

Vergaderjaar 2018–2019

**35 089**

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

**Nr. 3**

### **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.<sup>1</sup> 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 onderzoeksinstituten 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.<sup>2</sup>

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 onderzoeksinstituten 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.

---

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

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

### **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.

### **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 opgeroepen. 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 heeft de regering overwogen om de harmonisering van de overlegbepalingen achterwege te laten. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft de regering uiteindelijk wel besloten om de overlegbepalingen aan te passen waar het de geschillenregeling betreft. De WPO, de WEC en de WHW worden dan ook in die zin aangepast dat de eisen omtrent de geschillenregeling bij de overlegbepalingen vervallen. Dat is een onderwerp dat zich goed leent om bij cao in te vullen.

### *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(sorganisaties) 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 gelijk trekken 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, schept 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 artikelen is 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, eerste lid, onderdeel i, van de Ambtenarenwet 2017.

Het voorgestelde artikel I maakt voor alle onderwijs- en onderzoeksinstellingen 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.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State stelt de regering voor om de passages in de WPO, de WEC en de WHW die zien op een geschillenregeling bij de overlegbepalingen te schrappen. Dat is een onderwerp dat zich beter leent voor invulling bij cao.

Daarnaast worden kleine wijzigingen aangebracht 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. Ook 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**

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 IX 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 IX 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 X**

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 overgangsrecht. 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 XI**

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

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