

Internetconsultatie IAK

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Dit wetsvoorstel sluit aan bij de ambitie uit het Regeerakkoord Rutte IV om te werken aan voldoende en goed onderwijspersoneel¹. Strategisch personeelsbeleid staat aan de basis van goed opgeleid en voldoende onderwijspersoneel, dat een basisvoorwaarde is voor het bieden van kwalitatief onderwijs. Uit internationaal onderzoek blijkt dat strategisch personeelsbeleid van besturen en een sterke uitvoering daarvan door schoolleiders² bijdragen aan betere kwaliteit van onderwijs, tevredener personeel en betere resultaten voor leerlingen.³ Strategisch personeelsbeleid zou daarom niet vrijblijvend moeten zijn. Daarom verplicht dit wetsvoorstel het bestuur tot het voeren van strategisch personeelsbeleid en het stelt eisen aan dit beleid, zodat alle besturen planmatig en cyclisch werk maken van strategisch personeelsbeleid. Een lerende cultuur is hierbij van groot belang voor een succesvolle uitvoering. Daarnaast zijn onder meer op verzoek van de Tweede Kamer een aantal arbeidsvoorwaardelijke maatregelen toegevoegd aan dit wetsvoorstel voor het po en vo. Deze maatregelen zijn gerechtvaardigd vanwege het belang van het onderwijs als aantrekkelijke werkplek. Daarnaast komen door de personeelstekorten de kwaliteit en stabiliteit van het onderwijs steeds meer onder druk te staan.

2. Wie zijn betrokken?

In de werkagenda 'samen voor het beste onderwijs' 2022 is afgesproken dat OCW wettelijke eisen voor strategisch personeelsbeleid per 1 augustus 2024 zal invoeren⁴. Bij deze werkagenda zijn de werkgevers- en werknemersorganisaties betrokken van het onderwijs. Het wetsvoorstel richt zich op het primair onderwijs (po)⁵, voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo).

3. Wat is het probleem?

¹ In deze toelichting wordt het begrip "onderwijspersoneel" gebruikt, waarmee iedereen wordt bedoeld die werkzaam is binnen en voor een onderwijsinstelling. Dit betreft leraren maar ook niet-onderwijzende medewerkers zoals bestuurders en schoolleiders. Met de term "leraar" wordt tevens de "docent" en de "instructeur" in het mbo bedoeld. De term "school" omvat tevens de "mbo-instelling". Onder "schoolleiders" worden alle leidinggevendenden in het onderwijs begrepen, zoals directeurs en school-, team- en afdelingsleiders in het funderend onderwijs en mbo. Met leerlingen worden ook de studenten in het mbo bedoeld.

² Onder schoolleiders worden leidinggevendenden en bestuurders in het onderwijs verstaan

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 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/15/bijlage-1-werkagenda>

⁵ Met "primair onderwijs" wordt tevens het (voortgezet) speciaal (basis) onderwijs bedoeld. Waar de begrippen anders worden bedoeld, wordt dat nadrukkelijk aangegeven.

Ondanks het feit dat er bij een grote groep besturen al sprake is van strategisch personeelsbeleid zijn er nog teveel situaties waarin een sterker en meer strategisch personeelsbeleid nodig is. Zo geeft de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) aan dat binnen veel onderwijsinstellingen het personeelsbeleid voornamelijk bestaat uit personeelsbeheer. Het maken van een vertaling van de onderwijsvisie naar concrete professionele normen wordt bijvoorbeeld op de helft van de po scholen niet gedaan. Bovendien is er momenteel een groot personeelstekort in het onderwijs. Goed strategisch personeelsbeleid en de arbeidsrechtelijke maatregelen voor het po en vo dragen potentieel ook bij aan het (tijdig) aantrekken en behouden van leerkrachten.

4. Wat is het doel?

De slag naar strategisch personeelsbeleid in het po, vo en mbo heeft als doel om de bestaande personeelsproblemen, zoals de huidige tekorten, werkdruk en lage tevredenheid over loopbaanmogelijkheden, tegen te gaan of te verminderen. Dit wetsvoorstel heeft als doel dat alle besturen in ieder geval werk maken van strategisch personeelsbeleid.

