

Vergaderjaar 2018–2019

35 089

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 5 september 2019

Deze memorie van antwoord is opgesteld mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De regering dankt de leden van de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning en voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun bijdrage aan het voorliggende wetsvoorstel. Bij de reactie op de vragen in deze memorie van antwoord is de volgorde van het voorlopig verslag als uitgangspunt genomen.

De rechtspositie van het onderwijspersoneel zal na de inwerkingtreding van de Wnra worden bepaald door het Burgerlijk Wetboek. In het wetsvoorstel wordt een aantal voorschriften gehandhaafd, zonder dat er een draagkrachtige motivering is voor specifieke, op het onderwijspersoneel betrekking hebbende wetgeving, zo constateren de leden van de VVD-fractie. De leden van de VVD-fractie vragen de regering daar waar wordt afgeweken van het burgerlijk recht een motivering te geven, waarbij eveneens een antwoord wordt gegeven hoe een en ander zich verhoudt tot de in het civiele recht bestaande contractsvrijheid. Aanvullend vragen deze leden waarom er expliciet regels worden opgenomen in de wet daar waar een en ander reeds is geregeld in het Burgerlijk Wetboek.

In het onderhavige wetsvoorstel vormen enkel de bepalingen omtrent de vaststelling van de rechtspositie en de bepalingen over het overleg daarover een afwijking van het burgerlijk recht. De bepalingen vormen een aanvulling op hetgeen is geregeld in het private arbeidsrecht dat onder andere is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. De motivering voor de keuze om deze bepalingen in de onderwijswetten te handhaven, is de volgende. Uitgangspunt voor dit wetsvoorstel is de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor het personeel in de onderwijssectoren, waarbij beoogd is een einde te maken aan de huidige verschillen in rechtspositie tussen de openbare instellingen, die

momenteel onder het ambtenarenrecht vallen, en de bijzondere instellingen, waarvoor het private arbeidsrecht reeds geldt. Daarbij is de insteek gekozen om de wijzigingen in de onderwijswetten te beperken tot de wijzigingen die noodzakelijk zijn om dit doel te bereiken, evenals de doelstelling van de Wnra, namelijk de invoering van het private arbeidsrecht voor personeel aan openbare instellingen. De normalisering wijzigt slechts voor een beperkte groep de arbeidsrechtelijke positie, namelijk alleen voor personeel van de openbare instellingen – ongeveer 30% van de onderwijsinstellingen. Voor de bijzondere instellingen – ongeveer 70% – geldt het private arbeidsrecht immers al. Er ligt in de normalisering dan ook geen noodzaak om de huidige overlegbepalingen in de onderwijswetten te schrappen. Ze vormen immers slechts een sectorspecifieke aanvulling op het private arbeidsrecht en golden al voor het grootste deel van de instellingen, die niet door de normalisering worden geraakt. De bepalingen over de vaststelling van de rechtspositie beperken zich tot de opdracht aan het bevoegd gezag om de rechtspositie c.q. de arbeidsvoorwaarden te regelen. Met deze bepalingen wordt geëxpliciteerd dat in de onderwijssectoren de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaardenvorming ligt bij de individuele werkgever, oftewel het bevoegd gezag, en niet bij de overheid, zoals dat – ook na de normalisering – wèl het geval is bij andere publieke sectoren, zoals de sector Rijk. Om die reden wordt in de onderwijswetten – in aanvulling op het private arbeidsrecht – de bepaling gehandhaafd dat het bevoegd gezag de rechtspositie van het personeel regelt.

De overlegbepalingen beperken zich tot de opdracht aan het bevoegd gezag c.q. de werkgever om overleg te voeren met de werknemersorganisaties over de arbeidsvoorwaarden. Deze bepalingen zijn, overeenkomstig de afspraken met sociale partners, in de onderwijswetten opgenomen als voorwaarde voor decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming. Bij deze decentralisatie, die is afgerond in 2013, is de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaardenvorming overgedragen van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar de individuele werkgevers. Individuele werkgevers hebben de mogelijkheid zich middels een lidmaatschap aan te sluiten bij een werkgeversvereniging in hun sector en de werkgeversvereniging het cao-overleg met de werknemersorganisaties te laten voeren. Op deze wijze kan een evenwichtige afweging van belangen plaatsvinden van zowel werkgevers als werknemers. Dat evenwicht kan bijdragen aan een optimale en doelmatige besteding van de arbeidsvoorwaardemiddelen en daarmee aan de kwaliteit, continuïteit en toegankelijkheid van het onderwijs. Daarnaast verminderen met de vorming van cao's de transactiekosten van de arbeidsvoorwaardenvorming, wordt versnippering binnen de sectoren tegengegaan en daarmee rust en zekerheid voor het personeel binnen de sectoren bevorderd.

