

Vergaderjaar 2002–2003

28 643

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs, in hoofdzaak in verband met uitzendkrachten in het onderwijs (regeling uitzendkrachten in het onderwijs)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 januari 2003

1. Inleiding

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen danken voor de opmerkingen en vragen die zij in het verslag hebben gemaakt en gesteld.

In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik mede namens de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in op die vragen en opmerkingen.

2. Bevoegdheidsvereisten

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat ook uitzendkrachten moeten voldoen aan de benoemingsvereisten. Deze leden vragen of deze vereisten de inzet van uitzendkrachten niet onnodig zullen belemmeren. Juist uitzendkrachten zullen de grote lesuitval als gevolg van ziekte kunnen terugdringen en daarbij past een flexibele en snelle inzet van personeel zonder benoeming, zo stellen deze leden.

De benoemingsvereisten, in het bijzonder de bekwaamheidseisen, garanderen onder meer een bepaald niveau van de leraar. Het is wenselijk dat dit niveau ook voor uitzendkrachten wordt gehandhaafd. Dit wetsvoorstel biedt in de eerste plaats een wettelijke kader voor het tewerkstellen van uitzendkrachten op scholen. De nieuwe voorschriften doen geen concessie aan de noodzakelijke kwaliteit van de leraren.

Hoewel voor uitzendkrachten benoemingsvereisten gelden, worden zij niet benoemd.

De benoemingsvereisten zijn niet belemmerend voor een flexibele inzet van personeel. Leerkrachten moeten altijd voldoen aan kwaliteitseisen, en dat geldt dus ook voor tijdelijke leerkrachten. Al vooraf kunnen hun kennis, inzicht en vaardigheden getoetst worden aan de bekwaamheidseisen; dit hoeft dus aan een flexibele inzet niet in de weg te staan.

Dezelfde leden vragen of een school ook voor een uitzendkracht bij de onderwijsinspectie ontheffing van de benoemingsvereisten kan vragen.

Met toestemming van de inspectie is het in bepaalde gevallen mogelijk om leraren die niet aan de benoemingsvereisten voldoen, toch op een school tewerk te stellen.

Artikel 33, derde lid, van de WVO noemt twee gevallen waarin dat mogelijk is: indien een leraar tijdelijk afwezig is en moet worden vervangen, en wanneer een vacature niet onmiddellijk kan worden vervuld door benoeming van een bevoegde leraar.

Deze tijdelijke ontheffingsmogelijkheid maakt een flexibele en snelle inzet van personeel mogelijk. De ontheffingsbepalingen zijn zowel toepasbaar op benoemde leraren als op uitzendkrachten.

Kan deze ontheffing per omgaande worden verleend, zo vragen deze leden. Zij vinden dat noodzakelijk voor het tewerkstellen van uitzendkrachten, daar deze tewerkstelling nu eenmaal een spoedeisend en tijdelijk karakter kent.

Uitzendkrachten vallen onder hetzelfde wettelijke ontheffingsregime in de WVO als benoemde leraren. Bij uitzendkrachten en benoemde leraren zal de inspectie dan ook dezelfde ontheffingsprocedure hanteren. De aard van de ontheffing kan mogelijk van invloed zijn op de termijn van ontheffingsverlening.

Acht de regering het ook mogelijk dat een uitzendbureau voor een uitzendkracht een voor meer tewerkstellingen geldende ontheffing aanvraagt en verkrijgt, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het bevoegd gezag van de school is de enige instantie die een ontheffing kan aanvragen, omdat daar de wettelijke verplichting ligt er voor te zorgen dat alle leraren aan de vereisten voldoen. Artikel 33, derde lid, van de WVO sluit niet uit dat er voor een leraar meer ontheffingen gelden, want de uitzendkracht zou ook via een ander bevoegd gezag een ontheffing kunnen verkrijgen.

De regering spreekt in de toelichting op artikel III over bevoegd «in de ruime zin van het woord». Hoe moet dit worden begrepen, zo vragen de leden van de CDA- en de PvdA-fractie.

De toelichting bij artikel III betekent dat de aspirant-leraar ook een verklaring omtrent het gedrag moet kunnen overleggen en dat deze niet door de rechter mag zijn uitgesloten voor het geven van onderwijs. Het gaat met andere woorden om eisen naast de bekwaamheidseisen zelf, vandaar dat er wordt gesproken over «in de ruime zin van het woord».

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie of de zogenoemde bevoegdheid in ruime zin nog wel zal voldoen aan de criteria van beroepskwaliteit van het leraarschap, zoals deze voor ogen stonden in de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO). Kan de regering het verschil nader toelichten, zodat de Kamer een heldere en welbewuste keuze kan maken tussen een ruime en een enge interpretatie van bevoegdheid?

Over de betekenis van «in ruime zin» heb ik hiervoor al meer duidelijkheid geboden.

In aanvulling daarop merk ik op dat bekwaamheidseisen onderdeel zijn van de benoemingseisen. Waar het gaat om het voldoen aan bekwaamheidseisen wordt geen onderscheid gemaakt tussen benoemde of aangestelde leraren en anderszins tewerkgestelde leraren, zoals uitzend-

krachten. Allen moeten beschikken over het voorgeschreven bewijs van bekwaamheid (meestal het getuigschrift van een lerarenopleiding).

3. Relatie met de Wet Allocatie arbeidskrachten door intermediairs

De Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) bepaalt dat uitzendwerknemers worden betaald conform de CAO-bepalingen van de uitzendwerkgever of volgens de CAO van het bedrijf waar de uitzendwerknemer werkt. Indien beide CAO's niet voorzien in de beloning van uitzendwerknemers, dan verdienen uitzendwerknemers hetzelfde loon als werknemers die bij het betreffende bedrijf hetzelfde werk doen. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de beloningen volgens de CAO's van uitzendwerkgevers zich verhouden tot de onderwijs-CAO's.

Voor de uitzendkrachten geldt sinds januari 1999 de Collectieve Arbeids-overeenkomst voor Uitzendkrachten 1999–2003, tenzij in de CAO's van de subsectoren anders is overeengekomen. In het algemeen kan worden gesteld dat in de diverse CAO'S van de subsectoren is bepaald dat het desbetreffende uitzendbureau op het punt van de beloning inclusief toelagen en onkostenvergoedingen arbeidsvoorwaarden hanteert die overeenkomen met de voorwaarden voor de werknemer in gelijke of gelijkwaardige functies die wel in dienst is van de desbetreffende instelling.

Welke verschuivingen voorziet de regering dat de Waadi op de onderwijsarbeidsmarkt teweeg zal brengen?

De bedoeling van dit wetsvoorstel is, de werkgevers meer ruimte te bieden (althans dit wettelijk te expliciteren) voor het tewerkstellen van personeel zonder benoeming. In het kader van CAO – onderhandelingen kan worden geregeld onder welke voorwaarden de uitzendkrachten bij de inlenende instellingen werkzaam zullen zijn. Verschuivingen op de onderwijsarbeidsmarkt worden niet verwacht.

Zal het lerarentekort aldus op korte termijn worden verkleind, zonder dat de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep op lange termijn verder wordt ondergraven?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering haar opvatting in dezen nader te adstrueren.

Met dit wetsvoorstel is niet in eerste instantie beoogd de tekortproblematiek het hoofd te bieden. Aan werkgevers in het onderwijs wordt, ook als er geen sprake is van een tekort, met dit wetsvoorstel meer ruimte gegeven om in het kader van het personeelsbeleid ook werkzaamheden toe te delen aan personen die niet bij die werkgever zijn aangesteld of benoemd. Er is geen reden om aan te nemen dat dit zal leiden tot ondergraving van de aantrekkelijkheid van het beroep. Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de werkgever om te beslissen of hij die mogelijkheden ruim wil gebruiken of alleen in tekortsituaties wil toepassen. Daarover kan die werkgever zonodig individueel of collectief afspraken maken met werknemers. De wetgever blijft daarbuiten.

4. Formatiebudget

Waarom kan met het expliciet wettelijk regelen van het tewerkstellen zonder benoeming ook niet worden geregeld dat dit personeel valt binnen het formatiebudget, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Het tewerkstellen van uitzendkrachten is op grond van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra nu alleen maar mogelijk door

formatierekeneenheden te verzilveren. Is dit niet een onnodige belemmering, zo vragen deze leden.

Het ligt niet voor de hand om wettelijk te regelen dat uitzendkrachten ook ingezet kunnen worden op grond van het formatiebudget. Allereerst veronderstelt opnemning in het formatiebudget dat het om personeel gaat dat is benoemd of aangesteld. Uitzendkrachten worden niet benoemd of aangesteld, maar tewerkgesteld, en hun werkgever is niet het schoolbestuur maar het uitzendbureau. De school betaalt dat uitzendbureau. Hierbij zijn formatierekeneenheden niet relevant. Betaling van uitzendkrachten zal via verzilvering moeten plaatsvinden maar kan nu ook vanuit het schoolbudget, waarvan de toekenning aan de school in geld plaatsvindt.

Opnemning in en betaling vanuit het formatiebudget zouden overigens ook belemmeringen opleveren, in het licht van de korte tijd waarvoor de inzet van uitzendkrachten vaak plaatsvindt, de noodzakelijk aanmelding en afmelding bij het CASO en het probleem van de keuze van de toe te passen gebruikstabel.

5. Publicatie Plan van scholen

De leden van de CDA-fractie vragen of het voor alle belanghebbenden overbodig is het Ontwerp van het Plan van Scholen ook te publiceren in de Staatscourant. Zijdoelen daarbij met name op betrokken overheden als provincies en gemeenten.

Op dit moment is sprake van dubbele publicatie van het ontwerp-plan: zowel in Staatscourant als in Uitleg. Hoofregel is dat het eigen publicatieblad van OCenW (Uitleg dus) de onderwijsrelevante regels bevat. Een doublure past daar niet bij. Provincies en gemeenten kunnen zich op Uitleg abonneren (en dat ook al wel gedaan hebben).

