

Internetconsultatie wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid

Juni 2023

Algemene reactie RVKO

Inleiding

De RVKO onderschrijft het belang van strategisch personeelsbeleid. Binnen de stichting handelen we vanuit de volgende gezamenlijke visie op HR:

Kwalitatief hoogstaand en eigentijds onderwijs wordt verzorgd door professioneel en vitaal personeel, dat zich verbonden voelt met de organisatie en haar talenten optimaal kan inzetten en ontwikkelen.

Hieraan geven we uitvoering in de vorm van o.a. Slim Organiseren, zij-instroom (ca 30 nieuwe collega's per jaar), vitaliteitsbeleid (3,9% verzuim), onboarding en peercoaching voor startende leerkrachten, carrièrepaden voor leraren en schoolleiders, opscholing van onderwijsassistenten via een modulair pabo-programma, een bonusregeling voor leraren die na hun pensioen doorwerken, een 3-jarig ontwikkeltraject ten behoeve van het vergroten van werkgeluk en combinatiefuncties met de kinderopvang. Op het gebied van opleiden, professionaliseren en onderzoeken werken we nauw samen met de Thomas More Opleidingsschool, Academie, het Praktijkcentrum en de Leiderschapsacademie. Ons beleid en goede voorbeelden delen we graag en veelvuldig, ter versterking van de sector.

We onderkennen dat er binnen de sector funderend onderwijs organisaties zijn waar het strategisch personeelsbeleid nog onvoldoende vorm krijgt. Tegen het wetsvoorstel hebben we echter zwaarwegende bezwaren.

Inhoudelijke reactie op het wetsvoorstel

Allereerst dienen artikelen over arbeidsvoorwaarden in de wet geen plaats te krijgen. Het huidige voorstel miskent de fundamentele afspraken over arbeidsvoorwaardenvorming die wettelijk aan sociale partners is toebedeeld. De in het wetsvoorstel genoemde punten horen dan ook, indien daartoe aanleiding is, ingebracht te worden in het cao-overleg en niet te worden geregeld in een wet.

Daarnaast maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat bij AMvB, buiten het reguliere wetgevingsproces om, nadere regels kunnen worden gesteld aan

de manier waarop de genoemde onderwerpen moeten worden behandeld. Ook kunnen deelonderwerpen op eenvoudige wijze worden toegevoegd. Dit is onwenselijk en past opnieuw niet bij de rol van de overheid in ons stelsel. De aanvullend op te stellen regels over specifieke onderwerpen via een AMvB raken bovendien aan artikel 23 van de Grondwet; *vrijheid van inrichting van het onderwijs*. Dit vereist extra zorgvuldigheid en toetsing, en maakt een AMvB in een dergelijke situatie tot ongepast instrument.

Bij nieuwe wetgeving is daarnaast steeds van belang dat wordt getoetst aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel: bestaat er een redelijke verhouding tussen het beoogde doel en het middel en is ingrijpen noodzakelijk om het doel te bereiken? Dit betwisten wij ten zeerste. Het wetsvoorstel grijpt ernstig in op de autonomie en mogelijkheden van handelen van de schoolbesturen in deze complexe tijd, waarmee er een groot risico ontstaat op contraeffectiviteit ten aanzien van het beoogde doel.

Dit standpunt lichten wij hieronder graag nader toe.

De beoogde effecten van het voorstel worden als volgt omschreven:

- 1. Dat door alle besturen invulling wordt gegeven aan strategisch personeelsbeleid. Met 'strategisch personeelsbeleid' wordt hier bedoeld dat de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van medewerkers worden gekoppeld aan het interne (onderwijskundige) beleid en de externe ontwikkelingen in het onderwijs.*
- 2. Ook zijn in dit wetsvoorstel enkele arbeidsvoorwaardelijke maatregelen opgenomen voor het po en vo. Door dit wetsvoorstel kan de inspectie hierop toezien.*

Wij zijn overtuigd van het belang van gedegen strategisch personeelsbeleid zoals dat onder punt 1 wordt gedefinieerd. Wij zijn er echter ook van overtuigd dat het subsidiariteitsbeginsel hier van toepassing moet zijn en niet het ministerie, maar de onderwijsbesturen zélf het beste in staat zijn om hieraan op maat, gefundeerd en weloverwogen vorm en inhoud te geven, ten behoeve van het behoud en de doorontwikkeling van kwalitatief hoogstaand en eigentijds onderwijs voor alle leerlingen. Het strategisch

personeelsbeleid van een onderwijsorganisatie dient namelijk te worden gebaseerd op de specifieke kenmerken van de eigen complexe onderwijspraktijk, de kwaliteiten en uitdagingen van het personeelsbestand,

de regionale arbeidsmarktsituatie, de leerling-populatie en de daaraan gerelateerde onderwijsopdracht. Ruimte voor maatwerk is noodzakelijk. De voorgestelde wetgeving op basis van one-size-fits-all is ernstig beperkend en daarmee contraproductief t.a.v. het beoogde effect.

Een tweetal voorbeelden van contraproductiviteit van de wetgeving:

Voorbeeld 1. Het uitgangspunt dat een tijdelijk dienstverband slechts éénmaal en voor de duur van maximaal 12 maanden mag worden aangeboden.

Dit is een ernstige inperking van de flexibiliteit die noodzakelijk is voor de sector om -in tijden van tekorten- noodmaatregelen te kunnen treffen om het te beperkte aantal bevoegde leerkrachten met extra onderwijsondersteunend personeel te faciliteren en te behouden voor het vak. Alleen met de mogelijkheid van meerjarige flexibele contracten (waarmee aansluiting kan worden bereikt op de veelvuldige meerjarige incidentele middelen die vanuit OCW beschikbaar worden gesteld) kan continuïteit en kwaliteit van onderwijs én kwaliteit van het beroep van de leraar worden gefaciliteerd. Het lerarentekort is langjarig en wanneer al na 12 maanden vaste contracten moeten worden geboden, zal de tijdelijke benoeming van extra OOP-ers *-en daarmee de continuïteit van de inzet van personeel-* eerder moeten worden gestaakt, om ervoor te zorgen dat geen verplichtingen worden aangegaan op incidentele middelen en dat er daarnaast voldoende instroommogelijkheden blijven bestaan voor bevoegd personeel in de toekomst, wanneer het lerarentekort zich oplost.

Voorbeeld 2. In het nieuwe wetsvoorstel dient aan alle medewerkers een dienstverband van ten minste 0.8 fte te worden aangeboden.

Ook dit is een ernstige inperking van de flexibiliteit die we als bestuur hebben en die in deze tijd van tekorten noodzakelijk is. De eis beoogt bevoegde leraren meer mogelijkheden te bieden, echter alle voldoende-functionerende bevoegde leraren kunnen binnen onze regio direct een fulltime aanstelling krijgen indien zij dit wensen. Deze eis betreft echter ook de contracten voor OOP-ers en minder vitale leraren, waarbij meer ruimte

voor maatwerk in de maximale omvang van de aanstelling noodzakelijk is om een goede balans te houden binnen het personeelsbestand en daarmee zowel continuïteit als de juiste kwaliteit van onderwijs te kunnen waarborgen. Andere contractvormen waar deze eis onvoldoende rekening

mee houdt zijn aanstellingen van personeel dat specifiek is aangesteld voor kleinere leerlinggebonden budgetten en de combinatiebanen in samenwerking met de kinderopvang, welke juist ontwikkeld zijn om een oplossing te creëren voor de arbeidsmarktproblemen in het onderwijs en de kinderopvang.

Aanvullend op deze twee voorbeelden is de noodzaak die wordt aangevoerd door de ministers ter ondersteuning van het stellen van een derde stringente arbeidsvoorwaarde gebaseerd op een verkeerde aanname, namelijk: Het wetsvoorstel stelt eisen aan de norm voor vaste contracten (minimaal 80%), omdat dit percentage in de afgelopen periode is gedaald. Het rapport waaruit de betreffende tabellen zijn overgenomen geeft echter de volgende logische verklaringen voor de daling, waaruit blijkt dat deze niets te maken heeft met tanende arbeidsvoorwaarden binnen de besturen:

'Op het eerste gezicht zou de conclusie kunnen zijn dat hier sprake kan zijn van een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden. Echter, er zijn achterliggende redenen om deze afname in ieder geval deels te verklaren. De sectoren hebben de afgelopen jaren te maken gehad met veel pensioneringen, waardoor er veel nieuwe mensen moesten worden aangenomen. Net als in veel andere sectoren krijgen nieuwe mensen vaak een jaarcontract met uitzicht op een vaste aanstelling. Mede daarom is het percentage vaste aanstellingen teruggelopen. Een andere belangrijke verklaring in het po en vo is de stijging van de werkgelegenheid, door extra middelen die scholen de afgelopen twee jaar hebben ontvangen. Met name de werkdrukkiddelen en het NPO hebben scholen in staat gesteld meer personeel aan te trekken. Mede daardoor is het percentage vaste aanstellingen teruggelopen.'

(Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022)

Bovenstaande voorbeelden én de misinterpretatie van de cijfers uit de praktijk maken duidelijk dat de manier waaróp strategisch personeelsbeleid moet worden gevoerd, niet moet worden bedacht en voorgeschreven door de ministers.

Reactie op de 4 specifieke vragen van de internetconsultatie

1. Welke suggesties heeft u om het wetsvoorstel te verbeteren?

Beperk het wetsvoorstel tot het deel dat regelt dat schoolbesturen deugdelijk strategisch personeelsbeleid moeten voeren.

2. Denkt u dat er in uw schoolorganisatie voldaan kan worden aan deze wettelijke eisen? Waarom wel of niet?

Onze organisatie kan voldoen aan de eis om ten minste eens in de vier jaar het strategische personeelsbeleid vast te stellen. De wettelijke eisen zijn echter overbodig en bovendien legt een aantal eisen beperkingen op die de continuïteit en kwaliteit van ons onderwijs verder onder druk zetten. Het wetsvoorstel is hiermee niet enkel teveel bepalend, maar zelfs contraproductief ten aanzien van het beoogde doel.

3. Heeft u andere kansrijke voorstellen/suggesties/ideeën, aanvullend op deze wet- en regelgeving die ertoe leiden dat alle besturen goed strategisch personeelsbeleid voeren?

Via bestuursgericht onderzoek van de Inspectie van het onderwijs kan vinger aan de pols worden gehouden t.a.v. de manier waarop schoolbesturen deugdelijk strategisch personeelsbeleid voeren. Ook het periodieke monitoronderzoek dat de sectorraden en OCW uitvoeren geeft een goed beeld. We pleiten bij dergelijk onderzoek graag voor een bredere scope dan enkel de eenzijdige cijfermatige focus van het huidige wetsvoorstel. Aandacht voor vitaliteit, professionalisering, verbondenheid, werkgeluk en regelruimte voor het Slim Organiseren van onderwijsteams (waarbij onderwijskwaliteit én de kwaliteit van het vak integraal worden benaderd) zijn essentieel voor een goed strategisch personeelsbeleid.

Naast het bovenstaande worden in HR-expertteams, waarin verschillende besturen zijn vertegenwoordigd, en in G5- en sectorraadverband goede praktijkvoorbeelden gedeeld en afspraken gemaakt t.b.v. een gezamenlijke aanpak van het arbeidsmarkttekort. In onze ogen biedt dit voldoende ruimte en kansen voor een zo optimaal mogelijke aanpak van de huidige problematiek.

Een laatste belangrijke maatregel voor verbetering van het strategisch personeelsbeleid van de besturen, betreft een verruiming van de middelen

die hiervoor beschikbaar worden gesteld vanuit het ministerie. In het IAK wordt bij punt 5 -rechtvaardiging van overheidsinterventie- het rapport van McKinsey (2020) aangehaald om de overheidsinterventie te rechtvaardigen. In ditzelfde rapport wordt echter ook de conclusie getrokken dat de huidige bekostiging absoluut ontoereikend is om de hogere ambitie te realiseren en om aan de toenemende aanvullende eisen en wensen van de politiek en de samenleving te voldoen.

4. In hoeverre vindt u het voldoende duidelijk wat dit wetsvoorstel betekent op het niveau van de rechtspersoon die de school in stand houdt (bevoegd gezag) en de school?

Bij artikel 38d lid 2 is onduidelijk welke componenten (salaris en evt. emolumenten) het betreft in de zinssnede 'de bekostiging die het bevoegd gezag heeft besteed aan personeel in het voorgaande kalenderjaar'.

Daarnaast zijn de administratieve last en de financiële consequenties op dit moment niet te overzien.

Wat wel duidelijk is, is dat het wetsvoorstel buitenproportioneel ingrijpt op de sturingsmogelijkheden van onderwijsinstellingen, waarmee de wet uiteindelijk contraproductief zal uitwerken. Een uitgebreide toelichting hierop vindt u in de toegevoegde algemene notitie.