



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R.H. Dijkgraaf
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MR/bs/ATR2927/2023-U060

Uw referentie

Datum 14 juli 2023
Betreft Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid

Geachte heer Dijkgraaf,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 16 mei 2023 het “Voorstel van Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met strategisch personeelsbeleid in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs” ontvangen voor toetsing. De internetconsultatie is gehouden van 10 mei 2023 tot en met 18 juni 2023. De beoogde datum voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel is 1 augustus 2024. Daarbij geldt een overgangperiode van een jaar om het strategisch personeelsbeleid zo nodig aan te passen.

Het wetsvoorstel verplicht schoolbesturen in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) om ten minste eenmaal in de vier jaar het strategisch personeelsbeleid vast te stellen. Het idee daarbij is dat strategisch personeelsbeleid kan helpen om de personeelsproblemen in het onderwijs op te lossen, zoals:

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

Daarnaast bevat het wetsvoorstel arbeidsrechtelijke maatregelen voor alleen het po en vo om de personeelstekorten in het funderend onderwijs tegen te gaan.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Volgens de toelichting blijkt uit internationaal onderzoek dat strategisch personeelsbeleid van besturen en een sterke uitvoering daarvan door schoolleiders bijdragen aan een betere kwaliteit van onderwijs, meer tevreden personeel en betere resultaten van leerlingen. Volgens de Inspectie van het Onderwijs en de Onderwijsraad hebben veel scholen in het po en het vo nog onvoldoende strategisch, periodiek en concreet personeelsbeleid. Uit de monitoringonderzoeken naar het strategisch personeelsbeleid in het po en het vo blijkt dat het versterken van het strategisch personeelsbeleid de aandacht heeft, "maar dat extra stappen nog nodig zijn", aldus de toelichting. Over het mbo wordt opgemerkt dat het mbo meer ervaring heeft, waardoor het strategisch personeelsbeleid bij het overgrote deel van de instellingen is ontwikkeld. Om dat "vast te houden en uit te bouwen, betreft het wetsvoorstel ook het mbo". De toelichting bij het wetsvoorstel gaat niet verder in op nut en noodzaak van *wetgeving* als instrument om het strategisch personeelsbeleid van schoolbesturen en scholen verder te versterken. Een nadere onderbouwing is echter van belang, gelet op het feit dat recente bevindingen ten aanzien van bijvoorbeeld het primair onderwijs een keuze voor wetgeving niet ondersteunen.¹

1.1 Het college adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel te onderbouwen waarom er gekozen is voor wetgeving als instrument voor het versterken van het strategisch personeelsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs.

Het tegengaan van personeelstekorten moet voorkomen dat de kwaliteit en stabiliteit van het onderwijs nog meer onder druk komt te staan. Het wetsvoorstel zet daarvoor in op arbeidsrechtelijke maatregelen voor het po en vo, zoals de inzet op minimaal 80% van de personeelsleden met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en de verplichting om een volledige arbeidsovereenkomst aan te bieden of een arbeidsovereenkomst met een arbeidsduur van minimaal 80%. Alleen op schriftelijk verzoek van een personeelslid kan hiervan afgeweken worden. Nut en noodzaak van deze arbeidsrechtelijke maatregelen zijn verder niet onderbouwd. Zodoende is het niet inzichtelijk in hoeverre de maatregelen bijdragen aan het oplossen van de personele tekorten in het funderend onderwijs. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt bovendien dat er op dit moment al cao-afspraken gelden met betrekking tot een vast contract na 12 maanden in het po en vo. De wettelijke verplichting daartoe is dus overbodig. Stapeling van wet- en regelgeving kan bovendien leiden tot onduidelijkheden en inconsistentie in de naleving. Een recente verkenning van de Onderwijsraad wijst bovendien op aanhoudende lerarentekorten waarvoor dringend meer structurele oplossingen nodig zijn (adviespunt 1.4).

1.2 Het college adviseert om inzichtelijk te maken in welke mate de arbeidsrechtelijke maatregelen bijdragen aan het verminderen van de personeelstekorten in het po en vo.

Het voorstel stelt dat maximaal 5% van de bekostiging van personeel mag worden besteed aan de bekostiging van personeel zonder arbeidsovereenkomst met de school

¹ [Strategisch personeelsbeleid in het primair onderwijs | Rapport | Rijksoverheid.nl](#): Uit dit rapport blijkt dat het strategisch personeelsbeleid in het primair onderwijs (po) over het algemeen positief wordt beoordeeld. Gelet op de "significante verschillen" tussen scholen is de aanbeveling te kiezen voor een gerichte aanpak, zodat scholen die nu laag scoren een kwaliteitsslag kunnen maken (p.77). Een andere aanbeveling is de regeldruk in het po te verminderen (p.78). Een wettelijke verplichting leidt tot een structurele toename van de regeldruk.

zelf. De onderbouwing van deze maatregel wijst op de stijging van dit percentage in 2021. Deze stijging volgt echter op een eerdere daling, zodat geen sprake is van een structurele ontwikkeling. Bovendien is het maximum hoger vastgesteld dan de huidige percentages in het po en vo. Het college constateert dat de huidige percentages dus niet als problematisch worden gezien.

1.3 Het college adviseert het maximale aandeel van 5% van de bekostiging van personeel dat mag worden besteed aan de bekostiging van personeel zonder arbeidsovereenkomst, te schrappen óf om inzichtelijk te maken dat dit maximum nodig is om een structureel probleem op te lossen.

De Onderwijsraad heeft recent in een verkenning aangegeven dat de lerarentekorten in het primair en voortgezet onderwijs "hardnekkig zijn en ongelijk verdeeld".² De tekorten zullen naar verwachting niet afnemen en na 2030 zelfs verder toenemen. De Onderwijsraad verkent daarom in twee richtingen opties om bij aanhoudende lerarentekorten in onderwijs te voorzien: beperking van het onderwijsaanbod in inhoud en tijd en een andere organisatie van het werk in scholen en inzet van mensen en middelen daarbij. De voorgenomen arbeidsrechtelijke maatregelen lijken in dit verband te geïsoleerd van de andere mogelijke oplossingen om de lerarentekorten op te vangen.

1.4 Het college adviseert om inzichtelijk te maken hoe de arbeidsrechtelijke maatregelen zich verhouden tot andere maatregelen die mogelijk zijn om de lerarentekorten tegen te gaan.

2. Minder belastende alternatieven

Om het periodieke en planmatige karakter van het strategisch personeelsbeleid te waarborgen worden schoolbesturen verplicht eenmaal in de vier jaar dit beleid opnieuw vast te stellen en hiervoor instemming te vragen van de medezeggenschapsraad of de ondernemingsraad. Ook moeten zij het beleid jaarlijks monitoren en evalueren. Het (eventueel) gewijzigde beleid moet vervolgens opnieuw voor instemming worden voorgelegd aan de medezeggenschapsraad en de ondernemingsraad. Het strategisch personeelsbeleid moet na vaststelling of wijziging ook beschikbaar worden gesteld aan de Inspectie van het Onderwijs.

Niet duidelijk is wat de jaarlijkse monitoring en evaluatie toevoegt aan de vierjaarlijkse strategisch beleidsplancyclus. Deze vierjaarlijkse cyclus moet immers al inzicht bieden in de mate waarin het beleidsplan vruchten afwerpt. Bovendien rijst de vraag of bijstellingen van het plan al binnen een jaar tot merkbare veranderingen in de uitkomsten van het personeelsbeleid zullen leiden. Naar verwachting zullen die uitkomsten zich pas op een langere termijn manifesteren. Het college constateert dat de wettelijke verplichting om het strategisch personeelsbeleid jaarlijks te monitoren en te evalueren belastend is voor schoolbesturen en scholen. De meerwaarde van deze verplichting is niet duidelijk.

2.1 Het college adviseert de wettelijke verplichting om het strategisch personeelsbeleid jaarlijks te monitoren en te evalueren te schrappen.

² Schaarste schuurt | Advies | Onderwijsraad

3. Werkbaarheid

Strategisch personeelsbeleid

Op dit moment zijn scholen al verplicht om vierjaarlijks een "schoolplan" op te stellen, waarin onder meer het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het stelsel van kwaliteitszorg zijn opgenomen. Het bestuur stelt het schoolplan uiteindelijk vast en stuurt het naar de Inspectie van het Onderwijs. Uit het wetsvoorstel blijkt dat is overwogen het strategisch personeelsbeleid te verplichten als onderdeel van het schoolplan. Hiervoor is niet gekozen, omdat het strategisch personeelsbeleid afgestemd moet worden op externe en onderwijskundige ontwikkelingen die het schoolniveau overstijgen, en vaststelling op bestuursniveau daardoor geëigend is. Het is niet duidelijk wat dit betekent voor de werkprocessen, zoals de afstemming tussen scholen en schoolbesturen.

Arbeidsrechtelijke maatregelen

De arbeidsrechtelijke maatregelen zullen leiden tot structurele gevolgen voor de regeldruk voor de scholen, met het oog op de nodige registratie en verantwoording om aan te tonen dat aan de wettelijke verplichtingen is voldaan. Daarbij plaatst het college kanttekeningen bij de werkbaarheid van de maatregelen in de praktijk. Er zal regelmatig sprake zijn van grensgevallen, tijdelijke en onvoorziene situaties die om aanpassing vragen van onder andere de administratie. De vraag is ook of het realistisch is/blijft om de maatregelen op deze wijze en voor alle scholen wettelijk af te dwingen (zie adviespunt 1.4).

Aandacht voor de werkbaarheid van wet- en regelgeving is onontbeerlijk om de (ervaren) regeldruk en werkdruk voor de scholen en schoolbesturen te beperken.

3.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken hoe wordt bewerkstelligd dat scholen en schoolbesturen de maatregelen in de dagelijkse praktijk ook goed kunnen uitvoeren.

4. Gevolgen regeldruk

Voor het kwantificeren van de regeldruk met betrekking tot het strategisch personeelsbeleid is een andere systematiek gebruikt dan het Standaard Kostenmodel (SKM). De regeldrukparagraaf is daardoor niet toereikend voor een goed onderbouwde besluitvorming. Voor het po is uitgegaan van 6606 scholen en 916 schoolbesturen, voor het vo van 1450 vestigingen en 328 besturen, voor het mbo gaat het om 59 instellingen/besturen waarvoor verplichtingen gaan gelden. De gevolgen voor de regeldruk zijn structureel, niet incidenteel. De gevolgen voor de regeldruk van de arbeidsrechtelijke maatregelen zijn nog niet in beeld gebracht en gekwantificeerd. De voorgestelde wettelijke verplichtingen leiden tot meer structurele regeldruk voor schoolorganisaties en individuele personeelsleden, met het oog op registratie en verantwoording ten behoeve van het toezicht.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk volledig in beeld te brengen in de toelichting bij het wetsvoorstel, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen.

Het college acht nut en noodzaak van wetgeving als instrument onvoldoende onderbouwd. Het is daarbij niet inzichtelijk of en hoe de maatregelen kunnen bijdragen aan het oplossen van de knelpunten. Om de gevolgen voor de regeldruk te beperken is (meer) aandacht voor minder belastende alternatieven en de werkbaarheid van de maatregelen van belang. De gevolgen voor de regeldruk zijn structureel en lijken al met al niet proportioneel en te rechtvaardigheden met het oog op de te verwachten resultaten van het wetsvoorstel.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris