

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

Voorstel van Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met strategisch personeelsbeleid in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs

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 personeel te versterken op scholen voor primair en voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs door strategisch personeelsbeleid te voeren met het oog op de kwaliteit van het onderwijs;

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, luidend:
e. de relatie met het strategisch personeelsbeleid, bedoeld in artikel 13b.

B

Na artikel 13a wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 13b. Vaststelling strategisch personeelsbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een strategisch personeelsbeleid vast.
2. Het strategisch personeelsbeleid omvat in elk geval:
 - a. de afstemming met externe ontwikkelingen die het bevoegd gezag raken;
 - b. de afstemming met de onderwijskundige visie, ambitie en doelen van het bevoegd gezag;
 - c. de duurzame inzetbaarheid van het personeel;
 - d. de professionele ontwikkeling van het personeel.
3. Het bevoegd gezag draagt ervoor zorg dat het strategische personeelsbeleid wordt uitgevoerd en gemonitord, en ten minste eenmaal per jaar geëvalueerd en zo gewijzigd.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de onderwerpen, genoemd in het tweede lid.

C

In hoofdstuk I, titel II, afdeling 1, wordt na paragraaf 3 de volgende paragraaf ingevoegd:

§ 3a Arbeidsvoorwaarden personeel

Artikel 38b. Contract voor onbepaalde tijd

1. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat arbeidsovereenkomsten slechts eenmaal voor bepaalde tijd worden aangegaan.
2. Een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd duurt ten hoogste 12 maanden.
3. Vanaf de dag dat tussen dezelfde partijen de arbeidsovereenkomst de periode van 12 maanden heeft overschreden, geldt met ingang van die dag de arbeidsovereenkomst als aangegaan voor onbepaalde tijd.
4. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat ten minste 80% van zijn personeelsleden een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd heeft.
5. Dit artikel is niet van toepassing op een leraar die nog niet voldoet aan de bekwaam- en bevoegdheidseisen, bedoeld in artikel 3, en bij vervanging vanwege ziekte op degene op wie artikel 668a, vijftiende lid, van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is.

Artikel 38c. Aanbod minimum arbeidsduur

1. Het bevoegd gezag biedt een volledige arbeidsovereenkomst aan of een arbeidsovereenkomst van ten minste 80% daarvan, tenzij zwaarwegende onderwijsbelangen zich daartegen verzetten.
2. Op schriftelijk verzoek van een personeelslid kan een arbeidsovereenkomst met een omvang van minder dan 80% van een volledige arbeidsovereenkomst worden overeengekomen.

Artikel 38d. Beperking externe inhuur

1. Het bevoegd gezag besteedt ten hoogste 5% van de bekostiging aan personeel dat is tewerkgesteld zonder arbeidsovereenkomst.
2. Het percentage, genoemd in het eerste lid, wordt gerelateerd aan de omvang van de bekostiging dat het bevoegd gezag heeft besteed aan personeel in het voorgaande kalenderjaar.

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, luidend:
f. de relatie met het strategisch personeelsbeleid, bedoeld in artikel 22b.

B

Na artikel 22a wordt een artikel toegevoegd luidende:

Artikel 22b. Vaststelling strategisch personeelsbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een strategisch personeelsbeleid vast.
2. Het strategisch personeelsbeleid omvat in elk geval:
 - a. de afstemming met de externe ontwikkelingen die het bevoegd gezag raken;
 - b. de afstemming met onderwijskundige visie, ambitie en doelen van het bevoegd gezag;
 - c. de duurzame inzetbaarheid van het personeel;
 - d. de professionele ontwikkeling van het personeel.
3. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat het strategische personeelsbeleid wordt uitgevoerd en gemonitord, tenminste eenmaal per jaar geëvalueerd en zo nodig gewijzigd.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de onderwerpen, genoemd in het tweede lid.

C

In titel II, afdeling 1, wordt na artikel 38a de volgende paragraaf ingevoegd:

§ 2a Arbeidsvoorwaarden personeel

Artikel 38b. Contract voor onbepaalde tijd

1. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat arbeidsovereenkomsten slechts eenmaal voor bepaalde tijd worden aangegaan.
2. Een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd duurt ten hoogste 12 maanden.
3. Vanaf de dag dat tussen dezelfde partijen de arbeidsovereenkomst de periode van 12 maanden heeft overschreden, geldt met ingang van die dag de arbeidsovereenkomst als aangegaan voor onbepaalde tijd.
4. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat ten minste 80% van zijn personeelsleden een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd heeft.
5. Dit artikel is niet van toepassing op een leraar die nog niet voldoet aan de bekwaam- en bevoegdheidseisen, bedoeld in artikel 3, en bij vervanging vanwege ziekte op degene op wie artikel 668a, vijftiende lid, van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is.

Artikel 38c. Aanbod minimum arbeidsduur

1. Het bevoegd gezag biedt een volledige arbeidsovereenkomst aan of een arbeidsovereenkomst van ten minste 80% daarvan, tenzij zwaarwegende onderwijsbelangen zich daartegen verzetten.
2. Op schriftelijk verzoek van een personeelslid kan een arbeidsovereenkomst met een omvang van minder dan 80% van een volledige arbeidsovereenkomst worden overeengekomen.

Artikel 38d. Beperking externe inhuur

1. Het bevoegd gezag besteedt ten hoogste 5% van de bekostiging aan personeel dat is tewerkgesteld zonder arbeidsovereenkomst.
2. Het percentage, genoemd in het eerste lid, wordt gerelateerd aan de omvang van de bekostiging dat het bevoegd gezag heeft besteed aan personeel in het voorgaande kalenderjaar.

Artikel III. Wijziging Wet voortgezet onderwijs 2020

De Wet voortgezet onderwijs 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.90, 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, luidend:
 - f. de relatie met het strategisch personeelsbeleid, bedoeld in artikel 2.92a.

B

Na artikel 2.92. wordt een artikel toegevoegd luidende:

Artikel 2.92a. Vaststelling strategisch personeelsbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt in elke geval eenmaal in de vier jaar een strategisch personeelsbeleid vast.
2. Het strategisch personeelsbeleid omvat in elk geval:
 - a. de afstemming met de externe ontwikkelingen die het bevoegd gezag raken;
 - b. de afstemming met de onderwijskundige visie, ambitie en doelen van het bevoegd gezag;
 - c. de duurzame inzetbaarheid van het personeel;
 - d. de professionele ontwikkeling van het personeel.
3. Het bevoegd gezag draagt ervoor zorg dat het strategische personeelsbeleid wordt uitgevoerd en gemonitord, tenminste eenmaal per jaar geëvalueerd en zo nodig gewijzigd.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de onderwerpen, genoemd in het tweede lid.

C

Aan hoofdstuk 7 wordt de volgende paragraaf toegevoegd:

Paragraaf 12 Arbeidsvoorwaarden personeel

Artikel 7.64. Contract voor onbepaalde tijd

1. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat arbeidsovereenkomsten slechts eenmaal voor bepaalde tijd worden aangegaan.
2. Een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd duurt ten hoogste 12 maanden.
3. Vanaf de dag dat tussen dezelfde partijen de arbeidsovereenkomst de periode van 12 maanden heeft overschreden, geldt met ingang van die dag de arbeidsovereenkomst als aangegaan voor onbepaalde tijd.
4. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat ten minste 80% van zijn personeelsleden een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd heeft.
5. Dit artikel is niet van toepassing op een leraar die nog niet voldoet aan de bekwaam- en bevoegdheidseisen, bedoeld in de artikelen 7.11, 7.14 en 7.15.

Artikel 7.65. Aanbod minimum arbeidsduur

1. Het bevoegd gezag biedt een volledige arbeidsovereenkomst aan of een arbeidsovereenkomst van ten minste 80% daarvan, tenzij zwaarwegende onderwijsbelangen zich daartegen verzetten.
2. Op schriftelijk verzoek van een personeelslid kan een arbeidsovereenkomst met een omvang van minder dan 80% van een volledige arbeidsovereenkomst worden overeengekomen.

Artikel 7.66. Beperking externe inhuur

1. Het bevoegd gezag besteedt ten hoogste 5% van de bekostiging aan personeel dat is tewerkgesteld zonder arbeidsovereenkomst.

2. Het percentage, genoemd in het eerste lid, wordt gerelateerd aan de omvang van de bekostiging dat het bevoegd gezag heeft besteed aan personeel in het voorgaande kalenderjaar.

D

In hoofdstuk 11, paragraaf 7, na artikel 11.87b. wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 11.87c. Arbeidsvoorwaarden personeel

De artikelen 7.64 tot en met 7.66 zijn niet van toepassing.

Artikel IV. Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs

De Wet educatie en beroepsonderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.3.6a. vervalt.

B

Het opschrift van hoofdstuk 4, titel 1, paragraaf 1 komt te luiden:

§ 1. Personeelsbeleid

C

Aan hoofdstuk 4, titel 1, paragraaf 1 wordt het volgende artikel toegevoegd:

Artikel 4.1.4. Vaststelling strategisch personeelsbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een strategisch personeelsbeleid vast.
2. Het strategisch personeelsbeleid omvat in elk geval:
 - a. de afstemming met externe ontwikkelingen die het bevoegd gezag raken;
 - b. de afstemming met de onderwijskundige visie, ambitie en doelen van het bevoegd gezag;
 - c. de duurzame inzetbaarheid van het personeel;
 - d. de professionele ontwikkeling van het personeel.
3. Het bevoegd gezag draagt ervoor zorg dat het strategische personeelsbeleid wordt uitgevoerd en gemonitord, tenminste eenmaal per jaar geëvalueerd en zo nodig gewijzigd.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de onderwerpen, genoemd in het tweede lid.

D

Aan hoofdstuk 8a, titel 1, wordt het volgende artikel toegevoegd:

Artikel 8a.1.7. Instemmingsrecht strategisch personeelsbeleid

Onverminderd artikel 27, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden behoeft het bevoegd gezag de voorafgaande instemming van de ondernemingsraad voor de vaststelling of wijziging van het strategisch personeelsbeleid, bedoeld in artikel 4.1.4.

Artikel V. Wijziging Wet medezeggenschap op scholen

De Wet medezeggenschap op scholen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 12, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel r wordt de punt vervangen door een puntkomma.
2. Na onderdeel r wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
s. vaststelling of wijziging van het strategisch personeelsbeleid.

B

Na artikel 16, derde lid, wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Het bevoegd gezag behoeft de voorafgaande instemming van het deel van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad dat uit en door het personeel is gekozen voor de vaststelling en wijziging van het strategisch personeelsbeleid.

Artikel VI. 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, luidend:
- d. de relatie met het strategisch personeelsbeleid, bedoeld in artikel 16b.

