

Vergaderjaar 2010–2011

**31 997**

## **Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Experimentenwet onderwijs en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met volledige decentralisatie van arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs**

**Nr. 8**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 9 februari 2011

De leden van de verschillende fracties ben ik erkentelijk voor hun inbreng. Het doet mij genoegen dat de leden van de CDA- en de SP-fractie hebben kennisgenomen, dat de leden van de PvdA-fractie met interesse hebben kennisgenomen, en dat de leden van de VVD- en de ChristenUnie-fracties met belangstelling hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. In deze nota naar aanleiding van het verslag zal ik ingaan op de vragen die zijn gesteld. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen. Waar dat de beantwoording ten goede komt, zijn gelijklopende vragen samen genomen. De inhoud ziet er dan als volgt uit:

- I. Algemeen deel
  1. Inhoud wetsvoorstel
- II. Artikelsgewijs

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

De leden van de CDA-fractie, die zich ergeren zich aan de term decentralisatie, vragen of de indruk kan worden weggenomen dat de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming een proces is dat eventueel door de overheid kan worden teruggedraaid.

Wat betreft de gebruikte term is de oorspronkelijke aanduiding van «doordecentralisatie» inmiddels vervangen door «volledige decentralisatie». Hiermee komt beter tot uitdrukking dat de werkgeversrol volledig komt te liggen bij de schoolbesturen. De schoolbesturen mandateren vervolgens hun sectororganisatie, de PO-Raad, om namens hen afspraken te maken over de arbeidsvoorwaarden. De volledige decentralisatie is een logische vervolgstap op de decentralisatie van de secundaire arbeidsvoorwaarden en de gelijktijdige invoering van de lumpsumfinanciering in 2006. Gegeven de relatie met de bekostigingssystematiek is naar mijn oordeel de door de fractie genoemde mogelijkheid van terugdraaien van de decentralisatie geen reële optie. Bovendien zou het terugdraaien van de decentralisatie slechts mogelijk zijn door een nieuwe wijziging van de onderwijswetgeving, die dan niet alleen betrekking zou hebben op het primair onderwijs, maar ook op het VO, MBO, HBO en WO.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het aan de overheid is om het besluit om de werkgeversrol over te dragen aan het bevoegde gezag in het primair onderwijs, te laten afhangen van de ontwikkeling van de PO-Raad.

De betrokken partijen (sociale partners en de overheid) hebben van meet af aan uitgesproken dat de totstandkoming van een krachtige, representatieve werkgeversorganisatie in het PO een belangrijke voorwaarde is om de stap naar volledige decentralisatie definitief te zetten. Het gaat hier dus niet om een eenzijdige voorwaarde die de overheid stelt. Belangrijk is dat de partijen die straks vorm en inhoud moeten geven aan de decentralisatie, vertrouwen hebben in elkaars positie. Daarbij hecht het kabinet er aan op te merken, dat alle partijen het doel van volledige decentralisatie steunen.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke onderwerpen moeten worden geregeld in het overlegprotocol en het decentralisatieconvenant, en of de overheid hierbij partij moet zijn. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen de regering specifiek in te gaan op het convenant en de protocollen tussen sectororganisatie voor het primair onderwijs en de werknemersorganisaties.

In het overlegprotocol zullen sociale partners, te weten de PO-Raad en de vakcentrales, afspraken maken over de regels en procedures met betrekking tot het overleg over de arbeidsvoorwaarden. De minister van OCW is in deze overeenkomst geen partij. Wel is de totstandkoming van een overlegprotocol tussen de PO-Raad en de vakcentrales een voorwaarde voor het kunnen sluiten van het decentralisatieconvenant. In het tripartiete convenant worden afspraken gemaakt die vooral betrekking hebben op de praktische invulling van het decentralisatieproces. Voorbeelden hiervan zijn het tijdstip van de inwerkingtreding, de informatievoorziening en de evaluatie van de decentralisatie. De decentralisatie in formele zin wordt verankerd in de onderwijswetgeving door middel van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vroegen al eerder naar de representativiteit van de nieuwe PO-Raad, waarvan het dekkingspercentage destijds relatief laag was. Deze leden hechten zeer aan het dekkingspercentage onder scholen gelet op het benodigde draagvlak, en vragen of de regering in dat licht kan aangeven hoeveel leden de PO-Raad op dit moment heeft en of zij nu dus wel representatiever is voor haar achterban. Ook de leden van de SP-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het inmiddels zit met de dekkingsgraad van de PO-Raad en of die al ligt op de gewenste 90% van de schoolbesturen of nog daaronder. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de PO-Raad in de ogen van de regering inmiddels een voldoende representatieve werkgeversorganisatie is. In de afgelopen periode is de aansluitingsgraad bij de PO-Raad sterk gestegen. Per 31 december 2010 zijn inmiddels 871 besturen aangesloten met 6562 scholen. Hierdoor bedraagt de aansluitingsgraad ongeveer 72% wat de besturen betreft. In aantal scholen uitgedrukt bedraagt het dekkingspercentage daarmee ruim 87%; uitgedrukt in personeel bedraagt het dekkingspercentage 86%. Daarbij is van belang dat de aansluiting ook een goede dwarsdoorsnede van de sector vertegenwoordigt. In dit kader is relevant dat de PO-raad de nodige voortgang boekt ten aanzien van de aansluiting van kleinere schoolbesturen. Door deze gunstige ontwikkelingen is de regering van mening dat de PO-Raad beschouwd kan worden als een sterke en representatieve werkgeversorganisatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoeveel ruimte er na volledige decentralisatie is voor beleid op schoolniveau. Sociale partners streven er – waar dat wenselijk en mogelijk is – naar om kaderstellende cao-afspraken te maken waarbij onderdelen daarvan

zonodig in modelregelingen kunnen worden uitgewerkt. Binnen de sector-CAO kan zo nadrukkelijk ruimte worden gereserveerd voor nadere invulling van CAO-afspraken op instellings- en bestuursniveau. De volledige decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden biedt werkgevers in het primair onderwijs zo optimaal de ruimte om een eigen, op de lokale situatie toegesneden, arbeidsmarkt- en personeelsbeleid te voeren.

Vervolgens vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering specifiek kan ingaan op de «checks and balances» en met name op het convenant en de protocollen tussen de sectororganisatie voor het primair onderwijs en de werknemersorganisaties.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat met de uitwerking die sociale partners en OCW aan de decentralisatie hebben gegeven, er voldoende «checks and balances» aanwezig zijn om na volledige decentralisatie de kwaliteit van het onderwijs (voorzieningsniveau) te waarborgen, waarbij kosten en opbrengsten in balans zijn. Deze «checks and balances» verwijzen naar de voorwaarden die het kabinet stelt aan de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden. Deze voorwaarden zijn opgenomen in het toetsingskader dat het kabinet opnieuw heeft vastgesteld naar aanleiding van een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) in 2003 naar decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming. Het rapport daarvan «Over Laten» is op 15 januari 2004 naar de Tweede Kamer gezonden, voorzien van een kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 2003/04, 29 417, nr. 1). Een voorbeeld van een dergelijke voorwaarde is dat de financier voortdurend inzicht moet hebben in het optimale proces. Kern van het onderwijsproces is de inzet van personeel. Wat betreft het primair onderwijs zijn hierover zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens beschikbaar. De kwantitatieve gegevens zijn beschikbaar via «Onderwijs in cijfers» van DUO, de uitvoeringsorganisatie van OCW, en de jaarverslagen van de instellingen. De kwalitatieve gegevens worden ontleend aan het inspectietoezicht.

Voorts willen de leden van de PvdA-fractie graag van de regering vernemen welke waarborgen er aanwezig zijn dat budgetten primair ten goede komen aan de arbeidsvoorwaarden van leraren.

Deze waarborgen moeten allereerst worden gevonden in de kracht van het gangbare stelsel in de Nederlandse arbeidsverhoudingen, waarbij de inhoud en vaststelling van arbeidsvoorwaarden in vrije onderhandelingen tussen sociale partners tot stand komen.

Kijkend naar de ervaringen van alle andere onderwijssectoren die het primair onderwijs zijn voorafgegaan bij een overstap naar een dergelijk stelsel, heeft het kabinet geen reden aan te nemen dat dit voor de sector van het primair onderwijs niet zou werken. Daarnaast kan de overheid wanneer nodig en op gepaste wijze ook zelf bijdragen aan dergelijke waarborgen.

De regering zegt te strijden tegen toenemende bureaucratie, een werk-drukvermeerdering en mogelijk tot schaalvergroting in het onderwijs. De leden van de SP-fractie vragen wat deze wet dan toevoegt.

De regering is van mening dat de volledige decentralisatie niet leidt tot toename van de bureaucratie, de werkdruk en schaalvergroting. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om in navolging van alle overige onderwijssectoren ook de arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs volledig te decentraliseren naar de schoolbesturen, die vervolgens de PO-Raad mandateren om namens hen cao-overleg te voeren over zowel de secundaire als de primaire arbeidsvoorwaarden. Hiermee worden sociale partners onder meer in staat gesteld om een afweging te maken tussen primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden; tot het in werking treden van dit wetsvoorstel kunnen zij die integrale afweging nog niet maken.

De regering wil centrale afspraken over primaire arbeidsvoorwaarden. Wat is dan het voordeel ten opzichte van de huidige situatie, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Met de volledige decentralisatie worden ook de afspraken over de primaire arbeidsvoorwaarden door sociale partners gemaakt. Dit betekent dat dan op één (decentrale) cao-tafel wordt onderhandeld over alle arbeidsvoorwaarden. Daarmee ontstaat niet alleen de ruimte om op decentraal niveau maatwerk te leveren op het gebied van de arbeidsvoorwaarden, maar ontstaat ook voor de sociale partners de mogelijkheid tot het maken van een integrale afweging tussen primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden.

Volgens de Onderwijsraad leidt decentralisatie van arbeidsvoorwaarden tot extra overhead. De leden van de SP-fractie vragen wat de regering doet om dit te voorkomen.

Het kabinet ziet geen verband tussen de decentralisatie en overhead. De verwachting is dat sociale partners in de afspraken die zij maken, evenals dat nu het geval is, voldoende oog zullen hebben voor uitvoerbaarheid en naleefbaarheid voor schoolbesturen. Dit laat overigens onverlet dat CAO-afspraken welbewust enige ruimte kunnen laten om bepaalde punten op het niveau van het bestuur of school (in onderling overleg tussen bevoegd gezag en personeel) nader in te kleuren. Dit maakt immers maatwerk mogelijk.

Hoe verhoudt deze extra opdracht voor de scholen zich tot de bezuinigingen op de middelen bestuur en management voor het primair onderwijs op de begroting voor 2010, zo vragen de leden van de SP-fractie. Kan de regering garanderen dat dit niet ten koste gaat van het primaire proces?

Er is geen sprake van een extra opdracht aan individuele schoolbesturen. Bij de volledige decentralisatie moet een onderscheid worden gemaakt tussen de beoogde partij waar de bevoegdheid formeel aan wordt overgedragen, zijnde de individuele schoolbesturen, en de partij die namens deze schoolbesturen het cao-overleg met de vakcentrales voert, de PO-Raad. Naar mijn oordeel is er dus geen sprake van dat de decentralisatie neerkomt op een extra opdracht aan individuele schoolbesturen, of scholen.

Een van de doelen van dit wetsvoorstel is meer ruimte voor maatwerk voor de schoolbesturen. De leden van de SP-fractie stellen dat dit vraagt om goed georganiseerd medezeggenschap in de scholen. Zij vragen hoe de regering de rol van de leraren in dit proces gaat versterken. Het kabinet onderschrijft de noodzaak van goed georganiseerde medezeggenschap in de scholen. Het ziet in het onderhavige wetsvoorstel echter geen noodzaak om op dit punt nieuw beleid te formuleren. Hierbij is relevant dat ook de decentralisatie in andere onderwijssectoren niet heeft geleid tot knelpunten ten aanzien van de medezeggenschap.

De leden van de SP-fractie constateren dat doordecentralisatie een prikkel kan zijn voor fusies. Zij vragen hoe de regering voorkomt dat dit inderdaad tot meer fusies gaat leiden. Sluit de regering uit dat scholen tot (bestuurlijke) fusie zullen moeten overgaan door dit wetsvoorstel, zo vragen deze leden. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat er een prikkel ontstaat voor kleinschalige scholen om te fuseren.

Het kabinet ziet niet in op welke wijze de voorgestelde decentralisatie zou kunnen leiden tot een prikkel voor fusies of hiertoe een argument zou kunnen vormen. Bij de voorgestelde decentralisatie speelt de bestuursomvang immers geen rol. De feitelijke onderhandelingen zullen plaatsvinden tussen de PO-Raad en de vakbonden. Zowel kleine als grote

schoolbesturen zullen onder dezelfde decentrale CAO vallen. Indien de voorgestelde decentralisatie in een individueel geval door besturen als hét argument voor een besturenfusie wordt aangedragen, dan zal dit in het kader van de instrumenten uit het wetsvoorstel fusietoets in het onderwijs (Kamerstukken, 32 040) kunnen worden gecorrigeerd.

Gaat de regering scholen, die hierdoor in de problemen komen, ondersteunen, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Zoals uit het antwoord op de voorgaande vraag blijkt, is er geen reden om te veronderstellen dat scholen door de stap naar volledige decentralisatie in de problemen komen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het juist is dat bestuurders in het primair onderwijs volgens de regering zijn aan te merken als werknemer en dus onder de CAO vallen waarover zij zelf zullen moeten onderhandelen. Zo ja, zal dit in de praktijk, volgens de regering, niet op problemen stuiten, zo vragen deze leden.

Met de inwerkingtreding van de wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur (Stb. 2010, 80), is geëxpliciteerd dat bestuurders met een arbeidsovereenkomst dan wel akte van aanstelling in een College van Bestuur (Raad van Toezichtmodel) tot het personeel behoren en daarmee onder de werking van het CAO-stelsel vallen. Dit betekent dat de arbeidsvoorwaarden van bestuurders tot stand komen in overleg en na instemming van de werknemersorganisaties. Aangezien in deze wet eveneens geregeld is dat de Raad van Toezicht de arbeidsvoorwaarden van bestuurders vaststelt, is het bijvoorbeeld denkbaar dat in de delegatie van werkgeverszijde in het cao-overleg ook één of meer vertegenwoordigers van raden van toezicht in het primair onderwijs worden opgenomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de PO-Raad in voldoende mate kleine en grote schoolbesturen vertegenwoordigt.

De aansluitingsgraad onder grote schoolbesturen (besturen met meer dan 15 scholen) bedraagt ca. 93% (per 31 december 2010). Bij kleine schoolbesturen (besturen met 5 of minder scholen) is deze ca. 62%. De PO-raad richt zich op dit moment, met instemming van de vakorganisaties en OCW, specifiek op de kleine schoolbesturen. Zoals hiervoor aangegeven, is daarbij sprake van een positieve ontwikkeling.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de gevolgen van voorliggend wetsvoorstel voor kleine schoolbesturen. Zijn zij ook voldoende in staat om aan de slag te gaan met de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden, en hoe wordt de positie van kleine schoolbesturen gewaarborgd in het decentralisatieconvenant?

Er zijn aan de voorgestelde decentralisatie geen specifieke gevolgen voor kleine schoolbesturen verbonden. De kleine schoolbesturen worden immers net als de grotere vertegenwoordigd door de PO-Raad, zodat er geen extra taken op schoolbesturen afkomen.

Daarnaast is van belang dat binnen de verenigingsstructuur van de PO-Raad schoolbesturen ongeacht hun omvang direct invloed hebben op de vaststelling van de inzet van het overleg en het beoordelen van het onderhandelingsresultaat. De PO-raad schenkt daarnaast specifiek aandacht aan het raadplegen van kleine schoolbesturen. Hiertoe zijn regionale netwerken van kleine schoolbesturen in het leven geroepen.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

Wat betekent de vermelde omissie nu precies voor scholen, bijvoorbeeld met betrekking tot hun budget, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Door deze wijziging wordt de WEC op het gebied van de systematiek van de regels voor het kunnen verzorgen van onderwijs in zintuiglijke en lichamelijke oefening weer in overeenstemming gebracht met de WPO. Ook het voldoen aan de VO-bekwaamheidseisen geeft de bevoegdheid tot het verzorgen van onderwijs in zintuiglijke en lichamelijke oefening in het derde tot en met achtste schooljaar van het speciaal onderwijs. Voor scholen betekent de voorgestelde wijziging dat de groep personen die bevoegd zijn tot het geven van dat onderwijs wordt uitgebreid. Dit heeft geen gevolgen voor het budget van scholen.

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de regering verwacht dat het onderhavige wetsvoorstel in werking kan treden. Daarnaast vragen zij of het denkbaar is dat dit moment later zal zijn dan 2010 in verband met de representativiteit van de PO-Raad.

De inwerkingtreding van de volledige decentralisatie is van meerdere factoren afhankelijk. Behalve de representativiteit van de PO-Raad, is dit bijvoorbeeld ook de totstandkoming van het eerdergenoemde decentralisatieconvenant. Zoals bekend is het onderhavige wetsvoorstel op 11 maart 2010 controversieel verklaard. Dit heeft tot gevolg gehad dat de voorbereiding van de volledige decentralisatie een vertraging heeft opgelopen. Het nieuwe kabinet is echter voornemens voortvarend aan de slag te gaan met de voortzetting van dit proces. De behandeling van het wetsvoorstel is hiervoor een belangrijke stap. Voordat een definitief besluit kan worden genomen over de inwerkingtreding, zal aan de gestelde randvoorwaarden, zoals de totstandkoming van het decentralisatieconvenant, moeten zijn voldaan. Het overleg over dit convenant is echter nog niet afgerond. Het is op dit moment daarom nog niet mogelijk om aan te geven op welke termijn de inwerkingtreding kan plaatsvinden.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
H. Zijlstra