Dit wetsvoorstel regelt dat het bevoegd gezag ten minste eenmaal in de vier jaar het strategisch personeelsbeleid vaststelt en hier op een planmatige wijze uitvoering aan geeft. Daarnaast stelt dit wetsvoorstel enkele thema's vast waar het strategisch personeelsbeleid in ieder geval over moet gaan en/of op afgestemd dient te zijn (externe ontwikkelingen; onderwijskundige visie; professionele ontwikkeling; duurzame inzetbaarheid en implementatie).

Daarnaast hebben de arbeidsrechtelijke maatregelen in het po en vo tot doel dat het onderwijs een aantrekkelijke werkplek blijft. Het op peil houden en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs kan het beste in duurzame arbeidsrelaties tussen de school en het personeel. Duurzame arbeidsrelaties zorgen voor rust op de onderwijsarbeidsmarkt en maken het onderwijs een aantrekkelijke werkgever, nu en in de toekomst.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Strategisch personeelsbeleid wordt beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor goed onderwijs en de school/instelling als aantrekkelijke werk- en leeromgeving. Een rapport van McKinsey (2020) laat zien dat de verschillen tussen scholen in het po en vo in de gemiddelde onderwijsresultaten van hun leerlingen overwegend verklaard worden door het dagelijks handelen van schoolbestuurders, directeuren en leraren, en slechts in beperkte mate door de context. Bij het dagelijks handelen van besturen en directeuren wordt ook de factor 'personeelsbeleid' en daaraan sterk gelieerde factoren als continue verbetercultuur, richting en verantwoording, leiderschap en uitvoering en ondersteuning van personeel genoemd. Ook de IvhO onderstreept het belang van strategisch personeelsbeleid, terwijl zij concluderen dat op dit moment op de meeste scholen alleen nog sprake is van personeelsbeheer. Bovendien is het personeelstekort in het onderwijs nijpend wat het extra belangrijk maakt dat door het inzetten van goed strategisch personeelsbeleid onderwijs personeel behouden blijven voor het vak, of nieuw aangetrokken worden. De arbeidsvoorwaardelijke maatregelen voor het po en vo dienen hier ook aan bij te dragen.

6. Wat is het beste instrument?

Wetgeving. Wetgeving is nodig omdat het daarmee een algemene verplichting wordt waar de inspectie van het onderwijs op kan toezien. Juist door de combinatie van een verplichting voor alle besturen in het po, vo en mbo en een handhavingsmogelijkheid voor de inspectie van het onderwijs, neem je het risico weg dat strategisch personeelsbeleid alleen door de sterkere bestuurders goed toegepast wordt en introduceer je een verplichting ook voor de minder sterke besturen die strategisch personeelsbeleid (nog) niet uit zichzelf uitvoeren. Daarbij is het wetsvoorstel zo opgesteld dat bestuurders voldoende vrijheid behouden om binnen de kaders zelfstandige keuzes te maken die recht doen aan hun organisatie, wat de rechtmatigheid van het wetsvoorstel dient. Bovendien gaat het om heldere eisen aan een bevoegd gezag, welke voor de inspectie ook daadwerkelijke controleerbaar/uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Dit maakt dat wetgeving effectief en doelmatig is.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Het wetsvoorstel heeft geen impact op bedrijven en het milieu. Het wetsvoorstel raakt primair besturen in het po, vo en mbo, waarbij het wetsvoorstel enerzijds zorgt voor o.a. tevredener personeel en betere lange termijn personeelsplanning en anderzijds voor (beperkte) extra administratieve lasten. Een burger met kinderen in het po, vo en mbo merkt mogelijkmerwijs dat diens school beter in staat is om personeel aan te trekken en te behouden, maar zal waarschijnlijk niet zelf direct een verband leggen met dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel betekent verder dat de inspectie van het onderwijs er een extra taak bij krijgt (namelijk toezicht houden op naleving van het wetsvoorstel), waarvoor structureel €1 miljoen aan middelen beschikbaar gesteld zullen worden. De inspectie kan daarbij een herstelopdracht aan het bevoegd gezag geven. In het geval van een sanctie kan bezwaar en beroep worden ingediend.