

Reactie op wetsvoorstel inzake strategisch personeelsbeleid

Datum: 15 juni 2023

Naar aanleiding van het wetsvoorstel wat vanuit de politiek dreigt opgelegd te worden, willen wij als po organisatie reageren.

Allereerst bemerken wij dat de politiek met dit voorstel roldiffuusheid in de hand werkt door niet over het "wat" te hebben maar invulling geeft aan het "hoe".

Tevens doet het afbreuk aan een totaal benadering en een meerjarig perspectief door het fragmentarisch te bekijken.

En graag willen wij ook een inhoudelijke reactie geven:

1. Vaststelling strategisch personeelsbeleid

Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het versterken van strategisch personeelsbeleid in het PO. Uit het laatste monitoronderzoek – gepubliceerd d.d. 20 mei 2023 na de start van de internetconsultatie – blijkt dat dit een positief effect heeft gehad: op basis van deze gegevens kan worden geconcludeerd dat het strategisch personeelsbeleid in het po over het algemeen positief wordt beoordeeld. Het personeelsbeleid is volgens schoolleiders en bestuurders goed afgestemd op externe ontwikkelingen en op de onderwijskundige doelen van de scholen. Daarnaast oordelen zij ook positief over de toepassing van het strategisch personeelsbeleid en de wijze waarop schoolleiders leidinggeven. Leraren beoordelen het personeelsbeleid op deze punten wat lager, maar over het algemeen toch ook als ruim voldoende.

Ook op het vlak van uitstroom van starters is een duidelijke verbetering zichtbaar; van 21% na 3 jaar in 2016 naar 12% in 2021.

De PO-Raad erkent het belang van goed strategisch personeelsbeleid voor de sector, zeker in tijden van tekorten. Goede begeleiding van starters, aandacht voor professionalisering, focus op het behoud van medewerkers en duurzame inzetbaarheid zijn thema's die op dit moment van groot belang zijn en ook in de toekomst aandacht blijven vragen.

Dit wetsvoorstel is echter niet de oplossing:

- Het sluit niet aan bij het *decentrale stelsel* dat wij kennen en voor zover bekend zijn er geen andere sectoren waar dergelijke wetgeving van kracht is.
- Het draagt niet bij aan *zelf verantwoordelijkheid* pakken – de kern van goed strategisch beleid – maar stuurt richting 'afvinklijstjes'.
- De *causaliteit* die in de toelichting op de wet wordt beschreven is discutabel: in deze tijden van brede personeelstekorten is goed strategisch personeelsbeleid van groot belang, maar het lost het personeelstekort niet op.
- De *noodzaak ontbreekt*: uit het genoemde monitoronderzoek strategisch personeelsbeleid blijkt dat het PO het niet slecht doet. Het is bijzonder dat dit recente

onderzoek niet genoemd wordt in de memorie van toelichting en slechts verwezen wordt naar een onderzoek uit 2019.

Hiernaast zijn twee specifieke onderdelen van dit deel van het wetsvoorstel problematisch:

- Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag om bij of krachtens AMvB nadere regels testellen over de onderwerpen die het strategisch personeelsbeleid dient te omvatten. De inbreuk op verschillende vrijheden, zoals de vrijheid van inrichting van het onderwijs, wordt door het opnemen van deze bevoegdheid vergroot. Dit heeft de kans in zich dat op eenvoudige wijze, buiten het normale wetgevingsproces om, extraonderwerpen kunnen worden toegevoegd of nadere regels gesteld kunnen worden over hoe de genoemde onderwerpen moeten worden behandeld. Hierdoor worden schoolorganisaties nog meer beperkt in hun vrijheid ten aanzien van de invulling van het strategisch personeelsbeleid, hetgeen niet noodzakelijk en proportioneel is.

Verder is in het wetsvoorstel opgenomen dat het strategische personeelsbeleid als geheel ter instemming moet worden voorgelegd aan de personeelsgeleding van de medezeggenschapraad. Op basis van artikel 12 Wet medezeggenschap op scholen (Wms) heeft de personeelsgeleding van de medezeggenschapraad al op veel afzonderlijke onderwerpen een instemmingsrecht. Noodzaak om het vaststellen van het strategisch personeelsbeleid aan instemming te onderwerpen ontbreekt hiermee.

Arbeidsrechtelijk aspect

a. Vast contract als uitgangspunt

De sector primair onderwijs kent reeds een groot aandeel vaste dienstverbanden: rond 83% van de personen werkzaam in het primair onderwijs heeft een vast dienstverband, op basis van fte is het percentage nog iets hoger. Dit is mede het gevolg van artikel 3.1 van de Cao PO waarin is opgenomen dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd het uitgangspunt is en dat eenmaal een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd voor ten hoogste 12 maanden kan worden aangegaan, met uitzicht op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

Het Wetsvoorstel biedt op dit punt dus geen meerwaarde. Tevens laat dit zien dat scholen uit eigen beweging al bereid zijn om na één contract voor bepaalde tijd een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden.

Los van het feit dat het wetsvoorstel op dit punt geen meerwaarde biedt, past het bovendien niet binnen de wettelijke systematiek om dit soort afwijkingen van de ketenregeling in de wet vast te leggen. Een afspraak die afwijkt van de hoofdregel van de ketenregeling is immers bij uitstek een aangelegenheid voor de sociale partners. Partijen in de sector zijn immers het beste in staat om de noodzaak van het gebruik van tijdelijke contracten te beoordelen. De wetgever heeft bewust voor deze inrichting van de regelgeving met betrekking tot de ketenregeling gekozen.

Hierbij is van belang te melden dat het aandeel vaste contracten – hoewel nog steeds hoog – de afgelopen jaren is teruggelopen. Hierbij is een directe relatie zichtbaar met het beschikbaar stellen van de werkdrukmiddelen (2018) en het NPO (2021). Deze middelen hebben scholen in staat gesteld om tijdelijk extra personeel (met name ondersteunend personeel) aan te trekken. Deze incidentele financiering leidt tot tijdelijke arbeidsrelaties. Als OCW het aanbieden van vaste contracten wil stimuleren, zou het logischer zijn om meer in te zetten op het toekennen van structurele financiering.

De daling van vaste aanstellingen wordt daarnaast door vergrijzing veroorzaakt. De afgelopen jaren hebben veel werknemers het onderwijs verlaten wegens pensionering. Gepensioneerde werknemers worden vervangen door nieuwe werknemers. Deze nieuwe werknemers krijgen vervolgens vaak een tijdelijke aanstelling van een jaar met een uitzicht op een vast contract. Deze trend wordt ook in de Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren door het Ministerie OCW zelf geconstateerd.

b. Minimum arbeidsduur, tegengaan van kleine deeltijdcontracten

Ten aanzien van arbeidsduur zou de sector graag een grotere gemiddelde betrekkingssomvang zien. Feit is echter dat juist vanuit werknemers de wens bestaat om parttime te werken. Deze wens is – gelet op de bestaande personeelstekorten in de kinderopvang – zeker niet minder geworden.

Uit een onderzoek van het arbeidsmarktplatform PO volgt dat er veel onderliggende motieven bestaan voor werknemers om deeltijd te werken. De motieven die het laagst scoren zijn *'ik geen voltijd baan in het onderwijs kan vinden'* en *'mijn werkgever alleen deeltijdwerk aanbiedt'*. Het wetsvoorstel gaat er daarmee aan voorbij dat deeltijd werken niet wordt veroorzaakt door werkgevers die niet bereid zouden zijn een voltijd arbeidsomvang aan te bieden, maar vaak wordt ingegeven door andere motieven.

c. Beperking externe inhuur

De uitgaven aan personeel dat is tewerkgesteld zonder dienstverband bedragen in 2021 3,8% van de bekostiging. Ook op dit vlak ontbreekt daarmee de noodzaak voor dit kaders opgenomen in dit wetsvoorstel.

Schoolorganisaties geven bovendien de voorkeur aan leraren die vast bij de scholen in dienst zijn. De inhuur van externe krachten is immers kostbaar. Dit laat echter onverlet dat de continuïteit van het onderwijs daartoe soms wel noopt. Dat er met het oog op het belang van continuïteit van het onderwijs nodig is om alle oplossingen te kunnen inzetten om lesuitval te voorkomen.

2. Onderwijsrechtelijk/bestursrechtelijk perspectief

Naast bovenstaande argumentatie gelden een aantal onderwijsrechtelijke/bestursrechtelijke argumenten die pleiten tegen de wettelijke verankering van een strategisch personeelsbeleid en de aanvullende arbeidsrechtelijke voorwaarden voor het funderend onderwijs:

- De voorstellen maken ongerechtvaardigde inbreuk op artikel 23 van de Grondwet;
- De voorstellen zijn in strijd met internationale verdragen;
- Het stellen van nadere regels via een AMvB leidt in dit geval tot teveel (rechts)onzekerheid voor de sector.

a. De voorstellen maken ongerechtvaardigde inbreuk op artikel 23 van de Grondwet

Een inbreuk op de onderwijsvrijheid is slechts toelaatbaar indien de inbreuk voldoet aan de eisen van (i) proportionaliteit en (ii) subsidiariteit.

Proportionaliteit

De aanleiding voor dit wetsvoorstel is volgens de memorie van toelichting om personeelsproblemen in het onderwijs op te lossen en in het verlengde daarvan de onderwijskwaliteit te verbeteren. In de memorie van toelichting en aanverwante documenten wordt echter niet ingegaan op de precieze omvang van de problematiek. Zo wordt bijvoorbeeld niet duidelijk hoeveel procent van de besturen in het primair onderwijs geen of onvoldoende strategisch personeelsbeleid voeren, noch of er een relatie is tussen een onvoldoende strategisch personeelsbeleid en onvoldoende en verminderde onderwijskwaliteit bij deze instellingen. De noodzakelijkheid van de voorgestelde wettelijke invoering van een strategisch personeelsbeleid in verhouding tot de daadwerkelijk geconstateerde problematiek, is dan ook niet deugdelijk onderbouwd. Daarmee valt ook niet goed te beoordelen of de maatregel in verhouding staat tot het te dienen doel.

In de memorie van toelichting wordt daarnaast ter onderbouwing van het wetsvoorstel onder meer verwezen naar recente cijfers die een daling laten zien van het aandeel vaste contracten van onderwijsgevend personeel en onderwijsondersteunend personeel. Hier ontbreekt echter de toelichting van de context waarin deze cijfers bezien moeten worden, zoals hier eerder aangegeven (onder '2a Vast contract als uitgangspunt).

Het is daarmee de vraag of de geconstateerde daling en het huidige percentage vaste contracten in het primair onderwijs een vergaand overheidsingrijpen rechtvaardigen. Dit geldt in het bijzonder voor de aanvullende arbeidsrechtelijke voorwaarden voor het funderend onderwijs. Daarin wordt de bestuurlijke autonomie van de onderwijsinstellingen sterk ingeperkt door in afwijking van het arbeidsrecht zoals dat geldt in alle overige sectoren, striktere regels te stellen voor externe inhuur, vaste contracten en de minimum arbeidsduur.

In het wetsvoorstel wordt ten aanzien van de verplichting betreffende het strategisch personeelsbeleid steeds gesproken over personeel, personeelslid etc. Dit begrip wordt niet verder afgebakend. Daarmee lijkt in ieder geval de indruk te ontstaan dat de reikwijdte van de verplichting tot het voeren van een strategisch personeelsbeleid al het personeel beslaat. Gelet op doel dat wordt nagestreefd, te weten een oplossing voor personeelstekorten in het onderwijs en in het verlengde daarvan een verbetering van onderwijskwaliteit, valt niet in te zien waarom voornoemde verplichting al het personeel van een bevoegd gezag zou moeten betreffen. Hetzelfde geldt voor de aanvullende arbeidsrechtelijke voorwaarden voor het funderend onderwijs, waarin eveneens steeds in algemene zin wordt gesproken over personeel, personeelslid en/of personeelsleden. Ook in dat opzicht is aan de hand van de memorie van toelichting niet vast te stellen dat het wetsvoorstel noodzakelijk en proportioneel is.

Subsidiariteit

In de memorie van toelichting wordt verwezen naar een internationaal onderzoek, waaruit volgt dat strategisch personeelsbeleid van besturen en een sterke uitvoering daarvan door schoolleiders bijdragen aan betere kwaliteit van onderwijs, tevredener personeel en betere resultaten voor leerlingen. Uit dit onderzoek volgt niet dat aanvullende arbeidsrechtelijke voorwaarden zoals bedoeld in het wetsvoorstel, bijdragen aan het verwezenlijken van deze doelen.¹¹

Ten aanzien van deze aanvullende voorwaarden is in het Integraal afwegingskader het volgende opgenomen:

"Daarnaast zijn onder meer op verzoek van de Tweede Kamer een aantal arbeidsvoorwaardelijke maatregelen toegevoegd aan dit wetsvoorstel voor het po en vo. Dezemaatregelen zijn gerechtvaardigd vanwege het belang van het onderwijs als aantrekkelijke werkplek. Daarnaast komen door de personeelstekorten de kwaliteit en stabiliteit van het onderwijs steeds meer onder druk te staan."

Onduidelijk is of deze aanvullende voorwaarden daadwerkelijk het beoogde effect zullen hebben. Daarbij komt dat in geen enkele andere sector dergelijke voorwaarden, in afwijking van het geldende arbeidsrecht, zijn gesteld. Ook niet in sectoren met vergelijkbare personeelstekorten.

b. De voorstellen zijn in strijd met internationale verdragen

Gelijkheidsbeginsel

Het wetsvoorstel is daarnaast in strijd met het gelijkheidsbeginsel. De geldende regels voor arbeidsverhoudingen, worden immers voor één enkele sector gewijzigd op een manier die voor de betrokken schoolorganisaties nadelig is omdat zij substantieel in hun contractsvrijheid worden beperkt. In verband met het gelijkheidsbeginsel is ook van belang dat het wetsvoorstel beoogt werknemers in het onderwijs meer zekerheden te bieden. Die

behandeling van deze werknemers zou vanuit het perspectief van werknemers in andere sectoren eveneens in strijd met het gelijkheidsbeginsel kunnen worden geacht.

Of de maatregelen daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het onderwijs, zoals in de memorie van toelichting wordt omschreven, wordt niet deugdelijk onderbouwd. Die eventuele bijdrage lijkt echter alleen al beperkt te zijn omdat de meeste maatregelen maar in zeer beperkte zin iets toevoegen aan de feitelijk bestaande situatie. Daar komt bij dat de opgegeven redenen voor deze substantiële ingreep in de contractuele vrijheid van scholen voor tal van andere sectoren zouden kunnen worden aangevoerd. Door de maatregelen worden scholen dan ook in een ongunstiger positie dan andere sectoren gebracht zonder dat uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat er steekhoudende redenen zijn om voor deze sector regels te stellen in afwijking van voor een ieder geldende regels van burgerlijk recht.

Recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie

Artikel 28 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest) regelt de vrijheid van het recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie. Het wetsvoorstel vormt een inbreuk op dit grondrecht. De onderhandelingsruimte voor scholen in collectieve onderhandelingen neemt immers substantieel af ten opzichte van de huidige situatie en ten opzichte van andere sectoren.

c. Het stellen van nadere regels via een AMvB leidt in dit geval tot teveel (rechts)onzekerheid voor de sector.

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag om nadere eisen aan strategisch personeelsbeleid te kunnen stellen bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Daardoor kan volgens de memorie van toelichting sneller worden ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen en de uitvoering in de praktijk. De mogelijkheid om bij AMvB nadere regels te stellen, betekent dat de inbreuk onder andere de vrijheid van inrichting van het onderwijs en het voeren van collectieve onderhandelingen, verder zou kunnen worden vergroot. Deze optie versterkt de stelling dat het wetsvoorstel niet voldoet aan het proportionaliteitsvereiste.

d. Wetsvoorstel grijpt in op het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming:

De voorgenomen maatregelen betreffen onderwerpen van arbeidsvoorwaardelijke/rechtspositionele aard. In artikel 33 WPO is echter opgenomen dat het bevoegd gezag (werkgever) zorgdraagt voor de rechtspositie van het personeel. Over daartoe te treffen regelingen voert het bevoegd gezag overleg met de daarvoor in aanmerking komende werknemersverenigingen. De arbeidsvoorwaardenvorming vindt dus decentraal plaats en de onderwerpen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, behoren toe aan de cao-tafel. Door deze onderwerpen op te nemen in de wet, wordt door de overheid ingegrepen op het huidige wettelijke stelsel van decentrale arbeidsvoorwaardenvorming.

Onderhandelingsvrijheid van cao-partijen wordt nationaal en internationaal beschermd. Terughoudendheid van overheid is op zijn plaats. In Nederland is het wettelijk kader hiervoor opgenomen in o.a. de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet op de cao), de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet avv) en de Wet op de Loonvorming. Dit wettelijk kader vindt zijn basis in internationaalrechtelijk geborgde collectieve onderhandelingsvrijheid. Deze rechten worden gewaarborgd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en in het Europees Sociaal Handvest (ESH). Daarnaast zijn in dit kader relevant de ILO-verdragen nr. 87 (de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen), nr. 98 (recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen) en nr. 154 (bevorderen van collectief onderhandelen). Op grond hiervan zijn cao-partijen vrij om afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden.

3. Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van de wet vormt een groot risico. Bijvoorbeeld ten aanzien van devolgende punten:

- Schoolbesturen hebben de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs op school. Om deze verantwoordelijkheid waar te maken is handelingsruimte nodig, ook in het sturen op de bezetting. Enige flexibiliteit is daarbij onontbeerlijk, zeker wanneer sprake is van wisselende bekostiging. De voorgestelde wetsbepalingen lijken dat grotendeels teniet te doen.
- De verplichte overgang naar een vast dienstverband na 12 maanden, ook wanneer het tijdelijk werk en/of tijdelijke middelen betreft leidt tot grote financiële risico's. Bijvoorbeeld in het nieuwkomeronderwijs waar sprake is van grote wisselingen door onvoorspelbare instroom en uitstroom leidt dit tot onwerkbaar situaties. Ook waneersprake is van tijdelijke subsidie of een afgeronde tijdelijke opdracht (vervanging) is de vraag hoe hier op een financieel verantwoorde manier mee om te gaan.
- Het verplicht aanbieden van een grote betrekkingssomvang en anderzijds vrije ruimte voor medewerkers om deze omvang weer in te perken, maakt de organisatie van werkcomplex en (voor kleinere organisaties) duur. Op het moment dat een fulltime vacature voor een leraarspositie (op verzoek van medewerker) parttime wordt ingevuld, blijft parttime vacatureruimte over. Mogelijk kan deze ruimte gecombineerd worden met vacatureruimte in een andere klas, maar dit is slechts beperkt mogelijk (het is niet wenselijk één leraar over 4 klassen te verdelen om 'restanten' van vacatureruimte in te vullen) én alleen mogelijk wanneer deze ruimte beschikbaar is.
- Ook bij vervanging lijkt de verplichting tot het aanbieden van een betrekkingssomvang van minimaal 80% te gelden. Het is niet te verklaren waarom een medewerker met (bijvoorbeeld) een betrekkingssomvang van 0,5 fte voor 0,8 fte vervangen moet worden.
- Het is onwenselijk om een arbeidsomvang aan te gaan voor werkzaamheden die nietvoorhanden zijn. Afgezien van de praktische bezwaren, hebben scholen ook een financiële verantwoordelijkheid.