

Vergaderjaar 2005–2006

30 190

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met verdere decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 november 2005

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

In het onderstaande ga ik, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in op de vragen en opmerkingen in het verslag.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Na kennisneming van de vragen en opmerkingen van de fracties van CDA, D66 en ChristenUnie kan ik verheugd constateren, dat zij overtuigd zijn van het belang van het voorstel om verdere decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden in het voortgezet onderwijs mogelijk te maken. Vanzelfsprekend wil ik graag ingaan op de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld.

2. Overleg met centrales en Werkgeversverbond VO

De leden van CDA-fractie vragen of het overleg met werkgeversorganisaties en de centrales geleid heeft tot unanieme overeenstemming over de verdere uitwerking van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden. De afspraken over de verdere uitwerking van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden worden vastgelegd in een convenant tussen de Minister van OCW en sociale partners. Een voorstel voor een convenant is in tripartiet verband ambtelijk voorbereid. Voor de zomervakantie is het convenant in een eerste ronde in het georganiseerde overleg besproken met sociale partners. In deze eerste formele bespreking hebben sociale partners aangegeven nog vragen te hebben rondom de bepalingen in het convenant over de bestuurlijke binding van het Werkgeversverbond VO aan de inhoudelijke speerpunten van het kabinet voor het arbeidsvoorwaardenbeleid. Inmiddels heeft het bestuur van het Werkgeversverbond VO aangegeven met deze hoofdlijn van het convenant te kunnen instemmen. In het onderhandelaarsakkoord voor de CAO, sector onderwijs (primaire onderwijs, voortgezet onderwijs) is door partijen nogmaals het principe

bevestigd dat na expiratie van dat akkoord (per 30 juni 2007) de arbeidsvoorwaardenvorming voor het voortgezet onderwijs volledig wordt gedecentraliseerd. Tevens is afgesproken om het overleg over het decentralisatieconvenant zo spoedig mogelijk voort te zetten. Indien met sociale partners definitieve overeenstemming over het convenant is bereikt, zal ik uw Kamer daarover zo spoedig mogelijk informeren.

De leden vragen vervolgens of er ook overeenstemming is over het schrappen van de meeste rechtspositionele voorschriften en het op artikel 38a gebaseerde ontwerpbesluit en naar de eventueel behaalde resultaten. Op het moment is er nog geen overeenstemming met de sociale partners over het convenant. Het ontwerpbesluit op basis van artikel 38a van de Wet op het voortgezet onderwijs omvat onder meer het intrekken van het Kaderbesluit rechtspositie VO en laten vervallen van de rechtspositionele bepalingen in een aantal andere besluiten. Deze AMvB is momenteel in voorbereiding. Als de sociale partners definitief instemmen met het convenant impliceert dit ook instemming met het schrappen van een aantal rechtspositionele bepalingen.

3. Convenant decentralisatie voortgezet onderwijs

De leden van de CDA-fractie vragen of de ruimte voor zelfstandig overleg in de sector materieel niet wordt beperkt door een convenant over de invulling van de decentralisatie.

In het convenant wordt vastgelegd dat de minister zich geheel terugtrekt uit het overleg over de arbeidsvoorwaarden in het voortgezet onderwijs. Het Werkgeversverbond VO moet dan zelfstandig het overleg gaan voeren met de centrales van het onderwijspersoneel over bijvoorbeeld de algemene arbeidsduur, de salarisontwikkeling en het bovenwettelijk deel van de sociale uitkeringen. Deze ruimte kan echter niet verkregen worden zonder vooraf waarborgen, checks and balances, overeen te komen. Zodra decentralisatie een feit is, wordt het Werkgeversverbond VO lid van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO). Momenteel is het Werkgeversverbond VO waarnemer. Zodra het Werkgeversverbond VO lid is van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid, gezamenlijk met de andere centrale kabinetssectoren (sectoren waarin de Minister onderhandelt over de arbeidsvoorwaarden) en decentrale sectoren, committeert zij zich aan een geregisseerde arbeidsvoorwaardenvorming tussen overheidssectoren, net als de Minister nu binnen het VSO opereert als een vertegenwoordiger van de kabinetssectoren (primair onderwijs en voortgezet onderwijs). Na overleg met het VSO stelt het kabinet de speerpunten voor het arbeidsvoorwaardenbeleid in de overheidssectoren vast. Voor kabinetssectoren zijn deze speerpunten kaderstellend; voor decentrale sectoren hebben deze een richtinggevend karakter en hebben deze het karakter van een inspanningsverplichting. Het te sluiten decentralisatieconvenant moet voldoende ruimte bieden aan het Werkgeversverbond VO om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het werkgeverschap in het voortgezet onderwijs volledig waar te kunnen maken. Het Werkgeversverbond VO en de Minister van OCW kunnen in bestuurlijk overleg zonodig afspraken maken over wederzijdse inspanningen om speerpunten van het kabinet voor het arbeidsvoorwaardenbeleid te realiseren en over de toepasselijkheid van de speerpunten voor de sector voortgezet onderwijs.

De leden van de D66-fractie vragen wanneer het decentralisatiebesluit wordt opgesteld en op welke wijze de Kamer hierbij wordt betrokken. Het decentralisatiebesluit is momenteel in voorbereiding. Voor het besluit geldt geen voorhangprocedure. De inhoud van dit besluit komt sterk overeen met de soortgelijke decentralisatiebesluiten in de BVE- en HO-sector.

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren of in het convenant wordt ingegaan op de wijze waarop de aanwezige deskundigheid op het ministerie van OCW ter beschikking wordt gesteld aan het veld. In het conceptconvenant is hierover niets bepaald. Wél zijn met het Werkgeversverbond VO afspraken gemaakt over de wijze waarop de aanwezige deskundigheid op het ministerie van OCW aan het WVO ter beschikking kan worden gesteld. Deze afspraken betreffen de overdracht van kennis (gedacht wordt aan stages en uitwisseling van medewerkers tussen het Werkgeversverbond VO en het Ministerie van OCW) en de deelname aan de CAO-onderhandelingen over de primaire arbeidsvoorwaarden.

4. Waarborgen

Zowel de leden van de CDA-fractie als de leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting van de «checks and balances» voor het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs en de beheersing van de kosten.

Uitgangspunt van dit kabinet is minder regels en meer nadruk op verantwoording, toezicht en rekenschap. Dit vraagt om heldere kaders en een verdergaande terugdringing van regels en administratieve lasten, maar ook om meer aandacht voor toezicht en verantwoording, met als sluitstuk een duidelijk sanctie-instrumentarium.

In het oorspronkelijke (voorlopige) toetsingskader van het kabinet werd (een mate van) outputbepaling als noodzakelijke voorwaarde gezien voor (volledige) decentralisatie van arbeidsvoorwaarden. Afhankelijk van de vormgeving van de bekostigingsrelatie met een sector wordt vervolgens bezien aan welke «checks and balances» moet worden voldaan om op een verantwoorde wijze tot decentralisatie over te gaan. Voorop staat hierbij dat er een evenwicht moet zijn tussen de gewenste onderwijskwaliteit en beheersing van de ontwikkeling van de arbeidskosten. De bekostigingsrelatie in het voortgezet onderwijs komt in grote lijn overeen met wat in de rapportage «Over Laten» van het interdepartementale Beleidsonderzoek decentralisatie arbeidsvoorwaarden (zie de bijlage bij Kamerstukken II 2003/04, 29 417, nr. 1) het model van het procesbudget wordt genoemd. Het kabinet heeft vastgesteld dat de sector voortgezet onderwijs voldoet aan de condities en randvoorwaarden die bij die bekostigingsrelatie aan volledige decentralisatie van arbeidsvoorwaarden worden gesteld. Voor de uitwerking van de «checks and balances» verwijs ik naar het rapport «Over laten» van de IBO-werkgroep.

Door de leden van de CDA-fractie wordt gevraagd of verdere decentralisatie niet onnodig de kleine schoolbesturen zouden kunnen benadelen. Het kabinet hecht aan een krachtige invulling van de werkgeversrol waarbij het Werkgeversverbond VO als werkgever directe legitimatie via de instellingen verkrijgt. De mandaatstructuur van het Werkgeversverbond VO voorziet hierin: de schoolbesturen worden op evenwichtige wijze bij de besluitvorming van de Werkgeversbond VO betrokken. Daarbij is specifieke aandacht gegeven aan de representatie van kleine schoolbesturen. Vertegenwoordiging in bestuur en ledenadviesraad vindt plaats op grond van het aantal het aantal scholen dat het lid beheert en exploiteert. Zo worden de bestuursleden gekozen in drie categorieën: vertegenwoordigers van leden die één school, twee tot vier of vijf of meer scholen beheert en exploiteert.

De leden van deze fractie vragen vervolgens of decentralisatie niet een hoge mate van bestuurskracht vraagt en niet leidt tot oneerlijke concurrentie tussen instellingen.

Sociale partners streven ernaar ook na decentralisatie van de primaire voorwaarden een sector-CAO met een kaderstellend karakter te sluiten.

Waar sociale partners dat nodig vinden wordt de coördinatie van arbeidsvoorwaarden op het niveau van de sector-CAO gelegd. Dit beperkt het risico op oneerlijke concurrentie.

De leden van de CDA-fractie vragen of de zorg weggenomen kan worden dat een kaderstellende CAO het effect van oneerlijke concurrentie niet nog verder versterkt en mogelijk kan leiden tot een ongewenste schaalvergroting.

Op het niveau van de sector-CAO kan nadrukkelijk ruimte worden gereserveerd voor nadere invulling van CAO-afspraken op instellingsniveau. Een kader-CAO zorgt er daarmee voor dat instellingen ruimte hebben voor eigen invulling van personeelsbeleid en voor nadere invulling van secundaire arbeidsvoorwaarden. In een dergelijke kader-CAO kan duidelijk worden afgebakend welke onderwerpen om afspraken c.q. kaderstelling op sectorniveau vragen en welke onderwerpen (volledig) tot het domein van de instelling kunnen behoren. Op instellingsniveau kunnen over die onderwerpen op de instelling toegesneden afspraken worden gemaakt met dezelfde centrales als die welke zijn betrokken bij de decentrale CAO VO. Daarnaast kunnen kleine bevoegde gezagsorganen worden gefaciliteerd door de werkgeversorganisatie via het beschikbaar stellen van modelregelingen. In de reeds gedecentraliseerde onderwijssectoren wordt ook met een kader-CAO gewerkt. De ervaringen hiermee zijn positief.

De leden van de D66-fractie vragen naar de wijze waarop de kwaliteit van het onderwijs wordt gewaarborgd tegen beheerste kosten.

De uitwerking van decentralisatie is getoetst aan het toetsingskader van het kabinet voor doordecentralisatie. Het kabinet heeft geconcludeerd dat er voldoende «checks and balances» zijn om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen, tegen beheerste kosten. Voor nadere informatie over «checks and balances» verwijs ik naar hetgeen hierover is opgemerkt in antwoord op soortgelijke vragen.

Deze leden vragen tevens welke ruimte er blijft voor afspraken op instellingsniveau en welke «checks and balances» er zijn voor een dergelijk overleg.

Betrokken partijen hebben de ambitie uitgesproken dat de CAO VO, net als de huidige CAO VO, vooral kaderstellend zal zijn. De wijze waarop op instellingsniveau afwijkende afspraken kunnen worden gemaakt, heb ik eerder toegelicht. Voor wat betreft het aspect van «checks and balances» noodzakelijk voor het door de leden bedoelde overleg merk ik op dat verdergaande autonomievergroting en deregulering leiden tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk, de instellingen, bevoegde gezagsorganen, werknemers en de ouders. Nu instellingen en bevoegde gezagsorganen een steeds grotere mate van autonomie toebedeeld krijgen, worden de medezeggenschapsverhoudingen binnen de school, in de vorm van de beoogde Wet Medezeggenschap Scholen, daarop aangesloten.

Uitgangspunt in dat voorstel zal zijn dat ouders, leerlingen en personeel beter gepositioneerd worden ten opzichte van het bevoegd gezag. Dit wetsvoorstel beoogt voldoende waarborg, ruimte en flexibiliteit voor de inrichting van medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs te bieden. Het is de bedoeling dat personeel in de Wet Medezeggenschap Scholen een eigenstandige medezeggenschapspositie krijgt voor zaken die vooral hen betreffen, bijvoorbeeld ten aanzien van arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden.

Deze leden vragen ook naar de rol die leraren kunnen vervullen in het overleg op schoolniveau.

Personeel is in de medezeggenschapsraad formeel gepositioneerd ten opzichte van het bevoegd gezag. Daarnaast is de leraar vanuit zijn profes-

sionele rol betrokken bij de schoolorganisatie. Vanuit die professionaliteit is de leraar direct betrokken bij de concrete invulling en uitvoering van op schoolniveau gemaakte afspraken.

De leden van deze fractie uiten hun bezorgdheid over de enorme bonus- en de leraar direct betrokken bij de concrete invulling en uitvoering van op schoolniveau gemaakte afspraken.

Partijen zijn voornemens een CAO-plafond in het convenant op te nemen. Dit houdt in dat personeel en management vallend onder de CAO VO niet hoger dan schaal 18 kunnen worden ingeschaald.

Overigens merk ik ook op dat onlangs het wetsvoorstel Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens is ingediend bij uw Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 30 189, nr. 2). Dit wetsvoorstel heeft ook betrekking op het voortgezet onderwijs.

5. Uitvoeringsgevolgen

De leden van de CDA-fractie vragen of het onderhavige wetsvoorstel ook werkelijk zal leiden tot ruimte voor differentiatie, flexibiliteit en vermindering van de administratieve lastendruk en vooral tot meer ruimte aan de instellingen voor eigen beleid.

Voor de bij de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden direct betrokken partijen betekent dit wetsvoorstel een vermindering van uitvoeringslasten omdat het overleg over de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden voortaan aan één CAO-tafel op decentraal niveau wordt gevoerd. Betrokken partijen hebben voorts de ambitie uitgesproken dat de CAO Voortgezet Onderwijs, net als de huidige CAO VO, vooral kaderstellend zal zijn. Daarmee blijft er voldoende ruimte om afspraken op instellingsniveau te maken. Daarnaast zijn in het onderhandelaarsakkoord voor de CAO sector onderwijs (PO, VO) 2005–2007 afspraken gemaakt over een substantiële vermindering van de regeldruk. Voor het voortgezet onderwijs hebben decentrale partijen hierop al een belangrijke reductieslag gemaakt en is overeengekomen om te bezien of in aanvulling daarop nog verdere stappen kunnen worden gezet.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A, B, C en E

De leden van de CDA-fractie vragen naar de beschikbaarheid van ervaringsgegevens van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden uit andere sectoren en of deze positief zijn.

De doordecentralisatie van de arbeidsvoorwaarden in het HO (Hogescholen, Universiteiten, Onderzoeksinstituten) is in 1999 gerealiseerd. In de convenanten decentralisatie arbeidsvoorwaarden in de sectoren hogescholen, universiteiten en onderzoeksinstituten is afgesproken in 2002 de realisatie van de doelstelling, het proces en de effecten van de decentralisatie te evalueren. Deze evaluatie is in 2002 gestart en najaar 2003 afgerond. De uitkomsten van deze evaluatie zijn als volgt.

Door betrokken werknemers- en werkgeversorganisaties wordt de decentralisatie positief beoordeeld. Er is meer ruimte gekomen voor maatwerk in arbeidsvoorwaarden. Er is een bredere betrokkenheid van werknemers- en werkgeversorganisaties, bij het proces van onderhandelen. Hiermee is de CAO veel meer de CAO van de instellingen geworden. Er is nadrukkelijker een relatie tussen de thema's die in de instellingen spelen en de thema's die in het CAO-overleg aan de orde zijn. De HO-sectoren hebben de door het kabinet aangegeven speerpunten ook meegenomen in hun CAO-onderhandelingen. Uit een analyse van de akkoorden blijkt dat de HO-sectoren in de decentrale CAO's afspraken hebben gemaakt over de

inhoudelijke speerpunten van het kabinet (arbeid en zorg, participatie ouderen, scholing). De gemiddeld in decentrale CAO's afgesproken contractloonontwikkeling is in de pas gebleven met de ontwikkelingen in de centrale onderwijs-CAO.

Artikel I, onderdeel D

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet gewenst is dat in alle gevallen een geschillenregeling komt en wijzen op de kans van onnodige impasses of geschillen bij de rechter.

De sociale partners delen mijn opvatting dat de huidige bepaling in de wet niet nodig is gebleken. Voor zover een geschillenregeling noodzakelijk is, maken sociale partners hierover afspraken in de decentrale CAO (CAO VO). Om die reden voorziet dit voorstel in het schrappen van de geschillenregeling.

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