

Reactie op het Voorstel van Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met strategisch personeelsbeleid in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (vanaf nu kortweg wetsvoorstel SHRM).

Reactie van em. prof. dr. Peter Leisink en prof. dr. Eva Knies (Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap) van het onderzoeksteam “Strategisch personeelsbeleid in het voortgezet onderwijs”.

Opmerking vooraf

Deze reactie is niet afkomstig van een vertegenwoordiger van een bevoegd gezagsorgaan of personeel in het onderwijs waar het wetsvoorstel betrekking op heeft. Daarom wijkt het karakter van deze reactie af van andere reacties. Voor de duidelijkheid is wel geprobeerd de structuur van de vier vragen aan te houden.

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?

Het deel van het wetsvoorstel dat ingaat op de bepalingen inzake vaststelling van strategisch personeelsbeleid geeft duidelijkheid met betrekking tot een omissie in het overheidsbeleid van de afgelopen decennia. Tot op heden gaf de overheid niet op een consistente wijze duidelijkheid over wat aan strategisch personeelsbeleid van het bevoegd gezag verwacht werd.

Het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs is in het overheidsbeleid van oudsher gezocht in het wettelijk vastleggen (2006, 2017) van de bekwaamheidseisen die beschrijven wat leraren minimaal moeten weten en kunnen. Het belang van goed personeelsbeleid werd slechts incidenteel en kortstondig erkend. Zie de korte geschiedenis van het Integraal PersoneelsBeleid (IPB) rond 2000. Die stimulans van IPB was tot mislukken gedoemd waar de korte termijn oriëntatie (de financiële stimulans stopte na 2003) van de overheid medeverantwoordelijk voor was. Pas geleidelijk aan is het inzicht gegroeid dat goed personeelsbeleid een noodzakelijke voorwaarde is voor toekomstbestendig onderwijs. In de Lerarenagenda 2013-2020 werd dit inzicht helder uitgewerkt. In de daarbij aansluitende sectorakkoorden voor po en vo is dit inzicht over het belang van goed personeelsbeleid opgenomen en zijn ambities geformuleerd over de professionalisering van besturen en schoolleiders op het gebied van strategisch personeelsbeleid. Met dit wetsvoorstel over strategisch personeelsbeleid geeft de overheid structureel duidelijkheid over wat het belang van goed strategisch personeelsbeleid voor onderwijskwaliteit is en wat dat van het bevoegd gezag vraagt. Uiteraard zullen besturen en scholen die zelf dat belang hebben ingezien en werk maken van de ontwikkeling en implementatie van strategisch personeelsbeleid opmerken dat dit wetsvoorstel voor hen niets toevoegt. Maar uit recent onderzoek binnen po en vo blijkt dat er een niet onbeduidende groep scholen in de onderwijssector is (geschat op een kwart tot 40%) die niet of nauwelijks werk maakt van strategisch personeelsbeleid (Vrielink, S., Janssen, T., van den Berg, D., van Miltenburg, N., Cornel, S., & van der Aa, R. (2023) Strategisch personeelsbeleid in het primair onderwijs; Knies, E., Leisink, P., Penning de Vries, J., & Mulder, R. (2023) Strategisch personeelsbeleid in het voortgezet onderwijs.). Voor de onderwijssector als geheel is het van belang dat dit wetsvoorstel – dat wil zeggen het deel dat betrekking heeft op de vaststelling van strategisch personeelsbeleid – duidelijkheid geeft *dat* het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor strategisch personeelsbeleid en *wat* die verantwoordelijkheid voor strategisch personeelsbeleid in algemene zin inhoudt.

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

De aard van de bepalingen met betrekking tot de vaststelling van strategisch personeelsbeleid past bij de in het Nederlandse onderwijsbestel gegroeide governance-relaties tussen overheid en bevoegd gezag van scholen. De vaststelling van strategisch personeelsbeleid behoort tot het domein van de inrichting van de interne organisatie waarvoor het bevoegd gezag de vrijheid en de verantwoordelijkheid draagt, zoals de Memorie van Toelichting terecht stelt (p. 17). Concreet: positief in de voorgestelde bepalingen inzake de vaststelling van strategisch personeelsbeleid is dat schoolbesturen verplicht worden strategisch personeelsbeleid vast te stellen dat 'strategisch' is door de genoemde verbijzonderingen maar dat geen specifieke inhoudelijke operationalisering gegeven worden die besturen kunnen hinderen de beleidsuitwerking af te stemmen op hun eigen situatie. Immers, bijvoorbeeld externe ontwikkelingen die het bevoegd gezag raken – genoemd in lid 2a - zullen ten dele verschillen tussen besturen en over de tijd en dus is het goed dat het wetsvoorstel wel stelt dat het bevoegd gezag het strategisch personeelsbeleid afstemt op de externe ontwikkelingen maar de uitwerking daarvan aan het bestuur laat. Hetzelfde geldt voor de leden 2b, 2c en 2d.

De eis die lid 3 aan de monitoring van strategisch personeelsbeleid stelt, adresseert een zwak punt in de huidige praktijk van besturen in het po en vo (zie eerder genoemde onderzoeken). Immers slechts net iets meer resp. minder dan de helft van de besturen in po en vo monitort standaard de uitvoering en realisatie van de beoogde resultaten van het strategisch personeelsbeleid. Zonder monitoring 'hapert' de doorwerking van bestuursbeleid, zoals de Inspectie van het Onderwijs eerder vaststelde (De staat van het onderwijs 2020, p. 96). Echter, lid 3 geeft een inhoudelijk specifieke operationalisering van de monitoring door te stellen dat "ten minste eenmaal per jaar [wordt] geëvalueerd". Dit is niet consistent met de uitwerking van de bepalingen genoemd in lid 2a t/m 2d waarin wel ten principale wordt bepaald wat de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag inhoudt maar de uitwerking aan het bevoegd gezag wordt gelaten. Ook bij de bepaling over de frequentie van evaluatie kan een formulering gekozen worden die van het bevoegd gezag vraagt om te evalueren maar de uitwerking daarvan aan het bevoegd gezag laat zodat deze kan aansluiten bij de eigen beleidspraktijk. Die formulering zou bijvoorbeeld kunnen luiden: "Het bevoegd gezag draagt ervoor zorg dat het strategische personeelsbeleid wordt uitgevoerd en gemonitord, en als onderdeel van de eigen beleidscyclus standaard wordt geëvalueerd en zo nodig gewijzigd". De voorgestelde specifieke operationalisering van "ten minste eenmaal per jaar" kan er onbedoeld toe leiden dat er slechts een administratieve operatie van het evalueren wordt gemaakt (het zetten van een bureaucratisch vinkje). Desnoods zou als compromis gekozen kunnen worden voor een formulering van "tenminste eenmaal per twee jaar" maar het verdient de voorkeur het bevoegd gezag aan te spreken op en de ruimte te geven voor het inrichten van een beleidscyclus die past bij het eigen strategisch beleid.

Lid 3 stelt ook dat het bevoegd gezag ervoor zorg draagt dat het strategisch personeelsbeleid wordt uitgevoerd. Dit punt krijgt ten onrechte verder geen aandacht in de bepalingen en ook niet in de Memorie van Toelichting die het laat bij de constatering (p. 13) "Voor een goede uitvoering is het van belang dat het bestuur de schoolleiders of andere leidinggevenden daarbij ondersteunt". Op twee punten verdient de bepaling in lid 3 aanvulling.

Ten eerste, de eerder genoemde recente onderzoeken in po en vo rapporteren ook over de rol van schoolleiders in de uitvoering van strategisch personeelsbeleid en laten zien dat de professionele ruimte van schoolleiders terzake onduidelijk en (soms) ontoereikend is. Ook het IBO-rapport Koersen op kwaliteit en kansgelijkheid (2022, p. 12) constateert dat schoolleiders van groot belang zijn voor de onderwijskwaliteit maar dat hun rol en verantwoordelijkheid niet officieel wordt erkend. De Inspectie van het Onderwijs (Staat van het Onderwijs 2023, p. 95) constateert dat enerzijds meerdere besturen zeggen dat zij hun scholen veel autonomie geven om doelen en ambities te formuleren en zij hierbij niet inhoudelijk betrokken willen zijn terwijl anderzijds scholen aangeven dat hun bestuur

hen niet stimuleert om ambitieuze doelen te stellen en niet met hen over behaalde resultaten in gesprek gaat. Daarom zou het in de geest van de governance-benadering van dit wetsvoorstel passen als bij lid 3 wordt toegevoegd dat het bevoegd gezag als onderdeel van de uitvoering van het strategisch personeelsbeleid expliciet met de schoolleiding spreekt over diens professionele ruimte en het gebruik ervan bij de uitvoering van het strategisch personeelsbeleid.

Ten tweede zou het passen om het onderdeel evaluatie uit te breiden met de bepaling dat het bevoegd gezag in gesprek gaat met de schoolleiding over de resultaten van de evaluatie en bij de bespreking van mogelijke wijzigingen in het strategisch personeelsbeleid ook aandacht besteedt aan de voorwaarden voor de uitvoering waaronder de (behoefte aan vergroting van) professionele deskundigheid, professionele ruimte en ondersteuning van schoolleiders.

Bij elkaar genomen komen de bepalingen over de vaststelling van strategisch personeelsbeleid tegemoet aan de inzichten van HRM-onderzoek over de effectiviteit van strategisch personeelsbeleid. Er is nog een specifiek punt in de tekst van de inleidende paragraaf van het wetsvoorstel dat verbetering verdient. De tekst van de inleidende paragraaf van het wetsvoorstel luidt:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van het personeel te versterken op scholen voor primair en voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs door strategisch personeelsbeleid te voeren met het oog op de kwaliteit van het onderwijs.

In deze openingsverklaring wordt een eenzijdig en instrumenteel verband gelegd tussen professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid enerzijds en de kwaliteit van het onderwijs anderzijds. De suggestie is dat het de wetgever bij professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid (uitsluitend) te doen is om de kwaliteit van het onderwijs en niet om de belangen van werknemers of goed werkgeverschap. De tekst van deze inleidende paragraaf correspondeert bovendien helemaal niet met de opsomming van 'bestaande problemen' die onder punt 4 van de Internetconsultatie IAK gegeven wordt en die zich beperkt tot "huidige tekorten [aan personeel], werkdruk en lage tevredenheid over loopbaanmogelijkheden" maar "kwaliteit van onderwijs" helemaal niet noemt. De wetenschappelijke literatuur over strategisch personeelsbeleid onderscheidt goed werkgeverschap/doelstellingen van werknemers naast maatschappelijke doelstellingen – hier: kwaliteit van het onderwijs – en organisatiedoelstellingen (bijvoorbeeld de continuïteit van scholen) en beschouwt goed werkgeverschap en kwaliteit van onderwijs als nevenschikende belangen en als doel in zichzelf (zie bijvoorbeeld Beer, M., Spector, B., Lawrence, P., Mills, D.Q., & Walton, R.E. (1984) *Human Resource Management*. Free Press; Paauwe, J., & Farndale, E. (2017) *Strategy, HRM and Performance: A Contextual Approach*. Oxford University Press). De inleidende paragraaf kan eenvoudig verbeterd worden door achter 'kwaliteit van onderwijs' toe te voegen 'en het belang van goed werkgeverschap'.

Het tweede deel van het wetsvoorstel heeft betrekking op enkele specifieke arbeidsvoorwaarden (contract voor bepaalde tijd, minimum arbeidsduur, beperking externe inhuur). De bepalingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen zijn uitgewerkt op een specifieke manier die afwijkt van de governance relaties tussen overheid, bevoegd gezag en stakeholders in de onderwijssector. In het wetsvoorstel bestaat een interne inconsistentie tussen de aard van de sturingsbenaderingen in het deel over strategisch personeelsbeleid – beleidskaders die de eigen autonomie en verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag respecteren – en het deel over specifieke arbeidsvoorwaarden – directe specifieke overheidssturing in een domein waar de overheid juridisch geen sturende rol heeft.

Verschillende stakeholders hebben publiekelijk hun principiële bezwaren kenbaar gemaakt tegen de inbreuk die het wetsvoorstel met deze bepalingen maakt op de rol en bevoegdheden van sociale

partners in de onderwijssector. Daarnaast is in vele reacties op het wetsvoorstel van de zijde van bestuurders, schoolleiders en personeel te lezen dat zij bezwaar maken tegen de aantasting van de eigen autonomie en verantwoordelijkheid van besturen op dit gebied. De weerstand die de bepalingen inzake specifieke arbeidsvoorwaarden oproepen moet tot nadenken stemmen omdat er een situatie dreigt van weerstand van onderwijsorganisaties tegen het wetsvoorstel als geheel inclusief de bepalingen aan de vaststelling van strategisch personeelsbeleid.

Onze kritiek op het tweede deel van het wetsvoorstel sluit aan bij de kritische analyse die het IBO-rapport (2022) heeft gemaakt van de veelheid van verschillende vormen van sturing op het niveau van het onderwijsstelsel. Deze heeft geleid tot inconsistentie, sturingsoverload en beleidsresistentie. Het gevolg is, aldus het IBO-rapport (2022, p. 29) dat het initiële beleidsdoel niet wordt gehaald. Dit dreigt zich hier te herhalen. Het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid wordt wezenlijk verbeterd door de bepalingen over de specifieke arbeidsvoorwaarden te schrappen.

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

Het bereiken van het beoogde doel van de bepalingen over de vaststelling van strategisch personeelsbeleid wordt bedreigd door de samenloop met beleid van het Ministerie van OCW inzake onderwijsregio's/RATO (Regionale Aanpak Toekomst Onderwijsarbeidsmarkt) (zie OCW 2022 Bijlage bij Decemberbrief). Door middel van de wettelijke eisen aan strategisch personeelsbeleid worden besturen immers aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor goed personeelsbeleid, maar de RATO-initiatieven creëren een nieuwe regionale actor en trekken de verantwoordelijkheid voor de aanpak van personeelstekorten en professionele ontwikkeling naar een boven-bestuurlijk niveau waarbij vertegenwoordigers van schoolbesturen po, vo en mbo, alsmede lerarenopleidingen en beroepsgroepen tot niet-vrijblijvende samenwerking moeten komen. Voor besturen kan het OCW RATO-beleid afbreuk doen aan de strekking van de wettelijke eisen aan strategisch personeelsbeleid, niet alleen vanwege de overload van verschillende sturingsinterventies van de overheid (IBO 2022) maar ook vanwege de onduidelijkheid over de precieze verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Bijvoorbeeld door de indruk te wekken dat de verantwoordelijkheid voor strategisch personeelsbeleid toch boven-bestuurlijk wordt belegd en schoolbesturen niet zelf gericht beleid hoeven te ontwikkelen.

De uitdaging is om regionale samenwerking op het gebied van professionele ontwikkeling en de aanpak van arbeidsmarktproblemen te combineren met de afstemming van strategisch personeelsbeleid door besturen en schoolleiders op de onderwijsvisie en onderwijskundige doelen van hun scholen. Het recente onderzoek naar strategisch personeelsbeleid in het vo wijst op het probleem in de doorwerking van op centraal bestuursniveau ontwikkeld strategisch personeelsbeleid naar de ontwikkeling van het gewenste onderwijs voor individuele scholen onder een bestuur. Dat probleem zal nog groter worden als beleid voor professionele ontwikkeling en personeelstekorten wordt ontwikkeld op boven-bestuurlijk regionaal niveau. Daarom is het belangrijk dat de RATO-vorming gepaard gaat met vergroting van de rol en bevoegdheid van schoolleiders in de ontwikkeling en implementatie van strategisch personeelsbeleid voor hun eigen school binnen de kaders van het hogerop vastgestelde beleid.