

Vergaderjaar 2018–2019

35 089

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 april 2019

Deze nota naar aanleiding van het verslag stuur ik u mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Graag dank ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen ga ik hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

I. Algemeen

1. Inleiding

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

Met de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra) wordt de huidige Ambtenarenwet vervangen door de Ambtenarenwet 2017. Het voorliggend wetsvoorstel regelt ten eerste dat mensen die werkzaam zijn bij openbare instellingen in de onderwijssectoren (primair en voortgezet onderwijs, universiteiten, onderzoekinstellingen en academische ziekenhuizen) worden uitgesloten van de werking van de Ambtenarenwet 2017. Op dit moment valt dit personeel nog onder de huidige Ambtenarenwet, maar straks zijn zij geen ambtenaar meer. Het uitsluiten van dit personeel van de Ambtenarenwet 2017 betekent bijvoorbeeld dat de bepalingen over onder meer integriteit, nevenwerkzaamheden, het melden van misstanden, de eed of belofte en beperking van grondrechten niet (meer) van toepassing zijn. Onderwijssectoren hebben immers zelf, in de onderwijscao's en codes, al afspraken gemaakt over onderwerpen als integriteit, nevenwerkzaamheden en het melden van misstanden. Daarnaast bevat voorliggend wetsvoorstel de benodigde technische aanpassingen die ervoor zorgen dat de Wnra in werking kan treden in de onderwijssectoren. Zo worden de aktes van aanstelling van personeel dat

werkzaam is bij de openbare instellingen, omgezet in een arbeidsovereenkomst. Ook andere artikelen worden technisch aangepast aan de inwerkingtreding van het civiele arbeidsrecht. Met de inwerkingtreding van de Wnra wordt de rechtspositie van mensen aan bijzondere en openbare instellingen volledig gelijk getrokken. Voor personeel aan openbare instellingen betekent die gelijkschakeling bijvoorbeeld dat het ontslagstelsel uit het civiele arbeidsrecht van toepassing wordt. Een ontslagaanvraag gaat voortaan via het UWV of de kantonrechter, in plaats van via een bezwaar- en beroepsprocedure. Daarnaast worden ook alle andere regels uit het civiele arbeidsrecht van toepassing, zoals de ketenbepaling en de transitievergoeding.

Anders dan voor organisaties als de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), lijkt dit wetsvoorstel geen uitzondering te maken voor de TO2-instellingen,¹ zoals TNO, zodat medewerkers van deze kennisinstellingen wel onder het ambtenarenrecht gaan vallen. Dit bevreemdt deze leden. Zij vragen of de regering deze constatering kan bevestigen. Aanvullend vragen deze leden van de VVD-fractie wat de overwegingen zijn geweest om medewerkers van TO2-kennisinstellingen niet mee te nemen in de uitzonderingspositie en wat de regering nodig heeft om alsnog daartoe over te gaan. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de onderwijssectoren, waaronder ook de onderzoeksinstituten zoals de NWO vallen. Onderzoeksinstituten zoals de NWO zijn nauw verbonden met het hoger en wetenschappelijk onderzoek. Binnen de onderwijssectoren geldt op dit moment een zogenaamd hybride stelsel; in de openbare instellingen is het ambtenarenrecht van toepassing, terwijl de bijzondere instellingen onder het civiele arbeidsrecht vallen. Het voorliggende wetsvoorstel wil een einde maken aan het hybride stelsel. Door alle werkgevers waarop een onderwijs-cao van toepassing is, uit te zonderen van de Ambtenarenwet 2017, wordt bereikt dat binnen die cao's één regime geldt. Om die reden wordt in het voorliggende wetsvoorstel inderdaad de NWO, waarop de cao onderzoeksinstituten van toepassing is, uitgezonderd. Aangezien de TO2-kennisinstellingen, waaronder TNO, niet onder de onderwijssectoren vallen en dus ook niet onder de reikwijdte van één van de onderwijs-cao's, gaat de vergelijking met de NWO niet op. Het probleem van een hybride stelsel binnen één sector, speelt niet voor deze instellingen. Verder is TNO, net als andere krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen die niet onder de onderwijssectoren vallen, overheidswerkgever in de zin van de Ambtenarenwet 2017. De initiatiefnemers hebben dat in de memorie van toelichting bij de Wnra ook geëxpliciteerd.²

2. Inhoud van het voorstel

De leden van de D66-fractie herinneren eraan dat het uitgangspunt van de Wnra is, dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid gelijk zouden moeten worden aan de verhoudingen in de private sector. Deze leden zijn van mening dat dit ook dient te gelden voor de onderwijssector en vragen de regering of dit uitgangspunt in het voorliggende wetsvoorstel steeds consequent is toegepast.

Het uitgangspunt van de Wnra, dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid gelijk zouden moeten worden aan de verhoudingen in de private sector, is ook het uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Dit voorstel bevat de technische aanpassingen waardoor de invoering van het civiele arbeidsrecht voor alle openbare instellingen in de onderwijssectoren mogelijk wordt, en zondert deze instellingen uit van de werking van de Ambtena-

¹ TO2: Toegepast Onderzoek Organisaties.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 24.

renwet 2017. Door het invoeren van het civiele arbeidsrecht voor alle openbare instellingen wordt voortaan ook met de medewerkers van die instellingen een tweezijdige arbeidsovereenkomst gesloten, zoals dat nu in het bijzonder onderwijs al gebeurt. Het uitgangspunt van de Wnra is dan ook consequent toegepast in dit wetsvoorstel.

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

Er bestaan op dit moment geen openbare mbo-instellingen en ook geen openbare hogescholen. De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) maakt het ontstaan van een openbare mbo-instelling nu al wel mogelijk, zonder dat daar een aanvullende wetwijziging voor nodig is. Anders dan voor openbare mbo-instellingen, is voor het ontstaan en bekostigen van een openbare hogeschool echter een extra wetwijziging nodig. Alle bekostigde hogescholen worden namelijk opgesomd in de bijlage bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Mocht er in de toekomst een openbare hogeschool ontstaan, dan is daarvoor dus – in tegenstelling tot de situatie bij het ontstaan van een openbare mbo-instelling – een wetwijziging nodig. De nieuwe openbare hogeschool zou dan immers moeten worden genoemd in de bijlage bij de WHW. Bij die wetwijziging zou dan uiteraard ook de Ambtenarenwet 2017 zodanig moeten worden aangepast dat die nieuwe hogeschool geen overheidswerkgever wordt. Op dit moment is er echter geen aanleiding om openbare hogescholen uit te zonderen, omdat dergelijke instellingen niet bestaan en de WHW ook geen mogelijkheid biedt voor het ontstaan van een openbare hogeschool zonder aanvullende wetwijziging. De instellingen die in de bijlage van de WHW in onderdeel c worden genoemd bestaan inmiddels niet meer. De bijlage zal hierop te zijner tijd worden aangepast.

3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de VVD-fractie lezen dat DUO³ een incidentele toename van vragen verwacht bij haar informatiecentrum. Zij vragen de regering of DUO deze extra vragen aan kan.

Naar verwachting zal de incidentele toename van vragen bij het informatiecentrum niet tot problemen leiden omdat het gaat om een beperkte toename. DUO schat in hiervoor 100 uren nodig te hebben over een periode van twee jaar.

4. Resultaten internetconsultatie / harmonisatie overlegbepalingen

De leden van de D66-fractie zijn niet overtuigd door de reactie van de regering op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, waar die adviseert om de bepalingen inzake de rechtspositieregeling en het georganiseerd overleg te laten vervallen. Het moge zo zijn dat deze bepalingen destijds helder maakten dat de verantwoordelijkheid voor het regelen van de rechtspositie van het personeel was overgegaan van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) naar de werkgever, maar daar bestaat nu toch geen enkele onduidelijkheid meer over?

De regering ziet geen aanleiding de overlegverplichtingen voor het onderwijs uit de wet te schrappen. Sinds de decentralisering van de arbeidsvoorwaardenvorming geven de bepalingen een waarborg voor een optimale en doelmatige besteding van de arbeidsvoorwaardenmid-

³ Dienst Uitvoering Onderwijs.

delen. De invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het openbaar onderwijs, maakt dat niet anders.

Naar het oordeel van de regering is het van belang om deze bepalingen te behouden. De Minister van OCW heeft een bijzondere verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs, en stelt met het oog daarop wettelijke deugdelijkheidseisen. De betreffende bepalingen geven invulling aan die verantwoordelijkheid, zoals ook uiteen is gezet in het nader rapport.⁴ De kwaliteit van onderwijs is afhankelijk van goed gekwalificeerd onderwijspersoneel dat in voldoende mate beschikbaar is. Goede arbeidsvoorwaarden zijn daarvoor onontbeerlijk. De bepalingen over het georganiseerd overleg zorgen ervoor dat zowel werkgevers(verenigingen) als werknemersverenigingen betrokken zijn bij de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden, per onderwijssector. Het belangrijkste doel van deze bepalingen is het borgen van dat evenwicht. Ook in het bijzonder onderwijs, waar het civiele arbeidsrecht inclusief het cao-recht nu al geldt. De normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het openbaar onderwijs vormt geen aanleiding om de bepalingen te schrappen.

Daarnaast wordt opgemerkt dat niet voor iedereen volledig duidelijk is dat het regelen van de rechtspositie van het personeel is gedecentraliseerd van de Minister van OCW naar de werkgever of de werkgeversorganisaties. Het ministerie ontvangt regelmatig vragen van leraren over de arbeidsvoorwaarden of over de toepassing van de cao, die thuis horen bij de werkgevers(organisatie) of bij de vakbonden. Bovendien onderscheiden de onderwijssectoren zich op dit punt van andere publieke sectoren, zoals de sector Rijk, waarin – ook na de normalisering – de overheid de werkgeverspositie inneemt bij de arbeidsvoorwaardenvorming. Ook om die reden hecht de regering er aan om in de sectorwetten te expliciteren dat het bevoegd gezag de rechtspositie van het personeel regelt.⁵

Graag vernemen de leden van de D66-fractie wat er, gezien vanuit de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW, mis zou kunnen gaan op het gebied van de deugdelijkheid van het onderwijs als in de onderwijssectorwetten niet zou worden geëxpliciteerd dat werkgevers er zorg voor moeten dragen dat de rechtspositie van het personeel wordt geregeld. Zouden er dan geen cao's worden afgesloten, zo vragen deze leden. De bepalingen verplichten niet tot het afsluiten van cao's, wel tot het voeren van georganiseerd overleg met de vakbonden over de arbeidsvoorwaarden. Dat bevordert uiteraard wel de totstandkoming van cao's en daarmee rust en zekerheid aan het personeel binnen de onderwijssectoren. Het internationale en nationale civiele arbeidsrecht verplichten evenmin tot het sluiten van een cao. De collectieve contract- en onderhandelingsvrijheid omvat immers ook de vrijheid om geen cao af te sluiten. Wel kennen we tal van bepalingen die daarop gericht zijn. De ILO-verdragen leggen het primaat voor het collectief onderhandelen bij de vakbonden. ILO-conventie nr. 87 en ILO-conventie nr. 98 waarborgen het belang van de vrijheid van vakvereniging en het recht op vrije collectieve onderhandelingen van vakbonden. In aanvulling daarop verplichten ILO-conventie nr. 154 en artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) de staat ertoe, om vrijwillige onderhandelingen tussen werknemersorganisaties en werkgevers(organisaties) mogelijk te maken en te bevorderen. Het nationale arbeidsrecht legt eveneens het primaat voor de

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 089, nr. 4, p. 3.

⁵ Zie ook Kamerstukken II 2018/19, 35 089, nr. 4, p. 4.

collectieve arbeidsvoorwaardenvorming bij werkgever(s) en werknemers (met onder meer de Wet op de cao en aanpalende wetgeving).⁶ De overlegverplichtingen in de onderwijswetten vormen, ook nu, een aanvulling op het civiele arbeidsrecht dat al geldt voor het bijzonder onderwijs en met dit wetsvoorstel ook gaat gelden voor het openbaar onderwijs. Het bijzondere van de onderwijssectoren is dat de werkgevers met publiek geld de wettelijke taak hebben goed onderwijs te verzorgen. Daarbij past een systeem van voldoende checks and balances. Waar het de besteding van de arbeidsvoorwaardenmiddelen betreft (het overgrote deel van het budget), maakt de overlegverplichting met de vakbonden daar onderdeel van uit. De overlegverplichting vult het civiele arbeidsrecht aan, waar zoals gezegd het initiatief voor arbeidsvoorwaardenoverleg uitgaat van de werkgevers en de vakbonden. De positie van de vakbonden wordt in het (internationale) arbeidsrecht beschermd, terwijl de onderwijswetten daarbovenop een overlegverplichting bij de werkgevers neerleggen, als voorwaarde voor het verkrijgen van de onderwijsbekostiging.

De leden van de PvdA-fractie hechten aan de rechtspositie- en overlegbepalingen en constateren met tevredenheid dat deze in stand blijven. Deze leden stellen dat de Grondwet de wetgever verplicht om deugdelijkheidseisen op te nemen in de wet. Zij vragen of de regering hun visie deelt dat het niet alleen logisch maar ook verplicht is dat de Minister van OCW de bepalingen handhaaft.

Zoals ook uiteengezet in de beantwoording van de vragen van D66, bevorderen de bepalingen rust en zekerheid op het terrein van de arbeidsvoorwaarden van het onderwijspersoneel. Zoals de leden van de PvdA-fractie stellen en zoals ook is aangegeven in het nader rapport⁷ worden de bepalingen over de rechtspositie en het georganiseerd overleg tot de deugdelijkheidseisen gerekend. De bepalingen bieden een waarborg voor een optimale en doelmatige besteding van de arbeidsvoorwaardenmiddelen doordat de besteding ervan besproken wordt tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. De arbeidsvoorwaardenakkoorden omvatten immers niet alleen de salarisafspraken maar ook andere afspraken zoals faciliteiten en budgetten voor de opleiding en ontwikkeling van medewerkers, en de duurzame inzet van medewerkers. De bepalingen bevorderen de totstandkoming van optimale arbeidsvoorwaarden voor het personeel, binnen de beschikbare middelen. Goede arbeidsvoorwaarden voor het personeel zijn onmisbaar voor het borgen van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs.

Om deze redenen worden de bepalingen over de rechtspositie en het georganiseerd overleg tot de deugdelijkheidseisen gerekend. Artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet verplicht om deugdelijkheidseisen op te nemen in de wet. De bepalingen spreken zich echter niet uit over het niveau waarop de arbeidsvoorwaardenvorming tot stand komt: het niveau van de instelling of het niveau van de sector.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de regering bij de bepalingen inzake het verplichte overleg tussen werkgevers en werknemers is uitgegaan van de situatie dat een cao algemeen verbindend wordt verklaard. Deze leden constateren enerzijds dat de verplichtingen tot het voeren van overleg overbodig lijken te zijn in de situatie van een algemeen verbindend verklaarde cao, aangezien het

⁶ Zie ook de beantwoording van de vragen van Kamerlid Wiersma, met kenmerk 2018Z14145, door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op 28 september 2018 (over het bericht «Bom onder poldermodel leggen was geen vooropgezet plan» en «FNV vreest tweede «Jumbo-debacle» bij marktleider Albert Heijn.»). Aanhangsel van de Handelingen 2018/19,97.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 089, nr. 4.

beoogde doel dan kennelijk is gerealiseerd. In de situatie waarin de cao niet algemeen verbindend is verklaard kan anderzijds gevraagd worden of het bevoegd gezag dat niet aangesloten zou zijn bij een organisatie van werkgevers, verplicht mag of moet worden om overleg te voeren met verenigingen van werknemers, zeker waar het een zeer gering aantal personeelsleden betreft. Zij vragen of in die situatie de positie van het bevoegd gezag niet meer bescherming vereist.

De mogelijkheid dat de bepalingen van een cao algemeen verbindend verklaard kunnen worden, heeft geen rol gespeeld bij de keuze van de regering voor het handhaven van de overlegbepalingen in de onderwijswetten. De overlegbepalingen bevatten immers een opdracht aan de individuele werkgevers als onderdeel van een geheel van wettelijke waarborgen die invulling geeft aan de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW voor het stelsel van voorzieningen in de onderwijssectoren.

De mogelijkheid dat een deel van de cao-bepalingen algemeen verbindend verklaard kunnen worden, maakt daarmee de overlegbepaling niet overbodig. Een algemeen verbindendverklaring geldt immers slechts:

- a. voor bepaalde duur (de duur van het besluit tot algemeen verbindendverklaring), en
- b. voor zover bepalingen van de cao algemeen verbindend verklaard zijn.

Indien het bevoegd gezag niet aangesloten is bij een werkgeversvereniging die statutair gemachtigd is om namens haar leden cao-afspraken te maken met verenigingen van werknemers, geldt de overlegverplichting onverkort, ongeacht het aantal personeelsleden dat werkzaam is bij dat bevoegd gezag. De regering meent dat ook de rechtspositie van personeelsleden van een bevoegd gezag met een zeer gering aantal personeelsleden bescherming verdient via de overlegverplichting. In het geval het bevoegd gezag er voor kiest om de rechtspositie van het personeel niet te regelen via een lidmaatschap van een werkgeversvereniging, zal het bevoegd gezag zelf zorg moeten dragen voor een regeling van de rechtspositie en het overleg daarover met de werknemersverenigingen. Daarbij staat het deze overlegpartijen vrij om al of niet te kiezen voor het volgen van een bestaande cao. Ook bestaat de mogelijkheid dat een aantal schoolbesturen gezamenlijk overleg voert met de werknemersverenigingen. De samenwerking van bevoegde gezagsorganen bij het voeren van overleg met de werknemersverenigingen kan met name voor kleine schoolbesturen doelmatig zijn.

Tot slot wijst de regering er op dat de wettelijke overlegverplichting zich niet beperkt tot de regeling van de rechtspositie, maar tevens ziet op «andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel». De wettelijke overlegverplichting valt dus niet volledig samen met het cao-overleg. Voor zover die andere aangelegenheden wel de rechtspositie van het personeel raken maar niet (volledig) bij cao geregeld worden, vallen deze aangelegenheden ook buiten de reikwijdte van een eventuele algemeen verbindendverklaring. In die gevallen zal op het niveau van de individuele bevoegde gezagsorganen (al dan niet tezamen) overleg gevoerd moeten worden met werknemersverenigingen.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering vanuit de geschetste perspectieven nader in te gaan op de noodzaak en wenselijkheid van de voorgestelde regeling.

Ook vanuit de door de leden van de SGP-fractie geschetste perspectieven blijft de voorgestelde regeling noodzakelijk en wenselijk. Zoals ook aangegeven is in het nader rapport⁸ worden de bepalingen over de rechtspositie en het georganiseerd overleg tot de deugdelijkheidseisen gerekend. De overlegverplichting vormt onderdeel van het geheel aan deugdelijkheidseisen die de wetgever als bekostigingsvoorwaarden stelt

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 089, nr. 4.

aan de instellingen.⁹ Het doel is een optimale en doelmatige besteding van de beschikbaar gestelde arbeidsvoorwaardenmiddelen voor het onderwijspersoneel. Vanuit het gegeven dat goede arbeidsvoorwaarden noodzakelijk zijn voor de borging van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs, zoals ook aangegeven in de beantwoording van de vragen van de leden van de D66 fractie. De normalisering van de rechtspositie doet hier niets aan af en vormt dus geen aanleiding de bepalingen te schrappen. Ook het feit dat de bepalingen van cao's algemeen verbindend kunnen worden verklaard of het feit dat sommige schoolbesturen niet zijn aangesloten bij werkgeversorganisaties, is niet nieuw en vormt, ook om de hierboven aangegeven redenen, geen aanleiding de bepalingen te schrappen.

II. Artikelsgewijs

Het valt de leden van D66 op dat in artikel 33 een zorgplicht wordt gelegd op het «bevoegd gezag». Dat begrip heeft in de huidige wetgeving een hybride karakter. Hoe kan duidelijk gemaakt worden dat deze zorgplicht – zo hij al in de wet opgenomen moet blijven – in lijn met de Wnra waarin het begrip «overheidswerkgever» consequent een rechtspersoon is, rust op de rechtspersoon die werkgever is?

In de sectorwetten is het bevoegd gezag, als normadressaat van de deugdelijkheidseisen, de drager van verreweg de meeste rechten en plichten. Om die reden kiest de regering er ook voor om ook de zorgplicht van artikel 33 bij het bevoegd gezag te leggen. In de sectorwetten is telkens een definitie opgenomen van «bevoegd gezag». In de WPO, de WVO en de WEC is het bevoegd gezag altijd de rechtspersoon die de school in stand houdt. Behalve in een heel klein aantal van de gevallen. Wanneer de school in stand wordt gehouden door de gemeente, is de gemeente de rechtspersoon en is het bevoegd gezag wel een bestuursorgaan, maar geen rechtspersoon. Het gaat dan om ongeveer 5% van alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs. In de WEB is het bevoegd gezag het bestuur van de rechtspersoon en in de WHW is het instellingsbestuur de normadressaat van de rechten en plichten.

Graag vernemen de hier aan het woord zijnde leden ook – tegen de achtergrond van het feit dat cao's gesloten worden door werkgeversverenigingen – in welk soort gevallen sprake zou kunnen zijn van het aan een individuele werkgever opleggen van een sanctie wegens overtreding van deze deugdelijkheidseis. In artikel 38 gaat het om een verplichting die moet worden nageleefd «door of namens het bevoegd gezag». In de praktijk zal dit vrijwel altijd namens de werkgever door een werkgeversvereniging gebeuren. Maar als dit niet zou gebeuren, wie krijgt die sanctie dan, een of meer individuele werkgevers of een werkgeversvereniging? Is het juridisch mogelijk een sanctie op te leggen aan een vereniging van werkgevers, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Eventuele sancties kunnen uitsluitend worden opgelegd aan individuele werkgevers. Deze sancties kunnen opgelegd worden indien de werkgever niet voorzien heeft in de regeling van de rechtspositie van het personeel en het overleg daarover met de werknemersorganisaties. Hiervan is sprake als de werkgever niet zelf een regeling voor de rechtspositie vastgesteld heeft en evenmin een werkgeversvereniging heeft gemachtigd om overleg te voeren.

De deugdelijkheidseisen zijn bekostigingsvoorwaarden voor de bevoegde gezagsorganen en raken daarmee de relatie tussen de individuele instellingen en de overheid. Bij het niet naleven hiervan kunnen derhalve uitsluitend sancties opgelegd worden aan de individuele werkgever en niet aan een werkgeversvereniging.

⁹ Kamerstukken II 2000/01, 27 783, nr. 3, p. 10–11.

Zoals aangegeven is in de bijlage bij de brief aan Uw Kamer van 18 augustus 2016¹⁰ is het regelen van de rechtspositie van het personeel één van de zaken waar de Inspectie van het Onderwijs naar kijkt.

Behelst artikel 38 in wezen een aansluitplicht bij een werkgeversvereniging, zo willen de leden van de D66-fractie weten. De artikelen 33 en 38 van de Wet op het primair onderwijs en de daarmee overeenkomende bepalingen in andere wetten behelzen geen aansluitplicht bij een werkgeversvereniging. De verplichtingen in deze artikelen bevatten een opdracht aan de individuele werkgevers. Via lidmaatschap van een werkgeversvereniging machtigen werkgevers deze vereniging om namens hen cao-overleg te voeren met de werknemersverenigingen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de genoemde artikelen 33 en 38. De werkgevers zijn echter vrij om een andere keuze te maken en zich niet aan te sluiten bij een werkgeversvereniging. In dat geval zijn deze werkgevers gehouden zelf zorg te dragen voor een regeling van de rechtspositie en het overleg daarover te voeren met de werknemersverenigingen.

Artikel 38 verwijst naar «de door het bevoegd gezag ingevolge artikel 33 te treffen regelingen», terwijl in de voor artikel 33 voorgestelde tekst niet gesproken wordt over regelingen of het treffen daarvan. Dat kan ook niet anders, omdat niet de werkgevers regelingen treffen, maar de werkgevers en werknemersverenigingen als gelijkwaardige partners cao's afspreken. De leden van de fractie van D66 vragen de regering om dit artikel – zo het al gehandhaafd moet worden – zó aan te passen dat het de privaatrechtelijke verhoudingen juist weergeeft.

De wijze waarop het bevoegd gezag zorg draagt voor de rechtspositie van het personeel krijgt doorgaans vorm via lidmaatschap van een werkgeversvereniging, waarbij het bevoegd gezag deze vereniging machtigt om cao-afspraken te maken met de werknemersverenigingen en door vervolgens de medewerkers te informeren over de van toepassing zijnde cao. In theorie zou het echter zo kunnen zijn dat er geen cao is die van toepassing is op de medewerkers. Dan is de werkgever verplicht op een andere wijze een regeling te treffen over de rechtspositie. Immers, de wet verplicht niet tot de aansluiting van de individuele onderwijsbesturen bij een werkgeversvereniging. Naar het oordeel van de regering past dit juist bij de privaatrechtelijke verhoudingen en het cao-recht die na de normalisering van de rechtspositie onverkort van toepassing worden in de onderwijssectoren.

In het voorstel voor artikel 38 wordt ook gesproken over «andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel». Kan de regering een aantal voorbeelden van dit soort aangelegenheden geven, die zich niet lenen voor opname in een cao, maar toch voorwerp van overleg moeten zijn? Is ook de verplichting tot overleg over dit soort aangelegenheden een deugdelijkheidseis in de zin van artikel 23 van de Grondwet? En waarom is die noodzakelijk, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Feitelijk vormt de formulering «andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel» een vangnet voor onderwerpen die de rechtspositie van het personeel raken, maar niet (volledig) bij cao geregeld zijn. Het kan daarbij gaan om nadere invulling van beleid op bestuurs- en schoolniveau van arbeidsvoorwaarden, zoals de gratificatie bij dienstjubileum en reiskosten voor het personeel bij universiteiten. Andere voorbeelden zijn: de vaststelling van een sociaal plan in het primair onderwijs en de rechtspositionele gevolgen van fusie en reorganisatie in het voortgezet onderwijs. Voor deze onderwerpen

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 33 862, nr. 24.

wordt in de cao regelmatig afgesproken dat nadere uitwerking op het niveau van de instelling of het bevoegd gezag gebeurt.

De verplichting tot overleg over «andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel» is opgenomen in de bepalingen over het georganiseerd overleg en vormt daarmee ook een deugdelijkheidseis in de zin van artikel 23 van de Grondwet. Ik verwijs u hierbij naar de bijlage bij de brief aan Uw Kamer van 18 augustus 2016 en het nader rapport bij dit wetsvoorstel.¹¹ Voor de kwalificatie van het overleg over andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel als deugdelijkheidseis in de zin van artikel 23 van de Grondwet, geldt dezelfde onderbouwing als de regering geeft voor het overleg over de regeling van de rechtspositie en het georganiseerd overleg. Ik verwijs u hierbij naar de beantwoording van de vragen van leden van de SGP-fractie.

Welke aspecten van de deugdelijkheid van het onderwijs zijn hier in het geding? En wordt daar toezicht op gehouden, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Voor de overlegverplichting voor zowel de regeling van de rechtspositie als de andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel, geldt dat deze verplichting een waarborg moet bieden voor een overlegstelsel waarin de belangen van werkgevers en werknemers voldoende tot hun recht komen. Een dergelijk overlegstelsel bevordert de totstandkoming van een arbeidsvoorwaardenpakket dat kan bijdragen aan kwalitatief goed onderwijs. Zoals ook vermeld is in het nader rapport vervullen de deugdelijkheidseisen in de verhouding overheid en onderwijs een kwaliteitsnormerende functie met betrekking tot de gang van zaken in de school in ruime zin.

Het toezicht op de deugdelijkheidseisen is toegelicht in:

- De brief aan uw Kamer van 18 augustus 2016 over de uitkomsten van de door uw Kamer verzochte evaluatie van de bestaande deugdelijkheidseisen in de onderwijswetgeving van het funderend onderwijs.¹²
- Het verslag van een schriftelijk overleg d.d. 16 december 2016 naar aanleiding van het voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht.¹³

In deze Kamerstukken is aangegeven dat het toezicht op de overlegverplichting signaalgestuurd is, met andere woorden de inspectie doet onderzoek naar aanleiding van signalen.

Acht de regering het denkbaar dat een sanctie wordt opgelegd wegens het nalaten van overleg over «andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel»? Waarom kan dit niet worden overgelaten aan organisaties van werkgevers en werknemers, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Het voldoen aan de overlegverplichting is een bekostigingsvoorwaarde. Aan de niet-naleving kunnen derhalve in uiterste geval sancties verbonden worden.

Zowel de inhoud van de regeling van de rechtspositie voor het personeel als de wijze waarop het overleg hierover gevoerd wordt met de werknemersverenigingen wordt overgelaten aan (verenigingen van) werkgevers en werknemers. Een eventuele sanctie is een uiterste middel in het geval

¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 33 862, nr. 24; Kamerstukken II 2018/19, 35 089, nr. 4.

¹² Kamerstukken II 2015/16, 33 862, nr. 24.

¹³ Kamerstukken II 2016/17, 33 862, nr. 25.

niet aan de deugdelijkheidseisen voldaan wordt. De overheid ziet het als haar taak en verantwoordelijkheid om met het toezicht de naleving van de deugdelijkheidseisen te borgen. Het toezicht op de deugdelijkheidseisen is bij uitstek een taak en verantwoordelijkheid van de overheid.

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