

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 IV

Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2012

Nr. 72

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2012

In het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties op 6 februari jl. (Kamerstuk 33 000 IV, nr. 61) heb ik toegezegd uw Kamer uiterlijk op 1 mei schriftelijk nader te informeren over de uitkomsten van het toegezegde onderzoek naar de mogelijkheden van het opheffen van de grootste belemmeringen voor Nederlands onderwijzend personeel dat een aantal jaren op de eilanden van Caribisch Nederland in het onderwijs wil gaan werken. Ik heb toegezegd in deze brief eveneens in te gaan op de mogelijkheden tot kwijtschelding van studieschuld indien uit Caribisch Nederland afkomstige studenten willen terugkeren naar de eilanden van Caribisch Nederland om daar te werken, bijvoorbeeld in het onderwijs. Met deze brief wordt tegemoet gekomen aan deze toezeggingen.

A. Uitkomsten onderzoek mogelijkheden opheffen belemmeringen leraren naar Caribisch Nederland

Een recente inventarisatie door de afdeling OCW van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN-OCW) laat een hoge verwachte vacaturestand zien voor de komende schooljaren voor de scholen in Caribisch Nederland, als gevolg van het grote verloop van leraren. Het huidige aanbod van (gekwificeerde) leraren op de lokale arbeidsmarkt is niet toereikend om in alle vacatures te kunnen voorzien.

Om in hun personeelsbehoefte te kunnen voorzien, proberen de scholen niet alleen docenten uit Caribisch Nederland en andere landen uit de Caribische regio aan te trekken, maar ook uit Europees Nederland. Dit laatste blijkt vaak lastig, omdat de lokale arbeidsvoorwaarden voor leraren uit Europees Nederland onvoldoende aantrekkelijk zijn. Bovendien kunnen zij te maken krijgen met extra kosten in verband met hun tijdelijke dienstverband in Caribisch Nederland, en met nadelige gevolgen voor hun pensioen- en AOW-opbouw. Om de belemmeringen voor leraren van buiten Caribisch Nederland die op een school in Caribisch Nederland

willen gaan werken weg te nemen, heeft staatssecretaris Zijlstra besloten om per 1 augustus 2012 tijdelijk – voor een periode van vier jaar – extra middelen beschikbaar te stellen aan de scholen. Het betreft een totaalbedrag van € 4 540 500,- (\$ 6 265 890,-).

Onderbouwing

Ik heb onderzocht of een uitzendingregeling zoals die geldt voor personeel van de Koninklijke Marechaussee, Defensie of BZK ook niet van kracht zou kunnen worden voor leraren die tijdelijk in Caribisch Nederland gaan werken. Deze vraag is aan de orde gekomen in het Algemeen Overleg van 6 februari. Complex is echter, dat leraren geen rijksambtenaren zijn en het hier geen uitzending of detachering betreft door een (overheids)werkgever. In de meeste situaties geniet een leraar die tijdelijk gaat werken in Caribisch Nederland buitengewoon onbetaald verlof bij zijn werkgever in Europees Nederland. In dat geval blijft het dienstverband bij de werkgever in Europees Nederland wel in stand, zonder dat sprake is van een uitzending. De hierboven genoemde expatregelingen zijn voor het onderwijs dan ook niet hanteerbaar.

Omdat een expatregeling geen optie is, moeten de scholen in Caribisch Nederland zelf financieel in staat worden gesteld om uit Europees Nederland aan te trekken leraren (deels) te compenseren voor gederfde inkomsten dan wel extra uitgaven.

Ik heb door RCN-OCW laten inventariseren, hoe groot het probleem daadwerkelijk is. Voor het komende schooljaar hebben de scholen in Caribisch Nederland aangegeven dat zij ongeveer 60 vacatures verwachten. Zij hebben tevens aangegeven voor circa 40 van deze 60 vacatures te willen werven buiten Caribisch Nederland. In de berekening van de benodigde extra middelen ben ik uitgegaan van dit aantal van 40, en van 35 respectievelijk 30 voor de beide volgende jaren. Voorts heb ik geïnventariseerd welk pakket maatregelen nodig zou zijn om de grootste belemmeringen weg te nemen voor leraren van buiten Caribisch Nederland, en met name uit Europees Nederland, om tijdelijk op scholen in Caribisch Nederland te gaan werken. De volgende vijf mogelijke tegemoetkomingsmaatregelen zijn daarbij aan de orde.

1. Een verbetering van de tegemoetkomingsbedragen in reis- en verhuiskosten;
2. Maandelijkse compensatie voor de doorbetaling van het werkgeversdeel van de ABP-premie in Europees Nederland, in situaties waarin sprake is van onbetaald verlof bij de onderwijswerkgever in Europees Nederland;
3. Maandelijkse compensatie van de kosten van een aanvullende verzekering voor behoud van de AOW-opbouw in Europees Nederland;
4. Maandelijkse tegemoetkoming in de studieschuld;
5. Maandelijkse tegemoetkoming in het geval van dubbele woonlasten.

In de bijlage bij deze brief worden de maatregelen nader toegelicht, alsmede de bedragen die met ieder van deze maatregelen gemoeid zouden kunnen zijn.

Het totaal door de staatssecretaris beschikbaar gestelde bedrag beoogt bovenstaande maatregelen financieel mogelijk te maken voor een contractperiode van drie jaar van de aan te trekken leraren.

Bovenstaande potentiële maatregelen, met de veronderstelde aantallen begunstigden, hebben gediend als berekeningsgrondslag voor het vaststellen van de middelen. Omdat het personeels- en wervingsbeleid en de problematiek op dit vlak per school verschillen, is besloten dat de scholen de hun toegekende middelen moeten kunnen inzetten op een manier die het beste aansluit bij hun situatie. De uitwerking van bovenstaande maatregelen is de scholen aangereikt als voorbeeld van een mogelijke inzet van de middelen. Besloten is het totaalbedrag van € 4 540 500,- verspreid over de komende vier jaar (2012 t/m 2015) toe te voegen aan de lumpsum van de scholen in Caribisch Nederland. Toevoeging aan de lumpsum betekent dat scholen zelf de afweging kunnen maken de middelen in te zetten aansluitend bij hun eigen personeels-, arbeidsmarkt- en wervingsbeleid. Scholen kunnen de middelen inzetten ter financiering van de hierboven uiteengezette wervingsmaatregelen voor leraren afkomstig van buiten Caribisch, en met name uit Europees Nederland. In het kader van hun eigen wervings- en personeelsbeleid kunnen zij eveneens de keuze maken de middelen (deels) aan te wenden om reeds in dienst zijnde leraren te kunnen behouden. De beleidsruimte laat onverlet, dat scholen worden geacht deze tijdelijke extra middelen te besteden aan hun personeels- en wervingsbeleid, met het oog op de oplossing van arbeidsmarktproblemen. Zij leggen hierover verantwoording af in hun jaarverslag. Ik zal het effect van de maatregelen volgen.

De werving van leraren voor het komende schooljaar is momenteel in volle gang.

Met een tijdelijke ophoging van de lumpsum weten scholen nu direct met welk bedrag zij per 1 augustus 2012 rekening kunnen houden, en op welke manier zij potentiële contractanten tegemoet zouden kunnen komen.

De verdeling van het totaalbedrag over de sectoren primair onderwijs en voortgezet onderwijs en mbo vindt plaats naar rato van het aantal fte leraren per sector.

B. Mogelijkheden tot kwijtschelding van studieschuld indien van Caribisch Nederland afkomstige studenten willen terugkeren naar Caribisch Nederland om daar te werken, bijvoorbeeld in het onderwijs

