

Vergaderjaar 1995–1996

**23 946**

## **Wijziging van de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs, de Kaderwet Volwasseneneducatie 1991 en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met decentralisatie van regelgeving op arbeidsvoorwaardelijk terrein (decentralisatie rechtspositieregelingen sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie)**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 19 april 1996

De ondergetekenden zeggen de onderscheiden fracties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal dank voor het commentaar dat zij inzake het onderhavige wetsvoorstel hebben uitgebracht. Het verheugt de ondergetekenden dat het principe van 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.

Bij punt 1 hieronder wordt aangegeven waarom deze nota naar aanleiding van het verslag later dan te doen gebruikelijk aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Gelet op de inhoud van de gemaakte opmerkingen is ervoor gekozen deze samen te voegen in de volgende onderdelen:

1. Algemene opmerkingen over decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming,
2. Functiewaardering en kostenaspecten, en
3. Overige opmerkingen.

### **1. Algemene opmerkingen over decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming**

De leden van de fractie van D66 dringen erop aan dat het proces van verdere decentralisatie van protocolonderwerpen, zoals algemene salarismaatregelen, arbeidsduur en bovenwettelijke aanspraken in de sociale zekerheid, wordt gestimuleerd en vragen of de ondergetekenden daartoe mogelijkheden zien.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het wenselijk zou zijn over te gaan tot een verdere decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming, indien blijkt dat de decentrale regelingen goed werken. In dit verband vragen zij naar de betekenis van het begrip «decentraal, tenzij», gelet op de toevoeging «behoudens een aantal op centraal niveau vast te stellen onderwerpen» in de aanhef van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke inhoudelijke argumenten er zijn om de zogenaamde protocolonderwerpen thans buiten de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming te laten. Zij zijn het eens met het principe «decentraal, tenzij», en vragen om een

nadere uiteenzetting van de onderwerpen die onder het begrip «tenzij» vallen. Tevens vragen zij of het niet voor de hand zou liggen dat de regering alleen de financiële ruimte zou aangeven waarbinnen de werkgevers- en werknemersorganisaties volledige invulling kunnen geven aan de arbeidsvoorwaardenvorming.

De decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming – met inbegrip van de zogenaamde protocolonderwerpen – is de afgelopen periode voorwerp van nader beraad geweest bij de ondergetekenden. De ondergetekenden hebben gemeend de nota naar aanleiding van het verslag op het onderhavige wetsvoorstel daarom te moeten ophouden totdat dit nader beraad was afgerond.

Bij brief van 20 december 1995 (kamerstukken II 1995/96, 23 328, nr. 21) heeft de eerste ondergetekende het advies van dr J.A. van Kemenade inzake de wenselijke ontwikkelingen met betrekking tot de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de sector onderwijs en wetenschappen, alsmede de beleidsreactie daarop aan de Tweede Kamer toegezonden. Korthedshalve zij verwezen naar het advies en de beleidsreactie.

Voor zover het in het advies en de beleidsreactie gaat om de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie hebben de ondergetekenden zich uitgesproken voor decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de nu voorliggende vorm met een opening naar een mogelijke uiteindelijke doordecentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming, maar niet dan onder een aantal met name genoemde voorwaarden. In de beleidsreactie heeft de eerste ondergetekende naar aanleiding van de vraag naar de risico's voor het voorzieningenniveau in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie bij de reeds voorziene decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming zoals in het onderhavige wetsvoorstel verwoord, gesteld dat – ondanks het overigens verwachte toegroeien van deze sector naar die van het hoger beroepsonderwijs – voorlopig pas op de plaats moet worden gemaakt.

De ondergetekenden hebben zich, mede naar aanleiding van de gestelde vragen, nader beraden op de vraag of op dit moment sprake kan zijn van een verantwoorde invoering van het onderhavige wetsvoorstel in de BVE-sector. Voorwaarden voor een dergelijke verantwoorde invoering zijn naar hun oordeel:

- a. een in het veld verankerde, goed toegeruste werkgeversorganisatie,
- b. voldoende schaalgrootte van de instellingen,
- c. voldoende management binnen de instellingen, en
- d. verhouding met andere processen in de desbetreffende sector.

Ad a:

Een essentiële voorwaarde voor de totstandkoming van een CAO is een in het veld verankerde werkgeversorganisatie. De desbetreffende organisatie, de BVE-raad, is inmiddels op 4 april 1996 opgericht. De eerste ondergetekende zal gerichte ondersteuning verlenen aan de BVE-raad. Zo zou deze organisatie bij voorbeeld deze ondersteuning kunnen gebruiken om expertise van bestaande werkgeversorganisaties in te kopen.

Voor zover het gaat om de positie van de landelijke organen beroepsonderwijs geldt dat de overkoepelende belangenorganisatie, het COLO, zich inmiddels heeft omgevormd tot een werkgeversorganisatie die met de personeelsorganisaties in gesprek is over de totstandkoming van een collectieve arbeidsovereenkomst voor de werknemers van de landelijke organen beroepsonderwijs.

Ad b:

Een andere voorwaarde voor invoering van de decentralisatie is een zekere schaalgrootte van de instellingen. Het proces van schaalvergroting, dat reeds enige tijd gaande is, vindt zijn afronding in het kader van de Wet

educatie en beroepsonderwijs (Stb. 1995, 501), hierna WEB te noemen, namelijk in de vorm van de totstandkoming van regionale opleidingscentra (ROC).

De ondergetekenden zijn het in dat kader op zich eens met de leden van de fractie van de VVD dat kleinere instellingen ten opzichte van grotere instellingen minder mogelijkheden hebben – maar geenszins in de onmogelijkheid verkeren – om een flexibel personeelsbeleid te voeren. Grotere instellingen hebben eerder de mogelijkheid adequate ondersteuning op personeelsgebied in te kopen. Nu het BVE-veld zich in de afgelopen jaren al heeft gekenmerkt door schaalvergroting vormt de grootte van de instellingen op zich naar het oordeel van de ondergetekenden voldoende basis voor het ontwikkelen van, of – ter keuze van de instelling – het inkopen van ondersteuning bij, personeelsbeleid.

De ondergetekenden melden in dit verband dat naar de stand van maart 1996 inmiddels 24 ROC's tot stand zijn gekomen.

Ad c:

Voor het welslagen van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming is van belang dat de individuele werkgever een inschatting kan maken van de effecten van een CAO op instellingsniveau. De onderwijskwaliteit mag niet worden aangetast. Het totaal van de door de instelling aangeboden activiteiten zou als gevolg van de decentrale rechtspositieafspraken niet mogen teruglopen. De ondergetekenden stellen de vanzelfsprekende voorwaarde dat een CAO niet tot verhoging van de bekostiging zal mogen leiden. Evenmin mag een neiging tot afwenteling van problemen op de collectieve uitgaven, bij voorbeeld in de wachtgeldsfeer, ontstaan. Dat houdt in dat aan het management van een instelling hoge eisen zullen moeten worden gesteld om de nieuwe taken in het kader van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming adequaat te kunnen uitvoeren. Ook zal het management moeten zijn toegerust op de veranderingsprocessen in het kader van de WEB. De realisatie van de managementversterking zal overigens eerst over enige tijd effect kunnen hebben.

De ondergetekenden hebben deze managementversterking onder andere in het kader van de Beleidsagenda BVE 1995/1999 krachtig ter hand genomen. In overleg met de instellingen wordt daaraan nadere invulling gegeven.

Ad d:

De leden van de fractie van D66 vragen naar de stand van zaken rond de CAO-vorming en naar de eventuele consequenties van uitstel van het maken van CAO-afspraken en van de invoering van decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming. Zij vragen zich af of niet zou moeten worden overwogen de decentralisatie te koppelen aan de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De leden van de CDA-fractie vragen eveneens naar de stand van zaken betreffende de afspraken tussen werkgevers en werknemers omtrent het gedecentraliseerde systeem, met het oog op operationalisering op 1 augustus 1995. Deze leden vragen ook of de instellingen, die op dit moment ook druk bezig zijn met operaties als de totstandkoming van regionale opleidingscentra en een kwalificatiestructuur, voldoende tijd krijgen om de decentralisatie op een adequate manier in te voeren.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de bekostigingssystematiek gebaseerd op een lump sum, en de ontwikkeling van het personeelsmanagement van de BVE-instellingen. Zij vragen tevens – in verband met het belang dat personeels- en besturenorganisaties de door de decentralisatie geboden ruimte niet weer dicht regelen – hoe de werkgeversrol tot stand komt en wie de werkgevers in de praktijk zijn, en of ook vernieuwing is te verwachten, in het bijzonder de grotere rol van de centrale directies van

de instellingen als degenen die in de praktijk verantwoordelijk zijn voor het arbeidsvoorwaardenbeleid.

Zoals reeds in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is vermeld (blz. 3 en 11), hebben de ondergetekenden het onwenselijk geacht het decentralisatieproces gelijktijdig te laten oplopen met de invoering van de WEB. Daarom zijn de ondergetekenden er in eerste instantie van uitgegaan dat het mogelijk zou moeten zijn de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de bve-sector voorafgaande aan de invoering van de WEB te regelen. Deze verwachting is evenwel niet bewaarheid geworden. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, is bovendien de behandeling van het wetsvoorstel aangehouden totdat de nadere verkenning van de heer Van Kemenade over de consequenties van decentralisatie en doordecentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de sector onderwijs gereed was.

Inmiddels is de WEB in werking getreden, en kunnen de werkgevers en werknemers in de te maken afspraken rekening houden met de consequenties van de invoering van die wet. Overigens ligt hierin de reden voor het thans omzetten van het ingediende wetsvoorstel – dat uitging van wijziging van de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs, de Kaderwet Volwasseneneducatie 1991 en de op het mbo en vavo betrekking hebbende bepalingen uit de Wet op het voortgezet onderwijs – tot een wetsvoorstel houdende wijziging van de WEB. In de bijgevoegde nota van wijziging wordt deze omzetting gestalte gegeven.

Met betrekking tot de CAO-vorming vermelden de ondergetekenden dat op 2 april 1996 een onderhandelingsakkoord over een CAO voor het beroepsonderwijs en de educatie is bereikt tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties. Voor de landelijke organen die een eigen CAO-overleg voeren, verkeren de onderhandelingen naar verluidt thans in de eindfase.

Het moment waarop de arbeidsvoorwaardenvorming daadwerkelijk kan worden gedecentraliseerd, wordt in hoofdzaak bepaald door de werkgevers en werknemers, namelijk op het moment dat zij een protocol hebben afgesloten over de wijze waarop het overleg zal worden gevoerd. In dat overleg dient door partijen de vraag te worden beantwoord welk moment, mede gelet op de activiteiten rond de ROC-vorming, het meest geschikt is om te komen tot CAO-vorming. Ten slotte moet – het werd hiervoor reeds opgemerkt – worden voorkomen dat de invoeringsprocessen van zowel de ROC-vorming als van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming elkaar verstoren. Ofschoon dat strikt genomen een zaak is van de instellingen zelf, moeten ongewenste effecten daarbij worden voorkomen. De instellingen moeten zelf bezien hoe aan beide processen het beste vorm kan worden gegeven. In het hiervoor genoemde onderhandelingsakkoord over een CAO gaan de werkgevers en werknemers uit van een looptijd van de CAO van twee jaren.

Aangezien het niet uitgesloten is dat bepaalde delen van de BVE-sector en instellingen, bij voorbeeld de landelijke organen beroepsonderwijs, op een eerder tijdstip dan andere delen van de BVE-sector, overeenstemming bereiken over een overlegprotocol, was in artikel IV van het ingediende wetsvoorstel (bij nota van wijziging wordt deze bepaling vernummerd tot artikel II) reeds de mogelijkheid gecreëerd om de invoering van de decentralisatie voor de verschillende onderdelen van de sector op verschillende tijdstippen te laten plaatsvinden. In verband hiermee is de inwerkingtredingsbepaling, die in het wetsvoorstel was bepaald op 1 augustus 1995, in die zin gewijzigd dat ook de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zal worden geregeld bij koninklijk besluit. Het

wetsvoorstel kan dan ook voor verschillende sectoren op verschillende tijdstippen worden ingevoerd. Deze systematiek is vergelijkbaar met die van de Wet van 21 december 1994 (Stb. 942), houdende wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de decentralisatie van regelgeving op arbeidsvoorwaardelijk terrein.

Deze aanpassing van de inwerkingtredingsbepaling is verwerkt in de bijgevoegde nota van wijziging.

In het overgangsrecht zoals dat in het wetsvoorstel is opgenomen, is erin voorzien dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verantwoordelijk blijven voor de arbeidsvoorwaardenvorming indien bepaalde individuele instellingen het overlegprotocol niet wensen te ondertekenen.

Met betrekking tot de algemene aspecten van decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming zijn nog de volgende vragen gesteld.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of het de bedoeling is om de salarisontwikkeling voor de gehele onderwijssector gelijk te doen zijn. Naar hun mening zou het mogelijk moeten zijn binnen de onderwijssector een aantal deelsectoren vast te stellen waarvoor de loonruimte een gegeven is. In het in die deelsector te voeren CAO-overleg zou dan kunnen worden besloten om de loonruimte te besteden aan verbetering van de salarissen dan wel aan bij voorbeeld een gerichter werkgelegenheidsbeleid.

Deze leden vragen in dit verband tevens hoe de centrale loonruimte tot stand komt. Wie zijn daarbij de overlegpartners?

Voor het antwoord op deze vragen verwijzen de ondergetekenden naar de beleidsreactie op het advies van de heer Van Kemenade, als het gaat om de wenselijkheid van een gelijk salarissysteem voor de sector onderwijs en wetenschappen.

De centrale loonruimte wordt in eerste instantie door het kabinet vastgesteld voor de gehele overheids- en onderwijssector. De ondergetekenden kunnen voor de sector onderwijs en wetenschappen vervolgens bezien of er aanleiding en mogelijkheden zijn om daaraan uit de eigen begroting extra middelen toe te voegen. De onderhandelingen over wijzigingen in de salariële sfeer worden door de eerste ondergetekende gevoerd met de centrales voor overheids- en onderwijspersoneel, zoals voorgeschreven in de wettelijke regelingen terzake van het voeren van georganiseerd overleg. De uitkomsten van dat overleg worden vastgelegd in een collectieve arbeidsovereenkomst voor de sector onderwijs. De huidige CAO voor de sector onderwijs loopt tot 1 juni 1996.

De leden van de fractie van de RPF vragen of inzicht kan worden gegeven in de globale controle achteraf, en of eventueel zou kunnen worden ingegrepen in het overlegresultaat op decentraal niveau.

Zoals in de beleidsreactie op het advies van dr Van Kemenade reeds is opgemerkt zal in dit verband bijzondere aandacht moeten worden besteed aan het monitoren van de effecten van de afspraken in de collectieve arbeidsovereenkomst tussen werkgevers en werknemers. De ondergetekenden zijn van mening dat deze monitoring noodzakelijk is gezien de verantwoordelijkheden van de beide ondergetekenden voor het voorzieningenniveau en de daaruit voortvloeiende verplichtingen met betrekking tot de kwaliteit van het feitelijk onderwijsaanbod.

Voor zover de afspraken op decentraal niveau zouden leiden tot ongewenste effecten op het voorzieningenniveau en het onderwijsaanbod, zijn de ondergetekenden voornemens om daarover dan een gesprek aan te gaan met de werkgevers- en werknemersorganisaties. In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de RPF merken de ondergetekenden op dat de globale controle achteraf te

maken heeft met de besturingsfilosofie van de overheid ten opzichte van de instellingen. Waar vroeger sprake was van declaratiebesteding – en dus sturing vooraf – is deze vervangen door lump-sum-besteding waarbij de instellingen grote bestedingsvrijheden hebben. De controle op de uitgaven geschiedt in globale zin achteraf.

De ondergetekenden hebben – zoals hierboven reeds vermeld – een aantal verantwoordelijkheden als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs, de beheersing van de kosten van het onderwijs en de beheersing van het evenwicht in het loongebouw in de sector Onderwijs en Wetenschappen. Van een CAO mogen geen kostenverhogende effecten voor de begroting uitgaan. Vanzelfsprekend vormt de hoogte van de besteding van de instellingen het kader waarbinnen de CAO moet worden afgesproken. Naast deze financiële verantwoordelijkheid moeten de beide betrokken ministers ook zicht blijven houden op de relatie tussen de arbeidsvoorwaardenvorming en de onderwijskwaliteit. De afzonderlijke instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor het realiseren van de onderwijskwaliteit, de minister blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijsbestel. De CAO-afspraken zullen er dan ook niet toe mogen leiden dat de minister deze verantwoordelijkheid niet meer kan waarmaken.

## **2. Functiewaardering en kostenaspecten**

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering een verheldering te geven van het begrip «ijkpunten voor functiewaardering». Zij vragen of deze ijkpunten gelijk zijn voor alle deelsectoren in het onderwijs en of binnen de sector onderwijs verschillende systemen van functiewaardering kunnen worden toegepast.

In reactie hierop merken de ondergetekenden op dat de ijkpunten voor het BVE-veld de nadere concretisering zijn van de uitgangspunten voor functiewaardering waaraan een op instellingsniveau te hanteren functiewaarderingssysteem moet voldoen. Gegeven de ontwikkelingen die zich thans in het BVE-veld voltrekken op het gebied van de bekostigingssystematiek en op organisatorisch terrein, hebben de ondergetekenden in overleg met de besturen- en personeelsorganisaties gekozen voor een voorlopige invulling. De bekostiging in het BVE-veld is op dit moment gebaseerd op een kwalitatieve normformatie. Gelet op deze relatie tussen bekostiging en functiewaardering, is voornamelijk gekozen voor een concretisering van de uitgangspunten voor functiewaardering in de vorm van een verwijzing naar de huidige functiestructuur en beloningsverhoudingen die daarmee als uitgangspunten voor de functiewaardering fungeren. Ontwikkelingen als de ROC-vorming, maken een nieuwe structurering van de huidige functies noodzakelijk. De invulling van een nieuwe functiestructuur is voorbehouden aan de (verenigingen van) werkgevers en de (verenigingen van) werknemers. De nieuwe functiestructuur dient te passen binnen het referentiekader van de vastgestelde uitgangspunten voor functiewaardering. De handhaving van het evenwicht in het loongebouw in de totale sector Onderwijs en Wetenschappen is hierbij een belangrijk toetsingscriterium. Eerder bedoelde ontwikkelingen kunnen vervolgens tevens met zich brengen dat de vastgestelde uitgangspunten worden geactualiseerd.

Gegeven de huidige relatie tussen bekostiging en functiewaardering is de vormgeving van de uitgangspunten voor functiewaardering in belangrijke mate gerelateerd aan de bekostigingssystematiek. Dit impliceert dat de voor de BVE-sector geformuleerde uitgangspunten niet per definitie op dezelfde wijze moeten worden geconcretiseerd voor andere deelsectoren in het onderwijs. Ze moeten er inhoudelijk wel consistent op aansluiten, en daarmee de compatibiliteit van te ontwikkelen functiewaarderingssystemen waarborgen. Het gaat immers mede

om evenwicht in het totale loongebouw in de sector Onderwijs en Wetenschappen. Het zijn nu eenmaal overlappende arbeidsmarkten.

In deze uitgangspunten voor functiewaardering voor alle deelsectoren te zamen komt vervolgens het evenwicht in de beloningsverhoudingen in de totale sector tot uitdrukking, waarvoor de beide betrokken ministers de verantwoordelijkheid dragen. De uitgangspunten voor functiewaardering vormen daarmee het kader waarbinnen werkgevers en werknemers in het veld tot ontwikkeling van instrumenten voor functiewaardering kunnen overgaan. Dit kader biedt overeenkomstig het wetsvoorstel de ruimte voor de ontwikkeling van functiewaarderingssystemen die zijn toegesneden op de verschillende deelsectoren binnen de sector Onderwijs en Wetenschappen. De ondergetekenden achten de vaststelling van deze ruimte noodzakelijk om een goede afstemming van het functiewaarderingssysteem op de functiepopulatie in de verschillende deelsectoren mogelijk te maken. Gegeven de diversiteit in de functies moet de mogelijkheid bestaan voor de deelsectoren verschillende wegingscriteria te hanteren zoals bij voorbeeld voor functies voor onderzoekers bij onderzoeksinstituten en functies voor leraren in het funderend onderwijs. Wel vormt een studie naar de mogelijkheden van een op het onderwijs toegesneden functiewaarderingssysteem een onderdeel van de verkenningen die ten aanzien van de fasering van de leraarsloopbaan en de herstructurering van het functiegebouw zijn afgesproken met de werknemersorganisaties in de CAO sector OenW 1995–1996. Daarbij wordt gezien welke maatregelen in de verschillende (sub)sectoren moeten worden getroffen. Reeds in gang gezette ontwikkelingen in subsectoren zullen daarbij worden betrokken. In dat kader wijzen de ondergetekenden erop dat de werkgevers- en werknemersorganisaties gezamenlijk in het kader van de CAO-onderhandelingen voor de BVE-sector een werkgroep hebben geformeerd ter ontwikkeling van een nieuw functiebouwwerk in die sector. De eerste ondergetekende heeft daartoe een financiële bijdrage geleverd. Tevens zijn middelen vrijgemaakt uit het schoolprofielbudget ten behoeve van invoeringskosten. De werkgroep denkt in de loop van 1996 te komen met een nieuw functiebouwwerk voor de sector beroepsopleiding en volwasseneneducatie.

In de CAO sector OenW 1995–1996 is voorts nog afgesproken dat zal worden gezien welke wijzigingen een en ander meebrengt voor de uitgangspunten voor functiewaardering voor alle subsectoren van de sector Onderwijs en Wetenschappen, zodanig dat evenwicht in het loongebouw voor alle categorieën personeel van de sector Onderwijs en Wetenschappen blijft gewaarborgd.

Voorts plaatsen de leden van de fractie van de PvdA kanttekeningen bij de relatie die de ondergetekenden hebben gelegd tussen functiewaardering en het te hanteren systeem van salarisschalen. Zij vragen zich af welke betekenis functiewaardering nog kan hebben indien dit systeem met inachtneming van de door het Rijk gegeven salarisschalen moet worden ingericht.

De ondergetekenden delen de mening van de leden van de fractie van de PvdA dat de discussie over functiewaardering op zich los staat van de discussie over de beloningsstructuur en de salarisschalen die onderdeel uitmaken van die structuur. Functiewaardering beperkt zich tot het rangschikken van functies op basis van de zwaarte van die functies, die wordt gewogen aan de hand van vooraf vastgestelde wegingscriteria. Het resultaat van functiewaardering is een rangordening van functies waarbij (nog) geen uitspraken worden gedaan over de beloning van die functies en de verschillen in beloning. Pas in een volgende fase wordt de met functiewaardering aangebrachte rangordening vertaald naar salarisschalen, met andere woorden pas dan worden aan de functie (maximum)-salarisschalen verbonden. Zowel de ontwikkeling en toepassing van

functiewaardering als de koppeling van salarisschalen aan functies behoort in een situatie waarin de arbeidsvoorwaardenvorming is gedecentraliseerd, – met inachtneming van door de centrale overheid vastgestelde uitgangspunten – tot de competentie van werkgevers en werknemers, waarbij de eerste verantwoordelijkheid uiteraard ligt bij de werkgevers.

De formulering in de memorie van toelichting dat het functiewaarderingssysteem moet worden ingericht met inachtneming van de door het Rijk gegeven salarisschalen, houdt dan ook in dat bij de toekenning van salarisschalen aan functies gebruik moet worden gemaakt van de voor de sector Onderwijs en Wetenschappen vastgestelde salarisschalen. Naar de mening van de ondergetekenden worden hiermee dan ook geen aanwijzingen gegeven voor de inrichting van het functiewaarderingssysteem. In dit verband verwijzen de ondergetekenden ook naar de situatie die in het verleden heeft bestaan, waarin voor sectoren met verschillende functiewaarderingssystemen (bij voorbeeld Rijk, gemeenten, provincies en politie) één systeem van salarisschalen gold, namelijk de voor rijksambtenaren geldende BBRA-schalen. Deze situatie geeft aan dat het zeer wel mogelijk is om met gebruikmaking van één salarissysteem verschillende systemen van functiewaardering te hanteren.

Hierbij merken de ondergetekenden nog op dat het gebruik van de door het Rijk gegeven salarisschalen van belang is voor de onderlinge vergelijkbaarheid van functies binnen de sector Onderwijs en Wetenschappen, met name in de voorgestelde fase van decentralisatie waarbij de algemene salarisontwikkeling is voorbehouden aan het sectoroverleg.

Naar de mening van de leden van de fractie van de PvdA brengt de vrijheid die aan de instellingen wordt gegeven ten aanzien van de indeling van functies in salarisschalen, juist het risico van kostenverhoging met zich. Zij vragen de regering aan te geven op welke wijze dit risico kan worden ondervangen.

Naar het oordeel van de ondergetekenden past de vrijheid die aan de instellingen wordt gegeven ten aanzien van de toekenning van salarisschalen aan functies binnen de fase van decentralisatie zoals voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel. Het door de leden van de fractie van de PvdA gesignaleerde risico van kostenverhoging wordt ondervangen door het vooraf formuleren van uitgangspunten voor functiewaardering. De met deze uitgangspunten weergegeven hoofdlijnen van de beloningsverhoudingen vormen het referentiekader voor de toekenning van salarisschalen op instellingsniveau. De instellingen zijn gehouden deze toekenning af te stemmen op de niveaus van de ijkpunten. Bovendien vormt de jaarlijks vast te stellen lump sum een natuurlijke begrenzing.

De leden van de fractie van D66 hebben hun teleurstelling uitgesproken over het achterwege blijven van een volledige decentralisatie van de functiewaardering. Naar hun mening zijn de instellingen voldoende in staat om een volledig stelsel van functiewaardering in te richten, zeker gelet op de ontwikkelingen in de WEB.

De ondergetekenden zijn van mening dat met het onderhavige wetsontwerp ook op het terrein van de functiewaardering een belangrijke stap wordt gezet in het proces van decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming. Voor het centrale niveau resteren immers uitsluitend de taken die de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op zich nemen vanuit hun verantwoordelijkheid voor de beheersing van de begroting, het evenwicht in het totale loongebouw en de kwaliteit en status van het leraarsberoep. Voor de BVE-sector beperkt zich de taak van de rijksoverheid op het terrein van de functiewaardering tot de vaststelling van de uitgangspunten voor functiewaardering, zoals hierboven aangegeven



in reactie op de desbetreffende opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA.

De ondergetekenden delen derhalve niet de mening van de leden van de fractie van D66 dat de instellingen voldoende in staat moeten worden geacht om in volledige vrijheid een stelsel van functiewaardering in te richten. Waar het om gaat is het vinden van een evenwicht waarbij enerzijds overheidsverantwoordelijkheden zijn gewaarborgd en anderzijds het betrokken deel van het onderwijsveld optimale mogelijkheden heeft voor organisatie- en beloningsbeleid.

Uit het bovenstaande blijkt dat de ondergetekenden dus ook in de situatie waarin instellingen wél voldoende in staat zouden zijn een volledig stelsel van functiewaardering in te richten, verantwoordelijk blijven voor het evenwicht van de uitkomsten van het zelf ontwikkelde functiewaarderingssysteem voor de BVE-sector met die van andere sectoren. Dit in het belang van een evenwichtig en kwalitatief onderwijsaanbod in alle sectoren die de centrale overheid geheel of substantieel bekostigt. Voorkomen moet worden dat afspraken in de ene sector een risico gaan betekenen voor de personeelsvoorziening in de andere sectoren.

### **3. Overige opmerkingen**

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de reden van artikel IV (in de nota van wijziging vernummerd tot artikel II), onderdeel A. Zij menen dat het ook mogelijk is het bevoegd gezag alsnog een aanwijzing te geven voor het vaststellen van de in dat onderdeel genoemde bepalingen, en vragen of deze bepaling zal moeten worden toegepast.

De desbetreffende bepaling heeft te maken met het ambtenarenrecht dat op personeel in dienst van openbare instellingen van toepassing is. Anders dan personeel van bijzondere instellingen, dat met het bevoegd gezag een arbeidsovereenkomst sluit, kent het personeel van een openbare instelling een eenzijdige aanstelling door de werkgever, in casu de gemeente. In die aanstelling mogen niet minder rechten worden verschaft dan die welke voor personeel van bijzondere instellingen gelden op grond van de zevende titel A van Boek 7A van het Burgerlijk Wetboek.

De onderhavige overgangsbepaling voorkomt dat hier een lacune zou ontstaan indien een bevoegd gezag van een openbare instelling nog niet heeft voorzien in rechtspositionele aangelegenheden. De ondergetekenden verwachten overigens dat de bevoegde gezagsorganen van openbare instellingen tijdig zullen hebben voorzien in regels omtrent aanstelling, schorsing, disciplinaire maatregelen en ontslag.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de rechtspositieregelingen van scholengemeenschappen die, naast algemeen vormend onderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs, tevens middelbaar beroepsonderwijs of voortgezet algemeen volwassenenonderwijs verzorgen. Voor het personeel van die scholengemeenschappen zullen twee rechtspositionele regimes ontstaan. Deze leden geven in overweging om te bewerkstelligen dat voor al het personeel eenzelfde rechtspositie zal gelden.

Op 1 augustus 1996 zal de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de sector voortgezet onderwijs worden ingevoerd. Nadat de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de BVE-sector zijn beslag zal hebben gekregen, is het aan de werkgevers- en werknemersorganisaties om in dergelijke zogenaamde verticale scholengemeenschappen eenduidige afspraken te maken. In artikel 2.6, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs is voorzien in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ten aanzien van dergelijke scholengemeenschappen nadere voorschriften te stellen, waarbij kan

worden afgeweken van onder meer de rechtspositionele regels. In de bij deze nota gevoegde nota van wijziging wordt een gelijksoortige spiegelbeeldige bepaling opgenomen in de Wet op het voortgezet onderwijs door toevoeging van een derde lid aan artikel 19.

De leden van de fractie van de VVD vragen nog of een zekere spanning zou kunnen ontstaan tussen de rol van de centrale directie als werkgever en de leden van de centrale directie als werknemer van de instelling.

De ondergetekenden menen dat de door de leden van de fractie van de VVD beschreven situatie zich voor alle leidinggevendenden, zowel in de collectieve sector als in de marktsector, zou kunnen voordoen; de werkgevers moeten thans ook overleg plegen met het personeel over arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden bij de desbetreffende instelling. Ook in de onderwijssector zal een bevoegd gezag met de medezeggenschapsraad of met de personeelsorganisaties in het instellingsgeorganiseerd overleg moeten overleggen. Van enige spanning tussen de rol van de directie als materieel werkgever en de directieleden als feitelijk werknemer is de ondergetekenden tot nu toe niets gebleken. Aangenomen mag worden dat de bevoegde gezagsorganen hiermee verantwoord zijn omgegaan en in de toekomst zullen omgaan.

De leden van de fractie van de RPF stellen terecht dat de vrijheid die decentralisatie heet, de verantwoordelijkheid van de directie met betrekking tot financieel-technische en organisatorische zaken vergroot, hetgeen van die directie een andere attitude vereist. Zij stellen daarnaast dat de decentralisatie mogelijk problemen kan opleveren voor degenen die als vrijwilliger zitting hebben genomen in het bestuur van een bijzondere instelling.

Zowel de bevoegde gezagsorganen als de directies kunnen gebruik maken van de faciliteiten van de werkgeversorganisatie of de besturenorganisatie waarbij de instelling is aangesloten. Net als voor de directie geldt ook voor leden van het bestuur dat de taken, niet alleen in het kader van de decentralisatie, maar ook in het kader van de totstandkoming van de ROC's, drastisch zullen veranderen; dat kan inhouden dat een bevoegd gezag moet beschikken over kennis die bij de bestaande bestuursleden niet of in onvoldoende mate aanwezig is. Een bevoegd gezag moet worden geacht daar op verantwoorde wijze mee om te gaan. Ook bij de besturen zal sprake moeten zijn van een verdere professionaliteit. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Wet educatie en beroepsonderwijs is op dit onderdeel verder ingegaan (kamerstukken II 1994/95, 23 778, nr. 8, hoofdstuk 15 «Bestuursstructuur en -samenstelling» en § 23.3 «Implementatiestrategie»).

Een dergelijke professionaliteit vertaalt zich niet per definitie in de vorm van structurele extra gelden die daarvoor ter beschikking moeten worden gesteld. Zoals hierboven reeds is gemeld, zien de ondergetekenden wel aanleiding de professionaliteit van het management verder te stimuleren, ook in financiële zin.

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

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen