

Vergaderjaar 2019–2020

35 400

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met beëindiging van de verplichte aansluiting bij een rechtspersoon in verband met kosten van vervanging en in verband met wijziging van de wijze waarop de werkloosheidsuitkeringen worden verevend (beëindiging vervangingsfonds en modernisering participatiefonds)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het Vervangingsfonds (opgericht in 1992) en het Participatiefonds (opgericht in 1995) zijn privaatrechtelijke zelfstandige onafhankelijke bestuursorganen, met een lange staat van dienst.¹ Aanvankelijk voor primair en voortgezet onderwijs, maar sinds ruim 10 jaar alleen voor het primair onderwijs (po).²

Taken Vf

De *Stichting Vervangingsfonds & Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs (Vf)* voert de wettelijke taak uit om een waarborg te bieden aan schoolbesturen voor de kosten die scholen maken voor de vervanging van ziek onderwijspersoneel. De werkgevers in het po (schoolbesturen, centrale diensten en samenwerkingsverbanden passend onderwijs met eigen personeel) zijn hiervoor verplicht aangesloten bij het fonds en dragen premie af. Deze wordt periodiek, doorgaans met ingang van 1 januari van een kalenderjaar, vastgesteld door het Vf-bestuur.³ Sinds 2013 kunnen schoolbesturen ervoor kiezen om volledig eigenrisicodragers te worden voor de kosten van vervanging. Deze besturen betalen in het kader van de wettelijke Vf-taak dan alleen nog een kleine solidariteits-

¹ De besturen van beide fondsen zijn identiek qua samenstelling (personele unie). De fondsen worden bestuurd door vier personen op voordracht van de werknemersorganisaties (AOB, AVS, CNV-Onderwijs en FvOv) en vier personen op voordracht van de werkgeversorganisatie (PO-Raad). Gezamenlijk benoemen zij een onafhankelijke voorzitter. Het Vf- en Pf-bestuur worden ondersteund door het Vf-bureau, gevestigd te Rotterdam.

² Hieronder wordt ook het speciaal onderwijs verstaan.

³ De grondslag van de premie is het brutoloon + acht procent vakantietoeslag van het personeel in dienst van het betreffende schoolbestuur.

premie. Besturen kunnen er ook voor kiezen om gedeeltelijk eigenrisicodragers te worden. Daarvoor biedt het Vf een viertal financiële varianten aan met verschillende risicoprofielen en premiehoogtes. Ook is er een groep van schoolbesturen die de vervangingskosten nog op reguliere wijze declareren bij het fonds.⁴

Samenhangend met deze wettelijke waarborgtaak, voert het Vf ondersteunende, niet-wettelijke activiteiten uit om een bijdrage te leveren aan het beheersbaar houden van verzuim- en vervangingskosten voor schoolbesturen. Alle schoolbesturen in het po kunnen daarvoor gebruik maken van diensten van het Vf op het gebied van Arbo-, ziekteverzuim- en personeelsbeleid. Het gaat om diensten die vallen onder de zogenoemde bedrijfsgezondheidszorg primair onderwijs (BGZ). Dit vergt een aanpak op diverse niveaus: op het niveau van het bestuur, de school, het team en het individu. Voor deze ondersteuning betalen alle besturen een BGZ-premie aan het Vf.⁵

Dit wetsvoorstel heeft wat betreft het Vf alleen betrekking op de wettelijke waarborgtaak van het fonds.

Taken Pf

De *Stichting Participatiefonds (Pf)* voert eveneens een wettelijke waarborgtaak ten behoeve van schoolbesturen uit voor de kosten van werkloosheidsuitkeringen aan ex-werknemers, die werkgevers in het po als eigenrisicodragers in beginsel zelf dienen te betalen. Het gaat hierbij om de kosten in verband met uitkeringen ingevolge de Werkloosheidswet en de bovenwettelijke uitkeringen in het po en de daarmee samenhangende (premie)kosten.⁶ Ook hiervoor zijn genoemde werkgevers op basis van de wet verplicht aangesloten bij in dit geval het Pf.⁷ Zij betalen hiervoor eveneens premie aan het Pf.⁸

Samenhangend met de wettelijke waarborgtaak ondersteunt het Pf, mede op verzoek van de werkgevers- en werknemersorganisaties, vanaf de oprichting in 1995 de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Deze wetswijziging beoogt in lijn hiermee, de re-integratietaak van het fonds expliciet te benoemen als een wettelijke taak. Dit betreft zowel activiteiten gericht op het voorkomen dat een beroep moet worden gedaan op een werkloosheidsuitkering, als op activiteiten gericht op het weer aan het werk helpen van mensen met een werkloosheidsuitkering vanuit het po.

⁴ Ter illustratie: voor besturen die geheel eigenrisicodragers zijn voor de vervangingskosten is voor 2019 de Vf-premie in de vorm van een solidariteitsheffing vastgesteld op 0,07 procent. Voor de besturen die de vervangingskosten op reguliere wijze nog declareren bij het fonds is de premie in 2019 vastgesteld op 6,1 procent.

⁵ De hoogte van deze premie bedraagt 0,15 procent.

⁶ Voor een overzicht van de uitkeringen en samenhangende kosten zie verder onder Artikelsgewijze toelichting, Artikel I, onderdeel F.

⁷ Aan enkele tientallen schoolbesturen is in het verleden door de Minister van OCW ontheffing verleend van de verplichte aansluiting op grond van bezwaren van godsdienstige of levensbeschouwelijke aard. Daarnaast is er een groep van een kleine 80 schoolbesturen die sinds eind jaren negentig door het Pf voor onbepaalde tijd zijn aangemerkt als besturen met een zelfstandig wachtgeldbeleid. Dit betreft overwegend besturen uit het gereformeerd schoolonderwijs. Deze besturen vangen de risico's voor uitkeringskosten in eigen kring op door middel van de door hen opgerichte Stichting Beheersing Wachtgeldvolume Gereformeerd Schoolonderwijs (BWGS).

⁸ De grondslag voor de premie is, evenals bij het Vf, de brutoloon + acht procent vakantie-toeslag. In 2019 is de premie vastgesteld op vier procent. De hoogte van de premie fluctueert met de hoogte van de feitelijke en verwachte uitkeringskosten in het primair onderwijs. De (toenemende) krapte op de arbeidsmarkt voor po-personeel heeft een neerwaarts effect op de premiehoogte. Per 1 januari 2018 bedroeg deze 5,25 procent.

In de Kamerbrief van 6 november 2018 heeft de regering het toekomstbeeld voor beide fondsen uiteengezet.⁹ Het in de brief beschreven perspectief wordt onderschreven door de sociale partners in het po en het bestuur van de fondsen. De regering hecht eraan dat de thans bestuurlijk betrokken en verantwoordelijke partijen de voorgestelde veranderingen in de genoemde brief en het onderhavige wetsvoorstel ondersteunen. De inhoud van de Kamerbrief is de uitkomst van een proces dat in gang is gezet ter uitvoering van de afspraak over de fondsen in de onderwijsparagraaf van het regeerakkoord *Bruggen slaan* (2012) van het kabinet Rutte II. Deze afspraak hield in dat het Vf en het Pf worden gemoderniseerd, zodat goed werkgeverschap beter kan worden beloond. Het resultaat daarvan is dit wetsvoorstel waarvan de indiening in de brief is aangekondigd.

Voor het **Vf** komt de wetswijziging neer op het op termijn beëindigen van de wettelijke waarborgtaak: de verplichte aansluiting van werkgevers vervalt en de ministeriële aanwijzing van het Vf als rechtspersoon voor de uitvoering van deze taak wordt ingetrokken. Bij deze beëindiging wordt gebruik gemaakt van het door de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten opgestelde besliskader «Privatisering/Verzelfstandiging», zoals ook in 2015 aangegeven door mijn voorganger.¹⁰ Het Vf houdt daarmee op voort te bestaan als privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met een wettelijke opdracht. Dit is niet een op zichzelf staand doel maar de onvermijdelijke uitkomst van het vanaf 2013 door het bestuur van het Vf in gang gezette proces waarbij schoolbesturen en scholen zelf financieel en inhoudelijk verantwoordelijkheid kunnen nemen voor vervanging van zieke werknemers in combinatie met het beheersen van het ziekteverzuim. Vooruitlopend op de voltooiing van dit proces worden met dit wetsvoorstel de benodigde wijzigingen van de WPO en WEC alvast in gereedheid gebracht. Het precieze moment waarop het proces zodanig gevorderd is dat de wetswijziging van kracht wordt, wordt door de indiener van dit voorstel vastgesteld in overleg met sociale partners en het Vf-bestuur. Daarvoor dienen deze partijen gezamenlijk te constateren dat de besturen en scholen in het po – al dan niet via samenwerking – in staat zijn om zonder Vf te voorzien in de kosten van vervanging. Hiervoor zijn acht indicatoren vastgesteld die tezamen het «dashboard» vormen aan de hand waarvan wordt gekoerst richting de beëindiging van de wettelijke vereveningstaak van het Vf. De indicatoren voor beëindiging zijn:

1. de ontwikkeling en hoogte van het basispremiepercentage;
2. de kans op meer dan 10% overschot/ tekort in het fonds;
3. de ontwikkeling en hoogte van het aandeel overhead ten opzichte van de inkomsten uit de basispremie;
4. de ontwikkeling en omvang van het aandeel regulier declarerende besturen met financiële continuïteitsrisico's;
5. de ontwikkeling en hoogte van het ziekteverzuim;
6. de ontwikkeling van de vervangingsgraad;
7. de ontwikkeling van de omvang van het fonds in aantal besturen dat regulier declareert en de hoogte van de grondslag waar de basispremie op is gebaseerd;
8. de ontwikkeling en omvang van het aantal schoolbesturen dat opteert voor een financiële ERD-variant en daarbij behorende grondslag voor premieheffing.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 30 183, nr. 32.

¹⁰ Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 15 juli 2015 (TK, 2014–2015, 30 183, nr. 30).

Vanaf 2018 wordt de ontwikkeling van de indicatoren in samenhang gevolgd en gewogen in relatie tot het bepalen van het moment van beëindiging. Genoemde partijen hebben afgesproken om de indicatoren binnen twee jaar verder te concretiseren.

Voor het **Pf** legt dit wetsvoorstel de basis voor de door sociale partners, het fondsbestuur en de indiener gewenste hervorming van het fonds. Er komen meer prikkels voor schoolbesturen ter beheersing van lopende en nieuwe werkloosheidskosten. Daarnaast wordt het re-integratiebeleid van het Pf vernieuwd en als wettelijke taak in de WPO en WEC expliciet gemaakt. Er komt meer aandacht voor de rol van werkgevers en het Pf in de fase voorafgaande aan een mogelijk ontslag. Eenmaal in een uitkering worden uitkeringsgerechtigden via een op-maat-benadering intensiever begeleid bij terugkeer naar een baan, binnen of buiten het onderwijs. In tegenstelling tot het Vf, blijft het Pf als privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met onder andere een wettelijke waarborg- en re-integratietask bestaan. De handhaving van de privaatrechtelijke zbo-status is nodig in verband met de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming en de invoering van lumpsumbekostiging. De Minister stelt zich in dit kader terughoudend op en laat de verantwoordelijkheden voor personeelsbeleid en -voorziening en werkloosheidsrisico's aan de sector. Om de werkgevers in de sector aan algemeen verbindende voorschriften te kunnen houden is daarnaast openbaar gezag vereist, waardoor de zbo-status nodig blijft. De Minister heeft een beperkte rol die zich op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's) concentreert op toezicht op het Pf als privaatrechtelijk zbo.

Gezien de verschillen in taken en perspectief van de fondsen worden de aanleiding en inhoud van de wetswijziging ten aanzien van het Vf en het Pf hierna afzonderlijk toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

2. Het Vervangingsfonds

Aanleiding wetswijziging

Na de invoering van de lumpsum in 2006 stelden steeds meer besturen en scholen in het po de verplichte aansluiting bij, en premieafdracht aan het Vf ter discussie. Meest gehoorde motief daarbij was de wens om los te komen van de beknellende en uitvoeringsintensieve voorschriften en regels uit het Vf-reglement. Dit vaak in combinatie met de constatering van betrokken besturen dat meer premie werd betaald dan vergoedingen van het fonds werden ontvangen. Hierop inspeland heeft het bestuur van het Vf in 2013 een belangrijke stap gezet door besturen in het po jaarlijks de mogelijkheid te geven om te kiezen voor een vorm van eigenrisicodragerschap (ERD-schap). Dat houdt in dat schoolbesturen de vervangingsrisico's volledig zelf dragen. De kosten worden dan niet meer bij het Vf gedeclareerd. Indien voor ERD-schap wordt gekozen betaalt het bestuur voor de nog voorgeschreven wettelijk verplichte aansluiting bij wijze van premie een (bescheiden) solidariteitsheffing. Voor besturen die de stap naar volledig ERD-schap nog niet kunnen of willen zetten is er ook de mogelijkheid om te kiezen uit één van vier financiële ERD-varianten. Met een variant kan een bestuur de kosten van vervangingen gedeeltelijk laten afdekken door het Vf. De twee beschikbare wachtdagen-varianten bieden risicoafdekking voor individuele vervangingen. Met twee stoplossvarianten kunnen uitschieters in de totale vervangingskosten worden afgedekt.

Aanvankelijk stelde het Vf enkele (financiële) voorwaarden om als schoolbestuur voor ERD-schap of een financiële variant te kunnen kiezen. In 2017 zijn de voorwaarden versoepeld, zodat op dit moment materieel ieder bestuur hiervoor na instemming van de medezeggenschap kan kiezen. De ontwikkeling in de periode 2013–2019 laat zien dat een groeiend aantal schoolbesturen kiest voor een vorm van ERD. Per 1 januari 2019 is de stand van zaken dat:

- ruim 52 procent van de bij het Vf aangesloten schoolbesturen inmiddels heeft gekozen voor een volledig ERD-schap, ongeveer 6,5 procent voor een financiële ERD-variant en ruim 41 procent declareert de kosten van vervanging nog regulier. De in totaal bijna 59 procent van de besturen met een ERD-vorm hebben ongeveer 79 procent van het onderwijsgevende personeel in dienst;
- de jaaromvang van de door het Vf toegekende vervangingsvergoedingen is afgenomen van € 260 miljoen in 2014 naar € 84 miljoen in 2018;
- het gemiddelde ziekteverzuim van de besturen die hebben geopteerd voor een ERD-vorm in 2017 één procentpunt lager ligt dan bij de besturen die nog volledig zijn aangesloten bij het Vf (5,7 procent versus 6,7 procent).

In het licht van deze ontwikkeling hebben sociale partners en de indiener gezamenlijk vastgesteld dat de sector aankeert op een toekomst zonder Vf. De in 2013 in gang gezette ontwikkeling is onomkeerbaar en leidt er uiteindelijk toe dat het aan een beleidsinhoudelijke en financiële basis voor een levensvatbaar fonds met een wettelijke vereveningstaak ontbreekt. Niet als doel op zich, maar als gevolg van een gezamenlijk streven van de sociale partners, het Vf en de indiener van dit wetsvoorstel naar een situatie waarbij schoolbesturen in het po de kosten van vervanging zelf dragen. De transitie hier naartoe is volop gaande.

