

**ONTSLAGPRAKTIJK EN HARMONISATIE IN HET ONDERWIJS  
RAPPORTAGE VAN EEN ONDERZOEK IN OPDRACHT VAN  
HET MINISTERIE VAN OCW**



**ONTSLAGPRAKTIJK EN HARMONISATIE IN HET ONDERWIJS  
RAPPORTAGE VAN EEN ONDERZOEK IN OPDRACHT VAN  
HET MINISTERIE VAN OCW**

November 2011

Projectnummer: P11.560

F.A. Reijenga (AS*tri* beleidsonderzoek en -advies)  
C.V.van Vuuren (Loyalis Kennis en Consult)  
B. Cuelenaere (AS*tri* beleidsonderzoek en -advies)  
J.A.L.van Kampen (Loyalis Kennis en Consult)

AS*tri* Beleidsonderzoek en -advies  
Stationsweg 26  
2312 AV Leiden

Tel.: 071 – 512 49 03  
Fax: 071 – 512 52 47  
E-mail: [astri@astri.nl](mailto:astri@astri.nl)  
Website: [www.astri.nl](http://www.astri.nl)



## MANAGEMENT SAMENVATTING

### Onderzoek naar de ontslagpraktijk en harmonisatie in het onderwijs

Er zijn twee aanleidingen voor voorliggend onderzoek.

#### 1. Harmonisatie rechtspositie

In het regeerakkoord is afgesproken dat het ambtenarenrecht zal worden gelijk getrokken met het arbeidsrecht volgens het Burgerlijk Wetboek. Harmonisatie houdt in dat ook ambtenaren een arbeidsovereenkomst krijgen en onder de preventieve ontslagtoets via UWV WERKbedrijf vallen. Dit laatste houdt tevens in dat bij reorganisaties met gedwongen ontslagen voor de ontslagvolgorde volgens het afspiegelingsbeginsel dient te worden gekozen.

In de onderwijssector is de situatie gecompliceerd omdat verschillende rechtsposities naast elkaar voorkomen. In het openbaar onderwijs heeft het personeel een aanstelling als ambtenaar, met de daarbij behorende bestuursrechtelijke rechten. In het bijzonder onderwijs wordt op arbeidsovereenkomst gewerkt en loopt de rechtsgang via de kantonrechter. Dit geldt voor de meerderheid van de onderwijswerknemers; meer dan 70% heeft een arbeidsovereenkomst. De meerderheid van het onderwijspersoneel – behalve het niet onderwijzend personeel in de HBO- en WO-sector – is uitgezonderd van de preventieve ontslagtoets via UWV WERKbedrijf en dit personeel heeft bij ontslag de mogelijkheid van een rechtsgang via de Commissie van Beroep (CvB).

Voor het onderwijspersoneel zijn twee varianten ter discussie: een **beperkte harmonisatie** waarin het personeel in het openbaar onderwijs dezelfde rechtspositie krijgt als het personeel in het bijzonder onderwijs: dus een arbeidsovereenkomst en bij ontslag de mogelijkheid van een rechtsgang via de kantonrechter. In deze beperkte variant blijft het gehele onderwijspersoneel uitgezonderd van de preventieve ontslagtoets via UWV WERKbedrijf en heeft zij bij ontslag een rechtsgang via de Commissie van Beroep. De tweede variant betreft **volledige harmonisatie** waarbij zowel het personeel in het openbaar als in het bijzonder onderwijs de marktconforme rechtspositie krijgt. Welke consequenties heeft beperkte dan wel volledige harmonisatie voor onderwijsinstellingen in de praktijk?

#### 2. Ontslagpraktijk

In het politieke en publieke debat hoort men regelmatig dat het lastig zou zijn om overtollige of disfunctionerende onderwijswerknemers te ontslaan, onder meer vanwege het geldende arbeidsrecht en de (vermeend) hoge kosten. De huidige

regelgeving biedt, evenals in de private sector, uiteraard wel mogelijkheden om werknemers in de onderwijssector te ontslaan. Maar hoe ziet die ontslagpraktijk er eigenlijk uit?

#### *Voorliggend onderzoek*

Om zicht te krijgen op de gevolgen van harmonisatie voor de onderwijssector én op de ontslagpraktijk, heeft het ministerie van OCW voorliggend onderzoek laten uitvoeren naar de ontslagpraktijk en consequenties van harmonisatie voor de onderwijssector. Het onderzoek werd begeleid door een commissie met vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties in PO, VO, MBO, HBO en WO. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode van mei-juli 2011.

De belangrijkste onderzoeksvragen worden hieronder beantwoord:

1. *Wat is de huidige ontslagpraktijk in het onderwijs en zijn er verschillen tussen sectoren en tussen openbaar en bijzonder onderwijs? Hoe vaak komt ontslag voor? Welke mogelijkheden en belemmeringen (zoals kosten) bestaan er bij ontslag van personeel?*

#### *Ontslag en WW*

Het onderzoek gaat over onvrijwillig ontslag. Het aantal WW uitkeringen geeft een indicatie voor het aantal gedwongen ontslagen. De analyse laat zien dat ontslag in de onderwijssector relatief weinig voorkomt. Slechts 0,3 tot 0,6% van het totaal aantal werknemers in de sector stroomt jaarlijks in de WW en heeft geen neveninkomsten. Dit percentage is lager dan in de publieke sector in zijn geheel en dan in de marktsector: daar ligt dit percentage op enkele procenten. Genoemde ontslagen betreffen zowel ontslag wegens het einde van een vervanging als ontslag wegens ongeschiktheid voor de functie of wegens disfunctioneren. De geïnterviewden in openbaar en bijzonder onderwijs en in alle onderwijssectoren beamen dat ontslag relatief weinig voorkomt. Waar het voorkomt wordt in de meeste gevallen een beëindiging- of vaststellingsovereenkomst afgesloten.

#### *Meer ontslagen in openbaar onderwijs*

Het primair onderwijs is de grootste sector binnen het onderwijs. Uit de analyse blijkt dat naar verhouding van het aantal werknemers er vanuit het openbaar primair onderwijs meer WW-vergoedingsverzoeken bij het Participatiefonds worden ingediend dan vanuit het bijzonder primair onderwijs. De ambtelijke rechtspositie die het personeel in het openbaar primair onderwijs heeft lijkt dus geen belemmering te vormen voor ontslag in vergelijking met het bijzonder onderwijs.

### *Ontslagredenen*

De redenen voor ontslag zijn in het openbaar primair onderwijs vergelijkbaar met die in het bijzonder primair onderwijs, hoewel in het openbaar onderwijs beëindiging vanwege het einde van een vervanging vaker voorkomt dan in het bijzonder onderwijs. Ongeschiktheid voor de functie is qua aantal de tweede belangrijkste reden voor ontslag in het openbaar onderwijs. In het bijzonder onderwijs komt ontbinding van een arbeidsovereenkomst bij het kantongerecht of de CvB (NB. Het gaat hier om een bindend advies) vaker voor dan beëindiging vanwege het einde van een vervanging. In het openbaar onderwijs is die ontbinding uiteraard niet mogelijk. In het bijzonder onderwijs is de ongeschiktheid voor de functie de derde voorkomende reden.

### *WW lasten*

Globaal ingeschat zijn de WW lasten in het primair onderwijs ruim 200 euro per werknemer per jaar. De kosten in het openbaar primair onderwijs liggen gemiddeld op 300 euro; in het bijzonder primair onderwijs op 191 euro per werknemer. Dit verschil kan verklaard worden door het vaker voorkomen van ontslag in het openbaar onderwijs. Indien de WW lasten worden berekend per vergoedingsverzoek dan vallen de verschillen tussen bijzonder en openbaar onderwijs nagenoeg weg. De gemiddelde WW kosten per vergoedingsverzoek zijn 7274 euro in het openbaar primair onderwijs en 7873 euro in het bijzonder primair onderwijs.

### *Praktijkervaringen van de werkgevers*

Ontslag wegens bedrijfseconomische redenen komt vooralsnog bijzonder weinig voor. Teruglopende leerling- en/of studentenaantallen worden opgevangen door tijdelijke contracten niet te verlengen, of door de tijdelijke uitbreiding van het urenaantal van vaste krachten weer af te bouwen.

De ontslagpraktijk wordt door de werkgevers niet als problematisch ervaren. Onderwijsinstellingen willen – volgens eigen zeggen – wel graag voorkomen dat een ex-medewerker gedurende lange tijd een beroep op de WW en de bovenwettelijke WW doet. De uitkeringskosten ten gevolge van het eigenrisicodragerschap<sup>1</sup>ervaart men als probleem.

De openbare onderwijsinstellingen hebben te maken met de bestuursrechter. De- genen die kennis hebben van beide rechtsgangen, geven aan dat de bestuurs- rechter soms minder streng voor werkgevers is dan de kantonrechter.

---

<sup>1</sup> Werkgevers in de sector Overheid en Onderwijs zijn verplicht eigenrisicodragers voor de WW. Als eigenrisicodragers voor de WW draagt de werkgever het risico voor de werkloosheid van de werknemers. Als de werknemer werkloos wordt, betaalt UWV de uitkering van de werknemer en brengt deze kosten in rekening bij de werkgever. Werkgevers in de sector Overheid en Onderwijs betalen geen WW premie, zoals andere werkgevers.

De ervaringen van de onderwijswerkgevers over de uitvoeringsaspecten en kosten van ontslag verschillen niet tussen het openbaar en bijzonder onderwijs. Hetzelfde geldt voor de sectoren (PO, VO, MBO, HBO, WO): de overeenkomsten zijn groter dan de verschillen.

#### *Dossieropbouw en ontslag*

Een punt dat alle geïnterviewden benadrukken is het belang van goede dossieropbouw. Het ontbreken hiervan belemmert in incidentele gevallen de onderwijsinstellingen bij het doorzetten van een ontslag vanwege disfunctioneren. De kwaliteit van het personeelsbeleid verschilt nogal tussen de instellingen. De grotere instellingen signaleren hier weinig problemen meer mee. Een aantal noemt expliciet het belang van sturen op functioneren en zo nodig sturen op vertrek. Wanneer een voornemen tot ontslag vanwege gewichtige redenen of plichtsverzuim wordt doorgezet, wordt – volgens de geïnterviewden – in bijna alle gevallen aangestuurd op een beëindiging van het dienstverband met een beëindigingsovereenkomst.

#### *De kosten van ontslag*

De kosten van onvrijwillig ontslag voor de school bedragen volgens de geïnterviewden tussen de € 15.000 en € 30.000 per geval. Deze kosten zijn soms het gevolg van afkoop (werknemers zien hierbij af van WW rechten en nemen vrijwillig ontslag). De kosten voor ontslag worden door sommige schoolbesturen op voorhand ingecalculeerd: Er worden reserveringen voor gemaakt, of er is een speciaal fonds voor in het leven geroepen.

#### *Geen stuwmeer*

Er is volgens de geïnterviewden in zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs zeker geen stuwmeer van niet goed functionerende werknemers die vanwege problematische ontslagprocedures in dienst blijven. Hoewel de meeste geïnterviewden wel een individueel geval kennen van 'aanmodderen', 'ontzien' of 'te weinig dossieropbouw'. Dat deze gevallen niet tot ontslag leiden komt, denkt men, grotendeels door de gevreesde WW en BWW kosten. Deze kosten hebben niet zozeer met de rechtspositie van de werknemers te maken, maar met het eigenrisicodragerschap van de WW en BWW.

2. *Hoe kijken de onderwijswerkgevers aan tegen normalisatie en welke mogelijkheden en belemmeringen worden door de onderwijswerkgevers gezien als de ontslagpraktijk wordt geharmoniseerd?*



### *Beperkte harmonisatie*

De geïnterviewden in het openbaar onderwijs staan in grote getale positief ten opzichte van beperkte harmonisatie. De geïnterviewden uit het openbaar onderwijs verwachten dat een eventuele overgang naar het ontslagregime zoals geldend in het bijzonder onderwijs zonder veel problemen zou kunnen verlopen. De kosten van een dergelijke overgang schatten zij laag in. Als voordeel noemen zij met name de mogelijkheid om naar de kantonrechter te gaan indien men er niet uit komt. Alle geïnterviewden zijn een voorstander van een gelijke rechtspositie voor het personeel werkzaam in de onderwijssector.

### *Volledige harmonisatie*

De meningen van de geïnterviewden over een mogelijke volledige harmonisatie van het ontslagregime zijn sterk verdeeld. Voorstanders zien met name ongelijkheid in rechtsposities als iets dat niet meer in de tijdgeest past. Er worden echter ook verschillende bezwaren gezien. Bij volledige harmonisatie is de toetsing door de CvB overbodig. Dit wordt in het bijzonder onderwijs sterk betreurd: de werkwijze en sector kennis van de CvB's worden duidelijk gewaardeerd en de CvB's hebben – aldus de geïnterviewden – ook bij de werknemers een hoog acceptatieniveau. Er bestaat daarnaast bij de geïnterviewden (ook uit het openbaar onderwijs) twijfel over de efficiëntie, onafhankelijkheid en sector deskundigheid van UWV WERKbedrijf ten behoeve van de preventieve ontslagtoets.

Volledige harmonisatie is volgens diverse geïnterviewden tevens bezwaarlijk omdat daarmee de regelingen met betrekking tot het Participatiefonds moeten worden herzien.

### *3. Wat zijn de consequenties van de uitvoering van normalisatie en op welke wijze kunnen eventuele negatieve gevolgen worden beperkt?*

Het mogelijke wegvallen van de CvB's is één van de consequenties van volledige harmonisatie die als negatief ervaren wordt. Een aparte 'onderwijskamer' bij UWV – waar de sectorspecifieke kennis zoals opgebouwd bij de CvB's aanwezig is –, zou een optie kunnen zijn om de kennis van de CvB te behouden in een situatie waarin UWV de ontslagtoets vooraf zal moeten doen.

De geïnterviewden benadrukken dat de bottleneck in de onderwijssector niet ligt in de (verschillende) rechtsposities, maar in het eigenrisicodragerschap WW en BWW. Het eigenrisicodragerschap voor de WW en BWW maakt immers dat de onderwijswerkgevers de uitkering die de werknemer als gevolg van het ontslag eventueel krijgt, zelf direct moeten betalen (met uitzondering van PO en VO waar vereveningsconstructies worden gehanteerd).

Dit in tegenstelling tot werkgevers in de marktsector, waar werkgevers hiervoor een premie aan het WW fonds afdragen.

Ook bij volledige harmonisatie is er nog steeds sprake van ongelijkheid met de marktsector: die ongelijkheid zit echter niet in de rechtspositie. De meeste werkgevers die bezwaren uiten tegen volledige harmonisatie zijn niet zozeer huiverig voor de harmonisatie zelf, maar meer voor de – onlosmakelijk daaraan verbonden – afgeleide consequenties die het voor de sector zal hebben. Volledige harmonisatie vereist – aldus de geïnterviewden – veranderingen in het eigenrisicodrager-schap, in de cao-afspraken en in de rol van Participatiefonds (ten aanzien van het PO) en de CvB's.

Over de praktische consequenties van volledige harmonisatie en mogelijke invoeringskosten kon een aantal geïnterviewden moeilijk een oordeel geven: het ontbrak aan specifieke informatie hieromtrent. Eventuele invoering van (gedeeltelijke dan wel volledige) harmonisatie zou dan ook vooraf gegaan moeten worden door heldere voorlichting: zowel richting werkgevers als werknemers.

## VOORWOORD

Voorliggend onderzoek is door *AStri* Beleidsonderzoek en -advies en Loyalis Kennis & Consult uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW. Voor het onderzoek zijn databestanden geanalyseerd en interviews gehouden met werkgevers en hun vertegenwoordigers. Ook zijn juristen en vertegenwoordigers van administratiekantoren actief in de onderwijssector geïnterviewd. De doorlooptijd van de interviewperiode was kort: deze besloeg 6 werkweken in de periode van eind mei tot begin juli 2011. Dit was een periode vlak voor de zomervakantie: niet een gemakkelijke periode voor onderwijsinstellingen om tijd vrij te maken voor interviews. Enkele interviews zijn na de vakantie afgenomen. Omdat ook de databestanden niet in zo'n korte tijd geleverd en geanalyseerd konden worden kon deze eindrapportage niet voor september 2011 worden afgerond.

Voor het onderzoek werd door het ministerie van OCW een begeleidingscommissie samengesteld die naast vertegenwoordigers van het ministerie zelf gevormd werd door de werkgeversorganisaties, te weten PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, HBO-raad en VSNU. De leden van de begeleidingscommissie voorzagen de onderzoekers van contactgegevens van scholen die geïnterviewd konden worden.

De onderzoekers danken de leden van de begeleidingscommissie en alle geïnterviewden voor hun medewerking aan dit onderzoek. Daarnaast bedanken de onderzoekers de volgende organisaties voor het leveren van databestanden of voor reflectie daarop: DUO, UWV, Participatiefonds, ABP en de Commissie Onderwijsgeschillen.



## INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENT SAMENVATTING	3
VOORWOORD	9
1 INLEIDING	13
1.1 Harmonisatie rechtspositie onderwijs	13
1.2 Onderzoekopzet	14
1.3 Leeswijzer bij dit rapport	15
2 ACHTERGROND VAN DE HARMONISATIE VAN DE RECHTSPOSITIE IN HET ONDERWIJS	17
2.1 Harmonisatie van de rechtspositie van ambtenaren	17
2.2 De situatie in het onderwijs	17
2.3 Achtergrond	19
2.4 Harmonisatie en de onderwijs CAO's	25
2.5 De preventieve ontslagtoets door UWV Werkbedrijf	26
2.6 Overige uitvoeringsaspecten normalisatie rechtspositie	26
3 AANTALLEN ONTSLAGEN IN HET ONDERWIJS	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Aantallen ontslagen in het onderwijs	27
3.3 Resultaten van de analyse van de omvang	34
3.4 Conclusies over de omvang	35
4 ONTSLAGGRONDEN EN KOSTEN IN HET PRIMAIR ONDERWIJS	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Ontslaggronden in het Primair Onderwijs	37
4.3 WW-lasten in het Primair Onderwijs	40
4.4 Conclusies over ontslaggronden en de kosten van ontslag in het primair onderwijs	43
5 DE ONTSLAGPRAKTIJK VOLGENS DE GEÏNTERVIEWDEN	45
5.1 Inleiding	45
5.2 Ontslagpraktijk in het PO	45
5.3 Ontslagpraktijk in het VO	48
5.4 Ontslagpraktijk in het MBO	49
5.5 Ontslagpraktijk in het HBO en WO	51
5.6 Visie van de geïnterviewden werkgevers op de huidige ontslagpraktijk	51

6	VISIES EN VERWACHTINGEN OVER HARMONISATIE	55
6.1	Inleiding	55
6.2	Visies en verwachtingen van de respondenten	56
7	COMMISSIES VAN BEROEP	61
7.1	Geschiedenis	61
7.2	Huidige situatie	61
7.3	Conclusies van de CvB's en harmonisatie	65
8	CONCLUSIES	67
	LITERATUUR	73
	BIJLAGE 1 PREVENTIEVE TOETS UWV	75
	BIJLAGE 2 OMVANG EN KOSTEN ONTSLAGEN IN HET ONDERWIJS	79
	BIJLAGE 3 ONTSLAG EN BEËINDIGING: UITSPRAKEN COMMISSIES VAN BEROEP STICHTING ONDERWIJSGESCHILLEN	83

## 1 INLEIDING

### 1.1 Harmonisatie rechtspositie onderwijs

In het regeerakkoord is afgesproken dat het ambtenarenrecht zal worden gelijkgetrokken met het gewone arbeidsrecht. Ook in de vorige kabinetsperiode werd al gewerkt aan een initiatiefwetsvoorstel om de rechtspositie van ambtenaren te normaliseren. De kamerleden Koser Kaya (D66) en Van Hijum (CDA) hebben dit initiatiefvoorstel in gewijzigde versie op 11 april 2011 bij de Tweede Kamer ingediend.

In het onderwijs is de situatie gecompliceerd omdat verschillende rechtsposities naast elkaar voorkomen. In het openbaar onderwijs heeft het personeel een aanstelling als ambtenaar, met de daarbij behorende bestuursrechtelijke rechtsgangen. In het bijzonder onderwijs wordt op arbeidsovereenkomst gewerkt en loopt de rechtsgang via de kantonrechter. Dit geldt voor de meerderheid van de onderwijswerknemers; circa 70% heeft een arbeidsovereenkomst. Ook deze meerderheid heeft bijzonderheden in de rechtspositie: zo zijn zij – behalve het niet onderwijzend personeel in de HBO- en WO-sector – uitgezonderd van de preventieve ontslagtoets via UWV WERKbedrijf en hebben zij bij ontslag en een aantal andere belangrijke beslissingen van de werkgever een extra rechtsgang via de Commissie van Beroep. Verder is de onderwijswerkgever, net als elders in de overheid, eigenrisicodragers voor de WW. In alle onderwijssectoren hebben de werknemers naast de WW ook recht op een bovenwettelijke WW-uitkering.

In het politieke en publieke debat hoort men regelmatig dat het erg lastig zou zijn om overtollige of disfunctionerende onderwijswerknemers te ontslaan, onder meer vanwege het geldende arbeidsrecht en de kosten. De huidige regelgeving biedt, evenals in de private sector, mogelijkheden om werknemers te ontslaan. Mogelijk zijn er echter werkelijke of veronderstelde belemmeringen, zowel in de regelgeving en cao's als in de werkwijze van scholen en instellingen.

Om zicht te krijgen op de gevolgen van harmonisatie voor de onderwijssector, heeft het ministerie van OCW dit onderzoek laten uitvoeren.

1. Dit onderzoek is gericht op de volgende drie hoofdvragen:  
De huidige ontslagpraktijk in het onderwijs: Welke mogelijkheden en belemmeringen (zoals kosten) bestaan er en worden ervaren door openbare en bijzondere onderwijsinstellingen bij ontslag van personeel?

2. Consequenties voor die praktijk bij normalisatie: Wat zijn de mogelijkheden en belemmeringen als de ontslagpraktijk wordt geharmoniseerd met en zonder commissie van beroep?
3. Uitvoering van de harmonisatie: Wat zijn uitvoeringsconsequenties van de normalisatie (administratief en financieel) voor de onderwijsinstellingen en op welke wijze kunnen eventuele negatieve gevolgen worden beperkt?

## 1.2 Onderzoeksopzet

De doorlooptijd van het onderzoek was 6 werkweken in de periode van mei tot begin juli. Vlak voor de zomervakantie van 2011 is een tussenrapportage besproken met de begeleidingscommissie.

De onderzoeksvragen zijn aan de hand van een combinatie van de volgende onderzoeksmethoden beantwoord.

1. Literatuuranalyse.
2. Cijfers van UWV, analyse bestanden van ABP, DUO en het participatiefonds.
3. Interviews met onderwijswerkgevers, juristen actief in de onderwijssector, vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties en andere experts uit de sector.

In totaal hebben 40 telefonische interviews plaatsgevonden en 10 face-to-face interviews. Deze 50 interviews waren als volgt verdeeld:

- 20 in het PO, verdeeld over werkgevers in het openbaar en bijzonder onderwijs (kleine en grote scholen), deskundigen van administratiekantoren werkzaam voor PO scholen en vertegenwoordigers van de PO-Raad, DUO en het Participatiefonds.
- 12 interviews in het VO, verdeeld over werkgevers in het openbaar en bijzonder onderwijs, één interview met vertegenwoordigers van de VO-raad.
- 8 interviews in de BVE sector, waaronder een interview met vertegenwoordigers van de MBO Raad.
- 2 interviews in de HBO sector, waaronder een interview met een vertegenwoordiger van de HBO-raad.
- 5 interviews in de WO sector, waaronder een interview met een vertegenwoordiger van de VSNU.



- 2 Interviews met in totaal 4 juristen werkzaam voor onderwijsinstellingen, waaronder een interview met de directiebestuurder van de Stichting Onderwijsgeschillen en een voorzitter van een Commissie van Beroep.
- Een interview met een beleidsmedewerker bij UWV, werkzaam ten behoeve van de onderwijssector.

De face-to-face interviews vonden plaats met de werkgeversvertegenwoordigers, de Commissie van Beroep en enkele advocaten werkzaam ten behoeve van het onderwijs.

De namen en contactgegevens van de onderwijsinstellingen zijn in principe aangeleverd door de leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek. Aanvankelijk waren er minder interviews in de PO sector en meer interviews in de HBO sector gepland. Het lukte binnen de korte onderzoekstijd niet om werkgevers van meer HBO instellingen bereid te vinden tot een interview. Omdat de PO sector de grootste sector is stelde de begeleidingscommissie voor hier meer interviews af te nemen.

De begeleidingscommissie bestond naast vertegenwoordigers van het ministerie van OCW uit een afvaardiging van de werkgeversorganisaties uit PO, VO, MBO, HBO en WO sector.

### **1.3 Leeswijzer bij dit rapport**

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de achtergrond van de harmonisatie van de rechtspositie in het onderwijs in de verschillende sectoren voor zowel openbare als bijzondere scholen. In hoofdstuk 3 wordt verslag gedaan van de analyse van verschillende databestanden betreffende de aantallen ontslagen in de verschillende onderwijssectoren. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de ontslagredenen en de WW lasten in het primair onderwijs, de grootste onderwijssector. In hoofdstuk 5 volgen, meer kwalitatief, de praktijkervaringen van onderwijswerkgevers hieromtrent. Hoofdstuk 6 geeft de visies en verwachtingen van de werkgevers op de harmonisatie weer. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de (mogelijk veranderende) rol van de commissies van beroep. Waarna in hoofdstuk 8 de conclusies van het onderzoek worden weergegeven.



## **2 ACHTERGROND VAN DE HARMONISATIE VAN DE RECHTSPOSITIE IN HET ONDERWIJS**

### **2.1 Harmonisatie van de rechtspositie van ambtenaren**

Politiek is er momenteel veel aandacht voor de harmonisatie (soms aangeduid als normalisatie) van de rechtspositie van ambtenaren. In het regeerakkoord is afgesproken dat het ambtenarenrecht zal worden gelijkgetrokken met het gewone arbeidsrecht. Ook in de vorige kabinetsperiode werd al gewerkt aan een initiatiefwetsvoorstel om de rechtspositie van ambtenaren te normaliseren. De kamerleden Koser Kaya (D66) en Van Hijum (CDA) hebben dit initiatiefvoorstel in gewijzigde versie op 11 april 2011 bij de Tweede Kamer ingediend.

De discussie rond de normalisatie van de rechtspositie van ambtenaren is al veel ouder. Er zijn ook al belangrijke stappen op dit pad gezet, zoals de invoering van het overeenstemmingvereiste en het sectorenmodel in het arbeidsvoorwaardenbeleid bij de overheid, de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen, de privatisering van het ABP en de invoering van ondernemingsraden (Karszen, 2011).

### **2.2 De situatie in het onderwijs**

In het onderwijs is de situatie gecompliceerd omdat er verschillende rechtsposities naast elkaar voorkomen. In het openbaar onderwijs heeft het personeel een aanstelling als ambtenaar, met de daarbij behorende bestuursrechtelijke rechten. In het bijzonder onderwijs wordt op arbeidsovereenkomst gewerkt en loopt de rechtsgang via de kantonrechter en (facultatief) de Commissie van Beroep. Dit geldt voor een grote meerderheid van de onderwijswerknemers; in het PO en VO heeft ongeveer 70% een arbeidsovereenkomst, in de sectoren BVE en HBO 100%. Alleen in de sector Wetenschappelijk Onderwijs heeft het grootste deel van het personeel, zo'n 80%, een aanstelling als ambtenaar (IBO, 2005).

De onderwijswerknemer is daarmee een nogal atypische "ambtenaar". Zijn taakinhoud behoort ook niet tot de meest typisch ambtelijke: overwegend uitvoerend of ondersteunend, niet beleidsvormend of overheidsgezag uitoefenend. Formeel wordt de afstand tot de overheid steeds groter: de tendens in het openbaar onderwijs is loskoppeling van de gemeenten en onderbrenging in afzonderlijke publiekrechtelijke of zelfs privaatrechtelijke rechtspersonen. De meest vergaande variant is het zogenaamde samenwerkingsbestuur, waarin openbaar en bijzonder

onderwijs zijn ondergebracht onder één bestuur. Onder dit bestuur werkt dan iedereen op arbeidsovereenkomst, ook de werknemers van het openbaar onderwijs. Openbaar onderwijs wordt dus in de praktijk al niet onverenigbaar geacht met werken op arbeidsovereenkomst.

In de vele literatuur over het al dan niet behouden van de ambtenarenstatus komt het onderwijs maar spaarzaam aan de orde, ondanks dat dit een zeer grote sector is. Het lijkt alsof er niet erg wordt gehecht aan de ambtenaarsstatus voor onderwijspersoneel.

Ook de meerderheid van de onderwijswerknemers die op arbeidsovereenkomst werkt, heeft bijzonderheden in de rechtspositie: zo zijn zij – behalve het niet-onderwijzend personeel in de HBO- en WO-sector – uitgezonderd van de preventieve ontslagtoets via UWV WERKbedrijf op grond van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) en hebben zij bij ontslag – en een aantal andere belangrijke beslissingen van de werkgever – een extra rechtsgang via de Commissie van Beroep.

Verder is de onderwijswerkgever, zowel openbaar als bijzonder, een overheids-werkgever in de zin van de WW, en daardoor eigenrisicodragers voor de WW. In alle onderzochte onderwijssectoren hebben de werknemers naast de WW ook recht op een bovenwettelijke WW-uitkering.

Het ontslagrecht is een van de redenen om de rechtspositie van overheids-werknemers te willen normaliseren. Dat blijkt zowel uit het Regeerakkoord VVD-CDA (2010), dat het hierbij heeft over “de overgang van werk naar werk”, als in het initiatiefwetsvoorstel, waarbij wordt gesteld dat het belangrijkste materiële verschil tussen de ambtelijke rechtspositie en die van werknemers met een arbeidsovereenkomst ligt op het gebied van het ontslagrecht (Kamerstukken 32 550, nr. 3).

In het politieke en publieke debat hoort men regelmatig dat het erg lastig zou zijn om overtollige of disfunctionerende onderwijswerknemers te ontslaan, onder meer vanwege het geldende arbeidsrecht en de kosten. De huidige regelgeving biedt echter, evenals in de private sector, mogelijkheden om werknemers te ontslaan. Mogelijk zijn er echter werkelijke of veronderstelde belemmeringen, zowel in de regelgeving en cao's als in de werkwijze van scholen en instellingen.

## 2.3 Achtergrond

OCW heeft in de startnotitie voor het onderzoek de achtergronden toegelicht aan de hand van de volgende aspecten:

- A. De ontslagpraktijk in het onderwijs
- B. Het ontslagstelsel voor en na normalisatie
- C. Overige uitvoeringsaspecten normalisatie rechtspositie.

### *Ad A. De ontslagpraktijk in het onderwijs*

Een goede dossiervorming is belangrijk, met name bij een ontslag wegens disfunctioneren. Dit aspect is niet uniek voor het onderwijs. Niet bij alle onderwijsinstellingen is het personeelsbeleid optimaal geprofessionaliseerd [BZK, 2011]. Uit onderzoek van het Ministerie van BZK (2010) blijkt dat werknemers in het onderwijs – ten opzichte van andere sectoren – minder vaak een functionerings- c.q. beoordelingsgesprek hebben. Dit kan leiden tot onvoldoende dossieropbouw bij een eventueel gewenst ontslag.

Onderwijswerkgevers zijn wettelijk eigenrisicodrager voor de WW. Zij moeten de WW-uitkering die de werknemer als gevolg van het ontslag eventueel krijgt, dus zelf betalen. In alle onderzochte onderwijssectoren krijgt elke werknemer die in de WW komt, ook recht op een bovenwettelijke WW-uitkering: een aanvulling op de WW in hoogte en/of duur. Ook die komt voor rekening van de werkgever. Er wordt wel eens verondersteld dat deze werkloosheidslasten van invloed zijn op de ontslagpraktijk en bijvoorbeeld zouden leiden tot het niet ontslaan van oudere werknemers, bij wie deze kosten het hoogst zijn (IBO, 2005). Het onderzoek van Heyma et al. (2009) wijst uit dat de werkloosheidslasten in elk geval geen beletsel zijn voor het aannemen van oudere werknemers.

Er is op het punt van de kosten van werkloosheidsuitkeringen voor de werkgever een relevant verschil tussen de sectoren PO en VO en de overige onderwijssectoren.

In het PO worden deze lasten centraal gedragen door het Participatiefonds (Pf). Voorwaarde hiervoor is dat het ontslag volgens de regels van het Pf (de instroomtoets) onvermijdelijk was. De PO-werkgever betaalt aan het Pf een vaste bijdrage die losstaat van het aantal WW-gevallen dat hij zelf veroorzaakt.

In het VO betaalt de werkgever zelf 25% van de kosten voor werkloosheidsuitkeringen en wordt de overige 75% verevend over alle VO-werkgevers via DUO Zoetermeer. Hier vindt geen toets op onvermijdelijkheid van het ontslag plaats. In alle andere onderwijssectoren betaalt elke werkgever de kosten voor zijn eigen werkloosheidsuitkeringen volledig zelf.

*Ad B. Het ontslagstelsel voor en na normalisatie*

Uitgangspunt van het onderzoek is dat de huidige situatie wordt omgezet in een genormaliseerde situatie waarin alle onderwijswerknemers een arbeidsovereenkomst hebben en onder de preventieve ontslagtoets via UWV WERKbedrijf vallen. Dit laatste houdt automatisch ook in dat zij bij reorganisaties met gedwongen ontslagen voor de ontslagvolgorde moeten uitgaan van het afspiegelingsbeginsel. Nu gaan de onderwijs-cao's veelal nog uit van een algemeen anciënniteitsbeginsel ("lifo"). Het huidige stelsel en het stelsel na (volledige) harmonisatie worden hieronder schematisch weergegeven.

**Vorm arbeidsverhouding, vormen van ontslag en rechtsgangen bij openbaar en bijzonder onderwijs op dit moment en na eventuele volledige harmonisatie**

Soort onderwijs	Huidige situatie					Na volledige harmonisatie
	Vorm arbeidsverhouding	Vorm ontslag	Rechtsgangen	Initiatief	Gevolg bij winnen procedure	
Openbaar	aanstelling als ambtenaar (binnen samenwerkingsbesturen: arbeidsovereenkomst, zie dan bij bijzonder onderwijs)	(ambtenaren-) ontslag	bezwaar bij bevoegd gezag	werknemer	Bevoegd gezag draait beslissing tot ontslag terug.	wordt arbeidsovereenkomst, zie bij bijzonder onderwijs
			beroep bij rechtbank (sector Bestuursrecht)	werknemer	Beslissing bevoegd gezag wordt vernietigd.	
			hoger beroep bij Centrale Raad van Beroep	werknemer of werkgever	Beslissing rechtbank wordt vernietigd.	
Bijzonder	arbeidsovereenkomst	opzegging	beroep bij Commissie van Beroep (facultatief)	werknemer	Bevoegd gezag is verplicht beslissing tot ontslag terug te draaien.	nader te bepalen: afschaffen, handhaven of andere rol geven (via wet en/of CAO)
			vordering bij rechtbank (sector Kanton)	werknemer (of, zelden, werkgever)	Afhankelijk van de vordering bv.: - nietigheid ontslag - loondoorbetaling - schadevergoeding	ongewijzigd
			hoger beroep bij gerechtshof	werknemer of werkgever	Beslissing rechtbank wordt vernietigd.	
			cassatie bij Hoge Raad	werknemer of werkgever	Beslissing gerechtshof wordt vernietigd.	
		ontbinding	het ontslag zelf gebeurt door de rechtbank (sector Kanton)	werkgever of werknemer	Arbeidsovereenkomst wordt ontbonden. Eventueel vergoeding.	ongewijzigd
			geen hoger beroep	--		
			geen cassatie	--		

### Sectoren, openbaar en bijzonder onderwijs en toepasselijkheid preventieve ontslagtoets UWV Werkbedrijf

NB: toestemming UWV is alleen vereist bij opzegging. Nooit bij ontbinding of ambtenarenontslag.

		Huidige situatie	Na volledige harmonisatie
Sector	Voorkomende soorten onderwijs	Toestemming UWV Werkbedrijf vereist	
Primair onderwijs (PO)	Openbaar en bijzonder	nooit	altijd
Voortgezet onderwijs (VO)	Openbaar en bijzonder	nooit	
Educatie en beroepsonderwijs (BVE) / Middelbaar beroepsonderwijs (MBO)	Bijzonder	nooit	
Hoger beroepsonderwijs (HBO)	Bijzonder	voor niet-onderwijzend personeel	
Wetenschappelijk onderwijs (WO)	Openbaar en bijzonder	voor niet-onderwijzend personeel van bijzonder onderwijs	

### Bron arbeidsvoorwaarden / rechtspositie openbaar en bijzonder onderwijs

Soort onderwijs	Rechtspositie	Na volledige harmonisatie
Openbaar	Rechtspositiereglement (publiekrechtelijke regeling), in de praktijk is dit de vastlegging van de CAO ("ambtenaren CAO").	Titel 10 van Burgerlijk Wetboek Boek 7 en (echte) CAO.
Bijzonder	Titel 10 van Burgerlijk Wetboek Boek 7 en (echte) CAO.	Ongewijzigd

Onderwijs CAO's in sectoren met openbaar en bijzonder onderwijs bevatten zowel de ambtenaren CAO als de echte CAO. Waar verschil is tussen openbaar en bijzonder onderwijs worden aparte hoofdstukken of aparte bepalingen opgenomen.



### Ontslagvolgorde bij ontslag wegens bedrijfseconomische redenen, per sector/CAO

Sector/ CAO	Ontslagvolgorde in huidige situatie	Na volledige harmonisatie
PO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vast te stellen in lokaal overleg met werknemersorganisaties.</li> <li>2. Instellingen die werkgelegenheidsbeleid voeren: objectieve criteria, waaronder het afspiegelingsbeginsel uit het Ontslagbesluit (besluit gebaseerd op het BBA, dat formeel dus niet van toepassing is!) en een anciënniteitscriterium.</li> <li>3. Instellingen die geen werkgelegenheidsbeleid voeren: "het criterium zoals dit gold op 31/7/2006" (d.w.z. meestal "lifo").</li> </ol>	Afspiegelingsbeginsel, gebaseerd op het Ontslagbesluit, zoals gehanteerd door UWV Werkbedrijf
VO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Voor werkgevers die met de werknemersorganisaties een sociaal statuut zijn overeengekomen, wordt verwezen naar de Uitvoeringsregeling Sociaal Statuut "zoals die binnen de instelling op 31/7/2007 geldt".</li> <li>2. Voor andere werkgevers: objectieve criteria vast te stellen in lokaal overleg met werknemersorganisaties.</li> <li>3. Waaronder in elk geval een anciënniteitscriterium.</li> </ol>	
BVE/MBO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lifo per functiecategorie.</li> <li>2. Mogelijkheid voor werknemer zich voor ontslag voor te dragen.</li> <li>3. Uitzondering op volgorde voor geval ontslag een vacature tot gevolg heeft.</li> <li>4. Ogv lokaal overleg met werknemersorganisaties andere objectieve criteria mogelijk.</li> </ol>	
HBO	Per situatie vast te stellen in lokaal overleg met werknemersorganisaties (sociaal plan).	
WO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. "Lifo" op grond van diensttijd binnen de instelling.</li> <li>2. Bij meer dan 10 ontslagen binnen organisatie-eenheid: werkgever kan afspiegelingsbeginsel toepassen.</li> <li>3. Uitzondering mogelijk bij bijzondere kennis/bekwaamheden.</li> <li>4. Op grond van lokaal overleg met werknemersorganisaties andere volgorde mogelijk, voor zover het Ontslagbesluit (besluit gebaseerd op het BBA) dat toestaat.</li> <li>5. Niet-onderwijzend personeel bijzonder onderwijs: conform Ontslagbesluit.</li> </ol>	

Buiten het WO is in de CAO's niet geregeld welke diensttijd meetelt voor de anciënniteit. Uit de CAO PO is af te leiden dat dit per instelling of per sociaal plan wordt bepaald. Hierbij worden onderwijdsdiensttijd en bestuursdiensttijd als mogelijkheden genoemd.



## 2.4 Harmonisatie en de onderwijs CAO's

In de onderwijs CAO's van sectoren met openbaar en bijzonder onderwijs zijn de rechtsposities van werknemers met een arbeidsovereenkomst en met een aanstelling als ambtenaar beide opgenomen. De inhoud is zoveel mogelijk voor beide categorieën gelijk. Waar verschil bestaat, worden per categorie aparte bepalingen of hoofdstukken opgenomen.

Opvallend is dat de regeling voor werknemers met een arbeidsovereenkomst veel ambtelijke kenmerken vertoont. Zo is bijvoorbeeld – behalve bij de universiteiten – het gesloten stelsel van ontslaggronden van de ambtenaren ook opgenomen voor de werknemers op arbeidsovereenkomst, in de vorm van een limitatieve opsomming van gevallen waarin de werkgever de arbeidsovereenkomst kan opzeggen (Schaink, 1997). De reden hiervan zal zijn dat de rechtspositie van werknemers in het openbaar en bijzonder onderwijs zoveel mogelijk gelijk moet zijn. Wellicht speelt hierbij ook de wens om te voorkomen dat een werkgever “zo maar” kan opzeggen. Het Burgerlijk Wetboek kent immers weliswaar een aantal opzegverboden, maar stelt verder geen inhoudelijke eisen aan de reden voor een opzegging. En de preventieve toets van het ontslag door het UWV is alleen vereist voor niet-onderwijzend personeel in de sectoren HBO en WO.

De Commissie van Beroep, die in de onderwijswetten is geregeld maar ook in alle onderwijs CAO's, is een ambtelijk kenmerk binnen de op een arbeidsovereenkomst gebaseerde rechtspositie. Dat beroep mogelijk is tegen allerlei besluiten van de werkgever, is een typisch bestuursrechtelijke situatie.

Ook de bovenwettelijke WW-regelingen kunnen worden gezien als ambtelijke restanten in de onderwijs CAO's. Zij komen voort uit de situatie van vóór 2001, waarin overheids- en onderwijswerknemers niet onder de WW vielen. Bij werkloosheid konden de werknemers toen een beroep doen op per sector vastgestelde regelingen, veelal “wachtgeldregelingen” genoemd. In het onderwijs waren die regelingen al enige tijd “WW-conform”, maar wel gunstiger dan de WW in hoogte, duur en enkele andere aspecten. De bovenwettelijke WW-regelingen zijn globaal gesproken het verschil tussen die oude regelingen en de WW. Bovenwettelijke WW-regelingen met deze achtergrond zijn specifiek verbonden aan de overheids- en onderwijssectoren, hoewel bovenwettelijke WW-uitkeringen ook in de marktsectoren voorkomen, bijvoorbeeld in het kader van een sociaal plan.

In geval van harmonisatie zullen de ambtelijke kenmerken niet automatisch verdwijnen; dat is aan de CAO-partners. Het is met name aan de CAO-partners om de inhoud van de rechtspositie af te spreken.

## 2.5 De preventieve ontslagtoets door UWV Werkbedrijf

De preventieve ontslagtoets – waarvan het voortbestaan overigens ook diverse keren onderwerp is geweest van politieke discussie – heeft zijn oorzaak in het algemene verbod voor werkgevers om een arbeidsovereenkomst op te zeggen zonder toestemming van UWV Werkbedrijf. Dit staat in het BBA, een “noodwetje” uit 1945.

Op het BBA is het Ontslagbesluit gebaseerd, een ministeriële regeling.

Het Ontslagbesluit bevat onder andere:

- Een algemene toetsingsmaatstaf: het voorgenomen ontslag moet redelijk zijn en de betrokken belangen moeten tegen elkaar worden afgewogen (§3).
- Regels voor ontslag wegens bedrijfseconomische redenen, waaronder het afspiegelingsbeginsel (§4).
- Regels voor ontslag wegens andere dan bedrijfseconomische redenen (§5).

Het UWV heeft een uitgebreid uitvoeringsbeleid gepubliceerd waarin onderscheid wordt gemaakt tussen veel verschillende ontslagredenen. In bijlage 1 zijn enkele stappenplannen opgenomen die UWV WERKbedrijf hanteert bij toetsing van een ontslagaanvraag.

## 2.6 Overige uitvoeringsaspecten normalisatie rechtspositie

Na normalisatie is bij nieuwe wetgeving geen vertaalslag meer nodig naar de verschillende ambtelijke regelingen c.q. cao's. Volgens onderzoek door SEO en Regioplan uit 2006 levert normalisatie door besparingen bij de rechtspraak en door deregulering beperkte structurele besparingen op bij een hoge eenmalige investering. De uitkomsten van het onderzoek van Van Rij, et al. (2006) zijn gebaseerd op grove schattingen. Onduidelijk is in hoeverre deze schattingen na 5 jaar nog steeds gelden. Deze onderzoekers maken bovendien geen uitsplitsing naar sector. Het ministerie van OCW wil daarom nader onderzoek doen naar de financiële en administratieve consequenties specifiek voor het onderwijs, opgesplitst naar de verschillende onderwijssectoren.

### **3 AANTALLEN ONTSLAGEN IN HET ONDERWIJS**

#### **3.1 Inleiding**

De eerste hoofdvraag van het onderzoek betreft de huidige ontslagpraktijk in het onderwijs: Welke mogelijkheden en belemmeringen (zoals kosten) bestaan er en worden ervaren door openbare en bijzondere onderwijsinstellingen bij ontslag van personeel?

Ter beantwoording van deze vraag is het van belang inzicht te hebben in het aantal ontslagen in de verschillende sectoren in het onderwijs. Ook is het relevant om inzicht te hebben in de ontslaggronden en de kosten van ontslag.

Om hierin inzicht te verkrijgen maken we gebruik van gegevens afkomstig uit meerdere bronnen. Ten eerste de gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uit Kosmos over het aantal WW-uitkeringen in 2008 en 2009. Ten tweede de gegevens van STAMOS: Statistieken ArbeidsMarkt OnderwijsSectoren (STAMOS, 2011) over de werkgelegenheid in personen in het onderwijs. Deze gegevens kunnen we echter niet uitsplitsen naar het onderscheid openbaar of bijzonder onderwijs. We zijn daarom op zoek gegaan naar aanvullende gegevens. Deze hebben we gevonden in de volgende bronnen. Ten derde de gegevens van DUO over het soort onderwijsinstelling (openbaar (O) of bijzonder (B)). Ten vierde geanonimiseerde gegevens van ABP over personen die in 2008, 2009 en 2010 in de sectoren Primair Onderwijs (PO), Voortgezet Onderwijs (VO), Middelbaar Beroeps onderwijs (MBO), Hogere Beroeps Onderwijs (HBO) en Wetenschappelijk Onderwijs (WO) werkzaam waren en over redenen voor beëindiging van een dienstverband. Ten vijfde beschikken we over gegevens uit het PAFOS-bestand van het Participatiefonds over ontslaggronden van ingediende vergoedingsverzoeken WW in het PO in 2008, 2009 en 2010.

Ten zesde hebben we geanonimiseerde gegevens uit drie FIV-bestanden over het PO uit de jaren 2008, 2009 en 2010. FIV is het Financiële Informatievoorzieningsstelsel van het UWV. In dit systeem staan de WW uitkeringgegevens van werknemers die momenteel een WW-uitkering ontvangen.

#### **3.2 Aantallen ontslagen in het onderwijs**

De eerste hoofdvraag heeft onder meer betrekking op het aantal ontslagen in de verschillende sectoren in het onderwijs. Hiervoor is ten eerste nagegaan op grond van de gegevens uit Kosmos (BZK, 2011), hoeveel personen in 2008 en

2009 op 31 december afkomstig uit de diverse onderwijssectoren een WW-uitkering kregen. Verder hebben we gekeken hoeveel personen in de loop van 2008 en van 2009 een nieuwe WW-uitkering hebben gekregen en van hoeveel in deze jaren een WW-uitkering is beëindigd.

**Tabel 3.1 Aantal WW'ers (op 31 december), Nieuwe WW uitkeringen, Beëindigde WW uitkeringen naar Verslagjaar 2008 en 2009 (Kosmos, BZK, 2011)**

Verslagjaar	2008			2009		
	Aantal WW	Nieuwe WW	Beëindigde WW	Aantal WW	Nieuwe WW	Beëindigde WW
PO	2.519	2.794	2.928	2.619	3.221	3.207
VO	1.298	1.300	1.273	1.253	1.463	1.333
MBO	684	788	740	888	1.196	981
HBO	439	442	461	496	622	561
WO	579	851	938	838	1.558	1.287
<b>Eindtotaal</b>	<b>5.519</b>	<b>6.175</b>	<b>6.340</b>	<b>6.094</b>	<b>8.060</b>	<b>7.369</b>

Tabel 3.1 laat zien dat in 2008 en 2009 in alle onderwijssectoren jaarlijks grote groepen in de loop van het jaar een nieuwe WW-uitkering krijgen en de WW-uitkeringen beëindigen. Op het totaal van het aantal werknemers in de onderwijssectoren dat eind december 2008, 2009 en 2010 werkzaam is, zijn de aantallen echter bijzonder klein (zie tabel 3.2).

**Tabel 3.2 Omvang werkgelegenheid in onderwijssectoren in personen in op 31 december 2008, 2009 en 2010 (STAMOS, 2011)**

Onderwijssector	2008	2009	2010
PO	177.900	179.700	180.200
VO	104.500	107.700	108.600
MBO	47.700	47.900	108.600
HBO	38.580	40.030	42.020
WO	47.937	49.367	50.092
<b>Eindtotaal<sup>2</sup></b>	<b>416.617</b>	<b>424.697</b>	<b>429.212</b>

<sup>2</sup> Dit eindtotaal is berekend op grond van de door STAMOS gegeven aantallen in de afzonderlijke onderwijssectoren en wijkt iets af van het door STAMOS genoemde totaal voor de omvang van de werkgelegenheid in alle onderwijssectoren te samen.

Ook geldt dat het werkloosheidsrisico in de onderwijssectoren beduidend lager is dan in de marktsector. In de UWV-publicatie 'Informatie sociale verzekeringen naar sectoren 2009' staan de gegevens over de aandelen nieuwe en lopende WW-uitkeringen weergegeven voor alle sectoren in Nederland (UWV, 2010). Het aandeel nieuwe uitkeringen en het aandeel lopende uitkeringen op 100 verzekerden in 2009 zijn voor de gehele sector onderwijs en wetenschappen respectievelijk 2,0 en 1,5. Voor alle Nederlandse sectoren samen (dus inclusief de sector onderwijs en wetenschappen) zijn deze aandelen respectievelijk 6,5 en 4,2. Deze verschillen hebben te maken met het feit dat de onderwijs (en de overige overheidssectoren) niet failliet kunnen gaan, er meer sprake is van goed werkgeverschap en dat men in de overheidssectoren terughoudend is om personeel te ontslaan (Mur, De Vos & De Jong, 2008). Dit laatste onder meer vanwege het eigenrisicodragerschap WW.

Het aantal personen dat een WW-uitkering krijgt is een indicatie voor het aantal personen dat onvrijwillig ontslag krijgt gedurende het jaar. Er zijn echter ook personen die weliswaar onvrijwillig worden ontslagen, maar geen WW krijgen omdat zij reeds ander werk hebben gevonden. Of omdat zij geen WW aanvragen of geen recht hebben op WW omdat zij verwijtbaar werkloos zijn geraakt. Werknemers zijn verwijtbaar werkloos als zij zelf ontslag nemen zonder zwaarwegende reden of als zij schuld hebben aan hun ontslag. Daartegenover zijn er mensen die op eigen verzoek ontslag nemen, maar toch een WW-uitkering krijgen.

Om meer zicht te krijgen op het aantal ontslagen in het openbaar en bijzonder onderwijs maken we gebruik van gegevens van ABP over personen die in 2008, 2009 en 2010 in het onderwijs werkzaam waren.

Deze combineren wij met de gegevens over het soort onderwijsinstelling (openbaar (O) of bijzonder (B)) van DUO. Door de informatie van beide bronnen te combineren kon de volgende informatie achterhaald worden:

- Datum indiensttreding.
- Datum uitdiensttreding.
- Organisatie waar persoon werkzaam was.
- Sector van betreffende organisatie (PO, VO, MBO, HBO of WO).
- Onderwijstype (O of B).
- Vervolg op beëindiging dienstverband opgesplitst in de categorieën:
  - o ander werk binnen of buiten onderwijs
  - o FPU
  - o invaliditeitsPensioen (IP)
  - o nevenwerkzaamheden binnen of buiten onderwijs
  - o pensioen

- overlijden
- suppletie
- wachtgeld

De ABP-gegevens hebben betrekking op alle personen (N = 654.057) die in 2008, 2009 en 2010 in het onderwijs werkzaam waren. Deze aantallen wijken af van de aantallen die genoemd zijn in tabel 3.2. Dit komt omdat de getallen in tabel 3.2 betrekking hebben op standsgegevens. Dat wil zeggen het aantal personen dat op 31 december 2008, 2009 of 2010 werkzaam is in de betreffende sectoren. De ABP-gegevens betreffen het totaal aantal personen dat in de onderwijssectoren op een of ander moment gedurende 2008, 2009 en 2010 werkzaam was. Dit is dus inclusief de instroom en uitstroom in deze jaren. Deze aantallen zijn dus beduidend hoger dan de standdata. De standdata van STAMOS (STAMOS, 2011) over het aantal personen dat op 31 december 2008, 2009 en 2010 werkzaam was, betreffen achtereenvolgens 416.61, 424.697 en 429.212 personen. Terwijl de ABP-gegevens over het totaal aantal personen dat gedurende 2008, 2009 of 2010 werkzaam is geweest in het onderwijs achtereenvolgens 491.883, 511.975 en 528.756 personen betreffen.

Op de volgende wijzen van vervolg op beëindiging van het dienstverband gaan we nader in:

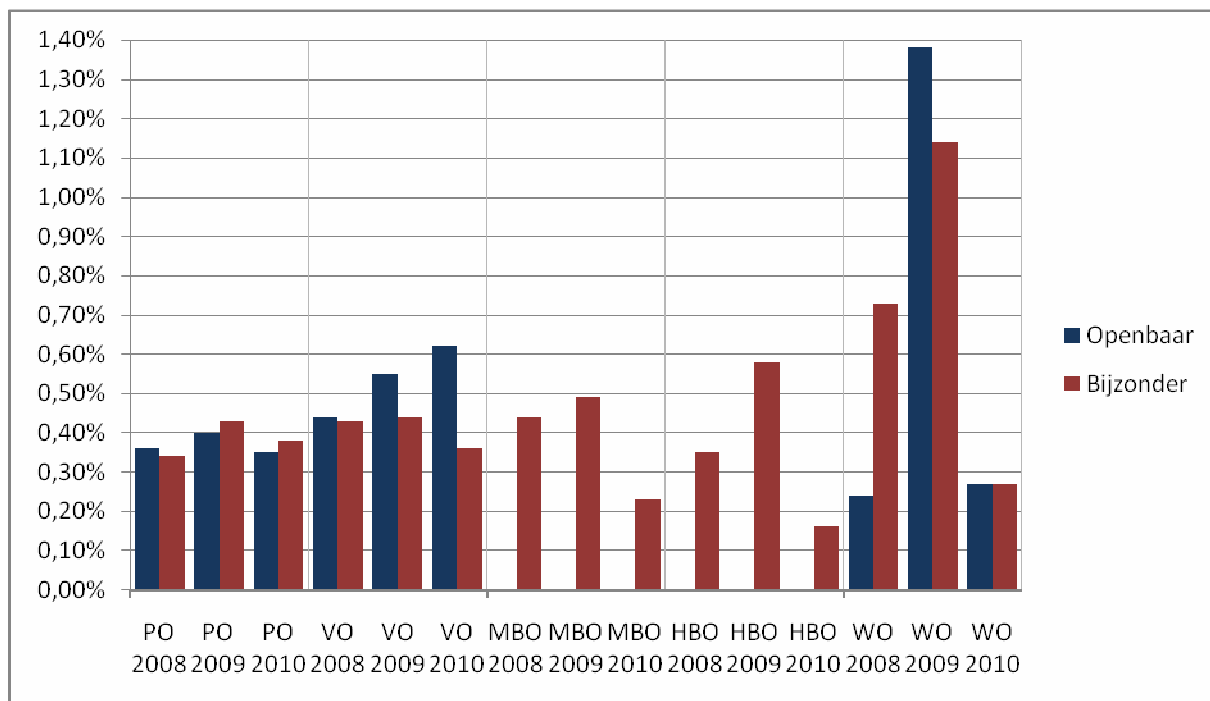
- Wachtgeld; dat wil zeggen alleen inkomsten uit een WW-uitkering en niet uit nevenwerkzaamheden binnen of buiten onderwijs.
- Nevenwerkzaamheden binnen of buiten onderwijs.
- Ander werk binnen of buiten onderwijs.

Onder deze drie groepen vallen de werknemers die vrijwillig en onvrijwillig ontslagen zijn vanwege andere redenen dan FPU/pensionering, overlijden en arbeidsongeschiktheid.

De analyse leverde een beeld op van het aantal mensen dat na beëindiging in het betreffende jaar WW kreeg en geen nevenwerkzaamheden had binnen of buiten het onderwijs per jaar, per sector en per onderwijstype (openbaar versus bijzonder onderwijs). De resultaten van deze analyse zijn schematisch weergegeven in figuur 3.1. In bijlage 2 worden deze resultaten samengevat in tabel B.2.1.



**Figuur 3.1 Schematische weergave van de percentages instroom in WW vanuit het onderwijs en geen nevenwerkzaamheden (ABP, 2011)**

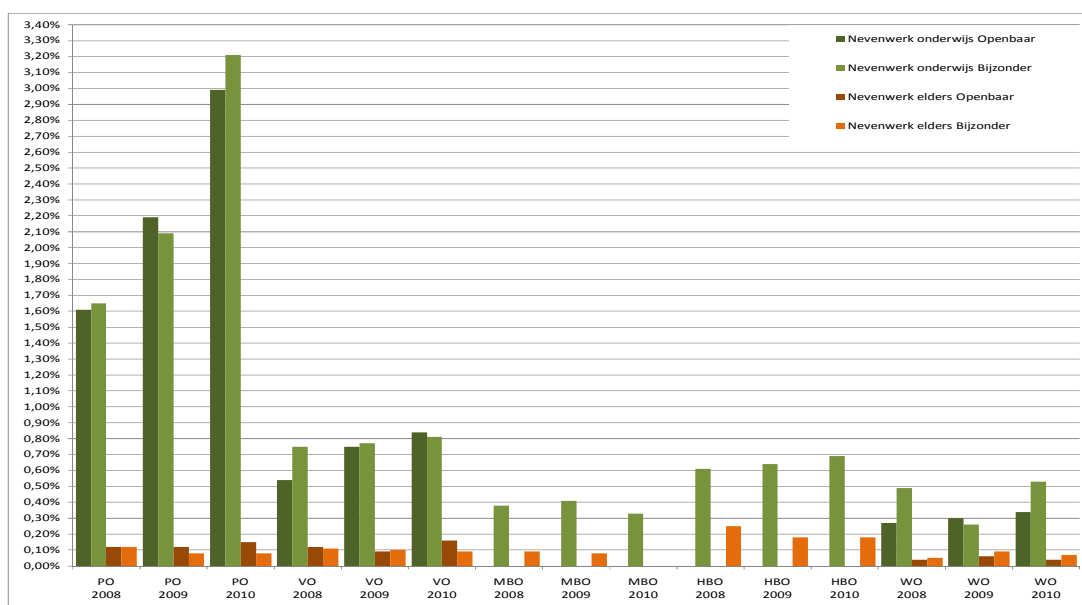


De resultaten zijn als volgt tot stand gekomen. In de eerste plaats is voor het gehele onderwijs en per sector en voor het openbaar en bijzonder onderwijs gekeken hoeveel mensen in elk jaar (2008, 2009 en 2010) salaris ontvingen. Dit werd gesteld op het aantal werknemers dat in elk jaar in het onderwijs en in de diverse sectoren bij het openbaar en bijzonder onderwijs werkzaam was. Vervolgens werd onderzocht hoeveel mensen per jaar met als vervolgingindicatie wachtgeld (WW en geen nevenwerkzaamheden) een dienstverband beëindigd had. Door de aantallen instroom in WW zonder nevenwerkzaamheden (wachtgeld) (totaal en per categorie) te delen door het aantal medewerkers (totaal en per categorie) is een percentage per sector en onderwijstype berekend.

Ten tweede zijn we nagegaan hoeveel mensen per jaar een beëindiging van een dienstverband een vervolgingindicatie nevenwerk binnen en buiten het onderwijs hadden. In de eerste categorie bevinden zich veel werknemers van wie hun tijdelijke aanstelling vanwege vervanging is beëindigd, terwijl zij nog wel hun eerdere aanstelling behouden in het onderwijs. Deze groep krijgt ook WW. Hun inkomsten komen dus na beëindiging niet volledig uit de WW, maar ook nog uit hun nevenwerkzaamheden. Ook hier is door het aantal personen wiens aanstelling is

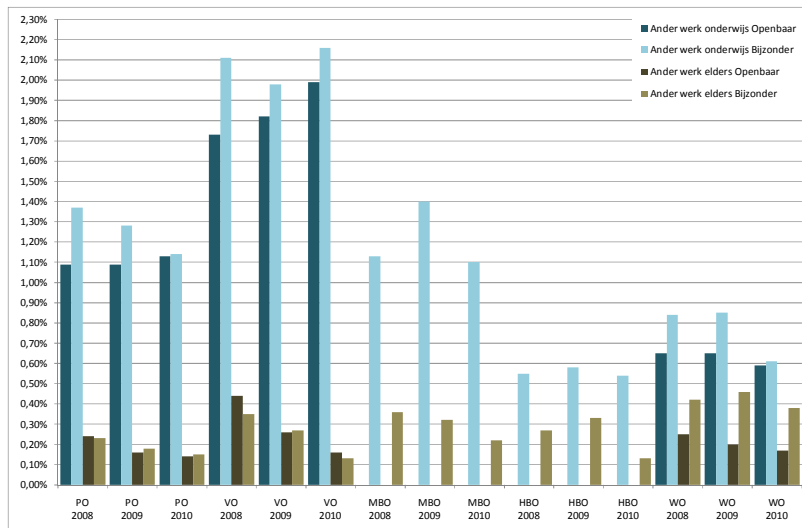
beëindigd (nevenwerk onderwijs) (totaal en per categorie) te delen door het aantal medewerkers (totaal en per categorie) een percentage per sector en per onderwijstype openbaar of bijzonder onderwijs berekend. De resultaten van deze analyse zijn schematisch weergegeven in figuur 3.2. In bijlage 2 worden deze resultaten samengevat in tabel B.2.2 .

**Figuur 3.2 Schematische weergave percentages beëindiging van een dienstverband in het onderwijs met nevenwerk binnen en buiten het onderwijs in 2008, 2009 en 2010 (ABP, 2011)**



Ten derde hebben we onderzocht hoeveel mensen per jaar na een beëindiging van een dienstverband in het onderwijs vervolgens ander werk krijgen binnen en buiten het onderwijs. Deze groep krijgt geen WW, maar zou wel onvrijwillig kunnen zijn ontslagen. Ook hier is door het aantal personen wiens aanstelling is beëindigd en ander werk hebben gekregen binnen of buiten het onderwijs (totaal en per categorie) te delen door het aantal medewerkers (totaal en per categorie) een percentage per sector en onderwijstype berekend. De resultaten van deze analyse zijn voor de beëindigingen van de dienstverbanden die gevolgd zijn door ander werk in het onderwijs en elders buiten het onderwijs, zijn schematisch weergegeven in figuur 3.4 en weer samengevat in bijlage 2 in tabel B.2.3.

**Figuur 3.3 Schematische weergave percentages ander werk binnen en elders buiten het onderwijs na beëindiging van een dienstverband in het onderwijs in 2008, 2009 en 2010**



### 3.3 Resultaten van de analyse van de omvang

*Wat valt nu op als we al deze gegevens bekijken?*

Deze analyse laat ten eerste zien dat slechts weinig personen per jaar een WW uitkering krijgen zonder dat zij andere nevenwerkzaamheden hebben in of buiten het onderwijs: 0,3 tot 0,6% van het totaal aantal werknemers. De redenen voor de beëindiging zijn hier niet uit op te maken. Het kan gaan om ontslag in verband met beëindiging van een vast of van een tijdelijk dienstverband.

Aan UWV is gevraagd of zij zicht hebben op de redenen voor wachtgeldtoekenning en of zij onderscheid konden maken tussen ontslag wegens beëindiging van een tijdelijk dienstverband en beëindiging van een vast dienstverband. Dit onderscheid is in het bestand niet eenvoudig te analyseren. Wel hebben de betrokken medewerkers van UWV de inschatting dat het bij ontslag in het onderwijs in ongeveer 70% van de gevallen om beëindiging van een tijdelijk dienstverband gaat.

Daar wijzen ook de percentages op van personen die voor de beëindiging van het contract twee banen hadden en door blijven werken in de andere baan in het onderwijs (nevenwerk onderwijs). In deze categorie bevinden zich namelijk veel werknemers van wie hun tijdelijke baan vanwege vervanging is beëindigd, terwijl zij nog wel een andere baan behouden in het onderwijs. Deze groep is vooral in het PO aanmerkelijk groter dan de groep die geen nevenwerkzaamheden had en WW krijgt. In het PO lagen de percentages voor nevenwerk in het onderwijs tussen de 1,61% en 1,65% in 2008 en verdubbelen zelfs in 2010 in het bijzonder onderwijs tot 3,21%. In de overige onderwijssectoren zijn deze percentages voor nevenwerk in het onderwijs behoorlijk lager. In het VO zijn deze wel nog steeds hoger (0,5-0,8%) dan de percentages werknemers die geen nevenwerk hebben, maar wel WW. In de overige sectoren zijn de percentages personen die een dienstverband beëindigen, maar nog wel een ander dienstverband hebben binnen het onderwijs vrijwel even laag als de percentages personen die een WW uitkering krijgen zonder dat zij andere nevenwerkzaamheden hebben in of buiten het onderwijs: 0,3 tot 0,7% van de werknemers.

De percentages personen die een dienstverband beëindigen in het onderwijs, maar nog wel een ander dienstverband hebben buiten het onderwijs zijn zeer laag: 0,04-0,16%. Alleen binnen het HBO komt dit iets meer voor: 0,2%.

Het aandeel personen dat van baan verandert ligt ook laag. De meeste personen die van baan veranderen stappen over naar een baan binnen het onderwijs. De percentages variëren tussen de 0,5% en 2% voor het aandeel dat van baan verandert binnen het onderwijs en tussen de 0,15 en 0,5% voor het aandeel dat van baan verandert naar buiten het onderwijs. Dit komt overeen met hetgeen

bekend is over de aantallen mensen per jaar die van baan veranderen binnen en buiten het onderwijs. In de trendnota arbeidszaken overheid (BZK, 2011) staat dat de externe baan-baanmobiliteit in het onderwijs substantieel lager ligt dan gemiddeld het geval is in Nederland.

*Welke verschillen zijn er tussen openbaar en bijzonder onderwijs?*

Er zijn tussen het openbaar en bijzonder onderwijs niet veel verschillen in de aandelen bij de diverse redenen voor beëindiging van dienstverbanden. De overeenkomsten in de aandelen zijn groter dan de verschillen. Zo is het aandeel werknemers dat WW krijgt zonder dat zij een andere baan daarnaast hebben (wachtgeld: WW en geen nevenwerkzaamheden) over het algemeen ongeveer gelijk tussen het bijzonder onderwijs en openbaar onderwijs. Alleen in een enkel jaar en bij een enkele sector loopt dit soms uiteen. Bijvoorbeeld in het VO is in 2008 dit aandeel gelijk tussen openbaar en bijzonder onderwijs, maar in 2009 en 2010 neemt het aandeel in het openbaar onderwijs toe, terwijl het in het bijzonder onderwijs in 2009 gelijk blijft en in 2010 afneemt.

Het aandeel personen dat voor de beëindiging van het contract twee banen had en door blijft werken in de andere baan in of buiten het onderwijs is grotendeels even groot in het openbaar en bijzonder onderwijs.

Een verschil tussen het openbaar en bijzonder onderwijs blijkt er wel te zijn in het aandeel werknemers bij de universiteiten dat een andere baan vindt binnen en buiten het onderwijs. Dit aandeel werknemers is bij de bijzondere universiteiten wat groter dan bij de openbare universiteiten.

### **3.4 Conclusies over de omvang**

Het werkloosheidsrisico in de onderwijssectoren is beduidend lager dan het gemiddelde voor alle sectoren. Op grond van de gegevens over de WW (Kosmos BZK, 2011) en de vervolgsituatie na beëindiging van een dienstverband (ABP, 2011) kunnen we geen sluitend onderscheid maken tussen vrijwillig ontslag en onvrijwillig ontslag. Evenmin tussen ontslag vanuit een vast dienstverband en vanuit een tijdelijk dienstverband.

De betrokken medewerkers van het UWV schatten dat ca. 70% van de WW in het onderwijs een gevolg is van beëindiging van een tijdelijk dienstverband. In het totaal stroomde in 2009 1,57% van de medewerkers in het onderwijs de WW in per jaar. De schatting is dus dat dan dertig procent: 0,47% de WW instroomt vanwege de beëindiging van een vast dienstverband.

De gegevens van ABP geven aan dat 0,57% (2.926 personen) van de werknemers uit het onderwijs in 2009 na beëindiging van hun dienstverband in 2009 alleen inkomsten uit WW ontvingen en geen nevenwerkzaamheden hadden.

Verder blijkt uit de ABP gegevens dat 1,23% van de onderwijswerknemers meerdere banen had en na beëindiging van het dienstverband nog door blijft werken in een andere baan binnen het onderwijs. Veel werknemers die een tijdelijke uitbreiding voor vervanging hadden, naast hun reguliere baan in het onderwijs vallen in deze groep. Een groot deel van deze werknemers ontvangt vanwege de beëindiging van de tijdelijke baan een WW-uitkering. Tenslotte kunnen werknemers wel onvrijwillig zijn ontslagen maar niet in aanmerking komen voor een WW uitkering, omdat zij deze niet aanvragen, bijvoorbeeld omdat ze al ander werk hebben gevonden of omdat ze of geen recht hebben op WW omdat zij verwijtbaar werkloos zijn geraakt.

Uit de analyse van de verschillen tussen de aandelen werknemers die na beëindiging van het dienstverband alleen inkomsten uit WW ontvingen, nevenwerkzaamheden verrichtten of ander werk hadden gevonden in het openbaar en bijzonder onderwijs vinden we geen aanwijzingen dat het openbaar en bijzonder onderwijs van elkaar verschillen in de mogelijkheden om overtollige of disfunctionerende onderwijswerknemers te ontslaan.

## **4 ONTSLAGGRONDEN EN KOSTEN IN HET PRIMAIR ONDERWIJS**

### **4.1 Inleiding**

De scholen in het Primair Onderwijs zijn eigen risicodragers voor de WW. Dit betekent dat zij de kosten van WW zelf betalen. Bij eigen risicodragers WW stelt het UWV het recht, de hoogte en de duur van de WW-uitkering vast. Het UWV betaalt de WW-uitkering en verhaalt deze op de werkgevers. In het Primair Onderwijs is dat zo ingericht dat het Participatiefonds is ingeschakeld.

De scholen in het Primair Onderwijs kunnen uit het Participatiefonds een vergoeding krijgen voor de door het UWV betaalde WW-uitkering.

De scholen uit het Primair Onderwijs betalen daarvoor een WW-premie aan het Participatiefonds. Het Participatiefonds bepaalt op basis van een instroomtoets of aan de scholen de toegekende WW-uitkering wordt vergoed. De voorwaarden waaraan de scholen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor die vergoeding, zijn neergelegd in het reglement Participatiefonds voor het Primair Onderwijs voor het schooljaar 2010-2011. Als niet aan de voorwaarden wordt voldaan, krijgen de scholen geen vergoeding en komt de WW-uitkering voor hun eigen rekening.

Het Participatiefonds registreert in het PAFOS-bestand de ontslaggronden van ingediende vergoedingsverzoeken WW door de PO-scholen. Van het Participatiefonds hebben we deze PAFOS- bestanden gekregen over de ontslaggronden en FiV-bestanden over de hoogte van de WW-betalingen van de lopende uitkeringen in 2008, 2009 en 2010. De FIV-bestanden zijn van het UWV. In dit Financiële Informatievoorzieningssysteem staan de WW-uitkeringgegevens van werknemers die momenteel een WW-uitkering ontvangen.

Dit zijn voor de sector onderwijs unieke gegevens. Voor geen enkele andere sector zijn deze gegevens beschikbaar. Het Primair Onderwijs is bovendien de grootste sector binnen het onderwijs. Door deze bestanden te koppelen aan de gegevens van DUO over het soort onderwijsinstelling (openbaar (O) of bijzonder (B)) is het mogelijk we na te gaan of er eventuele verschillen zijn tussen openbaar en bijzonder primair onderwijs wat betreft ontslaggronden en kosten WW.

### **4.2 Ontslaggronden in het Primair Onderwijs**

In het reglement Participatiefonds voor het Primair Onderwijs voor het schooljaar 2010-2011 wordt een veelvoud aan ontslaggronden beschreven.

Dit zijn de volgende:

artikel-nummer	Toelichting
7	Formatief ontslag: wegens daling rijksbekostiging personeel en financiële bijdragen van derden bij ontslagbeleid
7a	Formatief ontslag: Ontslag wegens daling rijksbekostiging personeel en financiële bijdragen van derden bij werkgelegenheidsbeleid
7b	Formatief ontslag: wegens reorganisatie
8	Ontslag vanwege kwalitatieve fricties
9a	Ongeschiktheid voor de functie, anders dan op grond van ziels- of lichamelijke gebreken
9b	Ontslag op grond van denominatie
9c	Ontslag op grond van opheffing van de enige instelling
9d	Ontslag op grond van onverenigbaarheid van karakters
9e	Arbeidsongeschiktheid
9f	Ontbinding arbeidsovereenkomst kantongerecht, CvB, bestuursrecht of centrale raad van Beroep
9g	Wegens dringende redenen
9h	Op andere gronden
9i	Op eigen verzoek
9j	Leraar in opleiding
9k	Ontslag van een zij-instromer
9l	Ontslag van een vervanger van een betrokkene die gebruik heeft gemaakt van Spaarverlof
9n	Ontslag uit een in- en doorstroombaan
9o	In verband met niet meewerken aan re-integratie
9q	Ontslag van onderwijsassistent in opleiding
9t	Ontslag wegens beëindiging landelijke subsidie
9u	Ontslag op grond van een beëindigingsovereenkomst
V	Vervangingsbetrekking
VE	Vervanging regulier

Het bijzonder onderwijs is in omvang veel groter dan het openbaar onderwijs. De ABP gegevens omtrent het totaal aantal werknemers dat op een of ander moment gedurende 2008, 2009 en 2010 werkzaam was in het primair onderwijs geven aan dat er in deze jaren ruim 200.000 personen aan het werk waren in het bijzonder primair onderwijs en bijna 75.000 personen in het openbaar onderwijs. Om een goede vergelijking mogelijk te maken tussen de aantallen ont-



slaggronden voor vergoedingsverzoeken in het openbaar en bijzonder onderwijs wordt gecorrigeerd voor de omvang door te delen door het aantal werknemers werkzaam bij openbare dan wel bijzondere scholen in de jaren 2008 t/m 2010. In tabel 4.1 staan zowel de aantallen als de percentuele aandelen van de ontslaggronden voor de ingediende vergoedingsverzoeken bij het Participatiefonds. Een deel van de vergoedingsverzoeken bleken we niet toe te kunnen wijzen aan een school. De denominatie van deze scholen is dus onbekend. De aantallen zijn echter zo klein van deze onbekende scholen dat wij kunnen veronderstellen dat het beeld over de verschillen tussen de ontslaggronden voor openbaar en bijzonder onderwijs hier door niet wordt gewijzigd.

**Tabel 4.1. Ontslaggronden voor lopende WW-uitkeringen in percentage op totaal aantal werknemers in PO in jaren 2008, 2009, 2010 in openbaar of bijzonder onderwijs**

Ontslaggronden	Bijzonder N = 202.927		Openbaar N = 74.498		Onbekend N
	N	%	N	%	
9a ongeschiktheid voor de functie, anders dan op grond van ziels- of lichamelijke gebreken	376	0,19%	435	0,58%	44
9e arbeidsongeschiktheid	67	0,03%	71	0,10%	5
9f ontbinding arbeidsovereenkomst kantongerecht, CvB, bestuursrecht of centrale raad van Beroep	1376	0,68%	158	0,21%	13
9h op andere gronden	114	0,06%	264	0,35%	12
9i op eigen verzoek	201	0,10%	130	0,17%	9
9j leraar in opleiding	76	0,04%	15	0,02%	1
9u ontslag op grond van een beëindigingsovereenkomst	140	0,07%	89	0,12%	5
V vervangingsbetrekking VE regulier	520	0,26%	505	0,68%	30
Overige ontslaggronden	642	0,32%	410	0,55%	26
Reden onbekend / geen ontslaggrond aangegeven	1418	0,70%	1003	1,35%	82
Totaal	4930	2,43%	3080	4,13%	227

Naar verhouding tot het totaal aantal werknemers binnen het openbaar dan wel bijzonder primair onderwijs blijken er vanuit het openbaar onderwijs meer vergoedingsverzoeken te worden ingediend dan vanuit het bijzonder onderwijs. Verder laat tabel 4.1 zien dat in het PO de ontslaggronden gelijk zijn in openbaar en bijzonder primair onderwijs. De drie belangrijkste gronden voor ontslag in het bijzonder en openbaar primair onderwijs lopen enigszins uiteen. Binnen het bijzonder onderwijs zijn de belangrijkste gronden om een vergoedingsverzoek voor de betaling van een WW-uitkering in te dienen de volgende:

- ontbinding arbeidsovereenkomst kantongerecht of CvB;
- beëindiging vanwege einde vervanging;
- ongeschiktheid voor de functie, anders dan op grond van ziels- of lichamelijke gebreken.

Daarentegen zijn in het openbaar onderwijs de volgende redenen de belangrijkste ontslaggronden voor het indienen van een vergoedingsverzoek:

- beëindiging vanwege einde vervanging;
- ongeschiktheid voor de functie, anders dan op grond van ziels- of lichamelijke gebreken;
- op andere gronden.

Dit verschil tussen het openbaar en bijzonder primair onderwijs in de drie belangrijkste ontslaggronden is een gevolg van het feit dat een ontbinding van de arbeidsovereenkomst door het kantongerecht of CvB niet mogelijk is in het openbaar onderwijs. In het openbaar onderwijs gebruikt men daarom vaker als ontslaggrond ontslag op andere gronden. Onder andere gronden wordt hier verstaan gronden welke vallen buiten de risicosfeer van het bevoegd gezag<sup>3</sup>.

### 4.3 WW-lasten in het Primair Onderwijs

We onderzochten ook de kosten van de lopende WW-uitkeringen in 2008, 2009 en 2010 in het primair onderwijs en of er tussen het openbaar en bijzonder onderwijs verschillen zijn daarin. Ook hier corrigeren we voor de omvang van het openbaar of bijzonder primair onderwijs door te delen door het aantal werknemers werkzaam bij openbare dan wel bijzondere scholen in de jaren 2008 t/m 2010. Dit om een goede vergelijking mogelijk te maken tussen de kosten van WW in het openbaar en bijzonder onderwijs. We doen hierbij alsof er geen werknemers werkzaam zijn bij de scholen waarbij we niet vast konden stellen of dit

<sup>3</sup> In een uitspraak van 26 augustus 1999, onder nummer E04.98.0149, heeft de Raad van State aangegeven dat een ontslag dat valt binnen de risicosfeer van het bevoegd gezag, reeds daarom niet onvermijdbaar kan worden geacht op grond van artikel 9, lid h van het reglement.

openbare of bijzondere scholen waren. In de jaren 2008, 2009 en 2010 is in totaal binnen het Primair Onderwijs ruim 62 miljoen euro aan WW-lasten betaald. Delen we dit bedrag door het aantal werknemers dat op enig moment in deze drie jaren gewerkt heeft binnen het Primair Onderwijs dan is dat gemiddeld ruim 200 euro per werknemer (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2. Kosten WW in het primair onderwijs in de jaren 2008 t/m 2010, uitgesplitst naar het bijzonder en openbaar onderwijs.

Kosten WW	PO bijzonder	PO openbaar	PO onbekend	Totaal
Totaal	38.813.474,80	22.403.416,05	1.645.043,72	62.861.934,57
Gemiddelde kosten WW per werknemer	191,27	300,73		226,59

Van de ruim 62 miljoen aan WW-lasten is het merendeel (62%) een gevolg van de WW-uitkeringen aan werknemers in het bijzonder primair onderwijs. En 35% wordt uitgekeerd aan (ex-)werknemers afkomstig uit het openbaar onderwijs. Kijken we naar het gemiddeld bedrag dat aan WW-uitkering wordt betaald per werknemer uit het openbaar of bijzonder primair onderwijs, dan blijkt er per werknemer meer uitgegeven te worden aan WW-kosten in het openbaar dan in het bijzonder primair onderwijs, te weten gemiddeld 300 euro tegen 191 euro.

Als laatste brengen we de WW-kosten in 2008, 2009 en 2010 in kaart per type ontslaggrond in het Primair Onderwijs. Ook dit splitsen we uit voor het openbaar en bijzonder onderwijs. Tabel 4.3. toont dat ongeveer een derde van de WW-lasten in het Primair Onderwijs in 2008 tot/met 2010 een gevolg is van ontbinding van de arbeidsovereenkomst cq. aanstelling door het kantongerecht, College van Beroep, de bestuursrechter of de centrale raad van beroep. Deze WW-kosten zijn grotendeels een gevolg van ontbinding van de arbeidsovereenkomst in het bijzonder onderwijs. Dit is dan ook in het bijzonder primair onderwijs de ontslaggrond met veruit de hoogste WW-lasten. In het openbaar primair onderwijs zijn de WW-kosten bij de ontslaggrond ongeschiktheid voor de functie het hoogst in de jaren 2008 tot/met 2010. Gevolgd door de categorie ontslag wegens andere gronden en dan pas de categorie ontslag als gevolg van beëindiging van de aanstelling door de bestuursrechter of de centrale raad van beroep.

**Tabel 4.3. Kosten WW in het primair onderwijs in de jaren 2008 t/m 2010, uitgesplitst naar ontslaggrond en naar bijzonder en openbaar onderwijs**

	Bijzonder	Openbaar	Onbekend	Totaal
Ontslaggrond	WW-lasten 2008 t/m 2010	WW-lasten 2008 t/m 2010	WW-lasten 2008 t/m 2010	WW-lasten 2008 t/m 2010
9a ongeschiktheid voor de functie, anders dan op grond van ziels- of lichamelijke gebreken	2.944.235,25	4.967.822,33	405.809,43	8.317.867,01
9e arbeidsongeschiktheid	451.041,11	770.086,88	34.843,48	1.255.971,47
9f ontbinding arbeids-overeenkomst kantongerecht, CvB, bestuursrecht of centrale raad van Beroep	18.924.444,10	2.239.136,00	238.105,11	21.401.685,21
9h op andere gronden	637.733,13	2.755.933,16	82.790,08	3.476.456,37
9i op eigen verzoek	896.041,22	594.698,06	101.811,88	1.592.551,16
9j leraar in opleiding	143.949,52	35.072,65	688,83	179.711,00
9u ontslag op grond van een beëindigingovereenkomst	953.243,72	691.966,75	44.541,93	1.689.752,40
V vervangingsbetrekking VE regulier	1.863.857,54	2.202.817,82	120.160,46	4.186.835,82
Overige ontslaggronden	4.619.620,55	3.020.529,51	256.483,86	7.896.633,92
Reden onbekend / geen ontslaggrond aangegeven	7.379.308,66	5.125.352,89	359.808,66	12.864.470,21
<b>Totaal</b>	<b>38.813.474,8</b>	<b>22.403.416,05</b>	<b>1.645.043,72</b>	<b>62.861.934,57</b>

Om de gemiddelde WW-kosten per vergoedingsverzoek in beeld te brengen, delen we de WW-kosten per type ontslaggrond door het aantal vergoedingsverzoeken bij het bijzonder dan wel openbaar onderwijs. Deze gemiddelde WW-kosten per ontslaggrond staan in tabel 4.4.

**Tabel 4.4. Gemiddelde kosten WW in het Primair Onderwijs in de jaren 2008 t/m 2010, uitgesplitst naar bijzonder en openbaar onderwijs (totale kosten gedeeld door het aantal vergoedingsverzoeken)**

	Bijzonder	Openbaar
Ontslaggrond	Gemiddelde WW-kosten 2008 t/m 2010	Gemiddelde WW-kosten 2008 t/m 2010
Gemiddeld per vergoedingsverzoek	7.872,92	7.273,84

Uit tabel 4.4. blijkt dat de gemiddelde WW-kosten per vergoedingsverzoek tussen het bijzonder en openbaar primair onderwijs niet ver uiteenlopen.

#### **4.4 Conclusies over ontslaggronden en de kosten van ontslag in het primair onderwijs**

Naar verhouding van het aantal werknemers blijken er vanuit het openbaar onderwijs meer vergoedingsverzoeken te worden ingediend dan vanuit het bijzonder onderwijs. De redenen voor ontslag zijn vergelijkbaar, hoewel in het openbaar onderwijs beëindiging vanwege het einde van een vervanging vaker voorkomt dan in het bijzonder onderwijs. Ongeschiktheid voor de functie is qua aantal de tweede belangrijkste reden voor ontslag in het openbaar onderwijs. In het bijzonder onderwijs komt ontbinding van een arbeidsovereenkomst bij het kantongerecht of de CvB vaker voor dan beëindiging vanwege het einde van een vervanging. In het openbaar onderwijs is die ontbinding uiteraard niet mogelijk. In het bijzonder onderwijs is de ongeschiktheid voor de functie de derde voorkomende reden.

Globaal ingeschat zijn de WW-lasten in het primair onderwijs ruim 200 euro per werknemer per jaar. De kosten in het openbaar primair onderwijs liggen daarbij gemiddeld op 300 euro; in het bijzonder primair onderwijs op 191 euro per werknemer.



## **5 DE ONTSLAGPRAKTIJK VOLGENS DE GEÏNTERVIEWDEN**

### **5.1 Inleiding**

De geïnterviewde onderwijswerkgevers is gevraagd naar de aantallen ontslagen in een periode van 3 jaar: van 1 januari 2008 tot 1 januari 2011. Daarbij is ook gevraagd naar de reden voor het ontslag en de kosten die met het ontslag gemoeid waren. De meeste onderwijswerkgevers hadden een redelijk zicht op de ontslagpraktijk van hun onderwijsinstelling. Zij hadden kennis van de aantallen ontslagen en kenden meestal de individuele gevallen. Het zicht op de kosten varieerde. Zeker bij de grote instellingen gaat het om bedragen die in de gehele begroting zijn opgenomen en die niet of nauwelijks zijn terug te leiden tot kosten per ontslagzaak.

Het onderzoek richt zich op alle ontslagen in de onderwijssector met uitzondering van ontslag vanwege pensionering, overlijden of arbeidsongeschiktheid. In dit hoofdstuk gaan we in op de ontslagpraktijk zoals de geïnterviewde werkgevers in de verschillende sectoren deze ervaren. De deskundigen van administratiekantoren, sectororganisaties en advocaten zijn eveneens gevraagd naar hun ervaringen met en de kosten van de ontslagpraktijk in het onderwijs.

### **5.2 Ontslagpraktijk in het PO**

Binnen het PO zijn negen werkgevers geïnterviewd (deels openbaar, deels bijzonder onderwijs), vijf deskundigen van administratiekantoren en twee advocaten die met ontslagzaken in het PO te maken hebben. De administratiekantoren en de advocaten konden alleen (geaggregeerde) cijfers vanuit hun praktijk geven en hadden geen aantallen ontslagen paraat waar een individuele school mee te maken heeft. Evenmin konden deze geïnterviewden de kosten geven van individuele ontslaggevallen.

In de PO scholen waar geïnterviewd werd zijn in de periode 2008-2010 geen ontslagen wegens bedrijfseconomische redenen voorgekomen. Verschillende geïnterviewden verwachten deze wel vanaf 2011, met name in de krimpregio's of vanwege bezuinigingen.

Op de scholen is wel ontslag wegens plichtsverzuim of wegens gewichtige redenen voorgekomen. Meestal ging het om één tot enkele gevallen per bestuur per jaar. Op één school ging het om het ontslag van een directeur. Deze zaak duurde

lang en bracht hoge kosten met zich mee, met name voor de ontslagvergoeding. Ontslag van medewerkers is – volgens de geïnterviewden, in verreweg de meeste gevallen zonder tussenkomst van de rechter gerealiseerd: In deze gevallen werd er veelal in onderling overleg een vaststellingsovereenkomst of beëindigingsovereenkomst opgesteld.

Twee administratiekantoren geven aan dat in ongeveer 95% van de zaken vóór einde dienstverband overeenstemming bereikt wordt tussen werkgever en werknemer over het ontslag en de eventuele bijkomende voorwaarden. Tot 1 augustus 2009 werd meestal de ontbinding gebruikt en in het openbaar onderwijs het ontslagbesluit. Vanaf 1 augustus 2009 werd – volgens de administratiekantoren – vooral de beëindigingsovereenkomst of te wel ontslag met wederzijds goedvinden gebruikt. De reden hiervan was dat het Participatiefonds hiervan een zelfstandige toetsingsgrond had gemaakt, waardoor aan deze ontslagen minder eisen werden gesteld<sup>4</sup>.

Eén administratiekantoor had goed inzicht in de aard van de ontslaggronden bij de 18 besturen uit het Primair en Voortgezet Onderwijs (50/50%) waarvoor het kantoor werkte. De 18 besturen omvatten ca. 50 instellingen in het bijzonder onderwijs met in totaal ca. 3000 werknemers. De gegevens betreffen 3 jaar: 2008, 2009 en 2010. De gegevens omvatten ook ontslagen wegens pensionering, arbeidsongeschiktheid en overlijden.

**Tabel 5.1. Voorbeeld van aantallen ontslagen bekend bij een administratiekantoor op basis een gemiddeld personeelsbestand van 3000 personeelsleden in 2008, 2009 en 2010**

Ontslagen 2008-2010	Aantal
Op eigen verzoek	354
Op eigen verzoek wegens aanvaarden andere functie bij de werkgever	27
Op eigen verzoek wegens FPU	108
Op eigen verzoek wegens keuzepensioen	6
Wegens het bereiken van de 65-jarige leeftijd	4
Overlijden	7
Wegens beoordeling arbeidsongeschiktheid WIA	16
Wegens einde periode vervanging	169

<sup>4</sup> Als gevolg van een wijziging in de WW diende immers ook het reglement van het Participatiefonds te worden gewijzigd.



<b>Ontslagen 2008-2010</b>	<b>Aantal</b>
Wegens verstrijken benoemingstijdvak	277
Wegens ontbinding door de kantonrechter	15
Wegens opheffen van de betrekking/vermindering budgetten	11
Wegens gewichtige redenen/ beëindigingovereenkomst	3
Wegens overplaatsing	7
Wegens overzetting naar nieuw stamnummer	7
<b>Eindtotaal</b>	<b>1011</b>

Deze tabel laat zien dat bij deze PO- en VO-scholen een derde van de ontslagen op eigen verzoek plaatsvindt. Bijna 1 op 7 ontslagen gebeurt vanwege overlijden, arbeidsongeschiktheid of FPU/pensionering. Een derde van de ontslagen betreft het bereiken van het einde van een vervangingsperiode of het verstrijken van het benoemingstijdvak. Slechts enkele ontslagen betreffen ontslagen wegens ontbinding door de kantonrechter, het opheffen van de betrekking of vermindering van de budgetten of wegens gewichtige redenen of een beëindigingovereenkomst.

De werkgevers en deskundigen is gevraagd welke kosten er gemoeid zijn met ontslagen. In de kosten voor een individuele ontslagzaak kunnen volgens de geïnterviewden de volgende onderdelen begrepen zijn:

- Juridische ondersteuning van werkgever en eventueel van tegenpartij (leerkracht). De kosten voor een advocaat variëren zeer sterk, bedragen uiteenlopend van € 2.000 tot € 15.000 zijn genoemd.
- Proceskosten, als dit aan de orde is, € 1.000 - € 2.000. Voor de aansluiting bij een Commissie van beroep betalen de werkgevers een vaste contributie van circa 50 eurocent per leerling per jaar. (Voor de overige onderwijssectoren is de contributie lager). In het PO wordt de contributie bekostigd uit de lump sum.
- Commissie van beroep: als een zaak tot een zitting leidt dan kost dit de werkgever aan voorbereiding en eventuele ondersteuning rond de € 3.000. De werknemer betaalt zelf zijn advocaat.
- De kosten voor outplacement en dergelijke (zoals loopbaanbegeleiding, assessment liggen tussen de € 5.000 en € 10.000. Outplacement wordt in het PO relatief vaak ingezet, onder andere vanwege de voorwaarden die het Participatiefonds stelt wil het tot betaling van de uitkering overgaan.

- Ontslagvergoeding. Ook deze kosten lopen sterk uiteen. Eén van de geïnterviewde administratiekantoren geeft aan dat bedragen gemiddeld rond de € 10.000 liggen. Andere geïnterviewden noemen bedragen rond de € 3000.
- Interne uren en administratie.

Er worden geen schadevergoedingen (of ontbindingvergoedingen) toegekend door een Commissie van Beroep. Mocht een werknemer die vergoeding willen dan moet hij/zij naar de rechter.

Het komt volgens de geïnterviewden niet vaak voor dat een voorgenomen ontslag niet doorgezet wordt. In hoofdstuk 7 zullen we zien uit cijfers van de CvB zelf dat 60 % van de gevallen die ingediend worden bij de CvB vóór de zitting worden ingetrokken. De ervaringen van de geïnterviewde wijken dus af van deze data.

Wanneer een voorgenomen ontslag niet wordt doorgezet, wordt – aldus de geïnterviewden – geprobeerd betrokkene elders te herplaatsen of alsnog met een vergoeding uit dienst te laten gaan. Incidenteel komt het wel voor dat zo'n werknemer op de eigen school blijft. Bij zaken waarin een conflict of verschil van inzicht ontstaat, volgt vaak mediation en een ontslag met wederzijds goedvinden. Dit zijn meestal zaken met een jarenlange voorgeschiedenis.

Uit de interviews blijken geen verschillen in de ontslagpraktijk en in de kosten van ontslag tussen openbare en bijzondere scholen.

### 5.3 Ontslagpraktijk in het VO

In het VO zijn voor voorliggend onderzoek tien werkgevers geïnterviewd. De aantallen ontslagen waar deze VO scholen in de afgelopen 3 jaar mee te maken hadden, lopen uiteen van 0 bij een kleine school met 117 medewerkers tot 25 bij een groot schoolbestuur waar 6.500 medewerkers onder vallen. Hier zijn ook de ontslagen bij gerekend die met een beëindiging- of vaststellingsovereenkomst tot stand zijn gekomen<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Een vaststellingsovereenkomst is een overeenkomst waarbij partijen, ter beëindiging of ter voorkoming van onzekerheid of geschil, vastleggen wat rechtens tussen hen geldt. Een beëindigingsovereenkomst is een soort vaststellingsovereenkomst: partijen stellen vast dat de arbeidsovereenkomst wordt beëindigd en wat zij in verband daarmee zijn overeengekomen. Een aanstelling als ambtenaar kan in verband met het eenzijdige karakter ervan niet door een beëindigingsovereenkomst worden beëindigd; dat moet gebeuren doordat de werkgever ontslag verleent. Er kan wel een ander soort vaststellingsovereenkomst worden gesloten waarin staat wat de partijen in verband met het ontslag zijn overeengekomen. In het spraakgebruik worden de termen beëindigingsovereenkomst en vaststellingsovereenkomst vaak door elkaar gebruikt.

Wanneer de ontslagen op grond van plichtsverzuim en wegens gewichtige redenen (waaronder disfunctioneren) bij elkaar opgeteld worden, onafhankelijk van het gegeven of het ontslag wel of niet tot wachtgeld leidde, variëren de ontslagpercentages per school van 0 tot 1,9%. Gemiddeld komen de geïnterviewde scholen op een ontslagpercentage rond de 0,5%. Dit komt redelijk overeen met de cijfers die uit de bestandsanalyses in 3.1 naar voren komen. In deze analyses zijn echter ook de wachtgeldten wegens beëindiging van een tijdelijk dienstverband, maar zonder het hebben van een andere baan (nevenwerk), meegenomen.

De geïnterviewde werkgevers in het VO geven aan dat zij in veruit de meeste gevallen op een beëindigings- of vaststellingsovereenkomst aansturen. Slechts een enkele school (in het bijzonder onderwijs) heeft te maken gehad met een ontslag via de kantonrechter. De kosten voor een individuele ontslagzaak kunnen volgens de geïnterviewden hoog oplopen.

De in tabel 5.1. genoemde aantallen ontslagen – gemeld door een administratiekantoor – betreffen ook het VO.

In de interviews zijn de volgende kostenposten met de bijbehorende spreiding van bedragen genoemd:

- Juridische ondersteuning: eigen advocaat en soms ook advocaat van tegenpartij. Kosten variëren tussen € 5.000 en € 25.000.
- Proceskosten: Voor de aansluiting bij een Commissie van beroep betalen de werkgevers een vaste contributie van circa 31 eurocent per leerling per jaar. Als het tot een zitting komt zijn de kosten voor de Commissie van Beroep ongeveer € 1.800.
- Ontbindingsvergoeding, meestal op basis van de kantonrechterformule. Bedragen van € 10.000 worden genoemd met een enkele uitschieter naar boven.
- Loondoorbetaling gedurende periode dat betrokkene is vrijgesteld van arbeid.
- Kosten outplacement of loopbaanbegeleiding, rond de € 5.000.
- Kosten wachtgeld waar dat aan de orde is. 75 % van de wachtgeldkosten worden verevend over de hele VO- sector.
- Interne uren en administratie.

#### **5.4 Ontslagpraktijk in het MBO**

In het MBO zijn naast de MBO Raad zeven werkgevers geïnterviewd. Het gaat veelal om grote instellingen met 1.000 tot 3.000 medewerkers in dienst. Eén instelling is kleiner en heeft 300 medewerkers.

Het MBO heeft, in tegenstelling tot het PO en VO, in de afgelopen jaren wel te maken gehad met ontslag wegens bedrijfseconomische redenen. Het ging daarbij om de sector educatie waar door de veranderingen in de wijze van organisatie en aanbieden van inburgeringcursussen formatieplaatsen verdwenen. De instellingen hebben hiervoor een Sociaal statuut en hebben op basis daarvan een sociaal plan opgesteld. Daarbij is in de meeste gevallen het afspiegelingsbeginsel gehanteerd. Het ging per instelling om het verdwijnen van 100 tot 300 formatieplaatsen. De instellingen zijn verplicht voor de betrokken medewerkers een jaar herplaatsingsmogelijkheden te onderzoeken. Dit is in de meeste gevallen geslaagd zodat er op een enkel geval na geen gedwongen ontslagen zijn gevallen. Dit blijkt ook uit de ontslagpercentages in paragraaf 3.2. waarbij het MBO geen opvallend hogere percentages dan de andere sectoren laat zien. Naast ontslag wegens bedrijfseconomische redenen komt ook in het MBO ontslag wegens plichtsverzuim en wegens gewichtige redenen voor. Hierbij noemen de instellingen aantallen van 10 – 20 ontslagen in de afgelopen 3 jaar. Deze cijfers komen overeen met de data die in hoofdstuk 3 zijn genoemd.

In lang niet alle instellingen is het de gewoonte om functionerings- en beoordelingsgesprekken te voeren. In sommige instellingen worden alleen gesprekken gevoerd als er een probleem is. Er is veel veranderd in de MBO sector en dat heeft ertoe geleid dat er andere vaardigheden en competenties van MBO-docenten worden gevraagd dan vroeger. Volgens de geïnterviewden van de MBO Raad is het disfunctioneren van sommige docenten hiervan het gevolg. De kosten voor het ontslaan van een medewerker worden in het MBO hoog ingeschat. Vooral de kosten van het eigenrisicodragerschap WW kunnen voor een werkgever bij een ontslag van een oudere werknemer wel 7 ton bedragen.

De MBO instellingen die zijn geïnterviewd, reserveren op hun begroting een bedrag voor de lopende en verwachte kosten van ontslag. Deze kosten kunnen hoog oplopen. Een kleine instelling met 300 medewerkers geeft aan hiervoor op jaarbasis € 300.000 te reserveren. Een grote instelling met 2.500 medewerkers heeft het over enkele miljoenen per jaar.

De instellingen noemen de volgende posten waar zij bij ontslag rekening mee houden:

- Kosten advocaat (rond de € 5.000).
- Kosten Commissie van beroep (rond de € 2.000).
- Outplacement kosten ( € 5.000 tot € 10.000).
- WW en bovenwettelijke WW (afhankelijk van de opgebouwde rechten kan dit oplopen tot enkele tonnen).

## 5.5 Ontslagpraktijk in het HBO en WO

Over de HBO sector zijn weinig gegevens voorhanden. Er waren weinig HBO werkgevers beschikbaar voor een interview. Het onderwerp harmonisatie werd veelal niet relevant gevonden. Het onderwerp harmonisatie leeft duidelijk niet in de HBO-sector. Een van de redenen hiervoor is dat alle HBO-instellingen bijzonder zijn en men dus geen (vermeende) verschillen kent tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Voor de universiteiten geldt dat de gehele sector, inclusief volgers, ongeveer 50.000 werknemers betreft. In 2010 zijn er 775 nieuwe bovenwettelijke WW-uitkeringen toegekend. Dit komt globaal overeen met hetgeen in hoofdstuk 3 is gepresenteerd. Het grootste deel betreft uitkeringen na afloop van een tijdelijk contract. Ook worden er uitkeringen toegekend in verband met reorganisatie, maar ontslag wegens disfunctioneren of plichtsverzuim komt weinig voor. In de meeste gevallen van disfunctioneren wordt aangestuurd op vrijwillig ontslag. De werkgevers proberen gedwongen ontslag in dit geval te vermijden. In verschillende interviews in deze sector wordt dit vermijdinggedrag genoemd. Daarnaast wordt in de interviews gemeld dat bij beoordelingen door de CvB een werknemer vaak in het gelijk wordt gesteld omdat de werkgever het dossier niet op orde had (bijvoorbeeld geen beoordelingsgesprekken gevoerd). Er zijn in de praktijkervaringen en gemelde ontslagkosten in de interviews geen verschillen tussen de bijzondere en openbare universiteiten gevonden.

## 5.6 Visie van de geïnterviewden werkgevers op de huidige ontslagpraktijk

### *Weinig problemen met de huidige praktijk*

De ervaringen met de huidige ontslagpraktijk en de visie daarop komen op een aantal punten overeen voor de verschillende onderwijssectoren.

Het punt dat iedereen benadrukt is het belang van goede dossieropbouw. De kwaliteit van het personeelsbeleid en gedeeltelijk daarmee samenhangend van de dossieropbouw, verschilt tussen de instellingen. De grote MBO-instellingen signaleren hier weinig problemen meer mee. Een aantal noemt expliciet het belang van sturen op functioneren en zo nodig op vertrek. Op sommige PO- en VO-scholen en de Universiteiten is aldus de geïnterviewden – de praktijk van goede dossieropbouw zeker nog niet gerealiseerd. Dit belemmert deze onderwijsinstellingen in enkele gevallen bij het doorzetten van een ontslag vanwege disfunctioneren.

Wanneer een voornemen tot ontslag vanwege gewichtige redenen of plichtsverzuim wordt doorgezet, wordt – volgens de geïnterviewden – in bijna alle gevallen aangestuurd op een beëindiging van het dienstverband met een beëindiging- of vaststellingsovereenkomst. In incidentele gevallen worden daarbij de WW-rechten ‘afgekocht’. Scholen willen – volgens eigen zeggen – liefst voorkomen dat een ex-medewerker een beroep op de WW en de bovenwettelijke WW doet. De kosten hiervan zijn volgens de geïnterviewden zo hoog, zeker in het geval van oudere leerkrachten, dat scholen dit vaak maar moeilijk kunnen betalen. Een enkele instelling meldde dat zij er in die gevallen voor kiezen om iemand gedeeltelijk aan het werk te houden en niet meer voor de klas te laten werken. Zo doet iemand nog iets productiefs voor het geld dat hij toch zou kosten. Grote MBO-, HBO- of WO-instellingen hebben hier meer mogelijkheden voor dan kleinere PO- en VO-scholen.

De openbare scholen in het VO en PO hebben te maken met de bestuursrechter. Degenen die kennis hebben van beide rechtsgangen, geven aan dat de bestuursrechter soms minder streng voor werkgevers is dan de kantonrechter. Enkele werkgevers in het openbaar onderwijs hebben het in een enkel geval als voordeel ervaren dat zij in principe de mogelijkheid hebben van eenzijdig ontslag. Wanneer het besluit eenmaal genomen is en het dossier goed is opgebouwd, is het realiseren van het ontslag geen probleem meer.

#### *Gesignaleerde bezwaren*

We gaven al aan dat de onderwijsinstellingen de financiële verantwoordelijkheid voor de WW en het bovenwettelijk deel als een zware last ervaren. Daar komt nog bij dat een aantal instellingen slechte ervaringen met UWV rapporteert wat betreft de wijze waarop UWV de sollicitatieplicht controleert. Zo kan het – in hun ervaring – voorkomen dat een ontslagen docent geen re-integratie-inspanningen pleegt en wel een uitkering krijgt die door de school gefinancierd wordt.

Specifiek in het PO is kritiek op de werkwijze van het Participatiefonds gehoord. Het Participatiefonds toetst of ontslag onvermijdelijk was en zo niet, dan moet de werkgever zelf de uitkeringslasten dragen en niet het Participatiefonds. De toetsing door het Participatiefonds wordt als een strengere toets ervaren dan de toets door UWV of door de kantonrechter. Wel komt het overgrote deel (meer dan 95%) van de ontslagaanvragen bij het Participatiefonds door de instroomtoets, zo geeft een administratiekantoor aan.

Er zijn, ondanks de verschillende rechtsposities van de medewerkers, in de ontslagpraktijk geen grote verschillen gevonden tussen openbare en bijzondere

scholen en ook de ontslagpraktijk en ingeschatte ontslagkosten in de verschillende sectoren vertonen meer overeenkomsten dan verschillen. De insteek van de verschillende toetsen is uiteraard wel verschillend. De instroomtoets van het Participatiefonds is bedoeld om te kijken wie de rekening zal moeten betalen. De preventieve ontslagtoets van UWV is gericht om te bepalen wie ontslagen mag worden (ongeacht het feit wie de rekening betaalt). De kantonrechter kijkt daarnaast vooral of er juridische gronden zijn voor ontslag.





## 6 VISIES EN VERWACHTINGEN OVER HARMONISATIE

### 6.1 Inleiding

De geïnterviewde vertegenwoordigers van werkgevers en deskundigen zijn verschillende vragen gesteld over hun visie op de gevolgen van harmonisatie voor hun organisatie. Bij de openbare onderwijsinstellingen is naar twee varianten van harmonisatie gevraagd, beperkte en volledige harmonisatie; bij onderwijsinstellingen voor bijzonder onderwijs is gevraagd naar de verwachtingen van de gevolgen van volledige harmonisatie.

