



Inbreng **VBS**, **VBSO**, **VGS** en **VOS/ABB** op internetconsultatie bij **Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid funderend onderwijs**

1. Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid

Het conceptwetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag tot strategisch personeelsbeleid. Het zou duidelijkheid moeten bieden over de vraag welke aspecten essentieel zijn bij strategisch personeelsbeleid. Het idee achter een verplichting is volgens de opstellers dat strategisch personeelsbeleid kan helpen de personeelsproblemen in het onderwijs op te lossen, zoals:

- de grote personeelstekorten,
- de uitstroom van startende leraren, en
- de ontevredenheid over loopbaanmogelijkheden in het onderwijs.

Het is de bedoeling dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan kwalitatief goed en duurzaam inzetbaar personeel dat zorgt voor kwalitatief en toekomstbestendig onderwijs. Daarbij wordt beoogd om e.e.a. te verankeren in wetgeving *opdat de Inspectie hierop kan toezien*.

De profielorganisaties willen gezamenlijk namens hun leden op dit voorstel reageren.

2. In het algemeen

Leden van de profielorganisaties zien niet *hoe* de voorgenomen wettelijke verplichtingen vanuit de doelen van het conceptvoorstel bijdragen aan meer of beter strategisch personeelsbeleid (hierna: SPB), onder meer omdat:

- ▶ een goede analyse van de huidige problemen in het onderwijs ontbreekt in de toelichting: hoe weet je dan welke interventie je nodig hebt?
- ▶ initiatieven van de afgelopen jaren (werkdrukmiddelen, professioneel statuut, arbeidsmarkttoelage, duurzame inzetbaarheid) onvoldoende of niet op hun effect en samenhang zijn geëvalueerd;
- ▶ het ministerie tegenstrijdige voorstellen doet: enerzijds verplichtend SPB willen vastleggen, anderzijds bovenbestuurlijke regiovorming instellen en de mogelijkheden voor onbevoegd lesgeven verbreden. Enerzijds de lat hoger leggen (taal, rekenen/wiskunde, digitale geletterdheid en burgerschapsonderwijs), anderzijds de complexiteit van de groep leerlingen die daaroverheen moet springen, laten toenemen (passend onderwijs, inclusief onderwijs), maar wel de groep als geheel afrekenen op de absolute prestaties (die dan slechts kunnen dalen).
- ▶ het voorstel het ministerie toelaat zich via de Inspectie vergaand te bemoeien met de taken en bevoegdheden van schoolbesturen, dat strijdigheid toont met de inrichtingsvrijheid van scholen.
- ▶ er vanuit het ministerie incidentele bekostiging, subsidies, etc., in gang worden gezet die de bedoeling van SPB juist tegenwerken.



Het recente rapport (mei 2023) inzake strategisch personeelsbeleid in het primair onderwijs laat een positief beeld zien over het werkgeverschap in het (primair) onderwijs. Het geeft geen aanknopingspunten voor de invulling van het huidige conceptvoorstel. De profielorganisaties missen een reflectie op de uitkomsten van dit onderzoek in de memorie van toelichting. Daarmee zou het verrijkt kunnen worden.

3. Vanuit specifiek juridisch oogpunt

Uitwerkingen van voorstellen in het conceptvoorstel worden mogelijk gemaakt via AMvB's. Daarmee kan vanuit het ministerie de invulling worden bepaald, zonder dat de Tweede Kamer of het veld kan of moet worden betrokken in de totstandkoming van die AMvB's. Gezien de invulling van het wetsvoorstel nu, waarbij er geen rekening lijkt gehouden te zijn met het veld, is het wenselijk dat uitwerkingen van het wetsvoorstel gewoon bij CAO worden geregeld.

Het voorleggen van het SPB dient ook ter instemming voorgelegd te worden aan de P(G)MR, volgens het conceptvoorstel. Delen van het SPB en aanpalende beleidszaken liggen echter al ter instemming of advies voor aan de P(G)MR vanuit de huidige bepalingen in de Wet medezeggenschap op scholen (Wms). De conceptmemorie van toelichting maakt niet duidelijk met welk doel dit extra instemmingsrecht wordt voorgesteld en hoe de samenhang met de andere betrokken bepalingen in de Wms moet of kan worden gezien.

Het is wat betreft de profielorganisaties zeer bijzonder en onwenselijk dat het wetsvoorstel arbeidsvoorwaarden bevat. Zie bijvoorbeeld paragraaf 3a. Cao-partijen gaan over arbeidsvoorwaarden voor personeel sinds dit is gedecentraliseerd. Indien opstellers het arbeidsvoorwaardenoverleg anders wensen te beleggen, zal een daartoe strekkend wetsvoorstel dienen te worden ingediend. Onderhavig conceptvoorstel ziet daar in ieder geval niet op. Wat betreft de profielorganisaties is het wenselijk en noodzakelijk dat arbeidsvoorwaarden onderwerp van gesprek blijven tussen werkgever en werknemer, dan wel werkgeversorganisaties en vakorganisaties.

4. Reactie op definitie

Met 'strategisch personeelsbeleid' wordt bedoeld dat de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van medewerkers worden gekoppeld aan het interne (onderwijskundige) beleid en de externe ontwikkelingen in het onderwijs. De profielorganisaties zijn van mening dat deze definitie een goed uitgangspunt biedt voor scholen die hiermee aan de slag willen. Tegelijkertijd merken de profielorganisaties bij hun leden dat SPB voortvloeit uit het koersplan, waar het hebben van een SWOT doorgaans al onderdeel van uitmaakt. Besturen kunnen daarin de koppeling maken om niet dubbelop de kansen en bedreigingen aan te vliegen, maar specifiek daarin het personeelsbeleid mee te nemen.

Daarbij willen de profielorganisaties meegeven dat met het vaststellen van een definitie in een wet, er een bevrozing van de betekenis van SPB binnen het onderwijs wordt voorgesteld. Strategie is dynamisch en gericht op ontwikkelingen waarop voorbereid of geanticipeerd kan worden. Met een vaste invulling van de definitie kan dit in de recente toekomst het veld alweer tegenwerken. Schoolbesturen als werkgevers dienen te voldoen aan de wet, maar in de uitvoering dienen ze daarin met vertrouwen en ruimte vanuit de overheid te kunnen werken. De uitdagingen op personeelsgebied vragen een moderne werkgever en de kaders vanuit regelgeving, zoals dit conceptvoorstel beoogt, dienen dan ook vooral ruimte daartoe te bieden.

5. Reactie op de belangrijkste bepalingen

Bepalingen over de vaststelling

De profielorganisaties vinden het zonder meer krachtig dat de wetgever SPB agendeert, maar zouden graag zien dat de wet zich beperkt tot ruime kaderstellende bepalingen in plaats van dat de inhoud van SPB van scholen in (beginnend) detail wordt uitgewerkt. In het voorstel staat dat het bevoegd gezag ten minste eenmaal in de vier jaar een strategisch personeelsbeleid vaststelt dat in elk geval omvat:

- de afstemming met externe ontwikkelingen die het bevoegd gezag raken,
- de afstemming met de onderwijskundige visie, ambitie en doelen van het bevoegd gezag,
- de duurzame inzetbaarheid van het personeel, en
- de professionele ontwikkeling van het personeel.

De profielorganisaties bepleiten meer ruimte voor besturen om een eigen invulling te geven aan SPB. Hoe meer er in een wetsvoorstel wordt gegoten, hoe meer dat de basis wordt om vanuit de wet te werken in plaats van vanuit de bedoeling van SPB bij de besturen. Het kiezen voor duurzame inzetbaarheid en professionele ontwikkeling van personeel sluit andere speerpunten die scholen in hun SPB willen formuleren min of meer uit. Juist deze *couleur locale* bepaalt de daadwerkelijke effectiviteit van beleid.

Daarnaast is het belangrijk dat (bijvoorbeeld) individuele sollicitanten ook zelf wat te kiezen hebben. Net zozeer als de ene leraar zich thuis voelt op een conceptschool en de andere leraar op een school met een bijzondere methodiek, zo zal menig sollicitant zich willen laten leiden door het unieke mensbeeld of personeelsbeleid dat zijn aanstaande werkgever voorstaat. Nederland kent een divers landschap, met schoolbesturen die ook een divers en regionaal zeer verschillend veld bedienen. De uitdagingen op personeelsgebied verschillen zeer, waardoor juist die regionale uitdagingen de basis moeten (kunnen) vormen van het organisatie-eigen SPB. Wat de profielorganisaties betreft zou kunnen worden volstaan met de eerste twee elementen ('afstemmingen'), zonder dat die bepaling(en) aan kracht hoeven in te boeten.

Bepalingen over het contract voor onbepaalde tijd

Het conceptvoorstel regelt:

- a) dat het bevoegd gezag ervoor zorgt dat arbeidsovereenkomsten slechts eenmaal voor bepaalde tijd worden aangegaan en
- b) dat een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd ten hoogste 12 maanden duurt;
- c) dat vanaf de dag dat tussen dezelfde partijen de arbeidsovereenkomst de periode van 12 maanden heeft overschreden, met ingang van die dag de arbeidsovereenkomst geldt als aangegaan voor onbepaalde tijd;
- d) dat het bevoegd gezag ervoor zorgt dat ten minste 80% van zijn personeelsleden een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd heeft.

De profielorganisaties zijn van mening dat voormelde aanscherpingen in het conceptvoorstel geen verbetering zijn op wat reeds in wet- en regelgeving is verankerd. Het zorgt juist voor een wurggreep, waardoor handelen naar behoefte om de personeelsproblemen aan te pakken ondoenlijk(er) wordt. Het huidige regelgevende kader biedt een prima basis voor werkgevers en werknemers voor wat betreft het aangaan van de arbeidsrelatie. De huidige cijfers qua aandeel vast/tijdelijk laten ook zien dat hier geen probleem zit in de onderwijssectoren PO en VO.

De profielorganisaties signaleren vooral een hiaat in het handelen vanuit de overheid: het werken met veel verschillende regelingen en vormen van tijdelijke gelden (waar onderwijswerkgevers dan slechts tijdelijke contracten voor kunnen of moeten aangaan), daar waar dit voorstel uitgaat van het inzetten op vaste contracten. Telkenmale komt vanuit verschillende onderzoeken¹ het advies of de oproep richting de overheid met een duidelijke, voorspelbare en vooral structurele financiering te komen en doelfinanciering vooral als uitzondering te laten gelden. Telkenmale zien we vanuit de overheid juist meer gestuurd worden op een verlangen naar structurele opbrengsten via tijdelijke doelfinancieringen. Dit is niet werkbaar voor onderwijsbesturen om doelmatig naar de toekomst de bekostiging te besteden. Na de looptijd van de tijdelijke doelfinanciering is het geld op.

Een recent voorbeeld hiervan is de bekostiging vanuit het Nationaal Programma Onderwijs, waarop veel personeel in dienst is. De besteding van de middelen kan lopen tot augustus 2025, maar de financiering zelf loopt tot augustus 2023. In het kader van het versterken van de onderwijskwaliteit zou de overheid vanaf 2024 structureel € 1 miljard investeren in het funderend onderwijs. Daarmee zouden schoolbesturen personeel dat reeds in dienst is, op basis van de NPO-gelden (deels) kunnen behouden. Met de recente brief over het Masterplan Basisvaardigheden wordt die structurele bekostiging op zijn vroegst 2026 en is nog geenszins duidelijk hoe en hoeveel besturen deze bekostiging zullen ontvangen. Met een dergelijke onzekerheid, qua structurele financiering, is het onverantwoord verplichtend vast te leggen dat de PO- en VO-sector nog strikter moet zijn in het aangaan van vaste contracten. Vaste contracten gaan hand in hand met voorspelbare, structurele bekostiging.

Ad c)

Dit is een bepaling die ooit in de CAO PO heeft gestaan, maar er juist uit is gehaald. Binnen het onderwijs is het al het uitgangspunt dat een contract wordt aangeboden voor

¹ Denk aan het in 2023 gepubliceerde '[Rapport Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs](#)' of van McKinsey in 2020 '[Een versterkt fundament voor iedereen](#)' en ook het eerdere advies uit 2018 van de Onderwijsraad over de lumpsum: '[Inzicht en verantwoording van onderwijsmiddelen](#)'.

onbepaalde tijd, tenzij er een grond is voor tijdelijkheid. Als er formatie is, dan krijgt de werknemer dus na een jaar (bij goed functioneren) een vast dienstverband. Als er echter een grond is voor de tijdelijkheid, moet er wel een mogelijkheid blijven om het dienstverband ook op tijdelijke basis te verlengen. Het wetsvoorstel maakt een uitzondering voor vervangers bij ziekte in het PO en voor onbevoegden. Waarom wordt alleen een uitzondering gemaakt voor vervangers bij ziekte in het primair onderwijs? Hoe om te gaan met de (korttijdelijke) vervangers op andere gronden en in het voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld in verband met ouderschapsverlof? Maken die na 1 jaar ook aanspraak op een vast dienstverband? En wat als je vanuit continuïteit voor de klas en bestending van de relatie leraar-leerling dezelfde vervanger wenst in te zetten voor verschillende gronden? Helpt het de werknemer als het vast moet worden? Welk doel wordt gehaald bij dat automatisch omzetten van tijdelijke naar vast? In het conceptvoorstel (en toelichting) wordt op deze vragen geen antwoord gegeven.

De meeste scholen staan te springen om personeel en zijn niet huiverig om werknemers een vast dienstverband aan te bieden. Het conceptvoorstel geeft geen antwoord op de vraag waar deze bepaling een oplossing voor biedt.

Ad d)

De profielorganisaties gaan ervan uit dat met 'volledige arbeidsovereenkomst', een arbeidsovereenkomst wordt bedoeld voor werktijdfactor 1,0000. De profielorganisaties vragen zich af of scholen wel de financiële middelen hebben om deze voorgestelde bepaling uit te voeren. Het conceptvoorstel geeft daar geen antwoord op. Ook is niet duidelijk hoe er dient te worden omgegaan met parttimers en duo-partners? Immers, in het primair onderwijs is het gebruikelijk om met zijn tweeën voor de klas te staan. Evenmin wordt uit de voorgestelde teksten duidelijk of er onderscheid wordt gemaakt tussen OP en OOP, terwijl dit onderscheid wel relevant is voor de invulling van een dienstverband. De cao's schrijven nu voor dat er een minimale betrekkingsovervang van 0,2 geldt, daar hebben cao-partijen niet zomaar voor gekozen. Het zou passend zijn als de opstellers in zouden gaan op waarom ze daaraan in het conceptvoorstel voorbij gaan.

In het conceptvoorstel is opgenomen dat de voorgestelde bepalingen de kleine deeltijdbanen moet verlagen. Tegelijkertijd wordt er gezegd dat wanneer er zwaarwegende bedrijfsbelangen zijn, de werkgever ook minder dan 80% kan aanbieden (formatie) en dat wanneer de werknemer zelf minder wil werken, dit ook mogelijk moet zijn. Met andere woorden: je kijkt dus wat past binnen je organisatie en houdt rekening met de wensen van de werknemer. Daar is geen wettelijke bepaling voor nodig, want dat kan en gebeurt nu ook al. Wederom: met welk doel is er dan een wettelijke bepaling gewenst/vereist? Bovendien komt de wens om in deeltijd te werken vaak vanuit de werknemer. Aangezien de werknemer de keuze om minder te werken blijft houden, zien de profielorganisaties niet waar dit conceptvoorstel een oplossing voor biedt. Als het bedoeld is om beperkender te werken, dan zal dat inhouden dat het lerarentekort daardoor zal oplopen. Als het niet beperkender moet werken, is het beste om dit wetsvoorstel niet in te dienen.

De profielorganisaties stellen derhalve voor deze bepalingen geheel te schrappen.

Bepalingen over het aanbod minimum arbeidsduur

De profielorganisaties vinden de stimulans om zo groot mogelijk contracten aan te gaan op zich een goed plan. In het conceptvoorstel is beoogd dat:

- het bevoegd gezag een volledige arbeidsovereenkomst aanbiedt of
- een arbeidsovereenkomst van ten minste 80% daarvan, *tenzij* zwaarwegende onderwijsbelangen zich daartegen verzetten.
- op schriftelijk verzoek van een personeelslid een arbeidsovereenkomst met een omvang van minder dan 80% van een volledige arbeidsovereenkomst kan worden overeengekomen.

Het is wat de profielorganisaties betreft onwenselijk en onnodig dit wettelijk te verankeren. Werkgevers in het onderwijs willen niets liever dan zo groot mogelijke aanstellingen aangaan, passend bij de baan. Wat het doel is om hen daartoe te verplichten, is vanuit de voorgelegde tekst onduidelijk. De meeste aanstellingen in het onderwijs zijn deeltijd. Daarnaast levert het neerleggen van de verantwoordelijkheid bij de medewerker om schriftelijk te reageren een grote beheerslast op voor HR-afdelingen. Ook kan het opwerpen van belemmeringen in het aangaan van arbeidsovereenkomsten voor werknemers ertoe leiden dat mensen kiezen voor een sector waar welwillendheid bestaat tegenover het werken in deeltijd. Dat er in deeltijd wordt gewerkt nu, is op basis van de rechten daartoe bij de werknemer. Wettelijke verplichtingen opleggen bij de werkgever zijn vooral vreemd en niet passend.

Daarnaast merken onze leden dat het voltijd moeten werken niet altijd goed bij de specifieke werksoort past. Een groep leerlingen wordt vaak bemenst door een leerkracht van 0,4 en 0,6 fte in het PO. In het VO is het lastig om qua bevoegdheden iedereen voor minimaal 0,8 in te zetten. Een stimulans voor grotere werktijdfactoren aan werknemerszijde zou dan een betere aansporing zijn dan de verplichting aan werkgeverszijde. Ook hier geldt dat wettelijk dichttimmeren niet past bij SPB, waarin werkgevers ook moeten kunnen inspringen op veranderende behoeften van werknemers. Voorts is van belang te vermelden dat ervaren werkdruk een reden is voor leraren om het beroep de rug toekeren en dat vakbonden blijvend aandacht vragen voor verlichting van werkdruk. Een verplichtende druk op voltijd werken, helpt niet bij verlaging van werkdruk. Het conceptvoorstel behandelt althans niet hoe deze onderwerpen zich tot elkaar verhouden.

Bepalingen over de beperking externe inhuur

In het conceptvoorstel is beoogd dat het bevoegd gezag ten hoogste 5% van de bekostiging besteedt aan personeel dat tewerk is gesteld zonder arbeidsovereenkomst (externen/ inleen). Het percentage wordt gerelateerd aan de omvang van de bekostiging die het bevoegd gezag heeft besteed aan personeel in het voorgaande kalenderjaar.

De profielorganisaties stellen vast dat schoolbesturen bij voorkeur al kiezen voor vast personeel en de cijfers ondersteunen dit. Het extern inhuren gebeurt vaak uit noodzaak, omdat de personeelstekorten onbeheersbaar zijn. De profielorganisaties zien onder hun leden vooral afspraken om de inleen van externen gezamenlijk in een regio uit te sluiten of minimaal te houden. Personeelstekorten kunnen er echter toe leiden dat uit nood externen

worden ingezet, om te voorkomen dat het onderwijsproces (te veel) hinder ondervindt. Overigens blijkt nergens dat de externe inhuur thans de spuigaten uitloopt. De overheid kan deze externe inhuur wel beperken door de bekostiging voorspelbaarder en structureler van aard te laten zijn. Door plotse hoge subsidies en verwachte inzet van extra personeel wordt vanuit besteding en verantwoording eigenlijk een *plug-and-play*-principe door de werkgever verwacht. Dat werkt niet met standaard werving en selectie, die zorgvuldig gaan en derhalve enige tijd in beslag nemen. Inhuur van externe krachten is per definitie wel *plug-and-play*. Als de mogelijkheid verdwijnt om zo nu en dan deze externen in te zetten, waar moeten scholen dan het personeel vandaan gaan halen? Verwachten de opstellers van het conceptvoorstel dat scholen hun deuren sluiten of klassen samenvoegen tot 40 of misschien wel 60 leerlingen? Dat zal de kwaliteit geen goed doen. De opstellers lijken het conceptvoorstel te hebben gemaakt zonder dat zij de huidige problemen voor ogen hadden waar het onderwijs mee te kampen heeft.

Wettelijke beperkingen die voorgesteld worden, benadelen sommige scholen ook extra. Denk aan de externe trainers die ingezet worden voor trainingen sociale vaardigheden of gastmodules voor de praktijk- of de klusklas. Gezien de lange dienstverbanden is het lastig om deze mensen vaste contracten te geven. Dit wetsvoorstel maakt tijdelijke of inleencontracten niet mogelijk daarvoor. Staan de opstellers van dit conceptvoorstel liever verschraving van aanbod voor? Hoe zit het dan met de verbetering van de basisvaardigheden voor alle leerlingen? Het conceptvoorstel, zoals het thans is ingericht, voorziet niet in een vergezicht met medeneming van het onderwijsveld.

6. Conclusies

De gezamenlijke profielorganisaties staan positief tegenover de aandacht voor SPB. Die aandacht levert in dit conceptvoorstel echter vooral meer verplichtingen en verantwoording op voor het veld, zonder enig voordeel voor het onderwijsveld. Het conceptvoorstel lijkt geen oplossingen te brengen voor de huidige personeelsproblemen. Het maakt in elk geval onvoldoende duidelijk hoe de voorgestelde wijzigingen helpen die problemen op te lossen. De profielorganisaties zijn van mening dat aandacht van het ministerie op dit onderwerp dan ook vooral gericht moet zijn op ruimte en vertrouwen aan het veld om goed invulling te kunnen geven aan de relatie werkgever-werknemer vanuit SPB. Juist het omgekeerde lijkt de focus van de opstellers te zijn geweest.

Hoe meer er vanuit nieuwe wetgeving wordt ingevuld, hoe minder een individueel bestuur als goed werkgever te kiezen heeft op basis van de specifieke uitdagingen waar dat bestuur voor staat. Dat interfereert dan direct met het doel van SPB. Zou het voorliggende voorstel met de tekst tot wet verheven worden, dan leidt dit tot een verstarring in strategisch handelen, terwijl het veld juist behoefte heeft aan flexibiliteit in handelen. De profielorganisaties zien geen positieve punten voor een wetgevend kader. Als het personeelsbeleid voor scholen wordt geagendeerd, dan dient dit zonder dat de wetgever zich uitlaat over het 'hoe', zeker niet ten aanzien van arbeidsvoorwaarden.



Gezien de grote krapte op de arbeidsmarkt is dit voorstel niet wenselijk, want het beperkt de mogelijkheden van de arbeidsmarkt en dus van vraag en aanbod tussen werkgever en werknemer. Het conceptvoorstel verplicht het schoolbestuur tot meer en maakt het bestuur verantwoordelijk. Daartoe wordt het bestuur niet extra gefaciliteerd in rust (als in: minder regels in plaats van elke week nieuwe (aankondigingen) van extra regels en toezicht daarop), ruimte (en vertrouwen vanuit de overheid) en regelmaat (in bekostiging).

De profielorganisaties verzoeken dit voorstel in te trekken en met de sectorraden te komen tot een inspanningsverplichting tot opname van het opstellen van SPB in de codes goed bestuur. Met de cao's in de hand worden dan door sociale partners de benodigde wensen van dit wetsvoorstel gediend.

Namens de gezamenlijke profielorganisaties en hun leden:

- Ekon Hartog, directeur a.i. **VBS**
- Arno Bronkhorst, bestuurder **VBSO**
- Dick van Meeuwen, bestuurder a.i. **VGS**
- Hans Teegelbeckers, directeur **VOS/ABB**