

Verslag internetconsultatie wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren onderwijs

Het wetsvoorstel is op 29 januari tot en met 12 maart 2018 opengesteld voor internetconsultatie. In deze consultatieperiode zijn 14 reacties binnengekomen via de website. Een reactie is via e-mail ingestuurd op de sluitingsdag. De totale respons komt daarmee uit op 15. 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 (ruim 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. Door deze uitsluiting wordt voorkomen dat bij de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Stb. 2017, 123) een onderscheid in rechtspositie blijft bestaan tussen bijzondere en openbare onderwijsinstellingen en een nieuw onderscheid ontstaat binnen de openbare scholen voor het primair en voortgezet onderwijs. Deze respondenten vinden deze verschillen onwenselijk en steunen daarom het voorstel. Ze zien geen grond om een deel van de openbare onderwijsinstellingen nog onder de werking van de Ambtenarenwet 2017 te houden. 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 sectorwetten. Het voorstel om de teksten van deze overlegbepalingen te harmoniseren door in alle wetten 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 wetsvoorstel 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 hierboven bedoelde 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 bepalingen 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. Daarbij 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 na 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.

De suggestie van een respondent om in de Memorie van Toelichting aan te geven of het al of niet de bedoeling is om bestaande overlegprotocollen van kracht te laten blijven, neemt de regering over.

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 willen de term "(akte van) benoeming" 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 stelt 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.

Ten slotte 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.