

Vergaderjaar 1997–1998

25 899

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en enkele andere onderwijswetten in verband met decentralisatie van de wachtgelduitgaven (Regeling decentralisatie wachtgelduitgaven bve)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe in de Wet educatie en beroepsonderwijs de basis te leggen voor decentralisatie van de wachtgelden voor de BVE-instellingen alsmede voor de landelijke organen voor het beroepsonderwijs. Daartoe worden onder meer de zogenaamde eigen-wachtgelderbepalingen afgeschaft, evenals de verplichte aansluiting van genoemde instellingen en organen bij het participatiefonds wachtgelden. De uitwerking van de nieuwe systematiek zal geschieden via een wijziging van de ter zake geldende uitvoeringsregelingen.

Aanleiding

De wachtgeldproblematiek neemt al enige jaren een belangrijke plaats in op de agenda van ondergetekenden. De wachtgeldkosten in het onderwijs zijn de laatste jaren sterk gestegen en doen een fors beslag op de voor het totale onderwijs en onderzoek bestemde middelen. Uit het wachtgeldonderzoek «De jaren tellen» (zie hierna) is duidelijk geworden dat de problematiek van de omvang van de wachtgelduitgaven veel eerder een verouderingsprobleem is dan een werkgelegenheidsprobleem. Het beleid voor de toekomst zal dan ook met name gericht moeten zijn op het voorkomen van inactiviteit en het verbeteren van het functioneren van de onderwijsarbeidsmarkt.

De jaren tellen

In het voorjaar van 1995 hebben ondergetekenden een inventariserend onderzoek laten uitvoeren door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO). Dit onderzoek had tot doel inzicht te verschaffen in het in de afgelopen jaren gevoerde wachtgeldbeleid en de resultaten hiervan in de onderwijssectoren primair onderwijs (PO), voortgezet onderwijs (VO) en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE). De IOO-onderzoekers constateerden in 1995 onder meer dat de

wachtgeldproblematiek in het onderwijs een weerbarstige problematiek is, waarop een aantal factoren van invloed is. Een belangrijke rol spelen:

- de macro-werkgelegenheidsontwikkeling;
- het sterk gesloten karakter van de onderwijsarbeidsmarkt;
- de geringe mobiliteit;
- te veel beperkende regelingen;
- veelal ontbrekend personeelsbeleid;
- de belangen van werkgever en werknemer vallen vaak samen. De wachtgeldregeling biedt met een gering verlies van inkomen een uitweg.

Het IOO besluit met de aanbeveling dat nader onderzoek gewenst is. Deze aanbeveling is door ondergetekenden overgenomen en vormde samen met de recente wachtgeldontwikkelingen de aanleiding voor het onderzoek naar de achtergronden van de wachtgeldproblematiek in het onderwijs.

Op 7 oktober 1996 is het wachtgeldonderzoek «De jaren tellen», verricht door vijf onderzoeksbureaus als vervolg op het bovengenoemde inventariserend onderzoek ter zake van het IOO, aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II, 1996/97, 25 000 VIII, nr. 8). In het rapport wordt een goed inzicht geboden in de factoren die de wachtgeld- en overige inactiviteitsuitgaven in het onderwijs beïnvloeden. De belangrijkste conclusie uit het wachtgeldonderzoek is dat het wachtgeldprobleem niet in de eerste plaats een werkgelegenheidsprobleem is, maar een verouderingsprobleem. Er is een parallelie in de belangen van een instelling (hoge loonkosten van ouder personeel) en van een individuele werknemer (ouderen beschouwen wachtgeld als «pre-pensionering»).

Verder wordt geconstateerd dat budgettering van de wachtgelduitgaven op het niveau van de afzonderlijke instellingen een effectief middel zou zijn om de instroom in het wachtgeld te beperken. De tot nu toe gehanteerde maatregelen ter bevordering van de uitstroom uit het wachtgeld – zoals de inmiddels geëxpireerde Tijdelijke wet arbeidsbemiddeling onderwijs (TWAO), quoteringsregelingen bij herbezetting van in verband met arbeidsduurverkorting en door ouderen minder gewerkte uren (ADV/BAPO-herbezettingsregeling), alsmede de zogenaamde eigen-wachtgelderbepalingen – hebben weinig draagvlak in het onderwijsveld. Er bestaat weinig behoefte om (vooral de oudere) wachtgelders in dienst te nemen.

In «De jaren tellen» worden de volgende aanbevelingen gedaan voor een toekomstig wachtgeldbeleid:

1. een ingrijpende verkorting van de werkweek voor oudere werknemers, gekoppeld aan herbezetting door jonger personeel, in combinatie met beperking van de mogelijkheden voor ouder personeel om zich met voorrang te laten ontslaan bij reorganisaties («zij die zulks wensen»),
2. versoering van de wachtgeldregeling voor oudere werknemers,
3. versterking van financiële prikkels voor de instellingen,
4. verbetering van de informatievoorziening, en
5. versterking van de uitvoering, vooral bij toepassing van sancties.

Overleg met het veld

In het kader van de beleidsvoorbereiding is een aantal opiniërende werkconferenties gehouden met het onderwijsveld, bestaande uit PO, VO en BVE, alsmede het hoger beroepsonderwijs (HBO), wetenschappelijk onderwijs (WO) en de onderzoeksinstellingen (OI). In deze conferenties stond de wachtgeldproblematiek centraal. Leidraad voor de gesprekken met het veld was de discussienota die

ondergetekenden naar aanleiding van «De jaren tellen» hebben geschreven. De opties in deze discussienota waren erop gericht de financiële verantwoordelijkheid voor de wachtgelden zo dicht mogelijk bij de direct betrokkenen te leggen. Enkele belangrijke aspecten uit de discussienota waren:

- premiedifferentiatie en/of budgettering;
- arbeidsduurverkorting voor oudere werknemers;
- het ontwikkelen van seniorenbeleid en leeftijdsbewust personeelsbeleid.

In de werkconferenties is een beeld verkregen van de wenselijkheid en haalbaarheid van de diverse beleidsopties. De belangrijkste conclusies zijn de volgende.

De deelnemers zijn van opvatting dat het om een problematiek van de arbeidsmarkt gaat. De arbeidsmarkt is relatief gesloten en inflexibel. Een oplossing van de problematiek komt pas in zicht wanneer de arbeidsmarkt wat opener en flexibeler wordt. Mobiliteit van het personeel wordt in alle sectoren te laag bevonden. Mobiliteit houdt mensen flexibel.

Deelnemers zijn van oordeel dat het niet gaat om een werkgelegenheidsprobleem, maar om een vergrijzingsprobleem.

De deelnemers menen voorts dat leeftijdsbewust personeelsbeleid nog in de kinderschoenen staat. Leeftijdsbewust personeelsbeleid is voor de meeste deelnemers een belangrijk instrument dat kan dienen als oplossing voor de wachtgeldproblematiek.

Wat betreft het financieringsmodel van de wachtgelden zijn de deelnemers van mening dat budgettering als een goed instrument moet worden gezien, met dien verstande dat de schaalgrootte voor de haalbaarheid een belangrijk aspect is.

Het SectorBestuur voor de Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) heeft na afloop van de opiniërende werkconferenties een afsluitend seminar gehouden en de reactie bij brief van 11 februari 1997 aan ondergetekenden gestuurd.

De voornaamste conclusie van het SBO is dat de stijging van de wachtgeldlasten haar oorsprong vooral vindt in een combinatie van twee factoren: de vergrijzing van het personeelsbestand in de onderwijssector en het gegeven dat vooral ouderen veel gebruik maken van de wachtgeldregeling. Het is wenselijk dat een zo groot mogelijk deel van het totale budget wordt besteed aan actief personeel. Vandaar dat moet worden gepoogd het aantal wachtgelders te beperken.

Daarbij kan worden gedacht aan:

- decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid voor de wachtgeldlasten. Voldoende draagvlak in het veld is een vereiste;
- een goede informatievoorziening, met prioriteit voor de verdere uitwerking van modellen waarmee adequate ramingen kunnen worden gemaakt;
- seniorenbeleid als onderdeel van een leeftijdsbewust personeelsbeleid. Het gaat dan zowel om de korte termijn (taakverlichting om voortijdige uitval te voorkomen) als op de wat langere termijn (scholing en mobiliteit om burn-out te voorkomen). Tevens dient te worden gestreefd naar een evenwichtiger leeftijdsopbouw binnen een instelling;
- op termijn een versobering van de wachtgeldregeling, waarbij afstemming met andere inactiviteitsregelingen bijzondere aandacht verdient;
- het afschaffen van de automatische toepassing van de regel dat «zij die zulks wensen» bij reorganisaties mogen afvloeien, dient te worden overwogen;
- als sluitstuk van een goed volumebeleid dient een goed handhavings- en sanctiebeleid te worden gevoerd.

Werkgevers, werknemers en overheid moeten samenwerken teneinde op termijn de gewenste omslag te bewerkstelligen. Extra investeringen

worden door het SBO als noodzakelijk gezien om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen waarborgen en de kosten te kunnen beheersen.

Beleidsreactie op «De jaren tellen»

Op 18 oktober 1996 is een eerste reactie op de resultaten van «De jaren tellen» aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden (kamerstukken II, 1996/97, 25 000 VIII, nr. 20).

