

Vergaderjaar 2003–2004

**29 256**

## **Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen deel**

#### **Arbeidsvoorwaardenbeleid**

Het past bij het streven in het onderwijsbeleid naar autonomievergroting en deregulering om ook de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden in het onderwijs zo veel mogelijk te leggen op het niveau van de (samenwerkende) instellingen. Decentralisatie van de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden dient echter zorgvuldig te geschieden. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal daarbij de positie moeten behouden waarin deze diens verantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid en deugdelijkheid van het onderwijs, alsmede voor de kostenbeheersing ervan, waar kan maken.

De decentralisatie en daaraan inherente deregulering van de arbeidsvoorwaarden is inmiddels gevorderd. In het hoger onderwijs is de arbeidsvoorwaardenvorming (zowel voor wat betreft de primaire als de secundaire arbeidsvoorwaarden) volledig gedecentraliseerd. Voor de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is dit sinds 1 februari 2003 het geval. In de sector voortgezet onderwijs zijn sinds 1 augustus 1996 de secundaire arbeidsvoorwaarden gedecentraliseerd. Uitsluitend over de algemene salarisontwikkeling, de arbeidsduur en de bovenwettelijke sociale zekerheid wordt nog centraal onderhandeld. Ook voor het primair onderwijs dient thans de mogelijkheid tot decentralisatie van arbeidsvoorwaarden te worden geopend. Dit is nog eens toegelicht in de Voortgangsrapportage autonomie en deregulering die op 17 december 2002 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 VIII, nr. 109).

Voor het primair onderwijs ontstaat op het gebied van personeelsbeleid steeds meer ruimte voor scholen. Meer mogelijkheden op dat gebied zijn van belang om de positie van de sector op de arbeidsmarkt te handhaven en te verbeteren. Op dit vlak is op centraal niveau met de centrales van overheids- en onderwijspersoneel een akkoord bereikt in het kader van de verlenging van de CAO 2000–2002 en de uitwerking van de maatregelen naar aanleiding van het rapport van de interdepartementale werkgroep Arbeidsmarktknelpunten Collectieve Sector, de zogenoemde werkgroep Van Rijn.

Naarmate de ruimte toeneemt voor scholen om een eigen personeelsbeleid te voeren, zal het centrale overleg tussen rijk en vakorganisaties steeds minder recht doen aan de toenemende differentiatie en de behoefte aan maatwerk.

Om de arbeidsvoorwaarden optimaal af te stemmen op de arbeidsmarkt-situatie van de instellingen is het noodzakelijk dat het arbeidsvoorwaardenbeleid meer vanuit de instellingen zelf tot stand komt. Decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden is hiervoor een randvoorwaarde. Daarbij is het uiteraard wel zaak dat er op het niveau van een individuele school voldoende ruimte overblijft voor eigen afwegingen die passend worden geacht in de eigen situatie van een school.

Voor het primair onderwijs bestond er reeds een (tussen besturen- en vakorganisaties) gesloten decentrale CAO 2001–2002.

Op basis van de ervaringen met deze decentrale CAO zijn bij de verlenging van de – centrale – CAO 2000–2002 en de uitwerking van de maatregelen naar aanleiding van het rapport van de interdepartementale werkgroep Arbeidsmarktknelpunten Collectieve Sector (de zogenoemde werkgroep Van Rijn) concrete afspraken gemaakt over decentralisatie van arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs. Afsproken is om over te gaan tot het decentraliseren van de verloffregelingen, een belangrijke stap op weg naar meer maatwerk en differentiatie. De uitwerking van deze afspraken is neergelegd in het «Convenant decentralisatie hoofdstuk I-C van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel», dat op 15 juli 2002 is aangeboden aan de Tweede Kamer. Inmiddels is het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel vervangen door het Rechtspositiebesluit WPO/WEC. Hierna zullen de bepalingen van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel niet langer worden vermeld tenzij dit noodzakelijk is in het kader van het aanhalen van (afspraken uit) bovengenoemd convenant. Hoofdstuk I-C van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel is thans hoofdstuk I, titel 3, van het Rechtspositiebesluit WPO/WEC. In het convenant is tevens afgesproken dat de basis voor verdere decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden van delen dan wel onderdelen van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (Rechtspositiebesluit WPO/WEC) in de wetgeving zal worden opgenomen. Op deze wijze kan decentralisatie van arbeidsvoorwaarden per afzonderlijk onderdeel plaatsvinden op het moment dat daarover overeenstemming is bereikt met sociale partners. Daarbij is het denkbaar dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nog voorwaarden worden vastgesteld waaronder het bevoegd gezag de mogelijkheid krijgt om bepaalde rechten en verplichtingen zelf te regelen dan wel voor de regeling daarvan zorg te dragen. Hierbij valt te denken aan de voorwaarde dat decentrale afspraken niet mogen leiden tot meerkosten voor de rijksbegroting.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt er toe de uit het convenant voortvloeiende wijzigingen in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) op te nemen. De systematiek van wijziging volgt in grote lijnen de systematiek die in het kader van decentralisatie ten aanzien van de regeling van de rechtspositie van het personeel in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) is gevolgd.

### **Financiële gevolgen**

In het «Convenant decentralisatie hoofdstuk I-C van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel» (thans hoofdstuk I, titel 3, van het Rechtspositiebesluit WPO/WEC) is vastgelegd dat het budget dat is vastgesteld bij de nulmeting het budget bedraagt dat omgaat in de verloffregelingen en dat dit de basis is voor de vermindering van het opslagpercentage (voor de vervangingskosten) aan de scholen voor primair

onderwijs onder gelijktijdige toekenning van deze vermindering aan de schoolbudgetten.

De omvang van het grootste deel van het budget is reeds bekend. Voor een klein deel beslaat de meting van dit budget de periode augustus 2002 tot augustus 2004. De resultaten van deze laatste meting zijn na augustus 2004 bekend. Het geheel leidt niet tot extra kosten ten opzichte van de begroting.

Gelijktijdig met de invoering van lumpsum, zou decentralisatie van alle secundaire arbeidsvoorwaarden kunnen plaatsvinden. Decentralisatie van primaire arbeidsvoorwaarden zoals eveneens in dit voorstel voorzien, zou een aantal schooljaren na deze datum plaats kunnen vinden. Voor decentralisatie moet onder andere voldaan zijn aan het toetsingskader van het kabinet.

### **Artikelsgewijze toelichting**

**ARTIKEL I**, onderdeel A (artikel 1 van de WPO) en **ARTIKEL IV**, onderdeel A (artikel 1 van de WEC)

In verband met de invoering van een nieuw artikel 33 van de WPO en een nieuw artikel 33 van de WEC en de vernummering van artikel 33 van de WPO tot artikel 33a van de WPO en de vernummering van artikel 33a van de WEC tot artikel 33a van de WEC is de vermelding van laatstgenoemde artikelen toegevoegd aan de definitie van «personeel» in artikel 1 van de WPO respectievelijk artikel 1 van de WEC.

**ARTIKEL I**, onderdelen B en C (artikelen 33 en 33a, tweede lid, van de WPO) en **ARTIKEL IV**, onderdelen B en C (artikelen 33 en 33a, tweede lid, van de WEC)

De opzet van de artikelen 33 van de WPO c.a. en 33 van de WEC c.a. is vergelijkbaar met die van artikel 38a van de WVO c.a., dat destijds in het kader van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden en gelijktijdige invoering van de lumpsum in de WVO is opgenomen.

In de artikelen 33, tweede lid, van de WPO en 33, tweede lid, van de WEC is opgenomen hetgeen voorheen in de artikelen 33, tweede lid, van de WPO en 33, tweede lid, van de WEC (die thans zijn vernummerd tot artikel 33a van de WPO respectievelijk artikel 33a van de WEC), was vastgelegd.

Enkele zaken moeten vooralsnog op centraal niveau geregeld worden. Deze onderwerpen zijn genoemd in de artikelen 33, tweede lid, onderdeel a, van de WPO en 33, tweede lid, onderdeel a, van de WEC. Ten aanzien van die onderwerpen gelden de door de centrale overheid vastgestelde voorschriften in het Rechtspositiebesluit WPO/WEC. Het ligt in de bedoeling dat de vaststelling van de kaders van de te decentraliseren arbeidsvoorwaarden plaatsvindt in CAO-onderhandelingen.

De zinsnede «dan wel de voorwaarden waaronder het bevoegd gezag een of meer onderdelen van in dit onderdeel bedoelde rechten en verplichtingen zelf regelt of voor de regeling daarvan zorg draagt» in de artikelen 33, tweede lid, onderdeel b, van de WPO en 33, tweede lid, onderdeel b, van de WEC is opgenomen om de situatie te ondervangen dat ten aanzien van een aantal van de daar genoemde voorschriften reeds in de CAO-onderhandelingen overeenstemming werd bereikt over decentralisatie en wat betreft andere voorschriften genoemd in dat onderdeel nog geen overeenstemming is bereikt. In het kader van de decentralisatie is reeds overeenstemming bereikt wat betreft decentralisatie van de voorschriften omtrent vakantie en verlof. Op deze wijze geldt wat betreft laatstgenoemde regelingen, dat niet langer de voorschriften betreffende vakantie en verlof bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen

worden vastgesteld, maar dat het bevoegd gezag de rechten en verplichtingen betreffende vakantie en verlof zelf regelt dan wel voor de regeling daarvan zorg draagt.

Voor het personeel van bijzondere scholen werken de bepalingen omtrent benoeming, schorsing, disciplinaire maatregelen en ontslag uit het Burgerlijk Wetboek rechtstreeks door in de arbeidsovereenkomst. Met inachtneming van die BW-bepalingen moet het bevoegd gezag op grond van de artikelen 33, eerste en derde lid, van de WPO en 33, eerste en derde lid, van de WEC in de arbeidsovereenkomst bepalingen opnemen inzake de gronden voor benoeming, schorsing, disciplinaire maatregelen en ontslag. Voor wat betreft andere bepalingen betreffende arbeidsvoorwaarden voor bijzondere scholen geldt dat de bepalingen uit het Rechtspositiebesluit WPO/WEC die toepasselijk zijn ten aanzien van het personeel werkzaam in openbare scholen, via de akte van benoeming van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het personeel van de bijzondere scholen. Voor openbare scholen wordt het vaststellen van bepalingen omtrent aanstelling, schorsing, disciplinaire maatregelen en ontslag in de WPO en de WEC bestreken door de artikelen 52 van de WPO en 55 van de WEC, die bepalen dat bij algemene maatregel van bestuur (het Rechtspositiebesluit WPO/WEC) voor het personeel van openbare scholen voorschriften hieromtrent worden vastgesteld.

**ARTIKEL I**, onderdelen D, E en F (artikelen 37, 38 en 64 van de WPO), en **ARTIKEL IV**, onderdelen D, E en F (artikelen 37, 38 en 66 van de WEC) De artikelen 37, 38 en 64 van de WPO en 37, 38 en 66 van de WEC zijn op gelijke wijze aangepast als destijds in het kader van de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden in de WVO is geschied.

Aan decentralisatie van arbeidsvoorwaarden is immers inherent dat de scholen zelf verantwoordelijk worden voor het treffen van regelingen. Conform de invoering in de WVO wordt overleg hierover in het kader van decentralisatie aan het veld overgelaten, zodat het veld er zijn eigen invulling aan kan geven. Er is na decentralisatie immers geen sprake meer van een centraal rechtspositieregime.

Hierdoor vervallen de artikelen 37 van de WPO en 37 van de WEC en worden zij vervangen door de oude artikelen 64 van de WPO en 66 van de WEC. Voor de artikelen 38 van de WPO en 38 van de WEC is een nieuw artikel in de plaats getreden.

In artikel 38 van de WPO en artikel 38 van de WEC is de regeling van de wijze waarop het overleg wordt gevoerd overgelaten aan de overlegpartners. Verder wordt in dit artikel de grondslag gelegd voor regels omtrent de beslechting van geschillen die kunnen rijzen over de vraag welke vakorganisaties voor deelname aan het overleg in aanmerking komen. Deze voorziening is nodig om te voorkomen dat bevoegde gezagsorganen sommige vakorganisaties ten onrechte van dit overleg zouden uitsluiten.

**ARTIKEL I**, onderdeel I (artikel 126 van de WPO), en onderdeel M (artikel 187, eerste lid, onderdeel b, en vijfde lid, onderdeel a, van de WPO), **ARTIKEL IV**, onderdeel I (artikel 121 van de WEC), en onderdeel L (artikel 172, eerste lid, onderdeel b, en vijfde lid, onderdeel a, van de WEC) Eén van de uitgangspunten uit het «Convenant decentralisatie hoofdstuk I-C van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel» (thans hoofdstuk I, titel 3, van het Rechtspositiebesluit WPO/WEC) is dat de financiële consequenties van de decentraal gemaakte afspraken voor rekening van de bevoegde gezagsorganen komen zodat scholen hun eigen personele beleid kunnen voeren. Dat wil zeggen dat de bekostiging genoemd in de artikelen 126 en 187 van de WPO en de artikelen 121 en 172 van de WEC alleen betrekking heeft op bekostiging van vervanging voor zover het gaat

om vervanging wegens voorschriften die bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling zijn gegeven. Voor vervanging in verband met voorschriften waaromtrent in de CAO-onderhandelingen overeenstemming werd bereikt over decentralisatie, geldt dat de kosten hiervan voor rekening van het bevoegd gezag van de individuele scholen komen. Daarbij is het overigens voor wat betreft de decentralisatie van het voornoemde hoofdstuk I-C van het Rechtspositiebesluit onderwijs-personeel (thans hoofdstuk I, titel 3, van het Rechtspositiebesluit WPO/WEC) zo dat de gelden die vóór de decentralisatie waren gemoeid met vervanging van personeel wegens verlof zullen worden toegekend aan het schoolbudget, zodat deze kosten uit dat schoolbudget kunnen worden bestreden voor zover een budgettair neutraal beleid door het schoolbestuur zou worden gevoerd.

**ARTIKEL II**, onderdelen A en B (artikelen 33, derde lid en 52 van de WPO), en **ARTIKEL V**, onderdelen A en B (artikelen 33, derde lid en 55 van de WEC)

In verband met het voornemen de regelingen omtrent aanstelling, benoeming, schorsing, disciplinaire maatregelen en ontslag van personeel te decentraliseren indien de decentrale overlegpartners daar overeenstemming over bereiken, zijn de artikelen II en V opgenomen.

Om deze mogelijke van decentralisatie eveneens voor openbare scholen te openen zijn de artikelen 33, derde lid, van de WPO en 33, derde lid, van de WEC aangepast. Met het openen van die mogelijkheid komen de artikelen 52, eerste lid, van de WPO en 55, eerste lid, van de WEC te vervallen. In het kader van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden zullen de regelingen omtrent aanstelling, benoeming, schorsing, disciplinaire maatregelen en ontslag van personeel immers komen te vervallen op het moment waarop daarover overeenstemming is bereikt met de decentrale overlegpartners.

Daarnaast is door wijziging van de artikelen 33, derde lid, van de WPO en 33, derde lid, van de WEC, conform de wijze waarop dit in de WVO destijds in artikel 38a, vierde lid, is vastgelegd, een minimumniveau van ontslagbescherming verzekerd.

**ARTIKEL III** (artikel 33 van de WPO), en **ARTIKEL VI** (artikel 33 van de WEC)

Deze artikelen zullen bij koninklijk besluit in werking treden en wel naar verwachting, na daarover met het veld te bereiken overeenstemming, op een moment na inwerkingtreding van het wetsvoorstel omtrent de invoering van de lumpsum in het primair onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Bij brief van 11 juni 2003 (Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 VIII, nr. 132) is aangekondigd dat lumpsumfinanciering in het primair onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs voorzien is per 1 augustus 2006.

De artikelen 33, tweede lid, onderdeel a, van de WPO en 33, tweede lid, onderdeel a, van de WEC worden dientengevolge aangepast conform de wijze waarop dit is geschied in het kader van decentralisatie van arbeidsvoorwaarden in het voortgezet onderwijs destijds.

Ten aanzien van de algemene arbeidsduur (vierde lid) is gekozen voor een facultatieve formulering. In de algemene maatregel van bestuur zal, indien nodig, de gemiddelde arbeidsduur voor een volledige betrekking op jaarbasis worden verankerd. De verantwoordelijkheid van de minister voor de doelmatige besteding van overheidsmiddelen brengt met zich dat de relatie

tussen salarisschaal en arbeidsprestatie helder moet zijn en vergelijkbaar is met wat elders gebruikelijk is. De aldus genormeerde arbeidsduur ligt alsdan op die manier op een algemeen aanvaardbaar niveau.

#### **ARTIKEL VII**

De voorziening in dit artikel heeft betrekking op de situatie dat een bevoegd gezag op grond van wetswijziging ingevolge deze wet zelf regels dient te stellen of voor regelingen dient zorg te dragen en nog niet door een bevoegd gezag in zodanige regels is voorzien.

#### **ARTIKEL VIII**

Deze overgangsvoorziening heeft betrekking op de situatie dat tussen het bevoegd gezag en de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties voor overheids- en onderwijspersoneel nog geen overeenstemming is bereikt over de vormgeving van het te voeren overleg voor het personeel van de scholen. De overgangsregeling houdt in dat in een dergelijk geval de bestaande regels omtrent het decentraal georganiseerd overleg in hoofdstuk IV van het Rechtspositiebesluit WPO/WEC van toepassing blijven. Hierdoor wordt voorkomen dat voor overleg over de rechtspositieregeling op decentraal niveau een voorziening zou ontbreken. Zodra de overeenstemming tussen overlegpartners eenmaal is bereikt zijn de oude regels uit het Rechtspositiebesluit WPO/WEC niet langer van toepassing.

#### **ARTIKEL IX**

De mogelijkheid van een gefaseerde inwerkingtreding van de verschillende artikelen of onderdelen van artikelen van deze wet hangt samen met de wijze van decentralisatie van arbeidsvoorwaarden. De decentralisatie gebeurt in verschillende stappen, die afhankelijk zijn van het moment waarop met de decentrale overlegpartners overeenstemming wordt bereikt over de betreffende onderwerpen.

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