Flankerende maatregelen

Om deze transitie in goede banen te leiden, zijn en worden er op basis van afspraken met sociale partners en het Vf-bestuur, een aantal flankerende maatregelen getroffen. Hiermee wordt het scholenveld ondersteund en gestimuleerd de overgang op een verantwoorde, zorgvuldige en beheersbare wijze te realiseren.

Deze maatregelen betreffen:

- a. duurzaam ERD-schap;
- b. aanpak hoog ziekteverzuim;
- c. tijdelijk vangnet als mogelijkheid.

Ad a: ERD-schap

Het Vf blijft schoolbesturen stimuleren en ondersteunen in de ontwikkeling naar volledig ERD-schap. De regioadviseurs van het Vf staan schoolbesturen hierbij met raad en daad bij. Schoolbesturen die nu nog regulier declareren bij het fonds, worden ondersteund bij het maken van de keuze voor ERD en waar nodig bij het op orde brengen van de condities om deze stap te zetten. Het voeren van een actief en adequaat HRM-beleid is daarbij van belang om bijvoorbeeld het ziekteverzuim en daarmee de vervangingsbehoefte beheersbaar te houden. Hierbij is specifiek aandacht voor de positie van de groep van overwegend kleinere schoolbesturen die nu nog regulier declareren bij het Vf. Dit geldt ook voor de schoolbesturen uit deze groep met een over het algemeen laag ziekteverzuim. Zij kunnen immers door een langdurig onvoorzien ziektegeval plotseling geconfronteerd worden met verhoudingsgewijs hoge vervangingskosten. Ook deze besturen mogen niet in de problemen komen na de beëindiging van het fonds. Zij zullen desgevraagd worden

begeleid en geadviseerd hoe zij zich het beste tegen toekomstige vervangingsrisico's kunnen indekken. Deze ondersteuning wordt geboden en gevolgd tot aan het moment waarop de vereveningstaak van het Vf wordt beëindigd.

Ad b: Ziekteverzuim

De organisatorische en financiële risico's van vervanging hangen, afgezien van het aanbod aan invalkrachten, direct samen met de hoogte van het ziekteverzuim in het po. Uit de jaarlijkse rapportages over de ontwikkeling van het ziekteverzuim is bekend dat de hoogte van het verzuim sterk kan verschillen tussen besturen en tussen scholen. Voor een deel is het verloop en de hoogte van het verzuim op school- en bestuursniveau nauwelijks of niet te beïnvloeden. Een bekend voorbeeld hiervan zijn de griep epidemieën 2018 en 2019 die in combinatie met het groeiende tekort aan invalkrachten, scholen en besturen veel hoofdbreken hebben bezorgd.

Er zijn ook vormen van (regelmatig) ziekteverzuim die wel voor een belangrijk deel beïnvloedbaar zijn door een actief verzuimbeleid op school- en bestuursniveau. Er zijn genoeg voorbeelden en mogelijkheden om aan deze vormen van beïnvloedbaar verzuim via een weloverwogen en beproefde preventieaanpak op school- en bestuursniveau wat te doen. Het Vf heeft via het Plan V(erzuim) hier in de periode 2015–2017 samen met een groep van schoolbesturen met een hoog tot zeer hoog ziekteverzuim, ervaring mee opgedaan. Met als resultaat dat het ziekteverzuim bij deze besturen binnen twee schooljaren daalde van gemiddeld 8,8 procent naar 7,0 procent. Het terugdringen van de omvang van het verzuim is ook een effectieve maatregel in de strijd tegen het tekort aan leerkrachten in het algemeen en aan invalkrachten in het bijzonder.

Hierop voortbordurend is het Vf medio 2018 gestart met het project *Plan V(erzuim)+*. Hierbij is de eerder beproefde aanpak verbreed en geïntensiveerd naar een ondersteuningsaanbod voor alle schoolbesturen met een aanhoudend hoog tot zeer hoog gemiddeld jaarlijks ziekteverzuim (>6%). Hiervoor worden via het netwerk van regioadviseurs in totaal 333 schoolbesturen actief benaderd met de vraag of het betreffende bestuur behoefte heeft aan ondersteuning op het gebied van verzuimpreventie. Doel is om het ziekteverzuim in het po structureel en duurzaam te verlagen. De aanpak richt zich op oorzaken van het verzuim bij de bron, waardoor schoolbesturen en scholen in de nabije toekomst op eigen kracht in staat zijn een gezonde organisatie te onderhouden. Besturen kunnen los van hun status als ERD'er of niet-ERD'er een beroep doen op de ondersteuning. De kosten daarvan worden gedekt uit de eerder genoemde premie voor BGZ-diensten die alle schoolbesturen, ongeacht hun ERD-status, afdragen aan het Vf (in 2019: 0,15 procent). Deze inzet is complementair aan het streven om via de weg van het werkdrukakkoord, de werkdruk in het po te verminderen.

De inzet is de geïntensiveerde ondersteuning via een regionale aanpak op maat onder de vlag van het Vf voort te zetten zolang daar behoefte aan is en de resultaten daartoe aanleiding geven. Hierover wordt periodiek door het bestuur van het Vf een besluit genomen. Na de beëindiging van de wettelijke vereveningstaak van het Vf is het aan de sociale partners of deze diensten en andere BGZ-diensten van het Vf op stelselniveau behouden blijven. In navolging van bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs kunnen bij cao (meerjarige) afspraken worden gemaakt over een eventuele afdracht van schoolbesturen voor deze diensten, alsmede over de wijze waarop dat wordt georganiseerd.

Ad c: Tijdelijk vangnet

Voor de schoolbesturen, die vóór het uiteindelijke moment van beëindiging hebben gekozen voor ERD-schap, verandert er niet veel wanneer de vereveningstaak van het Vf ophoudt. Maar er is dan mogelijk nog een groep schoolbesturen die tot op het laatste moment de vervangingskosten regulier declareert bij het fonds. Het declaratiegedrag en risicoprofiel van de regulier declarerende besturen wordt vanaf 2016 systematisch in kaart gebracht en gevolgd als element van het hiervoor genoemde dashboard. Dit geeft informatie om schoolbesturen gericht te ondersteunen op weg naar een situatie zonder Vf want dat is immers de inzet van alle betrokken partijen.

Tevens geeft het inzicht in de potentiële groep van schoolbesturen waarvoor kan worden overwogen een tijdelijk vangnet in te richten nadat het Vf is beëindigd. Ook hier is de inzet dat het uiteindelijk om een kleine tot zeer kleine groep van besturen gaat. Het gaat dan om besturen, die ondanks het flankerend beleid, buiten hun toedoen toch tijdelijk een flinke financiële veer moeten laten als het Vf ophoudt. En wel zodanig dat hierdoor de voortgang van het onderwijs op de scholen van die besturen aantoonbaar inhoudelijk en financieel in het geding komt.

De noodzaak, wenselijkheid en precieze vormgeving van een tijdelijk vangnet kan niet eerder worden beoordeeld dan nadat alle betrokken partijen op basis van het genoemde dashboard tot de slotsom zijn gekomen dat een concreet tijdstip voor de Vf-beëindiging kan worden vastgesteld. Dan kan ook worden vastgesteld of er een tijdelijk arrangement moet komen voor kwetsbare besturen die tot aan het moment van beëindiging de vervangingskosten regulier declareerden bij het Vf. De regering drukt hiermee uit dat het aspect van die groep van schoolbesturen welke mogelijk uiteindelijk grote nadelige gevolgen ondervindt van het schrappen van de verplichte aansluiting, een specifiek aandachtspunt is. Zonder goed inzicht in de mogelijke omvang van deze groep en de factoren die daarbij een rol spelen, is het echter ondoenlijk en in hoge mate speculatief nu al uit te werken hoe het tijdelijk vangnet eruit komt te zien. Nog afgezien van eventueel ongewenst strategisch gedrag die dat in de hand kan werken.

Mocht dit aan de orde zijn dan overweegt de regering hiervoor tijdelijk de bestaande voorziening open te stellen inzake de bijzondere bekostiging van personeelskosten vanwege bijzondere omstandigheden in de WPO en WEC (zie bijvoorbeeld artikel 123 WPO), mits hiervoor voldoende budgettaire middelen beschikbaar kunnen worden gesteld. Met betrokken partijen zal dan worden overlegd over de voorwaarden waaronder aanspraak op deze voorziening kan worden gemaakt als direct gevolg van de beëindiging van het Vf. De regeling zal in de ontwerpfase uiteraard worden voorgelegd aan onder andere de Algemene Rekenkamer (AR). De AR is overigens bevoegd om de uitvoering van de regeling krachtens een wettelijke bepaling te controleren. Ook zal de Tweede Kamer worden betrokken om zich te kunnen uitspreken voordat het tijdelijk vangnet van kracht wordt. Dit alles is ook aan de orde indien de conclusie luidt dat er volgens partijen geen noodzaak is voor de inrichting van een vangnet.

Inwerkingtreding

Zoals hiervoor is aangegeven wordt het moment van feitelijke beëindiging van het Vf in overleg tussen alle betrokken partijen vastgesteld aan de hand van een samenhangende beoordeling van de ontwikkeling van de acht indicatoren van het daarvoor ontwikkelde dashboard. Dit wetsvoorstel sorteert voor op dit moment. Het precieze moment van

inwerkingtreding is echter afhankelijk van de gezamenlijke conclusie van partijen dat het Vf kan worden stopgezet. Met ingang van 2019, wordt jaarlijks rond de vaststelling van het jaarverslag en jaarrekening (april/mei) en rond de vaststelling van de begroting van het Vf (september/oktober) door partijen gezamenlijk de balans opgemaakt. Daarbij is de insteek dat bij een constatering dat het po klaar is om verder te gaan zonder Vf, de daadwerkelijke inwerkingtreding met ingang van het jaar t+1 plaatsvindt. Hiermee is er dus ruim een jaar de tijd om de beëindiging van de vereveningstaak zorgvuldig af te wikkelen, zowel in sociaal, inhoudelijk, financieel als in communicatief opzicht. Zoals hiervoor aangegeven zal dan ook tijdig duidelijkheid kunnen worden geboden over de eventuele inrichting van een tijdelijk vangnet.

3. Het Participatiefonds

Aanleiding wetswijziging Pf

Het Pf verevent voor aangesloten schoolbesturen de kosten in verband met wettelijke en bovenwettelijke werkloosheidsuitkeringen.¹¹ Dit betreft de kosten van de uitkeringsfacturen van UWV en de bovenwettelijke uitvoerder en alle bijkomende kosten zoals bijvoorbeeld pensioenpremies over de uitkeringen. Voor deze uitkeringskosten dient een bestuur bij het Pf een vergoedingsverzoek in. Op basis van de voorschriften uit het Pf-reglement wordt dan een zogenoemde instroomtoets uitgevoerd om te kijken of het ontslag onvermijdbaar was. Bij een positieve uitkomst (thans in circa 95 procent van de gevallen) neemt het fonds de uitkeringskosten over. Bij een negatieve uitkomst komen de kosten voor rekening van het betreffende bestuur. De kosten worden dan, op aangeven van het Pf, door DUO verrekend en ingehouden op de lumpsumbekostiging van het bestuur.

De huidige systematiek oogt vrij overzichtelijk maar is in de loop der jaren steeds complexer geworden. Zo is het verschil tussen vermijdbaar en onvermijdbaar ontslag minder duidelijk geworden en kent het reglement van het Pf momenteel niet minder dan 131 aan de hand van de cao PO uitgewerkte gronden op basis waarvan een bestuur een vergoedingsverzoek kan indienen. De uitkomst van de instroomtoets is door de toegenomen complexiteit steeds minder voorspelbaar voor de schoolbesturen. Door de grotere complexiteit is het steeds lastiger geworden om de (on)vermijdbaarheid van een ontslag te kunnen toetsen. Daardoor neemt het risico toe dat uitkeringskosten die door individuele schoolbesturen worden veroorzaakt, ten onrechte worden afgewenteld op het collectief. Een gezamenlijke werkgroep bestaande uit sociale partners en vertegenwoordigers van het Pf-bestuur en -bureau heeft een voorstel uitgewerkt om de werking van het Pf sterk te vereenvoudigen en te verbeteren. Dit voorstel is overgenomen door het bestuur van het Pf. In de genoemde Kamerbrief van 6 november 2018 zijn de hoofdlijnen van het voorstel beschreven. Daarbij is aangegeven dat de regering dit voorstel steunt. Het voorstel vormt ook de basis van het onderhavige wetsvoorstel wat betreft de hervorming van het Pf.

Verder wordt in de Kamerbrief ingegaan op de vernieuwing en intensivering van het re-integratiebeleid van het Pf. Centraal hierin staat de ambitie om uitkeringsgerechtigden die via een werkloosheidsuitkering van het UWV en/of een bovenwettelijke uitkering van WWplus bij het Pf

¹¹ Met aangesloten schoolbesturen worden in deze toelichting bedoeld de rijksbekostigde werkgevers in het po met personeel in dienst die zijn aangesloten bij het Pf (bevoegde gezagsorganen van scholen, samenwerkingsverbanden passend onderwijs en centrale diensten).

bekend zijn geworden, door middel van een actieve begeleiding-op-maat, weer snel en duurzaam aan het werk te krijgen. Daaraan voorafgaand worden ook de activiteiten van het fonds geïntensiveerd om te voorkomen dat onderwijspersoneel instroomt in een uitkering. Onderhavig wetsvoorstel legt daarmee de basis voor dit vernieuwde beleid ten aanzien van re-integratie.

Kern van de wetwijziging

Net als in andere sectoren in de semipublieke sector zijn de werkgevers in het po in beginsel eigenrisicodragers voor werkloosheidskosten. Maar een vorm van wettelijke, collectieve verevening en re-integratievoorziening blijven wenselijk voor het po. Dit past bij het karakter van het po als een sector met grote onderlinge verschillen in onder andere bestuursgrootte, bestuurskracht en risicodragend vermogen. Daarom wordt er met dit wetsvoorstel – in lijn met hetgeen sociale partners voorstellen – voor gekozen om het Pf als zbo met een collectieve verevenings- en re-integratietaak voor de sector te behouden en te hervormen.

Dit wetsvoorstel verschaft de basis voor deze hervorming, waarbij de voorschriften van het Pf sterk worden vereenvoudigd. Resultaat daarvan is straks een afgeslankt reglement met een sterkere financiële prikkel ter beperking van instroom in een uitkering. Zo wordt het aantal vergoedingsgronden teruggebracht: van de eerder genoemde 131 gronden naar acht categorieën.