Zowel de rechtspositiebepalingen als de overlegbepalingen zijn dus sectorspecifieke bepalingen, die als aanvulling op het private arbeidsrecht gelden, maar geen strijd opleveren met de in het civiele recht bestaande contractsvrijheid. Evenmin is er sprake van strijdigheid met de internationale verdragen.¹ Deze rechtspositie- en overlegbepalingen laten de ruimte aan individuele werkgevers om zich al dan niet via lidmaatschap

¹ Artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) en Verdragen van de International Labour Organisation (Internationale Arbeidsorganisatie), het onderdeel van de Verenigde Naties dat zich bezig houdt met arbeidsvraagstukken. In het bijzonder ILO-verdrag nr. 87 over de vrijheid tot het oprichting van vakverenigingen, ILO-verdrag nr. 98 over het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen en ILO-verdrag nr. 154 over het bevorderen van collectief onderhandelen.

aan te sluiten bij de werkgeversvereniging in hun sector en de werkgeversvereniging namens hen cao-overleg te laten voeren met de werknemersorganisaties. De bepalingen beperken evenmin de ruimte aan werknemerszijde aangezien deze bepalingen niet zien op de samenstelling van de cao-delegatie aan werknemerszijde; ook nieuwkomers kunnen toetreden tot het overleg.

De rechtspositie- en overlegbepalingen geven de verantwoordelijkheidsverdeling weer zoals die is ontstaan bij de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de onderwijssectoren en vinden hun oorsprong in een tripartiete overeenkomst tussen sociale partners en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: het decentralisatieconvenant. Met het handhaven van deze bepalingen wordt voor het openbaar onderwijs aangesloten bij het bijzonder onderwijs, waar het private arbeidsrecht – en dus de contractsvrijheid – al gold. De normalisering op zich vormt geen aanleiding tot het schrappen van deze bepalingen.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie de regering op welke wijze het overleg zal worden gevoerd en wat de gevolgen zijn als er geen overeenkomst met de sociale partners wordt bereikt. Mag de onderwijsinstelling dan eenzijdig arbeidsvoorwaarden opleggen en ziet de regering daar dan (ook) inhoudelijk op toe?

Het overleg wordt, zoals ook nu al het geval is, gevoerd volgens de regels van het collectieve arbeidsrecht en hetgeen cao-partijen daarover binnen die kaders overeenkomen. De overlegbepalingen bevorderen het overleg tussen werkgevers en werknemersorganisaties over de arbeidsvoorwaarden.

Vanaf de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming worden cao-afspraken gemaakt in de onderwijssectoren. Voor de bijzonder onderwijsinstellingen hebben deze afspraken reeds de status van cao als bedoeld in onder meer de Wet op de cao. Indien er na overleg geen nieuwe cao wordt afgesloten, blijven op grond van die wet de arbeidsvoorwaarden uit de geëxpireerde cao gelden voor de (door lidmaatschap van de werkgeversorganisatie) gebonden werkgever en de (door lidmaatschap van een werknemersvereniging of door een incorporatiebeding in de arbeidsovereenkomst) gebonden werknemer, totdat een nieuwe cao is afgesloten (de zogeheten nawerking van de cao). Op basis van de Wet op de cao ontstaat wel ruimte voor de werkgever om met de niet aan de cao gebonden werknemer te gaan onderhandelen over een wijziging van de arbeidsvoorwaarden. Overigens kunnen cao-partijen de nawerking van de cao uitsluiten of anders regelen.

Het eenzijdig opleggen van arbeidsvoorwaarden door de werkgever is op basis van de overlegbepalingen in de onderwijswetten niet mogelijk. Het past evenmin bij het doel en de strekking van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren², namelijk de vervanging van het publiekrechtelijke, eenzijdige karakter van de ambtelijke aanstelling en de eenzijdige vaststelling van arbeidsvoorwaarden door de tweezijdige arbeidsovereenkomst, waarop in de meeste gevallen ook een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is. Ook in het bijzonder onderwijs, waar het private arbeidsrecht reeds geldt, is het uitgangspunt dat de arbeidsvoorwaarden niet eenzijdig worden opgelegd. Dit zal eveneens het uitgangspunt zijn voor het openbaar onderwijs bij de overgang naar het private arbeidsrecht.

² Stb. 2017, 123, zie ook Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 1.

De regering ziet niet toe op de naleving van een cao. Cao-partijen zijn ingevolge de Wet op de cao zelf volledig verantwoordelijk voor de totstandkoming, de inhoud en de afbakening van de cao, en het toezicht op de naleving van een cao. Werknemers kunnen naleving van de cao afdwingen via overleg met de werkgever of (uiteindelijk) via de civiele rechter.

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