

23 693

Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de budgettering van ten laste van het Rijk komende werkloosheidsuitkeringen of herplaatsingswachtgelden in het onderwijs, alsmede de instelling van een participatiefonds ten behoeve van de beheersing van de werkloosheidsuitkeringen of herplaatsingswachtgelden (budgettering wachtgelden en instelling participatiefonds)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS¹

Vastgesteld 24 januari 1995

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

Op 16 december ontving de commissie een brief van de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel waarin zij een aantal bezwaren hadden neergelegd tegen het voorliggende wetsvoorstel. De commissie zou het op prijs stellen de reactie van de bewindslieden op deze brief te mogen vernemen in de memorie van antwoord.

De commissie zou ook gaarne vernemen welke de beoogde data van inwerkingtreding zijn van de verschillende artikelen of onderdelen daarvan.

Welke concrete gevolgen voor de scholen en het participatiefonds zijn verbonden aan de in artikel XIII ten aanzien van enkele opgesomde artikelen en onderdelen neergelegde terugwerkende kracht tot en met 1 augustus 1994?

De leden van de **CDA**-fractie onderschreven de doelstelling van dit wetsvoorstel om zgn. open-eind-regelingen zoveel mogelijk af te schaffen. Op een aantal vragen zouden zij gaarne antwoord ontvangen.

Zijn de bewindslieden van mening dat het onderwijsveld kan presteren wat «Zoetermeer» niet kon realiseren: het terugdringen van de wachtgelden in het onderwijs?

Wordt alleen het open-einde dicht gemaakt of wordt tegelijkertijd een bezuiniging beoogd?

Wat was het bedrag dat het ministerie van OCW tot op heden per jaar uitgaf aan wachtgelden in de jaren 1990, 1991, 1992 en 1993?

Wat zal het bedrag zijn dat door middel van de «wachtgeldopslag» voor het participatiefonds beschikbaar komt?

Is een soortgelijke regeling van toepassing op oudere werknemers in overheidsdienst of op trendvolgers?

¹ Samenstelling:

Van Gijzen (CDA), Grol-Overling (CDA), Kuiper (CDA), Jaarsma-Buijserd (PvdA), Redemeijer (PvdA), (voorzitter), Schuyer (D66), De Savornin Lohman (D66), Van Boven (VVD), Ginjaar (VVD), Van Wijngaarden (GroenLinks), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF) en Veling (GPV).

Ontstaan door dit wetsvoorstel niet twee soorten wachtgelders in het onderwijs, de oude en de nieuwe, die onder een verschillend regime vallen?

Indien een convenant over deze zaken werd gesloten, was dan op dat moment al bekend dat het amendement-Liemburg c.s. deel van de wet zou gaan uitmaken?

Bij de toepassing van de TWAO is voortdurend gebleken hoe moeilijk het was om wachtgelders weer terug te brengen in het onderwijs. Hebben de bewindslieden reden om aan te nemen dat zulks door dit wetsvoorstel gemakkelijker zal worden?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Met de regering maakten zij zich zorgen over de omvang van de wachtgeldverplichtingen.

Het oogmerk van het kabinet ten aanzien van de oprichting van het participatiefonds is, zo zegt de memorie van toelichting, het beheersen van de wachtgelduitgaven. Graag zagen de leden van deze fractie nog eens uiteengezet waarom het participatiefonds dat wel zou kunnen terwijl de minister/het departement daartoe niet in staat zou zijn. Meergenoemde leden konden de daarvoor benodigde argumenten niet vinden in de memorie van toelichting.

Was daarom hun veronderstelling juist dat het hier gaat om een ideologische benadering of, anders gezegd, om een herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en markt of is de hoofdoorweging dat een zgn. open-eind-regeling nu op het bordje van de sociale partners wordt gelegd?

Uit de mededelingen van de regering was de leden van de PvdA-fractie gebleken dat de regering geen volledig inzicht heeft in de oorzaken voor de groei van het aantal wachtgelders en dat zij daartoe een onderzoek door externe deskundigen laat verrichten.

