

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met een plan voor strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs (Wet strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen)

(KetenID WGK10269)

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van het onderwijspersoneel te versterken door regels te stellen over een plan voor strategisch personeelsbeleid en dat het wenselijk is arbeidsmarktmaatregelen te nemen die zien op de omvang en aard van arbeidsrelaties met leraren in het primair en voortgezet onderwijs;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging Wet op het primair onderwijs

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 12, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel c vervalt 'en'.
2. In onderdeel d wordt de punt vervangen door ', en'.
3. Na onderdeel d wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - e. de doorwerking op schoolniveau van het plan voor strategisch personeelsbeleid, bedoeld in artikel 13c.

B

Na artikel 13b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 13c. Plan voor strategisch personeelsbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt ten minste elke vier jaar een plan vast voor strategisch personeelsbeleid, gericht op de duurzame inzetbaarheid en de professionele ontwikkeling van het personeel.
2. Het bevoegd gezag stelt het plan vast na overleg met de directeurs van zijn scholen.
3. Het plan houdt in ieder geval rekening met:
 - a. de voor het onderwijs relevante ontwikkelingen:
 - 1°. op de arbeidsmarkt;
 - 2°. in de demografie; en
 - 3°. in lokaal en nationaal beleid.
 - b. de onderwijskundige visie, doelen en ambities van het bevoegd gezag;
 - c. het overleg, bedoeld in het tweede lid;
 - d. de evaluatie en implementatie van het voorgaande plan.
4. Onverminderd het eerste lid wordt het plan voor de eerste maal vastgesteld binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van dit artikel.

C

In hoofdstuk I, titel II, afdeling 1, wordt na paragraaf 3 een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3a. Arbeidsmarktmaatregelen leraren

Artikel 38b. Arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd

1. De totale overeengekomen omvang van de arbeid van de leraren benoemd door het bevoegd gezag is per kalenderjaar voor ten minste 80% vastgelegd in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.
2. De totale omvang van de arbeid wordt berekend aan de hand van de gemiddelde omvang van de arbeid op de laatste dag van iedere maand.
3. Het eerste lid is niet van toepassing gedurende de eerste vier schooljaren van de eerste school die een bevoegd gezag in stand houdt.

Artikel 38c. Gemiddelde betrekkingsomvang vacatures

1. De gemiddelde betrekkingsomvang in schriftelijk opengestelde vacatures voor de functie van leraar is per kalenderjaar ten minste 80% van een voltijdbetrekking, tenzij het bevoegd gezag schriftelijk en met redenen omkleed vastlegt waarom het niet voldoet aan het percentage.
2. Bij een vacature met een variabele betrekkingsomvang telt voor de berekening van de gemiddelde betrekkingsomvang de hoogst aangeboden betrekkingsomvang.

Artikel 38d. Beperking externe inhuur

1. Het bevoegd gezag besteedt per kalenderjaar niet meer dan 2% van het totaal van de kosten, bedoeld in artikel 115, tweede lid, onderdelen a, b, d en k, aan leraren die zijn tewerkgesteld zonder benoeming.
2. Voor het percentage, bedoeld in het eerste lid, tellen de kosten voor leraren die zijn benoemd bij een ander bevoegd gezag en zijn tewerkgesteld via dit bevoegd gezag niet mee.

D

Na artikel 167 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 167a. Gegevensverstrekking arbeidsmarktmaatregelen

1. Onze Minister levert aan de inspectie de gegevens die nodig zijn voor het toezicht op de naleving van de artikelen 38b, eerste lid, 38c, eerste lid, en 38d, eerste lid.

2. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat het beschikt over de gegevens ten behoeve van de verplichting van Onze Minister, bedoeld in het eerste lid.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gegeven omtrent de definiëring, de wijze van ordening en de beschikbaarstelling van de gegevens, bedoeld in het eerste en tweede lid.

E

Na artikel 196 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 197. Evaluatie van de Wet strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de artikelen 13c, 38b, 38c, en 38d in de praktijk.

Artikel II. Wijziging Wet op de expertisecentra

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 21, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel d vervalt 'en'.
2. In onderdeel e wordt de punt vervangen door ', en'.
3. Na onderdeel e wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - f. de doorwerking op schoolniveau van het plan voor strategisch personeelsbeleid, bedoeld in artikel 22b.

B

Na artikel 22a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 22b. Plan voor strategisch personeelsbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt ten minste elke vier jaar een plan vast voor strategisch personeelsbeleid, gericht op de duurzame inzetbaarheid en de professionele ontwikkeling van het personeel.
2. Het bevoegd gezag stelt het plan vast na overleg met de directeurs van zijn scholen.
3. Het plan houdt in ieder geval rekening met:
 - a. de voor het onderwijs relevante ontwikkelingen:
 - 1°. op de arbeidsmarkt;
 - 2°. in de demografie; en
 - 3°. in lokaal en nationaal beleid.
 - b. de onderwijskundige visie, doelen en ambities van het bevoegd gezag;
 - c. het overleg, bedoeld in het tweede lid;
 - d. de evaluatie en implementatie van het voorgaande plan.
4. Onverminderd het eerste lid wordt het plan voor de eerste maal vastgesteld binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van dit artikel.

C

In titel II, afdeling 1, wordt na artikel 38a een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 2a. Arbeidsmarktmaatregelen leraren

Artikel 38b. Arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd

1. De totale overeengekomen omvang van de arbeid van de leraren benoemd door het bevoegd gezag is per kalenderjaar voor ten minste 80% vastgelegd in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.
2. De totale omvang van de arbeid wordt berekend aan de hand van de gemiddelde omvang van de arbeid op de laatste dag van iedere maand.
3. Het eerste lid is niet van toepassing gedurende de eerste vier schooljaren van de eerste school die een bevoegd gezag in stand houdt.

Artikel 38c. Gemiddelde betrekkingsomvang vacatures

1. De gemiddelde betrekkingsomvang in schriftelijk opengestelde vacatures voor de functie van leraar is per kalenderjaar ten minste 80% van een voltijdbetrekking, tenzij het bevoegd gezag schriftelijk en met redenen omkleed vastlegt waarom het niet voldoet aan het percentage.
2. Bij een vacature met een variabele betrekkingsomvang telt voor de berekening van de gemiddelde betrekkingsomvang de hoogst aangeboden betrekkingsomvang.

Artikel 38d. Beperking externe inhuur

1. Het bevoegd gezag besteedt per kalenderjaar niet meer dan 2% van het totaal van de kosten, bedoeld in artikel 113, tweede lid, onderdelen a, b, d en k, aan leraren die zijn tewerkgesteld zonder benoeming.
2. Voor het percentage, bedoeld in het eerste lid, tellen de kosten voor leraren die zijn benoemd bij een ander bevoegd gezag en zijn tewerkgesteld via dit bevoegd gezag niet mee.

D

Na artikel 143 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 143a. Gegevensverstrekking arbeidsmarktmaatregelen

1. Onze Minister levert aan de inspectie de gegevens die nodig zijn voor het toezicht op de naleving van de artikelen 38b, eerste lid, 38c, eerste lid, en 38d, eerste lid.
2. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat het beschikt over de gegevens ten behoeve van de verplichting van Onze Minister, bedoeld in het eerste lid.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gegeven omtrent de definiëring, de wijze van ordening en de beschikbaarstelling van de gegevens, bedoeld in het eerste en tweede lid.

E

Na artikel 178 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 178a Evaluatie van de Wet strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de artikelen 22b, 38b, 38c, en 38d in de praktijk.

Artikel III. Wijziging Wet voortgezet onderwijs 2020

De Wet voortgezet onderwijs 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.90 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel d vervalt 'en'.
2. In onderdeel e wordt de punt vervangen door '; en'.
3. Na onderdeel e wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - f. de doorwerking op schoolniveau van het plan voor strategisch personeelsbeleid, bedoeld in artikel 2.92a.

B

Na artikel 2.92 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.92a. Plan voor strategisch personeelsbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt ten minste elke vier jaar een plan vast voor strategisch personeelsbeleid, gericht op de duurzame inzetbaarheid en de professionele ontwikkeling van het personeel.
2. Het bevoegd gezag stelt het plan vast na overleg met de rectoren, directeuren of centrale directies van zijn scholen.
3. Het plan houdt in ieder geval rekening met:
 - a. de voor het onderwijs relevante ontwikkelingen:
 - 1°. op de arbeidsmarkt;
 - 2°. in de demografie; en
 - 3°. in lokaal en nationaal beleid.
 - b. de onderwijskundige visie, doelen en ambities van het bevoegd gezag;
 - c. het overleg, bedoeld in het tweede lid;
 - d. de evaluatie en implementatie van het voorgaande plan.
4. Onverminderd het eerste lid wordt het plan voor de eerste maal vastgesteld binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van dit artikel.

C

Na artikel 2.111 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.112. Gegevensverstrekking arbeidsmarktmaatregelen

1. Onze Minister levert aan de inspectie de gegevens die nodig zijn voor het toezicht op de naleving van de artikelen 7.45, eerste lid, 7.46, eerste lid, en 7.47, eerste lid.
2. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat het beschikt over de gegevens ten behoeve van de verplichting van Onze Minister, bedoeld in het eerste lid.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gegeven omtrent de definiëring, de wijze van ordening en de beschikbaarstelling van de gegevens, bedoeld in het eerste en tweede lid.

D

Aan artikel 7.1. wordt onder vernummering van het tweede tot derde lid een lid toegevoegd, luidende:

2. In afwijking van het eerste lid wordt in de artikelen 7.45. en 7.47 onder benoemen niet mede verstaan tewerkstellen zonder benoeming.

E

Aan hoofdstuk 7 wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

Paragraaf 10. Arbeidsmarktmaatregelen leraren

Artikel 7.45. Arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd

1. De totale overeengekomen omvang van de arbeid van de leraren benoemd door het bevoegd gezag is per kalenderjaar voor ten minste 80% vastgelegd in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.
2. De totale omvang van de arbeid wordt berekend aan de hand van de gemiddelde omvang van de arbeid op de laatste dag van iedere maand.
3. Het eerste lid is niet van toepassing gedurende de eerste drie schooljaren van de eerste school die een bevoegd gezag in stand houdt.

Artikel 7.46. Gemiddelde betrekkingsomvang vacatures

1. De gemiddelde betrekkingsomvang in schriftelijk opengestelde vacatures voor de functie van leraar is per kalenderjaar ten minste 80% van een voltijdbetrekking, tenzij het bevoegd gezag schriftelijk en met redenen omkleed aangeeft waarom het niet voldoet aan het percentage.
2. Bij een vacature met een variabele omvang telt voor de berekening van de gemiddelde betrekkingsomvang de hoogst aangeboden betrekkingsomvang.

Artikel 7.47. Beperking externe inhuur

1. Het bevoegd gezag besteedt per kalenderjaar niet meer dan 2% van het totaal van de kosten, bedoeld in artikel 5.4, vierde lid, onderdelen a, b, c en j, aan leraren die zijn tewerkgesteld zonder benoeming.
2. Voor het percentage, bedoeld in het eerste lid, tellen de kosten voor leraren die zijn benoemd bij een ander bevoegd gezag en zijn tewerkgesteld via dit bevoegd gezag niet mee.

F

Aan hoofdstuk 11, paragraaf 7, wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 11.87c. Arbeidsmarktmaatregelen leraren

De artikelen 7.45 tot en met 7.47 en 2.112 zijn niet van toepassing.

G

Na artikel 13.6. wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 13.7. Evaluatie van de Wet strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de artikelen 2.92a, 7.45, 7.46, en 7.47 in de praktijk.

Artikel IV. Wijziging Wet primair onderwijs BES

De Wet primair onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 15, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel b vervalt 'en'.
2. In onderdeel c wordt de punt vervangen door ', en'.
3. Na onderdeel c wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - d. de doorwerking op schoolniveau van het plan voor strategisch personeelsbeleid, bedoeld in artikel 16b.

B

Na artikel 16a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 16b. Plan voor strategisch personeelsbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt ten minste elke vier jaar een plan vast voor strategisch personeelsbeleid, gericht op de duurzame inzetbaarheid en de professionele ontwikkeling van het personeel.
2. Het bevoegd gezag stelt het plan vast na overleg met de rectoren, directeuren of centrale directies van zijn scholen.
3. Het plan houdt in ieder geval rekening met:
 - a. de voor het onderwijs relevante ontwikkelingen:
 - 1°. op de arbeidsmarkt;
 - 2°. in de demografie; en
 - 3°. in lokaal en nationaal beleid.
 - b. de onderwijskundige visie, doelen en ambities van het bevoegd gezag;
 - c. het overleg, bedoeld in het tweede lid;
 - d. de evaluatie en implementatie van het voorgaande plan.
4. Onverminderd het eerste lid wordt het plan voor de eerste maal vastgesteld binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van dit artikel.

C

Na artikel 164 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 165. Evaluatie van de Wet strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van artikel 16b in de praktijk.

Artikel V. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel VI. Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Wet strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

MEMORIE VAN TOELICHTING

A.	ALGEMEEN DEEL	10
1.	Inleiding.....	10
2.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	13
2.1	<i>Aanleiding</i>	13
2.2	<i>Probleembeschrijving en aanpak</i>	15
2.3	<i>Inhoud van het wetsvoorstel</i>	24
2.4	<i>Verantwoording</i>	37
3.	Verhouding tot hoger recht	38
3.1	<i>Artikel 23 Grondwet</i>	38
3.2	<i>Europees recht</i>	39
3.3	<i>Recht op collectief onderhandelen</i>	40
4.	Verhouding tot nationale wetgeving	42
4.1	<i>Personeelsbeleid in de bestaande sectorwetten</i>	42
4.2	<i>Verhouding tot stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming in het funderend onderwijs</i>	43
4.3	<i>Verhouding met het Burgerlijk Wetboek</i>	43
4.4	<i>Gegevensverwerking en privacyaspecten</i>	43
5.	Verhouding tot onderwijscas'	45
6.	Gevolgen.....	46
6.1	<i>Plan voor strategisch personeelsbeleid</i>	46
6.2	<i>Arbeidsmarktmaatregelen</i>	46
7.	Uitvoering	47
7.1	<i>Derde uitvoeringstoets Inspectie</i>	47
7.2	<i>Eerdere uitvoeringstoetsen van de Inspectie</i>	49
8.	Toezicht en handhaving	50
9.	Financiële gevolgen	51
10.	Caribisch Nederland.....	53
11.	Evaluatie.....	53
12.	Advies en consultatie	54
12.1	<i>Reactie op advies Onderwijsraad</i>	54
12.2	<i>Reacties op internetconsultatie</i>	58
12.3	<i>Reactie op advies Adviescollege toetsing regeldruk</i>	60
12.4	<i>Reactie op advies Autoriteit Persoonsgegevens</i>	61
13.	Inwerkingtreding.....	62
B.	ARTIKELGEWIJS DEEL.....	63

A. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft primair tot doel om de continuïteit en kwaliteit van onderwijs te waarborgen, goed werkgeverschap te stimuleren en het lerarentekort aan te pakken. Dit wetsvoorstel bestaat uit twee onderdelen: bepalingen gericht op strategisch personeelsbeleid en bepalingen gericht op de arbeidsmarkt.

Ten aanzien van de bepalingen over strategisch personeelsbeleid verwacht het wetsvoorstel van het bevoegd gezag (hierna ook wel: het "(school)bestuur") in het primair onderwijs (hierna: "po"), het voortgezet onderwijs (hierna: "vo") en (voortgezet) speciaal onderwijs (hierna: "(v)so") dat zij een plan voor strategisch personeelsbeleid vaststellen dat is gericht op de duurzame inzetbaarheid en professionele ontwikkeling van het personeel.¹ Daarmee wil de regering het belang van strategisch personeelsbeleid onderstrepen en bewerkstelligen dat elk schoolbestuur hiervan werk maakt. Voorgesteld wordt dat de uitgangspunten voor strategisch personeelsbeleid wettelijk worden verankerd. Op deze manier draagt het wetsvoorstel bij aan de invulling van goed werkgeverschap, omdat strategisch personeelsbeleid gericht is op de bevordering van vakmanschap, duurzame inzetbaarheid en het behoud van personeel. Het wetsvoorstel kan daarmee helpen de personeelstekorten in de sector te verminderen en bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs.

Met het arbeidsmarktdeel beoogt het wetsvoorstel de positie van (startende) leraren te versterken en zowel zekerheid als stabiliteit op de arbeidsmarkt te brengen. Naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie, waarin zorgen werden geuit over de haalbaarheid en proportionaliteit van de arbeidsmarktmaatregelen, is besloten dat dit deel enkel van toepassing is op de functiecategorie leraar in plaats van al het personeel (zie paragraaf 12.2). De arbeidsmarktmaatregelen stimuleren duurzame arbeidsrelaties van substantiële omvang in het funderend onderwijs² en beogen daarmee bij te dragen aan de continuïteit, hetgeen positief zal bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs en de aantrekkelijkheid van het beroep leraar. Om deze doelen te bereiken treft het wetsvoorstel maatregelen op de volgende onderdelen: arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, vacatureomvang en externe inhuur.

Dit wetsvoorstel bouwt voort op de implementatie van de Wet beroep leraar en het lerarenregister³ tijdens het kabinet Rutte III. In de brief aan de Tweede Kamer van 16 januari 2019 is aangekondigd dat de verplichting tot het hebben van een lerarenregister uit de wet wordt gehaald.⁴ Kritiek op het lerarenregister was namelijk onder meer dat het alleen toezag op het onderdeel van de professionalisering van leraren. Het doel van de Wet beroep leraar, namelijk de verbetering van de kwaliteit en positie van het beroep leraar, blijft echter onverminderd relevant. Strategisch personeelsbeleid richt zich hierbij breder op al het onderwijspersoneel en kan ervoor zorgen dat er integraal en voor de langere termijn ingezet wordt op meerdere onderdelen die noodzakelijk zijn voor kwaliteit en behoud van personeel, waar professionalisering ook een belangrijk

¹ Zoals bepaald in artikel I, onder B, voor artikel 13c, eerste lid van de Wet op het primair onderwijs. Waar het gaat om de bepalingen gericht op strategisch personeelsbeleid omvat dit al het personeel. Waar het gaat om de bepalingen gericht op arbeidsmarkt omvat dit enkel en alleen leraren.

² Waar het gaat om zowel het primair als het voortgezet onderwijs, wordt de term 'funderend onderwijs' gebruikt. Onder "funderend onderwijs" wordt tevens het (voortgezet) speciaal (basis) onderwijs verstaan. Waar de begrippen anders worden bedoeld, wordt dat nadrukkelijk aangegeven.

³ Wet van 22 februari 2017 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de invoering van het lerarenregister en het registervoorportaal (Stb. 2017, 85).

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 27923, nr. 345.

onderdeel van is. Als vervolg op de afschaffing van het lerarenregister is daarom in de brief aan de Tweede Kamer van 16 januari 2019 aangekondigd dat strategisch personeelsbeleid wordt opgenomen in de wet. In het Regeerakkoord van Rutte IV is vervolgens afgesproken meer te investeren in goed en voldoende onderwijspersoneel.⁵ Ook in het Hoofdlijnenakkoord⁶ is opgenomen dat meer zekerheid op de arbeidsmarkt gestimuleerd moet worden, door regulering van de uitzendsector en meer vaste contracten voor werknemers. Vervolgens is de voorbereiding van dit wetsvoorstel opgenomen in het Regeerprogramma⁷, als uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord.

Ook is dit wetsvoorstel onderdeel van de Lerarenstrategie⁸, waarbij maatregelen worden genomen die het beroep leraar zo aantrekkelijk mogelijk moeten maken om zo de personeelstekorten aan te pakken. Dit wetsvoorstel beoogt immers (mede) het lerarentekort te verminderen door in te zetten op behoud van personeel middels goed werkgeverschap.

Begripsgebruik

Er is een onderscheid tussen de toepassing van losse Human Resource-instrumenten (hierna: "HR-instrumenten"), Human Resource Management (hierna: "HRM" of "personeelsbeleid") en Strategisch HRM (hierna: "SHRM" of "strategisch personeelsbeleid"). Losse HR-instrumenten zijn onder andere werving, selectie, socialisatie, training, opleiding en beloning. HRM omvat HR-instrumenten, de inrichting van werk in een organisatie, de HR-professionals en leidinggevend. SHRM of strategisch personeelsbeleid verwijst naar het management van arbeid en personeel gericht op het realiseren van (lange termijn) opbrengsten van de organisatie, voor zowel medewerkers als de maatschappij. SHRM focust niet alleen op de bekwaamheden van het personeel maar stelt het gedrag van personeel centraal, en daarbij heeft de leidinggevende een belangrijke rol in het aanzetten tot professioneel handelen van medewerkers.⁹ Het gaat om het management van arbeid en personeel gericht op het realiseren van (lange termijn) opbrengsten van de organisatie, voor medewerkers en voor de maatschappij. Kenmerkend voor strategisch personeelsbeleid is dat het is afgestemd op de strategische doelen van de organisatie en ontwikkelingen in de omgeving.¹⁰ SHRM is daarmee meer omvattend en dus niet hetzelfde als HR-instrumenten en HRM of als personeelsbeleid.

De definitie die hier van strategisch personeelsbeleid gehanteerd wordt en ook in de bepalingen van dit wetsvoorstel is opgenomen, bevat de volgende elementen: strategisch personeelsbeleid betekent dat 1) de duurzame inzetbaarheid en 2) professionele ontwikkeling worden gekoppeld aan zowel 3) de voor het onderwijs relevante ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in de demografie en lokaal en nationaal beleid (externe ontwikkelingen) als 4) de onderwijskundige visie, doelen en ambities van de organisatie. Ook dient 5) het plan voor strategisch personeelsbeleid planmatig en cyclisch te worden geïmplementeerd en geëvalueerd door het schoolbestuur, waarbij het

⁵ Coalitieakkoord 2021-2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.

⁶ Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 HOOP, LEF en TROTS van de PVV, VVD, NSC en BBB.

⁷ Regeerprogramma, Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 77.

⁸ Tweede Kamer 2024-2025 27923 nr. 497

⁹ Leisink, P. & Boselie, P. (2014). Strategisch HRM voor beter onderwijs: Een bijdrage aan de professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs. *Departement voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO), Universiteit Utrecht*.

¹⁰ Universiteit Utrecht, Strategisch personeelsbeleid in het voortgezet onderwijs (2023-meting), 2023. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/19/strategisch-personeelsbeleid-in-het-voortgezet-onderwijs-2023-meting>, p. 16.

plan voor strategisch personeelsbeleid doorwerking heeft in het schoolplan van een school en de directeur daarbij een rol vervult.¹¹

Met de term 'arbeidsmarktmaatregelen' wordt verwezen naar de drie maatregelen voor leraren die zien op het stimuleren van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, een minimale gemiddelde betrekkingssomvang in vacatures en de beperking van de uitgaven aan externe inhuur.

Daar waar in het algemene deel van de toelichting wordt verwezen naar de relevante bepalingen in de Wet op het primair onderwijs (WPO), geldt dezelfde toelichting ook voor de artikelen die worden gewijzigd in de Wet op de expertisecentra (WEC), de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020) en de Wet primair onderwijs BES (WPO BES). Dit wetsvoorstel is daarmee van toepassing op het gehele funderend onderwijs.

Leeswijzer

De memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat een toelichting op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Eerst wordt in paragraaf 2.1 een overzicht gegeven van de aanleiding, onderbouwing en noodzaak van dit wetsvoorstel. Paragraaf 2.2 spitst zich vervolgens toe op de omschrijving van de onderhavige problematiek en hoe dit wetsvoorstel deze problematiek aanpakt. In paragraaf 2.3 worden de specifieke voorgestelde maatregelen nader toegelicht en uitgewerkt.

Hoofdstukken 3 en 4 gaan in op de verhouding tussen dit wetsvoorstel en hoger recht (artikel 23 Grondwet, Europees recht en het recht op collectief onderhandelen) en nationale wetgeving (sectorwetgeving, stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming in het funderend onderwijs, het Burgerlijk Wetboek en privacyaspecten). De verhouding met de onderwijscao's wordt in hoofdstuk 5 behandeld.

Hoofdstuk 6 gaat in op de gevolgen van de voorgestelde maatregelen voor schoolbesturen en onderwijspersoneel.

Hoofdstuk 7 bevat een reactie op de uitgevoerde uitvoeringstoetsen door DUO en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie).

In hoofdstuk 8 komt het toezicht en de handhaving op de maatregelen door de Inspectie aan bod.

Hoofdstuk 9 en 10 geven toelichting op de financiële gevolgen voor schoolbesturen en de gevolgen voor Caribisch Nederland.

Hoofdstuk 11 gaat in op de evaluatie van het wetsvoorstel.

Hoofdstuk 12 bespreekt de ontvangen reacties op de internetconsultatie alsook de adviezen van de Onderwijsraad, het Adviescollege toetsing en regeldruk (ATR) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

¹¹ De onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding berust bij de directeur (artikel 29 WPO). In het voortgezet onderwijs staat aan het hoofd van een WVO school een rector en aan het hoofd van andere scholen een directeur (artikel 7.20 WVO 2020). Conform de wijziging in artikel 2.92a WVO 2020 wordt met 'directeur' bedoeld directeur, rector of centrale directie. Het bevoegd gezag kan aan het hoofd van een school een centrale directie plaatsen die namens het bevoegd gezag de voorbereiding en uitvoering van het schoolbeleid, de coördinatie van de dagelijkse gang van zaken en het beheer van de school leidt. Conform artikel 7.2 en 7.4 WVO kan wanneer er een centrale directie de leiding heeft op een school niet tegelijkertijd een directeur of rector zijn.

Afsluitend gaat hoofdstuk 13 in op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Aanleiding

2.1.1 Plan voor strategisch personeelsbeleid

Schoolbesturen staan voor de belangrijke maatschappelijke opdracht om goed onderwijs te bieden aan leerlingen. Een belangrijke randvoorwaarde daarvoor is dat ze voldoende goed opgeleid en gemotiveerd personeel hebben. Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen en uitdagingen die dit tegenwerken, zoals het lerarentekort. Derhalve wordt van schoolbesturen een strategische benadering van hun personeelsbeleid gevraagd. Het analyseren van de voor het onderwijs relevante externe ontwikkelingen en de koppeling van personeelsbeleid aan de onderwijskundige visie, doelen en ambities van het schoolbestuur vormt de kern van strategisch personeelsbeleid. Hierdoor worden schoolbesturen weerbaarder, flexibeler, en kunnen zij ook eerder en adequater anticiperen op mogelijke ontwikkelingen.

Het voeren van strategisch personeelsbeleid door schoolbesturen binnen het funderend onderwijs wordt al geruime tijd door de overheid gestimuleerd, zodat schoolbesturen hun rol pakken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om financiële ondersteuning aan scholen,¹² maar ook om bestuurlijke afspraken en de uitvoering van monitoringsonderzoeken.¹³ Daarnaast is een inspiratiebundel opgesteld over het voeren van strategisch personeelsbeleid.¹⁴ De monitoringsonderzoeken laten zien dat ondanks alle instrumenten die al worden ingezet, een belangrijk deel van de schoolbesturen deze rol niet voldoende pakt, waardoor niet overal het gewenste niveau van personeelsbeleid wordt gehaald en ook de uitvoering van het strategisch personeelsbeleid binnen het funderend onderwijs vooralsnog niet op het gewenste niveau is.

De methodiek van monitoringsonderzoek naar strategisch personeelsbeleid omvat vijf indicatoren, namelijk:¹⁵

1. Afstemming van strategisch personeelsbeleid op externe ontwikkelingen;
2. Afstemming van strategische personeelsbeleid op de organisatiedoelen;
3. Duurzame inzetbaarheid van personeel;
4. Ontwikkelperspectief van het personeel; en
5. Kwaliteit van implementatie van strategisch personeelsbeleid binnen de organisatie.¹⁶

¹² Regeling aanvullende bekostiging strategisch personeelsbeleid, begeleiding en verzuim vo en Regeling bijzondere bekostiging professionalisering en begeleiding starters en schoolleiders.

¹³ MOOZ & CAOP, Strategisch personeelsbeleid in het primair onderwijs, april 2023.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/03/strategisch-personeelsbeleid-in-het-primair-onderwijs> en Universiteit Utrecht, Strategisch personeelsbeleid in het voortgezet onderwijs (2023-meting), 2023. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/19/strategisch-personeelsbeleid-in-het-voortgezet-onderwijs-2023-meting>

¹⁴ Berenschot, Inspiratiebundel strategisch personeelsbeleid, 2024.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/29/inspiratiebundel-strategisch-personeelsbeleid>

¹⁵ MOOZ & CAOP, Strategisch personeelsbeleid in het primair onderwijs, april 2023.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/03/strategisch-personeelsbeleid-in-het-primair-onderwijs> en Universiteit Utrecht, Strategisch personeelsbeleid in het voortgezet onderwijs (2023-meting), 2023. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/19/strategisch-personeelsbeleid-in-het-voortgezet-onderwijs-2023-meting>

¹⁶ Zie ten aanzien van het toezicht op de kwaliteit en de doorwerking van het plan voor strategisch personeelsbeleid ook hoofdstuk 8.

De bepalingen in het wetsvoorstel die betrekking hebben op een plan voor strategisch personeelsbeleid¹⁷ van schoolbesturen in het funderend onderwijs zijn op deze wetenschappelijke indicatoren gebaseerd en zo vormgegeven dat ze toepasbaar zijn binnen de hele sector.¹⁸

De wetenschappelijke literatuur laat zien dat de professionalisering van leraren een significant positief effect heeft op de leeruitkomsten van de leerling en daarmee op de kwaliteit van onderwijs.¹⁹ Uit internationaal onderzoek blijkt bovendien dat strategisch personeelsbeleid bijdraagt aan lager verzuim en meer gemotiveerd, tevreden en kundiger personeel.²⁰ Strategisch personeelsbeleid verhoogt de kwaliteit van onderwijs en draagt uiteindelijk bij aan betere resultaten van leerlingen.²¹ Gezien deze effecten is strategisch personeelsbeleid essentieel in het kader van de dalende leerprestaties, omdat het onder andere lesuitval kan voorkomen.

Daarnaast bevordert professionalisering enerzijds dat een individu zich verder kan ontwikkelen of specialiseert en anderzijds dat het individu zo mogelijk kan doorgroeien naar een andere functie binnen het onderwijs. Professionalisering bevordert daarnaast de duurzame inzetbaarheid en daarmee het behoud van personeel voor de organisatie, waardoor een positiever beroepsbeeld kan worden gestimuleerd.

Bepalend voor de resultaten van scholen zijn een continue verbetercultuur, richting en verantwoording, leiderschap, uitvoering van het beleid en ondersteuning van personeel.²² Met dit wetsvoorstel geeft de regering structureel duidelijkheid over wat minimaal verwacht wordt van besturen als het gaat om (het komen tot) een plan voor strategisch personeelsbeleid in aanvulling op de bredere aanpak, met de reeds genoemde beleidsinstrumenten om strategisch personeelsbeleid te stimuleren.

2.1.2 Arbeidsmarktmaatregelen leraren funderend onderwijs

De regering is van mening dat werkzekerheid belangrijk is voor mensen. Een gebrek aan structureel werk wordt vaak in verband gebracht met een lager inkomen, lagere pensioenopbouw en een verhoogde kans op ziekteverzuim en/of arbeidsongeschiktheid. Om structureel werk te kunnen bieden zijn arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd in de zin van artikel 7:610 BW nodig, in tegenstelling tot arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.²³

¹⁷ Om de strategische vertaalslag voor het personeelsbeleid te kunnen maken, is in ieder geval een totaaloverzicht nodig van het personeelsbestand (waaronder het verzuim en de in-, door- en uitstroom van personeel). Op basis van het huidige artikel 12 WPO (schoolplan) kan verondersteld worden dat schoolbesturen inzicht hebben in de leeftijdsopbouw van het personeel, naast inzicht in de aanwezige expertise waarover het personeel beschikt. Zonder dit inzicht in de uitgangspositie van de organisatie is het voeren van strategisch personeelsbeleid door schoolbesturen niet uitvoerbaar.

¹⁸ Zoals uitgewerkt in de artikelen van dit wetsvoorstel, waar onder artikel 12, derde lid, onderdeel e en artikel 13c van de Wet op het primair onderwijs.

¹⁹ Didion, L., Toste, J.R. & Filderman, M.J. (2019). Teacher professional development and student reading achievement: a meta-analytic review of the effects. *Journal of Research on Educational Effectiveness*, 13(1): 29-66. <https://doi.org/10.1080/19345747.2019.1670884> en Thurlings, M. & den Brok, P. (2017). Learning outcomes of teacher professional development activities: a meta-study. *Educational Review*, 69(5): 554-576. <https://doi.org/10.1080/00131911.2017.1281226>

²⁰ Knies, E., Leisink, P., & van de Schoot, R. (2017). People management: developing and testing a measurement scale. *The International Journal of Human Resource Management*, 31(6), 705-737. <https://doi.org/10.1080/09585192.2017.1375963>

²¹ Favero, N., Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2016). Goals, Trust, Participation, and Feedback: Linking Internal Management With Performance Outcomes. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 26(2), 327-343. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu044> en Sancar, R., Atal, D., & Deryakulu, D. (2021). A new framework for teachers' professional development. *Teaching and Teacher Education*, 101, 103305. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2021.103305> en McKinsey, Een verstevigd fundament voor iedereen, 2020.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/22/een-verstevigd-fundament-voor-iedereen> en Universiteit Utrecht, Strategisch personeelsbeleid in het voortgezet onderwijs (2020-meting), 2021.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/31/strategisch-personeelsbeleid-in-het-vo>

²² McKinsey, Een verstevigd fundament voor iedereen, 2020.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/22/een-verstevigd-fundament-voor-iedereen>

²³ *Kamerstukken II* 2021/22, 29544, nr. 1112.

Structureel werk uitvoeren op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is belangrijk voor leraren in het funderend onderwijs, omdat het bijdraagt aan een aantrekkelijk beroep. Een aantrekkelijk beroep stimuleert meer mensen om in het funderend onderwijs te werken en daar te blijven. Dit kan bijdragen aan het terugdringen van de lerarentekorten, wat essentieel is voor de continuïteit en kwaliteit van het funderend onderwijs. Dit is belangrijk, want de tekorten in het funderend onderwijs zijn groot en blijven dat naar verwachting ook de komende jaren. In het po was in 2024 een tekort van 8,1% voor leraren, in totaal 7700 fte.²⁴ Het vo had in 2024 een tekort van 5,1% voor leraren, in totaal 3800 fte.²⁵ Ook de Tweede Kamer ziet de relatie tussen de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van leraren en de tekorten, zo blijkt uit de met algemene stemmen aangenomen motie-Kwint: “*constaterende dat het in tijden van grote lerarentekorten onacceptabel is dat leraren bij goed functioneren geen vast contract krijgen*”.²⁶

Het aandeel arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd met leraren in het funderend onderwijs daalt al jaren. Ook de deeltijdfactor van leraren laat een lichte daling zien. Deze beweging is onwenselijk, omdat leraren met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd vaker een kleiner dienstverband²⁷ hebben en de kans om uit te vallen groter is.²⁸ Bovendien huren schoolbesturen steeds vaker een leraar extern in, via een uitzendbureau of als zzp’er. Dit is slechts een tijdelijke oplossing die niet leidt tot meer continuïteit in de klas en de school. Bovendien nemen de uitgaven van schoolbesturen aan externe inhuur toe, terwijl het schoolbestuur de middelen ook zou kunnen gebruiken om deze leraren een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aan te bieden.²⁹

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering al deze trends te keren door kaders te stellen voor het aandeel arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd met benoemde leraren, de uitgaven aan externe inhuur van leraren te beperken en te regelen dat vacatures voor dienstverbanden van leraren in het funderend onderwijs worden opengesteld met een grotere arbeidsomvang.

2.2 Probleembeschrijving en aanpak

2.2.1 Strategisch personeelsbeleid

2.2.1.1 Probleembeschrijving

In het onderwijs spelen verschillende personeelsproblemen, zoals:

- personeelstekorten;³⁰
- uitstroom van (startende) leraren vanwege ontevredenheid;³¹
- ervaring van (te) hoge werkdruk-,³² burn-out- en verzuimcijfers; en
- ontevredenheid over loopbaanmogelijkheden in het onderwijs.³³

²⁴ Trendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2024, p. 67-68.

²⁵ Trendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2024, p. 93.

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36200 VIII, nr. 82.

²⁷ Onderzoek flexibele contracten in het po en vo 2024.

²⁸ Staat van Onderwijs 2022 van de Inspectie van het Onderwijs.

²⁹ Trendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2024, p. 54.

³⁰ Kamerstukken II 2023/24, 27923, nr. 460.

³¹ ResearchNed, Vertrekredenen leraren en docenten in het po, vo en mbo, 2023.

<https://www.aanpaklerarentekort.nl/documenten/2023/12/14/vertrekredenen-leraren-en-docenten-in-het-po-vo-en-mbo---researchned>

³² TNO-rapport werkdruk in het onderwijs (NEA), 2023.

<https://www.aanpaklerarentekort.nl/documenten/2023/12/14/tno-rapport-werkdruk-in-het-onderwijs-nea>

³³ ResearchNed, Vertrekredenen leraren en docenten in het po, vo en mbo, 2023.

<https://www.aanpaklerarentekort.nl/documenten/2023/12/14/vertrekredenen-leraren-en-docenten-in-het-po-vo-en-mbo---researchned>

Een carrière in het onderwijs is voor een aanzienlijke groep professionals onvoldoende aantrekkelijk. Deze uitdagingen gelden zowel voor de sector als geheel, als voor individuele schoolbesturen. De duurzame inzetbaarheid van personeel staat onder druk en de mogelijkheden voor professionele ontwikkeling worden door een aanzienlijk deel van het personeel gezien als onvoldoende. Dit maakt dat de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs onder druk staan.

Daarom is het van belang dat ieder schoolbestuur een zo aantrekkelijk mogelijke werkomgeving creëert, zodat de duurzame inzetbaarheid van personeel vergroot wordt en zij voldoende ruimte krijgen voor professionele ontwikkeling. Met het voeren van cyclisch en planmatig strategisch personeelsbeleid kan een schoolbestuur voldoende gekwalificeerd personeel beter behouden en anticiperen op en omgaan met de genoemde uitdagingen. Zoals beschreven in de aanleiding in paragraaf 2.1.1. heeft de regering het voeren van strategisch personeelsbeleid binnen het funderend onderwijs op verschillende manieren gestimuleerd. Dit heeft echter nog niet geleid tot de gewenste vooruitgang ten aanzien van het strategisch personeelsbeleid dat door schoolbesturen wordt gevoerd, zoals nader wordt beschreven in de volgende paragraaf. De regering kiest er daarom voor om in aanvulling op het eerdere stimuleringsbeleid, wettelijke kaders te stellen om een minimumstandaard van strategisch personeelsbeleid in het funderend onderwijs te garanderen en zo de duurzame inzetbaarheid en professionele ontwikkeling van personeel te ondersteunen.

2.2.1.2 Stand van zaken strategisch personeelsbeleid

Iedere werkgever, dus ook ieder schoolbestuur, wordt geacht zelf strategisch personeelsbeleid vorm te geven dat bij de eigen context past. Tegelijkertijd is de kwaliteit van het huidige strategisch personeelsbeleid in het funderend onderwijs vooralsnog niet goed genoeg. Ondanks het feit dat er de afgelopen jaren flink is ingezet op het stimuleren van sterk strategisch personeelsbeleid, komt de slag van schoolbesturen naar een plan voor strategisch personeelsbeleid niet vanzelf.

Monitoringsonderzoek primair onderwijs

In 2023 is er voor het laatst een monitoringsonderzoek naar strategisch personeelsbeleid in het po uitgevoerd.³⁴ Hieruit volgen een aantal bevindingen en aanbevelingen, die hierna op hoofdlijnen zijn weergegeven.

Er is tussen 2019 en 2023 een positieve ontwikkeling zichtbaar in het door schoolbesturen gevoerde strategisch personeelsbeleid in het po. Ondanks de ingezette ontwikkeling scoort 25 procent van de scholen relatief 'laag' op meerdere onderdelen van strategisch personeelsbeleid. Van de scholen scoort 40 procent gemiddeld en 35 procent hoog. Als gestreefd wordt naar goed personeelsbeleid op alle po-scholen, dan moet 25 tot 65 procent van de scholen zich verbeteren. Ook is er een verschil waarneembaar in de beoordeling tussen bestuurders, directeuren en leraren op verschillende onderdelen van strategisch personeelsbeleid.

Besturen en directeuren zijn in hun oordeel positief over de afstemming van het strategisch personeelsbeleid op de externe ontwikkelingen, maar tegelijkertijd geeft slechts twee derde van hen aan dat er sprake is van een strategische personeelsplanning ten aanzien van in- en uitstroom van personeel. Afstemming van het strategisch personeelsbeleid op onderwijskundige doelen is naar hun oordeel in de regel

³⁴ MOOZ & CAOP, Strategisch personeelsbeleid in het primair onderwijs, april 2023.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/03/strategisch-personeelsbeleid-in-het-primair-onderwijs>

positief, maar de monitoring en evaluatie van het beleid en de gewenste ontwikkelingen vindt in de praktijk niet altijd plaats. Daarentegen stelt de Inspectie dat maar de helft van de scholen in het po de onderwijsvisie naar concrete professionele normen vertaalt.³⁵

Op grond van de reacties van de respondenten die aan het onderzoek hebben deelgenomen, wordt daarnaast in het onderzoeksrapport aangegeven dat het ontwikkelperspectief voor leraren redelijk is waar het gaat om de mogelijkheid tot deelname aan een cursus of training. Mogelijkheden om door te groeien naar een volgende schaal zijn in het primair onderwijs volgens respondenten echter beperkt en het is vaak niet duidelijk wat de promotiecriteria zijn. Transparantie daarover is gewenst. Daarnaast is er sprake van een groot verschil in de beoordeling van de begeleiding van startende leraren. Waar besturen en schoolleiders aangeven dat dit goed geregeld is, wordt dit maar door 37% van de leraren zo ervaren. Voor schoolleiders geldt een soortgelijk verschil: voor de startende schoolleider is er volgens 83% van de besturen in (zeer) sterke mate sprake van (individuele) begeleiding bij de start, terwijl slechts 35% van de schoolleiders dit ook zo heeft ervaren toen zij zelf startten. Ook zijn leraren beduidend minder positief dan besturen en schoolleiders over de tijd en middelen die zij ontvangen voor professionalisering.

Specifiek beleid voor de inzet van expertises of specialismen van leraren is er weinig in het primair onderwijs. Dat leidt tot gemiste kansen, omdat dit volgens de respondenten zou bijdragen aan de werktevredenheid van medewerkers en de versterking van de kwaliteit van het onderwijs.

Monitoringsonderzoek voortgezet onderwijs

In het vo zijn de scores op de indicatoren voor strategisch personeelsbeleid gemiddeld genomen voldoende. Tegelijkertijd zijn tussen 2018 en 2023 nauwelijks verbeteringen geboekt op de indicatoren.³⁶ Dit geldt met name voor de aspecten: monitoren van behaalde beleidsresultaten, steun voor mobiliteit en doorgroeien van leraren en schoolleiders, en de indicator beleidsmaatregelen voor duurzame inzetbaarheid van personeel. Op verschillende indicatoren van strategisch personeelsbeleid scoort het vo lager dan het po³⁷.

Uit het onderzoek blijkt dat de doorwerking van het strategisch personeelsbeleid van het schoolbestuur naar het beoogde effect ervan op het niveau van de schoolleider en de leraren een aandachtspunt is. Op slechts 21 tot 44 procent van de scholen is sprake van goede doorwerking ervan. Met name schoolbesturen beoordelen het strategisch personeelsbeleid beter dan de professionals lager in de organisatie. Kijkend naar de tekortkomingen gaat het met name om de implementatie van het beleid dat leraren houvast zou moeten bieden en zou moeten ondersteunen in het professionele gedrag dat gewenst is voor het realiseren van de onderwijskundige schooldoelen. Ook gaat het om het steunen in eigen initiatieven voor collectieve professionele ontwikkeling en onderwijsontwikkeling. Leraren ervaren onvoldoende ondersteuning in het omgaan met arbeidsrisico's voor hun duurzame inzetbaarheid zoals werkdruk en werkstress.

Voor de gebrekkige doorwerking van strategisch personeelsbeleid in het vo wijst het onderzoek op verschillende belemmerende factoren. Zo zou er een gebrek zijn aan

³⁵ Inspectie van het Onderwijs. (2020d). De Staat van het Onderwijs 2020. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. www.destaatvanhetonderwijs.nl

³⁶ Universiteit Utrecht, Strategisch personeelsbeleid in het voortgezet onderwijs (2023-meting), 2023. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/19/strategisch-personeelsbeleid-in-het-voortgezet-onderwijs-2023-meting>

³⁷ MOOZ & CAOP, Strategisch personeelsbeleid in het primair onderwijs, april 2023. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/03/strategisch-personeelsbeleid-in-het-primair-onderwijs>

professionele ruimte en autonomie. Ook het feit dat cyclische beleidsmonitoring geen staande praktijk is, zorgt voor een gebrekkig zicht op de feitelijke resultaten. Daarnaast zou er te weinig sprake zijn van een professionele dialoog over onderwijsontwikkeling en ontbreekt het teams aan autonomie. Hierdoor is er gebrek aan houvast voor het professioneel gedrag van leraren, wordt er te weinig samengewerkt aan onderwijsontwikkeling en vernieuwing en schiet de professionele ontwikkeling tekort.

Tot slot wordt in het onderzoek onderschreven dat een wettelijk kader gewenst is voor strategisch personeelsbeleid in het voortgezet onderwijs, waarin duidelijkheid wordt gegeven over het blijvende belang dat gehecht wordt aan strategisch personeelsbeleid.³⁸

2.2.1.3 Probleemaanpak

De voorgaande paragraaf toont aan dat er nog veel ruimte is voor verbetering van het strategisch personeelsbeleid binnen het funderend onderwijs als geheel. Daarnaast bestaan er ook grote verschillen tussen besturen. Met dit wetsvoorstel worden minimumeisen gesteld die gelden als een fundament voor goed strategisch personeelsbeleid binnen de sector. Tevens beoogt het wetsvoorstel de verschillen in het voeren van strategisch personeelsbeleid tussen schoolbesturen te verkleinen, de positieve ontwikkelingen op dit vlak verder te stimuleren en het voeren van strategisch personeelsbeleid door schoolbesturen te borgen in een wettelijk vereist plan voor strategisch personeelsbeleid.

Het plan moet gericht zijn op de duurzame inzetbaarheid en professionele ontwikkeling van het personeel. De onderdelen waarmee in dat plan ten minste rekening moet worden gehouden, vloeien voort uit de door de wetenschap geïdentificeerde elementen van strategisch personeelsbeleid en de eerder beschreven monitoringsonderzoeken in funderend onderwijs. Het schoolbestuur dient het vastgestelde plan voor strategisch personeelsbeleid te evalueren en te implementeren. Belangrijke randvoorwaarde bij het opstellen van het plan is dat een schoolbestuur rekening houdt met de input van de directeurs van scholen die onder dit schoolbestuur vallen. Om de doorwerking van het plan binnen de organisatie te bevorderen, wordt tevens door bijvoorbeeld artikel 12, derde lid, onderdeel e, van de WPO vereist dat de beschrijving van het personeelsbeleid in het schoolplan van een school de doorwerking van het plan voor strategisch personeelsbeleid omvat op het niveau van de school.

In het schoolplan van een school kan worden vastgelegd hoe voldaan wordt aan de professionaliseringsbehoeftes en de duurzame inzetbaarheid van personeel. De directeur kan daarover afspraken maken met het team van onderwijsprofessionals of met individuele personeelsleden binnen de school, rekening houdend met hetgeen het schoolbestuur ten aanzien van de reeds aanwezige kennis en vaardigheden en professionaliseringsbehoeftes in kaart heeft gebracht voor alle scholen die onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur vallen. Gericht professionaliseren kan medewerkers bijvoorbeeld de kans geven om zich te specialiseren binnen het team en daarmee te ontplooiën tot expert.

Idealiter functioneert een schoolbestuur als een lerende organisatie, waarin uitwisseling van kennis en het afstemmen van de educatieve aanpak een continu proces vormen, om zo de gezamenlijke onderwijsvisie te realiseren.³⁹ Met lerende cultuur in een organisatie wordt bedoeld dat deze het vermogen heeft stelselmatig te veranderen en zich continu

³⁸ Universiteit Utrecht, Strategisch personeelsbeleid in het voortgezet onderwijs (2023-meting), 2023. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/19/strategisch-personeelsbeleid-in-het-voortgezet-onderwijs-2023-meting>

³⁹ Kools, M. (2020). Schools as Learning Organisations: the concept, its measurement and HR outcomes. Dissertation. Erasmus Universiteit Rotterdam.

aan te passen aan nieuwe situaties en omstandigheden. Dit kan als iedereen binnen de organisatie, individueel en samen, leert om de gezamenlijke visie te realiseren.⁴⁰ Door professionalisering en een lerende cultuur worden individuele onderwijsprofessionals en de teams waarvan ze deel uit maken beter toegerust voor hun taak. Dit verlaagt de ervaren werkdruk en verhoogt de onderwijskwaliteit en het werkplezier.

Het voeren van strategisch personeelsbeleid door schoolbesturen vereist een gedegen, planmatig en cyclisch proces.⁴¹ Dat verkleint de kans dat schoolbesturen ad hoc beslissingen over hun personeelsbeleid nemen. Op macroniveau worden schoolbesturen en scholen door een plan voor strategisch personeelsbeleid daardoor weerbaarder voor externe ontwikkelingen in de omgeving van de school (bijvoorbeeld ten aanzien van arbeidsmarktontwikkelingen), omdat ze hier gericht en sneller op kunnen inspelen. De planmatige werkwijze van opstellen, uitvoeren, evalueren en bijstellen draagt bij aan de gewenste lerende cultuur op school en in de gehele organisatie. Door deze proceseisen vast te leggen, wordt tevens invulling gegeven aan de motie van het CDA over lerende cultuur.⁴²

2.2.2 Arbeidsmarktmaatregelen

a. Arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd

In het funderend onderwijs staan leraren aan de basis van de toekomst van hun leerlingen. Om goed onderwijs te kunnen geven, is het essentieel dat de leraren zich verbonden voelen met de school en kunnen samenwerken in een stabiel team. Dit uitgangspunt volgt ook uit het beroepsbeeld leraar, dat opgesteld is door de beroepsorganisaties.⁴³ In dit beroepsbeeld wordt namelijk benadrukt dat een leraar onderdeel uitmaakt van een team en daarnaar dient te handelen. Onderlinge verbondenheid en samenwerking is belangrijk voor een volledige invulling van het leraarschap. Deze verbondenheid en samenwerking kunnen verbeteren als de leraren een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd hebben en dus niet onzeker hoeven te zijn over hun benoeming voor het volgende schooljaar. Een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd kan daarnaast bijdragen aan de continuïteit en kwaliteit van het lesgeven en de pedagogische principes binnen een school. Het is van belang dat leraren zo min mogelijk uitvallen of (moeten) vertrekken uit het beroep. Enerzijds bijvoorbeeld voor de consistentie van de lesontwikkelingen, anderzijds voor de continuïteit en kwaliteit gezien vanuit de leerlingen. Veel wisselingen van leraren hebben negatieve effecten op de leerprestaties van leerlingen.⁴⁴ Arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van leraren kunnen daarnaast een negatieve impact hebben op (de leerresultaten van) de leerlingen. De Inspectie ziet bijvoorbeeld dat op scholen in het vo een relatief groot aandeel leraren met een arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd samenhangt met lagere cijfers op het centraal examen.⁴⁵

Het aandeel arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in het funderend onderwijs laat al jaren een stijging zien. In 2013 had 7% van de leraren in het vo een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, in 2023 was dat 11%. Ook in het vo stijgt dit aandeel, van 16% leraren met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in 2013,

⁴⁰ Kools, M. (2020). Schools as Learning Organisations. The concept, its measurements and HR outcomes. Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁴¹ Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.3.1.5.

⁴² Kamerstukken II 2021/22, 36100 VIII, nr. 15.

⁴³ AOb, CNV Onderwijs, FvOv, BVMBO, Platform WVO, Kennisland, (2024) Beroepsbeeld Leraar.

⁴⁴ NRO Kennisrotonde (2024). Wat is het effect van wisselingen van leerkrachten op de leerprestaties van leerlingen in basisonderwijs?

⁴⁵ Technisch rapport Strategisch personeelsbeleid, De Staat van het Onderwijs 2022, p. 116.

naar 23% in 2023.⁴⁶ Dit betekent dat 1 op de 10 leraren in het po en bijna dan 1 op de 4 leraren in het vo een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd heeft.

Voornamelijk leraren die korter dan een jaar bij een bestuur werken, hebben een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd: in 2023 in het po geldt dat voor 68% in die groep, in het vo is dat 89%. Maar ook als wordt gekeken naar alle leraren die al langer dan een jaar in dienst zijn van een bestuur, heeft nog 4% (1 op de 25) van de po-leraren en 11% (1 op de 9) van de vo-leraren een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd.⁴⁷

Wanneer wordt gekeken naar het aandeel arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd met leraren op basis van fte,⁴⁸ dan geldt voor het po een stijging van 9,2% in 2017 naar 11,9% in 2023. Voor het vo stijgt dit van 14,7% in 2017 naar 21,4% in 2023.

Daarnaast blijkt uit de Loopbaanmonitor Onderwijs 2021 dat het hebben van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd verreweg de belangrijkste voorspeller is voor het zoeken naar een andere baan. Starters met een (korte) arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd zijn vaker op zoek naar een (andere) baan dan starters met een langdurige arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd of met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.⁴⁹ Bovendien is de begeleidingsintensiteit voor starters met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd lager dan voor starters met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.⁵⁰ De begeleiding van startende leraren heeft invloed op hun vertrekintentie: bij betere begeleiding zoeken leraren minder snel naar ander werk.⁵¹ Kortom, starters met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd of met een langdurige arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd worden beter begeleid en hebben minder intentie om het beroep of de school te verlaten.

Ook leraren zelf vinden het belangrijk dat zij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd hebben. Uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) blijkt dat bijna alle werknemers in het onderwijs werkzekerheid en het type dienstverband erg belangrijk vinden. Aan de andere kant vindt bijna een kwart van de werknemers in het onderwijs dat arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd normaal zijn.⁵²

Uit recent onderzoek⁵³ blijkt dat er goede redenen kunnen zijn waarom schoolbesturen arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aanbieden (zoals (financiële) onzekerheden en instroom van nieuwe leraren), maar dat schoolbesturen ook nog niet alle ruimte benutten die er wel is binnen het strategische personeelsbeleid en planning om sneller een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te bieden. Bijvoorbeeld als het gaat om het niet langer standaard aanbieden van een jaarcontract aan nieuwe leraren, en het sneller (tussentijds) beoordelen of een leraar een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd kan krijgen.

De regering vindt dat arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd de norm moeten zijn voor leraren in het funderend onderwijs, want deze leraren voeren structureel werk uit en moeten een band kunnen opbouwen met de school en de leerlingen. Daarnaast heeft het (gepercipieerde) gebrek aan werkzekerheid invloed op de aantrekkelijkheid van het

⁴⁶ Trendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2024, p. 34.

⁴⁷ Trendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2024, p. 35.

⁴⁸ In dit wetsvoorstel wordt een norm voorgesteld op basis van fte. Zie paragraaf 2.3.2.1. (arbeidsmarktmaatregelen) voor de redenen.

⁴⁹ Loopbaanmonitor Onderwijs 2021, p. 156.

⁵⁰ Loopbaanmonitor Onderwijs 2021, p. 106 en p. 144.

⁵¹ Loopbaanmonitor Onderwijs 2021, p. 156.

⁵² Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2022.

⁵³ ResearchNed, Tijdelijke en flexibele contracten van leraren in primair en voortgezet onderwijs, december 2024.

beroep van leraar in het funderend onderwijs. Met de voorgestelde maatregel in dit wetsvoorstel beoogt de regering dan ook duurzame arbeidsrelaties te stimuleren.

b. Grotere betrekkingssomvang in vacatures

Niet alleen een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, maar ook een kleinere betrekkingssomvang leidt tot een grotere kans op uitval (in verband met ziekte) en vertrek van (met name startende) leraren. Vanwege het lerarentekort is het belangrijk om dit te voorkomen. Om onder andere deze reden streeft de regering ernaar om de deeltijdfactor in het funderend onderwijs te verhogen. In de afgelopen tien jaar is de deeltijdfactor van leraren in het funderend onderwijs echter niet toegenomen, maar licht gedaald. In het po was in 2013 de gemiddelde betrekkingssomvang 0,732 fte en in 2023 is dit gedaald naar 0,724 fte. In het vo is ook een kleine daling in de gemiddelde betrekkingssomvang te zien, van 0,817 fte in 2013 naar 0,795 fte in 2023.⁵⁴ Ook is de betrekkingssomvang in de vacatures in deze periode afgenomen. Zowel in po als in vo is een trend te zien dat het aandeel vacatures met een aangeboden betrekkingssomvang van minder dan 0,6 fte is gestegen en dat het aandeel vacatures met een aangeboden betrekkingssomvang van 0,8 fte of meer is gedaald.⁵⁵ De regering ziet dit als een onwenselijke ontwikkeling.

In het funderend onderwijs hebben beginnende leraren die uitvallen gemiddeld een lagere betrekkingssomvang dan leraren die niet uitvallen.⁵⁶ Leraren met hogere betrekkingssomvang (> 0,6 fte) ervaren een hogere autonomie dan leraren met een lagere betrekkingssomvang. Het ervaren van een hoge autonomie draagt bij aan de aantrekkelijkheid van het beroep.

Een ander belangrijk onderdeel van deeltijdwerken hangt samen met economische zelfstandigheid van werkenden, met name van vrouwen. Bijna de helft van alle vrouwen is niet financieel onafhankelijk, terwijl de meeste in deeltijd werkende vrouwen onder bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld met een financiële prikkel of flexibiliteit in het rooster⁵⁷) wel meer uren zouden willen werken.⁵⁸ In het funderend onderwijs werken relatief veel vrouwen, vooral in het po. In 2023 was 87% van de po-leraren en 56% van de vo-leraren vrouw. Die vrouwen werken gemiddeld minder uren per week dan mannen: 0,70 fte (vrouwen) ten opzichte van 0,87 fte (mannen) in het po en 0,75 fte (vrouwen) ten opzichte van 0,86 fte (mannen) in het vo.⁵⁹ Meer uren werken kan niet alleen bijdragen aan de autonomie van de leraar, maar kan ook – voornamelijk vrouwelijke leraren – helpen om meer financiële onafhankelijkheid te verwerven. De regering ziet het bevorderen van de financiële onafhankelijkheid als een belangrijke stap naar meer gendergelijkheid op de arbeidsmarkt. Financiële onafhankelijkheid is van belang voor de zelfredzaamheid en keuzevrijheid van vrouwen. Grotere aanstellingen werken daarnaast ook door in betere pensioenresultaten. Deze zijn gemiddeld genomen voor vrouwen lager dan voor mannen.⁶⁰ Het is daarom de verwachting dat dit wetsvoorstel op een positieve manier bijdraagt aan gendergelijkheid.

In het funderend onderwijs waren er in het schooljaar 2023-2024 33.700 vacatures. De meeste vacatures worden uitgezet voor de functie van leraar.⁶¹ In het basisonderwijs

⁵⁴ Trendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2024, p. 29.

⁵⁵ Arbeidsmarkt barometer po, vo en mbo 2014-2015 tot en met Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2021-2022.

⁵⁶ Trendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2023, p. 153 en 156.

⁵⁷ ResearchNed, Meer uren werken in het onderwijs na (financiële) prikkels, april 2023

⁵⁸ Emancipatienota 2022-2025, p. 15.

⁵⁹ Trendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2024, p. 29 en 30.

⁶⁰ *Kamerstukken II*, 2021/22, 36067, nr. 3, Wet toekomst pensioenen, Memorie van Toelichting, paragraaf 14.1.2 Effecten op gendergelijkheid.

⁶¹ Trendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2024, p. 64.

werd in schooljaar 2023-2024 57% van de vacatures voor leraren uitgezet voor minder dan vier dagen per week (minder dan 0,65 fte). In het vo is dat bij 52% van de vacatures het geval. In het basisonderwijs werd in schooljaar 2023-2024 zelfs 38% van de vacatures aangeboden voor minder dan drie dagen (minder dan 0,45 fte) en in het vo was dat 28%.⁶² Aanleiding voor een dergelijke kleine betrekkingssomvang kan bijvoorbeeld zijn dat de formatiebehoefte op een specifiek moment op één specifieke school niet groter is (denk bijvoorbeeld aan vervanging), terwijl als het schoolbestuur breder zou kijken naar mogelijke inzet binnen alle scholen die onder het betreffende bestuur vallen, er wel meer ruimte is voor een vacature van grotere betrekkingssomvang. Ook zetten schoolbesturen vacatures soms kleiner uit omdat ze verwachten dat dit de aantrekkelijkheid van de vacature vergroot.⁶³ Uit onderzoek blijkt echter dat dat als het goede gesprek wordt gevoerd met werknemers, zij onder voorwaarden regelmatig bereid zijn om meer uren te werken.⁶⁴ Dit gesprek kan al vanaf het begin gestart worden als de vacature groter wordt uitgezet. Kortom, momenteel wordt in het funderend onderwijs relatief vaak een kleine contractomvang aangeboden in vacatures voor leraren, terwijl in sommige gevallen ook meer uren zouden kunnen worden aangeboden, bijvoorbeeld door grotere arbeidsovereenkomsten aan te bieden waarbij de leraar op meerdere scholen binnen het bestuur werkzaam zal zijn.

Het uitzetten van vacatures voor een kleinere arbeidsomvang draagt bij aan een cultuur van deeltijdwerken, terwijl het doorbreken van de deeltijdcultuur kan bijdragen aan het verminderen van het lerarentekort. Uit het IBO Deeltijdwerk⁶⁵ blijkt dat onderwijs een van de sectoren in Nederland is waar het meest in deeltijd wordt gewerkt. Het aandeel deeltijdwerkers in het onderwijs ligt in Nederland ook duidelijk hoger dan in andere Europese landen. Deeltijdwerken in het (funderend) onderwijs hangt dus niet per definitie samen met de aard en inhoud van het werk.⁶⁶ Bovendien wordt de cultuur van deeltijdwerken ook gedeeltelijk door werkgevers in stand gehouden. Uit onderzoek blijkt dat werkgevers in alle sectoren, en dus ook in het onderwijs, een verzoek tot vermindering van de arbeidsduur vrijwel nooit afwijzen.⁶⁷ Daarnaast is het in het funderend onderwijs vanwege de cultuur van deeltijdwerken niet altijd mogelijk of bespreekbaar om meer uren te werken, terwijl sommige leraren dat wel zouden willen.⁶⁸ Leraren die langer dan 26 weken een arbeidsovereenkomst hebben bij een school, kunnen met een beroep op artikel 2, eerste lid, van de Wet flexibel werken verzoeken om uitbreiding van hun arbeidsduur.⁶⁹ Uit onderzoek blijkt dat werknemers in het onderwijs, in vergelijking met andere sectoren, relatief vaak een verzoek doen tot uitbreiding van de arbeidsduur. Echter, in het onderwijs wordt zo'n verzoek ook relatief vaak geweigerd.^{70 71} Dit wetsvoorstel wijzigt niets aan de bestaande arbeidsrelaties,

⁶² Trendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2024, p. 65.

⁶³ IBO Deeltijdwerk, De(el)tijd zal het leren, 2020, p. 37.

⁶⁴ ResearchNed, Meer uren werken in het onderwijs na (financiële) prikkels, april 2023.

⁶⁵ IBO Deeltijdwerk, De(el)tijd zal het leren, 2020; bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29544, nr. 1006.

⁶⁶ IBO Deeltijdwerk, De(el)tijd zal het leren, 2020, p. 25.

⁶⁷ Op grond van de Wet Flexibel Werken en jurisprudentie moet een verzoek tot vermindering, onder bepaalde voorwaarden, ook gehonoreerd worden tenzij zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen zich daartegen verzetten.

⁶⁸ Zo blijkt o.a. uit een onderzoek van ResearchNed dat 12,8% van de leraren in het aankomende jaar waarschijnlijk (9,8%) of zeker wel (3%) meer uren wil gaan werken en 27,3% zou in de aankomende vijf jaar waarschijnlijk of zeker wel meer willen werken (ResearchNed, Meer uren werken in het onderwijs na (financiële) prikkels, april 2023). Ook uit de Loopbaanmonitor 2023 geeft 11% van de pas afgestudeerden met een deeltijdbaan aan dat men meer zou willen werken en 33% is daar onder voorwaarden toe bereid (Centerdata, Loopbaanmonitor onderwijs, december 2023).

⁶⁹ De wet Flexibel werken biedt werknemers de mogelijkheid om hun arbeid flexibel in te richten. Werknemers kunnen bijvoorbeeld verzoeken om aanpassing van de arbeidsduur, aanpassing van de werktijden of omzetting van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd naar onbepaalde tijd (zie de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 23 april 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2000).

⁷⁰ IBO Deeltijdwerk, De(el)tijd zal het leren, 2020, p. 37 en Echtelt, P. van en M. de Voogd-Hamelink, 2017, Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers 2017, Den Haag: SCP, p. 58.

⁷¹ Het schoolbestuur mag dit verzoek alleen weigeren bij een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang. Daarvan is in ieder geval sprake indien die vermeerdering leidt tot ernstige problemen van financiële of organisatorische aard, wegens het niet voorhanden zijn van voldoende werk, of omdat de vastgestelde formatieruimte of personeelsbegroting daartoe ontoereikend is (art. 2, tiende lid, Wet flexibel werken).

maar stimuleert werkgevers wel om al vanaf het openstellen van een vacature na te denken over het aanbieden van een zo groot mogelijke arbeidsovereenkomst.

Voor nieuwe leraren kunnen schoolbesturen actief bijdragen aan het verminderen van de deeltijdcultuur door waar mogelijk nieuwe vacatures voor een zo groot mogelijke betrekkingsomvang open te stellen. Dit wetsvoorstel stimuleert werkgevers om na te denken hoe ze vacatures van zo groot mogelijke omvang kunnen aanbieden. Dit heeft niet alleen een positief effect op het onderwijs en kan zorgen voor een afname van de tekorten, maar kan ook bijdragen aan het welbevinden van de individuele leraar. Bovendien kan het doorbreken van de deeltijdcultuur de aantrekkelijkheid van het beroep voor mannen, die (gemiddelde genomen) een grotere aanstellingsomvang willen dan vrouwen, vergroten. Een leraar die op de vacature reageert, heeft uiteraard altijd de mogelijkheid om te verzoeken om een aanstelling voor minder uren per week. Leraren zijn en blijven vrij om te kiezen hoeveel uren zij per week willen werken.

c. Externe inhuur

Naast een toename van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van leraren, neemt ook de inzet van externe inhuur of personeel niet in loondienst (hierna: "PNIL") toe. Het gaat om personeel dat wordt ingehuurd als zzp'er, uitzendkracht, payroller of gedetacheerde. In het po werd in 2023 4,9% en in het vo 4,7% van de totale personeelskosten uitgegeven aan PNIL. In 2013 was dat nog 2,5% (po) respectievelijk 2,2% (vo).⁷² Van de PNIL-uitgaven in 2023 ging ongeveer de helft naar onderwijsgevend personeel via commerciële externe inhuur (49% in het po en 53% in vo).

Het werk van een leraar is structureel van aard en ingebed in de organisatie. Dit maakt dat het uitgangspunt moet zijn: arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. De toenemende inzet van externen in leraarfuncties heeft invloed op de samenhang van het lerarenteam. Naast het geven van onderwijs dragen leraren ook bij aan schoolontwikkeling, zoals lesmethodes en onderwijsvernieuwing. Ook oudergesprekken of rapportbesprekingen vallen onder de functie. De taken gaan dus verder dan het geven van onderwijs. Externe inhuurkrachten onttrekken zich steeds vaker aan deze taken, waardoor de werkdruk wordt verhoogd van de leraren die wél een dienstverband hebben. En werkdruk is een van de redenen waarom leraren het onderwijs verlaten. Leraren zijn onderdeel van een team en volgen hun leerlingen samen gedurende een langere periode. Dit is moeilijker te realiseren als ingehuurde leraren niet aan alle activiteiten (willen) deelnemen of slechts kortdurend op een school werkzaam zijn, omdat zij meerdere opdrachtgevers hebben.

Daarnaast zijn de kosten voor de inzet van leraren via detachingsbureaus, uitzendbureaus, payroll en als zzp'er hoger dan voor de inzet van leraren met een arbeidsovereenkomst. De middelen die schoolbesturen uitgeven om leraren in te huren kunnen ook gebruikt worden om met meer leraren een arbeidsovereenkomst te sluiten. Voor openbare basisscholen in Amsterdam en vo-scholen in Brabant waren de oplopende kosten eerder al reden om te stoppen met inhuur van extern personeel.⁷³ Flexibiliteit kan nodig zijn, maar alleen in specifieke situaties zoals ziektevervanging of andere verlofsoorten, waarvoor geen andere vervangingsmogelijkheid beschikbaar is. De hogere kosten voor externe inhuur zijn bovendien niet altijd doelmatig: er is een derde partij bij betrokken (zoals een uitzendbureau), terwijl de werkgever ook direct een arbeidsovereenkomst zou kunnen sluiten met de betrokken leraar. Ook moet worden

⁷² Trendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2024, p. 54.

⁷³ Focus op inhuur van docenten, Algemene Rekenkamer 2024, p. 3; <https://www.vo-raad.nl/nieuws/noord-brabantse-besturen-stoppen-met-inhuur-uitzendkrachten>.

voorkomen dat derde partijen een verdienmodel bouwen dat wordt gebaseerd op het lerarentekort.

Ook de Algemene Rekenkamer concludeert in een focusonderzoek dat de kosten voor inhuur van leraren in het vo een stuk hoger zijn dan voor leraren met een arbeidsovereenkomst bij het schoolbestuur. Inhuur via een extern bureau vormt daarbij de grootste categorie. De Algemene Rekenkamer ziet dat schoolbesturen extern inhuren om verschillende redenen, namelijk krapte op de arbeidsmarkt, tijdelijke extra financiering waardoor een extra behoefte aan personeel ontstaat en vervanging in verband met ziekte.

In het vo kost een ingehuurde leraar gemiddeld meer dan een leraar in loondienst.⁷⁴ In die vergelijking is het bruto loon voor zowel de ingehuurde leraar als de leraar in loondienst nagenoeg gelijk, maar voor ingehuurde leraren komen er veel kosten bij. Gemiddeld bestaat bijvoorbeeld 25% van het uurtarief voor een ingehuurde leraar (exclusief btw) uit de marge voor het externe bureau.⁷⁵ Bovendien blijkt uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat externe bureaus vaak hoge vergoedingen rekenen als een schoolbestuur een ingehuurde leraar in dienst zou willen nemen: bureaus vragen 18% tot 35% van het uurtarief over de nog openstaande uren in het contract (tot een bepaald maximum), of vragen een vaste vergoeding die op kan lopen tot € 45.000. Die overnamekosten leiden er soms toe dat scholen besluiten een ingehuurde leraar geen arbeidsovereenkomst aan te bieden.⁷⁶

Dit wetsvoorstel beoogt de inzet van externe inhuur te beperken terwijl de benodigde ruimte voor flexibiliteit behouden blijft.

2.3 Inhoud van het wetsvoorstel

Het eerste deel van het wetsvoorstel verplicht het schoolbestuur in het funderend onderwijs tot het vaststellen van een plan voor strategisch personeelsbeleid en het stelt hieraan eisen. Het wetsvoorstel biedt enerzijds duidelijkheid over welke onderdelen ten minste onderdeel dienen te zijn van het plan voor strategisch personeelsbeleid en biedt anderzijds ruimte aan een schoolbestuur om zelf invulling en inhoud te geven aan het plan voor strategisch personeelsbeleid, rekening houdend met de individuele context waarbinnen een bestuur functioneert. De Inspectie ziet toe op de naleving van de wettelijke vereisten.

Ten tweede worden in de WPO, de WEC en de WVO 2020 ook arbeidsmarktmaatregelen opgenomen voor het funderend onderwijs (zie paragraaf 2.3.2). Beide onderdelen van dit wetsvoorstel worden hierna nader toegelicht.

2.3.1 Plan voor strategisch personeelsbeleid en inwerkingtreding

Dit onderdeel van het wetsvoorstel verplicht een schoolbestuur in het funderend onderwijs tot het vaststellen van een plan voor strategisch personeelsbeleid. Het plan is gericht op de duurzame inzetbaarheid en professionele ontwikkeling van het personeel. In het plan moet ten minste rekening worden gehouden met de voor het onderwijs relevante ontwikkelingen op het gebied van de arbeidsmarkt, demografie en in lokaal en nationaal beleid. Ook dient het plan rekening te houden met de onderwijskundige visie, doelen en ambities van het schoolbestuur, het overleg met de directeuren van zijn scholen en de evaluatie en implementatie van het voorgaande plan. Deze elementen worden in de volgende paragrafen verder toegelicht. Tevens zal worden ingegaan op de

⁷⁴ Focus op inhuur van docenten, Algemene Rekenkamer 2024, p. 6

⁷⁵ Focus op inhuur van docenten, Algemene Rekenkamer 2024, p. 28.

⁷⁶ Focus op inhuur van docenten, Algemene Rekenkamer 2024, p. 22-23.

inspraak van het medezeggenschapsorgaan en de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dit plan dient vervolgens door te werken in het personeelsbeleid op schoolniveau (in het funderend onderwijs het schoolplan).

Bij de vorming van deze wet is zorgvuldig gekeken naar de reeds bestaande wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld wat betreft het schoolplan zoals genoemd in artikel 12 WPO, zodat deze, wat betreft voorbereiding en procedure, door schoolbesturen op elkaar kunnen worden afgestemd. Er is voor gekozen om het plan voor strategisch personeelsbeleid op bestuursniveau vast te stellen, te implementeren en te evalueren, omdat het schoolbestuur het best in staat wordt geacht om rekening te houden met de voor het onderwijs relevante externe ontwikkelingen en de onderwijskundige visie, ambities en doelen van het schoolbestuur. De doorwerking van het plan voor strategisch personeelsbeleid in het schoolplan van scholen zorgt er vervolgens voor dat concreet invulling wordt gegeven aan de doelstellingen van het schoolbestuur met betrekking tot strategisch personeelsbeleid, gericht op professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van het personeel op een manier die passend is bij een school.

Bij het opstellen van een plan voor strategisch personeelsbeleid kan een schoolbestuur desgewenst gebruik maken van de handvatten die de inspiratiebundel strategisch personeelsbeleid biedt.⁷⁷

Vanwege het belang dat gehecht wordt aan het voeren van strategisch personeelsbeleid door schoolbesturen, wordt vereist dat alle schoolbesturen die werkzaam zijn op het moment van inwerkingtreden van het wetsvoorstel binnen 12 maanden na die datum een plan voor een strategisch personeelsbeleid vaststellen (zoals bepaald in artikel 13c, vierde lid, WPO). Vervolgens stelt een schoolbestuur ten minste elke vier jaar een nieuw plan voor strategisch personeelsbeleid vast. Van nieuwe schoolbesturen die een of meerdere nieuwe scholen zullen starten, wordt ook verwacht dat zij de bepalingen die betrekking hebben op strategisch personeelsbeleid uitvoeren. Gezien de waarde die de regering hecht aan strategisch personeelsbeleid, is het van belang dat ook nieuwe scholen nadenken over hun strategisch personeelsbeleid, gericht op de duurzame inzetbaarheid en professionele ontwikkeling van hun (aanstaand) personeel. Ook in deze situatie vereist dit wetsvoorstel dat het plan voor strategisch personeelsbeleid van het schoolbestuur doorwerkt in het schoolplan van de nieuwe school of scholen.⁷⁸

2.3.1.1 Duurzame inzetbaarheid van personeel (artikel 13c, eerste lid, WPO)

Het plan voor strategisch personeelsbeleid moet allereerst gericht zijn op duurzame inzetbaarheid van personeel. Dit betekent het creëren van een werkomgeving waarin medewerkers productief, gemotiveerd en gezond kunnen blijven werken. Beleid voor duurzame inzetbaarheid zorgt ervoor dat medewerkers in staat worden gesteld om in hun huidige en toekomstige werk met behoud van gezondheid en welzijn te (blijven) functioneren.⁷⁹ Duurzame inzetbaarheid omvat onder meer het zorgen voor het beheersbaar houden van de werkdruk, aandacht voor de sociale veiligheid, het begeleiden van startend personeel en het rekening houden met de levensfase van personeel. Bij de bevordering van duurzame inzetbaarheid van personeel, past ook het voeren van een gesprek met medewerkers over een passend taakbeleid.

⁷⁷ Berenschot, Inspiratiebundel strategisch personeelsbeleid, 2024.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/29/inspiratiebundel-strategisch-personeelsbeleid>

⁷⁸ Hierbij wordt aangesloten bij de huidige wettelijke bepaling over het schoolplan (artikel 11b eerste lid onder a, Wet op het Onderwijstoezicht), waarin staat dat een nieuwe school een maand na aanvang van de bekostiging een schoolplan dient te verstrekken aan de Inspectie.

⁷⁹ Van der Klink, J.J.L., et al. (2010), *Duurzaam Inzetbaar: Werk als waarde*.

Het risico op uitval en verzuim moet zo klein mogelijk zijn. Op basis van cijfers van het CBS blijkt dat het verzuimpercentage van onderwijspersoneel hoger ligt dan het landelijke gemiddelde, namelijk 5,5% ten opzichte van 5,2% (eerste drie kwartalen 2024).⁸⁰ Ook blijkt uit cijfers van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden door TNO en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat het percentage personen met burn-out klachten in het onderwijs al jaren hoger is dan het landelijk gemiddelde.⁸¹ In 2023 kampte 24,1% van al het onderwijspersoneel in Nederland met burn-out klachten (t.o.v. gemiddeld 19%). Daarnaast gaven werknemers in het onderwijs met 15,9% vaker dan gemiddeld aan dat het werk emotioneel zwaar is. Een te hoge werkdruk wordt het vaakst genoemd als belangrijkste werkgerelateerde verzuimklacht. In de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (2023) geeft 43,3% van het onderwijspersoneel aan dat er extra maatregelen nodig zijn voor het inperken van de werkdruk en werkstress, omdat zij de maatregelen op dit moment onvoldoende vinden. Bovendien geeft 10,6% van het onderwijspersoneel aan dat er maatregelen nodig zijn voor het inperken van de werkdruk en werkstress, omdat er op dit moment nog geen maatregelen zijn genomen.

Iedere werkgever heeft te maken met verzuim, dat is een gegeven. Een plan voor strategisch personeelsbeleid kan eraan bijdragen dat een schoolbestuur beleidsmatig en gericht kan sturen op de duurzame inzetbaarheid van personeel en daarmee op de hoogte van de verzuimcijfers. Bovendien kan een werkomgeving worden gecreëerd waarin onderwijspersoneel gemotiveerd kan blijven werken. Vanwege het hoge verzuim in het onderwijs in combinatie met een tekort aan onderwijspersoneel wil de regering met dit wetsvoorstel meer grip krijgen op duurzame inzetbaarheid van het personeel en daarmee de continuïteit van het onderwijs.

2.3.1.2 *Professionele ontwikkeling (artikel 13c, eerste lid, WPO)*

Verder moet het plan voor strategisch personeelsbeleid gericht zijn op de professionele ontwikkeling van al het personeel. Leerlingen hebben baat bij de voortdurende professionele ontwikkeling van onderwijspersoneel.⁸² Zo hebben verschillende studies aangetoond dat voortdurende professionele ontwikkeling van leraren zorgt voor aanzienlijke leerwinst voor leerlingen en daarmee een hogere kwaliteit van onderwijs.⁸³ Onderdeel van professionele ontwikkeling is ook zicht hebben op loopbaanmogelijkheden en professionele groei. Beperkte loopbaanmogelijkheden (oftewel carrièreperspectief) en mogelijkheden voor professionele groei voor leraren komen geregeld terug als één van de belangrijkste redenen om voortijdig te stoppen.⁸⁴ Daarnaast zorgt voortdurende professionele ontwikkeling juist voor meer voldoening.⁸⁵ Professionalisering kan indirect

⁸⁰ CBS, Ziekteverzuim, 2025. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden/ziekteverzuim>

⁸¹ TNO, Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2023, Resultaten in vogelvlucht, 2023. <https://monitorarbeid.tno.nl/wp-content/uploads/sites/16/2024/05/TNO-NEA-Resultaten-in-Vogelvlucht-2023.pdf>

⁸² Onderwijsraad, Een krachtige rol voor schoolleiders, 2018.

<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2018/04/19/een-krachtige-rol-voor-schoolleiders>

⁸³ Didion, L., Toste, J.R. & Filderman, M.J. (2019). Teacher professional development and student reading achievement: a meta-analytic review of the effects. *Journal of Research on Educational Effectiveness*, 13(1): 29-66. <https://doi.org/10.1080/19345747.2019.1670884> en Thurlings, M. & den Brok, P. (2017). Learning outcomes of teacher professional development activities: a meta-study. *Educational Review*, 69(5): 554-576. <https://doi.org/10.1080/00131911.2017.1281226> en Yoon, K. S., Duncan, T., Lee, S. W. Y., Scarloss, B., & Shapley, K. L. (2007). Reviewing the evidence on how teacher professional development affects student achievement. issues & answers. rel 2007-no. 033. *Regional Educational Laboratory Southwest (NJ1)*.

⁸⁴ Onderwijsraad, Kiezen voor kwalitatief sterke leraren, 2013; bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 27923, nr. 149.

⁸⁵ Guarino, C. M., Santibanez, L., & Daley, G. A. (2006). Teacher recruitment and retention: A review of the recent empirical literature. *Review of educational research*, 76(2), 173-208. <https://doi.org/10.3102/00346543076002173>

ook bijdragen aan de waardering door leerlingen, bijvoorbeeld door een betere onderwijs- of begeleidingservaring, wat ook de voldoening voor leraren vergroot.⁸⁶

Bovendien wordt het beroep steeds complexer, waardoor de wens voor roldifferentiatie toeneemt en het nodig is geworden om het vak bij te houden met de nieuwste maatschappelijke, wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen.⁸⁷ Personeel moet duidelijkheid hebben over de mogelijkheid om te professionaliseren en door te groeien naar andere, aanvullende of hogere rollen en functies. Hierbij kan het gaan om zowel individuele als collectieve professionaliserings- en ontwikkelwensen.

Doordat de samenleving constant in beweging is, brengt dit nieuwe uitdagingen voor onderwijspersoneel met zich mee, en vereist nieuwe vaardigheden. Denk hierbij aan groeiende diversiteit onder studenten, toegenomen integratie van leerlingen met speciale behoeften, innovaties zoals kunstmatige intelligentie (AI) en de invloed van informatie- en communicatietechnologieën (ICT). In 2005 concludeerde de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) al dat het van essentieel belang is dat leraren op de hoogte zijn van de veranderende eisen van de veranderende samenleving.

Vaak terugkerende elementen in professionalisering zijn onder andere: de doorontwikkeling van persoonlijke competenties, het bijscholen van vak kennis en didactische kennis en de samenwerking met en feedback van collega's.⁸⁸ Ook kan worden gedacht aan beleid per doelgroep (bijvoorbeeld zij-instromers en academische leraren). Op die manier kan ieders expertise zo goed mogelijk worden benut voor de kwaliteit van onderwijs en kan aan ieders ontwikkelbehoeften worden voldaan. Het bieden van de mogelijkheid voor personeel om zich te specialiseren en vervolgens van hun opgedane expertise gebruik te maken is hier onlosmakelijk aan verbonden. Het voorgaande biedt namelijk ontwikkelperspectief en draagt bij aan de invulling van de onderwijskundige visie, doelen en ambities van het schoolbestuur.

Kortom, structurele en doorlopende professionele ontwikkeling is van cruciaal belang omdat het zorgt voor bevlogen onderwijspersoneel dat goed werk levert. Hierdoor kan professionele ontwikkeling bijdragen aan een hogere kwaliteit van onderwijs.

2.3.1.3 De relevante ontwikkelingen voor het onderwijs (artikel 13c, derde lid, sub a, WPO)

Een schoolbestuur heeft voldoende en goed opgeleid onderwijspersoneel nodig met het oog op de gewenste onderwijskwaliteit. Een schoolbestuur moet hiervoor kunnen inspelen op een veranderende samenleving en hierop anticiperen. Het is daarom aan het schoolbestuur om rekening te houden met de relevante ontwikkelingen bij de vorming van het plan voor strategisch personeelsbeleid. Van belang wordt geacht dat in elk geval de voor het onderwijs relevante ontwikkelingen binnen de arbeidsmarkt, demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen in lokaal en nationaal beleid in het plan voor strategisch personeelsbeleid worden opgenomen.

Arbeidsmarktontwikkelingen hebben betrekking op de krapte op de arbeidsmarkt, de regionale uitwerking van vergrijzing, de concurrentie van werkgevers in andere

⁸⁶ Chiong, C., Menzies, L., & Parameshwaran, M. (2017). Why do long-serving teachers stay in the teaching profession? Analysing the motivations of teachers with 10 or more years' experience in England. *British Educational Research Journal*, 43(6), 1083-1110. <https://doi.org/10.1002/berj.3302>

⁸⁷ Darling-Hammond, L., Hyler, M. E., & Gardner, M. (2017). Effective teacher professional development. *Learning policy institute*. <https://doi.org/10.54300/122.311>

⁸⁸ Sancar, R., Atal, D., & Deryakulu, D. (2021). A new framework for teachers' professional development. *Teaching and Teacher Education*, 101, 103305. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2021.103305>

sectoren, en daarmee de geldende arbeidsvoorwaarden en de mogelijkheid om voldoende en goed gekwalificeerd personeel te kunnen werven en behouden voor alle leergebieden, afgestemd op de demografische ontwikkelingen. Het kan daarbij gaan om arbeidsmarktontwikkelingen op zowel lokaal en nationaal niveau, voor zover relevant voor het betreffende schoolbestuur.

Met ontwikkelingen in de demografie gaat het om de ontwikkeling van de leerlingenaantallen, evenals de sociaaleconomische achtergrond van de leerlingenpopulatie van de scholen onder verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Ook hier kan het gaan om zowel lokale als nationale ontwikkelingen, voor zover die relevant zijn voor het betreffende schoolbestuur. Deze achtergrond kan invloed hebben op de ontwikkeling van leerlingen, op basis waarvan het schoolbestuur keuzes maakt ten aanzien van het leer- en ondersteuningsaanbod. De samenstelling en professionalisering van het personeel dient vervolgens hierop te worden afgestemd.

Tot slot moet rekening worden gehouden met relevant lokaal- en nationaal overheidsbeleid dat invloed kan hebben op het onderwijs door scholen onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Het gaat dan onder meer om beleid van gemeenten (zoals onderwijsachterstandenbeleid) en landelijk beleid (zoals aanpassingen in het curriculum) dat van invloed is op de scholen onder een schoolbestuur.

De wettelijke bepaling geeft aan welke voor het onderwijs relevante ontwikkelingen minimaal moeten worden meegenomen in het plan voor strategisch personeelsbeleid, maar het staat een schoolbestuur vrij om andere relevante ontwikkelingen te betrekken bij het tot stand komen van het plan. Bij het in kaart brengen van relevante ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het onderwijs en daarmee betrekking kunnen hebben op de strategische keuzes van een schoolbestuur, kan gebruik worden gemaakt van de inspiratiebundel strategisch personeelsbeleid.⁸⁹

2.3.1.4 De visie, doelen en ambities (artikel 13c, derde lid, sub b, WPO)

Van het schoolbestuur wordt verwacht dat zij algemene uitgangspunten formuleert ten aanzien van het onderwijs dat het schoolbestuur voorstaat. In het plan voor strategisch personeelsbeleid dient het schoolbestuur toe te lichten hoe de onderwijskundige visie, doelen en ambities worden bereikt zodat het strategisch personeelsbeleid ondersteunend is voor het onderwijs dat het schoolbestuur voorstaat. Een schoolbestuur zal dus bepalen of deze doelstellingen met het reeds aanwezige personeel kunnen worden bereikt. Als uit de analyse blijkt dat dit niet het geval is, dan kan een schoolbestuur twee dingen doen: het bieden van training en opleiding aan bestaande personeelsleden, zodat het bestaande personeel vervolgens de gewenste kennis en vaardigheden verwerft, of het werven van nieuw personeel met de gewenste achtergrond, kennis en vaardigheden.

Op deze manier kunnen er door het schoolbestuur concrete professionaliseringsactiviteiten worden ingezet, zodat het personeel beter en meer ondersteund wordt en in staat is om deze doelstellingen te bereiken, zodat professioneel gedrag en bijbehorende professionaliseringsactiviteiten aan sluiten op hun visie, doelen en ambities op onderwijs.

Strategische keuzes ten aanzien van de manier van leidinggeven aan de organisatie, de manier waarop het onderwijs georganiseerd is en de interne cultuur zijn medebepalend voor het al dan niet behalen van de beoogde visie, doelen en ambities van het

⁸⁹ Berenschot, Inspiratiebundel strategisch personeelsbeleid, 2024.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/29/inspiratiebundel-strategisch-personeelsbeleid>

schoolbestuur. Zoals blijkt uit de monitoringsonderzoeken (zie paragraaf 2.2.1.2) is er te weinig sprake van een professionele dialoog over onderwijsontwikkeling waardoor teams onvoldoende ondersteuning ervaren om de onderwijsvisie voor hun eigen afdeling uit te werken. Daarnaast dient het schoolbestuur bij het vormgeven, implementeren en evalueren van strategisch personeelsbeleid rekening te houden met andere relevante kaders, bijvoorbeeld de meerjarenbegroting.

Ook voor dit onderwerp geldt dat gebruik kan worden gemaakt van de inspiratiebundel strategisch personeelsbeleid.⁹⁰

2.3.1.5 Evaluatie, implementatie en overleg met de betrokken directeuren van de scholen (artikel 13c, tweede lid en derde lid, sub c en d, WPO)

Het plan voor strategisch personeelsbeleid dient ten minste elke vier jaar te worden vastgesteld door het schoolbestuur. Een gedegen, planmatig en cyclisch proces is van belang bij het vormgeven van het plan voor strategisch personeelsbeleid, om telkens tot inhoudelijk verbetering van het strategisch personeelsbeleid te komen. Elke nieuwe versie van het plan voor strategisch personeelsbeleid dat wordt vastgesteld, dient inhoudelijk voort te bouwen op de voorgaande cyclus. Om die reden dient in het plan de evaluatie en implementatie van het voorgaande plan te worden opgenomen. Om daaraan te kunnen voldoen is het van belang dat het schoolbestuur de voortgang van het plan monitort tijdens de uitvoering. Daarmee kan zicht worden gehouden op of de acties zoals voorgenomen worden uitgevoerd, en of de uitwerking nog in lijn is met de gestelde doelen. Hierdoor kan vroegtijdig gesignaleerd worden en worden bijgestuurd wanneer een actie niet het gewenste effect lijkt op te leveren.

Bij de opstelling van het daaropvolgende plan kan het bestuur de bereikte resultaten van het eerdere plan dan evalueren als input voor een nieuw vast te stellen plan. Evalueren vereist dat er wordt gereflecteerd op het proces en de resultaten van de uitvoering van het plan voor strategisch personeelsbeleid. Middels evaluatie kan inzichtelijk worden gemaakt wat de effectiviteit is van de genomen acties. De evaluatie van de implementatie van het voorgaande plan maakt dan ook een integraal deel uit van elke nieuwe beleidsronde.

Daarnaast is het veelal aan de directeur om binnen de grenzen van het plan voor strategisch personeelsbeleid en de richting die daarin is opgenomen, dit plan door te laten werken in het schoolplan van een school (artikel 12 WPO). Het is voornamelijk aan de hand van het schoolplan dat concrete invulling wordt gegeven aan de bevordering van professionalisering en de duurzame inzetbaarheid van het personeel dat werkzaam is in een school.

De professionele dialoog tussen de directeur en de medewerkers is een belangrijk onderdeel van strategisch personeelsbeleid.⁹¹ De directeuren van de scholen hebben daarom een belangrijke rol bij het opstellen, implementeren, monitoren en evalueren van het plan voor strategisch personeelsbeleid op bestuursniveau. De directeur weet als geen ander wat er op zijn school speelt en heeft zicht en invloed op hoe het plan voor strategisch personeelsbeleid zich vertaalt naar de dagelijkse praktijk op zijn school. Doordat directeuren dichtbij de dagelijkse praktijk van het onderwijs staan, hebben zij een waardevolle inbreng voor de planvorming van het schoolbestuur en zij dragen zorg

⁹⁰ Berenschot, Inspiratiebundel strategisch personeelsbeleid, 2024.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/29/inspiratiebundel-strategisch-personeelsbeleid>

⁹¹ Leisink, P., & Boselie, P. (2014). Strategisch HRM voor beter onderwijs: Een bijdrage aan de professionalisering van schoolleiders in het voorgezet onderwijs. *Departement voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO), Universiteit Utrecht*.

voor de doorwerking van het strategisch personeelsplan in het schoolplan. Vandaar dat hen een belangrijke rol toekomt bij de totstandkoming van elk nieuw plan voor strategisch personeelsbeleid. Binnen veel schoolbesturen is dit al staande praktijk. Desondanks is een formeel en expliciet recht op overleg voor de directeuren van de scholen die onder een schoolbestuur vallen, en daarmee inhoudelijke betrokkenheid door het schoolbestuur, op zijn plaats. In dit wetsvoorstel is opgenomen dat het plan wordt vastgesteld na overleg met de directeuren van de betrokken scholen. Het staat directeuren daarbij altijd vrij om vrijwillig af te zien van hun overlegrecht. Dit past ook in de brede ontwikkeling zoals aangekondigd in de Kamerbrief 'eindrapport breed gesprek governance en (mede)zeggenschap'⁹² waarin staat dat er voor het funderend onderwijs gewerkt wordt aan het toevoegen van de directeur aan de governance-driehoek.⁹³

Het is aan het schoolbestuur hoe de verplichting tot overleg wordt ingevuld en wat er met de inbreng van de individuele directeur(en) wordt gedaan. Alle directeuren onder het schoolbestuur dienen de gelegenheid te hebben om zich uit te spreken over het opgestelde plan. Het kan om een één-op-één gesprek gaan, of het kan geagendeerd worden voor een directeurenoverleg, een beleidskring, of een ander gremium wat reeds bij het bestuur aanwezig is en waar de verschillende directeuren zitting in hebben. Ook zou het om een schriftelijke uitvraag mogen gaan. Het is daarbij aanbevelingswaardig om inhoudelijk vast te leggen wat er besproken is met de directeur, bijvoorbeeld door dit in de inleiding dan wel pre-ambule van het plan voor strategisch personeelsbeleid op te nemen. Op die manier wordt inzichtelijk dat het overleg heeft plaatsgevonden en wat er met de inbreng van de directeuren is gedaan. Het intern toezicht kan dit meenemen in diens toezichthoudende werkzaamheden inclusief diens werkgeverrol en het kan de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad (hierna: "(G)MR)" helpen bij de invulling van de taken die reeds ten aanzien van het personeelsbeleid bij de (G)MR zijn belegd (zie paragraaf 2.3.1.6). De overlegplicht om directeuren te consulteren op het gehele plan verschilt van het adviesrecht dat het medezeggenschapsorgaan heeft, een directeur kan namelijk anders dan de (G)MR niet naar een geschillencommissie stappen wanneer er ontevredenheid is over de invulling van de overlegplicht.

Daarbij geldt de overlegplicht vanzelfsprekend niet wanneer er sprake is van een bestuurder-directeur, omdat dan zowel de rol van het schoolbestuur als de directeur bij dezelfde persoon liggen. Desondanks kan het nog steeds aanbevelenswaardig zijn wanneer de bestuurder-directeur dit gesprek voert met de adjunct-directeur of conrector voor een gedragen strategisch personeelsbeleid, maar dit is niet verplicht.

Wanneer de directeur meent dat de overlegplicht onvoldoende ingevuld is, kan de directeur hierover allereerst nader in gesprek gaan met het schoolbestuur zelf, maar indien gewenst kan de directeur dit ook nader inbrengen bij de (G)MR en/of het intern toezicht. Ook kan de directeur bij de Inspectie een melding doen als het overleg niet heeft plaatsgevonden. De Inspectie kan conform de handhavingsmogelijkheden hierop handhaven, waarbij het plan voor strategisch personeelsbeleid geldend blijft ook als de Inspectie een herstelopdracht geeft aan het schoolbestuur. In paragraaf 2.3.1.6 wordt toegelicht hoe een overlegplicht verschilt van het adviesrecht van de (G)MR.

Daar waar het schoolbestuur al in gesprek gaat met de directeur(en) over voorgenomen onderwijskundige besluiten en dit conform de eisen van dit wetsvoorstel gebeurt hoeft er niks nader ingeregeld te worden. Daar waar dat nog niet het geval is zal dit overleg wel

⁹² *Kamerstukken II 2022/23*, 31293, nr. 692.

⁹³ De governance-driehoek bestaat uit het bevoegd gezag (bestuur), intern toezicht en de medezeggenschapsraad. Het doel van het toevoegen van de directeur aan die driehoek is dat de directeur zo goed mogelijk diens kwaliteitverhogende rol kan pakken en om te zorgen dat in de afweging op bestuursniveau voldoende het individuele schoolgeluid meegenomen wordt.

moeten worden ingeregeld. Deze nieuwe verplichting fungeert in dat geval als instrument voor een directeur om gehoord te worden. Daar waar de directeur op basis van het managementstatuut nu meer bevoegdheden heeft dan het op basis van deze wet zou krijgen, wordt opgemerkt dat de wet een minimum is en het aan betrokkenen vrij is om meer te regelen.

2.3.1.6 Inspraak medezeggenschapsorgaan

De (G)MR heeft al instemming- of adviesrecht op onderdelen van het strategisch personeelsbeleid op grond van het bestaande artikel 11 en 12 van de Wet medezeggenschap op scholen (hierna: "WMS").⁹⁴ Zo is er in het po, vo en so reeds een instemmingsbevoegdheid voor het personeelsdeel van de MR op vaststelling of wijziging van de formatie, op de nascholing van het personeel, de verlofregeling van personeel, beleid met betrekking tot de toekenning van salarissen en op toelagen en gratificaties aan het personeel. Ook heeft de MR reeds een instemmingsrecht op het schoolplan. Op basis van de artikelen 12 WPO en 2.88 WVO moet elk schoolbestuur ten minste eenmaal in de vier jaar het schoolplan vaststellen. Het schoolplan dient onder andere een beschrijving te bevatten van het personeelsbeleid dat binnen de school wordt gevoerd, waarbij is vastgelegd waaruit die beschrijving van dat personeelsbeleid minimaal moet bestaan. Op basis van dit wetsvoorstel dient in het schoolplan ook de doorwerking van het plan voor strategisch personeelsbeleid plaats te vinden. Daarnaast heeft de (G)MR een informatierecht en initiatiefrecht op basis waarvan zij alle inlichtingen kan opvragen die zij nodig heeft voor een goede taakuitoefening, waaronder dus ook de (evaluatie van) het plan voor strategisch personeelsbeleid.⁹⁵ Wanneer de onderdelen van het strategisch personeelsplan gericht zijn op de meerderheid van de scholen onder het schoolbestuur, heeft de GMR instemmings- of adviesrecht op de desbetreffende onderdelen.

Gegeven deze bestaande rechten heeft de (G)MR geen additioneel instemming- of adviesrecht nodig op het volledige strategisch personeelsplan. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel is ervoor gekozen om het instemmings- en adviesrecht te beleggen bij de MR, waarbij het alleen wanneer het de meerderheid van de scholen onder het schoolbestuur betreft het instemmings- of adviesrecht ligt bij de GMR. Wel is aanbevelingswaardig om het overlegmoment over het plan voor strategisch personeelsbeleid op te nemen in de jaarplanning of de bestaande beleidscyclus, zodat het overlegmoment plaats kan vinden voorafgaand aan de vaststelling van het schoolplan of voorafgaand aan een vaststelling of wijziging van de hiervoor genoemde instemmingsbevoegdheden volgend uit artikel 12 van de WMS.

Conform de WMS geldt voor het instemmingsrecht dat een schoolbestuur geen besluit mag nemen of uitvoering mag geven aan een besluit zonder de vereiste instemming van de (G)MR of met vervangende toestemming van de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS. Doet het schoolbestuur dit toch, dan kan het medezeggenschapsorgaan binnen zes weken tegenover het schoolbestuur de nietigheid van een dergelijk besluit inroepen. Voor het adviesrecht geldt dat het schoolbestuur alleen gemotiveerd kan afwijken van een advies van de (G)MR. Als de (G)MR de onderbouwing onvoldoende vindt dan kan de (G)MR hiertegen een geschil aanhangig maken bij de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS. Conform artikel 36 WMS kan tegen de uitspraak van de hiervoor genoemde Geschillencommissie in beroep gegaan worden bij de Ondernemingskamer Amsterdam.

⁹⁴ De Wet medezeggenschap op scholen (WMS) is van toepassing op scholen die vallen onder de WPO, WEC of WVO 2020.

⁹⁵ Informatierecht: art. 8 WMS en art. 31 WOR; initiatiefrecht: art. 6, tweede lid, WMS en art. 23, derde lid, WOR.

2.3.2 Arbeidsmarktmaatregelen

Naast het plan voor strategisch personeelsbeleid bevat dit wetsvoorstel arbeidsmarktmaatregelen. De arbeidsmarktmaatregelen hebben drie beoogde doelen: meer arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd voor benoemde leraren, grotere arbeidsomvang van arbeidsovereenkomsten bij het openstellen van vacatures voor leraren en minder externe inhuur van leraren.

2.3.2.1 *Meer arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd: ten minste 80% gemiddeld van alle fte aan leraren benoemd door een schoolbestuur per kalenderjaar is vastgelegd in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd*

De regering wil meer arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd voor leraren realiseren. Doel van dit onderdeel van het wetsvoorstel is dat een zo hoog mogelijk percentage arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd wordt bereikt, in ieder geval op of boven een ondergrens van 80%. Om dit doel te bereiken regelt dit wetsvoorstel dat de omvang van de totale arbeid van door het bevoegd gezag benoemde leraren (hierna: "fte leraren") gemiddeld per kalenderjaar voor ten minste 80% voor onbepaalde tijd moet zijn. Het doel van de maatregel is in lijn met de motie van het kamerlid Kwint (SP) waarin wordt opgeroepen om wettelijk te regelen dat "leraren bij goed functioneren na een jaar een vast contract krijgen", zie voor uitvoerige toelichting onder paragraaf 7.2. Op deze wijze tracht de regering invulling te geven aan deze motie.

Voorop moet staan dat voor leraren de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd als uitgangspunt geldt. Arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd dragen namelijk bij aan de continuïteit van het onderwijs en bieden leraren de zekerheid waar zij behoefte aan hebben. De regering wil met dit wetsvoorstel een ondergrens aangeven: gemiddeld 80% fte benoemde leraren met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is het minimum. Schoolbesturen worden echter sterk aangemoedigd om naar een hoger percentage te streven.

De regering is daarbij van mening dat een norm van 80% voldoende evenwicht biedt tussen haalbaarheid en opstuwende werking. Sinds 2020 is het percentage besturen in het vo met minder dan 80% van hun fte's leraren in vaste dienst met ongeveer 10% per jaar gestegen.⁹⁶ Uit de meest recente cijfers volgt dat respectievelijk 11,37% en 58,59% van de po- en vo-besturen minder dan 80% fte leraren met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd hebben (zie tabel 1).⁹⁷ De stap om aan de norm te voldoen is echter niet groot voor de scholen die momenteel onder de norm zitten. Een aanzienlijk deel van die besturen zit op het moment namelijk slechts vlak onder de gestelde norm.⁹⁸ Voor deze schoolbesturen zal de maatregel een opstuwende werking hebben. Zij moeten bewust aan de slag gaan met het aandeel leraren in hun organisatie met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Dit zal dus vooral het geval zijn bij vo-besturen. Een norm van 80% is hierbij realistisch, haalbaar en wenselijk voor zowel po als vo schoolbesturen.

De 20% biedt voldoende ruimte om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in te zetten voor die situaties waarvoor dit toepasselijk is. Arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd kunnen zo worden ingezet voor tijdelijke vervangingen, leraren in

⁹⁶ Cijfers DUO 2020-2023: Het percentage besturen in het vo met minder dan 80% van hun fte's leraren in vaste dienst is tussen 2020 en 2023 met ongeveer 10% per jaar gestegen (2020: 15,19%; 2021: 24,72%; 2022: 40,15%; 2023: 58,59%).

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ 7 op de 10 po-besturen en 9,5 op de 10 vo-besturen heeft met meer dan 70% van hun leraren arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Dit betekent dat 85% van de vo-besturen die nog niet aan de norm voldoen, de norm kunnen halen met een stijging van slechts 10% in contracten voor onbepaalde tijd.

opleiding, zij-instromers, nieuw startende leraren en in het geval van fluctuerende leerlingenaantallen. Ook blijft externe inhuur een mogelijkheid, de mogelijkheden hiervoor worden beschreven in paragraaf 2.3.2.3. Bij het behalen van de 80% kunnen schoolbesturen middelen over de scholen die onder hun bestuur vallen.

Alle arbeidsovereenkomsten (zowel voor bepaalde als onbepaalde tijd) van benoemde leraren worden meegeteld in de norm, dus ook arbeidsovereenkomsten van leraren in opleiding, zij-instromers et cetera, die gedurende het kalenderjaar bij het schoolbestuur in dienst zijn. Hierbij wordt op basis van fte gerekend en niet op basis van personen. Zo wordt dubbeltelling van arbeidsovereenkomsten voorkomen. Een dergelijke norm geeft daarmee een zuiverder beeld van de omvang van de arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd voor de functie leraar. Daarnaast draagt een norm op basis van fte bij aan het stimuleren van grotere dienstverbanden voor onbepaalde tijd. Een school kan namelijk haar percentage arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd verhogen door tijdelijke en kleine arbeidsovereenkomsten om te zetten naar grotere arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd.

De norm van 80% geldt voor alle besturen in het funderend onderwijs. Het aandeel arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd is op dit moment hoger in het po dan in het vo. De regering kiest voor één norm, omdat zij het belangrijk vindt dat werknemers – in dit geval leraren – met gelijkwaardige taken en verantwoordelijkheden dezelfde rechten hebben. Dit sluit aan bij eerder ingezet beleid zoals het dichten van de loonkloof tussen het po en vo.⁹⁹ De norm geldt daarnaast voor zowel kleine als grote schoolbesturen. Uit de cijfers van DUO blijkt namelijk dat er geen significante verschillen zijn in de omvang van het schoolbestuur bij het aandeel arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd onder fte's leraren. De regering acht een ondergrens van 80% fte leraren daarom ook voor kleinere schoolbesturen (inclusief éénpitters) een realistische en haalbare norm. Zie grafiek 1a en 1b, alsook tabel 1 hieronder.

Uitzondering

Voor nieuwe schoolbesturen maakt de regering een uitzondering. Nieuwe schoolbesturen hoeven in de eerste jaren van oprichting deze 80% niet te behalen. Deze uitzondering acht de regering nodig aangezien het voor deze schoolbesturen lastig is om in de opstartfase te voldoen aan de gestelde norm.

Aangezien de Wet Meer ruimte voor nieuwe scholen tijd biedt aan scholen om te volgroeien, is de regering van mening dat nieuwe schoolbesturen ook tijd moeten krijgen om aan deze norm te kunnen voldoen. Dit mede gezien de formatie bij nieuwe scholen in korte tijd sterk uitbreidt.¹⁰⁰ In het proces voor nieuwe schoolbesturen geldt voor zowel po als vo een tussentijdse toets op de leerlingengroei.¹⁰¹ De regering acht het passend om voor deze maatregel hierbij aan te sluiten. Dit betekent dat voor nieuwe schoolbesturen deze maatregel vanaf het 5^e schooljaar in het po en vanaf het 4^e schooljaar in het vo gaat gelden. Voor bestaande schoolbesturen die een nieuwe school gaan oprichten geldt geen uitzondering. Deze schoolbesturen kunnen de gestelde 80% norm middelen over de scholen die onder het betreffende schoolbestuur vallen.

Grafiek 1a

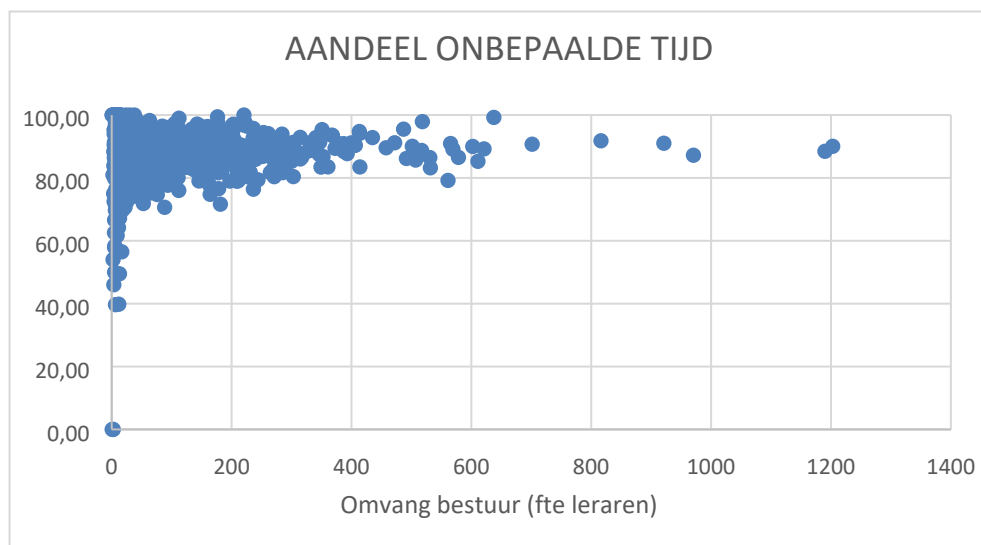
Aandeel arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd met leraren po per bestuur (o.b.v. fte)

⁹⁹ Zie ook het Onderwijsakkoord 'Samen voor het beste onderwijs', april 2022.

¹⁰⁰ Wet van 20 mei 2020 tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuw onderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen) (Stb. 2020, 160).

¹⁰¹ Artikel 139, eerste lid, WPO; artikel 4.25, tweede en derde lid, WVO 2020.

Toelichting: In onderstaande grafiek is te zien hoe hoog het aandeel arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd (y-as) is van alle po-schoolbesturen afgezet ten opzichte van hun omvang in fte (x-as). Te zien is dat veel van de schoolbesturen rondom hetzelfde percentage scoren (70-100%) en dat hier geen grote verschillen in zitten tussen kleine en grote schoolbesturen.



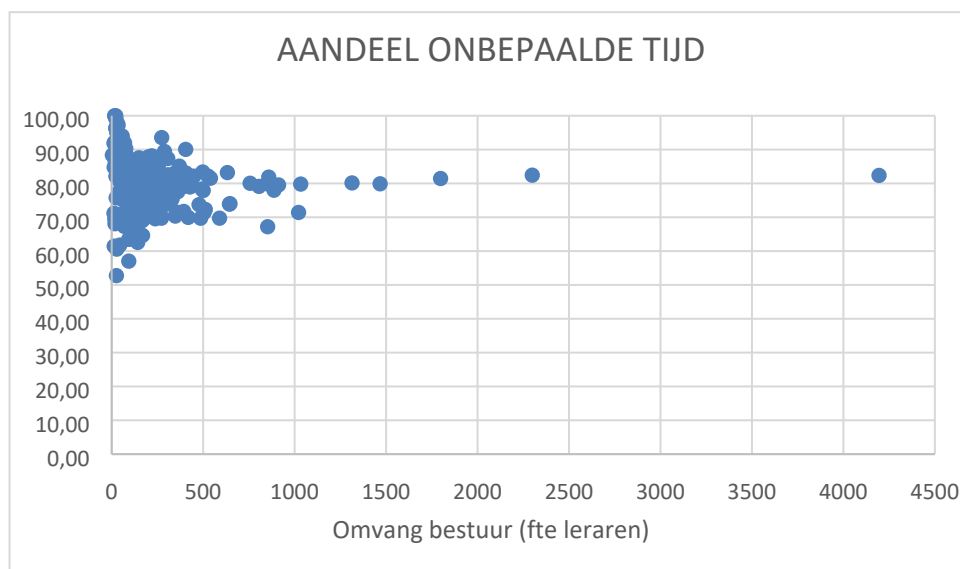
Bron: DUO, salarisadministraties van instellingen.

Het betreft de reguliere formatie op 1 oktober 2023. Personeel-niet-in-loondienst zijn niet meegeteld, vervangende leraren en bovenschoolse leraren wel.

Grafiek 1b

Aandeel arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd met leraren vo per bestuur (o.b.v. fte)

Toelichting: In onderstaande grafiek is te zien hoe hoog het aandeel arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd (y-as) is van alle vo-schoolbesturen afgezet ten opzichte van hun omvang in fte (x-as). Te zien is dat veel van de schoolbesturen rondom hetzelfde percentage scoren (70-100%) en dat hier geen grote verschillen in zitten tussen kleine en grote schoolbesturen.



Bron: DUO, salarisadministraties van instellingen.

Het betreft de reguliere formatie op 1 oktober 2023. Personeel-niet-in-loondienst zijn niet meegeteld, vervangende leraren en bovenschoolse leraren wel.

Tabel 1

Norm leraren met arbeids-overeenkomst voor onbepaalde tijd (o.b.v. fte)	Besturen onder norm po		Besturen onder norm vo		Besturen onder norm totaal fo	
	#	%	#	%	#	%
70%	18	2,22%	33	12,89%	51	4,79%
75%	38	4,70%	76	29,69%	114	10,70%
80%	92	11,37%	150	58,59%	242	22,72%
85%	425	26,58%	206	80,47%	421	39,53%
90%	454	56,12%	239	93,36%	693	65,07%
95%	682	84,30%	251	98,05%	933	87,61%
100%	776	95,92%	255	99,61%	1031	96,81%

Totaal aantal po-besturen: 809

Totaal aantal vo-besturen: 256

Totaal: 1065

2.3.2.2 Openstellen van vacatures voor leraren voor gemiddeld ten minste 0,8 fte

De regering stelt voor dat de vacatureomvang voor de functie van leraar bij een schoolbestuur in een kalenderjaar gemiddeld 80% van een voltijdbetrekking is, met andere woorden ten minste 0,8 fte. Een voltijdbetrekking betreft het maximale aantal gebruikelijke werkuren per week in de onderwijssector (1 fte). De omvang van een voltijdbetrekking verschilt per sector en kan veranderen over tijd. Dit wetsvoorstel gaat uit van de voltijdbetrekking die in de cao van de betreffende sector voor het betreffende jaar is afgesproken.

Als het gemiddelde lager is dan 0,8 fte moet het bestuur beredeneerd uitleggen waarom dit het geval is (pas-toe-of-leg-uit-principe). De regering beoogt met deze maatregel de deeltijdcultuur in het funderend onderwijs te doorbreken. Dit wordt gedaan door het schoolbestuur te stimuleren om voorafgaand aan het publiceren van een vacature na te denken of het mogelijk is om een nieuwe leraar een groter aantal uren per week te laten werken en de vacature zo groot mogelijk uit te zetten. De bepaling in het wetsvoorstel gaat daarbij uit van vacatures die schriftelijk door het schoolbestuur worden uitgezet.

Er is gekozen voor een norm van gemiddeld 0,8 fte om de sectoren te stimuleren de gemiddelde deeltijdfactor in de sector te verhogen, de dalende trend te stoppen en de deeltijdcultuur te doorbreken. De norm van ten minste 0,8 fte betreft een logische omvang van 4 werkdagen die veel voorkomend is in vacatures. Uit een eigen bewerking van CBS-data blijkt dat de gemiddelde vacatureomvang in schooljaar 2023-2024 in het po 0,593 fte was en in het vo 0,627 fte. De gestelde norm van gemiddeld 0,8 fte ligt boven het huidige gemiddelde. Vooral in het vo komen echter zeer kleine vacatures voor (0,2 of 0,4 fte) die het gemiddelde omlaag trekken. Het vergroten van deze vacatures heeft een groot effect op het gemiddelde. De norm is ambitieus en zorgt ervoor dat een deel van de schoolbesturen een inspanning zal moeten leveren, maar de regering acht de norm, zeker in combinatie met het pas-toe-of-leg-uit-principe dat op deze bepaling van toepassing is, ook een goede balans om enerzijds stimulerend te zijn, maar niet onredelijk.

De betrekkingsoomvang wordt in een vacature regelmatig aangeboden binnen een bepaald bereik, bijvoorbeeld 24 tot 32 uur per week (oftewel 0,6 tot 0,8 fte). Dit geldt voor ongeveer 30% van de vacatures. Als in een vacature gebruik wordt gemaakt van een dergelijk bereik wordt bij de berekening van de gemiddelde vacatureomvang uitgegaan van het maximum aantal uur binnen het aangeboden bereik. Dit past het beste bij het doel om schoolbesturen te stimuleren om een zo groot mogelijke betrekkingsoomvang aan te bieden. In het sollicitatie- of arbeidvoorwaardengesprek kan het schoolbestuur vervolgens met de sollicitant het goede gesprek voeren om te kijken hoe een zo groot mogelijke betrekkingsoomvang gerealiseerd kan worden. Het blijft voor een (potentiële) werknemer echter altijd mogelijk om een lagere betrekkingsoomvang te verzoeken dan in de vacature staat aangegeven. Het gebruik van het minimum van het bereik zou schoolbesturen belemmeren in het uitzetten van hun vacatures met een bereik, of kan sollicitanten die in deeltijd willen werken afschrikken om te solliciteren op de vacature.

De maatregel is vormgegeven als 'pas-toe-of-leg-uit'-principe. Dit geeft het schoolbestuur de mogelijkheid om beredeneerd af te wijken van de norm. Als de gemiddelde vacatureomvang in een jaar lager is dan 0,8 fte moet het schoolbestuur onderbouwen waarom dat het geval is.

Deze maatregel geldt alleen voor vacatures die worden opengesteld na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en heeft geen invloed op reeds bestaande dienstverbanden. Leraren die al in dienst zijn van een schoolbestuur en een aanpassing van hun arbeidsduur wensen, kunnen daartoe een verzoek doen op grond van de Wet flexibel werken.

2.3.2.3 Beperken externe inhuur

Schoolbesturen zijn sinds 2022 verplicht om gegevens aan te leveren over PNIL. In het po werd in 2023 4,9% en in het vo 4,7% van de totale personeelskosten uitgegeven aan PNIL. Van de PNIL-uitgaven in 2023 ging ongeveer de helft naar onderwijsgevend personeel via commerciële externe inhuur (49% in het po en 53% in vo) (zoals volgt uit artikel 115, lid 2, sub a, b, d en k WPO).

De regering beoogt met dit wetsvoorstel de stijgende uitgaven aan PNIL in leraarfuncties af te remmen. Daarom wordt voorgesteld dat schoolbesturen nog maximaal 2% van hun totale personeelsuitgaven mogen uitgeven aan PNIL in leraarfuncties. Het gaat daarbij om leraren die als zzp'er worden ingehuurd, of via commerciële externe partijen zoals uitzend- of detachingsbureaus. De voorkeur gaat uit naar een arbeidsovereenkomst voor leraren met een schoolbestuur, zodat het structurele werk dat zij uitvoeren in (vaste) dienst gebeurt. De norm van 2% is lager dan het huidige gemiddelde van uitgaven aan PNIL in leraarfuncties. Het zorgt daarmee voor een bovengrens aan deze uitgaven, maar geeft een schoolbestuur nog steeds ruimte om leraren extern in te huren als er geen andere oplossing mogelijk is, bijvoorbeeld voor detachering bij een acute vervangingsvraag. Dit biedt het schoolbestuur de mogelijkheid om de continuïteit van onderwijs te waarborgen, maar het schoolbestuur zal steeds moeten afwegen of het nodig is om een leraar extern in te huren. Hierdoor blijven de uitgaven aan externe inhuur beheersbaar. In de PNIL-gegevens zijn geen grote verschillen zichtbaar in PNIL-uitgaven tussen grote en kleine schoolbesturen. Daarom is gekozen om eenzelfde maximaal percentage van 2% te hanteren voor alle schoolbesturen, ongeacht diens omvang.

Van het maximum van 2% voor externe inhuur worden leraren uitgezonderd die worden ingehuurd van een ander schoolbestuur, bijvoorbeeld via een niet-commerciële invalpool die door een of meerdere schoolbesturen in stand wordt gehouden. Het gaat om leraren

die een arbeidsovereenkomst hebben bij een schoolbestuur, maar worden ingezet bij een ander schoolbestuur. Deze vorm van samenwerking is belangrijk voor de continuïteit van het onderwijs, stimuleert dat schoolbesturen gezamenlijk oplossingen zoeken en hoeft daarom niet beperkt te worden. Onderdeel van de al ingezette lerarenstrategie is duurzame samenwerking van alle betrokken partijen in de regio. Het is belangrijk dat schoolbesturen samenwerken en solidair zijn met elkaar, in plaats van concurreren. Om deze reden zijn er onderwijsregio's gevormd, waarin werkgevers, opleiders, vertegenwoordigers van de beroepsgroep en andere belanghebbenden zoals gemeenten, UWV Werkbedrijf en bedrijfsleven samenwerken aan een goed functionerende onderwijsarbeidsmarkt.¹⁰² Dit wetsvoorstel sluit aan bij deze ontwikkeling.

Net als de andere arbeidsmarktmaatregelen is deze norm alleen van toepassing op het inhuren van personeel in de functiecategorie leraar. Dit betekent dat de norm van 2% niet geldt voor personeel in andere functiecategorieën. Voor overige functiecategorieën geldt geen maximering van de uitgaven aan externe inhuur.¹⁰³

Daarnaast is de regering voornemens om de wetgeving rondom het werken met en als zelfstandige te verduidelijken, namelijk met het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (VBAR). In dit wetsvoorstel wordt de hiervoor relevante rechtspraak bij elkaar gebracht en daarvan is een wettelijk toetsingskader gemaakt. Uit dit wetsvoorstel, alsook uit de nu al bestaande jurisprudentie, blijkt dat het lastig is om de functie leraar voor reguliere lessen te kwalificeren als een functie waarvoor een zzp'er kan worden ingezet. Dat hier sprake zal zijn van een loondienstverband is vrijwel onvermijdelijk. Dit maakt de functie leraar een voorbeeld van een functie welke in loondienst op basis van een arbeidsovereenkomst dient te worden uitgevoerd. Dit betekent dat de 2% ruimte voor externe inhuur in dit wetsvoorstel voornamelijk ingezet kan worden voor inhuur van leraren via uitzendbureaus.

2.4 Verantwoording

Ieder schoolbestuur is gehouden om voldoende middelen vrij te maken voor de uitvoering van de wettelijke verplichting om een plan voor strategisch personeelsbeleid vast te stellen en verantwoordt zich over de uitgaven. Het schoolbestuur legt verantwoording af over de doelen en de resultaten van het plan in het jaarverslag. Daarnaast wordt bij elk nieuw vast te stellen plan voor strategisch personeelsbeleid rekening gehouden met de implementatie en evaluatie van het voorgaande plan, conform de wettelijke bepaling.

Om te bepalen of schoolbesturen voldoen aan normen van de arbeidsmarktmaatregelen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande gegevensleveringen door schoolbesturen aan DUO. Schoolbesturen leveren momenteel op grond van onderdeel 2.3.2 in de Regeling informatievoorziening WPO/WEC en onderdeel 2.1.2 in de Regeling informatievoorziening WVO¹⁰⁴ informatie aan over de aard van de arbeidsrelaties binnen het schoolbestuur. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel SHRM zullen deze gegevens ook gebruikt worden voor de verantwoording over en toezicht op de bepaling dat 80% van de arbeidsovereenkomsten met leraren voor onbepaalde tijd moet zijn. DUO kan per schoolbestuur berekenen wat het gemiddelde percentage arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd per kalenderjaar is. Dit gemiddelde bepaalt

¹⁰² *Kamerstukken II 2023/24, 27923, nr. 460.*

¹⁰³ De inzet van zzp'ers is en blijft voor andere functiecategorieën alleen mogelijk binnen de geldende jurisprudentie, wet- en regelgeving.

¹⁰⁴ Deze regelingen vinden hun grondslag in het Besluit informatievoorziening WPO/WEC/ de WPO en de WEC en het Uitvoeringsbesluit WVO 2020/ de WVO 2020.

of een schoolbestuur aan de norm voldoet. In mei van een kalenderjaar (T) zijn de cijfers, en daarmee ook de gemiddelden, klaar voor het kalenderjaar van het jaar daarvoor (T-1). De regering heeft er voor gekozen om de 80%-norm te bepalen op kalenderjaar omdat dit aansluit bij de cyclus voor bekostiging, alsook de bestaande datalevering waarbij wordt aangesloten. DUO levert de voor het toezicht noodzakelijke gegevens aan bij de Inspectie.

Voor de maatregel dat de gemiddelde vacatureomvang ten minste 0,8 fte moet zijn gaat een schoolbestuur verantwoording afleggen in het XBRL-beleidsportaal. Via het XBRL-beleidsportaal zal het schoolbestuur het aantal vacatures en de gemiddelde vacatureomvang aanleveren, en indien het gemiddelde lager is dan 0,8 fte zal ook een beredeneerde toelichting over de afwijking van de norm ingevuld moeten worden. Dit betreft een nieuwe gegevenslevering. DUO zal deze gegevens aan de Inspectie leveren, zodat de Inspectie dit kan gebruiken bij hun toezicht.

Voor de verantwoording van de beperking van de externe inhuur tot 2% wordt gekeken naar het totaalbedrag van de commerciële externe inhuur van leraren en de totale personeelskosten van het schoolbestuur. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van gegevens uit twee bestaande gegevensleveringen. Ten eerste leveren schoolbesturen de kosten voor commerciële externe inhuur van leraren bij DUO aan via de PNIL-uitvraag in Excel. In deze uitvraag geeft een schoolbestuur de kosten van externe inhuur aan, het soort externe inhuur (commercieel of niet-commercieel) en de functiecategorie.¹⁰⁵ De gegevens zullen jaarlijks per 1 juli van jaar T voor het voorgaande jaar (T-1) beschikbaar zijn. Ten tweede wordt gebruik gemaakt van de jaarrekening die schoolbesturen aanleveren bij DUO in XBRL. Hierin geven de schoolbesturen de totale personeelskosten door. Op basis van bovenstaande twee leveringen zal DUO het percentage uitgaven aan externe inhuur van leraren ten opzichte van de totale personeelskosten voor de Inspectie berekenen en dit leveren ten behoeve van het toezicht.

Alle drie de arbeidsmarktmaatregelen worden bekeken op een gemiddelde per kalenderjaar. Indien schoolbesturen fuseren gedurende het kalenderjaar zullen de cijfers worden berekend alsof de fuserende schoolbesturen altijd als één schoolbestuur hadden geopereerd, in lijn met de huidige systematiek van DUO.

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 Artikel 23 Grondwet

Het gehele wetsvoorstel raakt aan artikel 23 van de Grondwet over de vrijheid van onderwijs.

Op grond van het tweede lid van artikel 23 van de Grondwet is het schoolbestuur binnen de kaders van wet- en regelgeving vrij het onderwijs en de interne organisatie naar eigen inzicht in te richten. De vrijheid van inrichting houdt in dat een schoolbestuur de vrijheid heeft om te kiezen voor een bepaalde onderwijskundig-pedagogische visie, de vrijheid om de eigen huishouding en de bijbehorende organisatie te regelen, de vrijheid om het beheer en het bestuur van de school naar eigen inzichten vorm te geven en de vrijheid om daadwerkelijk onderwijs te (doen) geven. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om van een schoolbestuur een plan voor strategisch personeelsbeleid te vereisen. Aan dit plan worden slechts minimumeisen gesteld, waardoor voor een

¹⁰⁵ Zie onderdeel 2.3.5. in de regeling informatievoorziening WPO/WEC en onderdeel 2.2. in de regeling informatievoorziening WVO.

schoolbestuur veel ruimte blijft om naar eigen inzicht inhoud en vorm te geven aan het plan voor strategisch personeelsbeleid. De inrichtingsvrijheid blijft daarmee zoveel mogelijk geëerbiedigd. Het plan op zichzelf en de daaraan te stellen minimumeisen vinden hun rechtvaardiging in de noodzaak om de kwaliteit van onderwijs te kunnen waarborgen. Uit hoofde van artikel 23 van de Grondwet is de regering immers verantwoordelijk voor de aanhoudende zorg voor het onderwijs.

Wat betreft de arbeidsmarktmaatregelen speelt verder het zesde lid van artikel 23 van de Grondwet een rol, waarin is voorgeschreven dat de vrijheid van aanstelling van onderwijzers moet worden geëerbiedigd. Dit wetsvoorstel eerbiedigt die vrijheid. Een schoolbestuur is bij de aanstelling vrij in haar aanstellingskeuze en ook in de keuze om iemand wel of niet een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aan te bieden. Met dit wetsvoorstel wordt niet aan een schoolbestuur opgelegd wie een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd moet krijgen en wanneer.

De arbeidsmarktmaatregelen uit het wetsvoorstel leveren net als het plan voor strategisch personeelsbeleid een beperking van de vrijheid van inrichting op. Deze beperking acht de regering echter aanvaardbaar, nu de arbeidsmarktmaatregelen een gelegitimeerde, zeer minimale beperking van de inrichtingsvrijheid opleveren. Ten aanzien van het minimumpercentage arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd geldt dat schoolbesturen ruimte wordt gelaten om een flexibele schil te hanteren en enkel een ondergrens wordt vastgesteld. Voor de bepaling die ziet op de gemiddelde vacatureomvang geldt dat het "pas-toe-of-leg-uit principe" wordt gehanteerd en het schoolbestuur bovendien slechts wordt gestimuleerd om bij het uitschrijven van een vacature zoveel mogelijk uren aan te bieden. Voor wat betreft de beperking van de externe inhuur geldt eveneens dat slechts sprake is van een minimale, niet knellende, beperking, omdat de voorgestelde bepaling een schoolbestuur nog steeds de mogelijkheid biedt om extern in te huren als daartoe de noodzaak bestaat. Er geldt immers geen geheel verbod. Bovendien zijn al deze bepalingen noodzakelijk in het pakket aan beleidsmaatregelen om het lerarentekort aan te pakken en de onderwijskwaliteit op te schroeven zoals hiervoor al uitgebreid is toegelicht. Kort en goed meent de regering dat de arbeidsmarktmaatregelen in verhouding staan tot de vrijheid van het schoolbestuur om naar eigen inzichten en opvattingen de inrichting van het onderwijs tot uitdrukking te brengen. Daarbij geldt dat de arbeidsmarktmaatregelen noodzakelijk worden geacht terwijl de inrichtingsvrijheid met de maatregelen zo min mogelijk in het gedrang komt. Hiermee is aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit voldaan.

3.2 Europees recht

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat een schoolbestuur maximaal 2% van de personeelsuitgaven aan externe inhuur van leraren mag uitgeven. Deze maatregel beperkt de inhuur van externen en raakt daarmee mogelijk ook externen uit andere Europese lidstaten die op de Nederlandse arbeidsmarkt tijdelijk of permanent actief willen zijn als leraar in het funderend onderwijs. Hierbij spelen twee Europeesrechtelijke vrijheden een rol: de vrijheid van dienstverlening en de vrijheid van vestiging. Beide vrijheden zijn neergelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarbij voor de vrijheid van dienstverlening aanvullende bepalingen staan opgenomen in Richtlijn 2006/123/EG (Dienstenrichtlijn). Ook Richtlijn 2008/104/EG (Uitzendrichtlijn) is van toepassing bij de beperking van externe inhuur. Het doel van deze Europese wetgeving is het elimineren van discriminatie op grond van nationaliteit (dat wil zeggen een discriminatieverbod) en het vergemakkelijken van de uitoefening van deze vrijheden (dat wil zeggen een belemmeringsverbod). Aangezien dit wetsvoorstel een algemeen geldende beperking betreft waarbij geen onderscheid wordt

gemaakt op grond van nationaliteit, druist dit niet in tegen het discriminatieverbod. Wel is er sprake van een spanning met het belemmeringsverbod, maar daarvoor is een gerechtvaardigd belang van toepassing, zoals hieronder nader wordt toegelicht.

De Dienstenrichtlijn ziet op dienstverrichtingen die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden.¹⁰⁶ Deze richtlijn is echter niet van toepassing op het verlenen van niet-economische diensten van algemeen belang.¹⁰⁷ Volgens het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU) is het geven van onderwijs in het kader van een nationaal onderwijsstelsel een dergelijke niet-economische activiteit van algemeen belang.¹⁰⁸ Het beperken van de externe inhuur in dit wetsvoorstel is alleen gericht op de functie leraar. Daarom is de Dienstenrichtlijn niet van toepassing op onderhavig wetsvoorstel.

De algemene bepalingen uit het VWEU over de vrijheid van dienstverlening en het vrij verkeer van vestiging, alsook de Uitzendrichtlijn, zijn wel van toepassing en worden mogelijk beperkt met dit wetsvoorstel (door middel van een belemmering). Een beperking kan echter gerechtvaardigd zijn onder Europees recht: ofwel op grond van één van de uitzonderingsgronden zoals opgenomen in het VWEU (de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid),¹⁰⁹ ofwel als sprake is van een dwingende reden van algemeen belang (ook wel bekend als een *rule of reason*) zoals volgt uit de jurisprudentie van het HvJ-EU.¹¹⁰ Met betrekking tot de Uitzendrichtlijn is alleen deze laatste rechtvaardigingsoptie van toepassing, waarbij hier vooral de goede werking van de arbeidsmarkt als algemeen belang relevant is.¹¹¹ Daarnaast moet een beperkende maatregel noodzakelijk zijn en het beoogde resultaat moet niet op een andere, minder ingrijpende wijze te realiseren zijn.

Voor de beperking van externe inhuur zoals opgenomen in dit wetsvoorstel is geen sprake van een gerechtvaardigde inbreuk op basis van één van de uitzonderingsgronden. Wél is er sprake van een dwingende reden van algemeen belang, ook voor wat betreft de Uitzendrichtlijn. Het HvJ-EU heeft de bescherming of de verbetering van het onderwijs gekwalificeerd als een dwingende reden van algemeen belang.¹¹² Dit wetsvoorstel ziet ook op de bescherming en verbetering van het onderwijs, namelijk het waarborgen van continuïteit en daarmee de kwaliteit van het onderwijs, voor leerlingen en scholen doormiddel van meer leraren met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en minder externe inhuur.

Arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd dragen namelijk bij aan stabiliteit voor de leerlingen en ook aan het afremmen van de stijgende uitgaven van scholen aan externe inhuur. Deze aanvullende maatregel is nodig, omdat met externe inhuur de kosten van het verzorgen van funderend onderwijs steeds verder oplopen, zonder dat daarmee een verbeterde onderwijskwaliteit wordt gerealiseerd. Daarnaast wil de regering door het inperken van externe inhuur – en de andere arbeidsmarktmaatregelen in dit wetsvoorstel het lerarentekort, voor nu en op langere termijn, bestrijden. Deze maatregel is daarmee noodzakelijk en geschikt om dit doel te bereiken.

Een minder ingrijpende wijze om dit doel te realiseren is niet mogelijk. Algemene maatregelen zullen naar verwachting niet het gewenste resultaat hebben. De regering

¹⁰⁶ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), art. 57.

¹⁰⁷ Richtlijn 2006/123/EG, art 2(2)(a).

¹⁰⁸ Richtlijn 2006/123/EG, para 34 en arresten 263/86, Belgische staat tegen Humbel, en Edel en C-109/92 Wirth tegen Landeshauptstadt Hannover.

¹⁰⁹ VWEU, art. 52.

¹¹⁰ Zie arresten C-55/94, *Gebhard tegen Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, para. 73, C-577/10 *Europees Commissie tegen De Portugese Republiek*, para. 44 en C-400/08 *Commissie tegen Het Koninkrijk Spanje*, para. 74.

¹¹¹ Richtlijn 2008/104/EG, art. 4(1).

¹¹² Arrest C-40/05, *Kaj Lyyski tegen Umeå universitet*, para. 39.

werkt aan verschillende maatregelen die tot een gelijk spelveld tussen zelfstandigen en werknemers moeten leiden, zoals (versnelde) afbouw van de zelfstandigenaftrek en een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Daarnaast draagt de opheffing van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 hier ook aan bij. Hoewel deze maatregelen kunnen bijdragen aan het beperken van het aantal zzp'ers in het onderwijs, wil de regering met de maatregelen uit dit wetsvoorstel ook andere vormen van externe inhuur aan banden leggen. De maatregelen uit dit wetsvoorstel zijn bovendien niet alleen gericht op het verbeteren van de positie van flexwerkers, maar ook op het beperken van de uitgaven van publieke middelen door schoolbesturen aan externe inhuur. Daarom is de regering voornemens om specifiek voor het funderend onderwijs de aanvullende maatregel te nemen om de externe inhuur te beperken tot een procentueel maximum. Het maximumpercentage van 2% is proportioneel; hierbij is rekening gehouden met de gegevens over inhuur in de sectoren in de periode 2011-2023 en met het feit dat de maatregel haalbaar moet zijn voor individuele schoolbesturen.

3.3 Recht op collectief onderhandelen

Door de arbeidsmaatregelen uit dit wetsvoorstel heeft het schoolbestuur minder vrijheid om de werkgeversrol in te vullen. De werkgeversverenigingen en vakbonden hebben hierdoor ook minder ruimte om cao-afspraken te maken. Afspraken in de cao mogen immers niet in strijd zijn met de wet.

Met de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in het funderend onderwijs, hebben de sociale partners (werkgeversverenigingen en vakbonden) collectieve onderhandelingsvrijheid gekregen. Het recht op collectief onderhandelen is onderdeel van het recht op vakbondsvrijheid en is neergelegd in verdragen 87, 98 en 154 van de International Labour Organization (ILO-verdragen). Het recht op collectief onderhandelen is ook neergelegd in artikel 11 Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) en in artikel 12 en 28 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

Het recht op collectief onderhandelen kan worden beperkt. De beperking moet zijn voorzien bij wet, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, worden getroffen ter bescherming van een gerechtvaardigd belang en proportioneel zijn. Artikel 11 EVRM biedt ruimte om het recht op collectief onderhandelen in te perken als er sprake is van een gerechtvaardigd belang.

Uit uitspraken van de Committee on Freedom of Association (CFA) van de ILO kan worden afgeleid dat de regering zich moet onthouden van bovenmatige beïnvloeding van het onderhandelingsproces tussen sociale partners. De regering heeft een randvoorwaardelijke rol, waarbij slechts een basisniveau van ordening en bescherming mag worden geboden. Wanneer het gaat om wetgeving die een basisniveau van bescherming biedt aan werknemers en in het belang van de werknemer wordt ingegrepen, vormt de wetgeving daarmee het kader waarbinnen de sociale partners mogen onderhandelen.¹¹³

De arbeidsmarktmaatregelen in dit wetsvoorstel vormen een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van collectief onderhandelen door de sociale partners in het funderend onderwijs. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd leraren in het funderend onderwijs een basisniveau van bescherming te bieden door meer

¹¹³ Zie ook de zaak over Nederlandse overheidsbemoeienis in de postsector: ILO case no. 2905, Netherlands, 6 oktober 2011, report 365.

arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd te stimuleren en daarmee meer zekerheid voor leraren over hun (vaste) dienstverband. Meer zekerheid voor leraren zorgt voor minder uitval en minder vertrekkende leraren, wat ook ten goede komt aan de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs. Het is nodig om dit in wetgeving te verankeren omdat al jaren sprake is van een dalend aandeel arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Met de voorgestelde maatregel voor 80% fte arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd van leraren bij een schoolbestuur wordt aan leraren een minimumbescherming geboden, waarbij de flexibele schil voor een schoolbestuur niet groter is dan noodzakelijk. Minder arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd zorgt bovendien volgens de regering voor druk op de onderwijskwaliteit. Het aanbieden van vacatures voor minimaal 0,8 fte beoogt de cultuur van deeltijdwerken tegen te gaan. Hierdoor kunnen nieuwe leraren er vanuit gaan dat het schoolbestuur heeft nagedacht over de omvang van het dienstverband in de vacature, waardoor zij niet zelf actief hoeven te vragen om meer uren te kunnen werken als zij dat willen. Met het beperken van de externe inhuur van leraren tot maximaal 2% van de uitgaven aan personeel is het beperken van de vrijheid van collectief onderhandelen gerechtvaardigd door de doelen om samenwerken in het team te bevorderen en de oplopende uitgaven aan externe inhuur te beperken.

Een andere belangrijke reden om leraren bij wet te beschermen is dat niet alle schoolbesturen in het funderend onderwijs zijn aangesloten bij de werkgeversorganisatie en de CAO PO en de CAO VO niet algemeen verbindend zijn verklaard, waardoor deze cao's niet voor alle werknemers in het funderend onderwijs gelden. Wetgeving daarentegen zal wel gelden voor alle schoolbesturen en daarmee voor alle leraren in het funderend onderwijs.

Het ingrijpen is proportioneel, omdat de arbeidsmarktmaatregelen in dit wetsvoorstel zijn beperkt tot het funderend onderwijs en tot de functiecategorie leraar en het belang ervan groot is. In het funderend onderwijs zitten bijna uitsluitend leerplichtige leerlingen, die voor het verloop van hun onderwijsloopbaan grotendeels afhankelijk zijn van hun leraren. Leraren moeten zonder zorgen over hun arbeidsovereenkomst voor de klas kunnen staan. Het funderend onderwijs is bovendien een publiek gefinancierde sector, die niet uitgaat van winstoogmerk en optimalisatie van kosten door middel van het aanhouden van een (te grote) flexibele schil. De regering biedt met dit wetsvoorstel daarom een minimumbescherming voor deze specifieke groep werknemers.

Bovendien kan het beoogde resultaat niet op een andere, minder ingrijpende wijze worden bereikt. In dit geval zou een mogelijkheid zijn geweest dat de sociale partners in de cao's afspraken zouden maken om de met dit wetsvoorstel nagestreefde doelen te bereiken. Thema's in dit wetsvoorstel vragen om maatregelen die ondersteunend zijn aan en verdergaan dan afspraken tussen werkgevers en werknemers of sociale partners. Het wetsvoorstel kent onder meer wettelijke eisen als het gaat om het stimuleren van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, het verhogen van de deeltijdomvang (indien mogelijk) en het beperken van externe inhuur. Middels wetgeving is het mogelijk om de prikkel bij de werkgever neer te leggen op een hoger niveau (in dit wetsvoorstel het schoolbestuur), en gericht toezicht in te richten waarbij de werkgever direct kan worden aangesproken. Dit in tegenstelling tot arbeidsvoorwaardelijke afspraken tussen een werkgever en individuele werknemer, waarbij het initiatief tot naleving van individuele rechten, zoals bijvoorbeeld een vast arbeidscontract, doorgaans bij de werknemer ligt. In de praktijk is de drempel hoog voor een individuele werknemer om dit recht indien nodig af te dwingen (door ofwel naar de vakbond, ofwel naar de rechter te stappen). Deze wetgeving voorziet in toezicht en handhaving door de Inspectie, direct gericht tot de werkgever. Hierdoor neemt de zekerheid voor werknemers in het funderend onderwijs indirect ook toe. De regering meent aldus dat een aanvullende prikkel voor de werkgever, door dit bij wet te regelen, noodzakelijk is en ook

ondersteunend werkt. Anders dan in een cao, prikkelt dit instrument de werkgever in het funderend onderwijs bovendien om beleid in te zetten op bestuursniveau. Voor werkgevers biedt dit voorstel als gevolg meer perspectief op het aantrekken en behouden van de werknemer. Dat komt de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs ten goede. Deze wettelijke eisen zijn op een eerder moment met sociale partners besproken. Dit gesprek had tot doel voor sociale partners om tot aanvullende afspraken te komen in de sectorale cao's. Het is sociale partners echter niet gelukt om tot cao-afspraken te komen.

4. Verhouding tot nationale wetgeving

4.1 Personeelsbeleid in de bestaande sectorwetten

In de WPO (artikel 12), de WEC (artikel 21) en in de WVO 2020 (artikel 2.90) is bepaald dat het schoolbestuur in het schoolplan, dus op schoolniveau, personeelsbeleid moet vaststellen. Met deze wetswijziging wordt – naast het reguliere personeelsbeleid – ook voorgeschreven dat het schoolbestuur op bestuursniveau personeelsbeleid dat strategisch van aard is in een plan moet vaststellen. Het personeelsbeleid moet de doorwerking op schoolniveau van het strategisch personeelsbeleid omvatten. Zie voor het onderscheid tussen personeelsbeleid en strategisch personeelsbeleid het begripsgebruik beschreven in hoofdstuk 1, en voor de verhouding tussen het plan voor strategisch personeelsbeleid en het schoolplan paragraaf 2.3.1, paragraaf 2.3.1.5 en paragraaf 2.3.1.6.

Verder is in de wetten voor funderend onderwijs bepaald dat er een professioneel statuut moet zijn.¹¹⁴ Het is daarbij aan het schoolbestuur enerzijds en personeel anderzijds om afspraken te maken over hoe zij de professionele dialoog, de zeggenschap en de verantwoordelijkheden inrichten. Tevens is reeds in de verschillende onderwijswetten geregeld dat het schoolbestuur voor elk personeelslid waarvoor bekwaamheidseisen zijn vastgesteld, een dossier behoort bij te houden over het onderhouden van die bekwaamheid, bijvoorbeeld door scholing vast te leggen. Daarnaast bevat het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel de minimumvereisten ten aanzien van de bekwaamheid van leraren.

4.2 Verhouding tot stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming in het funderend onderwijs

Het funderend onderwijs kent een gedecentraliseerd stelsel van (onderhandelingen over) arbeidsvoorwaarden. Het schoolbestuur draagt als werkgever zorg voor het regelen van de rechtspositie van het personeel. Door of namens het schoolbestuur wordt overleg gevoerd met de vakbonden over de rechtspositieregeling en andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel.¹¹⁵ In de praktijk betekent dit in de meeste gevallen dat het schoolbestuur de sectororganisaties – in het funderend onderwijs zijn dat de PO-Raad en de VO-raad – machtigt om namens hen een cao af te sluiten met de vakbonden: de CAO PO en de CAO VO. Deze cao's vallen onder de algemene arbeidsrechtelijke regels van Boek 7, Titel 10, van het Burgerlijk Wetboek (BW) en de cao-wetgeving zoals de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst en de Wet op de loonvorming. Zie voor de verhouding met het recht op collectief onderhandelen paragraaf 3.3.

4.3 Verhouding met het Burgerlijk Wetboek

¹¹⁴ Artikel 31a vierde lid, WPO; artikel 31a, vierde lid, WEC; en artikel 7.8, vierde lid, WVO 2020.

¹¹⁵ Artikelen 33, 33a en 38 WPO, artikelen 33, 33a en 38 WEC en artikelen 7.34, 7.35 en 7.37 WVO 2020.

Het BW kent geen regels voor de zaken die met de arbeidsmarktmaatregelen geregeld worden. Beide regelingen kunnen dus naast elkaar bestaan.

4.4 Gegevensverwerking en privacyaspecten

De maatregelen die worden voorgesteld in het wetsvoorstel leiden op bepaalde onderdelen tot nieuwe gegevensverwerkingen in de zin van de Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG). De regering heeft getracht deze gegevensverwerkingen zo beperkt mogelijk te houden.

De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de voorwaarden als bedoeld in artikel 6, eerste lid, AVG is voldaan. Voor de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen is de voorwaarde van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG van toepassing. De verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust. Hieronder wordt per maatregel die leidt tot gegevensverwerking ingegaan op de verwerkingsgrondslag.¹¹⁶ Per maatregel wordt uiteengezet waarom de verwerking noodzakelijk is voor de Inspectie om de toezichthoudende taak uit te oefenen. Verder wordt ingegaan op de proportionaliteit en de subsidiariteit van de maatregelen en de passende maatregelen die zijn genomen ter bescherming van de grondrechten van de fundamentele belangen van de betrokkene.

Bestaande gegevensverwerking

Twee onderdelen bevatten een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens, maar zien op een verwerking die nu al plaatsvindt. Het gaat om:

- de soort arbeidsovereenkomst (bepaalde of onbepaalde tijd); en
- de jaarlijkse PNIL-uitvraag.

Nieuwe gegevensverwerking

Voor de bepaling dat de gemiddelde vacatureomvang ten minste 0,8 fte moet zijn, moeten nieuwe gegevens worden opgevraagd. Dit zijn echter geen persoonsgegevens. Het betreft het aantal vacatures, de gemiddelde vacatureomvang en indien noodzakelijk een beredeneerde argumentatie waarom het gemiddelde lager is dan 0,8 fte. Omdat het geen persoonsgegevens betreft, hoeven er geen aanvullende maatregelen ter bescherming van de gegevens te worden genomen.

De gegevens die worden aangeleverd voor het toezicht op deze bepaling kunnen ook gebruikt worden voor beleidsgericht onderzoek om meer inzicht te krijgen in de redenen die schoolbesturen opgeven voor het uitzetten van kleine vacatures.

Levering geaggregeerde gegevens schoolbesturen aan minister

Voor wat betreft de bestaande gegevensverwerkingen geldt dat deze gegevens op dit moment door schoolbesturen bij DUO aangeleverd worden als input voor het door de minister van OCW te voeren beleid. Door in het wetsvoorstel expliciet op te nemen dat schoolbesturen gegevens moeten delen met de minister van OCW wordt verduidelijkt dat de minister van OCW de gegevens niet alleen voor beleidsvorming ontvangt, maar ook om met de Inspectie te kunnen delen ten behoeve van haar toezichthoudende taak. In het wetsvoorstel wordt ook geëxpliciteerd dat de minister van OCW de voor het toezicht benodigde gegevens aan de Inspectie levert. Op lager niveau wordt geconcretiseerd welke gegevens precies moeten worden aangeleverd en worden doorgeleverd. De doelen (gegevensverzameling voor beleid, en het gebruik van deze gegevens voor toezicht) liggen in elkaars verlengde en zijn met elkaar verenigbaar. Toezicht is noodzakelijk bij de ontwikkeling van beleid waar nieuwe verplichtingen uit

¹¹⁶ Artikel 6 van de Algemene verordening gegevensbescherming.

voortkomen. Om te voorkomen dat wanneer bepaalde gegevens (in de toekomst) niet meer worden uitgevraagd ten behoeve van beleidsvorming, maar wel nodig zijn voor het toezicht, worden de twee doelen echter niet aan elkaar gekoppeld. Door gebruik te maken van bestaande data worden de administratieve lasten bovendien zo laag mogelijk gehouden.

Verwerking van persoonsgegevens is geen doel van het wetsvoorstel, maar een noodzakelijkheid om het doel van het wetsvoorstel met zo laag mogelijke administratieve lasten te realiseren. De gegevens worden door DUO verzameld en als geaggregeerde gegevens op het niveau van het schoolbestuur aan de Inspectie geleverd. Als een schoolbestuur een laag aantal fte arbeidsovereenkomsten voor bepaalde of onbepaalde tijd voor leraren heeft of als er slechts één leraar extern is ingehuurd, is indirecte herleidbaarheid tot een persoon niet uitgesloten. Derhalve kan bij de levering incidenteel sprake zijn van een verwerking van herleidbare persoonsgegevens. De levering is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de school rust. De risico's van de gegevensverwerking zijn voor betrokkenen echter klein en er worden geen bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens verwerkt.

Proportionaliteit en subsidiariteit

De inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens staat in evenredige verhouding tot het doel dat daarmee gediend wordt. De inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens is gering en het belang van de gegevensverwerking is groot, doordat deze noodzakelijk is om de doelen met zo laag mogelijke administratieve lasten uit de wet te kunnen behalen. De uitbreiding van de gegevensverwerking is bovendien minimaal. Voor de betrokkene verandert er feitelijk niets. Ook de gegevensdeling ten behoeve van het toezicht zal geen (direct) gevolg voor de betrokkene hebben: het schoolbestuur is de normadressaat. De gegevens zijn slechts in enkele gevallen tot de persoon herleidbaar en de impact is beperkt doordat het gaat om een beperkt aantal persoonsgegevens die niet bijzonder of strafrechtelijk zijn.

Er is overwogen of er andere manieren zijn om het doel te bereiken, waarbij geen sprake is van verwerking van persoonsgegevens. Een alternatief voor de gegevenslevering van DUO naar de Inspectie zou kunnen zijn dat de schoolbesturen de gegevens rechtstreeks aanleveren bij de Inspectie. Dit is geen wenselijk alternatief en de verwachting is dat dit tot weerstand zal leiden bij de schoolbesturen, omdat er voor hen extra administratieve lasten worden gecreëerd. Schoolbesturen zullen dan (ten dele) dezelfde personeelsgegevens aan de Inspectie moeten leveren als die zij al aan DUO leveren. Voor de Inspectie levert dit ook meer administratieve lasten op omdat zij de gegevens zelf moeten verzamelen en verwerken in plaats dat zij de bewerkte gegevens van DUO krijgen. De extra lasten voor DUO zijn met het huidige voorstel beperkt doordat DUO al bekend is met de gegevens, en dit slechts een extra bewerking is bovenop de bewerkingen die het nu al uitvoert. Bovendien brengt een dergelijke nieuwe gegevensstroom ook gegevensbeschermingsrisico's met zich mee.

Daarnaast is voor beide bepalingen overwogen of de accountant kan controleren of het schoolbestuur aan de normen voldoet en de Inspectie alleen in te schakelen als de accountant constateert dat dat niet het geval is. In dat geval zou gegevensverwerking alleen nodig zijn bij niet-naleving van de bepalingen. De administratieve lasten voor schoolbesturen zijn in dit scenario hoger dan in het gekozen scenario. Bovendien is er een tekort aan accountants, waardoor terughoudend omgegaan moet worden met het beleggen van nieuwe taken bij de accountant. Omdat de impact en risico's van de voorgestelde gegevensverwerking minimaal zijn, heeft dit scenario onvoldoende meerwaarde. De voorgestelde gegevensverwerking is evenredig met het doel van de bepalingen.

5. Verhouding tot onderwijscao's

De cao's in het funderend onderwijs bevatten reeds bepalingen die moeten bijdragen aan meer arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd en het beperken van de externe inhuur. Zo is in de CAO PO en de CAO VO een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd voor structureel werk het uitgangspunt.

Voor het terugdringen van kleine deeltijdbanen geldt het volgende. De CAO PO 2024-2025 bepaalt dat nieuwe arbeidsovereenkomsten worden aangegaan voor minimaal 8 uur per week, tenzij het gaat om incidentele vervanging.¹¹⁷ De CAO VO 2024-2025 kent geen minimale werktijdfactor. De cao's bevatten ook geen voorschriften over de omvang van aangeboden arbeidsovereenkomsten in nieuwe vacatures. Bovendien is de voorgestelde bepaling een bepaling op bestuursniveau waar de cao's betrekking hebben op individuele arbeidsovereenkomsten. De voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel over een gemiddelde vacatureomvang van 0,8 fte, raken daarom niet aan de geldende cao's in het funderend onderwijs.

Verder regelen de CAO PO en de CAO VO dat uitzendkrachten en gedetacheerden alleen worden ingehuurd in geval van vervanging wegens ziekte of buitengewoon verlof, activiteiten van kennelijk tijdelijke aard of kennelijk onvoorziene omstandigheden.¹¹⁸ Het voorstel voor het beperken van de externe inhuur van leraren geldt ongeacht de reden van de inhuur. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, zullen de cao's waar nodig in lijn moeten worden gebracht met de wettelijke bepalingen.

Thema's in dit wetsvoorstel vragen om maatregelen die ondersteunend zijn aan en verdergaan dan afspraken tussen werkgevers en werknemers of sociale partners. Deze wetgeving voorziet in toezicht en handhaving door de Inspectie, waardoor de zekerheid voor werknemers in het funderend onderwijs op indirecte wijze toeneemt. De regering meent dat een aanvullende prikkel voor de werkgever, door dit bij wet te regelen, noodzakelijk is en ook ondersteunend werkt. Anders dan in een cao, prikkelt dit instrument de werkgevers in het funderend onderwijs bovendien om beleid in te zetten op bestuursniveau. Voor werkgevers biedt dit voorstel als gevolg meer perspectief op het aantrekken en behouden van de werknemer, wat een positieve invloed kan hebben op de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs.

6. Gevolgen

6.1 Plan voor strategisch personeelsbeleid

Met dit wetsvoorstel vereist de regering van alle onderwijsinstellingen in het funderend onderwijs een plan voor strategisch personeelsbeleid. Voor een schoolbestuur waar nu al goed strategisch personeelsbeleid wordt gevoerd, heeft dit wetsvoorstel weinig gevolgen. Voor een schoolbestuur dat nog geen of slechts op onderdelen strategisch personeelsbeleid heeft, zal tijd en geld moeten worden geïnvesteerd om een plan voor strategisch personeelsbeleid op te stellen en uit te voeren. Verder kost het evalueren en het vaststellen van een nieuw plan voor strategisch personeelsbeleid ook tijd en geld.

Uiteindelijk draagt een plan voor strategisch personeelsbeleid bij aan minder lasten en zullen de baten, zoals goed werkgeverschap en verhoogde onderwijskwaliteit, hier tegen opwegen. Het schoolbestuur wordt daardoor minder snel overvallen door zaken die

¹¹⁷ Artikel 6.1, derde lid, CAO PO 2024-2025.

¹¹⁸ Artikel 3.18, CAO PO 2024-2025, artikel 9.7 CAO VO 2024-2025.

invloed hebben op het vinden van voldoende en goed opgeleid personeel en fluctuaties in de instroom van leerlingen.

6.2 Arbeidsmarktmaatregelen

Met dit wetsvoorstel stimuleert de regering duurzame arbeidsrelaties van substantiële omvang. Om te voldoen aan de arbeidsmarktmaatregelen zal een schoolbestuur tijd en geld moeten investeren in het implementeren van deze maatregelen wanneer hier nog niet aan wordt voldaan. Mogelijk moeten er meer arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd worden uitgegeven en zal kritisch moeten worden nagedacht over de omvang van nieuwe vacatures en de inzet van nieuwe leraren, in samenhang met de beperking op de externe inhuur. De arbeidsmarktmaatregelen zullen hiermee ook een onderdeel moeten gaan vormen van het strategisch personeelsbeleid om op korte en lange termijn hieraan te kunnen voldoen. Dit vraagt dus meer van het organisatorische vermogen van een schoolbestuur.

De arbeidsmarktmaatregelen zullen ook een administratieve last opleveren voor het schoolbestuur. Doordat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande gegevenslevering blijven deze lasten gering. Zie paragraaf 2.4.

Voor leraren zullen deze maatregelen leiden tot meer baan zekerheid door het stimuleren van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Daarnaast zullen ook de inkomenszekerheid van leraren en de continuïteit en stabiliteit van het onderwijs verbeteren.

Een gevolg van de maatregel voor het aanbieden van arbeidsovereenkomsten van grotere omvang in vacatures kan zijn dat leraren bij meerdere scholen binnen een schoolbestuur gaan werken, omdat er op één school onvoldoende arbeidsaanbod is. Een grotere arbeidsomvang bij een schoolbestuur, ook als dit op meerdere scholen is, levert meer zekerheid voor het inkomen van deze leraren. Een leraar kan nog steeds verzoeken om minder uren op een beperkter aantal scholen te werken indien gewenst.

Op de lange termijn zullen de arbeidsmarktmaatregelen moeten bijdragen aan meer continuïteit en stabiliteit voor een schoolbestuur waardoor de administratieve lasten minder zwaar zullen gaan wegen. Daarnaast zullen meer en grotere arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd leiden tot een vermindering van de algehele administratieve lasten.

7. Uitvoering

7.1 Derde uitvoeringstoets Inspectie

De Inspectie en DUO hebben in de vorm van drie uitvoeringstoetsen reactie gegeven op het wetsvoorstel. De derde uitvoeringstoets, ontvangen in maart 2025, beoordeelt beide onderdelen van het wetsvoorstel uitvoerbaar.¹¹⁹ Naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen zijn wijzigingen besproken met zowel DUO als de Inspectie en is het wetsvoorstel aangepast. Hieronder wordt ingegaan op de beleidsmatige keuzes die zijn gemaakt in het licht van de opmerkingen uit de uitvoeringstoetsen.

Nut en noodzaak

¹¹⁹ De Inspectie beoordeelt beide onderdelen van het wetsvoorstel als uitvoerbaar onder voorbehoud van toekomstige wijzigingen aan het wetsvoorstel en gegeven de kanttekeningen van de Inspectie in deze uitvoeringstoets.

De Inspectie betwijfelt de nut en noodzaak van enkele aspecten van het wetsvoorstel. Zij stelt vraagtekens bij de bijdrage van wetgeving aan de benodigde focus op de kwaliteit van onderwijs en de effectieve inzet van de toezichtscapaciteit. Met name het toezicht op de arbeidsmarktmaatregelen betekent een verandering van het toezichtsgebied welke volgens de Inspectie niet aansluit op haar expertise. Dit is geen nieuwe kritiek. De regering heeft in reactie gepoogd de verandering van het toezichtsgebied te minimaliseren. Zo treedt de Inspectie bijvoorbeeld niet in individuele arbeidsrelaties, maar houdt zij toezicht op de naleving van normen op het niveau van schoolbesturen. Dit sluit aan bij het al bestaande toezicht. Ook worden middelen beschikbaar gesteld om expertise op te bouwen en de capaciteit van de Inspectie te vergroten. In haar derde uitvoeringstoets onderstreept de Inspectie dat deze wijzigingen een positief effect hebben, maar dat deze de verandering in het toezichtsgebied niet volledig tegengaan. Met het oog op het belang van het wetsvoorstel en deze eerder genoemde wijzigingen heeft de regering de afweging gemaakt dat deze verschuiving van het toezicht door de Inspectie aanvaardbaar en noodzakelijk is.

Zie verder paragraaf 12.1 voor een bespreking van de overige kritiek op de nut en noodzaak, ook naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad.

Administratieve lasten

De Inspectie meent dat het wetsvoorstel zorgt voor een onnodige toename van de regeldruk en administratieve lasten. In paragraaf 12.3 wordt ingegaan op de wijzigingen die in het kader van dit onderwerp zijn gemaakt. Ook worden hier de zienswijze en aanvullende zienswijze van het Adviescollege toetsing regeldruk op het aangepaste wetsvoorstel besproken. De Inspectie geeft hiernaast aan dat de administratieve lasten voor zowel de scholen als haarzelf lastig in te schatten zijn aangezien niet zeker is hoeveel scholen niet voldoen aan de in het wetsvoorstel opgenomen normen.

De regering heeft in de toelichting waar mogelijk extra informatie opgenomen in de vorm van gemiddelden om de Inspectie meer houvast te bieden. Ook is het expliciete doel van het wetsvoorstel dat het aantal scholen dat niet voldoet aan de gestelde normen met de tijd zal verminderen. Hierdoor zullen de uitvoeringslasten voor de Inspectie met de tijd ook afnemen.

Mbo

De Inspectie merkt op dat de wettelijke bepaling met betrekking tot het strategisch personeelsbeleid niet meer van toepassing is op het mbo. De Inspectie betreurt dit, omdat zij staat voor integraal onderwijstoezicht. De Inspectie vindt het belangrijk dat, waar dat mogelijk en inhoudelijk logisch is, aan alle sectoren in het onderwijs vergelijkbare algemene kwaliteitseisen worden gesteld.

De regering erkent het belang van integraal onderwijstoezicht. Tegelijkertijd komt de regering in dit specifieke geval tot de afweging om nu geen wettelijke vereisten rond SHRM te stellen (zie paragraaf 12.1). De hier genoemde argumenten wegen in dit specifieke geval zwaarder dan het belang van integraal onderwijstoezicht.

Onwenselijke aspecten voor handhaving

Ten aanzien van de aspecten van het strategisch personeelsbeleid geeft de Inspectie aan dat zij elementen in het wetsvoorstel mist, waardoor zij niet de benodigde basis heeft voor handhaving, of die tot onwenselijke gevolgen voor de handhaving leiden. Zo ziet de Inspectie incongruentie tussen enkele wettelijke bepalingen ten behoeve van het strategisch personeelsbeleid en de memorie van toelichting. In het wetsvoorstel is benadrukt dat de Inspectie toeziet op de aanwezigheid van een plan voor strategisch personeelsbeleid en de aspecten die daarin conform de wettelijke bepalingen dienen te zijn opgenomen. Er is expliciet toegelicht dat de Inspectie geen inhoudelijk oordeel geeft over de kwaliteit van het strategisch personeelsbeleid zoals door een schoolbestuur

wordt gevoerd en de doorwerking daarvan in het schoolplan. Daar waar mogelijk sprake was van incongruentie is de memorie van toelichting nader afgestemd op de wettelijke bepalingen.

De Inspectie vraagt aandacht voor de mogelijkheid dat een schoolbestuur procesmatig of inhoudelijk niet voldoet aan de wettelijke eisen ten aanzien van het vaststellen van een plan voor strategisch personeelsbeleid. Ondanks deze tekortkoming geldt ook dan het vastgestelde plan voor strategisch personeelsbeleid. In het kader van het (risicogericht) toezicht kan de Inspectie in dat geval constateren dat het vastgestelde plan niet voldoet aan de geldende wettelijke eisen. Tevens kan de Inspectie vervolgens het schoolbestuur opdragen binnen een bepaalde termijn het geldende plan voor strategisch personeelsbeleid aan te passen conform de nieuwe wettelijke vereisten en zo nodig het gewijzigde plan opnieuw vast te stellen. Voorgaande geldt ook voor de vereisten aan het schoolplan. De regering heeft hier de memorie van toelichting verder op aangevuld.

Juridische grondslag voor gegevenslevering

De Inspectie benadrukt dat zij gegevens nodig heeft om toezicht te kunnen houden op de arbeidsmarktmaatregelen. Hiervoor dienen afspraken met DUO gemaakt te worden en moet een goede juridische grondslag in het wetsvoorstel staan. Het wetsvoorstel bevat deze benodigde grondslagen en deze zijn verder toegelicht in paragraaf 4.4.

7.2 Eerdere uitvoeringstoetsen van de Inspectie

Enkele zaken zijn naar aanleiding van de eerste en tweede uitvoeringstoetsen ontvangen respectievelijk juni 2023 en mei 2024, aangepast, en in de derde uitvoeringstoets als positief beoordeeld. De onderstaande punten zijn enkel opgenomen in het kader van de openheid van besluitvorming.

Motie Kwint - bij goed functioneren na 12 maanden arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd

De regering heeft naar mogelijkheden gezocht om direct uitvoering te geven aan de motie van het lid Kwint (SP). In eerste instantie direct door een bevoegd gezag te verplichten om een leraar bij goed functioneren na 12 maanden een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aan te bieden. Naar aanleiding van de internetconsultatie en bezwaren in de eerste uitvoeringstoets van de Inspectie zijn verschillende mogelijkheden onderzocht om de arbeidsrechtelijke bepaling op een alternatieve wijze vorm te geven die wel uitvoerbaar is. Ook de tweede uitvoeringstoets was echter negatief. Zie op dit punt ook het advies van de Onderwijsraad (zie uitvoerige toelichting over dit advies in paragraaf 12.1). Naar aanleiding van deze kritiekpunten is gekozen om geen arbeidsrechtelijke bepaling op individueel niveau op te nemen in de onderwijswetgeving middels het wetsvoorstel. De bepaling over een individuele arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd na 12 maanden is daarom uit het wetsvoorstel gehaald. Hiermee hoeft de Inspectie ook niet meer direct te treden in de individuele arbeidsrelaties.

In het huidige wetsvoorstel wordt daarom ook niet langer verwezen naar arbeidsrechtelijke bepalingen maar naar arbeidsmarktmaatregelen. De regering is van mening dat de in dit wetsvoorstel opgenomen arbeidsmarktmaatregel van de 80%-norm arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd voor leraren (artikel 38b) bijdraagt aan het doel van deze motie (zie verdere toelichting in paragraaf 2.3.2.1).

Onvoldoende aandacht voor (voortgezet) speciaal onderwijs

De Inspectie heeft in de tweede uitvoeringstoets aangegeven dat zij onvoldoende aandacht ziet voor de unieke positie van de sector (voortgezet) speciaal onderwijs (hierna (v)so). De sector (voortgezet) speciaal onderwijs (hierna (v)so) kent ten opzichte van scholen in het regulier basisonderwijs en vo een eigen dynamiek, waardoor de effecten van de maatregelen anders zouden kunnen uitpakken.

De regering is van mening dat het juist ook voor deze sector belangrijk is om zekerheid te bieden voor leraren en zo een aantrekkelijk beroep te creëren. Des te meer gezien de tekorten aan leraren in het (v)so hoger zijn, namelijk 9,5% ten opzichte van 7,7% in het basisonderwijs.¹²⁰ De regering acht het daarnaast niet wenselijk dat er verschillende arbeidsmarktmaatregelen gaan gelden binnen de sector funderend onderwijs en binnen schoolbesturen (wanneer het een schoolbestuur betreft met een combinatie van speciaal en regulier onderwijs). Denkbaar is dat het strategisch personeelsbeleid in het (v)so andere accenten kent. Het wetsvoorstel laat voldoende ruimte om hieraan eigen invulling te geven waarmee rekening gehouden kan worden met de specifieke eigenschappen van het (v)so. In de monitoring en evaluatie worden de eventuele verschillen in effecten van het wetsvoorstel in de sectoren meegenomen.

Haalbaarheid voor kleine schoolbesturen en nieuwe schoolbesturen

De Inspectie twijfelt aan de haalbaarheid van het wetsvoorstel voor kleine en nieuwe schoolbesturen. De regering ziet wat betreft de haalbaarheid van de arbeidsmarktmaatregelen geen significante verschillen tussen kleine en grote schoolbesturen in de cijfers (zoals reeds beschreven in paragraaf 2.3.2.1 en paragraaf 2.3.2.3). De verwachting is dat kleine schoolbesturen niet meer moeite zullen hebben om aan de normen te voldoen. Daarom ziet de regering geen noodzaak om te differentiëren in de normen voor kleine schoolbesturen.

Wel wordt er een uitzondering gemaakt voor nieuwe schoolbesturen voor de bepaling dat een bevoegd gezag per kalenderjaar voor gemiddeld 80% arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd moet hebben met leraren, zie paragraaf 2.3.2.1.

Ten aanzien van het deel van het wetsvoorstel dat toeziet op strategisch personeelsbeleid worden deze door de regering haalbaar geacht voor zowel kleine scholen als nieuwe schoolbesturen en gelden de gestelde vereisten onverkort.

Verhouding strategisch personeelsbeleid en het personeelsbeleid op scholen

De Inspectie heeft in de tweede uitvoeringstoets aangegeven dat het onduidelijk is hoe het strategisch personeelsbeleid dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd zich verhoudt tot het reeds bestaande personeelsbeleid op scholen. Ook is het onduidelijk wat dit vraagt van de afstemming tussen schoolbestuur en directeuren.

Op basis van het wetsvoorstel wordt het bestuur geacht een plan voor strategisch personeelsbeleid op te stellen, in overleg met de betrokken schooldirecteuren. Het bestuur kan zelf bepalen hoe het met zijn directeuren afstemt. Het bestuur moet de schooldirecteuren de gelegenheid geven om hun inbreng te geven op het plan. Voorkomen dient te worden dat het bestuur een plan voor strategisch personeelsbeleid vaststelt dat geen draagvlak heeft onder de directeuren en niet aansluit of helpend is voor de aangesloten scholen. Vervolgens is het veelal aan iedere schooldirecteur om dit plan door te laten werken naar het niveau van de school. De verhouding tussen het strategisch personeelsplan en de doorwerking daarvan in het schoolplan is naar aanleiding van de reactie van de Inspectie nader toegelicht in paragraaf 2.3.1, paragraaf 2.3.1.5 en paragraaf 2.3.1.6.

¹²⁰ Centerdata, Personeelstekorten primair onderwijs, peildatum 1 oktober 2023.

8. Toezicht en handhaving

De Inspectie houdt ingevolge artikel 3 WOT toezicht op de naleving van alle nieuwe eisen uit dit wetsvoorstel. Wanneer sprake zou zijn van niet-naleving van één of meerdere bepalingen uit dit wetsvoorstel kan de Inspectie overgaan tot handhaving. Veelal zal handhaving eerst plaatsvinden middels een herstelopdracht van de Inspectie aan het desbetreffende bestuur. Ook kan de Inspectie, wanneer niet aan een herstelopdracht wordt voldaan, een bekostigingssanctie opleggen waarbij de bekostiging geheel of gedeeltelijk kan worden ingehouden. Daarbij wordt opgemerkt dat altijd een afweging zal moeten worden gemaakt of sanctieoplegging, in het licht van de vastgestelde overtreding, evenredig en opportuun is.

Voor het onderdeel 'strategisch personeelsbeleid' van dit wetsvoorstel controleert de Inspectie of een schoolbestuur een plan voor strategisch personeelsbeleid heeft, dat voldoende actueel is en de onderdelen uit de wettelijke bepalingen bevat. Daarbij controleert de Inspectie of de directeuren vóór vaststelling van het plan in de gelegenheid zijn gesteld om hun inbreng te kunnen geven op het plan.

Voor de arbeidsmarktmaatregelen moet de Inspectie kunnen controleren of een schoolbestuur voldoet aan de gestelde normen. In paragraaf 2.4 is beschreven hoe de arbeidsmarktmaatregelen verantwoord worden en welke gegevens de Inspectie voor de controle ontvangt. Schoolbesturen hebben de mogelijkheid om bij controle zelf nieuwe, recentere gegevens aan te dragen. Dit kan bij de bepaling over 80% arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd en de bepaling dat maximaal 2% van de personeelskosten mag worden uitgegeven aan externe inhuur van leraren. Voor de maatregel dat de gemiddelde vacatureomvang voor leraren ten minste 0,8 fte moet zijn, toetst de Inspectie of het in XBRL-beleidsportaal opgegeven gemiddelde ten minste 0,8 fte is. Het schoolbestuur moet er zorg voor dragen dat de Inspectie kan controleren of dit gemiddelde correct is opgegeven. Het staat een schoolbestuur vanzelfsprekend vrij om te bepalen hoe dit inzicht kan worden geboden als de Inspectie daarom vraagt. Als het gemiddelde lager is dan 0,8 fte toetst de Inspectie of het schoolbestuur in het XBRL-beleidsportaal een beredeneerde toelichting over de afwijking van de norm heeft gegeven. De Inspectie kan toetsen of deze verband houdt met de afwijking van de norm, maar de Inspectie toetst de inhoud van de toelichting niet. Als de gemiddelde vacatureomvang lager is dan 0,8 fte én de beredeneerde toelichting over de afwijking van de norm ontbreekt, kan de Inspectie overgaan tot handhaving.

9. Financiële gevolgen

Hoe groot de administratieve lasten zijn, verschilt tussen het po en het vo en tussen de verschillende schoolbesturen. Zo heeft een deel van de schoolbesturen een HR-functionaris (of meerdere) in dienst of huurt deze in. In dat geval speelt die functionaris een grote rol in het opstellen van het plan voor strategisch personeelsbeleid. In andere gevallen nemen de schoolbesturen voornamelijk zelf die rol. Daarom staat hieronder een schatting van de kosten voor het opstellen, uitvoeren, monitoren en verantwoorden van strategisch personeelsbeleid inclusief de naleving van de arbeidsmarktmaatregelen voor het funderend onderwijs. Voor de berekeningen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Schoolbesturen zullen initiële lasten maken wanneer er nog geen SHRM-plan is en vervolgens structurele lasten om het plan te actualiseren en te onderhouden. De directeuren van de scholen zullen vervolgens tijd moeten besteden aan de doorwerking van het plan naar schoolniveau.

- Verwachting is dat het schrijven van een plan vanaf nul 120 uur kost voor een HR-medewerker. Veel schoolbesturen beschikken echter al over een redelijke basis. In dat geval is de verwachting dat het een HR-medewerker op een gemiddelde school initieel 60 uur zal kosten om het plan aan te passen en het de directeur 30 uur zal kosten voor de doorwerking in het schoolplan. Dit is inclusief het overleg tussen de directeur en het bestuur. In het vo liggen de lasten hoger omdat de schoolbesturen groter zijn en het, op basis van het vo-monitoringsonderzoek, de verwachting is dat hier meer stappen te zetten zijn. In het vo is dit initieel op een gemiddelde school 120 uur voor een HR-medewerker en voor een directeur 60 uur voor de doorwerking naar het schoolplan. Om het vierjaarlijks te evalueren en te actualiseren, is de inschatting dat dit de HR-medewerker en directeur de helft van de tijd kost van de initiële tijd voor het opstellen respectievelijk laten doorwerken van het plan.
- In het po zijn er in 2023 880 schoolbesturen en 6.562 scholen, en in het vo 281 besturen en 1.456 scholen¹²¹. De arbeidskosten per uur worden geschat op €72 voor een HR-medewerker en op €90 voor een directeur.
- De initiële kosten per schoolbestuur voor opstellen van het plan door een HR-medewerker = aantal uren x arbeidskosten per uur. Voor het po: $60 \times €72 = €4.320$. Voor het vo: $120 \times €72 = €8.640$.
- De totale initiële kosten voor alle schoolbesturen voor het opstellen van het plan = totale kosten HR-medewerker x aantal schoolbesturen. Voor het po: $€4.320 \times 880 = €3,80 \text{ mln.}$ Voor het vo: $€8.640 \times 281 = €2,43 \text{ mln.}$
- Kosten voor doorwerking van het plan voor strategisch personeelsbeleid in het schoolplan per schoolvestiging = uren voor doorwerking x kosten per uur voor een directeur. Voor po: $30 \times €90 = €2.700$. Voor het vo: $60 \times €90 = €5.400$.
- Totale kosten doorwerking per sector = Kosten doorwerking per schoolvestiging x aantal schoolvestigingen. Voor het po: $€2.700 \times 6.562 = €17,72 \text{ mln.}$ Voor het vo: $€5.400 \times 1.456 = €7,86 \text{ mln.}$
- Totale initiële kosten = kosten opstellen plan + kosten doorwerking. Voor het po: $€3,80 \text{ mln.} + €17,72 \text{ mln.} = €21,52 \text{ mln.}$ Voor het vo: $€2,43 \text{ mln.} + €7,86 \text{ mln.} = €10,29 \text{ mln.}$
- De actualisatiekosten zijn de helft van de initiële kosten en vinden ten minste eenmaal per vier jaar plaats. De structurele kosten zijn daarmee jaarlijks gelijk aan de initiële kosten gedeeld door acht.
- Op basis van bovenstaande wordt geschat dat het eerste jaar er in het po ruim €21,52 miljoen euro aan kosten zal worden gemaakt. Gemiddeld per schoolbestuur komt dit uit op €24.500. Bij de vierjaarlijkse actualisering die ten minste dient plaats te vinden gaat dit om ongeveer €10,76 miljoen, wat omgerekend €2,69 miljoen per jaar betreft. Dit komt gemiddeld per schoolbestuur neer op jaarlijks €3.000. Voor het vo worden de initiële kosten geschat op €10,29 miljoen, wat voor een gemiddeld schoolbestuur uitkomt op €36.600. Bij de vierjaarlijkse actualisering gaat het om ongeveer €5,15 miljoen, €1,29 miljoen per jaar. Dit komt gemiddeld per schoolbestuur neer op jaarlijks €4.600. Ten opzichte van de totale bekostiging zijn de structurele kosten ongeveer 0,02% in het po en 0,01% in het vo.
- Hierbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat de verwachting is dat de kosten op termijn zullen dalen, omdat schoolbesturen en scholen steeds efficiënter hun plannen zullen opstellen.
- De regering acht de incidentele en structurele investering voor een schoolbestuur en sector als geheel betaalbaar. Voor de arbeidsmarktmaatregelen leidt alleen de bepaling voor het openstellen van vacatures voor een gemiddelde betrekkingssomvang van ten minste 0,8 fte tot extra lasten bij schoolbesturen.

¹²¹ OCW in cijfers (DUO data).

Deze lasten bestaan jaarlijks uit het bijhouden van het aantal vacatures, het berekenen van het gemiddelde (door een HR-medewerker) en, indien de norm niet wordt gehaald, het zetten van een verklaring in XBRL-beleidsportaal. Dit wordt structureel geraamd op ongeveer 3 uur per jaar. De structurele kosten per schoolbestuur zijn $3 \times €72 = €216$. In totaal betekent dit voor alle schoolbesturen in het po €0,2 miljoen en voor het vo €0,06 miljoen extra lasten.

- De arbeidsmaatregelen voor arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd en het beperken van externe inhuur leiden niet tot extra lasten bij schoolbesturen, omdat hier wordt aangesloten bij al bestaande data-leveringen van schoolbesturen aan DUO.

Totaal kostenoverzicht:

	Plan voor strategisch personeelsbeleid	Arbeidsmarktmaatregelen
Incidentele kosten po	€21,5 mln.	N.v.t.
Structurele kosten po per jaar	€2,7 mln.	€0,2 mln.
Incidentele kosten vo	€10,3 mln.	N.v.t.
Structurele kosten vo per jaar	€1,3 mln.	€0,06 mln.

De dekking voor deze incidentele en structurele kosten kunnen schoolbesturen halen uit de reeds bestaande financiële middelen die door het Rijk ter beschikking worden gesteld voor het voeren van strategisch personeelsbeleid in het funderend onderwijs. Voor dit wetsvoorstel zijn middelen vrijgemaakt voor extra toezicht- en handhaving capaciteit bij de Inspectie. Dit gaat om structureel € 1,3 miljoen per jaar.

10. Caribisch Nederland

Het uitgangspunt in de (onderwijs)wetgeving in Caribisch Nederland (CN) is dat deze zo veel mogelijk gelijk is aan de wetgeving in Europees Nederland, tenzij er goede en uitlegbare redenen zijn voor verschillen in de wetgeving (pas-toe-of-leg-uit). Deze redenen kunnen bijvoorbeeld verband houden met de lokale context op de eilanden, die verschilt van Europees Nederland, maar ook met de schaal en geografische ligging.

CN staat voor verschillende uitdagingen. Zo staat de onderwijskwaliteit, mede door beperkte uitvoeringskracht, onder druk. Er is sprake van een hoog verloop van leraren, omdat het veel voorkomt dat zij maar een beperkt aantal jaren op het betreffende eiland verblijven. Daarnaast is er een behoefte aan verschillende specifieke expertises, gezien onder andere de meertaligheid (Nederlands als Vreemde Taal en veel kinderen met een Spaanstalige immigratieachtergrond). Om deze redenen is het juist van belang dat er door schoolbesturen goed wordt nagedacht over strategisch personeelsbeleid passend bij de context en de visie, doelen en ambities van de school.

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de scholen in CN wat betreft het deel dat ziet op het strategisch personeelsbeleid. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is in lijn met het hiervoor benoemde uitgangspunt, aangehouden dat bepalingen inzake het strategisch personeelsbeleid in zowel Europees Nederland als Caribisch Nederland zullen gelden. Concreet betekent dit dat de scholen op CN ook ten minste iedere vier jaar strategisch personeelsbeleid vast dienen te stellen, dat aan de eisen van dit wetsvoorstel voldoet. De voorgestelde bepalingen voor de BES-onderwijs wetten, waaronder de Wvo 2020, zijn daarop toegesneden. Waar nodig zal daar in de artikelsgewijze toelichting op worden ingegaan.

De WMS is niet van toepassing in CN. Daarom gelden de plichten ten aanzien van het schoolbestuur voor het afstemmen met de medezeggenschapsraad van hun strategisch personeelsplan niet voor CN.

Voor CN worden geen arbeidsmarktmaatregelen opgenomen. De arbeidsmarkt en arbeidsvoorwaardenvorming kennen daar een andere dynamiek dan in Europees Nederland. CN heeft daarnaast een eigen Wet collectieve arbeidsovereenkomst BES en een eigen Burgerlijk Wetboek BES (BW BES).

Met betrekking tot de haalbaarheid van dit wetsvoorstel, voor zover van toepassing, in Caribisch Nederland kan worden opgemerkt dat dit wetsvoorstel van 11 mei 2023 tot en met 18 juni 2023 voor consultatie is uitgezet bij scholen in Caribisch Nederland. Hierop zijn geen opmerkingen gekomen. De beperkte lasten maken dat het wetsvoorstel als uitvoerbaar wordt geacht in Caribisch Nederland.

11. Evaluatie

Dit wetsvoorstel wordt vijf jaar na de inwerkingtreding geëvalueerd. Voor het moment van inwerkingtreding wordt aangesloten bij het moment dat alle artikelen van het wetsvoorstel in werking zijn getreden en heeft betrekking op alle onderdelen daarvan. De evaluatie is bedoeld om de doeltreffendheid en effectiviteit van de maatregelen te onderzoeken, zodat kan worden bepaald of er aanpassingen of aanvullingen wenselijk zijn.

Voor de evaluatie van de wettelijke eisen aangaande strategisch personeelsbeleid in het po en vo, zal een monitoringsonderzoek uitgevoerd worden om de stand van zaken van het strategisch personeelsbeleid in kaart te brengen, vergelijkbaar met de eerder uitgevoerde monitoringsonderzoeken, zoals benoemd in paragraaf 2.2.1.2. Deze onderzoeken richten zich op de vijf aspecten van strategisch personeelsbeleid, zoals benoemd in paragraaf 2.1.1. Door aan te sluiten bij de al bestaande methodiek kan een vergelijking worden gemaakt van voor en na de invoering van het wetsvoorstel. Op basis van deze onderzoeken kan het plan voor strategisch personeelsbeleid geëvalueerd worden in de praktijk en kan, indien daar aanleiding toe is, de wetsbepaling worden gewijzigd.

Voor wat betreft de arbeidsmarktmaatregelen worden de gestelde normen uit het wetsvoorstel geëvalueerd om te bepalen of de maatregelen het beoogde effect hebben. Hiervoor worden gegevens gebruikt die beschreven zijn in paragraaf 2.4. Op basis hiervan kunnen de normen eventueel bijgesteld worden. Specifiek voor de bepaling over de vacatureomvang wordt ook geëvalueerd welke beredeneerde afwijkingen de schoolbesturen hebben doorgegeven. De uitkomsten hiervan kunnen gebruikt worden in beleid en kunnen, indien daar aanleiding toe is, leiden tot een aanpassing van de wet.

12. Advies en consultatie

12.1 Reactie op advies Onderwijsraad

Het advies van de Onderwijsraad van mei 2024 op het wetsvoorstel komt op een aantal punten overeen met de punten van de Inspectie. Dit gaat om de administratieve lasten en de zorgen of de financiële slagkracht van kleine schoolbesturen voldoende is om te voldoen aan de voorgestelde maatregelen. Voor een reactie op deze kritiekpunten, zie hoofdstuk 7.

Hieronder wordt ingegaan op de overige punten van de Onderwijsraad. De punten van de Onderwijsraad zijn cursief weergegeven en worden gevolgd door de reactie van de regering.

Nut en noodzaak van het wetsvoorstel wordt onvoldoende onderbouwd en vraagt om heroverweging van het instrument wetgeving

Ondanks de verschillende stimuleringsmaatregelen die in het kader van strategisch personeelsbeleid al aan de sector worden geboden, tonen de monitoringsonderzoeken voor het po en vo aan dat er binnen het funderend onderwijs nog onvoldoende resultaat is geboekt. Wetgeving is nu de logische en noodzakelijke vervolgstap voor het funderend onderwijs als aanvulling op de bestaande stimuleringsmaatregelen. De nut en noodzaak van dit wetsvoorstel liggen dan ook in het belang van het voeren van strategisch personeelsbeleid door alle schoolbesturen in het funderend onderwijs door middel van een wettelijke verplichting (zie ook paragraaf 2.1.1. en paragraaf 2.2.1).

Zoals eerder beschreven vloeit onderhavig wetsvoorstel voort uit de implementatie van de Wet beroep leraar en het lerarenregister tijdens kabinet Rutte III. In januari 2019 is bij de Tweede Kamer aangekondigd dat het lerarenregister komt te vervallen en werd het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid als alternatief voorgesteld. Voor het mbo¹²² was het bij het voorstel van het lerarenregister destijds een logische stap om de afspraken voor goed en voldoende personeel wettelijk te borgen. Het wetsvoorstel kent inmiddels een lange doorlooptijd. Om werkgevers te laten investeren in het personeelsbeleid zijn, tijdens het traject van dit wetsvoorstel, in de Werkagenda mbo¹²³ met werkgevers afspraken gemaakt over carrièreperspectief. Voor het mbo is een andere afweging gemaakt dan voor het funderend onderwijs, omdat de recent gemaakte bestuurlijke afspraken in de Werkagenda nog lopen en de bestuurlijke schaal van het mbo anders is dan in het funderend onderwijs. Mbo-instellingen hebben in samenspraak met de OR plannen met kwantitatieve doelstellingen gemaakt op het gebied van inschaling van het onderwijspersoneel, begeleiding van startend onderwijspersoneel, professionalisering en werkdruk. Met name het bestuurlijke gesprek over de naleving van de afspraken is door het beperkte aantal besturen gemakkelijker. Het mbo is een overzichtelijke sector met relatief weinig schoolbesturen (53 bekostigde instellingen) ten opzichte van het po/vo (ruim 1100). Er kan op basis van de evaluatie van de Werkagenda mbo per instelling worden nagegaan of en in hoeverre aan de bestuurlijke afspraken wordt voldaan. Daarmee zijn de nut en noodzaak voor dit wetsvoorstel voor de mbo-sector komen te vervallen en is besloten, mede op basis van het advies van de Onderwijsraad, dat het niet nodig is om strategisch personeelsbeleid wettelijk te verplichten voor het mbo.¹²⁴ Mochten instellingen de afspraken uit de werkagenda onvoldoende nakomen, konden via deze AMvB (juridisch bindende) eisen worden gesteld aan het carrièreperspectief. De mogelijkheid om via AMvB nadere eisen te kunnen stellen is echter vervallen, onder andere op basis van het advies van de Onderwijsraad.

De verplichting om strategisch personeelsbeleid te voeren leidt tot meer regeldruk en administratieve lasten (proportionaliteit)

Strategisch personeelsbeleid kan een belangrijke bijdrage leveren aan kwalitatief goed onderwijs, iets wat de Onderwijsraad ook onderschrijft in haar advies. Wel is de Onderwijsraad van mening dat de wettelijke eis die dit wetsvoorstel introduceert voor het voeren van strategisch personeelsbeleid niet verschilt van de bestaande wettelijke verplichting tot het voeren van personeelsbeleid.

¹²² In eerste instantie (onder andere tijdens de internetconsultatie) was het mbo onderdeel van het wetsvoorstel om strategisch personeelsbeleid verplicht te stellen. De arbeidsmarktmaatregelen waren niet beoogd voor het mbo.

¹²³ Kamerstukken II 2022/23, 31524 nr. 549

¹²⁴ De Onderwijsraad stelt in haar advies dat het niet nodig is om strategisch personeelsbeleid wettelijk verplicht te stellen voor het mbo.

Zoals in het voorgaande onder het kopje 'Begripsgebruik' wordt toegelicht, is strategisch personeelsbeleid te onderscheiden van personeelsbeleid, omdat strategisch personeelsbeleid – kort gezegd – ook rekening houdt met de voor het onderwijs relevante ontwikkelingen die het schoolbestuur raken ten aanzien van de arbeidsmarkt, demografie en lokaal en nationaal beleid en zijn onderwijskundige, visie, doelen en ambities.

Met de voorgestelde wettelijke grondslag, wordt een eenduidige basis gelegd voor het gehele funderend onderwijs. Het wetsvoorstel vereist dat beleid voor strategisch personeelsbeleid moet worden vastgesteld door het schoolbestuur in een plan en daarbij concreet wordt verbonden aan de voor het onderwijs relevante ontwikkelingen en onderwijskundige visie, doelen en ambities, en doorwerkt naar de scholen die onder het bestuur vallen. Dit zorgt ervoor dat concreet invulling wordt gegeven aan de doelstellingen van het schoolbestuur voor strategisch personeelsbeleid gericht op professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van het personeel op een manier die passend is bij een school. In de huidige wettelijke verplichting rondom personeelsbeleid wordt niet wettelijk voorgeschreven dat in een schoolplan ook wordt ingegaan op het strategisch personeelsbeleid van een schoolbestuur dat gericht moet zijn op de duurzame inzetbaarheid en professionele ontwikkeling van het personeel. Dit wordt geïntroduceerd met dit wetsvoorstel. Hiermee krijgt de Inspectie de bevoegdheid om ook op de aanwezigheid van strategisch personeelsbeleid toe te zien. Door het koppelen van een breder perspectief op personeelsbeleid aan die op schoolniveau wordt er een strategische component toegevoegd die aanvullend is op het reeds geldende schoolplan waarin personeelsbeleid wordt beschreven op het niveau van de school. Hier is sprake van een wisselwerking. De afstemming met scholen zorgt er namelijk voor dat scholingsactiviteiten en de inzet op duurzame inzetbaarheid van een school bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van het bestuur.

Schoolbesturen die reeds sterk strategisch personeelsbeleid voeren zullen weinig extra regeldruk en administratieve lasten ervaren door deze wetgeving. Wel zullen deze schoolbesturen dienen na te gaan of hun huidige strategisch personeelsbeleid voldoet aan de wettelijk gestelde vereisten en een plan voor strategisch personeelsbeleid uiterlijk binnen een jaar na inwerkingtreding (opnieuw) dienen vast te stellen. Tegelijkertijd zullen schoolbesturen die nog onvoldoende werk hebben gemaakt van strategisch personeelsbeleid hierdoor wel worden aangezet.

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

Schoolbesturen hebben een brede verantwoordelijkheid om de onderwijskwaliteit binnen de organisatie te waarborgen. Zij zijn als werkgever primair verantwoordelijk voor hun personeel. Dit vereist dat zij voor de interne organisatie strategisch personeelsbeleid voeren dat gericht is op professionalisering en de duurzame inzetbaarheid van personeel. Dit vereist ook dat zij bij de vormgeving van hun interne beleid de voor het onderwijs relevante externe ontwikkelingen betrekken. Hierbij geldt dat bepaalde externe vraagstukken in samenwerking met andere betrokkenen in de regio effectiever kunnen worden aangepakt, zoals het voorzien in voldoende leraren en hun professionalisering of het organiseren van een via een niet-commerciële invalpool om zo leraren minder extern in te huren. Onderwijsregio's, waarin partijen gezamenlijk optrekken, kunnen daarin een belangrijke rol vervullen. Zo zorgen schoolbesturen, lerarenopleidingen en de beroepsgroep samen voor voldoende en goed opgeleid onderwijspersoneel. Onder deze regionale aanpak valt ook het begeleiden en professionaliseren van onderwijspersoneel. Binnen die samenwerking blijft ieder schoolbestuur verantwoordelijk voor zijn eigen organisatie en een plan voor strategisch personeelsbeleid daarvoor.

Het wetsvoorstel staat op gespannen voet met de vrijheid van inrichting zoals volgt uit artikel 23 Gw

De Onderwijsraad onderstreept het belang van een duidelijke wettelijke bepaling ten behoeve van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van schoolbesturen. De Onderwijsraad merkt op dat het wetsvoorstel open normen bevat die de regering dan wel de Inspectie kunnen invullen waardoor de rechtszekerheid voor schoolbesturen onder druk staat. Te open normen kunnen uiteraard leiden tot onduidelijkheid voor het veld en tot een grote mate van interpretatie tussen de wettelijke eisen en het toezicht, maar daarvan is geen sprake.

De oorspronkelijke wettelijke bepaling die vereiste dat het schoolbestuur in het plan voor strategisch personeelsbeleid rekening houdt met de relevante ontwikkelingen binnen de regio en het onderwijs die het schoolbestuur raken, is aangepast. De wet is nader geconcretiseerd en vereist nu dat het plan rekening houdt met de voor het onderwijs relevante ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in de demografie en in lokaal en nationaal beleid. Daarnaast is in de memorie van toelichting verder geconcretiseerd wat hieronder wordt verstaan.

Het is aan schoolbesturen zelf om binnen de wettelijk geschetste kaders invulling te geven aan het plan voor strategisch personeelsbeleid, waarbij rekening kan worden gehouden met de eigen context en ontwikkelingen van ieder schoolbestuur. Deze ruimte is wenselijk en nodig gelet op de vrijheid van schoolbesturen om het onderwijs naar eigen overtuiging in te richten. De Inspectie ziet toe op de aanwezigheid van het plan, de actualiteit daarvan en of de genoemde elementen in het plan zijn beschreven. Daarbij heeft de Inspectie wel enige discretionaire ruimte, maar de Inspectie velt geen oordeel over de inhoud van het plan als zodanig. De bevoegdheid van de Inspectie om nader te normeren is een interpretatieve bevoegdheid waarop een rechter in het uiterste geval kan ingrijpen als de Inspectie daarin te ver gaat.

Verder is mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Onderwijsraad besloten om de wettelijke grondslag voor het stellen van nadere regels op grond van de wettelijke bepalingen in lagere regelgeving (op AMvB-niveau) te laten vervallen. Daardoor kunnen dus geen nadere regels over strategisch personeelsbeleid in een AMvB worden gesteld.

Voor de arbeidsmarktmaatregelen bestaat een zeer beperkte spanning met de inrichtingsvrijheid. Een schoolbestuur wordt niet gehinderd in haar aanstellingskeuze en behoudt hierin volledige vrijheid.

Andere ontwikkelingen zoals lerarentekort, vergrijzing, incidentele bekostiging en arbeidsmobiliteit staan de beoogde doelen van de arbeidsmarktmaatregelen in de weg. Sociale partners hebben daarnaast ook al aandacht voor de voorgestelde maatregelen

De regering onderschrijft dat de externe ontwikkelingen zoals door de Onderwijsraad genoemd, invloed kunnen hebben op de beoogde doelen van voorgestelde arbeidsmarktmaatregelen in dit wetsvoorstel. De regering acht de noodzaak voor de voorgestelde maatregelen in het wetsvoorstel nog steeds aanwezig. Dit wetsvoorstel kan bijdragen aan het bereiken van deze doelen. Eventueel in samenloop met overige initiatieven vanuit de overheid en de sector, die de overige externe ontwikkelingen ook (en mogelijk directer) adresseren. Ook het punt betreffende de aandacht van sociale partners voor dit onderwerp is overgenomen van de Onderwijsraad en staat duidelijker in de memorie van toelichting opgenomen. De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn ondersteunend aan de al gemaakte afspraken door sociale partners op dit vlak en gaan verder dan betreffende cao-bepalingen.

De arbeidsmarktmaatregelen zijn een gevaar voor de continuïteit van het onderwijs

De regering is van mening dat voldoende flexibiliteit mogelijk blijft om de continuïteit van het onderwijs door te zetten. Externe inhuur blijft een mogelijkheid, en onbeperkt in het geval van niet-commerciële inhuur (zijnde inhuur van leraren die zijn benoemd bij een ander bevoegd gezag). Ook blijft de mogelijkheid om een tijdelijk contract aan te bieden bestaan. De voorgestelde maatregelen kunnen juist bijdragen aan de continuïteit van het onderwijs wanneer er meer vaste contracten zijn en minder externe inhuur wordt ingezet voor de functiecategorie leraar.

De arbeidsmarktmaatregelen belemmeren strategisch personeelsbeleid

De arbeidsmarktmaatregelen in dit wetsvoorstel versterken het voeren van goed strategisch personeelsbeleid. Het bieden van zekerheid in de vorm van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd en van grotere omvang in combinatie met degelijk strategisch personeelsbeleid speelt beter in op fluctuaties in leerlingaantallen. Personeelsplanning maakt daar een wezenlijk onderdeel van uit. Het vooruitplannen van een personeelsbestand is noodzakelijk, waarbij de voorgestelde arbeidsmarktmaatregelen ondersteunen en een basis vormen, bijvoorbeeld door leraren te binden aan de schoolbesturen.

De 'pas-toe-of-leg-uit-benadering' van de bepaling over het vergroten van de vacatureomvang kan een belemmering vormen voor strategisch personeelsbeleid volgens de Onderwijsraad, doordat onduidelijk is hoe hard de wettelijke eis van 0,8 fte is. De argumentatie over deze bepaling is naar aanleiding van dit advies uitgebreid om het doel en de vormgeving van de bepaling beter toe te lichten en te motiveren.

12.2 Reacties op internetconsultatie

Van 10 mei 2023 tot en met 18 juni 2023 was het mogelijk voor partijen via een internetconsultatie te reageren op het conceptwetsvoorstel met memorie van toelichting. In totaal zijn ruim 220 reacties ontvangen. Verreweg de meeste consultatiereacties gaan over de arbeidsmarktbepalingen. Hieronder wordt ingegaan op de verschillende punten die naar voren zijn gebracht.

Algemene reactie op het gehele wetsvoorstel

In verschillende reacties is voor het gehele wetsvoorstel gesteld dat de nut en noodzaak onvoldoende wordt onderbouwd. Daarom is de onderbouwing van het wetsvoorstel verder uitgewerkt. Ook zijn inzichten uit recente onderzoeken toegevoegd ten opzichte van de internetconsultatieversie van het wetsvoorstel. Met name de besturen die vertegenwoordigd zijn in de PO-Raad, VO-raad en MBO Raad hebben kritisch gereageerd.

Aan de werknemerskant is daarentegen steun geuit voor dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld vanuit de Algemene Onderwijsbond (AOB). Zij zien dit wetsvoorstel als een belangrijke aanvulling om het voeren van strategisch personeelsbeleid te realiseren.

Daarnaast is kritiek geuit op de relatie tussen dit wetsvoorstel en ander beleid op dit gebied, waarbij sprake zou zijn van beleidsinconsistenties. Door SHRM-experts is aangegeven dat er ook sprake is van interne inconsistentie binnen het wetsvoorstel voor de sturingsbenaderingen; de strategisch personeelsbeleidsbepalingen leunen op de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van het schoolbestuur, terwijl de arbeidsmarktmaatregelen juist worden ingekleurd door sturing in een domein waar de regering deze rol niet bekleedt. In deze kritiek kan de regering zich echter niet vinden. Binnen dit wetsvoorstel vindt meer sturing plaats op zowel strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen voor het onderwijs. Op beide gebieden wordt de autonomie

van schoolbesturen beperkt. Daarnaast is het mogelijk en toegestaan om verschillende vormen van sturing vanuit de regering te introduceren binnen het onderwijs. Met deze wetgeving wordt duidelijkheid gegeven aan schoolbesturen wat van hen wordt verwacht bij het vaststellen van een plan voor strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen voor leraren.

Kritiek op het onderdeel m.b.t. strategisch personeelsbeleid van het wetsvoorstel

Bij het onderdeel strategisch personeelsbeleid ging de kritiek voornamelijk over de jaarlijkse evaluatieverplichting, de mogelijkheid dat er aanvullend eisen gesteld kunnen worden bij of krachtens AMvB en het instemmingsrecht van de (G)MR en OR. Deze punten zijn verwerkt door het schrappen van de jaarlijkse evaluatieverplichting, waarbij het planmatig werken en de vierjaarlijkse vaststelling van het plan voor strategisch personeelsbeleid wel onderdeel blijven van het wetsvoorstel. De mogelijkheid voor aanvullende eisen bij of krachtens AMvB is uit het wetsvoorstel gehaald. Het instemmingsrecht van de (G)MR op het gehele plan voor strategisch personeelsbeleid is verwijderd uit het wetsvoorstel, omdat de regering meent dat reeds voldoende rechten zijn belegd bij de (G)MR op basis van de WMS. Het schoolbestuur kan diens plan voor onderdelen van het strategisch personeelsbeleid niet uitvoeren zonder akkoord van de medezeggenschapsraden. Het is aan het schoolbestuur om het plan voor strategisch personeelsbeleid vast te stellen waaruit concrete plannen voortkomen voor scholen waarop de (G)MR hun gebruikelijke advies- en instemmingsrecht kan uitoefenen. Het instemmingsrecht van de OR is niet meer van toepassing aangezien mbo niet langer deel uitmaakt van het wetsvoorstel (zie paragraaf 12.1).

Experts op het gebied van strategisch personeelsbeleid meenden dat de rol van de schoolleiding onvoldoende terug kwam in het wetsvoorstel. Aan het wetsvoorstel dat in internetconsultatie is gegaan is toegevoegd dat het plan voor strategisch personeelsbeleid wordt vastgesteld na overleg met de directeuren, waardoor de directeur dus wordt betrokken bij de vaststelling van het plan voor strategisch personeelsbeleid (zie paragraaf 2.3.1.5).

Overkoepelende kritiek op het wettelijk regelen van arbeidsmarktmaatregelen (voorheen arbeidsrechtelijke voorwaarden)

In meerdere reacties op de internetconsultatie is aangegeven dat nut en noodzaak onvoldoende wordt onderbouwd en dat minder ingrijpende beleidsmaatregelen onvoldoende zijn overwogen (subsidiariteit). Ook zijn twijfels geuit of de huidige stand van zaken in het funderend onderwijs wettelijk ingrijpen wel rechtvaardigt (proportionaliteit), waarbij wordt benadrukt dat bepaalde gevolgen juist worden veroorzaakt door andere motieven dan eventuele onbereidheid hiertoe vanuit werkgevers, zoals OCW-beleid (bijvoorbeeld tijdelijke financiering zoals NPO-middelen) en vergrijzing. Een minder ingrijpende beleidsmaatregel voor het beoogde doel van dit wetsvoorstel is echter niet voorhanden. In eerder overleg over deze maatregelen met de sociale partners, hebben de werkgevers(organisaties) aangegeven soortgelijke maatregelen niet per cao te willen regelen. De regering acht het echter wel van belang om het tijt te keren voor huidige trends op deze onderwerpen en vindt dat er meer maatregelen nodig zijn en gaat daarom over tot het opstellen van onderhavig wetsvoorstel. Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn de arbeidsmarktmaatregelen beperkt tot de functiecategorie leraar. Deze toelichting is verder uitgebreid naar aanleiding van deze kritiekpunten, zie hoofdstuk 2.

De PO-Raad en de VO-raad (en vele besturen die zich hierbij hebben aangesloten) zijn van mening dat de arbeidsmarktmaatregelen niet passen in het huidige decentrale stelsel en ingrijpen op de collectieve onderhandelingsvrijheid. Dit wetsvoorstel betreft een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van collectief onderhandelen, zoals nu uitgebreider wordt toegelicht onder paragraaf 3.3 'Recht op collectief onderhandelen'.

Een aantal reacties wijst op de relatie tussen de arbeidsmarktmaatregelen en de vrijheid van inrichting op grond van artikel 23 van de Grondwet. Dit wetsvoorstel eerbiedigt deze vrijheid, zoals nader is toegelicht onder paragraaf 3.1 'Artikel 23 Grondwet'.

De AOb heeft laten weten positief tegenover het wetsvoorstel te staan en ziet graag dat dit ook wordt uitgebreid naar mbo en hoger onderwijs. In andere reacties komt hierbij ook de vraag naar voren waarom deze maatregelen enkel voor het funderend onderwijs worden genomen, terwijl in andere sectoren buiten het onderwijs niet wordt ingegrepen (waar bijvoorbeeld het probleem met tijdelijke contracten groter is). De keuze om nu voor het funderend onderwijs wel dergelijke arbeidsmarktmaatregelen vast te gaan leggen in wetgeving is voornamelijk gelegen in het feit dat de tekorten in het funderend onderwijs hoog zijn en het belangrijk is om in het funderend onderwijs een aantrekkelijk beroepsbeeld te stimuleren en te houden. Daarnaast is besloten om het gehele wetsvoorstel niet meer te laten gelden voor het mbo (zie paragraaf 12.1).

Verschillende besturen hebben verzocht om een overgangstermijn te introduceren voor de arbeidsmarktmaatregelen in dit wetsvoorstel. De regering voorziet in voldoende tijd voordat de wet in werking treedt, zodat schoolbesturen zich kunnen voorbereiden.

Kritiek op de specifieke bepalingen

De PO-Raad en de VO-raad geven aan dat aan meerdere onderdelen uit het wetsvoorstel al wordt voldaan, zo is een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd na 12 maanden al onderdeel van de CAO PO en de CAO VO en ook de situaties waarbij externe inhuur mag worden ingezet zijn beperkt. Voor de eerste bepaling (arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd na 12 maanden) is besloten om deze uit het wetsvoorstel te halen (zie toelichting bij paragraaf 7.2). Voor wat betreft de beperking van externe inhuur wordt in deze toelichting nu expliciet aandacht besteed aan de relatie van het wetsvoorstel tot de cao's, zie hoofdstuk 5 'Verhouding tot onderwijscao's'. Hoofdpunt daarbij is dat dit wetsvoorstel verder gaat dan wat momenteel geregeld is in de cao's.

In meerdere reacties wordt gewezen op mogelijke averechtse effecten van de arbeidsmarktmaatregelen. Zo zouden de inperking van flexibele inhuur en het vergroten van de vacatureomvang de continuïteit van het onderwijs in gevaar kunnen brengen (bijvoorbeeld doordat leerlingen naar huis worden gestuurd bij gebrek aan ziektevervangings). Ook het beperken van de duur en het aantal tijdelijke contracten voor alle personeelscategorieën draagt hier mogelijk aan bij. Daarnaast kan de situatie ontstaan waarbij leraren geen arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd krijgen en zo doorschuiven van school naar school. Naast het schrappen van de bepaling dat na 12 maanden een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd moet worden aangeboden, zijn de overige arbeidsmarktmaatregelen op basis van deze reacties verder beperkt. Zij zijn nu enkel van toepassing op de functiecategorie leraar. De voorgestelde bepalingen laten daarnaast nog steeds ruimte aan scholen voor flexibiliteit. Het is aan schoolbesturen om deze ruimte te pakken en te benutten.

De financiële haalbaarheid van de voorgestelde bepalingen wordt door meerderen in twijfel getrokken en het belang van het behouden van flexibiliteit wordt benadrukt. Dit probleem wordt volgens deze partijen bijvoorbeeld veroorzaakt door tijdelijke subsidies en geldt sterker voor éénpitters (die minder overige posten kennen voor mogelijke compensatie) en eventuele nieuwe scholen (waar veel nieuwe personeelsleden starten met een tijdelijk contract). Ook hierbij beoogt het wetsvoorstel in zijn geheel een oplossing te bieden. Door het vaststellen van een plan voor strategisch personeelsbeleid zouden de financiële risico's door het aannemen van 'teveel' personeel moeten kunnen worden voorzien. Voor nieuwe schoolbesturen geldt een uitzondering op de 80% norm voor arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met leraren. Deze bepaling geldt voor

nieuwe schoolbesturen het 5^e schooljaar in het po en vanaf het 4^e schooljaar in het vo (zie bij paragraaf 2.3.2.1).

Verskillende reacties benadrukken de positieve meerwaarde van zzp'ers in het onderwijs en stellen voor om het wetsvoorstel uitsluitend te richten op commerciële bureaus en niet op zzp'ers. De regering begrijpt deze reactie en benadrukt daarbij dat de externe inhuur mogelijk blijft met dit wetsvoorstel, maar met dit wetsvoorstel wil de regering de groei afremmen en een maximum introduceren. Het wetsvoorstel biedt de schoolbesturen nog steeds ruimte om leraren extern in te huren, bijvoorbeeld via uitzendbureaus.

12.3 Reactie op advies Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 14 juli 2023 advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. Naar aanleiding van de wijzigingen die daarop zijn doorgevoerd in het wetsvoorstel heeft het ATR op 8 januari 2025 nog een aanvullende zienswijze uitgebracht.

De meerderheid van de punten uit het eerste advies van het ATR zijn zodanig verwerkt in het wetsvoorstel dat deze bij de aanvullende zienswijze geen punten van zorg meer opleveren voor het ATR. Dit betreft de onderbouwing voor het instrument wetgeving voor het versterken van strategisch personeelsbeleid, de onderbouwing voor de maatregel waarmee de uitgaven aan externe inhuur van leraren wordt beperkt, het schrappen van de jaarlijkse evaluatieverplichting voor het strategisch personeelsbeleid en de toelichting op de werkbaarheid van de opgenomen maatregelen voor scholen en schoolbesturen in de dagelijkse praktijk. Op al deze punten heeft het ATR geen verdere opmerkingen meer.

Uit de aanvullende zienswijze volgen nog een drietal aandachtspunten van het ATR. Deze worden hieronder uitgebreider toegelicht.

ATR adviseert om inzichtelijk te maken in welke mate de arbeidsmarktmaatregelen bijdragen aan het verminderen van de personeelstekorten

Naar aanleiding van deze opmerkingen van ATR en de reacties op de internetconsultatie is de onderbouwing van de arbeidsmarktmaatregelen uitgebreid en aangescherpt. Ook is de bepaling dat na 12 maanden een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd moet worden aangeboden komen te vervallen. Bovendien staat duidelijker in de memorie van toelichting opgenomen dat sociale partners inderdaad in cao's afspraken hebben gemaakt over arbeidsrechtelijke onderwerpen. De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn daarbij ondersteunend en gaan verder dan deze cao-bepalingen.

ATR adviseert om de verhouding van de arbeidsmarktmaatregelen tot overige maatregelen voor het tegengaan van het lerarentekort inzichtelijk te maken

Het wetsvoorstel is onderdeel van de Lerarenstrategie. Met de Lerarenstrategie worden maatregelen genomen die het beroep zo aantrekkelijk mogelijk moeten maken om zo de personeelstekorten aan te pakken. Bijvoorbeeld door in te zetten op behoud van het personeel door goed werkgeverschap. Hiervoor is strategisch personeelsbeleid en zekerheid in de onderwijsmarkt belangrijk. De arbeidsmarktmaatregelen dragen hier ook aan bij. Ook verwijst ATR naar de verkenning van de Onderwijsraad met betrekking tot het lerarentekort en hoe dit zich verhoudt tot dit wetsvoorstel.¹²⁵ De verkenning betreft een ander soort aandachtspunten dan de maatregelen waar dit wetsvoorstel op ziet.

¹²⁵ Onderwijsraad, Schaarste Schuurt, juni 2023

ATR adviseert de gevolgen voor de regeldruk volledig in beeld te brengen en te kwantificeren, volgens de daarvoor geldende systematiek van het Rijk

Het ATR geeft in haar aanvullende zienswijze aan dat de regeldrukparagraaf nu uitgebreid en overzichtelijk is opgenomen. Enkel voor het strategisch personeelsbeleid onderdeel van de berekening in hoofdstuk 9 vraagt het ATR nog aandacht om ook het overleg tussen directeuren en schoolbesturen in kaart te brengen, alsook de vierjaarlijkse evaluatieverplichting. Deze twee aspecten waren al opgenomen in de berekening, maar dit is nu verder gespecificeerd.

12.4 Reactie op advies Autoriteit Persoonsgegevens

De AP heeft op 8 april 2025 advies uitgebracht over dit wetsvoorstel, omdat voor het toezicht op twee arbeidsmarktmaatregelen persoonsgegevens worden verstrekt. Deze verwerking is beschreven in paragraaf 4.4. Hieronder wordt ingegaan op de punten die door de AP naar voren zijn gebracht.

In zijn algemeenheid concludeert de AP dat de geschiktheid van de arbeidsmarktmaatregelen onvoldoende is aangetoond, waardoor geen persoonsgegevens mogen worden verwerkt. Het concept en de toelichting moeten daarom worden aangevuld of van voortzetting van het wetsvoorstel moet worden afgezien. Bij voortzetting ervan heeft de AP nog een aantal aanmerkingen.

De regering heeft ervoor gekozen om het wetsvoorstel, inclusief memorie van toelichting, aan te passen. Daarbij zijn de onderstaande aanmerkingen van de AP verwerkt.

De AP stelt dat er in de toelichting onvoldoende aandacht is voor averechtse werking van de arbeidsmarktmaatregelen en verzoekt een evaluatiebepaling op te nemen
Volgens de AP is onvoldoende aangetoond dat de maatregelen geschikt zijn voor het doel van de wetgeving, waardoor er (zonder aanvullende toelichting) geen persoonsgegevens verwerkt mogen worden. Volgens de AP hebben schoolbesturen door het lerarentekort al een prikkel om vaste contracten aan te bieden en hebben schoolbesturen een voorkeur voor een dienstbetrekking voor een leraar boven externe inhuur.

De regering maakt hierin een andere afweging. De cijfers over de ontwikkeling van het aandeel arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd en de kosten voor externe inhuur laten, zoals beschreven in hoofdstuk 2, een onwenselijke trend zien. Wetgeving is noodzakelijk om deze trend te stoppen. De regering is van mening dat er voldoende ruimte blijft voor schoolbesturen om gebruik te maken van arbeidscontracten voor bepaalde tijd en van externe inhuur van leraren waar dat nodig is. Dit vermindert de kans op averechtse werking. Daarnaast is het wetsvoorstel onderdeel van de lerarenstrategie en worden er nog meer maatregelen genomen om het lerarentekort te verminderen. In de reactie op het advies van de Onderwijsraad (paragraaf 12.1) wordt reeds aandacht besteed aan kanttekeningen bij nut en noodzaak.

De regering deelt uiteraard de mening van de AP dat moet worden gemonitord hoe de arbeidsmarktmaatregelen uitwerken. Er is mede daarom in artikel 197 Wpo een evaluatiebepaling opgenomen, die op de doeltreffendheid van de arbeidsmarktmaatregelen ziet. De evaluatiebepaling wordt toegelicht in hoofdstuk 11.

De AP concludeert dat het is aangewezen om de facultatieve AMvB over de gegevenslevering te vervangen door een verplichte AMvB

De gegevenslevering wordt gespecificeerd in een AMvB. Het verzoek van de AP om hier een verplichte AMvB van te maken, is overgenomen.

13. Inwerkingtreding

Indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe wet bij koninklijk besluit worden bepaald.

B. ARTIKELGEWIJS DEEL

Artikel I. Wijziging Wet op het primair onderwijs

Onderdeel A (artikel 12)

Door de toevoeging in artikel 12, derde lid, wordt aangegeven dat bij het (reguliere) personeelsbeleid op schoolniveau, opgenomen in het schoolplan, rekenschap moet worden gegeven van het plan voor strategisch personeelsbeleid dat op bestuursniveau wordt vastgesteld. Het plan voor strategisch personeelsbeleid wordt centraal op bestuursniveau vastgesteld en ziet op alle bij het bevoegd gezag behorende scholen, terwijl de uitvoering en doorwerking ervan ook plaatsvindt op schoolniveau en in het schoolplan. Het strategisch personeelsbeleid moet daarom ook doorwerken in de plannen van individuele scholen die onder het bestuur vallen.

Onderdeel B (artikel 13c)

Eerste lid

In paragraaf 2.3.1 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet dat met deze bepaling het periodieke en planmatige karakter van het strategisch personeelsbeleid wordt gewaarborgd.

Het plan voor strategisch personeelsbeleid noodzaakt naar zijn aard tot vaststelling op bestuursniveau. Dit sluit aan bij de bestaande praktijk, waar (onderdelen van) strategisch personeelsbeleid ook nu al vaak op het niveau van het bevoegd gezag worden vastgesteld. Door de omschrijving van het begrip "personeel" in artikel 1 van de WPO ziet het plan voor strategisch personeelsbeleid niet alleen op het onderwijzend personeel, maar ook op ander personeel, denk bijvoorbeeld aan de directeur en de conciërge.

Met de bewoording "gericht op" wordt aangegeven wat de doelstellingen van het plan voor strategisch personeelsbeleid moeten zijn. Personeel moet productief, gemotiveerd en gezond kunnen blijven werken. Ook moet personeel zich professioneel kunnen ontwikkelen.

Tweede lid

Bij de totstandkoming van het plan voor strategisch personeelsbeleid moet het bevoegd gezag de directeurs van de scholen die hij in stand houdt nauw betrekken. Een directeur weet wat er op zijn school speelt en heeft zicht op wat het plan voor strategische personeelsbeleid betekent voor de dagelijkse praktijk. Daarom introduceert dit wetsvoorstel een overlegrecht ("na overleg"). Directeuren moeten door het bevoegd gezag om hun input worden verzocht. Hoe het overleg wordt vormgegeven wordt niet voorgeschreven. Daarover kunnen het bevoegd gezag en de directeurs zelf afspraken maken. Als in het managementstatuut is bepaald dat een ander personeelslid het strategisch personeelsbeleid behartigt, kan een directeur zich uiteraard op dit punt laten vervangen of bijstaan en zal het bevoegd gezag overleggen met dat personeelslid.

Derde lid

Deze bepaling geeft aan waar het plan voor strategisch personeelsbeleid in ieder geval rekening mee moet houden. Welke beleidsdoelstellingen en concrete maatregelen in het kader van een plan voor strategisch personeelsbeleid precies nodig zijn, wordt aan het bevoegd gezag overgelaten. De inhoud van het plan voor strategisch personeelsbeleid is immers mede afhankelijk van de situatie waarin het bevoegd gezag en zijn scholen verkeren. De concrete invulling is daardoor maatwerk en zal dus per bevoegd gezag verschillend kunnen zijn.

Ad a. De voor het onderwijs relevante ontwikkelingen

Een plan voor strategisch personeelsbeleid helpt een bevoegd gezag om tijdig te kunnen inspelen op externe ontwikkelingen die al gaande zijn of in de nabije toekomst te verwachten zijn. Daarvoor is dan wel vereist dat die ontwikkelingen op het netvlies van het bevoegd gezag staan. De externe ontwikkelingen waarmee in het plan voor strategisch personeelsbeleid in ieder geval rekening moet worden gehouden worden gespecificeerd en opgesomd. De gevolgen van deze ontwikkelingen kunnen volgens de regering groot zijn voor de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van het personeel en daarmee voor de kwaliteit van het onderwijs.

Ad b. De visie, doelen, ambities

Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat het plan voor strategisch personeelsbeleid is afgestemd op de overkoepelende visie, doelen en ambities. Daarom geeft het bevoegd gezag in het plan voor strategisch personeelsbeleid een beschrijving van deze drie elementen. Een vervolgstap zou dan kunnen zijn dat wordt beschreven wat nodig is voor de professionele ontwikkeling en de duurzame inzetbaarheid van het personeel om die visie, doelen en ambities te realiseren. Het plan voor strategisch personeelsbeleid draagt daarmee bij aan het behalen van de onderwijsdoelstellingen.

Ad c. Het overleg bedoeld in het tweede lid

In het tweede lid van artikel 13c is bepaald dat een bevoegd gezag het plan voor strategisch personeelsbeleid pas vaststelt na overleg met de directeurs van de scholen die onder het bevoegd gezag vallen. Een plan voor strategisch personeelsbeleid dient rekening te houden met dit overleg. Het is aan het bevoegd gezag hoe gedetailleerd wordt ingegaan op de inhoud van het overleg. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij het tweede lid van artikel 13c.

Ad d. De evaluatie en implementatie van het voorgaande plan

Bij de vaststelling van een nieuw plan voor strategisch personeelsbeleid zal het voorgaande plan vanzelfsprekend worden geëvalueerd om te kunnen beoordelen of, en zo ja, op welke wijze het plan bijstelling behoeft. Bij de evaluatie dient de implementatie van het voorgaande plan te worden betrokken. In een nieuw plan dient rekening te worden gehouden met deze evaluatie. Het bevoegd gezag kiest een evaluatievorm die passend is bij de eigen organisatie en het eigen kwaliteitszorgsysteem. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen hoe gedetailleerd wordt ingegaan op de inhoud van de evaluatie. Doordat de evaluatie onderdeel uitmaakt van het plan wordt dit onderwerp ook automatisch meegenomen in het overleg met de directeurs van de scholen die het bevoegd gezag in stand houdt.

Vierde lid

Het vierde lid regelt het moment waarop het plan voor strategisch personeelsbeleid voor de eerste keer moeten zijn vastgesteld. Er wordt rekening gehouden met de tijd die het bevoegd gezag nodig heeft om het plan voor strategisch personeelsbeleid vast te stellen.

Onderdeel C (artikelen 38b, 38c en 38d)

Dit onderdeel voorziet in drie arbeidsmarktmaatregelen voor leraren en wordt opgenomen in paragraaf 3a van hoofdstuk I, titel II, mede naar aanleiding van het commissiedebat Leraren en lerarenopleidingen in de Tweede Kamer van 15 december 2022. Allereerst wordt een bevoegd gezag verplicht om minimaal 80% aan fte leraren in vaste dienst te hebben. Verder dient een bevoegd gezag zijn vacatures gemiddeld voor minimaal 0,8 fte uit te schrijven (pas-toe-of-leg uit) en wordt vereist dat een bevoegd gezag zo min mogelijk leraren extern inhuurt. De eerste en derde verplichting betreffen beperkingen van Europeesrechtelijke vrijheden, zoals de vrijheid van vestiging en dienstverlening. De noodzaak voor deze beperkingen en de proportionaliteit van de

maatregelen zijn nader onderbouwd in paragraaf 2.2.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 38b

Eerste lid

Een bevoegd gezag dat minimaal 80% van de fte's leraren in vaste dienst heeft, voldoet aan de norm. De norm ziet enkel op benoemde leraren. Voor de omschrijving van benoemde leraar wordt aangesloten bij artikel 32, vijfde lid, juncto artikel 3, eerste tot en met vierde lid, WPO. Onder leraar wordt dus verstaan niet alleen de leraar met een daarvoor bestemd diploma en lesbevoegdheid, maar bijvoorbeeld ook de zij-instromer en de leraar in opleiding. Dit percentage geldt op basis van werktijdfactor (fte) en wordt omschreven als de totale overeengekomen omvang van de arbeid van de leraren benoemd door het bevoegd gezag. Voor de omschrijving van fte wordt aangesloten bij de omschrijving in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, overeengekomen omvang van de arbeid.

Het begrip 'totale' dient om verder te verduidelijken dat het moet gaan om alle fte's bij elkaar opgeteld. De totale overeengekomen omvang van de arbeid moet voor 80% zijn vastgelegd in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, waarbij fte's opgenomen in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde en arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in de berekening van het percentage meetellen.

Tweede lid

Deze bepaling geeft weer hoe de totale omvang van de arbeid van de leraren in een kalenderjaar moet worden berekend. Elke maand wordt op de laatste dag berekend wat de totale omvang van de arbeid van de leraren in dienst van het bevoegd gezag is. Alle mutaties die in een maand hebben plaatsgevonden worden geacht op de laatste dag van elke maand administratief te zijn verwerkt. Al die gemiddelden worden opgeteld en gedeeld door twaalf om het gemiddelde per kalenderjaar te berekenen.

Derde lid

Deze bepaling geeft aan dat een nieuw bevoegd gezag de tijd wordt gegund om te voldoen aan het percentage, genoemd in het eerste lid. Voor deze bepaling wordt aangesloten bij het moment waarop de eerste school van start gaat. Vanaf dat moment hoeft het bevoegd gezag de eerste vier schooljaren niet aan het percentage, genoemd in het eerste lid, te voldoen. Pas in het vijfde schooljaar dat de school van het bevoegd gezag operationeel is, is het percentage, genoemd in het eerste lid, van toepassing. Deze uitzondering geldt enkel voor een bevoegd gezag dat nog geen andere scholen in stand houdt; een zogenoemd nieuw bevoegd gezag.

Artikel 38c

Eerste lid

Het doel van deze bepaling is een minimum gemiddelde omvang van de door het bevoegd gezag uitgeschreven vacatures te reguleren om te stimuleren dat arbeidsovereenkomsten van grote omvang worden aangeboden. Aan een bevoegd gezag wordt daarom de verplichting opgelegd om een gemiddelde betrekkingsomvang van 80% van een voltijdbetrekking (0,8 fte) aan te bieden. Het gaat bij de voltijdbetrekking om het aantal uren waarvan in het primair onderwijs wordt uitgegaan. Niet alle schriftelijk vacatures hoeven te worden opengesteld voor 80% van een voltijdbetrekking. Het gaat om het gemiddelde van de vacatures in een kalenderjaar. Als een bevoegd gezag aan de inspectie uitlegt waarom zijn gemiddelde minder dan 80% van een voltijdbetrekking bedraagt, voldoet het ook aan deze bepaling. Dit is een bepaling met een 'pas-toe-of-leg-uit'-principe.

Tweede lid

In veel vacatures wordt niet één betrekkingsomvang genoemd, maar is sprake van een variabele betrekkingsomvang. Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat een bevoegd gezag op zoek is naar een leraar die tussen de 24 en 36 uur wil werken. In een dergelijk geval wordt het hoogste aantal, in het voorbeeld 36 uur, gebruikt als uitgangspunt voor het berekenen van de gemiddelde vacatureomvang in een kalenderjaar.

Artikel 38d

Eerste lid

Deze bepaling beoogt de inhuur van externe leraren te beperken door het bevoegd gezag te verplichten per kalenderjaar niet meer dan 2% van de kosten voor personeel te besteden aan leraren die niet in loondienst zijn van het bevoegd gezag. Door in dit wetsvoorstel aan te sluiten bij de kosten genoemd in artikel 115, tweede lid, onderdelen a, b, d en k, wordt aangegeven welke kosten worden beschouwd als kosten voor personeel. Voor het percentage van 2% wordt aangesloten bij de uitgaven van een bevoegd gezag, niet bij de inkomsten. Dat betekent dat een bevoegd gezag de inhuur van externe leraren niet afzet tegen de gelden die hij ontvangt, maar tegen zijn totale personeelsuitgaven.

Tweede lid

Deze bepaling geeft aan dat de inhuur van leraren benoemd bij een ander bevoegd gezag niet wordt beperkt, zolang die leraren via het bevoegd gezag waar zij benoemd zijn worden tewerkgesteld. Daarmee wordt samenwerking tussen bevoegde gezagsorganen gestimuleerd. Enkel de kosten voor leraren die via commerciële externe partijen worden ingehuurd vallen onder het percentage benoemd in het eerste lid.

Onderdeel D (artikel 167a)

Artikel 167a

Eerste lid

Deze bepaling verplicht Onze Minister (in de praktijk: DUO) om de gegevens die de inspectie nodig heeft om toezicht te houden op de arbeidsmarktbepalingen (de artikelen 38b, 38c en 38d) aan de inspectie te verstrekken. Op die manier worden de administratieve lasten voor zowel een bevoegd gezag als de inspectie verlaagd.

Tweede lid

Op grond van deze bepaling moet een bevoegd gezag niet alleen beschikken over gegevens met betrekking tot de arbeidsmarktmaatregelen voor beleidsvorming door Onze Minister, maar ook voor de verplichting van Onze Minister in het kader van het toezicht (eerste lid). De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs vindt immers ook zijn weerslag in het toezicht door de Inspectie.

Derde lid

In het derde lid wordt een delegatiegrondslag voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur of op regelingsniveau nader uit te werken welke gegevens moeten worden verstrekt en ook de wijze van informatieverstrekking.

Onderdeel E (artikel 197)

Dit onderdeel voorziet in de evaluatie van de bepalingen over het plan voor strategisch personeelsbeleid en de arbeidsmarktmaatregelen, vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Nu sprake kan zijn van gedifferentieerde inwerkingtreding voor de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel, is leidend het moment waarop het wetsvoorstel in zijn geheel in werking is getreden. De bepalingen leiden tot een substantiële beleidswijziging en de evaluatie is bedoeld om de doeltreffendheid en

effectiviteit van de maatregelen te onderzoeken, zodat kan worden bepaald of er aanpassingen of aanvullingen wenselijk zijn.

Artikel II. Wet op de expertisecentra

In artikel 21, derde lid, WEC wordt net als in artikel 12, derde lid, WPO een element toegevoegd aan wat de beschrijving van het personeelsbeleid in het schoolplan in elk geval moet omvatten: een doorwerking op schoolniveau van het plan voor strategisch personeelsbeleid. Onderdeel B voegt een nieuw artikel toe aan de WEC: artikel 22b. Dit artikel is gelijkkluidend aan de bepaling die wordt toegevoegd aan de WPO, 13b. Voor de toelichting van dit artikel wordt verwezen naar de toelichting bij de wijziging in de WPO. Onderdeel C voegt drie nieuwe artikelen toe aan de WEC: artikel 38a, 38b en 38c met dien verstande dat voor de gemiddelde betrekkingssomvang wordt uitgegaan van de voltijdbetrekking waarvan in het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt uitgegaan. Deze artikelen zijn gelijkkluidend aan de arbeidsmarktbepalingen die worden waarvan in het aan de WPO: artikelen 38a, 38b, 38c en 38d. Voor de toelichting van deze artikelen wordt verwezen naar de toelichting bij de wijziging in de WPO. Onderdeel D betreft de wijze van gegevenslevering en onderdeel E betreft de evaluatiebepaling die gelijk zijn aan de bepalingen die aan de WPO zijn toegevoegd.

Artikel III. Wet voortgezet onderwijs 2020

In artikel 2.90, derde lid, WVO 2020 is een aan artikel 12, derde lid, WPO gelijkkluidende wijziging doorgevoerd waarmee de beschrijving van het personeelsbeleid zoals beschreven in het schoolplan ook de doorwerking op schoolniveau van het plan voor strategisch personeelsbeleid moet omvatten. Daarnaast wordt een nieuw artikel geïntroduceerd, artikel 2.92b., vrijwel gelijkkluidend aan artikel 13c WPO. Vrijwel, omdat de directeur in het vo in de wet anders worden genoemd. Voor de toelichting van dit artikel wordt verwezen naar de toelichting bij de wijziging in de WPO. Artikel III voegt verder drie nieuwe artikelen toe aan de WVO 2020: artikel 7.45., 7.46. en 7.47. Deze artikelen zijn vrijwel gelijkkluidend aan de arbeidsmarktbepalingen die wordt toegevoegd aan de WPO, artikel 38a, 38b en 38c met dien verstande dat (i) een nieuw bevoegd gezag in het voortgezet onderwijs een termijn van drie jaar wordt gegund om te voldoen aan de norm voor arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, en (ii) voor de gemiddelde betrekkingssomvang wordt uitgegaan van de voltijdbetrekking waarvan in het voortgezet onderwijs wordt uitgegaan. Voor de toelichting van deze artikelen wordt verwezen naar de toelichting bij de wijziging in de WPO. Volledigheidshalve is bepaald dat in de artikelen 7.45. en 7.47 onder benoemen niet mede wordt verstaan tewerkstellen zonder benoeming. Tot slot zijn de wijze van gegevenslevering en evaluatie geregeld via bepalingen die gelijk zijn aan de bepalingen die aan de WPO zijn toegevoegd.

Artikel IV. Wet primair onderwijs BES

In artikel 15, derde lid, van de WPO BES is net als in artikel 12, derde lid, van de WPO toegevoegd dat de beschrijving van het personeelsbeleid zoals beschreven in het schoolplan ook de doorwerking op schoolniveau van het plan voor strategisch personeelsbeleid moet omvatten. De toevoeging van artikel 16b WPO BES voor wat betreft het plan voor strategisch personeelsbeleid is analoog aan de wijziging in artikel 13c van de WPO geformuleerd; voor de toelichting van beide artikelen wordt verwezen naar de toelichting bij de wijziging in de WPO. De arbeidsmarktmaatregelen gelden niet voor Caribisch Nederland. De redenen hiervoor zijn weergegeven in het algemeen deel van de memorie van toelichting. De evaluatiebepaling ziet ook alleen op de artikelen met betrekking tot het strategisch personeelsbeleid.

Artikel V. Inwerkingtreding

De wet treedt bij koninklijk besluit en mogelijk op verschillende tijdstippen in werking. In het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn de redenen hiervoor weergegeven.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Mariëlle Paul