Daarin is aangegeven dat indien het moeilijker wordt gemaakt voor oudere werknemers om in het wachtgeld in te stromen, de uitgaven voor ziekte en arbeidsongeschiktheid wel eens zouden kunnen toenemen. Het is daarom van belang een goed flankerend beleid te voeren. Aangegeven wordt dat de uiteindelijke reactie in het bredere kader van leeftijdsbewust kwaliteitsbeleid zal worden geplaatst. Oplossingsrichtingen worden verkend met belanghebbenden, maar het nieuwe beleid zal in elk geval de volgende elementen bevatten:

1. versterking van financiële prikkels voor instellingen, waaronder vormen van budgettering van het aanvullend wettelijk deel van de uitkeringen, en
2. het afstemmen van de wachtgeldaanspraken van ouderen op seniorenregelingen en op de regeling flexibel pensioen en uittreden (FPU).

Over «De jaren tellen» en de eerste reactie daarop is op 27 november 1996 een algemeen overleg gevoerd met de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1996/97, 25 000 VIII, nr. 81).

Daarbij is van de zijde van de Kamer onder meer gewezen op het belang van de schaalgrootte bij het beheersen van, maar ook als mede-oorzaak van, de wachtgeldproblematiek. Tevens is betoogd dat de wachtgeldproblematiek niet puur een leeftijdsprobleem is, er zijn ook jonge wachtgelders. In het verlengde daarvan wordt aandacht gevraagd voor de bemiddelbaarheid van wachtgelders. Het moet niet zo zijn dat alles op alles wordt gezet om ouderen uit het wachtgeld weer in het onderwijs te krijgen. In de eerste plaats omdat een evenwichtige leeftijdsopbouw binnen elke organisatie en dus ook binnen een onderwijsinstelling van belang is en daarom onderwijsbanen ook voor jongeren aantrekkelijk en toegankelijk moeten zijn. In de tweede plaats moet het beleid er weliswaar op zijn gericht wachtgelders zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen, maar dat hoeft niet per se in de onderwijssector.

Verdere decentralisatie richting schoolbesturen waardoor deze een grotere verantwoordelijkheid krijgen, is bespreekbaar.

Een belangrijk punt was voor de Kamer de eventuele verslechtering van bestaande regelingen en de positie daarbij van zittende wachtgelders met verworven rechten.

Maatregelen dienen draagvlak binnen het onderwijsveld te hebben, ze moeten eenvoudig zijn en tevens als rechtvaardig worden ervaren, waarbij het zo zou moeten zijn dat ze de schoolbesturen meer opleveren dan ze kosten. Een goede uitvoeringsanalyse wordt op prijs gesteld.

Op 21 april 1997 is de aangekondigde uitgebreide beleidsreactie op «De jaren tellen» aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Uitgangspunt van deze beleidsreactie is dat bij een verwacht toenemend beroep van de maatschappij op het onderwijs en dus op de leraar, gekoppeld aan een stijgende gemiddelde leeftijd van de leraar, een goed seniorenbeleid onontbeerlijk is. De participatiegraad van ouderen in het onderwijs zal moeten toenemen, om te voorkomen dat er een tekort aan leraren gaat ontstaan en tevens om te voorkomen dat de inactiviteitskosten blijven groeien. Het kabinet is bereid om bij te dragen aan het realiseren van een kwaliteitsimpuls, enerzijds gericht op specifieke voorzieningen voor oudere leraren, maar anderzijds ook op een

personeels-, mobiliteits- en scholingsbeleid dat is gericht op de gehele loopbaan van de leraar. Kortom: leeftijdsbewust personeelsbeleid. Het onderwijsveld is binnen deze context ook bereid belangrijke verantwoordelijkheden te nemen voor het versterken van de participatie van de oudere leraar.

In de periode tussen 1992 en 1995 zijn de wachtgelduitgaven voor alle onderwijssectoren gezamenlijk voortdurend gestegen. In 1996 is deze stijging voor het eerst achterwege gebleven en is er zelfs sprake van een lichte daling. Het is de bedoeling deze laatste ontwikkeling te consolideren door:

- aandacht voor leeftijdsbewust personeelsbeleid in samenhang met het verminderen van de aantrekkelijkheid van uittreding via de wachtgeldroute,
- een stevige reductie van de regel- en controlelast, onder meer door het afschaffen van quoteringsregelingen en de zogenaamde eigen wachtgelderbepalingen, en
- het versterken van de mogelijkheden voor instellingsbesturen om zelf integrale verantwoordelijkheid te dragen voor het personeelsbeleid.

De uitwerking van de nieuwe maatregelen moet passen in de ontwikkeling die zich ter zake in de marktsector voltrekt. Er is geen interferentie met de zogenaamde OOW-operatie (Stb. 1997, 768). Daarbij gaan de wettelijke wachtgeldkosten voor het overheids- en onderwijspersoneel over naar de Werkloosheidswet (WW) en worden dan voor het onderwijspersoneel dus niet meer uitgekeerd op grond van het Besluit Werkloosheid onderwijs- en onderzoekpersoneel (BWO). De aanvullend wettelijke kosten blijven bestaan, geregeld op dezelfde wijze als thans.

Wachtgeldakkoorden

In de zomer van 1997 zijn door ondergetekenden drie akkoorden gesloten met respectievelijk de centrales van besturenorganisaties, de centrales voor overheids- en onderwijspersoneel en de BVE-Raad naar aanleiding van «De jaren tellen». Met de landelijke organen voor het beroepsonderwijs (LOB's) is in december 1997 een vergelijkbaar akkoord overeengekomen.

In de akkoorden is een pakket maatregelen neergelegd met het oogmerk te komen tot een vermindering van de wachtgeldkosten.

Uitgangspunt bij het opstellen van het hoofdlijnenakkoord met de BVE-Raad is geweest een notitie van die raad van 4 april 1997. Voor de verrekening van de wachtgeldkosten wordt daarin voorgesteld te komen tot een model analoog aan dat voor het hoger beroepsonderwijs (HBO). Voor de BVE-instellingen, te weten de regionale opleidingscentra (ROC's), ROC's in een samenwerkingsverband, de agrarische opleidingscentra (AOC's) en de agrarische innovatie- en praktijkcentra (IPC's) betekent het hanteren van een model analoog aan het HBO-model het volgende.

De BVE-instellingen krijgen elk als onderdeel van de rijksbijdrage een evenredig deel van het wachtgeldbudget dat op de begroting van de beide ministeries voor deze instellingen is opgenomen. Dat betekent een vergoeding voor kosten van werkloosheidsuitkeringen (hieronder worden alle BWO-uitkeringen begrepen alsmede de ziekte-uitkering na ontslag op grond van het tijdelijk Besluit ziekte en arbeidsongeschiktheid onderwijs- en onderzoekpersoneel) en suppleties inzake arbeidsongeschiktheid.

Vervolgens wordt de rijksbijdrage van elke afzonderlijke instelling verminderd met een bedrag voor wachtgeldkosten. Daarbij kan in elk geval rekening worden gehouden met het tijdstip waarop de aanspraak op een uitkering is ontstaan, waardoor een andere wijze van verrekening kan ontstaan van wachtgeldkosten voor en na een bepaalde datum (onder-

scheid in behandeling van «zittende» en «nieuwe» wachtgelders). Tevens kan rekening worden gehouden met het feit of een ontslag aan de desbetreffende instelling na 31 juli 1995 heeft plaatsgehad na een negatieve instroomtoets van het participatiefonds. In de wettekst is voor een formulering gekozen die het mogelijk maakt dat ook andere elementen een rol kunnen spelen.

Voor de LOB's zal een vergelijkbare systematiek gaan gelden.

Voor de wijze van doorberekening van de wachtgeldkosten wordt een model ontwikkeld, dat zal worden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur, met op een enkel punt een uitwerking bij ministeriële regeling. Het model gaat er in het kort naar verwachting als volgt uitzien:

1. Zittend wachtgeldbestand (wachtgelden ontstaan voor 1 augustus 1998). De kosten van het zittend wachtgeldbestand worden collectief gedragen. Uitzondering daarop vormen de wachtgelden die het gevolg zijn van een ontslag dat is geëffectueerd in de periode 1 augustus 1995 tot 1 augustus 1998, ondanks een negatieve instroomtoets van het participatiefonds. Deze wachtgeldkosten zijn en blijven volledig voor rekening van de desbetreffende instelling.

2. Nieuw wachtgeldbestand (wachtgelden ontstaan na 1 augustus 1998) De kosten van het nieuwe wachtgeldbestand komen gedeeltelijk voor rekening van het collectief en gedeeltelijk voor rekening van de individuele instelling die het wachtgeld heeft veroorzaakt. De verdeling wordt, na overleg met de Bve Raad, bepaald. Daarbij zal mede rekening worden gehouden met de financiële risico's voor de instellingen, maar ook met de financiële prikkel die ervan kan uitgaan en die ertoe moet leiden dat er minder wachtgeldkosten worden veroorzaakt. De verdeling wordt vervolgens vastgelegd bij ministeriële regeling, gezien het feit dat het in de rede ligt dat deze regelmatig enigszins zal moeten worden.

Voor de uitkeringsgerechtigden zelf verandert er niets. Zij blijven hun uitkering geheel ontvangen van de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs (USZO), die daartoe middelen ontvangt van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

De vermindering van de rijksbijdrage van de instellingen in verband met de wachtgeldkosten geschiedt gedurende de gehele duur van de uitkering. Op deze wijze behoudt de instelling belang bij een goede bemiddeling naar nieuwe arbeid van personen die als gevolg van een ontslag bij die instelling aanspraak maken op een ontslaguitkering.

Voor zover de in de akkoorden opgenomen maatregelen aanleiding geven tot wijzigingen van wetbepalingen, zijn deze opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel.

Voor zover de in de akkoorden opgenomen maatregelen betrekking hebben op het afstemmen van de wachtgeldaanspraken van ouderen op seniorenregelingen en op de regeling flexibel pensioen en uittreden (FPU), herbezetting van de adv/bapo-uren, en overige rechtspositionele aangelegenheden, worden deze in de daarvoor van toepassing zijnde algemene maatregelen van bestuur verwerkt.

Overige onderdelen wet

In deze wet worden tevens met ingang van 1 augustus 1998 een aantal boetes voor de BVE-sector afgeschaft. In feite betreft het hier het stopzetten van een vermindering van de rijksbijdrage van de BVE-instellingen als gevolg van overtreding van een aantal wettelijke bepalingen, zoals bijvoorbeeld de eigen-wachtgelderbepalingen. Zie verder de toelichting op artikel VII. Daarnaast wordt ook de doorwerking

van de zogenaamde TWAO-boetes afgeschaft, voor zowel het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs als het BVE-veld. Zie verder de toelichting op artikel II.

Overleg over wetsvoorstel

Over het wetsvoorstel is overleg gevoerd met de besturenorganisaties, de Bve Raad, het COLO (overlegorgaan van de LOB's) en de SCOW. De besturenorganisaties, de Bve Raad en het COLO zijn akkoord gegaan met het voorstel. De SCOW heeft haar instemming onthouden, omdat dit wetsvoorstel inhoudt dat de eigen wachtgelderbepaling en de instroomtoets van het participatiefonds komen te vervallen. Anders dan de ondergetekenden is de SCOW er niet van overtuigd dat het nieuwe systeem, waarin de instellingen direct worden geconfronteerd met de financiële gevolgen van het ontstaan en laten bestaan van wachtgelden, voldoende prikkels bevat om wachtgelden weer in dienst te nemen. De ondergetekenden zijn bovendien van opvatting dat een eigenwachtgelderbepaling niet past in een systeem waarin de verantwoordelijkheid voor de wachtgelden wordt neergelegd bij de instellingen.

Ten aanzien van de instroomtoets, die nu door decentrale partners in het bestuur van het participatiefonds wordt bepaald, is de SCOW van mening dat met het vervallen van de verplichte aansluiting bij het fonds, de minister centraal een preventieve ontslagtoets moet garanderen en deze niet meer aan de decentrale partners mag overlaten. De ondergetekenden zijn van mening dat een preventieve ontslagtoets, net als nu, een zaak van decentrale partijen is.

Tot slot wijzen de ondergetekenden erop dat het wetsvoorstel louter betrekking heeft op een bekostigingsaspect van de wachtgelden, waarover geen overeenstemming met de SCOW behoeft te worden bereikt.

Uitvoeringstoets

Aan de USZO en aan de Centrale Financiën Instellingen (CFI; agentschap van ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) is gevraagd een uitvoeringsanalyse te verrichten ten aanzien van de wachtgeldakkoorden in het algemeen. De CFI heeft op 10 december 1997 zijn voorlopige bevindingen weergegeven ten aanzien van de specifiek in dit wetsvoorstel voor de BVE-sector opgenomen bepalingen. De nieuwe wijze van bekostigen is in principe uitvoerbaar. Voorwaarde is wel dat de benodigde gegevens tijdig zullen worden geleverd door de USZO en het participatiefonds. Een daadwerkelijke uitvoeringstoets zal worden uitgebracht zodra ook de uitvoeringsregelingen in concept gereed zijn.

Financiële gevolgen

De wijziging van de WEB heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting. Het wetsvoorstel ziet uitsluitend op de verdeling van het op voorhand (door middel van de begroting) vastgestelde budget voor de instellingen. Aangezien in de huidige situatie eveneens sprake is van budgettering, zullen de financiële gevolgen voor de instellingen niet zodanig van omvang zijn, dat daardoor de kwaliteit van het onderwijs in gevaar kan komen. Thans wordt een beperkt vaststaand budget voor de wachtgelden in de vorm van een wachtgeldopslag aan de instellingen verstrekt, die is bestemd voor de aan het participatiefonds te betalen bijdrage. Dit houdt een vorm van budgettering in, aangezien de wachtgeldopslag niet per definitie gelijk is aan de bijdrage. De bijdrage is immers afhankelijk van het aantal uit te keren wachtgelden. Als een sector veel wachtgelden heeft veroorzaakt, leidt dit tot een verhoging van de bijdrage, terwijl daar geen

automatische verhoging van de wachtgeldopslag tegenover staat. De instellingen dragen in de huidige situatie ook financiële risico's. In de nieuwe systematiek is nog steeds sprake van een meerjarig vast budget. Het enige dat wijzigt, is de manier van verrekenen. Er is geen sprake meer van een wachtgeldopslag die aan het participatiefonds moet worden doorgesluisd in de vorm van een bijdrage. De instellingen ontvangen een vergoeding voor de wachtgeldkosten als onderdeel van de rijksbijdrage, waarna vervolgens – volgens het hiervoor in de memorie al geschetste model – wachtgeldkosten in mindering op die rijksbijdrage worden gebracht. Door een deel van de nieuwe wachtgeldkosten voor rekening van de veroorzakende instelling in rekening te brengen, worden de financiële gevolgen directer gevoeld (volgens het principe: de vervuiler betaalt). Het financiële risico van een individuele instelling wordt verkleind doordat een deel van de wachtgeldkosten wordt omgeslagen over het collectief. Tenslotte wijzen de ondergetekenden er ook nog op dat mogelijke financiële risico's voor de instellingen eveneens worden verkleind doordat in het kader van de onderhandelingen over de wachtgeldakkoorden de wachtgeldbudgetten zijn opgehoogd.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel B

In artikel 2.2.1 van de WEB, dat betrekking heeft op de rijksbijdrage voor het beroepsonderwijs (dat wil zeggen voor de ROC's, ROC's in een samenwerkingsverband en de AOC's), is expliciet aangegeven waarop de bijdrage in de exploitatiekosten betrekking heeft. Nu de wachtgeldkosten als aparte post worden toegevoegd aan de rijksbijdrage, dient deze opsomming te worden uitgebreid. Het betreft hier overigens niet alleen de wachtgeldkosten van personeelsleden van deze instellingen die werkzaam zijn ten behoeve van het beroepsonderwijs, maar ook die van personeelsleden die werkzaam zijn ten behoeve van de educatie.

Voor de IPC's en de LOB's kent de WEB een dergelijke uitsplitsing van de exploitatiekosten niet. Het is derhalve niet nodig voor deze instellingen op dit punt de wet te wijzigen.

In onderdeel B wordt tevens de basis gelegd voor de vermindering van de rijksbijdrage bij de ROC's, de ROC's in een samenwerkingsverband en de AOC's met het oog op de wachtgeldkosten van zowel het zittend wachtgeldbestand als van de nieuwe wachtgelders. In het nieuwe vijfde lid van artikel 2.2.1 wordt tevens tot uitdrukking gebracht dat «het collectief» in dit geval niet alleen bestaat uit de ROC's, de ROC's in een samenwerkingsverband en de AOC's, maar dat daartoe ook de IPC's behoren. Daarnaast is in dit artikellid de basis gelegd voor het maken van onderscheid in de wijze van verrekenen van de wachtgeldkosten van bijvoorbeeld zittende en nieuwe wachtgelders. De cesuur tussen zittend en nieuw ligt op 1 augustus 1998. Ook kan rekening worden gehouden met het feit of een personeelslid na 31 juli 1995 is ontslagen ondanks een negatieve instroomtoets van het participatiefonds. De tweede volzin van het vijfde lid is zo geformuleerd, dat ook nog andere factoren in de bekostigingsregeling kunnen worden opgenomen.

Artikel I, onderdeel C

In artikel 2.2.12 van de WEB wordt voor een grondslag voor de vermindering van de rijksbijdrage van de IPC's de bepaling ter zake ten aanzien van de ROC's en de AOC's van toepassing verklaard. De situatie is identiek aan die voor de instellingen voor beroepsonderwijs. Dit is het gevolg van

het feit dat de IPC's onderdeel uitmaken van hetzelfde collectief als genoemde instellingen.

Artikel I, onderdeel D

Het tweede collectief binnen het geheel aan WEB'se instellingen wordt gevormd door de LOB's. Dit komt tot uiting in de formulering van de basis voor de vermindering van de rijksbijdrage van de LOB's in verband met de diverse wachtgeldkosten.

Artikel I, onderdelen A en E

De pendant van de decentralisatie van de wachtgeldkosten en de wijze van verrekening van deze kosten over de instellingen is het afschaffen van de zogenaamde eigen-wachtgelderbepalingen. Op grond van deze bepalingen, opgenomen in artikel 2.5.8 van de WEB, werden op de rijksbijdrage van de ROC's, de ROC's in een samenwerkingsverband, de AOC's en de IPC's in mindering gebracht:

- de salarissen van personeel dat werd benoemd, terwijl er nog een gewezen personeelslid is dat meer dan een jaar bij de desbetreffende instelling een soortgelijke functie heeft bekleed en inmiddels wachtgeld geniet dan wel binnenkort zal gaan genieten, en
- de werkloosheidsuitkeringen en suppleties inzake arbeidsongeschiktheid van personeel waarbij het participatiefonds wachtgelden voorafgaand aan het ontslag niet had ingestemd met het ten laste van dat fonds brengen van de uitkeringen. Het fonds had in die gevallen een negatieve instroomtoets uitgebracht, omdat er in zijn ogen sprake was van een vermijdbaar ontslag.

Op grond van artikel 2.5.10 van de WEB waren deze bepalingen ook op de LOB's van toepassing.

In onderdeel E worden de eigen-wachtgelderbepalingen geschrapt. In onderdeel A wordt het vierde lid van artikel 1.3.2 geschrapt. Dit artikellid heeft namelijk slechts betrekking op een van de in onderdeel E te schrappen bepalingen.

Artikel I, onderdeel F

De bepalingen ten aanzien van het participatiefonds wachtgelden zoals opgenomen in de artikelen 4.4.1, 4.4.2 en 4.4.3 van de WEB vervallen in verband met de andere wijze van verrekenen van de wachtgeldkosten voor de BVE-instellingen die bij de BVE-Raad zijn aangesloten, alsmede voor de LOB's.

Artikel I, onderdeel G

Artikel 12.2.3 kan vervallen. In de eerste plaats zijn de eerste twee leden uitgewerkt. Deze hebben betrekking op de omzetting van regelingen ten aanzien van het participatiefonds uit de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs en de Kaderwet Volwassenen-educatie 1991. Het derde lid heeft betrekking op de evaluatie van de werking van het participatiefonds voor de BVE-sector. Nu deze instellingen na inwerkingtreding van deze wet geen gebruik meer zullen maken van de diensten van het participatiefonds, is deze bepaling niet meer opportuun.

Artikel II

In de wachtgeldakkoorden is tevens overeengekomen dat «de TWAO-boetes zullen worden afgeschaft». Dat houdt in dat moet worden afgeweken van de bepaling in de met ingang van 1 januari 1996 geëxpi-

reerde Tijdelijke wet arbeidsbemiddeling onderwijs (TWAO) die in principe de vermindering van de rijksbijdrage doet doorlopen. Daartoe was in artikel 19 van de TWAO opgenomen dat de artikelen 8 en 15 van de TWAO ook na het expireren van de wet nog toepassing zouden vinden.

Aangezien ook in de wet waarbij het participatiefonds is ingesteld (Stb. 1995, 155) nog eens expliciet het doorlopen van de TWAO-boetes is vermeld, wordt in artikel II ook van die bepaling afgeweken. De periode waarover de rijksbijdragen op grond van de TWAO kunnen worden verminderd, eindigt nu op 1 augustus 1998.

Artikel II betreft overigens niet alleen de BVE-sector, maar ook het primair en het voortgezet onderwijs. In het tweede kwartaal van 1998 zal een voorlichtende publicatie verschijnen, waarin de consequenties van de afschaffing van de TWAO-boetes voor het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het BVE-veld worden aangegeven. De concept-publicatie zal aan de orde worden gesteld in het gebruikeroverleg, waarin vertegenwoordigers van besturenorganisaties, onderwijsinstellingen, administratiekantoren en schoolbesturen zitting hebben.

Artikel III

Zoals gebruikelijk in dergelijke gevallen, is bepaald dat op aanhangige beroepen het oude recht van toepassing blijft. Het betreft beslissingen van:

- a. het participatiefonds naar aanleiding van aanvragen om instroomtoetsen (artikel 4.4.2, zesde lid, van de WEB),
- b. de ministers naar aanleiding van aanvragen om ontheffing van de bepalingen ten aanzien van het participatiefonds (artikel 4.4.2, derde lid, van de WEB),
- c. de ministers met het oog op het vaststellen van de rijksbijdragen van BVE-instellingen, voor zover het betreft de wachtgeldkosten.

Voor alle duidelijkheid is tevens expliciet bepaald dat het participatiefonds dan wel de ministers bevoegd blijven om een beslissing waartegen beroep is ingesteld hangende het beroep in te trekken en vervolgens een nieuwe beslissing te nemen.

Artikel IV

Door het schrappen van de bepalingen ten aanzien van het participatiefonds (zie artikel I, onderdeel F) met ingang van 1 augustus 1998 vervalt ook de opdracht aan het participatiefonds tot het indienen van een verslag over «het voorafgaande kalenderjaar». Teneinde te waarborgen dat het participatiefonds toch ook een verslag uitbrengt over de werkzaamheden ten behoeve van de BVE-sector over de eerste zeven maanden van 1998 is in artikel IV een overgangsvoorziening getroffen. Tevens is daar bepaald dat de ministers ook dat verslag zullen doorzenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Artikel V

Op grond van deze overgangsbepaling handelt het participatiefonds ontslagen die uiterlijk op 31 juli 1998 worden geëffectueerd, normaal af. Deze bepaling houdt verband met het feit dat negatieve instroomtoetsen van het participatiefonds, gevolgd door een ontslag in de periode vanaf 1 augustus 1995 tot en met 31 juli 1998, gevolgen kunnen hebben voor de bekostiging van BVE-instellingen na inwerkingtreding van deze wet (zie artikel I, onderdelen B, C en D).

Tevens regelt artikel V dat aanvragen van voor 1 augustus 1998 die betrekking hebben op na 31 juli 1998 te effectueren ontslagen, buiten verdere behandeling blijven.

Artikel VI

De BVE-sector heeft in de afgelopen jaren op grond van de WEB jaarlijks bijdragen moeten storten aan het participatiefonds. Aan de andere kant heeft het participatiefonds uitkeringen gedaan aan de USZO ten behoeve van gewezen personeel van de BVE-instellingen (ROC's, ROC's in een samenwerkingsverband, AOC's, IPC's en LOB's). Indien over de periode dat het participatiefonds werkzaam is geweest voor de BVE-sector een saldo tussen ontvangsten en uitgaven is ontstaan, kan bij ministeriële regeling een regeling voor de verrekening worden getroffen.

De BVE-instellingen hebben ten behoeve van de door hen aan het participatiefonds jaarlijks te betalen bijdragen, van het Rijk een zogenaamde premie-opslag ontvangen. Deze opslag maakt deel uit van de rijksbijdrage. Aangezien de rijksbijdrage op kalenderjaarbasis wordt berekend, is in het tweede lid expliciet bepaald, dat de premie-opslag wordt stopgezet op het moment van inwerkingtreding van deze wet. Vanaf dat moment hoeven de instellingen immers ook geen bijdragen meer aan het fonds te betalen.

Artikel VII

De zogenaamde eigen-wachtgelderbepalingen vervallen op grond van deze wet. Vermindering van de rijksbijdrage op grond van deze bepalingen vindt in principe plaats zolang de betrokken persoon, die is benoemd met voorbijzien van een eigen wachtgelder, in dienst is van de instelling. Met de bepaling opgenomen in het eerste lid eindigt de periode waarover vermindering van de rijksbijdragen van instellingen kan plaatsvinden met ingang van de inwerkingtreding van deze wet. De vermindering van de rijksbijdrage in verband met wachtgeldkosten van personen die na 31 juli 1995 zijn ontslagen ondanks een negatieve instroomtoets van het participatiefonds, blijft daarentegen doorlopen zolang de wachtgelder uitkeringsgerechtigd blijft als gevolg van het ontslag bij de desbetreffende instelling. Vandaar dat in het eerste lid een verwijzing naar artikel 2.5.8, derde lid, van de WEB ontbreekt.

Het eerste lid beperkt zich tot beslissingen die zijn genomen op grond van de WEB. De WEB is evenwel in werking getreden met ingang van 1 januari 1996, terwijl de zogenaamde eigen-wachtgelderbepalingen al langer ten aanzien van BVE-instellingen van toepassing waren. In het tweede lid wordt daarom zeker gesteld dat met de in het eerste lid bedoelde verminderingen vergelijkbare verminderingen in de rechtsvoorgangers van de WEB eveneens worden beëindigd.

In het derde lid wordt, in het verlengde van de afschaffing van de TWAO-boetes, nog een derde categorie «boetes» afgeschaft voor de BVE-sector. Het betreft inhoudingen op de rijksvergoeding met het oog op vermijdbare ontslagen. Het gaat hier om de periode van 1 april 1994 tot 1 augustus 1995, waarin – voorafgaande aan de werkzaamheden van het participatiefonds – het ministerie een soort instroomtoets uitvoerde. Over het principe van de toets zijn in 1993/94 afspraken gemaakt tussen het ministerie, de personeelsorganisaties en de besturenorganisaties. De uitkomsten daarvan zijn neergelegd in een aantal publikaties. De eerste daarvan (kenmerk AB-94003251, Uitleg Gele katern 1994, nr. 6) betreft de

principes en de tweede (CFI/F/PF-94/107 M, Uitleg Gele katern 1994, nr. 7)
de uitwerking van de procedures rond de instroomtoets.

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

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