



CVO

Henegouwerplein 14
3021 PM Rotterdam
Postbus 2152
3000 CD Rotterdam
T [010] 217 13 99
F [010] 411 42 78

www.cvo.nl
iban: NL73INGB0000064472
bic: INGBNL2A

De minister van Primair en Voortgezet Onderwijs
Dhr. D. Wiersma
Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Datum 18 juni 2023

Behandeld door

E-mail m.nolen@cvo.nl

Betreft **Inbreng Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid**

Uw excellentie, geachte heer Wiersma,

In het kader van uw voorgenomen wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid (“**Consultatiedocument**”) vragen wij graag uw aandacht voor onze volgende opmerkingen. Wij adviseren u het Consultatiedocument niet in te dienen bij de Staten-Generaal.

De Vereniging CVO Rotterdam en omgeving houdt 37 scholen voor voortgezet onderwijs en biedt onderwijs aan meer dan 20.000 leerlingen. Het voeren van strategisch personeelsbeleid zien wij als een belangrijk kwaliteitsaspect van onze sturingsfilosofie en interne beleids- en verantwoordingscyclus en is onderdeel van onze strategische beleidsagenda en de beleidsplannen van onze scholengroepen en scholen. De ontwikkeling van dit beleid komt tot stand in samenspraak met de scholen en ons personeel. Wij voldoen ook aan de blijkens het Consultatiedocument beoogde percentages. Onze scholen nemen graag goede mensen in vaste dienst aan. Waar sprake is van externe inhuur van docenten ervaren wij dat als een (tijdelijk) noodzakelijk kwaad. Voor zover sprake is van externe inhuur of tijdelijke contracten voor onderwijs ondersteunend personeel hangt dit samen met de tijdelijkheid van een project en/of de nood aan hoogwaardige, specifieke expertise.

Algemene opmerkingen

Het Consultatiedocument verplicht het bevoegd gezag kort gezegd om:

- eens in de vier jaar een strategisch personeelsbeleid vast te stellen, de uitvoering daarvan jaarlijks te monitoren en te evalueren;
- arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd slechts éénmaal aan te bieden tot een looptijd van maximaal 12 maanden en vervolgens voor onbepaalde tijd;
- een minimum aanbod arbeidsduur te doen van ten minste 80%, tenzij zwaarwegende onderwijsbelangen zich daartegen verzetten;
- ten hoogste 5% van de bekostiging te besteden aan personeel dat is tewerkgesteld zonder arbeidsovereenkomst.

Naar aanleiding van deze voorstellen maakt de Raad van Bestuur van de Vereniging CVO Rotterdam en omgeving graag de volgende algemene opmerkingen. De Raad van Bestuur stelt vast dat nut noodzaak van het wetsvoorstel geheel ontbreken omdat het voor goed onderwijs en het aantrekken van goede leraren al noodzakelijk is om goed personeelsbeleid te voeren. Het Consultatiedocument geeft geen deugdelijke en wetenschappelijke gevalideerde motivering voor de bijdrage van het wetsvoorstel aan goed onderwijs. Het Consultatiedocument bevat nadere voorwaarden die de inrichtingsvrijheid van onderwijsorganisaties voor openbaar en bijzonder onderwijs zonder deugdelijke motivering beperken. Het Consultatiedocument voldoet daarmee niet aan de ruimte die de onderwijswetgever volgens de Onderwijsraad heeft in het kader van de huidige teleologisch-dynamische uitleg van de vrijheid van de inrichting van het onderwijs.¹

Deze algemene opmerkingen wreken zich temeer nu de in het Consultatiedocument opgenomen voorwaarden geen rechtstreeks verband houden met de kwaliteit van het onderwijs, de effecten op de langere termijn op de kwaliteit van het onderwijs niet goed zijn te overzien en lichtere vormen van sturing niet zijn onderzocht of beproefd (zelfregulering, afspraken tussen sociale partners², monitoring, adviezen, enzovoorts). De in het Consultatiedocument opgenomen nadere voorwaarden aan de organisatorische inrichting van het onderwijs verhogen bovendien de administratieve lasten en noodzaken tot meer interne sturing en verantwoording in de relatie tussen bestuur en schoolleiding. Dat tast de ook door u en in het Coalitieakkoord bepleitte autonomie en zeggenschap van de schoolleiding aan.

De inhoud van het Consultatiedocument is bovendien niet congruent met het overheidsbeleid van de laatste jaren om de bekostiging te koppelen aan specifiek, door de overheid benoemde doelen en tijdelijk van aard te maken. Zoals ook het IBO-rapport eerder dit jaar heeft bevestigd is een effect van het tijdelijk toekennen van geormerkte middelen dat het voor onderwijsorganisaties minder eenvoudig is om financieel en in personeelscapaciteit te plannen. Het beperken van het aantal subsidies ten bate van de lumpsum heeft als effect dat het risico van het aanbieden van vaste contracten afneemt. Het Consultatiedocument beoogt echter extra beperkingen te stellen aan het personeelsbeleid zonder deze belangrijke oorzaak van het aantal tijdelijke contracten weg te nemen. Dat is onwenselijk.

⁷⁵ *Kamerstukken II 2002/03, 28 276, nr. 5, p. 2; Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 9, p. 18; Kamerstukken II 2014/15, 34 251, nr. 3, p. 8; Onderwijsraad, Grenzen stellen, ruimte laten. Artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat, Den Haag: oktober 2021.*

² Zo valt op dat de inhoud van artikel 7.64 Wvo 2020 Consultatiedocument inzake het contract voor onbepaalde tijd in de CAO Universiteiten gewoon tussen de sociale partners is geregeld en tot in detail is uitgewerkt.

Het onderliggende bezwaar is verder natuurlijk dat het de komende jaren al een zeer grote uitdaging is voor alle onderwijsorganisaties in het funderend onderwijs om een antwoord te vinden op het lerarentekort en de effecten van dat tekort op de organisatie van het onderwijs. Het lerarentekort verlangt van al onze mensen veel inzet en veel creativiteit. Elke onderwijsorganisatie die gekwalificeerde docenten kan werven en boeien zal die docenten een contract voor onbepaalde tijd willen geven en doet dat ook. Het beperken van het aantal en de duur van tijdelijke contracten voor alle personeelscategorieën heeft als negatief gevolg dat er minder creativiteit ontstaat om onze leraren te ondersteunen in het door hen te geven onderwijs en in het opvangen van de gevolgen van het lerarentekort.

Specifieke opmerkingen bij Vaststelling strategisch personeelsbeleid (Artikel 2.92a Wvo 2020 Consultatiedocument)

Het bevoegd gezag heeft blijkens artikel 2.88 Wvo 2020 en artikel 2.90 Wvo 2020 reeds de verplichting om ten minste elke vier jaar het personeelsbeleid in het schoolplan op te nemen. Anders gezegd, de nieuw beoogde verplichting tot vaststelling van een strategisch personeelsbeleid is al wettelijk geregeld en de inhoud van het beoogde strategisch personeelsbeleid is reeds geregeld in artikel 2.90 Wvo 2020. De praktijk is immers dat de schoolplannen zich verhouden tot het gezamenlijk beleid van het bevoegd gezag en daar ook op aansluiten. Nu het Consultatiedocument niet inzichtelijk maakt hoe beide verplichtingen zich tot elkaar verhouden is het effect dat er een verplichting is om twee vrijwel identieke beleidsplannen op te stellen. Deze dubbeling is op zijn minst niet doelmatig en de samenloop is kwetsbaar voor onnodige grensdiscussies.

Het voorleggen van het strageisch personeelsbeleid dient blijkens het Consultatiedocument ook ter instemming voorgelegd te worden aan de P(G)MR. Delen van het beleid 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. 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.

Specifieke opmerkingen bij Contract voor onbepaalde tijd en minimale arbeidsduur (Artikel 7.64 en artikel 7.65 Wvo 2020 Consultatiedocument)

De algemene opmerking is dat nadere regulering inzake het contract voor onbepaalde tijd en minimale arbeidsduur onderwerp behoren te zijn van het overleg tussen de sociale partners. Een belangrijke oorzaak voor het bestaan van tijdelijke contracten en kleinere contracten is bovendien gelegen in het lerarentekort en het beleid van de overheid om vaker te sturen met tijdelijke en/of geormerkte subsidies. Meer specifiek valt op dat beide artikelen de suggestie wekken alsof er enkel leraren werkzaam zijn in het onderwijs waardoor de uitzondering onnodig beperkend is. Het is niet

ongebruikelijk dat juist bij het onderwijsondersteunend of leidinggevend personeel gebruik wordt gemaakt van zzp'ers, tijdelijke contracten en/of contracten met een kleinere omvang. Indien het nodig is om tijdelijk te investeren in cybersecurity, gezonde scholen, sociale veiligheid of een zwakke school extra te ondersteunen helpt het om de ruimte te hebben om personeel tijdelijk of voor een beperkt aantal uren in te zetten. Een langere duur van (opvolgende) dienstverbanden voor bepaalde tijd met een kleinere arbeidsduur is soms noodzakelijk om een gedegen product/resultaat overeenkomstig de afspraken met de (externe) subsidiegever/financier te kunnen leveren en/of in het geval bij voltooiing van een project de financiering ophoudt te bestaan. Een langere duur van (opvolgende) (kleinere) dienstverbanden voor bepaalde tijd is bovendien nuttig voor het kunnen bieden van werk of langere stage/werkervaringsplek aan participatiemedewerkers, student-medewerkers (niet zijnde leraren in opleiding) of de (onderwijs)ondersteuning van bevoegde leraren. Flexibiliteit is ook wenselijk om op schoolniveau bijvoorbeeld verzuim op te vangen, tekortvakken in te vullen, niet generieke vakken (muziekles, drama) aan te kunnen bieden of in samenwerking met het bedrijfsleven (toekomstig beroepenveld) combinatiebanen mogelijk te maken. De voorstellen beperken als gevolg de mogelijkheid het onderwijs goed in te richten of andere doelgroepen enthousiast te maken voor het onderwijs.

Tekstvoorstel ontleend aan artikel 2.3 CAO Universiteiten 2023

1. Voor de navolgende functies kan een dienstverband voor bepaalde tijd worden aangegaan, dat verlengd kan worden tot een maximale duur van 48 maanden:

- a. functies waarvan de werkzaamheden tijdelijk extern gefinancierd worden of waarbij sprake is van cofinanciering en de langere duur van dienstverbanden voor bepaalde tijd noodzakelijk om een resultaat overeenkomstig de afspraken met de externe financier te kunnen leveren en/of de financiering ophoudt te bestaan bij voltooiing van een project;
- b. functies van docenten indien onderwijsontwikkelingen en/of ontwikkelingen in leerlingaantallen dit noodzakelijk maken en van dien aard zijn dat ze binnen de bestaande capaciteit van het onderwijsgevend personeel met een vast dienstverband niet kunnen worden opgevangen;
- c. participatiemedewerkers die opgenomen zijn in het landelijk doelgroepregister en/of waarvoor subsidie wordt verkregen;
- d. werknemers met een dienstverband ter vervanging van een werknemer vanwege onder meer ziekte, zwangerschaps- en bevallingsverlof, ouderschapsverlof, arbeidsongeschiktheid of interne detachering in het kader van loopbaanontwikkeling;
- e. dienstverbanden, of verlengingen, op basis van een specifieke subsidie van het Rijk of lokale overheid, niet zijnde de reguliere bekostiging;
- f. vaardigheidsdocenten die niet werkzaam in het primaire proces zijn;
- g. oproepkrachten;
- h. student-assistenten (medewerkers die tijdens hun studie werkzaamheden verrichten voor het bevoegd gezag en die geen leraar in opleiding zijn);
- i. trainees.

Specifieke opmerkingen bij Beperking externe inhuur (Artikel 7.66 Wvo 2020 Consultatiedocument)

Het voorstel om de ruimte voor het tewerkstellen van personeel te beperken tot 5% van de bekostiging stuit allereerst op alle hiervoor geformuleerde bezwaren in het kader van de beoogde beperking van de tijdelijke contracten en de minimale arbeidsduur.

Een specifieke en technische opmerking bij artikel 7.66 Wvo 2020 is dat (a) de gekozen definitie 'bekostiging aan personeel' zeer onduidelijk is. Omvat deze definitie wel of niet alleen de reguliere Rijksbekostiging of ook specifieke/aanvullende bekostiging en lokale overheidssubsidies. Ook ontbreekt het (b) aan een algemeen wettelijke of tussen de accountants vastgestelde definitie voor Personeel Niet In Loondienst. Bovendien is (c) tussentijdse bijsturing op basis van cijfers over het jaar t-1 ondoenlijk nu de precieze cijfers pas bij de besluitvorming over de jaarrekening vast staan, dit de periode voor bijsturing beperkt tot circa 6 maanden waarvan 2 zomermaanden en die bijsturing plaats heeft na de afspraken in maart en april over het taakbeleid in het komende schooljaar. De keuze voor het nieuwe begrip 'bekostiging besteed aan personeel' lijkt ook (d) het in artikel 5.4 Hoofdstuk 5 Wvo 2020 uitgewerkte beginsel van de onderwijswetgever te doorbreken dat de bekostiging personeel en exploitatie is bestemd voor de dekking van de directe personeelslasten en de indirecte personeelslasten (pensioen, vervanging, voorzieningen, onderhoud, energie, middelen, administratie, begeleiding, schoonmaak en heffingen). Het wetsvoorstel motiveert niet waarom op dit beginsel een inbreuk wordt gemaakt en suggereert onnodig en ongemotiveerd een verplichting tot het oormerken van de directe personeelslasten en een specifieke verhouding tussen directe en indirecte personeelslasten.

Aandacht voor een goed functionerend strategisch personeelsbeleid is waardevol. De nu voorliggende voorstellen dragen echter niet bij aan beter onderwijs of oplossingen voor het lerarentekort. Het verzoek is dan ook het voorstel niet in deze vorm aan te bieden aan de Staten-Generaal.

Hoogachtend, namens de Raad van Bestuur,

Mr.dr. M.F. Nolen
Directeur Bestuur en Beleid

