

> Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media
De heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MR/bs/ATR0649/2019-U082

Uw referentie

Datum 4 juli 2019

Betreft Beëindiging Vervangingsfonds en hervorming Participatiefonds primair onderwijs

Geachte heer Slob,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 6 juni 2019 het wetsvoorstel ontvangen voor wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met a. de beëindiging (op termijn) van de verplichte aansluiting van schoolbesturen bij het Vervangingsfonds en b. de wijziging van de manier waarop de werkloosheidsuitkeringen worden verevend door het Participatiefonds. Het wetsvoorstel is voor internetconsultatie aangeboden van 11 april tot 13 mei 2019. De toelichting op het wetsvoorstel wordt mede gegeven namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van ATR is gebaseerd op de versie van 6 juni 2019.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Vervangingsfonds

Het Vervangingsfonds (Vf) voert de wettelijke taak uit om een waarborg te bieden aan schoolbesturen voor de kosten die zij maken voor vervanging van ziek onderwijspersoneel. De werkgevers in het primair onderwijs zijn hiervoor verplicht aangesloten bij het fonds. Vanaf 2013 kunnen schoolbesturen ervoor kiezen om volledig of gedeeltelijk eigenrisicodragers te worden voor de kosten van vervanging. Volgens de toelichting leidt de in 2013 in gang gezette ontwikkeling er uiteindelijk toe dat "de beleidsinhoudelijke en financiële basis" voor een levensvatbaar fonds met een wettelijke taak ontbreekt. In de toelichting bij het wetsvoorstel is verder onderbouwd waarom wordt vastgehouden aan

het voornemen de wettelijke taak van het Vf op termijn te beëindigen. Bijna 59% van de schoolbesturen met een vorm van 'eigenrisicodragerschap' (ERD) heeft bij benadering 79% van het onderwijsgevend personeel in dienst. De jaaromvang van de door het Vf toegekende vervangingsvergoedingen is inmiddels afgenomen van € 260 miljoen in 2014 naar € 84 miljoen in 2018. Het gemiddelde ziekteverzuim van de besturen die het eigenrisico dragen, lag in 2017 één procentpunt lager (5,7 % versus 6,7%). De ruim 41% van de (kleine) schoolbesturen die de kosten voor vervanging nog regulier declareert bij het fonds, wordt ondersteund en gestimuleerd in de transitieperiode naar de beëindiging van het Vf.

Participatiefonds (Pf)

Het Participatiefonds (Pf) heeft een wettelijke taak voor schoolbesturen om de kosten van werkloosheidsuitkeringen aan ex-werknemers te verevenen. De werkgevers zijn hiervoor wettelijk verplicht aangesloten bij het Pf. Samenhangend met deze wettelijke taak ondersteunt het Pf de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. De onderhavige wetswijziging beoogt de re-integratietask van het fonds explicieter te benoemen als een wettelijke taak, mede met het oog op de benodigde uitwisseling van gegevens met het UWV. Daarbij is afgesproken om de werking van het Pf "sterk te vereenvoudigen en te verbeteren". De keuze om het Pf te hervormen wordt onderbouwd in de toelichting bij het wetsvoorstel en uw brief aan de Tweede Kamer van 6 november 2018. Het aantal van ruim 9000 uitkeringsgerechtigden in het primair onderwijs is "te hoog" en mede vanwege het lerarentekort onwenselijk. U ondersteunt daarom de nieuwe aanpak van het Pf gebaseerd op een op maat gesneden re-integratietraject bij werkloosheid. Deze aanpak wordt onderstreept door het plan om op korte termijn 1000 leerkrachten, de zogenoemde "stille reserve", weer aan de slag te krijgen binnen het primair onderwijs.¹ Het Pf heeft ook een preventieve functie en kan schoolbesturen ondersteunen bij het voorkomen van werkloosheid. De schoolbesturen hebben wettelijk de taak werkloosheid te voorkomen en moeten zich daar aantoonbaar voor inspannen. Het geheel van maatregelen moet leiden tot meer stimulans voor goed werkgeverschap, minder werkloosheid in het primair onderwijs en een verlaging van de uitkeringskosten.

Het college constateert dat nut en noodzaak van de wetswijzigingen voor het Vf en Pf voldoende zijn onderbouwd en heeft op dit punt verder geen opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

Vervangingsfonds (Vf)

Met de wetwijziging voor het Vf wordt geregeld dat de verplichte aansluiting voor schoolbesturen bij het Vf uiteindelijk komt te vervallen. Hiermee wordt vastgehouden aan het voornemen de wettelijke taak van het Vf op termijn te beëindigen. Voor een meerderheid van de schoolbesturen is dit een minder belastend alternatief ten opzichte van de 'oude' situatie (voor 2013). Het onderzoeken van andere, eventueel minder belastende alternatieven is bij deze wetwijziging daarom niet aan de orde gesteld. Wat de beëindiging van het Vf uiteindelijk zal betekenen voor de overige schoolbesturen moet nog blijken

¹ <https://soundcloud.com/arieslob/slobcast-29-over-de-stille-reserve>

aan de hand van de monitoring. Het wordt voor mogelijk gehouden dat er een tijdelijk vangnet komt voor besturen die dat financieel nodig hebben.

Participatiefonds (Pf)

Volgens de toelichting is bij de modernisering van het Pf weloverwogen niet gekozen voor het mogelijk minder belastende systeem dat voor het voortgezet onderwijs wordt gebruikt. Bij dat systeem draagt het schoolbestuur standaard 25% van de werkloosheidskosten zelf en wordt 75% collectief verevend. Voor de hervorming van het Pf is gekozen voor een systeem waarbij 50% van de uitkeringskosten standaard wordt vergoed aan de schoolbesturen. Een vergoeding van maximaal 90% van de kosten is mogelijk, maar mede afhankelijk van onder andere de aantoonbare inspanningen van het schoolbestuur om een werknemer te begeleiden bij het vinden van ander werk. Hiermee wordt volgens de toelichting een financiële prikkel geïntroduceerd om met ontslag bedreigde werknemers preventief te ondersteunen en daarmee het ontstaan van werkloosheidskosten voor het collectief te voorkomen. Uit de toelichting blijkt verder niet waarop de aanname is gebaseerd dat de gekozen vergoedingssystematiek naar verwachting zal bijdragen aan het terugdringen van de werkloosheid in het primair onderwijs.

2.1 Het college adviseert nader toe te lichten waarom voor het primair onderwijs niet is gekozen voor het mogelijk minder belastende alternatief dat in het voortgezet onderwijs wordt gehanteerd voor de vergoeding van kosten voor werkloosheid.

De werkgevers in het onderwijs zijn wettelijk "eigenrisicodrager" voor de kosten van werkloosheid en zijn zelf verantwoordelijk voor de re-integratie van werkloze werknemers. Hiermee wordt afgeweken van de generieke werkwijze die geldt voor andere sectoren bij werkloosheid. Met de voorgestelde wetswijziging wordt de re-integratietask van het Participatiefonds "herbevestigd" vanuit de overtuiging dat het primair onderwijs als sector gebaat is bij een voortzetting van het fonds en een collectieve voorziening. Volgens de toelichting is het kabinet er ook geen voorstander van om aan schoolbesturen de mogelijkheid te bieden uit te kunnen treden bij het Pf, zoals sinds 2013 wel het geval is bij het Vf. De toelichting maakt echter niet duidelijk waarom niet is gekozen om het onderwijs aan te laten sluiten bij de generieke werkwijze bij werkloosheid van werknemers die geldt voor andere sectoren (en dat te bewerkstelligen door het eigen risico in het onderwijs af te schaffen). Het college beschouwt dit alternatief als mogelijk minder belastend vergeleken met het hervormen van het Pf.

2.2 Het college adviseert nader toe te lichten waarom is gekozen voor een sectorspecifieke aanpak en waarom niet is gekozen voor aansluiting bij de generieke aanpak die wordt gehanteerd voor andere sectoren bij de werkloosheid van werknemers.

3. Werkbaarheid

Vervangingsfonds (Vf)

Het college constateert dat in de toelichting bij het wetsvoorstel veel aandacht wordt geschonken aan de gevolgen van de wetswijzigingen en de werkbaarheid daarvan.

Voor de beëindiging van de wettelijke vereveningstaak van het Vf is geen streefdatum genoemd, omdat uit de monitoring gedurende de transitieperiode moet blijken op welk moment dat het beste kan gebeuren. “Flankerende maatregelen” moeten ervoor zorgen dat schoolbesturen goed voorbereid zijn. De wettelijke taak van het Vf wordt pas beëindigd als daarover overeenstemming is met de sociale partners.

Participatiefonds (Pf)

Het voorstel staat uitgebreid en op procesniveau stil bij de interventies die nodig zijn om de uitvoeringspraktijk te vereenvoudigen. Een belangrijk element is het reglement van het Pf dat momenteel “meer dan 100 verschillende indieningsgronden” bevat voor de verzoeken om vergoeding van de uitkeringskosten. In de nieuwe situatie zullen er nog zes indieningsgronden gelden. Ook de doorlooptijd van de afhandeling van een aanvraag door schoolbesturen voor vergoeding van kosten wordt ingekort door de verrekening van de uitkeringskosten anders te organiseren. Het wetsvoorstel voorziet verder in het schrappen van de huidige wettelijke herbenoemingsverplichting voor de schoolbesturen van de eigen uitkeringsgerechtigden (de zogenoemde herbenoemingsclausule). Bij alle vacatures moet een bestuur controleren of voorbij gegaan kan worden aan het herbenoemen van de eigen uitkeringsgerechtigden. Volgens de toelichting zorgt deze verplichting voor veel administratieve verplichtingen en controlelasten. Het Pf moet hiervoor in overleg met de sociale partners en het ministerie een alternatieve, minder belastende systematiek ontwikkelen.

Het voorstel heeft oog voor de werkbaarheid van de maatregelen voor het Pf en de schoolbesturen, maar het gaat niet in op de eventuele gevolgen voor de leerkrachten in het primair onderwijs. Aangezien het intensiveren van de re-integratietask een belangrijk onderdeel is van de hervorming van het Pf, krijgen leerkrachten met de gewijzigde aanpak te maken.

3.1 Het college adviseert inzichtelijk te maken wat de wetswijziging eventueel betekent voor de leerkrachten in het primair onderwijs in het geval van (dreigende) werkloosheid. ²

Het uitgangspunt is het hervormde Pf-systeem wettelijk niet eerder dan 1 augustus 2020 in te voeren, welbewust nadat de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren al van kracht is geworden. In het voorjaar van 2020 wordt beoordeeld of het Pf “organisatorisch en systeemtechnisch” gereed is voor de hervorming. Als blijkt dat het Pf nog niet klaar is met de aanpassingen, wordt de inwerkingtreding van de wetswijzigingen opgeschoven. Het feitelijke moment van inwerkingtreding wordt uiteindelijk met het Pf vastgesteld.

² Bijvoorbeeld aan de hand van een klantreis, zoals ook bij het UWV gebeurt.

De hervorming van het Pf wordt binnen 3 jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geëvalueerd. Uit de toelichting blijkt verder niet hoe en op welke gronden de hervorming van het Pf beoordeeld zal worden. Het is zodoende niet duidelijk wanneer de hervorming als succesvol kan worden beschouwd, in het bijzonder vanuit het perspectief van de schoolbesturen en de leerkrachten. In de uitvoeringspraktijk moet uiteindelijk blijken dat de hervorming daadwerkelijk heeft geleid tot de gewenste sterke vereenvoudiging van de werkprocessen.

3.2 Het college adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken op welke wijze de hervorming van het Pf geëvalueerd zal worden en welke uitgangspunten daarbij gaan gelden.

4. Gevolgen regeldruk

In de toelichting bij het wetsvoorstel is een regeldrukparagraaf opgenomen. Daarnaast heeft ATR het zogenoemde "OCW-stappenplan regeldruk" ontvangen dat aangeeft welke onderdelen van de wetswijziging naar verwachting zullen leiden tot vermindering of toename van de regeldruk voor met name de schoolbesturen. De beschrijvingen zijn vooral kwalitatief van aard. De kwantitatieve uitwerking is summier en betreft alleen administratieve lasten en niet de nalevingskosten. Er zijn, volgens de toelichting, geen gegevens voor handen om de beoogde vermindering van de regeldruk voor zowel het Vf als het Pf te kunnen kwantificeren. De lasten voor de schoolbesturen zijn nooit in kaart gebracht. Het college merkt hierover op dat een dergelijke nulmeting niet nodig is om ook kwantitatief een inschatting te kunnen geven van de gevolgen voor de regeldruk.

In de toelichting is aangegeven dat schoolbesturen sowieso een vergoeding krijgen van 50% van de uitkeringskosten, maar de vergoeding van maximaal 90% mede afhankelijk is van onder andere de aantoonbare inspanningen van het schoolbestuur om een werknemer te begeleiden bij het vinden van ander werk. Voor een goede beoordeling van de regeldruk is het noodzakelijk om te weten wat een schoolbestuur allemaal moet doen om voor de volledige vergoeding in aanmerking te komen.

Zowel in de toelichting bij het wetsvoorstel als in het stappenplan wordt alleen stilgestaan bij de gevolgen voor de fondsen zelf en de schoolbesturen. De leerkrachten komen niet in beeld.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk voor de schoolbesturen en de leerkrachten kwalitatief en kwantitatief volledig in beeld te brengen in de toelichting bij het wetsvoorstel conform de Rijksbrede systematiek.

4.2 Het college adviseert de kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen voor de regeldruk vanuit het perspectief van de schoolbesturen en de leerkrachten te betrekken bij de evaluatie van de hervorming van het Pf.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het wetsvoorstel niet indienen tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris