

MONITOR KWALITEITSIMPULS
ARBEIDSORGANISATIE
BVE-SECTOR

- eindrapport -

drs. C.T.A. van Bergen

Amsterdam, 27 april 2001
Regioplan OA-237

Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt
Leidsegracht 105-a
1017 ND Amsterdam
Tel.: 020 - 6253377
Fax: 020 - 6236191

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Onderwijs en Arbeidsmarkt B.V. in opdracht
van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschappen.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	I
1 Inleiding.....	1
1.1 Aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie	2
1.2 Onderzoeksvragen	3
1.3 Leeswijzer.....	4
2 Opzet van het onderzoek.....	5
2.1 Telefonische interviews.....	5
3 De aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie	7
3.1 Bekendheid met het budget	7
3.2 Inzet van het budget.....	8
3.3 Besluitvorming	12
3.4 Samenvoeging met andere budgetten	14
3.5 Voordelen en nadelen.....	15

SAMENVATTING

De scholen in het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs en de instellingen in de BVE-sector ontvangen met ingang van het schooljaar 2000/2001 een nieuw decentraal budget, waarmee hun beleidsruimte verder wordt vergroot. In het basis- en speciaal onderwijs is dit het 'Schoolbudget voor management, ondersteuning, arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden' (het MOA-budget). In het voortgezet onderwijs en de BVE-sector betreft het de 'aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie'. Bij de Tweede Kamer en het Ministerie van OCenW bestaat behoefte aan inzicht in de bekendheid van de nieuwe regelingen, de wijze waarop deze schoolbudgetten op instellingsniveau (zullen) worden ingezet en de doelmatigheid en eventueel gewenste aanpassingen van de regeling. Om dat inzicht te verkrijgen voert Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt in opdracht van het Ministerie een monitoronderzoek uit.

De eerste meting voor dat onderzoek in de BVE-sector is in de periode februari-maart 2001 gehouden in de vorm van een telefonische interviewronde. Alle ROC's zijn voor deelname benaderd. In totaal is bij vertegenwoordigers van 43 van de 44 ROC's een interview afgenomen, meestal met het hoofd of de directeur van de dienst Personeel en Organisatie, soms met een stafmedewerker van die dienst of met een lid van het College van Bestuur.

Bekendheid

De meeste respondenten zijn voldoende op de hoogte van de aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie. Ongeveer een derde van de respondenten heeft echter nog behoefte aan extra informatie. Men wil dan vooral verder geïnformeerd worden over de bestedingsmogelijkheden van het budget, de voortzetting van het budget in de toekomst en over de rol van het Instelling Georganiseerd Overleg (IGO) in de besluitvorming over de besteding van het budget. Nog maar enkele geïnterviewden zijn op de hoogte van de verhoging van het oorspronkelijke budget in verband met aanvullende afspraken over flexibilisering van de arbeidsduur. De meesten wachten op meer duidelijkheid over de omvang van de uiteindelijke verhoging.

Inzet

Op ruim twee derde van de ROC's wordt het budget al geheel of gedeeltelijk ingezet en op de resterende instellingen is er vaak al nagedacht over de inzet. Iets minder dan de helft van de respondenten kan specifiek ingaan op de bestemmingen die voor het budget zijn gekozen. Op de rest van de instellingen kan men alleen globaal de bestemming van het budget aangeven, meestal omdat het budget is opgenomen in de totale begroting voor personeelsbeleid en

het geld is gebruikt voor bestaande projecten. In een klein deel van de gevallen is het omdat er nog een definitieve beslissing over de inzet van het budget moest worden genomen.

De belangrijkste doelen die de instellingen met de inzet van het budget nastreven zijn professionalisering van de organisatie en het creëren van ondersteunende functies. Op de tweede plaats tracht men de mobiliteit van het personeel te vergroten en de arbeidsomstandigheden te verbeteren en (op de derde plaats) te komen tot werkdrukverlichting en functiedifferentiatie.

Het budget wordt door een deel van de instellingen besteed aan na- en bijscholing van het management en van docenten. Managers worden voorbereid op integraal personeelsbeleid en competentie management, een resultaatverantwoordelijke organisatie en het omgaan met ziekteverzuim. Docenten worden geschoold voor de verdere ontwikkeling van hun loopbaan, de overgang naar resultaatgerichte teams en de onderwijsvernieuwing. Daarnaast wordt het budget gebruikt voor de inzet van onderwijsondersteunend personeel: instructeurs en onderwijsassistenten enerzijds en extra administratief of beheerspersoneel (ter ontlasting van management of docenten) anderzijds. In de derde plaats worden er op een deel van de instellingen met het budget maatregelen genomen om het ziekteverzuim terug te dringen en de arbeidsomstandigheden te verbeteren, het seniorenbeleid aan te passen (door een verruiming van de BAPO-regeling) en het taakbeleid te wijzigen (in een 'vrijer model' gebaseerd op competentie en interesse). Ten slotte gebruikt een deel van de instellingen het budget voor het opzetten van of uitbreiden van de dienstverlening van een mobiliteitscentrum.

Besluitvorming

Het budget komt op centraal niveau bij de instelling binnen en op vrijwel alle instellingen worden er centraal afspraken gemaakt over de besteding. Centrale afspraken over de besteding betekenen in de regel ook dat het budget decentraal op dezelfde manier wordt ingezet, of in ieder geval wordt ingezet binnen de op centraal niveau vastgestelde kaders. Bijna de helft van de respondenten geeft daar wél bij aan dat de verdeling en de inzet van het budget afhankelijk kan zijn van de situatie op of van de behoeften van de eenheden. De voorstellen voor de besteding van het budget zijn meestal afkomstig van de afdeling Personeel en Organisatie. Een keuze wordt gemaakt na overleg met het College van Bestuur en de unit- of sector directies.

Op ongeveer 20 procent van de instellingen is er overleg gevoerd met de MR over de besteding van de kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie. Op ruim 30 procent van de instellingen moest dat overleg nog plaatsvinden. Op de rest van de instellingen is of wordt de MR niet geraadpleegd, omdat met de MR over het personeelsbeleid in het kader van de vaststelling van de jaarbegroting wordt overlegd, maar niet naar aanleiding van afzonderlijke budgetten.

In de CAO-onderhandelingen is bepaald dat er over de besteding van het budget overleg wordt gevoerd in het IGO. Door één op de tien instellingen is dat overleg al gevoerd. Bijna de helft van de instellingen is nog niet in de gelegenheid geweest om te overleggen, omdat

er nog geen IGO heeft plaatsgevonden. Op de rest van de instellingen is er over dit specifieke budget geen overleg gevoerd met het IGO, omdat er (net als met de MR) met het IGO niet naar aanleiding van afzonderlijke budgetten over het personeelsbeleid wordt overlegd, maar alleen in het kader van de vaststelling van de jaarbegroting. Voor enkele respondenten was de rol van het IGO in de besluitvorming onduidelijk.

Samenvoeging

Op bijna twee derde van de instellingen wordt het budget samengevoegd met andere budgetten, meestal met het reguliere lumpsumbudget, maar ook vaak met het budget voor integraal personeelsbeleid. Samenvoeging vindt plaats omdat de betreffende instellingen niet met gescheiden budgetten werken, maar het personeelsbeleid vorm geven vanuit één samengevoegd budget. Daarnaast wordt er samengevoegd omdat de bestedingsmogelijkheden van de budgetten elkaar overlappen of de omvang ervan te beperkt is voor de gekozen besteding. Wordt de vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie niet samengevoegd met andere budgetten, dan is dat vooral vanwege het geormerkte karakter van het budget en de verantwoording die er over de besteding ervan moet worden afgelegd.

Voor- en nadelen

De vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie wordt gezien als een belangrijke aanvulling op de lumpsumvergoeding en de andere personeelsbudgetten. Het meest genoemde voordeel is dat er een daadwerkelijke impuls wordt gegeven aan het ontwikkelen van het personeelsbeleid. Daarnaast is de beleidsruimte verruimd en kunnen plannen sneller worden uitgevoerd.

Het belangrijkste bezwaar dat er tegen het budget naar voren werd gebracht is dat het een geormerkt budget betreft, waardoor de bestedingsvrijheid beperkt wordt. Daarnaast vindt men de beheerslast die ontstaat door de (met oormerking gepaard gaande) verantwoordingsplicht voor de inzet van het budget nadelig. Een deel van de respondenten pleit voor een verdere integratie van budgetten, omdat het personeelsbeleid versnipperd en wordt vertraagd door het toekennen van steeds verschillende vergoedingen. Ten slotte bestaat er bij een deel van de instellingen nog te veel onduidelijkheid over de voortzetting van het budget en de wijze waarop het de komende jaren zal worden toegekend.

1 INLEIDING

De afgelopen jaren heeft het Ministerie van OCenW een stimulerend beleid gevoerd ten aanzien van de ontwikkeling van scholen/instellingen tot moderne arbeidsorganisaties. Daartoe zijn diverse maatregelen genomen. Zo ontvangen scholen voor primair en voortgezet onderwijs en instellingen in de BVE-sector (als toeslag op het reguliere budget) verschillende decentrale budgetten bedoeld voor de professionalisering van het schoolmanagement, het doorvoeren van verbeteringen op het gebied van (geïntegreerd) personeelsbeleid en/of het oplossen van arbeidsmarktnelpunten. Soms betreft het een tijdelijke maatregel, zoals in het geval van de ‘Regeling aanvullende vergoeding in verband met arbeidsknelpunten’¹ en de ‘Regeling stimuleringsbijdrage bestuurlijke krachtenbundeling (BKB)’²; voor andere maatregelen geldt dat zij een meer structurele basis hebben (gekregen). Een voorbeeld hiervan is het Schoolprofielbudget (SPB) dat sinds het schooljaar 1994/1995 wordt uitgekeerd aan scholen in het primair en voortgezet onderwijs en aan instellingen in de BVE-sector.

Naast de reeds bestaande regelingen hebben de scholen en instellingen vanaf dit schooljaar (2000/2001) de beschikking over een (extra) decentraal budget, waarmee de beleidsruimte voor de individuele school verder wordt vergroot. In het basis- en speciaal onderwijs is dit het ‘Schoolbudget voor management, ondersteuning, arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden’ (het MOA-budget). In het voortgezet onderwijs en de BVE-sector betreft het een budget in het kader van de ‘Regeling aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie schooljaar 2000/2001’.

Bij de Tweede Kamer en het Ministerie van OCenW bestond behoefte aan inzicht in de bekendheid van de nieuwe regelingen (MOA-budget en aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie), de wijze waarop deze schoolbudgetten op instellingsniveau (zullen) worden ingezet en de doelmatigheid en eventueel gewenste aanpassingen van de regeling. Om dat inzicht te verkrijgen heeft het ministerie Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt opdracht gegeven een monitoronderzoek uit te voeren. De eerste metingen in het basis- en speciaal onderwijs en in het voortgezet onderwijs zijn in januari 2001 gehouden. Van de resultaten daarvan is al eerder verslag gedaan.³ In de periode februari-maart 2001 is er ook een meting gehouden in de BVE-sector. Het verslag van die meting vindt u in deze rapportage.

¹ Van toepassing in de sectoren VO en BVE; *Uitleg Gele katern*, nr. 1, 2000 en website Cfi kenmerk BVE/Bestel-2000/13520. Voor het PO is een vergelijkbare regeling: ‘Regeling vergoeding voor schoolspecifieke kenmerken in personeelsvoorziening scholen voor BAO, SBO, (V)SO(LOM/MLK) en praktijkonderwijs voor de schooljaren 1999-2000 en 2000/2001’.

² *Uitleg Gele katern*, nr. 11, 1997 (PO) en *Gele katern*, nr. 2/3, 1998 (VO)

³ C.T.A. van Bergen. *Monitor decentrale budgetten in basis-, speciaal en voortgezet onderwijs*. Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, Amsterdam, 2001.

In dit inleidende hoofdstuk wordt kort ingegaan op de inhoud en achtergrond van de nieuwe regeling in de BVE-sector. Tevens bespreken we de samenhang met andere decentrale budgetten die de instellingen ontvangen. Vervolgens worden de onderzoeksvragen beschreven.

1.1 Aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie

De aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie wordt in de BVE-sector toegekend ten behoeve van de versterking en innovatie van de instelling als arbeidsorganisatie. Volgend op de afspraken gemaakt in de CAO sector Onderwijs 2000-2002 worden hiervoor structureel extra middelen ter beschikking gesteld.

In de BVE-sector zal de vergoeding vanaf 2001 worden toegekend via een ophoging van de rijksbijdragen beroepsonderwijs, educatie en inburgering. Voor het jaar 2000 betrof het nog een aanvullende vergoeding. De instellingen in de BVE-sector hebben in december 2000 een evenredig deel van het in totaal voor 2000 beschikbare bedrag van f18.442.000,- ontvangen.⁴ Vanaf 1 december 2000 is het budget verhoogd in verband met aanvullende afspraken over flexibilisering van de arbeidsduur.⁵ De omvang van de ophoging is op het moment dat dit rapport geschreven wordt echter nog niet gepubliceerd.

Besteding en relatie met andere decentrale budgetten

Bij de besteding van de aanvullende vergoeding hebben de instellingen een grote mate van vrijheid. Bij inzet van de extra middelen kan worden aangesloten bij de schoolspecifieke situatie. De sociale partners in de BVE-sector hebben daarbij wel afgesproken dat dit budget kan worden besteed aan:

- functiedifferentiatie,
- het creëren van ondersteunende functies,
- gerichte maatregelen ter vermindering van de werkdruk,
- Arbo-contracten of
- mobiliteit.⁶

De doelen waarvoor het budget kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie beschikbaar is gesteld, vertonen samenhang met de doelen van andere regelingen als het arbeidsmarktnelpuntenbudget, maar sluiten ook nauw aan bij de implementatie van integraal personeelsbeleid. Recentelijk ontvingen de instellingen middelen om het management voor te bereiden op de

⁴ *Uitleg, Gele katern*, nr. 28, 2000.

⁵ *Uitleg, Gele katern*, nr. 30, 2000.

⁶ CAO-BVE 2001-2002.

invoering van een integraal personeelsbeleid en de introductie van competentie management. Uitgangspunt daarbij is dat pas wanneer een basisniveau van modern personeelsbeleid is gerealiseerd, het mogelijk wordt de budgetten ook in te zetten voor beloningsdifferentiatie.

Gegeven de min of meer gemeenschappelijke doelstellingen van verschillende regelingen is in het onderzoek rekening gehouden met de mogelijkheid van samenvoeging van budgetten. Vooralsnog is het echter zo dat de besteding van de aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie apart verantwoord moeten worden. In de bepalingen over de besteding en verantwoording van het budget is vastgelegd dat verantwoording plaatsvindt in het jaarverslag en dat de inzet van de middelen ook wordt verantwoord in het sociaal jaarverslag of het jaarverslag. Daarnaast is vastgelegd dat de instellingen meewerken aan onderzoek naar de besteding van de toegekende middelen.⁷

Het doel van het onderzoek waarover hier wordt gerapporteerd is dan ook het geven van inzicht in de wijze waarop de aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie op instellingsniveau wordt ingezet. Naast de verantwoordingsfunctie dient het onderzoek input te bieden voor een beoordeling van de effectiviteit van het gevoerde beleid.

1.2 Onderzoeksvragen

Op basis van de doelstelling van het onderzoek en de onderzoeksbriefing zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *In hoeverre zijn de instellingen bekend met het doel en de bestedingsmogelijkheden van de aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie?*
2. *Bestaat er behoefte aan extra informatie over de aanwendingsmogelijkheden van de aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie? Zo ja, aan wat voor informatie denkt men en hoe en door wie worden de instellingen bij voorkeur geïnformeerd?*
3. *Hoe verloopt het besluitvormingsproces ten aanzien van de besteding van het schoolbudget: wie is op welk moment bij het vaststellen van inzet van de extra middelen betrokken (college van bestuur, directie(s), IGO, MR)?*
4. *Hoe wordt de vergoeding in de schooljaren 2000/2001 en 2001/2002 verdeeld over de instelling en in welke mate vindt een bovensectorale inzet van middelen plaats?*

⁷ Uitleg, Gele katern, nr. 28, 2000.

5. *In hoeverre worden de extra middelen in het schooljaar 2000/2001 en 2001/2002 daadwerkelijk besteed (of wordt er vooralsnog vooral gespaard)? Indien het budget in schooljaar 2000/2001 wordt gespaard, wordt het budget het jaar daarop dan wel ingezet?*
6. *Worden de toegekende middelen in de schooljaren 2000/2001 en 2001/2002 samengevoegd met andere decentrale budgetten? Zo ja, met welke andere budgetten en wat zijn daarvoor precies de redenen (geweest)?*
7. *Met welk doel worden de schoolbudgetten ingezet: wat is het beoogde resultaat (voor schooljaar 2000/2001 en 2001/2002)?*
8. *Voor welke concrete bestemmingen is/wordt gekozen en binnen welke beleidsterrein(en) wordt het budget ingezet? In hoeverre valt de (geplande) inzet binnen de beoogde bestedingsmogelijkheden en/of wordt het budget voor andere doeleinden aangewend?*
9. *Welke problemen treden eventueel op bij de inzet van middelen en welke aanpassingen van de regeling zijn mogelijk gewenst (bijvoorbeeld ten aanzien van de verantwoording of het samenvoegen met andere budgetten)?*
10. *Welke voor- en nadelen ziet men van een eventuele samenvoeging van verschillende decentrale budgetten (bijvoorbeeld met de vergoeding integraal personeelsbeleid) bij de toekenning aan de instelling?*

1.3 Leeswijzer

In dit rapport doen we verslag van de bevindingen van de eerste meting in de BVE-sector. In hoofdstuk 2 zal eerst worden ingegaan op de voor het onderzoek gebruikte methode en vervolgens op de samenstelling van de groep instellingen. In hoofdstuk 3 zullen de resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd en besproken.

2 OPZET VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek dient zowel een betrouwbaar beeld te geven van de bekendheid met en beoordeling van de nieuwe regelingen, als van de doelmatigheid en efficiëntie van de inzet en de gewenste toekenning van de budgetten in de komende jaren (al dan niet samenvoegen van decentrale budgetten). Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een gefaseerde onderzoeksopzet afgesproken. Het onderzoek bestaat uit verschillende meetmomenten en er worden op verschillende tijden telefonische interviewrondes gehouden onder ROC's. De eerste interviewronde is inmiddels gehouden en was vooral gericht op het verkrijgen van inzicht in de bekendheid van de regelingen en in de (geplande) inzet van de budgetten voor het schooljaar 2000/2001. De inhoud en opzet van die meting worden hieronder nader toegelicht. Tevens zal worden ingegaan op de instellingen die zijn benaderd voor deelname, op het niveau waarop de informatie is verzameld (centraal of decentraal) en op de respons.

2.1 Telefonische interviews

Het monitoren van de (geplande) inzet van het nieuwe budget (in samenhang met de besteding van andere decentrale budgetten) vindt plaats door kwantitatieve metingen. Daarvoor wordt in de BVE-sector gebruik gemaakt van telefonische interviews met vertegenwoordigers van de ROC's. De eerste interviewronde is in de periode februari-maart 2001 gehouden.

Vooraf is telefonisch contact opgenomen met leden van het College van Bestuur of met leidinggevende personeelsleden van de afdeling Personeel en Organisatie om te bepalen met wie in het kader van dit onderzoek het beste een gesprek gehouden kon worden. De (beoogde) respondenten hebben voorafgaand aan het daadwerkelijke interview een vooraankondiging van het onderzoek ontvangen. Hierdoor werden zij in de gelegenheid gesteld zich op het interview voor te bereiden en de benodigde informatie te verzamelen. Ongeveer tegelijkertijd met het vooronderzoek ontvingen zij een aanbevelingsbrief voor het onderzoek van de BVE-raad.

Voor het onderzoek zijn uiteindelijk alle 44 ROC's benaderd. Vooraf werd verwacht dat de verdeling van de budgetten op de ROC's op centraal niveau plaatsvindt. In hoeverre sector- en unitdirecteuren de mogelijkheid krijgen het nieuwe budget op instellingsniveau naar eigen inzicht in te zetten, was niet helemaal duidelijk. In de telefonische ronde met leden van het College van Bestuur en leidinggevenden van de afdeling Personeel en Organisatie werd duidelijk dat de informatie over dit specifieke budget in vrijwel alle gevallen op centraal niveau beschikbaar was. Het budget kwam centraal binnen en er werden op vrijwel alle instellingen ook centraal afspraken gemaakt over de besteding van het budget. Slechts op een enkele instelling worden de gelden direct doorgeschoven naar de decentrale eenheden, waar er verder

over de besteding wordt beslist. Volgens de respondenten die werden benaderd voor de belronde vooraf was er geen aanleiding om op decentraal niveau interviews te houden. Decentrale inzet speelde zich in de regel af binnen de centraal vastgelegde kaders die voor de besteding van de personeelbudgetten gesteld werden. Uiteindelijk hebben we dus alleen op centraal niveau gesprekken gehouden.

In totaal is bij vertegenwoordigers van 43 van de 44 ROC's een interview afgenomen. De respondenten waren allen op centraal niveau betrokken bij het personeelsbeleid van de instellingen. In ongeveer twee derde van de gevallen is er gesproken met het hoofd of de directeur van de dienst Personeel en Organisatie. In de rest van de gesprekken betrof het ongeveer even vaak een lid van het College van Bestuur als een stafmedewerker Personeel en Organisatie.

3 DE AANVULLENDE VERGOEDING KWALITEITSIMPULS ARBEIDSORGANISATIE

In dit hoofdstuk worden de resultaten weergegeven van de telefonische interviews die in de periode februari-maart 2001 met vertegenwoordigers van 43 ROC's zijn gehouden over de aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie. Eerst gaan we in op de bekendheid met het budget en de eventuele behoefte aan extra informatie (paragraaf 3.1). Daarna komt de inzet van het budget aan de orde (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 wordt het proces van besluitvorming rond de inzet van het budget behandeld. Vervolgens gaan we in paragraaf 3.4 in op het samenvoegen van het onderzochte budget met eventuele andere budgetten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van de voor- en nadelen die de geënquêteerden zagen van het budget (paragraaf 3.5).

3.1 Bekendheid met het budget

In de eerste plaats is de respondenten gevraagd hoe goed zij op de hoogte waren van het budget. Ruim de helft van de respondenten zei goed op de hoogte te zijn van de aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie en ruim een derde was redelijk op de hoogte. Slechts een klein deel van de respondenten was onvoldoende op de hoogte. Tabel 3.1 laat zien via welke informatiebronnen men het doel en de bestedingsmogelijkheden van het budget had leren kennen. In het overgrote deel van de gevallen was dat via de officiële informatie van het Ministerie van OCenW (zoals de toekenningsbeschikking en de artikelen in *Uitleg/Gele Katern*). Daarnaast was de BVE-raad voor ruim een derde van de respondenten een belangrijke informatiebron geweest en merkte bijna een kwart van de respondenten op dat zij via de CAO-onderhandelingen waren geïnformeerd over het budget.

Tabel 3.1 Informatiebronnen?

	BVE*
Officiële informatie van het Ministerie van OCenW	79.1%
BVE-raad	37.2%
CAO-onderhandelingen	23.3%
Media	7.0%
Informatie van de onderwijsvakbonden	2.3%
Anders	9.3%
Totaal	43

* Meer antwoorden mogelijk: percentages tellen op tot meer dan 100 procent.

Een deel (ongeveer een derde) van de respondenten had behoefte aan extra informatie over één of meer aspecten van het budget. Deze respondenten wilden vooral meer weten over de bestedingsmogelijkheden van het budget, de voortzetting van het budget in de toekomst en over de rol van het Instelling Georganiseerd Overleg (IGO) in de besluitvorming over de besteding van het budget (tabel 3.2). Enkele geïnterviewden merkten in dit verband op dat ze vooral ook benieuwd waren naar de manieren waarop het budget bij andere instellingen werd ingezet. Het ministerie van OCenW en de BVE-raad zijn, volgens de betreffende respondenten, de meest aangewezen instanties voor het verlenen van extra informatie.

Tabel 3.2 Behoeftte aan extra informatie over aspecten van het budget?

	BVE*
De bestedingsmogelijkheden	18.6%
Het structurele karakter van het budget	14.0%
De rol van het IGO in de besluitvorming	14.0%
De verantwoording van de inzet	4.7%
De berekeningssystematiek	2.3%
Geen behoefte aan extra informatie	65.1%
Totaal	43

* Meer antwoorden mogelijk: percentages tellen op tot meer dan 100 procent.

Met ingang van 1 december 2000 is het oorspronkelijke budget verhoogd in verband met aanvullende afspraken over flexibilisering van de arbeidsduur. Deze verhoging is aangekondigd in december 2000.¹ De berekening van de verhoging was in maart 2001 nog niet gepubliceerd. Nog maar enkele geïnterviewden hadden van deze verhoging gehoord. De meesten wachtten echter op duidelijkheid over de omvang van de uiteindelijke verhoging.

3.2 Inzet van het budget

In december 2000 heeft de eerste betaling van de aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie plaatsgevonden. In deze paragraaf gaan we in op de manier waarop de instellingen het budget inzetten. In dat kader is de respondenten tijdens de telefonische interviews in februari en maart 2001 in de eerste plaats gevraagd of de aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie al werd ingezet. Uit tabel 3.3 blijkt dat op ongeveer 70 procent van de instellingen het budget al geheel of gedeeltelijk werd ingezet. Op ongeveer een kwart van de instellingen was dat nog niet het geval. Een klein deel van de respondenten kon niet aangeven of het budget al werd ingezet. Eén van hen gaf daarvoor als reden dat de

¹ *Uitleg, Gele katern*, nr. 30, 2000.

instelling het bedrag toevoegde aan de lumpsumvergoeding en “verder haar eigen beleidsprioriteiten stelt onafhankelijk van de geormerkte gelden uit Zoetermeer”. De betreffende respondent merkte op dat de instelling een aantal activiteiten ondernam die pasten binnen de doelstelling van het budget, maar omdat er geen directe koppeling was, wilde hij op de besteding van het budget niet verder ingaan.

Tabel 3.3 Besteding van het budget?

	BVE
Het budget wordt al ingezet	41.9%
Het budget wordt deels ingezet	27.9%
Het budget wordt nog niet ingezet	23.3%
Niet aan te geven	7.0%
	43

Op de vraag of de inzet van het budget al bekend was, werd verschillend geantwoord (tabel 3.4). Op ongeveer 40 procent van de instellingen was de inzet bekend en de respondenten konden aangeven waaraan het budget specifiek werd besteed. Op een ongeveer even groot deel van de instellingen was de inzet eveneens bekend, maar konden de respondenten alleen globaal de bestemming van het budget aangeven. De voornaamste reden waarom men geen specifieke informatie over de inzet van het budget kon geven was het feit dat het budget werd opgenomen in de totale begroting voor personeelsbeleid. Er werden geen nieuwe bestedingsplannen voor het budget gemaakt, maar het geld werd gebruikt voor bestaande projecten waarvan de doelstelling overeenkwam met de bestedingsdoelen die voor het budget waren afgesproken. Het aandeel van de kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie en het aandeel van andere budgetten in de realisatie van de beleidsplannen was voor deze respondenten niet duidelijk aan te geven. Ten slotte merken we op dat op 19 procent van de instellingen de inzet van het budget nog niet was vastgesteld, maar dat er wel was nagedacht over mogelijke bestedingen. Ook hier betrof het voornamelijk globale aanduidingen van de bestedingsdoelen.

Tabel 3.4 Inzet al bekend?

	BVE
Ja, bekend	41.9%
Ja, globaal bekend	37.2%
Nee, nog niet bekend, wel over nagedacht	18.6%
Nee, de inzet is niet aan te geven	2.3%
Totaal	43

Aan de respondenten is gevraagd met welk doel het budget (waarschijnlijk) wordt ingezet. De sociale partners in de BVE-sector hebben in de CAO-onderhandelingen afgesproken dat het budget besteed kan worden aan functiedifferentiatie, het creëren van ondersteunende functies, gerichte maatregelen ter vermindering van de werkdruk, Arbo-contracten en mobiliteit. Tabel 3.5 laat zien welke doelen in de praktijk door de respondenten werden genoemd. Professionalisering van de organisatie en het creëren van ondersteunende functies werden het vaakst als doel genoemd. Daarna kwamen de mobiliteit van het personeel en de verbetering van de arbeidsomstandigheden en (weer iets minder vaak) de verlichting van de werkdruk en functiedifferentiatie.

Tabel 3.5 Doel van de inzet?

	BVE*
Professionalisering van de organisatie	65.1%
Creëren ondersteunende functies	60.5%
Mobiliteit	51.2%
Verbetering van de arbeidsomstandigheden	48.8%
Verlichting van de werkdruk	39.5%
Functiedifferentiatie	37.2%
Verbetering van de arbeidsvoorwaarden	11.6%
Vormgeven onderwijsvernieuwing	4.7%
Anders	4.7%
Niet aan te geven	2.3%
Totaal	43

* Meer antwoorden mogelijk: percentages tellen op tot meer dan 100 procent.

Aan deze doelstellingen voor de inzet van het budget is een aantal specifieke bestedingen verbonden (tabel 3.6). In de eerste plaats wordt het budget op een deel van de instellingen gebruikt voor na- en bijscholing van het management en van docenten. Als de belangrijkste terreinen voor scholing van het management werden genoemd: het integraal personeelsbeleid en competentie management, de overgang naar een contractgerichte organisatie met resultaatverantwoordelijkheid voor de afdelingen en de teams en het omgaan met ziekteverzuim. De na- en bijscholing van docenten betreft vooral de loopbaanontwikkeling, de overgang naar resultaatgerichte teams en de onderwijsvernieuwing (naar coachend lesgeven).

In de tweede plaats wordt het budget gebruikt voor de inzet van verschillende categorieën onderwijsondersteunend personeel. Relatief vaak wordt er dan gekozen voor het inzetten van instructeurs en onderwijsassistenten in het primaire proces. Daarnaast heeft het budget de mogelijkheid geboden om extra administratief of beheerspersoneel in te schakelen ter ontlasting van het management of van de docenten, die dan enkele van hun werkzaamheden kunnen afstoten.

In de derde plaats wordt er met het budget op een deel van de instellingen een aantal maatregelen genomen die bedoeld zijn om het ziekteverzuim terug te dringen en de arbeidsomstan-

digheden te verbeteren. Op de betreffende instellingen wordt het budget besteed aan maatregelen als het afsluiten van nieuwe Arbo-contracten, het aanstellen van Arbo-coördinatoren, onderzoek naar het ziekteverzuim en de arbeidsomstandigheden, externe ondersteuning bij het terugdringen van het ziekteverzuim en trainingen van het personeel. Verder gaf een deel van de respondenten aan dat op de instelling het seniorenbeleid wordt aangepast. Ouder personeel wordt een verruimde BAPO-regeling aangeboden, waarin er minder uren gewerkt hoeven te worden, terwijl de salarisconsequenties beperkt zijn. Daarnaast wordt op een deel van de instellingen het taakbeleid aangepast. Vaak betreft het dan de ontwikkeling van een systeem met vastliggende taken naar een ‘vrijer’ model, waarin de taakverdeling meer is gebaseerd op de kunde en de interesse van de teamleden dan op een strikt evenredige verdeling van de uit te voeren taken.

Ten slotte wijzen we nog op instellingen die het budget gebruiken voor het opzetten van of het uitbreiden van de dienstverlening van een mobiliteitscentrum. Het budget wordt onder andere besteed aan het aantrekken van personeel voor dat mobiliteitscentrum, de aanschaf van instrumenten en materialen, het inschakelen van externe ondersteuning of aan samenwerking met andere instellingen.

Tabel 3.6 Specifieke besteding?

	BVE*
Scholing management	39.5
Scholing docenten	30.2
Scholing stafmedewerkers	7.0
Instructeurs/onderwijsassistenten	30.2
OOP. voor administratie en beheer	27.9
Nieuwe (leidinggevende) functies	9.3
OOP VOOR ICT	9.3
Maatregelen i.v.m. ziekteverzuim/arbeidsomstandigheden	27.9
Seniorenbeleid	20.9
Taakbeleid	18.6
Opzetten/versterken mobiliteitscentrum	18.6
Extra medewerkers voor P&O	11.6
Begeleiding nieuwe medewerkers/functies	7.0
Verbeteren kwaliteitssysteem	7.0
Gevolgen reorganisatie	7.0
Ergens anders aan**	18.6
Specifieke inzet nog niet bekend of niet aan te geven	9.3%
Totaal	43

* Meer antwoorden mogelijk: percentages tellen op tot meer dan 100 procent.

** Onder andere het houden van tevredenheids- en imago-onderzoeken, het toekennen van toelagen en premies in verband met werkdruk en arbeidsmarktknelpunten, emancipatoire maatregelen, het inschakelen van externe begeleiding bij functiedifferentiatie.

Op ongeveer 40 procent van de instellingen betrof het langlopende of structurele bestedingsbeslissingen (tabel 3.7). Het budget zou in ieder geval volgend jaar en vaak ook de komende jaren (bij structurele bestedingen) op deze manier worden ingezet. Op bijna 20 procent was er sprake van een tijdelijke besteding. Een tijdelijke bestedingsbeslissing betekent dat er in de loop van 2001 opnieuw gekeken wordt naar de manier waarop het budget het best kan worden ingezet. Bijna een kwart van de instellingen heeft een combinatie van structurele en tijdelijke bestedingen gekozen.

Tabel 3.7 Duur van de besteding?

	BVE
Langlopende of structurele bestedingsbeslissing	39.5%
Tijdelijk én langlopende bestedingsbeslissing	23.3%
Tijdelijke bestedingsbeslissing	18.6%
Dat is nog niet duidelijk	4.7%
Weet niet aan te geven	14.0%
Totaal	43

3.3 Besluitvorming

Het budget komt centraal binnen en er worden op vrijwel alle instellingen ook centraal afspraken gemaakt over de besteding van het budget. Slechts in enkele gevallen (5 procent) worden de gelden direct doorgeschoven naar de decentrale eenheden, waar er verder over de besteding wordt beslist. In één geval is het antwoord op de vraag of het budget centraal of decentraal wordt beheerd afhankelijk van de aard van het budget. Bij dit budget was dat nog niet duidelijk, omdat er nog geen bestedingsbeslissing was genomen.

Centrale afspraken over de besteding van het budget betekenen in de regel ook dat het budget op de decentrale eenheden op één en dezelfde manier wordt ingezet (tabel 3.8) of dat de decentrale eenheden het budget inzetten binnen de kaders die op centraal niveau zijn afgesproken. Bijna de helft van de respondenten geeft wel aan dat de verdeling van het budget afhankelijk kan zijn van de situatie op of van de behoeften van de eenheden. Zo kan de behoefte aan een bepaald soort onderwijsondersteunend personeel per eenheid verschillen, waardoor er bijvoorbeeld bij technische vakken meer instructeurs dan onderwijsassistenten worden aangesteld. De samenstelling van het personeel kan anders zijn, waardoor er bijvoorbeeld meer geld moet worden besteed aan seniorenbeleid dan op een andere eenheid. Ook kan een bepaald beleid op de ene eenheid al verder zijn ontwikkeld (op bepaalde eenheden is al geëxperimenteerd met een nieuw taakbeleid of met resultaatgerichte teams, terwijl dat op andere eenheden nog moet starten) of kiest men voor een gefaseerde beleidsimplementatie met voorlopers en volgers.

Tabel 3.8 Inzet gelijk voor hele instelling?

	BVE
Ja	41.9%
Ja, maar afhankelijk van behoeften en situatie op de eenheden	48.8%
Nee	4.7%
Geen antwoord	4.7%
Totaal	43

De voorstellen voor de besteding van het budget zijn op het merendeel van de instellingen afkomstig van de afdeling Personeel en Organisatie, soms in samenwerking met het College van Bestuur (tabel 3.9). In de overige gevallen is het voorstel veelal afkomstig van het College van Bestuur in samenwerking met het management van de decentrale eenheden.

Tabel 3.9 Initiatief bij keuze voor inzet?

	BVE
Afdeling P&O	46.5%
CVB/directies van de eenheden	25.6%
CVB en afdeling P&O	11.6%
Anders	9.3%
Weet niet/geen antwoord	7.0%
Totaal scholen dat budget dit schooljaar nog inzet	43

We hebben de respondenten gevraagd of er overleg is gevoerd met de medezeggenschapsraad over de manier waarop het budget wordt ingezet (tabel 3.10). Ongeveer 20 procent van de respondenten vertelde dat er in hun instellingen inderdaad overleg is gevoerd over de besteding van de kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie. Op ruim 30 procent van de instellingen moest dat overleg nog plaatsvinden. De rest van de respondenten meldde dat de MR niet werd geraadpleegd over dit specifieke budget, waarbij een deel van hen aangaf dat er met de MR over het personeelsbeleid werd overlegd in het kader van de vaststelling van de jaarbegroting, maar niet naar aanleiding van afzonderlijke budgetten.

Tabel 3.10 Overleg met MR over de inzet?

	BVE
Ja	20.9%
Nee	14.0%
Nee, nog niet	32.6%
Niet expliciet, alleen in kader van begroting	25.6%
Anders	4.7%
Weet niet/geen antwoord	2.3%
Totaal	43

In de CAO-onderhandelingen is bepaald dat er over de besteding van het budget overleg wordt gevoerd in het IGO (tabel 3.11). De vraag of er overleg is geweest in het IGO werd vooralsnog ontkennend beantwoord. Slechts één op de tien instellingen had dat overleg al gevoerd. Bijna de helft van de respondenten zei dat er nog geen gelegenheid was geweest tot overleg, omdat er nog geen IGO had plaatsgevonden. De rest van de respondenten zei dat er geen overleg werd gevoerd over dit specifieke budget met het IGO waarbij opnieuw een deel van hen aangaf dat er met het IGO over het personeelsbeleid werd overlegd in het kader van de vaststelling van de jaarbegroting, maar niet naar aanleiding van afzonderlijke budgetten. Enkele respondenten antwoordden hier, dat de rol van het IGO in de besluitvorming hun onduidelijk was.

Tabel 3.11 Overleg met IGO over de inzet?

	BVE
Ja	9.3%
Nee	11.6%
Nee, nog niet	46.5%
Niet expliciet, alleen in kader van begroting	16.3%
Rol IGO onduidelijk	7.0%
Weet niet/geen antwoord	7.0%
Totaal	43

3.4 Samenvoeging met andere budgetten

Zoals in hoofdstuk 1 is gesteld, vertonen doel en bestedingsmogelijkheden van de aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie samenhang met die van andere decentrale budgetten, zoals de aanvullende vergoedingen voor arbeidsmarktknelpunten en voor de implementatie van integraal personeelsbeleid. Gegeven die min of meer gemeenschappelijke doelstellingen van verschillende regelingen is in de telefonische interviews gevraagd of het budget wordt samengevoegd met één of meer andere budgetten (tabel 3.12). Op bijna twee derde van de instellingen wordt het budget inderdaad samengevoegd met andere budgetten. Ongeveer een derde van de instellingen voegt het budget niet bij andere budgetten.

Tabel 3.12 Samenvoegen van het budget met andere budgetten?

	BVE
Ja	62.8%
Nee	37.2%
Totaal	43

Op de helft van de instellingen wordt de aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie samengevoegd met de reguliere lumpsumvergoeding (tabel 3.13). Ongeveer een derde voegt samen met het budget voor integraal personeelsbeleid. Dan is er een klein deel van de instellingen dat het budget samenvoegt met nog andere budgetten als het arbeidsmarktknelpuntenbudget of het nascholingsbudget.

Tabel 3.13 Budget waarmee wordt samengevoegd?

	BVE*
Lumpsumvergoeding	48.8%
Budget voor integraal personeelsbeleid	32.6%
Arbeidsmarktknelpuntenbudget	16.3%
Nascholingsbudget	7.0%
Anders	7.0%
Budget wordt niet samengevoegd	37.2%
Totaal	43

* Meer antwoorden mogelijk: percentages tellen op tot meer dan 100 procent.

Als de vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie wordt samengevoegd met één of meer andere budgetten, dan gebeurt dat in meer dan de helft van de gevallen omdat de betreffende instellingen er bewust voor kiezen de verschillende budgetten samen te voegen tot één budget waarmee het hele personeelsbeleid wordt vormgegeven. In de andere gevallen wordt er samengevoegd omdat de verschillende budgetten op zich te beperkt zijn voor de gekozen besteding of omdat de bestedingsmogelijkheden elkaar overlappen en samenvoeging logisch is.

Wordt de vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie niet samengevoegd met andere budgetten, dan is dat vooral vanwege het geormerkte karakter van het budget en de verantwoording die er over de besteding ervan moet worden afgelegd. Door een klein deel van de respondenten werd er op gewezen dat de instelling er voor de interne duidelijkheid bewust voor kiest om dit soort aanvullende budgetten gescheiden te houden en de besteding ervan ook op instellingsniveau te oormerken.

3.5 Voordelen en nadelen

Afsluitend is de respondenten gevraagd wat zij de belangrijkste voor- en nadelen van het budget vonden. De vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie wordt gezien als een belangrijke aanvulling op de lumpsumvergoeding en de andere personeelsbudgetten. Het belangrijkste voordeel van het budget is, volgens de respondenten, dat er een daadwerkelijke

impuls wordt gegeven aan het ontwikkelen van het personeelsbeleid. Het budget ‘stimuleert tot actief nadenken over het personeelsbeleid’ en het ontwikkelen van nieuwe plannen. Het maakt ‘een grote stap mogelijk voor het human resource management’ en het ‘jaagt specifieke ideeën over beleid aan’. Een ander belangrijk voordeel is dat er nu meer mogelijkheden zijn om beleidsplannen uit te voeren: de beleidsruimte wordt verruimd. ‘Ambities kunnen sneller verwezenlijkt worden’ en ‘er kunnen nu extra maatregelen worden genomen om knelpunten in het personeelsbeleid aan te pakken’. Enkele respondenten wijzen op de ruime mogelijkheden die er zijn om de aanvullende vergoeding in te zetten, terwijl andere respondenten benadrukken dat de oormerking positief is. Op die manier is men er in ieder geval van verzekerd dat het budget aan personeelsbeleid besteed wordt.

Iets meer dan de helft van de respondenten vond dat er ook nadelen aan het budget kleefden. Het belangrijkste bezwaar dat naar voren werd gebracht houdt verband met het feit dat het een geormerkt budget betreft en de versnippering van het personeelsbeleid door het toekennen van steeds verschillende budgetten. De respondenten die dit naar voren brachten, vonden de oormerking ‘betuttelend’ en een beperking van de bestedingsmogelijkheden. Andere respondenten zeiden dat het toekennen van steeds verschillende budgetten leidt tot ‘passiviteit in het denken over het personeelsbeleid’ of tot fragmentatie van de beleidsontwikkeling. Deze respondenten pleitten voor een verdere integratie van de budgetten.

Aan de oormerking van het budget is ook een verantwoordingsplicht verbonden. De inzet moet op verschillende manieren verantwoord worden (via monitoring, via het financieel jaarverslag) en dat levert ‘weer extra administratieve rompslomp’ op. Een respondent verzocht ‘maat te houden’ bij de verplichting tot verantwoording. Een ander pleitte er in dit verband voor om niet alle budgetten apart te monitoren, maar om de bestedingen, het beleid en de resultaten van de instellingen integraal door te lichten.

Verder vond een deel van de respondenten het bezwaarlijk dat er over de besteding van dit budget met het IGO overlegd moet worden. Zij vonden de personeelsgeleding van de MR een veel belangrijker onderhandelingspartner voor de besteding ervan.

Ten slotte merkte een klein deel van de respondenten op onvoldoende op de hoogte te zijn van het structurele karakter van het budget en van de wijze waarop het de komende jaren zal worden toegekend. Zij vonden die onduidelijkheid nadelig.

AFKORTINGENLIJST

BAPO: Bevordering arbeidsparticipatie ouderen

BVE: Beroeps en volwasseneneducatie

CAO: Collectieve arbeidsovereenkomst

IGO: Instelling georganiseerd overleg

MR: Medezeggenschapsraad

ROC: Regionaal opleidingscentrum