B

Na artikel 16a wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 16b. Vaststelling strategisch personeelsbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een strategisch personeelsbeleid vast.
2. Een strategisch personeelsbeleid omvat in elk geval:
 - a. de afstemming met externe ontwikkelingen die het bevoegd gezag raken,
 - b. de afstemming met de onderwijskundige visie, ambitie en doelen van het bevoegd gezag,
 - c. de duurzame inzetbaarheid van het personeel,
 - d. de professionele ontwikkeling van het personeel.
3. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat het strategische personeelsbeleid wordt uitgevoerd en tenminste eenmaal per jaar gemonitord, geëvalueerd en indien nodig gewijzigd.
4. Het bevoegd gezag stelt het strategisch personeelsbeleid dan wel de wijzigingen daarvan zo spoedig mogelijk na de vaststelling beschikbaar voor de inspectie.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de onderwerpen, genoemd in het tweede lid.

Artikel VII. Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs BES

De Wet educatie en beroepsonderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.3.2a. vervalt.

B

Na artikel 4.1.3. wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4.1.4. Strategisch personeelsbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een strategisch personeelsbeleid vast.
2. Het strategisch personeelsbeleid omvat in elk geval:
 - a. de afstemming met externe ontwikkelingen die het bevoegd gezag raken,
 - b. de afstemming met de onderwijskundige visie, ambitie en doelen van het bevoegd gezag,
 - c. de duurzame inzetbaarheid van het personeel,
 - d. de professionele ontwikkeling van het personeel.
3. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat het strategische personeelsbeleid wordt uitgevoerd en tenminste eenmaal per jaar gemonitord, geëvalueerd en indien nodig gewijzigd.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de onderwerpen, genoemd in het tweede lid.

C

Aan hoofdstuk 5 wordt het volgende artikel toegevoegd:

Artikel 5.2. Bespreking strategisch personeelsbeleid

1. De invulling en de werking in de praktijk van het strategisch personeelsbeleid, genoemd in artikel 4.1.4, wordt elk jaar in samenspraak met vertegenwoordigers van het personeel besproken.
2. Een voornemen tot vaststelling of wijziging van het personeelsbeleid wordt eerst besproken met vertegenwoordigers van het personeel, alvorens het wordt vastgesteld.

Artikel VIII. Inwerkingtreding

1. 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.
2. De vaststelling van een strategisch personeelsbeleid als bedoeld in de artikelen 13b van de Wet primair onderwijs, artikel 22b van de Wet op de expertisecentra, 2.92a van de Wet voortgezet onderwijs 2020, en de artikelen 4.1.4 van de Wet educatie en beroepsonderwijs of Wet educatie en beroepsonderwijs BES vindt voor het eerst plaats met ingang van een jaar na de inwerkingtreding van het desbetreffende artikel.

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 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf

De Minister voor Primair en Voortgezet onderwijs,

Dennis Wiersma

Memorie van toelichting

Inhoud

A. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding
2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel
 - 2.1 Aanleiding
 - 2.2 Context
 - 2.3 Inhoud van het wetsvoorstel
 - 2.4 Medezeggenschap
 - 2.5 Gedelegeerde regelgeving
 - 2.6 Verantwoording
3. Verhouding tot hoger recht en nationale wetgeving
 - 3.1 Artikel 23 grondwet
 - 3.2 Europees recht
 - 3.3 Personeelsbeleid in de wet
 - 3.4 Onderwijscao's
4. Gevolgen
5. Uitvoering
6. Toezicht en handhaving
7. Financiële gevolgen
8. Caribisch Nederland
9. Advies en consultatie
10. Inwerkingtreding

B. ARTIKELSGEWIJS DEEL

A. Algemeen

1. Inleiding

Strategisch personeelsbeleid staat aan de basis van voldoende en goed personeel. Het is een randvoorwaarde voor het bieden van kwalitatief goed onderwijs waar alle leerlingen en studenten profijt van hebben. Uit internationaal onderzoek blijkt dat strategisch personeelsbeleid van besturen¹ en een sterke uitvoering daarvan door schoolleiders² bijdragen aan een betere kwaliteit van onderwijs, meer tevreden personeel en betere resultaten van leerlingen.³ Dit wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling in het primair onderwijs (hierna: po),⁴ het voortgezet onderwijs (hierna: vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) tot het voeren van strategisch personeelsbeleid en het stelt eisen aan dit beleid.⁵ Daarnaast bevat dit wetsvoorstel enkele arbeidsrechtelijke maatregelen voor het po en vo, om de positie van starters te versterken en rust en stabiliteit te brengen op de arbeidsmarkt, wat bij dient te dragen aan de continuïteit van het onderwijs. Het wetsvoorstel sluit aan bij de ambitie uit het Regeerakkoord Rutte IV om te werken aan voldoende en goed personeel.⁶

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Aanleiding

Dit wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag tot strategisch personeelsbeleid en helpt daarbij door duidelijkheid te bieden over welke aspecten essentieel zijn bij strategisch personeelsbeleid. Die aspecten zijn gebaseerd op inzichten uit internationaal onderzoek.⁷

Het idee achter een verplichting voor strategisch personeelsbeleid is dat strategisch personeelsbeleid kan helpen om de personeelsproblemen in het onderwijs op te lossen, zoals:

- De grote personeelstekorten (zoals leraren, schoolleiders etc.);
- De uitstroom van startende leraren;
- De ontevredenheid over loopbaanmogelijkheden in het onderwijs.

Deze problemen ondermijnen de kwaliteit van het onderwijs. Er zijn al veel besturen die strategisch personeelsbeleid voeren, maar het zijn er nog steeds te weinig. Maar de helft van de scholen in het primair onderwijs vertaalt bijvoorbeeld de onderwijsvisie naar concrete professionele normen.⁸ Met 'strategisch personeelsbeleid' wordt bedoeld dat de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van personeel wordt gekoppeld aan het interne (onderwijskundige) beleid en de externe (maatschappelijke) ontwikkelingen. Een lerende cultuur is hierbij van groot belang.

¹ Met de term "bestuur" wordt het "bevoegd gezag" bedoeld.

² Onder "schoolleiders" worden alle leidinggevenden in het onderwijs begrepen, zoals directeuren en school-, team- en afdelingsleiders in het funderend onderwijs en mbo.

³ Favero, N., Meier, K., & O'Toole, L. (2014) Goals, trust, participation, and feedback: Linking internal management with performance outcomes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2): 327-343 en Robinson, V., Lloyd, C., & Rowe, K. (2008) The impact of leadership on student outcomes: An analysis of the differential effects of leadership types. *Educational Administration Quarterly*, 44 (5): 635-674. Knies, E., Leisink, P., & Van de Schoot, R. (2020) People management. *International Journal of Human Resource Management*, 31 (6): 705-737.

⁴ Onder "primair en voortgezet onderwijs" wordt tevens het (voortgezet) speciaal (basis) onderwijs bedoeld. Waar de begrippen anders worden bedoeld, wordt dat nadrukkelijk aangegeven.

⁵ Dit wetsvoorstel beperkt zich vooralsnog tot het funderend onderwijs en mbo. Het wijzigt niet de WHW vanwege een andere organisatiestructuur van het hoger onderwijs en andere systematiek van wet- en regelgeving.

⁶ Met de term "leraar" wordt tevens de "docent" en de "instructeur" in het mbo bedoeld. De term "school" omvat tevens de "mbo-instelling". Met leerlingen worden ook de studenten in het mbo bedoeld.

⁷ Zie voernoot 3, en McKinsey (2020). Een verstevigd fundament voor iedereen <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/22/een-verstevigd-fundament-voor-iedereen> en Monitor strategisch personeelsbeleid vo (Universiteit Utrecht, 2021).

⁸ Inspectie van het Onderwijs. (2020d). De Staat van het Onderwijs 2020. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. www.destaatvanhetonderwijs.nl

Bepalend voor de resultaten van scholen zijn een continue verbetercultuur, richting en verantwoording, leiderschap en uitvoering en ondersteuning van personeel.⁹ De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) onderstreept het belang van strategisch personeelsbeleid. Het probleem is echter dat veel scholen in het po en het vo nog onvoldoende strategisch, periodiek en concreet personeelsbeleid hebben, volgens de inspectie¹⁰ en de Onderwijsraad.¹¹ Uit de monitoringonderzoeken naar het strategisch personeelsbeleid in het po¹² en het vo¹³ blijkt tevens dat het versterken van het strategisch personeelsbeleid de aandacht heeft, maar dat extra stappen nog nodig zijn.

Het mbo heeft meer ervaring. Daar is strategisch personeelsbeleid onderdeel geweest van de kwaliteitsafspraken 2015-2018 met de individuele instellingen, waardoor het strategisch personeelsbeleid bij het overgrote deel van de instellingen is ontwikkeld.¹⁴ Om dat vast te houden en uit te bouwen, betreft het wetsvoorstel ook het mbo.

2.2 Context

Het kabinet heeft in het Regeerakkoord afgesproken meer te investeren in goed en voldoende onderwijspersoneel.¹⁵ Die afspraak is hernieuwd in de werkagenda *Samen voor het beste onderwijs*, van werkgevers, werknemers en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW). In de werkagenda staat onder andere de afspraak om strategisch personeelsbeleid wettelijk te verplichten.¹⁶

Het is al langer regeringsbeleid om het strategisch personeelsbeleid op scholen te versterken in het po, het vo en het mbo. Het Rijk bekostigt scholen al sinds 2008 voor de professionele ontwikkeling van personeel, het bestrijden van werkdruk en loopbaanontwikkeling. Bij de actualisatie van de sectorakkoorden in 2018 zijn afspraken gemaakt om strategisch personeelsbeleid verder te verstreken in het po en vo. Voor het mbo zijn er afspraken in de werkagenda mbo opgenomen.

Dit wetsvoorstel bouwt tevens voort op de implementatie van de Wet beroep leraar en het lerarenregister 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 register uit de wet wordt gehaald.¹⁷ Het doel van de Wet beroep leraar, de verbetering van de kwaliteit en positie van het beroep leraar, blijft echter onverminderd belangrijk. Als vervolg hierop is aangekondigd dat strategisch personeelsbeleid en professionaliteit als eis wordt opgenomen in de wet, zodat de inspectie op deze manier toezicht kan houden op het strategisch personeelsbeleid.

2.3 Inhoud van het wetsvoorstel

Met dit voorstel wordt de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO), de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC), de Wet voortgezet onderwijs 2020 (hierna: WVO 2020), de Wet op de medezeggenschap (hierna: WMS), de Wet primair onderwijs BES (hierna: WPO BES), de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB) en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES (hierna: WEB BES) gewijzigd. De regering beoogt met deze wijziging het vaststellen en uitvoeren van een strategisch personeelsbeleid voor personeel als verplichting voor het bevoegd gezag, het bestuur van de rechtspersoon die

⁹ McKinsey (2020). Een verstevigd fundament voor iedereen.

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

¹⁰ Rapport Staat van het Onderwijs 2022

¹¹ www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2018/04/19/een-krachtige-rol-voor-schoolleiders

¹² Monitor strategisch personeelsbeleid po (GION, 2019)

¹³ Monitor strategisch personeelsbeleid vo (Universiteit Utrecht, 2021).

¹⁴ Eindrapportage kwaliteitsafspraken (2015-2018), MBO in bedrijf, 'Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt'.

¹⁵ [Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁶ [Werkagenda Samen voor het beste onderwijs | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 27923, nr. 345.

de school of instelling in stand houdt, te verankeren in genoemde wetgeving. Met deze wetswijziging kan de inspectie hierop toezien.

Dit wetsvoorstel regelt dat besturen van scholen voor funderend onderwijs en van instellingen voor beroepsonderwijs strategisch personeelsbeleid moeten gaan formuleren dat ten minste uitwerking geeft aan de hierna te noemen inhoudelijke aspecten. Er worden voor het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs proceseisen gesteld aan de totstandkoming, verantwoording en implementatie van strategisch personeelsbeleid, hetgeen weer bijdraagt aan een lerende cultuur binnen de schoolorganisatie. Een lerende cultuur waarin het beleid periodiek op planmatige en transparante wijze wordt geëvalueerd en bijgesteld (minimaal jaarlijks), is daarom voor alle aspecten een belangrijke randvoorwaarde. Voor het funderend onderwijs worden naast proceseisen ook arbeidsvoorwaardelijke eisen gesteld. Het strategisch personeelsbeleid dient ten minste iedere vier jaar opnieuw te worden vastgesteld. Bij de beschrijving van het strategische karakter op bestuursniveau, dienen de (verschillen in) trends op schoolniveau te worden meegenomen.

Het strategisch personeelsbeleid dient in ieder geval uitwerking geven aan de volgende vijf aspecten:¹⁸

1. Afstemming op externe ontwikkelingen

Het bestuur dient zicht te hebben op belangrijke ontwikkelingen zoals:

- het personeelstekort,
- daling of groei van het aantal leerlingen,
- kansen(on)gelijkheid tussen leerlingen,
- inzet op verhogen arbeidsomvang (meer uren werken) en
- het niveau van de basisvaardigheden van leerlingen

die van invloed kunnen zijn op, en beïnvloed kunnen worden door, strategische keuzes in het personeelsbeleid. Het bestuur moet daarop vooruitlopen, samenwerken met partners in de regio en weloverwogen keuzes maken voor het strategisch personeelsbeleid.

2. Afstemming van personeelsbeleid op onderwijskundige visie, ambitie en doelen

Het bestuur moet de eigen onderwijskundige, financiële en personele visie, ambities en doelen vertalen naar het strategisch personeelsbeleid. Een voorbeeld is hoe de visie op onderwijs wordt vertaald naar professioneel gedrag van personeel en benodigde vakbekwaamheid en welke concrete activiteiten daarvoor worden ingezet (bijvoorbeeld professionalisering). Daarbij hoort ook een koppeling met de meerjarenbegroting en het systematisch volgen of de doelen worden gehaald.

3. Duurzame inzetbaarheid van personeel

Het strategisch personeelsbeleid moet erop zijn gericht dat personeel productief, gemotiveerd en gezond kan blijven werken. Het risico op uitval en verzuimrisico's moet zo klein mogelijk zijn. Voorbeelden zijn het beheersbaar houden van de werkdruk, aandacht voor de sociale veiligheid, het begeleiden van startend personeel en het rekening houden met de leeftijdsfase van personeel.

Om duurzame inzetbaarheid van personeel te bevorderen, is het voeren van adequaat taakbeleid door de werkgever essentieel. In de cao's zijn daarover al afspraken gemaakt, die ook gericht zijn op overleg met het personeel.¹⁹ Jaarlijks stelt de werkgever het taakbeleid vast, in nauw overleg met het personeel, onder meer over het beheersbaar houden van de werkdruk, een evenwichtige verdeling van de taken, en het inruimen van voldoende tijd voor niet-lesgevende taken.

¹⁸ Monitor strategisch personeelsbeleid vo (Universiteit Utrecht, 2021)

¹⁹ Artikel 2.2 cao po, artikel 8.1 cao vo en artikel 3.4 cao mbo

Voor het beheersbaar houden van de werkdruk is het van belang dat werknemers hun taken kunnen uitvoeren binnen de omvang van hun arbeidsovereenkomst. Met andere woorden, dat het maken van overuren door werknemers beperkt blijft tot incidenten en niet structureel voorkomt. Indien werknemers structureel moeten overwerken om hun taken te kunnen uitvoeren, moeten werkgever en werknemer daarover met elkaar in gesprek. Indien binnen de omvang van de arbeidsovereenkomst geen oplossing kan worden gevonden, bijvoorbeeld door taakverlichting, kan de werknemer verzoeken om de omvang van de arbeidsovereenkomst uit te breiden en passend te maken op het aantal uren dat daadwerkelijk door de werknemer wordt gewerkt. Artikel 7:610b van het Burgerlijk Wetboek (BW) geeft hiervoor een rechtsvermoeden, waar de werknemer zich op kan beroepen. Als de werknemer gedurende drie maanden heeft gewerkt, wordt de arbeidsovereenkomst vermoed een omvang te hebben gelijk aan de omvang van de gemiddelde bedongen arbeid in de drie voorafgaande maanden.²⁰

4. Professionele ontwikkeling

Er moet beleid zijn voor professionalisering en ontwikkelperspectieven van al het personeel, indien van toepassing passend bij het professioneel statuut. Personeel moet kunnen doorgroeien naar andere, aanvullende of hogere rollen en functies. Hierbij dient invulling gegeven te worden aan zowel individuele als collectieve professionaliserings- en ontwikkelwensen. Ook dient beschreven te worden hoe de expertise van verschillende groepen benut wordt, zoals academisch opgeleide leraren of zij-instromers.

5. Planmatige uitvoering in de praktijk door leidinggevenden

Het strategisch personeelsbeleid moet niet alleen goed zijn afgestemd en helder opgeschreven, maar ook in de praktijk worden uitgevoerd, ten minste eenmaal per jaar gemonitord, geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. Voor een goede uitvoering is het van belang dat het bestuur de schoolleiders of andere leidinggevenden daarbij ondersteunt. Schoolleiders hebben een belangrijke rol, omdat zij in staat zijn de dialoog over alle aspecten van het strategisch personeelsbeleid met het overige personeel op gang te houden en informatie hierover weer terug te koppelen aan het bestuur. Deze planmatige werkwijze draagt bij aan de gewenste lerende cultuur op school en in de gehele organisatie. Met lerende cultuur in een schoolorganisatie wordt bedoeld dat die organisatie het vermogen heeft stelselmatig te veranderen en zich continue aan te passen aan nieuwe omgevingen en omstandigheden, doordat iedereen binnen de organisatie, individueel en samen, leert om hun visie te realiseren.²¹ Door deze proceseis vast te leggen, wordt tevens invulling gegeven aan de motie van het CDA over lerende cultuur.²²

Aanvullend worden in de sectorwetten voor het funderend onderwijs enkele arbeidsrechtelijke maatregelen opgenomen. Dit mede naar aanleiding van het commissiedebat Leraren en lerarenopleidingen in de Tweede Kamer van 15 december 2022. Met deze maatregelen wordt beoogd het onderwijs een aantrekkelijke werkplek te laten zijn, door werkenden in het onderwijs zo veel mogelijk zekerheid te geven. Hierdoor wordt het personeelstekorten tegengegaan en wordt voorkomen dat de kwaliteit en stabiliteit van het onderwijs nog meer onder druk komt te staan. Het op peil houden en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs kan het beste in duurzame arbeidsrelaties tussen de schoolbestuur en het personeel. Werknemers die zo veel mogelijk zekerheid hebben in de vorm van een vast dienstverband, zorgen bovendien voor continuïteit voor de leerlingen. Zij kunnen een relatie opbouwen met de leerlingen en daarmee bijdragen aan goed onderwijs. Flexibilisering van de onderwijsarbeidsmarkt zorgt voor meer onrust. Daarnaast is in het onderwijs vaak sprake van structureel werk, dat in vaste dienstverbanden zou moeten worden uitgevoerd. Voor het middelbaar

²⁰ Artikel 7:610b BW: *Indien een arbeidsovereenkomst ten minste drie maanden heeft geduurd, wordt de bedongen arbeid in enige maand vermoed een omvang te hebben gelijk aan de gemiddelde omvang van de arbeid per maand in de drie voorafgaande maanden.*

²¹ Kools, M (2020) Schools as learning organisations. The concept, its measurement and HR outcomes.

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

beroepsonderwijs worden geen arbeidsvoorwaardelijke voorwaarden opgenomen. Hiervoor zijn verschillende redenen. Ten eerste kent het mbo een permanente samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Permanente of tijdelijke mobiliteit tussen beide sectoren van medewerkers maakt hier deel van uit. Ongeveer de helft van de docenten heeft eerder in het bedrijfsleven gewerkt. Hierbij zijn er regionale en branchegerichte verschillen. Dit heeft zowel invloed op de omvang als de duur van aanstellingen. Verder is de inrichting en de wijze van verantwoording voor het middelbaar beroepsonderwijs in veel gevallen vergelijkbaar met het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Hierbij hebben de instellingen veel ruimte om in te spelen op de specifieke context van de instelling en opleidingen die zij aanbieden. Deze ruimte is de instellingen ook geboden bij het maken van kwaliteitsplannen en plannen over carrièreperspectief van medewerkers. Dit in het kader van de Werkagenda mbo 2023-2027, Samen werken aan talent.²³ Nu een andere werkwijze kiezen zou leiden tot tegenstrijdig beleid. Voor Caribisch Nederland (CN) worden evenmin arbeidsvoorwaardelijke voorwaarden opgenomen. De arbeidsmarkt kent daar een andere dynamiek dan Europees Nederland. CN heeft overigens een eigen Wet collectieve arbeidsovereenkomst BES en een eigen Burgerlijk Wetboek BES (BW BES).

De volgende aanvullende maatregelen zijn voor het funderend onderwijs in de wetswijziging opgenomen:

1. Vast contract als uitgangspunt

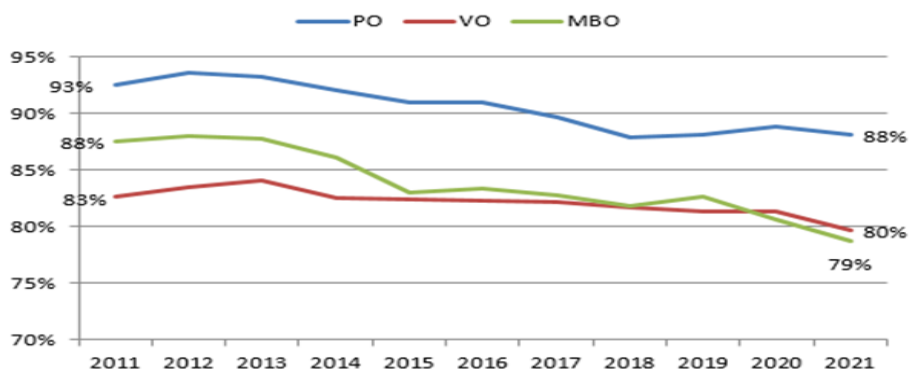
- A. Dit wetsvoorstel regelt dat het bevoegd gezag personeel in het po en vo ervoor zorgt draagt dat een tijdelijke arbeidsovereenkomst van maximaal twaalf maanden wordt gegeven. Na een tijdelijke arbeidsovereenkomst van maximaal twaalf maanden, geldt een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd (vast contract). Deze maatregel geeft de zekerheid aan het personeel dat zij sneller in aanmerking komen voor een vast contract, maar houdt ook voldoende flexibiliteit voor de werkgever om te bepalen of een nieuwe medewerker past binnen de organisatie. In de cao po en vo (2022-2023) staat ook dat onderwijspersoneel een tijdelijke arbeidsovereenkomst van ten hoogste 12 maanden kan krijgen. In verschillende andere cao's staat ook opgenomen dat een tijdelijke arbeidsovereenkomst maximaal 12 maanden kan zijn (o.a. cao Rijk en cao gezondheidscentra). Een proeftijd van maximaal één maand kan onderdeel blijven van de arbeidsovereenkomst. Deze maatregel beoogt bij te dragen aan het terugdringen van flexibele arbeidscontracten en geeft invulling aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie Kwint.²⁴ Een uitzondering geldt voor leraren die nog in opleiding zijn voor hun onderwijsbevoegdheid (waaronder zij-instromers). Zij kunnen langer, namelijk voor de duur van hun opleiding, in een tijdelijke arbeidsovereenkomst worden benoemd.
- B. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat ten minste 80% van zijn werknemers diens benoemd personeel een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd heeft. Dit beperkt de inzet van tijdelijke contracten en van externe inhuur. Het geeft personeel zekerheid op werk en inkomen en laat tegelijkertijd voldoende flexibiliteit voor de werkgever. Deze nieuwe bepaling draagt bij aan de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. Gekozen is voor een percentage van 80%, aangezien het landelijk gemiddelde voor het funderend onderwijs boven de 80% zit voor leraren (po: 88%, vo: 80%). Voor onderwijsondersteunend personeel ligt het percentage voor het po echter onder de 80%-grens (po: 72%, vo: 80%). Deze maatregel beoogt een impuls te geven aan scholen die nu nog onder het gemiddelde zitten, om eerder over te gaan tot het bieden van vaste contracten.

Het aandeel vaste contracten voor leraren laat een daling zien²⁵:

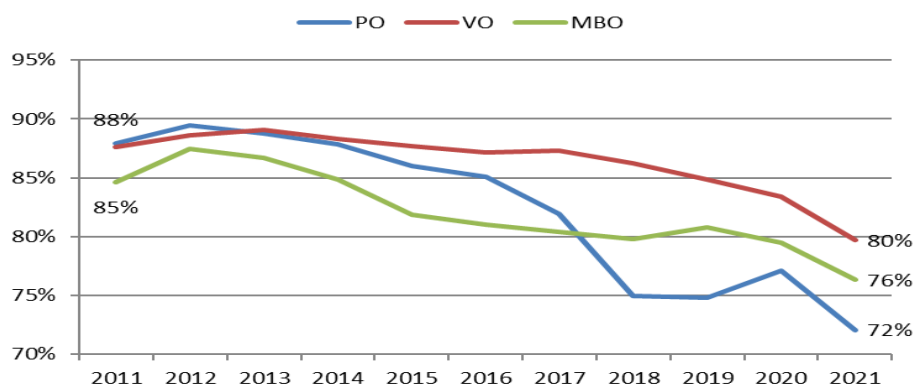
²³ [Samen Werken aan Talent | Convenant | Rijksoverheid.nl](#)

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VIII, nr. 8

²⁵ Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022: [pdf \(overheid.nl\)](#)



Het aandeel vaste contracten van ondersteuners daalt harder²⁶:



2. Minimum arbeidsduur, tegengaan van kleine deeltijdcontracten

Het bevoegd gezag is verplicht om elke nieuw aan te nemen werknemer een arbeidsovereenkomst met een arbeidsduur van tenminste 0,8 fte aan te bieden. Dit geldt niet indien het bevoegd gezag kan motiveren dat zwaarwegende (onderwijs)belangen in het geding komen bij het aanbod van 0,8 fte. Een voorbeeld is een vacature voor een leraar Grieks op een scholengemeenschap, waar de school onvoldoende klassen heeft om een grote arbeidsomvang aan te bieden. Hetzelfde zal gelden voor de beroepsgerichte vakken in het vo, waarbij een leraar ook deels in de praktijk werkt. Indien de (aanstaande) werknemer zelf een arbeidsduur van minder dan 0,8 fte wenst, dan kan dat ook overeengekomen worden, maar alleen op schriftelijk verzoek van de werknemer. Dit kan bijvoorbeeld relevant zijn voor werknemers die ook een baan hebben buiten het onderwijs (hybride docenten). Deze maatregel draagt bij aan het terugdringen van kleine deeltijdbanen in het onderwijs. Personeel dat al een contract heeft, kan op grond van artikel 2 van de Wet flexibel werken verzoeken om een vermeerdering van de arbeidsduur.

3. Beperking externe inhuur

Het bevoegd gezag in het po en vo mag per kalenderjaar maximaal 5% van de ontvangen lumpsum middelen gebruiken voor de inzet van personeel dat is tewerkgesteld zonder benoeming. Hieronder valt de inzet van bijvoorbeeld uitzendkrachten en payrollers. De inleen van personeel uit regionale invalpools die geen winstoogmerk hebben, valt hier buiten. Dit percentage is gekozen, omdat het percentage in het po van 4,1% naar 3,6% in 2020 terugliep en een stijging laat zien naar 3,8% in 2021. Het vo laat ook een daling zien van 3,9% naar 3,8% in 2020 en een stijging terug naar 3,9% in 2021.²⁷ Over het algemeen zijn de cijfers dus lager dan de voorgestelde maatregel voor het po en vo, maar indien hier van afgeweken wordt is het mogelijk voor de inspectie om erop toe te zien. Door voor een

²⁶ Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022: [pdf \(overheid.nl\)](https://overheid.nl)

²⁷ Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022: [pdf \(overheid.nl\)](https://overheid.nl)

percentage van 5% te kiezen wordt een groei in externe inhuur afgeremd, maar wordt voorkomen dat kleine schoolbesturen niet aan deze eisen kunnen voldoen.

Indien een bevoegd gezag de arbeidsrechtelijke maatregelen niet nakomt, is het in eerste instantie aan de werknemer om hierover in gesprek te gaan. Daarnaast is hierbij een rol weggelegd voor het intern toezicht en de medezeggenschap om het bevoegd gezag hierop aan te spreken. Een werknemer kan bovendien contact opnemen met de vakbonden.

Op dit moment gelden er ook cao afspraken m.b.t. een vast contract na 12 maanden in het po en vo. Daarom is het voor dit specifiek onderdeel ook mogelijk om de cao geschillencommissie in te schakelen. Daarnaast is het voor onderwijspersoneel via civiele rechtspraak mogelijk om aanspraak te maken op de cao afspraken.

2.4 Medezeggenschap

Het strategische personeelsbeleid als geheel moet ook ter instemming worden voorgelegd aan de personeelsgeleding van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad in het po en vo (hierna: GMR resp. MR). In het mbo krijgt de ondernemingsraad (OR) instemmingsrecht op het strategisch personeelsbeleid. Zowel (G)MR als OR hebben op de uitwerkingen van strategisch personeelsbeleid reeds allerlei instemmingsrechten op grond van artikel 12 Wet medezeggenschap op scholen respectievelijk artikel 27 Wet op de ondernemingsraden (hierna: WOR). De ondernemingsraad heeft onder andere instemmingsrechten op schoolreglementen op het gebied van het aanstellings-, ontslag- of bevorderingsbeleid, personeelsopleidingen en personeelsbeoordeling (artikel 27, eerste lid, onderdelen e, f en g, van de WOR). Dit zijn allemaal instrumenten voor de uitwerking van het strategisch personeelsbeleid. Om te voorkomen dat er onduidelijkheid en daarmee mogelijk onenigheid ontstaat of bepaalde elementen van het strategisch personeelsbeleid als geheel nu wel of niet onderhevig zijn aan medezeggenschapsrechten, is ervoor gekozen in dit wetsvoorstel om ook het gehele plan instemmingsplichtig te maken. Dit versterkt ook de planmatige aanpak en uitvoering van het beleid in de praktijk.

2.5 Gedelegeerde regelgeving

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag om nadere eisen aan strategisch personeelsbeleid te kunnen stellen bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb). Daardoor kan sneller worden ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen en de uitvoering in de praktijk.²⁸ Of het nodig is om nadere eisen te stellen, hangt in sterke mate af van de uitvoering van deze wet, de inhoud van cao's en maatschappelijke ontwikkelingen die het onderwijs raken. Het kan daarbij om onder andere de volgende onderwerpen gaan:

- beleid voor (individuele) loopbaanpaden (hierbij kan gedacht worden aan een verplichting van beleid over hoe en in welke verschillende structurele functies of rollen personeel door kan groeien);
- aanvullende eisen voor inwerken, begeleiden en doorlopende professionele ontwikkeling van al het personeel, aansluitend bij het bekwaamheidsdossier;
- meten en onderzoeken van baantevredenheid van het personeel (bijvoorbeeld als jaarlijkse verplichting);
- strategische personeelsplanning, waarmee de verwachte in- door- en uitstroom in kaart wordt gebracht;
- beleid voor een gesprekscyclus, waar bijvoorbeeld jaarlijkse functioneringsgesprekken en exit gesprekken onderdeel van kunnen zijn.

Voorbeeld: Strategisch personeelsbeleid maken en uitvoeren in po en vo
Het wetsvoorstel maakt strategisch personeelsbeleid onderdeel van de vierjarige

²⁸ Conform Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

beleidscyclus van het bevoegd gezag. Het strategische personeelsbeleid omvat in elk geval de vijf verplichte aspecten (zie paragraaf 2.3). Per aspect formuleert het bevoegd gezag met de (G)MR en schoolleiders ambities en kiest het bijbehorende acties en middelen. De acties gaan bijvoorbeeld over de werving en selectie, professionaliseringsactiviteiten, begeleiding van nieuwe collega's, welzijn en loopbaanmogelijkheden.

Schoolleiders vertalen dat vervolgens naar hun schoolcontext, via het schoolplan welke ook reeds ingaat op het personeelsbeleid. Daarbij kijken zij bijvoorbeeld welke expertise op school nodig is om de onderwijskundige doelen te halen en wat dat betekent voor het personeel: welke professionele ontwikkeling is er nodig en wat is het ontwikkelperspectief van personeel. Het bestuur draagt er zorg voor dat de schoolleiding ook in staat wordt gesteld om hier goede uitvoering aan te geven. De MR van de school heeft instemmingsrecht op het schoolplan.

In de vier jaar dat deze documenten van kracht zijn, wordt het beleid uitgevoerd. Op vaste momenten wordt tussentijds en aan het einde van de looptijd door het bestuur gekeken of de doelen worden gehaald en of er bij moet worden gestuurd.

2.6 Verantwoording

Aan de systematiek van de lumpsumbekostiging is inherent dat ieder bevoegd gezag van een onderwijsinstelling ervoor verantwoordelijk is om zelf voldoende bekostigingsmiddelen vrij te maken voor de uitvoering van de wettelijke eisen en dit te koppelen aan de meerjarenbegroting. Tussentijdse bijstellingen worden zichtbaar in de jaarbegroting. Dit geldt dus ook voor de uitvoering van wettelijke verplichting om strategisch personeelsbeleid vast te stellen en uit te voeren. Het bevoegd gezag legt verantwoording af over de doelen en de resultaten van het beleid in de jaarstukken. Het strategisch personeelsbeleid dient door het bevoegd gezag publiek toegankelijk te maken in het bestuursverslag en jaarrekening.

Dit zijn geldende wettelijke eisen, deels voortvloeiend uit rechtspersonenrecht van boek 2 van het BW en deels uit de onderwijswetten zoals onder andere blijkt uit artikel 165 van de WPO en de artikelen 2.5.3, vijfde lid, en 2.5.4, eerste lid, van de WEB. Aangezien de begroting en de verantwoording over het gevoerde beleid in bestuursverslag en jaarrekening meestal niet op concrete uitgaven behoeven te zien, is het ook aan de MR en OR om zo nodig dieper hierop in te gaan door vragen te stellen, alvorens instemming te verlenen. In een advies van Rinnooy Kan wordt gepleit voor verantwoording door het bestuur als het gaat om professionele ontwikkeling en strategisch personeelsbeleid.²⁹ Zo nodig kan de minister van OCW per jaar besluiten of er aanvullend monitoringsonderzoek nodig is om een preciezer beeld van de nieuwe wettelijke eis in de praktijk te verkrijgen.

3. Verhouding tot hoger recht en nationale wetgeving

In deze paragraaf wordt ingegaan hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de geldende wet- en regelgeving en de onderwijscasus's.

3.1 Artikel 23 Grondwet

Allereerst raakt het wetsvoorstel aan artikel 23 van de Grondwet inzake de vrijheid van onderwijs. Het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling is binnen de kaders van wet- en regelgeving vrij het onderwijs en de interne organisatie naar eigen inzicht in te richten. Het voeren van strategisch personeelsbeleid maakt onderdeel uit van die

²⁹ Verkenning Leraren, 2018.

vrijheid. Gezien het belang van strategisch personeelsbeleid voor de kwaliteit van onderwijs worden wel minimumeisen gesteld in dit wetsvoorstel, zodat een bevoegd gezag de ruimte behoudt om zelf de invulling van deze aspecten en het strategisch personeelsbeleid te bepalen. Hiermee wordt recht gedaan aan het belang van artikel 23 Grondwet. Wat betreft de arbeidsrechtelijke bepalingen speelt het zesde lid van artikel 23 van de Grondwet een rol, waarin is voorgeschreven dat bij een regeling de vrijheid inzake de aanstelling van onderwijzers moet worden geëerbiedigd.

3.2 Europees recht

PM.

3.3 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 bevoegd gezag in het schoolplan personeelsbeleid moet vaststellen. Voor het mbo is de borging van het personeelsbeleid in artikel 1.3.6a van de WEB opgenomen. Met deze wetswijziging wordt – naast het reguliere personeelsbeleid – ook voorgeschreven dat het bevoegd gezag personeelsbeleid dat strategisch van aard is moet vaststellen en uitvoeren.

Verder is als gevolg van de Wet Beroep Leraar in de wetten voor funderend onderwijs bepaald dat er een professioneel statuut moet zijn. Het is daarbij aan het bevoegd gezag en personeel 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 bevoegd gezag 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. Bekwaamheidseisen worden gesteld aan leraren en docenten, alsmede in het mbo aan zogenoemde instructeurswerkzaamheden uit hoofde van artikel 4.2.3, tweede lid, van de WEB.

3.4 Onderwijscao's

Naast wetgeving zijn veel collectieve afspraken over secundaire arbeidsvoorwaarden die raken aan strategisch personeelsbeleid vastgelegd in de collectieve arbeidsovereenkomsten voor de diverse onderwijssectoren (hierna: onderwijscao's). Dit wetsvoorstel stelt nieuwe wettelijke kaders vast voor personeelsbeleid waarbij met dit wetsvoorstel de slag wordt gemaakt naar strategisch personeelsbeleid. De cao's en het wetsvoorstel sluiten daarmee op elkaar aan. Zo is er bijvoorbeeld in de cao's opgenomen hoeveel tijd een leraar per jaar heeft voor professionalisering. Dit wetsvoorstel vraagt daarbij aan het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen om die professionalisering ook te laten aansluiten bij de interne schooldoelen, daarbij uiteraard rekening houdend met individuele ontwikkelbehoeften op een school en bij een leraar.

4. Gevolgen

Voor een bevoegd gezag van een onderwijsinstelling waar nu al goed strategisch personeelsbeleid wordt gevoerd, heeft dit wetsvoorstel weinig gevolgen. Voor een bevoegd gezag dat nog geen of slechts op onderdelen strategisch personeelsbeleid heeft, geldt dat tijd en geld zal moeten worden geïnvesteerd in het ontwikkelen van een strategisch personeelsbeleid, een planning en afstemming met het personeel. Het regelmatig volgen en evalueren van het beleid en bijstellen van de plannen kost ook tijd.

Voor de personeelsgeleding van de (G)MR in het po en vo en in mindere mate voor de OR in het mbo betekent het wetsvoorstel concreet een uitbreiding van hetgeen waarop zij inspraak hebben. Het is vervolgens aan de het bevoegd gezag en de scholen of instellingen om met hun MR of OR te bespreken wat zij nodig hebben in de vorm van kennis en tijd om hun medezeggenschapsrechten kwalitatief goed te kunnen realiseren.

Uiteindelijk draagt strategisch personeelsbeleid bij aan minder lasten. Het bevoegd gezag wordt minder snel overvallen door zaken die invloed hebben op het personeel en die moeten worden bijgestuurd.

5. Uitvoering

PM uitvoeringstoets wordt na internetconsultatie ingevuld.

6. Toezicht en handhaving

Dit wetsvoorstel beoogt te regelen dat er voortaan niet alleen personeelsbeleid moet worden vastgesteld, maar dat er ook strategisch personeelsbeleid moet zijn, waarbij maatregelen voor de komende vier jaren worden vastgesteld. Het strategisch personeelsbeleid dient bovendien ten minste eenmaal per jaar te worden gemonitord, geëvalueerd en indien nodig bijgesteld tussentijds of na verloop van die vier jaar.

De naleving van deze verplichting zal in eerste instantie intern worden gecontroleerd door de (G)MR en vervolgens door de interne toezichthouder. Dit wetsvoorstel regelt dat de medezeggenschap en de interne toezichthouder de naleving ervan kunnen controleren en daarover het gesprek kunnen aangaan met het bevoegd gezag. Daarvoor biedt niet alleen dit wetsvoorstel aanknopingspunten, maar ook de WMS (voor het funderend onderwijs) en de WOR (voor de instellingen voor beroepsonderwijs en opleidingen educatie) vanwege de diverse elementen van strategisch personeelsbeleid waarop instemmingsrechten van toepassing zijn.

Naast dit wetsvoorstel geldt artikel 6a van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT). Dit artikel bepaalt dat de inspectie fungeert als aanspreekpunt voor – kort gezegd – personen die van oordeel zijn dat de instelling tekortschiet in de naleving van wettelijke voorschriften ten gevolge van het gevoerde personeelsbeleid. De inspectie beoordeelt of uit hetgeen haar op grond van het eerste lid ter kennis is gebracht een redelijk vermoeden voortvloeit dat de instelling tekortschiet in de naleving van wettelijke voorschriften. De inspectie is aanspreekpunt voor werknemers van een bevoegd gezag die zich willen uitspreken over tekortschieten van onderwijskwaliteit ten gevolge van het gevoerde personeelsbeleid. Het kan zo zijn dat de inspectie een onderzoek naar strategisch personeelsbeleid start naar aanleiding van een melding van een werknemer. Als gevolg van dit signaal gaat de inspectie dan met de inhoudelijke eisen uit deze wet in de hand onderzoek doen om te beoordelen of de wet wordt nageleefd. Mocht er geen of ontoereikend strategisch personeelsbeleid zijn of anderszins sprake zijn van niet-naleving van wettelijke voorschriften, dan kan de inspectie overgaan tot een handhavingstraject. Zo bepaalt bijvoorbeeld artikel 155 van de WPO – kort gezegd – dat indien het bevoegd gezag van een school dan wel het samenwerkingsverband handelt in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, de minister kan bepalen dat de bekostiging, voorschotten daaronder begrepen, geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden dan wel opgeschort. De bekostiging wordt weer toegekend als blijkt dat de reden voor de inhouding of opschorting is vervallen. De inspectie zal veelal eerst een herstelopdracht geven.

7. Financiële gevolgen

Hoe groot de administratieve lasten zijn verschilt tussen de sectoren en tussen de bevoegde gezagen. Deze verschillen kunnen groot zijn. Zo heeft het ene bevoegde gezag een HR-functionaris (of meerdere) in dienst of huurt deze in. Een dergelijke functionaris speelt dan een grote rol in het opstellen van het beleid, terwijl een ander

bevoegd gezag voornamelijk zelf die rol neemt. Daarom staat hieronder een schatting van de kosten per sector, voor het opstellen, uitvoeren, monitoren en verantwoorden van strategisch personeelsbeleid. In onderstaand cijfermatig overzicht is uitgegaan van een situatie dat er nog geen – strategisch – personeelsbeleid is. Dat is niet in overeenstemming met de werkelijkheid nu.

De lasten voor het opstellen van het strategisch personeelsbeleid, uitvoeren, monitoren en verantwoorden worden per sector geschat op:

- Incidenteel in het po 120 uur (0,06) fte voor het bestuur per jaar (uitgaande van 6606 scholen en 916 besturen) om het strategisch personeelsbeleid op te zetten en structureel 0,03 fte voor onderhoud. Totale kosten voor 0,06 fte per jaar (incl. overhead) komt neer op € 6.558 per jaar³⁰. De lasten voor de schoolleiding worden geraamd op 20 uur, wat neerkomt op €1000 per jaar. Voor de (G)MR worden de lasten geraamd op 20 uur per jaar, wat neerkomt op € 1.000 per jaar. Totaal zijn de incidentele kosten in het po ongeveer € 13,5 miljoen en structureel € 10,5 miljoen.
- Incidenteel in het vo op 0,2 fte voor het bestuur per jaar (uitgaande van 1450 vestigingen en 328 besturen) voor het opzetten van het beleid en 0,1 fte voor onderhoud. Totale kosten voor 0,2 fte per jaar (incl. overhead) komt neer op € 21.860 per jaar. De lasten voor de schoolleiding worden geraamd op 80 uur, wat neerkomt op €4000 per jaar. Voor de (G)MR worden de lasten geraamd op 20 uur per jaar, wat neerkomt op €1.000 per jaar. Totaal zijn de incidentele kosten in het vo ongeveer € 13,3 miljoen en structureel € 9,7 miljoen.
- Incidenteel in het mbo 1 fte voor het bestuur per jaar (uitgaande van 59 instellingen/ besturen) voor het opzetten van het beleid en 0,5 fte structureel voor onderhoud. Totale kosten voor 1 fte per jaar (incl. overhead) komt neer op €109.300 per jaar. De lasten voor de schoolleiding worden geraamd op 320 uur, wat neerkomt op €16.000 per jaar. Voor de OR worden de lasten geraamd op 80 uur per jaar, wat neerkomt op €4.000 per jaar. Totaal zijn de incidentele kosten in het mbo ongeveer € 7,6 miljoen en structureel € 4,4 miljoen.

Voor dit wetsvoorstel zijn middelen vrijgemaakt voor extra toezicht- en handhavingcapaciteit bij de Inspectie van het Onderwijs. Dit gaat om structureel € 1 miljoen per jaar. Verder is er een budget van € 300.000 per jaar voor de verbetering van strategisch personeelsbeleid in po, vo en mbo. Hoe besturen het beste voorbereid kunnen worden op deze wetswijziging en hoe deze middelen worden ingezet, wordt in overleg met de sociale partners besloten.

8. Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de scholen in Caribisch Nederland wat betreft het deel dat ziet op het strategisch personeelsbeleid. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is als uitgangspunt aangehouden dat bepalingen inzake het strategisch personeelsbeleid die zowel gelden in Europees Nederland als Caribisch Nederland synchroon worden gewijzigd. De voorgestelde bepalingen voor de BES-onderwijswetten, waaronder de Wvo 2020, zijn daarop toegesneden. Waar nodig zal daar in de artikelsgewijze toelichting op worden ingegaan. De arbeidsrechtelijke bepalingen die gelden voor het funderend onderwijs in het Europees deel van Nederland gaan niet gelden voor Caribisch Nederland.

9. Advies en consultatie

³⁰ Uitgangspunt van gemiddelde totale kosten cao Rijk: [Handleiding Overheidstarieven 2021 \(kennisopenbaarbestuur.nl\)](#)

Reactie n.a.v. input tijdens de internetconsultatie.

10. Inwerkingtreding

Indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe wet bij koninklijk besluit worden bepaald. Beoogd wordt de wet in werking te laten treden op 1 augustus 2024. Om de regeldruk voor scholen te beperken heeft bestaand strategische personeelsbeleid niet onmiddellijk bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te worden aangepast. Er wordt dan een jaar gegeven om het strategisch personeelsbeleid zo nodig aan te passen aan de nieuwe wettelijke eisen. Het is immers ook de nadrukkelijke bedoeling van dit wetsvoorstel dat binnen de onderwijsorganisatie het gesprek wordt aangegaan over strategisch personeelsbeleid. Hiertoe wordt dan ook de gelegenheid geboden.

B. Artikelsgewijs

Artikel I Wijziging Wet op het primair onderwijs (WPO)

Dit wetsvoorstel voorziet in de wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) in de verplichting voor het bevoegd gezag tot het voeren van een strategisch personeelsbeleid. Hiertoe wordt een nieuw artikel geïntroduceerd: artikel 13b van de WPO. Het geldende artikel 12 van de WPO wordt zodanig gewijzigd dat op schoolniveau rekening moet worden gehouden met het strategisch personeelsbeleid.

Onderdeel A (artikel 12)

Dit onderdeel voorziet in wijziging van artikel 12, derde lid, van de WPO, dat ziet op het zogenoemde reguliere personeelsbeleid in het schoolplan. De geldende tekst van dit artikel bepaalt wat de beschrijving van het personeelsbeleid in elk geval moet omvatten. Het gaat dan om a) het voldoen aan de eisen van bevoegdheid en de wijze waarop de bekwaamheid wordt onderhouden, b) cijfers over de mate van evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende posities, c) de maatregelen met betrekking tot het personeel die bijdragen aan de ontwikkeling en de uitvoering van het onderwijskundig beleid, en d) het pedagogisch-didactisch handelen van het onderwijspersoneel. Dit vindt plaats op schoolniveau. In aanvulling hierop schrijft het wetsvoorstel voor dat de beschrijving van het personeelsbeleid tevens de relatie met het strategisch personeelsbeleid omvat. Op deze manier wordt bereikt dat personeelsbeleid in samenhang wordt gezien met het strategisch personeelsbeleid. Die samenhang kan bestaan uit een verwijzing naar het op bestuursniveau vastgestelde strategische personeelsbeleid, maar ook uit een concrete uitwerking van dat beleid voor de desbetreffende school.

Onderdeel B (artikel 13b)

Eerste lid

Deze bepaling verplicht het bevoegd gezag tot het voeren van een strategisch personeelsbeleid en tot het ten minste eenmaal in de vier jaar opnieuw vaststellen ervan. In paragraaf 2 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet dat hiermee het periodieke en planmatige karakter van het strategisch personeelsbeleid wordt gewaarborgd. Overwogen is om het strategisch personeelsbeleid als verplicht onderdeel van het schoolplan voor te schrijven. Hiervoor is niet gekozen omdat het in het schoolplan opgenomen onderwijskundig beleid, personeelsbeleid en stelsel van kwaliteitszorg op schoolniveau worden vastgesteld. Voor het strategisch personeelsbeleid geldt dat de strategische aard ervan noodzaakt tot vaststelling op bestuursniveau. De keuze voor bestuursniveau sluit aan bij de bestaande praktijk, waar (onderdelen van) strategisch personeelsbeleid veelal op het niveau van het bevoegd gezag worden vastgesteld. Daarbij geldt dat dit beleid moet worden afgestemd op de externe en onderwijskundige ontwikkelingen die het schoolniveau overstijgen. Ten slotte is het personeel waarover het gaat in dienst van het bevoegd gezag, hetgeen ook een reden is om strategisch personeelsbeleid op bestuursniveau voor te schrijven. Het strategisch personeelsbeleid ziet vanzelfsprekend op de bij het bevoegd gezag behorende scholen: de uitvoering en uitwerking van het strategisch personeelsbeleid kan vanzelfsprekend plaatsvinden op schoolniveau en mogelijk (deels) in het schoolplan.

Tweede lid

Het tweede lid van artikel 13b schrijft voor welke onderwerpen het strategisch personeelsbeleid in elk geval omvat. Hiermee wordt aangesloten bij de formulering van de geldende artikelen 12 en 13 van de WPO. Een strategisch personeelsbeleid omvat in elk geval de volgende onderwerpen: a. de afstemming met de externe ontwikkelingen die het bevoegd gezag raken, b. de afstemming met de onderwijskundige visie, ambitie en doelen van het bevoegd gezag, c. de duurzame inzetbaarheid van het personeel en d. de professionele ontwikkeling van het personeel. Welke beleidsdoelstellingen en concrete maatregelen in het kader van strategisch personeelsbeleid precies nodig zijn, wordt aan

het bevoegd gezag overgelaten. De inhoud daarvan is immers mede afhankelijk van de situatie waarin het bevoegd gezag, de school in de regio en het personeelsbestand verkeert. De concrete invulling is maatwerk en zal dus per bevoegd gezag of school verschillend zijn. De minimaal wettelijk voorgeschreven aspecten worden hier achtereenvolgens behandeld.

Ad a. Externe ontwikkelingen

Strategisch personeelsbeleid helpt een bevoegd gezag om tijdig te kunnen inspelen op ontwikkelingen die al gaande zijn of in de nabije toekomst te verwachten zijn binnen een school, de regio en in het onderwijs. Gedacht kan worden aan ontwikkelingen in de onderwijssector, zoals een curriculumherziening, het lerarentekort en de hoge werkdruk van leraren. De gevolgen van deze ontwikkelingen kunnen groot zijn voor de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van het personeel en daarmee voor de kwaliteit van het onderwijs. Door deze externe ontwikkelingen bij het strategisch personeelsbeleid te betrekken, zal het bevoegd gezag voorbereid zijn, in staat zijn tijdig te kunnen inspelen op deze ontwikkelingen en beter in staat zijn de gevolgen voor het personeel daarvan op te vangen. Strategisch personeelsbeleid is daarmee een hulpmiddel voor het bevoegd gezag om adequaat personeelsbeleid voor de scholen te kunnen voeren. En zo de kwaliteit van het onderwijs op peil te kunnen houden en waar mogelijk te verbeteren

Ad b. Onderwijskundige visie, doelen, ambities

Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat het strategisch personeelsbeleid is afgestemd met de onderwijskundige visie, ambities en doelen. Dit betekent niet dat besturen een omschrijving van de doelen, visie en ambities in het strategisch personeelsbeleid moeten opnemen. Deze zijn al verwoord in het schoolplan, in de beschrijving van het onderwijskundig beleid. Het vereiste houdt in dat het bevoegd gezag in het strategisch personeelsbeleid afstemt wat nodig is voor de professionele ontwikkeling en de duurzame inzetbaarheid van het personeel om de onderwijskundige doelen, visie en ambities te realiseren. Het strategisch personeelsbeleid draagt daarmee bij aan het behalen van de onderwijsdoelstellingen.

Ad c. en d. Professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid

Het strategisch personeelsbeleid dient in ieder geval gericht te zijn op de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van het personeel. Als gevolg van de omschrijving van het begrip "personeel" in artikel 1 van de WPO betreft het hier niet alleen het onderwijzend personeel maar ook ander personeel, als de directeur en de conciërge. Welke concrete maatregelen in het kader van het strategisch personeelsbeleid nodig zijn, wordt aan het bevoegd gezag overgelaten. De inhoud is afhankelijk van de situatie waarin het bevoegd gezag en de daarbij behorende scholen verkeren. Het wetsvoorstel schrijft niet voor welke maatregelen noodzakelijk zijn, dat wordt bepaald door het bevoegd gezag in samenspraak met het personeel, de personeelsgeleding van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad (hierna: (G)MR) en de interne toezichthouder.

Derde lid

Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat het strategische personeelsbeleid wordt uitgevoerd en tenminste eenmaal per jaar wordt gemonitord, geëvalueerd en indien nodig gewijzigd. De verplichting om zorg te dragen voor de uitvoering van het strategisch personeelsbeleid kan inhouden dat op schoolniveau invulling wordt gegeven aan dit beleid of een concretisering plaatsvindt. Zo kunnen er relatief veel jonge of oudere leraren op een bepaalde school zijn, er kan sprake zijn van een hoge werkdruk op een van de bij het bevoegd gezag behorende school en kan op een andere school veel ziekteverzuim zijn of van bijvoorbeeld een forse leerlingendaling. De schoolleider speelt daarbij een belangrijke rol. Dat geldt voor de kwaliteit van de schoolleider, maar ook voor de capaciteit die de schoolleider wordt geboden om het strategisch personeelsbeleid uit te voeren. Ook hier is de (G)MR en de interne toezichthouder

betrokken: zij dienen erop toe te zien dat het strategisch personeelsbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Het bevoegd gezag is ook gehouden om het strategisch personeelsbeleid tenminste eenmaal per jaar te monitoren en te evalueren en indien nodig het beleid te wijzigen. Met deze verplichting wordt, in samenhang met het eerste lid, recht gedaan aan de periodieke en planmatige aard van het strategisch personeelsbeleid.

Vierde lid

Het vierde lid verplicht het bevoegd gezag om – overeenkomstig de geldende artikelen 12 en 13 van de WPO – het strategisch personeelsbeleid dan wel de wijzigingen daarvan zo spoedig mogelijk na de vaststelling beschikbaar te stellen voor de inspectie. Als artikel 13b niet wordt nageleefd en er sprake is van geen strategisch personeelsbeleid of geen aandacht is voor de in artikel 13b, tweede lid, genoemde onderwerpen, kan worden overgegaan tot het opleggen van een sanctie. Artikel 155 van de WPO bepaalt – kort gezegd – dat indien het bevoegd gezag van een school dan wel het samenwerkingsverbanden handelt in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, de minister kan bepalen dat de bekostiging, voorschotten daaronder begrepen, geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden dan wel opgeschort. De bekostiging wordt weer toegekend als blijkt dat de reden voor de inhouding of opschorting is vervallen. De inspectie zal veelal eerst een herstelopdracht geven.

Vijfde lid

Ingevolge het vijfde lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de onderwerpen waarop van het strategisch personeelsbeleid ziet. Gedacht kan worden aan loopbaanmogelijkheden, beleid inzake loopbaanpaden, het inwerken en het begeleiden nieuw personeel en baantevredenheid. In paragraaf 2.4 van het algemeen deel van de toelichting is hier uitgebreid op ingegaan.

Onderdeel C

Dit onderdeel voorziet in een drietal artikelen waarin een aantal arbeidsvoorwaardelijke voorschriften wordt gesteld 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. Het betreft – kort gezegd – de verplichting voor het bevoegd gezag om ervoor zorg te dragen dat een vast contract wordt aangeboden, de verplichting een arbeidsovereenkomst voor zoveel mogelijk uren af te sluiten en de verplichting zo min mogelijk externen in te huren. De twee laatst genoemde verplichtingen betreffen een beperking van Europeesrechtelijke vrijheden, zoals de vrijheid van ondernemerschap. De noodzaak voor deze beperkingen en de proportionaliteit van de maatregelen zijn nader onderbouwd in [paragraaf 3 van] het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 38b

Het uitgangspunt is dat het bevoegd gezag een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aanbiedt aan het personeel. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de aangenomen motie van het Tweede Kamerlid Kwint:³¹ "In tijden van grote lerarentekorten is onacceptabel geacht dat leraren bij goed functioneren geen vast contract krijgen en daarom is de regering verzocht, indien het overleg met de sociale partners niet tot een bindende afspraak leidt, in het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid te regelen dat leraren bij goed functioneren na een jaar altijd een vast contract krijgen.

Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat slechts eenmaal een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd van ten hoogste een jaar wordt aangegaan met een personeelslid. Na een jaar volgt een overeenkomst voor onbepaalde tijd. Op deze manier wordt voorkomen dat veelvuldig tijdelijke contracten worden aangeboden en (beginnende) leraren geen

³¹ Kamerstukken II, 2022-2023, 36200 VIII nr. 82, aangenomen op 29 november 2022.

baanzekerheid hebben en om die reden uiteindelijk het onderwijs de rug toekeren. Deze verplichting geldt niet voor een leraar die nog niet voldoet aan de bekwaam- en bevoegdheidseisen, bedoeld in artikel 3 van de WPO, en bij vervanging vanwege ziekte op degene op wie artikel 7:668a, vijftiende lid, van het BW van toepassing is.

Artikel 38c

Het doel van dit artikel is een minimum omvang van de door het bevoegd gezag aangeboden arbeidsovereenkomsten te reguleren, zodat zo min mogelijk in omvang beperkte arbeidsovereenkomsten worden aangegaan. Die omvang van de arbeidsovereenkomst is minimaal 80% van een volledige arbeidsovereenkomst, tenzij zwaarwegende onderwijsbelangen zich daartegen verzetten. Om welke onderwijsbelangen het gaat, wordt in eerste instantie beoordeeld door het bevoegd gezag. Slechts op (schriftelijk) verzoek van het personeelslid kan worden overeengekomen dat minder uren wordt gewerkt.

Artikel 38d

Dit artikel beoogt de inhuur van externen te beperken door het bevoegd gezag te verplichten niet meer dan 5% van de bekostiging uit te geven aan personeel dat is tewerkgesteld zonder arbeidsovereenkomst. Dit percentage wordt gerelateerd aan de omvang van de bekostiging dat is besteed aan personeel in het voorgaande kalenderjaar.

Artikel II. Wet op de expertisecentra

Artikel II voegt een nieuw artikel toe aan de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC): artikel 29a. Dit artikel is gelijklopend aan de bepaling die wordt toegevoegd aan de WPO. Hier wordt volstaan met een verwijzing naar de onderbouwing die is gegeven bij artikel 13b van de WPO. Dit geldt ook voor de arbeidsvoorwaardelijke maatregelen.

Artikel III. Wet voortgezet onderwijs 2020

De Wet voortgezet onderwijs 2020 (hierna: WVO 2020) vervangt de Wet op het voortgezet onderwijs en is per 1 augustus 2022 in werking getreden.³² In artikel 2.90 van de WVO 2020 is een aan artikel 12 van de WPO gelijklopende technische wijziging doorgevoerd, om te verzekeren dat op schoolniveau in het schoolplan een relatie wordt gelegd met het strategisch personeelsbeleid. Daarnaast wordt een nieuw artikel geïntroduceerd, artikel 2.92b, gelijklopend aan artikel 13b van de WPO. De onderbouwing van deze keuze is ook gelijklopend aan dat artikel. Dit geldt ook voor de arbeidsvoorwaardelijke maatregelen.

Artikel IV. Wet Educatie en beroepsonderwijs

Onderdeel A (artikel 1.3.6a)

Artikel 1.3.6a Web bevat thans reeds een zorgplicht personeelsbeleid, gericht op het borgen van de kwaliteit van het onderwijspersoneel. De inhoud ervan komt terug in het nieuw voorgestelde artikel 4.1.4. Web. Aangezien hoofdstuk 4 betrekking heeft op personeel en reeds een aantal zorgplichten op dat terrein bevat, past artikel 1.3.6a bij nader inzien beter in dat hoofdstuk. Artikel 1.3.6a vervalt om die reden.

Onderdeel B (opschrift hoofdstuk 4)

Het opschrift van paragraaf 1 van hoofdstuk 4, titel 1, wordt verbreed van formatie en rechtspositie naar het meer algemene opschrift: personeelsbeleid. Dit begrip brengt beter tot uitdrukking dat het bevoegd gezag als werkgever niet alleen verantwoordelijk is voor vaststelling van de formatie en rechtspositie van het personeel, maar dat personeelsbeleid meer dan dat omvat. Hierbij speelt zo nodig de collectieve arbeidsovereenkomst ook een rol. Dit voorstel wil tot uitdrukking brengen dat de werkgeversverantwoordelijkheid verdergaat dan het vaststellen van de formatie en

³² Stb. 2020, 379.

rechtspositie van het personeel zoals thans de wet luidt; het omvat ook het bewaken van de kwaliteit en de ontwikkeling van dat personeel, gericht op het behoud van dat personeel, passend bij ieders kwaliteiten. Deze wijziging hangt samen met het verplaatsen van de inhoud van artikel 1.3.6a, dat een zorgplicht voor personeelsbeleid bevat, naar hoofdstuk 4 en het nieuw voorgestelde artikel 4.1.4 van de Web over strategisch personeelsbeleid.

Onderdeel C (artikel 4.1.4)

Artikel 4.1.4 wordt als nieuwe bepaling toegevoegd aan hoofdstuk 4 van de Web over personeel. Daarin wordt de bestaande wettelijke eis om een personeelsbeleid te voeren, gericht op de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel (het bestaande artikel 1.3.6a Web) uitgebreid met kaderstellende proceseisen voor het formuleren en voeren van een strategisch personeelsbeleid. Het personeel is immers het belangrijkste kapitaal om tot kwalitatief goed onderwijs te komen.

Strategisch personeelsbeleid helpt een bevoegd gezag om tijdig te kunnen inspelen op ontwikkelingen die al gaande zijn of in de nabije toekomst te verwachten zijn binnen de instelling, de regio en in het onderwijs. Zoals ontwikkelingen met betrekking tot studentenaantallen, lesmateriaal, onderwijskundige inzichten, onderwijsbeleid, vacatures en de leeftijd en inzetbaarheid van het personeel. Indien een bevoegd gezag is voorbereid op deze ontwikkelingen, die potentieel grote gevolgen kunnen hebben voor het personeel en daarmee voor de kwaliteit van het onderwijs van de instelling, zal het beter in staat zijn de gevolgen daarvan op te vangen. Strategisch personeelsbeleid is daarmee een hulpmiddel voor het bevoegd gezag om adequaat personeelsbeleid voor de instelling te kunnen voeren. En zo de kwaliteit van het onderwijs op peil te kunnen houden en waar mogelijk te verbeteren.

Daarom gaat het eerste lid van artikel 4.1.4 bepalen dat er een strategisch personeelsbeleid dient te zijn, dat ten minste elke vier jaren moet worden herzien en zo nodig aangepast aan de nieuwe situatie. In het tweede lid worden de aspecten van strategisch personeelsbeleid meer geconcretiseerd, met de bedoeling meer richting te geven aan dit beleid. Ten behoeve van het instellingsbestuur maar ook de raad van toezicht en de ondernemingsraad geeft dit meer duidelijkheid.

Welke beleidsdoelstellingen en concrete maatregelen in het kader van strategisch personeelsbeleid precies nodig zijn, wordt aan het bevoegd gezag overgelaten. De inhoud daarvan is immers mede afhankelijk van de situatie waarin het bevoegd gezag, de instelling in de regio en het personeelsbestand verkeert. De concrete invulling is maatwerk en zal dus per bevoegd gezag of instelling verschillend zijn. Randvoorwaarde is wel dat het beleid van het bevoegd gezag gericht dient te zijn op de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van het personeel. Conform de definitie van "personeel" in artikel 1.1.1 van de WEB betreft het hier niet alleen het onderwijspersoneel –zoals de docenten en instructeurs waarop bekwaamheidseisen van toepassing zijn- maar ook het personeel dat andere taken dan het geven van onderwijs heeft, zoals de directeur of de conciërge.

De omschrijving in het tweede lid van het strategisch personeelsbeleid bevat de belangrijkste karakteristieken daarvan:

De onderdelen a en b bevatten de randvoorwaarden voor het kunnen bereiken van de doelen die in onderdelen c en d worden genoemd. Een strategie kan alleen slagen als voldoende rekening wordt gehouden met de interne en externe ontwikkelingen die de instelling raken. Deze ontwikkelingen moeten dus in ogenschouw worden genomen en het belang ervan moet worden gewogen om te komen tot verwezenlijking van de doelen die in onderdelen c en d worden genoemd: een duurzame inzetbaarheid van het personeel en een professionele ontwikkeling van het personeel.

Het derde lid komt wellicht overbodig over maar wil benadrukken dat juist bij het strategische personeelsbeleid de uitvoering ervan en het periodieke gesprek erover met alle betrokkenen van groot belang is om tot resultaten te komen.

Deze nieuwe bepaling is concreter dan het huidige artikel 1.3.6a Web en helpt zo ook de inspectie in haar toezichthoudende taak op de naleving van deze wettelijke eis. Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht heeft de inspectie de bevoegdheid om het strategisch personeelsbeleid op te vragen bij het bevoegd gezag. Ingevolge het vierde lid kunnen met behulp van lagere regelgeving nog meer handen en voeten aan de eis van strategisch personeelsbeleid worden gegeven.

Onderdeel D (artikel 8a.1.7)

Veel elementen van strategisch personeelsbeleid komen nu reeds in samenspraak met de ondernemingsraad tot stand, gelet op de instemmingsrechten uit hoofde van artikel 27 van de Wet op de ondernemingsraden (hierna: WOR) op belangrijke elementen in dit plan. Krachtens artikel 27 van de WOR heeft de ondernemingsraad immers instemmingsrecht met de belangrijkste onderdelen van het strategisch personeelsbeleid, zoals het aanstellings-, ontslag- en bevorderingsbeleid, functiewaardering, ziekteverzuim- en reïntegratiebeleid en het opleidingsbeleid. In die zin is het een kleine stap dat de ondernemingsraad met artikel 8a.1.7 van de Web ook instemmingsrecht krijgt op het gehele strategisch personeelsbeleid. Dit is gedaan om onduidelijkheid en discussies te voorkomen omtrent het al dan niet hebben van medezeggenschapsrechten over onderdelen van het strategisch personeelsbeleid die nu mogelijk nog niet onder een van de rechten, genoemd in artikel 27 van de WOR vallen. Het tweede voordeel van een instemmingsrecht op het plan zelf is dat hiermee het planmatige karakter ervan en het periodieke gesprek hierover kan worden verzekerd. Het is van belang dat er binnen de instelling planmatig het gesprek wordt gevoerd over de koers van het personeelsbeleid en de uitwerking ervan in de praktijk. Het is aan het bevoegd gezag om met de ondernemingsraad af te spreken op welke wijze het beleid wordt gemonitord en geëvalueerd. De ondernemingsraad heeft immers een belangrijke rol -samen met de raad van toezicht- om in eerste instantie erop toe te zien dat het strategisch personeelsbeleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De Inspectie van het onderwijs houdt vanuit de overheid toezicht op de naleving van de eis van strategisch personeelsbeleid. Er is geen ruimte meer voor medezeggenschap op het niveau van het bevoegd gezag en daarmee ook geen instemmingsrecht meer als een onderwerp al uitputtend in de cao of wet is geregeld. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de verwijzing naar "onverminderd artikel 27, derde lid, WOR.

Krachtens artikel 1.4.1 van de WEB is de bepaling omtrent het voeren van een strategisch personeelsbeleid alleen van toepassing op het bekostigd onderwijs. Wel kan artikel 27 van de WOR ook uit hoofde van de WOR zelf van toepassing zijn op een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een niet-bekostigde beroepsopleiding verzorgt. Dit hangt onder andere af van de personeelsgrootte en of deze meer dan 50 mensen bedraagt.

Artikel V. Wet medezeggenschap op scholen

Dit artikel regelt de rol van de medezeggenschapsraad bij de vaststelling (en wijziging) van het strategisch personeelsbeleid door wijziging van de Wet medezeggenschap op scholen (hierna: WMS). Het doel is om aan het personeelsdeel van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (hierna: GMR) een instemmingsbevoegdheid toe te kennen, aangezien het strategisch personeelsbeleid een aangelegenheid op bestuursniveau betreft. Daartoe worden de artikelen 12 en 16 van de WMS gewijzigd.

Onderdeel A

In dit onderdeel wordt het geldende artikel 12 van de WMS zodanig gewijzigd dat het bevoegd gezag na inwerkingtreding van dit artikel de voorafgaande instemming nodig heeft van het deel van de medezeggenschapsraad dat uit en door het personeel is gekozen, voor elk door het bevoegd gezag te nemen besluit met betrekking tot het strategisch personeelsbeleid. Indien het bevoegd gezag een gemeenschappelijke

medezeggenschapsraad heeft, treedt ingevolge artikel 16, eerste lid, van de WMS die gemeenschappelijke medezeggenschapsraad in de plaats van de medezeggenschapsraad van de scholen die worden geraakt door het gemeenschappelijk belang. Weliswaar voorziet onderdeel B van dit artikel in de toekenning van een instemmingsbevoegdheid aan de GMR, hiermee kan niet worden volstaan, omdat niet elk bevoegd gezag een GMR heeft. In dat geval is het bevoegd gezag verplicht het personeelsdeel van de MR te betrekken bij de vaststelling (en wijziging) van het strategisch personeelsbeleid.

Onderdeel B

Aan artikel 16 van de WMS wordt een nieuw lid toegevoegd, inhoudende het toekennen van de bevoegdheid tot voorafgaande instemming met de vaststelling en wijziging van het strategisch personeelsplan aan het personeelsdeel van de GMR. Dientengevolge moet het bevoegd gezag de GMR betrekken bij en het gesprek aangaan over bijvoorbeeld de afstemming met de externe ontwikkelingen en de onderwijskundige visie, ambitie en doelen bij het vaststellen van het strategisch personeelsbeleid en bespreken hoe deze een rol spelen bij de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van het personeel.

De Wet medezeggenschap op scholen geldt alleen voor Europees Nederland en niet voor Caribisch Nederland. In artikel 11.33 ev. van de WVO 2020 is de medezeggenschapsraad voor het vo in Caribisch Nederland geregeld. Wel geldt in het Caribisch deel van Nederland dat het bevoegd gezag de medezeggenschapsraad ten minste tweemaal per jaar in de gelegenheid stelt de algemene gang van zaken in de school met hem te bespreken. Het bevoegd gezag en de medezeggenschapsraad komen voorts bijeen indien daartoe een gemotiveerd verzoek wordt gedaan door het bevoegd gezag, de vertegenwoordigers van ouders, de vertegenwoordigers van leerlingen of de vertegenwoordigers van personeel. Hierbij kan ook het strategisch personeelsbeleid aan de orde komen.

Artikel VI. Wet primair onderwijs BES

Deze wijziging is analoog aan de wijziging in de WPO geformuleerd; voor de toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij de wijziging in de WPO. De WMS geldt niet in Caribisch Nederland. De medezeggenschapsraad (MR) is geregeld in artikel 18 van de WPO BES. Wel geldt daar dat het bevoegd gezag de medezeggenschapsraad ten minste tweemaal per jaar in de gelegenheid stelt de algemene gang van zaken in de school met hem te bespreken. Het bevoegd gezag en de medezeggenschapsraad komen bovendien bijeen indien daarom onder opgave van redenen door het bevoegd gezag, de vertegenwoordigers van ouders of de vertegenwoordigers van personeel wordt verzocht. Hierbij kan ook het strategisch personeelsbeleid aan de orde komen. De arbeidsrechtelijke voorschriften gelden niet voor CN. De redenen hiervoor zijn weergegeven in het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel VII. Wet educatie en beroepsonderwijs BES

Onderdeel A (artikel 4.1.4)

Artikel 1.3.2a van de Web bevat een zorgplicht personeelsbeleid. De inhoud ervan komt in uitgebreidere vorm terug in het nieuw voorgestelde artikel 4.1.4. van de Web BES. Aangezien hoofdstuk 4 betrekking heeft op personeel en reeds een aantal zorgplichten op dat terrein bevat, past deze bepaling bij nader inzien beter in dat hoofdstuk. Artikel 1.3.2a vervalt om deze reden. Voor de toelichting bij artikel 4.1.4 Web BES wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 4.1.4 Web.

Onderdeel B (artikel 5.1.2)

Artikel 5.1.2 van de Web BES regelt met inachtneming van de bestaande medezeggenschapstructuur voor het beroepsonderwijs op Bonaire dat het strategisch personeelsbeleid ten minste eenmaal per jaar met de personeelsvertegenwoordiging dient te worden besproken. Daarnaast moet ieder voornemen tot vaststelling of wijziging van een strategisch personeelsbeleid ook vooraf met de personeelsvertegenwoordiging worden besproken. Anders dan in Europees Nederland is er geen instemmingsrecht, omdat er momenteel helemaal geen instemmingsrechten bestaan.

Artikel IX Inwerkingtreding

De wet treedt bij Koninklijk Besluit in werking. In het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn de redenen hiervoor weergegeven.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,

Dennis Wiersma