

Vergaderjaar 2018–2019

**35 089**

## **Wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 17 januari 2019

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

I.	<b>Algemeen</b>	1
1.	<b>Inleiding</b>	2
2.	<b>Inhoud van het voorstel</b>	2
3.	<b>Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid</b>	2
4.	<b>Resultaten internetconsultatie / harmonisatie overlegbepalingen</b>	2
II.	<b>Artikelsgewijs</b>	3

### **I. Algemeen**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs. Zij hebben hier nog enkele vragen over.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de opvatting van de regering dat het niet wenselijk is in het onderwijs twee regimes voor de rechtspositie van het onderwijspersoneel te laten bestaan en hebben verder geen vragen.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat de regering niet alleen een voorstel heeft ingediend voor aanpassing van onderwijswetten aan de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA), maar ook voor de

beëindiging van de ambtelijke status van die werkenden in het onderwijs die deze status nu nog hebben. Daarmee wordt bereikt dat alle werkenden in het onderwijs dezelfde – privaatrechtelijke – rechtspositie krijgen. De hier aan het woord zijnde leden juichen dat toe.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

### *1. Inleiding*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten wat de gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel in de praktijk zullen zijn voor mensen die werkzaam zijn in het openbaar onderwijs. Wat gaan zij merken van voorliggende wetswijziging?

Anders dan voor organisaties als NWO<sup>1</sup>, lijkt dit wetsvoorstel geen uitzondering te maken voor de TO2-instellingen<sup>2</sup>, zoals TNO, zodat medewerkers van deze kennisinstellingen wel onder het ambtenarenrecht gaan vallen. Dit bevreemdt deze leden. Kan de regering deze constatering bevestigen? Wat zijn de overwegingen geweest om medewerkers van TO2-kennisinstellingen niet mee te nemen in de uitzonderingspositie en wat heeft de regering nodig om alsnog daartoe over te gaan, zo vragen deze leden.

### *2. Inhoud van het voorstel*

De leden van de D66-fractie herinneren eraan dat het uitgangspunt van de WNRA is, dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid gelijk zouden moeten worden aan de verhoudingen in de private sector, in het bijzonder met betrekking tot het ontstaan en beëindigen van de arbeidsverhouding en de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden, met uitzondering van die gevallen waarin er zwaarwegende argumenten zijn om dit niet te doen. Alleen in dat geval zouden voor ambtenaren afwijkende bepalingen moeten worden gehandhaafd. Deze leden zijn van mening dat dit ook dient te gelden voor de onderwijssector. Zij vragen de regering of dit uitgangspunt in het voorliggende wetsvoorstel steeds consequent is toegepast.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet op vergelijkbare wijze als voor het middelbaar beroepsonderwijs voorzien heeft in de situatie dat een openbare hogeschool zou ontstaan.

### *3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*

De leden van de VVD-fractie lezen dat DUO<sup>3</sup> een incidentele toename van vragen verwacht bij haar informatiecentrum. Zij vragen de regering of DUO deze extra vragen aan kan.

### *4. Resultaten internetconsultatie / harmonisatie overlegbepalingen*

De leden van de D66-fractie zijn niet overtuigd door de reactie van de regering op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, waar die adviseert om de bepalingen inzake de rechtspositieregeling en het georganiseerd overleg te laten vervallen. Dat die bepalingen zinvol

<sup>1</sup> Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek

<sup>2</sup> TO2: Toegepast Onderzoek Organisaties

<sup>3</sup> Dienst Uitvoering Onderwijs

werden geacht in een andere, aan de WNRA voorafgaande context, achten zij op zich een onvoldoende reden om ze nu, na normalisering, te handhaven. Ook zien deze leden niet in waarom de omstandigheid dat deze bepalingen gezien werden als deugdelijkheidseisen, waarop toezicht gehouden moet worden en op het overtreden waarvan sancties gesteld kunnen worden, een voldoende reden voor handhaving ervan zou zijn. Het moge zo zijn dat deze bepalingen destijds helder maakten dat de verantwoordelijkheid voor het regelen van de rechtspositie van het personeel was overgegaan van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) naar de werkgever, maar daar bestaat nu toch geen enkele onduidelijkheid meer over? Graag vernemen deze leden wat er, gezien vanuit de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW, mis zou kunnen gaan op het gebied van de deugdelijkheid van het onderwijs als in de onderwijssectorwetten niet zou worden geëxpliciteerd dat werkgevers er zorg voor moeten dragen dat de rechtspositie van het personeel wordt geregeld. Zouden er dan geen cao's worden afgesloten, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie hechten aan de rechtspositie- en overlegbepalingen en constateren met tevredenheid dat deze in stand blijven. De bepalingen in de onderwijswetten zijn aan te merken als deugdelijkheidseisen. Deugdelijkheidseisen vervullen in de verhouding tussen overheid en onderwijs een kwaliteitsnormerende functie met betrekking tot de gang van zaken in de school in ruime zin. Het gaat om objectieve criteria die voor alle instellingen gelijkelijk gelden. Aan de niet-naleving kunnen bekostigingssancties worden verbonden. De Grondwet verplicht de wetgever om deugdelijkheidseisen op te nemen in de wet. Het is dus niet alleen logisch dat de Minister van OCW de bepalingen handhaaft, maar ook verplicht. Zij vragen of de regering deze visie deelt.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de regering bij de bepalingen inzake het verplichte overleg tussen werkgevers en werknemers is uitgegaan van de situatie dat een cao algemeen verbindend wordt verklaard. Deze leden constateren enerzijds dat de verplichtingen tot het voeren van overleg overbodig lijken te zijn in de situatie van een algemeen verbindend verklaarde cao, aangezien het beoogde doel dan kennelijk is gerealiseerd. In de situatie waarin de cao niet algemeen verbindend is verklaard kan anderzijds gevraagd worden of het bevoegd gezag dat niet aangesloten zou zijn bij een organisatie van werkgevers, verplicht mag of moet worden om overleg te voeren met verenigingen van werknemers, zeker waar het een zeer gering aantal personeelsleden betreft. Zij vragen of in die situatie de positie van het bevoegd gezag niet meer bescherming vereist. Deze leden vragen de regering vanuit de geschetste perspectieven nader in te gaan op noodzaak en wenselijkheid van de voorgestelde regeling.

## **II. Artikelsgewijs**

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen met betrekking tot de voorgestelde nieuwe teksten voor de artikelen 33 en 38 van de Wet op het primair onderwijs en de daarmee overeenkomende bepalingen in andere wetten.

In de eerste plaats valt op dat in artikel 33 een zorgplicht wordt gelegd op het «bevoegd gezag». Dat begrip heeft in de huidige wetgeving een hybride karakter. Soms wordt ermee bedoeld op een rechtspersoon, soms op een bevoegd orgaan van een rechtspersoon. In de WNRA is echter het begrip «overheidswerkgever» steeds consequent, in overeenstemming met het privaatrecht, een rechtspersoon. Het is deze leden niet duidelijk waarom dat in de onderwijssector anders zou moeten zijn. Hoe kan duidelijk gemaakt worden dat deze zorgplicht – zo hij al in de wet

opgenomen moet blijven – rust op de rechtspersoon die werkgever is? Graag vernemen de hier aan het woord zijnde leden ook – tegen de achtergrond van het feit dat cao's gesloten worden door werkgeversverenigingen – in welk soort gevallen sprake zou kunnen zijn van het aan een individuele werkgever opleggen van een sanctie wegens overtreding van deze deugdelijkheidseis. Behelst dit artikel in wezen een aansluitplicht bij een werkgeversvereniging, zo willen zij weten.

In artikel 38 gaat het om een verplichting die moet worden nageleefd «door of namens het bevoegd gezag». In de praktijk zal dit vrijwel altijd namens de werkgever door een werkgeversvereniging gebeuren. Maar als dit niet zou gebeuren, wie krijgt die sanctie dan, een of meer individuele werkgevers of een werkgeversvereniging? Is het juridisch mogelijk een sanctie op te leggen aan een vereniging van werkgevers, zo vragen de voornoemde leden.

Artikel 38 verwijst naar «de door het bevoegd gezag ingevolge artikel 33 te treffen regelingen», terwijl in de voor artikel 33 voorgestelde tekst niet gesproken wordt over het regelingen of het treffen daarvan. Dat kan ook niet anders, omdat niet de werkgevers regelingen treffen, maar de werkgevers en werknemersverenigingen als gelijkwaardige partners cao's afspreken. Deze leden vragen de regering om dit artikel – zo het al gehandhaafd moet worden – zó aan te passen dat het de privaatrechtelijke verhoudingen juist weergeeft.

In het voorstel voor artikel 38 wordt ook gesproken over «andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel». Het is de voornoemde leden niet duidelijk op wat voor soort aangelegenheden dit – na de normalisering – ziet. Kan de regering een aantal voorbeelden van dit soort aangelegenheden geven, die zich niet lenen voor opname in een cao, maar toch voorwerp van overleg moeten zijn? Is ook de verplichting tot overleg over dit soort aangelegenheden een deugdelijkheidseis in de zin van artikel 23 Grondwet? Waarom is die noodzakelijk? Welke aspecten van de deugdelijkheid van het onderwijs zijn hier in het geding? Wordt daar toezicht op gehouden? Acht de regering het denkbaar dat een sanctie wordt opgelegd wegens het nalaten van overleg over «andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel»? Waarom kan dit niet worden overgelaten aan organisaties van werkgevers en werknemers, zo vragen deze leden.

Voorzitter van de commissie,  
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,  
Alberts