

5

Normalisering rechtspositie ambtenaren in het onderwijs

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs (35089)**.

De voorzitter:

Aan de orde is de wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs. Twee sprekers hebben zich gemeld.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De voorzitter:

Ik geef allereerst het woord aan de heer Veldman van de VVD.



De heer Veldman (VVD):

Dank u wel, voorzitter. Ik zie dat er inmiddels geen sprake meer is van volle zalen bij wetgeving. Misschien heeft dat te maken met het voorliggende wetsvoorstel. De VVD is op zichzelf positief over dit wetsvoorstel, dat regelt dat ambtenaren in het onderwijs worden uitgezonderd van de Ambtenarenwet 2017. Die uitzonderingen zijn goed, omdat werknemers in het onderwijs daardoor niet te maken krijgen met een dubbel regime aan regels, maar alleen te maken hebben met de zorgvuldig opgestelde cao's en sectorakkoorden die gemaakt zijn voor het onderwijs. Zo is er sprake van maatwerk. Dat maatwerk is klaarblijkelijk ook door collega's van andere partijen in deze Kamer gezien en gewaardeerd, want het wetsvoorstel stond eerst als hamerstuk op de agenda. Toch heeft mijn collega Tielen, voor wie ik vandaag inval, besloten om dit debat wel te voeren. Als woordvoerder innovatie kan ik dat van harte ondersteunen, want de VVD hecht veel waarde aan de onafhankelijke positie van TO2-instellingen. TO2-instellingen zijn de kennisinstellingen voor toegepast onderzoek. Deze onafhankelijkheid is van grote waarde, zeker bij bijvoorbeeld politiek-bestuurlijk gevoelig onderzoek, zoals onderzoek naar de Stint of onderzoek naar het 5G-netwerk.

Om te voorkomen dat onterecht afbreuk wordt gedaan aan de waarde van dit soort onderzoeken, is het volgens de VVD belangrijk om elke schijn van partijdigheid te voorkomen. Gelukkig valt, op TNO na, geen enkele TO2-instelling onder de Ambtenarenwet van 2017. Dan hebben we het over organisaties als Deltares, ECN en MARIN. Maar de VVD wil de enige TO2-instelling die wel onder de Ambtenarenwet dreigt te gaan vallen eveneens uitzonderden. Daarom heeft zij een amendement ingediend dat ervoor zorgt dat ook TNO wordt uitgesloten, waarmee alle TO2-instellingen van de Ambtenarenwet 2017 worden uitgesloten. Dit zorgt voor een gelijk regime voor alle TO2-instellingen en dit doet dan ook recht aan het gevoel van de medewerkers in de sector dat zij geen ambtenaar zijn en dat zij dus in alle vrijheid onafhankelijk onderzoek kunnen doen.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan is het woord aan de heer Van Meenen van D66.



De heer Van Meenen (D66):

Geachte voorzitter, geachte collega Veldman, minister, leuk dat we hier met zijn drieën zijn.

Een flinke tijd geleden hebben mijn oud-collega Fatma Koşer Kaya en haar CDA-collega Van Hijum het initiatief genomen om de rechtspositie van ambtenaren te normaliseren via de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, met hetzelfde recht en met een arbeidsovereenkomst die tot stand komt tussen twee gelijkwaardig partijen. Vandaag wordt het onderwijs apart behandeld, omdat een deel van het personeel in het openbaar onderwijs de status van ambtenaar heeft. Maar ik heb nog nooit een leraar gehoord die een eed moest afleggen bij indiensttreding. Het is dus goed dat de regering voorstelt om dit alles te normaliseren.

Uit het wetsvoorstel blijkt wel een zekere neiging om in het onderwijs toch weer dingen bij het oude te laten. Dat begint al met het blijven spreken over een rechtspositieregeling. Hiermee houden we het namelijk niet gelijk aan de private sector, waarin gesproken wordt over arbeidsovereenkomsten met arbeidsvoorwaarden, door werkgevers en werknemers overeengekomen als gelijkwaardige partijen. Zij moeten er dus samen voor zorgen dat die er komen. Daarbij past het niet om in de wet te zeggen dat de werkgever, hier het bevoegd gezag genaamd, ervoor moet zorgen dat die rechtspositieregeling er komt.

Het lijkt voor sommigen misschien wat wonderlijk, maar in de rest van de samenleving plegen cao's tot stand te komen zonder dat een wet zegt dat dat moet gebeuren. Daar kan langdurig overleg aan voorafgaan, maar de grote cao's komen er altijd wel. Een wettelijke opdracht om een cao tot stand te brengen is dus overbodig. Als zo'n opdracht toch nodig zou zijn, zou die zich moeten richten tot werkgevers én werknemers en niet tot werkgevers alleen.

Overbodig en onjuist is het ook om in de wet op te nemen dat de werkgevers vooraf moeten bepalen welke verenigingen van werknemers in aanmerking komen voor overleg over de cao's en dat zij vooraf schriftelijk met hen overeen moeten komen op welke wijze zij dat overleg gaan voeren. Ook dat wordt in de rest van de samenleving gewoon overgelaten aan de betrokkenen zonder dat daarvoor een wettelijke bepaling nodig is. De werkgevers merken wel wie er aan het cao-overleg wil deelnemen. Dat volgt ook uit het beginsel van de zogeheten contractsvrijheid.

Cao's komen niet altijd even makkelijk tot stand. En soms vallen er vakverenigingen af en soms komen er bij. Dat hebben we recentelijk in het onderwijs gezien met bijvoorbeeld PO in actie. De minister moet daar juist niet bij betrokken willen zijn. De normalisering beoogde juist om de rol van de minister als wetgever en subsidiegever los te koppelen van het werkgeverschap. Door de bepalingen over de rechtspositieregeling en het georganiseerd overleg aan te merken als deugdelijkheidseisen, doet de minister het tegenovergestelde zonder dat daarvoor een goede motivering bestaat. Want waarom zou het in de rest van de samenleving aan werknemers en werkgevers overgelaten

kunnen worden, ook in sectoren die vanuit de overheid worden bekostigd, en in het onderwijs niet? Om die reden heb ik een amendement ingediend.

De voorzitter:

Dank u wel. Ik kijk naar de minister en zie dat zij direct kan overgaan tot de beantwoording. Het woord is aan de minister.



Minister Van Engelshoven:

Voorzitter, dank u wel. Het is toch mooi dat ook dit wetsvoorstel hier alsnog een plenaire behandeling krijgt. Het wetsvoorstel dat we vandaag bespreken maakt een eind aan de verschillen in de rechtspositie die nu nog bestaan in de onderwijssectoren tussen personeel van bijzondere instellingen en personeel van openbare instellingen. Dat is een lang gekoesterde wens. De directe aanleiding voor dit wetsvoorstel is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, de Wnra, zoals bekend en zoals net ook al gememooreerd een initiatiefwet van het CDA en D66. Die wet regelt dat voor de meeste ambtenaren de spelregels van het civiele arbeidsrecht gaan gelden, zowel op individueel als op collectief niveau. Dat betekent voor de onderwijssectoren dat het personeel van openbare instellingen onder hetzelfde arbeidsrecht gaat vallen als het personeel in het bijzonder onderwijs. Om die Wnra te kunnen invoeren is technische aanpassingswetgeving nodig en dat is dus in feite wat we vandaag behandelen. Het kabinet kiest er daarbij evenals bij de eerdere wetsvoorstellen die door de minister van BZK zijn ingediend voor om zo dicht mogelijk bij de bedoeling van de initiatiefnemers te blijven. Dat vinden wij daarbij passend. Er is een initiatiefwet aangenomen die vraagt om invoeringswetgeving. Dan is het logisch om zo dicht mogelijk te blijven bij datgene wat de initiatiefnemers bedoeld hebben.

Het wetsvoorstel dat we vandaag behandelen, gaat dus over die normalisering in de onderwijssectoren. En als ik hier spreek over de onderwijssectoren, dan doel ik op de sectoren die zowel bijzondere als openbare instellingen kennen, dus primair en voortgezet onderwijs en de universiteiten, onderzoeksinstituten en de universitaire medische centra. Deze onderwijssectoren hebben nu nog vaak te maken met een hybride systeem waarin verschillende rechtsposities gelden: het ambtenarenrecht voor de openbare instellingen aan de ene kant en het civiele arbeidsrecht voor de bijzondere arbeidsinstellingen aan de andere kant. Al die verschillen werken door in de verschillende cao's. Het grote voordeel van het onderhavige wetsvoorstel is dat er nu voor alle onderwijssectoren één lijn gaat gelden. Volgens mij is dat winst. Dat wordt ook nergens meer ter discussie gesteld.

Voorzitter. Laat ik maar meteen ter zake komen en ingaan op de beide amendementen. Ik zou nog één ding willen toevoegen in algemene zin. Het is goed om hier te zeggen dat de sociale partners in de onderwijssectoren betrokken zijn geweest bij deze aanpassingswetgeving. Zij onderschrijven deze, en de invoering van de Wnra voor het onderwijs 2020 is ook goed haalbaar. Het is goed om daar ook nog even op te wijzen.

Allereerst bespreek ik het amendement van de heer Veldman en mevrouw Tielen over TNO. Het amendement beoogt

TNO uit te zonderen van de Ambtenarenwet 2017. Het is wel goed om erop te wijzen dat voor TNO een andere situatie geldt dan voor de onderwijssectoren, zoals de onderzoeksinstituten waarvan NWO deel uitmaakt. TNO behoort niet tot de onderwijssectoren en valt ook onder de verantwoordelijkheid van het departement van EZK. Ten aanzien van de onderwijssectoren hebben de initiatiefnemers bij de behandeling in de Eerste Kamer de regering de ruimte geboden om alle openbare instellingen binnen de onderwijssectoren uit te zonderen van de reikwijdte van de Ambtenarenwet 2017, met als doel één arbeidsrechtelijk regime voor de hele onderwijssector. Dat is ook precies wat we met dit wetsvoorstel beogen. Dat is ook waar door de initiatiefnemers bij de behandeling in de Eerste Kamer expliciet ruimte voor is geboden. Bij die behandeling is ook gezegd: ja, dat is een logische uitzondering. Voor TNO speelde het probleem van twee naast elkaar bestaande rechtspositieregimes helemaal niet. Dat is hier niet aan de orde, en dat was echt de doorslaggevende reden om te zeggen: voor het onderwijs moet je dat nu echt regelen, want het is niet logisch om daar twee regimes naast elkaar te laten bestaan.

Volgens de wet zijn daarom alle krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen die niet onder de onderwijssectoren vallen, overheidswerkgever in de zin van de Ambtenarenwet 2017, dus ook TNO. Dat is de logica van het wetsvoorstel. TNO is door de initiatiefnemers van de Wnra in de memorie van toelichting ook expliciet als voorbeeld genoemd van een publiekrechtelijke rechtspersoon die onder de Ambtenarenwet 2017 valt. De intentie van het kabinet is om de initiatiefnemers zo veel mogelijk te volgen en dat heeft het hier dus gedaan. Daarom is dit niet meegenomen in de aanpassingswetgeving, ook niet in de aanpassingswetgeving die de minister van BZK hier heeft ingediend. Uw Kamer heeft die op 28 maart jongstleden aangenomen en inmiddels is die gepubliceerd in het Staatsblad. Als er ergens een discussie over TNO gevoerd had moeten worden, had dat daar moeten gebeuren, want dit valt niet onder de onderwijssectoren. Maar u wilt het hier doen, dus dan zullen we dat ook doen.

Over de inhoudelijke argumenten die voor het amendement zijn aangedragen, wil ik wel een paar opmerkingen maken. De bepalingen in de Ambtenarenwet hebben alleen betrekking op de integriteit en raken uitsluitend de relatie tussen werkgever en werknemer. Vooral de integriteitsbepalingen hebben dus werking voor TNO en die gaan vooral in op de relatie tussen werkgever en werknemer.

De heer Veldman wees vooral op het belang van de onafhankelijkheid van TNO, maar dit wetsvoorstel raakt niet aan de onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid. De heer Veldman heeft helemaal gelijk als hij zegt dat een TO2-instelling haar onderzoek in alle onafhankelijkheid moet kunnen doen. Daarom hebben we die onafhankelijkheid geborgd in de TNO-wet en de TNO-code. Daar is dat al geregeld en dus is deze uitzondering in het geheel niet nodig. Als dat is wat u beoogt, meneer Veldman, dan is uw amendement volstrekt overbodig. Want dat is echt al goed geborgd in de TNO-wet.

Er wordt ook een vergelijking gemaakt met de andere TO2-instellingen, maar dat waren altijd al privaatrechtelijke instellingen. Daarom is het logisch dat die niet onder de Ambtenarenwet vallen. Nogmaals, het kabinet volgt de logica van de initiatiefnemers over de onafhankelijkheid

van TNO. De heer Veldman zegt dat hij het amendement juist daarom indient, maar de onafhankelijkheid is reeds geborgd in de TNO-wet en de TNO-code.

Voorzitter, dan het amendement van de heer Van Meenen ...

De voorzitter:

Voordat u verdergaat, heeft de heer Veldman een vraag over zijn amendement op stuk nr. 8.

De heer Veldman (VVD):

Ik hoor de minister een aantal juridische redenen en een aantal meer gevoelsmatige redenen benoemen. Zij zegt dat de onafhankelijkheid van TNO al gewaarborgd is, omdat dit bij wet zo geregeld is. Ik heb een vraag aan de minister over de juridische redenen. Juridisch kan iets op een bepaalde manier vormgegeven zijn, maar dat wil nog niet zeggen dat de beeldvorming of de perceptie daarvan matcht met hoe we het juridisch geregeld hebben. Zou je niet alle TO2-instellingen op eenzelfde manier moeten benaderen — dat is onze stelling — en er dus niet eentje anders moeten inrichten, wat nu wel dreigt te gebeuren? Ik koppel er meteen maar even de gevoelsmatige reden aan, want ik kan me heel goed voorstellen wat de minister zegt. Ik ben zelf vijftien jaar ambtenaar geweest voordat ik zelfstandig ondernemer werd. Ambtenaar zijn: daar is niks mis mee. Maar toch, juist als TNO onderzoeken uitvoert die publiekelijk of politiek gevoelig zijn, dan kan het in diezelfde beeldvorming weleens lastig zijn als het publiek ziet: dit is iets wat bij de overheid hoort. Je wilt namelijk zeker weten dat er niets in de weg kan staan van de onafhankelijkheid van het onderzoek.

Minister Van Engelshoven:

Aan beeldvorming dragen we natuurlijk altijd zelf bij. Juist om die onafhankelijkheid te borgen, is dit in de TNO-wet en in die TNO-code geregeld. Dat is daarin gewoon goed geregeld. Het is niet een gevoelskwestie. Een wet is een vrij stevige regeling. Er vindt heel veel uitvoering plaats in zbo's. Ik zou niet het pad op willen dat we overal de onafhankelijkheid van die zbo's ter discussie gaan stellen. Als die onafhankelijkheid nodig is, borgen we die, zoals we dat altijd doen, in de desbetreffende wetgeving over dat zbo. Het mag niet uitmaken of men wel of niet onder de Ambtenarenwet valt. We volgen hier de logica van de initiatiefnemers, namelijk dat instellingen naar publiek recht onder die ambtenarenwetgeving vallen. Dat vind ik ook logisch. Daarbij is er de ruimte voor de onderwijssectoren om het anders te doen, maar daar valt TNO niet onder.

De heer Veldman (VVD):

Het antwoord is helder. Het mooie van logica is: het is maar net welke kant je op redeneert. Ik snap de logica van de minister. Maar de logica van de VVD is dat je voor alle TO2-instellingen eenzelfde regime kiest, dus dat je zorgt dat er een gelijk speelveld is, dat er gelijke soorten rechten en plichten zijn en dat er sprake is van een gelijke soort regelgeving. Vandaar ons amendement.

Minister Van Engelshoven:

Ik kan de redenering van de heer Veldman ook wel volgen. We hebben er als kabinet gewoon een andere afweging in gemaakt. U begrijpt dat ik in die logica het amendement ontraad. Maar er is niks mis met uw logica.

De voorzitter:

Kijk, dat is in ieder geval de winst van de dag.

Minister Van Engelshoven:

Met de mijne overigens ook niet.

De voorzitter:

Dan hebben we nog een amendement, het amendement op stuk nr. 10.

Minister Van Engelshoven:

Ja, over het schrappen van rechtspositionele en overlegbepalingen. In het wetsvoorstel zoals we dat hebben ingediend, hebben we ervoor gekozen om de huidige wetsbepalingen over de rechtspositie en het overleg daarover in het wetsvoorstel te handhaven. Die bepalingen over de arbeidsvoorwaarden in het onderwijs zijn bij de decentralisatie overeengekomen met de sociale partners. Dat hebben we ook nog niet zo heel lang achter de rug. We zagen ook dat er in het veld breed draagvlak was voor die bepalingen. Omdat het wetsvoorstel eigenlijk slechts voor een beperkte groep, voor ongeveer 30% van de mensen in het onderwijs, de arbeidsrechtelijke positie wijzigt, was ons idee om niet al te veel op de schop te nemen. Maar het is nog steeds onze intentie om dicht bij de logica van de initiatiefnemers te blijven. Dan kun je zeggen: normaliseer zo veel mogelijk en sluit zo veel mogelijk aan bij de civielrechtelijke bepalingen rondom contractvrijheid en het arbeidsrecht. Dan volg ik ook de logica van uw amendement. Het is heel fijn als je elkaars logica snapt. Soms kom je tot een andere uitkomst. Als minister heb ik een keuze gemaakt om het te normaliseren. De insteek van het wetsvoorstel was dan vooral om een einde te maken aan die twee regimes binnen het onderwijs, maar om overigens zo min mogelijk te wijzigen. Maar als je er goed naar kijkt, is de stap die u wilt zetten met het amendement ook wel logisch in de context van de nieuwe wetgeving. Daarom geef ik uw amendement oordeel Kamer.

Voorzitter, hiermee kom ik aan het eind van mijn beantwoording.

De voorzitter:

Dank u wel. De heer Veldman heeft nog een vraag.

De heer Veldman (VVD):

Nog even een vraag over het amendement van de heer Van Meenen. Ik heb het natuurlijk gezien. Het ziet er vrij technisch uit. Daar is niks mis mee. Binnen de logica die de minister er nu aan geeft, heb ik toch de vraag hoe ik die technische aanpassing moet lezen. Ziet zij die vooral als een aanpassing die meer semantisch van aard is? Zo van: we hebben niet alles in het oorspronkelijke wetsvoorstel doorgevoerd; we nemen de kern en dan is het goed. Of

zitten er ook juridische consequenties aan de aanpassing die de heer Van Meenen voorstelt?

Minister Van Engelshoven:

Het is net iets meer dan een semantische discussie. In het onderwijs is als deugdelijkheidseis gesteld dat de werkgevers de rechtspositie regelen en dat aan de voorkant bepaald wordt met welke partijen zij dat doen. Als je normaliseert, past het in de logica van het wetsvoorstel dat je dat zo veel mogelijk doet zoals in de andere sectoren, waarbij je het ook wel aan sectoren overlaat hoe de contractvorming tot stand komt. In die zin verandert er wel wat, maar past het in de principiële logica van het wetsvoorstel om wel die stap te zetten.

De voorzitter:

Dat is het antwoord van de minister.

De heer Veldman (VVD):

Als die logica zo helder is, ben ik nog wel nieuwsgierig waarom de minister deze stap niet zelf heeft gezet.

Minister Van Engelshoven:

Dat is een terechte vraag. In de ruimte die de initiatiefnemers gaven om de wet zo aan te passen dat er één regime komt voor de onderwijssectoren, hebben wij dat gedaan, eigenlijk ook vanuit het inzicht om niet te veel te veranderen. Als ik er nog eens goed naar kijk, ook vanuit de vraag of we nu goed de logica van de initiatiefnemers volgen, dan heeft de heer Van Meenen wel een punt. Dan was het ook logisch geweest dat wij zelf deze stap hadden gezet.

De voorzitter:

Daarmee zijn wij aan het einde gekomen van deze beraadslagingen. Ik dank de minister voor haar komst naar de Kamer en haar beantwoording.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

De stemmingen over de twee ingediende amendementen en het wetsvoorstel vinden aanstaande dinsdag plaats.

De vergadering wordt van 11.02 uur tot 11.31 uur geschorst.