

Vergaderjaar 2004–2005

27 744

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met decentralisatie van de vervangingsuitgaven en van de wachtgelduitgaven (decentralisatie vervangingsuitgaven en wachtgelduitgaven vo)

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 25 oktober 2004

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor de opmerkingen en vragen die zij in het nader verslag hebben gemaakt en gesteld.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Voorafgaand aan de beantwoording van de vragen wil ik graag in algemene zin ingaan op de diverse gevraagde kwantificeringen. Hiervoor zijn gegevens van derden nodig, die vervolgens worden geanalyseerd. Het transparant en toegankelijk presenteren van deze kwantificeringen vergt enige tijd en is nog niet gereed. Daarom is in deze nota de beantwoording van vragen om nadere financiële onderbouwingen nog niet meegenomen. Ik zal de cijfermatige overzichten voor het voortgezet onderwijs zo spoedig mogelijk separaat aan u toezenden.

De leden van de CDA-fractie vragen of het aanbevelenswaardig is een structuurwijziging als de onderhavige te baseren op de huidige (conjuncturele) krappe arbeidsmarkt.

Structureel wordt inderdaad een krappe onderwijsmarkt voorzien, alhoewel momenteel de conjunctuur iets ruimer is. Overigens is de structuurwijziging niet gebaseerd op de huidige conjunctuur, maar is de krapte op de arbeidsmarkt één van de redenen op basis waarvan besloten is om de instroomtoets af te schaffen. De krapte op de arbeidsmarkt betekent dat schoolbesturen hun uiterste best zullen doen om ontslagen te voorkomen en is daarmee een extra argument om de instroomtoets te vervangen.

Onderdeel van de structuurwijziging is de vervanging van de financiële prikkel in de vorm van de instroomtoets door een andere financiële prikkel, namelijk normatief verevenen.

Als er daarentegen onverwachts ruimte op de arbeidsmarkt zou ontstaan, heeft het bevoegd gezag nog voldoende mogelijkheden om wachtgelduitgaven te voorkomen. Ik kom daar later in deze nota op terug.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering een overzicht aan te reiken voor het primair onderwijs en voortgezet onderwijs met de breedte van de effecten per school bij de overstap van verevening naar eigen risicodragerschap. De positie van de zogenaamde éénpitter, een bestuur met één school, verdient daarbij extra aandacht, zo stellen de aan het woord zijnde leden.

Het voorliggende wetsvoorstel betreft het voortgezet onderwijs (VO), voor het primair onderwijs (PO) is de beleidsvorming in een andere fase. De invoering van een nieuw stelsel voor vervangings- en werkloosheidsuitgaven in het PO zal op een zorgvuldige wijze geschieden. Over de condities waaronder gedecentraliseerd zal worden, de exacte invoeringsdatum en een eventuele fasering bij de invoering zal de komende tijd gesproken worden met de werkgevers- en werknemersorganisaties en het veld. Tevens zullen dan de effecten en risico's van deze stelselwijzigingen voor schoolbesturen (voorzover mogelijk) in kaart worden gebracht. Op dit moment is het nog niet mogelijk om deze effecten en risico's in beeld te brengen omdat deze afhankelijk zijn van de wijze waarop ik, in overleg met de werkgevers- en werknemersorganisaties en het veld, de decentralisatie concreet vorm zal geven. Hierbij zal ook de positie van de over het algemeen kleinere schoolbesturen in het primair onderwijs specifiek aandacht krijgen.

Zoals ik al eerder heb toegezegd aan het slot van mijn brief van 18 november 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 27 744, nr. 7, blz. 6), zal ik de Tweede Kamer informeren over de voortgang van de stelselwijzigingen. Het streven is erop gericht deze informatie eind 2004 te verstrekken. Zoals ik aan het begin van deze Inleiding heb gesteld, worden de cijfermatige overzichten voor het VO zo spoedig mogelijk nagezonden.

2. Systematiek

De leden van de CDA-fractie stellen dat het uitgangspunt van de regering inzake het nieuwe model is dat het schoolbestuur meer eigen keuzen moet kunnen maken. Deze leden vragen aan te geven op welke keuzen wordt gedoeld. Zij vragen of dat andere keuzen zijn dan die in het oorspronkelijke voorstel.

In het oorspronkelijke voorstel kreeg het bevoegd gezag deels de financiële verantwoordelijkheid voor de zelf veroorzaakte wachtgelduitgaven. De bovenwettelijke wachtgelduitgaven kwamen volledig ten laste van het veroorzakende bestuur en de wettelijke wachtgelduitgaven bleven via het Participatiefonds verevend worden. In het nieuwe model is het onderscheid tussen wettelijke en bovenwettelijke wachtgelduitgaven niet meer relevant en worden de schoolbesturen voor minimaal de helft van de zelf veroorzaakte wachtgelduitgaven direct belast.

Het wetsvoorstel behelst decentralisatie van het totaal aan wachtgelduitgaven en daarmee krijgen schoolbesturen een verbreding van de verantwoordelijkheid voor personeelsbeleid. Een schoolbestuur kan zo een betere integrale afweging maken ter voorkoming van wachtgelduitgaven. Hierin speelt anticiperend personeelsbeleid een grote rol. Het schoolbestuur kan er voor kiezen meer personeel in tijdelijke dienst aan te nemen en meer te variëren in de samenstelling van het personeelsbestand (zoals meer ervaring en minder ervaring, jong en oud). Ook kan gezocht worden naar samenwerkingsconstructies met andere schoolbesturen om bijvoorbeeld elkaars boventallige personeelsleden over te nemen. Samenwerking is trouwens heel goed mogelijk zonder dat dit leidt tot schaalvergroting.

Tevens vragen deze leden of de regering de indruk heeft dat in het huidige systeem schoolbesturen ten onrechte en te vaak een beroep doen op de wachtgeldregeling.

Nee, die indruk heb ik niet en dit punt heeft ook geen rol gespeeld bij de motivatie tot decentralisatie. De instroomtoets van het Participatiefonds is een prikkel voor schoolbesturen om niet een onterecht beroep te doen op de wachtgeldregeling. Het Participatiefonds toetst alle ontslagen en bij een vermijdbaar ontslag (de zogenaamde negatief getoetsten) komen die wachtgelduitgaven voor de volle looptijd volledig ten laste van het desbetreffende schoolbestuur. Omdat de instroomtoets door een andere, directe financiële prikkel (het normatief verevenen) wordt vervangen, blijven scholen sterk geprikkeld worden om niet onterecht een beroep te doen op de wachtgeldregeling.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of er bijvoorbeeld schoolbesturen zijn die extreem afwijken van de gemiddelden voor ziekteverzuim en wachtgeld.

Het antwoord op deze vraag zal ik, conform mijn toezegging aan het begin van de Inleiding, zo spoedig mogelijk nazenden.

Daarnaast vragen deze leden of de regering ook kan ingaan op de vraag of schoolbesturen wel de mogelijkheid hebben autonome ontwikkelingen (als leerlingenaantallen) en exogene factoren (als nieuw beleid) te beïnvloeden en dus ook wachtgelden te voorkomen.

Schoolbesturen hebben voldoende mogelijkheden om met autonome ontwikkelingen om te gaan. Met bijvoorbeeld een goed schoolklimaat hebben zij invloed op het aantal leerlingen dat kiest voor hun school. Bovendien hebben scholen mogelijkheden om via hun personeelsbeleid en via hun financieel beleid in te spelen op autonome ontwikkelingen. Daar ben ik eerder in deze nota al op ingegaan. In het BOVO (Bestuurlijk Overleg Voortgezet Onderwijs: bekostiging) is met de werkgeversorganisaties afgesproken dat, als Rijksbeleid gevolgen heeft voor de hoogte van de wachtgelduitgaven, die gevolgen en mogelijke consequenties daarvan voor de hoogte van de bekostiging voor wachtgelden met elkaar worden besproken.

De regering gaat in de ogen van de leden van de CDA-fractie voorbij aan de opmerking van de Raad van State dat schoolbesturen ook geen wettelijke mogelijkheden hebben om de duur van de wachtgelduitkering te beïnvloeden, terwijl zij wel gedurende de gehele looptijd voor minimaal 50% financieel verantwoordelijk zijn. Deze leden vragen of nu juist het beperken van de duur relevant is voor het verminderen van de wachtgelduitgaven.

In de eerste plaats is het van belang dat schoolbesturen ontslagen zo veel mogelijk voorkomen. De gedeeltelijke financiële verantwoordelijkheid in het nieuwe model prikkelt de schoolbesturen om de wachtgelduitgaven zo laag mogelijk te houden. Dit kan door een goed anticiperend personeelsbeleid te voeren.

In de tweede plaats heeft het schoolbestuur ook direct invloed op de hoogte van de wachtgelduitkering door rekening te houden met een variëteit in het personeelsbestand (qua soort aanstelling, leeftijd, duur enz.). In de derde plaats kan een schoolbestuur samenwerkingconstructies aangaan met andere schoolbesturen, waardoor de mogelijkheid groter wordt om een wachtgelder weer (deels) aan het werk te krijgen. Daarmee wordt de duur van de wachtgelduitkering ingekort.

Met deze mix aan mogelijkheden zijn schoolbesturen wel degelijk in staat om de duur en hoogte van wachtgelduitkeringen te beïnvloeden en daarmee de wachtgelduitgaven te verminderen.

Voorts vragen deze leden waarom de regering niet overwogen heeft voor de praktijkscholen – door de omvang van de scholen en de aard van de populatie een kwetsbare groep – een uitzonderingspositie te creëren.

In paragraaf 3 van deze nota ga ik naar aanleiding van een andere vraag van deze leden uitgebreid in op de financiële positie van kleine schoolbesturen. Vooruitlopend daarop wil ik alvast iets kwijt over de overgang naar lumpsumbekostiging voor het praktijkonderwijs. Het klopt dat zelfstandige scholen voor praktijkonderwijs relatief klein zijn en dat financiële risico's lastiger zijn af te dekken als een zelfstandige school relatief klein is. Daar staat een relatief grote vaste voet in de bekostiging van praktijkscholen tegenover, waar vooral die kleine schoolbesturen van profiteren. Daarnaast zal ik samen met het veld samenwerking tussen schoolbesturen stimuleren via het flankerend beleid bij de overgang van declaratie- naar lumpsumbekostiging. Samenwerking is trouwens heel goed mogelijk zonder dat dit leidt tot schaalvergroting, bijvoorbeeld door middel van coöperatieve samenwerkingsvormen. Alles bij elkaar opgeteld heb ik voldoende vertrouwen in de mogelijkheid voor kleinere schoolbesturen, zoals de scholen voor praktijkonderwijs, om hun risico's te kunnen dragen en is het niet nodig voor deze scholen een uitzonderingspositie te creëren.

De regering constateert dat in de marktsector het wettelijk deel van de werkloosheidsuitgaven volledig collectief verevend wordt. De leden van de CDA-fractie vragen of hun zienswijze juist is dat met het voorliggende wetsvoorstel de risico's van schoolbesturen groter zijn dan in de marktsector.

De financiële risico's zijn voor schoolbesturen niet groter dan in de marktsector, maar ze zijn wel anders belegd. Voor de schoolbesturen geldt deels een directe relatie (minimaal 50% van de wachtgelduitgaven komt rechtstreeks ten laste van het veroorzakende schoolbestuur) tussen het besluit iemand te ontslaan en de daaruit voortvloeiende kosten. Daar tegenover staat dat de inkomsten van een schoolbestuur over het algemeen zekerder zijn dan die in de marktsector. Ook in de marktsector is er regelmatig sprake van een deels directe relatie tussen het ontslag en de daarmee gemoeide kosten, omdat bedrijven vaak kiezen voor een afvloeiingsregeling bovenop de wettelijke werkloosheidsuitkering.

Voorts vragen deze leden waarom de regering kiest voor een individueel risico van minimaal 50%, en waarop dit percentage is gebaseerd.

Het individuele risico van minimaal 50% is niet zo zeer cijfermatig te onderbouwen met harde, berekende grenzen, maar wel inhoudelijk te beredeneren.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, moet er een balans zijn in het model tussen enerzijds een prikkel om de wachtgelduitgaven zo laag als mogelijk te houden, en anderzijds een aanvaardbaar financieel risico voor alle schoolbesturen.

Van een eigen risico van bijvoorbeeld 30% gaat te weinig prikkel uit, vooral richting de grotere besturen. Een eigen risico van 70% is een te zware belasting, vooral voor de kleinere schoolbesturen. In de BVE-sector (waar de schoolbesturen over het algemeen groter zijn dan in de VO-sector) komt 60% van de wachtgelduitgaven rechtstreeks ten laste van het veroorzakende schoolbestuur. De werkgevers in de VO-sector hebben aangegeven dat een eigen risico van meer dan 50% op dit moment een te groot risico betekent voor schoolbesturen.

Dit alles overwegende, heb ik gekozen voor een individueel risico van minimaal 50%.

Conform mijn toezegging aan het begin van de Inleiding, zal ik de cijfermatige onderbouwing zo spoedig mogelijk nazenden.

De leden van de CDA-fractie vragen of dit percentage bij ministeriële regeling naar beneden worden kan bijgesteld.

Dit percentage wordt vastgesteld bij ministeriële regeling en kan dus ook door middel van een ministeriële regeling worden gewijzigd. De huidige ontwikkeling naar meer autonomie en eigen verantwoordelijkheid betekent ook dat schoolbesturen de financiële verantwoordelijkheid meer in eigen handen krijgen. Een eigen risico van minimaal 50% ligt dan ook helemaal in lijn met die ontwikkelingen. Gezien deze ontwikkelingen ligt een verlaging van het percentage niet in de rede, maar als het door onvoorziene omstandigheden toch nodig blijkt, bestaat de mogelijkheid om het percentage voor de gehele VO-sector naar beneden bij te stellen.

De leden van de PvdA-fractie vragen een beeld te schetsen van de effecten van verevening naar eigen risicodragerschap onder een formatie-budgetstelsel in het primair onderwijs en de effecten inzichtelijk te maken bij een in te voeren lumpsumfinanciering in het primair onderwijs in 2006.

Zoals ik eerder in deze nota heb toegelicht (zie Inleiding) naar aanleiding van een vraag van deze zelfde leden, is het op dit moment nog niet mogelijk de gevraagde effecten voor het PO in beeld te brengen, omdat deze afhankelijk zijn van de keuzen die gemaakt gaan worden bij de invulling van het eigen risicodragerschap. In het verdere proces tot decentralisatie in het PO zullen vanzelfsprekend de effecten en risico's een belangrijke rol spelen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het voorstel voor de nieuwe wachtgeldsystematiek de Centrale Financiële Instellingen (Cfi) uitvoerder van het collectieve deel van de wachtgelduitkering wordt. De leden van deze fractie vragen hoe dit zich verhoudt tot het streven naar een autonome sector. Waarom niet gekozen voor een alternatief waarbij de sector dit collectieve deel zelf beheert, zo vragen zij.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat er voor de uitkeringsgerechtigde door dit voorstel niets verandert. UWV/ USZO blijft uitvoerder en blijft daarmee de uitkering aan de uitkeringsgerechtigde verstrekken. Dit voorstel heeft ook geen invloed op de hoogte van de uitkering. Cfi gaat het vereveningsmodel uitvoeren. Dit betekent dat zij het zogenaamde individuele deel van de wachtgelduitgaven rechtstreeks ten laste van het veroorzakende schoolbestuur brengt. En daarnaast verrekent zij ook het collectieve deel van de wachtgelduitgaven met de schoolbesturen. De reguliere bekostigingsstromen aan de schoolbesturen lopen al via Cfi en daar is dus veel kennis en ervaring op dat gebied aanwezig. Deze ervaring en ook het verminderen van de administratieve lasten voor schoolbesturen maken het voor de hand liggend de verrekening van het individuele en collectieve deel ook via Cfi te laten lopen.

De leden van de SP-fractie menen dat een voorwaarde voor een verantwoorde decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden moet zijn dat de scholen en schoolbesturen ook daadwerkelijk in staat worden gesteld deze omslag succesvol te realiseren. De leden zijn van mening dat er passende instrumenten en voldoende middelen noodzakelijk zijn en vragen de regering of deze er ook zijn.

Vanzelfsprekend zullen de schoolbesturen via diverse kanalen voorgelicht worden over de effecten die de decentralisatie van de wachtgeld- en vervangingsuitgaven voor hen heeft. Daarbij zal ook aan de orde komen de relatieve omvang van de wachtgelduitgaven (ca. 1,5%) en vervangingsuitgaven (ook ca. 1,5%) ten opzichte van de totale personele bekostiging. Daarnaast heb ik het volste vertrouwen in de professionaliteit van de schoolbesturen om met deze nieuwe en verbrede verantwoordelijkheden om te gaan.

Voor wat betreft de decentralisatie van wettelijke wachtgelduitgaven vrezende leden van voornoemde fractie met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dat niet alle scholen voldoende draagkrachtig zullen zijn om de wachtgelden volledig voor eigen rekening te nemen. Het voorstel is om voor een deel van de wachtgelden de schoolbesturen te verplichten deze onderling te verevenen. De leden vragen waarom er gekozen wordt voor het model van normatief verevenen en het door het bestuur van het Participatiefonds – ondersteund door de vakbonden – geopperde alternatief niet reëel geacht wordt. Deze leden vragen om een reactie van de regering op dit alternatief en een argument waarom dit door de regering naast zich neer is gelegd.

Het wetsvoorstel houdt in de praktijk in dat het gedeeltelijke eigen risico voor de wachtgelduitgaven geleidelijk zal worden ingevoerd. De wachtgelduitgaven die al bestaan op het moment van invoering van het wetsvoorstel blijven volledig door het collectief gedragen worden. Alleen van elk nieuw ontslag na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal een deel rechtstreeks ten laste van het veroorzakende schoolbestuur komen. Daardoor zullen de financiële risico's bij invoering van het wetsvoorstel beperkt zijn. Dit is kortgeleden ook reden voor het Participatiefonds geweest om het door hem geopperde alternatief niet verder te ontwikkelen.

Bovendien klinkt het door het Participatiefonds ontwikkelde keuzemodel heel aantrekkelijk, maar het houdt een grote kans op risicoselectie in. Indirect voorziet het keuzemodel dat ook en daarom zijn diverse waarborgen (in de vorm van nadere regels en het grotendeels handhaven van de instroomtoets) ingebouwd om risicoselectie te voorkomen. Deze waarborgen verminderen inderdaad de kans op risicoselectie, maar houden feitelijk in dat de huidige situatie (inclusief de administratieve belasting van schoolbesturen) in grote lijnen wordt voortgezet. Dit acht ik zeer ongewenst.

Ook de werkgeversorganisaties en SchoolmanagersVO steunen mijn voorstel, zie hiervoor ook het antwoord op de vragen over het draagvlak bij de besturenorganisaties (zie paragraaf 6).

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat door scholen een grotere eigen verantwoordelijkheid te geven, er sprake is van een grotere prikkel om ontslag zo veel mogelijk te voorkomen. Vanuit dit oogpunt vinden deze leden het merkwaardig dat voor een beperkt aantal scholen er juist autonomieverkleining optreedt. Zij begrijpen dat het – vanwege risicoselectie en afbreuk aan de gewenste solidariteit – niet mogelijk is om scholen zonder meer de keus te geven voor het volledig dragen van het eigen wachtgeldrisico. Wel vragen deze leden of het niet mogelijk is om de scholen die reeds gebruiken van de mogelijkheid van zelfstandig wachtgeldbeleid bijvoorbeeld te betrekken in een pilot om te bezien in hoeverre scholen in staat zijn om het eigen wachtgeldrisico volledig te dragen, zodat zij geen autonomie hoeven in te leveren.

Op zichzelf vind ik het een sympathiek idee. Maar om bij invoering van de nieuwe systematiek al gelijk te gaan werken met twee modellen, lijkt mij onverstandig en ongewenst. Eén model voor alle schoolbesturen is trans-

parant en belangrijk uit het oogpunt van uitvoerbaarheid en administratieve lastendruk. Daarom heb ik ervoor gekozen om bij de invoering van het wetsvoorstel niet te gaan werken met twee verschillende systemen, die beide op het zelfde principe van eigen verantwoordelijkheid zijn gebaseerd. Ik heb een ruime overgangsregeling getroffen voor die schoolbesturen die nu nog gebruik maken van de mogelijkheid zelfstandig wachtgeldbeleid te voeren.

De leden van deze fractie erkennen dat er een werkbaar evenwicht dient te bestaan tussen prikkels voor scholen en hun risicodragend vermogen. In dat verband vragen zij wanneer zo nodig zal worden overgegaan tot aanpassing van de percentages van eigen risico en verevening, wie er bij zo'n aanpassing betrokken zullen zijn en hoe snel een dergelijke aanpassing kan worden gerealiseerd.

Eerst zal enige tijd ervaring met het huidige percentage worden opgedaan. Dit geeft ook rust richting de schoolbesturen zodat zij kunnen leren omgaan met de toegenomen verantwoordelijkheden. Daarna kan bezien worden, zoals afgesproken in overleg met het veld, of en in welke mate een aanpassing van het percentage gewenst is. Een dergelijke aanpassing kan zeer snel worden gerealiseerd.

3. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie missen bij de nota van wijziging een actualisatie van de financiële gevolgen voor de schoolbesturen. De leden van deze fractie zouden graag zien dat de regering op basis van recente cijfers opnieuw inzicht geeft in de financiële effecten van het gewijzigde wetsvoorstel.

Zoals ik aan het begin van de Inleiding heb aangegeven, zullen cijfermatige onderbouwingen zo spoedig mogelijk worden nagezonden.

Met de stelling van de regering dat gezien de arbeidsmarkt de wachtgelduitgaven voor de schoolbesturen niet zullen toenemen, worden de zorgen van de leden van de CDA-fractie voor met name kleine schoolbesturen niet weggenomen. Ook de leden van de SP-fractie vragen naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor met name kleinere scholen.

Uit de beantwoording van een eerdere vraag van deze leden in de vorige paragraaf waarom gekozen is voor een individueel risico van minimaal 50% blijkt dat bij het bepalen van het percentage juist ook gekeken is naar de positie van kleine schoolbesturen. Door te kiezen voor een model van normatief verevenen waarin een deel van de wachtgelduitgaven collectief gedragen wordt, is er sprake van een beperking van de financiële risico's. De wachtgelduitgaven die zijn ontstaan voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel blijven volledig door het collectief gedragen worden, daarin verandert dus niets. Dat betekent dat ook kleine schoolbesturen niet belast worden met een erfenis uit het verleden. Alleen voor de wachtgelduitgaven die ontstaan na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geldt een eigen risico van minimaal 50%.

Wel heeft een klein schoolbestuur minder mogelijkheden om financiële risico's op te vangen, maar dat betekent niet dat een klein schoolbestuur per definitie financiële problemen kent. De reguliere bekostiging, waar de bekostiging voor wachtgelduitgaven deel vanuit maakt, is in principe toereikend. Pas wanneer een schoolbestuur relatief hoge wachtgelduitgaven heeft, kan er een knelpunt ontstaan. Het schoolbestuur heeft dan nog de mogelijkheid om binnen de lumpsumvergoeding – ook meerjarig – zelf keuzen te maken en prioriteiten te stellen waarmee financiële problemen kunnen worden voorkomen of beperkt. Tevens kan het school-

bestuur met goed anticiperend personeelsbeleid het ontstaan, de duur en de hoogte van de wachtgelduitkering beïnvloeden (zie ook het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie in de vorige paragraaf of beperken van de duur van de uitkering ook relevant is voor beperken van de hoogte van de wachtgelduitgaven).

Samenwerkingsconstructies met andere schoolbesturen kunnen hier ook aan bijdragen. Dit hoeft niet ten koste te gaan van de zelfstandigheid. Via een coöperatief model of een samenwerkingsverband kunnen financiële risico's met heldere regels gezamenlijk worden gedragen, terwijl voor het overige de zeggenschap over bijvoorbeeld de financiën en organisatie volledig in stand blijft.

Daarnaast is het zo dat er een vangnet wordt gecreëerd voor schoolbesturen die desondanks in ernstige financiële problemen komen als gevolg van relatief hoge wachtgelduitgaven. Ik draag hier vier keer 1,4 mln euro aan bij.

Tenslotte nog een relativering: de wachtgelduitgaven vormen slechts een relatief klein deel van de totale personele bekostiging (ca. 1,5%).

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over de financiële gevolgen van voorliggende nota van wijziging voor de scholen en zijn van mening dat de oorzaken van stijging of daling van vervanging- en wachtgelduitgaven niet zodanig op bestuursniveau beheersbaar zijn, dat de verantwoordelijkheid bij schoolbesturen hoort te liggen. De leden van deze fractie vragen de regering om toe te lichten of een gedecentraliseerde collectieve regeling kostenverhogend of kostenbesparend werkt op de onderwijsuitgaven.

Zoals ik in de vorige paragraaf naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie heb toegelicht, kan een schoolbestuur wel dege-lijk het ontstaan, de hoogte en de duur van de wachtgelduitgaven in meer of mindere mate beïnvloeden.

Bij de motivatie voor het decentraliseren van de wachtgelduitgaven heeft kostenbesparing of -verhoging als argument geen rol gespeeld. Zoals ik in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heb aangegeven, zal de decentralisatie zeker geen verhoging betekenen van de totale wachtgelduitgaven. Wel vindt er een verschuiving plaats tussen schoolbesturen doordat een deel van de rekening wordt neergelegd bij het veroorzakende schoolbestuur. Oftewel, de prikkel wordt daar gelegd waar hij thuishoort.

Ook vragen de leden van de SP-fractie om toe te lichten waar de financiële risico's bij de nieuwe regeling komen te liggen. Deze leden vrezen dat het beoogde wetsontwerp een (te) groot risico vormt waarmee de rekening eenzijdig bij het scholenveld wordt gelegd.

In het huidige model van het Participatiefonds draagt het scholenveld ook al de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de wachtgelduitgaven. Bij een vermijdbaar ontslag (een negatief getoetste) draagt het betreffende schoolbestuur de volledige wachtgelduitgaven en de overige wachtgelduitgaven worden collectief door de VO-sector gedragen. In het nieuwe model is er sprake van verschuiving van volledige collectieve verevening naar gedeeltelijke collectieve verevening en gedeeltelijk eigen risicodragerschap. Ik ben van mening dat schoolbesturen de met die verschuiving gepaarde gaande toename van risico's kunnen dragen. Hier ben ik in deze nota onder andere op ingegaan bij mijn reactie op de zorg van de leden van de CDA-fractie voor kleine schoolbesturen.

De leden van de SP-fractie vragen tevens of het beschikbare budget voor vervanging tot op heden toereikend is. Deze leden verwachten dat er een

prikkel tot schaalvergroting van uit zal gaan, hetgeen door deze leden niet gewenst wordt. Hoe gaat de regering dat voorkomen, zo vragen zij.

Allereerst wil ik wijzen op de realisatiecijfers van het Vervangingsfonds van de laatste jaren en de prognose voor 2004:

bedragen x € 1 mln

	2002 (realisatie)	2003 (realisatie)	2004 (prognose)
baten:			
• Premies	60,8	65,6	53,8
• opbrengst premiedifferentiatie	15,2	14,3	12,3
• WAO-gelden	27,2	20,4	17,3
totaal baten:	103,2	100,3	83,4
lasten:			
• vervangingsuitgaven	84,6	75,9	67,2
resultaat	18,6	24,4	16,2

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat het Vervangingsfonds de laatste jaren voor wat betreft het voortgezet onderwijs steeds een positief resultaat heeft gekend. Opvallend is dat de gedeclareerde vervangingsuitgaven de laatste jaren fors zijn gedaald. Dit komt deels doordat schoolbesturen steeds vaker vervanging voor eigen rekening nemen, maar het is onbekend hoeveel schoolbesturen aan vervanging uitgeven zonder dit bij het Vervangingsfonds te declareren. Daartegenover staat een element in de bekostiging, de zogenaamde frictieopslag, die voor een deel aan vervanging mag worden toegerekend; dit laatste is ook te zien in bijlage 1 bij de nota naar aanleiding van het verslag van 11 januari 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 27 744, nr. 5). Daar is te zien dat het gaat om een budget van ruim € 16 mln.

Waar het gaat om schaalvergroting, ben ik van mening dat het nu voorliggende wetsvoorstel geen prikkel tot schaalvergroting bevat. Het gaat er hierbij om of kleine zelfstandige scholen respectievelijk kleine schoolbesturen in staat zijn goed om te gaan met de risico's die het gevolg zijn van de voorstellen. Ik wil hierbij herhalen wat is geantwoord over dit thema in de eerdergenoemde nota naar aanleiding van het verslag (t.a.p. blz. 7): «Kleine scholen zijn minder goed in staat om grote fluctuaties in hun kosten op te vangen dan grote scholen. Hoge vervangingskosten of snel oplopende vervangingskosten kunnen hen in de problemen brengen. Het risico van extreem hoge vervangingskosten zal worden ondervangen door een noodvoorziening; in het *Vooraf* is naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, ChristenUnie en SGP uitgelegd hoe deze noodvoorziening voor de vervanging wordt vormgegeven. Daar komt bij dat het in verreweg de meeste gevallen mogelijk moet zijn met gerichte maatregelen een uitzonderlijk hoog ziekteverzuim terug te dringen. Regulier arbobeleid haalt namelijk bijna altijd in ieder geval de kop van het uitzonderlijk hoge verzuim af. Bovendien blijkt uit de gegevens van PwC dat kleinere scholen op dit moment relatief lagere vervangingslasten hebben dan grotere scholen. Ondergetekende verwacht daarom dat het risico dat kleine scholen lopen aanvaardbaar is. Ook op dit moment kunnen deze scholen in de problemen komen door specifieke omstandigheden als sterke leerlinggroei, onverwacht grote huisvestingslasten of relatief veel HOS-garanties; in de praktijk blijft het aantal scholen dat in serieuze financiële problemen komt, gelukkig beperkt. Ondergetekende vertrouwt erop dat deze scholen een zodanig

beleid zullen voeren dat én de kwaliteit van het onderwijs én de financiële gezondheid van de school op een adequaat niveau zullen blijven. Gezien het voorgaande ziet ondergetekende de positie van kleine scholen na aanvaarding van het wetsvoorstel met vertrouwen tegemoet. Het is denkbaar dat sommige kleinere scholen denken aan fuseren, omdat dan een grotere spreiding van het vervangingsrisico mogelijk is. Ondergetekende acht het evenwel uitgesloten dat alleen op grond van de nu voorliggende regeling voor scholen een soort oneigenlijke prikkel tot schaalvergroting ontstaat. Ondergetekende verwacht dat daarnaast andere, meer wezenlijke overwegingen een rol zullen spelen bij plannen tot schaalvergroting.»

Ter relativering: de vervangingsuitgaven vormen slechts een relatief klein deel van de totale personele bekostiging (ca. 1,5%).

4. Verrekening

De leden van de CDA-fractie vragen naar het standpunt van de fondsbesturen ten aanzien van het voorstel te komen tot verrekening en het oordeel over de financiële positie. Wordt de Kamer geïnformeerd over de volgende stappen, zo vragen zij.

Ik heb de fondsbesturen gevraagd naar hun standpunt ten aanzien van verrekening en financiële positie. Hun standpunt komt op het volgende neer.

In de eerste plaats bevreemdt het de fondsen dat in de nota van wijziging nu (achteraf) een verrekeningsmogelijkheid voor VO wordt gecreëerd. Bovendien wijzen zij erop dat een verrekening die de hele periode van het bestaan van het Vervangings- en Participatiefonds beslaat grote technische problemen met zich meebrengt. Er dienen dan bijvoorbeeld vele oude bestanden te worden geanalyseerd en bewerkt.

Waar het gaat om hun financiële positie hebben de fondsen als uitgangspunt dat na de opheffing van de verplichte aansluiting van VO-instellingen bij het Vervangings- en Participatiefonds, er voor het achterblijvende PO structureel een financieel gezonde situatie dient te bestaan. Er is naar de mening van het algemeen bestuur van de fondsen sprake van een financieel gezonde situatie voor het PO wanneer inkomsten en uitgaven in evenwicht zijn en wanneer de fondsen ultimo het boekjaar (i.c. 2005) over een solvabiliteitsbuffer en een aanvullende buffer kunnen beschikken die op het niveau ligt zoals afgesproken in de beheersovereenkomst tussen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de beide fondsen.

Dat neemt niet weg dat als aan de door het bestuur gestelde voorwaarden – met name ten aanzien van de positie van het PO – is voldaan, er uiteraard bij de «boedelscheiding» over een mogelijke verdeling van aanwezige reserves en buffers overleg kan worden gevoerd.

Ik onderschrijf de door het bestuur van de fondsen gestelde voorwaarde ten aanzien van de positie van het PO. Ook ik ben van mening, en blijf het mijn verantwoordelijkheid vinden, dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel de fondsen in een financieel, gezonde situatie verkeren. Ik voeg hieraan toe dat afrekenen op basis van gedetailleerde historische gegevens vanaf de oprichtingsdatum van de fondsen zeker niet mijn bedoeling is. Mocht die indruk zijn gewekt dan wil ik die bij deze wegnemen. Ik zal, waartoe de fondsen ook hun bereidheid hebben verklaard, met hen overleggen over de wijze waarop een mogelijke afrekening kan plaatsvinden. Ik zal de Kamer in het rapport van bevindingen bij de jaarverslagen van de fondsen voor 2005 en verder berichten over alle relevante zaken rondom de afwikkeling van het uittreden van het VO uit Vervangingsfonds en Participatiefonds.

5. Uitvoeringslast en -toets

De leden van de CDA-fractie vragen of het gewijzigde wetsvoorstel ook ter toetsing is aangeboden aan het adviescollege toetsing administratieve lasten. Zo niet, is de regering daartoe alsnog bereid, willen de leden weten. Het wetsvoorstel heeft betrekking op schoolbesturen in het voortgezet onderwijs met Rijksbekostiging. Omdat de toets van het adviescollege alleen behoeft te worden gevraagd in het geval van niet bekostigde instellingen, is het wetsvoorstel niet aangeboden aan het college. Dit neemt natuurlijk niet weg dat met dit wetsvoorstel de administratieve lasten voor schoolbesturen wel degelijk afnemen.

6. Draagvlak

De leden van de CDA-fractie vragen nader toe te lichten welke besturenorganisaties om welke reden tegen het gewijzigde wetsvoorstel zijn. Kan er bij sommige schoolbesturen sprake zijn van een cumulatie van risico's, die bijvoorbeeld samenhangt met de samenstelling van hun personeelsbestand, zo vragen deze leden. Zij wijzen daarbij ook op de gevolgen van het schrappen van de leeftijdscorrectie in de bekostiging. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen de regering een gedetailleerder overzicht aan te reiken aangaande de reacties van de besturenorganisaties en de werknemersorganisaties met betrekking tot het voorstel om over te gaan van verevening naar eigen risicodragerschap.

Alle besturenorganisaties en ook SchoolmanagersVO steunen het voorstel om over te gaan van volledige verevening naar deels eigen risicodragerschap. Wel hebben zij twee voorwaarden gesteld. In de eerste plaats willen zij betrokken worden bij het vaststellen van de hoogte van het individueel te dragen deel van de wachtgelduitgaven. In de tweede plaats willen zij overleg als door bijvoorbeeld rijksbeleid de hoogte van de wachtgelduitgaven wijzigt, vooral met het oog op mogelijke gevolgen voor de hoogte van de bekostiging voor wachtgeld. Aan beide voorwaarden kan ik voldoen.

De VGS had liever voortzetting van het zelfstandig wachtgeldbeleid gezien, maar kan zich vinden in de argumenten op basis waarvan gekozen is voor beëindiging ervan. De VGS steunt de voorstellen tot decentralisatie, onder hierboven gestelde voorwaarden. VOS/ABB en VBS ondersteunen de grondgedachte van decentralisatie maar hebben aangegeven dat zij zich op een aantal punten zorgen maken en daarover graag heldere afspraken willen maken. Het gaat daarbij onder meer om: de toekomstige positionering van de activiteiten op het terrein van de BGZ; de relatie tussen hoogte van de bekostiging en feitelijke vervangingskosten; de consequenties voor het voorlopig bij het VF/PF achterblijvende primair onderwijs en de mate van eigen risicodragerschap voor de wachtgeldkosten. Dit laatste heeft ook te maken met de zorg voor de positie van kleine schoolbesturen. Zij krijgen te maken met grotere financiële risico's als gevolg van de aanpassingen in de bekostiging, die nu op stapel staan. Deze organisaties hechten daarom groot belang aan een adequate noodvoorziening.

De werknemersorganisaties geven de voorkeur aan een ander vereveningsmodel voor de wachtgelduitgaven en wijzen daarbij vooral op het vergrote risico voor kleine schoolbesturen. Maar zij erkennen dat hun formele instemming op het wetsvoorstel niet vereist is, omdat er geen rechtspositionele gevolgen voor de individuele werknemer mee gemoeid zijn.

Is het voor de besturenorganisaties voor het draagvlak relevant of en hoe er een noodvoorziening in het leven wordt geroepen, zo vragen de leden

van de CDA-fractie. Voorts vragen zij of de regering al meer inzicht kan geven in de wijze waarop deze noodvoorziening wordt ingericht en welke criteria worden gehanteerd.

De besturenorganisaties zijn van mening dat er voor de vervangings- en wachtgelduitgaven een financiële noodvoorziening moet komen. Daarmee is voor het draagvlak inderdaad relevant of en hoe de noodvoorziening er komt. Ook ik hecht een groot belang aan een dergelijke noodvoorziening waarmee het financiële risico dat gepaard gaat met de decentralisatie, ook voor kleine besturen, aanvaardbaar is.

Voor een noodvoorziening voor *vervangings*uitgaven draag ik 13,8 mln euro bij. Deze middelen zullen worden toegevoegd aan de bekostiging van de scholen, die daarmee in staat worden gesteld deze noodvoorziening zelf vorm te geven. Het ligt voor de hand dat ook de besturenorganisaties hierbij een rol zullen spelen.

Voor een noodvoorziening voor *wachtgeld*uitgaven draag ik vier keer 1,4 mln euro bij. Deze middelen gaan naar de besturenorganisaties zodat zij de noodvoorziening in kunnen richten ten behoeve van het veld. Met de besturenorganisaties zal ik over de invulling hiervan nog overleggen.

Ik acht de instellingen en hun organisaties heel wel in staat zelf een noodvoorziening in het leven te roepen. Dat past bij de groter wordende autonomie van de VO-sector. Als dit zou leiden tot een bredere noodvoorziening waarbij de beschikbare budgetten worden gebundeld, zou ik dat een gunstige ontwikkeling vinden.

Ik hoop dat ik hiermee de vragen van Uw Kamer voldoende heb beantwoord, zodat de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam is voorbereid.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven