



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De commissies van beroep in het bijzonder onderwijs in een zich wijzigende arbeidsrechtelijke omgeving

Heerma van Voss, G.J.J.; Dresscher e.a. W.T.G.

Citation

Heerma van Voss, G. J. J. (2012). De commissies van beroep in het bijzonder onderwijs in een zich wijzigende arbeidsrechtelijke omgeving. In *Langzaam maar zeker. Maar wel zeker!* (pp. 267-272). Utrecht: AOb. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20653>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20653>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De commissies van beroep in het bijzonder onderwijs in een zich wijzigende arbeidsrechtelijke omgeving

Guus Heerma van Voss

1. Inleiding

De commissies van beroep in het bijzonder onderwijs fungeren al meer dan 100 jaar zonder dat dit tot al te grote controverses leidt. Zij behandelen vele geschillen op arbeidsrechtelijk vlak tussen werkgevers en werknemers in het bijzonder onderwijs. Twee mogelijke wijzigingen in het arbeidsrecht kunnen aan de relatieve rust rond de commissies een einde maken: hervorming van het ontslagrecht en het normaliseren van de ambtelijke rechtspositie. Dit opstel wil aan de gevolgen van beide mogelijke ontwikkelingen aandacht besteden en daarbij reflecteren op enkele recente publicaties waaraan ook Frans Brekelmans het nodige heeft bijgedragen.¹

2. De commissies van beroep

De commissies van beroep in het bijzonder onderwijs zijn een gevolg van de financiële gelijkstelling van het bijzondere aan het openbaar onderwijs. Door de financiële steun van de overheid kon deze aan de bekostiging ook voorwaarden verbinden op het gebied van de rechtszekerheid van het personeel. De commissies van beroep moesten de personeelsleden in het bijzonder onderwijs dezelfde rechtsbescherming geven als die van het openbaar onderwijs, dus die van ambtenaren. Na de oorlog werd ook de rechtspositie van het personeel in het particuliere bedrijfsleven flink verbeterd. In het BBA 1945 werd het bijzonder onderwijs echter uitgezonderd van de preventieve toetsing van ontslag in verband met de vrijheid van onderwijs. De commissies van beroep kregen toen ook een functie om gelijkwaardige rechtsbescherming tegen ontslag voor het bijzonder onderwijs te bieden.²

Juridisch is de positie van de commissies van beroep nogal gebrekkig geregeld. De basis voor hun bestaan ligt in de onderwijswetten. Hun erkenning door de werkgevers in het bijzonder onderwijs is een bekostigingsvoorwaarde en de verplichting tot naleving van hun uitspraken is derhalve een verplichting tegenover de overheid, niet tegenover de werknemers.

¹ F.H.J.G. Brekelmans e.a., *De rechtsbescherming van werknemers in het bijzonder onderwijs: De toekomst van de Commissies van Beroep*, z. pl. [Utrecht]: 2012.

² Zie over de geschiedenis nader B.J. van der Net, *Kringenrechtspraak voor leerkrachten in het bijzonder onderwijs*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1977; W.J.J. Beurskens, *Sociaal recht en het bijzonder onderwijs*, Deventer: Kluwer 1991.

De status van de uitspraken is vaag. Maar ook de bevoegdheden van de commissies en de toetsingscriteria zijn onduidelijk. Moeten zij zich oriënteren op het privaatrecht of juist op het ambtenarenrecht of allebei? Kunnen zij sancties opleggen en zo ja, welke? Zijn hun oordelen slechts adviezen die de schoolbesturen ook naast zich neer zouden kunnen leggen?

Toch lijken de commissies in het algemeen bevredigend te functioneren. De afgelopen decennia is sprake van een gestaag toenemende professionaliteit. Zij lijken voldoende gezag te hebben bij de schoolbesturen om naleving van de uitspraken te kunnen verzekeren. En zij lijken ook voldoende te voorzien in de behoeften van de personeelsleden om de gang naar de gewone rechter in veel gevallen te kunnen voorkomen. Recente evaluaties geven een betrekkelijk positief beeld van het functioneren van het systeem. Het zijn - afgezien van juridische overwegingen - vooral externe ontwikkelingen die de vraag naar de toekomst van de commissies opnieuw actueel maken.³

3. Hervorming van het ontslagrecht

De eerste ontwikkeling betreft de discussie over modernisering van het ontslagrecht. De discussie is in feite al aan de gang sinds het preventief toezicht op ontslag in 1945 werd ingevoerd. Economen suggereren sinds de jaren 1990 echter steeds indringender dat versoepeling van het ontslagrecht nodig is om de arbeidsmarkt te flexibiliseren om in de globaliserende economie concurrerend te kunnen blijven. Juristen wijzen op het ingewikkelde karakter van het duale ontslagrecht, de gebrekkige procedure voor preventieve toetsing door het UWV en de vraag of deze niet nodeloos bureaucratisch is.

Na het rapport van de Commissie-Rood (ADO) in 2000⁴ kwam de WRR,⁵ vervolgens probeerde minister Donner het met een adviesaanvraag over een nieuw ontslagrecht⁶ en ten slotte kwam de Commissie-Bakker met een rapport.⁷ Deze voorstellen handelen alle – meer of minder expliciet – over afschaffing van het preventieve toezicht. Zij verschillen vooral in de manier waarop zij het ontslagrecht willen moderniseren met een hoorplicht, scholingsrechten of transferperiodes. Al deze adviezen en voornemens leidden uiteindelijk niet tot een wijziging, maar modernisering van het ontslagrecht blijft in de lucht hangen als een on vervulde wens in het arbeidsrecht. Ten slotte kwam het Tweede Kamerlid Koşer Kaya van D66 met een initiatiefwetsvoorstel tot afschaffing van het BBA 1945 zonder veel flankerend beleid.⁸ In alle voorstellen wordt de preventieve toets door het UWV afgeschaft en vervangen door een

³ Zie ook het rapport van L.J.M. de Leede, P.F. van der Heijden & W.J.J. Beurskens, *Plaats en functie van de Commissies van Beroep voor het bijzonder onderwijs*, 1996.

⁴ Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel, *Afscheid van het duale ontslagrecht*, Doetinchem: Elsevier bedrijfsinformatie 2000.

⁵ WRR, *Investeren in werkzekerheid*, WRR-rapport 77, Amsterdam: AUP 2007.

⁶ Adviesaanvraag van minister Donner aan de STAR betreffende invoering van een scholingsplicht in de arbeidsovereenkomst en heroverweging van de regelingen tot beëindiging van een arbeidsovereenkomst en het aangaan van meerdere tijdelijke contracten van 3 juli 2007, nr. AV/IR/2007/23064.

⁷ Advies Commissie Arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die werkt*, z. pl. 2008.

⁸ *Kamerstukken II 2010/11*, 33 075, nrs. 1-3. Het voorstel sluit aan bij L.G. Verburg, *Het Nederlands ontslagrecht en het BBA-carcinoom*, Deventer: Kluwer 2010.

repressieve toets door de kantonrechter. Er zijn ook voorstellen gedaan door sommige auteurs van tussenvarianten, waarin bijvoorbeeld de preventieve toets blijft bestaan voor een deel van de geschillen, voor het midden- en kleinbedrijf of op facultatieve basis. Maar in alle officiële voorstellen wordt voorzien dat het preventieve toezicht op ontslag als zodanig verdwijnt. Dit is dus een mogelijke ontwikkeling die serieus moet worden genomen.

Zou het op enig moment komen tot een afschaffing van het preventieve toezicht op ontslag en vervanging door een ander stelsel van rechtsbescherming, dan zou de vraag kunnen rijzen wat hiervan de gevolgen zijn voor de commissies van beroep. Strikt genomen verandert er niet veel, want het bijzonder onderwijs was al uitgezonderd van de werkingssfeer van het BBA. Maar men zou dan kunnen stellen dat de bestaansreden voor de commissies van beroep om gelijke rechtsbescherming te bieden aan andere werknemers in de civiele sector, met zo'n ontwikkeling komt te vervallen. Ook de werknemers in het bijzonder onderwijs zouden gewoon naar de rechter kunnen gaan om rechtsbescherming tegen ontslag te verkrijgen op gelijkwaardig niveau met de andere werknemers.

De werkgevers en werknemers in de onderwijssector zouden zich dan de vraag kunnen stellen of de commissies van beroep in dit opzicht nog een zelfstandig bestaansrecht hebben. Ik zie dan twee mogelijkheden daarvoor.

In de eerste plaats zou de bijzondere rol van de commissies van beroep nog steeds kunnen liggen in het kunnen toetsen van oordelen van instellingen voor bijzonder onderwijs die voortvloeien uit de onderwijsvrijheid. Het gaat dan om bijvoorbeeld de vraag of een ontslag gerechtvaardigd is, omdat de leraar de richting van de school niet meer onderschrijft of zijn gedrag daar niet mee in overeenstemming is. Mijn indruk is echter dat dit type beslissingen in de huidige praktijk slechts een zeer klein deel betreft van de zaken waarover de oordelen van de commissies van beroep plegen te worden gevraagd.

