

23 946

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met decentralisatie van regelgeving op arbeidsvoorwaardelijk terrein, alsmede wijziging van enkele andere wetten (decentralisatie rechtspositieregeling educatie en beroepsonderwijs)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 juni 1996

De ondergetekende zegt de onderscheiden fracties van de Eerste Kamer der Staten-Generaal dank voor hun medewerking aan de voorbereiding van zodanige behandeling van het onderhavige wetsvoorstel dat invoering per 1 augustus 1996 nog tot de mogelijkheden behoort, en voor het overwegend instemmende commentaar dat zij terzake hebben uitgebracht. Het verheugt de ondergetekende dat de strekking van het wetsvoorstel, de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (hierna de BVE-sector te noemen), door de fracties wordt onderschreven.

Hieronder zal de ondergetekende, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ingaan op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie zeiden voorstander te zijn van decentralisatie, ook van het decentraliseren van de rechtspositieregeling.

Zij hadden nog wel enkele vragen over de financiële positie van de BVE-instellingen. Zij vroegen zich af of de financiële tekorten die zij veronderstellen, de kwaliteit van het onderwijs zullen aantasten.

De ondergetekende heeft begrip voor de zorgen van de VVD-fractie doch het rapport waarop de recente berichten in de pers zich baseren, geeft de ondergetekende op dit moment geen aanleiding te stellen dat in de gehele BVE-sector sprake is van een groot financieel tekort. Ook de gesuggereerde relatie tussen de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming en dreigende financiële problemen deelt de ondergetekende niet: er rust geen bezuinigingstaakstelling op deze operatie. De instellingen krijgen de verantwoordelijkheid maar hebben ook de instrumenten om met deze verantwoordelijkheid om te gaan. Deze operatie zorgt er juist voor dat instellingen meer mogelijkheden hebben hun financiële verantwoordelijkheid die reeds uit de WEB voortvloeit waar te maken. Zo kunnen financiële problemen worden voorkomen.

Een bedreiging van de kwaliteit van het onderwijs door deze operatie of door de financiële positie van de instellingen is volgens de ondergetekende dan ook niet aan de orde.

De leden van de CDA-fractie konden in zijn algemeenheid instemmen met de strekking van dit wetsvoorstel. Dat laat onverlet dat er nogal wat vragen rijzen.

De eerste vraag bij deze leden is waarom er met dit op zich niet zo moeilijke wetsvoorstel zo veel tijd is gemoeid. Ter illustratie verwezen deze leden daarbij naar het tijdsverloop sinds het uitbrengen van het verslag door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De ondergetekende geeft die toelichting graag, waarbij hij niet wil verhelen dat het proces zoals dat is verlopen, geen schoonheidsprijs verdient.

In het aanvankelijke wetsvoorstel was uitgegaan van invoering met ingang van 1 augustus 1995, nog voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).

Nadat de Tweede Kamer (in december 1994) het verslag had uitgebracht, bleken de ontwikkelingen in het veld nog niet zo ver gevorderd dat een succesvolle decentralisatie op 1 augustus 1995 haalbaar kon worden geacht. Vervolgens is prioriteit gegeven aan de totstandkoming van de WEB.

Het laten samenvallen van de invoeringsdatum voor de decentralisatie met vele herstructureringsprocessen die de instellingen in verband met de WEB moeten doorlopen is steeds als een onaantrekkelijke optie terzijde geschoven. De instellingen dienen immers de gelegenheid te krijgen om stapsgewijs hun bestuurlijke en beleidsmatige capaciteit in te zetten voor het implementeren van de verschillende operaties. In de beleidsmatige planning is zo de invoeringsdatum 1 augustus 1996 naar voren gekomen.

Intussen was ook advies gevraagd aan dr. J.A. van Kemenade inzake de wenselijke ontwikkelingen met betrekking tot de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de sector onderwijs en wetenschappen. Dit advies zou mede op verzoek van de Tweede Kamer ook de BVE-sector betreffen. Bij verschillende gelegenheden is zowel in de Tweede Kamer als ook in de Eerste Kamer de vraag gesteld of de decentralisatie niet verdergaand zou moeten zijn. Juist die vraag is aanleiding geweest om de verdere behandeling van het wetsvoorstel op te houden. Het advies zou immers aanknopingspunten kunnen bieden om tegelijk voor de BVE-sector die verdere stappen te zetten.

Het advies van de heer Van Kemenade kwam in oktober 1995 gereed en de ondergetekende heeft het met de beleidsreactie erop bij brief van 20 december 1995 (kamerstukken II 1995/96, 23 328, nr. 21) aan de Tweede Kamer toegezonden.

Het advies neemt aan dat de onderhavige stap in het decentralisatieproces voor de BVE-sector – net als voor de sector voortgezet onderwijs – op 1 augustus 1996 zal worden gezet, zodat er van daaruit op zichzelf geen belemmering is voor de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

In verband met de eerder al gestelde vragen over mogelijk verdergaande decentralisatie leek het in eerste instantie aantrekkelijk ook de behandeling van het advies in de Tweede Kamer af te wachten.

In het voorjaar van 1996 bereikten de ondergetekende echter signalen dat de decentrale CAO-onderhandelingen hun afronding naderden. Het noodzakelijke draagvlak voor de doorvoering van de decentralisatie in het veld is daarmee aanwezig. De CAO-partijen spraken hun ernstige verontrusting uit over mogelijke vertraging daarvan. Dat heeft ertoe geleid dat de ondergetekende alles in het werk wil stellen om de noodzakelijke wetgeving tijdig gereed te hebben.

Het gegeven dat het wetsvoorstel wat meer verantwoordelijkheden bij de instellingen legt, wordt door de leden van de CDA-fractie zeer positief gewaardeerd. Zowel bij de behandeling van de WEB als bij de begrotingsbehandeling heeft deze fractie echter veel vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen en van het

(middelbaar) beroepsonderwijs in het bijzonder. Onder verwijzing naar een aantal verschenen rapporten dienaangaande vroegen zij of de bewindslieden bereid zijn om, nu de negatieve signalen zich opstapelen, de kwaliteit van het onderwijs centraal te stellen bij alle verder te nemen beleidsmaatregelen.

In dit verband heeft de CDA-fractie ook gevraagd welke rol kwaliteitsverbetering heeft gespeeld bij de overwegingen die hebben geleid tot het onderhavige wetsvoorstel.

Zoals reeds uit het antwoord op vragen van de VVD-fractie blijkt, is de interpretatie van het MEY-rapport dat er ernstige financiële problemen en daardoor problemen voor de kwaliteit van het onderwijs zouden dreigen, niet de interpretatie van de ondergetekende. Uiteraard neemt hij signalen met betrekking tot de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs bij het nemen van beleidsmaatregelen bijzonder serieus.

Een centraal element in het bestel voor educatie en beroepsonderwijs, zoals dat door de WEB is vormgegeven, is de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs. Die kwaliteit wordt bevorderd door het instrumentarium dat in de wet wordt aangereikt, maar ook door de inrichting van het bestel als zodanig. Een van de uitgangspunten in de WEB is het vergroten van de eigen ruimte die onderwijsinstellingen en andere actoren krijgen voor het voeren van een eigen kwaliteitsbeleid.

Het principe «decentralisatie, tenzij», dat expliciet als uitgangspunt voor het voorliggende wetsvoorstel is geformuleerd, heeft als achterliggende gedachte dat sterke instellingen zelf bij uitstek in staat zijn om in het kader van integraal management de beleidsbeslissingen te nemen die kunnen leiden tot een optimaal kwaliteitsniveau. Het management dient daartoe over de geëigende instrumenten te beschikken ook op het terrein van personeelsbeleid. Voor zover deze instrumenten ook de arbeidsvoorwaardenvorming betreffen, biedt dit wetsvoorstel goede mogelijkheden voor eigen beleid.

Overigens blijven betrokken ministers in algemene zin verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Via monitoring, zoals ook door Van Kemenade voorgesteld, zullen de ontwikkelingen worden gevolgd. Ook het verslag omtrent de kwaliteitszorg, dat de instelling volgens de WEB periodiek aan de inspectie dient te zenden, biedt goede mogelijkheden om het zicht op de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs in de BVE-sector te behouden.

De zogenaamde protocolonderwerpen waarvoor de centrale verantwoordelijkheid nog blijft gehandhaafd, hebben ook een relatie met de algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Het betreft dan met name het salarisniveau en de ontwikkeling daarin, de algemene arbeidsduur en de uitgangspunten voor functiewaardering. Vanuit kwaliteitsoogpunt ongewenste verstoringen in de arbeidsmarkt voor de onderwijssector of delen daarvan kunnen aldus worden voorkomen.

Vervolgens vroegen de leden van de CDA-fractie zich af of het nu voorgestelde model van onderhandelingen in essentie wel zo goed is en bij voorbeeld de mogelijkheid om te onderhandelen over pakketten niet te veel beperkt. Daarbij vraagt de CDA-fractie tevens naar de ervaringen die in het hoger beroepsonderwijs met dit model zijn opgedaan.

De ondergetekende wil in zijn reactie hierop gelijktijdig de vraag van de leden van de CDA-fractie betrekken, die ingaat op de ROC's die in grote mate zelfstandige bedrijven worden maar geen onderhandelingen over de primaire arbeidsvoorwaarden zullen kunnen voeren.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel en verwante, inmiddels aanvaarde wetswijzingen voor het hoger onderwijs en onderzoek en het

voortgezet onderwijs hebben soortgelijke vragen een rol gespeeld. Ook de Tweede Kamer is hier toen uitgebreid op ingegaan. Dit heeft er toe geleid dat de ondergetekende heeft toegezegd de mogelijkheden tot verdere decentralisatie grondig te analyseren en die analyse met een beleidsreactie daarop ter fundamentele discussie aan de Tweede Kamer aan te bieden. In het hiervoor gegeven antwoord op een vraag van dezelfde leden heeft de ondergetekende reeds aangegeven dat deze vraag zelfs het verloop van het onderhavige wetsvoorstel met de eerste stap in het decentralisatieproces voor de BVE-sector heeft beïnvloed, maar dat na kennisneming van het advies van Van Kemenade de conclusie bleef dat deze eerste stap in ieder geval moet doorgaan. Het veld is daar inmiddels ook volledig op voorbereid. Deze stap biedt in ieder geval al veel meer mogelijkheden tot pakketvorming en tot eigen, veld- en instellings-specifieke afwegingen dan tot nu toe.

De fundamentele vraag – wel of niet verdergaand decentraliseren – komt verder aan de orde naar aanleiding van het eerdergenoemde advies dat is gevraagd aan de heer Van Kemenade. Op 29 mei 1996 heeft de ondergetekende de reacties hierop van de werkgevers en van de personeelsorganisaties aan de Tweede Kamer gezonden. Naar verwachting zal het overleg hierover na het zomerreces plaatsvinden. Een definitief antwoord op de vraag van het CDA zal dan ook pas daarna kunnen worden gegeven.

In lijn met de ook door het CDA gesignaleerde zorg over de kwaliteitsontwikkelingen in het BVE-veld, de wel voorziene, maar nog niet gerealiseerde groei van de ROC's naar een grote mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid en de mogelijkheid dat te dure decentrale CAO's ten koste zouden gaan van bij voorbeeld het aantal lesuren, is de ondergetekende van mening dat er in ieder geval vooralsnog geen sprake kan zijn van een verdere decentralisatie. De verantwoordelijkheid van de minister voor het voorzieningenniveau en de daaruit voortvloeiende verplichting het feitelijk onderwijsaanbod nauwlettend te volgen, maakt dat eerst bijzondere aandacht moet worden besteed aan het monitoren van de nu in gang gezette decentrale ontwikkelingen. Mede afhankelijk van de uitkomsten daarvan kan dan de vraag van eventuele verdere stappen onder ogen worden gezien.

Ten aanzien van de ervaringen in het hoger beroepsonderwijs merkt de ondergetekende het volgende op.

Met de sectoralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg met betrekking tot het overheidspersoneel heeft zich een verschuiving voorgedaan in de verantwoordelijkheden inzake de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden. De sectoralisatie ging samen met een ontwikkeling naar een overlegsituatie tussen gelijkwaardige partners. Bij de sectoralisatie is afgesproken dat de protocolonderwerpen voorbehouden zouden blijven aan de centrale overheid. Decentralisatie van de secundaire arbeidsvoorwaarden in het hoger beroepsonderwijs was van deze ontwikkeling en de in de WHW geformuleerde sturingsfilosofie een logisch gevolg.

Een scheiding van protocolonderwerpen en secundaire onderwerpen vereist van beide onderhandelingstafels een nauwgezet volgen van elkaars bewegingen. De afgelopen periode is in zekere zin een leerproces geweest, waarbij de werkgevers en de minister elkaar noodzakelijkerwijs voortdurend informeren over ontwikkelingen. Op die manier kan naar het oordeel van de ondergetekende op een goede manier een scheiding worden aangebracht, waarbij toch voldoende rekening kan worden gehouden met elkaar overlappende onderwerpen.

Overigens is in de WHW in een evaluatie van de wet voorzien (1 augustus 1998), die onder meer betrekking zal hebben op de evaluatie van

het desbetreffende decentralisatie-artikel.

Het denken over verdergaande decentralisatie, waarmee de overlapping waarop de CDA-fractie doelt kan worden weggenomen, is zeker niet stilgezet, zoals hiervoor al is uiteengezet.

De CDA-fractie vroeg zich af of de stelling in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel geen financiële gevolgen heeft, niet prematuur is. Zo vroegen de leden van deze fractie zich af of de CAO-onderhandelingen niet kunnen leiden tot hogere uitgaven of, bij een gelijkblijvend budget, tot een verlaging van het aantal lesuren.

De budgettaire verantwoordelijkheid blijft ook in de situatie van gedeeltelijke decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming uiteraard een zaak van de regering en de begrotingswetgever. In dit kader past ook de handhaving van de centrale verantwoordelijkheid voor de salarissen en de uitgangspunten voor functiewaardering en voor de algemene arbeidsduur. Anderzijds is er uiteraard een relatie tussen het kostenniveau en afspraken die in een CAO zouden kunnen worden gemaakt over bijvoorbeeld formatiebeleid en taakbelastingsbeleid. Dat zijn zaken die voor de BVE-sector reeds sinds de invoering van lump-sum-financiering decentraal zijn belegd. Voor het middelbaar beroepsonderwijs derhalve sinds het begin van de negentiger jaren; voor het leerlingwezen en het volwassenenonderwijs sinds augustus 1993; en voor het vormingswerk sinds augustus 1994. Voor de basiseducatie gold reeds vanaf het begin, 1987, een vorm van lump-sum-financiering. Op CAO-niveau worden nadere afspraken gemaakt over het aantal uren dat onderwijs moet worden gegeven of dat aan andere onderwijsactiviteiten wordt besteed. Dit alles echter binnen de centraal vastgelegde algemene arbeidsduur.

De ondergetekende volgt de ontwikkelingen kritisch. Noch in de huidige «kleine» CAO, noch in de ontwerp-CAO voor 1 augustus 1996 ziet hij echter aanleiding om te constateren dat CAO-partijen in dit kader op een onverantwoorde wijze met de onderwijsmiddelen omgaan. Berichten dat de omvang van de lessentaak in de CAO wordt verminderd, moeten genuanceerd worden geanalyseerd, omdat het begrip «lesuur» in de oude regelgeving meer omvattend was dan in de nieuwe CAO voor de BVE-sector. Bovendien betekent de vrijheid om zelf de inrichting van het onderwijs vorm te geven, dat er naast het traditionele (klassikale) lesgeven, nieuwe werkvormen tot ontwikkeling kunnen komen die niet tot de lessentaak in enge zin hoeven te worden gerekend.

De CDA-fractie stelde enige vragen rond de oprichting van de BVE-Raad als werkgeversorganisatie en de betrokkenheid van het ministerie daarbij. Zou de oprichting niet beter aan de maatschappelijke krachten worden overgelaten en in dit geval dus aan de instellingen zelf, was daarbij een vraag.

De aanwezigheid van een representatieve goed toegeruste werkgeversorganisatie is een essentiële voorwaarde om verantwoord het decentralisatieproces in te gaan. Ook de personeelsorganisaties verlenen slechts hun medewerking aan decentralisatie als aan deze voorwaarde is voldaan. Dat is begrijpelijk omdat zij anders hun duidelijke positie aan de onderhandelingstafel bij het ministerie prijsgeven voor een onzekere diffuse situatie waarbij zij per instelling of groepje instellingen zouden moeten gaan onderhandelen.

In de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer is aangegeven dat financiële ondersteuning is geboden bij de totstandkoming van de BVE-Raad. De suggestie dat het ministerie daarbij «druk in de weer» is geweest, is echter te veel eer. Het proces van oprichting van de BVE-Raad is primair door het veld zelf, de traditionele belangenorgani-

saties van verschillende delen van het BVE-veld, gedragen.

Vanuit het vorenomschreven belang is reeds een eerste reden gegeven voor de verstrekking van enige financiële ondersteuning, maar de werkgeversrol is zeker niet de enige verantwoordelijkheid die de BVE-Raad op zich neemt. De BVE-Raad is ook de bestuurlijke gesprekspartner voor de rijksoverheid bij andere onderwijsinhoudelijke onderwerpen voor de betrokken sector. Middelen die aan de BVE-Raad worden verstrekt, zijn voor die andere taken bestemd en hebben veelal een voorgeschiedenis als tegemoetkoming aan organisaties die in de BVE-Raad zijn opgegaan.

Overigens kan de ondergetekende zich volmondig aansluiten bij de gedachte dat de instellingen in beginsel zelf ook financieel verantwoordelijk zouden moeten zijn voor de instandhouding van een vertegenwoordigende organisatie. Dit is bij de BVE-Raad dan ook het geval. Teneinde in de overgangssituatie het samengaan van een groot aantal organisaties met het daarbij behorende personeel te faciliteren, is een eenmalige bijdrage geleverd ten behoeve van een gezonde start.

De leden van de CDA-fractie informeren ten slotte hoe de in de Tweede Kamer besproken ondersteuning van de besturen (naast het management) gestalte gaat krijgen.

Op 19 juni 1996 wordt in Uitleg OCenW-Regelingen de Faciliteitenregeling ROC-vorming 1996 gepubliceerd. Op grond van deze regeling kunnen ROC's een aanvraag indienen voor de professionalisering van het management. De aanvraag dient vergezeld te gaan van een professionaliseringsplan voor het gehele ROC met de nadruk op de professionalisering van het management.

Daarbij dient in eerste instantie te worden gedacht aan het management van de instelling, maar daarnaast laat de regeling open dat een deel van de middelen wordt ingezet voor de professionalisering van het bestuur. De scheidslijn tussen management en bestuur is maar betrekkelijk.

Aan beide kanten van die scheidslijn en in onderling evenwicht verdient de professionalisering aandacht. Indien een ROC er voor kiest een deel van de middelen in te zetten ten behoeve van het bestuur, dient dat wel te geschieden als onderdeel van het professionaliseringsplan.

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