Overigens wordt van de bekendmaking van het ontwerp- Plan van scholen wel mededeling gedaan in de Staatscourant. Het definitieve Plan van Scholen wordt wel bekendgemaakt in de Staatscourant, op grond van artikel 70 WVO.

6. Beroepen bij beslissingen inzake de aanvang van bekostiging van scholen

Een ander element van het wetsvoorstel betreft het beroep bij beslissingen ten aanzien van de bekostiging van scholen. De regering is van mening dat steeds de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd moet zijn bij zaken met betrekking tot het Plan van Scholen en niet de rechtbank. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om nader toe te lichten waarom het onlogische en onbevredigende verschil ten aanzien van de bevoegde rechter juist in deze richting moet worden bijgewerkt en niet in de omgekeerde richting? Welke voor- en nadelen hebben tot deze afweging gebracht, zo vragen deze leden.

De WVO bevat een aantal samenhangende bepalingen over de aanvang van de bekostiging. Voor enkele bekostigingsbeslissingen is geregeld dat daartegen beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat. Dit administratief beroep zelf is geregeld in de Algemeen wet bestuursrecht (Awb).

Uitgangspunt van de Awb is beroep in eerste instantie bij de rechtbank, gevolgd door de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er kan ook voor beroep in slechts één instantie worden gekozen, bij voorbeeld als snel een definitief rechterlijk oordeel nodig is (zoals bij aanvang van de bekostiging) of bij kwetsbare geschillen (waarbij verschillende belanghebbenden tegengestelde

belangen kunnen hebben). Die keuzen zijn in het verleden voor de onderwijswetgeving van geval tot geval gemaakt. Artikel 71 van de WVO bepaalt dat tegen een besluit over het vervallen van een school uit het Plan van scholen anders dan op verzoek van de aanvrager, en tegen het besluit tot het niet inwilligen van een verzoek tot opneming in dat plan, de belanghebbende rechtstreeks beroep kan instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak, dus «over de rechtbank heen». Maar voor het wél honoreren van een aanvraag tot opneming in het plan is geen beroepsvoorziening geregeld. En indien niet expliciet een beroepsbepaling is opgenomen, volgt zoals gezegd uit de Awb dat de bezwaarde zich heeft te wenden tot de rechtbank (met daarna de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak). Dat betekent in dit geval dat een derde-belanghebbende die tegen wél honorering bezwaren heeft, niet direct naar de Raad van State kan gaan, maar zich eerst moet vervoegen bij de rechtbank. Deze consequentie is niet gewenst. Over hetzelfde onderwerp wordt dan namelijk in één of in twee instanties rechtgesproken, met name afhankelijk van wie beroep instelt. Het is ongewenst dat in de procedure van de behandeling van een verzoek om een voorlopige voorziening en ook in een bodemprocedure verschillende rechterlijke instanties moeten oordelen over het al dan niet op het plan laten staan van een school. Daarnaast is het bij de aanvang van de bekostiging zoals gezegd belangrijk dat daarover snel uitsluitel wordt gegeven.

In afdeling III van de WVO (Beëindiging van de bekostiging) is het al anders geregeld. Daar is categorisch bepaald dat een belanghebbende (dus ook: derde-belanghebbende) tegen een besluit (dus: élk besluit) op grond van die afdeling direct beroep kan instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en dus niet eerst langs de rechtbank moet. Een heldere regel dus, voor eenieder en voor alle gevallen gelijk. Harmonisering met die heldere regel ligt voor de hand. Het is gezien het spoedeisend karakter van besluiten rond aanvang van de bekostiging niet wenselijk om te regelen, zoals de leden van de PvdA-fractie opperen, bij de besluiten over aanvang van de bekostiging te kiezen voor beroep in twee instanties.

7. Inwerkingtreding

Is de regering voornemens de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel afhankelijk te maken van de afhandeling van de Wet op de beroepen in het onderwijs, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Als de regering naar aanleiding van dat wetsvoorstel het onderhavige wetsvoorstel eventueel nog wenst aan te passen, dringt bij de aan het woord zijnde leden de vraag op of eerdere behandeling en inwerkingtreding wenselijk is.

Wij zouden graag zien dat zowel het wetsvoorstel Wet op de beroepen in het onderwijs (BIO) als het nu voorliggende wetsvoorstel met ingang van 1 augustus 2003 tot wet zullen zijn verheven. Omdat plenaire behandeling van het wetsvoorstel uitzendkrachten in uw Kamer vanwege de geringere complexiteit eerder mag worden verwacht, kan – zonodig – bij behandeling van het wetsvoorstel BIO nog onderlinge aanpassing plaatsvinden.

Het wetsvoorstel over de uitzendkrachten is noodzakelijk, om de redenen genoemd in de memorie van toelichting. Een eventuele aanpassing door de Wet BIO zal alleen een technische zijn, geen beleidsinhoudelijke.

Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is een nota van wijziging gevoegd, die enkele vooral wettechnische aanpassingen bevat.

Ik hoop hiermee voldoende te zijn ingegaan op de gestelde vragen en
gemaakte opmerkingen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
M. J. A. van der Hoeven