In een aantal gevallen was het nodig om de respondenten kort uit te leggen wat de verschillen tussen beperkte en volledige harmonisatie zijn. De interviewers gaven onderstaande omschrijving:

**Beperkte harmonisatie:** het personeel in het openbaar onderwijs krijgt dezelfde rechtspositie als het personeel in het bijzonder onderwijs. Dat betekent dat het personeel in het openbaar onderwijs in plaats van een aanstelling als ambtenaar, met de daarbij behorende bestuursrechtelijke rechtsgangen net zoals in het bijzonder onderwijs een arbeidsovereenkomst krijgt en een rechtsgang via de kantonrechter. In deze beperkte variant blijft het gehele onderwijspersoneel uitgezonderd van de preventieve ontslagtoets via UWV WERKbedrijf en hebben zij bij ontslag en een aantal andere belangrijke beslissingen van de werkgever een rechtsgang via de Commissie van Beroep.

**Volledige harmonisatie:** de rechtspositie van het onderwijspersoneel wordt gelijkgetrokken met de werknemers in de marktsector. De huidige situatie wordt zowel voor het personeel in het openbaar als in het bijzonder onderwijs omgezet in een situatie waarin alle onderwijswerknemers een arbeidsovereenkomst hebben en onder de preventieve ontslagtoets via UWV WERK bedrijf vallen. Dit laatste houdt automatisch ook in dat zij bij reorganisaties met gedwongen ontslagen voor de ontslagvolgorde moeten uitgaan van het afspiegelingsbeginsel. In deze variant zouden mogelijk de Commissies van Beroep nog toegevoegde waarde kunnen hebben.

In de volgende paragraaf worden de resultaten uit de interviews weergegeven.

## 6.2 Visies en verwachtingen van de respondenten

### *Openbaar versus bijzonder*

De meeste respondenten hebben wel enig zicht op de gevolgen en hebben dan ook een duidelijke mening over een eventuele harmonisatie. Door de openbare scholen wordt gesteld dat in ieder geval de beperkte harmonisatie wenselijk is, om zodoende openbare en bijzondere scholen gelijk te stellen. Via de CAO zijn openbaar en bijzonder onderwijs al een eind geharmoniseerd. Het idee van openbaar onderwijs leeft wel sterk, maar men vindt dat een aparte, ambtenarenstatus voor de werknemers in deze scholen niet nodig is. In alle sectoren wordt deze visie op de status van de werknemers in openbaar versus bijzonder onderwijs hetzelfde verwoord.

### *Beperkte harmonisatie wordt positief ontvangen*

Beperkte harmonisatie komt de duidelijkheid van de CAO ten goede, aldus veel geïnterviewden. Bij beperkte harmonisatie kan dan ook een openbare school desgewenst de kantonrechter inschakelen. Of beperkte harmonisatie zal leiden tot meer ontslagen is moeilijk te zeggen: sommige werkgevers verwachten dat dit in het begin wel het geval zal zijn, anderen denken dat dit niet zal uitmaken. Feit is wel dat er een versnelling van de ontslagprocedures kan optreden en dat er meer mogelijkheden zijn door de gang naar de kantonrechter. Wellicht dat openbare scholen bij beperkte harmonisatie makkelijker dan nu voor een beëindigingsovereenkomst zullen kiezen. Versnelling van ontslagprocedures betekent vooral een kortere vertrekprocedure en dus lagere kosten. Er wordt echter wel een drempel opgeworpen bij beperkte harmonisatie: voordat een werkgever kan ontslaan dient er toestemming te worden gevraagd. Ingeval een werkgever besluit naar de kantonrechter te gaan wordt hij geconfronteerd met hogere kosten (dan voor een CvB). Een geïnterviewde advocaat ziet bij de beperkte harmonisatie als nadeel dat de bestuurlijke rechtsgang verloren gaat.

### *Ook voorlichting nodig*

Enkele respondenten (met name van de wat kleinere PO en VO scholen) hebben zich niet eerder verdiept in harmonisatie van de rechtspositie en kunnen de vragen die daarover worden gesteld niet goed beantwoorden. Deze respondenten stelden de interviewers dan ook vragen als "Wat zijn de verschillen dan?" "Wat doet UWV?", "Wat betekent dit voor het eigenrisicodragerschap?". Sommigen van hen zeggen – na de uitleg van de interviewer – dat er vanuit werknemerszijde vast protesten zullen komen als de rechtspositie wordt geharmoniseerd. Terwijl het hen zelf niet veel lijkt uit te maken. Het beeld leeft, volgens hen, dat de werknemers in het onderwijs uiterst goed beschermd zijn tegen willekeur van werkgevers en ontslagdreiging. Deze respondenten kunnen echter niet verwoor-

den wat er dan concreet zou veranderen. Een enkeling stelt voor dat er eerst aandacht besteed moet worden aan goede voorlichting omtrent de gevolgen van eventuele harmonisatie.

#### *Ontslagvolgorde en harmonisatie*

Voor ontslag om bedrijfseconomische redenen is de verwachting in het veld dat het wel kan uitmaken of er beperkte of volledige harmonisatie wordt doorgevoerd. Zoals weergegeven in het overzicht in paragraaf 2.3. kan de ontslagvolgorde per onderwijssector én per instelling verschillen. De geïnterviewden gaven in de meeste gevallen aan dat zij volgens het afspiegelingsbeginsel zouden moeten werken, maar er waren ook instellingen die volgens het anciënniteitscriterium (LIFO) te werk zouden gaan. Bij volledige harmonisatie zal het afspiegelingsbeginsel gehanteerd moeten worden.

Ten aanzien van de ontslagvolgorde bij ontslag om bedrijfseconomische redenen verwachten deskundigen uit het veld (van met name PO) geen veranderingen bij beperkte harmonisatie. In de zeer nabije toekomst verwacht het onderwijsveld wel dat er ten gevolge van krimp en bezuinigingen ontslagen om bedrijfseconomische redenen zijn te verwachten. Het veranderen van de rechtspositie en ontslagvolgorde tijdens een periode van krimp en bezuinigingen zou op veel weerstand stuiten: “dat zou het veranderen van de spelregels tijdens het spel zijn”, aldus één van de deskundigen. Volgens een aantal geïnterviewden zou het verstandiger zijn om met de volledige harmonisatie te wachten tot de huidige “grijze golf” met pensioen is. En er weer tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt zijn.

#### *Verdeeldheid over volledige harmonisatie*

De meningen over volledige harmonisatie lopen meer uiteen dan de meningen in het openbaar onderwijs over de beperkte harmonisatie. Enerzijds verwelkomen de meeste werkgevers en deskundigen die geïnterviewd zijn het idee dat de rechtspositie van iedere werknemer in Nederland gelijk wordt gesteld (“het huidige stelsel is ouderwets”). Men is over het algemeen voorstander van een tweezijdigheid van arbeidsovereenkomsten.

De MBO- en HBO-instellingen – allen bijzondere instellingen – benadrukken dat zij gezien de aard van de opleidingen sterk gericht zijn op de private sector. Verreweg de meeste geïnterviewden in deze sectoren pleitten om die redenen om gelijktrekking met de marktsector en dus voor volledige harmonisatie. De geïnterviewden in de WO sector waren enigszins verdeeld in hun visie: sommigen (zowel van openbare als bijzondere universiteiten) waren voor volledige harmonisatie. Anderen zien meer in gedeeltelijke harmonisatie. Dat laatste met name vanwege het geringe vertrouwen in de preventieve ontslagtoets door UWV. De cao in deze sector regelt nu een ontslagtoets door middel van een landelijke

commissie Ontslagtoets. Die expertise zou men willen behouden. Een vertegenwoordiger van een bijzondere Universiteit meende dat juist de gang naar de kantonrechter en het UWV efficiënter (en sneller) werkt dan de toetsingscommissie. Voor het niet onderwijsgevend personeel in de HBO en WO sector geldt reeds de verplichting tot een preventieve ontslagtoets bij UWV (zie hoofdstuk 2).

#### *Voordelen van volledige harmonisatie*

Genoemd voordeel van volledige harmonisatie is de (vergroete) mobiliteit van de werknemers binnen de sector of buiten de sector. Of deze mobiliteit ook daadwerkelijk zal optreden is niet onderzocht. Het merendeel van de geïnterviewden verwacht dat harmonisatie – naast gelijkheid met de marktsector – zal leiden tot meer duidelijkheid en wellicht kortere ontslagprocedures. Omdat een preventieve ontslagtoets plaats vindt alvorens een ontslag ingaat is er voor beide partijen – werkgever en werknemer – eerder duidelijkheid.

Het merendeel van de respondenten verwacht niet dat er meer of makkelijker ontslagen zal worden bij volledige harmonisatie. Wel dat er een aantal procedurele veranderingen zullen optreden. Volgens de meesten zullen de procedures efficiënter en duidelijker worden.

#### *Maar ook nadelen van volledige harmonisatie*

Nadelen die sommige geïnterviewden zien van volledige harmonisatie, hebben voor een groot deel te maken met het eigenrisicodragerschap en bestaande CAO-afspraken. Het eigenrisicodragerschap staat echter los van harmonisatie. De meeste respondenten zijn zich er van bewust dat de kosten en mogelijke belemmeringen voor ontslag niet in de rechtspositie liggen maar in de CAO-afspraken. Hoewel de bovenwettelijke afspraken los staan van de rechtspositie van de werknemers in het onderwijs, zullen de CAO-afspraken moeten worden herzien indien men volledige harmonisatie nastreeft. En daar zitten veel van de geïnterviewden niet op te wachten. Voor de onderwijssectoren geldt immers dat de werkgever verantwoordelijk blijft voor de WW-lasten en niet UWV zoals in de marktsectoren. Dus er is nog steeds geen sprake van gelijkheid met de marktsector.

Een geïnterviewde voorzag voor de PO-sector het volgende probleem bij volledige harmonisatie: werkgevers krijgen dan te maken met twee toetsen: die van UWV en die van het Participatiefonds als bekostiger van de WW-uitkering. En die beslissingen kunnen in de praktijk verschillend uitvallen. De weg naar de kantonrechter zal dan voor de werkgever voor de hand liggen. De preventieve toets van UWV is dan overbodig geweest. Kortom: bij volledige harmonisatie dient afstemming plaats te vinden tussen de instroomtoets van het Participatiefonds en

de ontslagtoets van UWV. Volledige harmonisatie betekent bijna automatisch dat de regelingen inzake het Participatiefonds moeten worden herzien.

Een preventieve ontslagtoets heeft als voordeel, aldus verschillende respondenten, dat deze vooraf plaatsvindt en een korte doorlooptijd heeft. Dan weten werkgever en werknemer meteen waar ze aan toe zijn. Daar stellen andere respondenten tegenover dat men een grotere rol van UWV niet verwelkomt. Sommigen vrezen dat de ontslagtoets van UWV niet zorgvuldig genoeg zal zijn. Deze respondenten verwachten dat UWV niet veel beter, of misschien wel minder goed, toetst dan een gespecialiseerde Commissie van Beroep. Men vraagt zich af of UWV wel onafhankelijk genoeg is. De onderzoekers voegen hieraan toe dat hier bij de werkgever met name sprake is 'beeldvorming' en dat de geuite bezwaren niet onderbouwd waren met praktijkervaringen.

#### *Beeldvorming speelt een grote rol*

De beeldvorming over ontslag verandert wel door de harmonisatie, aldus diverse respondenten. Werknemers vrezen – volgens hun werkgevers – dat ze na harmonisatie makkelijker ontslagen kunnen worden, terwijl dit in de praktijk denken de werkgevers, niet zal gebeuren. Sommige respondenten stellen dat er in de huidige situatie wel eens te makkelijk gedacht wordt dat men een onschendbare status heeft. Dat beeld mag best veranderen, aldus deze respondenten. Als de harmonisatie goed begeleid wordt met voorlichting – richting werkgevers en werknemers - , zal dit de beeldvorming over werken in de onderwijssector ten goede komen, stellen enkele werkgevers. Dat die voorlichting nodig is blijkt ook uit dit onderzoek. Lang niet alle werkgevers die geïnterviewd worden hadden zicht op de consequenties van (beperkte) harmonisatie. Voordat overgegaan zou kunnen worden dient eveneens zorgvuldig overleg plaats te vinden met de vakbonden, aldus een aantal geïnterviewde werkgevers en deskundigen. De beslissing daaromtrent zou niet lichtvaardig en op korte termijn genomen kunnen worden; daar zijn de geïnterviewden zich terdege van bewust.

Tot slot de visie van een schooldirecteur op het gehele onderzoek: "In alle gevallen – wel of niet geharmoniseerd voorkomt goed personeelsbeleid met frequente functionerings- en beoordelingsgesprekken veel narigheid".



## 7 COMMISSIES VAN BEROEP

### 7.1 Geschiedenis

De oorsprong van de Commissies van Beroep (CvB's) ligt in 1905, tijdens de schoolstrijd. Destijds werd door het bijzonder onderwijs inmenging door de overheid, inclusief de burgerlijke rechter, sterk afgewezen. In plaats daarvan werd de "kringenrechtspraak" in het leven geroepen, waarbij recht werd gesproken door rechters uit eigen kring (Schaink, 1997). De kringenrechtspraak nam vervolgens een grote vlucht, waarbij besturenorganisaties CvB's oprichtten per sector, per denominatie en soms per regio (Hulscher-Slot, 2005).

Toen met het BBA in 1945 de preventieve ontslagtoets werd ingevoerd, werd de toetsing door de CvB als het ware een tegenhanger daarvan.

Op grond van artikel 2 lid 1 onder b BBA is het BBA, en dus de preventieve ontslagtoets, niet van toepassing op onderwijzend personeel. De ministeriële regeling gebaseerd op artikel 2 lid 3 BBA (Stcrt. 2008, 53, gerectificeerd Stcrt. 2008, 104) bepaalt hetzelfde voor het niet-onderwijzend personeel in de sectoren PO, VO en BVE. Daarbij wordt expliciet verwezen naar de mogelijkheid van de betreffende werknemers om in beroep te gaan bij een CvB. De ministeriële regeling uit 2008 formaliseerde overigens de praktijk die daarvoor al bestond, maar die door wijzigingen in de regelgeving niet meer overeenkwam met de tekst van het BBA.

De reden dat het BBA niet van toepassing is op het grootste deel van het onderwijs is dat de overheid de vrijheid van onderwijs wil respecteren. Het openbaar onderwijs is overigens ook uitgesloten van toepassing van het BBA (artikel 2 lid 1 onder a BBA).

### 7.2 Huidige situatie

#### *Grondslag*

Tegenwoordig is in de onderwijswetten (artikelen 60 WPO, 52 WVO, 4.1.5 WEB en 4.7 WHW) vastgelegd dat elk bevoegd gezag binnen het bijzonder onderwijs aangesloten moet zijn bij een CvB waarbij het personeel in beroep kan gaan tegen de hieronder genoemde besluiten. Dit is een voorwaarde voor bekostiging van het bijzonder onderwijs uit de overheidskas.

De besluiten van het bevoegd gezag waartegen de werknemer in beroep kan gaan, verschillen enigszins per sector, maar omvatten in elk geval:

- a. een disciplinaire maatregel,
- b. schorsing,
- c. ontslag anders dan op eigen verzoek, voordat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt,
- d. het direct of indirect onthouden van bevordering, en
- e. de beëindiging van een verlengd tijdelijk dienstverband.

Andere beslissingen waartegen beroep bij een CvB mogelijk is zijn bv. plaatsing in het risicodragend deel der formatie (rddf), dit is een voorstadium van ontslag om formatieve redenen (PO) en het verminderen van de omvang van de dienstbetrekking (PO, VO, BVE).

Naast deze regeling in de wet hebben alle onderwijssectoren de beroepsmogelijkheid bij de CvB ook in hun CAO's opgenomen.

#### *CvB's, samenstelling en rechtsgang*

De CvB's zijn georganiseerd in 3 clusters:

- De Stichting Onderwijsgeschillen, met CvB's voor PO, VO, BVE, HBO en Islamitisch onderwijs (PO en VO).
- De CvB voor het katholiek PO, Centrale CvB voor het Katholiek VO en de CvB voor het confessioneel MBO.
- De CvB Basisonderwijs en Speciaal VO en de CvB VO en HBO van de Bestuursraad, Centrum voor Christelijk Onderwijs.

De CvB's in de sector Universiteiten zijn niet ondergebracht in deze clusters. In deze sector bestaan:

- De gezamenlijke CvB van de VU en het VUMC
- De gezamenlijke CvB van de Radboud Universiteit en Universiteit Tilburg.

De samenstelling van de CvB is enigszins uiteenlopend per sector geregeld op grond van de onderwijswetten. In de praktijk bestaat een CvB uit 2 leden van werkgeverszijde, 2 leden van werknemerszijde, een voorzitter gekozen door de leden, en een plaatsvervanger voor de voorzitter en elk lid.

Ook de rechtsgang bij de CvB's is enigszins uiteenlopend per sector geregeld op grond van de onderwijswetten en de op grond daarvan voor elke CvB vastgestelde reglementen.



In elk geval kan de werknemer in beroep gaan tegen een besluit van de werkgever op de in paragraaf 6.2.1 genoemde gebieden. Het gaat dus om een toetsing achteraf.

De uitkomst van de rechtsgang is dat de CvB het beroep van de werknemer gegrond of ongegrond verklaart. Als het beroep gegrond wordt verklaard, is de werkgever verplicht zijn besluit in te trekken. Tot toekenning van schadevergoeding achten de CvB's zich niet bevoegd; als een werknemer schadevergoeding wil, zal hij zich daarvoor tot de kantonrechter moeten wenden.

#### *Cijfermateriaal CvB's*

In bijlage 2 zijn overzichten opgenomen van door de geïnterviewde CvB-organisaties behandelde zaken.

Een opvallend gegeven daaruit is dat in ongeveer 60% van de gevallen het ingediende beroep door de werknemer wordt ingetrokken vóór het tot een zitting komt. De reden van intrekking wordt niet geregistreerd. Maar waarschijnlijk is dat werkgever en werknemer na het indienen van het beroep nog met elkaar onderhandelen, waarna de werkgever het ontslag ongedaan maakt óf werkgever en werknemer alsnog tot een akkoord komen over het ontslag.

#### *Het rechtskarakter van de uitspraak van de CvB*

Oorspronkelijk was de uitspraak van de CvB gedacht als een bindend advies: bindend voor zowel werkgever als werknemer. De Hoge Raad heeft echter in het arrest Amghane (HR 31 mei 1996, NJ 1996, 693) bepaald dat de werknemer niet aan de uitspraak van de CvB is gebonden. Tegenwoordig staat in de onderwijswetten ook dat alleen de werkgever is gebonden. In het HBO is echter in artikel S-5 van de CAO bepaald dat de uitspraak van de CvB bindend is voor zowel de werkgever als de werknemer.

Als de werkgever zich niet aan een uitspraak van de CvB houdt, dus bijvoorbeeld een ontslagbeslissing na een gegrond beroep niet intrekt, staat daar echter geen directe sanctie op. De opzegging is niet nietig of vernietigbaar en schadevergoeding, bijvoorbeeld wegens kennelijk onredelijke opzegging, is voor de werknemer het maximaal haalbare (Rb Zwolle, 15 juni 2005, LJN AT9034).

Jansen en Van de Laar (2010) constateren dat een ontslag dat de werkgever na gegrondverklaring van het beroep door de CvB toch handhaaft, per definitie kennelijk onredelijk is.

De PO-werkgever loopt verder groot risico dat het ontslag de instroomtoets van het Participatiefonds (Pf) niet zal doorstaan en dat hij dus zelf de werkloosheidsuitkering moet betalen.

*De geïnterviewden over de CvB's in de huidige situatie*

Het meest opvallende punt uit de interviews is dat een meerderheid van de werkgevers in het bijzonder onderwijs, administratiekantoren en advocaten veel vaker gebruik maakt van ontslag met wederzijds goedvinden of ontbinding (waar de CvB geen rol bij speelt) dan van opzegging. De meeste geïnterviewden hebben een duidelijke voorkeur voor wederzijds goedvinden of ontbinding. Of spreken niet expliciet een voorkeur uit, maar geven wel aan daar vaker gebruik van te maken dan van opzegging.

De reden die men hiervoor het vaakst opgeeft is dat men graag meteen zekerheid heeft over het eindigen van de dienstbetrekking en wat dat kost. Een toets achteraf past daar niet goed in.

Veel werkgevers hebben als gevolg hiervan slechts beperkt ervaring met de CvB in ontslagzaken. Een aantal komt wel vaker bij de CvB in andere zaken dan ontslag.

De geïnterviewden die zich over de CvB's in de huidige situatie hebben uitgesproken, vinden een beroepsmogelijkheid voor werknemers wel nuttig en vinden het belangrijk dat de CvB sectorkennis heeft. Dit komt overeen met de bevindingen van Osmani (2011), die overigens een wat andere doelgroep heeft geïnterviewd met ook vertegenwoordigers van werknemerszijde.

De verzuiling van de CvB's wordt door verschillende geïnterviewden "uit de tijd" genoemd. Door de CvB's zelf ook.

De geïnterviewden uit de kring van de CvB's zelf zijn het niet met elkaar eens over de gewenste toekomst. Sommigen zouden het jammer vinden als door harmonisatie de CvB's zouden verdwijnen. Ze wijzen erop dat de CvB laagdrempelig is, grote expertise van de branche heeft en ten opzichte van de kantonrechter minder gejuridiseerd is en een meer afgewogen oordeel geeft, mede omdat er 5 personen naar kijken in plaats van 1. De CvB heeft een hoog acceptatieniveau. Werknemers voelen zich goed gehoord en vinden dat ze een rechtvaardig oordeel krijgen. Deze geïnterviewden vonden ook dat de werknemerszijde bij dit onderzoek betrokken had moeten worden. Een ander geluid uit de kring van CvB's is dat volledige harmonisatie wel in het tijdsbeeld past en dat het niet zo erg zou zijn als daarbij de CvB's verdwijnen.

### 7.3 Conclusies van de CvB's en harmonisatie

De visies van werkgevers op de Commissies van Beroep versus UWV lopen sterk uiteen. Enerzijds menen sommigen dat de Commissies van beroep niet altijd objectief zijn en dat de procedures via de Commissies veel tijd en geld kosten. Het geeft zowel werkgever als werknemer lange tijd onzekerheid. Diverse werkgevers stellen dat ze liever naar de kantonrechter gaan. Anderzijds geven sommigen aan dat de Commissies wel over sectorkennis beschikken, daar waar het nog maar afwachten is of UWV deze kennis wel zal hebben. Een aantal werkgevers zal sowieso de voorkeur blijven geven aan ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de kantonrechter.

#### *Gevolgen beperkte harmonisatie*

De variant beperkte harmonisatie heeft niet direct gevolgen voor de CvB's. Als de onderwijswetten zodanig worden gewijzigd dat de aansluiting bij de CvB's ook voor het, dan op arbeidsovereenkomst werkende, openbaar onderwijs van toepassing wordt, zullen de CvB's het drukker krijgen. Een dergelijke aanpassing van de onderwijswetten lijkt wel voor de hand te liggen nu ook de werknemers in het openbaar onderwijs binnen samenwerkingsscholen toegang hebben tot de CvB. Dit zijn werknemers in het openbaar onderwijs die nu al werken op arbeidsovereenkomst.

#### *Gevolgen volledige harmonisatie*

De variant volledige harmonisatie zal voor de CvB's waarschijnlijk ingrijpend worden. Hoewel het rechtskarakter verschilt, wordt de toetsing van de CvB toch gezien als de evenknie binnen het onderwijs van de preventieve ontslagtoets uit het BBA. Als de preventieve ontslagtoets op het onderwijs van toepassing wordt, lijkt de toetsing door de CvB dus overbodig.

Voor het opheffen van de toetsing door de CvB is het overigens niet voldoende om de onderwijswetten aan te passen. De beroepsmogelijkheid is immers ook vastgelegd in de CAO's van de onderwijssectoren. De CAO-partners hebben dus een belangrijke stem in het al dan niet voortbestaan van de CvB's en over hun eventuele nieuwe rol.

#### *Meningen over de mogelijkheid van een nieuwe rol voor de CvB*

Bij de geïnterviewde werkgevers uit het bijzonder onderwijs en bij de administratiekantoren is de meest gehoorde mening dat er na volledige harmonisatie geen rol meer is weggelegd voor de CvB. Andere gehoorde meningen zijn:

- dat er wel een rol voor de CvB rest op andere gebieden dan ontslag;

- dat er een wel beroepsgang moet zijn voor werknemers; dit mag ook een andere zijn dan via de CvB;
- dat de expertise van de CvB's breder zou moeten zijn
- dat er een instantie met sector kennis nodig is in het ontslagproces; dit mag ook een andere zijn dan de CvB.
- dat UWV wellicht over onvoldoende sector kennis zou beschikken om de preventieve ontslagtoets goed te kunnen doen.
- dat er overwogen kan worden bij UWV een aparte 'kamer' voor de onderwijssector te creëren: de expertise van de CvB's zou hierheen overgedragen kunnen worden.

Ook de geïnterviewde experts zien in meerderheid geen rol meer voor de CvB na volledige harmonisatie. De wens tot het behouden van de expertise leeft wel vrij breed. Ook zou de CvB wel kunnen blijven voor andere zaken dan ontslag.

De geïnterviewden van de CvB's verschillen, zoals hiervoor al gemeld, van mening over de wenselijkheid van het voortbestaan van de CvB's.

De voorstanders van het voortbestaan vinden dat als het ontslag bij de CvB wordt weggehaald, de CvB niet in stand moet worden gehouden voor de andere zaken. Deze geïnterviewden zien de CvB eventueel wel gehandhaafd worden via de CAO's. De CvB's zouden via die weg een rol kunnen krijgen in diverse stadia van een ontslagzaak. De geïnterviewden geven echter de voorkeur aan een wettelijke grondslag, omdat de CAO's via onderhandelingen tot stand komen en de rechtsbescherming van werknemers daarbij misschien geen hoge prioriteit krijgt. De reden waarom de CvB's zouden moeten blijven bestaan is dat zij een laagdrempelige, minder gejuridiseerde rechtsgang voor werknemers bieden. Ook zou er bij afschaffing van de CvB's veel (sector) expertise verloren gaan.

De geïnterviewde die minder rouwig zou zijn om het verdwijnen van de rol van CvB's in ontslagzaken, vindt dat de CvB's wel gehandhaafd moeten worden voor andere zaken dan ontslag. Extra taken zouden er uit een oogpunt van efficiëntie niet bij moeten komen. Deze geïnterviewde wees er op dat de beroepsgang voor werknemers bij de CvB goedkoper is dan de kantonrechter. Mede gezien de verhoging van griffierechten bij de rechter.

De geïnterviewden zijn het met elkaar eens dat de verzuiling binnen de CvB's opgeheven zou moeten worden. Een van de geïnterviewde instanties, te weten Onderwijsgeschillen, gaf aan onderzoek te willen starten naar knelpunten en verbeteringsmogelijkheden bij de CvB's: daarbij zou ook het wetsvoorstel Normalisatie rechtspositie ambtenaren worden betrokken.

## 8 CONCLUSIES

Om zicht te krijgen op de ontslagpraktijk en de gevolgen van harmonisatie voor de onderwijssector, heeft het ministerie van OCW voorliggend onderzoek laten uitvoeren naar de ontslagpraktijk en de consequenties van harmonisatie voor de onderwijssector.

### *Aantal ontslagen*

Het aantal personen dat een WW uitkering krijgt is een indicatie voor het aantal personen dat onvrijwillig is ontslagen. Dit onderzoek laat zien dat slechts weinig personen per jaar een WW uitkering krijgen zonder dat zij andere nevenwerkzaamheden hebben in of buiten het onderwijs: 0,3 tot 0,6% van het totaal aantal werknemers. De redenen voor de beëindiging zijn hier niet uit op te maken. Het kan gaan om ontslag in verband met beëindiging van een vast of van een tijdelijk dienstverband.

UWV schat in dat het bij ontslag in het onderwijs in ongeveer 70% van de gevallen gaat om beëindiging van een tijdelijk dienstverband. Daar wijzen ook de percentages op van personen die voor de beëindiging van het contract twee banen hadden en door blijven werken in de andere baan in het onderwijs (nevenwerk onderwijs). In deze categorie bevinden zich namelijk veel werknemers van wie hun tijdelijke baan vanwege vervanging is beëindigd, terwijl zij nog wel een andere baan behouden in het onderwijs. Deze groep is vooral in het PO aanmerkelijk groter dan de groep die geen nevenwerkzaamheden had en WW krijgt. In het PO lagen de percentages voor nevenwerk in het onderwijs tussen de 1,61% en 1,65% in 2008 en verdubbelen zelfs in 2010 in het bijzonder onderwijs tot 3,21%. In de overige onderwijssectoren zijn deze percentages voor nevenwerk in het onderwijs behoorlijk lager. In het VO zijn deze wel nog steeds hoger (0,5-0,8%) dan de percentages werknemers die geen nevenwerk hebben, maar wel een WW uitkering.

In de overige sectoren zijn de percentages personen die een dienstverband beëindigen, maar nog wel een ander dienstverband hebben binnen het onderwijs vrijwel even laag als de percentages personen die een WW uitkering krijgen zonder dat zij andere nevenwerkzaamheden hebben in of buiten het onderwijs: 0,3 tot 0,7% van de werknemers.

De percentages personen die een dienstverband beëindigen in het onderwijs, maar nog wel een ander dienstverband hebben buiten het onderwijs zijn zeer laag: 0,04-0,16%. Alleen binnen het HBO komt dit iets meer voor: 0,2%.

### *Ontslaggronden en WW lasten: een analyse van het primair onderwijs*

Het Primair Onderwijs is de grootste sector binnen het onderwijs. Het Participatiefonds registreert de ontslaggronden van de ingediende vergoedingsverzoeken voor de WW voor de PO scholen: een uniek bestand dat niet beschikbaar is over andere (sub)sectoren. Door het bestand van het Participatiefonds te koppelen aan de gegevens van DUO over het soort onderwijsinstelling (openbaar of bijzonder) was het mogelijk om na te gaan of er eventuele verschillen zijn tussen openbaar en bijzonder primair onderwijs wat betreft ontslaggronden en de kosten voor WW.

### *Redenen voor ontslag*

Naar verhouding van het aantal werknemers blijken er vanuit het openbaar onderwijs meer vergoedingsverzoeken te worden ingediend dan vanuit het bijzonder onderwijs. De redenen voor ontslag zijn vergelijkbaar, hoewel in het openbaar onderwijs beëindiging vanwege het einde van een vervanging vaker voorkomt dan in het bijzonder onderwijs. Ongeschiktheid voor de functie is qua aantal de tweede belangrijkste reden voor ontslag in het openbaar onderwijs. In het bijzonder onderwijs komt ontbinding van een arbeidsovereenkomst bij het kantongerecht of de CvB vaker voor dan beëindiging vanwege het einde van een vervanging. In het openbaar onderwijs is die ontbinding uiteraard niet mogelijk. In het bijzonder onderwijs is de ongeschiktheid voor de functie de derde voorkomende reden.

Globaal ingeschat zijn de WW lasten in het primair onderwijs ruim 200 euro per werknemer per jaar. De kosten in het openbaar primair onderwijs liggen daarbij gemiddeld op 300 euro; in het bijzonder primair onderwijs op 191 euro per werknemer. De kosten zijn in het openbaar onderwijs hoger, omdat daar meer WW aanvragen worden gedaan. De WW lasten kunnen ook berekend worden per vergoedingsverzoek: de verschillen tussen bijzonder en openbaar onderwijs vallen dan weg. De gemiddelde WW-kosten per vergoedingsverzoek liggen namelijk op 7274 euro per vergoedingsverzoek in het openbaar primair onderwijs en op 7873 euro per vergoedingsverzoek in het bijzonder primair onderwijs.

### *Geen verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs*

De omvang van het aantal gedwongen ontslagen in de onderwijssector lijkt dus zeer gering. Dit ondanks dat de huidige regelgeving in de onderwijssector, evenals in de marktsector, voldoende mogelijkheden biedt om werknemers te kunnen ontslaan. Deze mogelijkheden lijken niet te verschillen tussen openbare en bijzonder scholen.

Uit de analyse van de verschillen tussen de aandelen werknemers die na beëindiging van het dienstverband alleen inkomsten uit WW ontvangen vinden we geen aanwijzingen dat het openbaar en bijzonder onderwijs van elkaar verschillen in de mogelijkheden om overtollige of disfunctionerende onderwijswerknemers te ontslaan.

#### *Praktijkervaringen van de werkgevers*

De ervaringen van de onderwijswerkgevers die geïnterviewd zijn over de uitvoeringsaspecten en kosten van ontslag verschillen evenmin tussen het openbaar en bijzonder onderwijs. Hetzelfde geldt voor de verschillen tussen de sectoren (PO, VO, MBO, HBO, WO).

Ontslag komt ook volgens de geïnterviewden weinig voor, waar het voorkomt wordt meestal een vaststellingsovereenkomst afgesloten. Ontslag wegens bedrijfseconomische redenen komt naar hun mening nog niet tot nauwelijks voor: dit kan de komende jaren wel gaan gebeuren, aldus veel geïnterviewden. Teruglopende leerling- en/of studentenaantallen worden opgevangen door tijdelijke contracten niet te verlengen, of door de tijdelijke uitbreiding van het urenaantal van vaste krachten weer af te bouwen. De ontslagpraktijk is niet een praktijk waar de geïnterviewde onderwijswerkgevers van wakker liggen: de aantallen zijn immers gering. De ontslagpraktijk wordt ook niet als problematisch ervaren. Wel ervaart men de WW kosten ten gevolge van het eigenrisicodragerschap als potentieel probleem; in wezen staat dit los van de rechtspositie van het personeel.

Scholen willen – volgens eigen zeggen – wel graag voorkomen dat een ex-medewerker een beroep op de WW en de bovenwettelijke WW doet. De kosten hiervan zijn volgens de geïnterviewden hoog, zeker in het geval van oudere leerkrachten. Een enkele instelling meldde dat zij er in die gevallen voor kiezen om iemand gedeeltelijk aan het werk te houden en niet meer voor de klas te laten werken. Zo doet iemand nog iets productiefs voor het geld dat hij toch zou kosten. Grote MBO-, HBO of WO-instellingen hebben hier uiteraard meer mogelijkheden voor dan kleinere PO- en VO-scholen.

#### *Dossieropbouw en ontslag*

Een punt dat alle geïnterviewden benadrukken is het belang van goede dossieropbouw. Binnen sommige onderwijsinstellingen is de praktijk van goede dossieropbouw zeker nog niet gerealiseerd. Dit belemmert deze instellingen soms bij het doorzetten van een ontslag vanwege disfunctioneren.

De kwaliteit van het personeelsbeleid verschilt nogal tussen de instellingen. De grotere instellingen signaleren hier weinig problemen meer mee. Een aantal noemt expliciet het belang van sturen op functioneren en zo nodig sturen op vertrek. Wanneer een voornemen tot ontslag vanwege gewichtige redenen of plichtsverzuim wordt doorgezet, wordt – volgens de geïnterviewden – in bijna alle gevallen aangestuurd op een beëindiging van het dienstverband met een beëindiging- of vaststellingsovereenkomst. De openbare scholen in het VO en PO hebben te maken met de bestuursrechter. Degenen die kennis hebben van beide rechtsgangen, geven aan dat de bestuursrechter soms minder streng voor werkgevers is dan de kantonrechter.

#### *De kosten van ontslag*

De kosten van onvrijwillig ontslag voor de school bedragen volgens de geïnterviewden tussen de € 15.000 en € 30.000 per geval. Dit staat voor een paar maanden salaris tot bijna een jaarsalaris. Deze kosten zijn soms een gevolg van afkoop (werknemers zien hierbij af van WW rechten en nemen alsnog vrijwillig ontslag). De kosten worden door sommige schoolbesturen op voorhand ingecalculeerd: Er worden reserveringen voor gemaakt, of er is een speciaal fonds voor in het leven geroepen.

#### *Geen stuwmeer*

Er is volgens de geïnterviewden in zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs zeker geen stuwmeer van niet goed functionerende werknemers die vanwege problematische ontslagprocedures in dienst blijven. Hoewel alle geïnterviewden wel een individueel geval kennen van 'aanmodderen', 'ontzien' of 'te weinig dossieropbouw'. Dat deze gevallen niet tot ontslag leiden komt, denkt men, deels wel door de gevreesde kosten. De gevreesde kosten hebben niet zozeer met de rechtspositie van de werknemers te maken, maar met het eigenrisicodragerschap van de WW en BWW.

#### *Beperkte harmonisatie*

De geïnterviewden in het openbaar onderwijs stonden in grote getale positief ten opzichte van beperkte harmonisatie. De geïnterviewden uit het openbaar onderwijs verwachtten dat een eventuele overgang naar het ontslagregime zoals geldend in het bijzonder onderwijs zonder veel problemen zou kunnen verlopen. De kosten van een dergelijke overgang schatten zij laag in. Als voordeel noemen zij met name de mogelijkheid om naar de kantonrechter te gaan indien men er niet uit komt. Alle geïnterviewden zijn een voorstander van een gelijke rechtspositie voor personeel werkzaam in openbaar en bijzonder onderwijs.



### *Volledige harmonisatie*

De meningen van de geïnterviewden waren echter verdeeld over een mogelijke volledige harmonisatie van het ontslagregime. Volledige harmonisatie wordt voor een deel van de geïnterviewden als positief beschouwd (past in deze tijd, het verschil tussen publiek/privaat en openbaar/bijzonder zou achterhaald zijn) of indifferent ontvangen (zal niet veel uitmaken, waarom niet?). Maar er zijn zeker ook tegenstanders. Tegenstanders zijn kritisch over de rol van UWV bij de preventieve toets. Liever ziet men de mogelijkheid van de kantonrechter en de mogelijkheid van de Commissie van Beroep. Specifiek voor het PO vragen enkelen zich af of volledige harmonisatie niet strijdig is met de werkwijze van het Participatiefonds. De PO-sector krijgt dan te maken met twee instroomtoetsen met mogelijke tegenstrijdige uitkomsten: een toets vooraf van het UWV of tot ontslag kan worden overgegaan en die van het Participatiefonds of het Participatiefonds de WW-uitkering zal bekostigen. Volledige harmonisatie is niet mogelijk zonder dat de regelingen met betrekking tot het Participatiefonds worden herzien. Verder zijn sommige geïnterviewden tegen volledige harmonisatie vanwege het overbodig worden van de Commissies van Beroep.

### *Relatie met eigenrisicodragerschap WW*

Een aantal geïnterviewden benadrukt dat volledige harmonisatie moeilijk samen gaat met het wettelijke eigenrisicodragerschap WW en BWW. Het eigenrisicodragerschap maakt immers dat de onderwijswerkgevers de WW-uitkering die de werknemer als gevolg van het ontslag eventueel krijgt, zelf moeten betalen in tegenstelling tot werkgevers in de marktsector, waar werkgevers hier een premie voor betalen. Ook bij volledige harmonisatie is er nog steeds sprake van ongelijkheid met de marktsector: die ongelijkheid zit echter niet in de rechtspositie. De meeste tegenstanders van volledige harmonisatie zijn niet huiverig voor de harmonisatie zelf, maar meer voor de – onlosmakelijk daaraan verbonden consequenties die het voor de sector zal hebben. Men denkt dan met name aan het eigenrisicodragerschap, de CAO-afspraken en de rol van het Participatiefonds.

### *Strengheid van de toets*

Specifiek in het PO is kritiek op de toetsing van het Participatiefonds gehoord. Het Participatiefonds toetst of ontslag onvermijdelijk was en zo niet, dan moet de werkgever zelf de uitkeringslasten dragen en niet het Participatiefonds. De toets van het Participatiefonds wordt als een strengere toets ervaren dan de toets van UWV of van de kantonrechter. Wel komt het overgrote deel (meer dan 95%) van de ontslaaanvragen bij het Participatiefonds door de instroomtoets, zo geven administratiekantoren aan.

De insteek van de verschillende toetsen is verschillend. De instroomtoets van het Participatiefonds is bedoeld om te kijken wie de rekening zal moeten betalen. De preventieve ontslagtoets van UWV is gericht om te bepalen wie ontslagen worden (ongeacht het feit wie de rekening betaalt). De kantonrechter kijkt daarnaast vooral of er juridische gronden zijn voor ontslag.

#### *De rol van de Commissie van beroep*

De geïnterviewden uit het bijzonder onderwijs denken positief over de Commissies van Beroep (CvB): de CvB's hebben een hoog acceptatieniveau. Werknemers voelen zich goed gehoord en vinden dat ze een rechtvaardig oordeel krijgen. Ook vindt men een beroepsmogelijkheid voor werknemers nuttig en acht men het belangrijk dat de CvB sectorkennis heeft. De geïnterviewde werkgevers en deskundigen vroegen zich wel af of de Commissies van Beroep na volledige harmonisatie nog toegevoegde waarde zouden kunnen hebben. Als de preventieve ontslagtoets op het onderwijs van toepassing wordt, is de toetsing door de CvB overbodig. De geïnterviewden van de CvB's zelf menen dat daarmee een mogelijkheid voor een laagdrempelig en op sectorkennis gebaseerd oordeel zou verdwijnen. Deze mening wordt gedeeld door een aantal geïnterviewde werkgevers en werkgeversorganisaties; er bestaat bij hen twijfel over de efficiëntie, onafhankelijkheid en sectordeskundigheid van UWV. Een aparte 'onderwijskamer' bij UWV - waar de sectorspecifieke kennis zoals opgebouwd bij de CvB's aanwezig is -, zou een optie kunnen zijn om de kennis van de CvB te behouden in een situatie waarin UWV de ontslagtoets vooraf zal moeten doen.

#### *Beeldvorming en voorlichting*

Als de harmonisatie goed begeleid wordt met voorlichting – richting werkgevers en werknemers – , zal dit de beeldvorming over werken in de onderwijssector ten goede kunnen komen, stellen diverse geïnterviewden. Dat voorlichting nodig is blijkt ook uit dit onderzoek. Lang niet alle werkgevers die geïnterviewd worden konden zich een beeld vormen van de consequenties van harmonisatie. Over de gevolgen van volledige harmonisatie voor de uitvoeringsaspecten en mogelijke invoeringskosten, konden veel geïnterviewden zich dan ook moeilijk een oordeel vormen. Voordat overgegaan zou kunnen worden op harmonisatie dient in ieder geval zorgvuldig overleg plaats te vinden met de vakbonden, aldus een aantal geïnterviewde werkgevers en deskundigen. De beslissing wat dat betreft zou niet lichtvaardig en op korte termijn genomen kunnen worden; daar zijn de geïnterviewden zich terdege van bewust.

## LITERATUUR

Boos, C., A. Nagelkerke & T. Serail (2001). *Sociale zekerheidsafspraken tussen werkgevers en werknemers*. Tilburg/Den Haag.

BZK (2010). *Onderzoek functionerings- en beoordelingsgesprekken bij het rijk*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2011). *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2010*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Heyma, et al (2009). *Gevolgen eigenrisicodragen WW en ambtelijk ontslagrecht bij overheid en onderwijs*. In opdracht van het Ministerie van BZK. Amsterdam: SEO.

Hulscher-Slot, C. (2005). *Kringenrechtspraak hoe lang nog?* Verkregen op 27 juni 2011 van [www.avv.nl/artikelen/lists/artikelen/artikel.aspx?id=2359](http://www.avv.nl/artikelen/lists/artikelen/artikel.aspx?id=2359).

IBO (2005). *Buitengewoon normaal, rapport van de Werkgroep "Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel", Interdepartementaal beleidsonderzoek 2004-2005*. nr. 6.

Jansen, H.J.A. & M.L.M. van de Laar (juni 2010). *Ontslagprocedures in het bijzonder onderwijs: de kantonrechter en de Commissie van Beroep, School en Wet juni 2010*.

Kamerstukken 32 550 (2010-2011). *Voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren)*.

Karssen, T.A. (2011). *Nog toekomst voor het ambtenarenrecht? Tijdschrift voor arbeidsrecht 2011(1)*. p. 3 t/m 10.

Knegt, R. & F.H. Tros (2007). *Ontslagkosten van werkgevers*. Hugo Sinzheimer Instituut UvA.

Mur, S., R. de Vos & P. de Jong (2008). *De re-integratietaak van overheids-werkgevers in de ww. Eindevaluatie van art. 72A WW*. Den Haag: APE.

Osmani, M. (mei 2011). *Gevolgen van normalisatie, een onderzoek naar de gevolgen van normalisering van het ambtenarenrecht op het gebied van ontslag voor de sector onderwijs*. Afstudeerscriptie Hogeschool Utrecht.

Rapport Buitengewoon normaal. *Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005*, nr. 6.

Regeerakkoord VVD-CDA (2010), verkregen op 29/6/2011 van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>.

Rij, C. van, H. ter Beek & C. Koopmans (2006). *Kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel*. Amsterdam: Regioplan / SEO.

ROP-advies. *Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel*. Adviesnr. 27. Den Haag 26 juni 2006.

ROP-advies Normalisatie RechtspositieOverheidspersoneel 2005.

ROP-advies Normalisatie RechtspositieOverheidspersoneel 1998.

STAMOS, 2011, Statistieken ArbeidsMarkt OnderwijsSectoren, [www.STAMOS.nl](http://www.STAMOS.nl).

Schaink, P.R.W. (1997). *Aspecten van rechtspositie, ontslag en ontbinding, vergoeding en uitkering in het bijzonder onderwijs*. ArbeidsRecht 1997, 68.

Schaink, P.R.W. (1997). *Aspecten van rechtspositie, ontslag en ontbinding, vergoeding en uitkering in het bijzonder onderwijs*. ArbeidsRecht 1997, 68.

UWV (2010). *Informatie sociale verzekeringen naar sectoren 2009*. Amsterdam: Uitvoering werknemersverzekeringen.

*Wetsvoorstel Koser Kaya en van Hijum, Tweede Kamer, 11 april 2011.*

Memorie van toelichting wetsvoorstel Koser Kaya en van Hijum. (MvT, kamerstuk 32 550 nr. 3, p. 6).

## BIJLAGE 1 PREVENTIEVE TOETS UWV

In deze bijlage zijn enkele stappenplannen opgenomen die UWV WERKbedrijf hanteert bij toetsing van een ontslagaanvraag. Het bedrijfseconomisch ontslag is hier vanwege de uitgebreidheid van de toetsing niet opgenomen.

### *A. Ontslagreden: disfunctioneren*

Voert de werkgever aan:

- dat de werknemer in onvoldoende mate aan de functie-eisen voldoet?, èn
- dat de werknemer derhalve ongeschikt is voor zijn functie?

Zo ja, dan kan de toestemming slechts worden verleend indien de navolgende vraagpunten eveneens alle met ja zijn beantwoord:

1. Heeft de werkgever de ongeschiktheid aannemelijk gemaakt?

èn

2. Staat vast dat deze ongeschiktheid niet voortvloeit uit ziekte of gebreken van de werknemer?

Let op! Ga na of sprake is van een werknemer met een arbeidshandicap in de zin van artikel 4:4 lid 2 Ontslagbesluit.

- a. Zo ja, deskundigenadvies inwinnen om te beoordelen of het disfunctioneren voortvloeit uit ziekte of gebreken
- b. Is onduidelijk of het een werknemer met een arbeidshandicap betreft? Dan eerst onderzoeken of dat het geval is (arbeidshandicap in de zin van artikel 4:4 lid 2 Ontslagbesluit). Zo ja, deskundigenadvies alsnog inwinnen om te beoordelen of het disfunctioneren voortvloeit uit ziekte of gebreken.
- c. Ook als werknemer géén werknemer is met een arbeidshandicap in de zin van art. 4:4 lid 2 Ontslagbesluit, kan UWV een deskundigenadvies vragen in die gevallen waarin de relatie tussen het disfunctioneren en ziekte of gebreken onduidelijk blijft (bijvoorbeeld in het geval werkgever en werknemer hierover van mening (blijven) verschillen) en deze onduidelijkheid niet door werkgever en/of werknemer kan worden weggenomen.

èn

76

3. Heeft de werkgever voldoende contact gehad met de werknemer teneinde te trachten:
  - a. verbetering teweeg te brengen in zijn functioneren?  
(Welke maatregelen heeft werkgever genomen en was dat redelijkerwijs voldoende?)
  - b. anderszins ontslag te voorkomen (her- of terugplaatsing, alternatieve functie)?  
(Heeft werkgever de mogelijkheid om werknemer passend werk aan te bieden en zo ja, heeft hij daarmee voldoende herplaatsingsinspanningen verricht?)

èn

4. Is aannemelijk dat het disfunctioneren niet is toe te schrijven aan onvoldoende zorg voor de arbeidsomstandigheden van de zijde van de werkgever? (Bij twijfel over arbeidsomstandigheden: overweeg advies van de Arbeidsinspectie).

*B. Ontslagreden: verwijtbaar handelen of nalaten*

Voert werkgever aan:

- dat werknemer verwijtbaar heeft gehandeld? òf
- dat werknemer verwijtbaar iets heeft nagelaten?

Zo ja, dan kan de toestemming slechts worden verleend indien:

1. werkgever het verwijtbaar handelen of nalaten aannemelijk heeft gemaakt en
2. in redelijkheid van werkgever niet gevergd kan worden de arbeidsverhouding langer in stand te houden.  
Indien het verwijtbaar handelen of nalaten ziet op het feit dat werknemer verwijtbaar niet meewerkt aan zijn re-integratie is een recent deskundigenadvies nodig. Tevens dient werkgever de loonbetaling te hebben stopgezet.  
Tot slot: is de werknemer gewaarschuwd of heeft werkgever andere maatregelen getroffen zoals op non-actiefstelling of opschorting van het loon om werknemer tot inkeer te brengen? Let wel dit is situatieafhankelijk en hoeft niet persé plaats te vinden alvorens ontslag wordt aangevraagd.  
Sommige zaken liggen zo evident dat de werkgever niet eerst andere disciplinaire maatregelen neemt.

*C. Ontslagreden: verstoorde arbeidsrelatie*

1. Voert werkgever feiten en omstandigheden aan die juist kenmerken hebben van een ándere ontslaggrond, zoals disfunctioneren of verwijtbaar handelen?  
 Zo ja, telefonisch verifiëren bij werkgever om welke ontslaggrond(en) het feitelijk gaat en dit schriftelijk bevestigen. Vervolgens afdoen op die andere ontslaggrond(en) volgens de bijbehorende bepalingen van het Ontslagbesluit.
2. Voert werkgever naast de verstoorde arbeidsrelatie nog andere ontslaggronden aan?  
 Zo ja, schriftelijk bevestigen aan werkgever om welke ontslaggronden het gaat.  
Indien één van deze ontslaggronden reeds leidt tot toestemming, kan UWV in de beschikking volstaan met het bespreken van deze ontslaggrond; dan behoeven de overige gronden geen verdere bespreking. Indien echter geen van de aangevoerde ontslaggronden tot toestemming kan leiden, dient per grond gemotiveerd te worden waarom deze onvoldoende aannemelijk is gemaakt.  
 Zo nee, het ontslagmotief verstoorde arbeidsrelatie dient conform artikel 5:1 lid 4 Ontslagbesluit getoetst te worden. In de beschikking dient gemotiveerd te worden waarom het ontslagmotief al dan niet aannemelijk is gemaakt.
3. Voert werkgever aan dat de relatie tussen werknemer en werkgever ernstig en duurzaam is verstoord?  
 Zo ja, dan kan de toestemming slechts worden verleend indien de navolgende vragen 4 tot en met 6 alle met ja zijn beantwoord:
4. Heeft werkgever aangegeven waaruit de verstoorde arbeidsrelatie blijkt?
5. Heeft werkgever aannemelijk gemaakt dat de arbeidsrelatie ernstig en duurzaam is verstoord?
6. Is komen vast te staan dat herstel van de relatie in redelijkheid niet mogelijk is?
  - zijn bijvoorbeeld gesprekken gevoerd om te trachten de onderlinge relatie te verbeteren?
  - heeft bijvoorbeeld mediation plaatsgevonden?
  - heeft werkgever bijvoorbeeld getracht overplaatsing te bewerkstelligen of heeft hij aannemelijk gemaakt dat overplaatsing niet mogelijk is?

Tot slot Is inzake de verstoorde arbeidsrelatie sprake van een zodanige verwijtbaarheid aan de zijde van werkgever dat hier aandacht aan moet worden besteed in de beschikking om daarmee de werknemer een handvat te bieden voor een eventuele kennelijk onredelijk ontslagprocedure?



## BIJLAGE 2 OMVANG EN KOSTEN ONTSLAGEN IN HET ONDERWIJS

**Tabel B.2. 1 Aantal werknemers en instromers in wachtgeld (WW zonder nevenwerkzaamheden) per jaar, per sector en per onderwijstype openbaar of bijzonder onderwijs**

		2008	2009	2010
<b>Aantal werknemers</b>		<b>491.883</b>	<b>511.975</b>	<b>528.756</b>
<b>Aantal instromers in wachtgeld</b>		<b>0,38% (1.869)</b>	<b>0,57% (2.926)</b>	<b>0,32% (1.700)</b>
<b>Percentage* en aantallen ontslagen per sector</b>				
PO Openbaar	Werknemers	49.311	57.026	63.240
	Instromers	0,36% (176)	0,40% (229)	0,35% (222)
PO Bijzonder	Werknemers	157.139	163.906	166.020
	Instromers	0,34% (535)	0,43% (709)	0,38% (630)
VO Openbaar	Werknemers	6.802	6.942	6.986
	Instromers	0,44% (30)	0,55% (38)	0,62% (43)
VO Bijzonder	Werknemers	99.277	103.119	109.224
	Instromers	0,43% (425)	0,44% (452)	0,36% (389)
MBO Bijzonder	Werknemers	65.463	64.843	64.323
	Instromers	0,44% (286)	0,49% (318)	0,23% (148)
HBO Bijzonder	Werknemers	46.490	46.781	48.345
	Instromers	0,35% (163)	0,58% (270)	0,16% (76)
WO Openbaar	Werknemers	48.282	49.339	50.164
	Instromers	0,24% (115)	1,38% (682)	0,27% (136)
WO Bijzonder	Werknemers	19.119	20.019	20.454
	Instromers	0,73% (139)	1,14% (228)	0,27% (56)

\* percentage instroom wachtgeld (WW zonder nevenwerk) van het aantal werknemers in de sector in betreffende jaar.

**Tabel B.2.2. Aantal werknemers en personen met nevenwerkzaamheden binnen en buiten het onderwijs wiens (tijdelijke) aanstelling is beëindigd (per jaar, per sector en per onderwijstype openbaar of bijzonder)**

	Nevenwerk onderwijs			Nevenwerk elders		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>Aantal werknemers</b>	<b>491.883</b>	<b>511.975</b>	<b>528.756</b>	<b>491.883</b>	<b>511.975</b>	<b>528.756</b>
<b>Neven werk na beëindiging</b>	<b>1,00% (4.920)</b>	<b>1,23% (6.283)</b>	<b>1,70% (8.984)</b>	<b>0,11% (563)</b>	<b>0,09% (484)</b>	<b>0,09% (488)</b>

Percentage\* en aantallen ander werk per sector

PO Openbaar	Werknemers	49.311	57.026	63.240	49.311	57.026	63.240
	Nevenwerk	1,61% (796)	2,19% (1247)	2,99% (1890)	0,12% (60)	0,12% (70)	0,15% (92)
PO Bijzonder	Werknemers	157.139	163.906	166.020	157.139	163.906	166.020
	Nevenwerk	1,65% (2587)	2,09% (3421)	3,21% (5326)	0,12% (186)	0,08% (124)	0,08% (131)
VO Openbaar	Werknemers	6.802	6.942	6.986	6.802	6.942	6.986
	Nevenwerk	0,54% (37)	0,75 (52)	0,84% (59)	0,12% (8)	0,09% (6)	0,16% (11)
VO Bijzonder	Werknemers	99.277	103.119	109.224	99.277	103.119	109.224
	Nevenwerk	0,75% (744)	0,77% (798)	0,81% (887)	0,11% (108)	0,10% (100)	0,09% (100)
MBO Bijzonder	Werknemers	65.463	64.843	64.323	65.463	64.843	64.323
	Nevenwerk	0,38% (249)	0,41% (263)	0,33% (213)	0,09% (57)	0,08% (52)	0,05% (33)
HBO Bijzonder	Werknemers	46.490	46.781	48.345	46.490	46.781	48.345
	Nevenwerk	0,61% (284)	0,64% (300)	0,69% (332)	0,25% (114)	0,18% (82)	0,18% (87)
WO Openbaar	Werknemers	48.282	49.339	50.164	48.282	49.339	50.164
	Nevenwerk	0,27% (130)	0,30% (149)	0,34% (169)	0,04% (21)	0,06% (30)	0,04% (20)
WO Bijzonder	Werknemers	19.119	20.019	20.454	19.119	20.019	20.454
	Nevenwerk	0,49% (93)	0,26% (53)	0,53% (108)	0,05% (9)	0,09% (19)	0,07% (14)

\* percentage nevenwerk van het aantal werknemers in de sector in betreffende jaar

**Tabel 3.4 Aantal werknemers en personen met ander werk binnen het onderwijs en elders na beëindiging van dienstverband in het onderwijs (per jaar, per sector en per onderwijstype openbaar of bijzonder onderwijs)**

		Ander werk onderwijs			Ander werk elders		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>Aantal werknemers</b>		<b>491.883</b>	<b>511.975</b>	<b>528.756</b>	<b>491.883</b>	<b>511.975</b>	<b>528.756</b>
<b>Ander werk na beëindiging</b>		<b>1,30% (6.373)</b>	<b>1,28% (6.563)</b>	<b>1,22% (6.477)</b>	<b>0,30% (1.463)</b>	<b>0,24% (1.218)</b>	<b>0,17% (907)</b>
<b>Percentage* en aantallen ander werk per sector</b>							
PO Openbaar	Werknemers	49.311	57.026	63.240	49.311	57.026	63.240
	Ander werk	1,09% (538)	1,09% (623)	1,13% (717)	0,24% (118)	0,16% (92)	0,14% (88)
PO Bijzonder	Werknemers	157.139	163.906	166.020	157.139	163.906	166.020
	Ander werk	1,37% (2152)	1,28% (2098)	1,14% (1.889)	0,23% (365)	0,18% (291)	0,15% (257)
VO Openbaar	Werknemers	6.802	6.942	6.986	6.802	6.942	6.986
	Ander werk	1,73% (118)	1,82% (126)	1,99% (139)	0,44% (30)	0,26% (18)	0,16% (11)
VO Bijzonder	Werknemers	99.277	103.119	109.224	99.277	103.119	109.224
	Ander werk	2,11% (2.090)	1,98% (2.043)	2,16% (2.345)	0,35% (344)	0,27% (278)	0,13% (145)
MBO Bijzonder	Werknemers	65.463	64.843	64.323	65.463	64.843	64.323
	Ander werk	1,13% (743)	1,40% (910)	1,10% (706)	0,36% (238)	0,32% (207)	0,22% (141)
HBO Bijzonder	Werknemers	46.490	46.781	48.345	46.490	46.781	48.345
	Ander werk	0,55% (257)	0,58% (271)	0,54% (261)	0,27% (127)	0,33% (139)	0,13% (63)
WO Openbaar	Werknemers	48.282	49.339	50.164	48.282	49.339	50.164
	Ander werk	0,65% (315)	0,65% (322)	0,59% (296)	0,25% (160)	0,20% (101)	0,17% (124)
WO Bijzonder	Werknemers	19.119	20.019	20.454	19.119	20.019	20.454
	Ander werk	0,84% (160)	0,85% (170)	0,61% (124)	0,42% (81)	0,46% (92)	0,38% (78)

\* percentage ander werk van het aantal werknemers in de sector in betreffende jaar



### BIJLAGE 3 ONTSLAG EN BEËINDIGING: UITSPRAKEN COMMISSIES VAN BEROEP STICHTING ONDERWIJSGESCHILLEN

15 juni 2011

Statistisch overzicht van uitspraken met betrekking tot ontslag en beëindiging van de Commissies van Beroep van de Stichting Onderwijsgeschillen over de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2011. Het overzicht is opgesteld ten behoeve van voorliggend onderzoek 'Ontslagpraktijk en harmonisatie van de rechtspositie in het onderwijs'.

#### Totaal Commissies van Beroep

	2008	2009	2010
Ontslag als disciplinaire maatregel/plichtsverzuim	2	1	2
Ontslag wegens arbeidsongeschiktheid	6	3	4
Ontslag wegens dringende reden/op staande voet	3	4	3
Ontslag wegens gewichtige redenen/omstandigheden	1	3	2
Ontslag wegens onbekwaamheid/ongeschiktheid	6	7	4
Ontslag wegens reorganisatie/opheffing betrekking	22	1	3
Beëindiging tijdelijk dienstverband	2	5	4
Beëindiging verlengd tijdelijk dienstverband	1		4
<b>Totaal</b>	<b>43</b>	<b>24</b>	<b>26</b>
Ingetrokken zaken ontslag of beëindiging	70	42	48

**Commissie van Beroep PO**

	2008	2009	2010
Ontslag als disciplinaire maatregel/plichtsverzuim			
Ontslag wegens arbeidsongeschiktheid			
Ontslag wegens dringende reden/op staande voet			
Ontslag wegens gewichtige redenen/omstandigheden			
Ontslag wegens onbekwaamheid/ongeschiktheid			2 gegrond
Ontslag wegens reorganisatie/opheffing betrekking			
Beëindiging tijdelijk dienstverband			
Beëindiging verlengd tijdelijk dienstverband			
Ingetrokken zaken ontslag of beëindiging	1	1	1

**Commissie van Beroep VO**

	2008	2009	2010
ontslag als disciplinaire maatregel/plichtsverzuim	1 gegrond		
ontslag wegens arbeidsongeschiktheid		1 gegrond	1 ongegrond
ontslag wegens dringende reden/op staande voet	1 gegrond	1 gegrond	1 ongegrond
ontslag wegens gewichtige redenen/omstandigheden		3 ongegrond	
ontslag wegens onbekwaamheid/ongeschiktheid	3 gegrond 2 ongegrond	3 ongegrond	2 ongegrond
ontslag wegens reorganisatie/opheffing betrekking	1 niet-ontvankelijk	1 ongegrond	

	2008	2009	2010
Beëindiging tijdelijk dienstverband	1 ongegrond	2 gegrond 2 ongegrond	1 ongegrond 1 niet-ontvankelijk
Beëindiging verlengd tijdelijk dienstverband			1 gegrond 1 ongegrond
Ingetrokken zaken ontslag of beëindiging	12	8	26

### Commissie van Beroep BVE

	2008	2009	2010
Ontslag als disciplinaire maatregel/plichtsverzuim		1 gegrond	2 ongegrond
Ontslag wegens arbeidsongeschiktheid	1 gegrond 2 ongegrond	1 ongegrond	1 ongegrond
Ontslag wegens dringende reden/op staande voet	1 ongegrond	2 gegrond	1 gegrond
Ontslag wegens gewichtige redenen/omstandigheden			2 ongegrond
Ontslag wegens onbekwaamheid/ongeschiktheid	1 gegrond	2 gegrond 1 ongegrond 1 niet-ontvankelijk	1 ongegrond
Ontslag wegens reorganisatie/opheffing betrekking	15 gegrond 4 ongegrond 2 niet-ontvankelijk		2 ongegrond 1 niet-ontvankelijk
Beëindiging tijdelijk dienstverband	1 gegrond		1 niet-ontvankelijk
Beëindiging verlengd tijdelijk dienstverband			2 niet-ontvankelijk
Ingetrokken zaken ontslag of beëindiging	42	27	13

**Commissie van Beroep HBO**

	2008	2009	2010
Ontslag als disciplinaire maatregel/plichtsverzuim	1 ongegrond		
Ontslag wegens arbeidsongeschiktheid	1 gegrond 1 ongegrond	1 ongegrond	1 ongegrond 1 niet-ontvankelijk
Ontslag wegens dringende reden/op staande voet		1 ongegrond	1 gegrond
Ontslag wegens gewichtige redenen/omstandigheden	1 ongegrond		
Ontslag wegens onbekwaamheid/ongeschiktheid			
Ontslag wegens reorganisatie/opheffing betrekking			
Beëindiging tijdelijk dienstverband		1 niet-ontvankelijk	1 niet-ontvankelijk
Beëindiging verlengd tijdelijk dienstverband			
Ingetrokken zaken ontslag of beëindiging	8	4	6

**Commissie van Beroep Islamitische scholen**

	2008	2009	2010
Ontslag als disciplinaire maatregel/plichtsverzuim			
Ontslag wegens arbeidsongeschiktheid	1 ongegrond		
Ontslag wegens dringende reden/op staande voet	1 gegrond		
Ontslag wegens gewichtige redenen/omstandigheden			
Ontslag wegens onbekwaamheid/ongeschiktheid			
Ontslag wegens reorganisatie/opheffing betrekking			1 ongegrond



Beëindiging tijdelijk dienstverband			
Beëindiging verlengd tijdelijk dienstverband	1 ongegrond		
Ingetrokken zaken ontslag of beëindiging	7	2	2

**AS**tri •••

Stationsweg 26 •  
2312 AV Leiden

[astri@astri.nl](mailto:astri@astri.nl)  
[www.astri.nl](http://www.astri.nl)

T 071 512 49 03  
F 071 512 52 47