

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2020/21

35 400 Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met beëindiging van de verplichte aansluiting bij een rechtspersoon in verband met kosten van vervanging en in verband met wijziging van de wijze waarop de werkloosheidsuitkeringen worden verevend (beëindiging vervangingsfonds en modernisering participatiefonds)

Nr. xxx Nota naar aanleiding van het verslag

Ontvangen

Inhoudsopgave

1. Inleiding

2. Het Vervangingsfonds

Aanleiding wetswijziging

Flankerende Maatregelen

Ad a: ERD-schap

Ad b: Ziekteverzuim

Ad c: Tijdelijke vangnet

Inwerkingtreding

3. Het Participatiefonds

Aanleiding wetswijziging Pf

Kern van de wetswijziging

Inwerkingtreding

4. Financiële gevolgen

5. Internetconsultatie

6. Algemene Rekenkamer

7. Caribisch Nederland

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie, de CDA-fractie, de GroenLinks-fractie en de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ik dank de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de in het verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. In de hiernavolgende tekst zal ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op die vragen en opmerkingen ingaan. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar het de leesbaarheid van deze nota naar aanleiding van het verslag ten goede komt is de beantwoording van vragen van verschillende fracties samengenomen. Voor de goede leesbaarheid van de beantwoording zijn de gestelde vragen cursief weergegeven.

2. Het Vervangingsfonds

Aanleiding wetswijziging

De leden van de VVD-fractie lezen dat er in 2013 een belangrijkste stap is gezet door besturen in het po¹ jaarlijks de mogelijkheid te geven om te kiezen voor een vorm van eigenrisicodragerschap (hierna: ERD-schap). Wat waren de gevolgen voor besturen die hiervoor kozen? Waren deze besturen uiteindelijk tevreden met deze keuze, zo vragen deze leden.

De gevolgen voor ERD-besturen zijn dat alle vervangingskosten vanwege ziekte door het bestuur zelf gedragen worden. Aangezien er geen reguliere vervangingspremie meer betaald wordt aan het Vervangingsfonds, vallen er middelen vrij om de vervangingskosten als bestuur of school te betalen. Het daarbij realiseren van een lager verzuim, betekent minder vervangingskosten waardoor middelen vrijkomen voor het primair proces. De hoogte van het ziekteverzuimpercentage van het schoolbestuur speelt daarmee vaak een rol bij de beslissing om ERD-er te worden.

De groep van ERD-besturen had in 2019 een gemiddeld ziekteverzuim dat 1,2 procentpunt lager lag dan de groep van schoolbesturen die de vervangingskosten nog declareren bij het fonds (5,7 procent versus 6,9 procent). De besturen die vanaf 2013 kiezen voor volledig ERD of een variant daarop, blijven allemaal bij deze keuze. Het komt niet voor dat een bestuur dat kiest voor een vorm van ERD terugkeert naar een reguliere, volledige aansluiting bij het Vf. Hieruit kan worden afgeleid dat deze besturen in het algemeen tevreden zijn met de gemaakte keuze. In 2014 had ongeveer 15 procent van de besturen hiervoor gekozen. Per 1 januari 2020 is dit gestegen naar 65 procent.² Dit betreft ruim 80 procent van zowel de scholen als het aantal fte in de sector primair onderwijs. Voor 35 procent van de besturen vervult het Vf thans nog steeds een functie. De verwachting is dat dit aandeel verder afneemt.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of kan worden aangegeven of het vooral de grotere schoolbesturen waren die al hadden besloten de risico's van vervanging zelf te gaan dragen, of dat sinds 2013 ook kleine schoolbesturen en eenpitters dit hebben gedaan.

De huidige samenstelling (per 1 januari 2020) van de 529 besturen die de vervangingsrisico's volledig zelf dragen, is gevarieerd qua bestuursomvang. Vanaf 2016 heeft het Vf de voorwaarden dusdanig verruimd dat alle schoolbesturen de mogelijkheid hebben om te kiezen voor ERD. Het effect daarvan is dat ook het aantal éénpitters en kleine schoolbesturen³ dat kiest voor ERD per 1 januari 2020 uitkomt op 175 (27 procent) éénpitters en 174 (33 procent) kleine schoolbesturen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het merendeel van de kleine schoolbesturen de vervangingskosten nu nog regulier declareert bij het Vf. Dit in tegenstelling tot de middelgrote en grotere besturen.

Deze leden vragen de regering of bij de geschetste indicatoren voor daadwerkelijke inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook specifiek wordt gekeken naar de positie van de kleine schoolbesturen en eenpitters. Zo ja, op welke wijze? Zo nee waarom niet?

Ja, de regering heeft dit in beeld en volgt het nauwgezet. Dit geldt voor alle besturen die ongeacht de omvang momenteel nog volledig aangesloten zijn bij het Vf. Hiervoor wordt berekend wat de financiële gevolgen zouden zijn als het Vf stopt. Dit betreft specifiek de groep besturen die momenteel in een bepaald jaar meer vergoedingen voor gemaakte vervangingskosten ontvangt van het Vf dan aan premie wordt betaald. De besturen in deze groep zouden er, wanneer het Vf zou stoppen, nu netto op achteruitgaan. In deze groep zitten verhoudingsgewijs veel éénpitters en kleine schoolbesturen. Deze besturen zijn ook oververtegenwoordigd in de groep die nog regulier bij het Vf vervangingskosten declareren. De omvang van de mogelijke netto wegval aan vergoedingen is doorgaans

¹ Po: primair onderwijs

² Onder ERD wordt hier ook verstaan de 72 besturen die per 1 januari 2020 vrijwillig hebben geopteerd voor één van de vier financiële ERD-varianten. Deze groep omvat 12 procent van de groep van besturen die ERD-er zijn. Ofwel 88 procent, te weten 529 besturen, zijn in 2020 volledig ERD-er. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemoedsbezwaarden zijn niet in deze aantallen meegenomen.

³ Besturen die bevoegd gezag zijn van tussen de twee en tien scholen.

wel relatief beperkt ten opzichte van de lumpsumbekostiging van het betreffende bestuur. Door hier kengetallen ten aanzien van de financiële positie aan toe te voegen, wordt een beeld verkregen in hoeverre deze besturen naar verwachting in staat zouden zijn om met de gevolgen van afschaffing van het Vf om te gaan. Op deze manier kan de potentiële doelgroep voor een eventueel noodzakelijk tijdelijk financieel vangnet tijdig in kaart worden gebracht. In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat de noodzaak, inrichting en voorwaarden van een eventueel vangnet pas goed in beeld kunnen worden gebracht wanneer duidelijk wordt wanneer de vereveningstaak van het Vf stopt. Met sociale partners is afgesproken dat tussen de bepaling van dit tijdstip en de inwerkingtreding daarvan ten minste een vol kalenderjaar zit. Dit geeft de regering voldoende gelegenheid na overleg met sociale partners, te beslissen over een vangnet.

Deze leden lezen dat deze indicatoren al sinds 2018 gevolgd worden en vragen de regering of kan worden aangegeven wat de ervaringen tot nu toe zijn en of er mogelijk knelpunten kunnen worden signaleerd.

Er worden twee sets aan indicatoren door de regering en de sociale partners gevolgd. De eerste set richt zich met name op de bedrijfs-economische ontwikkeling van het Vf. Het gaat hier bijvoorbeeld om de ontwikkeling van het aantal volledig aangesloten besturen en het volume aan vergoedingen van vervangingskosten, de verhouding van de uitvoeringskosten ten opzichte van dit volume en de premieontwikkeling. De tweede set richt zich op de mogelijke financiële gevolgen als het fonds stopt voor besturen die momenteel nog regulier declareren. Voor beide sets geldt dat ze inzicht geven voor de besluitvorming over de uiteindelijke afschaffing van het Vf. Maar ook laten de sets zien dat het arbitrair is om objectieve grenswaarden aan de indicatoren te verbinden. Het is daarmee meer een aangelegenheid geworden van een redelijke afweging op basis van alle verschillende indicatoren in samenhang.

Gezien de huidige stand van de diverse indicatoren komt wat de regering betreft een dergelijk besluit steeds dichterbij. Dit in goed overleg met de sociale partners en het bestuur van het Vf. Dit hangt samen met de hiervoor beschreven ontwikkeling dat steeds meer besturen inmiddels hebben gekozen voor volledig ERD-schap (57 procent) of een financiële ERD-variant (8 procent). De brutoloonsum van de nog bij het fonds regulier aangesloten besturen bedraagt per 1 januari 2020 circa één vijfde deel van de totale brutoloonsum in de sector. Deze loonsum is de grondslag waarover het Vf de premie heft. Het volume van het fonds, qua inkomsten en uitgaven, wordt steeds kleiner. Het moment van opheffing komt daarmee steeds dichterbij.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij kan toelichten wat de status is van de indicatoren voor beëindiging van de wettelijke vereveningstaak van het Vf. In hoeverre zijn alle besturen en scholen op dit moment in het po in staat om zonder Vf te voorzien in de kosten van vervanging?

De status van de indicatoren is dat het beeld dat ze tezamen opleveren, de input vormt voor de uitvoering van de afspraak van de regering met de sociale partners om de wettelijke vereveningstaak van het Vf, en daarmee verplichte aansluiting van schoolbesturen, af te schaffen. De omvang van de netto wegval aan vergoedingen voor nog regulier declarerende besturen is beperkt. Op basis van de premie- en vergoedingsgegevens 2019 zouden er van de 324 besturen die nog regulier declareren bij het Vf, er 240 besturen (75 procent) géén nadeel hebben. Zij hebben in 2019 meer premie afgedragen dan vergoeding ontvangen. Van de resterende besturen die er financieel op achteruit zouden gaan omdat zij meer vergoeding ontvangen dan premie afdragen, zouden er 32 besturen (10 procent) meer dan 1 procent van de personele lumpsumvergoeding op achteruit zijn gegaan. Gerelateerd aan eerdere jaren neemt dit aandeel gestaag af. In 2016, de start van de meting, zouden er van dezelfde groep nog 92 besturen (ruim 28 procent) meer dan 1 procent op zijn achteruitgegaan. Hierbij is ook van belang vast te stellen dat de groep besturen met de grootste achteruitgang, jaarlijks wisselt. Het is een 'volatief' bestand. Dit geeft aan dat bij de in-

en uitvoering van een eventueel vangnet, sprake zal moeten zijn van maatwerk. Zoals hiervoor aangegeven zal, zodra de tijd daar rijp voor is, dit na goed overleg met sociale partners plaatsvinden.

De regering is van mening dat met een dergelijk vangnet het voor ieder schoolbestuur, groot of klein, verantwoord is de overgang te maken naar het zelf dragen van de risico's van vervangingskosten. Dit in combinatie met inspanningen van de regering en de sector om de kwaliteit van het (strategisch) HRM-beleid te verbeteren. Onder HRM-beleid wordt in dit verband verstaan: voldoende aandacht voor een preventief ziekteverzuimbeleid en goede begeleiding bij verzuim.

Flankerende Maatregelen

Ad a: ERD-schap

De leden van de VVD-fractie lezen dat er extra aandacht komt voor kleinere schoolbesturen en besturen met een over het algemeen laag ziekteverzuim, zij worden begeleid en geadviseerd. Kan de regering nader ingaan op wat deze begeleiding en advisering inhoudt, zo vragen deze leden.

Allereerst merkt de regering op dat, ook blijkt de memorie van toelichting, schoolbesturen met juist een relatief hoog gemiddeld jaarlijks verzuimpercentage (> 6%) een gericht aanbod van het Vf hebben gekregen. Dit ongeacht hun status van wel of geen ERD-er. Afgelopen maanden zijn deze besturen hierover benaderd. In totaal bleken 350 schoolbesturen een ziekteverzuim van 6% of meer te hebben. Deze schoolbesturen hebben een aanbod gekregen van het Vf om het volledige programma Plan V uit te voeren op hun scholen. Hiervan maken momenteel 85 besturen gebruik en nog eens een 20-tal besturen overwegen dit na de vakantieperiode op te starten. Daarnaast zijn er tientallen schoolbesturen die onderdelen van het programma uitvoeren. Met name de delen waarvan zij denken dat dat het meest toegevoegde waarde biedt. Hierbij kan worden gedacht aan de onderdelen "Gezonde werkdruk; Daar word je beter van" en diverse onderdelen uit het totale Plan V pakket.

Ad b: Ziekteverzuim

De leden van de VVD-fractie lezen dat er succesvolle resultaten behaald zijn met de projecten Plan V(erzuim) en Plan V(erzuim)+, waarbij tijdens het Plan V(erzuim)+ 333 schoolbesturen actief zijn benaderd voor deelname. Hoeveel besturen deden uiteindelijk mee?

Met het oog op de toekomstige beëindiging van de vereveningstaak van Vf was inderdaad de inspanning via het project Plan V(erzuim) in de periode 2016-2018 erop gericht om schoolbesturen met een hoog ziekteverzuimpercentage te ondersteunen in de terugdringing daarvan. Vanaf 2019 is dit geïntensiveerd onder het Plan V(erzuim)+. Dit vanuit de wetenschap dat terugdringing van het verzuim ook betekent dat er minder vervangen hoeft te worden. Zoals hiervoor is aangegeven doen er 85 schoolbesturen definitief mee en zijn er nog 20 die dit overwegen. Daarnaast zijn er tientallen schoolbesturen die onderdelen van het programma inzetten om het verzuim te bestrijden. Er is momenteel ook een groep van zo'n 100 schoolbesturen die geen gebruik maken van het ondersteuningsaanbod van Vf. De reden die het Vf regelmatig hoort, is dat deze besturen aangeven zonder ondersteuning van het Vf te kunnen. Besturen kunnen dat omdat er geen sprake is van een verplichting om gebruik te maken van het ondersteuningsaanbod van het fonds.

Wat is een reden voor een schoolbestuur om niet deel te nemen aan dit project, aangezien het logischer zou zijn dat zij alles op alles zetten om ziekteverzuim tegen te gaan?

Hier zijn volgens informatie van het Vf, twee hoofdredenen aan te voeren. Kleinere schoolbesturen vinden het gehele ondersteuningsprogramma te zwaar om op in te zetten. Men hikt daar aan tegen de eigen inspanning in relatie tot een al ervaren hoge werkdruk. Bij de grotere schoolbesturen is de tendens dat zij vinden dat zij het zelf kunnen oplossen zonder ondersteuning van het Vf of dat het door tijdgebrek geen prioriteit heeft. Mede hierdoor kiest men er niet voor het gehele programma te volgen, maar de onderdelen eruit te halen die men als eerste wil aanpakken. Een dergelijke maatwerk aanpak is ook mogelijk. Voor het ondersteuningsaanbod geldt overigens dat schoolbesturen zelf de afweging maken of zij hiervan geheel, gedeeltelijk of géén gebruik maken.

Wat betekent het plan V(erzuim)+ voor de werkdrukverlaging van docenten, zo vragen deze leden. Ook de leden van de SP-fractie vragen de regering op welke wijze het project Plan V(erzuim)+ inzet op het voorkomen van burn-outklachten in het po, aangezien een op de vier leraren lijdt aan dit soort klachten.⁴ Kan de regering dit nader toelichten? Het plan V(erzuim)+ is gericht op de vermindering van ziekteverzuim. Lager verzuim leidt uiteraard tot minder werkdruk. Immers, afwezige collega's leiden, zeker bij het ontbreken van vervanging, tot een hogere werkdruk. Naast Plan V heeft het Vf ook een specifiek project wat op de werkdruk inzoomt: *Gezonde werkdruk, daar word je beter van!* Hierbij is aandacht voor de organisatie binnen teams om de werkdruk te verlagen en de individuele teamleden beter grip te laten krijgen op hun workload. Het aanbod uit dit project is een onderdeel van Plan V, maar kan ook als losse module door schoolbesturen worden gebruikt.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er flankerende maatregelen worden getroffen om de transitie van het Vf goed op te vangen. Een deel van die maatregelen gaat over de aanpak van hoog ziekteverzuim. Hierbij heeft de regering het over het project Plan V(erzuim)+, voor een ondersteuningsaanbod voor alle schoolbesturen met een aanhoudend hoog tot zeer hoog gemiddeld jaarlijks ziekteverzuim (>6%). Deze leden vragen hoeveel schoolbesturen een dergelijk hoog ziekteverzuim hebben. Heeft de regering daar cijfers van?

Het ziekteverzuim in het po wordt jaarlijks onderzocht door DUO. Er worden door DUO verzuimraten berekend die zijn terug te vinden op DUO open onderwijsdata⁵. In 2018 blijkt uit de gegevens van dit onderzoek dat er 387 besturen een ziekteverzuim hoger dan 6% hadden. In 2019 is dit aantal 351. Dit spoort met het beeld van het Vf. Begin 2019 is op basis van de verzuimcijfers 2017/2018 door het Vf een analyse gemaakt. Daarbij is geconstateerd dat circa 350 schoolbesturen een ziekteverzuimpercentage hoger dan 6 procent hebben.

Wat verstaat de regering onder aanhoudend hoog tot zeer hoog ziekteverzuim? Het Vf heeft in het kader van Plan V+ hiervoor de definitie gehanteerd: hoger dan 6 procent in twee opeenvolgende jaren bij een schoolbestuur. Het Vf heeft hiermee gekozen voor een ambitieuze definitie want zoals gezegd is het genoemde percentage het gemiddelde ziekteverzuim in de sector. De regering steunt deze definitie gezien het belang van de vermindering van de werkdruk in het onderwijs. Het ziekteverzuim hangt daar voor een deel mee samen. Ook de constatering dat bij minder ziekteverzuim, minder vervanging en dus leerkrachten nodig zijn is belangrijk in het licht van het lerarentekort. Overigens is op dit moment lastig in te schatten hoe het ziekteverzuim zich ten gevolge van het coronavirus (in 2020) en in daaropvolgende jaren zich ontwikkelt.

Zijn er bepaalde kenmerken te herkennen onder deze groep schoolbesturen?

⁴ Volkskrant, 23 mei 2017, '1 op 5 basisschoolleraars ervaart burn-outklachten - klopt dit wel?', <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/1-op-5-basisschoolleraars-ervaart-burn-outklachten-klopt-dit-wel~b5a7e37d/>

⁵ <https://www.duo.nl/open Onderwijsdata/publicaties/verzuim-personeel-po-vo/verzuim-personeel.jsp>

Nee hier zijn geen specifieke kenmerken bekend. Het komt ook in alle geledingen van de sector voor. Kleine schoolbesturen, grote(re) besturen, ERD-ers en volledig aangesloten besturen bij het Vf. Als er dieper wordt gekeken zijn er wel een aantal kenmerken zichtbaar. Dat valt dan in de categorie leiderschap, aandacht voor HRM (zowel op bestuursniveau als op schoolniveau) en de professionaliteit van de HRM-functie. Indien vanuit deze invalshoeken op bestuurs- én schoolniveau gericht verzuimbeleid wordt gevoerd dan blijkt in de praktijk dat het ziekteverzuim kan worden teruggedrongen. Dit vergt wel een continue inspanning.

Dat het terugdringen van het verzuim loont in termen van arbeidssatisfactie en de omvang van de behoefte aan vervangend onderwijspersoneel is evident. Het Vf heeft berekend dat 1 procentpunt minder ziekteverzuim op jaarbasis leidt tot een verminderde behoefte van ruim 1.000 fte vervanging. Ook in de context van het actuele personeelstekort in het po, is dit dus een effectieve maatregel. Dit blijkt ook uit de aanpak van de tekorten in de G5 via de noodplannen en de daarover gesloten convenanten tussen schoolbesturen, opleidingen, gemeenten en Rijk (juli 2020). In de gemeenten Rotterdam, Den Haag en Almere wordt onder andere ingezet op het terugdringen van het ziekteverzuimpercentage.

Voornoemde leden hebben ook vragen over de BGZ-diensten⁶ die vallen onder de niet-wettelijke activiteiten van het Vf. Klopt het dat de leden lezen dat de toekomst van de ondersteuning van de BGZ op stelselniveau voor het primair onderwijs nog afhankelijk is van het overleg tussen het bestuur en sociale partners? Kan het dus zijn dat deze sectorale BGZ-taak niet behouden blijft na de beëindiging van het Vf?

De BGZ-ondersteuning wordt momenteel uitgevoerd door Vf als aanvullend beleid bij de wettelijke vereveningstaak. Vanwege de voorgestelde beëindiging van de wettelijke vereveningstaak van Vf, dient ook bezien te worden of en zo ja, op welke wijze de landelijke ondersteuning op het gebied van BGZ kan worden voortgezet. In 2016 zijn de betreffende subsidiemiddelen van OCW toegevoegd aan de lumpsumvergoeding van de schoolbesturen. Het is aan de schoolbesturen en de sector zelf om te beslissen over de inzet van deze middelen. Zo kunnen de sociale partners ervoor kiezen de BGZ-ondersteuning op stelselniveau in te richten op basis van een meerjarige cao-afspraken. In het voortgezet onderwijs is voor deze optie gekozen na de beëindiging van de wettelijke waarborgtaak door het Vf voor deze sector. De BGZ-ondersteuning is toen via een specifieke, voor dit doel opgestelde meerjarige cao ingericht op sectorniveau en ondergebracht bij een landelijke organisatie. Dit is het arbeidsmarktfonds *Voortgezet onderwijs in ontwikkeling* (Voion). Stichting Voion is opgericht en wordt bestuurd door de sociale partners in het vo. De mogelijkheid om dit op een overeenkomstige wijze tussen sociale partners af te spreken, is er ook voor het primair onderwijs. Het is aan hen om daarbij te bepalen hoe een eventuele landelijke ondersteuningsvoorziening wordt georganiseerd. Hierbij ligt het voor de hand het behoud van expertise en het voorkomen van versnippering van middelen te betrekken.

Sociale partners kunnen dus op basis van een cao-afspraken de BGZ-taak landelijk organiseren/inkopen en financieren. Er dient dan een aanbesteding plaats te vinden van de werkzaamheden met inachtneming van de Aanbestedingswet 2012 teneinde een gelijk speelveld te creëren voor geïnteresseerde ondernemers.

Het Vf kan, naast de zbo-taken, de BGZ als niet-wettelijke taak uitvoeren indien zij zich inschrijven voor de aanbesteding en aan het fonds de aanbesteding wordt gegund. De Kaderwet zbo's biedt deze mogelijkheid. Het Vf moet dan wel een integrale kostprijs offeren en een mogelijk (economisch) voordeel door zbo-taken moet geneutraliseerd worden. Een gescheiden boekhouding, waarbij publieke geldstromen en private geldstromen herkenbaar zijn, is dan ook noodzakelijk.

Indien sociale partners hierover geen afspraken kunnen of wensen te maken dan kan inderdaad de uiterste consequentie zijn dat er op landelijk niveau geen voorziening

⁶ BGZ: Bedrijfsgezondheidszorg

overblijft voor de ondersteuning van BGZ. De door het Vf verzorgde voorziening vervalt dan.

Is het een mogelijkheid om deze belangrijke taak, namelijk de ondersteuning en advisering van schoolbesturen bij het organiseren van de bedrijfsgezondheid, onder te brengen in het Pf?

Ja, dat is in principe mogelijk indien de wetgever dit noodzakelijk acht. De regering vindt het echter ten principale ongewenst deze mogelijkheid op verplichtende wijze af te dwingen door het opnemen van de BGZ als nieuwe wettelijke taak van het Pf. Dit gaat in tegen de verdeling van de verantwoordelijkheden ten aanzien van het personeelsbeleid tussen de sector en de rijksoverheid. De schoolbesturen, in hun rol als werkgever, zijn hiervoor zelf verantwoordelijk en hebben daarvoor ook het instrumentarium.

De regering merkt daarbij op dat sociale partners via de sectorcao daarover afspraken kunnen maken. Dit, zoals hiervoor al is opgemerkt, in navolging van de afspraken die gemaakt zijn in de speciaal daarvoor gemaakte meerjarige cao-afpraak in het voortgezet onderwijs.

Overigens blijft de advisering over personeelsbeleid in het kader van voorkomen van werkloosheid en het re-integratiebeleid, gehandhaafd bij het Pf. De advisering rond arbeidsomstandigheden, ziekteverzuimbeleid en re-integratie vanuit ziekte was sinds de oprichting in 1992 gekoppeld aan de waarborgtaak van het Vf. Echter nooit als wettelijke taak maar als flankerend beleid. Hiervoor kon de minister van OCW subsidie verstrekken. Dit gebeurde ook tot 2016. Vanaf dat moment zijn de subsidiemiddelen toegevoegd aan de lumpsumbekostiging.

Voornoemde leden vragen of de regering overwogen heeft om dit wettelijk mogelijk te maken door het toe te voegen aan dit wetsvoorstel. Zo niet, waarom niet?

De regering heeft dit overwogen. De regering is echter van mening dat de huidige BGZ-taak - die nimmer een wettelijke status heeft gehad - ten principale niet als wettelijke taak van het Pf in onderhavige wetswijziging moet worden vastgelegd. De BGZ is primair de verantwoordelijkheid van de sector zelf en moet niet van overheidswege worden opgelegd. Dit past niet meer in de huidige gedecentraliseerde verhoudingen waarin werkgevers zelf verantwoordelijk zijn voor de personeelsvoorziening en de financiële huishouding. De sociale partners in het primair onderwijs hebben de mogelijkheid om dit bij wijze van zelfbinding zelf opnieuw in te richten en nader te regelen bij cao.

Kan blijvende ondersteuning en advisering in het organiseren van bedrijfsgezondheid ziekteverzuim niet verder verlagen en dus vervangingskosten terugdringen?

De regering ziet hier zeker een belang voor de sector po. Dit moge blijken uit het feit dat sinds de oprichting van het door sociale partners bestuurde Vf, de BGZ-taken zijn gesubsidieerd. Aanvankelijk vanuit het rijk. Vanaf 2016 zijn de middelen hiervoor ondergebracht in de lumpsumvergoeding en beslist de sector zelf over de inzet van de gelden. Een dergelijke voorziening kan bijdragen aan het verlagen van het ziekteverzuim en dus de vermindering van vervangingskosten.

Vanaf 2014 heeft het Vf een intensievere aanpak gehanteerd in de bestrijding van het ziekteverzuim. Dat heeft in de loop der jaren mede geleid tot enkele tienden procenten vermindering van het ziekteverzuim sector breed. Het resultaat van Plan V bij de deelnemende schoolbesturen was een daling van het ziekteverzuim met 1,8 procent. Het Vf acht het haalbaar dat een blijvende aandacht en begeleiding van de sector kan leiden tot een ziekteverzuim van 5,5 procent sectorbreed. Zoals gezegd is het aan de sociale partners en de schoolbesturen, die per slot van rekening de voorziening met hun bijdrage in stand houden, om straks te beslissen of het Pf nieuwe stijl hierbij een ondersteunende rol vervult.

Zou het Pf daar niet een goede plek voor zijn omdat het voorkomen van werkloosheid en ziekteverzuim, re-integratie van werkzoekenden en zieken enorm met elkaar verweven zijn? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op dit punt.

De regering ziet de verwevenheid van deze activiteiten. Ze liggen allemaal op het gebied van goed personeelsbeleid. Het is echter niet wenselijk, zo meent de regering, om wettelijk te bepalen dat Pf een landelijke ondersteuning van BGZ uit gaat voeren. Daar gaan in de optiek van de regering straks de schoolbesturen zelf over. En daarover kunnen zij als gezamenlijke werkgevers afspraken maken met de werknemers(organisaties).

De regering geeft aan dat het aan de sociale partners is om onder andere de BGZ-diensten op stelselniveau te behouden. Het blijkt echter dat deze wens er al is, zo laat de AOb⁷ weten aan deze leden. De AOb zou graag zien dat de sectorale voorziening voor de BGZ ondergebracht gaat worden in het Pf, aangezien het Vf beëindigd gaat worden. De AOb noemt hiervoor een aantal redenen, waaronder stijgende kosten door het heffen van BTW en andere belasting. Het opnemen van de sectorale voorziening voor BGZ-diensten in het Pf moet echter in de wet worden geregeld. Hoe kijkt de regering hier tegenaan en wat vindt zij van bovenstaande argumenten, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Zoals hierboven geantwoord op vragen van de leden van de Groen Links-fractie is de regering van mening dat de sociale partners zelf de sleutel in handen hebben om tot een goede oplossing te komen waarbij het beoogde doel kan worden bereikt. De bezwaren die de regering heeft tegen het aanmerken van de BGZ-ondersteuning als een nieuwe wettelijke taak van het Pf, is bij de beantwoording van de vragen van de GroenLinks-fractie toegelicht.

Eventuele gevolgen voor de heffing van belastingen zijn daarbij volgend. Ook nu wordt BTW betaald over de diensten die door het Pf worden ingekocht. Of en over welke diensten dan bijvoorbeeld BTW kan worden geheven, hangt af op welke wijze de ondersteuning wordt ingericht en hoe deze wordt aangeboden.

Ad c: Tijdelijk vangnet

De leden van de VVD-fractie lezen dat voor schoolbesturen die voor het uiteindelijke moment van beëindiging hebben gekozen voor ERD-schap, er niet veel verandert als de vereveningstaak van het Vf ophoudt. Wel is het mogelijk dat een groep schoolbesturen, die nog tot op het laatste moment de vervangingskosten regulier declareert bij het fonds, te maken krijgt met gevolgen van het beëindiging van de vereveningstaak van het Vf. Op welke manieren worden deze schoolbesturen aangespoord om nu al te kiezen voor ERD-schap, aangezien een situatie zonder Vf de inzet is van alle betrokken partijen?

Schoolbesturen worden al enige jaren door het Vf benaderd voor een advies over de keuze voor ERD-schap en hebben daarbij de mogelijkheid om in de transitiefase te kiezen voor onderscheiden varianten. Vanaf 2015 zijn circa 400 adviestrajecten uitgevoerd. Daarnaast kunnen de trajecten in het kader van Plan V+ gezien worden als voorbereiding op ERD-schap via op orde brengen van het personeelsbeleid en beheersen van het ziekteverzuim. Tot slot draagt de indiening en behandeling van onderhavige wetswijziging ook bij aan de keuze van schoolbesturen voor ERD. Dit blijkt ook uit de verdere ERD- toename per 1 januari 2020.

Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat deze schoolbesturen, bij beëindiging van het Vf, niet met een financieel probleem komen te zitten?

Het declaratiegedrag en risicoprofiel van de regulier declarerende besturen wordt vanaf 2016 systematisch in kaart gebracht en gevolgd. Grote pieken in netto ontvangen vergoedingen, dus na aftrek van de premie, komen relatief weinig voor. Dergelijke pieken worden doorgaans veroorzaakt door langdurig ziekteverzuim van één of meerdere personeelsleden bij kleine besturen en komen zelden meerdere jaren op rij bij hetzelfde bestuur voor. Voor deze steeds veranderende groep wordt de mogelijkheid van een

⁷ AOb: Algemene Onderwijsbond

tijdelijk financieel vangnet overwogen. Dit bij wijze van maatwerk. Hierbij overweegt de regering, zoals ook opgemerkt in de memorie van toelichting, gebruik te maken van de bestaande wettelijke mogelijkheid van aanvullende personele bekostiging wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden. Deze mogelijkheid is vastgelegd in artikel 123, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 120, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra. Afhankelijk van de financiële context kan een bestuur dat buiten haar toedoen met een piek in uitval wegens ziekte wordt geconfronteerd, een beroep doen op het vangnet. Uiteindelijk zullen schoolbesturen, groot en klein, zelf met de mogelijkheid van dit soort risico's rekening moeten houden. Dit door bijvoorbeeld een financiële voorziening op te bouwen voor dergelijke risico's al dan niet in combinatie met een aanvullende verzuimverzekering, zoals stop-loss verzekering. De middelen die anders bestemd zouden zijn voor de premiebetaling van het Vf, kunnen daarvoor ook worden benut.

Hoe zorgt de regering ervoor dat scholen die al wel de overgang hebben gemaakt, hier ook de voordelen van krijgen?

Tot de voordelen van ERD-schap behoren onder andere minder administratieve lasten en als het ziekteverzuim onder controle is, is het ook financieel voordelig. Voordelig omdat het bestuur en de scholen minder vervangingskosten hebben dan ze zouden kwijt zijn geweest aan de premieafdracht aan het Vf. De meeste van de ERD-besturen genieten deze voordelen al vanaf het moment dat ze hiervoor kozen. Aangezien de besturen dus al voordelen plukken van het ERD-schap, kan niet worden gesteld dat zij voordelen hebben gemist nu met deze wetswijziging de basis wordt gelegd voor de afschaffing van de verplichte aansluiting bij het Vf.

Is de regering het met deze leden eens dat het vreemd is om een tijdelijke voorziening te treffen voor scholen die nog niet kiezen voor een ERD-schap, aangezien de beëindiging van de Vf er al lange tijd aan zit te komen en besturen hierop voorbereidingen kunnen treffen, zo vragen deze leden.

Het doel van afschaffing van het Vf is door de regering in november 2018 met instemming van de sociale partners vastgelegd in de Kamerbrief over de toekomst van de fondsen. De regering constateert dat in aanloop naar de brief maar zeker ook in de periode daarna, het aantal besturen dat nog niet voor ERD heeft gekozen, verder is gedaald. Het volume van het Vf heeft nog maar betrekking op circa 25 procent van de sector (20 procent op de reguliere vervangingskosten en 5 procent op financiële ERD-varianten). De besturen die momenteel nog in het fonds blijven, doen dat vaak omdat ze onzeker zijn over de financiële gevolgen of omdat ze hier niet direct financieel baat bij hebben. Ook deze besturen moeten de stap echter gaan zetten. Daartoe dienen ook de adviestrajecten ter voorbereiding op ERD-schap en Plan V+ van het Vf om deze besturen te begeleiden.

Maar ondanks deze voorbereiding is niet op voorhand uit te sluiten dat er een bestuur buiten zijn toedoen in financiële problemen kan komen door de opheffing van het Vf. En wel zodanig dat dit de voortgang van het onderwijs bedreigt. Indien daar aanwijzingen voor zijn op het moment dat met sociale partners is vastgesteld wanneer de wettelijke verveningstaak ophoudt, zal de regering zorgen voor een beleidsregel van een tijdelijk financieel vangnet voor een aanvullende personele vergoeding op grond van bijzondere omstandigheden. Deze mogelijkheid biedt de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra.

De leden van de D66-fractie lezen dat in het geval het Vf ophoudt te bestaan er mogelijk nog een groep schoolbesturen is die niet zelfstandig in de kosten van vervanging kan voorzien zonder dat de voortgang van het onderwijs in het geding komt. Kan de regering een of meerdere scenario's schetsen van de inrichting, omvang en verantwoordings- en toezichtstructuur van het tijdelijke vangnet?

Onder verwijzing naar wat hierover in de memorie van toelichting wordt gemeld, denkt de regering hierbij aan het volgende.⁸ Zodra een concreet tijdstip voor de beëindiging van de vereveningstaak is vastgesteld, wordt de balans opgemaakt van de groep van schoolbesturen die tot aan dat moment de vervangingskosten nog regulier declareren bij het Vf. Rekening houdend met de kenmerken en omvang van de wegval van de fondsvergoedingen bij deze besturen, wordt dan een beleidsregel opgesteld. Deze beleidsregel is een specifieke invulling van de al bestaande wettelijke mogelijkheid in artikel 123, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 120, tweede lid, van de de Wet op de expertisecentra over de bijzondere bekostiging van personeelskosten vanwege bijzondere omstandigheden. Betrokken schoolbesturen die als direct gevolg van het wegvallen van de vereveningstaak in zodanige financiële problemen komen dat de voortgang van het onderwijs in het geding komt, kunnen een beroep doen op de beleidsregel. Daarbij wordt nagegaan of het betrokken bestuur er voldoende aan heeft gedaan om in aanloop naar de opheffing van het fonds, een dergelijk beroep te voorkomen. De regering staat daarbij een soortgelijke tijdelijke vangnetconstructie voor ogen als waarvoor destijds (2006) is gekozen bij de invoering van de lumpsumbekostiging in het primair onderwijs. Er worden criteria vastgesteld ter beoordeling van de verzoeken. Daarbij wordt in ieder geval gekeken naar de algehele financiële positie van de aanvrager. Hierbij wordt ook gekeken naar aspecten als solvabiliteit en liquiditeit. Eveneens wordt gekeken naar de ontwikkeling van het ziekteverzuim en de oorzaak of oorzaken van de financiële terugval. De criteria bieden aanvrager en beoordelaar de nodige houvast maar maatwerk blijft daarbij nodig. Daarom wordt, in samenspraak met sociale partners, een kleine commissie van experts ingesteld. Deze beoordeelt de verzoeken, gaat waar nodig in overleg met de aanvrager en adviseert de betrokken bewindspersoon over de te nemen beslissing. Dit advies wordt in beginsel door de bewindspersoon overgenomen. De beleidsregel is bedoeld als tijdelijke voorziening. Hierbij wordt gedacht aan maximaal 3 tot 4 jaar vanaf het moment van stopzetting van het fonds.

De omvang van het beroep op de voorziening en de besluitvorming wordt op jaarbasis nauwlettend gevolgd, zodat wanneer nodig kan worden bijgestuurd. Dit geldt natuurlijk ook qua budgettaire beslag. De regering schat dat dit beperkt zal zijn.⁹ Dit is gebaseerd op de ontwikkeling dat vanaf 2016 er een forse afname is van nog per 1 januari 2020 bij het Vf regulier declarerende besturen, die er afgezet tegen de personele lumpsum meer dan 1 procent op achteruit zouden zijn gaan. Dit aantal is afgenomen van 103 naar 32 besturen.

Is de regering bereid deze scenario's ter beoordeling voorleggen aan de Algemene Rekenkamer, zo vragen deze leden.

De regering is gaarne bereid de uitwerking van het geschetste scenario voor te leggen. Dit komt ook overeen met wat hierover is opgemerkt in de memorie van toelichting.¹⁰

De leden van de GroenLinks-fractie hebben ook vragen over het tijdelijke vangnet dat overwogen wordt in te richten voor een potentiële groep van schoolbesturen voor wie de financiële gevolgen door de beëindiging van het Vf groter zijn. De regering schrijft dat het de inzet is dat dit om een kleine tot zeer kleine groep van schoolbesturen gaat. Deze leden vragen waar de regering deze inschatting op baseert. Heeft de regering enig zicht op hoe groot deze groep zal zijn? Zijn er bepaalde kenmerken van schoolbesturen die een groter risico lopen om onder deze groep te vallen, zo vragen deze leden? Ook leden van de SP-fractie vragen of er sprake is van een groep schoolbesturen die een tijdelijk vangnet nodig zal hebben als het Vf ophoudt. Zo ja, gaat het om een groep schoolbesturen met specifieke kenmerken?

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35400 nr. 3, p. 7

⁹ Dit betreft het aantal besturen dat regulier of op basis van een financiële variant vergoedingsdeclaraties bij het fonds kunnen indienen.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35400 nr. 3, p. 7.

In aanvulling op de hierboven, in antwoord op de vragen van de fracties van de VVD, het CDA en de SP, vermelde kwantitatieve gegevens zijn er per 1 januari 2020 nog 324 besturen die vervangingskosten regulier declareren bij het Vf. Van deze groep zouden indien het fonds zou zijn gestopt er op basis van voorlopige cijfers uit 2019, er 240 besturen (74 procent) geen financieel nadeel hebben. Deze besturen hebben meer premie afgedragen dan vervangingskosten in rekening gebracht van het fonds. De overige 84 besturen hebben per saldo meer gedeclareerd dan aan premie betaald. Deze besturen zouden gemeten naar 2019 een financieel nadeel hebben. Bij het overgrote deel (52 besturen) is dit beperkt, te weten minder dan 1 procent van de personele lumpsum van het betreffende jaar. Zoals hiervoor eveneens is vermeld zouden er 32 besturen meer dan 1 procent op achteruitgaan. Er is één kenmerk dat schoolbesturen die er op achteruitgaan gemeen hebben en dat is een bovengemiddeld ziekteverzuim in het jaar waarin de wegval zich voordoet. Daarbij valt ook op dat het verzuim vaak piekt in een bepaald jaar. Het risico blijft daardoor vaak beperkt tot een beperkte periode.

De regering geeft aan dat als een tijdelijk vangnet noodzakelijk is, de regering hiervoor overweegt tijdelijk de bestaande voorziening open te stellen inzake de bijzondere bekostiging van personeelskosten vanwege bijzondere omstandigheden in de WPO¹¹ en WEC¹², mits hiervoor voldoende budgettaire middelen beschikbaar kunnen worden gesteld. Wat zijn de gevolgen voor schoolbesturen als er geen tijdelijk vangnet middels deze voorziening wordt opgesteld, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Dit hangt af van de feitelijke omstandigheden zoals deze zijn wanneer duidelijkheid bestaat over het tijdstip waarop het fonds stopt. Gezien de afname van het aantal besturen dat potentieel financieel risico loopt en het huidige inzicht dat dit risico doorgaans beperkt blijft tot een specifiek jaar, verwacht de regering dat het vangnet voor een beperkt aantal schoolbesturen nodig zal zijn. Mocht het vangnet noodzakelijk zijn, dan kunnen deze besturen op financieel en inhoudelijk verantwoorde manier de stap zetten naar arrangementen voor het dragen van de eigen vervangingskosten.

Wat is de reden dat de regering niet nu al middelen reserveert voor een eventueel tijdelijk vangnet, zo vragen deze leden.

Er kunnen nog geen middelen voor worden gereserveerd in de Rijksbegroting voor het komende jaar als de uitgaven zich nog niet gaan voordoen in dat jaar. Daarnaast is de omvang van het vangnet naar verwachting relatief beperkt. Op het moment dat meer duidelijkheid komt over de beleidsregel en potentiële groep waarop deze betrekking heeft, wordt dit aspect nader bezien.

Inwerkingtreding

De leden van de VVD-fractie lezen dat de inwerkingtreding afhankelijk is van de gezamenlijke conclusie van partijen dat het Vf kan worden stopgezet. Op welke manier begeleidt de regering dit proces?

De regering heeft hiervoor periodiek (voor- en najaar) overleg ingericht met sociale partners en het Vf, zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting (p. 3/4 en 7/8). In dit zogeheten 'dashboardoverleg' wordt aan de hand van acht indicatoren gevolgd hoe het ervoor staat met het fonds in termen van draagvlak onder en noodzaak voor besturen. Dit gevoegd bij gedetailleerde inzichten in de potentiële financiële risico's en de ontwikkeling van het ziekteverzuim. Het overleg is het gremium dat uiteindelijk op basis van deze gegevens een voorstel doet aan de betrokken bewindspersoon en sociale partners over een concrete einddatum.

Zit er volgens de regering een einddatum aan dit proces, zo willen deze leden weten.

¹¹ WPO: Wet op het primair onderwijs

¹² WEC: Wet op de expertisecentra

Met het vaststellen van een einddatum kan ook onderhavige wetswijziging betreffende het Vf worden geëffectueerd. De regering heeft hiervoor gekozen om dan direct de stap te kunnen zetten. Dit in plaats van een procedure waarbij pas ná deze vaststelling het wetstraject wordt ingericht en opgestart. De regering wil én kan nog geen specifieke datum verbinden aan het moment van beëindiging van de vereveningstaak van het Vf. Ook niet gezien de met sociale partners hierover gemaakte afspraak. Wel denkt de regering dat gezien de snelheid van de huidige ontwikkelingen, dit moment binnen afzienbare tijd daar zal zijn.

3. Het Participatiefonds

Aanleiding wetswijziging Pf

De leden van de VVD-fractie lezen over de aanpassingen rondom het re-integratietraject van het Pf. Daarin zien deze leden een meer gepersonaliseerde aanpak, maar lezen geen concrete maatregelen terug die het leven lang ontwikkelen van leraren bevordert. Kan de regering hier nader op ingaan? Op welke manier wordt er gekeken naar de arbeidsmarktkansen van leraren die nog niet in een re-integratietraject zitten, maar wel behoefte hebben om zich bij te scholen voor de toekomst, zo vragen deze leden.

Het kabinet onderkent het belang van leven lang ontwikkelen van leraren om op die manier werkloosheid te voorkomen. Dat is daarom ook opgenomen in de nieuwe taakstelling van het Pf. In het voorgestelde artikel 184, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs staat in onderdeel e dat het Pf het bevoegd gezag zal ondersteunen op het beleid ter voorkoming van werkloosheid door te focussen op mobiliteit en duurzame inzetbaarheid van medewerkers. Hierbij biedt het Pf de mogelijkheid aan met werkloosheid bedreigde werknemers en de werkzoekende voormalig werknemers om zich bij- en of om te scholen. Hiervoor heeft het Pf diverse mogelijkheden. De schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk om hun werknemers te voorzien van scholing en opleidingen. Daarnaast stelt het Pf eisen waaraan voldaan moet zijn om in aanmerking te komen voor een verlaging van de eigen bijdrage in de werkloosheidskosten. Deze eisen betreffen o.a. de inspanningen die de werkgever moet betrachten voorafgaand aan ontslag om de werknemer elders een andere plek te laten vinden. Een van de onderdelen van die inspanningsverplichting is een arbeidsmarktkansentest waar dat gepast is voor de situatie van de met ontslag bedreigde werknemer.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of bij de modernisering van het Pf ook afspraken over het terugdringen van het aantal bovenwettelijke uitkeringen wordt meegenomen? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

De modernisering van het Pf is gericht op het terugdringen van werkloosheid. Dit is tweeledig. Enerzijds worden werkgevers geprikkeld en gestimuleerd om werkloosheid te voorkomen, anderzijds wordt bij onverhoopte werkloosheid de duur zoveel mogelijk beperkt via een stelsel van financiële prikkels (de eigen bijdrage van schoolbesturen) en ondersteuning (intensievere en persoonsgerichte begeleiding van uitkeringsgerechtigden naar werk). Als de werkloosheid met een recht op een WW-uitkering wordt teruggedrongen, wordt daarmee ook het aantal bovenwettelijke uitkeringen teruggedrongen. Het bovenwettelijke recht is namelijk gebaseerd op het recht op een WW-uitkering. De bovenwettelijke uitkeringen zijn evenwel cao-afspraken waar het Pf inhoudelijk geen invloed op heeft.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er met dit wetsvoorstel niets verandert aan de verplichte aansluiting van schoolbesturen bij het Pf. In 1997 is die verplichte aansluiting reeds geregeld, maar destijds is de uitzondering geformuleerd dat gemoedsbezwaarde schoolbesturen zelfstandig wachtgeldbeleid mochten gaan voeren.

Ook is destijds BWGS¹³ opgericht en schoolbesturen konden toen eenmalig kiezen om over te stappen naar BWGS. Die mogelijkheid is sindsdien stopgezet. Nu is het bij het Vf jaarlijks mogelijk om als schoolbestuur te besluiten om eigenrisicodragers te worden. Heeft de regering overwogen om die mogelijkheid ook te bieden voor het Pf? Veel schoolbesturen zijn tegenwoordig groot genoeg om de gevolgen te kunnen dragen van een ontslag. Daarnaast zijn er schoolbesturen die zich willen aansluiten bij BWGS of die een vergelijkbare stichting willen oprichten. Die mogelijkheden zijn er nu allemaal niet door de verplichte aansluiting bij het Pf. Het lijkt deze leden redelijk om besturen in ieder geval opnieuw de keuze te geven. Daarbij kunnen uiteraard wel spelregels afgesproken worden, aangezien een eenpitter in veel gevallen niet de financiële gevolgen zal kunnen dragen van een ontslag. Daarom zou bijvoorbeeld een minimale loonsom afgesproken kunnen worden voor het voeren van zelfstandig wachtgeldbeleid. Voornoemde leden vernemen graag de visie van de regering op dit punt.

In 1995 is het Pf opgericht en destijds waren de schoolbesturen in de sectoren po en vo verplicht bij het Pf aangesloten. In het schooljaar 1998 -1999 is de mogelijkheid van zelfstandig wachtgeldbeleid ingevoerd. Het Pf had op grond van de wet de bevoegdheid om dat in het reglement te regelen. Al na het eerste jaar werd door het bestuur van het Pf besloten om het zelfstandig wachtgeldbeleid af te schaffen. Reden hiervoor was dat de onderlinge solidariteit teveel onder druk kwam te staan doordat met name schoolbesturen met een laag werkloosheidsrisico gebruik maakten van de mogelijkheid om zelfstandig wachtgeldbeleid te voeren. Hierdoor bleven naar de mening van het bestuur de slechte risico's achter in het fonds. De premie zou voor hen onbetaalbaar worden. Het zelfstandig wachtgeldbeleid stond, onder voorwaarden, open voor ieder schoolbestuur en was niet alleen voorbehouden aan gemoedsbezwaarde schoolbesturen. Na de afschaffing van de reglementaire mogelijkheid in het reglement 1999-2000 is door het Pf met zelfstandig wachtgeldbeleid voerende schoolbesturen een blijvende regeling getroffen. Dit gold ook voor de Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS) die ten behoeve van de aangesloten scholen de stichting BWGS (Beheersing Wachtgeldvolume Gereformeerd Schoolonderwijs) voor het voeren van zelfstandig wachtgeldbeleid had opgericht. BWGS functioneerde binnen de kring van VGS- schoolbesturen als een 'Pf-in-het-klein'. En dit is nog steeds het geval. Ook na de wetswijziging kan de stichting BWGS op basis van de destijds getroffen voorziening haar werk voortzetten voor de betreffende schoolbesturen. Het is niet mogelijk dat andere schoolbesturen zich hierbij aansluiten.

De regering heeft in het overleg over de modernisering van het Pf samen met de sociale partners in het po diverse moderniseringsrichtingen verkend waarbij gedeeltelijk eigen risicodragerschap zonder Pf, zoals in het vo, ook is verkend. Het herinvoeren van de mogelijkheid voor schoolbesturen om te kiezen voor een zelfstandig wachtgeldbeleid is daarbij niet overwogen vanwege de reden die in 1999 het Pf heeft doen besluiten ermee op te houden. Nog steeds geldt dat de onderlinge solidariteit te veel onder druk komt te staan als met name schoolbesturen met een laag werkloosheidsrisico een zelfstandig wachtgeldbeleid gaan voeren. Dan blijven de besturen met een hoog risico over en wordt de premie onbetaalbaar. Ook nu nog is het spreiden van het risico nog altijd noodzakelijk en ligt de solidariteitsgedachte ten grondslag aan het gemoderniseerde Pf. Het volledig eigen risicodragerschap voor het po door afschaffing van het collectieve fonds dat het Pf is, is ook in het overleg overwogen. Hierdoor zouden individuele besturen in het po volledig de uitkeringskosten – die onverzekerbaar zijn - zelf moeten gaan dragen. De regering vindt dat een te groot financieel risico voor de besturen. Ook omdat dit risico lang niet altijd evenwichtig is gespreid over de besturen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de recentelijk nog oplopende uitkeringskosten in landelijke gebieden vanwege de leerlingendaling.

De regering is van mening dat er altijd een mate van solidariteit nodig is in een sector als het po. De fondsconstructie, ook in de aangepaste vorm, blijft uitgaan van de solidariteitsgedachte. Door de verevening blijft het grootste deel van de uitkeringskosten

¹³ BWGS: stichting Beheersing Wachtgeldvolume Gereformeerd Schoolonderwijs

gespreid over alle aangesloten besturen. Daarnaast bepalen de werkgevers en werknemers gezamenlijk de voorschriften waaronder het fonds vergoedingen uitkeert, de hoogte van de eigen bijdragen en de premie. Mede gezien de grote diversiteit in en omvang van de besturen in het po hecht de regering aan het behoud van de betrokkenheid van werkgevers en werknemers. Deze komt het best tot zijn recht in een constructie van een landelijk fonds met zbo-status.

Het eigen risicodragerschap binnen het Vf is van een andere orde dan bij het Pf. Individuele of samenwerkende schoolbesturen zijn goed in staat om zelf kosten van vervanging te dragen zonder langer gebonden te zijn aan de verplichte aansluiting en voorschriften van het Vf. Al jarenlang wordt daarop aangedrongen vanuit de sector. Het sinds 2013 bij het Vf ingezette proces van eigen risicodragerschap is dan ook gericht op een gefaseerde overgang naar volledig eigen risicodragerschap voor ieder schoolbestuur. De regering stelt vast dat dit veel minder speelt ten aanzien van het Pf. De beïnvloedbaarheid van de hoogte van uitkeringskosten ten gevolge van vaak autonome en regionale ontwikkelingen, zoals leerlingendaling, is ook veel lastiger voor schoolbesturen. Vandaar dat voor dit soort financiële risico's het principe van verevening door middel van solidariteit nog immer leidend is. Zou eigen risicodragerschap binnen het Pf worden toegestaan, dan moeten uittredende schoolbesturen alsnog rekening houden met de kosten van lopende uitkeringen van hun ex-werknemers in de vorm van een premie of een individuele rekening van de lopende uitkeringskosten. Het overgrote deel van de Pf-premie wordt gevormd door de kosten van lopende uitkeringen.

Kern van de wetswijziging

De leden van de CDA-fractie lezen dat het aantal vergoedingsgronden wordt teruggebracht van 131 tot 8 vergoedingsgronden. Deze leden zijn benieuwd of de werkgevers zich ook kunnen vinden in deze vereenvoudiging van het aantal vergoedingsgronden? In hoeverre zijn werkgevers hierbij betrokken en hebben zij nog kritiek hierop?

Het voorstel dat de basis vormt voor dit onderdeel van de voorliggende wetswijziging is door de PO-Raad, als werkgeversorganisatie en onderwijsbonden gezamenlijk opgesteld. De PO-Raad heeft zich vergewist van voldoende steun en instemming bij de achterban en zijn algemeen bestuur. Dit wil, zoals ook uit de internetconsultatie blijkt, niet zeggen dat er geen kritiek is bij individuele schoolbesturen. Zo bepleit een aantal besturen de mogelijkheid van eigen risicodragerschap of een normatief vereveningssysteem zoals het voortgezet onderwijs dat heeft. Elders in deze nota naar aanleiding van het verslag, in antwoord op de vraag van de ChristenUnie, en in de memorie van toelichting zet de regering uiteen waarom dit ongewenst is.¹⁴

Deze leden lezen dat de schoolbesturen moeten aantonen dat zij zich voorafgaande aan het ontslag hebben ingespannen om voor de werknemer een baan te vinden buiten de eigen organisatie. Deze leden vragen de regering of daarmee wordt bedoeld buiten de eigen school of buiten het eigen schoolbestuur aangezien het bestuur het bevoegd gezag is en daarmee de werkgever van de werknemer.

Medewerkers worden in dienst genomen door het schoolbestuur. Het schoolbestuur heeft uiteraard een goed inzicht in vacante plekken en boventallig personeel in eigen kring. Een baan buiten de eigen organisatie moet worden gezien als inderdaad een baan buiten het eigen schoolbestuur. Bijvoorbeeld een baan bij een nabij gelegen schoolbestuur, of waarmee het bestuur een samenwerking heeft. Het kan overigens ook gaan om een betrekking buiten het onderwijs in het geval dat bij nader inzien het werken in het onderwijs niet geschikt wordt geacht door werkgever of werknemer. Bij dit alles gaat het erom dat het bestuur aantoont zich voldoende te hebben ingespannen om de werknemers in staat te stellen elders emplooi te vinden. Hiermee worden uitkeringskosten voorkomen voor de sector.

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35400 nr. 3, p. 15.

Deze leden vragen de regering of de schoolbesturen hun personeelsbeleid dusdanig goed op orde hebben dat er met alle werknemers regelmatig functionerings- en beoordelingsgesprekken worden gevoerd en vastgelegd.

Volgens het Trendbestand POMO¹⁵ 2016 antwoordde 81% van de respons uit het po jaarlijks een gesprek te voeren.

Uit het meest recente Talis onderzoek (2018) blijkt in het basisonderwijs (groep 3-8) het percentage jaarlijkse formele beoordelingen met 40% echter laag te zijn. Dit percentage is zorgelijk. In een professionele organisatie en bij een aantrekkelijk beroep is het essentieel dat er regelmatig met professionals wordt gesproken over hoe zij zich (verder) ontwikkelen, wat beter kan en hoe dat gerealiseerd moet worden. Dit houdt op zich niet in dat er onvoldoende gesprekken over functioneren of professionalisering worden gevoerd. Het gaat in Talis immers om formele beoordeling. Het Pf kan schoolbesturen ondersteunen met het verder professionaliseren van de HRM functie. Hiermee kan het Pf een positieve bijdrage leveren om werkloosheid te voorkomen en anders van korte duur te laten zijn.

In de cao po, artikel 9.2, zijn over de gesprekkencyclus van functioneren en beoordelen strikte regels opgenomen die in overleg met de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad moeten worden vastgesteld

Voornoemde leden vragen de regering een nadere toelichting te geven op de effecten van het in 2018 gestarte plan '1000 leerkrachten aan de slag' om leerkrachten met een uitkering terug aan het werk te krijgen. Hoeveel van de 1000 leerkrachten zijn inmiddels al gere-integreerd zowel binnen als buiten het onderwijs? Geven de resultaten tot nu toe aanleiding tot bijstellen van het plan, zo vragen deze leden.

Het Pf heeft onlangs aangegeven dat de ambitie is gerealiseerd om 1000 mensen met een onderwijsuitkering in het po weer aan te werk te krijgen. Naar aanleiding van de afspraak in het *Convenant extra geld voor werkdrukverlichting en tekorten onderwijspersoneel in het funderend onderwijs 2020 en 2021*¹⁶, steunt het Pf het daarin opgenomen streven om dit aantal te verhogen naar 1500. Deze ambitie is ook reeds gerealiseerd en toont aan dat de persoonlijke aanpak van het Pf zeer goed werkt. Het Pf gaat dan ook verder met het hanteren van deze methode ook na het realiseren van de "1500 doelstelling". Daarnaast is er sprake van een stille reserve. Dit zijn uitkeringsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Omdat de inspanningen meer worden verlegd naar uitkeringsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, kijkt het fonds nu wat additioneel nodig is voor een effectieve persoonsgerichte aanpak van deze stille reserve. Het basisplan hiervoor is in juni 2020 vastgesteld door het Pf-bestuur en voorgelegd aan de landelijke tafel lerarentekort. Het Pf start op 1 januari 2021 met de geïntensiverde aanpak gericht op deze groep van uitkeringsgerechtigden. De resultaten zullen worden gemonitord.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de vergoeding ten laste van het Pf op verzoek van het schoolbestuur in bepaalde gevallen kan worden verhoogd. Een van die gevallen is ontslag op basis van een uitspraak van de kantonrechter. Is er een kans dat schoolbesturen vaker en sneller naar de rechter zullen stappen om op die manier een hogere vergoeding te krijgen? Ziet de regering dit risico ook? In dit voorstel lijkt het lucratiever voor schoolbesturen te worden om er samen niet uit te komen, maar een ontbinding via de kantonrechter te realiseren. Deze leden vragen hoe wordt voorkomen dat dit voorstel leidt tot en masse kantonrechterontbindingen. Is daar een waarborg voor bedacht? Deze leden ontvangen graag een reactie hierop.

Sinds de invoering van de Wet werk en zekerheid is de praktijk ontstaan in het primair onderwijs om na het onderling regelen van een ontslag de kantonrechter nog pro forma

¹⁵ Bron: www.kennisopenbaarbestuur.nl . Ministerie van BZK

¹⁶ Convenant van 1 november 2019, Kamerstukken 31293, nr. 488, 1 november 2019, vergaderjaar 2019-2020.

te vragen om de arbeidsovereenkomst te ontbinden. Een praktijk die in een verder verleden breder voorkwam om WW-rechten zeker te stellen, maar voor dat doel niet langer nodig was.

In het primair onderwijs kwamen deze pro-forma zittingen nog wel veelvuldig voor. Dit bleek voort te komen uit het reglement Pf, waarbij een kantonrechteruitspraak andere voorwaarden kent dan een vaststellingsovereenkomst.

Om deze praktijk tegen te gaan is het Pf met ingang van 1 januari 2019 overgegaan naar het stellen van inhoudelijke eisen aan de kantonrechteruitspraak. Deze moet, kortgezegd, op tegenspraak zijn gedaan (dat wil zeggen dat de werknemer verweer moet voeren tegen het ontslag) en de werkgever dient dit dan ook aan te tonen. Het gevolg van deze wijziging is dat waar voor de wijziging deze vergoedingsgrond meer dan 300 keer per jaar werd gebruikt, dit na de wijziging gezakt is naar slechts een tiental keer.

Deze waarborg wordt in het nieuwe reglement gehandhaafd. Dat wil zeggen dat de werkgever niet kan volstaan met een kantonrechtzaak zonder dat daar een inhoudelijke reden voor is. Daar waar arbeidsrechtelijk de mogelijkheid bestaat om een zaak voor te leggen aan de kantonrechter, neemt het Pf deze optie echter niet weg. De werkgever dient dan, gelijk aan het huidige reglement Pf, aan te tonen dat het ging om een kantonrechtprocedure op tegenspraak. Dit blijkt namelijk niet altijd uit het vonnis van de kantonrechter. De werkgever dient hiervoor dus zelf het bewijs te leveren. Het vereiste van tegenspraak biedt, zoals uit de cijfers hierboven blijkt, een effectieve waarborg tegen het op grote schaal kiezen voor een pro-forma ontbinding door de kantonrechter.

Tegelijkertijd zet het Pf veel meer in op het bijstaan van werkgevers in het beleid ter voorkoming van werkloosheid. Dit moet het aantal situaties van een ontslag op persoonlijke gronden sowieso gaan beperken.

Met het Pf en sociale partners is afgesproken dat goed gemonitord zal worden hoe vaak de route via de kantonrechter wordt gebruikt ten opzichte van het aantal keer dat dit op dit moment, vóór de modernisering, gebeurt.

Voornoemde leden hebben ook een vraag over de premie van het Pf, die blijft volgend jaar gelijk zo heeft fonds aangekondigd. Toch komt daar voor de schoolbesturen een forse eigen bijdrage bij. Kan de regering uitleggen waarom dat zo is?

Op basis van de huidige verwachtingen qua uitgaven heeft het Pf voor 2020 en volgende jaren een stabiele premieontwikkeling begroot. De huidige uitkeringslasten blijven vooralsnog volledig ten laste van het Pf komen. Dit betekent dat de effecten van een eigenbijdrage pas langzaam zal resulteren in een premieverlaging aangezien deze uitkeringen nog voor gemiddeld 8 jaar kunnen blijven bestaan. Overigens voorziet het Pf voor 2021 wel een premieverlaging ontstaan doordat er een lagere instroom in de Werkloosheidswet (hierna: WW) is dan voorzien. Wanneer onder het gemoderniseerde Pf schoolbesturen minder gaan ontslaan dan wel meer voor eigen rekening nemen via een hogere eigen bijdrage, zal de collectieve premie geleidelijk gaan dalen. Dit gevoegd bij lagere uitkeringskosten door een verminderde instroom in de uitkeringen door het tekort aan onderwijspersoneel. Het uiteindelijke doel is een daling van de uitkeringsuitgaven in de gehele sector. Dit zal ieder schoolbestuur op den duur gaan merken in een dalende premie. Het betreft een geleidelijke ontwikkeling omdat een groot deel van de lasten van het Pf nu bestaat uit langdurige uitkeringen en dus verplichtingen op basis van afgegeven beschikkingen die ten laste van het Pf komen onder de oude systematiek. Dit betekent dat deze uitkeringen voor rekening komen van het collectief van de schoolbesturen.

Deze leden hebben ook een vraag over de re-integratiewerkzaamheden van het Pf. Schoolbesturen hebben weinig inzicht in die werkzaamheden, maar hebben met de wetswijziging geen keuze om hierin met het fonds in op te trekken, uittreden uit het fonds is namelijk niet mogelijk. Hoe vindt toezicht plaats op de re-integratiefunctie van het Pf, zo vragen deze leden.

Schoolbesturen hebben wel degelijk de mogelijkheid om samen met het Pf op te trekken om re-integratie vorm te geven. In de praktijk vinden deze re-integratieactiviteiten al plaats sinds de oprichting van het Pf.

Ook nu al heeft de ex-werkgever zelf ook een verantwoordelijkheid om de inschakeling in de arbeid te bevorderen van zijn ex-werknemers in het kader van artikel 72a van de WW. Deze verantwoordelijkheid blijkt in de praktijk nog onvoldoende gevoeld te worden. De verwachting is dat door de eigen bijdrage in de werkloosheidskosten die verantwoordelijkheid actiever opgepakt zal worden door de ex-werkgever. Onderdeel van de modernisering van het Pf is daarom ook dat het voor werkgevers nog eenvoudiger wordt om samen met het Pf op te trekken in de re-integratie na ontslag. Onderdeel daarvan is ook het bieden van de noodzakelijke transparantie over de persoonsgerichte activiteiten die het Pf ontplooit ten opzichte van de ex-werknemers. Uiteraard binnen de grenzen die de AVG hierbij stelt. De noodzakelijke inzichten hiervoor worden momenteel ontwikkeld. Het staat elk schoolbestuur, nu ook al, vrij om met de regiocoördinator van het Pf de lopende uitkeringskosten te bezien en te bekijken welke acties reeds zijn genomen in het kader van de re-integratie.

De leden van de SP-fractie stellen dat de regering aan geeft dat er meer aandacht komt voor de rol van werkgevers en het Pf in de fase voorafgaand aan een mogelijk ontslag. Kan de regering dit nader toelichten?

Zoals hierboven aangegeven bij een vraag van min of meer gelijke strekking van de fractie van de VVD kan de werkgever zich wenden tot het Pf bij een dreigend ontslag. Het Pf krijgt met het wetsvoorstel de wettelijke taak werkgevers te ondersteunen bij de preventieve re-integratie. Dit komt neer op advisering aan en ondersteuning van het schoolbestuur om te voorkomen dat personeel werkloos wordt. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van het actief zoeken naar vacatures bij andere werkgevers of advies over te volgen re-integratietrajecten of scholingen, mobiliteitsscans en duurzame inzetbaarheidstrajecten.

Daarnaast stelt het Pf voorwaarden voor het verlagen van de eigen bijdrage. Onderdeel van die voorwaarden is dat wanneer overgegaan moet worden naar een van-werk-naar-werktraject omdat het ontslag toch in zicht komt, aan bepaalde eisen moet worden voldaan. Door middel van die eisen, kan een werkgever inzetten op een effectief traject. Hij kan daarbij ook gebruik maken van betrouwbare partners. Het Pf heeft daarvoor in kaart gebracht aan welke eisen zo'n partner moet voldoen. Uiteraard kan de werkgever dit ook in eigen beheer doen.

De werkgever is op grond van hoofdstuk 10 van de cao po verplicht zover mogelijk vooruit te kijken naar ontwikkelingen in de sector en de regio om werkgelegenheidsvraagstukken tijdig in beeld te krijgen. Uitgangspunt is dat instroom in een uitkering wordt voorkomen door tijdig afspraken te maken over het begeleiden van boventallige werknemers naar een andere baan, bij voorkeur binnen de sector. Bij te verwachten formatieve ontwikkelingen treedt de werkgever in overleg met de vakbonden. De voorwaarden die het Pf stelt aan het van-werk-naar-werktraject zijn in lijn met de voorwaarden die de cao stelt bij een bedrijfseconomische situatie. Die lijn wordt doorgetrokken naar andere verlagingsgronden. Wanneer de werkgever in het kader van de cao afspraken met de bonden heeft gemaakt, zal het Pf deze afspraken niet opnieuw toetsen. Wanneer het van-werk-naar-werktraject toch niet direct tot een aansluitend nieuw dienstverband heeft kunnen leiden en er toch een uitkering ontstaat dan sluit het re-integratietraject na ontslag door het Pf aan op datgene de werkgever reeds voorafgaand aan het ontslag heeft gedaan. Hiermee wordt voorkomen dat de werknemer nogmaals dezelfde activiteiten moet doen. Effectief betekent dit dus dat de werknemer reeds in de laatste fase van zijn dienstverband zodanig geholpen wordt dat hij bij ontslag een veel betere uitgangspositie heeft om een nieuwe baan te vinden.

Dit re-integratiebeleid gaat uit van een actieve en persoonsgerichte benadering die beter aansluit bij de mogelijkheden en behoeften van het individu. Deze wordt pas 'losgelaten' nadat er sprake is van een baan en niet meer van een werkloosheidsuitkering.

Om de aansluiting met schoolbesturen en andere partijen te verbeteren, werkt het fonds sinds kort met regioteams. Hiertoe is Nederland opgedeeld in zes landsdelen waarin een team van experts de schoolbesturen benaderen en ondersteunen. De intentie is hierbij ook meer en meer aan te sluiten op regionale samenwerkingsverbanden tussen besturen, lerarenopleidingen en andere partijen, zoals deze gestalte krijgen vanuit de regionale aanpak personeelstekorten onderwijs.

Tevens zullen uitkeringsgerechtigden via een op-maat-benadering intensiever worden begeleid bij terugkeer naar een baan, binnen of buiten het onderwijs. Kan de regering bevestigen dat er bij deze begeleiding altijd eerst gekeken zal worden naar een baan binnen het onderwijs gezien het groeiende lerarentekort? Deze leden zijn namelijk van mening dat personeel in het onderwijs zoveel als mogelijk behouden moeten worden voor het onderwijs om de tekorten in te dammen. Kan de regering nader toelichten hoe deze op-maat-benadering eruit gaat zien, zo vragen deze leden.

Het Pf is belast met het begeleiden van uitkeringsgerechtigden in het primair onderwijs naar een betaalde baan. Terugkeer in het onderwijs staat daarbij voor het Pf voorop. Als er mogelijkheden zijn om deze mensen te behouden voor het onderwijs dan worden die aangegrepen. Daar waar sprake is van terugkeer lukt dit ook in de meeste gevallen (75 procent). Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat een deel van de uitkeringsgerechtigden ook kiezen voor een baan in het vo, mbo of hbo. Deze werkhervattingen worden gerekend 'tot weer werkzaam in het onderwijs'. De redenen om mensen buiten het onderwijs te plaatsen, is dat deze mensen niet meer terug willen of kunnen keren naar het onderwijs. Om de uitkeringslasten van de sector primair onderwijs te verlagen, helpt het Pf deze mensen naar een plek buiten het onderwijs.

Het nut voor schoolbesturen en het Pf om kosten te maken om mensen buiten het onderwijs te plaatsen is evident. Het draagt bij aan de verlaging van de uitkeringslasten en daarmee aan de hoogte van de premie, die schoolbesturen betalen.

De op-maat-benadering van het Pf hierbij is medio 2018 opgestart en is nog steeds in ontwikkeling. De kern van deze benadering is het op individuele basis inzichtelijk maken van het kunnen en willen van de uitkeringsgerechtigde. Daarmee kan een maatwerk re-integratietraject worden overeengekomen en dat leidt tot veel bemiddelingen van deze uitkeringsgerechtigden, voor zover deze niet zelf direct een baan vinden. De bemiddelingen zijn een intensieve samenwerking tussen de medewerkers van de backoffice en de regiocoördinatoren van het Pf. De regiocoördinatoren zijn degenen die de vacatures ophalen bij schoolbesturen, welke vervolgens door de backoffice worden gematched met geschikte kandidaten. Hiermee is veel eerder dan beoogd invulling gegeven aan het "1000 werkhervattingen plan" en zelfs de verhoogde ambitie naar 1500 werkhervattingen uit het convenant van 1 november 2019 is reeds gerealiseerd. Het Pf blijft deze methode uitvoeren om alle nieuwe uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk weer aan een arbeidsplaats te helpen.

Voornoemde leden lezen dat schoolbesturen in het verzoek voor vergoeding dienen aan te tonen zich voldoende te hebben ingespannen om de betreffende werknemer voorafgaand aan ontslag te ondersteunen bij het zoeken naar werk buiten de eigen organisatie. Wanneer is volgens de regering voldaan aan deze inspanning? Worden hier bepaalde eisen aan gesteld door de regering of het Pf? Zo ja, welke eisen? Zo nee, hoe wordt dan door het Pf bepaald of het schoolbestuur voldoende inspanning heeft geleverd, zo vragen deze leden.

Het Pf beoordeelt op basis van het door het fonds als zelfstandig bestuursorgaan bij reglement vastgestelde criteria of een bestuur in voorkomende gevallen aan toont zich hierbij voldoende in te spannen. Hieraan stelt het fonds de volgende eisen:

1. Een door de werkgever en werknemer ondertekende uitdraai van de rekentool om de financiële inspanningsverplichting vast te stellen. Bij een dienstverband van ≥ 6 maanden geldt: een minimum van € 600,- en € 25,- voor elke maand dat het dienstverband langer duurde, met een maximum van € 5000,-.

2. Dit bedrag wordt besteed aan minstens één werk-naar-werk-activiteit. Activiteiten zijn: coachgesprek, arbeidskansengesprek, gezamenlijk een mobiliteitsplan opstellen, het uitvoeren van het mobiliteitsplan en de mogelijkheden van herplaatsing bij een ander bestuur onderzoeken.
3. De facturen of urenspecificaties overleggen die samen minimaal het berekende bedrag zijn dat aan de activiteiten uitgegeven moet worden.

Inwerkingtreding

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven of de gewenste datum van inwerkingtreding per 2021 haalbaar is. Ook de leden van de GroenLinks-fractie hebben een vraag over de inwerkingtreding van het voorstel. Deze leden lezen dat het streven is om de modernisering van het Pf per 1 januari 2021 in te voeren. De regering schrijft dat in het voorjaar van 2020 meer duidelijk is of dit streven gehaald gaat worden. Is deze duidelijkheid er al, zo vragen deze leden.

Onlangs is vastgesteld dat het Pf op koers ligt om de modernisering vanaf 1 januari 2021 in- en uit te voeren. De organisatie (WW-plus te Zwolle), die in opdracht voor het Pf uitvoering geeft aan de behandeling van de vergoedingsverzoeken en de verrekening met schoolbesturen, heeft gegarandeerd dit vanaf genoemde datum in bedrijf te nemen. In overleg met het ministerie van OCW heeft het Pf aan KPMG-consultancy verzocht een expertadvies in twee delen uit te brengen over de planning en organisatie van de transitie. Het eerste deel is afgelopen voorjaar uitgebracht. Er zijn geen belemmeringen geconstateerd waarbij de invoeringsdatum door de uitvoeringsorganisatie in het geding is. Alle projectrisico's zijn in kaart gebracht en door beheersmaatregelen gemitigeerd, waardoor de invoeringsdatum gehaald kan worden. Doordat er echter geen zekerheid kan worden gekregen omtrent de uiteindelijke inhoud en de inwerkingtreding per 1 januari 2021 van de onderhavige wetswijziging, heeft het bestuur van het Pf, in juni 2020 besloten de streefdatum voor invoering van het gemoderniseerde reglement uit te stellen tot ten minste 1 augustus 2021. Dit in goed overleg met het ministerie van OCW. Dit ook omdat schoolbesturen ten minste vier maanden vóór de inwerkingtreding op de hoogte dienen te zijn van de nieuwe (spel)regels. Alle schoolbesturen zijn door het Pf geïnformeerd over dit uitstel.

De regering stelt vast dat aan de zijde van het Pf en van DUO alles gereed is voor de invoering van het gemoderniseerde systeem vanaf 1 januari 2021. In dit verband hecht de regering aan een voorspoedige parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Dit omdat uitgaande van der nieuwe streefdatum van 1 augustus 2021, de wetswijziging uiterlijk per 31 maart 2021 gepubliceerd moet zijn. Het Pf moet namelijk vier maanden vóór de inwerkingtreding van de wet het nieuwe reglement publiceren zodat schoolbesturen in de begrotingen en formatieplannen rekening kunnen houden met de nieuwe systematiek. Bovendien moeten schoolbesturen ruim vóór het starten van een ontslagprocedure weten welke regelgeving daarop van toepassing is. Het nieuwe reglement kan alleen gepubliceerd worden als ook de onderliggende wetswijziging gepubliceerd is.

4. Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een optie is om resterende middelen beschikbaar te stellen voor een tijdelijk vangnet voor financieel kwetsbare besturen die buiten hun toedoen in financiële problemen zijn gekomen door de afschaffing van het Vf. Kan de regering een aantal scenario's schetsen wanneer er duidelijk sprake is van financiële problemen buiten het toedoen van besturen, zo vragen deze leden.

In aansluiting op hetgeen is beantwoord in reactie op vragen hierover van de leden van de fracties van D66 en GroenLinks zal dit verder worden uitgewerkt wanneer het noodzakelijk blijkt door middel van een beleidsregel nader invulling te geven aan een tijdelijk vangnet. Om met succes een beroep te kunnen doen op het vangnet zal een

bestuur moeten kunnen aantonen dat het zich voldoende heeft ingespannen om de financiële problematiek door het wegvallen van de vereveningstaak te voorkomen. Daarbij wordt de problematiek gezien in de context van de algehele financiële positie van het bestuur. Gekeken wordt naar de oorzaak van de problemen en de inspanningen die het bestuur redelijkerwijs had kunnen ondernemen om de problemen geheel of gedeeltelijk te voorkomen. Ook zal worden gekeken of de problematiek incidenteel of structureel van aard is. Dit geldt ook voor de maatregelen die het bestuur met behulp van de eventueel aanvullende bekostiging treft om de problematiek op te lossen.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat verwacht wordt dat de modernisering van het Pf tot sterke prikkels leidt voor schoolbesturen om instroom in werkloosheid te voorkomen en om uitstroom actief te bevorderen. De totale werkloosheidskosten voor de sector kunnen daardoor gaan dalen: "in deze tijden van tekorten aan onderwijspersoneel is de verwachting dat deze kosten de komende jaren zullen dalen". Voornoemde leden vragen op welke manier de kosten zullen dalen door lerarentekorten. De kosten zullen naar verwachting de komende jaren geleidelijk dalen door een verminderde instroom in de WW door onder andere het personeelstekort in het primair onderwijs. Na invoering van de modernisering kan deze verlaging versterkt worden doordat het schoolbestuur dan een eigen bijdrage verschuldigd is na het ontslaan van de medewerker. Dit is dan positief voor het verminderen van de collectieve uitkeringskosten. Daarnaast is gebleken dat de aanpak van het Pf om uitkeringsgerechtigden een individuele aanpak te geven om weer aan het werk te gaan, succesvol is. Hiermee wordt voor een groot deel de doorstroom naar de bovenwettelijke uitkeringen voorkomen. De huidige uitkeringsgerechtigden in de bovenwettelijke uitkeringen die onderdeel zijn van de stille reserve zullen vanaf 1 januari 2021 ook een individuele maatwerk aanpak krijgen om de afstand tot de arbeidsmarkt weg te nemen. Zo wordt er op verschillende fronten gewerkt aan instroombeperking en tevens aan de bestrijding van het lerarentekort door de uitkeringsgerechtigden weer snel aan een baan te helpen.

Waaruit blijkt dat de leraren in de WW¹⁷ worden gere-integreerd door het Pf?

Dit blijkt uit de resultaten van het vernieuwde arbeidsmarktbeleid, zoals dat vorm is gegeven onder de aanpak *1.000 leerkrachten aan de slag*. De ambitie om werklozen met een uitkeringsrecht van meer dan één jaar terug te laten keren in een betaalde baan, is mede door inspanningen van de betrokkenen zelf, de werkgevers en het Pf gerealiseerd. Om deze reden is de doelstelling onlangs bijgesteld tot 1.500 werkhervattingen. Ook deze doelstelling is gerealiseerd. Het Pf zal dit beleid onverminderd voortzetten en voor de stille reserve intensiveren.

Het Pf zal deze inspanningen overigens gaan monitoren. Daarbij wordt ook in beeld gebracht hoe blijvend de werkhervattingen zijn en wat het aandeel van het Pf hierin is geweest. Dit alles met als oogmerk de interventies waar mogelijk verder te verbeteren.

Hoe wordt verwacht dat schoolbesturen zelf hun re-integratietask beter gaan inrichten, wanneer er minder geld voor over blijft? Als deze re-integratietask deels bij het Pf ligt, hoe verhoudt zich dat dan met de mogelijkheid van het bestuur om daarin zelf actiever op te treden? Kan daarin ook een premie verlagende factor in zitten, zo vragen deze leden.

Het voorkomen van nieuwe instroom in en het bevorderen van uitstroom uit werkloosheidsuitkeringen is in het belang van de schoolbesturen zelf in hun rol van werkgever. Zij zijn samen met het Pf verantwoordelijk voor de re-integratie van de werkloze ex-werknemer. Sociale partners en de regering beogen juist met het introduceren van een standaard eigen bijdrage en de directe verrekening tussen het Pf en de werkgever, dat besturen actiever gaan optreden. Dit omdat een bestuur een direct verband gaat ervaren tussen een actief en effectief beleid gericht op voorkomen van uitkeringen en de rekening die het Pf bij het bestuur neerlegt. Als een bestuur effectief is

¹⁷ WW: Werkloosheidswet

op dit vlak, vertaalt dat zich in het bedrag dat het Pf in rekening brengt. Bij een actief opererend bestuur zal dat niet of beperkt het geval zijn. Een bestuur merkt dus direct de financiële voordelen van een actief re-integratiebeleid. Indien dit in de sector brede navolging krijgt, is dit ook van invloed op de verdere ontwikkeling van de totale uitkeringslasten. Deze kunnen dan worden beperkt, hetgeen zal leiden tot een verlaging van de premie.

5. Internetconsultatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat de reacties uit de internetconsultatie over de beëindiging van het Vf louter positief zijn, "prima" "strak plan, en het liefst op zo korte mogelijke termijn" "dat juich ik toe". Waarom kiest de regering er dan niet voor om een deadline te stellen aan de beëindiging van het Vf, aangezien het werkveld duidelijk aangeeft hier voordelen in te zien, zo vragen deze leden.

De regering respecteert hierbij de met sociale partners gemaakte afspraak om in gezamenlijk overleg de datum waarop de verplichte aansluiting bij het Vf wordt geschrappt, te bepalen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat uit de internetconsultatie blijkt dat iedere reactie instemt met het voornemen tot afschaffen van de verplichte aansluiting bij het Vf, maar dat de reacties ten aanzien van de plannen met betrekking tot het Pf gemengd zijn. Naar aanleiding van de reacties op de toegevoegde waarde van het Pf en waarom hierbij de verplichte aansluiting ook niet kan worden beëindigd vragen deze leden graag een nadere toelichting van de regering wat de toegevoegde waarde is van het Pf ten opzichte van de taken van het UWV¹⁸.

De toegevoegde waarde van het Pf ten opzichte van het UWV is het bieden van waarborgen voor de kosten van werkloosheidsuitkeringen en het uitvoeren van de re-integratie van het werkloos ex-personeel uit het po. De werkgevers in het po zijn in de hoedanigheid van overheidswerkgever eigen risicodragers voor de werkloosheidskosten en op grond van de WW (artikel 72a) verantwoordelijk voor de re-integratie van het werkloos ex-personeel. Het is precies op deze gebieden waar het Pf zijn meerwaarde biedt voor het primair onderwijs: uitkeringskosten verevenen en re-integratie bevorderen. UWV zou, zonder het Pf, de uitkeringskosten voor de WW direct doorbelasten aan de individuele schoolbesturen. UWV voert daarnaast geen re-integratieactiviteiten uit voor werkgevers in het primair onderwijs. Door het voeren van beleid om de werkloosheidskosten terug te dringen, bewijst het Pf de sector een dienst waardoor vrijgevallen middelen ingezet kunnen worden voor het primaire proces.

Deze leden vragen een nadere toelichting van de regering in hoeverre de differentiatie in de vergoedingen de onbedoelde prikkel zal wegnemen bij werkgevers om niet langer met de werknemer in gesprek te gaan over ontslag. De werkgever kan toch ook gewoon zijn verlies nemen in plaats van te pogen de werknemer buiten de organisatie naar een andere baan te begeleiden, zo vragen deze leden.

Een bestuur kan inderdaad de eigen bijdrage van 50 procent in de uitkeringskosten op voorhand voor lief nemen door zich niet of onvoldoende daarvoor in te spannen. Dit zal zich na de invoering van de modernisering kunnen voor gaan doen bij sommige schoolbesturen. Met sociale partners denkt de regering dat dit echter niet zal opwegen tegen het handelen van de besturen die zich aanvullend inspannen om de eigen bijdrage terug te brengen tot 10 procent. Uiteraard zal dit door het Pf jaarlijks nauwlettend worden gevolgd. Daarbij staat het belang van de sector centraal bij een beheersbare en betaalbare ontwikkeling van het collectief te vergoeden deel van de uitkeringskosten.

6. Algemene Rekenkamer

¹⁸ UWV: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

De leden van de D66-fractie lezen dat de Algemene Rekenkamer stelt dat het Vf naast de middelen ten behoeve van de uitoefening van de wettelijke waarborgtaak ook beheer heeft over ook middelen die scholen in de vorm van een premie hebben betaald voor niet-wettelijke activiteiten op het gebied van BGZ. Deze leden vragen de regering hoe bij de afwikkeling van het Vf de geldstromen uit elkaar worden gehouden en hoe wordt bepaald wat de bestemming is van eventueel resterende BGZ-gelden. Laat de regering een onafhankelijk gevalideerde eindafrekening van het fonds opstellen, zo vragen deze leden.

De middelen voor de waarborgtaak en BGZ worden al sinds jaar en dag gescheiden gehouden in de administratie en jaarstukken van het Vf. Over de bestemming van eventueel resterende BGZ-gelden gaat het bestuur van het Vf, of zijn beoogde rechtsoptvolger zijnde het Pf. Het bestuur bestaat uit leden uit de kring van werkgevers en werknemers uit de sector po. De keuze die sociale partners maken over de voortzetting en vormgeving van deze dienstverlening, zal waarschijnlijk bepalend zijn voor de bestemming. Mocht er geen landelijk ondersteunende voorziening komen, dan ligt het voor de hand dat de resterende middelen worden teruggegeven aan de premiebetalers, te weten de schoolbesturen.

Volgend op het moment van afschaffing van de verplichte aansluiting en daarmee vervallen van de wettelijke taak van het Vf, zal zoals gebruikelijk gepaard gaan met een door een onafhankelijke accountant gevalideerde eindafrekening. Overigens gaat het bestuur van het Vf over het opheffen van de stichting als rechtspersoon.

7. Caribisch Nederland

De leden van de VVD-fractie vragen welke andere voorzieningen Caribisch Nederland heeft getroffen voor vervangings- en werkloosheidskosten. Waarom worden alle Nederlandse besturen verplicht om deel te nemen aan de Pf, behalve die in Caribisch Nederland, zo vragen deze leden.

Voor wat betreft de regeling van de arbeidsvoorwaarden van het onderwijspersoneel is in 2010 besloten om aan te sluiten op de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die daar tot dat moment gold, om geen grote wijzigingen in de rechtspositie van het onderwijspersoneel te brengen. Op de eilanden is door hun geïsoleerde ligging en de kleine omvang van het onderwijs, de systematiek van het Nederlandse Pf bij vervanging en werkloosheid niet goed toepasbaar. De voorzieningen met betrekking tot vervangings- en werkloosheidskosten voor onderwijspersoneel in Caribisch Nederland, zijn in het ambtenarenrecht BES opgenomen.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob