

Vergaderjaar 2004–2005

**27 744**

## **Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met decentralisatie van de vervangingsuitgaven en van de bovenwettelijke wachtgelduitgaven (decentralisatie vervangingsuitgaven en wachtgelduitgaven vo)**

**Nr. 10**

### **NADER VERSLAG**

Vastgesteld 5 oktober 2004

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt een nader verslag uit te brengen, in verband met een ingrijpende nota van wijziging (Kamerstuk 27 744, nr. 8). Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

- I. Algemeen
1. Inleiding
2. Systematiek
3. Financiële gevolgen
4. Verrekening
5. Uitvoeringslast en -toets
6. Draagvlak

### **I. Algemeen**

#### **1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het gewijzigde voorstel van wet. Zij constateren dat het oorspronkelijke wetsvoorstel ingrijpend is gewijzigd, met name op het terrein van de wachtgelduitgaven. Met de regering zien de leden van de het belang van autonomievergroting en deregulering. De aan het woord zijnde leden steunen de regering van harte in de ambitie de uitgaven voor ziekteverzuim en wachtgeld terug te dringen. De gevolgen voor met name de kleine schoolbesturen vraagt echter ook om een zorgvuldige afweging, zo vinden de aan het woord zijnde leden. Vanuit dit perspectief zullen zij ook het gewijzigde wetsvoorstel beoordelen. De huidige verplichte aansluiting bij het Participatiefonds gaat gepaard met veel regellast en bureaucratie, zo constateren de aan het woord zijnde leden. Daarnaast geeft de regering aan dat de huidige situatie op de arbeidsmarkt onvoldoende reden is voor het instandhouden van de instroomtoets. De leden van voornoemde fractie vragen echter of het aanbevelenswaardig is een structuurwijziging

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Nieuwenhoven (PvdA), Van de Camp (CDA), Kalsbeek (PvdA), Cornielje (VVD), Voorzitter, Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (CU), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Eijsink (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA), Ondervoorzitter, Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Visser (VVD) en Azough (GL).  
Plv. leden: Kruijssen (PvdA), Ferrier (CDA), Verbeet (PvdA), Rijjstra (VVD), Bakker (D66), Bussemaker (PvdA), Vacature (SP), Tonkens (GL), Jonker (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijkma (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Nawijn (LPF), Adelmund (PvdA), Aptroot (VVD) en Halsema (GL).

als de onderhavige te baseren op de huidige (conjuncturele) krappe arbeidsmarkt.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat, ofschoon de inbreng gericht is op het voorstel te komen tot decentralisatie vervangingsuitgaven en bovenwettelijke wachtgelduitgaven in het voortgezet onderwijs, zij ook behoefte hebben aan informatie voor de sector primair onderwijs. Het effect van het weghalen van een belangrijk deel van het budget van de fondsen heeft namelijk zijn doorwerking in het primair onderwijs, stellen de leden. Het risico dragen door individuele besturen in het onderwijs primair- en voortgezet onderwijs van vervangingskosten en wachtgelduitgaven is naar mening van deze leden, gelet op met name de kleinschaligheid in het primaire onderwijs, een proces wat een zeer zorgvuldigere invoering vergt. Alle mogelijke scenario's, bij de stap van verevening naar eigen risicodragerschap moeten vooraf duidelijk en toetsbaar worden gepresenteerd aan de Kamer.

Het is tegen deze achtergrond dat de leden van deze fractie de regering verzoeken een overzicht aan te reiken voor het primair onderwijs en voortgezet onderwijs met de bandbreedte van de effecten per school bij de overstap van verevening naar eigen risicodragerschap. De positie van de zogenaamde éénpitter, een bestuur met één school, verdient daarbij extra aandacht, stellen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de tweede nota van wijziging bij dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de tweede nota van wijziging bij onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de tweede nota van wijziging bij het voorliggende wetsvoorstel. Zij steunen op hoofdlijnen de gemaakte keuzen, maar hebben daarbij nog wel enkele opmerkingen en vragen.

## **2. Systematiek**

De leden van de CDA-fractie delen de overwegingen van de regering om de schoolbesturen niet 100% verantwoordelijk te maken voor hun eigen wachtgelduitgaven. Reeds in het verslag van 26 september 2001 (Kamerstuk 27 744, nr. 4) hebben deze leden hun zorgen uitgesproken over de financiële risico's voor met name kleine schoolbesturen. Het feit dat schoolbesturen niet meer verplicht zijn aangesloten bij het Participatiefonds leidt tot deregulering, maar mag niet leiden tot te grote financiële risico's, zo stellen de leden van deze fractie. Uitgangspunt in het nieuwe model is dat het schoolbestuur meer eigen keuzen moet kunnen maken, aldus de regering. De leden van voornoemde fractie vragen de regering aan te geven op welke keuzen wordt gedomd. Zijn dat andere keuzen dan in het oorspronkelijke voorstel? Heeft de regering de indruk dat in het huidige systeem schoolbesturen ten onrechte en te vaak een beroep doen op de wachtgeldregeling, willen de leden weten. Ook vragen zij of er bijvoorbeeld schoolbesturen zijn die extreem afwijken van de gemiddelden voor ziekteverzuim en wachtgeld. Daarnaast vragen de aan het woord zijnde leden of de regering ook kan ingaan op de vraag of schoolbesturen wel de mogelijkheid hebben autonome ontwikkelingen (als leerlingenaantallen) en exogene factoren (als nieuw beleid) te beïnvloeden en dus ook wachtgelden te voorkomen. De regering gaat in de ogen van deze leden ook voorbij aan de opmerking van de Raad van State dat schoolbesturen ook geen wettelijke mogelijkheden hebben om de duur van de wachtgelduitkering te beïnvloeden, terwijl zij wel gedurende de gehele looptijd voor minimaal 50% financieel verantwoordelijk is. En, is

juist ook niet het beperken van de duur relevant voor het verminderen van de wachtgelduitgaven, zo vragen de leden van deze fractie.

Voorts willen de aan het woord zijnde leden weten waarom de regering niet overwogen heeft voor de praktijkscholen een uitzonderingspositie te creëren. In de ogen van deze leden is dat door de omvang van de scholen en de aard van de populatie een kwetsbare groep. De regering constateert dat in de marktsector het wettelijk deel van de werkloosheidsuitgaven volledig collectief verevend wordt. Zien deze leden het dan goed, dat met het voorliggende wetsvoorstel de risico's van schoolbesturen groter zijn dan in de marktsector? Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of de regering kan toelichten waarom zij kiest voor een individueel risico van minimaal 50%? Waarop is dit percentage gebaseerd, zo vragen de leden van voornoemde fractie. Kan dit percentage ook nog bij ministeriële regeling naar beneden worden bijgesteld, willen zij vervolgens weten. Overigens kunnen deze leden instemmen met de systematiek voor het oude wachtgeldbestand.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering een beeld te schetsen van de effecten van verevening naar eigen risicodragerschap onder een formatiebudgetsysteem in het primair onderwijs en de effecten inzichtelijk te maken bij een in te voeren lumpsumfinanciering in het primair onderwijs in 2006.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het voorstel voor de nieuwe wachtgeldsystematiek de Centrale Financiële Instellingen (CFI) uitvoerder van het collectieve deel van de wachtgelduitkering wordt. De leden van deze fractie willen weten hoe dit zich verhoudt tot het streven naar een autonome sector. Waarom niet gekozen voor een alternatief waarbij de sector dit collectieve deel zelf beheert, zo vragen de leden van deze fractie.

De leden van de SP-fractie menen dat een voorwaarde voor een verantwoorde decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden moet zijn dat de scholen en schoolbesturen ook daadwerkelijk in staat worden gesteld deze omslag succesvol te realiseren. De leden zijn van mening dat er passende instrumenten en voldoende middelen noodzakelijk zijn en vragen de regering of deze er ook zijn. Voor wat betreft de decentralisatie van wettelijke wachtgelduitgaven vrezen de leden van voornoemde fractie met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dat niet alle scholen voldoende draagkrachtig zullen zijn om de wachtgelden volledig voor eigen rekening te nemen. Het voorstel is om voor een deel van de wachtgelden de schoolbesturen te verplichten deze onderling te verevenen. De leden vragen de regering waarom er gekozen wordt voor het model van normatief verevenen en het door het bestuur van het Participatiefonds – ondersteund door de vakbonden – geopperde alternatief niet reëel geacht wordt. De leden ontvangen graag een reactie van de regering op dit alternatief en een argument waarom dit door de regering naast zich neer is gelegd.

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat de beoogde wijziging goed aansluit bij de ook door hen gewenste ontwikkeling van autonomievergroting en deregulering. Door scholen een grotere eigen verantwoordelijkheid te geven is er ook sprake van een grotere prikkel om ontslag zo veel mogelijk te voorkomen. Vanuit dit oogpunt vinden de aan het woord zijnde leden het tegelijkertijd merkwaardig dat voor een beperkt aantal scholen er juist autonomieverkleining optreedt. Zij begrijpen dat het niet mogelijk is om scholen zonder meer de keus te geven voor het volledig dragen van het eigen wachtgeldrisico. Dat kan leiden tot risicoselectie en doet dan afbreuk aan de gewenste solidariteit. Wel vragen de genoemde leden of het niet mogelijk is om de scholen die reeds gebruiken van de mogelijkheid van zelfstandig wachtgeldbeleid bijvoorbeeld te betrekken in

een pilot om te bezien in hoeverre scholen in staat zijn om het eigen wachtgeldrisico volledig te dragen, zodat zij geen autonomie hoeven in te leveren. De leden van deze fractie erkennen dat er een werkbaar evenwicht dient te bestaan tussen prikkels voor scholen en hun risicodragend vermogen. Zij stemmen dan ook in met de totstandkoming van een vereveningsfonds met een bijbehorende noodvoorziening. In dat verband vragen zij wanneer zo nodig zal worden overgegaan tot aanpassing van de percentages van eigen risico en verevening, wie er bij zo'n aanpassing betrokken zullen zijn en hoe snel een dergelijke aanpassing kan worden gerealiseerd.

### **3. Financiële gevolgen**

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de nota naar aanleiding van het verslag uitgebreid is stilgestaan bij de financiële gevolgen voor de schoolbesturen. De leden missen echter bij de nota van wijziging een actualisatie van de gegevens. De financiële effecten van het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn doorgerekend door PriceWaterhouseCoopers. De leden van deze fractie zouden graag zien dat de regering op basis van recente cijfers opnieuw inzicht geeft in de financiële effecten van het gewijzigde wetsvoorstel. Met de stelling van de regering dat gezien de arbeidsmarkt de wachtgelduitgaven voor de schoolbesturen niet zullen toenemen, worden de zorgen van de leden voor met name kleine schoolbesturen niet weggelaten.

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over de financiële gevolgen van voorliggende nota van wijziging voor de scholen en zijn van mening dat de oorzaken van stijging of daling van vervanging- en wachtgelduitgaven niet zodanig op bestuursniveau beheersbaar zijn, dat de verantwoordelijkheid bij schoolbesturen hoort te liggen. De leden van deze fractie vragen de regering om toe te lichten of een gedecentraliseerde collectieve regeling kostenverhogend of kostenbesparend werkt op de onderwijsuitgaven. Ook vragen de leden de regering om toe te lichten waar de financiële risico's bij de nieuwe regeling komen te liggen. De leden vrezen dat met het beoogde wetsontwerp een (te) groot risico vormt waarmee de rekening eenzijdig bij het scholenveld wordt gelegd. Dit kan grote financiële consequenties hebben voor de scholen. Kan de regering een overzicht geven van de gevolgen van de overheveling voor de scholen, met name voor de kleinere scholen? De leden vragen ook of het beschikbare budget voor vervanging tot op heden toereikend is. De leden verwachten daarnaast dat er een prikkel tot schaalvergroting van uit zal gaan, hetgeen door de leden niet gewenst wordt. Hoe gaat de regering dat voorkomen, vragen de aan het woord zijnde leden.

### **4. Verrekening**

De leden van de CDA-fractie vragen naar het standpunt van de fondsbesturen ten aanzien van het voorstel te komen tot verrekening en het oordeel over de financiële positie. Wordt de Kamer geïnformeerd over de volgende stappen, zo vragen deze leden.

### **5. Uitvoeringslast en -toets**

De leden van de CDA-fractie vragen of het gewijzigde wetsvoorstel ook ter toetsing is aangeboden aan het adviescollege toetsing administratieve lasten. Zo niet, is de regering daartoe alsnog bereid, willen de leden weten.

## **6. Draagvlak**

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader kan toelichten welke besturenorganisaties om welke reden tegen het gewijzigde wetsvoorstel zijn. Kan er bij sommige schoolbesturen sprake zijn van een cumulatie van risico's, die bijvoorbeeld samenhangt met de samenstelling van hun personeelsbestand, willen de leden weten. Deze leden wijzen daarbij ook op de gevolgen van het schrappen van de leeftijdscorrectie in de bekostiging. Is het voor de besturenorganisaties voor het draagvlak relevant of en hoe er een noodvoorziening in het leven wordt geroepen? De leden van voornoemde fractie vragen of de regering al meer inzicht kan geven in de wijze waarop deze noodvoorziening wordt ingericht en welke criteria worden gehanteerd.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering een gedetailleerder overzicht aan te reiken aangaande de reacties van de besturenorganisaties en de werknemersorganisaties met betrekking tot het voorstel om over te gaan van verevening naar eigen risicodragerschap.

De voorzitter van de commissie,  
Cornielje

Adjunct-griffier van de commissie,  
Boeve