Zou dat niet moeten betekenen, zo vroegen meergenoemde leden zich af, dat een verantwoorde start van het participatiefonds inclusief de daarvoor benodigde financiering pas kan plaatsvinden als de oorzaken van de groei van de wachtgeldverplichtingen bekend zijn?

Deze vraag klemt te meer omdat de regering kennelijk wel zeker weet (memorie van toelichting blz. 3) dat het ontbreken van een integrale afweging door schoolbesturen leidt tot afwenteling en tot een instroom in de werkloosheidsregelingen die vaak vermijdbaar is. Waarom heeft de regering daar dan niets aan gedaan?

Moet niet gevreesd worden dat deze ontwikkelingen zich ook bij het participatiefonds zullen kunnen voordoen? Ook daar kan toch afwenteling op het collectief plaatsvinden?

Tijdens de laatste fase van de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een geschil ontstaan tussen de ministers, de Tweede Kamer enerzijds en de onderwijsvakorganisaties anderzijds.

Voorzover de leden van de PvdA-fractie konden overzien gaat het hier om een principieel en fundamenteel geschil.

Zagen zij het goed dat hier het bestaan van convenanten gesloten tussen bewindslieden en de sociale partners in deze sector een essentiële rol speelt? Immers, een convenant is enerzijds voor beide partijen bindend, terwijl voor de (mede)wetgever het onvervreemdbaar recht bestaat om desgewenst in te breken in zo'n convenant.

Is de regering bereid in dit licht alle bestaande convenanten nog eens tegen het licht te houden om geschillen als deze te voorkomen?

In het onderhavige geschil gaat het in essentie om de vraag of de stelling van de minister van OCW (zie zijn brief van 9-11-94) dat het rijk de kaders kan wijzigen, maar niet kan ingrijpen in het feitelijke benoemings-

en ontslagbeleid. «Ingrijpen in de feitelijke volgorde – het van rechtswege laten vervallen van de geldende afvloeiingsprotocollen behoort daartoe – behoort niet tot het domein van de rijksoverheid. Binnen de gegeven kaders blijven partijen vrij zelf te opereren».

Wil de regering nog eens toelichten waarom zij het amendement-Liemburg c.s. niet onaanvaardbaar heeft verklaard of ontraden heeft? Waarom is zij niet teruggegaan naar het overleg?

Rond dit geschil rijzen nog meer vragen.

a. Als deze kwestie wordt voorgelegd aan de commissie-Albeda en deze zou de vakorganisaties in het gelijk stellen, wat denkt de regering dan te doen?

b. Hoe beoordeelt de regering de stelling van de Onderwijsraad dat hier mogelijk sprake is van strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM)?

c. Kan het verschil dat in het wetsvoorstel gemaakt wordt tussen onderwijspersoneel in dienst van één bevoegd gezag en onderwijspersoneel in dienst van een bevoegd gezag met meer scholen aanleiding geven tot strijdigheid met het zgn. gelijkheidsbeginsel?

d. Moet niet gevreesd worden voor een baaierd aan beroepszaken, waarbij individuele personeelsleden een beroep doen op door hen verworven rechten in casu hun plaats op de van rechtswege vervallen afvloeiingslijsten?

e. Als een afvloeiingsregeling was opgenomen in de bestaande arbeidsovereenkomst en de betrokken werknemer weigert een nieuwe akte van benoeming waarin geen afvloeiingsregeling is opgenomen te ondertekenen, welke situatie ontstaat dan?

f. Kan de minister van OCW een nadere verklaring geven van de stelling in zijn brief van 9 november 1994 aan de vaste kamercommissie in de Tweede Kamer waarin hij o.m. zegt «dat het rijk niet kan ingrijpen in het feitelijke benoemings- en ontslagbeleid».

g. Kan er sprake zijn van strijdigheid met het I.L.O.-verdrag? (ingrijpen in contractsvrijheid van partijen op arbeidsvoorwaardelijk terrein)?

h. Bestaat er verschil tussen scholen die onder het vigerende formatie-budgetsysteem vallen en zij die nu of in de toekomst onder de zgn. lump-sum financiering vallen?