Het vraagstuk of mogelijke tegemoetkoming in de studieschuld afgestudeerden in Europees Nederland die oorspronkelijk afkomstig zijn uit Caribisch Nederland kan stimuleren terug te keren, betreft een breder arbeidsmarkt-vraagstuk. Het doel van stimuleringsmaatregelen tot arbeids-(re)migratie is immers vacatures in Caribisch Nederland ingevuld te krijgen. Bovendien betreft dit arbeidsmarkt-vraagstuk niet alleen onvervulde vacatures in het onderwijs, maar ook in andere sectoren, zoals de eiland- en rijksoverheid. Het vraagstuk dient dus breder te worden gezien dan alleen vanuit het oogpunt van studiefinancierings- en lerarenbeleid. Een integrale benadering door eiland- en rijksoverheid is gewenst, ook vanwege de relatief kleine (potentiële) arbeidsmarkt waar de verschillende werkgevers zich op richten. Voorkomen moet worden dat oplossingen voor de ene werkgever leiden tot problemen bij een andere.

Voor enkele beroepsgroepen bestaat al een aanpak. Voor de beroepsgroep van ambtenaren die in dienst treden van de Rijksdienst Caribisch Nederland hanteert de minister van BZK de Regeling overname studieschuld BES. Net als in het geval van de beroepsgroep van leraren, gaat het hierbij niet specifiek om van Caribisch Nederland afkomstige

studenten, maar om alle afgestudeerden met een diploma in het mbo of hoger onderwijs die bewijsstukken van studieschuld kunnen overleggen en in verband met hun aanstelling naar Caribisch Nederland verhuizen. Als tegemoetkoming in het afbetalen van hun studieschuld wordt krachtens de genoemde regeling een toelage tot maximaal \$ 8 840,- toegekend, deels in maandelijkse termijnen, en deels in een eindbedrag na een periode van drie aaneengesloten dienstjaren; dit laatste verplicht de ambtenaar nog één jaar in Caribisch Nederland te blijven werken.

Zelf stel ik ten behoeve van de beroepsgroep leerkrachten de scholen in de gelegenheid hun een tegemoetkoming te bieden voor het aflossen van hun studieschuld. Bij het vaststellen van de berekeningsgrondslag is daarbij uitgegaan van een tegemoetkoming die in netto-termen overeenkomt met de tegemoetkoming in de door de minister van BZK gehanteerde regeling. Voor enkele beroepsgroepen bestaan er dus al stimuleringsmaatregelen om vacatures in Caribisch Nederland in te vullen door personeel van buiten aan te trekken. Ook mensen die oorspronkelijk afkomstig zijn uit Caribisch Nederland kunnen hier gebruik van maken.

Vooralsnog ben ik van mening dat indien mocht blijken dat voor andere sectoren maatregelen in de sfeer van de studieschuld wenselijk worden geacht, dit in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van (de werkgevers in) de betrokken sectoren. Daarbij acht ik het niet gewenst de kosten die daarmee zijn gemoeid af te wentelen op de begroting van ons ministerie.

Wij willen er daarbij op wijzen dat binnen het bestaande studiefinancieringsbeleid een (hoge) studieschuld geen belemmering hoeft te zijn voor een student afkomstig uit Caribisch Nederland om permanent terug te keren. De Wet studiefinanciering 2000 (en de Wet studiefinanciering BES) bieden mogelijkheden waarop afgestudeerden die willen terugkeren naar Caribisch Nederland en die hun studieschuld daarbij als obstakel ervaren, een beroep kunnen doen. De kaders van de wet zijn zodanig, dat een aflossingsplichtige debiteur maandelijks zoveel afdraagt als proportioneel is ten opzichte van zijn inkomen, ongeacht waar hij op een bepaald moment woonachtig is.

