



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs

Nader Rapport

Den Haag, 19 november 2019

Nr. WJZ/1440556(7500)

(Hoofd) Afdeling Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs

Bij Kabinetsmissive van 5 juli 2018, no.2018001213, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging ahangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs, met memorie van toelichting.

Met de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Stb. 2017, 123) wordt het private arbeidsrecht van toepassing op ambtenaren. Het wetsvoorstel bevat de aanpassingswetgeving op het terrein van het onderwijs en maakt het daarmee mogelijk dat de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren voor de onderwijssectoren in werking kan treden.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het georganiseerd overleg en de rechtspositieregeling. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 juli 2018, nr. 2018001213, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 10 oktober 2018, nr. W05.18.0183/1, bied ik U hierbij aan.

Niet alleen voor het openbaar onderwijs, maar ook voor het bijzonder onderwijs – waarvoor al sinds jaar en dag het private arbeidsrecht geldt en dat niet geraakt wordt door de normalisering – zijn de bepalingen over het georganiseerd overleg en over de rechtspositieregeling in de verschillende sectorwetten opgenomen. Dat komt omdat genoemde bepalingen tot de deugdelijkheidseisen worden gerekend. Bij brief van 18 augustus 2016 aan de Tweede Kamer¹ over de evaluatie van de deugdelijkheidseisen heeft de toenmalige staatssecretaris van OCW uiteengezet wat onder het begrip deugdelijkheidseisen wordt verstaan, en dat zij in de verhouding tussen overheid en onderwijs een kwaliteitsnormerende functie vervullen met betrekking tot de gang van zaken in de school in ruime zin. Het gaat om objectieve criteria die voor alle instellingen gelijk gelden, aan de niet-naleving waarvan voor het bekostigd onderwijs sancties kunnen worden verbonden. In de inventarisatie in de bij de brief behorende bijlage worden zowel de bepalingen over het georganiseerd overleg als over de rechtspositieregeling gerekend tot de deugdelijkheidseisen. Ingevolge het vijfde lid van artikel 23 van de Grondwet moeten de deugdelijkheidseisen in de wet worden opgenomen. In die zin worden de bepalingen over de rechtspositieregeling en het georganiseerd overleg met de normalisering van de rechtspositie in het openbaar onderwijs dan ook niet overbodig, zoals de Afdeling betoogt.

1. Georganiseerd overleg

Op dit moment zijn in alle sectorwetten bepalingen opgenomen over het overleg over de arbeidsvoorwaarden. Deze bepalingen houden in dat werkgevers met werknemersverenigingen overleg moeten

¹ Kamerstukken II 2015/16, 33 862, nr. 24, met bijlage.



plegen over de rechtspositie van het personeel en dat de afspraken over de inrichting van dit overleg schriftelijk moeten worden vastgelegd. Twee van de vier sectorwetten – de WPO en WHW – kennen in aanvulling hierop een regeling over de beslechting van geschillen die kunnen rijzen over de vraag welke vakorganisaties voor deelname aan het overleg in aanmerking komen. In de consultatieprocedure zijn kanttekeningen geplaatst bij het handhaven van deze overlegbepalingen. Zij zouden overbodig zijn, zich slecht verdragen met het uitgangspunt van contractsvrijheid in cao-onderhandelingen, niet passen binnen de normaliseringsgedachte en leiden tot een overlegprotocol met vaste overlegpartners. De regering deelt deze kritiek niet. De toelichting wijst erop dat de bepalingen voortvloeien uit de afspraken tussen de sociale partners en OCW bij de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden in 1995 en niets regelen over de inhoud van de overlegprotocollen of degenen die bij het overleg betrokken kunnen worden. Naar de mening van de regering is dan ook geen sprake van inperking van de contractsvrijheid.

Als gevolg van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Stb. 2017, 123) wordt het private arbeidsrecht van toepassing op ambtenaren. Hierdoor heeft de overheid als wetgever geen zeggenschap meer over het personeelsbeleid en de arbeidsvoorwaarden van het personeel, maar wordt dit – binnen de grenzen van het internationale arbeidsrecht – aan betrokken partijen overgelaten. In het privaatrecht maken partijen met elkaar afspraken over de wijze waarop zij overleg voeren. Dat geldt ook voor het oplossen van geschillen. Het is gebruikelijk dat Cao's desgewenst zelf in geschillenregelingen voorzien. Dit is ook de reden dat de geschillenregeling in 2005 uit de WVO is geschrapt. Tegen deze achtergrond is het onduidelijk wat de genoemde bepalingen toevoegen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling genoemde bepalingen te schrappen.

De wettelijke verplichting voor werkgevers in de onderwijssectoren om georganiseerd overleg te voeren met de vakbonden over de arbeidsvoorwaarden, is tussen sociale partners en OCW overeengekomen als een voorwaarde voor de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de onderwijssectoren. Deze decentralisatie is per onderwijssector gerealiseerd vanaf begin jaren negentig en afgerond met de decentralisatie van de (primaire) arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs op 1 januari 2014. Dit staat los van de normalisering van de rechtspositie waar dit wetsvoorstel op ziet. Bij deze decentralisatie is de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaardenvorming overgedragen van de minister van OCW naar de individuele werkgevers. De werkgevers mandateren vervolgens hun werkgeversorganisatie om namens hen met de vakbonden te onderhandelen over een cao. Doel was voldoende te borgen dat de decentralisatie niet ten koste zou gaan van de kwaliteit van het onderwijs (het voorzieningenniveau) en van de doelmatige besteding van de publieke middelen voor het verzorgen van onderwijs. De normalisering van de rechtspositie van de werknemers in de onderwijssectoren doet niet af aan de verantwoordelijkheid van de minister van OCW voor het stelsel van voorzieningen in deze publieke sectoren. De wettelijke bepalingen over het georganiseerd overleg vormen onderdeel van een geheel aan wettelijke waarborgen en afspraken met vakorganisaties en werkgeversorganisaties die invulling geven aan die verantwoordelijkheid.

De regering neemt het advies van de Afdeling om de bepalingen over het georganiseerd overleg te laten vervallen daarom niet over.

De regering deelt evenwel het oordeel van de Afdeling dat de wettelijke verplichting om in het overlegprotocol tussen werkgevers en vakbonden, ook afspraken op te nemen over de beslechting van geschillen over de wijze waarop het georganiseerd overleg wordt gevoerd, niet goed past in een genormaliseerd overlegstelsel. In het private arbeidsrecht is het gebruikelijk dat een regeling voor de geschillenbeslechting desgewenst in de cao wordt vastgelegd. Dat is de keuze van de overlegpartners onderling. Het past na de normalisering niet om dat nog langer in de onderwijswetten dwingend voor te schrijven. De regering neemt daarom het advies van de Afdeling over om deze verplichtingen in de WPO, de WEC en de WHW te laten vervallen.

2. Rechtspositieregeling

De in de sectorwetten opgenomen bepaling dat het bevoegd gezag ervoor zorgt dat de rechtspositie van het personeel wordt geregeld lijkt evenzeer overbodig. Voor het bestuur van een openbare instelling geldt na normalisatie hetzelfde als voor elke werkgever geldt: dat de rechtspositie bepaald wordt door de arbeidsovereenkomsten de cao.

De Afdeling adviseert ook deze bepalingen te laten vervallen.

Ook de bepaling over de rechtspositieregeling is bij de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de onderwijswetten opgenomen. Tijdens de openbare internetconsultatie van het wetsvoorstel is door enkele respondenten ook naar voren gebracht dat deze bepaling overbodig zou zijn na invoering van het private arbeidsrecht in de onderwijssectoren. In de reactie van de regering



op dit punt, opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, is toegelicht waarom de regering waarde hecht aan het behouden van deze bepaling, die met de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de sectorwetten is opgenomen. De bepaling maakt helder dat de verantwoordelijkheid voor het regelen van de rechtspositie van het personeel, is overgegaan van de minister van OCW naar de werkgever, oftewel het bevoegd gezag. Zoals eerder aangegeven is, volgt de overdracht van de zeggenschap en verantwoordelijkheid uit de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming die al op een eerder moment heeft plaatsgevonden. Hierin onderscheiden de onderwijssectoren zich van andere publieke sectoren, zoals de sector Rijk, waarin – ook na de normalisering – de overheid de werkgeverspositie inneemt bij de arbeidsvoorwaardenvorming. Om die reden hecht de regering er aan om in de sectorwetten te expliciteren dat het bevoegd gezag de rechtspositie van het personeel regelt.

De regering neemt het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om de bepalingen over de rechtspositieregeling te schrappen dan ook niet over.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Ik moge U, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven.*



Advies Raad van State

No. W05.18.0183/I
's-Gravenhage, 10 oktober 2018

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 5 juli 2018, no.2018001213, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs, met memorie van toelichting.

Met de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Stb. 2017, 123) wordt het private arbeidsrecht van toepassing op ambtenaren. Het wetsvoorstel bevat de aanpassingswetgeving op het terrein van het onderwijs en maakt het daarmee mogelijk dat de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren voor de onderwijssectoren in werking kan treden.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het georganiseerd overleg en de rechtspositieregeling. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Georganiseerd overleg

Op dit moment zijn in alle sectorwetten bepalingen opgenomen over het overleg over de arbeidsvoorwaarden. Deze bepalingen houden in dat werkgevers met werknemersverenigingen overleg moeten plegen over de rechtspositie van het personeel en dat de afspraken over de inrichting van dit overleg schriftelijk moeten worden vastgelegd. Twee van de vier sectorwetten – de WPO en WHW – kennen in aanvulling hierop een regeling over de beslechting van geschillen die kunnen rijzen over de vraag welke vakorganisaties voor deelname aan het overleg in aanmerking komen. In de consultatieprocedure zijn kanttekeningen geplaatst bij het handhaven van deze overlegbepalingen. Zij zouden overbodig zijn, zich slecht verdragen met het uitgangspunt van contractsvrijheid in cao-onderhandelingen, niet passen binnen de normaliseringsgedachte en leiden tot een overlegprotocol met vaste overlegpartners. De regering deelt deze kritiek niet. De toelichting wijst erop dat de bepalingen voortvloeien uit de afspraken tussen de sociale partners en OCW bij de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden in 1995 en niets regelen over de inhoud van de overlegprotocollen of degenen die bij het overleg betrokken kunnen worden. Naar de mening van de regering is dan ook geen sprake van inperking van de contractsvrijheid.

Als gevolg van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Stb. 2017, 123) wordt het private arbeidsrecht van toepassing op ambtenaren. Hierdoor heeft de overheid als wetgever geen zeggenschap meer over het personeelsbeleid en de arbeidsvoorwaarden van het personeel, maar wordt dit – binnen de grenzen van het internationale arbeidsrecht – aan betrokken partijen overgelaten. In het privaatrecht maken partijen met elkaar afspraken over de wijze waarop zij overleg voeren. Dat geldt ook voor het oplossen van geschillen. Het is gebruikelijk dat Cao's desgewenst zelf in geschillenregelingen voorzien. Dit is ook de reden dat de geschillenregeling in 2005 uit de WVO is geschrapt.¹ Tegen deze achtergrond is het onduidelijk wat de genoemde bepalingen toevoegen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling genoemde bepalingen te schrappen.

2. Rechtspositieregeling

De in de sectorwetten opgenomen bepaling dat het bevoegd gezag ervoor zorgt dat de rechtspositie van het personeel wordt geregeld lijkt evenzeer overbodig. Voor het bestuur van een openbare instelling geldt na normalisatie hetzelfde als voor elke werkgever geldt: dat de rechtspositie bepaald wordt door de arbeidsovereenkomst en de cao.

De Afdeling adviseert ook deze bepalingen te laten vervallen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en

¹ Kamerstukken II 2005/05, 30 190, nr. 3, p. 3.



adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van Wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat de Eerste Kamer der Staten-Generaal het initiatiefvoorstel van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren heeft aanvaard en het in verband daarmee wenselijk is om wetten aan te passen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I WIJZIGING WET NORMALISERING RECHTSPPOSITIE AMBTENAREN

In artikel I van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren wordt artikel 2 als volgt gewijzigd:

1. Voor de huidige tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Geen overheidswerkgever in de zin van deze wet zijn:
 - a. gemeenten, voor zover het betreft de instandhouding van openbare scholen als bedoeld in onderdeel a van de begripsbepaling van openbare school in artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs, onderdeel a van de begripsbepaling van openbare school in artikel 1 van de Wet op de expertisecentra, en onderdeel a van de begripsbepaling van openbare school in artikel 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs;
 - b. openbare rechtspersonen als bedoeld in artikel 47 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 50 van de Wet op de expertisecentra en artikel 42a van de Wet op het voortgezet onderwijs;
 - c. openbare instellingen als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel c, van de Wet educatie en beroepsonderwijs;
 - d. de openbare instellingen, bedoeld in onderdelen a, h en j, onder 1, van de bijlage behorende bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
 - e. de instellingen voor wetenschappelijk onderzoek, bedoeld in artikel 1.5 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
 - f. de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek.

ARTIKEL II WIJZIGING WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a van de definitie van 'personeel' in artikel 1 vervalt 'of een akte van aanstelling'.
2. In onderdeel b van de definitie van 'personeel' in artikel 1 wordt 'de artikelen 33, 33a, 34, 38, 52, 53, eerste en tweede lid, 59, eerste tot en met vierde lid, 60 tot en met 62, 68, 138 en 139' vervangen door 'de artikelen 33, 33a, 34, 34a, eerste lid, 38, 52, 68, 138 en 139'.

B

In artikel 17 vervalt het vierde lid onder vernummering van het vijfde tot en met tiende lid tot vierde tot en met negende lid.

C

In artikel 17c, vierde lid, wordt 'de artikelen 29, vijfde lid, 33, 33a, 34, 38, 53, 59, 60 en de daarmee verband houdende wettelijke bepalingen' vervangen door 'de artikelen 29, vijfde lid, 33 tot en met 34a, 38, en de daarmee verband houdende wettelijke bepalingen'.



D

Artikel 33 komt te luiden:

Artikel 33. Rechtspositieregeling personeel

Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de rechtspositie van het personeel wordt geregeld.

E

In artikel 34, tweede lid, vervalt 'en in de artikelen 53 en 59'.

F

Na artikel 34 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 34a. Afschriften bewijsstukken

1. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat afschriften van bewijsstukken waarmee de bekwaamheid wordt aangetoond, van geschiktheidsverklaringen, van verklaringen omtrent het gedrag en van arbeidsovereenkomsten van het aan de school verbonden personeel worden bewaard.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op personeel dat is tewerkgesteld zonder benoeming.

G

Artikel 38 komt te luiden:

Artikel 38. Georganiseerd overleg

1. Over de door het bevoegd gezag ingevolge artikel 33 te treffen regelingen, alsmede over andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel, wordt door of namens het bevoegd gezag overleg gevoerd met de daarvoor in aanmerking komende verenigingen van werknemers.
2. De wijze waarop het overleg wordt gevoerd, wordt schriftelijk overeen gekomen. In ieder geval wordt daarbij een procedure vastgelegd voor het oplossen van geschillen.

H

In de artikelen 49, derde lid, 85, tweede lid, en 89, tweede lid, wordt 'onder dezelfde voorwaarden als vermeld in de akte van aanstelling, aan de school aanstelt met ingang van de datum van overdracht' vervangen door 'onder dezelfde voorwaarden als vermeld in de arbeidsovereenkomst, benoemt met ingang van de datum van overdracht'.

I

In artikel 52 wordt 'In afwijking van artikel 33, derde lid' vervangen door 'In afwijking van artikel 33a'.

J

De artikelen 53 en 59 vervallen.

K

In artikel 56, derde lid, wordt 'als vermeld in de akte van benoeming' vervangen door 'als vermeld in de arbeidsovereenkomst'.

ARTIKEL III WIJZIGING WET OP DE EXPERTISECENTRA

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:



A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a. van de definitie van 'personeel' in artikel 1 vervalt 'of een akte van aanstelling'.
2. In onderdeel b. van de definitie van 'personeel' in artikel 1 wordt 'de artikelen 33, 33a, 34, 38, 55, 56, eerste en tweede lid, 62, eerste tot en met vierde lid, 63 tot en met 65, 69, 132 en 133' vervangen door 'de artikelen 33, 33a, 34, 34a, eerste lid, 38, 55, 69, 132 en 133'.

B

In artikel 28 vervalt het vierde lid onder vernummering van het vijfde tot en met tiende lid tot vierde tot en met negende lid.

C

In artikel 28i, vierde lid, wordt 'de artikelen 29, vijfde lid, 33, 33a, 34, 37, 38, 56, 62, 63 en de daarmee verband houdende wettelijke bepalingen' vervangen door 'de artikelen 29, vijfde lid, 33 tot en met 34a, 38 en de daarmee verband houdende wettelijke bepalingen'.

D

Artikel 33 komt als volgt te luiden:

Artikel 33. Rechtspositieregeling personeel

Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de rechtspositie van het personeel wordt geregeld.

E

In artikel 34, tweede lid, vervalt 'en in de artikelen 56 en 62'.

F

Na artikel 34 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 34a. Afschriften bewijsstukken

1. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat afschriften van bewijsstukken waarmee de bekwaamheid wordt aangetoond, van geschiktheidsverklaringen, van verklaringen omtrent het gedrag en van arbeidsovereenkomsten van het aan de school verbonden personeel worden bewaard.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op personeel dat is tewerkgesteld zonder benoeming.

G

Artikel 38 komt te luiden:

Artikel 38. Georganiseerd overleg

1. Over de door het bevoegd gezag ingevolge artikel 33 te treffen regelingen, alsmede over andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel, wordt door of namens het bevoegd gezag overleg gevoerd met de daarvoor in aanmerking komende verenigingen van werknemers.
2. De wijze waarop het overleg wordt gevoerd, wordt schriftelijk overeen gekomen. In ieder geval wordt daarbij een procedure vastgelegd voor het oplossen van geschillen.

H

In artikel 52, derde lid, wordt 'onder dezelfde voorwaarden als vermeld in de akte van aanstelling, aan de school aanstelt met ingang van de datum van overdracht' vervangen door 'onder dezelfde



voorwaarden als vermeld in de arbeidsovereenkomst, benoemt met ingang van de datum van overdracht'.

I

In artikel 55 wordt 'In afwijking van artikel 33, derde lid' vervangen door 'In afwijking van artikel 33a'.

J

De artikelen 56 en 62 vervallen.

K

In artikel 58, derde lid, wordt 'als vermeld in de akte van benoeming' vervangen door 'als vermeld in de arbeidsovereenkomst'.

L

In artikel 162a, tweede lid, vervalt 'aanstelling of'.

ARTIKEL IV WIJZIGING WET OP HET VOORTGEZET ONDERWIJS

De Wet op het voortgezet onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a. van de definitie van 'personeel' in artikel 1 vervalt 'of een akte van aanstelling'.
2. In onderdeel b. van de definitie van 'personeel' in artikel 1 wordt 'de artikelen 38a tot en met 39a, 40a, 43a, eerste en tweede lid, 51, eerste tot en met derde lid, 53b en 96o' vervangen door 'de artikelen 38a tot en met 39a1, 40a, 53b en 96o'.

B

In artikel 24e1, vierde lid, wordt 'de artikelen 38a, 39, 39a, 40a, 43a, 51 en de daarmee verband houdende wettelijke bepalingen' vervangen door '38a tot en met 39a1, 40a en de daarmee verband houdende wettelijke bepalingen'.

C

Artikel 38a komt als volgt te luiden:

Artikel 38a. Rechtspositieregeling personeel

Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de rechtspositie van het personeel wordt geregeld.

D

In artikel 39a, tweede lid, vervalt 'en in de artikelen 43a en 51'.

E

Na artikel 39a wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 39a1. Afschriften bewijsstukken

1. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat afschriften van de bewijsstukken waarmee de bekwaamheid wordt aangetoond, van de geschiktheidsverklaringen, van de verklaringen omtrent het gedrag en van de arbeidsovereenkomsten van het aan de school verbonden personeel worden bewaard.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op personeel dat is tewerkgesteld zonder benoeming.



F

Artikel 40a komt te luiden:

Artikel 40a. Georganiseerd overleg

Over de door het bevoegd gezag ingevolge artikel 38a te treffen regelingen, alsmede over andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel, wordt door of namens het bevoegd gezag overleg gevoerd met de daarvoor in aanmerking komende verenigingen van werknemers, op een met deze schriftelijk overeengekomen wijze.

G

In artikel 42c, tweede lid, wordt 'aanstelt' vervangen door 'benoemt'.

H

De artikelen 43a en 51 vervallen.

I

In artikel 53c vervalt het vierde lid onder vernummering van het vijfde tot en met tiende lid tot vierde tot en met negende lid.

J

In artikel 118g, tweede lid, vervalt 'aanstelling of'.

ARTIKEL V WIJZIGING WET EDUCATIE EN BEROEPSONDERWIJS

De Wet educatie en beroepsonderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1.1, onderdeel z, tweede lid, vervalt '3.1.2, 3.2.1, 3.3.1,'.

B

Artikel 4.1.2 wordt gewijzigd:

1. Het eerste en tweede lid komen als volgt te luiden:

1. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de rechtspositie van het personeel wordt geregeld.
2. Over de door het bevoegd gezag ingevolge het eerste lid te treffen regelingen, alsmede over andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel, wordt door of namens het bevoegd gezag overleg gevoerd met de daarvoor in aanmerking komende verenigingen van werknemers.

2. Onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot derde en vierde lid vervalt het derde lid.

C

In artikel 8.3.1, tweede lid, vervalt 'aanstelling of'.

D

In artikel 9.1.2, tweede lid, wordt 'aanstelt' vervangen door 'benoemt'.

ARTIKEL VI WIJZIGING WET OP HET HOGER ONDERWIJS EN WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt als volgt gewijzigd:



A

Artikel 4.5 komt te luiden:

Artikel 4.5. Rechtspositieregeling personeel

1. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de rechtspositie van het personeel wordt geregeld.
2. Over de door het bevoegd gezag ingevolge het eerste lid te treffen regelingen, alsmede over andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel, wordt door of namens het bevoegd gezag overleg gevoerd met de daarvoor in aanmerking komende verenigingen van werknemers, op een met deze schriftelijk overeengekomen wijze.
3. In geval van een geschil over de deelneming aan het overleg, bedoeld in de vorige volzin, alsmede in geval van een geschil over de aard, de inhoud en de organisatie van het overleg leggen de betrokken partijen het geschil voor aan een geschillencommissie.
4. De geschillencommissie bestaat uit drie personen, die door de partijen gezamenlijk worden aangewezen. De uitspraak van de geschillencommissie heeft bindende kracht.

B

Artikel 9.3, achtste lid, vervalt.

C

In artikel 9.34, vierde lid, wordt 'anders dan krachtens publiekrechtelijke aanstelling of op grond van een arbeidsovereenkomst' vervangen door 'anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst'.

D

In artikel 16.16, derde lid, wordt 'het personeel in gelijke betrekkingen aan de instelling aanstelt met ingang van de datum van overdracht' vervangen door 'het personeel in gelijke betrekkingen aan de instelling benoemt met ingang van de datum van overdracht'.

ARTIKEL VII WIJZIGING WET NEDERLANDSE ORGANISATIE VOOR WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

Artikel 9, eerste lid, van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek komt te luiden:

1. De raad van bestuur voert het personeelsbeleid en personeelsbeheer, daaronder begrepen het aangaan en beëindigen van arbeidsovereenkomsten met het personeel.

ARTIKEL VIII WIJZIGING GEMEENTEWET

De Gemeentewet wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 13, derde lid, wordt gewijzigd als volgt:

1. De puntkomma aan het slot van onderdeel b wordt vervangen door een punt.
2. Onderdeel c vervalt.

B

Artikel 36b, derde lid, wordt gewijzigd als volgt:

1. De puntkomma aan het slot van onderdeel b wordt vervangen door een punt.
2. Onderdeel c vervalt.



C

Artikel 81f, tweede lid, wordt gewijzigd als volgt:

1. De puntkomma aan het slot van onderdeel b wordt vervangen door een punt.
2. Onderdeel c vervalt.

ARTIKEL IX SAMENLOOP MET AMBTENARENWET 2017

PM: bezien of samenloop nodig is.

PM: bezien of wijziging van Ambtenarenwet (oud) nodig is.

ARTIKEL X OVERGANGSBEPALINGEN

1. De aktes van aanstelling als bedoeld in artikel 53 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 56 van de Wet op de expertisecentra en 43a van de Wet op het voortgezet onderwijs zoals die luiden op de dag voor inwerkingtreding van deze wet worden van rechtswege omgezet in een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.
2. De aktes van benoeming als bedoeld in artikel 59 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 62 van de Wet op de expertisecentra en 51 van de Wet op het voortgezet onderwijs zoals die luiden op de dag voor inwerkingtreding van deze wet worden van rechtswege aangemerkt als een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.

ARTIKEL XI OVERGANGSBEPALING

De artikelen 33, eerste, tweede en vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs, 33, eerste, tweede en vierde lid, van de Wet op de expertisecentra, 38a, eerste tot en met derde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, 4.5, eerste tot en met derde lid, en 9.3, achtste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, zoals die luiden op de dag voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, en de daarop berustende bepalingen blijven van toepassing tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL XII INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1. Inleiding

Met de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Stb. 2017, 123) wordt het private arbeidsrecht van toepassing op ambtenaren. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra) houdt in hoofdzaak in, dat het publiekrechtelijke en eenzijdige karakter van de ambtelijke aanstelling en de eenzijdige vaststelling van arbeidsvoorwaarden door de werkgever worden vervangen door een tweezijdige arbeidsovereenkomst, waarbij over de arbeidsvoorwaarden cao-overleg wordt gevoerd met de vakbonden.

De Wnra is door de Eerste Kamer aanvaard op 8 november 2016 maar treedt in werking op een nog bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Voor de inwerkingtreding van de Wnra is immers eerst nog aanpassings- en invoeringswetgeving nodig waarmee alle wet- en regelgeving die de rechtspositie van ambtenaren raakt, moet worden aangepast aan het private arbeidsrecht.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat de aanpassingswetgeving die uit de Wnra voortvloeit voor de onderwijssectoren en maakt het daarmee mogelijk dat de Wnra voor de onderwijssectoren in werking kan treden.

De Wnra raakt alleen de onderwijssectoren die naast bijzondere scholen of instellingen ook openbare scholen of instellingen kennen. Op dit moment is immers de Ambtenarenwet, met de eenzijdige ambtelijke aanstelling, alleen van toepassing op het personeel dat in het openbaar onderwijs werkzaam is. Het betreft de sectoren primair en voortgezet onderwijs, universiteiten, onderzoeksinstellingen en universitaire medische centra (hierna: UMC's). De sectoren middelbaar en hoger beroepsonderwijs worden niet geraakt door de Wnra; deze sectoren kennen uitsluitend bijzondere instellingen, waar het private arbeidsrecht al van toepassing is.

In een ander wetsvoorstel zal de Minister van BZK namens de regering de aanpassings- en invoeringswetgeving indienen die de invoering van de Wnra mogelijk maakt voor de overige overheidssectoren (het Rijk, de gemeenten, waterschappen en andere overheidswerkgevers). Na overleg tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, heeft het kabinet besloten de aanpassingswetgeving voor de onderwijssectoren in onderhavig wetsvoorstel afzonderlijk aan te bieden aan het parlement. De belangrijkste overweging daarbij is, dat het onderwijs op dit moment te maken heeft met twee naast elkaar bestaande regimes voor de rechtspositie van het personeel. Zoals gezegd geldt het private arbeidsrecht al binnen de bijzondere onderwijsinstellingen, terwijl het personeel van openbare onderwijsinstellingen nog valt onder het ambtenarenrecht. De Ambtenarenwet 2017 zou op slechts een klein deel van het openbaar onderwijs van toepassing worden en dit is een onwenselijke situatie. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om alle onderwijssectoren uit te sluiten van de werking van de Ambtenarenwet 2017.

2. Inhoud van het voorstel

Het onderhavige wetsvoorstel bevat voornamelijk technische wetgeving in verband met de vervanging van eenzijdige publiekrechtelijke aanstellingen in het openbaar onderwijs door tweezijdige privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten en het vervallen van de mogelijkheid tot het treffen van eenzijdige rechtspositiebepalingen. Daarmee is de doelstelling van de Wnra voor de onderwijsinstellingen gerealiseerd.

Daarnaast bevat het onderhavige wetsvoorstel een inhoudelijke wijziging, die nodig is om al het personeel dat werkzaam is in het openbaar onderwijs, uit te sluiten van de werking van de Ambtenarenwet 2017. Hieronder wordt die wijziging inhoudelijk toegelicht. Het kabinet kiest ervoor om het gehele openbaar onderwijs uit te sluiten van de werking van de Ambtenarenwet 2017, omdat anders opnieuw een tweedeling binnen de sector onderwijs ontstaat. Uiteraard wordt met de Wnra voor de gehele onderwijssector het private arbeidsrecht ingevoerd, maar voor een klein deel van het personeel in het openbaar onderwijs zou, zonder deze wijziging, bovenop het private arbeidsrecht ook nog de Ambtenarenwet 2017 gaan gelden. Zo'n nieuw onderscheid is onwenselijk. Bovendien zijn de bepalingen uit de Ambtenarenwet 2017 vooral geschreven voor het werken in het openbaar bestuur, en minder passend bij de praktijk van het onderwijs. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Onderhavig voorstel bevat een wijziging van artikel 2 van de Wnra. De wijziging vloeit voort uit de



gekozen definitie van 'ambtenaar' in de Ambtenarenwet 2017. In artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017 is de ambtenaar gedefinieerd als degene die krachtens een arbeidsovereenkomst werkzaam is bij een overheidswerkgever. Beslissend voor het bezit van de ambtelijke status is daarmee wat een overheidswerkgever is. In artikel 2 van de Ambtenarenwet 2017 is het begrip overheidswerkgever gedefinieerd door middel van een limitatieve opsomming van overheidswerkgevers. Het overgrote deel van de openbare scholen in het primair en voortgezet onderwijs zijn door de gemeenten waar zij gevestigd zijn, ondergebracht in een private stichting of vereniging (verzelfstandigd). Deze openbare scholen vallen derhalve niet onder de werking van de Ambtenarenwet 2017.¹ Ingevolge de Wnra valt echter een klein deel van de openbare instellingen nog wel onder de Ambtenarenwet 2017. Het betreft de volgende instellingen:

- openbare universiteiten, openbare onderzoeksinstellingen en openbare UMC's, omdat zij vallen onder onderdeel h van artikel 2 van de Ambtenarenwet 2017: 'een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon';
- openbare scholen in het primair en voortgezet onderwijs die in stand gehouden worden door een gemeente dan wel zijn ondergebracht in een openbare rechtspersoon.

Op grond van de Ambtenarenwet 2017 zou er niet alleen een verschil in rechtspositie bestaan tussen een klein deel van het openbaar en het bijzonder onderwijs, maar wordt ook een nieuw onderscheid binnen het openbaar onderwijs zelf gecreëerd. Uit oogpunt van eenheid van rechtspositie, het voorkomen van administratieve lasten en vermindering van regelgeving, acht de regering deze verschillen niet wenselijk. Ook de initiatiefnemers van de Wnra hebben bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer aangegeven dat de geschetste gevolgen voor het onderwijs desgewenst bij de invoering van de normalisering aangepast kan worden, in de zin van het niet langer onder de Ambtenarenwet 2017 laten vallen van het personeel in het openbaar onderwijs.²

Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt de Ambtenarenwet 2017 dan ook in die zin, dat het personeel dat werkzaam is aan openbare instellingen in de onderwijssectoren, niet langer onder de Ambtenarenwet 2017 valt. Daartoe wordt het begrip overheidswerkgever aangepast: voorgesteld wordt om te bepalen dat openbare scholen en instellingen geen overheidswerkgever in de zin van de Ambtenarenwet 2017 worden.

Dit voorstel betreft ook de Koninklijke Bibliotheek, de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek en de Koninklijke Academie voor Wetenschappen. Deze organisaties zijn allen nauw verbonden met het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en zijn voor de rechtspositie van het personeel aangesloten bij de cao onderzoeksinstellingen of de cao universiteiten. Als het gaat om de rechtspositie van het personeel, maken zij dus onderdeel uit van de sector onderwijs. Het personeel van deze organisaties wordt, evenals het personeel in het openbaar onderwijs, uitgezonderd van de Ambtenarenwet 2017.

Een tweede reden – naast de ongewenste verschillen in rechtspositie – om te regelen dat het openbaar onderwijs wordt uitgesloten van de werking van de Ambtenarenwet 2017, is gelegen in het feit dat de bepalingen die deze wet bevat, vooral geschreven zijn voor het werken in het openbaar bestuur en minder goed passen bij de praktijk van het onderwijs. De Ambtenarenwet 2017 bevat bepalingen over onder meer integriteit, nevenwerkzaamheden, het melden van misstanden, de eed of belofte en beperking van grondrechten. De onderwijssectoren hebben over onderwerpen als integriteit, nevenwerkzaamheden, het melden van misstanden, het vaststellen van beleid ten aanzien van veiligheid en het voorkomen van seksuele intimidatie, racisme, agressie en geweld, afspraken gemaakt in de eigen cao's en codes, die zowel voor het openbaar als het bijzonder onderwijs gelden. Deze afspraken zijn helemaal toegesneden op de onderwijspraktijk en dus beter passend dan de bepalingen uit de Ambtenarenwet 2017.

3. Overleg met sociale partners

De sociale partners in het onderwijs moeten, voordat de Wnra kan worden ingevoerd, zorgen voor de benodigde aanpassingen in de onderwijscao's. Die cao's gelden thans voor het personeel in het bijzonder onderwijs en – via een besluit van de openbare schoolbesturen – ook voor het personeel in het openbaar onderwijs. De geldende cao's in het onderwijs zijn voor wat betreft het bijzonder onderwijs reeds in overeenstemming met de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek. Daarom zullen de onderwijscao's naar verwachting sneller zijn aangepast aan de invoering van de Wnra dan de cao's voor de overige overheidssectoren.

¹ Kamerstukken I 2014/15, 32 550, nr. G, blz. 16.

² Handelingen I 2016/17, nr. 1, item 8, blz. 22.



4. Financiële gevolgen

De wijzigingen vinden plaats binnen het kader van de Wnra. Voor zover er financiële consequenties verbonden zijn aan de normalisering, zijn die reeds in beeld gebracht bij de Wnra. Aan de aanpassingswetgeving zijn geen aanvullende financiële consequenties verbonden.

5. Uitvoering en handhaafbaarheid

DUO, de Auditdienst Rijk en de Inspectie van het Onderwijs hebben dit wetsvoorstel beoordeeld op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. DUO stelt vast dat er geen consequenties zijn voor de DUO systemen en processen bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. DUO verwacht wel een incidentele toename van vragen bij het informatiecentrum van DUO. De Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst Rijk hebben geen opmerkingen gemaakt bij het wetsvoorstel en zijn akkoord.

6. Gevolgen voor de regeldruk

De invoering van de Wnra heeft gevolgen voor de regeldruk. Deze zijn echter al in beeld gebracht in de Wnra zelf (Stb. 2017, 123).

Aan dit voorstel zijn geen extra administratieve lasten of regeldruk verbonden. Er zijn geen informatieverplichtingen mee gemoeid. Wel wordt het voor sociale partners in het onderwijs eenvoudiger een cao af te sluiten, omdat er in de toekomst nog slechts sprake is van één arbeidsrechtelijk regime, namelijk het privaatrechtelijke. De publieke aanstelling en de eigen rechtspositiebepalingen in de cao komen te vervallen. Ook hoeven de werkgevers in het openbaar onderwijs na de invoering van de normalisering de cao voor het bijzonder onderwijs niet meer via een bestuursbesluit van overeenkomstige toepassing op het personeel te verklaren, omdat dit personeel een arbeidsovereenkomst krijgt en de cao direct op hen van toepassing is.

7. Resultaten internetconsultatie

Het wetsvoorstel is op 29 januari tot en met 12 maart 2018 opengesteld voor internetconsultatie. In deze consultatieperiode zijn 16 reacties binnengekomen. Ongeveer de helft daarvan is afkomstig van organisaties uit het onderwijsveld: de werkgeversorganisaties (PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra), de Vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs (Verus), de gezamenlijke onderwijsvakbonden (AOB, FNV, VAWO, FvOv, CNV Onderwijs, AVS, FBZ, UnieNFTO), de Vereniging van advocaten en rechtshulpverleners in het onderwijs (VARO). De overige reacties zijn afkomstig van individuele burgers (6) en een onderwijsinstelling (1).

Bij de consultatie zijn twee vragen voorgelegd. Ten eerste werd een reactie gevraagd op het voorstel om al het personeel dat werkzaam is aan openbare onderwijsinstellingen, uit te sluiten van de werking van de Ambtenarenwet 2017. Ten tweede werd een reactie gevraagd op de voorgestelde harmonisatie van de bepalingen in de onderwijswetten over het overleg tussen de werkgevers en werknemers.

Uitsluiting van de Ambtenarenwet 2017

Een ruime meerderheid (bijna 70 procent van de reacties) is positief over het voorstel om alle personeelsleden die werkzaam zijn aan openbare onderwijsinstellingen, uit te sluiten van de werking van de Ambtenarenwet 2017. Ze zien geen grond om een deel van de openbare onderwijs- en onderzoeksinstituten nog onder de werking van de Ambtenarenwet 2017 te houden. Daarnaast wordt aangegeven dat ze verschillen in rechtspositie tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs onwenselijk vinden. De respondenten onderschrijven dat de bepalingen in de Ambtenarenwet 2017 al zijn afgedekt door eigen (gedrags)regels in codes en cao's die bovendien zijn toegesneden op de verschillende onderwijssectoren. Alle werkgevers- en werknemersorganisaties en Verus hebben positief gereageerd.

Slechts één reactie is negatief. In de overige reacties wordt geen voorkeur uitgesproken dan wel wordt niet ingegaan op de concrete vraag.

Harmonisatie overlegbepalingen

In alle sectorwetten (Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) zijn bepalingen opgenomen over het overleg over de arbeidsvoorwaarden. Vanwege de verschillende momenten waarop de arbeidsvoorwaardenvorming gedecentraliseerd is in de onderwijssectoren, verschillen de huidige overlegbepalingen in deze wetten. Het voorstel om de teksten van deze overlegbepalingen te harmoniseren door in alle sectorwetten de huidige overlegbepaling uit de Wet op het voortgezet onderwijs over te nemen, heeft uiteenlopende reacties opgeroe-



pen. De PO-Raad en de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra hebben positief gereageerd op het voorstel. De MBO Raad heeft geen fundamentele bezwaren omdat het voorstel voor de betreffende onderwijssector niet zal leiden tot wijziging van de bestaande praktijk. Wel vindt deze organisatie dat de noodzaak tot harmonisatie van de bepalingen onvoldoende blijkt uit de Memorie van Toelichting. De onderwijsbonden hebben begrip voor het uitgangspunt om via de harmonisatie te komen tot een eenduidige terminologie in de onderwijswetten. Tegelijkertijd constateren zij dat het wetvoorstel hiermee niet meer beperkt blijft tot beleidsneutrale aanpassingen vanwege de gevolgen van de harmonisatie voor de overlegbepalingen in de WHW, de Wet NWO en de WPO. Zij verzoeken de huidige overlegbepalingen in deze wetten te handhaven.

Gegeven de uiteenlopende reacties laat de regering de harmonisering van de overlegbepalingen achterwege. Het wetsvoorstel is hierop aangepast.

De overlegbepalingen en de overlegprotocollen

In twee andere reacties worden kanttekeningen geplaatst bij het handhaven van de overlegbepalingen in de onderwijswetten. De bepalingen houden in dat werkgevers met werknemersverenigingen overleg moeten plegen over de rechtspositie van het personeel en dat deze overlegpartijen de onderlinge afspraken over de inrichting van dit overleg, schriftelijk moeten vastleggen. Deze overlegbepalingen zouden volgens sommige respondenten overbodig zijn, c.q. zich slecht verdragen met het uitgangspunt van contractsvrijheid in cao-onderhandelingen. De bepalingen zouden niet passen binnen de normaliseringsgedachte. Daarnaast wordt verondersteld dat de bepalingen leiden tot een overlegprotocol met vaste overlegpartners. De regering deelt deze visie niet. De opdracht om overleg te voeren over de rechtspositie van het personeel en om de wijze van overleg tussen werkgevers en werknemers schriftelijk vast te leggen, vloeit voort uit de afspraken tussen de sociale partners en OCW bij de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming. Daarmee kon de overdracht van de bevoegdheden op het terrein van de arbeidsvoorwaardenvorming van de minister van OCW naar de werkgever(s)organisaties op zorgvuldige wijze plaatsvinden. De verplichting regelt echter niets over de inhoud van de overlegprotocollen. Dit is een zaak van overlegpartijen. Bovendien staat het sociale partners vrij om de protocollen naar verloop van tijd te wijzigen en opnieuw vast te stellen. De overlegbepalingen houden dus geenszins een gesloten systeem van overlegpartners in waarbij nieuwkomers buitengesloten worden. Naar de mening van de regering is hier dan ook geen sprake van inperking van de contractsvrijheid.

Vaststelling rechtspositie door werkgever

Twee respondenten plaatsen kanttekeningen bij het handhaven van de bepaling dat het bevoegd gezag de rechtspositie van het personeel regelt. Deze bepaling zou onder het regime van het private arbeidsrecht overbodig zijn. De regering ziet in deze bepaling echter een toegevoegde waarde. Het maakt helder dat de verantwoordelijkheid voor de rechtspositie bij de werkgever ligt en niet bij de minister van OCW zoals dat nog het geval was vóór de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming. De normalisering brengt hierin geen wijziging.

Akte van benoeming

Onder meer de PO-Raad, de VO-raad en de VARO willen de terminologie in de onderwijswetten voor het funderend onderwijs gelijktrekken met die uit het Burgerlijk Wetboek (BW). Zij stellen voor de term '(akte van) benoeming' te vervangen door: (schriftelijke) arbeidsovereenkomst. Hoewel de vervanging van de term 'akte van benoeming' niet strikt noodzakelijk is, wil de regering het voorstel overnemen. De normalisering is het geëigende moment om de terminologie in de onderwijswetten aan te passen aan die van het BW. Het wetsvoorstel is hierop aangepast.

De organisaties PO-Raad, VO-raad, Verus en VARO pleiten daarnaast ook voor het schrappen van de bepalingen in de onderwijswetten die eisen stellen aan de inhoud van de akte van benoeming. Volgens deze respondenten zijn deze eisen overbodig omdat ze deels al opgenomen zijn in artikel 7:655 van het Burgerlijk Wetboek. Voor zover de eisen niet in het Burgerlijk Wetboek staan, zou het aan sociale partners zijn om hierover afspraken te maken. De regering wil aan dit verzoek tegemoetkomen. Het gegeven dat nu in verschillende wetten eisen geformuleerd zijn voor de inhoud van de akte van benoeming c.q. arbeidsovereenkomst, scheidt onduidelijkheid. Het Burgerlijk Wetboek biedt de basis en in de cao's kunnen desgewenst aanvullende eisen opgenomen worden. Het wetsvoorstel is hierop aangepast.

Overige reacties

De onderwijsbonden hebben in hun reactie gevraagd wat de wettelijke grondslag is voor de verplichting om in cao's en codes afspraken te maken over onderwerpen als nevenwerkzaamheden, het



melden van mistanden, het vaststellen van een beleid ten aanzien van veiligheid en het voorkomen van seksuele intimidatie, racisme, agressie en geweld. Op dit moment zijn over deze onderwerpen in de cao's van alle onderwijssectoren afspraken gemaakt, die zowel voor het bijzonder als het openbaar onderwijs gelden. Uitsluitend voor het openbaar onderwijs bestaat hiervoor een wettelijke basis in de Ambtenarenwet. Deze geldt straks niet meer voor de onderwijssectoren aangezien wordt voorgesteld om het openbaar onderwijs uit te sluiten van de werking van de Ambtenarenwet 2017. De regering acht het niet noodzakelijk om in de onderwijswetten een vervangende verplichting op te nemen om over deze onderwerpen cao afspraken te maken. Die afspraken bestaan immers al en kunnen alleen worden gewijzigd indien daarover overeenstemming bestaat tussen de cao-partijen.

Tenslotte stelt Verus voor om artikel 34a, derde lid, WPO en artikel 34a, derde lid, WEC, te schrappen. Dit artikellid bepaalt dat afschriften van de bewijsstukken waarmee de bekwaamheid wordt aangetoond, de geschiktheidsverklaringen, van de verklaringen omtrent het gedrag, alsmede van de akten van benoeming van het aan de school verbonden personeel moeten worden bewaard. Dit zou al elders geregeld zijn, zoals in de artikelen 32 tot en met 32b WPO. De regering neemt dit voorstel niet over. De genoemde artikelen voorzien niet volledig in hetgeen in de bovengenoemde artikelliden geregeld. Bovendien gaat het hier om een bestaande bepaling die geen relatie heeft met de normalisering.

8. Caribisch Nederland

De Wnra heeft geen betrekking op Caribisch Nederland. Om die reden raken ook de onderhavige wijzigingen van de onderwijswetten uitsluitend Europees Nederland.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Zoals in het algemeen deel uiteen is gezet, zou een klein deel van de openbare onderwijsinstellingen overheidswerkgever in de zin van de Ambtenarenwet 2017 worden. Om dat te voorkomen wordt met dit voorgestelde artikel de Wnra gewijzigd.

Aan artikel 2 van de wet die na de inwerkingtreding van de Wnra de Ambtenarenwet 2017 wordt, wordt een tweede lid toegevoegd, waarin die onderwijs- en onderzoekinstellingen worden opgesomd, die zonder die wijziging overheidswerkgever zouden worden. De openbare onderwijsinstellingen die niet genoemd zijn, namelijk de openbare scholen voor primair en voortgezet onderwijs die zijn verzelfstandigd en ondergebracht in een stichting of vereniging, zouden toch al geen overheidswerkgever worden, omdat het uitoefenen van openbaar gezag niet de kernactiviteit van de rechtspersoon is. De kernactiviteit is het in stand houden van de school, het verzorgen van het onderwijs. Het uitoefenen van openbaar gezag – bijvoorbeeld waar het gaat over het verstrekken van een diploma dat recht geeft op toelating tot vervolgonderwijs – vormt slechts een klein onderdeel van de activiteiten van de instelling. De betreffende rechtspersoon is dan ook geen overheidswerkgever als bedoeld in artikel 2, onderdeel i, van de Ambtenarenwet 2017.

Het voorgestelde artikel I maakt voor alle onderwijs- en onderzoekinstellingen die op grond van de Ambtenarenwet 2017 overheidswerkgever zouden worden, een uitzondering in het tweede lid van artikel 2 van genoemde wet.

In onderdeel a wordt bepaald dat de gemeenten géén overheidswerkgever zijn als het gaat over het in stand houden van openbare scholen waarvan het college van B&W bevoegd gezag is. De Ambtenarenwet 2017 wordt daarmee niet van toepassing op het personeel van die scholen.

Onderdeel b betreft de scholen die zijn ondergebracht in een openbare rechtspersoon.

In onderdeel c worden openbare instellingen voor beroepsonderwijs uitgezonderd. In de praktijk bestaan deze instellingen niet, maar omdat de WEB de mogelijkheid voor een openbare instelling open laat, wordt ook dit soort instelling uitgezonderd.

In de onderdelen d en e worden de instellingen uit de WHW uitgezonderd: de openbare universiteiten en de bijbehorende umc's, plus de Open Universiteit. Ook de Koninklijke Bibliotheek en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, die op grond van artikel 1.16 van de WHW rechtspersoonlijkheid bezitten, worden uitgezonderd.

In onderdeel f wordt de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek uitgezonderd.

Artikel II, onderdelen A, B, C, E, H, I en K, artikel III, onderdelen A, B, C, E, H, I, K en L, artikel IV, onderdelen A, B, D, G, I en J, artikel VI, onderdelen B, C en D, en artikel VII

Deze onderdelen bevatten technische aanpassingen: terminologische wijzigingen in verband met de overgang van de publiekrechtelijke aanstellingen naar de privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten en vernummering van verwijzingen. Zie voor de toelichting bij het vervallen van het begrip akte van



aanstelling en akte van benoeming de toelichting bij artikel II, onderdeel F, artikel III, onderdeel F en artikel IV, onderdeel E.

Artikel II, onderdeel D, artikel III, onderdeel D, artikel IV, onderdeel C, artikel V, onderdeel B, eerste lid, en artikel VI, onderdeel A, eerste lid

De huidige artikelen 33 van de WPO, 33 van de WEC, 38a van de WVO, 4.1.2 van de WEB en 4.5 van de WHW bevatten bepalingen over de rechtspositieregeling van het personeel. Daarin wordt, samengevat, bepaald dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de regeling van de rechtspositie van het personeel. Er wordt tot uitdrukking gebracht dat zowel voor openbare als voor bijzondere scholen of instellingen de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de rechtspositie bij het bevoegd gezag, zijnde de werkgever, ligt. Dit uitgangspunt blijft ongewijzigd met de invoering van het private arbeidsrecht voor het openbaar onderwijs. De specifieke regels voor het openbaar onderwijs worden geschrapt, maar de hoofdregel dat het bevoegd gezag als werkgever zorg draagt voor de rechtspositieregeling van het personeel, blijft ongewijzigd.

Genoemde artikelen uit de WPO, de WEC, de WVO en de WHW bevatten grondslagen voor algemene maatregelen van bestuur, die bij de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden voor de verschillende sectoren nog zijn blijven staan, terwijl de onderliggende algemene maatregelen van bestuur zijn ingetrokken en alleen nog overgangsrecht in diverse besluiten staat. De grondslagen worden dan ook geschrapt en de algemene maatregelen van bestuur die nu nog bestaan omdat ze overgangsrecht bevatten, zullen worden omgehangen en worden gebaseerd op artikel X van dit wetsvoorstel.

De bepalingen waarin wordt vastgelegd dat de regels omtrent ontslag voor openbare en bijzondere scholen dezelfde rechten aan personeel moeten bieden, vervallen. De bepalingen in titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek worden immers ook van toepassing op het personeel in het openbaar onderwijs.

Artikel II, onderdeel F en J, artikel III, onderdeel F en J en artikel IV, onderdeel E en H

In de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs wordt de term 'benoeming' gebruikt als het gaat om een arbeidsovereenkomst bij een bijzondere school, en 'aanstelling' voor een openbare school. Het personeel van openbare scholen is werkzaam op basis van een ambtelijke akte van aanstelling. Voor het personeel van bijzondere scholen is geregeld dat sprake is van een vergelijkbare akte: de akte van benoeming, die geldt als een arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 7:610 BW. Deze tweezijdige overeenkomst wordt ondertekend door het bevoegd gezag en het betreffende personeelslid. Nu met de inwerkingtreding van de Wnra de ambtelijke aanstelling van personeel van openbare scholen plaats maakt voor de arbeidsovereenkomst, is er ook geen reden meer om voor het bijzonder onderwijs de akte van benoeming nog te handhaven. De regering stelt voor om zowel de akte van aanstelling als de akte van benoeming in het funderend onderwijs te laten vervallen. In de toekomst zal dan al het personeel werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, zoals dat ook al volgt uit de WEB en de WHW.

De huidige artikelen over de akte van benoeming en akte van aanstelling regelen ook dat het bevoegd gezag ervoor zorg draagt dat afschriften van bewijsstukken, zoals van de verklaring omtrent het gedrag en van de aktes van benoeming of aanstelling, worden bewaard. De regering stelt voor om deze bepaling te handhaven. Daartoe wordt een nieuw artikel 34a, eerste lid, (WPO en WEC) of 39a1, eerste lid, (WVO) voorgesteld, met de inhoud van het derde lid van de voormalige bepalingen die de akte van benoeming of aanstelling regelden. Bovendien wordt geregeld dat de zorgplicht voor het bewaren van afschriften van bewijsstukken van overeenkomstige toepassing is ten aanzien van personeel dat tewerkgesteld is zonder benoeming (tweede lid van genoemde artikelen).

De artikelen 53 en 59 van de WPO, 56 en 62 van de WEC en 43a en 51 van de WVO vervallen. Daarmee verdwijnen de begrippen akte van aanstelling of akte van benoeming uit de WPO, de WEC en de WVO. In plaats daarvan zal het personeel in de toekomst werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Zoals in het algemeen deel uiteen is gezet, zijn de eisen die aan inhoud de akte van benoeming of akte van aanstelling worden gesteld, overbodig, omdat ze grotendeels al opgenomen zijn in artikel 7:655 van het Burgerlijk Wetboek. Voor zover de eisen niet in het Burgerlijk Wetboek staan, is het aan sociale partners zijn om hierover afspraken te maken. Zo kunnen sociale partners in de cao afspraken opnemen over gronden voor schorsing of disciplinaire maatregelen. Ook over geheimhouding kunnen in de arbeidsovereenkomst afspraken gemaakt worden tussen werkgever en werknemer. Sinds de invoering van de Wet werk en zekerheid kunnen er geen aanvullende ontslaggronden in de arbeidsovereenkomst worden opgenomen.

In het overgangsrecht in artikel X van dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de bestaande aktes van



aanstelling en van benoeming van rechtswege worden omgezet in of aangemerkt als een arbeidsovereenkomst. Uit het overgangsrecht in artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017 volgt dat de bestaande afspraken met de medewerker van een openbare school deel uitmaken van de nieuwe arbeidsovereenkomst. Die bepaling is hier ook van toepassing.

Artikel II, onderdeel G, artikel III, onderdeel G, artikel IV, onderdeel F, artikel V, onderdeel B, tweede lid, en onderdeel VI, onderdeel A, tweede lid

Sinds de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden in het onderwijs worden afspraken over de rechtstoestand van personeelsleden neergelegd in cao's. Deze cao's vallen onder de werking van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst. Dat betekent dat verenigingen van werkgevers en werknemers, die volgens hun statuten bevoegd zijn om cao's af te sluiten, op grond van artikel 2 van de Wet cao in aanmerking komen om een cao af te sluiten op het gebied van het onderwijs.

De nu voorgestelde artikelen of artikelleden regelen dat het bevoegd gezag, al dan niet via een werkgeversvereniging, overleg voert met verenigingen van werknemers over de regeling van de rechtspositie van het personeel. Op basis van deze bepalingen hebben werkgeversorganisaties overlegprotocollen gesloten met de onderwijsvakbonden, over de wijze waarop het cao-overleg wordt gevoerd. Dit wetsvoorstel behoudt de grondslag voor deze overlegprotocollen. Er worden wel kleine wijzigingen aanbracht in de formuleringen van de overlegbepalingen. Zo wordt 'vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel', vervangen door 'verenigingen van werknemers', wat een meer gangbare term is om de vakbonden aan te duiden. Daarnaast wijzigt de manier waarop in de eerste volzin van de betreffende artikelen of artikelleden wordt verwezen naar de regelingen van de rechtspositie van het personeel.

Artikel VIII

Dit is een technische wijziging: de gemeentewettelijke bepalingen dat een lid van de gemeenteraad, een wethouder en een lid van de rekenkamer van een gemeente tevens ambtenaar kan zijn als personeelslid van een openbare school die door de gemeente in stand wordt gehouden, kunnen vervallen omdat personeel van openbare scholen geen ambtenaar meer zal zijn en openbare scholen en instellingen geen overheidswerkgever in de zin van de Ambtenarenwet 2017 worden. Ook in de toekomst kunnen werknemers van een openbare school, net als in de huidige situatie, raadslid, wethouder of lid van een rekenkamer zijn.

Artikel IX

PM

Artikel X

Dit is een technische wijziging om te regelen dat de bestaande aktes van aanstelling van rechtswege worden omgezet in een arbeidsovereenkomst. Op die manier is het niet strikt noodzakelijk om na de inwerkingtreding van deze wet een nieuwe arbeidsovereenkomst ter ondertekening voor te leggen aan de medewerkers die in het bezit zijn van een akte van aanstelling. Overigens is artikel 14, eerste lid, tweede volzin van de Ambtenarenwet 2017 ook van toepassing: voor personeel van openbare scholen wordt geregeld dat de afspraken die deel uitmaken van hun ambtelijke aanstelling, vanaf de inwerkingtreding van die wet deel uitmaken van hun arbeidsovereenkomst. Voor het bijzonder onderwijs wordt dit niet expliciet geregeld want daar geldt reeds dat het personeel in het bezit is van een arbeidsovereenkomst. Dat die arbeidsovereenkomst akte van benoeming genoemd wordt, doet daaraan niets af.

In het tweede lid van artikel X wordt geregeld dat de bestaande aktes van benoeming worden aangemerkt als arbeidsovereenkomst. De akte van benoeming geldt ook nu al feitelijk als arbeidsovereenkomst omdat zij overeenkomt met de criteria die het BW stelt voor een arbeidsovereenkomst. Door in artikel X te bepalen dat de aktes van benoeming worden aangemerkt als arbeidsovereenkomst wordt het expliciet overbodig gemaakt om met een medewerker in het bijzonder onderwijs die reeds in het bezit is van een akte van benoeming, een nieuwe arbeidsovereenkomst af te sluiten.

Artikel XI

Bij de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden in de verschillende onderwijssectoren is een flink aantal algemene maatregelen van bestuur ingetrokken. In de intrekingsbesluiten staat nu overgangsrecht dat nog van kracht is. Zo regelt het Besluit van 6 november 2013, houdende intrekking van diverse besluiten in verband met volledige decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden in het PO dat de diverse rechtspositiebesluiten in het primair onderwijs worden ingetrokken, en het bevat over-



gangsrecht. De grondslag van de amvb, namelijk artikel 33, tweede lid, van de WPO, verdwijnt echter met de inwerkingtreding van deze wet. Met deze overgangsbepaling wordt geregeld dat de nu nog geldende bepalingen in amvb's van toepassing blijven voor zolang het overgangsrecht van kracht moet blijven.

Artikel XII

De regering streeft ernaar om deze wet op 1 januari 2020 in werking te laten treden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,