De tweede functie die de commissies van beroep in een dergelijk scenario zouden kunnen blijven vervullen, is de rol van een extra waarborg voor werkgevers en werknemers in de (bijzonder) onderwijssector om de kwaliteit van de beslissingen te verhogen. De commissies blijven dan een rol spelen als een aanvullende rechtsbescherming naast de overheidsrechter. Men zou deze rol kunnen vergelijken met die van een interne bezwarencommissie in een overheidsdienst. Maar ook met die van geschillencommissies die sommige ondernemingen op basis van de cao in stand houden. De commissies van beroep zouden dan hun basis mijns inziens niet meer hoeven te vinden in een bekostigingsvoorwaarde, maar hun basis zou kunnen worden geregeld in de cao. Werkgevers zouden daar belang bij kunnen hebben om te verzekeren dat de beslissing binnen de bedrijfstak blijft. Voor vakbonden zou het motief kunnen liggen in het behouden van een voor werknemers laagdrempelige toegang tot een geschillenbeslechtende instantie. Zeker in tijden van discussie over verhoging van griffierechten bij de overheidsrechtspraak geen overbodige luxe! Wat betreft de bevoegdheden kan worden gedacht aan een adviserende en bemiddelende taak, zoals die van de bedrijfscommissies in de Wet op de ondernemingsraden en menige cao-geschillencommissie. Maar ook zouden de commissies de bevoegdheid kunnen verkrijgen om arbitrale beslissingen te nemen, zoals bijvoorbeeld gebeurt bij ABN AMRO door de cao-geschillencommissie bij beslissingen op basis van het sociaal plan. Dit laatste zou betekenen dat de gang naar de burgerlijke rechter wordt

uitgesloten. Dit veronderstelt echter weer wel instemming van de werknemer, zodat een dergelijke cao-bepaling algemeen verbindend zou moeten worden verklaard of geïncorporeerd in de arbeidsovereenkomsten van alle werknemers. Het voordeel van arbitrale bevoegdheden is dat er snel een definitief besluit wordt genomen. Het nadeel is dat beroep op de rechter wordt uitgesloten, terwijl niet-vakbondsleden kunnen twifelen aan de onpartijdigheid van colleges waarvan sommige leden zijn aangewezen door vakbonden.

4. Normalisering ambtelijke rechtspositie

Na vele jaren discussie over normalisering van de ambtelijke rechtspositie is thans bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel over dit onderwerp aanhangig op initiatief van Kamerleden van D66 en CDA.⁹ De bedoeling is dat de eenzijdige aanstelling van de ambtenaar wordt afgeschaft en dat ook de ambtenaar een arbeidsovereenkomst krijgt. Titel 7.10 BW alsook het BBA zullen van toepassing worden. Enkele groepen ambtenaren zijn uitgezonderd, maar dat geldt niet voor het onderwijs.

Het gevolg van deze maatregel zou zijn dat in principe alle personeelsleden van het openbaar onderwijs gaan vallen onder dezelfde arbeidsrechtelijke regeling als werknemers in dienst bij een particuliere werkgever. Voor het onderwijs was de doorwerking in het BBA in het wetsvoorstel echter aanvankelijk niet duidelijk geregeld.

Vermeulen zette uiteen dat er in principe drie mogelijkheden denkbaar zijn:

- Werknemers in het openbaar onderwijs gaan onder het BBA vallen, die van het bijzonder onderwijs blijven bij de commissies van beroep.
- Werknemers van het openbaar onderwijs zullen ook onder de uitzondering van het BBA vallen. In dat geval zouden zij ook commissies van beroep moeten krijgen om te voorzien in vergelijkbare rechtsbescherming.
- Alle werknemers in het onderwijs gaan onder het BBA vallen.¹⁰

In het zgn. *AStri*-rapport, waarin verslag wordt gedaan van meningen over de harmonisatie van de arbeidsrechtelijke regelingen in de onderwijssector, wordt optie 2 aangeduid als 'beperkte harmonisatie' en optie 3 als 'volledige harmonisatie'.¹¹

In de Nota naar aanleiding van het verslag hebben de indieners gekozen voor optie 1. De vraag naar het bestaansrecht van de commissies van beroep valt volgens de indieners buiten de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. Bij de aanpassingswetgeving zou er desgewenst aandacht aan kunnen worden besteed.¹²

In de literatuur wordt veelal verondersteld dat de commissies van beroep een zelfde func-

⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nrs. 1-3.

¹⁰ B.P. Vermeulen, 'Over de rechtspositie van het personeel in het openbaar onderwijs, het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren en de Commissies van Beroep', in: F.H.J.G. Brekelmans e.a. (red.), *Snel en rechtvaardig, De Commissies van Beroep in het onderwijs* (Liber Amicorum L.H. van den Heuvel), Utrecht: Expertisecentrum Onderwijsgeschillen 2011, p. 45-49.

¹¹ F.A. Reijenga e.a., *Ontslagpraktijk en harmonisatie in het onderwijs*, Leiden: *AStri* Beleidsonderzoek en -advies 2011.

¹² Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 8, p. 25.

tie vervullen als het preventieve toezicht op ontslag door het UWV. Hier moet echter wel een kanttekening bij worden geplaatst. In de praktijk wordt in het bijzonder onderwijs eerst het ontslagbesluit genomen en wordt dit vervolgens getoetst door de commissie van beroep. Dit betekent dat er in feite sprake is van repressieve toetsing, vergelijkbaar met die in het ambtenarenrecht. Dit ligt anders in de marktsector, waar eerst het UWV toetst en pas daarna kan worden opgezegd. Voorts is het Ontslagbesluit voor de commissies van beroep niet van toepassing en gelden evenmin de beleidsregels van het UWV. De praktijk van de commissies van beroep ligt mijns inziens dichterbij die van de ambtenarenrechter dan die van het UWV.

Overigens verdient nog vermelding dat indien optie 3 zou worden gekozen, het denkbaar is de preventieve toets wel op te dragen aan de commissies van beroep op grond van artikel 32 BBA. Van deze mogelijkheid is nooit gebruik gemaakt voor het onderwijs als gevolg van de uitzonderingsbepalingen in het BBA. Maar in de toekomst zou die mogelijkheid wel kunnen worden benut. In het AS*tri*-rapport wordt een andere oplossing gesuggereerd, namelijk dat het UWV een aparte 'onderwijskamer' zou krijgen om de opgedane ervaring bij de commissies van beroep te behouden, indien het UWV de ontslagtoets ook voor de onderwijssector zou gaan uitvoeren.

5. Conclusie

Het is natuurlijk niet zeker dat de afschaffing van het preventieve toezicht op ontslag en de normalisering van de ambtelijke rechtspositie er de komende jaren gaan komen. Maar er is wel een serieuze kans dat dit gebeurt. Opvallend is dat de rechtsongelijkheid tussen werknemers met name gaat toenemen indien één van beide maatregelen wordt doorgevoerd en niet de ander. Wordt immers de normalisatie doorgevoerd zonder de afschaffing van het preventieve toezicht op ontslag, dan krijgen de werknemers in het openbaar onderwijs de BBA-toetsing die – zoals hierboven betoogd – verder gaat dan de toetsing door de commissies van beroep. Gaat de afschaffing van het preventieve toezicht op ontslag door zonder de normalisatie, dan wordt de rechtspositie van werknemers naar civiel recht in het algemeen minder goed dan die van werknemers in het bijzonder onderwijs. Worden beide maatregelen doorgevoerd, dan hangt de uitkomst van de vergelijking af van de vraag of de commissies van beroep blijven bestaan en zo ja, voor welke groep personeelsleden.

In elk geval zal in het geval dat één of beide mogelijke ontwikkelingen doorgang vindt, de vraag naar het bestaansrecht van de commissies van beroep opnieuw opkomen. Ik betoogde dat indien men de commissies wil behouden, daarvoor in principe twee mogelijkheden lijken te bestaan.

De eerste is dat zij zich specifiek op het bijzondere karakter van het bijzonder onderwijs gaan richten. Dan wordt wel recht gedaan aan hun specifieke expertise en bestaansgrond, maar dan zal waarschijnlijk hun betekenis ook marginaal worden. Zo veel conflicten worden er gelukkig niet uitgevochten over de richting van scholen. Tekenend is dat de samenstelling van de commissies niet meer strikt is gescheiden per geloofsrichting en dat de deskundigheid doorgaans veeleer ligt op het gebied van arbeidsrecht dan op dat van de richtingen in het bijzonder onderwijs. Met de secularisatie is het bijzondere karakter van het bijzonder onderwijs

verwaterd en dat werkt door in de taken en de samenstelling van de commissies van beroep. Anderzijds blijft er altijd de mogelijkheid dat een bepaalde geloofsrichting wel gebruik maakt van de mogelijkheid om het eigen karakter ook via de commissies te benadrukken.

De andere optie is dat de commissies zich gaan ontwikkelen tot een extra geschilleninstantie voor de sector. Voor die mogelijkheid pleit dat hiermee kan worden voortgebouwd op de ervaring van de bestaande commissies en dat er voor beide partijen voordelen aan kunnen zijn verbonden. Tegelijkertijd kan dan echter de vraag rijzen of er wel behoefte is aan een landelijke instantie. Een dergelijke voorziening zou immers ook door onderwijsinstellingen zelf kunnen worden georganiseerd. Dat geldt zeker nu onderwijsinstellingen vaak grootschalig zijn geworden. In andere branches ziet men ook dat dergelijke klachteninstanties veelal per onderneming en niet voor de gehele branche worden georganiseerd. De gewoonte in het ambtenarenrecht om te werken met interne bezwarencommissies (al dan niet aangevuld met externe leden) zou zich dan ook naar het bijzonder onderwijs kunnen gaan uitstrekken.