Meergenoemde leden vroegen zich verder nog af of de financiële risico's voor de individuele scholen en met name de kleinere niet te groot zijn. Stel bijv. dat het participatiefonds niet instemt met het ten laste brengen van de kosten van de werkloosheidsuitkering aan een gewezen personeelslid. In zo'n situatie zou een school failliet kunnen gaan.

Kan de regering al wat nadere informatie verstrekken over het overleg over de gevolgen van de bestuursbenoeming voor werkgelegenheid en afvloeiing? (Zie gele katern 31A d.d. 21-12-1994 blz. 12 linkerkolom).

Hoe ver is het overleg gevorderd over het vervallen van hoofdstuk I-G lid 2 van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel inzake de verplichting tot het hebben van een afvloeiingsregeling?

Genoemde leden zouden ook gaarne vernemen hoe bij het niet meer verplicht zijn van het hebben van een afvloeiingsregeling het overleg tussen werkgevers en werknemers er uit zal zien. Is in redelijkheid te verwachten dat er een nieuwe voor alle scholen geldende afvloeiingsregeling tot stand komt of zal dit in voorkomende gevallen leiden tot overleg tussen individuele scholen en de vakorganisaties; zal dit niet leiden tot een groot aantal kennelijk onredelijke ontslagprocedures?

Tijdens de schriftelijke behandeling van de wijziging van onder meer de Kaderwet Volwasseneneducatie 1991 (23 598) hadden de leden van de PvdA-fractie gewezen op enkele consequenties van de wijziging van

artikel 17. In hoofdzaak werd in de memorie van antwoord verwezen naar het onderhavige wetsvoorstel.

Deze leden zouden het op prijs stellen een toelichting te krijgen over de wijze waarop dit wetsvoorstel een oplossing biedt voor de door hen bij wetsvoorstel 23 598 gesignaleerde problemen met betrekking tot

- het feit dat planningsorganen wachtgeldconsequenties ten aanzien van uitvoerende onderwijsinstellingen kunnen forceren
- het feit dat uitvoerende onderwijsinstellingen te maken (kunnen) hebben met verschillende planningsorganen.

Bij wie worden de wachtgeldconsequenties ingevolge de herziene Kaderwet Volwasseneneducatie en dit wetsvoorstel nu eigenlijk neergelegd: bij de onderwijsinstellingen of bij de planningsorganen? Wat is de consequentie van het feit dat de gemeenten – via de VNG – en de werkgeversorganisaties in de CAO/BVE de geldende opzegtermijnen (incl. het bepaalde in Boek 7A BW) hebben bevestigd, voor het participatiefonds, dan wel voor het activiteitenbudget van de uitvoerende onderwijsinstellingen?

Welke voorzieningen zijn in het onderhavige wetsvoorstel getroffen om besluitvormend overleg tussen aanpalende WGR-gebieden dwingend voor te schrijven (zie de memorie van antwoord op wetsvoorstel 23 598)?

Inmiddels is het de leden van deze fractie bekend dat de samenwerkende centrales van overheidspersoneel een brief hebben gericht aan de voorzitter van de SCOW (12-1-95), waarin in hoofdzaak is gesteld dat op grond van het Overlegbesluit Onderwijs- en Onderzoekpersoneel (Stb. 1994, 103) slechts voorstellen als in het onderhavige wetsvoorstel aan de orde, in uitvoering mogen worden genomen indien hierover een akkoord is bereikt met de meerderheid van de centrales van overheidspersoneel.

Is het juist dat deze overeenstemming over het in de Eerste Kamer voorliggende wetsvoorstel er niet is?

Daarom zouden de leden van de PvdA-fractie graag het commentaar van de minister vernemen op de inhoud van genoemde brief.

De leden van de fractie van **D66** deelden mee achter de intentie van voorliggend wetsvoorstel te staan. Zij zagen na de behandeling in de Tweede Kamer geen aanleiding om nadere vragen te stellen, zij het dat het amendement op stuk nummer 15, van het lid Liemburg c.s. daarop een uitzondering vormde. Door middel van dit amendement grijpt de wetgever in in het onderhandelingsproces tussen bestuurdersverenigingen (werkgevers) en vakbonden overheidspersoneel (werknemers).

Het heeft een ingrijpend karakter, zowel politiek als rechtsstatelijk. Bij de behandeling van dit amendement is, met name van de zijde van de minister van OCW, aan deze aspecten geen expliciete aandacht besteed. Dit wekt te meer verwondering, daar de minister in zijn brief van 9 november jl. aan de vaste Kamercommissie van Onderwijs van de Tweede Kamer een standpunt verkondigt dat volledig in lijn ligt met het standpunt van de werknemers, terwijl het genoemde amendement nu juist het standpunt van de werkgevers honoreert. Genoemd amendement is noch door de minister ontraden, noch gemotiveerd aanvaard. De centrale vraag, die de leden van de fractie van D66 aan de minister wilden voorleggen, luidt dan ook:

Op grond van welke argumenten ondersteunt de minister bedoeld amendement? Meer specifiek: Op grond van welke argumenten zijn de rechtsstatelijke bezwaren, die het ingrijpen van de rijksoverheid in arbeidsovereenkomsten tussen het bevoegd gezag en onderwijsgevend in de weg staan, weggenomen?

Op grond van welke argumenten acht de minister het verantwoord om het overleg tussen de onderwijsbonden op deze wijze te doorkruisen?

Tenslotte zouden de leden van de fractie van D66 de minister willen

vragen of waarborgen zijn ingebouwd tegen eventuele negatieve effecten van de door het waarborgfonds te treffen regelingen voor vrouwen, die veelal in deeltijd werken. De ervaring met andere fondsen, waar de overheid geen zeggenschap over heeft, zoals het ABP, leert immers dat de door deze fondsen geschapen criteria buitengewoon negatief kunnen uitwerken voor vrouwen.

De leden, behorende tot de fractie van de **VVD** vroegen of de bestuursaanstelling naar het oordeel van de minister aan het schoolbestuur een ongeclausuleerde overplaatsingsbevoegdheid geeft, aldus dat een personeelslid op de enkele grond dat het schoolbestuur dat wenst naar een andere school kan worden overgeheveld? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot de omstandigheid dat in het algemeen een werkgever niet de bevoegdheid heeft om een personeelslid tegen zijn zin over te plaatsen als daar niet een objectieve noodzaak voor is, die het belang van de werkgever bij overplaatsing doet overwegen boven het belang van de werknemer om zijn werkplek te behouden, welke noodzaak eventueel door de rechter getoetst kan worden? Hoort ook in het door dit voorstel bestreken geval overplaatsing niet gebonden te zijn, primair aan instemming van de werknemer, subsidiair aan een objectief aantoonbaar overwegend belang van het schoolbestuur?

In het algemeen kan de plaats waar de arbeid moet worden verricht bij arbeidsovereenkomst met de werkgever worden geregeld; dat men in algemene dienst van die werkgever is en niet van de werkplek sluit niet uit dat de werkgever zich jegens de werknemer verplicht hem op een bepaalde plaats te werk te stellen. Beperkt het voorliggende voorstel naar het oordeel van de minister deze mogelijkheid?

Het amendement-Liemburg c.s. laat de bestaande afvloeiingsregelingen vervallen zonder daarvoor iets in de plaats te stellen. Krijgt naar het oordeel van de minister het schoolbestuur daardoor de mogelijkheid degene die volgens de oude regeling het laatst zou moeten afvloeien als eerste te ontslaan c.q. over te plaatsen?

Moet de door bedoeld amendement in artikel IX opgenomen bepaling dat de op een bepaald moment bestaande afvloeiingsregelingen op dat moment vervallen ook geacht worden te verbieden dat tussen schoolbestuur en vakorganisatie een dergelijke regeling opnieuw wordt overeengekomen? Zo ja, waaruit blijkt dat? Wat is in dezen de werking van het in het Rechtspositiebesluit opgenomen voorschrift een afvloeiingsregeling te hebben?

De leden van de fractie van **GroenLinks** deelden mee geen vertrouwen te hebben in de wijze waarop de minister het «probleem wachtgelden» denkt te tackelen. De instelling van een participatiefonds kan goed uitpakken. De koppeling aan budgettering wachtgelden achtten zij een slechte keus. Naar hun oordeel wordt teveel de nadruk gelegd op diegenen die wachtgeld ontvangen. Te weinig wordt uitgegaan van het gegeven dat vele wachtgelden – mits de arbeidsomstandigheden dat toelaten – hun werkkraft willen inzetten. Een triest relaas zeiden deze leden te hebben ontvangen van de heer Tonnie Luiken, «De mishandeling van leraren», een zwartboek over minister Ritzen, het arbeidsbureau, de sociale dienst, het onderwijs en de leraren (september 1994). Wil de minister van OCW aan de hand van dit verhaal aangeven hoe hij met deze wetswijziging dit soort situaties denkt te voorkomen?

Door N. van Kessel (ITS) is onderzoek gedaan naar de effecten van de TWAO. «De TWAO in uitvoering». Hij stelt dat het effect van de TWAO op 't gebied van plaatsing en benoeming beperkt is geweest. Immateriële effecten zoals bewustwording van het groeiende probleem van

wachtgeld, de bereidheid om te zoeken naar oplossingen voor de wachtgeldproblematiek e.d. hebben meer effect gehad. De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag de visie van de minister vernemen op de vraag hoe het komt dat de TWAO geen effect heeft op de succesvolle plaatsing en het benoemen van wachtgelders?

Het lid van de fractie van de **GPV** merkte op met belangstelling te hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het streven om de uitgaven voor wachtgeld in het onderwijs te beperken verdient waardering en steun.

Over de keuze van een participatiefonds als instrument had dit lid een aantal vragen.

De instelling van een participatiefonds betekent dat een taak die tot nu toe door het ministerie wordt uitgevoerd, wordt opgedragen aan een zelfstandig lichaam dat bestuurd wordt door organisaties van betrokken werkgevers en werknemers en dat zijn financiële voeding ontvangt vanuit de instellingen. Daarvóór pleit dat de verantwoordelijkheid van de instellingen voor de effecten van hun beleid wordt vergroot.

De vraag is nu of wel is voldaan aan de voorwaarden om deze nieuwe constellatie succesvol te maken.

Zullen de instellingen voldoende mogelijkheden hebben om ontslagen te voorkomen? Biedt het feitelijke gedrag van instellingsbesturen in ontslagprocedures, dat door het ministerie tot nu toe van nabij gevolgd wordt, aanleiding om te verwachten dat zij anders zullen opereren als zij bij een participatiefonds moeten aankloppen en eventueel zelf worden geconfronteerd met financiële consequenties?

Is het risico niet reëel dat een «klemsituatie» ontstaat doordat de minister budgettaire randvoorwaarden stelt en het participatiefonds slechts beperkte mogelijkheden heeft zijn uitgaven te beperken, zodat de instellingen de lasten zullen moeten betalen? Welke lessen zijn hier te leren uit de ervaringen met het vervangingsfonds?

Is – gegeven de ontwikkeling van de wachtgelduitgaven – de kans niet groot dat de afgesproken solvabiliteitsbuffer en het eenmalige bedrag voor het eerste jaar ontoereikend zullen blijken?

Aan het slot van zijn bijdrage stelde dit lid nog een specifieke vraag. Eén van de factoren voor het bepalen van de zogenaamde wachtgeldopslag zal zijn de mate waarin de beschikbare formatie is bezet met personeel (zie de memorie van toelichting op blz. 8). Graag zou dit lid een toelichting ontvangen op dit punt. Kan deze factor leiden tot inperking van de beleidsmogelijkheden van instellingen, bij voorbeeld wanneer deze behoedzaam opereren bij de aanstelling van nieuw personeel?

De voorzitter van de commissie,
Redemeijer

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen