

Ons kenmerk
AD.2400089

Contactpersoon
M. van Leeuwen

Plaats/Datum
Den Haag, 31 mei 2024

Uw kenmerk

Doorkiesnummer
070-310 00 00

Onderwerp
Advies Wetsvoorstel strategisch
personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R. Dijkgraaf
De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs
Mevrouw mr. M. Paul
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Meneer de Minister en mevrouw de Minister,

U heeft de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over het Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden. De raad reageert in deze brief op de versie van het wetsvoorstel die u op 5 april jl. heeft aangeboden. In dit advies toetst de raad het wetsvoorstel aan artikel 23 van de Grondwet. De raad kijkt ook naar de legitimiteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit ervan. En naar de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen.

Belangrijkste conclusies Onderwijsraad

De Onderwijsraad ziet strategisch personeelsbeleid als een duidelijke taak en verantwoordelijkheid van schoolbesturen. De raad onderschrijft het belang van strategisch personeelsbeleid voor de kwaliteit van het onderwijs en de aantrekkelijkheid van het beroep. Maar dit wetsvoorstel vindt de raad geen passend middel om de beoogde doelen te bereiken. De raad adviseert daarom indiening van het wetsvoorstel te heroverwegen. Wat zijn daarvoor de argumenten?

Nieuwe wetgeving is een zwaar middel, dat onder meer moet voldoen aan grondwettelijke uitgangspunten. Volgens de Onderwijsraad staat het wetsvoorstel op gespannen voet met de vrijheid van inrichting, vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. De noodzaak voor de inperking wordt onvoldoende aangetoond.

Legitimiteit

Het wetsvoorstel laat te veel ruimte aan de regering om – zonder tussenkomst van het parlement – bij algemene maatregel van bestuur (potentieel) gedetailleerde normen te stellen voor strategisch personeelsbeleid. De eisen aan dit beleid zijn in het wetsvoorstel zelf te algemeen verwoord. De wettekst zou voldoende duidelijk moeten zijn over wat van bevoegde gezagen (hierna: schoolbesturen) wordt verwacht en waar de inspectie op moet toezien. Dat is nu niet het geval.

Noodzaak en proportionaliteit

De noodzaak en proportionaliteit van een wettelijke verplichting tot strategisch personeelsbeleid worden onvoldoende aangetoond. Schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs zijn al wettelijk verplicht om personeelsbeleid te

voeren¹ en doen al aan strategisch personeelsbeleid. Sommige besturen, zo blijkt uit onderzoek, moeten hun beleid wel verbeteren. Dat vraagt van die specifieke besturen bijvoorbeeld dat zij de doorwerking en evaluatie van het (strategisch) personeelsbeleid verstevigen. Bestaande wettelijke verplichtingen bieden genoeg handvatten voor de Inspectie van het Onderwijs om hierop toe te zien. Daarvoor is geen nieuwe wetgeving nodig.

Ook de noodzaak van de arbeidsrechtelijke maatregelen in het wetsvoorstel wordt onvoldoende onderbouwd. De maatregelen beogen meer vaste contracten, meer voltijdbanen en minder externe inhuur. Maar de haalbaarheid van deze doelen wordt in de praktijk sterk beïnvloed door de vergrijzing, het lerarentekort, de deeltijdcultuur en de toegenomen incidentele bekostiging. De voorgestelde maatregelen staan los van deze ontwikkelingen. Daarnaast hebben de sociale partners op onderdelen al afspraken gemaakt in de collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) van de betrokken sectoren.

Uitvoerbaarheid

De voorgestelde maatregelen kunnen strategisch personeelsbeleid belemmeren, zeker bij kleine onderwijsinstellingen en kleine vakken. In het wetsvoorstel wordt de minimale arbeidsomvang van 0,8 fte² voor een vacature tegelijkertijd verzacht met de comply-or-explain-benadering. Dat maakt de minimale norm echter een open norm en daarmee is onduidelijk wat de wetgever precies beoogt.

De Onderwijsraad constateert tot slot dat de arbeidsrechtelijke maatregelen en de verplichting tot strategisch personeelsbeleid forse administratieve, verantwoordings- en uitvoeringslasten met zich meebrengen voor de scholen en de Inspectie van het Onderwijs. De maatregelen zijn daarmee volgens de raad niet proportioneel.

De raad werkt deze conclusies verderop uit. Eerst volgt een korte samenvatting van het wetsvoorstel.

Wetsvoorstel in het kort

Het wetsvoorstel beoogt het lerarenberoep aantrekkelijker te maken en de continuïteit op de onderwijsarbeidsmarkt en daarmee de kwaliteit van het onderwijs te borgen. Dit gebeurt door te sturen op duurzame arbeidsrelaties van substantiële omvang, via twee wegen.

Ten eerste worden schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs verplicht om strategisch personeelsbeleid te voeren en worden eisen aan dit beleid gesteld. 'Strategisch personeelsbeleid' wil zeggen dat de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van personeel gekoppeld worden aan belangrijke externe (maatschappelijke) ontwikkelingen en intern (onderwijskundig) beleid. Volgens de Memorie van Toelichting staat strategisch personeelsbeleid aan de basis van voldoende en goed personeel en is het daarmee een randvoorwaarde voor het bieden van kwalitatief goed onderwijs waarvan alle leerlingen en studenten profiteren.

¹ Artikel 12 lid 3 WPO, artikel 2.88 lid 2 onder b WVO 2020 en artikel 2.90 WVO 2020. In het middelbaar beroepsonderwijs geldt dat het bevoegd gezag zorg draagt voor personeelsbeleid voor zover het de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel betreft. Zie artikel 1.3.6a. WEB.

² fte = fulltime equivalent; 0,8 fte = 80% van een voltijdbaan.

Het wetsvoorstel biedt de overheid de mogelijkheid om strategisch personeelsbeleid nader te kunnen reguleren via een algemene maatregel van bestuur: een besluit van de regering waarin wettelijke regels worden uitgewerkt. Als voorbeeld wordt genoemd: beleid voor loopbaanpaden waarin is vastgelegd hoe en in welke verschillende structurele functies of rollen personeel kan doorgroeien. Een ander voorbeeld betreft aanvullende eisen voor inwerken, begeleiden en doorlopend professioneel ontwikkelen van al het personeel, aansluitend bij het bekwaamheidsdossier.

Ten tweede bevat het wetsvoorstel een aantal arbeidsrechtelijke bepalingen voor het primair en voortgezet onderwijs. Deze gaan over de arbeidsomvang bij nieuwe vacatures (minimaal 0,8 fte), de hoeveelheid arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd (minimaal 80% van het totaal aantal fte) en de verplichting om in tijdelijke arbeidsovereenkomsten het uitzicht vast te leggen op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd bij goed functioneren na ten hoogste twaalf maanden. Het wetsvoorstel stelt verder een maximum aan de externe inhuur van leraren. Het schoolbestuur mag niet meer dan 2% van de totale personeelsuitgaven besteden aan de inhuur van leraren vanuit commerciële bureaus of de inhuur van zzp'ers.

Wetsvoorstel staat op gespannen voet met vrijheid van inrichting

Schoolbesturen mogen binnen de kaders van de wet zelf beslissen hoe zij hun organisatie en het onderwijs vormgeven.³ Personeelsbeleid vormt een belangrijk onderdeel van de zogenoemde vrijheid van inrichting.⁴ De vrijheid van inrichting gaat over alle zaken die te maken hebben met het bestuur, de organisatie en de onderwijskundige en pedagogische visie van de school. Wie het onderwijs geven en of deze mensen passen bij de grondslag of het pedagogisch concept van de school, is van cruciaal belang om die grondslag of het concept daadwerkelijk in de praktijk te kunnen verwezenlijken.

De overheid mag ingrijpen op de grondwettelijke vrijheid van inrichting als dit nodig is om deugdelijk onderwijs te waarborgen. Zo'n ingreep moet echter wel noodzakelijk en proportioneel zijn. Uit artikel 23 Grondwet volgt dat de regelgevende bevoegdheid van de overheid aan voorwaarden is verbonden. Een belangrijke voorwaarde is dat de ingreep in de vrijheid van onderwijs moet zijn voorzien van een adequate wettelijke grondslag. Dat vraagt dat tenminste de hoofdlijnen van de deugdelijkheidseisen aan het (bekostigd) onderwijs in een wet in formele zin moeten zijn gevat.⁵ De bedoeling en de betekenis van gestelde normen – in dit geval normen voor strategisch personeelsbeleid – moeten uit de wet zelf blijken.⁶ Met andere woorden: de wet moet zo veel mogelijk zonder tussenkomst van de regering of de Inspectie van het Onderwijs duidelijk maken wat van scholen wordt verwacht.⁷

³ Dit is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet.

⁴ Onderwijsraad (2012). *Artikel 23 in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad. Zie ook Mentink, D., Vermeulen, B., & Zootjens, P. (2021). Commentaar op artikel 23 van de Grondwet. In E. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (Red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet* (webeditie). <https://www.nederlandrechtsstaat.nl>. Hoewel artikel 23 van de Grondwet zegt dat het openbaar onderwijs wordt geregeld door de wetgever, wordt – parallel aan de vrijheid van inrichting van bijzondere scholen – ook de pedagogische autonomie van openbare scholen erkend. Zie Onderwijsraad 2019, *Vrijheid van onderwijs en overheidszorg*, Den Haag: Onderwijsraad.

⁵ Een wet in formele zin is een wet die tot stand is gekomen in samenspraak tussen regering en Staten-Generaal conform de procedure van artikel 81 en volgende van de Grondwet. Deze vorm van wetten wordt onderscheiden van allerlei andere instrumenten, zoals algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en gemeentelijke verordeningen.

⁶ Onderwijsraad (2021). *Grenzen stellen, ruimte laten*. Den Haag: Onderwijsraad.

⁷ Onderwijsraad (2012). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad. Dit vraagt ook dat de wetgever terughoudend is met het hanteren van open normen, delegatie aan lagere regelgevers en het in de wet opnemen van

Dat biedt de beste waarborg voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor het openbaar en bijzonder onderwijs.⁸ Een wet in formele zin biedt daarnaast ook de meeste democratische legitimatie, omdat het parlement rechtstreeks betrokken is bij de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften.

Wetsvoorstel laat regering en inspectie te veel ruimte

Het wetsvoorstel laat in de ogen van de raad te veel ruimte aan de regering om zonder tussenkomst van het parlement bij algemene maatregel van bestuur (potentieel) gedetailleerde normen te stellen aan strategisch personeelsbeleid. De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel noemt een aantal gedetailleerde voorbeelden van zaken die via algemene maatregelen van bestuur kunnen worden geregeld. Het gaat onder meer om ‘aanvullende eisen voor inwerken en begeleiden’ en ‘een verplichting van beleid over hoe en in welke verschillende structurele functies of rollen personeel door kan groeien’. Dit zijn onderwerpen die volgens de raad voortvloeien uit het personeelsbeleid. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor dit beleid en kunnen hier nu al aan gehouden worden.

In het wetsvoorstel zelf worden de eisen aan strategisch personeelsbeleid te algemeen verwoord. De wettekst geeft schoolbesturen en de Inspectie van het Onderwijs onvoldoende houvast. In de toelichting op het wetsvoorstel staat uitgebreid welke onderwerpen een strategisch personeelsbeleid zou moeten bevatten. Zo staat er dat ‘ten minste uitwerking gegeven moet worden’ aan zes elementen die zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek.⁹ Verder bevat de toelichting een groot aantal specifieke voorbeelden van ‘instrumenten om te zorgen voor duurzame inzetbaarheid van personeel’. Hierbij gaat het onder meer over het ‘beheersbaar houden van werkdruk’, ‘aandacht voor sociale veiligheid’ en ‘het voeren van een gesprek met medewerkers over een passend taakbeleid’. Deze invulling vindt echter onvoldoende steun in de letterlijke bepaling.¹⁰ In principe zou de wettekst zelf voldoende duidelijk moeten maken wat van scholen wordt verwacht. Dat is nu niet het geval. Het gevolg is dat de Inspectie van het Onderwijs de wettelijke verplichting tot het voeren van strategisch personeelsbeleid zal moeten operationaliseren. Deze algemene bepaling in combinatie met de toelichting creëert daarmee een onwenselijke open norm¹¹ en zet de deur open voor gedetailleerde invulling door de Inspectie van het Onderwijs van de interne organisatie van het onderwijs.

Wettelijke verplichting strategisch personeelsbeleid: noodzaak en proportionaliteit niet overtuigend aangetoond

De Onderwijsraad vindt de noodzaak van een wettelijke verplichting tot het voeren van strategisch personeelsbeleid niet overtuigend aangetoond. Schoolbesturen in het primair en

algemene, voor meerdere uitleg vatbare termen en intenties. Zie Onderwijsraad (2021). *Grenzen stellen, ruimte laten*. Den Haag: Onderwijsraad.

⁸ De Boer, J.A. (2021). *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*. Den Haag: Boom juridisch. Zie p. 65 en verwijzingen daar.

⁹ Het personeelsbeleid moet minstens gaan over: duurzame inzetbaarheid van personeel; professionele ontwikkeling; afstemming op relevante ontwikkelingen binnen de regio en het onderwijs die het bevoegd gezag raken; afstemming van personeelsbeleid op onderwijskundige visie, ambitie en doelen; verbetering van de positie van leraren door duurzame arbeidsrelaties; en planmatige uitvoering in de praktijk door leidinggevenden.

¹⁰ Zie artikel 13b lid 3 wetsvoorstel. Het strategisch personeelsbeleid houdt rekening met: (a) relevante ontwikkelingen binnen de regio en het onderwijs die het bevoegd gezag raken; (b) de onderwijskundige visie, doelen en ambities van het bevoegd gezag; en (c) de verbetering van de positie van leraren door het aanbieden van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd.

¹¹ Onderwijsraad (2022). *Essentie van extern toezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.

voortgezet onderwijs zijn al wettelijk verplicht om personeelsbeleid te voeren¹² en doen al aan strategisch personeelsbeleid. Dat kan bij sommige besturen wel beter, blijkt uit onderzoek.

De monitoringonderzoeken in het primair en voortgezet onderwijs wijzen uit dat sommige besturen nog stappen moeten zetten, bijvoorbeeld in de doorwerking en evaluatie van het strategisch personeelsbeleid.¹³ Wat daarvoor nodig is, verschilt per sector en schoolbestuur. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor goed bestuur moeten deze besturen en hun interne toezichthouders hier werk van maken. De Onderwijsraad onderschrijft het belang van strategisch personeelsbeleid en daarmee de noodzaak dat de schoolbesturen hierop stevig inzetten. Focus als overheid op besturen die hier in gebreke blijven. De inspectie kan scholen erop aanspreken als hun personeelsbeleid (opgenomen in het schoolplan) niet aan de bestaande wettelijke eisen voldoet.¹⁴ Een wettelijke verplichting om strategisch personeelsbeleid te voeren is daarvoor geen effectief middel. Het leidt voor alle schoolbesturen in primair en voortgezet onderwijs tot meer regeldruk en administratieve lasten.¹⁵

In het middelbaar beroepsonderwijs is het evenmin nodig strategisch personeelsbeleid wettelijk verplicht te stellen. In de Kwaliteitsagenda's 2024-2027 heeft de sector afgesproken dat onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs aandacht hebben voor aantrekkelijk werkgeverschap met het oog op voldoende goede leraren.¹⁶ Volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel blijkt uit onderzoek dat een deel van de leraren in het middelbaar beroepsonderwijs de werkdruk (veel) te hoog vindt¹⁷ en dit als belangrijke reden noemt voor vertrek.¹⁸ Het wordt in de toelichting echter niet duidelijk hoe een wettelijke verplichting tot strategisch personeelsbeleid dat gaat oplossen. Daarbij heeft dit vraagstuk al de aandacht van de sector in de Kwaliteitsagenda's 2024-2027. Ook hier resulteert een wettelijke verplichting in meer regeldruk en hogere administratieve lasten voor alle instellingen.

Om de lerarentekorten het hoofd te bieden heeft het ministerie gekozen voor een regionale benadering met een landelijk dekkend netwerk van onderwijsregio's.¹⁹ De maatschappelijke opgave om te zorgen voor voldoende en (blijvend) goed opgeleid onderwijspersoneel wordt daarmee een bovenbestuurlijke aangelegenheid. In het wetsvoorstel ligt de verantwoordelijkheid voor het strategisch personeelsbeleid juist bij de schoolbesturen.

¹² Artikel 12 lid 3 WPO, artikel 2.88 lid 2 onder b WVO 2020 en artikel 2.90 WVO 2020. In het middelbaar beroepsonderwijs geldt dat het bevoegd gezag zorg draagt voor personeelsbeleid voor zover het de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel betreft. Zie artikel 1.3.6a WEB.

¹³ 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*.

¹⁴ Artikel 12 lid 3 WPO, artikel 2.88 lid 2 onder b WVO 2020 en artikel 2.90 WVO 2020.

¹⁵ In een reactie op de versie van het wetsvoorstel die voorlag voor internetconsultatie geeft DUO aan dat de verplichtstelling van strategisch personeelsbeleid leidt tot een onnodige toename van de regeldruk en administratieve lasten bij scholen.

¹⁶ Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 9 maart 2023, nr. MBO/36996245, houdende regels voor de verstrekking van aanvullende bekostiging voor het verhogen van de kwaliteit van het beroepsonderwijs 2024-2027 (Regeling kwaliteitsafspraken mbo 2024-2027).

¹⁷ https://www.mboraad.nl/sites/default/files/2023-07/31-05-2023_definitief_sectorrapportage_-_ronde_v_sectoraal_medewerkersonderzoek_mbo.pdf

¹⁸ Van Casteren, W., Lodewick, J., Lommertzen, J., Luyten, E., & Van Mentsvoort, C. (2023). *Vertrekredenen leraren en docenten in het po, vo en mbo*. Nijmegen: ResearchNed.

¹⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022). Decemberbrief lerarenbeleid. Brief aan de Tweede Kamer, 13 december 2022.; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023). Reactie op uw verzoek met kenmerk 2023D39447 over de stand van zaken m.b.t. de Regionale Aanpak Toekomst Onderwijsarbeidsmarkt. Brief aan de Tweede Kamer, 23 oktober 2023.

De raad constateert dat het wetsvoorstel en het beleid rond de onderwijsregio's niet consistent zijn en dat geeft onduidelijkheid over de precieze verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Ook draagt het bij aan de overload van sturingsinterventies door de overheid.²⁰

Arbeidsrechtelijke maatregelen: noodzaak onvoldoende onderbouwd

De raad is kritisch op de noodzaak van arbeidsrechtelijke bepalingen. Deze krijgen al aandacht van de sociale partners in de collectieve arbeidsovereenkomsten. Bovendien spelen er andere ontwikkelingen waarop de maatregelen geen effect hebben.

De arbeidsrechtelijke bepalingen gelden voor leraren in het primair en voortgezet onderwijs. Ze gaan over de arbeidsomvang voor nieuwe vacatures (minimaal 0,8 fte), het aantal arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd (minimaal 80% van het totaal aantal fte) en de verplichting om in een tijdelijke arbeidsovereenkomst het uitzicht vast te leggen op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd bij goed functioneren na ten hoogste twaalf maanden. Verder wordt de externe inhuur van leraren aan banden gelegd (maximaal 2% van de totale personeelskosten).

Andere ontwikkelingen staan beoogde doelen in de weg

In zowel het primair als het voortgezet onderwijs heeft het grootste deel van de leraren een vaste arbeidsovereenkomst – in 2022 respectievelijk 89% en 78%. Als leraren langer dan een jaar bij een bestuur werken, hebben ze meestal een vast contract – in 2022 respectievelijk 96% en 91%. Over de externe inhuur van leraren via (commerciële) uitzend- en detachingsbureaus en van zzp'ers – die het wetsvoorstel wil beperken – ontbreken exacte cijfers. De uitgaven aan externe inhuur van leraren bedroegen in 2022 naar schatting 2,2% van de totale personeelskosten voor beide sectoren.²¹ Dat percentage varieert sterk tussen individuele besturen.²² Wat die verschillen veroorzaakt en hoe een wettelijke norm dan uitpakt, is onduidelijk. Er spelen namelijk ook andere zaken, zoals de vergrijzing en de toename van incidentele bekostiging.

De doelen die het wetsvoorstel beoogt, hebben reeds de aandacht van de sociale partners. In de cao's van het primair en voortgezet onderwijs zijn daarover op onderdelen afspraken gemaakt.²³ Zo is in zowel de cao van het primair als het voortgezet onderwijs bij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd het uitzicht op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd vastgelegd.²⁴ Ook over de inzet van uitzendkrachten zijn bepalingen opgenomen. Wat de voorgestelde wet beoogt te regelen, wordt op deze punten al geregeld in de cao's.

²⁰ Inspectie der Rijksfinanciën (2022). *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid*. Interdepartementaal beleidsonderzoek. Den Haag.

²¹ Dit betreft naast commerciële inhuur ook andere vormen zoals de inhuur van leraren van een ander bestuur. OCW (2023). *Tendrapportage arbeidsmarkt leraren po, vo, mbo*. Den Haag: OCW.

²² Algemene Rekenkamer (2024). *Focus op externe inhuur van docenten*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

²³ Cao po artikel 3.18 over personeel niet in loondienst/uitzendarbeid en 3.1 over de arbeidsovereenkomst. Vergelijkbare artikelen in de cao vo zijn artikel 9.1 en 9.7.

²⁴ In de cao po wordt hier vermeld: 2. Bij het aangaan van een arbeidsovereenkomst niet zijnde voor vervanging of werkzaamheden van kennelijk tijdelijke aard, is het uitgangspunt een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. In dit geval kan een keer een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd voor maximaal twaalf maanden worden aangegaan. Deze arbeidsovereenkomst wordt aangeboden met uitzicht op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Alleen in zeer bijzondere gevallen kan hierna nog eenmaal een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd worden aangegaan voor een periode van maximaal twaalf maanden.

Bij tijdelijke arbeidsovereenkomsten gaat het veelal om leraren die nieuw in dienst treden bij een bestuur. Vaak volgen zij leraren op die met pensioen gaan. Ze krijgen dan doorgaans eerst een tijdelijke arbeidsovereenkomst van een jaar.²⁵ Dit is een belangrijke verklaring voor de daling van het aantal vaste arbeidsovereenkomsten in de afgelopen jaren. Omdat er altijd leraren wisselen van baan of aan hun eerste baan beginnen en scholen tijdelijke vacatures hebben voor bijvoorbeeld vervanging bij ziekte, zullen nooit alle leraren een vaste arbeidsovereenkomst hebben.

De daling van het aantal voltijds arbeidsovereenkomsten is voor een deel ook te verklaren vanuit de vergrijzing. Leraren die met pensioen zijn gegaan, werkten vaak voltijds. Binnen de groep startende leraren wil juist een groter deel dan voorheen parttime werken. Een aantal gepensioneerden blijft daarnaast deels werken als leraar, bijvoorbeeld als vervanger. Dit aantal is de laatste vijf jaar in zowel het primair als het voortgezet onderwijs behoorlijk toegenomen en zal naar verwachting nog verder stijgen. Het gaat bij hen meestal om kleine, tijdelijke contracten.²⁶

Een andere belangrijke reden voor de daling van het aantal vaste arbeidsovereenkomsten is dat een deel van de financiering vanuit de overheid van tijdelijke aard is.²⁷ Incidentele middelen zoals uit het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) hebben scholen in staat gesteld meer personeel aan te trekken maar niet voor de lange termijn. Daardoor is het percentage vaste contracten teruggelopen.²⁸ Ook de toename van de externe inhuur kan hiermee samenhangen. Om deze trends te keren zou de overheid moeten inzetten op toereikende structurele bekostiging in plaats van incidentele middelen.²⁹

Dat de externe inhuur van leraren is toegenomen, heeft ook te maken met het lerarentekort, waardoor het moeilijk is vacatures gevuld te krijgen. Bij ziekteverzuim is externe inhuur soms de enige optie om de continuïteit van het onderwijs te borgen.³⁰ De voorgestelde maatregel brengt die continuïteit in gevaar. Het gaat in het wetsvoorstel specifiek om een beperking van de uitgaven aan externe inhuur van leraren via (commerciële) uitzend- en detachingsbureaus en inhuur van zzp'ers. Het gemiddelde uurtarief voor een leraar via detachering door een bureau is fors hoger dan het uurtarief van een leraar in loondienst. Scholen zijn zich daar ook van bewust. Een deel gaf eerder al aan (onder andere vanwege de hoge kosten) geen leraren meer langs deze wegen te willen inhuren.³¹

Arbeidsrechtelijke maatregelen belemmeren strategisch personeelsbeleid

De arbeidsrechtelijke bepalingen in het wetsvoorstel kunnen strategisch personeelsbeleid ook belemmeren. Voor een goede uitvoering hebben besturen armslag nodig in de omvang en duur van dienstverbanden.

²⁵ OCW (2023). *Trendrapportage arbeidsmarkt leraren po, vo, mbo*. Den Haag: OCW.

²⁶ Ibid.

²⁷ In reactie op de versie van het wetsvoorstel bestemd voor internetconsultatie wijst DUO erop dat een groot deel van de middelen die een school ontvangt, van tijdelijke aard is. De hoogte van de bekostiging is daarmee elk jaar onzeker en op basis van deze onzekere middelen kunnen scholen geen vast personeel aanstellen.

²⁸ OCW (2023). *Trendrapportage arbeidsmarkt leraren po, vo, mbo*. Den Haag: OCW

²⁹ In het hoofdlijnenakkoord spreken de betrokken politieke partijen de intentie uit te stoppen met de wildgroei aan subsidies en deze om te zetten in solide structurele financiering. Zie *HOOP, LEF EN TROTS – Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB*.

³⁰ Algemene Rekenkamer (2024). *Focus op externe inhuur van docenten*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

³¹ Ibid.

Norm aandeel vaste arbeidsovereenkomsten beperkt armslag besturen

Het wetsvoorstel schrijft voor dat schoolbesturen minstens 80% van de leraren in vaste dienst moeten hebben. De regering houdt hier volgens de Onderwijsraad onvoldoende rekening met de armslag die besturen nodig hebben om een school financieel gezond te houden, en met verschillen tussen scholen.

Scholen zien hun leerlingenaantallen fluctueren, bijvoorbeeld door demografische ontwikkelingen. Strategisch personeelsbeleid betekent dat schoolbesturen daarmee rekening moeten houden. Harde eisen over omvang en aard van het dienstverband staan daarbij in de weg. Als een bestuur bijvoorbeeld verwacht in de komende jaren te moeten krimpen, is het niet verstandig veel mensen in vaste dienst aan te nemen. Ook bij nieuwe of snel groeiende scholen kunnen de arbeidsrechtelijke eisen in de weg zitten. Een snel groeiend bestuur zal immers veel nieuw personeel moeten aannemen, dat bij aanvang van het dienstverband doorgaans een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd heeft.

De gestelde norm maakt geen onderscheid tussen grote en kleine schoolbesturen. De arbeidsrechtelijke eisen maken het voor kleinere schoolbesturen, en zeker eenpitters, moeilijk om strategisch personeelsbeleid te voeren. In een kleine schoolorganisatie maakt één leraar meer of minder procentueel een groot verschil. Kleine toe- of afnames in leerlingaantallen zijn dan ook van grotere betekenis. Grotere schoolbesturen hebben intern meer flexibiliteit en meer mogelijkheden daarop in te spelen. Om financieel gezond te blijven, kunnen zij toe met een kleinere flexibele schil van leraren. Voor kleinere schoolbesturen kan die kleinere flexibele schil (lees: meer vaste krachten) op de lange termijn te grote financiële risico's met zich meebrengen. Het wetsvoorstel houdt hier geen rekening mee.

Minimale omvang nieuwe arbeidsovereenkomst past niet bij strategisch personeelsbeleid

De eis om bij nieuwe vacatures minstens een baan van 0,8 fte aan te bieden, is om diverse redenen lastig werkbaar voor schoolbesturen. Zij kunnen goede gronden hebben voor arbeidsovereenkomsten met een kleinere arbeidsomvang.

Het minimum van 0,8 fte bij een nieuwe arbeidsovereenkomst kan het moeilijker maken om aan voldoende personeel te komen en daarmee strategisch personeelsbeleid te voeren. Een deel van de potentiële leraren wil namelijk geen arbeidsovereenkomst van die omvang.³² In de afgelopen tien jaar is de gemiddelde arbeidsomvang in het primair en voortgezet onderwijs licht afgenomen. Dit komt vooral doordat de leraren die met pensioen zijn gegaan, veelal een arbeidsovereenkomst van meer uren hadden dan nieuwe leraren, want die werken vaker parttime (de arbeidsomvang is dus kleiner). Veelal willen leraren dat zélf graag. Belangrijke motieven zijn de zorg voor een of meer kinderen, taken binnen het huishouden en meer vrije tijd.³³ Als een bestuur geen vacatures van minder dan 0,8 fte kan aanbieden, kan een baan in het onderwijs voor deze groep minder aantrekkelijk worden.

Ook kleine vakken komen in de knel door de arbeidsrechtelijke eisen in het wetsvoorstel. Vooral in het voortgezet onderwijs zijn er 'kleine vakken' met relatief weinig lesgroepen en een beperkt totaal aan uren, waardoor er geen baan van minimaal 0,8 fte beschikbaar is.

³² In de toelichting bij de uitvoeringstoets van DUO benoemt DUO dat werken in deeltijd meestal de wens is van de schaarse leerkracht en niet een voorwaarde vanuit de school.

³³ Deeltijdwerk in primair onderwijs (arbeidsmarktplatformpo.nl)

Dit is vooral in het voortgezet onderwijs een probleem, omdat leraren daar doorgaans maar een beperkte lesbevoegdheid hebben (bijvoorbeeld alleen om het vak filosofie of muziek te verzorgen). Hierdoor is het in het voortgezet onderwijs lastiger leraren breed in te zetten dan in het primair onderwijs. Desalniettemin kiest de wetgever ervoor een gelijke norm te hanteren voor beide sectoren. Als het bestuur in het voortgezet onderwijs de leraar voor minstens 0,8 fte in dienst moet nemen, wordt het voor de school erg duur een 'klein vak' aan te bieden.

Om hieraan tegemoet te komen, regelt het wetsvoorstel dat schoolbesturen met redenen omkleed van deze bepaling mogen afwijken, de comply-or-explain-benadering. Deze belemmert de uitvoering van strategisch personeelsbeleid, omdat daarmee onduidelijk wordt hoe hard de wettelijke eis van 0,8 fte is. De Memorie van Toelichting beschrijft dat een bestuur van deze eis kan afwijken indien er onvoldoende klassen beschikbaar zijn. Ook kan een (potentiële) werknemer vragen om een kleinere werktijdfactor. Als het schoolbestuur echter bij iedere vacature een kleinere arbeidsovereenkomst dan 0,8 fte mag aanbieden, of een grotere vacature kan invullen door twee leraren met een kleinere arbeidsovereenkomst aan te nemen, is de bepaling betekenisloos geworden. Onzekerheid over de status van deze eis is geen goede basis om strategisch personeelsbeleid te voeren of om het beleid op dit punt te kunnen beoordelen.

Ten slotte

Op uw verzoek heeft de Onderwijsraad zich gebogen over het Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden. De raad onderschrijft het belang van strategisch personeelsbeleid voor de kwaliteit van het onderwijs en de aantrekkelijkheid van het beroep, maar vindt dit wetsvoorstel geen passend middel om de gestelde doelen te bereiken. De raad adviseert daarom indiening van het wetsvoorstel te heroverwegen.

Met beleefde groet,

Dr. C.J. van Montfort
waarnemend voorzitter

drs. M. van Leeuwen
secretaris-directeur