

Vergaderjaar 1994–1995

24 168

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met de invoering van een wettelijke grondslag voor de vergoeding voor schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Algemeen

Op 22 april 1993 is overeenstemming bereikt over de Raamovereenkomst O&W-Centrales inzake verbetering positie onderwijspersoneel (Convenant II; Uitleg Extra, nr. 7 van 10 maart 1993). Bij de «Uitwerkingsovereenkomst inzake onderdeel A van de Raamovereenkomst inzake verbetering positie onderwijspersoneel (verbetering structuur arbeidspositie onderwijspersoneel)» is, in het kader van het Schoolprofielbudget, overeengekomen dat er een budget voor arbeidsmarktknelpunten beschikbaar gesteld zal worden in verband met het oplossen van knelpunten bij de werving van onderwijspersoneel. Door middel van dit budget zullen aan daarvoor in aanmerking komende scholen extra middelen worden toegewezen om op adequate wijze te kunnen voorzien in de oplossing van schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening. Voor de aanwending van het budget hebben de scholen een ruime mate van vrijheid. Gedacht kan worden aan toelagen en behoudpremies, vergoeding van studiekosten, personele faciliteiten voor kinderverblijf, mobiliteitspremies (verhuis- en reiskosten) en dergelijke. In artikel I-P28 van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel is een regeling opgenomen met betrekking tot de verstrekking van de vergoeding voor schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening door het bevoegd gezag aan een betrokkene.

Ter bepaling van een toewijzingscriterium voor dit budget heeft het Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek te Tilburg (IVA) een onderzoek uitgevoerd gericht op de ontwikkeling van een indicator voor knelpunten op de arbeidsmarkt van het onderwijs. Deze indicator, de zogenaamde «AKNES» (**AKNES: ArbeidsmarktKNElpuntenScore**, Verslag van de ontwikkeling van een regionale indicator voor knelpunten op de arbeidsmarkt van het onderwijs; IVA, Tilburg, 1993), is gebaseerd op een secundaire analyse van onderzoeksgegevens van Research voor beleid uit Leiden (wachtgelders), Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt (vacatures) en de B&A-groep (bemiddeling). Op basis hiervan is een indeling gemaakt naar de relatieve ernst van knelpunten op de arbeidsmarkt. De vergoeding wordt toegekend aan scholen in RBA-regio's waar zich de grootste arbeidsmarktknelpunten voordoen. Voor het schooljaar 1994–1995 zal dit

aan alle basisscholen en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs in die RBA-regio's geschieden. Voor de daaropvolgende jaren wordt thans onderzocht of verdere differentiatie binnen zo'n RBA-regio tussen alle scholen voor primair onderwijs of tussen de scholen voor basisonderwijs en de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs mogelijk is.

In Convenant II is overeengekomen dat de toegekende middelen voor ten minste twee jaren geormerkt zullen zijn en besteed dienen te worden aan het bestrijden van schoolspecifieke knelpunten op de arbeidsmarkt, dan wel de andere beleidsgebieden die onderdeel uitmaken van het schoolprofielbudget, te weten personeelsbeleid, kwaliteitsverbetering en innovatie. Overeenkomstig de afspraken in Convenant II zal de oormerking van het schoolprofielbudget, waarvan de vergoeding voor schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening deel uitmaakt, na een periode van twee jaren volgend op de invoering van het schoolprofielbudget, worden geëvalueerd.

2. Financiële gevolgen

Deze wet houdt verband met de uitvoering van afspraken die zijn gemaakt in het kader van Convenant I (Kamerstukken II 1990/91, 21 800, hfdst. VIII, nr. 13) en Convenant II (Kamerstukken II 1993/94, 23 400, hfdst. VIII, nr. 6). De kosten die uit deze wet voortvloeien zijn dan ook besloten in de verwerking van Convenant I en Convenant II in de Rijksbegroting 1994. In totaal gaat het hierbij om de volgende bedragen.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	structu- reel
arbeidsmarkt- knelpuntenbudget (x mln.)	5.85	34.55	84.15	70.55	61.05	57.35	21.45

3. Advies Onderwijsraad en overige adviezen¹

Op 14 oktober 1994 heeft de Onderwijsraad advies uitgebracht (nr. OR 94000437/1P).

Naar de indruk van de Onderwijsraad is een behoorlijk voorschot op de wetgevingsprocedure genomen. Het is de bedoeling de wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs met terugwerkende kracht tot 1 augustus 1994 in te voeren. Vooruitlopend daarop is in Mededeling OenW PO/JP-94009470 van 27 mei 1994 (Uitleg OenW-Regelingen 1994, nr. 17) de inhoud van het voorgenomen wetsvoorstel meegedeeld aan de bevoegde gezagsorganen die voor het toekennen van middelen in aanmerking komen. Meegedeeld is daarbij dat de betreffende scholen het toe te kennen bedrag automatisch in de maand augustus zullen ontvangen.

In bedoelde mededeling is uitgelegd dat op basis van een voorlopige regeling alle scholen voor primair onderwijs in een regio met arbeidsmarktknelpunten een bedrag wordt toegekend. Het gaat in het schooljaar 1994-1995 in vergelijking met de daaropvolgende schooljaren om een relatief laag bedrag. Bij de toedeling aan de scholen in de desbetreffende regio's is zoveel mogelijk aangesloten bij het systeem van de verdeling van de formatie voor personeelsbeleid, kwaliteitsverbetering en innovatie. Over het budget voor arbeidsmarktknelpunten (ofwel schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening) heeft bij de behandeling van de Rijksbegroting 1994 reeds besluitvorming in de Tweede Kamer der Staten-Generaal plaatsgevonden. Voorts is hier sprake van uitvoering van een convenant met betrekking tot de rechtspositie van

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

onderwijspersoneel. Convenant II maakt deel uit van het CAO-akkoord 1993. Dit speciale – rechtspositionele – aspect maakt het noodzakelijk dat dit budget nu reeds wordt toegekend. Indien daarmee wordt gewacht, worden de afspraken uit het CAO-akkoord niet nagekomen.

De Onderwijsraad is van oordeel dat de Grondwet verlangt dat een regeling in welke gevallen en onder welke voorwaarden aan een school een vergoeding wordt toegekend niet in een ministeriële regeling maar ten minste in een algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd. Ook de Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKSR; brief van 26 augustus 1994, referentienr. SAB-94 108/EdK7) spreekt een voorkeur uit om de onderhavige regeling in een algemene maatregel van de bestuur, in plaats van in een ministeriële regeling, vast te leggen.

Bij de wet wordt een grondslag gelegd voor het toekennen van een vergoeding in verband met het bestrijden van schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening. Het doel van het budget is daarmee omkaderd. Uit de aard van knelpunten op het gebied van personeel is echter geen voorspelling voor een lange termijn te doen wat de knelpunten zijn, en waar zij zich zullen voordoen. Uitvoering bij ministeriële regeling is derhalve gewenst. De Grondwet staat er niet aan in de weg dat de uitvoering van deze wettelijke bepaling bij ministeriële regeling plaats zal vinden. De strekking van artikel 23 van de Grondwet is dat de schoolbesturen van een adequaat bekostigingsregime zijn voorzien. De waarborgen voor dit bekostigingsregime zijn dan ook in de wet verankerd. Evenwel sluit artikel 23 van de Grondwet niet de mogelijkheid uit dat de wetgever kan bepalen dat bepaalde regels niet in een formele wet worden geregeld, maar dat deze bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling worden vastgesteld. De onderhavige regeling ondergraaft de waarborgen van het bekostigingsregime niet, maar voegt er juist een instrument aan toe voor scholen die, ondanks de waarborgen van het bekostigingsregime, knelpunten in de personeelsvoorziening hebben, zodat deze daarvoor een extra vergoeding bovenop de reguliere formatie ontvangen.

Het toewijzingscriterium, de zogenaamde «AKNES» wordt volgens de Onderwijsraad en de NKSR door de betrokkenen als onvolkomen ervaren. De Onderwijsraad vertrouwt erop dat in de komende periode een instrument zal worden ontwikkeld dat meer recht doet aan het beginsel van behoorlijk bestuur dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, ofwel dat in gelijksoortige gevallen een gelijke bekostiging wordt toegekend. Dat dit kan leiden tot een wijziging van de regelgeving kort nadat deze is ingevoerd, valt volgens de Onderwijsraad niet te vermijden.

Doordat het AKNES-criterium werkt op het niveau van RBA-regio's, vindt inderdaad een zekere vergroving plaats. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, wordt thans onderzocht of een verdere differentiatie van het toewijzingscriterium binnen zo'n RBA-regio tussen alle scholen voor primair onderwijs of tussen de scholen voor basisonderwijs en de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs mogelijk is. Daarbij is niet uitgesloten dat in een bepaald jaar door bijvoorbeeld fluctuaties op personeelsgebied, op basis van het criterium alleen scholen voor basisonderwijs of juist alleen scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs voor de vergoeding in aanmerking komen. Een wijziging van de wetgeving kort nadat het onderhavige voorstel is ingevoerd, wordt echter vermeden, omdat binnen de voorgestelde constructie de uitwerking van het toewijzingscriterium wordt neergelegd in de ministeriële regeling. Om verfijningen mogelijk te maken, alsmede jaarlijks op de eventueel gewijzigde situatie t.a.v. de knelpunten in te kunnen spelen, bepaalt het wetsvoorstel immers dat de criteria voor toekenning bij ministeriële regeling worden bepaald. Overigens zij opgemerkt dat door de hantering

van het AKNES-criterium zal worden voldaan aan het beginsel dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld.

De Onderwijsraad merkt op dat de oormerking van de toe te kennen middelen in de eerste twee jaar te ruim lijkt en pleit ervoor de aanwending van de middelen te beperken tot de werving van onderwijspersoneel in lastige arbeidsmarktsituaties, eventueel uitgebreid met personeelsbeleid. Besteding aan de twee andere beleidsgebieden van het schoolprofielbudget – kwaliteitsverbetering en innovatie – acht de Onderwijsraad te ver verwijderd van de oorspronkelijke doelstelling van de maatregel.

In Convenant II is de afspraak dat een deel van de beschikbare middelen zal worden aangewend voor een samenhangend pakket maatregelen gericht op het verbeteren en moderniseren van arbeidsverhoudingen, het personeelsbeleid, de functiestructuur alsmede de verbetering van de arbeidspositie, nader uitgewerkt. In onderdeel A2 van de Uitwerkings-overeenkomst inzake onderdeel A van de Raamovereenkomst inzake verbetering positie onderwijspersoneel (deel van Convenant II) is bepaald dat de modernisering van arbeidsverhoudingen en versterking van het personeelsbeleid in het onderwijs wordt vormgegeven door middel van het toekennen van een zogenaamd schoolprofielbudget aan de scholen. Het budget is geormerkt en bedoeld voor besteding op schoolniveau voor de beleidsgebieden personeelsbeleid, kwaliteitsverbetering en innovatie. De toekenning geschiedt op basis van een normatieve onderbouwing voor de volgende onderdelen: functie- en taakdifferentiatie, beloningsdifferentiatie en arbeidsmarktknelpunten. De aanwending dienen scholen af te stemmen op hun eigen specifieke behoefte. Er is derhalve geen sprake van een verdere oormerking binnen het schoolprofielbudget. Dat nu door een verschillend toewijzingsmechanisme het noodzakelijk was de toekenning van het schoolprofielbudget via twee verschillende regelingen te effectueren, doet niets af aan de hierboven genoemde afspraken en doelstellingen. Dat de middelen met de normatieve onderbouwing «arbeidsmarktknelpunten» ook kunnen worden besteed voor de andere beleidsgebieden van het schoolprofielbudget, is derhalve overeenkomstig de oorspronkelijke doelstelling van de maatregel.

De NKSР vraagt zich af waarom de beschikbare middelen zo'n grillig verloop vertonen.

Het grillige verloop van de beschikbare middelen is het gevolg van de voor het Convenant II beschikbare middelen en de gemaakte afspraken over de verdeling van deze middelen over de diverse onderdelen van Convenant II.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikelen I en II

In deze artikelen wordt een grondslag gegeven voor het kunnen opstellen van een ministeriële regeling. Op basis van deze ministeriële regeling wordt aan scholen, die ingevolge deze ministeriële regeling daarvoor in aanmerking komen, een vergoeding in verband met het bestrijden van schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening (arbeidsmarktknelpunten) toegekend. De omvang van de vergoeding wordt jaarlijks vastgesteld. Op basis van Convenant II moet de vergoeding in ieder geval in de schooljaren 1994–1995 en 1995–1996 worden besteed aan het bestrijden van de schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening of aan overige speciale doeleinden met betrekking tot het personeelsbeleid. Bij deze overige speciale doeleinden met betrekking tot

het personeelsbeleid kan met name worden gedacht aan het bij algemene maatregel van bestuur ingevoerde onderdeel van het schoolprofielbudget dat is bestemd voor personeelsbeleid, kwaliteitsverbetering en innovatie. Na deze twee schooljaren zal een evaluatie van het schoolprofielbudget plaatsvinden, waarna de oormerking mogelijkwerijs komt te vervallen. Gezien het voorgaande is de wettelijke bepaling zodanig geformuleerd dat de besteding van de vergoeding in principe vrij is, met dien verstande dat in de ministeriële regeling voorwaarden kunnen worden gesteld ten aanzien van de besteding van de vergoeding. Door deze constructie wordt vermeden dat de wet, indien de oormerking na deze twee schooljaren komt te vervallen, wederom moet worden gewijzigd. Inmiddels wordt onderzocht of een verfijning van de toekenning van de vergoeding voor schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening dient plaats te vinden, als gevolg waarvan aan de toekenning mogelijkwerijs nadere voorwaarden worden verbonden.

Evenals voor de formatie voor personeelsbeleid, kwaliteitsverbetering en innovatie wordt voor de vergoeding voor schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening bepaald, dat indien ten laste van deze vergoeding personeel wordt aangesteld, een wijziging in de besteding van deze vergoeding (besteding aan andere doeleinden dan dat personeel), niet mag leiden tot kosten van uitkeringen krachtens het Besluit Werkloosheid onderwijs- en onderzoekpersoneel.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos