

de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 AE Den Haag

Den Haag

18-11-2003

Ons kenmerk

VO/F/2003/46240

Onderwerp

wetsvoorstel Wachtgelduitgaven voortgezet
onderwijs (27 744)

1. *inleiding*

Sinds het voorjaar van 2001 ligt het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met decentralisatie van de vervangingsuitgaven en van de bovenwettelijke wachtgelduitgaven (27 744) bij Uw kamer. In mijn brief van 6 november 2002, kenmerk VO/FB/02/54842, heb ik u meegedeeld dat ik van plan ben een nota van wijziging in te dienen op dat wetsvoorstel. Deze nota van wijziging heeft als doel om, naast de decentralisatie van de bovenwettelijke wachtgelduitgaven, ook de wettelijke wachtgelduitgaven in het voortgezet onderwijs te decentraliseren.

In deze brief ga ik inhoudelijk nader in op mijn plannen voor decentralisatie van de wachtgelden en ook op het overleg dat ik hierover met sociale partners heb gevoerd.

In de huidige situatie zijn alle schoolbesturen nog verplicht aangesloten bij het Participatiefonds (PF). Onvermijdbare wachtgelduitgaven kunnen zij bij het PF declareren. Deze uitgaven worden vervolgens verevend tussen de schoolbesturen. Het kabinet heeft het voornemen alle wachtgelduitgaven te decentraliseren en daarmee de verplichte aansluiting bij het PF los te laten. Ook de instroomtoets en als gevolg daarvan het onderscheid tussen vermijdbare en onvermijdbare uitgaven verdwijnt. Daartoe is de hierboven genoemde nota van wijziging in voorbereiding.

2. *nadelen van de huidige situatie*

Volledige decentralisatie van de wachtgelduitgaven betekent het vervallen van de verplichte aansluiting van VO-scholen bij het PF. Het PF hanteert de instroomtoets om een onderscheid te maken tussen vermijdbare en onvermijdbare ontslagen. Vermijdbare ontslagen komen voor rekening van het schoolbestuur zelf, waarmee de instroomtoets scholen prikkelt om wachtgelduitgaven te voorkomen. De instroomtoets en alles wat daarmee samenhangt, gaat evenwel gepaard met veel regellast en bureaucratie.

In de eerste plaats concentreert zich dat rondom het ontslag van een medewerker. Schoolbesturen moeten in veel gevallen aan uitgebreide informatieverplichtingen voldoen, wil een ontslag als onvermijdbaar worden gekwalificeerd. Dat leidt tot veel aanvullende vragen van de kant van het PF. Het leidt ook tot relatief veel gevallen van bezwaar en beroep als het PF van oordeel is dat het gaat om een vermijdbaar ontslag.

Als uiteindelijk vaststaat dat het gaat om een vermijdbaar ontslag, dient het schoolbestuur de kosten daarvan te dragen. Ook de hoogte van die kosten leidt tot veel discussie tussen schoolbestuur en OCenW, omdat het bestuur het niet altijd eens is met de hoogte van de rekening. Die is vaak ook ingewikkeld doordat leerkrachten vaak aan meer dan één school lesgeven en doordat de berekeningen van de hoogte van de uitkering ingewikkeld zijn. Ook dit traject gaat gepaard met veel bezwaar en beroep en de nodige administratieve handelingen.

Niet alleen worden schoolbesturen geconfronteerd met veel regellast zoals hierboven is uiteengezet. Er is ook sprake van voortdurende krapte op de arbeidsmarkt. Die krapte zet een rem op nieuwe instroom in het wachtgeld en vermindert het belang van de instroomtoets aanzienlijk. Dat zijn voor mij belangrijke redenen om nu te kiezen voor volledige decentralisatie. Daarbij zal niet alleen de instroomtoets, maar ook de verplichte aansluiting bij het PF vervallen. De regellast vermindert aanzienlijk en de vrijheid van handelen voor de VO-instellingen wordt groter.

3. consequenties van prikkelwerking

Als de instroomtoets vervalt is het belangrijk dat schoolbesturen op andere wijze geprikkeld worden om wachtgelduitgaven zo veel mogelijk te voorkomen. Schoolbesturen voor 100% verantwoordelijk maken voor hun eigen wachtgelduitgaven zou natuurlijk de meest directe en meest vergaande vorm van prikkelwerking betekenen. Dit zou ook de meest vergaande vorm van deregulering zijn. Er is echter een aantal overwegingen dat daartegen pleit, waarbij voorop staat dat het ongewenst is te grote financiële risico's bij schoolbesturen neer te leggen:

1. Besturen de volledige rekening presenteren zal leiden tot schaalvergroting, omdat scholen hun risico meer zullen willen spreiden. Dit is in strijd met het Hoofdlijnenakkoord: "Het kabinet kiest voor kleinschalig onderwijs en stimuleert dit door fusies en de vorming van steeds grotere scholen af te remmen." Daar komt bij dat ruim 100 scholen voor praktijkonderwijs die nu nog declaratiebeposking kennen, in een traject naar lumpsumbeposking zitten. Deze scholen zijn gemiddeld nog kleiner dan de gemiddelde PO-school en vormen daarmee een extra argument om de prikkelwerking niet te overdrijven.
2. Een vergelijking met de marktsector leert dat daar het wettelijk deel van de werkloosheidsuitgaven 100% collectief verevend wordt; zelfs grote ondernemingen betalen niet hun eigen WW. Let wel: in tegenstelling tot de marktsector kunnen scholen alleen in zeer uitzonderlijke gevallen failliet gaan.
3. Noch in de BVE-sector, noch in de HBO-sector – waar instellingen gemiddeld groter zijn dan VO-instellingen – is sprake van 100% eigen risico.
4. En wat niet het minst belangrijk is: de wijze van decentralisatie van de wachtgelduitgaven dient over voldoende draagvlak in het veld te beschikken. In het vervolg van deze brief ga ik nader in op de standpunten in het veld. Hier volsta ik met erop te wijzen dat overleg met het veld heeft uitgewezen dat volledig eigen risico-dragerschap geen steun krijgt van het overgrote deel van de schoolbesturen.

Mijn conclusie is dat een te ver gaande mate van prikkelwerking te grote financiële risico's bij de instellingen neerlegt, het draagvlak voor decentralisatie bijna tot nul reduceert en ook niet nodig is voor het doel van prikkelwerking: wachtgelduitgaven zo veel mogelijk voorkomen.

4. het model van normatief verevenen

Bovenstaande overwegingen brengen mij ertoe te kiezen voor een model met voldoende prikkelwerking zonder dat sprake is van te grote financiële risico's voor de schoolbesturen. Het gaat om het model van normatief verevenen waarin een substantieel deel van de wachtgelduitgaven die een bestuur veroorzaakt, ook ten laste komt van dat bestuur. Het resterende deel komt ten laste van het collectief van de schoolbesturen. Daarmee ontstaat een mix van solidariteit en eigen verantwoordelijkheid: het veld draagt de totale wachtgelduitgaven zelf, waarbij een deel van de lasten gespreid wordt over alle instellingen, maar waarbij instellingen ook direct de financiële gevolgen van hun eigen beslissingen ervaren. De verplichte aansluiting bij het PF verdwijnt evenals de instroomtoets.

Verdwijnen van de instroomtoets maakt het van belang dat de prikkel richting schoolbesturen om wachtgelduitgaven te voorkomen, sterk genoeg is. Daarom wil ik dat besturen minstens 50% van deze uitgaven voor eigen rekening nemen. Over het precieze percentage zal ik nog overleg met de besturenorganisaties voeren.

Verdwijnen van de verplichte aansluiting met het PF betekent een aanzienlijk stap vooruit als het gaat om het terugdringen van de regellast (het PF heeft een dik reglement; zie ook par.2) en het verschaffen van meer vrijheid van handelen aan de schoolbesturen.

Het model van normatief verevenen moet gaan gelden voor nieuwe instroom. De bestaande wachtgeldgevallen op het moment van invoeren blijven onderling verevend worden, met uitzondering van de vermijdbare gevallen, de negatief getoetsten; deze blijven voor rekening van het veroorzakende bestuur komen. Cfi zal voor de uitvoering zorgdragen, waardoor de instellingen een minimum aan uitvoeringslast krijgen.

Tenslotte is het voorgestelde model ook nog flexibel. De verhouding tussen het collectief en individueel te dragen deel van de wachtgelduitgaven kan aangepast worden aan nieuwe ontwikkelingen. Als bijvoorbeeld de sector VO toe is aan een grotere financiële verantwoordelijkheid, kan het individueel te dragen deel naar boven worden bijgesteld en het collectief te dragen deel naar beneden.

Nogmaals wil ik hier wijzen op de situatie in de marktsector, waar verreweg het grootste deel van de werkloosheidsuitkeringen collectief wordt verevend. Het door mij nagestreefde model van normatief verevenen gaat verder dan wat in de marktsector gebeurt, al is de situatie in de marktsector niet geheel vergelijkbaar.

5. draagvlak

besturenorganisaties

In de daarvoor bestemde gremia ben ik al langer in gesprek met besturenorganisaties over de manier van decentralisatie van de wachtgelduitgaven. Daarbij is mij gebleken dat de meningen sterk uiteenlopen. Een aantal besturenorganisaties steunt het door mij nagestreefde model van normatief verevenen, maar stelt daarbij wel enkele voorwaarden. Zij willen mee overleggen over het gedeelte van de wachtgelduitgaven dat collectief wordt verevend en het deel dat de individuele instelling moet betalen. De randvoorwaarde bij dat overleg is uiteraard dat minstens 50% van de uitgaven voor rekening van de schoolbesturen zelf komt. Ook willen zij overleg met OCenW over de invloed op de hoogte van de wachtgelduitgaven van ontwikkelingen zoals rijksbeleid en de consequenties die daaraan moeten worden verbonden voor de wachtgeldvergoeding. Aan die voorwaarden kan ik tegemoetkomen. Enkele besturenorganisaties zijn tegen; zij zijn beducht voor de financiële risico's, vooral in relatie tot andere ontwikkelingen gericht op autonomievergroting en de daarbij behorende financiële risico's. Eén besturenorganisatie, de Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS), kan zich vinden in de voorstellen als zodanig, maar stelt als voorwaarde voor steun dat het zelfstandig wachtgeldbeleid, dat nog bestaat voor de besturen van de VGS, blijft bestaan (zie hiervoor ook par.6). Ook de vereniging van schoolleiders in het voortgezet onderwijs kan zich in de plannen vinden, met dezelfde voorwaarden als de besturenorganisaties die mijn plannen steunen.

Per saldo is het draagvlak bij de besturenorganisaties voldoende. Zij vertegenwoordigen een duidelijke meerderheid van de schoolbesturen. De steun van de vereniging van schoolleiders vind ik extra belang hebben, omdat zij degenen zijn die verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse gang van zaken bij de scholen. Ik vind dat ik de steun moet honoreren en doorgaan op de weg die het kabinet is ingeslagen.

vakbonden

Ook met vakbonden is in de daarvoor bestemde overlegorganen diverse malen gesproken over decentralisatie van wachtgelduitgaven. De bonden geven de voorkeur aan het alternatieve model dat het Participatiefonds heeft geopperd; op dit model ga ik in par.6 nader in. Mocht desondanks het model van normatief verevenen worden ingevoerd, dan pleiten de bonden voor introductie van de preventieve ontslagtoets zoals die voor het bedrijfsleven geldt. Zij willen dat als vervanging voor de nu bestaande instroomtoets, als extra ontslagbescherming voor het onderwijspersoneel.

Aangezien ik van mening ben dat het alternatief van het PF geen reëel alternatief is en het model van normatief verevenen naar mijn mening voldoende prikkel bevat om wachtgelduitgaven te voorkomen, houd ik vast aan de door mij ingeslagen weg.

Decentralisatie van de wachtgelduitgaven betreft een bekostigingsonderwerp, waarover geen overeenstemming met de vakbonden is vereist. Rechten van individuele werknemers zijn immers niet in het geding. De werknemersorganisaties erkennen dat bij dit onderwerp hun formele instemming niet vereist is.

Twee bonden, ACOP en CMHF, waren overigens ook al tegen het voornemen de bovenwettelijke wachtgelduitgaven te decentraliseren, zoals dat is opgenomen in het wetsvoorstel (27744) waarnaar ik in het begin van deze brief heb verwezen.

6. *brief van het Participatiefonds*

Het bestuur van het Participatiefonds heeft mij een brief geschreven over mijn voornemen tot decentralisatie van de wachtgelduitgaven. Dit maakt het proces niet doorzichtiger: het bestuur schrijft mij namens werkgevers en werknemers (die samen het bestuur van het PF vormen) zo'n brief, terwijl ik over hetzelfde onderwerp in overleg ben met werkgevers en werknemers afzonderlijk in de daarvoor bestemde gremia (zie ook par.5). In mijn antwoord aan het PF heb ik dit punt ook aangeroerd. Uiteraard zal ik wel overleg met het PF voeren over de uitvoeringsconsequenties van mijn plannen. Dat heb ik eerder al toegezegd in een brief die ik in januari 2003 naar het PF heb gestuurd.

In zijn brief oppert het PF een alternatief voor normatief verevenen. Geen van de besturenorganisaties is overigens in het overlegtraject met dit alternatief gekomen. Het betreft een model waarbij schoolbesturen verplicht aangesloten blijven bij het PF. Zij kunnen kiezen tussen 100% eigen risico, of een tussenvariant met deels eigen risico, deels verevening, of 100% verevening. Naarmate het eigen risico kleiner is, is de premie hoger en omgekeerd.

Dit voorstel oogt op het eerste gezicht aantrekkelijk; het gaat om een keuzemenu en iedereen krijgt wat hij wil. Naar mijn mening kan het model evenwel niet werken. Er zal risicoselectie optreden en wel op de volgende manier. Schoolbesturen met een laag wachtgeldrisico zullen kiezen voor eigen risicodragerschap. Besturen met een matig risico zullen de tussenvariant kiezen, die sterk lijkt op normatief verevenen. Dan blijven besturen met een hoog risico over. De premie die deze besturen aan het PF moeten betalen zal evenwel erg hoog worden, omdat het gaat om een verzameling besturen met hoge wachtgelduitgaven. Hierdoor gebeurt wat een systeem van normatief verevenen, dat voor alle scholen geldt, wil voorkomen: een te hoge rekening bij een beperkt aantal schoolbesturen (zie ook de passage over de financiële risico's in par.3). Dit maakt het systeem onwerkbaar; het is daarmee geen reëel alternatief.

Mij is overigens ook geen vergelijkbaar systeem bekend dat elders functioneert, noch in de marktsector noch in de collectieve sector. Daarnaast betekent het PF-voorstel dat de beoogde administratieve lastenverlichting niet wordt gerealiseerd.

Het voorstel van het PF lijkt veel op een eerder ingeslagen weg, namelijk die van het zelfstandig wachtgeldbeleid (ZWB). In 1997 is het PF met ZWB begonnen, waarbij besturen ervoor konden kiezen eigen risicodragers te worden. Al weer twee jaar later heeft het PF aangekondigd te stoppen met ZWB vanwege het optreden van risicoselectie: vooral instellingen met een gering wachtgeldrisico kozen voor ZWB. Deze gang van zaken sterkt mij in mijn opvatting dat het nu door het PF voorgestelde keuzemenu geen reëel alternatief is.

Overigens heeft het PF begin 2001 een overeenkomst gesloten met een klein aantal besturen op reformatorische grondslag en met de Stichting Beheersing Wachtgeldvolume Gereformeerd Schoolonderwijs waarbij voor deze beperkte groep besturen het zelfstandig wachtgeldbeleid is voortgezet. Het gaat om een overeenkomst voor onbepaalde tijd, tenzij regelgeving voortzetting ervan onmogelijk maakt. Omdat nu decentralisatie van alle wachtgelduitgaven zal plaatsvinden, ben ik in overleg getreden met de Vereniging Gereformeerd Schoolonderwijs, de vertegenwoordiger van genoemde besturen over hoe nu verder te gaan. Ik zal u over de uitkomst van dit overleg informeren.

7. *uitvoerbaarheid*

Zowel Cfi als Uww/Uszo heeft een uitvoeringstoets over de kabinetsvoorstellen uitgebracht. De conclusie van beide toetsen is dat de voorstellen uitvoerbaar zijn. De uitvoerbaarheid van de voorstellen heeft veel aandacht gekregen, wat de nodige tijd heeft gekost.

8. *nota van wijziging*

U zult begrijpen dat de hierboven geschetste ontwikkelingen ertoe leiden dat de aangekondigde nota van wijziging vertraging heeft opgelopen. De planning is er nu op gericht de nota van wijziging uiterlijk in juni 2004 bij de Tweede Kamer in te dienen.

9. *tenslotte*

Tenslotte wil ik hier herhalen dat ik ervan overtuigd ben dat het model van normatief verevenen zoals mij dat voor ogen staat, een goede manier is om de wachtgelduitgaven in het voortgezet onderwijs te decentraliseren. De BVE-sector kent een vergelijkbaar model, dat goed functioneert. BVE-instellingen doen hun uiterste best om wachtgelduitgaven te voorkomen; afschaffen van de instroomtoets heeft er niet toe geleid dat het aantal wachtgelders is gestegen. BVE-instellingen gaan bewuster dan voorheen om met het onderwerp en ervaren het model van normatief verevenen als een vergroting van hun vrijheid van handelen.

10. *stand van zaken vervangingsuitgaven en werkloosheidsuitgaven primair onderwijs*

Het beoogde tijdpad voor decentralisatie van vervangingsuitgaven en werkloosheidsuitgaven in het primair onderwijs, zoals geschetst in de voortgangsrapportage ADR van december 2002, is herzien. Ik ben van mening dat decentralisatie van vervangingsuitgaven en werkloosheidsuitgaven in het primair onderwijs pas verantwoord plaats kan vinden na de invoering van lumpsum (beoogde invoering lumpsum 1-8-2006). Belangrijkste reden hiervoor is dat niet alle financiële risico's tegelijk bij de scholen moeten worden neergelegd.

De bedoeling is begin 2004 een projectgroep in te stellen die een aantal varianten gaat verkennen met als uiteindelijke doel decentralisatie van de vervangings- en wachtgelduitgaven PO. Gelet op de wenselijkheid om de onderwijsorganisaties in een vroegtijdig stadium bij de beleidsontwikkeling te betrekken wordt het projectplan besproken in de Stuurgroep Autonomie en Deregulering PO en wordt de onderwijsorganisaties verzocht deel te nemen aan werkgroepen binnen het project. Daarnaast wordt het Vervangings- en Participatiefonds betrokken bij het project.

Zodra er meer zicht is op mogelijke varianten en hun uitvoeringsconsequenties zal ik de Tweede Kamer nader informeren.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)