De Wet studiefinanciering voorziet ook in oplossingen voor het mogelijke probleem, dat terugkerende CN-studenten worden geconfronteerd met een daling in het inkomen. Indien een debiteur niet in staat is het voor hem vastgestelde maandbedrag te voldoen, kan hij verzoeken het maandbedrag te verlagen. Aan de hand van zijn verzamelinkomen of belastbaar loon (en dat van zijn eventuele partner) berekent de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) per jaar welk bedrag de debiteur, gelet op dit inkomen, zou kunnen terugbetalen. Er vindt dan draagkrachtmeting plaats. Uitgangspunt is dat bij de vaststelling van de draagkracht van de debiteur wordt uitgegaan van zijn inkomen van twee jaar geleden ($t - 2$). Op het moment dat het inkomen van de debiteur is gedaald, kan echter rekening gehouden worden met een ander inkomensjaar (peiljaarverlegging). In plaats van het inkomen van twee jaar geleden wordt dan gekeken naar het inkomen van het huidige jaar (t) of het inkomen van vorig jaar ($t - 1$). Voorwaarde is wel dat het inkomen ten minste 15% moet zijn gedaald en deze daling naar verwachting drie jaar aanhoudt, of dat het inkomen op of onder bijstandsniveau ligt. Wanneer een potentiële terugkeerder anticipeert op een lager salaris in Caribisch Nederland en daarbij vreest dat zijn Europees-Nederlandse inkomen als ijkpunt zal worden gebruikt voor de vaststelling van zijn draagkracht, kan hij dus aanspraak maken op peiljaarverlegging.

Staatssecretaris Zijlstra heeft uw Kamer tijdens het Interparlementair Koninkrijksoverleg op 15 juni 2011 een viertal toezeggingen gedaan. Binnenkort zal hij uw Kamer een brief toezenden, waarin hij zal ingaan op de aantallen debiteuren afkomstig van Curaçao, Sint-Maarten, Aruba en Caribisch Nederland, en op aantallen naar de Caribische eilanden van ons koninkrijk teruggekeerde in Europees Nederland afgestudeerden. In deze brief zal nader worden ingegaan op het studiefinancieringsbeleid en de mogelijkheden die de draagkrachtregeling biedt, ook voor afgestudeerden die willen terugkeren naar Caribisch Nederland.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

Bijlage: berekeningsgrondslag

Mogelijke maatregelen en berekeningsgrondslag

Zoals aangegeven kunnen de scholen de volgende maatregelen ter tegemoetkoming van leraren overwegen:

1. Een eenmalige tegemoetkoming in reis- en verhuiskosten;
2. Maandelijkse compensatie van in Europees Nederland doorbetaalde pensioenpremie bij onbetaald buitengewoon verlof;
3. Maandelijkse compensatie van het hiaat in de opbouw van de AOW;
4. Maandelijkse tegemoetkoming in de studieschuld;
5. Maandelijkse tegemoetkoming in het geval van dubbele woonlasten.

Ad 1 (reis- en verhuiskosten)

Middelen voor deze maatregel kunnen worden ingezet om bestaande repatriëringsregelingen van de scholen te verbeteren. Bij de berekening is uitgegaan van een verbetering van circa \$ 2 070,- (€ 1 500,-). Verhuiskosten zijn niet fiscaal belast.

Ad 2 (reparatie pensioengat)

Hierbij is uitgegaan van een maandelijks vergoedingsbedrag van \$552,- (€ 400,-). Ook dit bedrag is niet fiscaal belast. Leraren die op basis van de constructie van onbetaald verlof bij de werkgever in Nederland tijdelijk in Caribisch Nederland gaan werken, blijven deelnemer bij het ABP, omdat het dienstverband bij de werkgever in Europees Nederland in stand blijft. Doordat de pensioenopbouw bij het ABP in principe doorloopt, dient ook pensioenpremie te worden afgedragen. Bij onbetaald verlof komt naast het werknemersdeel van de pensioenpremie ook het werkgeversdeel van de premie voor rekening van de werknemer.

Door een tijdelijke aanstelling bij een onderwijsinstelling in Caribisch Nederland is de leraar in kwestie tevens verplicht aangesloten bij het Pensioenfonds Caribisch Nederland (PCN). Het is vanuit fiscale wetgeving echter slechts toegestaan om tijdens de periode van onbetaald verlof pensioen in Nederland te blijven opbouwen als ook elders pensioen wordt opgebouwd, voor zover dit niet leidt tot een fiscaal bovenmatige pensioenopbouw. Dat wil zeggen, dat pensioenopbouw in Europees Nederland slechts is toegestaan voor het verschil tussen de onverminderde opbouw bij het ABP en de nieuwe opbouw bij het PCN (de zogenaamde salderingsmethode). Dat leidt tot een lagere premieafdracht in Nederland.

Middelen voor deze maatregel moeten het de werkgever in Caribisch Nederland mogelijk maken het werkgeversdeel van de ABP-premie door te betalen aan de voormalige werkgever in Europees Nederland. Het werknemersdeel van de ABP-premie blijft voor rekening van de werknemer.

Ad 3 (reparatie AOW-gat)

Hierbij is gerekend met een een maandelijks brutobedrag van \$ 414,- (€ 300,-).

Leraren uit Europees Nederland die tijdelijk in Caribisch Nederland gaan werken, dragen in Nederland geen AOW-premie meer af en bouwen in die periode ook geen AOW op. Wel bouwen zij in Caribisch Nederland AOV (Algemene Ouderdomsverzekering) op, maar die opbouw is aanzienlijk lager dan de AOW-opbouw in Nederland. Daardoor ontstaat een AOW-gat. Om dit te voorkomen kan de leraar in kwestie binnen één jaar na vertrek naar Caribisch Nederland bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) een vrijwillige AOW-/Anw-verzekering afsluiten. Voor deze verzekering kan

hij door de werkgever in Caribisch Nederland financieel worden gecompenseerd.

Ad 4 (tegemoetkoming studieschuld)

Voor de tegemoetkoming in de studieschuld is gerekend met een maandelijks brutobedrag van \$ 345,- (€ 250,-), hoewel de compensatie in totaal uiteraard niet meer kan bedragen dan de omvang van de werkelijke studieschuld.

Deze maatregel is materieel gelijkwaardig aan de Regeling overname studieschuld BES die BZK hanteert voor ambtenaren in dienst van RCN. Op basis van de BZK-regeling kan in totaal netto \$ 8 840,- aan tegemoetkoming in de studieschuld worden toegekend. De ambtenaar in kwestie ontvangt dan drie jaar lang een relatief laag bedrag van \$ 65,- netto per maand, en een eenmalig bedrag van maximaal \$ 6 500,- netto als hij na deze periode van drie jaar nog een extra, vierde jaar in dienst wil blijven. Met het oog op de werving van leraren is besloten uit te gaan van een substantieel hogere maandelijks toelage van \$ 345,- bruto per maand. Dit komt voor een periode van drie jaar in totaal neer op een brutobedrag van \$ 12 420,-. Betrokkene zou hiervan netto \$ 8 644,- overhouden. Dat eindbedrag is vergelijkbaar met wat onder de BZK-regeling maximaal kan worden toegekend.

Ad 5 (tegemoetkoming dubbele woonlasten)

Hierbij is gerekend met een maximale maandelijks tegemoetkoming van bruto \$ 690,- (€ 500,-). Leraren die vanuit Europees Nederland gaan werken in Caribisch Nederland, kunnen te maken krijgen met doorlopende woonlasten in Europees Nederland. Hiervoor kunnen zij worden gecompenseerd door hun werkgever in Caribisch Nederland.

Aantallen

Voor de kostenberekening is uitgegaan van een model van uitfasering, waarbij een leraar die binnen drie jaar na 1 augustus 2012 bij een school in dienst treedt, vanaf het moment van indiensttreding maximaal drie jaar door de school kan worden gefaciliteerd voor wat betreft gederfde inkomsten dan wel extra uitgaven. Dit betekent dat het aantal leraren voor wie de maatregelen gelden, vanaf het schooljaar 2012–2013 tranchegewijs toeneemt. Nieuwe leraren stromen immers in volgende schooljaren in en de maatregelen blijven voor de volledige duur van de contractperiode (maximaal drie jaar) op hen van toepassing. In de eerste tranche is uitgegaan van 40 van buiten Caribisch Nederland te werven leraren. In het geval van de tweede en derde tranche is uitgegaan van een lichte daling in de vacaturestand, en is gerekend met respectievelijk 35 en 30 leraren. In de berekening van de benodigde middelen is dan ook uitgegaan van in totaal 105 personen die 36 maanden van de hierboven uiteengezette maatregelen gebruik zouden moeten kunnen maken.