Schoolbesturen worden via heffing door het Pf van een eigen bijdrage in de basis verantwoordelijk voor een deel van de werkloosheidskosten die ontstaan uit een ontslag na inwerkingtreding van de hervorming. Het overige deel komt ten laste van de collectiviteit van het fonds. De vergoeding ten laste van het fonds kan op verzoek van het schoolbestuur in bepaalde gevallen worden verhoogd. Bij toekenning door het Pf wordt hierdoor de eigen bijdrage van het bestuur verlaagd.¹²

Deze gevallen betreffen onder meer:

- een ontslag op bedrijfseconomische gronden positief getoetst door het UWV, het Pf neemt deze uitkomst over;
- een ontslag op basis van een uitspraak van de kantonrechter, die het Pf eveneens overneemt;
- een vaststellingsovereenkomst waarin een arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden van werkgever en werknemer wordt ontbonden wegens bedrijfseconomische redenen, positief getoetst door het Pf. In dit geval voert het Pf zelf een van de UWV-toets afgeleide toets uit;
- het niet verlengen van een tijdelijk contract wegens vervanging.

Schoolbesturen dienen in het genoemde verzoek ook aan te tonen zich voldoende te hebben ingespannen om de betreffende werknemer voorafgaand aan ontslag te ondersteunen bij het zoeken naar werk buiten de eigen organisatie. Deze ondersteuning is gericht op het voorkomen van

¹² Het Pf stelt uiteindelijk de hoogte van de eigen bijdrage en de daarbij behorende voorwaarden en voorschriften vast. In het voorstel inzake de modernisering van het Pf wordt uitgegaan van een eigen bijdrage van het betrokken schoolbestuur van 50 procent. In voorkomende gevallen kan deze bijdrage worden teruggebracht. Het voorstel gaat voor die verlaging uit van een eigen bijdrage van 10%. In dit geval komt 90 procent van de uitkering ten laste van het fonds. Alles wijst erop dat deze percentages worden gehanteerd bij de invoering van de hervorming. Het is echter de bevoegdheid van het fonds om op basis van evaluatie de percentages al dan niet in de toekomst te wijzigen. Overigens dienen de percentages uiteindelijk wel te worden goedgekeurd door de verantwoordelijke bewindspersoon van OCW op basis van de Kaderwet zbo's.

werkloosheid. Indien het Pf vaststelt dat dit in voldoende mate is aangetoond, dan wordt de vergoeding ten laste van het collectieve fonds verhoogd. Hiermee wordt dus een financiële prikkel geïntroduceerd om met ontslag bedreigde werknemers te ondersteunen bij het zoeken naar ander werk en daarmee het ontstaan van werkloosheidskosten voor het collectief te voorkomen.

Daarnaast is er een categorie ontslaggronden waarvan de (on)vermijdbaarheid niet kan worden aangetoond en/of niet toetsbaar is, zoals vaststellingsovereenkomsten anders dan op economische gronden. De Pf-vergoeding van de hieruit voortkomende uitkeringskosten kan niet worden verhoogd. Dit geldt ook voor de beëindiging van tijdelijke dienstverbanden anders dan voor vervanging. Hiermee wordt ook de totstandkoming van vaste contracten gestimuleerd. De eigen bestuursbijdrage blijft ook ongewijzigd indien een bestuur geen vergoedingsverzoek indient bij het Pf. Het Pf brengt de eigen bijdragen zelf bij het schoolbestuur in rekening. De verrekeringen verlopen straks niet meer via inhouding op de lumpsumbekostiging door DUO. Hiermee krijgen schoolbesturen een beter zicht op de kosten die ontstaan als gevolg van een ontslag.

De hervorming annex modernisering leidt tot een betere balans bij de toerekening van uitkeringskosten tussen het individuele schoolbestuur en het collectief van het fonds. Het doet beter recht aan de inspanningen van schoolbesturen die – mede door een goed HRM-beleid – uitkeringskosten weten te voorkomen of te beperken. Daarbij heeft een werkgever het zelf in de hand om door goed werkgeverschap een hogere vergoeding van het fonds te krijgen. Ook is van belang dat het reglement van het fonds wordt afgeslankt waardoor de administratieve lasten voor schoolbesturen verminderen. De administratieve lasten zullen ook verminderen doordat het Pf een toets door UWV of de (kanton)rechter over het ontslag niet zelf nog een keer gaat doen.

De wetswijziging wordt ook benut om een aantal in de jaren negentig vastgelegde bepalingen voor het Pf te herzien en waar nodig aan te vullen. Zo is het gewenst om in de WPO en WEC de bestaande praktijk vast te leggen dat het Pf de door de uitkeringsinstanties UWV en WWplus bij schoolbesturen in het po in rekening gebrachte wettelijke en bovenwettelijke uitkeringskosten namens deze besturen voldoet en daarmee voorschiet. Het Pf verrekent vervolgens zelf (een deel van) deze kosten met de schoolbesturen.

Daarnaast wordt met het wetsvoorstel de praktijk herbevestigd dat het Pf een re-integratietraject heeft, zowel in preventieve als curatieve zin. Preventief in de zin dat het Pf schoolbesturen ondersteunt in hun beleid ter voorkoming van werkloosheid en kan adviseren over van-werk-naar-werk-trajecten. Curatief door actief de re-integratie van werklozen uit het po uit te voeren. Dit geeft het Pf ook de wettelijke legitimering tot het voeren van een actief beleid ter zake. Als onderdeel van de modernisering heeft het Pf het re-integratiebeleid opnieuw vormgegeven. Hiertoe is vanaf het schooljaar 2018/2019 gestart met het plan *1000 leerkrachten aan de slag*.¹³ Dit plan gaat uit van een actieve op-maat-benadering van uitkeringsgerechtigden en is de basis voor het vernieuwde re-integratiebeleid. Dit is ook toegelicht in de Kamerbrief van 6 november 2018. Uitgangspunt van het plan is dat uitkeringsgerechtigden in het po actief worden begeleid bij terugkeer naar een baan, binnen of buiten het

¹³ In de titel van het plan wordt gesproken van leerkrachten, maar het plan is gericht op gewezen onderwijspersoneel met een werkloosheidsuitkering. Het gaat dus niet alleen om leerkrachten, maar bijvoorbeeld ook om onderwijsondersteunend personeel en schoolleiders.

onderwijs.¹⁴ Voorheen werd gewerkt met een programma dat bestond uit vijf verplichte fases: een voorlichtingsbijeenkomst, een gesprek met een re-integratieadviseur, deelname aan re-integratieactiviteiten zoals sollicitatietraining, een vervolgesprek met een re-integratieadviseur en ten slotte weer deelname aan re-integratieactiviteiten. Deze fases moesten worden doorlopen en daarna werd de uitkeringsgerechtigde «los gelaten», ook indien er geen sprake was van een daadwerkelijke terugkeer naar de arbeidsmarkt. Deze aanpak wordt hervormd naar een actieve en persoonsgerichte benadering die beter aansluit bij de mogelijkheden en behoeften van het individu. Dus vraaggerichter maatwerk in plaats van een generieke aanbodgerichte benadering die tot voor kort gebruikelijk was. Als eerste stap wordt een arbeidsmarktkansentest gedaan. Afhankelijk van de mate van bemiddelbaarheid naar een nieuwe baan die uit deze test naar voren komt, wordt ingezet op re-integratieactiviteiten of directe bemiddeling bij het vinden van werk. Iedere uitkeringsgerechtigde krijgt daarbij ondersteuning van een casemanager. De ondersteuning stopt in de regel pas als er geen sprake meer is van een werkloosheidsuitkering.

Door de re-integratietoelating een wettelijke basis te geven wordt het publieke karakter van deze taak bevestigd. Dit is niet alleen van belang voor het Pf zelf maar ook voor een instantie als het UWV. Genoemde wettelijke basis is nodig voor UWV om ook in de toekomst (persoons)gegevens over uitkeringsgerechtigden te kunnen blijven verstrekken aan het Pf ter uitvoering van de curatieve re-integratietoelating. Het betreft hier dezelfde gegevens waarop de werkgevers in het po een beroep kunnen doen in het kader van hun taak voortvloeiend uit artikel 72a, onder a, van de Werkloosheidswet. Daartoe is in onderhavige wetwijziging bepaald dat het Pf als wettelijke taak namens alle schoolbesturen in het po administratie voert met betrekking tot de werkloosheidsuitkeringen, zowel WW als bovenwettelijke. De uitkeringsinstanties verstrekken hiermee aan het Pf dezelfde gegevens als waar individuele werkgevers in het po een beroep op kunnen doen. Artikel 5.9, eerste lid, onderdelen a en b, van het Besluit SUWI, waarin de gegevensverstrekking door het UWV aan het Pf en Vf nader is geregeld, zal worden aangepast aan het nieuwe wettelijke regime. Dat geldt ook voor artikel 5.17, tweede lid, van het Besluit SUWI, waarin de gegevensverstrekking door UWV aan het Pf met betrekking tot artikel 72a van de Werkloosheidswet wordt geregeld.

Inwerkingtreding

Het streven is de modernisering van het Pf per 1 januari 2021 in te voeren. Daar zijn alle voorbereidingen op gericht en dit zou dan ook de datum van inwerkingtreding van dit onderdeel van het wetsvoorstel zijn. Dit geeft het fonds de gelegenheid om de forse veranderingen qua eigen regelgeving en aanpassingen van het eigen systeem door te voeren, alsmede de uitvoering Europees aan te besteden. Op het genoemde tijdstip is ook de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren van kracht, waardoor het private arbeidsrecht ook gaat gelden voor alle werknemers in het openbaar onderwijs. Dit betekent dat de rechtspositie en ontslagroutes van werknemers in het openbaar onderwijs dan gelijk zijn aan die van werknemers in het bijzonder onderwijs. Dit is essentieel om de modernisering daadwerkelijk te kunnen doorvoeren.

Het definitieve moment van inwerkingtreding wordt in nauw overleg met het Pf vastgesteld. Hiervoor is van belang dat is vastgesteld dat het fonds inhoudelijk, organisatorisch en systeemtechnisch gereed is voor invoering van de modernisering. Verwacht wordt dat hierover in het voorjaar van

¹⁴ Hiernaast geldt ook gewoon de sollicitatieplicht van het UWV.

2020 duidelijkheid bestaat. Mocht onverhoopt nog niet alles voldoende gereed zijn dan schuift de inwerkingtreding in de tijd op.

4. Toezicht en handhaving

De wettelijke taak van het **Vf** vervalt en dus ook de aanwijzing door de Minister van het Vf als rechtspersoon belast met deze taak. Daarmee vervalt bij de inwerkingtreding van de onderdelen voor Vf ook de status van privaatrechtelijke zbo. De toezichtstaak op het Vf door OCW komt dus te vervallen. Deze houdt op na de goedkeuring van het laatste door het Vf in te dienen jaarverslag.

Voor het **Pf** blijft de toezichtstaak van OCW op basis van de Kaderwet zbo's gehandhaafd.

5. Financiële gevolgen

Vf: De jaarlijkse bijdrage vanuit de OCW-begroting aan de apparaatskosten van het Vf komt in beginsel na beëindiging te vervallen. Het gaat nu om ongeveer € 2,7 miljoen per jaar. De scholen ontvangen bekostiging voor vervangingskosten in de lumpsum, waar nu onder andere de premies aan het Vf van worden betaald. De bijdrage aan de apparaatskosten van het Vf zal na beëindiging ook aan de lumpsum worden toegevoegd, aangezien het Vf momenteel onder andere administratieve werkzaamheden voor schoolbesturen verricht die schoolbesturen na afschaffing van het Vf zelf zullen moeten verrichten. Na afschaffing van het Vf kunnen de schoolbesturen de middelen in de lumpsum die met vervangingskosten samenhangen naar eigen inzicht besteden voor onderwijsdoeleinden, waaronder vervanging van ziek personeel. De financiële reserves van het Vf worden gebruikt voor de afwikkeling van het fonds. Als na de afwikkeling middelen resterend, wordt op basis van het *Besluit Vervangingsfonds en Participatiefonds* in overeenstemming met de Minister van OCW hieraan een bestemming gegeven. Hierbij is een optie dat deze middelen beschikbaar komen voor een tijdelijk vangnet voor financieel kwetsbare besturen die buiten hun toedoen in financiële problemen zijn gekomen door de afschaffing van het fonds. Dit wanneer wordt besloten tot instelling van een dergelijke voorziening. Het wordt op voorhand niet uitgesloten dat hiervoor ook nog de middelen van de huidige bijdrage aan de apparaatskosten van OCW voor een beperkte periode worden aangewend.

Pf: De instandhoudingsbijdrage vanuit de OCW-begroting aan het Pf, momenteel iets minder dan € 2 miljoen per jaar, blijft gehandhaafd. Vanaf de inwerkingtreding van het Pf-onderdeel van dit wetsvoorstel, neemt het Pf de lopende inhoudingen bij schoolbesturen voor uitkeringskosten die niet vergoed worden door het fonds over van DUO. Dit geldt ook voor alle nieuwe verrekeningen die optreden na de inwerkingtreding. De praktijk van het aan het Pf ter beschikking stellen van de lopende inhoudingen via de Rijksbegroting (budgettaire neutrale desaldering), komt daarmee te vervallen. In het jaar van inwerkingtreding zal een eindbalans worden opgemaakt van alle inhoudingen en wordt hiervoor nog één keer via de Rijksbegroting een bedrag aan het Pf ter beschikking gesteld. Verder zijn er geen gevolgen voor de Rijksbegroting. De modernisering van het Pf leidt tot sterkere prikkels voor schoolbesturen om instroom in werkloosheid te voorkomen en om uitstroom actief te bevorderen. De totale werkloosheidskosten voor de sector kunnen daardoor gaan dalen. Dit hangt overigens ook sterk samen met de ontwikkeling van de arbeidsmarkt. In deze tijden van tekorten aan onderwijspersoneel is de verwachting dat deze kosten de komende jaren zullen dalen.

6. Uitvoering

6.1 Uitvoeringstoets DUO

De regering heeft dit wetsvoorstel bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voorgelegd voor een uitvoeringstoets. De conclusie van DUO is dat het voorstel uitvoerbaar is. De toets is in het kader van het geïntegreerd toezicht voorgelegd aan de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst Rijk (ADR). De inspectie heeft geen aanvullende opmerkingen. De ADR heeft geen opmerkingen met betrekking tot de rechtmatigheid.

De beëindiging van de wettelijke waarborgtaak van het Vf heeft voor DUO geen uitvoeringsconsequenties. De uitvoeringstaken van DUO worden namelijk niet geraakt door de activiteiten van het fonds. De optie om te zijner tijd de inrichting van een tijdelijk vangnet voor financieel kwetsbare schoolbesturen te overwegen (zie ook paragraaf 2), acht DUO uitvoerbaar. Dit omdat daarbij wordt aangehaakt bij de bestaande wettelijke bepaling voor bijzondere bekostiging van personeelskosten vanwege bijzondere omstandigheden (artikel 123 WPO). De uitvoering van deze bepaling is reeds een reguliere taak van DUO.

DUO constateert verder dat bij de inwerkingtreding van de voorgestelde hervorming van het Pf, enkele bestaande uitvoerende taken van DUO komen te vervallen. Dit betreft de taak om:

- a) uitkeringskosten die niet door het Pf worden vergoed in mindering te brengen op de rijksbekostiging van de betreffende schoolbesturen;
- b) uitvoering te geven aan de bekostigingsvoorwaarde met betrekking tot het bij voorrang benoemen van een uitkeringsgerechtigde door het betrokken schoolbestuur;
- c) op basis van een dienstverleningsovereenkomst in opdracht van het Pf de werkzaamheden uit te voeren die betrekking hebben op het beoordelen en afhandelen van vergoedingsverzoeken van aangesloten besturen, het koppelen van vergoedingsverzoeken aan de relevante uitkeringsgegevens en het daar waar nodig aansporen van aangesloten besturen om ontbrekende vergoedingsverzoeken alsnog in te dienen.

DUO heeft geen bezwaar tegen het vervallen van de taken onder a) en b). In de uitvoeringstoets wordt aangegeven hoe in de praktijk – in afstemming met Pf – wordt bewerkstelligd dat met ingang van de inwerkingtreding van de hervorming, de DUO-werkzaamheden met directe ingang kunnen worden gestopt. De beëindiging van de taak onder c) is voor DUO wenselijk omdat uitvoering van de daaronder vallende werkzaamheden als een «uitvoering voor derden» niet meer tot de kerntaken van DUO behoren. Over de afbouw en uiteindelijke beëindiging van deze werkzaamheden vanaf het beoogde moment van inwerkingtreding, worden buiten de uitvoeringstoets om eveneens afspraken gemaakt tussen het Pf en DUO.

6.2 Uitvoeringstoets UWV

Het UWV concludeert dat het wetsvoorstel geen nieuwe uitvoeringsgevolgen heeft voor UWV. Het beoogt in feite de consolidatie van bestaande werkzaamheden en gegevensleveringen van UWV aan het Pf, is uitvoerbaar, haalbaar en handhaafbaar, en leidt niet tot aanvullende (incidentele of structurele) uitvoeringskosten. Het wetsvoorstel kent aan het Pf op het niveau van een formele wet taken toe die het fonds namens de werkgevers uitvoert. Op grond daarvan zal het UWV aan het Pf onder andere verhaalfacturen, financiële gegevens en re-integratiegegevens verstrekken. Hoewel noodzakelijk, is het wetsvoorstel alleen niet

voldoende als juridische grondslag voor de leveringen van UWV, constateert UWV terecht. Om die grondslag te completeren wordt na aanvaarding van dit wetsvoorstel, het Besluit SUWI aangepast. Deze aanpassing wordt meegenomen bij de eveneens noodzakelijke wijziging van het Besluit Vervangingsfonds en Participatiefonds.

7. Regeldruk

Het wetsvoorstel beoogt het, op een nader te bepalen termijn, laten vervallen van de verplichte aansluiting bij het Vf. Tot die tijd wijzigt er niets. Na het stopzetten van de verplichte aansluiting zullen alle administratieve lasten ten gevolge van de wet wat het **Vf** betreft dus komen te vervallen. Besturen die nu nog regulier declareren bij het Vf zullen dan alle vervangingskosten zelf dragen, zoals de besturen die hebben gekozen voor eigenrisicodragerschap (ERD) momenteel al doen. Afhankelijk van hoe de besturen dit inrichten, kan dit gepaard gaan met administratieve lasten. De verwachting is wel dat dit per saldo leidt tot een aanzienlijke vermindering van de regeldruk die nu uitgaat van de werking van het bestuursreglement van het fonds.

Wat het **Pf** betreft is administratieve vereenvoudiging en daarmee lastenverlichting een belangrijk uitgangspunt van de modernisering. De huidige systematiek is namelijk ingewikkeld en onvoorspelbaar voor schoolbesturen. Het indienen van vergoedingsverzoeken voor werkloosheidskosten kan op basis van meer dan 100 verschillende indieningsgronden met verschillende bijbehorende vereisten wat betreft het aanleveren van bewijsstukken. Het vergoedingsverzoek moet volgens de huidige wet bovendien voorafgaand aan het ontslag worden ingediend. De uitkeringsgegevens zijn dan nog niet beschikbaar en moeten daardoor handmatig worden ingevuld. Vervolgens is het bij een afgewezen vergoedingsverzoek (momenteel ongeveer 5 procent van de gevallen) moeilijk voor schoolbesturen om te begrijpen waarom het verzoek is afgewezen. Daarom wordt hier vaak bezwaar tegen gemaakt, wat tot lange procedures leidt. Uiteindelijk worden de werkloosheidskosten bij een afgewezen verzoek door DUO op de bekostiging in mindering gebracht. Doorgaans gebeurt dit pas veel later dan het ontstaan van de betreffende uitkering, waardoor de herkomst ervan voor schoolbesturen moeilijk te herleiden is. Daarom wordt ook tegen deze besluiten van DUO relatief vaak bezwaar gemaakt. In de nieuwe situatie zal het **Pf** de uitkeringskosten voorfinancieren en daarna een signaal naar de schoolbesturen sturen. Omdat **Pf** bij een verzoek achteraf reeds beschikt over de benodigde uitkeringsgegevens en deze daardoor niet door het schoolbestuur zelf hoeven te worden ingevuld, gaan voor dit onderdeel de administratieve lasten dus aanzienlijk omlaag. Bovendien wordt 50 procent van de kosten standaard vergoed, zonder dat daar administratieve handelingen voor nodig zijn. Om voor een verhoging van de vergoeding naar 90 procent in aanmerking te komen, kan het schoolbestuur een verzoek doen waarbij nog maar uit 6 indieningsgronden gekozen hoeft te worden. In het gros van de gevallen zal het **Pf** wat betreft het vaststellen van de onvermijdbaarheid van het ontslag uitgaan van de ontslagvergunning van het UWV (bij ontslag op economische gronden of ziekte) of de ontslagbeschikking van de Kantonrechter. In deze gevallen toetst het **Pf** dit aspect dus niet langer zelf, wat nu wel het geval is. Dit scheelt tijd en de uitkomst wordt voorspelbaarder. Het verhogen van de vergoeding naar 90 procent zal daarnaast afhankelijk zijn van het feit of het schoolbestuur zich heeft ingespannen om een werknemer te begeleiden bij het vinden van ander werk voordat deze werknemer ontslagen werd. Naast dat hiervoor een bewijs moet worden geleverd van de inkoop van een van-werk-naar-werk-traject, wat in de huidige systematiek ook moet, zal om voor de hoge vergoeding in aanmerking te

komen moeten worden aangetoond dat het schoolbestuur het geld hiervoor op een effectieve manier heeft ingezet. De nieuwe systematiek brengt op dit punt dus extra administratieve lasten met zich mee, hoewel die zoveel mogelijk beperkt zullen worden. Tot slot gaat het Pf in de nieuwe systematiek de uitkeringskosten die het bestuur zelf moet dragen, direct in rekening brengen bij het schoolbestuur. Het is de verwachting dat de doorlooptijden daardoor korter zullen worden en de uitkomsten beter te herleiden zullen zijn voor schoolbesturen.

Advies ATR

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft op 4 juli 2019 geadviseerd.¹⁵ Nut en noodzaak van de wetswijziging zijn volgens het college voldoende onderbouwd. Het college heeft wel een aantal adviespunten gegeven, waarmee in deze toelichting rekening is gehouden. Dit betreft onder andere een nadere onderbouwing waarom de regering kiest voor het handhaven van het Pf als zbo. Tevens is toegelicht waar de evaluatie van het gemoderniseerde Pf inhoudelijk betrekking op heeft.

Op verzoek van het ATR is onderstaand uiteengezet waarom de regering niet heeft gekozen voor afschaffing van het Pf en het invoeren van het qua regeldruk minder belastende alternatief van verevening van werkloosheidskosten dat in het voortgezet onderwijs wordt gehanteerd, namelijk het systeem van normatieve verevening. Bij dit systeem van normatieve verevening draagt het veroorzakende bestuur altijd 25 procent van de werkloosheidskosten en de rest wordt collectief verevend. Een dergelijk systeem van normatieve verevening vinden de sociale partners en de regering niet wenselijk voor het po. Uitgangspunt voor de modernisering van het Participatiefonds is vanaf het regeerakkoord van Rutte II geweest dat goed werkgeverschap beter moest worden beloond. Bij het automatisatie van normatieve verevening is dit minder het geval. Los van de inspanningen van de werkgever om het ontslag te voorkomen of de betrokkene te begeleiden bij het vinden van ander werk, wordt altijd 75 procent van de werkloosheidskosten collectief verevend. Met de variant waar met dit wetsvoorstel voor gekozen is, wordt een onderscheid gemaakt naar de inspanning die de werkgever heeft gedaan om het ontstaan van een uitkering te voorkomen. Een ontslag is misschien niet altijd te voorkomen, maar het ontstaan van een uitkering kan wel worden voorkomen door de betrokkene te begeleiden bij het vinden van ander werk. Met deze variant ontstaat dus een financiële prikkel voor werkgevers om zich hierin als goed werkgever op te stellen; in dat geval wordt 90 procent van de uitkeringskosten vergoed, anders slechts 50 procent.

Het ATR heeft ook geadviseerd om de gevolgen voor de regeldruk voor schoolbesturen en leraren kwantitatief in beeld te brengen. Het gaat hierbij om drie deelgebieden: de regeldruk voor schoolbesturen van de nieuwe systematiek van het indienen van vergoedingsverzoeken, de regeldruk voor schoolbesturen van de inspanningsverplichting om gewezen werknemers te begeleiden bij het vinden van ander werk en de gevolgen voor leraren van het nieuwe re-integratiebeleid vanuit werkloosheid. De gevolgen voor de regeldruk op deze drie deelgebieden worden in de volgende alinea's gekwantificeerd. Bij de evaluatie van de hervorming van het Pf (zie paragraaf 12) zal ook op deze wijze naar de gevolgen voor de regeldruk worden gekeken. Wat betreft het laatste deelgebied, de gevolgen voor leraren van het nieuwe re-integratiebeleid vanuit werkloosheid, moet worden opgemerkt dat het hier gaat om ondersteuning bij het vinden van ander werk. Het is daarom de vraag of de tijd die hiermee gemoeid is voor betrokkenen echt als regeldrukkosten

¹⁵ Advies van 4 juli 2019, MvH/RvZ?MR/bs/ATR0649/2019-U082.

als gevolg van de hervorming van het Pf kunnen worden gezien, omdat zij anders ook tijd aan sollicitatieactiviteiten zouden moeten besteden. De regeldrukkosten hiervoor zijn toch in beeld gebracht ten behoeve van de inzichtelijkheid.

De regeldruk rondom het indienen van vergoedingsverzoeken is voor de huidige systematiek nooit in kaart gebracht. Voor de nieuwe systematiek is op dit moment alleen een inschatting te geven. Schoolbesturen zullen in de nieuwe systematiek een signaal krijgen van het Pf bij het ontstaan van werkloosheidskosten gerelateerd aan het betreffende bestuur. Het bestuur kan ervoor kiezen om genoeg te nemen met een vergoeding van 50 procent van de kosten en hoeft dan geen administratieve handelingen meer te verrichten. Als het bestuur voor een verhoging van de vergoeding naar 90 procent in aanmerking wil komen, zal hiertoe een verzoek moeten worden gedaan, wat een administratieve handeling vereist. Hoeveel tijd dit kost, hangt af van de indieningsgrond, omdat bij verschillende indieningsgronden verschillende bewijsstukken gevraagd zullen worden. Dit wordt uitgewerkt in het reglement van het Pf. Als het gaat om een ontslag wegens langdurige ziekte of een ontslag om bedrijfseconomische redenen hoeft alleen de ontslagvergunning van het UWV bij het vergoedingsverzoek te worden bijgevoegd als bewijsstuk. De inschatting is dat dergelijke vergoedingsverzoeken ongeveer 15 minuten aan administratieve lasten zullen opleveren voor schoolbesturen. Tegen het standaarduurtarief voor instellingen van € 50 gaat het dan om € 12,50 per geval. Bij een ontslag op eigen verzoek van de werknemer hoeft alleen het ontslagverzoek te worden bijgevoegd en dit resulteert ook in ongeveer € 12,50 aan administratieve lasten per geval. Als het gaat om het aflopen van een tijdelijk contract moet ook de akte van benoeming worden bijgevoegd als bewijsstuk. Deze gevallen leveren naar verwachting ongeveer € 25 aan administratieve lasten op per geval. Bij een ontslag via de kantonrechter moeten de ontslagbeschikking, het verzoekschrift en het verweerschrift worden bijgevoegd. Dit kost iets meer tijd en daarom gaat het hier om ongeveer € 37,5 per geval. Tot slot, bij een vaststellingsovereenkomst om bedrijfseconomische redenen zullen diverse bewijsstukken worden gevraagd, dit zal de meeste tijd kosten, ongeveer € 75 per geval.

De inspanningstoets voor schoolbesturen om werknemers te begeleiden bij re-integratie betekent qua regeldruk het volgende. Als een schoolbestuur in aanmerking wil komen voor verhoging van de vergoeding van 50 naar 90 procent, zal bij het vergoedingsverzoek moeten worden aangetoond dat het bestuur de werknemer ondersteund heeft bij het vinden van ander werk. Dit kan bijvoorbeeld door een van-werk-naar-werk-traject in te kopen. Bij een dergelijk traject horen kosten maar die kunnen niet volledig gezien worden als een gevolg van de hervorming van het Pf, dergelijke activiteiten horen ook bij goed werkgeverschap. Om voldoende inspanning bij het begeleiden naar ander werk aan te tonen, zal het schoolbestuur een factuur van het van-werk-naar-werk-traject bij het vergoedingsverzoek moeten voegen. Aanvullend hierop zal moeten worden aangetoond dat op effectieve wijze gehandeld is. Hoe dit moet worden aangetoond wordt momenteel uitgewerkt in het nieuwe reglement en daarom is op dit moment geen inschatting te geven van de regeldrukkosten die hieruit voortkomen.

Het vernieuwde re-integratiebeleid zal voor leraren met een (bovenwettelijke) werkloosheidsuitkering betekenen dat zij meer op maat gesneden begeleiding krijgen. Niet langer hoeven vijf verplichte fases te worden doorlopen. In plaats daarvan wordt eerst een arbeidsmarktkansentest afgenomen en worden de resultaten doorgenomen in een gesprek. Het maken van de test kost de betrokken uitkeringsgerechtigde gemiddeld 2,5 uur en het gesprek gemiddeld 1,5 uur. Dit vindt plaats op een locatie

zoveel mogelijk in de buurt van betrokkene waardoor er een gemiddelde reistijd van 0,5 uur is. Gemiddeld wordt hieraan dus 4,5 uur besteed en tegen het standaarduurtarief voor burgers van € 15 leidt dit eenmalig tot gemiddeld € 67,5 aan regeldrukkosten. Uitkeringsgerechtigden die op grond van de test worden gezien als direct bemiddelbaar krijgen directe ondersteuning bij het vinden van werk. Als zij weer binnen het onderwijs aan de slag willen, moeten ze zich aanmelden bij de Onderwijsvacaturebank en een regionaal transfercentrum. Het aanmelden bij de Onderwijsvacaturebank kan vanuit huis en duurt een kwartier. Voor de aanmelding bij een regionaal transfercentrum wordt meestal een gesprek op locatie gevoerd en soms ook een test afgenomen. Gemiddeld kan voor de aanmelding 2 uur gerekend worden. Voor direct bemiddelbare uitkeringsgerechtigden die binnen het onderwijs zoeken gaat het dus eenmalig om gemiddeld 2,25 uur en daarmee aan € 33,75 aan regeldrukkosten tegen het standaarduurtarief voor burgers. Ook worden zij actief aangeboden bij schoolbesturen. De tijd die vervolgens wordt besteed aan sollicitaties kan niet als regeldrukkosten als gevolg van de hervorming van het Pf worden gezien want dat zouden zij anders ook moeten doen vanwege de sollicitatieplicht van het UWV. De direct bemiddelbare uitkeringsgerechtigden die buiten het onderwijs aan de slag willen, worden aangemeld bij een HR-dienstverlener die voor hen wekelijks een themabijeenkomst organiseert van 2 uur en daarnaast gemiddeld 0,5 uur aan overige activiteiten zal vergen zoals het opstellen van een profiel en contactmomenten. Hieraan wordt dus gemiddeld 2,5 uur per week besteed wat gelijk staat aan € 37,5 aan regeldrukkosten per week. Uitkeringsgerechtigden waarvoor de bemiddelbaarheid op grond van de arbeidsmarktkansentest als laag wordt gezien krijgen gerichte re-integratieactiviteiten aangeboden om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Zij zullen daar gemiddeld 4 uur per week aan besteden. Dit leidt dus tot gemiddeld € 60 per week aan regeldrukkosten voor de betreffende uitkeringsgerechtigden.

8. Privacyaspecten

Het Pf werkt sinds de oprichting in 1995 met persoonsgegevens en daarmee met privacygevoelige informatie. Het Pf werkt in lijn met dit wetsvoorstel met persoonsgegevens en verwerkt onder andere persoonsgegevens van het UWV en van schoolbesturen van (gewezen) werknemers op basis van de volgende welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doelen: het namens schoolbesturen vergoeden van werkloosheidskosten, het waar nodig in rekening brengen van deze kosten bij schoolbesturen, de werkzaamheden ten behoeve van de persoonlijke begeleiding van uitkeringsgerechtigden gericht op re-integratie vanuit werkloosheid alsmede het ondersteunen bij het beleid ten behoeve van het voorkomen van werkloosheid.

Met behulp van het burgerservicenummer (BSN) kan deze informatie worden gewisseld met de betrokken persoon, het betrokken schoolbestuur en direct betrokken uitvoeringsinstanties zoals het UWV. De wettelijke basis voor het gebruik van het BSN is vastgelegd in het huidige artikel 184a van de WPO. Het voorliggende wetsvoorstel verandert hierin niets. Met dit wetsvoorstel wordt het vigerende artikel 184a bijgesteld en geactualiseerd naar aanleiding van de herdefiniëring van de wettelijke taken van het Pf, waarbij het zoals hiervoor opgemerkt, in belangrijke mate gaat om een codificatie van hetgeen het fonds al vanuit haar wettelijke hoofdtaak uitvoerde.

Het Pf was en blijft in het kader van zijn wettelijke taken zoals omschreven in dit wetsvoorstel als zbo verantwoordelijk voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. Het fonds behandelt deze gegevens altijd

vertrouwelijk en in overeenstemming met de bepalingen in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en indien van toepassing de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG). Hiertoe zijn passende technische en organisatorische maatregelen genomen en deze zijn geborgd in interne processen. Voorbeelden van deze maatregelen zijn het pseudonimiseren en toepassen van encryptie van persoonsgegevens en het inrichten van betrouwbare informatiesystemen op basis van vier beveiligingsaspecten: vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht. Dat houdt onder andere in dat de informatiesystemen zijn ingericht om inbreuken in verband met de persoonsgegevens te voorkomen en om in het geval van fysieke of technische incidenten de beschikbaarheid en toegang tot persoonsgegevens zo snel mogelijk te herstellen. Om de beveiliging van alle gegevens te waarborgen, werkt het Pf tevens toe naar een ISO27001-certificering, een internationale standaard voor informatiebeveiliging. De genomen maatregelen, waarborgen, processen en de informatiesystemen worden structureel gemonitord, getest, beoordeeld/geëvalueerd en geüpdatet om de doeltreffendheid ervan te toetsen. Verder heeft het Pf bijvoorbeeld een verwerkingenregister in beheer en worden incidenten en datalekken in een incidentenregister opgenomen. Ook zijn met leveranciers die kwalificeren als verwerker verwerkersovereenkomsten afgesloten en is in het inkoopproces geborgd, dat ook met nieuwe leveranciers dergelijke overeenkomsten worden gesloten. Verder investeert het Pf door middel van communicatie en training in privacy awareness om de processen te kunnen realiseren en zodoende te borgen dat het personeel van het Pf zorgvuldig met de persoonsgegevens omgaat.

Daarnaast worden (bijzondere) persoonsgegevens slechts door het Pf gevraagd en verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de wettelijke taken. Intern beleid en het bijbehorende proces waarborgt dat vanaf het moment van het ontwikkelen van zowel nieuwe als bestaande diensten en producten het principe van privacy by design en privacy by default toegepast wordt met als uitgangspunt het gebruik van persoonsgegevens af te stemmen op het doel, het nut en de noodzaak waarvoor die gegevens worden verzameld. In dit proces is op systematische wijze ingeregeld dat het gebruik van de persoonsgegevens afgemeten wordt aan de hoofdbeginselen van de AVG, bijvoorbeeld door bij de ontwikkeling van een nieuw product of dienst op voorhand te onderzoeken welke persoonsgegevens noodzakelijk zijn om de taak te kunnen uitvoeren. In de interne processen wordt ook geborgd dat de privacy en security officers vanaf het begin van de ontwikkeling van nieuwe diensten en producten bij dit proces betrokken zijn om erop toe te zien dat de uitgangspunten uit de AVG geïntegreerd worden.

De AVG-rechten van betrokkenen, zoals het recht op inzage en rectificatie, zijn gewaarborgd in de Regeling rechten van betrokkenen bij de verwerking van persoonsgegevens Stichting Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs en Stichting Participatiefonds voor het Onderwijs.¹⁶ Naar deze regeling wordt ook verwezen in het zogeheten Privacy Statement Participatiefonds. Dit statement is te raadplegen via de site van het Pf: www.vfpf.nl.

Als zbo draagt het Pf er zorg voor dat als onderdeel van de hervorming van de fondssystematiek een DPIA (data protection impact assessment) wordt uitgevoerd om te borgen dat de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens door het gemoderniseerde Pf blijft voldoen aan de daarvoor geldende eisen uit de AVG en indien van toepassing de UAVG.

¹⁶ Staatscourant 2018, 24597, 3 mei 2018.

Vanuit het toezicht in de Kaderwet zbo's wordt erop toegezien dat dit gebeurt.

Advies AP

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft op 20 augustus 2019 geadviseerd. De AP gaat in op de verwerking door het Pf van bijzondere persoonsgegevens, namelijk gegevens over de gezondheidssituatie van personen. De AP geeft aan dat de betreffende uitzonderingsgrond in de AVG voor het gebruik van deze gegevens pas van toepassing is als het lidstatelijk recht passende waarborgen biedt voor de grondrechten en fundamentele belangen van betrokkene. De AP adviseert daarom om in de toelichting aan te geven welke passende waarborgen er in dit geval worden geboden. Dit wordt in de volgende alinea's toegelicht.

Uit de uitoefening van de wettelijke taken door het Pf vloeit voort dat het fonds kan werken met bijzondere persoonsgegevens. Het gaat dan om gegevens over de gezondheidstoestand van personen. Een dergelijke verwerking is in beginsel verboden, tenzij aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. In artikel 9, tweede lid, onder b, van de AVG is bepaald dat een uitzondering gemaakt kan worden voor de uitvoering van verplichtingen en de uitoefening van specifieke rechten van de verwerkingsverwoordelijke of de betrokkene op het gebied van het arbeidsrecht en het sociale zekerheids- en sociale beschermingsrecht, voor zover dit is toegestaan bij Unie- of lidstatelijk recht, waarbij passende waarborgen worden geboden. In artikel 30, eerste lid onderdelen a en b, van de UAVG is een dergelijke uitzondering opgenomen op het verwerkingsverbod ten aanzien van gezondheidsgegevens. Het Pf is werkzaam ten behoeve van de werkgevers in het po. Daarbij heeft het fonds wettelijke taken die overeenkomen met de taken omschreven in het genoemde artikel van de UAVG, te weten de preventieve en curatieve re-integratietaken. De genoemde uitzonderingsgrond is voor wat betreft het gebruik van gegevens over de gezondheidstoestand van personen voor deze wettelijke taken dus van toepassing.

In (de toelichting op) de UAVG staat dat werkgevers alleen gegevens mogen verwerken:

- o omtrent het feit dat
- o en de mate waarin iemand arbeidsongeschikt is,
- o alsmede de periode van arbeidsongeschiktheid.

Een werkgever in het po mag andere gezondheidsgegevens dus niet uitvragen bij zijn werknemers en het Pf vraagt andere gezondheidsgegevens dan ook niet bij werkgevers in het po uit. Voor de gezondheidsgegevens die het Pf wél uitvraagt geldt dat de verwerking van dergelijke gegevens voldoet aan de algemene beginselen uit de toepasselijke artikelen 5 tot en met 7 van de AVG (rechtmatige verwerking). Dit houdt onder meer in dat op voorhand per dienst beoordeeld wordt welke gegevens voor die specifieke taak noodzakelijk zijn en uitsluitend deze gegevens worden uitgevraagd. Zoals hiervoor is toegelicht borgt het Pf binnen de interne processen dat op cruciale momenten bij het (door)ontwikkelen van (nieuwe) diensten het integreren van de uitgangspunten van de AVG bewaakt wordt door de privacy en security officers.

Aanvullende voorwaarde bij het verwerken van gezondheidsgegevens is dat er passende waarborgen geboden worden ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van betrokkenen. Zoals aan het begin van deze paragraaf uiteengezet heeft het Pf diverse technische en organisatorische maatregelen genomen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van betrokkenen. Naast dat het Pf

toewerkt naar een ISO27001-certificering hanteert het Pf onder meer de volgende maatregelen:

- Vastgesteld strategisch informatiebeveiligingsbeleid;
- Autorisatiebeleid;
- Fysieke maatregelen voor toegangsbeveiliging, inclusief organisatorische controle;
- Inbraakalarm;
- Logische toegangscontrole;
- Beveiligde opslag van data, inclusief back-up;
- Beveiligde toegang tot het netwerk en hardware;
- Automatische logging van toegang tot gegevens, inclusief een controleprocedure;
- Gecontroleerde toekenning van bevoegdheden en controle op toegekende bevoegdheden.

Door het treffen van deze maatregelen worden passende waarborgen geboden bij het verwerken van gezondheidsgegevens.

9. Internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft tussen 11 april 2019 en 13 mei 2019 opengestaan voor internetconsultatie. In deze periode zijn 18 reacties uitgebracht. De helft van de reacties is afkomstig van schoolbesturen in het primair onderwijs, 7 van organisaties waaronder 3 profielorganisaties in het primair onderwijs, een regionaal transfercentrum, een onderwijsvakbond en een dienstverlener op het gebied van personeels-, salaris- en financiële administratie aan schoolbesturen. Verder hebben 2 particulieren een reactie gegeven.

In de consultatie is specifiek gevraagd naar de opvattingen over de twee onderdelen van het voorstel:

- 1) Wat vindt u van de voorgenomen beëindiging van het Vf?
- 2) Wat vindt u van de hervorming van het Pf, dat daarmee als fonds met wettelijke taken blijft fungeren voor het primair onderwijs?

Ad 1) Op de eerste vraag wordt in 15 reacties ingegaan. In alle reacties wordt het voornemen tot beëindiging van het Vf in verschillende bewoordingen gesteund: «Prima», «Strak plan, en liefst op zo kort mogelijke termijn», «Dat juich ik toe. Het Vf kost me momenteel meer dan het me oplevert», «Uitstekend. Het Vf is een goedbedoelde, maar achterhaalde oplossing met perverse prikkels...», «Prima voornemen. De sector bereidt zich al enkele jaren voor op deze situatie. Door middel van herverzekering zijn risico's voor besturen alsnog te beperken», etcetera. In een enkele reactie wordt gewezen op de noodzaak dat besturen ook in staat moeten worden gesteld om vervangingsrisico's (ook de financiële) op te vangen. Er moet sprake zijn van een adequate bekostiging. De vakorganisatie wijst in haar reactie op het belang van een gewenningsperiode voor schoolbesturen die door de beëindiging van het fonds in de problemen komen.

De regering voelt zich door de reacties gesteund en ziet geen aanleiding om het wetsvoorstel ten aanzien van het Vf aan te passen. Hierbij wordt opgemerkt dat de beëindiging geen gevolgen heeft voor de rijksbekostiging. Bij de invoering van de lumpsumbekostiging in 2006 is in de onderbouwing voorzien in een vergoedingscomponent voor de vervanging. Deze blijft intact. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, heeft de regering aandacht voor schoolbesturen die door de beëindiging van het Vf onverhoopt in grote financiële problemen komen (zie paragraaf 2 onder kopje flankerende maatregelen).

De wenselijkheid en noodzaak van de inrichting van een tijdelijk vangnet hiervoor, worden gezien zodra duidelijk is per wanneer de beëindiging ingaat.

Ad 2) In alle reacties wordt ingegaan op de voornemens voor het Pf. Het beeld dat uit de reacties naar voren komt is gemêleerder dan bij het Vf. Eén op de drie reacties is positief over het voorstel tot hervorming van het Pf. Daarbij wordt waarde gehecht aan de gedachte dat schoolbesturen die er alles aan doen om een werkloosheidsuitkering te voorkomen, beter worden beloond door de financiële prikkels. Het omgekeerde is het geval voor besturen die zich op dit vlak niet of minder inspannen. Ook wordt gehecht aan de vereenvoudiging en daarmee minder bureaucratische werkwijze van het Pf. In 7 reacties is daarentegen de teneur dat het Pf – net als het Vf – moet stoppen. Daarbij wordt aangevoerd dat de Pf-systematiek veel te rigide is, teveel een eigen wereld is geworden met een overvloedige regelgeving, het UWV ook prima de taken van Pf kan uitvoeren en het wetsvoorstel de effecten miskent van de huidige regionale samenwerking tussen schoolbesturen, zoals binnen de regionale Transfercentra. Bij dit laatste wordt opgemerkt dat «besturen die een zorgvuldig en preventief beleid voeren nog steeds mede opdraaien van door andere besturen veroorzaakte ontslaguitkeringen.»

In het resterende deel van de reacties (5) wordt de modernisering van het Pf qua hoofdlijn weliswaar gesteund maar wordt op onderdelen gevraagd om aanpassingen. Zo verzoekt het Pf om een wettelijke basis voor dienstverlening ter voorkoming van werkloosheid die schoolbesturen op vrijwillige basis kunnen afnemen. In een reactie van de Vereniging Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS) wordt gepleit voor de mogelijkheid voor schoolbesturen om te kunnen uittreden bij het Pf als er gelijktijdig een alternatieve aansluiting plaatsvindt. In drie reacties wordt erop gewezen dat de voorgestelde vergoedingssystematiek ten onrechte in de meeste gevallen de uitkeringskosten ten gevolge van beëindiging van een dienstverband door middel van een vaststellingsovereenkomst met wederzijdse instemming, voor een laag percentage (50%) worden vergoed. Zo merkt de VOS/ABB dat door het verdwijnen van de mogelijkheid van een vergoeding van deze kosten, er voor werkgevers een sterke financiële prikkel uitgaat om niet langer met de werknemer in gesprek te gaan over ontslag. Schoolbesturen kiezen er dan voor om een ontbindingsverzoek bij de rechter in te dienen. Dit belast onnodig de rechtspraak en leidt tot een verdere juridisering in de verhouding werkgever/werknemer. In het verlengde hiervan wordt in een andere reactie opgemerkt dat de toekomstige werkwijze het voeren van een effectief HRM-beleid onmogelijk maakt. Het gaat te veel uit van wantrouwen: «dat schoolbesturen er niet alles aan doen om leraren in dienst te houden (...) Echter er zijn altijd gevallen waarin het voor beide partijen beter is om uit elkaar te gaan».

De regering heeft de reacties die neerkomen op afwijzing of bijstelling gewogen. Handhaving van het Pf met een aangepast takenpakket gericht op het beperken en terugdringen van de werkloosheidskosten in het po, blijft de voorkeur hebben. Dit gecombineerd met de introductie van differentiatie in de vergoedingen ten laste van het fonds waardoor besturen nadrukkelijker bewust worden van hun handelingen ten aanzien van het voorkomen of veroorzaken van ontslagkosten. Niet als doel op zich maar vanuit de overtuiging dat het po als sector gebaat is bij een voortzetting van het fonds. Aangezien de sector als geheel eigenrisico-drager is, is een zekere solidariteit om collectief een voorziening als Pf in stand te houden noodzakelijk. Maar wel op zo'n manier dat besturen meer gestimuleerd worden een zorgvuldig en preventief ontslagbeleid te voeren. Gezien het belang van een collectieve voorziening, is de regering

geen voorstander van het bieden van een generieke mogelijkheid aan schoolbesturen om uit te kunnen treden bij het Pf onder het treffen van een alternatieve voorziening. De regering vindt dat kan worden volstaan met de al bestaande en ook in dit wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de aansluiting bij het Pf op grond van bezwaren van godsdienstige of levensbeschouwelijk aard.

Het wetsvoorstel biedt de basis voor de noodzakelijke hervorming van het Pf, maar in de uitvoeringspraktijk moet dit alles in belangrijke mate door het Pf en de sociale partners worden waargemaakt. De regering zal er daarbij op toezien – onder meer via het toezicht op basis van de Kaderwet zbo's – dat het Pf de voornemens ten aanzien van onder andere vereenvoudiging, minder bureaucratie, betere voorspelbaarheid van de vergoeding, ondersteuning van het voorkomen van ontslag en de ondersteuning van re-integratie na ontslag, ook in de praktijk realiseert.

Voor wat betreft de gevraagde bijstellingen is het wetsvoorstel verduidelijkt op het punt van de dienstverlening die het Pf gaat bieden aan schoolbesturen in de fase ter voorkoming van werkloosheid. Dit is als wettelijke taak voor het Pf geformuleerd. Het betreft ondersteuning van schoolbesturen bij het vormen van beleid om werkloosheid te voorkomen. Juist in een tijd van tekorten is het van groot belang om personeel via een goed HRM-beleid waar mogelijk te behouden voor het onderwijs. De schoolbesturen zijn overigens niet verplicht om deze ondersteuning af te nemen. De VOS/ABB stelt dat bij ontslag via een vaststellingsovereenkomst meestal de uitkeringskosten niet worden vergoed door het fonds. Dat is ten dele het geval. De uitkeringskosten worden in zo'n geval nog altijd voor de helft door het fonds vergoed. Wij vinden dit een goede benadering omdat in het recente verleden de relatief eenvoudige weg van een vaststellingsovereenkomst met wederzijds goedvinden, vaak lijkt te zijn gevolgd. Dit kan nog maar de werkgever gaat hierbij dan wel de helft van de kosten zelf dragen. Dit past ook in een beleid waarbij de werkgever alles in het werk stelt om de betrokken werknemer in het arbeidsproces te houden. Mocht dat uit oogpunt van goed werkgeverschap c.q. de zorg voor goed onderwijs niet verantwoord zijn en het bestuur wil inzetten op een hogere vergoeding door het Pf, dan kan altijd de weg van een ontbindingsverzoek bij de kantonrechter worden bewandeld. De kantonrechter zal daarbij ook de inspanningen en het zorgvuldig handelen van de werkgever beoordelen. Evenzeer geldt dit voor de betrokken werknemer.

10. Algemene Rekenkamer

Aangezien de beëindiging van het Vf en de hervorming van het Pf de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer (AR) raken, is formeel bestuurlijk overleg gevoerd op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016. Naar aanleiding hiervan heeft de AR op 30 oktober 2019 enkele punten schriftelijk onder de aandacht gebracht.¹⁷

Ten aanzien van de beëindiging van het Vf wijst de AR ten eerste op het belang van een zorgvuldige afwikkeling van het Vf. Daarbij vraagt de AR specifiek aandacht voor het goed scheiden van de middelen die vanuit de wettelijke waarborgtaak zijn opgebouwd en de middelen uit de niet-wettelijke BGZ-activiteiten (Bedrijfsgezondheidszorg). Ook geeft de AR aan dat moet worden nagegaan of er voldoende waarborgen zijn dat de afwikkeling van de Vf-taken door het Pf niet door elkaar gaat lopen met de werkzaamheden en middelen van het Pf zelf. Ten tweede wijst de AR

¹⁷ Brief van 30 oktober 2019, 19008677R; Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

erop dat de mogelijkheid van een financieel vangnet voor schoolbesturen die in financiële problemen zijn gekomen door de beëindiging van het Vf, momenteel niet te beoordelen is voor de AR omdat het nog niet zeker is dat het vangnet er komt en de inrichting ervan nog niet duidelijk is.

Ten aanzien van de hervorming van het Pf wijst de AR ten eerste op het belang van het goed uitwerken van sturing en toezicht door de Minister op de nieuwe wettelijke taken van het Pf, bij voorkeur in een concreet toezichtarrangement. Ten tweede wijst de AR erop dat er in het kader van de curatieve re-integratietaken van het Pf, die het Pf uitvoert namens de schoolbesturen, sprake moet zijn van een toezichts- en verantwoordingsrelatie tussen het Pf en de schoolbesturen. De AR vindt het van belang dat wordt nagedacht over hoe deze toezichts- en verantwoordingsrelatie tussen de schoolbesturen en het Pf vorm moet krijgen.

De regering neemt de aandachtspunten van de AR ter harte en gaat hieronder achtereenvolgens in op de aandachtspunten inzake de zorgvuldige afwikkeling van het Vf, de mogelijkheid van een financieel vangnet en de hervorming van het Pf.

Bij de afwikkeling van het Vf is het inderdaad van belang dat de middelen vanuit de wettelijke taak en de BGZ-middelen goed van elkaar worden gescheiden. In de jaarrekening van het Vf is dat altijd al het geval geweest in zowel de exploitatie als de balansvorming. De middelen die zijn opgebouwd vanuit de wettelijke waarborgtaak komen in de algemene reserve en middelen uit overige, niet-wettelijke activiteiten komen in een specifieke bestemmingsreserve. Wat het Vf betreft gaat het qua niet-wettelijke activiteiten alleen om de BGZ en hier wordt dus een bestemmingsreserve voor gevormd. In het laatste jaar waarin het Vf nog de zbo-status heeft, zal in de jaarrekening inzichtelijk zijn hoeveel er is overgebleven van algemene reserve en de bestemmingsreserve BGZ. De jaarrekening wordt zoals altijd gecontroleerd door de onafhankelijke accountant en daardoor is het uitgesloten dat deze middelen in de exploitatie en de reserves door elkaar lopen. De herbestemming van resterende waarborgmiddelen in de algemene reserve vindt plaats op basis van het Besluit Vf en Pf (artikel 4). In dit artikel staat dat het bestuur van het Vf deze middelen aan moet wenden voor het doel waarvoor deze middelen beschikbaar zijn gesteld aan het fonds. Hier zal ook over worden overlegd met de Minister als toezichthouder. De herbestemming van eventuele resterende BGZ-middelen is een afweging die gemaakt wordt door het bestuur in overleg met de sociale partners. Dit hangt direct samen met de uitkomst van het overleg tussen het bestuur en sociale partners over de wijze waarop in de toekomst de ondersteuning van BGZ op stelselniveau voor het primair onderwijs wordt ingericht. Verder heeft de regering naar aanleiding van de opmerking van het AR expliciet in de overgangsbepaling voor het Vf (artikel I, onderdeel K en artikel II, onderdeel J), opgenomen dat het Pf de afwikkeling van de Vf-taken apart verantwoord in de jaarrekening.

Wat betreft de mogelijkheid van een financieel vangnet geeft de AR aan dit niet te kunnen beoordelen omdat de inrichting ervan nog niet duidelijk is. De opzet en uitwerking van een financieel vangnet kan op dit moment niet worden gegeven. Eerst moet helderheid bestaan over het daadwerkelijke moment van beëindiging van de wettelijke taak van Vf. Dan kan ook de balans worden opgemaakt of er een vangnetvoorziening moet komen en zo ja, hoe deze voorziening eruit moet komen te zien. Als het vangnet te zijner tijd noodzakelijk blijkt, zal dit worden uitgewerkt in een ministeriële regeling op basis van het bestaande artikel 123 WPO en artikel 120 WEC inzake de toekenning van bijzondere bekostiging. De regering zal,

zoals ook in paragraaf 2 onder c reeds aangegeven, de AR en vervolgens de Tweede Kamer betrekken bij de vormgeving van het vangnet.

Wat de hervorming van het Pf betreft, geeft de AR aan het van belang te vinden dat de sturing en toezicht op de nieuwe wettelijke taken van het Pf goed worden vormgegeven. Dit toezicht zal net als nu het geval is worden vormgegeven op basis van de Kaderwet zbo's en de werkafspraken tussen de Minister en het Pf, die een nadere invulling vormen van de verplichtingen in de Kaderwet. In deze werkafspraken zijn bijvoorbeeld indicatoren geformuleerd die zijn bedoeld om de doelmatigheid van het Pf te kunnen beoordelen. Naar aanleiding van de geëxpliciteerde wettelijke taken op het gebied van re-integratie, zullen deze indicatoren opnieuw geformuleerd en aangevuld worden waar nodig. Daarnaast raadt de AR aan de toezichts- en verantwoordingsrelatie tussen de schoolbesturen en het Pf in het kader van de re-integratieactiviteiten die het Pf voor de schoolbesturen uitvoert, goed vorm te geven. De regering neemt dit ter harte en heeft de werkgevers, in de hoedanigheid van de PO-Raad, hierop gewezen. De werkgevers maken deel uit van het Pf-bestuur. De statuten van het Pf worden tegen het licht gehouden na aanvaarding van onderhavig wetsvoorstel en behoeven de instemming van de Minister. Het regelen van de toezichts- en verantwoordingsrelatie maakt hiervan onderdeel uit. Daarnaast hebben en houden de individuele schoolbesturen inzage in de activiteiten die het Pf voor hen uitvoert via het Pf-portaal.

11. Caribisch Nederland

Het Vf en Pf hebben geen taken voor het onderwijs in Caribisch Nederland. In Caribisch Nederland zijn andere voorzieningen getroffen voor vervangings- en werkloosheidskosten. De wetswijziging is dus van geen betekenis voor dit deel van het Koninkrijk.

12. Evaluatie

In artikel 39 van de Kaderwet zbo's, lid 2, is bepaald dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zbo eens in de vijf jaar beoordeeld moeten worden. Voor het Vf komt de zbo-status te vervallen en zal een dergelijke evaluatie niet meer plaatsvinden. Het Pf behoudt de zbo-status en daardoor blijft deze evaluatiebepaling van toepassing op het Pf. De regering zal de modernisering van het Pf binnen 3 jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel evalueren. Met de evaluatie zal worden gekeken naar de resultaten bij de belangrijkste doelstellingen van de modernisering:

- Heeft de vereenvoudiging van het indienen van vergoedingsverzoeken geleid tot minder administratieve lasten, grotere voorspelbaarheid en minder bezwaarprocedures?
- Wat is het effect van de financiële prikkel voor werkgevers in het po om het ontstaan van een uitkering te voorkomen door te zorgen voor begeleiding bij het vinden van ander werk?
- Wat zijn de effecten van het vernieuwde re-integratiebeleid op de uitstroom uit een werkloosheidsuitkering?
- Hoe ervaren uitkeringsgerechtigden in het po de begeleiding in het kader van het vernieuwde re-integratiebeleid?

De betreffende doelgroepen zullen bij de evaluatie worden betrokken (werkgevers en uitkeringsgerechtigden in het po).

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS¹⁸

Artikel I, onderdeel B (artikel 126)

In artikel I, onderdeel B, wordt het opschrift van artikel 126 en in het eerste lid de term «suppleties inzake arbeidsongeschiktheid» geschrapt. Deze suppletie-uitkering werd toegekend bij recht op een uitkering wegens gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid onder de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), wanneer de betrokkene voor het gedeelte dat hij nog wel kon werken werkloos was. De uitkering, die was gebaseerd op het Besluit ziekte en arbeidsongeschiktheid onderwijspersoneel primair en voortgezet onderwijs (BZA), is vanaf 2006 vervangen door de WIA uitkering. Deze bestaat uit twee soorten uitkeringen, een WGA-uitkering (Werkhervattingsregeling gedeeltelijk arbeidsgeschikten) en een aanvulling daarop vanuit het ABP, een arbeidsongeschiktheidspensioen (AAOP) of een Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA). Met deze wijziging wordt dit artikel geactualiseerd.

Artikel I, onderdeel C (artikelen 138 en 139)

In artikel I, onderdeel C, wordt geregeld dat de artikelen 138 en 139 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) komen te vervallen. Het eerste, derde, vierde, vijfde en zesde lid van artikel 138 en de daarop gebaseerde ministeriële regeling¹⁹ en uitzonderingsmogelijkheid komen te vervallen bij inwerkingtreding van de modernisering van het Pf. Er is namelijk door onder andere de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants geconstateerd dat de wettelijke bepalingen in de praktijk niet meer uitvoerbaar en controleerbaar zijn. De regering onderkent dit. Daarom is voorgesteld de herbenoemingsverplichting voor de eigen uitkeringsgerechtigde anders te gaan benaderen en organiseren en is de mogelijkheid onderzocht om dit als element van de Pf-modernisering mee te nemen. Daarbij was de gedachte dat de verantwoordelijkheid om werkloos ex-personeel als laatste werkgever te herbenoemen voortaan door de sector zelf via het Pf anders zou worden ingevuld. Maar een vergelijkbare werkwijze, uitgaande van een verplichting en sanctionering bij het niet naleven, is niet gevonden omdat iets dergelijks voor het Pf eveneens onuitvoerbaar bleek. Wel gaat het Pf als onderdeel van zijn vernieuwde re-integratiebeleid na of het weer in dienst nemen van werklozen door de voormalige of nieuwe werkgever op andere wijze is vorm te geven en stimuleren. Deze stimulering wordt nu meegenomen in de uitwerking en invoering van de modernisering. Medio volgend jaar is duidelijk wat daarbij mogelijk is. Een voorbeeld van een maatregel waaraan wordt gedacht is om schoolbesturen veel meer (financieel) inzicht te verschaffen in de gevolgen van de werkloosheid van hun ex-personeel. Ieder bestuur wordt immers zelf verantwoordelijk voor een deel van de kosten want men krijgt altijd een deel van de uitkeringskosten doorberekend van het Pf. Ieder bestuur weet vervolgens ook beter welke personen het betreft. Het Pf kan voorrekenen hoe lang dit kan gaan duren en wat dit kost wanneer het betrokken bestuur niets onderneemt. Ook in

¹⁸ De wijzigingen die dit wetsvoorstel aanbrengt in de WPO komen overeen met de wijzigingen die in de overeenkomstige artikelen van de WEC worden aangebracht. Voor de toelichting bij de verschillende onderdelen van artikel II wordt dan ook verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de overeenkomstige artikelen van de WPO.

¹⁹ Ministeriële regeling van 3 juni 2005, houdende achterwege laten vermindering van de bekostiging bij niet-herbenoeming ontslaguitkeringsgerechtigde ex-werknemers primair onderwijs.

de sfeer van re-integratie ondersteunt het Pf de schoolbesturen zowel preventief als curatief. Schoolbesturen worden gestimuleerd mee te werken aan de voorkoming van werkloosheid en als werkloosheid toch een feit is, aan het verkorten van de werkloosheid. In het algemene deel van deze toelichting wordt bij het onderdeel Pf uitgebreid ingegaan op het vernieuwde re-integratiebeleid van het Pf. Voorts kan het Pf het voor werkgevers (financieel) aantrekkelijk maken om werkloos ex-personeel (weer) in dienst te nemen.

In artikel 138, tweede lid, is nu nog geregeld dat vergoedingsaanvragen voor de uitkeringskosten bij werkloosheid die niet door het Pf worden gehonoreerd, de zogenaamde negatief getoetste uitkeringen, door DUO in mindering worden gebracht op de bekostiging van het betreffende bevoegd gezag. In het nieuwe artikel 184, derde lid, onder e, wordt de bevoegdheid voor het Pf opgenomen om uitkeringskosten zelf direct te verrekenen met de aangesloten instellingen. Daarmee komt voor DUO de inhoudingstaak op grond van artikel 138, tweede lid, op de bekostiging te vervallen. Het in rekening brengen en verrekenen van uitkeringskosten bij werkloosheid is daarmee een zaak van de sector zelf geworden, die uit hoofde van zijn wettelijke taak wordt uitgevoerd door het Pf als zelfstandig bestuursorgaan. Met het vervallen van artikel 138 kan ook artikel 139 komen te vervallen, aangezien deze artikelen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. In artikel 139 wordt terugverwezen naar artikel 138.

Artikel I, onderdeel E (artikelen 183, 183a en 187)

De artikelen 183, 183a en 187 komen te vervallen op het moment van de beëindiging van de verplichte aansluiting van schoolbesturen bij het Vf en van stopzetting van de wettelijke waarborgtaak van het Vf, zoals geregeld in het eerste lid van artikel 183.

Artikel I, onderdeel F (artikel 184)

In artikel I, onderdeel F, wordt artikel 184 opnieuw vastgesteld. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste leden.

Derde lid, onderdeel a

Onder «gewezen personeel» wordt mede verstaan personeel dat op grond van een nieuwe of gewijzigde arbeidsovereenkomst bij dezelfde werkgever recht krijgt op een uitkering. Dat kan bijvoorbeeld zo zijn in het geval van demotie waarbij een werknemer recht krijgt op loonsuppletie. Het gaat bij de waarborgtaak om de volgende uitkeringen:

- werkloosheidsuitkering op grond van de WW;
- bovenwettelijke werkloosheidsuitkering op grond van de Werkloosheidsregeling onderwijspersoneel primair onderwijs (WOPO), te onderscheiden in een aanvulling op de WW en een aansluitende uitkering na de WW;
- loonsuppletie bij aanvaarding van een lager betaalde nieuwe baan op grond van de WOPO;
- aanvulling op Ziektewet en WAZO uitkeringen op grond van de regeling Ziekte en arbeidsongeschiktheid primair onderwijs (ZAPO) dan wel de WOPO.

De met bovenstaande uitkeringen samenhangende kosten zoals onder meer pensioenpremies over de WW-uitkeringen, niet wettelijke uitkeringen en premies voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) voor uitkeringsgerechtigden die in de aansluitende fase (ASU) van de WOPO verblijven, maken tevens onderdeel uit van de waarborgtaak van het Pf.

Derde lid, onderdeel b en c

In dit onderdeel wordt bepaald dat het Pf voor alle werkgevers²⁰ in het po, de betreffende uitkeringen betaalt aan de instantie die belast is met de toekenning, vaststelling van de hoogte en van de duur van de uitkering aan gewezen werknemers. Voor de uitkeringen op grond van de WW is dit het UWV. De overige bovenwettelijke uitkeringen worden momenteel in opdracht van de PO-Raad uitgekeerd door WWplus. De pensioenpremies worden voldaan aan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) welke op termijn het ouderdomspensioen zal uitkeren. De premie voor de AOV wordt voldaan aan, op dit moment, Loyalis verzekeringen, die in voorkomende gevallen zal uitkeren. Zowel UWV als WWplus en ABP werken met zogenoemde verzamelacties die gelden voor de gehele sector. Voor de AOV wordt een premie berekend over het aantal ASU-gerechtigden. Hiermee wordt voorkomen dat verhaal van uitkeringen en daarmee gepaard gaande kosten bij ieder daarvoor in aanmerking komend schoolbestuur moet worden uitgevoerd. Dit zou zowel bij de uitvoerders als bij de schoolbesturen een forse administratieve last veroorzaken.

De betaaltaak van het Pf is tevens in de wet opgenomen omdat het voldoen c.q. voorschieten van de uitkeringsacties en samenhangende kosten en het achteraf verrekenen/in rekening brengen bij schoolbesturen, de feitelijke praktijk is sinds de oprichting van het fonds in 1995. Ook UWV hecht aan het wettelijk vastleggen van deze taak van het Pf in verband met de bevoegdheid van directe levering van persoonsgegevens (uitkeringsgegevens), waarvan de ontvangst voorbehouden is aan de betaalplichtige (verhaalsplicht UWV). Volgens de WW is dat de eigenrisicodragende werkgever: het schoolbestuur. UWV mag dan op grond van artikel 5.9, eerste lid, onder b, van het besluit SUWI de betreffende persoonsgegevens aan het Pf leveren omdat deze gegevens noodzakelijk zijn voor de wettelijke taak van het Pf.

Voor de set van gegevens die UWV en andere uitkeringsinstanties leveren aan het Pf is noodzakelijk dat daarvoor de doelbinding en proportionaliteit voldoende is onderbouwd. Deze gegevens zijn voor het Pf noodzakelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken. Met het oog op de voortzetting van het leveren van gegevens over uitkeringsgerechtigden, is – mede op verzoek van UWV – wettelijk vastgelegd dat het Pf namens werkgevers in het po de administratie voert van de werkloosheidsuitkeringen die zijn vastgesteld door het UWV (derde lid, onderdeel c, van de artikelen 184 WPO en 170 WEC). Met administratie voeren wordt bedoeld dat het Pf controleert of de betreffende uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk uit het po afkomstig zijn en dat met UWV wordt gecommuniceerd wanneer deze koppeling niet juist blijkt te zijn. Op het moment dat de uitkering reeds loopt, bestaat het voeren van administratie uit het voor de schoolbesturen, ten behoeve van de controle van de WW-uitkering, inzichtelijk maken van wijzigingen in de uitkeringen zodat schoolbesturen daar eventueel bezwaar tegen in kunnen dienen bij UWV. Dit houdt ook in dat het Pf namens de sector de correspondentie blijft voeren met de uitkeringsinstanties over de uitkeringen. Onder administratie voeren wordt niet verstaan het voeren van eventuele bezwaar- en beroepszaken tegen beslissingen tot toekenning of wijziging van uitkeringen. In voorkomende gevallen blijft het voeren van bezwaar en beroep een zaak van de werkgever, het betreffende bevoegd gezag. Door de opgenomen

²⁰ Dit geldt ook voor de werkgevers (schoolbesturen) die vallen onder de ontheffing van de verplichte aansluiting bij het Pf op grond van godsdienstige of levensbeschouwelijke gronden en die overwegend binnen de kring van het gereformeerd schoolonderwijs een zelfstandig wachtgeldbeleid voeren op grond van eerdere instemming van het Pf. Zie verder voetnoot 7 van de toelichting.

grondslag in artikel 184, derde lid, onderdeel c, zal het Pf beschikken over dezelfde noodzakelijke en actuele uitkeringsgegevens van UWV waarop werkgevers ook een beroep kunnen doen.

Derde lid, onderdelen d en e

Zoals in het algemeen deel uiteen is gezet, krijgt het Pf niet alleen een eigen taak ten aanzien van de financiële afhandeling van uitkeringskosten. De re-integratietaak, curatief (onderdeel d) en preventief (onderdeel e), wordt als onderdeel van de hervorming expliciet als wettelijke opdracht voor het Pf vastgelegd.

De curatieve re-integratietaak van het Pf wordt uitgevoerd namens de schoolbesturen en is gebaseerd op artikel 72a, onder a, van de Werkloosheidswet, waarin de re-integratieverantwoordelijkheid expliciet bij de werkgever is neergelegd. In het kader hiervan zet het fonds zich in om werkloosheid van de uitkeringsgerechtigde zo snel mogelijk op te heffen, door het ondersteunen van de inschakeling in de arbeid van gewezen personeel met een uitkering.

In het kader van de preventieve re-integratietaak zet het Pf zich in om schoolbesturen te helpen preventief beleid te ontwikkelen en te adviseren over het voorkomen dat personeel werkloos wordt waardoor het recht op een uitkering ontstaat. De ondersteuning van werkgevers bij de preventieve re-integratietaak geeft het Pf ook inzicht in de afweging of de betrokken werkgever zich op dit terrein voldoende inspant. Is dit niet het geval dan kan dit voor het bestuur negatieve gevolgen hebben voor de hoogte van de vergoeding van de uitkeringskosten die ten laste van het fonds komen.

De dienstverlening die het Pf aan gaat bieden ter voorkoming van werkloosheid is op vrijwillige basis voor schoolbesturen. Deze dienstverlening bestaat uit ondersteuning van schoolbesturen bij het vormen van beleid gericht op het voorkomen van werkloosheid. Dit kan bijvoorbeeld advisering zijn over van-werk-naar-werktrajecten of welke scholing het beste kan worden ingezet om dreigende werkloosheid te voorkomen of te bekorten. Dienstverlening gericht op het voorkomen van een uitkering als ontslag onvermijdbaar is, bijvoorbeeld via van-werk-naar-werk-begeleiding, wordt niet door het Pf zelf aangeboden. Deze dienstverlening wordt door de werkgever zelf ingekocht. Deze inspanning van werkgever wordt door het Pf getoetst in het kader van het vergoedingsverzoek. Ook hier kan de werkgever inkopen waar hij wil mits aan de voorwaarden van het reglement wordt voldaan.

Werkgevers in onder meer het po zijn op grond van de Wet privatisering ABP (WPA) aangemerkt als overheidswerkgever in de zin van de Werkloosheidswet. Dit houdt in dat artikel 72a van de WW (re-integratieverantwoordelijkheid), die ziet op overheidswerkgevers, van toepassing is op alle besturen (openbare, bijzondere of samenwerkingsbesturen) in het po. Zij zijn in hun hoedanigheid van werkgever op grond daarvan eigenrisicodragers voor de kosten van WW-uitkeringen en verantwoordelijk voor de re-integratie van werkloos ex-personeel en met ontslag bedreigd personeel.

Bevoegd gezag, bestuur van centrale dienst en samenwerkingsverband met eigen personeel, hebben allen op grond van artikel 72a van de Werkloosheidswet een re-integratietaak ten aanzien van gewezen en met ontslag bedreigd personeel dat recht heeft of kan doen gelden op een WW-uitkering. Het versterken van de re-integratietaken van het Pf ontslaat de werkgevers in het po niet van hun eigen verantwoordelijkheid. Het feit dat het Pf ter zake namens de schoolbesturen de re-integratie uitvoert,

verschafft aan UWV en de overige uitkeringsinstanties de vereiste wettelijke titel om de voor deze taak noodzakelijke persoonsgegevens te verstrekken aan het Pf. Het gaat hierbij om persoonsgegevens die ook worden verstrekt aan de overige overheidswerkgevers in het kader van de opgedragen re-integratietask op grond van artikel 72a van de WW (zie verder artikelsgewijze toelichting artikel 184a).

Derde lid, onderdeel f

Dit onderdeel verschafft het Pf de bevoegdheid om de uitkeringskosten die op basis van het reglement niet voor vergoeding ten laste van het fonds in aanmerking komen, direct zelf in rekening te brengen bij de desbetreffende werkgevers. Dit geldt ook voor de schoolbesturen die ontheffing hebben van de verplichte aansluiting bij het Pf en die een zelfstandig wachtgeldbeleid voeren.²¹ Hiermee komt de inhouding van deze kosten via de rijksbekostiging te vervallen. Er ontstaat daarmee een directe financiële relatie tussen de rijksbekostigde werkgevers in het po en het Pf die voor deze sector werkt. Dit geldt dus niet alleen voor de inning van premies maar voortaan ook voor de verrekening van uitkeringskosten die uiteindelijk niet door het fonds worden vergoed.

Vierde lid

Hierin is de bevoegdheid van het Pf vastgelegd (periodiek) de hoogte van de premie vast te stellen die de bevoegde gezagsorganen in het po moeten voldoen ter uitvoering van de fondstaken, waaronder die van risicoverevening. De wijzigingen in de premievaststelling behoeven op grond van de Kadervet zbo's de goedkeuring van Onze Minister. De tweede volzin van het vigerende vierde lid van artikel 184 vervalt en wordt omgenummerd naar zesde lid. De bepaling dat het Pf overwegingen van godsdienstige of levensbeschouwelijke aard betreft bij de beoordeling van vergoedingsverzoeken, komt te vervallen in het nieuwe artikel 184. Het Pf regelt de wijze waarop en de voorwaarden waaronder uitkeringskosten worden vergoed in het eigen reglement. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat het Pf bij het vaststellen van de onvermijdbaarheid van het ontslag uit zal gaan van de ontslagvergunning van het UWV (bij ontslag op economische gronden of ziekte) of de ontslagbeschikking van de Kantonrechter. Hierbij treedt het Pf dus niet zelf in een beoordeling van de inhoudelijke gronden voor een ontslag.

Vijfde lid

Dit lid is de vertaling van de (reeds bestaande) bevoegdheid van het Pf om zelf algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Dergelijke voorschriften kan het Pf vaststellen en uitvaardigen vanwege zijn status als zelfstandig bestuursorgaan. In dit lid wordt vastgelegd dat het Pf door middel van het vaststellen van de hoogte van een eigen bijdrage de kosten geheel of gedeeltelijk in rekening brengt bij de werkgevers in het po.

Zesde lid

De al in de wet opgenomen mogelijkheid voor rechtspersonen om Onze Minister te verzoeken om ontheffing van de verplichte aansluiting op grond van bezwaren van godsdienstige of levensbeschouwelijk aard, blijft in onderhavig voorstel tot wijziging gehandhaafd. Op dit moment maken enkele tientallen schoolbesturen van deze ontheffing gebruik. De in het verleden afgegeven ontheffingen van de verplichte aansluiting bij het Pf

²¹ Zie voetnoten 7 en 12.

blijven na inwerkingtreding van onderhavige wetswijziging van kracht. Het Pf blijft voor schoolbesturen met een ontheffing de administratie van de werkloosheidsuitkeringen voeren en schiet de kosten voor aan het UWV. Deze kosten worden volledig in rekening gebracht bij de schoolbesturen met een ontheffing op basis van het vijfde lid van dit artikel. Ook betalen de schoolbesturen met een ontheffing een bescheiden premie (op basis van het vierde lid) voor de administratiekosten die het Pf voor hen maakt. Tot slot kan het Pf de diensten in het kader van de preventieve en curatieve re-integratie (derde lid, onderdelen d en e) ook uitvoeren voor de besturen met een ontheffing.

Zesde lid (oud)

Het huidige zesde lid van artikel 184 vervalt. Deze bepaling regelt dat als er een ontslag valt op een school als gevolg van een besluit van het samenwerkingsverband om de in artikel 120, vierde lid, en artikel 132 WPO bedoelde ondersteuningsbekostiging anders in te zetten, alle scholen die deel uitmaken van dit samenwerkingsverband hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de uitkeringskosten. De bepaling wordt geschrapt omdat in het reglement van het Pf wordt geregeld welke organisatie aansprakelijk is voor welke uitkeringskosten. Het verhalen van dergelijke uitkeringskosten op alle scholen van het samenwerkingsverband is in de praktijk nooit voorgekomen.

Artikel I, onderdeel G (artikel 184a)

Dit betreft een verduidelijking en actualisatie van het huidige artikel 184a waarin het gebruik van het BSN al geruime tijd is geregeld. De aanpassing is overeenkomstig het vereiste uit artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG). Hierin staat dat het gebruik van het BSN in de wet moet zijn geregeld. De aanpassing is het gevolg van de modernisering van het fonds. Deze hervorming heeft onder andere tot gevolg dat het Ministerie van OCW niet langer met behulp van het BSN over persoonsgebonden gegevens hoeft te beschikken van gewezen personeelsleden. Deze gegevens konden worden gebruikt voor inhoudingen op de bekostiging. Aangezien deze inhoudingstaak met dit wetsvoorstel wordt overgenomen door het Pf, is er voor OCW geen reden meer te beschikken over dergelijke persoonsgegevens. Op geaggregeerd niveau kan het Pf desgevraagd en ongevraagd informatie over de omvang en samenstellingen van uitkeringen blijven verstrekken aan OCW. De Kaderwet zbo's biedt daarvoor de basis.

Het Pf kan uit hoofde van zijn wettelijke taken met behulp van het BSN persoonsgegevens over werknemers en gewezen werknemers uitwisselen met de betrokken werknemer zelf en met zijn werkgever. Bij een werknemer die nog in dienst is, heeft dit betrekking op het beleid gericht op het voorkomen van werkloosheid door begeleiding en ondersteuning naar ander werk. Indien er sprake is van een gewezen werknemer die een uitkering ontvangt, kan het BSN door het Pf niet alleen worden gebruikt in het verkeer met de uitkeringsgerechtigde zelf en zijn voormalige werkgever, maar ook met het UWV en andere uitkeringsinstanties als WWplus, APB en Loyalis.

Artikel I, onderdeel H (artikel 184a1)

Dit artikel komt overeen met het oude artikel 187 juncto artikel 188. Hierin komt de opdracht terug om bij AMvB nadere regels te stellen aan het Pf. Deze nadere regels krijgen na aanvaarding van de wetswijziging vorm via

aanpassing van het bestaande Besluit Vervangingsfonds en Participatiefonds.²²

De maximaal te verstrekken subsidie voor bedrijfsvoering wordt opgenomen in de Rijksbegroting OCW, artikel 1, onder bijdrage aan zbo's. De besteding van deze subsidie wordt verantwoord in de jaarrekening.

Artikel I, onderdeel J (artikel 188)

In artikel I, onderdeel J, wordt geregeld dat artikel 188 komt te vervallen. Over artikel 188, tweede lid, kan het volgende worden opgemerkt. In artikel 39 van de Kaderwet zbo's, tweede lid, is bepaald dat de betreffende Minister elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal zendt voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zbo. Hiermee is wettelijk geregeld dat er voor het Pf eens in de vijf jaar een dergelijke verslaggeving moet plaatsvinden. Het is daardoor niet nodig om dit in de WPO te regelen. Artikel 188 tweede lid, wordt daarom geschrapt.

Artikel I, onderdeel K (artikelen 194e en 194f)

In artikel I, onderdeel K, worden twee overgangsartikelen in de WPO gevoegd:

Artikel 194e (overgangsrecht vervangingsfonds)

In dit artikel wordt vastgelegd dat het Pf (de rechtspersoon bedoeld in artikel 184, tweede lid, van de WPO) een aantal resterende werkzaamheden overneemt van het Vf vanaf de datum dat de wettelijke taak van het Vf wordt ingetrokken. Het gaat om werkzaamheden die direct voortkomen uit de afwikkeling van de wettelijke taak van het Vf. Voor deze afwikkeling van taken is om praktische redenen gekozen. Het Vf kan zich in het kader van zijn opheffing als rechtspersoon richten op de totstandbrenging van het laatste jaarverslag en de overdracht van de boedel aan het Pf. Het Pf kan alle overige nog lopende Vf-zaken, ook in relatie tot de aangesloten rechtspersonen, afwickelen. Hiervoor is gekozen omdat op voorhand lastig te voorspellen is hoeveel tijd dat in beslag zal nemen. Zo is ongewis hoeveel tijd lopende beroepszaken tegen beslissingen van het Vf nog in beslag nemen. Omdat de samenstelling van het bestuur van het Pf identiek is aan dat van het Vf is niet alleen een soepele overdracht maar ook continuïteit in de afwikkeling van lopende zaken voldoende geborgd.

In het eerste lid wordt bepaald dat aanvragen tot vergoeding van vervangingskosten, voor zover die betrekking hebben op de periode vóór intrekking van de wettelijke taak van het Vf, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij het Pf kunnen worden ingediend. In het tweede lid wordt bepaald dat op de afwikkeling van deze aanvragen en op lopende bezwaren en beroepen, de desbetreffende reglementen van toepassing zijn zoals die voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn vastgesteld door het Vf. In het derde lid wordt bepaald dat het Pf op basis hiervan besluiten neemt. Hiermee wordt de besluitvorming overgenomen van het Vf. Hieronder vallen naast het wel of niet toekennen van een vergoeding van de vervangingskostendeclaraties, dus ook het afhandelen van gevallen van bezwaar en beroep en het uitvoeren en vaststellen van de bonus-malusregeling over het laatste kalenderjaar van het Vf.

²² Besluit van 27 mei 2011, houdende vaststelling van regels omtrent de taak, de goedkeuring van statuten en de gevolgen van intrekking van de aanwijzing van het Vervangingsfonds en het Participatiefonds.

Uit het feit dat de voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geldende Vf-reglementen van toepassing zijn op de afwikkeling door het Pf, volgt dat aanvragen voor een vervangingsvergoeding uiterlijk binnen 3 maanden en 5 dagen na de aanvangsdatum van vervanging moeten worden ingediend. Indiening buiten deze termijn, ook wanneer tijdens deze termijn de wetswijziging van kracht wordt, zullen worden afgewezen door het Pf. Verzoeken die tijdig bij het Pf worden ingediend kunnen binnen opnieuw 3 maanden en 5 dagen desgevraagd worden gecorrigeerd door de indiener. De bonus/malus-besluiten worden tegen het eind van het kalenderjaar t+1 verstuurd. Op grond van het reglement kan hier een bezwaar- en beroepsprocedure over worden gevolgd die maximaal 2 jaar in beslag kan nemen. Dit betekent dat het Pf tot ongeveer 2,5 jaar na intrekking van de wettelijke taak van het Vf nog werkzaamheden voor het Vf kan uitvoeren.

In het vierde lid van het overgangsartikel wordt bepaald dat op de verslaglegging over het laatste kalenderjaar waarin het Vf nog werkzaamheden heeft uitgevoerd, de relevante artikelen hierover in de Kaderwet zbo's van toepassing zijn.

In het vijfde lid wordt geregeld dat op de middelen van het Vf die in het kader van de wettelijke taak zijn ontvangen, het Besluit Vervangingsfonds en Participatiefonds van toepassing is. In dit besluit wordt bepaald dat bij ontbinding of beëindiging van de werkzaamheden van het Vervangingsfonds of het Participatiefonds de bestemming van het bij liquidatie aanwezige vermogen wordt vastgesteld in overeenstemming met de Minister (artikel 3, eerste lid, onderdeel g) en dat de resterende middelen ofwel worden aangewend voor het doel waarvoor ze ontvangen zijn (de wettelijke taak van waarborgen bieden voor de kosten van vervanging), ofwel worden overgedragen aan een door de Minister aan te wijzen rechtspersoon (artikel 4).

Artikel 194f (overgangsrecht participatiefonds)

Door het vervallen van artikel 138 zal onder meer vermindering op de lumpsumbekostiging door DUO niet meer aan de orde te zijn. DUO zal geen kosten die samenhangen met zogenaamde negatief getoetste vergoedingsverzoeken van het Pf meer verrekenen met de lumpsum. De OCW begroting wordt niet meer belast met het doorgeleiden van de inhoudingen op de lumpsum naar het Pf. Het Pf zal via een incasso-systeem de lopende inhoudingsgevallen van DUO overnemen. De desbetreffende schoolbesturen zullen dus vanaf de inwerkingtreding geen inhouding wegens een negatieve toetsing van het Pf op hun Overzicht Financiële Beschikkingen (OFB) meer tegenkomen.

De bezwaar- en beroepschriften die bij DUO zijn of nog worden ingediend tegen de bekostigingsbeslissingen in dit verband worden afgehandeld voor zover het bezwaren zijn die tijdig zijn ingediend tegen het OFB voorafgaande aan de inwerkingtreding. Eventuele nabetalingsaanbevoegd gezagsorganen in verband met de afwikkeling van deze bezwaarschriften (en mogelijke beroepszaken) worden na inwerkingtreding niet meer door DUO gedaan maar zullen via het Pf lopen. Hierover maken DUO en het Pf werkafspraken. De werkzaamheden met betrekking tot de bekostigingsvoorwaarde van de voorrangsbenoemingen voor zover zij bestaan uit het afhandelen van voor de inwerkingtreding ingekomen verzoeken tot ontheffing van de verplichting worden zo spoedig mogelijk afgehandeld. Eventueel hieruit voortvloeiende tijdig ingediende bezwaarschriften worden eveneens door DUO afgehandeld. Eventueel door de accountants bij de jaarrekening gemaakte opmerkingen met betrekking tot de financiële consequenties van het niet voldoen aan de bekostigings-

voorwaarde in het kader van het bij voorrang benoemen van voormalig personeel worden door DUO (in samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs) betrokken bij de afhandeling van de jaarrekeningen voor zover de opmerkingen betrekking hebben op de periode voorafgaande aan de inwerkingtreding.

De schoolbesturen krijgen vanaf de invoeringsdatum van onderhavig voorstel van het Pf de aan hen toegerekende werkloosheidskosten in rekening gebracht. Het systeem van in rekening brengen gaat meteen ook gelden voor nieuwe gevallen vanaf invoeringsdatum van onderhavig voorstel. Dit geldt dan voor ieder schoolbestuur waar een nieuwe uitkering ontstaat. Het nieuwe systeem van het Pf gaat in alle nieuwe gevallen uit van een eigen bijdrage van de werkgever waar de uitkering zich voordoet. De oude gevallen blijven toegerekend op basis van de oude voorwaarden: bij een afgegeven en onherroepelijk geworden negatieve beslissing blijven de volledige lasten zolang er sprake is van een uitkering, doorbelast aan de betrokken werkgever. Bij een onherroepelijk geworden positieve beschikking blijven dergelijke uitkeringslasten (in beginsel) ten laste komen van het fonds.

Lopende, nog niet afgehandelde vergoedingsverzoeken vóór de invoeringsdatum en ingediende vergoedingsverzoeken na invoeringsdatum, betrekking hebbend op ontslagmomenten van voor de invoeringsdatum, worden op basis van door het Pf te bepalen voorschriften afgehandeld. Voor de laatste categorie hebben betrokken besturen tot zes maanden na inwerkingtreding om een vergoedingsverzoek bij het Pf in te dienen. Deze verzoeken worden, kijkend naar de ontslagdatum, beoordeeld op basis van de desbetreffende reglementen van het Pf van voor de invoering van onderhavig voorstel. Oude verzoeken die na genoemde termijn van zes maanden worden ingediend zijn niet-ontvankelijk en komen daarmee niet voor enigerlei vergoeding ten laste van het Pf in aanmerking. Verzoeken die tijdig worden ingediend leiden bij inwilliging tot een volledige vergoeding ten laste van het Pf. Bij (definitieve) afwijzing worden de uitkeringskosten door het Pf volledig voor rekening gebracht van het betreffende schoolbestuur.

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET OP DE EXPERTISECENTRA

De wijzigingen die dit wetsvoorstel aanbrengt in de Wet op de expertisecentra komen overeen met de wijzigingen die in de overeenkomstige artikelen van de WPO worden aangebracht. Voor de toelichting bij de verschillende onderdelen van artikel II wordt dan ook verwezen naar de toelichting bij de overeenkomstige artikelen van de WPO.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob