

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 februari 1995

De ondergetekenden zijn de onderscheiden fractieleden erkentelijk voor de uitgebreide en zorgvuldige beoordeling van het wetsvoorstel budgettering wachtgelden en instelling participatiefonds.

Voor een goed begrip van het onderhavige wetsvoorstel is het naar de mening van de ondergetekenden zinvol om de gang van zaken rond met name de bestuursaanstelling, afvloeiingsregelingen en -protocollen helder uiteen te zetten. In onderstaande paragraaf 1 is zulks gedaan, waarbij tevens is ingegaan op de daarop betrekking hebbende vragen van de verschillende fracties. Daarna zal in paragraaf 2 worden ingegaan op de resterende vragen en opmerkingen. Daarbij wordt zoveel mogelijk dezelfde volgorde aangehouden als van het voorlopig verslag.

1. Algemeen: CAO, bestuursaanstelling, afvloeiingsregelingen

In de zogenoemde CAO Onderwijs en Wetenschappen 1993–1995 zijn tussen de bewindslieden van (destijds) het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en de centrales van onderwijs- en overheids personeel de hoofdlijnen van de (mutaties in de geldende) arbeidsvoorwaarden van het personeel in dienst van onderwijsinstellingen voor de periode van 1 april 1993 tot 1 april 1995 neergelegd. In die CAO werd tussen partijen onder meer het volgende afgesproken (§ 2.5 van de CAO):

«Partijen komen in het kader van het voorkomen van werkloosheidsuitkeringen overeen dat:

– een wetswijziging zal worden voorbereid die leidt tot een verplichte bestuursaanstelling met afvloeiing op bestuurs- in plaats van instellingsniveau voor al het personeel;

(...)

Alle betrokken partijen waren van oordeel dat verruiming van het werkingsgebied van de individuele arbeidsovereenkomst van uitsluitend de school waar een werknemer werkt naar het totaal van alle scholen die

onder een bevoegd gezag ressorteren, belangrijke voordelen zou opleveren. Voordelen voor de werknemer en voor de werkgever.

Voor de werknemer zou met name een betere bescherming tegen gedwongen ontslagen ontstaan; voor elk bevoegd gezagsorgaan zouden veel betere mogelijkheden worden gecreëerd voor het voeren van een adequaat personeelsbeleid in het totaal van de onder hem ressorterende scholen.

Ter toelichting op beide voordelen zij nog het volgende opgemerkt. Een onderwijswerknemer die slechts een relatie heeft met de school waar hij werkzaam is, loopt uit het oogpunt van rechtszekerheid de risico's die aan die individuele school ook worden ervaren: indien het aantal leerlingen van die school, door welke oorzaak dan ook, terugloopt, dreigt voor de individuele werknemers al gauw het risico van ontslag. Dat is zelfs het geval indien het aantal leerlingen op andere onder hetzelfde bevoegd gezag ressorterende scholen omhoog gaat, of als daar om andere redenen een vacature ontstaat.

Indien sprake is van een bestuursaanstelling is dat risico veel kleiner. Het teruglopen van het leerlingenaantal aan de school waar een onderwijswerknemer werkt, kan bij een bestuursaanstelling op zichzelf immers nooit een ontslaggrond opleveren. Pas als de totale werkgelegenheidssituatie aan alle scholen die onder het bedoelde bevoegd gezag vallen, zich zodanig ontwikkelt dat het per saldo (dat wil zeggen na verrekening met het geldende natuurlijk verloop) onvermijdelijk is dat het totale zittende personeelsbestand wordt ingekrompen, treedt het risico van gedwongen ontslag op. Als zo'n gedwongen ontslag, gezien de situatie aan alle scholen gezamenlijk, onvermijdelijk is, is het nog geenszins zeker dat het zou moeten plaatsvinden aan de school waar het leerlingenaantal terugloopt. Juist bij «verdunding» van het ontslagrisico zoals door de bestuursaanstelling wordt gegenereerd, ligt het nog minder dan thans voor de hand ontslag «één op één» te koppelen aan de leerlingenontwikkeling. Bij een bestuursaanstelling zal – mede als gevolg van de inmiddels vergrote financiële flexibiliteit van de bevoegde gezagsorganen, die hen in staat stelt tijdelijke problemen gemakkelijker te overbruggen – gedwongen ontslag nog slechts zeer incidenteel voorkomen. Als zo'n incident zich dan voordoet is in feite sprake van een reorganisatie en ligt het voor de hand dat partijen voor gedwongen ontslag bij voorbeeld een kwaliteitscriterium of een prioriteitstelling met betrekking tot de aan het totale scholenbestand gewenste functies of specialisaties ontwikkelen. Ook zou in de afweging de vraag kunnen worden betrokken welke personeelsleden de grootste kans hebben om elders weer een baan te vinden.

De bestuursaanstelling vormt voor het onderwijspersoneel in feite een belangrijke opstap naar een vorm van individuele rechtszekerheid die grote overeenkomst vertoont met die van bij voorbeeld ambtenaren in grote organisaties. Als zodanig werd en wordt de bestuursaanstelling als voordelig voor de individuele werknemers gezien en vormt zij een onmisbare bijdrage aan het terugdringen van de wachtgelduitgaven.

Voor de werkgever brengt een bestuursaanstelling daarnaast nog andere voordelen met zich. Conflicten binnen een school zijn vaak kwesties van gevoeligheden en wrijvingen binnen één schoolteam. Als gevolg daarvan blijken ze tot nu toe in veel gevallen vaak moeilijk anders te kunnen worden opgelost dan door het uiteindelijk ontslag van één of zelfs meer werknemers. De werkgever heeft in het algemeen geen legale basis om één of meer personeelsleden over te plaatsen of hen eventueel van functie te laten wisselen met personeelsleden van andere onder hem ressorterende scholen. Ook voor een intern mobiliteitsbeleid op andere gronden, los van conflicten, ontbreekt thans een basis.

Bij een bestuursaanstelling verandert dat. Niet dat het de bedoeling is dat werkgevers hun personeelsleden voortaan naar believen naar andere

scholen kunnen «overhevelen» (dit in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie). Uiteraard zal een bevoegd gezag zijn bevoegdheden in dat kader moeten toepassen op basis van een zorgvuldig personeelsbeleid, zoals dat bij alle grote organisaties mag worden verwacht. Het ligt voor de hand dat werkgever en werknemers op dit punt met elkaar overleggen en er voor zorgen dat een passend personeelsbeleid wordt uitgestippeld. De ontwikkeling van een dergelijk beleid zal aan de orde moeten komen in het decentraal georganiseerd overleg (algemene hoofdregels) en in de medezeggenschapsraad (toepassing op schoolniveau). Besluiten van het bevoegd gezag terzake kunnen worden getoetst door de administratieve rechter of de commissie van beroep.

Gezien deze onmiskenbare voordelen van de bestuursaanstelling en de aanzet die hiermee werd geboden voor een moderner en gericht personeelsbeleid hebben alle partijen – ook de besturenorganisaties en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) – met overtuiging hiervoor gekozen.

Zij hebben zich overigens wel gerealiseerd dat een verplichte bestuursaanstelling in het onderwijs een tamelijk ingrijpende zaak is en dat met name het algemeen verplichte karakter daarvan alleen bij wet in formele zin, als algemene bekostigingsvoorwaarde, zou kunnen worden geregeld. Alleen indien de wetgever van de grote voordelen van de verplichte bestuursaanstelling zou kunnen worden overtuigd zou het algemene karakter daarvan kunnen worden gerealiseerd. Uiteraard zou zo'n algemene, bij wet geregelde bekostigingsvoorwaarde ingrijpen in de individuele arbeidsovereenkomsten tussen bevoegd gezag en de werknemer. Dat op zichzelf is in het onderwijs – doch ook daarbuiten – niet ongewoon: het komt regelmatig voor dat op centraal niveau algemene wijzigingen in de geldende voorschriften tot stand worden gebracht met rechtspositionele consequenties voor de zittende personeelsleden. Alle individuele arbeidsovereenkomsten in het bekostigde onderwijs voorzien in die mogelijkheid doordat daarin de bepaling is opgenomen dat algemene wijzigingen in de bekostigingsvoorwaarden met rechtspositionele consequenties in de individuele overeenkomsten zijn doorgecontracteerd. Dat deze arbeidsovereenkomsten een dergelijke bepaling moeten bevatten, is op zichzelf een bekostigingsvoorwaarde.

De invoering bij wet van de verplichte bestuursaanstelling, zoals tussen partijen bij de CAO Onderwijs en Wetenschappen 1993–1995 is afgesproken, heeft ook een aantal verderstreckende gevolgen: aan scholen waar deze bestuursaanstelling effect zou hebben – dat wil zeggen aan alle scholen die niet onder een zogenaamd één-schools-schoolbestuur ressorteren – zouden de bestaande afvloeiingsprotocollen en afvloeiingsregelingen per school hun betekenis volledig verliezen. Een eventuele afvloeiingssituatie die zich per saldo aan het totaal van alle scholen van een bevoegd gezag nog zou kunnen voordoen, zou – zoals hiervoor al uiteengezet – misschien kunnen leiden tot de ontslaggrond «opheffing van een betrekking aan één van de betrokken scholen». De op te heffen betrekking wordt dan niet op voorhand aan de school waar het aantal leerlingen terugloopt, gelokaliseerd. Het was duidelijk dat de tot nu toe bestaande afvloeiingsregeling per afzonderlijke school in zo'n geval geen hulpmiddel meer zou bieden om uit te maken hoe en waar een betrekking zou kunnen worden opgeheven. Afvloeiingsregelingen per school zijn eenvoudigweg niet geschreven voor de situatie die ontstaat na invoering van de verplichte algemene bestuursaanstelling. Vandaar dat partijen tevens overeenkwamen te bevorderen dat met de wetgeving gericht op invoering van de verplichte bestuursaanstelling ook de afvloeiing per school zou verdwijnen (zie de eerder vermelde CAO-tekst).

De CAO-partijen zijn zich ervan bewust geweest dat zij met hun op wetgeving gerichte afspraken wel voor de uitgangspunten en de

consequenties van de verplichte bestuursaanstelling hebben gekozen, maar dat zij de exacte vormgeving daarvan aan de wetgever moesten overlaten. Aan de bevoegdheden van de Staten-Generaal konden en wilden zij – uiteraard – niet tornen. Voor die vormgeving in de wet is in de vorm van uitgewerkte concept-wetsteksten in de maanden volgende op de totstandkoming van de CAO Onderwijs en Wetenschappen 1993–1995 tussen de eerste ondergetekende en de centrales voor overheids- en onderwijspersoneel overleg gevoerd. De concept-tekst waarover in dat overleg overeenstemming werd bereikt, is ten slotte in de vorm van een wetsvoorstel op 22 april 1994 bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 1993/94, 23 693, nrs. 1–2). In de tekst van het wetsvoorstel was geen expliciete vermelding opgenomen van het feit dat de per afzonderlijke school bestaande afvloeiingsprotocollen als gevolg van de verplichte bestuursaanstelling zouden komen te vervallen.

Wat dit laatste betreft: bij de CAO-partijen bestond er geen misverstand over dat werkgevers en werknemers opnieuw rond de tafel moeten gaan zitten om te bepalen welk personeelsbeleid zal worden gevoerd in geval van inkrimping van het personeelsbestand van alle onder het bevoegd gezag ressorterende scholen gezamenlijk.

Werkgevers en werknemers op schoolniveau zijn volledig vrij bij de invulling hiervan. Het nieuwe beleid kan een soort vertaling zijn van de afvloeiingsprincipes die partijen aan de afzonderlijke scholen huldigen. Maar er kunnen ook andere uitgangspunten worden afgesproken. Zoals hiervoor al opgemerkt ligt het eigenlijk wel voor de hand dat, nu gedwongen ontslag een veel zeldzamer verschijnsel gaat worden, de tot nu toe gehanteerde criteria voor gedwongen ontslag worden verlaten.

Naar het oordeel van de ondergetekenden behoeft in de wetstekst niet expliciet te worden neergelegd dat nieuw overleg tussen werkgever en werknemers nodig zou zijn en was er niets tegen die werkgevers en werknemers zelf te laten constateren dat hun startpositie in dat overleg blanco is. Het verkennen van de mogelijkheden in zo'n blanco startpositie behoort traditiegetrouw tot het domein van werkgevers en werknemers. Daarom hebben de ondergetekenden ervan afgezien in de aan de centrales voorgelegde concept-wetsteksten een explicitering van het betekenisloos worden van de op de afvloeiingsregelingen per school gebaseerde afvloeiingsprotocollen op te nemen. In het uitwerkingsoverleg met de centrales is de concept-wetstekst op dit punt niet meer gewijzigd of aangevuld. Dat wil uiteraard niet zeggen dat in de concept-tekst waarover met de centrales overeenstemming werd bereikt, opgesloten zou liggen dat de afvloeiingsprotocollen per school nog wel gehandhaafd bleven en betekenis hadden. Dat zou gezien het uitgangspunt van de verplichte bestuursaanstelling innerlijk tegenstrijdig zijn geweest.

Toen tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer de vraag aan de eerste ondergetekende werd gesteld (door verwijzing naar een brief van één van de besturenorganisaties) of in de wet niet zou moeten worden geëxpliciteerd dat de bestaande afvloeiingsprotocollen en -regelingen per school zouden moeten vervallen, heeft de eerste ondergetekende daarop bij brief van 9 november 1994 in bovengenoemde zin geantwoord: dat is niet nodig en het behoort niet tot het domein van de centrale overheid. Overigens doet de verplichte bestuursaanstelling het totale kader waarbinnen werkgevers en werknemers moeten opereren, vervallen en zal in elk geval nieuw overleg tussen hen nodig zijn.

Vervolgens is vanuit de Tweede Kamer toch een breed gedragen amendement ingediend door de leden Liemburg, Rijpstra, Lambrechts en Van der Hoeven, dat gericht was op het expliciet doen vervallen van de afvloeiingsregelingen en -protocollen per school. De eerste ondergetekende heeft toen enerzijds overwogen dat in de CAO-tekst de uiteindelijke vormgeving niet voor niets aan de wetgever was overgelaten en

anderzijds dat het ingediende amendement niet strijdig was met hetgeen partijen zelf in de CAO-O&W hadden beoogd te bereiken. Het amendement creëerde geen nieuwe rechtsverhouding tussen werkgevers en werknemers en vormde hoogstens een explicietere neerslag van hun bedoelingen dan in het uitwerkingsoverleg tussen de eerste ondergetekende en de centrales was neergelegd. Het amendement had derhalve eerder een constaterend dan een constitutief of rechtscheppend karakter.

Onder die omstandigheden heeft de eerste ondergetekende zijn verantwoordelijkheid als medewetgever genomen en, alles afwegende, niet voor de tweede keer afstand willen nemen van de benadering van de Tweede Kamer welke alleen qua vorm en niet qua effect van de tekst van het ingediende wetsvoorstel afweek.

De PvdA-fractieleden stellen in aansluiting op hun vragen rond het amendement-Liemburg c.s. het voornemen van de eerste ondergetekende aan de orde om de in hoofdstuk I-G van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel neergelegde bekostigingsvoorwaarde dat aan elke school een afvloeiingsregeling moet zijn, in te trekken.

Het overleg met de centrales over dat voornemen is op dit moment nog gaande, waarbij de eerste ondergetekende op zich heeft genomen nog eens schriftelijk aan de centrales uiteen te zetten wat de juridische positie van werknemers en werkgevers is als voornoemde bekostigingsvoorwaarde komt te vervallen. Kort samengevat komt het erop neer dat het vervallen van de verplichting tot het hebben van een afvloeiingsregeling op zichzelf niets afdoet aan de vrijheid van werkgevers om in overleg met de personeelsvertegenwoordigers toch een dergelijke regeling te handhaven of in te voeren. In het decentraal georganiseerd overleg zal moeten worden overlegd over het beleid dat de werkgevers ten dezen wensen te voeren. Indien zou worden besloten in het geheel geen afvloeiingsregeling meer te hanteren – hetgeen zoals hierboven uiteengezet, naar het oordeel van de eerste ondergetekende zeker in aanmerking komt – dan wordt bij inkrimping van het totaal van de onder een bevoegd gezag vallende scholen de mogelijkheid van gedwongen ontslag niet langer «op een presenteerblaadje» aan het bevoegd gezag aangeboden. Het bevoegd gezag zal in zo'n geval moeten besluiten tot een gerichte reorganisatie waarbij op inhoudelijke gronden een of meer functies kan worden opgeheven. De motiveringsplicht voor het bevoegd gezag neemt dus toe en daarmee ook de rechtszekerheid voor het personeel; de druk op de wachtgelders zal naar verwachting verminderen.

De achtergrond van het voornemen de verplichte afvloeiingsregeling af te schaffen is gelegen in de ervaring van de afgelopen jaren dat het bestaan van een afvloeiingsregeling als zodanig, alles afwegende, het onderwijs geen voordeel heeft gebracht. Deze constatering staat los van het feitelijke criterium dat in de afvloeiingsregeling werd gehanteerd (bij voorbeeld «last in first out» of enig ander uitgangspunt). Voor de feitelijke regulering van ontslagen in geval van inkrimping van de school heeft de afvloeiingsregeling maar zeer beperkt betekenis gehad. In de praktijk werd doorgaans niet de zo zorgvuldig opgestelde volgorde gehanteerd, maar werd, op grond van een algehele escape-bepaling die in elke afvloeiingsregeling voorkomt, degene die zelf aangaf wel met wachtgeld te willen gaan, de eer gegund te vertrekken.

Waar de afvloeiingsregeling echter wel – en dan vooral een negatief – effect heeft gesorteerd, was aan de benoemingskant. Vaak werd er bij benoemingen zorgvuldig op gelet dat geen leraar werd aangetrokken die, gezien zijn diensttijd, de positie van zittende leraren op de afvloeiingsvolgorde zou bedreigen. De op zichzelf voor het onderwijs zeer wenselijke mobiliteit van leraren tussen scholen onderling en de herbenoeming van wachtgelders werden hierdoor gefrustreerd. Een afvloeiingsregeling, op de wijze zoals die in het onderwijs wordt gehanteerd, gaat in feite uit van de vanzelfsprekendheid van ontslag als oplossing voor personele

problematiek bij teruglopende leerlingaantallen. Die vanzelfsprekendheid is zeker bij de verplichte bestuursaanstelling niet meer aanwezig. In plaats van een afvloeiingsregeling die de schoolbesturen prikkelt in de richting van automatiseren in het personeelsbeleid, is het van belang te komen tot de ontwikkeling van een modern, inhoudelijk gericht beleid met betrekking tot de werknemers.

De ondergetekenden menen met het voorgaande ook de vragen en opmerkingen van de zijde van de D66-fractie naar aanleiding van het amendement-Liemburg c.s. en zijn effecten voldoende te hebben beantwoord. Met name de suggestie van D66 dat met het amendement zou worden ingegrepen in het onderhandelingsproces tussen werkgeversorganisaties en de vakorganisaties, is hierboven reeds uitvoerig van een reactie voorzien. De wetgever grijpt op de arbeidsovereenkomsten in het onderwijs met de verplichte bestuursaanstelling op geen andere manier in dan door CAO-partijen en de werkgeversorganisaties uitdrukkelijk in hun onderlinge afspraken werd beoogd. Het vervallen van de afvloeiingsprotocollen per school vloeit daar onvermijdelijk uit voort en vormt geen nieuwe «ingreep».

Ook de vragen van de leden van de VVD-fractie over het meergenoemde amendement zijn met het voorgaande beantwoord. In antwoord op de laatste vraag van deze fractie over dit onderwerp wijzen de ondergetekenden erop dat noch het – op het moment dat de verplichte bestuursaanstelling wordt ingevoerd – vervallen van de afvloeiingsprotocollen per school, noch het voornemen de verplichting tot het hebben van een afvloeiingsregeling aan een school in te trekken, de schoolbesturen en vakorganisaties verhindert opnieuw tot een dergelijke regeling te komen. Daarbij is overigens wel de vraag aan de orde gesteld of werkgevers en werknemers daaraan verstandig zouden doen.

2. De verschillende vragen

Tegen de achtergrond van de hiervoor gegeven schets van het gebeurde en toelichting op de werkelijke betekenis van de CAO-afspraken, het wetsvoorstel en het amendement gaan de ondergetekenden thans over tot beantwoording van de afzonderlijke vragen van de onderscheiden fracties.

De vaste Commissie voor Onderwijs verwijst naar een brief van 16 december 1994 die zij ontving van de samenwerkende centrales van overheidspersoneel. Daarin hadden de centrales een aantal bezwaren tegen het voorliggende wetsvoorstel neergelegd. De commissie zou de reactie van de ondergetekenden op deze brief op prijs stellen.

De eerste ondergetekende heeft in het overleg de volgende – eerste – reactie gegeven. In het kader van de CAO Onderwijs en Wetenschappen 1993–1995 is overeenstemming bereikt over de invoering van de bestuursaanstelling. De desbetreffende wetteksten zijn eveneens aanvaard in het overleg. Het overleg als bedoeld in het Overlegbesluit onderwijs- en onderzoekspersoneel is daarmee afgerond. Conform de uitkomst van dat overleg is het wetsvoorstel ingediend. In de Tweede Kamer is ten aanzien van de bestuursaanstelling het meermalen genoemde amendement ingediend. Het behoort tot de politieke verantwoordelijkheid van een minister om naar aanleiding van een ingediend amendement opnieuw overleg te gaan voeren of niet. Van een verplichting daartoe op grond van het Overlegbesluit onderwijs- en onderzoekspersoneel is geen sprake.

De commissie verneemt graag welke de beoogde data van inwerking-treding zijn van de verschillende artikelen of onderdelen daarvan. In dit

verband vraagt zij 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.

Wat betreft de inwerkingtreding van de in het wetsvoorstel opgenomen verschillende bepalingen zij opgemerkt dat, zoals de eerste ondergetekende reeds tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft aangekondigd, de start van het participatiefonds thans wordt voorzien op 1 augustus 1995. Dit impliceert dat alle wettelijke bepalingen die door middel van het onderhavige wetsvoorstel in de onderscheiden onderwijswetten worden opgenomen met betrekking tot het (functioneren van het) participatiefonds met ingang van die datum in werking dienen te treden.

Ten aanzien van de in artikel XIII genoemde artikelen en onderdelen die terugwerken tot en met 1 augustus 1994 merken de ondergetekenden als volgt op.

Artikel III, onderdeel K, neemt in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) de grondslag op voor het toekennen en vergoeden van extra formatieruimte die ontstaat als gevolg van toepassing van de regeling bevordering arbeidsparticipatie ouderen (overeenkomstig hoofdstuk I-V van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel) aan scholen voor voortgezet algemeen volwassenenonderwijs. Aangezien vanaf 1 augustus 1994 de genoemde regeling uit het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel kan worden toegepast, dient dit onderdeel terug te werken tot en met die datum. Ten aanzien van het deeltijds middelbaar beroepsonderwijs wordt de koppelbepaling artikel 3.79 van de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs aangevuld met een verwijzing naar het in de WVO ingevoegde artikel; deze aanpassing van artikel 3.79 (artikel IV, onderdeel N, van het onderhavige wetsvoorstel) dient evenzeer terug te werken tot en met 1 augustus 1994.

Dat de wijzigingen van artikel IV, onderdeel O, en artikel V, onderdelen A en B, tot en met 1 augustus 1994 terugwerken houdt verband met het volgende. De thans in de Kaderwet Volwasseneneducatie 1991 (KVE) neergelegde bevoegdheidsverdeling waar het de toedeling van middelen voor specifieke scholing betreft, kan niet onder alle omstandigheden worden aangemerkt als doelmatig. Vooral wanneer de middelentoedeling voortvloeit uit een door de minister geformuleerde landelijke prioriteitstelling, is het omslachtig niet de minister maar het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening de middelen te laten toedelen. Door middel van deze wijzigingen wordt bereikt dat de minister in een dergelijk geval zelf overgaat tot het toedelen van de middelen. Reeds vanaf 1 augustus 1994 is de behoefte ontstaan tot het daadwerkelijk stellen van beleidsregels op dit terrein; door het verlenen van terugwerkende kracht wordt daar nu een expliciete wettelijke grondslag voor gelegd.

Aan deze bepalingen die met terugwerkende kracht zullen worden ingevoerd, zijn geen concrete gevolgen voor de scholen en voor het participatiefonds verbonden.

De leden van de CDA-fractie onderschreven de doelstelling van dit wetsvoorstel om zgn. open-eindregelingen zoveel mogelijk af te schaffen. Zij vragen of de regering van mening is dat het onderwijsveld kan presteren wat het ministerie niet kon realiseren, te weten het terugdringen van de wachtgelders in het onderwijs.

Zoals reeds in de memorie van toelichting is opgemerkt (Kamerstukken II 1993/94, 23 693, nr. 3, blz. 3) gaan de ondergetekenden ervan uit dat personen en instellingen in het algemeen meer gewicht zullen toekennen aan gevolgen van beslissingen indien zij daarvoor zelf de financiële verantwoordelijkheid dragen. De formatievaststelling is een bevoegdheid die berust bij de bevoegde gezagsorganen. Omdat bij de formatie-

vaststelling op dit moment het maken van een integrale afweging niet noodzakelijk is voor de bevoegde gezagsorganen, kan worden geconstateerd dat gemakkelijker wordt besloten tot ontslag dan wanneer de kosten van een uitkering voor rekening van het bevoegd gezag zouden kunnen zijn. Een dergelijke integrale afweging zou door de regering niet kunnen worden bereikt, omdat de formatievaststelling – dit in het kader van de vergroting van de autonomie van de schoolbesturen – niet centraal wordt geregeld. Bovendien vormt de verplichte bestuursaanstelling een belangrijk nieuw instrument bij die integrale afweging. Het onderhavige wetsvoorstel legt voor een dergelijke integrale afweging aan de kant van het schoolbestuur de basis.

In vervolg op eerder in gang gezette processen met het oog op de beheersing en terugdringing van de wachtgeldproblematiek is daarnaast sinds 1994 een begin gemaakt met het ontwikkelen van een instrumentarium dienaangaande; de instroomtoets wordt bij voorbeeld reeds binnen het kader van de huidige regelgeving uitgevoerd. Het onderhavige wetsvoorstel legt een stevige basis voor de instroomtoetsing door het participatiefonds, een instrument dat de ondergetekenden effectief achten. De financiële verantwoordelijkheid voor de kosten van werkloosheidsuitkeringen wordt als een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij de school- en instellingsbesturen gelegd. Tegelijkertijd vormt dit wetsvoorstel de basis voor de verevening tussen besturen van de risico's van deze financiële verantwoordelijkheid.

Daarnaast zijn gedurende de totstandkomingsprocedure van het onderhavige wetsvoorstel de nodige extra waarborgen opgezet met het oog op het realiseren van de doelstellingen. Door middel van een adequate voeding kan het participatiefonds de kosten voor werkloosheidsuitkeringen op basis van toetsing naar aanleiding van in de memorie van toelichting genoemde objectieve criteria van onvermijdbare ontslagen vergoeden. In het kader van een solide financiering is het advies van de commissie-Berghman opgevolgd wat betreft de solvabiliteitsbuffer en het overgangsjaar. In september 1994 is daarover een akkoord bereikt met CB/SCOW.

Tevens is op 20 januari 1995 een akkoord bereikt met CB/SCOW over de startpositie van het participatiefonds.

Deze combinatie van maatregelen als de instroomtoetsing, de financiële startpositie van het participatiefonds en de in het wetsvoorstel neergelegde gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken schoolbesturen ligt ten grondslag aan de verwachting bij de ondergetekenden dat het aantal wachtgelden en de daarmee gepaard gaande omvang van de werkloosheidsuitkeringen daadwerkelijk kunnen worden verlaagd.

Tevens vragen de leden van de fractie van CDA of met het wetsvoorstel alleen het open einde wordt dicht gemaakt of dat tegelijkertijd een bezuiniging wordt beoogd. Met de invoering van het onderhavige wetsvoorstel als wet wordt via het participatiefonds bereikt dat de poortwachtersfunctie zoals bedoeld door de commissie-Buurmeyer (en waarop reeds is ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer) voor de onderwijswachtgelden vorm krijgt. De wet biedt het onderwijsveld een aantal mogelijkheden daartoe.

In de, op basis van de CAO Onderwijs en Wetenschappen 1993-1995, voor het participatiefonds gereserveerde budgetten is een taakstelling van cumulatief f 100 miljoen opgenomen, welke in 4½ jaar tijd dient te worden gerealiseerd. Deze taakstelling kan het participatiefonds met het in de wet opgenomen instrumentarium bereiken. Dit instrumentarium betreft onder andere de preventieve instroomtoets, waarbij vermijdbare en onvermijdbare ontslagen van elkaar kunnen worden onderscheiden. De kosten van werkloosheidsuitkeringen van onvermijdbare ontslagen worden door het participatiefonds vergoed. De kosten van werkloosheidsuitkeringen van vermijdbare ontslagen zijn voor rekening van het schoolbestuur zelf.

Door middel van de instroomtoets kan het participatiefonds de instroom in het wachtgeld verminderen.

De schoolbesturen krijgen met de bestuursaanstelling – zoals in paragraaf 1 van deze memorie reeds is opgemerkt – voorts belangrijke mogelijkheden om wachtgeld te vermijden.

Daarnaast is de verwachting dat het aantal wachtgeldgenietenden in het onderwijs op korte termijn zal kunnen verminderen door de terugploegregeling. De extra vacatures die ontstaan door de invoering van een 38-urige werkweek en door gebruikmaking van de zogenaamde bapo-regeling (de regeling bevordering arbeidsparticipatie ouderen, opgenomen in hoofdstuk I–V van het Rechtspositiebesluit onderwijs-personeel), alsmede de voorwaarden waaronder de vrijkomende formatie dient te worden opgevuld (de zogenaamde terugploegregeling), bieden de kans om veel wachtgelders weer in het arbeidsproces te laten instromen.

Naast de terugploegregeling is, vooruitlopend op het participatiefonds, in 1994 door het Ministerie van Onderwijs, (Cultuur) en Wetenschappen reeds de instroomtoets uitgevoerd op basis van de huidige wetgeving, als een soort «kwartier maken» voor het participatiefonds. De jaarlijkse groei (augustus-piek) blijkt daardoor aanzienlijk te zijn afgevlakt.

Bovendien mag worden verwacht dat, los van de werking van het participatiefonds, het op 1 maart 1994 in werking getreden versoberde Besluit Werkloosheid onderwijs- en onderzoekpersoneel een bijdrage levert aan de terugdringing van het aantal wachtgelders en de verlaging van de kosten.

Wat was het bedrag dat het ministerie tot op heden per jaar uitgaf aan wachtgeld in de jaren 1990, 1991, 1992 en 1993, zo willen de leden van de CDA-fractie weten.

De volgende bedragen zijn in de jaren 1990, 1991, 1992 en 1993 door het destijds Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen uitgegeven aan wachtgelduitgaven voor de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (de sectoren waarop het participatiefonds betrekking zal hebben).

in miljoenen guldens (bron: CASO)

sector	1990	1991	1992	1993
PO	143,1	158,4	166,3	171,4
VO	121,4	144,0	172,1	191,2
BVE	73,2	92,9	100,5	134,5
totaal	337,7	395,3	448,9	497,1

Vervolgens willen deze leden weten wat het bedrag zal zijn dat door middel van de wachtgeldopslag voor het participatiefonds beschikbaar komt.

Het proces van opslag en premie loopt als volgt. Het doel van de opslag is om de budgetten die zijn opgenomen in de begroting voor wachtgelduitgaven, te verdelen naar en te vergoeden aan de scholen. De schoolbesturen worden hiermee in staat gesteld de premie aan het participatiefonds af te dragen.

Door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wordt voor de FBS-sector (bekostiging volgens het formatiebudgetsysteem) een landelijk opslagpercentage berekend door de budgetten voor wachtgelduitgaven te delen door het ambtelijk inkomen van het totale personeel dat bij het Rijk wordt gedeclareerd.

Het opslagpercentage wordt vermenigvuldigd met het door het Rijk bekostigde ambtelijk inkomen per school. Uit deze berekening resulteert

het opslagbedrag per school. Dit opslagbedrag wordt aan de school uitbetaald tegelijk met het maandelijks voorschot.

Bij de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie gaat het om een op vergelijkbare wijze berekend percentage van het personele deel van de lump sum.

Op 20 januari 1995 is met de besturenorganisaties en in de Sectorcommissie OCenW (CB/SCOW) een akkoord bereikt over de startpositie van het participatiefonds. Dit akkoord betreft een afspraak over de hoogte van de meerjarige budgetten die door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen worden bestemd voor het participatiefonds.

De hoogte van de budgetten bij de start van het participatiefonds is in feite gebaseerd op de lopende verplichtingen van de wachtgelduitgaven.

Voor 1995 bedraagt het budget f 499,3 miljoen. De hoogte van het budget kan, afhankelijk van de uitkomst van de definitieve uitgaven en ontvangsten van de lopende verplichtingen tot 31 juli 1995, nog wijzigen. Dit budget wordt in de vorm van de opslag op de hiervoor omschreven wijze naar de scholen versleuteld, zodat de schoolbesturen de premie aan het participatiefonds kunnen afdragen. In het eerste jaar is de premie gelijkgesteld aan de opslag. In volgende jaren heeft het participatiefonds de mogelijkheid om via premiedifferentiatie sturend te werken. De leden van de fractie van het CDA vragen of door het onderhavige wetsvoorstel niet twee soorten wachtgelders in het onderwijs ontstaan die onder een verschillend regime vallen. Het antwoord hierop is ontkennend. Voor alle wachtgeldgenietenden geldt hetzelfde regime, te weten het Besluit werkloosheid onderwijs- en onderzoekspersoneel. Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op de vraag wie de kosten van die wachtgelduitkering draagt: het bevoegd gezag of het participatiefonds. Vervolgens stellen de aan het woord zijnde leden of, op het moment van afsluiten van de CAO Onderwijs en Wetenschappen 1993-1995, reeds bekend was dat het amendement-Liemburg c.s. deel van de wet zou gaan uitmaken.

In antwoord hierop wijzen de ondergetekenden erop dat de op 29 oktober 1993 met de VNG en besturenorganisaties en met de vakbonden gesloten akkoorden in het kader van de CAO 1993-1995 ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel. Het moge duidelijk zijn dat op dat moment nog niet was aan te geven op welke wijze de Tweede Kamer op het wetsvoorstel zou gaan reageren. Het door deze leden bedoelde amendement-Liemburg c.s. was in zijn oorspronkelijke vorm ingediend op 22 november 1994 en is later gewijzigd op 1 december 1994 (Kamerstukken II 1994/95, 23 693, nr. 9 respectievelijk nr. 15). Zoals hiervoor in het algemeen gedeelte al is aangegeven, wijkt de materiële betekenis van het «convenant» niet af van de wetstekst zoals die door het amendement is komen te luiden.

Bij de toepassing van de Tijdelijke wet arbeidsbemiddeling onderwijs (TWAO) is voortdurend gebleken hoe moeilijk het was om wachtgelders weer terug te brengen in het onderwijs. In verband hiermee vragen deze leden tot slot of de regering reden heeft om aan te nemen dat zulks door dit wetsvoorstel gemakkelijker zal worden.

Zoals reeds eerder opgemerkt naar aanleiding van een soortgelijke vraag van dezelfde leden, zal de financiële verantwoordelijkheid met betrekking tot de wachtgelduitgaven leiden tot een veel bewuster gebruik van het instrument ontslag. Bij de TWAO is een dergelijke directe verantwoordelijkheid minder aan de orde. De TWAO is gericht op herintegratie van wachtgelders, terwijl het onderhavige wetsvoorstel uitgaat van een meer integrale benadering van zowel instroom in als uitstroom van de wachtgeldregeling.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Met de regering maken zij zich zorgen over de omvang van de wachtgeldverplichtingen.

Bij de in de memorie van toelichting opgenomen doelstelling van de oprichting van het participatiefonds, het beheersen van de wachtgeld-uitgaven, zagen deze leden graag nog eens uiteengezet waarom het participatiefonds dat wel zou kunnen terwijl de minister en het ministerie daartoe niet in staat zouden zijn. In dit verband vragen zij of daarom hun veronderstelling juist is dat het hier gaat om een ideologische benadering of, anders gezegd, om een herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en markt.

De in deze vragen gelegen elementen met betrekking tot het daadwerkelijk realiseren van de doelstellingen zijn, zo zijn de ondergetekenden van oordeel, hiervoor reeds aan de orde geweest in hun reactie op vragen en opmerkingen van gelijke aard van de leden van de CDA-fractie.

De ondergetekenden kunnen de idee dat het gaat om een herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling bevestigen. Uiteraard spelen financiële motieven daarbij ook een rol, maar om de bevordering van een bewustwordingsproces daar waar de integrale afweging moet worden gemaakt met betrekking tot het al dan niet verlenen van ontslag.

Naar aanleiding van het gegeven dat de regering een onderzoek laat verrichten naar de oorzaken van de groei van het aantal wachtgelders, vragen deze leden of dat niet betekent dat een verantwoorde start van het participatiefonds inclusief de daarvoor benodigde financiering pas kan plaatsvinden als die oorzaken bekend zijn.

De wachtgelduitgaven laten sinds augustus 1994 een stabilisatie in plaats van een stijging zien. Er kan voorzichtig worden geconcludeerd dat een einde is gekomen aan de groei van de wachtgelduitgaven.

In januari 1995 is een onderzoek uitbesteed aan het Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven. In dit onderzoek worden onder andere de oorzaken van de instroom in het wachtgeld onderzocht. De eerste resultaten zijn in maart 1995 te verwachten. Zij zullen indien nodig een rol spelen bij de verdere afspraken met het participatiefonds. Het is nu al duidelijk dat in ieder geval instroom een belangrijke factor is; het onderzoek is erop gericht om vooral de bekende gegevens te integreren.

Voor het antwoord op de vraag naar de benodigde financiering van het participatiefonds verwijzen de ondergetekenden naar het antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van het CDA. Door de aard van de afspraken sluiten de beschikbare middelen bij de start rechtstreeks aan op de uitgaven. Bovendien is, aansluitend op het advies van de commissie-Berghman, een tweetal buffers ad f 35 miljoen (waarvan een als reservering) ten behoeve van het participatiefonds beschikbaar gesteld.

De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom de regering niets heeft gedaan aan het in de memorie van toelichting genoemde verschijnsel dat het ontbreken van een integrale afweging door schoolbesturen leidt tot afwenteling en tot een instroom in de werkloosheidsregelingen die vaak vermijdbaar is. Zij vragen zich daarbij af of niet gevreesd moet worden dat deze ontwikkelingen zich ook bij het participatiefonds zullen kunnen voordoen, nu daar toch ook afwenteling op het collectief kan plaatsvinden.

De door deze leden geuite vrees voor afwenteling van werkloosheidsuitgaven op het collectief delen de ondergetekenden niet. Alleen de uit een onvermijdbaar ontslag voortvloeiende wachtgeldkosten zullen door het participatiefonds worden voldaan, de kosten van vermijdbare ontslagen zijn voor rekening van het desbetreffende schoolbestuur. Het participatiefonds is voor de schoolbesturen een collectief instrument voor

de verevening van de risico's met betrekking tot de wachtgelduitgaven voor onvermijdbare ontslagen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen, onder verwijzing naar een geschil tussen de ministers en de Tweede Kamer enerzijds en de onderwijsvakorganisaties anderzijds, of hier het bestaan van convenanten – gesloten tussen bewindslieden en de sociale partners in deze sector – een essentiële rol speelt. In dit licht vragen zij tevens of de regering bereid is alle bestaande convenanten nog eens tegen het licht te houden om geschillen als deze te voorkomen.

Convenanten strekken er toe om tussen de betrokken partijen afspraken te maken. De partijen leggen zich daarbij vast het resultaat bij hun achterban te verdedigen en alle inspanningen te richten op het realiseren van de gemaakte afspraken. Voor sommige afspraken is formele regelgeving noodzakelijk. In het onderhavige geval deed zich de situatie voor dat inderdaad een wetgevingsprocedure nodig was. In die procedure rust op de ondergetekenden als medewetgever de inspanningsverplichting om de gemaakte afspraken in wetgeving te laten vastleggen. Overigens is hier geen sprake van een convenant, maar van een overlegresultaat in het kader van het georganiseerd overleg over de rechtspositie van het onderwijspersoneel. Dit overleg vindt zijn basis in de onderwijswetgeving.

Vanuit de PvdA-fractie is de regering gevraagd wat zij denkt te doen als de commissie-Albeda bij een eventueel aan haar voorgelegd geschil de vakorganisaties in het gelijk zou stellen. De ondergetekenden achten het niet wenselijk vooruit te lopen op de vraag of de regering een eventueel advies van de commissie-Albeda dat zou afwijken van de opvattingen van de meerderheid van de Tweede Kamer, in enigerlei vorm zou willen overnemen. Dit laat onverlet dat de ondergetekenden erop vertrouwen dat de commissie, indien benaderd, het conflict op zijn juiste merites zal inschatten.

De leden van de PvdA-fractie vragen het oordeel van de regering bij de opmerking van de Onderwijsraad dat mogelijk sprake is van strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europese Verdrag inzake de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

De ondergetekenden wijzen erop dat de opmerking van de Onderwijsraad geen betrekking had (en ook niet kon hebben) op het amendement-Liemburg c.s., maar op de verplichte bestuursaanstelling zelf waarover de ondergetekenden en de vakorganisaties en de besturenorganisaties het eens zijn.

In aanvulling op hetgeen naar aanleiding van deze opmerking van de Onderwijsraad reeds is gesteld in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1993/94, 23 693, nr. 3, blz. 20) wijzen de ondergetekenden daarnaast nog op het volgende. Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM beschermt het eigendomsrecht; het spreekt in de authentieke Engelse tekst over «possessions» zonder dat dit begrip nader wordt uitgelegd. Blijkens de rechtspraak van de Europese Commissie en het Europese Hof voor de rechten van de mens (Zaak 7742/76, A, B en Company AS vs. Bondsrepubliek Duitsland) kan onder het begrip «possessions» – naast de eigendom van roerende en onroerende zaken – tevens een vordering worden begrepen, maar slechts op het moment dat men aanspraak op de vordering kan maken en het gaat om een concrete, voldoende gespecificeerde vordering. De verwachting dat geldende bepalingen omtrent bestaande vorderingen niet zouden worden gewijzigd, valt niet onder de bescherming van artikel 1 (Zaak 8410/78, X vs. Bondsrepubliek Duitsland).

In een afvloeiingsregeling wordt de volgorde neergelegd die de werkgever in acht moet nemen indien sprake is van een onvermijdbaar, gedwongen ontslag. Aan de in die regeling neergelegde volgorde kan de

werkgever worden gehouden door de werknemer die door de werkgever ontslag wordt aangezegd en die meent op grond van de afvloeiingsregeling niet «aan de beurt» te zijn. Zo'n werknemer kan op dat moment – dat wil zeggen na de aanzegging van het ontslag – op grond van de afvloeiingsregeling een vordering instellen jegens zijn werkgever. Zolang geen sprake is van een ontslagsituatie, kan niet worden gezegd dat alle werknemers een vordering hebben op hun werkgever, laat staan dat zou kunnen worden gesproken van een onvervreemdbaar eigendomsrecht.

De verwachting dat een bestaande afvloeiingsregeling niet zou worden gewijzigd, wordt evenmin door artikel 1 van het Eerste Protocol beschermd. Een afvloeiingsregeling kan door de werkgever met inachtneming van de voorgeschreven procedure worden gewijzigd, met als rechtsgevolg dat bij een eerstvolgend gedwongen ontslag de daarvoor in aanmerking komende werknemer volgens de nieuwe tot stand gekomen regeling wordt aangewezen.

De leden aan het woord vragen vervolgens of het in het wetsvoorstel opgenomen verschil tussen onderwijspersoneel in dienst van één bevoegd gezag en onderwijspersoneel in dienst van een bevoegd gezag met meer scholen aanleiding kan geven tot strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel.

De door het onderhavige wetsvoorstel in te voeren verplichte bestuursaanstelling heeft ten aanzien van het bevoegd gezag dat maar één school onder zijn beheer heeft, geen feitelijk gevolg. Het personeel dat bij de desbetreffende school werkzaam is, is per definitie in dienst van dat bevoegd gezag. Het kan niet de bedoeling zijn om aan scholen waar het totale kader niet verandert, in te grijpen in de bestaande afvloeiingsregelingen. Scholen waar de bestuursaanstelling wel effect heeft, worden echter gelijk behandeld.

Naar het oordeel van de ondergetekenden is in geval van een bevoegd gezag met slechts één school geen sprake van een zelfde situatie als die waarin een bevoegd gezag meer dan één school onder zijn beheer heeft, zodat naar hun mening geen sprake is van een mogelijke spanning met het gelijkheidsbeginsel.

De door de leden van de PvdA-fractie gevreesde baaierd van beroepszaken op grond van beroepen op verworven rechten, delen de ondergetekenden niet. Zij verwijzen daarbij naar de hierboven in paragraaf 1 uiteengezette visie op de werkelijke betekenis van afvloeiingsregelingen en -protocollen per school en de invloed daarop van de bij wet in te voeren verplichte bestuursaanstelling.

De vraag lijkt overigens te impliceren dat afvloeiingsregelingen in het algemeen niet gewijzigd zouden kunnen worden zonder «verworven rechten» aan te tasten. De ondergetekenden wijzen er in dit verband op dat, zoals hiervoor ook reeds uiteengezet, een afvloeiingsregeling altijd op de rechtens voorgeschreven wijze door het bevoegd gezag – of eventueel door de wetgever – kan worden ingevoerd of gewijzigd.

Vervolgens willen deze leden weten welke situatie ontstaat, indien 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.

Het vervallen van de bestaande afvloeiingsregeling geschiedt van rechtswege door artikel IX van het wetsvoorstel. Artikel X, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat de bestaande arbeidsovereenkomsten vanaf het moment van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel van rechtswege voldoen aan de nieuwe wettelijke bepalingen inzake de bestuursaanstelling. De wet zelf voorziet derhalve in de door deze leden

geschetste situatie; de betrokken werknemer behoeft in beginsel geen nieuwe arbeidsovereenkomst te ondertekenen.

Daarnaast kan worden verwezen naar hetgeen hiervoor is opgemerkt over het doorcontracteren van wijzigingen in algemene bekostigingsvoorwaarden met rechtspositionele consequenties in bestaande arbeidsovereenkomsten. Ook daaruit vloeit voort dat werknemers geen nieuwe overeenkomst behoeven te ondertekenen, de verplichte bestuursaanstelling vindt door invoering bij wet van rechtswege plaats. Een ander afvloeiingsbeleid kan door het bevoegd gezag altijd worden ingevoerd mits de procedures voor de totstandkoming daarvan – met name het overleg met de personeelsvertegenwoordigers – in acht zijn genomen. Voor het van kracht worden van een eventuele nieuwe afvloeiingsregeling is een nieuwe handtekening van de werknemer dan ook niet nodig.

In antwoord op de daarop gestelde vraag van de PvdA-fractie waarin een toelichting wordt gevraagd op passages in de brief aan de Tweede Kamer van 9 november 1994, wil de eerste ondergetekende graag verduidelijken dat hij van oordeel is dat het Rijk wel de kaders waarbinnen het benoemings- en ontslagbeleid moeten passen kan wijzigen – de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen verplichte bestuursaanstelling getuigt daarvan – maar dat de rijksoverheid niet aan individuele werkgevers (en werknemers) gericht kan voorschrijven hoe hun beleid in het kader van benoeming en ontslag eruit moet zien.

De vraag of sprake kan zijn van strijd met het ILO-verdrag is voor de ondergetekenden niet duidelijk. Momenteel gelden voor Nederland 68 verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie, zodat een verwijzing naar «het ILO-verdrag» voldoende bepaalbaarheid mist. Afgezien daarvan willen de ondergetekenden nog het volgende opmerken.

Ten eerste gaat het in het onderhavige geval om wetgeving die door contractspartijen (in casu de centrales voor overheids- en onderwijs-personeel en de eerste ondergetekende in zijn rol als werkgever voor de hoofdlijnen van de arbeidsvoorwaarden) uitdrukkelijk is beoogd en waarbij de Tweede Kamer krachtens haar verantwoordelijkheid als wetgever de tekst van de wet zo helder mogelijk heeft willen formuleren. Maar bovendien is de vrijheid van werknemers en werkgevers op instellingsniveau om de afspraken te maken en de regelingen te treffen die hun goed dunkt, volstrekt niet aangetast.

De ondergetekenden kunnen voorts de leden van de PvdA-fractie geruststellen dat er door het amendement-Liemburg c.s. dan wel door de bestuursaanstelling als zodanig geen verschil wordt gecreëerd tussen scholen die onder het formatiebudgetsysteem vallen en scholen die op lump-sum-basis worden bekostigd.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich in dit verband verder af of de financiële risico's voor de individuele scholen en met name de kleinere scholen niet te groot zijn.

In de memorie van toelichting is op dit aspect van het wetsvoorstel reeds ingegaan. In aanvulling daarop merken de ondergetekenden op dat de bij het participatiefonds aangesloten scholen en instellingen een wachtgeldopslag ontvangen, waaruit de premie aan het fonds kan worden voldaan. Daarnaast biedt het participatiefonds de scholen en instellingen de mogelijkheid de financiële risico's voor onvermijdbare ontslagen te spreiden.

De voorliggende wet en de ministeriële aanwijzingsbevoegdheden bieden waarborgen voor een zorgvuldige toetsing van elk voorgenomen ontslag. Voordat een ontslag feitelijk plaatsvindt, zal in het algemeen een schoolbestuur weten hoe het participatiefonds heeft getoetst. Als het participatiefonds vaststelt dat het ontslag vermijdbaar is en het schoolbe-

stuur effectueert desondanks het voorgenomen ontslag, mag aangenomen worden dat het schoolbestuur bij dat besluit de risico's zorgvuldig heeft gewogen.

Deze leden vragen of al nadere informatie is te geven over het overleg over de gevolgen van de bestuursbenoeming voor de werkgelegenheid en afvloeiing, zoals aangekondigd in Uitleg OCenW-Mededelingen 1994, nr. 31a.

Gegeven het feit dat momenteel het overleg nog niet is afgerond, kunnen de ondergetekenden geen nadere informatie geven.

De leden van de fractie van de PvdA 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 (wijziging van onder meer de Kaderwet Volwasseneneducatie 1991 in verband met sociale vernieuwing volwasseneneducatie; inmiddels tot wet verheven en in het Staatsblad 1995, no. 14 gepubliceerd) gesignaleerde problemen met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor wachtgeld.

Door artikel V, onderdeel C, van het onderhavige wetsvoorstel wordt in de Kaderwet Volwasseneneducatie 1991 (KVE) een artikel 18a ingevoegd, dat de gemeente als planningsorgaan aansprakelijk stelt voor werkloosheidskosten in het geval die kosten worden veroorzaakt door wijzigingen in de planning en budgetverdeling door de gemeente. Dit is in overeenstemming met het aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunt dat de veroorzaker van wachtgeld die ook dient te betalen.

In dit verband informeren deze leden naar de consequenties voor het participatiefonds van het feit dat de gemeenten – via de VNG – en de werkgeversorganisaties in de CAO-BVE de geldende opzegtermijnen hebben bevestigd.

Het bevoegd gezag dat voornemens is een personeelslid te ontslaan, kan zich voorafgaand aan (de verwezenlijking van) dat ontslag wenden tot het participatiefonds met het oog op het door het fonds doen vergoeden van de wachtgeldkosten. Het staat het bevoegd gezag in deze procedure vrij het moment te kiezen waarop hij zich tot het participatiefonds wendt; dat kan derhalve zijn gelegen op een moment waarop het voorgenomen ontslag nog niet is bekendgemaakt aan het betrokken personeelslid.

De leden van de PvdA-fractie vragen eveneens welke voorzieningen zijn getroffen om besluitvormend overleg tussen aanpalende WGR-gebieden dwingend voor te schrijven.

Nu in het onderhavige wetsvoorstel de KVE wordt aangevuld met een bepaling omtrent de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente voor door gemeentelijk planningsbeleid veroorzaakte wachtgeldkosten, ligt het voor de hand dat de gemeenten in het eigen WGR-gebied en in de omliggende WGR-gebieden hun beleid zoveel mogelijk zullen pogen op elkaar af te stemmen, ten einde een instroom in de wachtgeldregelingen te voorkomen.

Naar aanleiding van de vraag van de aan het woord zijnde leden van de fractie van de PvdA over een brief van de samenwerkende centrales van overheidspersoneel, verwijzen de ondergetekenden naar het eerder gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de commissie.

De leden van de fractie van GroenLinks delen mee geen vertrouwen te hebben in de wijze waarop de minister het wachtgeldprobleem denkt te tackelen. De koppeling van de instelling van het participatiefonds aan de budgettering van de wachtgeldkosten achten zij een slechte keus. Zij vragen in dit verband hoe de minister met deze wetswijziging denkt situaties

waarover in het zwartboek «De mishandeling van leraren» wordt gerapporteerd, te kunnen voorkomen.

De eerste ondergetekende merkt op kennis te hebben genomen van het bedoelde zwartboek. Het overigens wat onevenwichtig aandoende zwartboek richt zich in hoofdzaak op twee veronderstelde belemmeringen om in het onderwijs aan de slag te komen: aan de ene kant de TWAO, aan de andere kant een algemene tendens om vrouwen voorrang te geven. Het laatste is in dit verband niet aan de orde.

Over de TWAO is van de zijde van de eerste ondergetekende bij herhaling gesteld dat deze wet tot dusverre veel ruimte heeft open gelaten voor benoeming van niet-wachtgelders. Daarnaast werden juist bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer de tijdelijkheid en de afloop van de TWAO bevestigd.

De leden van de GroenLinks-fractie vernemen graag de visie van de minister op de vraag hoe het komt dat de TWAO geen effect heeft op de succesvolle plaatsing en het benoemen van wachtgelders.

Hiervoor is op gelijksoortige vragen van de leden van de CDA-fractie reeds een reactie gegeven. De ondergetekenden verwijzen daar kortheids-halve naar.

Het lid van de fractie van de GPV merkte op met belangstelling te hebben kennis genomen van dit wetsvoorstel. Het streven om de uitgaven voor wachtgelden in het onderwijs te beperken verdient waardering en steun. Dit lid stelt wel enkele vragen over het participatiefonds.

Zo vraagt dit lid of de instellingen in het kader van de nieuwe regelgeving wel voldoende mogelijkheden hebben om ontslagen te voorkomen.

De ondergetekenden wijzen voor een antwoord hierop naar hetgeen in het algemeen gedeelte van deze memorie van antwoord is gesteld in het bijzonder over de bestuursaanstelling.

Vervolgens stelt het lid van de GPV-fractie de vraag of het feitelijke gedrag van de instellingsbesturen in ontslagprocedures aanleiding geeft om te verwachten dat zij anders zullen opereren als zij bij een participatiefonds moeten aankloppen en eventueel zelf worden geconfronteerd met financiële consequenties.

Hiervoor hebben de ondergetekenden in reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie enkele opmerkingen in dit verband gemaakt. Zij verwijzen daar thans naar.

Op de vraag in hoeverre hier lessen zijn getrokken uit de ervaringen met het vervangingsfonds merken de ondergetekenden het volgende op.

In het kader van de invoering van het participatiefonds is een zogenoemd implementatie-overleg ingesteld, waaraan wordt deelgenomen door: het participatiefondsbestuur in oprichting, van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de Projectstaf Wachtgelden en de directie Centrale financiën instellingen (C f i), CASO, de produktgroep UO van de Informatie Beheer Groep en adviseurs van Coopers & Lybrand Management Consultants. De taak van Coopers & Lybrand is het opleveren van een stappenplan om te komen tot een complete administratieve organisatie van het participatiefonds. Zij hebben daartoe een aantal deelrapportages uitgebracht. Het participatiefondsbestuur in oprichting draagt dus nu reeds medeverantwoordelijkheid voor de eisen die aan de administratieve organisatie moeten worden gesteld. Ook kan nu reeds bij alle actoren in dit overleg een heldere visie tot stand komen op het organisatiemodel en de verantwoordelijkheidsverdeling. De adviseurs van Coopers & Lybrand zullen ook ondersteuning geven bij de uitwerking van de tweede projectopzet. Het implementatie-overleg komt elke twee weken bijeen. Het is de bedoeling dat een adequate administra-

tieve organisatie wordt opgezet en een duidelijk stappenplan voor het operationeel maken van het participatiefonds. Met de organisaties van besturen en personeel is afgesproken dat de datum van inwerkingtreding van het participatiefonds mede afhankelijk zal zijn van het tijdstip van gereedkomen van de administratieve organisatie. De huidige stand van zaken in dit implementatie-overleg maakt het, zoals de situatie zich nu laat aanzien, mogelijk dat het participatiefonds met ingang van 1 augustus 1995 een aanvang maakt met zijn werkzaamheden.

In dit verband staat de eerste ondergetekende tevens een solide financiering van het participatiefonds voor ogen. Deze soliditeit is gewaarborgd door de afspraken gemaakt met CB/SCOW in het kader van de startpositie, de solvabiliteitsbuffer en de afspraken rond het overgangsjaar.

Vervolgens vraagt het lid van de fractie van het GPV zich af of – gegeven de ontwikkeling van de wachtgelduitgaven – de kans niet groot is dat de afgesproken solvabiliteitsbuffer en het eenmalige bedrag voor het eerste jaar ontoereikend zullen blijken.

Op een vraag van soortgelijke strekking van de leden van de PvdA-fractie is hiervoor reeds ingegaan. Korthedshalve verwijzen de ondergetekenden daarnaar.

Tot slot wenst het lid van de GPV-fractie een toelichting te ontvangen bij de op bladzijde 8 van de memorie van toelichting opgenomen passage over de factoren die meespelen bij het bepalen van de zogenaamde wachtgeldopslag.

De hoogte van de wachtgeldopslag wordt bij de start van het participatiefonds vastgesteld op basis van de lopende verplichtingen voor de wachtgelduitgaven, blijkens het reeds enkele malen genoemde startpositie-akkoord.

Bij de berekening van de opslag voor het participatiefonds voor elk nieuw jaar wordt de opslag en daarmee de basis voor de voeding van het participatiefonds – op basis van het meerjarenbeeld zoals afgesproken in het reeds genoemde akkoord over de startpositie van het participatiefonds – geïndexeerd. Een van de bepalende factoren voor de opslagindexering is de mate waarin de beschikbare vacatureruimte is bezet. Deze vacatureruimte bepaalt de hoogte van de werkgelegenheid in de onderwijssector die nog kan worden benut door wachtgelden.

Bij het vervullen van vacatures kan een deel van de ruimte zonder voorwaarden worden vervuld. Voor het gedeelte van de vacature waarvoor de terugploegregeling geldt, kan alleen onder voorwaarden bekostiging van deze formatie worden gekregen. Deze voorwaarden betreffen het aannemen van een wachtgelder op deze vacature. Schoolbesturen bepalen echter zelf, indien men besluit tot het opvullen van de vacatureruimte, wie zal worden benoemd.

Behoedzaam opereren bij de aanstelling van nieuw personeel zal de schoolbesturen ruimte verschaffen en juist niet in de problemen brengen, in die zin dat de personeelslast groter zou worden dan de beschikbare middelen toelaten.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij a.i.,
A. P. W. Melkert