

Tijdelijke en flexibele contracten van leraren in primair en voortgezet onderwijs

Eindrapport

Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW
Wouter van Casteren
Carly van Mensvoort
Hedwig Vermeulen

ResearchNed
december 2024

Tijdelijke en flexibele contracten van leraren in primair en voortgezet onderwijs

Wouter van Casteren, Carly van Mensvoort en Hedwig Vermeulen

December 2024

© 2024 ResearchNed Nijmegen in opdracht van het ministerie van OCW

Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2015 voor kwaliteitsmanagementsystemen, NEN-ISO 20252:2019 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek en NEN-ISO 27001:2017 voor informatiebeveiliging

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	iii
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	1
1 Inleiding	6
1.1 Doel onderzoek en vraagstelling	6
1.2 Aanpak onderzoek	6
1.2.1 Secundaire analyses DUO-data	7
1.2.2 Aanvullende deskresearch	9
1.2.3 Interviews	9
1.3 Leeswijzer	10
2 Tijdelijke contracten in het basis- en voortgezet onderwijs	11
2.1 Primair (basis)onderwijs	11
2.1.1 Totaal aandeel leraren in tijdelijke dienst basisonderwijs	11
2.1.2 Tijdelijke contracten naar kenmerken leraren	12
2.1.3 Tijdelijke contracten naar kenmerken scholen en schoolbesturen	17
2.2 Voortgezet onderwijs	25
2.2.1 Totaal aandeel leraren in tijdelijke dienst voortgezet onderwijs	25
2.2.2 Kenmerken leraren	26
2.2.3 Kenmerken scholen en schoolbesturen	29
2.3 Samenvatting en conclusies	37
3 Kwalitatief beeld: praktijksituaties bij scholen en schoolbesturen	40
3.1 Praktijksituatie in het primair en voortgezet onderwijs nader verklaard	41
3.2 Ervaringen en motieven bij leraren	50
3.3 Voorkeuren bij scholen ten aanzien van ondersteuning en beleid	51
3.4 Samenvatting en conclusies	52
4 Motieven en ervaringen in po en vo versus andere sectoren	54
4.1 Werknemers: motieven en ervaringen flexibele arbeid	54
4.2 Werkgevers: motieven en ervaringen flexibele arbeid	57
4.3 Initiatieven in de zorg en kinderopvang	58
5 Appendix secundaire analyses DUO	59

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Het kabinetsbeleid is dat structureel werk, zeker het werk van leraren, in principe in een vast dienstverband wordt verricht. Ook de externe inhuur (zoals zzp-ers en uitzendkrachten) wil het kabinet stevig terugdringen. Een team van leraren in vaste dienst kan de samenwerking in lerarenteams verbeteren en zo ook de onderwijskwaliteit dienen. Ook kan het beroep van leraar aantrekkelijker worden als minder leraren in tijdelijke of flexibele dienst zijn. Anderzijds is er in het onderwijs ook - soms grote - behoefte aan flexibiliteit bij de inzet van personeel, zoals vanwege wisselende leerlingenaantallen of ter overbrugging in het geval van een openstaande vacature. De beoordeling van tijdelijke en flexibele contracten in het onderwijs vergt daarom een gebalanceerde blik.

Het ministerie van OCW heeft aan ResearchNed gevraagd om de achtergronden en motieven bij de inzet van tijdelijk en extern personeel in het onderwijs te onderzoeken. Doel hiervan is om specifieke personele situaties bij besturen te duiden en begrip te krijgen van de verschillen op dit vlak tussen scholen en schoolbesturen en tussen het primair- en voortgezet onderwijs (hierna: po en vo)¹. Voor dit onderzoek is personele data van DUO benut, zijn diverse betrokkenen (schoolbestuurders, stafmedewerkers en leraren) geïnterviewd en is eerder onderzoek rond dit thema benut.

Hieronder beschrijven we eerst de trend in het po en vo wat betreft tijdelijke contracten van leraren. Daarna beschrijven we welke kenmerken van leraren en van scholen samenhangen met een kleiner of groter aandeel tijdelijke contracten. Die verklaringen op basis van kwantitatieve data vullen we daarna aan met de inzichten uit de interviews en deskresearch. Deze samenvatting besluit met enkele conclusies en aanbevelingen.

Trend en stand van zaken tijdelijk personeel

In het po stijgt het aandeel tijdelijke contracten in de periode 2013-2018 eerst aanmerkelijk (van 6 naar 12%) en blijft daarna stabiel op 11-12 procent. In het vo blijft dat aandeel in de periode 2014- 2020 eerst redelijk stabiel (op 17-18 %) en stijgt het daarna juist (naar 23% in 2023). In het vo is het aandeel tijdelijke contracten dus hoger dan in het po en is de trend ook anders. Dat vertaalt zich ook in aanmerkelijke verschillen tussen po en vo in tijdelijke contracten in de *eerste* jaren na indiensttreding bij een schoolbestuur. In het po heeft ongeveer driekwart van de leraren in het eerste dienstjaar een tijdelijk contract, in het tweede dienstjaar daalt dat naar ongeveer een kwart en in het derde dienstjaar bij dezelfde werkgever heeft nog ruim 9 procent een tijdelijk contract (instroomjaar 2021). In het vo is er vaker dan in het po in het eerste dienstjaar een tijdelijk contract (94% voor instroomjaar 2021) en daarna zakt dit aandeel naar ruim de helft in het tweede dienstjaar en naar ruim een kwart in het derde dienstjaar (voor instroomjaar 2021). Na drie dienstjaren bij dezelfde werkgever daalt in po en vo de groep met een tijdelijke aanstelling tot in principe nul, doordat het aantal verlengingen is begrensd.

Tijdelijke contracten komen in het po en vo aanzienlijk vaker voor bij leraren met de volgende kenmerken: nog maar kort in dienst, met een kleine aanstellingsomvang (minder dan 0,5 fte), jonger dan 25 jaar en nog ingeschreven bij een lerarenopleiding. Deze kenmerken hangen onderling sterk samen, met als belangrijkste primaire verklaringen een kort dienstverband en nog een lerarenopleiding volgen. We zien in de data hierdoor ook dat een groter personeelsverloop in het onderwijs samenhangt met een groter aandeel tijdelijke contracten.

¹ De data in dit onderzoek betreft voor een deel enkel het regulier basisonderwijs plus het speciaal basisonderwijs (bo + sbo) en voor een deel het gehele primair onderwijs, inclusief het (voortgezet) speciaal onderwijs - (v)so. Hierna spreken we meestal van het po, ook als data soms alleen op het basisonderwijs betrekking hebben.

Op *bestuursniveau* is er in de data een verband zichtbaar tussen een hoger aandeel tijdelijke contracten en scholen in regio's met relatief veel lerarentekorten, met veel nieuwe instroom, veel kwetsbare leerlingen en veel personeel niet in loondienst. Dit wijst er op dat scholen en besturen die in een relatief lastige positie zitten, met uitdagingen op zowel het vlak van de leerlingenpopulatie als het lerarentekort, vaker leraren met tijdelijke contracten en ingehuurd personeel hebben om de formatie rond te krijgen.

Verklaringen vanuit de data voor de verschillen tussen po en vo zijn als volgt samen te vatten:

- De trends in tijdelijke contracten in po en vo komen overeen met de trends in nieuwe instroom in po en vo; het vo heeft meer nieuwe instroom gehad in de afgelopen jaren dan het po.
- In het vo zijn er meer leraren die langere tijd in tijdelijke dienst zijn doordat ze nog een lerarenopleiding volgen; in het po hebben deze personen vaker een aanstelling als onderwijsassistent.
- De stijgende trend in het vo in de afgelopen jaren is zichtbaar bij elk bestuur, ongeacht de grootte van het bestuur; de stabiele trend in po is er met name dankzij de kleine besturen, waar er in laatste jaren een *daling* was van het aandeel tijdelijke contracten.
- De stijgende trend in het vo wordt mede veroorzaakt doordat er een sterkere stijging was bij scholen met veel kwetsbare leerlingen; in het po is de trend hetzelfde, ongeacht aandelen kwetsbare leerlingen.

Kwalitatief beeld: specifieke personele situaties bij besturen en scholen

De interviews bevestigen het beeld uit de data-analyse dat scholen met grote uitdagingen op het vlak van personeel (tekorten) en leerlingen (veel problematiek, taal- en leerachterstanden, wisselende leerlingenaantallen) meer moeite hebben om personeel aan te trekken en te behouden en daardoor ook een groter aandeel tijdelijk en flexibel personeel kunnen hebben.

Een hoofdconclusie uit de interviews is dat sommige schoolbesturen al doende zijn met een strategische personeelsplanning (of die willen verbeteren), zodat ze leraren sneller en vaker zekerheid in de vorm van een vast contract kunnen geven. Schoolbesturen zouden de ruimte die dat biedt nog meer kunnen benutten. Maar ook blijkt dat schoolbesturen daarbij tegen - *vaak fikse - beperkingen* aanlopen. Dat heeft de volgende achtergronden.

1. Een belangrijke beperking ligt bij de financiële onzekerheden waarmee schoolbesturen te maken hebben. Die onzekerheden treffen alle schoolbesturen, maar sommige onzekerheden treffen scholen in (sterk) ongelijke mate:

- Alle schoolbesturen hebben te maken met een diverse, onzekere maar in totaliteit wel grote *subsiestroom*. Maar sommige scholen nog meer dan anderen, bijvoorbeeld doordat ze in een achterstandswijk staan en extra subsidies ontvangen of doordat ze tijdelijk onderwijs geven aan een groep nieuwkomers of vluchtelingen. Schoolbesturen hanteren doorgaans als regel dat met subsidies en projectgelden gefinancierde plekken ook ingevuld worden met personeel in tijdelijke dienst. De structurele bekostiging van het onderwijs (de lumpsum) is volgens geïnterviewden onvoldoende om elke plek binnen de school in te vullen met een leraar in vaste dienst. Subsidies moeten dat aanvullen, maar vanwege de onzekerheden en risico's die dat met zich brengt, wordt er doorgaans behoedzaam gepland.
- Bijna alle schoolbesturen en scholen hebben te maken met een *wisselende instroom van leerlingen en met wisselende keuzepatronen bij leerlingen*, maar sommige scholen veel meer dan andere. Bij sterke wisselingen is het lastiger om de benodigde formatie lang vooruit te plannen.

- Alle *scholen* hebben te maken met een *lerarentekort* en een toenemende mobiliteit onder leraren, maar sommige scholen sterker dan andere, bijvoorbeeld doordat de school op een plek staat die een minder aantrekkelijke werk- en woonomgeving voor leraren is.

2. De mogelijkheden in het po en vo om leraren ‘strategisch’ in te zetten binnen een stichting zijn beperkt. Dat komt doordat veel leraren zich sterk verbonden voelen met de school en het team waar ze werken en niet op een andere school binnen hetzelfde bestuur willen werken. Veel besturen herbergen ook scholen van zeer verschillend snit, waardoor het ook niet evident is dat leraren willen of kunnen werken op een andere plek. De schoollocatie is daardoor het meer geëigend niveau voor een personele planning, maar vanwege de kleinere schaal biedt dat veel minder mogelijkheden voor plannen en schuiven. Tijdelijke uitbreidingen kunnen hierdoor ook vooral een oplossing bieden voor personele tekorten op locatie, en niet op andere locaties.

In het vo speelt het bovenstaande gemiddeld sterker dan in het po, vanwege enkele kenmerkende verschillen tussen het po en vo:

1. De beperkingen aan een personele planning zijn gemiddeld groter in het vo doordat:
 - in het vo de planningsruimte extra wordt beperkt door de gedifferentieerde bevoegdhedenstructuur. Boventallige leraren in de ene sectie zijn hierdoor niet zo maar herplaatsbaar in een andere sectie waar er tekorten zijn.
 - vaksecties in het vo relatief klein zijn en soms uit maar één persoon bestaan, waardoor een oplossing voor een personeelsknelpunt binnen het team al snel op grenzen stuit;
 - de afstand tussen scholen in het vo gemiddeld groter is dan in het po;
 - verschillen tussen scholen in het vo groter zijn dan in het po, vanwege de verschillende niveaus en onderwijssoorten.
2. De onzekerheden qua leerlingenaantallen zijn in het vo groter, doordat leerlingen kunnen kiezen uit meerdere niveaus en onderwijssoorten en daarbinnen weer tussen verschillende profielen en vakken.
3. Het lerarentekort is binnen het vo scheef verdeeld en spitst zich toe op een aantal tekortvakken waar tekorten extra nijpend zijn en de behoefte aan tijdelijke oplossingen groter kan zijn.

Tezamen met de eerder genoemde verklaringen vanuit de kwantitatieve data, kan dit het verschil in aandelen tijdelijke contracten tussen bo en vo verklaren.

De geschetste onzekerheden leiden er toe leiden dat in de praktijk ook bevoegde leraren die goed functioneren, nog geen vaste aanstelling krijgen (vanwege onzekerheid of er over een paar jaar ook een plek voor hen is) of langer (tot bij of na de start van het nieuwe schooljaar) onzekerheid hebben over de status van hun arbeidscontract.

Scholen lijken de planningsruimte die ze wel hebben verschillend te benutten

Onverlet de beperkingen voor een strategische personeelsplanning, zien we in de interviews verschillen tussen besturen in de mate waarin ze de planningsruimte die ze wel hebben, benutten en hoeveel risico’s ze daarin kunnen en willen nemen. Daarbij zien we verschillen in de mate waarin besturen een strategische planning op bestuurs- en schoolniveau (proberen) invullen en vandaaruit vaker en sneller zekerheid kunnen bieden aan leraren in tijdelijke dienst, die in aanmerking zouden komen voor een vaste aanstelling. In veel interviews bleken wel ook ambities om die personele planning (verder) te verbeteren en om voorkeuren en toekomstwensen bij leraren te inventariseren. Bij een enkel geïnterviewd schoolbestuur in het po functioneert dit al zo goed dat er vrijwel *geen* leraren in tijdelijke dienst zijn en er ook weinig extern ingehuurd leerkrachten zijn. Benadrukt zij hierbij nogmaals wel dat de context en de kenmerken van een schoolbestuur mede bepalen welke mogelijkheden dit biedt en welke resultaten dit kan opleveren.

Motieven bij leraren die werken als zzp-er of uitzendkracht

Uit de interviews en uit eerder onderzoek blijkt dat leraren die werken als inhuurkracht (als zzp-er of via een bureau) dat met name doen vanwege de afwisseling en de vrijheid die dat oplevert. Een motief is daarbij met name dat ze zich binnen hun opdracht kunnen en willen focussen op enkel onderwijstaken en dat ze teamdagen, vergaderingen en andere niet direct onderwijsgebonden taken kunnen afhouden.

Leraren die langere tijd werken in tijdelijke dienst

Bij leraren in *tijdelijke dienst* is een onderscheid te maken tussen leraren die direct project- of subsidiegebonden aangesteld zijn, zoals leraren die lesgeven in een tijdelijke voorziening voor vluchtelingen, en leraren die in principe reguliere onderwijsuren verzorgen, maar om diverse redenen, zoals onzekerheden over structurele leerlingenaantallen, te maken hebben met een onzekere, tijdelijke en/of kleine aanstelling als leraar. Voor die tweede groep geldt met name dat die meer zekerheden en een vaste aanstelling zouden willen; landelijk werknemersonderzoek toont dat met name in het vo relatief veel medewerkers ontevreden zijn over hun contractvorm (9%, tegenover 4% in het po, 5% in de zorg en 6% landelijk). De onzekerheid over het contract kan in individuele gevallen veel impact hebben, er toe leiden dat leraren het onderwijs verlaten en kan ook het imago van het onderwijs als 'goed werkgever' schaden.

Aanbevelingen

Uit dit onderzoek blijkt per saldo dat specifieke personele situaties bij schoolbesturen en scholen doorgaans goed verklaarbaar zijn door specifieke omstandigheden, die deels buiten de invloedssfeer van het schoolbestuur liggen, zoals een variërende subsidiestroom, en deels binnen de invloedssfeer van schoolbesturen, zoals met name een hoogwaardige personele planning en inzicht in de wensen en voornemens van leraren. Het verlagen van aandelen personeel in tijdelijke dienst en personeel niet in loondienst, is vanwege de diverse onzekerheden en beperkingen niet eenvoudig. Op grond van dit onderzoek is aan te bevelen om dat aan te pakken met een gecoördineerde inzet van schoolbesturen, het ministerie van OCW en sociale partners en van leraren zelf. Die inzet moet er op zijn gericht om onzekerheden voor schoolbesturen te verminderen, de personele planning binnen schoolbesturen waar nodig te verbeteren en de mogelijkheden voor flexibel werken door leraren (die daarvoor openstaan) te vergroten. Die inzet vormt tezamen een gebalanceerde driehoek met de volgende zijden:

Zijde 1: De *rijksoverheid* biedt meer financiële zekerheden aan schoolbesturen, zoals door de afhankelijkheid van subsidies of de onzekerheden vanwege tijdelijke middelen te verminderen. Schoolbesturen hoeven hierdoor minder behoedzaam te plannen, waardoor de ruimte toeneemt om sneller en vaker een vaste aanstelling te bieden.

Zijde 2: *Schoolbesturen* maken elk werk van een langjarige personele planning. Die planning voorspelt ten eerste op basis van *leerlingenprognoses*, trendanalyses en inzicht in het te verwachten *personele verloop*, wat de langjarig behoefte aan onderwijscapaciteit is en welke marges er daarbij zijn. Ten tweede leunt die planning op een goed inzicht in de *actuele* en *toekomstige* wensen en voorkeuren bij leraren. Welke leraren werken nu minder, maar willen over enkele jaren meer gaan werken en vice versa, welke leraren zijn desgevraagd beschikbaar voor tijdelijke uitbreidingen en op welke locaties en tegen welke voorwaarden? De combinatie van deze inzichten stelt besturen in staat om met meer zekerheden meerjarig vooruit te plannen en zo ook de afhankelijkheid van tijdelijk en extern personeel te verminderen.

Zijde 3. *Leraren* denken na over hun eigen loopbaan- en mobiliteitswensen en delen die met hun bestuur. Leraren beseffen hierbij dat ze in dienst zijn van een schoolbestuur en niet van een school. De redenatie hierbij is dat hoe flexibeler leraren zelf zijn in hun werkzaamheden, hoe minder het schoolbestuur afhankelijk is van tijdelijk en extern personeel. Het is hierbij zeker niet nodig dat elke leraar flexibel inzetbaar wordt; het volstaat vermoedelijk als alleen de leraren die dat willen, hierin meegaan. Nieuwe

contractvormen zoals de *regie-arbeidsovereenkomst*, die in de zorg al bestaan, kunnen dit ondersteunen en extra aantrekkelijk maken. In de regie-arbeidsovereenkomst hebben leraren indien gewenst zelf meer grip op wanneer en waar ze werken. Voordeel hiervan is ook dat dergelijke contractvormen huidige zzp-ers vaker in loondienst kunnen trekken, doordat het de voordelen en zekerheden van loondienst combineert met de vrijheden van het zzp-schap.

Schoolbesturen kunnen hierin worden ondersteund met tools, data en kennisdeling ten behoeve van de personele planning. Sociale partners kunnen dit waar nodig ondersteunen met afspraken, zoals in de cao.

Daarnaast is nog het volgende op te merken. Dit onderzoek levert ook op dat een flexibele schil van zzp-ers en uitzendkrachten nu een laatste oplossing kan bieden aan schoolbesturen voor open plekken. De handhaving van de belastingdienst op schijnzelfstandigheid vanaf 1 januari 2025 kan er toe leiden dat zzp-ers zich vaker gaan aanbieden in loondienst. Dat zou positief zijn. Uit het voorliggende onderzoek blijkt dat er hierbij ook risico's zijn. Een substantieel deel van de huidige zzp-ers lijkt vanwege persoonlijke voorkeuren en andere bezigheden buiten het onderwijs niet beschikbaar voor lesgeven in loondienst. De impact van de handhaving op schijnzelfstandigheid dient daarom goed gemonitord te worden. Aan te raden is hierbij vooral - zoals gezegd - om te kijken naar dienstverbanden in het onderwijs die de voordelen van loondienst en de vrijheden en de afwisseling die het zzp-schap biedt, combineren, zodat het voor zzp-ers aantrekkelijker wordt om in loondienst te gaan.

1 Inleiding

1.1 Doel onderzoek en vraagstelling

Het Ministerie van OCW heeft aan ResearchNed/KBA Nijmegen opdracht gegeven voor een onderzoek van tijdelijke contracten en van de inhuur van zzp-ers en uitzendkrachten in het primair en voortgezet onderwijs (po en vo).

Bij tijdelijke contracten is hiervan de achtergrond dat het kabinetsbeleid is dat structureel werk in principe in een vast dienstverband moet worden verricht. In het po en het vo is echter in de afgelopen jaren het aandeel tijdelijke contracten gegroeid. Het ministerie van OCW wil weten hoe dat komt; welke redenen hebben schoolbesturen om werknemers een tijdelijk, en geen vast, contract te geven? Welke andere redenen zitten achter het aandeel tijdelijke contracten?

Ook bij de inzet van zzp-ers en uitzendbureaus is de kabinetsinzet om de groei van het aantal zzp-ers en inhuurkrachten in het onderwijs te beteugelen. Ook hierbij wil OCW weten hoe dat komt en wat motieven van scholen en schoolbesturen en van zzp-ers en uitzendkrachten zelf zijn. Het gaat hierbij met name om structurele onderwijsgevende taken. Een tijdelijke inzet van een zzp-er voor specialistisch werk valt buiten de scope van dit onderzoek.

Onderzoeksvragen zijn bij tijdelijke aanstellingen:

- Wat verklaart (de toename in) het aandeel tijdelijke contracten? Wat zijn de motieven, overwegingen en ervaringen om tijdelijke (in plaats van vaste) contracten aan te bieden? Wat verklaart het verschil in het hebben van een vast/tijdelijk contract tussen werknemers?
- Wat is het aandeel leraren die niet voldoet aan de bekwaamheidseisen onder onderwijsgevend personeel met een tijdelijk contract langer dan een jaar in dienst?
- Wat verklaart het verschil in het aandeel vaste/tijdelijke contracten tussen schoolbesturen en tussen scholen? Wat kenmerkt schoolbesturen/scholen met veel tijdelijke contracten?
- Hoe verschillen schoolbesturen/scholen met veel tijdelijke contracten van andere schoolbesturen/scholen in hun (strategisch) personeelsbeleid?
- Wat kan helpen om het aandeel vaste contracten omhoog te brengen? Hoe kan het strategisch (personeels)beleid daartoe worden verbeterd?

Onderzoeksvragen zijn bij de inzet van zzp-ers en uitzendbureaus:

- Wat zijn motieven, overwegingen en ervaringen van schoolbesturen en scholen bij het inhuren van zzp-ers/uitzendkrachten voor onderwijsgevende functies?
- Wat kan helpen om het aandeel extern ingehuurd personeel omlaag te brengen?
- Wat zijn motieven, overwegingen en ervaringen van onderwijsgevend personeel bij het zich laten inhuren voor onderwijsgevende functies als zzp-er/uitzendkracht?
- En wat kan helpen om hen in vaste dienst te laten treden?

1.2 Aanpak onderzoek

Dit onderzoek is aangepakt met drie hoofdstappen, namelijk:

(1) secundaire analyses op basis van door DUO aangeleverde personele gegevens van scholen en besturen;

- (2) aanvullende analyses van bestaande databestanden en rapporten;
- (3) interviews met bestuurders, schoolleiders en stafmedewerkers bij tien scholen/besturen (4 in po, 6 in vo) en met leraren met een tijdelijk en flexibel contract.

Deze stappen zijn hieronder toegelicht.

1.2.1 Secundaire analyses DUO-data

DUO heeft ten behoeve van dit onderzoek *geaggregeerde* tabellen van personeelsgegevens geleverd aan ResearchNed; er zijn geen tot personen herleidbare gegevens geleverd. In de geaggregeerde tabellen is het aandeel leraren met een tijdelijk contract uitgesplitst naar verschillende kenmerken van schoolbesturen, scholen en leraren, alsook naar onderwijssoort en jaar (vanaf 2013; voor het jaar 2023 gaat het om voorlopige gegevens). Daarbij is gekeken naar *aantallen* personen met een tijdelijk contract in plaats van fte's, waarbij dubbelstellingen van personen (met een dubbele aanstelling) binnen één cel zijn uitgesloten². Bij een persoon binnen een instellingscode die met meerdere dienstverbanden geregistreerd staat, is er gekozen voor de functie met de grootste betrekkingsomvang.

De geleverde gegevens zijn afkomstig uit de salarisadministraties van onderwijsinstellingen. Het betreft de reguliere formatie op 1 oktober van elk jaar, waarbij vervangend personeel en personeel-niet-in-loondienst niet zijn meegeteld, en bovenschools personeel wel is meegeteld (behalve bij het thema 'kwetsbare leerlingen' omdat dit gegevens betreft op instellingsniveau). In het geanalyseerde databestand zijn onderwijsinstellingen mét leerlingen, onderwijsinstellingen zonder leerlingen die vallen onder een bevoegd gezag van (minimaal) één onderwijsinstelling met leerlingen, en personen met een betrekkingsomvang groter dan 0 fte meegenomen.

Het gaat hier (nagenoeg) om populatiegegevens. De dekking is hoog, met een respons tussen de 90 en 98 procent, waarbij er vooral in 2023 een iets lagere respons was (omdat het binnen dit jaar ook nog voorlopige gegevens betreft). DUO heeft geen indicatie dat dit een selectieve nonrespons betreft. De niet responderende groep zal aldus zeer weinig tot geen invloed hebben op de gepresenteerde resultaten.

Definities en metingen

In de dataselecties en analyses is uitgegaan van de navolgende afbakeningen en definities. Sommige kenmerken, met name bestuursgrootte, schoolweging, achterstandsscore en regio, zijn betrokken vanuit de aanname/hypothese dat die kenmerken samenhangen met het aandeel flexibele contracten. Dat kan bijvoorbeeld komen doordat in een bepaalde regio of grote stad, er een groter personeel verloop is, waardoor ook het aandeel tijdelijke contracten kan toenemen. In de appendix (6) zijn tabellen opgenomen die de aantallen per categorie per kenmerk tonen.

Tijdelijke contracten

Bij tijdelijke contracten van leraren gaat het in dit onderzoek *niet* om contracten ter vervanging of om personeel dat niet in loondienst is. Ook zijn stage- en opleidingscontracten niet meegeteld. Informatie over het *type* tijdelijke contracten, met name het onderscheid tussen wel of geen uitzicht op een vast contract, is niet beschikbaar. In eerder onderzoek, de loopbaanmonitor onderwijs³, is er over dit onderscheid (onder pas afgestudeerden van de lerarenopleiding) wel gerapporteerd; 50 % van de leraren in het po en 42 % in het vo hebben een tijdelijk contract met uitzicht op vast, 7 % van de leraren in het po en 16 % in vo hebben

2 Door DUO is er een correctiefactor toegevoegd om personen maar één keer in een cel te tellen. Stel, iemand is werkzaam als leraar bij twee verschillende instellingen (twee instellingscodes) in dezelfde regio, dan telt deze persoon maar één keer mee voor het totaal aantal personen werkzaam als leraar in deze regio.

3 Loopbaanmonitor onderwijs 2023, Centerdata/Mooz, Tilburg, Nijmegen, 2023.

een tijdelijk contract zonder uitzicht op vast, en 8 % van de leraren in het in po en 5 % in vo hebben een flexibel contract. Dat komt er op neer op 65 % van de pas afgestudeerde leraren in het po en 62 % in vo zonder een vast contract werkt; de meerderheid daarvan heeft wel uitzicht op vast. Het percentage met een vast dienstverband of uitzicht daarop is in de afgelopen jaren fors gestegen (in po: van 67 % onder de in 2017 afgestudeerden naar 87 % onder de in 2022 afgestudeerden; in vo van 75 % naar 87 %).

Grootte van het bestuur

De bestuursgrootte is gebaseerd op het aantal fte van de totale formatie onderwijspersoneel (dus niet alleen op het aantal fte van leraren) van besturen. De indeling van besturen in drie grootteklassen is per onderwijssoort zo gekozen dat elke klasse, over de gehele periode tezamen, ongeveer evenveel schoolbesturen bevat.

Kwetsbare leerlingen: schoolweging in po en achterstandsscore in vo

In het po is de schoolweging meegenomen als kenmerk. De schoolweging is een maat voor de verwachte onderwijsprestaties, per schoolvestiging en onderwijslocatie in het reguliere basisonderwijs (niet in het speciale basisonderwijs). Het CBS publiceert de schoolweging op *vestigingsniveau*, DUO heeft echter personeelsgegevens op *instellingsniveau*. Per schooljaar is er daarom een gewogen gemiddelde van alle onderliggende vestigingen berekend. Voor de analyses is vervolgens een gemiddelde schoolweging gebruikt die hoort bij het onderhavige en de twee voorgaande schooljaren (2019 betreft dus het gemiddelde van 2017-2019). Er zijn vijf schoolwegingsklassen gehanteerd, klasse 1 tot en met klasse 5. Deze klassen bevatten ongelijke aandelen scholen (volgens een normale verdeling⁴); ongeveer 60 procent van de scholen valt in klasse 3 en klasse 1 en 5 bevatten elke maar zo'n 4 a 6 procent van de scholen.

In het vo is gekeken naar de risico-indicator 'onderwijsachterstanden', een maat die de verwachte onderwijsachterstand op scholen uitdrukt. Ook hierbij geldt dat het CBS de achterstandsscores op vestigingsniveau publiceert en DUO de personeelsgegevens op instellingsniveau heeft. De achterstandsscores voor de onderhavige analyses zijn berekend door op instellingsniveau de achterstandsscores (zonder drempel) van de vestiging(en) te sommeren en vervolgens te delen door het totaal aantal leerlingen op de vestiging(en). Voor de analyses is vervolgens opnieuw een gemiddelde achterstandsscore gebruikt die hoort bij een jaar plus de twee voorgaande schooljaren (2019 is dus het gemiddelde van 2017-2019). Bij het afbakenen van vijf scoreklassen is in het vo er op gelet dat elke klasse, over de gehele periode tezamen, ongeveer evenveel schoolbesturen bevat.

Lerareninstroom (nieuw personeel)

Per jaar is per bestuur bepaald hoeveel leraren (in fte) korter dan 1 jaar in dienst zijn bij het bestuur. Deze instroom in aantal personen is vervolgens gepercenteerd op de omvang van het personeelsbestand (= totale aantal leraren, in fte) van het bestuur in hetzelfde jaar. Om instroom in een desbetreffend jaar correct te bepalen zijn voor dat jaar alleen besturen meegenomen waarvoor personeelsdata in zowel het voorgaande jaar als het desbetreffende jaar beschikbaar was (nieuw opgerichte besturen zijn daarbij dus ook buiten beschouwing gelaten in het desbetreffende jaar). Er zijn vier klassen gedefinieerd in het po en in het vo. De indeling van de klassen is per onderwijssoort zo gekozen dat elke klasse, over de gehele periode tezamen, ongeveer evenveel schoolbesturen bevat.

Percentage PNIL

Het percentage personeel-niet-in-loondienst (PNIL) van besturen is afgeleid uit de totale personeelskosten (financiële jaarverslagen); echter, niet bekend is of die uitgave gericht is op leraren (incl. invalpools) of

4 <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultaten-primair-onderwijs/de-schoolweging-maat-voor-de-leerlingenpopulatie>

ander personeel. De drie grootteklasse - klein, middelgroot, en groot - zijn gedefinieerd o.b.v. een gelijke verdeling van aantal besturen over klassen per jaar. Dus iedere klasse refereert naar 1/3^e van het aantal schoolbesturen in het desbetreffende jaar.

Regio

Er is uitgegaan van de Arbeidsmarktregio PLUS indeling, waarbij de G5 apart wordt getoond.

1.2.2 Aanvullende deskresearch

Op basis van een literatuurstudie zijn ervaringen en motieven en voorbeeldaanpakken in andere sectoren beschreven. Voor de beschrijving van motieven van werknemers en werkgevers zijn enkele complementaire onderzoeken benut, namelijk de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA)⁵, de Werkgevers Enquête Arbeid (WEA)⁶ en de Zelfstandigen Enquête Arbeid 2023 (ZEA)⁷. De NEA is een jaarlijkse uitvraag onder werknemers over arbeidsomstandigheden en wordt uitgezet in alle economische sectoren. De NEA is vanaf 2018 uitgebreid met extra respons in het po en vo waardoor uitsplitsingen naar po en vo mogelijk zijn. De WEA wordt tweejaarlijkse uitgezet. De recente rapportage uit 2024 kende een respons van ruim 6.000 werkgevers in alle sectoren, waaronder 165 werkgevers in het onderwijs. Binnen de WEA zijn echter geen uitsplitsingen naar po en vo mogelijk.

1.2.3 Interviews

In dit onderzoek zijn interviews afgenomen bij tien schoolbesturen (4 in het po en 6 in het vo) om een juist begrip te krijgen van de achtergronden en oorzaken van personele situaties bij scholen en schoolbesturen in het basis- en voortgezet onderwijs. Per bestuur is doorgaans gesproken met een bestuurder en een stafmedewerker (zoals een directeur bedrijfsvoering of een HR-adviseur) en soms ook met een schoolleider.

Daarnaast is een aantal leraren (7) geïnterviewd die als zzp-er of in tijdelijke dienst werken zonder uitzicht op vast. Dit aantal is kleiner dan gehoopt, ondanks oproepen op sociale media om mee te werken aan dit onderzoek. Om het inzicht in de motieven en voorkeuren van leraren te vergroten, is aanvullend het volgende ingezet:

1. Eind 2023 heeft ResearchNed een groot onderzoek onder leraren gedaan naar de redenen om binnen het onderwijs van baan te wisselen of om het onderwijs te verlaten. In dat onderzoek hebben ook 55 leraren in het po en vo die voor hun vertrek in tijdelijke dienst waren, input gegeven (waarvan 44 in een interview en 11 via een digitale link met open vragen). Op de resultaten hiervan zijn ten behoeve van het voorliggende onderzoek nieuwe analyses gedaan om na te gaan welke rol de tijdelijke aanstelling had bij het vertrek.
2. Gesproken is met een vertegenwoordiger van een platform waarbij ongeveer 2.000 zzp-ers die werken als leraar in het po en vo zijn aangesloten. Dit platform kon inzicht geven in de resultaten van actuele, korte peilingen onder de aangesloten zzp-ers over bijvoorbeeld het voornemen om in 2025 in loondienst te gaan in het onderwijs (met de handhaving van schijnzelfstandigheid in het onderwijs vanaf 2025 als context). Ook kon het platform inzicht geven in de dynamiek in het bestand van aangesloten zzp-ers, zoals het aandeel dat jaarlijks overstapt naar loondienst.
3. Nagegaan is in de deskresearch wat bekend is uit eerder onderzoek over voorkeuren en motieven bij leraren.

5 Heuvel, S. van den (TNO), Fernandez Beiro, L. (CBS) & Dam, L. van (TNO) (2023). Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2022. Resultaten in vogelvlucht. Leiden | Heerlen: TNO | CBS

6 Thielecke, J., Couzy, P. & Hulsegge, G. (2024). Werkgevers Enquête Arbeid 2024. Werkgevers Enquête Arbeid 2024. Resultaten in Vogelvlucht. Leiden: TNO.

7 Zelfstandigen Enquête Arbeid 2023, SZW.

4. Ten slotte is in de gesprekken met scholen en schoolbesturen steeds de vraag gesteld of het bestuur aan geschikt extern personeel een aanbod doet om in loondienst te komen en wat daarop de reacties van zzp-ers en uitzendkrachten zijn.

1.3 Leeswijzer

In de navolgende hoofdstukken worden de resultaten vanuit de secundaire analyses DUO-data (hoofdstuk 2), de resultaten vanuit de deskresearch (hoofdstuk 3) en de resultaten vanuit de interviews (hoofdstuk 4) gepresenteerd. Voor de samenvatting, conclusies en aanbevelingen verwijzen we naar de samenvatting aan het begin van dit rapport.

2 Tijdelijke contracten in het basis- en voortgezet onderwijs

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de analyses op basis van DUO-data met personele gegevens en kenmerken van scholen en schoolbesturen. Focus ligt op tijdelijke aanstellingen (al dan niet met uitzicht op een vast dienstverband). Data over inhuur van zzp-ers en anderen als leraar is niet afzonderlijk beschikbaar en is opgenomen in het aandeel PNIL (personeel niet in loondienst) bij elk schoolbestuur; dat kan echter ook niet onderwijsgevend personeel betreffen. Het aandeel PNIL is hieronder wel in de analyses betrokken.

We bespreken de resultaten afzonderlijk voor het primair onderwijs (in dit hoofdstuk meestal basisonderwijs, exclusief (v)so) en het voortgezet onderwijs. Het (voortgezet) speciaal onderwijs - (v)so - valt in principe buiten de scope van dit onderzoek; sommige hieronder gepresenteerde cijfers betreffen echter wel het gehele po, dat is in die gevallen aangegeven. We gaan hieronder in op kenmerken als bestuursgrootte, lerarentekorten en regio, die mogelijk samenhangen met verschillen tussen scholen en schoolbesturen in aandelen tijdelijke contracten.

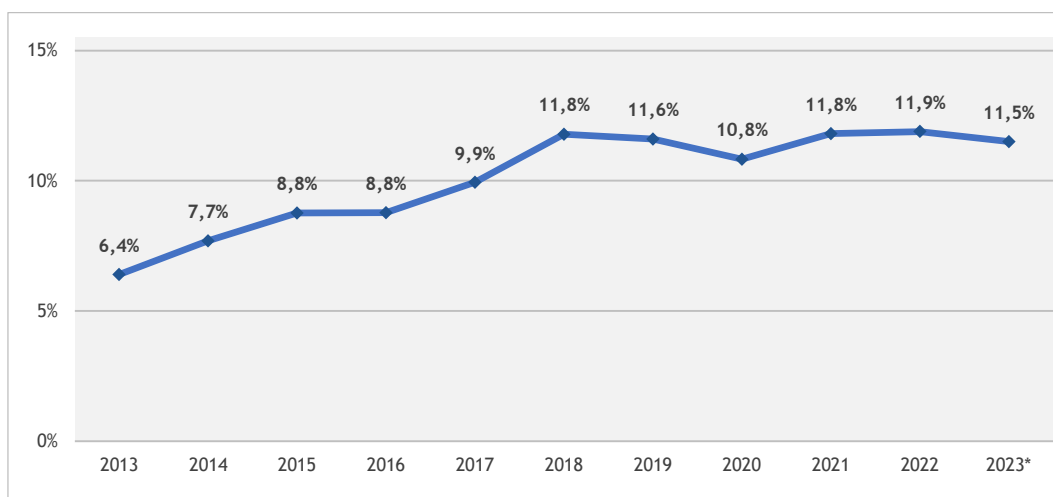
2.1 Primair (basis)onderwijs

We starten met de algehele trend ten aanzien van tijdelijke contracten in het basisonderwijs. Vervolgens ligt de focus op kenmerken van leraren (par. 2.1.2) en daarna op kenmerken van schoolbesturen/scholen (par. 2.1.3).

2.1.1 Totaal aandeel leraren in tijdelijke dienst basisonderwijs

Figuur 1 toont dat het aandeel leraren met een tijdelijk contract in het bo de laatste jaren redelijk stabiel is gebleven. In het jaar 2023 werkt 11,5 % van de leraren op basis van een tijdelijk contract. Tot aan 2018 was er sprake van een stijging (van 6,4 % in 2013 tot 11,8 % in 2018), daarna schommelt het aandeel licht maar blijft het aandeel tijdelijke contracten hoger dan in 2013.

Figuur 1 Aandeel leraren basisonderwijs in tijdelijke dienst (o.b.v. personen)

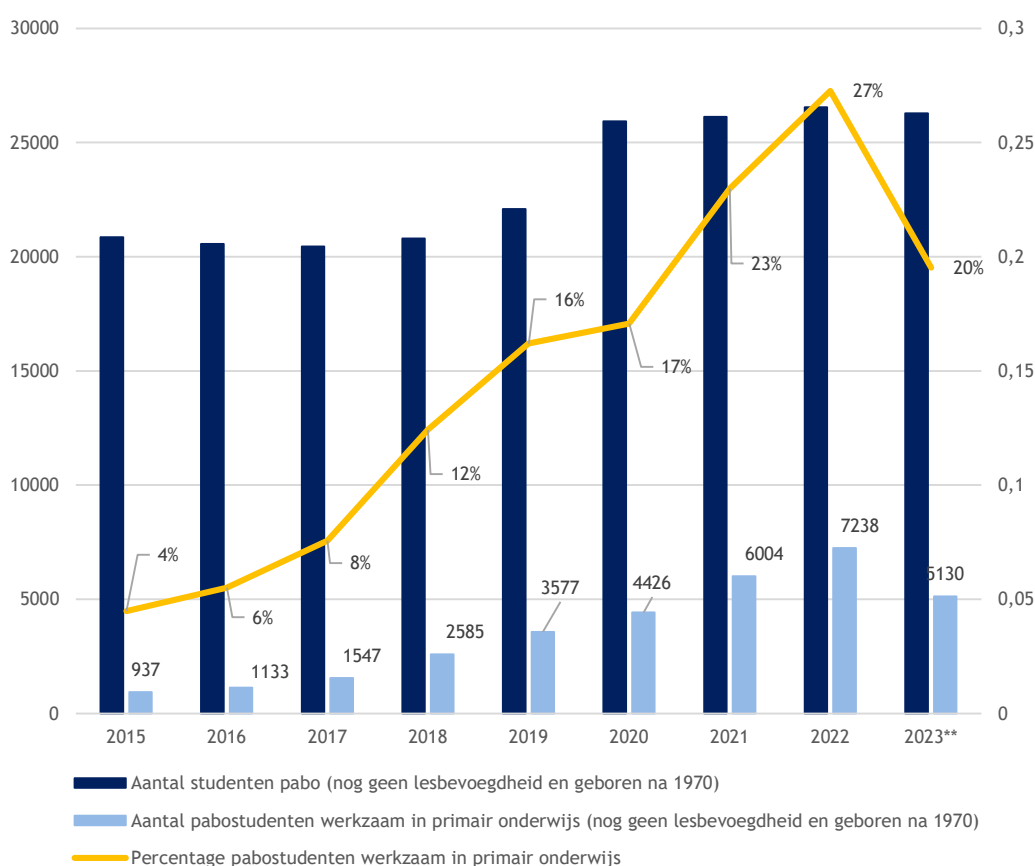


BRON: DUO, salarisadministraties van instellingen. *Voorlopige cijfers

Aandeel werkzame pabo-studenten

Een opvallende ontwikkeling binnen het gehele po (dus incl. (v)so) is het aandeel pabo-studenten dat werkzaam is binnen de sector. Dat aandeel is in de afgelopen jaren sterk gestegen, van 4 % in 2015 tot een piek van 27 % in 2022 (Figuur 2). In 2023 is het aandeel weer gezakt naar 20 %, waarbij het absolute aantal werkzame studenten wel ongeveer gelijk is gebleven. Deze groep zal normaliter een tijdelijk contract hebben, in elk geval totdat het diploma is behaald (op grond van de CAO is het niet toegestaan om personen zonder de juiste bevoegdheid een vast contract te geven).

Figuur 2 Aantal pabo-studenten werkzaam in het po (incl. (v)so)*



* Studenten nog zonder lesbevoegdheid, op peildatum 1 oktober. ** Voorlopige cijfers

2.1.2 Tijdelijke contracten naar kenmerken leraren

In deze paragraaf staan de kenmerken centraal van leraren in het bo met een tijdelijk contract in vergelijking tot de leraren met een vast contract. Aannemelijk is dat het kenmerk 'tijdelijk contract' een samenhang heeft met bepaalde andere kenmerken zoals leeftijd; er is daarom gekeken naar het onderscheid naar 'tijd in dienst', 'aanstellingsomvang', en 'bevoegdheid'. Ook is onderscheiden naar 'leeftijdsklasse' en 'geslacht'.

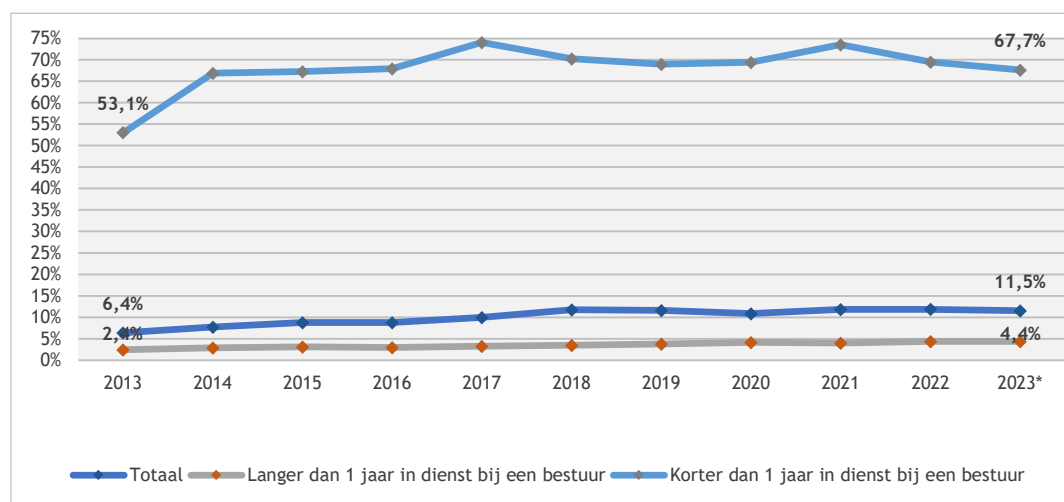
Kort in dienst is meestal een tijdelijk contract

Uit de onderstaande figuur blijkt dat van de leraren in het bo die korter dan een jaar in dienst zijn, het merendeel (zo'n twee derde deel) een tijdelijk contract heeft (zie Figuur 3). Dat aandeel schommelt in de tijd en is in de afgelopen paar jaar wat gedaald (van 74 % in het jaar 2021 naar 68 % in het jaar 2023).

Aannemelijk is dat het voor een belangrijk deel gaat om een tijdelijke aanstelling ‘met uitzicht op een vast dienstverband’ (zie loopbaanmonitor 2023)⁸. Bij veel besturen is het gebruikelijk om nieuwe leraren eerst een jaarcontract aan te bieden, dat (meestal na een jaar, soms eerder) wordt omgezet in een vast contract als het functioneren naar tevredenheid is.

Bij de leraren die langer dan een jaar in dienst zijn, heeft het merendeel (zo’n 95 %) een vast contract. Dat aandeel is gedaald in de gehele meetperiode; in 2013 was het 98 %. In deze groep leraren met een langer durend tijdelijk contract is het aannemelijk dat er vaak (nog) geen uitzicht is op een vast dienstverband. Dit kan gaan om leraren die op tijdelijke plekken zitten (zoals met tijdelijke subsidies gefinancierde werkplekken), leraren van wie de tijdelijke aanstelling is verlengd vanwege twijfel over het functioneren binnen het team of omdat door omstandigheden, zoals ziekte, het functioneren onvoldoende is kunnen worden beoordeeld. Ten slotte bevat deze groep (zij-instromende) leraren die nog in opleiding zijn; doordat een zij-instroomtraject doorgaans langer dan een jaar duurt, is het tijdelijk dienstverband ook langer (zie ook verderop).

Figuur 3 Aandeel leraren basisonderwijs in tijdelijke dienst, naar tijd in dienst



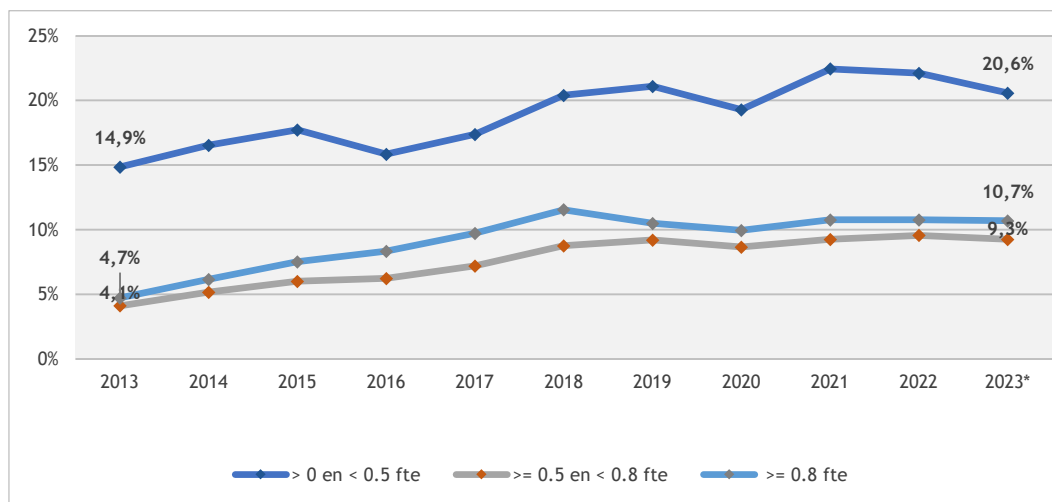
BRON: DUO, salarisadministraties van instellingen. *Voorlopige cijfers

Kleine aanstellingsomvang gaat vaker samen met een tijdelijk contract

Uit Figuur 4 blijkt dat leraren met een kleine aanstellingsomvang (tot 0,5 fte) ongeveer dubbel zo vaak een tijdelijk aanstelling hebben, namelijk 21 % versus 11 % bij een grote aanstellingsomvang en 9 % bij een middelgrote aanstellingsomvang (2023). In elke groep (kleine, middelgrote, grote aanstellingsomvang) is het aandeel tijdelijke contracten over de gehele periode gezien gestegen, van respectievelijk 4,1 %, 4,7 % en 14,9 % naar 9,8 %, 10,7 procent en 20,6 %. Relatief gezien is het aandeel tijdelijke contracten in de groep kleine en middelgrote contracten wat sterker gestegen dan in de groep met een grote aanstellingsomvang.

8 Loopbaanmonitor onderwijs 2023, Centerdata/Mooz, Tilburg, Nijmegen, 2023.

Figuur 4 Aandeel leraren basisonderwijs in tijdelijke dienst (o.b.v. personen), naar aanstellingsomvang



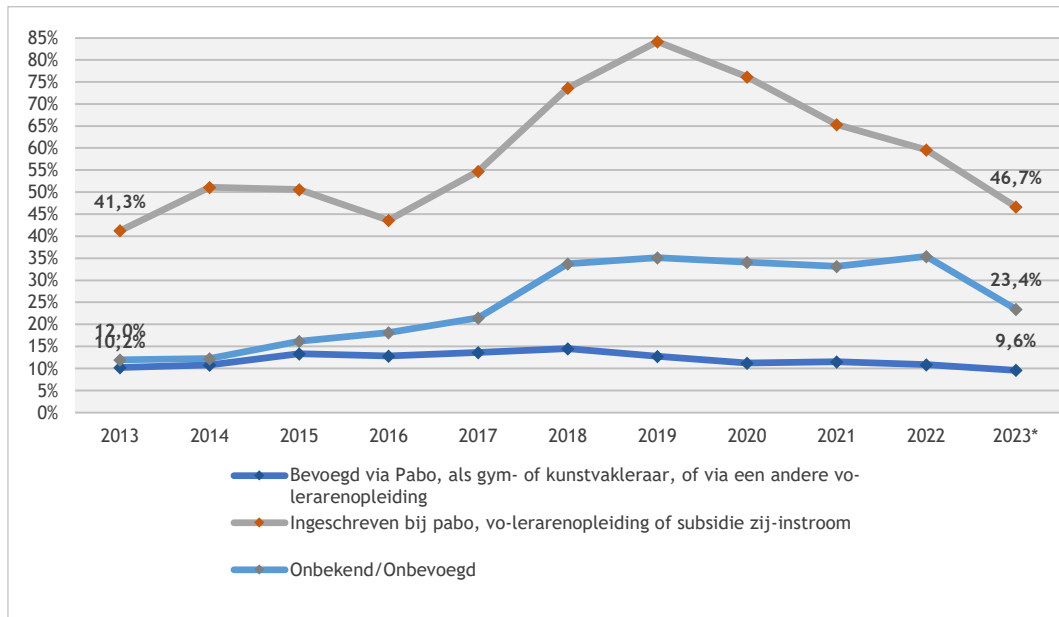
BRON: DUO, salarisadministraties van instellingen. *Voorlopige cijfers.

Onbevoegd = geen vast contract als leraar

Zoals gezegd staat de CAO primair onderwijs het niet toe leraren zonder de juiste bevoegdheid een vast contract te geven. Een leraar die staat ingeschreven bij een lerarenopleiding of die een gesubsidieerd zij-instroomtraject volgt, heeft dus in principe een tijdelijk contract. Dat geldt niet per se voor *opscholvers* binnen het team, zoals een onderwijsassistent die een lerarenopleiding volgt. Die kan lesgeven en tegelijkertijd een vast contract als onderwijsassistent hebben. Het aandeel tijdelijke contracten ligt per saldo wel veel hoger onder leraren die staan ingeschreven bij een lerarenopleiding of die actief zijn via de subsidie zij-instroom dan onder leraren die bevoegd zijn, namelijk 47 % versus 10 % in het jaar 2023 (zie onderstaand figuur).

De aanvankelijke stijging (tot 2018-2019) van het aandeel leraren met een tijdelijk contract, gevolgd door een lichte daling (tot 2023) is ook zichtbaar bij de leraren die staan ingeschreven bij een lerarenopleiding of een gesubsidieerd zij-instromer zijn. Dat kan er op duiden dat binnen die groep het aandeel zij-instromers van *buitenaf* is gestegen. Die krijgen immers normaliter geen vaste aanstelling; wel is er de mogelijkheid dat een zij-instromer direct of snel een vaste aanstelling als onderwijsassistent krijgt en tegelijkertijd een traject ingaat om een bevoegdheid te halen.

Figuur 5 Aandeel leraren basisonderwijs in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal personen) naar bevoegdheid¹

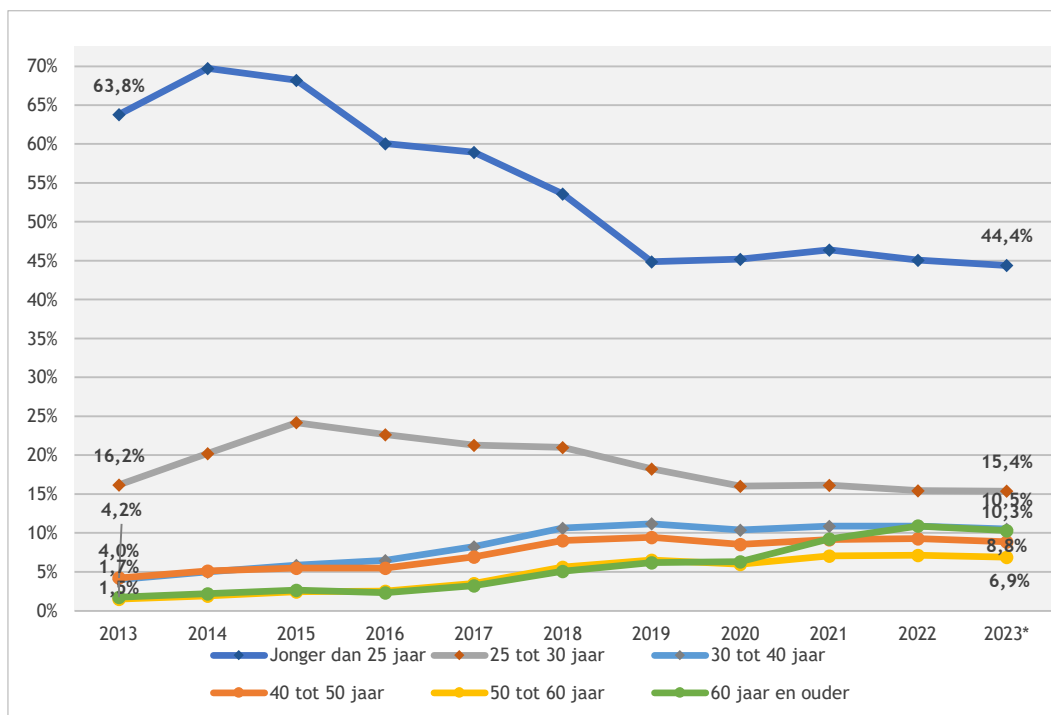


BRON: DUO, salarisadministraties van instellingen. *Voorlopige cijfers. 1: alleen personen meegenomen met een onderwijsnummer en geboren na 1970.

Jongeren (<30 jr) hebben vaker een tijdelijk contract, aandeel tijdelijk bij 30plus gegroeid

Uit Figuur 6 blijkt dat vooral jongeren (jonger dan 25 jaar) een tijdelijke aanstelling hebben. Dat hangt samen met het feit dat ze vaak nog maar kort in dienst zijn. Het aandeel leraren met een tijdelijk contract is in de groep jonger dan 25 jaar wel gedaald tot 45 procent in 2019 en is daarna stabiel gebleven. Ook in de groep van 25 tot 30 jaar is het aandeel leraren met een tijdelijk contract gedaald, tot circa 15 %. In de andere leeftijdsgroepen is juist een lichte stijging te zien. Dat kan samenhangen met een gegroeid aantal baanwisselaars en zij-instromers in de groepen ouder dan 30 jaar.

Figuur 6 Aandeel leraren basisonderwijs in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal personen) naar leeftijdsklasse

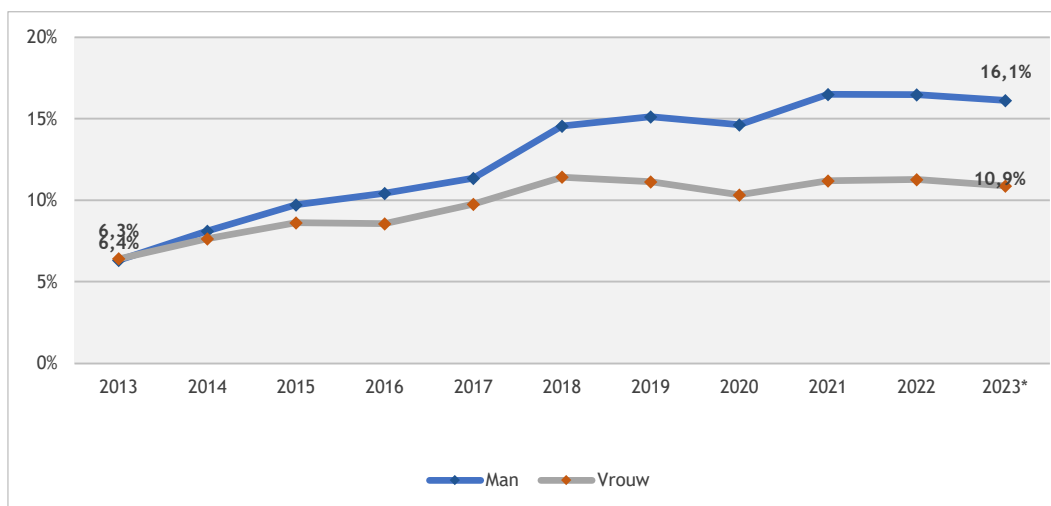


BRON: DUO, salarisadministraties van instellingen. *Voorlopige cijfers

Aandeel tijdelijk is bij mannen harder gegroeid dan bij vrouwen

In 2013 hadden relatief gezien mannen en vrouwen net zo vaak een tijdelijk contract (6 %). In beide groepen is het aandeel tijdelijke contracten gestegen, maar sterker onder mannen; in 2023 heeft 16 % van de mannen een tijdelijk contract tegenover 11 % van de vrouwen (Figuur 7).

Figuur 7 Aandeel leraren basisonderwijs in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal personen) naar geslacht



BRON: DUO, salarisadministraties van instellingen. *Voorlopige cijfers.

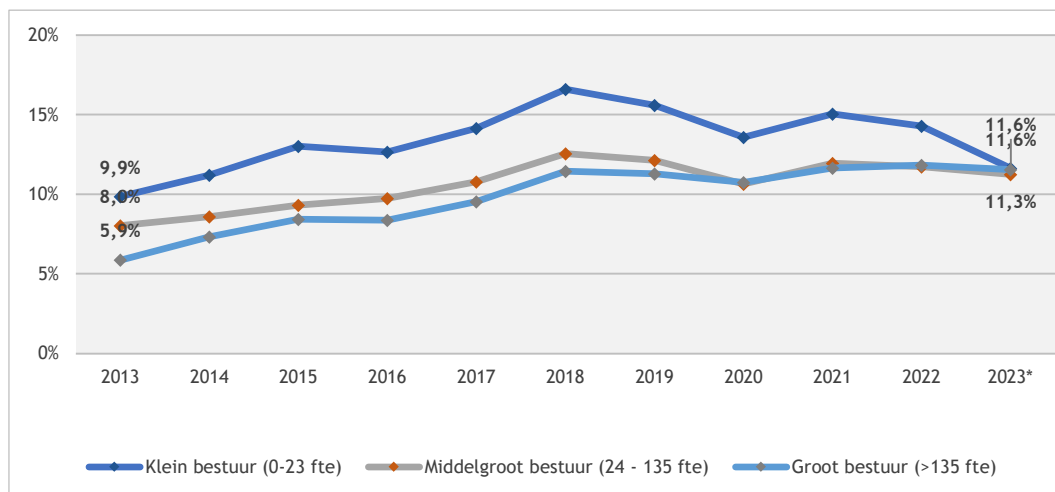
2.1.3 Tijdelijke contracten naar kenmerken scholen en schoolbesturen

In deze paragraaf bezien we hoe kenmerken van scholen en schoolbesturen samenhangen met aandelen tijdelijke aanstellingen. Het aandeel tijdelijke contracten is daartoe uitgesplitst naar bestuursgrootte, aandeel kwetsbare leerlingen (o.b.v. schoolweging), instroom c.q. het aandeel nieuwe leraren, het percentage personeel-niet-in-loondienst (PNIL), regio en lerarentekorten.

Bestuursgrootte

Hierboven beschreven we al dat het aandeel leraren in tijdelijke dienst in het bo tot het jaar 2018 gestaag steeg. Na 2018 is er een daling, in 2021 stijgt het tijdelijk weer om daarna weer te dalen, waarbij het aandeel leraren in tijdelijke dienst wel hoger is dan in 2013. Uit Figuur 8 blijkt dat de recente daling vooral zit bij de kleine schoolbesturen. De aandelen en de trend bij middelgrote en grote besturen ontlopen elkaar nauwelijks. Bij kleine besturen is de trend ook hetzelfde (tot aan de daling in 2023), maar liggen de aandelen tijdelijk onderwijsgevend personeel steeds een paar procentpunt boven die bij grotere besturen. Door de recente daling bij kleine schoolbesturen is er in 2023 amper nog verschil naar bestuursgrootte; in ieder type bestuur werkt rond de 11,5 % van de leraren in 2023 op basis van een tijdelijk contract.

Figuur 8 Aandeel leraren basisonderwijs in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal leraren) naar bestuursgrootte



Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen. *Voorlopige cijfers.

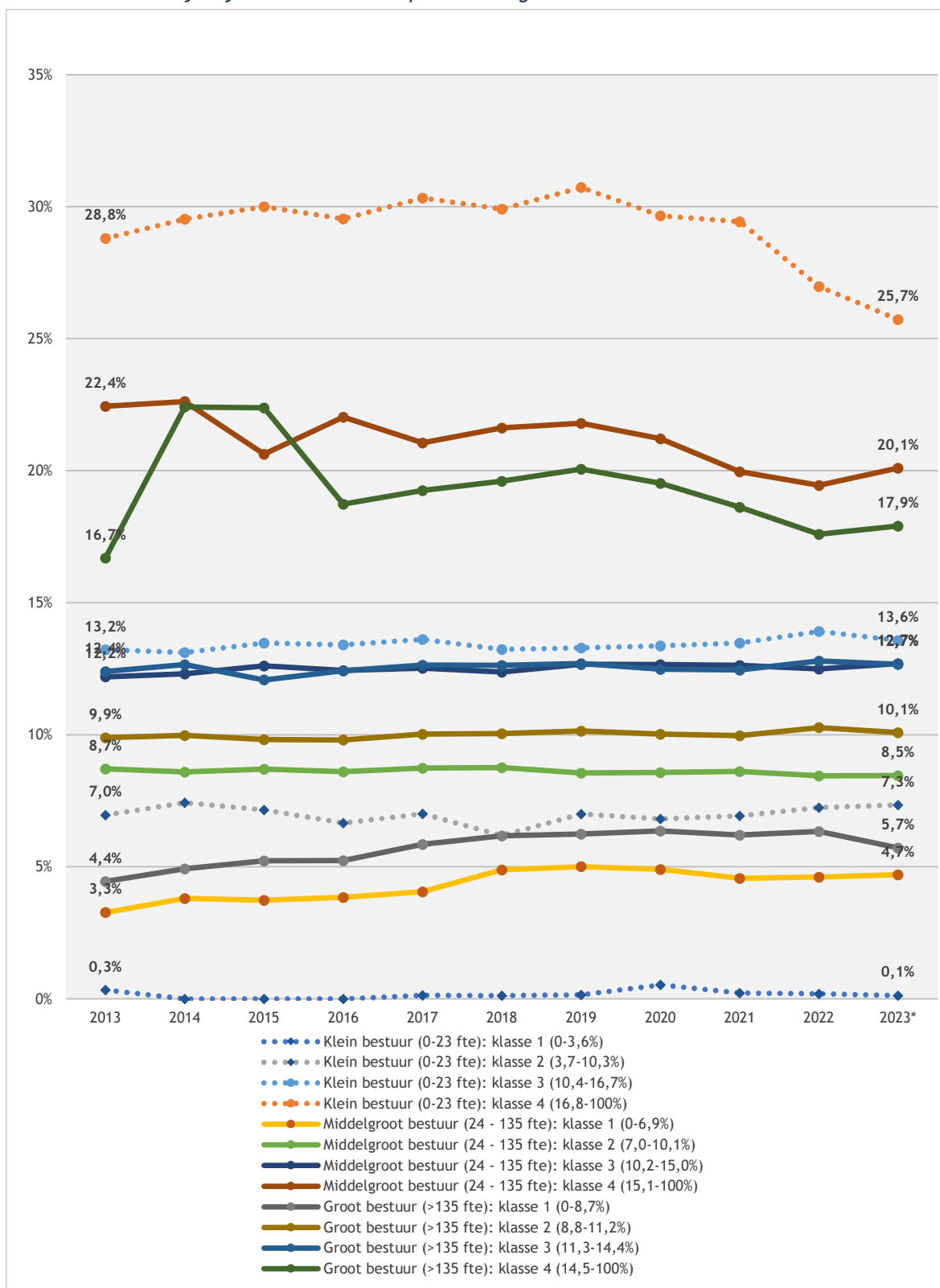
Trend voor verschillende bestuursgroottes met verschillende aandelen tijdelijke contracten

De bovenstaande grafiek toont de gemiddelden voor drie groepen besturen naar grootte. Binnen die drie groepen variëren de aandelen tijdelijke contracten echter aanzienlijk. Sommige grote besturen bijvoorbeeld hebben heel veel leraren in tijdelijke dienst en andere grote besturen heel weinig. Om te kunnen beoordelen wat de trend is voor besturen van verschillende omvang met veel of weinig tijdelijke aanstellingen, hebben we binnen de groepen grote, middelgrote en kleine besturen een onderscheid gemaakt in vier kwartielen op basis van de aandelen tijdelijke contracten (stand 2023). Zo kunnen we nader zien waar er veranderingen zitten: zit dat bijvoorbeeld bij grote besturen met relatief veel tijdelijke aanstellingen of bijvoorbeeld meer bij kleine besturen met relatief weinig tijdelijke aanstellingen?

Figuur 9 toont de resultaten van deze analyse. Wat opvalt is dat gemiddeld gezien de ontwikkeling vaak redelijk stabiel is. Het zijn voornamelijk de besturen met de meeste tijdelijke contracten (klasse 4), ongeacht bestuursgrootte, die vanaf 2019 het sterkst een daling laten zien van de aandelen tijdelijke contracten. Bij de middelgrote en grote besturen met veel tijdelijke contracten (klasse 4) is er echter in 2023 weer een stijging, terwijl bij de kleine besturen met veel tijdelijke aanstellingen dat aandeel in 2023 wel verder daalt. Dat verklaart met name dat de aandelen in de *totale* groepen kleine, middelgrote en grote schoolbesturen naar elkaar toe zijn gegroeid in 2023.

Uit het overzicht blijkt voorts dat er bij de kleine besturen in het kwartiel met de minste tijdelijke aanstellingen (klasse 1, onderste lijn) er in alle jaren een *verwaarloosbaar* aandeel tijdelijke contracten is. Aannemelijk is dat met name gaat om besturen waaronder één of twee scholen vallen, met weinig personeel verloop en/of waar nieuwe collega's direct of snel een vaste aanstelling krijgen. In het kwartiel met de meeste tijdelijke aanstellingen in de groep kleine besturen (de bovenste, oranje lijn) zien we juist relatief *veel* tijdelijke contracten, in vergelijking tot middelgrote en grote besturen. Daarmee is er binnen de groep kleine besturen de grootste spreiding tussen besturen (c.q. het grootste verschil tussen de kwartielen). Bij de middelgrote en grote besturen ligt de ondergrens voor klasse 1 gemiddeld een stuk hoger (op 5-6%) maar ligt de bovengrens (klasse 4) gemiddeld juist een stuk lager (18-20%) dan bij kleine besturen; de spreiding tussen besturen binnen de groep middelgrote besturen of grote besturen is dus kleiner dan binnen de groep kleine besturen.

Figuur 9 Aandeel leraren basisonderwijs in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal leraren) naar bestuursgrootte en aandeel leraren in tijdelijke dienst in klassen per bestuursgrootte¹

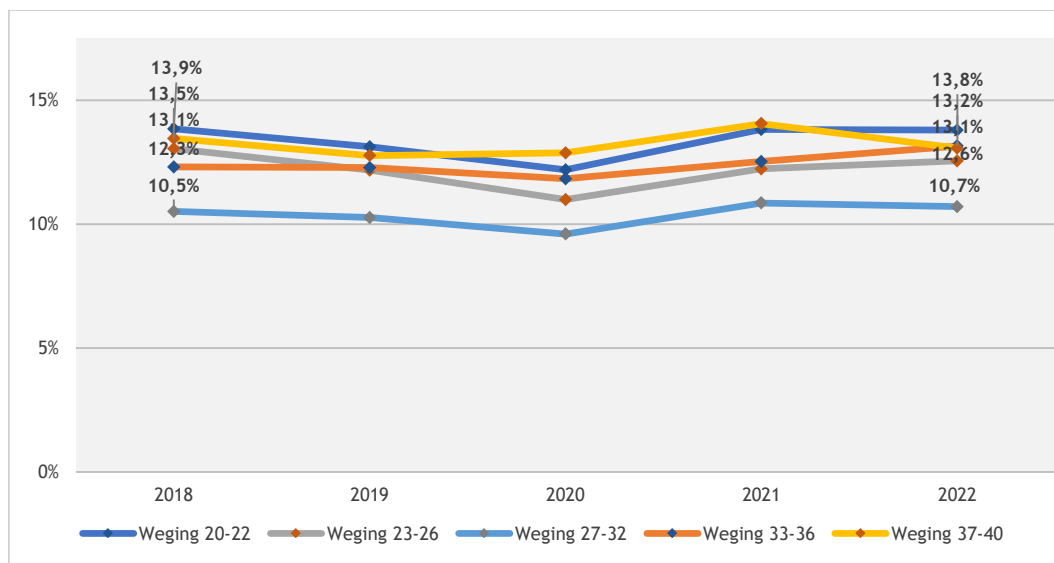


Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen. *Voorlopige cijfers. 1: Voor het construeren van klassen voor aandeel leraren in tijdelijke dienst is er gekeken naar kwartielen in het jaar 2023 (per bestuursgrootte).

Tijdelijke aanstellingen versus aandelen 'kwetsbare leerlingen'

In het reguliere basisonderwijs ligt het aandeel leraren met een tijdelijk contract iets *hoger* bij instellingen met de hoogste schoolweging én - enigszins verrassend - ook bij instellingen met de laagste schoolweging (Figuur 10). Instellingen die *gemiddeld* scoren (27-32) op de schoolweging (veruit de grootste groep instellingen) hebben het laagste aandeel (10,7% in 2022) leraren op basis van een tijdelijk contract. Dit onderscheid naar schoolweging is zichtbaar in de gehele geanalyseerde periode 2018 - 2022. Een verklaring voor dit verschil, met name voor het relatief hoge aandeel tijdelijke contracten bij scholen met een *lage* weging, is niet direct voorhanden.

Figuur 10 Aandeel leraren basisonderwijs in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal leraren) naar schoolweging*



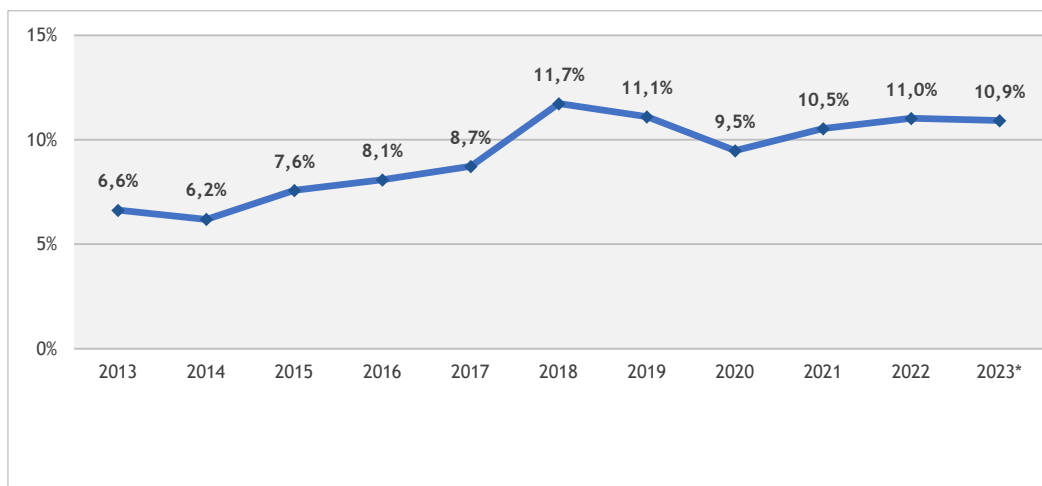
Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen & CBS, schoolweging-scores per bao vestiging. *Peilmoment schoolweging is 1 februari 2023.

Nieuwe instroom leraren = veel tijdelijke contracten

Veel nieuwe instroom betekent normaliter veel tijdelijke contracten, omdat een nieuwe aanstelling vaak begint met een tijdelijk contract. We weten uit ander onderzoek, de loopbaanmonitor onderwijs⁹, dat pas afgestudeerde leraren relatief vaak een tijdelijk contract met uitzicht op vast krijgen aangeboden. In de beschikbare DUO-bestanden is echter het verschil tussen wel of geen uitzicht op een vaste aanstelling niet zichtbaar. Figuur 11 laat zien dat de instroom in po is gestegen van 7 % in 2013 naar 11 % in 2023, met een piek in 2018 (12 %), wat normaliter dus samenhangt met een groter aandeel tijdelijke aanstellingen. En inderdaad vertoont figuur 11 ongeveer dezelfde trend als figuur 1 hiervoor, die de algehele trend in aandelen tijdelijke contracten weergeeft.

9 Loopbaanmonitor onderwijs 2023, Centerdata/Mooz, Tilburg, Nijmegen, 2023.

Figuur 11 Trend in percentage instroom (o.b.v. fte) bij besturen in po

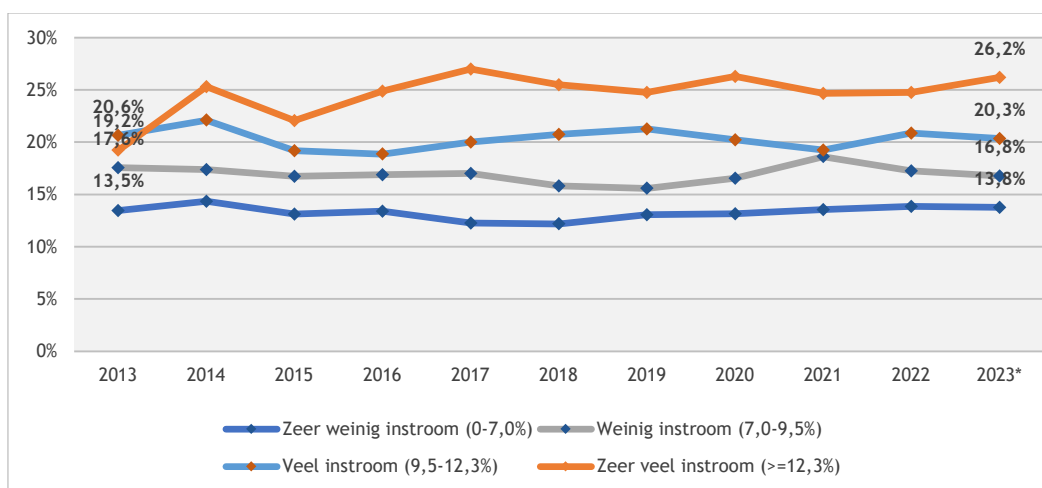


Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen. *Voorlopige cijfers.

Ook figuur 12 laat zien dat veel nieuwe instroom bij een schoolbestuur samenhangt met een groter aandeel leraren met een tijdelijk contract. Bij schoolbesturen met de minste nieuwe instroom (0-6 %) is het aandeel tijdelijke contracten het laagst. In het jaar 2023 werkte bij schoolbesturen met de meeste instroom bijna 16 % van de leraren op basis van een tijdelijk contract. Dit onderscheid naar instroom is zichtbaar in de gehele geanalyseerde periode (2013-2023) voor de vier instroomklassen.

Nota bene: binnen de geanalyseerde periode zijn meer schoolbesturen gaan behoren tot de groep schoolbesturen in de hoogste categorie nieuwe instroom (31 % in 2023 tegenover 15 % in 2013).

Figuur 12 Aandeel leraren basisonderwijs in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal leraren) naar instroom bestuur



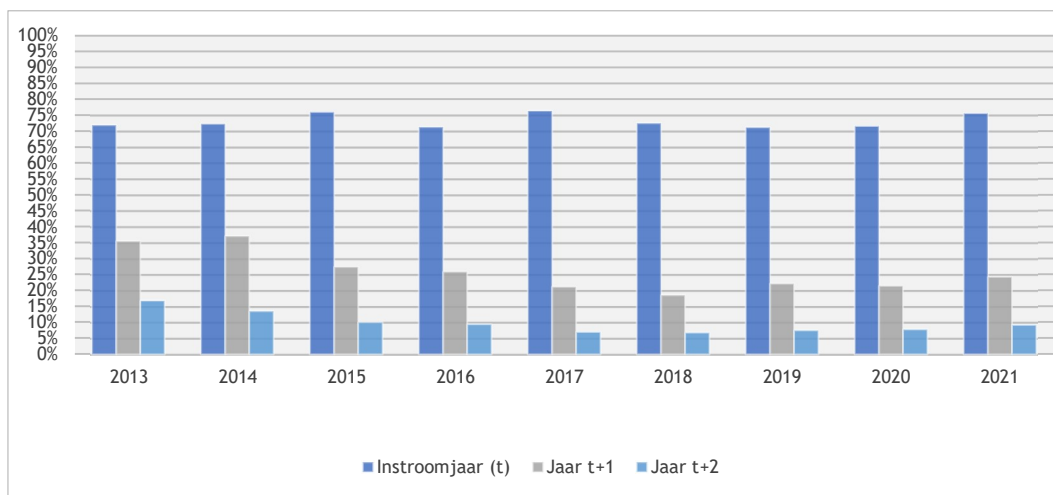
Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen. *Voorlopige cijfers.

Hieronder kijken we nader naar het *verloop* van tijdelijke contracten van nieuwe leraren bij een schoolbestuur (Figuur 13). Het gaat om personen die in het desbetreffende jaar voor het *eerst* in dienst zijn bij een schoolbestuur als leraar¹⁰. In het instroomjaar 2013 kwam 71,9 % van de nieuw ingestroomde leraren binnen met een tijdelijk contract. Dit aandeel ligt hoger in 2021, namelijk op 75,7 %. De gehele geanalyseerde periode kent een schommeling tussen de 71,2 % en 76,4 %. Het aandeel leraren dat in het tweede dienstjaar nog in een tijdelijk contract werkt bij hetzelfde schoolbestuur is aanzienlijk gedaald tot

10 Voorbeeld: in het jaar 2021 refereert instroomjaar (t) naar 2021, jaar t+1 naar 2022 en jaar t+2 naar 2023.

aan het instroomjaar 2018 (van 35,5 % naar 18,6 %) en daarna weer gestegen tot 24,4 % in instroomjaar 2021. Deze trend is er ook bij het aandeel leraren dat in het derde dienstjaar in een tijdelijk contract werkt bij hetzelfde schoolbestuur (dat daalt eerst van 16,8 % in 2013 naar 6,9 % in 2018 en stijgt dan weer naar 9,3 % in instroomjaar 2021).

*Figuur 13 Aandeel leraren basisonderwijs in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal leraren) naar instroom verloop bestuur**

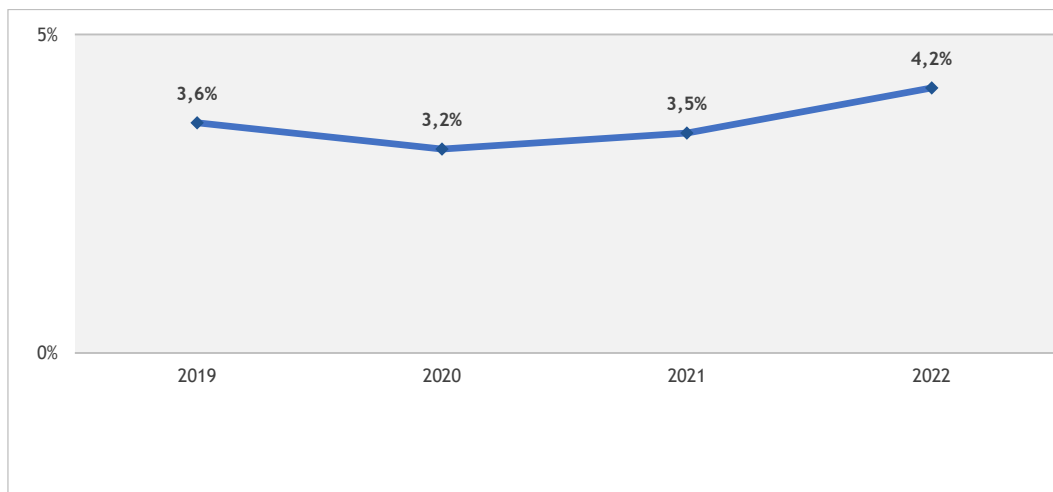


Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen. *2023 betreft voorlopige cijfers (jaar t+2 in 2021).

Hoger aandeel PNIL = iets meer tijdelijke aanstellingen

Het aandeel PNIL - personen niet in loondienst (leraren, invalpools, en ander personeel) - is in de afgelopen paar jaar redelijk stabiel gebleven, op gemiddeld zo'n 3-4 % (Figuur 14).

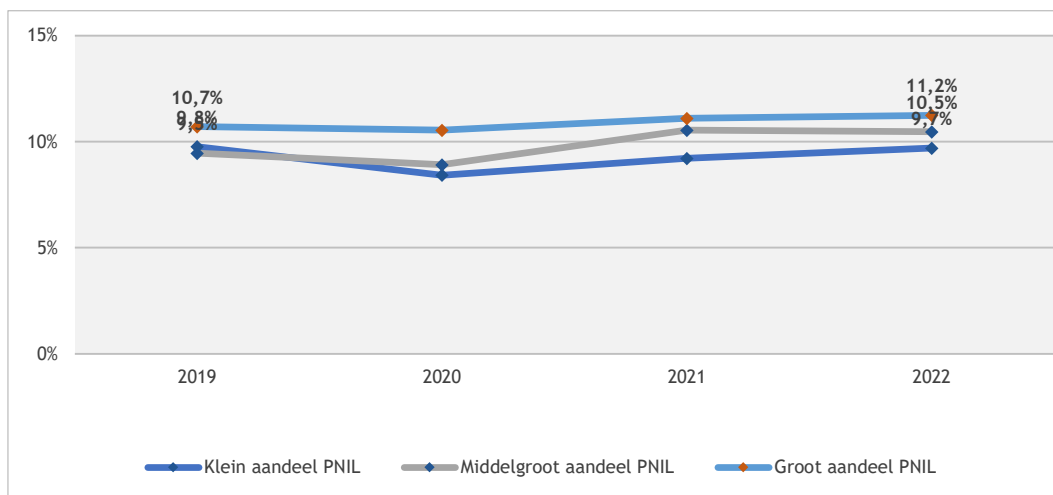
Figuur 14 Percentage PNIL (o.b.v. fte) bij bestuur in po



Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen.

Binnen besturen met een relatief groot aandeel PNIL is het aandeel leraren met een tijdelijk contract iets groter (11,2%) dan binnen besturen met een gemiddeld of klein aandeel PNIL (Figuur 15). Dit onderscheid naar aandeel PNIL is in alle jaren zichtbaar, maar de verschillen zijn gemiddeld klein.

Figuur 15 Aandeel leraren basisonderwijs in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal leraren) naar PNIL bestuur



Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen.

Groot lerarentekort hangt samen met meer tijdelijke contracten

In Fout! Verwijzingsbron niet gevonden. is het aandeel leraren met een tijdelijk contract gerelateerd aan regio en het lerarentekort primair onderwijs per regio¹¹. Voor de weergave in de tabel zijn de regio's (m.u.v. de G5 - Almere, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht) verdeeld in vier klassen o.b.v. het regionale lerarentekort. Dat leidt tot de volgende vier klassengroepen: (1) laag tekort (0-2,5 %), (2) midden laag tekort (2,5-5 %), (3) midden hoog tekort (5-7,5%) en (4) hoog tekort (7,5 % of hoger).

Binnen deze klassen zijn de regio's geordend op het aandeel leraren in tijdelijke contracten in 2023 en is er per klasse een gemiddelde en een standaarddeviatie berekend voor het jaar 2023. Een groene arcering geeft een stijging in het aandeel tijdelijke contracten t.o.v. het voorgaande jaar aan; hoe donkerder groen, hoe groter het verschil (>1 procentpunt; >2 procentpunten; >3 procentpunten; >5 procentpunten).

De analyse levert op dat er in het basisonderwijs een *redelijk sterke correlatie* is tussen het regionale lerarentekort en het aandeel leraren met een tijdelijk contract in een regio¹². Er zijn niettemin ook regio's met lage tekorten en relatief veel tijdelijke contracten.

In 2023 zien we de hoogste aandelen leraren met een tijdelijk contract in de regio's Amsterdam (hoog lerarentekort), Gooi en Vechtstreek (hoog tekort), Midden-Holland (midlaag tekort) en Gorinchem (midhoog tekort). De laagste aandelen leraren met een tijdelijk contract waren er in de regio's Zuid-Limburg (midlaag lerarentekort), Midden-Limburg (midlaag tekort), Drenthe (laag tekort) en Friesland (midhoog tekort).

¹¹Adriaens, H., Elshout M. & Elshout S. (2023). Personeelstekorten primair onderwijs - Peildatum 1 oktober 2023. Tilburg: Centerdata.

¹² Correlatie 0,36 in het jaar 2023, 0,34 in 2022 en 0,38 in 2021.

Tabel 1 Aandeel leraren basisonderwijs in tijdelijke dienst (o.b.v. personen) naar regio en lerarentekort

Tekort o.b.v. jaar 2023.		Tijdelijke contracten (%) naar jaar														Tekort personeel (%) naar jaar		
		2023*																
		20 13	20 14	20 15	20 16	20 17	20 18	20 19	20 20	20 21	20 22	20 23*	X	S. D				
G5	Amsterdam	12	13	14	15	16	17	20	19	17	17	18	13	2	11	13	14	
G5	Den Haag	10	12	11	12	11	13	13	14	14	15	13			12	14	16	
G5	Utrecht	7	10	11	11	11	14	14	10	14	15	13			2	3	2	
G5	Rotterdam	6	7	7	7	10	14	13	12	13	12	12			9	9	12	
G5	Almere	12	15	11	13	13	12	14	11	13	13	10			11	14	18	
Tekort hoog: >=7,5%	Gooi en Vechtstreek Haaglanden (zd Den Haag)	10	12	10	10	13	16	17	17	14	16	17	12	3	6	8	9	
		9	10	10	12	16	16	14	12	14	13	13			6	6	9	
	Zuid-Holland Centraal Groot Amsterdam (zd A'dam)	7	9	10	11	11	12	11	11	11	12	12			6	9	9	
		5	8	9	9	12	11	13	12	12	12	12			8	10	8	
	Rijnmond (zd R'dam)	6	8	9	9	10	12	11	10	10	10	10			7	8	10	
	Zaanstreek/Waterland	6	9	8	9	11	11	10	10	10	10	9			7	9	8	
Tekort midhoog: 5,0-7,5%	Gorinchem	7	9	9	10	9	11	9	10	12	12	14	12	2	6	5	7	
	Rivierenland	9	8	8	7	10	10	11	10	13	12	13			5	7	6	
	Amersfoort	7	7	8	8	11	16	13	12	13	14	13			6	4	6	
	Midden-Brabant Zuid-Kennemerland en IJmond	4	5	8	7	8	11	10	9	11	11	13			3	4	6	
		7	8	11	11	12	15	16	15	14	12	12			8	6	6	
	Holland Rijnland Midden-Utrecht (zd Utrecht)	7	7	9	9	10	12	12	10	11	12	12			5	5	5	
		7	8	9	8	9	13	12	10	11	11	11			5	7	7	
	FoodValley	8	9	9	9	10	12	12	11	12	12	11			4	5	5	
	Veluwe Stedendriehoek	6	7	7	8	9	11	11	10	12	11	11			5	7	6	
	Drechtsteden	6	7	8	10	12	12	12	9	10	11	11			7	4	7	
	Flevoland (zd Almere)	8	9	10	7	9	11	10	10	9	11	10			6	7	6	
	Friesland	5	6	8	8	9	10	6	8	9	9	8			3	4	6	
Tekort midlaag: 2,5-5,0%	Midden-Holland	6	7	8	10	10	12	11	11	12	13	15	10	3	5	7	4	
	Noord-Holland Noord	5	8	9	11	12	16	16	13	15	12	12			4	5	3	
	Helmond-De Peel	4	3	5	6	8	9	9	10	12	12	12			3	5	3	
	Noordoost-Brabant	4	4	5	5	6	9	7	8	10	10	11			4	5	4	
	Zeeland	6	6	8	7	9	11	11	10	10	11	11			4	5	3	
	Zuidoost-Brabant	7	5	4	5	9	10	9	7	10	9	9			3	3	3	
	Twente	5	7	9	9	6	7	7	7	10	10	9			4	3	4	
	West-Brabant	6	7	7	6	7	9	9	9	11	10	9			6	3	4	

	Midden-Limburg	3	4	4	4	4	8	9	7	7	6	7			3	5	3
	Zuid-Limburg	3	4	18	4	6	8	7	7	6	6	5			4	4	4
Tekort laag: 0,0-2,5%																	
	Noord-Limburg	3	14	5	4	5	7	7	8	10	11	12	11	1	3	2	2
	Groningen	7	8	12	12	12	12	12	14	14	16	12			3	2	2
	Midden-Gelderland	5	5	6	4	7	9	10	8	13	12	12			4	3	3
	Rijk van Nijmegen	7	6	5	4	5	8	10	11	9	12	11			2	2	2
	Regio Zwolle	5	7	8	8	7	10	9	8	8	9	10			4	4	2
	Achterhoek	5	6	6	5	6	8	7	6	11	12	9			2	1	1
	Drenthe	5	6	7	7	9	11	12	10	13	9	8			2	3	2
	onbekend	11	14	17	25	31	30	28	27	21	24	22					
	Totaal	6	8	9	9	10	12	12	11	12	12	12					

Bron: DUO, salarisadministratie & Centerdata, personeelstekorten primair onderwijs. *Voorlopige cijfers.

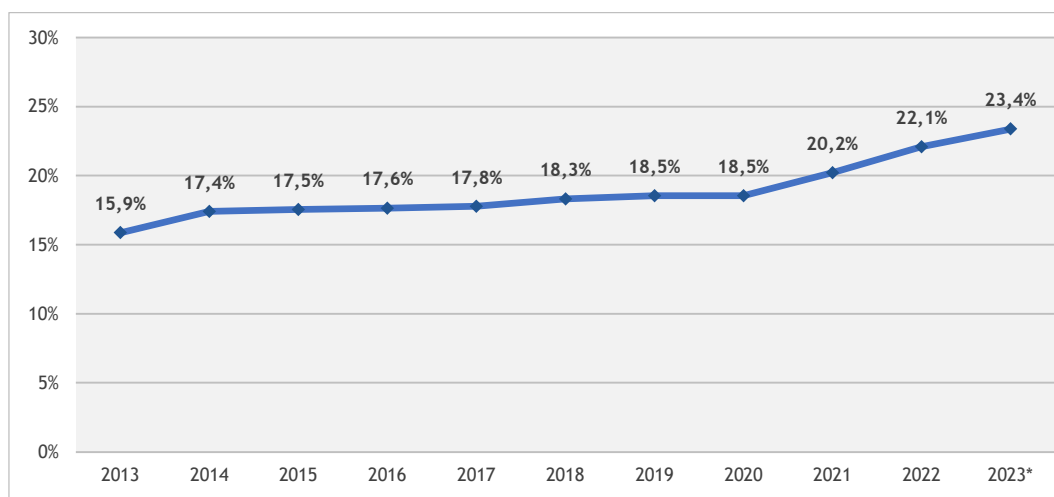
2.2 Voortgezet onderwijs

In dit deelhoofdstuk bespreken we de resultaten voor het voortgezet onderwijs. We starten met de overall trend ten aanzien van tijdelijke contracten in het voortgezet onderwijs. Daarna staan de kenmerken van leraren centraal, gevolgd door de kenmerken van schoolbesturen/scholen.

2.2.1 Totaal aandeel leraren in tijdelijke dienst voortgezet onderwijs

Het aandeel leraren met een tijdelijk contract in het vo is van het jaar 2013 tot aan het jaar 2020 gestaag gestegen (van 15,9 % naar 18,5 %, figuur 15). Vanaf het jaar 2020 neemt het aandeel sterker toe: tot 23,4 % in 2023.

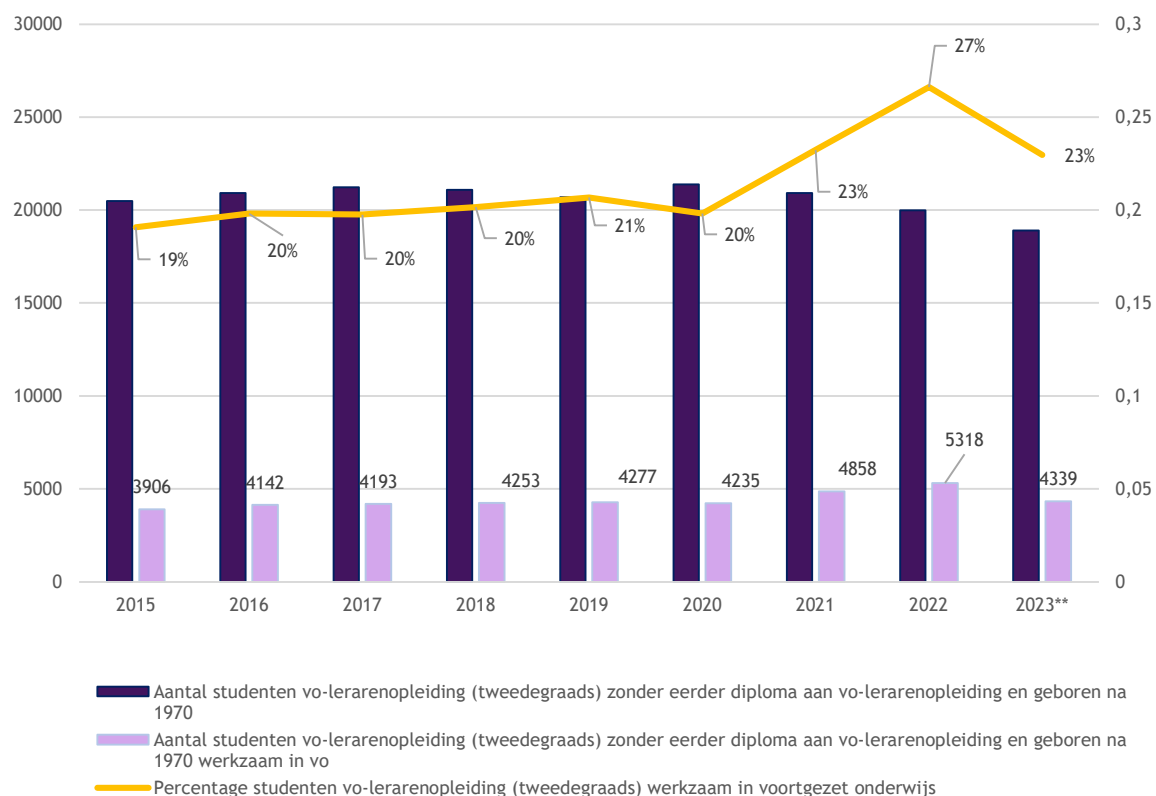
Figuur 16 Aandeel leraren VO in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal personen)



BRON: DUO, salarisadministraties van instellingen. *Voorlopige cijfers

Vanaf 2020 zien we ook een stijging in het aantal en aandeel studenten aan lerarenopleiding (nog zonder bevoegdheid) die werkzaam zijn in het VO. In de periode 2015-2020 betrof het 19-21 %, en in 2022 27 %. In 2023 is dit aandeel weer gedaald, tot 23 %.

Figuur 17 Aantal en aandeel studenten lerarenopleiding werkzaam in VO



**Voorlopige cijfers

2.2.2 Kenmerken leraren

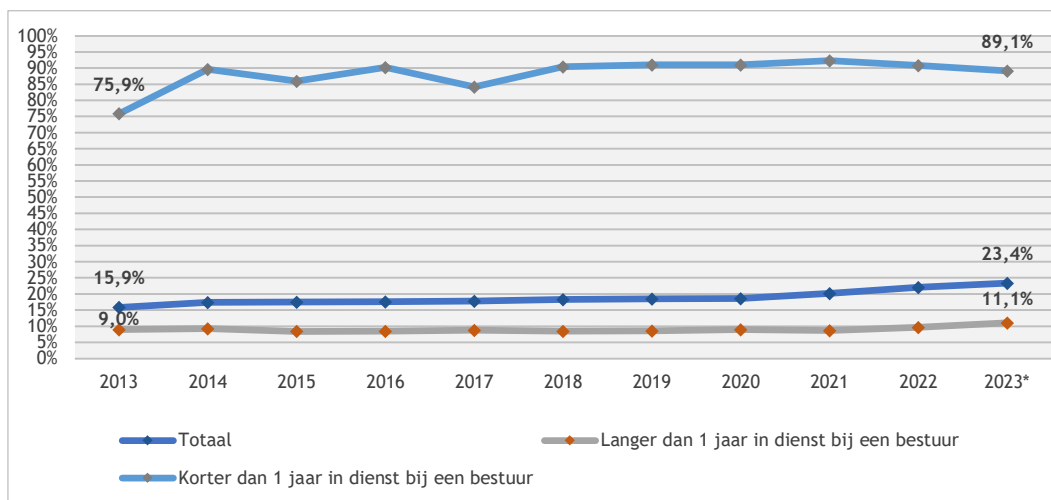
In deze paragraaf staan de kenmerken centraal van leraren in het vo met een tijdelijk contract in vergelijking tot leraren in het vo met een vast contract.

Kort in dienst is vaak een tijdelijk contract

Uit de onderstaande figuur blijkt dat van de leraren die korter dan een jaar in dienst zijn, het merendeel (76-92 %, dit is meer dan in het po) een tijdelijk contract heeft (zie Figuur 18). Dat aandeel schommelt in de tijd en is in de afgelopen paar jaar wat gedaald, tot 89 %.

Bij de leraren die langer dan een jaar in dienst zijn, heeft het merendeel een vast contract, maar een duidelijk groter aandeel dan in het po heeft een tijdelijk contract. Dat aandeel is gestegen in de afgelopen paar jaar (naar 11 % tijdelijke contracten in het jaar 2023).

Figuur 18 Aandeel leraren VO in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal personen) naar tijd in dienst

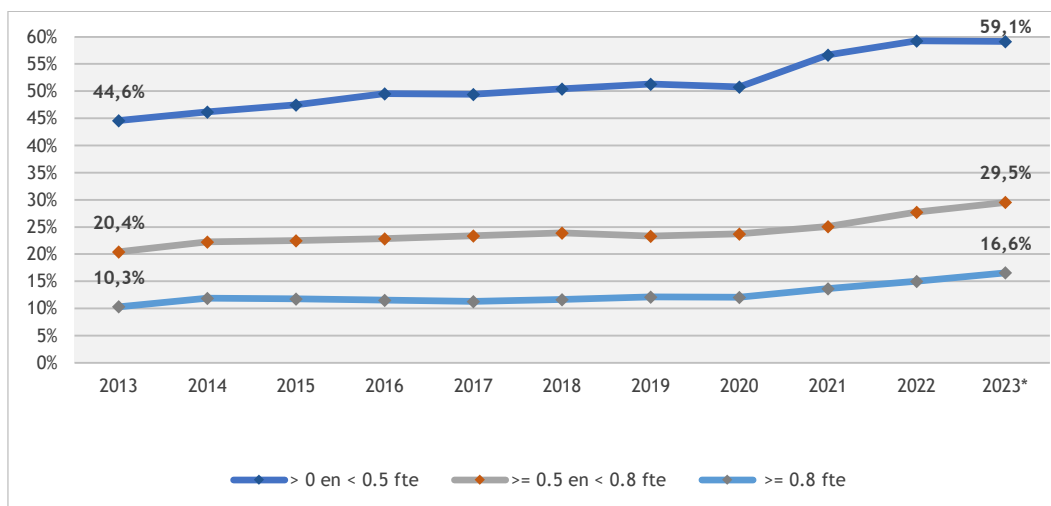


BRON: DUO, salarisadministraties van instellingen. *Voorlopige cijfers

Kleine aanstellingsomvang = veel vaker een tijdelijk contract

Uit de volgende figuur blijkt dat de leraren in het vo met een kleine aanstellingsomvang (tot 0,5 fte) veel vaker (vaker ook dan in het po) een tijdelijke aanstelling hebben dan leraren met een grotere aanstellingsomvang (Figuur 19), namelijk 59 % versus 17 % bij een grote aanstellingsomvang en 30 % bij een middelgrote aanstellingsomvang in het jaar 2023. Alle drie de groepen kennen een stijging in het aandeel tijdelijke contracten, voornamelijk na 2020.

Figuur 19 Aandeel leraren VO in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal personen) naar aanstellingsomvang



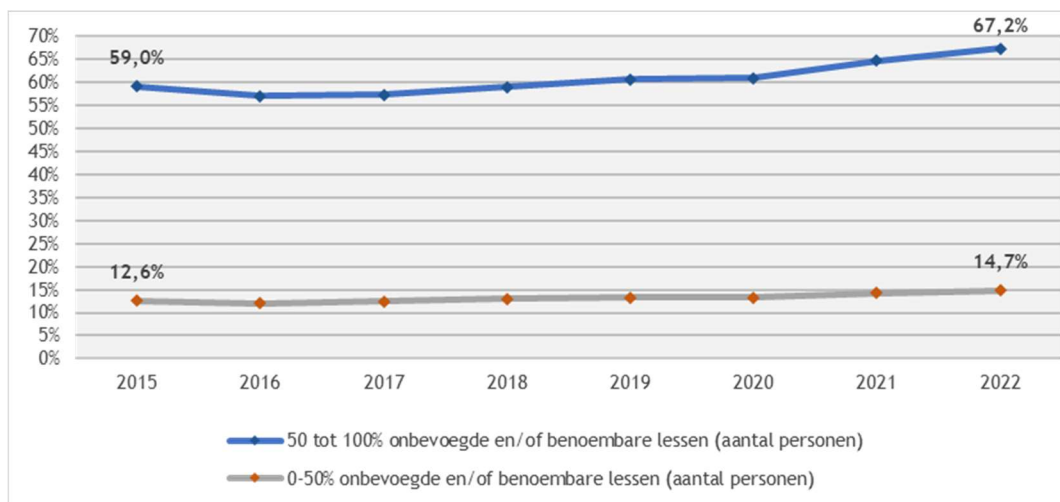
BRON: DUO, salarisadministraties van instellingen. *Voorlopige cijfers.

Minder vaste contracten onder (deels) onbevoegde leraren

Onderstaand figuur laat zien dat onder leraren die 50 tot 100 procent van de lessen onbevoegd en/of benoembaar geeft, het aandeel tijdelijke contracten veel hoger is dan bij de andere leraren; in het jaar 2022 betreft dat 67,2 % tegenover 14,7 % onder leraren die 0 tot 50 % van de lessen onbevoegd/onbenoembaar geeft. De stijging van het aandeel tijdelijke contracten in de periode 2015 tot

en met 2022 is ook voornamelijk zichtbaar bij de groep leraren met vooral of alleen lessen waarvoor die leraar onbevoegd en/of benoembaar is (toename van 59% in 2015 tot ruim 67% in 2022).

Figuur 20 Aandeel leraren VO in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal personen) naar bevoegdheid

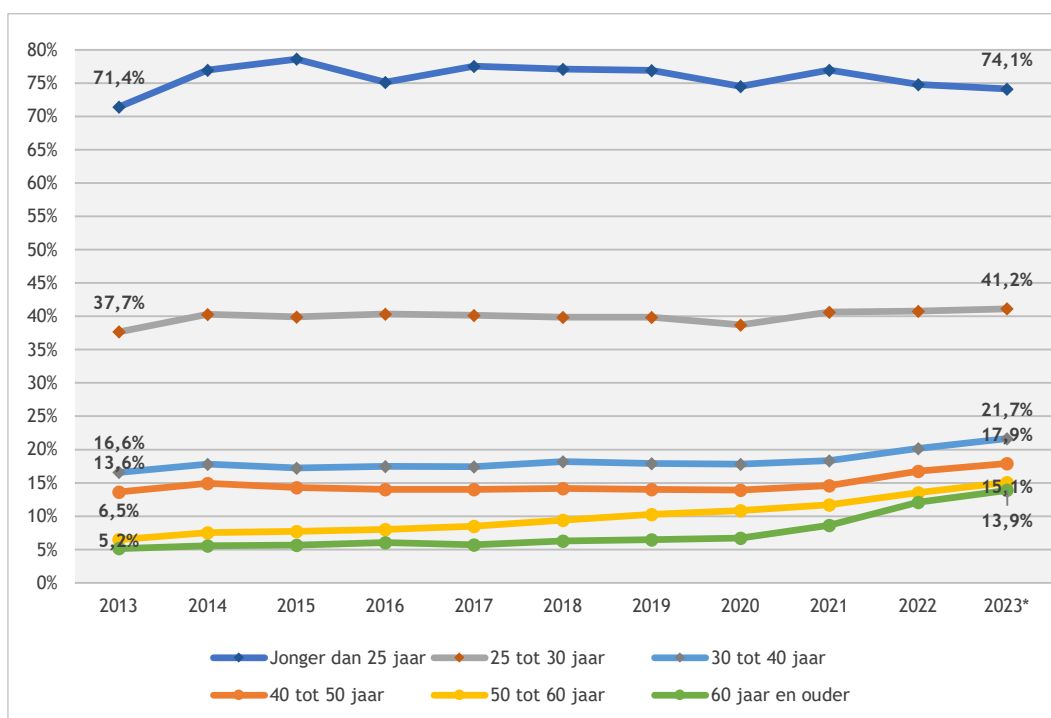


BRON: DUO, salarisadministraties van instellingen; IPTO. *Voorlopige cijfers.

Jongeren hebben vaker een tijdelijke aanstelling

Uit de onderstaande figuur blijkt dat vooral jongeren (jonger dan 25 jaar) een tijdelijke aanstelling hebben, samenhangend met het feit dat ze vaak nog maar kort in dienst zijn. Het aandeel leraren met een tijdelijk contract is in de groep jonger dan 25 jaar redelijk stabiel op rond de 75 procent, wat substantieel hoger is dan in de groep jongeren in het po (45 %). Ook in de groep van 25 tot 30 jaar is het aandeel leraren met een tijdelijk contract hoog in vergelijking tot het po en is dat aandeel in het vo redelijk stabiel op ongeveer 40 procent. In de andere leeftijdsgroepen is in het vo met name in de afgelopen paar jaar een stijging te zien van de aandelen met een tijdelijke aanstelling en ligt dat nu op 15 tot ruim 20 procent.

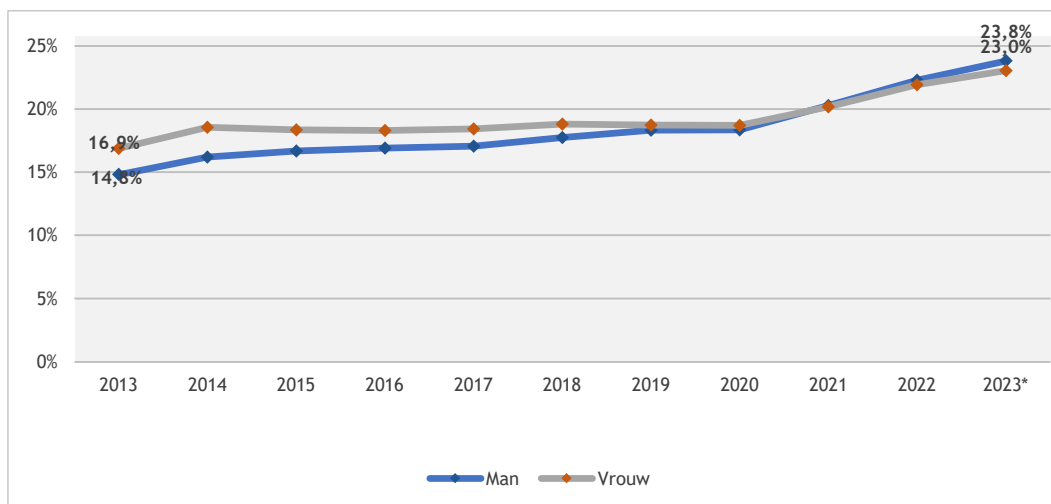
Figuur 21 Aandeel leraren VO in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal personen) naar leeftijdsklasse



BRON: DUO, salarisadministraties van instellingen. *Voorlopige cijfers

Figuur 22 laat zien dat er tegenwoordig weinig verschillen zijn tussen mannen en vrouwen in aandelen tijdelijke contracten voor leraren. In 2013 had 17 % van de vrouwen een tijdelijk contract tegenover 15 % van de mannen; in 2023 is dat voor beiden groepen gestegen naar respectievelijk 23 % en 24 %.

Figuur 22 Aandeel leraren VO in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal personen) naar geslacht



BRON: DUO, salarisadministraties van instellingen. *Voorlopige cijfers.

2.2.3 Kenmerken scholen en schoolbesturen

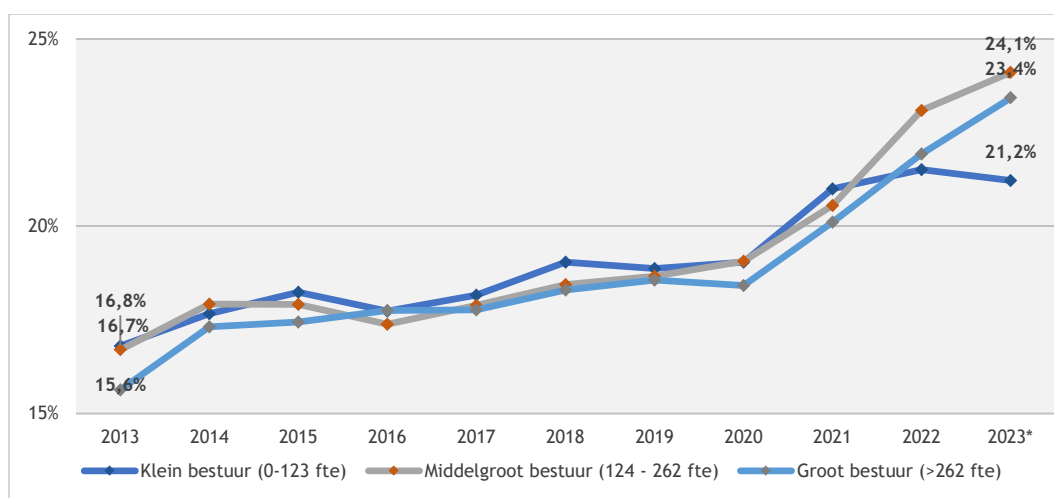
Het aandeel tijdelijke contracten onder leraren is hieronder uitgesplitst naar verschillende kenmerken van scholen/schoolbesturen: de grootte van besturen, het aandeel kwetsbare leerlingen binnen een instelling (via achterstandsscores), het aandeel nieuwe leraren binnen een schoolbestuur, het percentage personeel-

niet-in-loondienst (PNIL) binnen een schoolbestuur, regio (o.b.v. de Arbeidsmarktregio PLUS indeling) en lerarentekort.

Bestuursgrootte

Het aandeel leraren met een tijdelijk contract in het gehele vo is licht gestegen in de periode 2014 - 2020 (Figuur 23). Daarna volgt zoals we al zagen een grotere toename in de periode 2021-2023. Uit de onderstaande figuur blijkt wel een afwijkende recente ontwikkeling voor de kleine schoolbesturen (waar het aandeel van 2021 tot 2023 redelijk stabiel blijft). Over de gehele periode beschouwd echter, zijn de verschillen klein tussen kleine, middelgrote en grote schoolbesturen. Door de trendbreuk in 2023 bij de kleine schoolbesturen verschillen in het laatste meetjaar de aandelen wel; het aandeel leraren met een tijdelijk contract ligt in 2023 bij middelgrote en grote schoolbesturen op respectievelijk 24 % en 23 % en bij kleine schoolbesturen is dat 21 %.

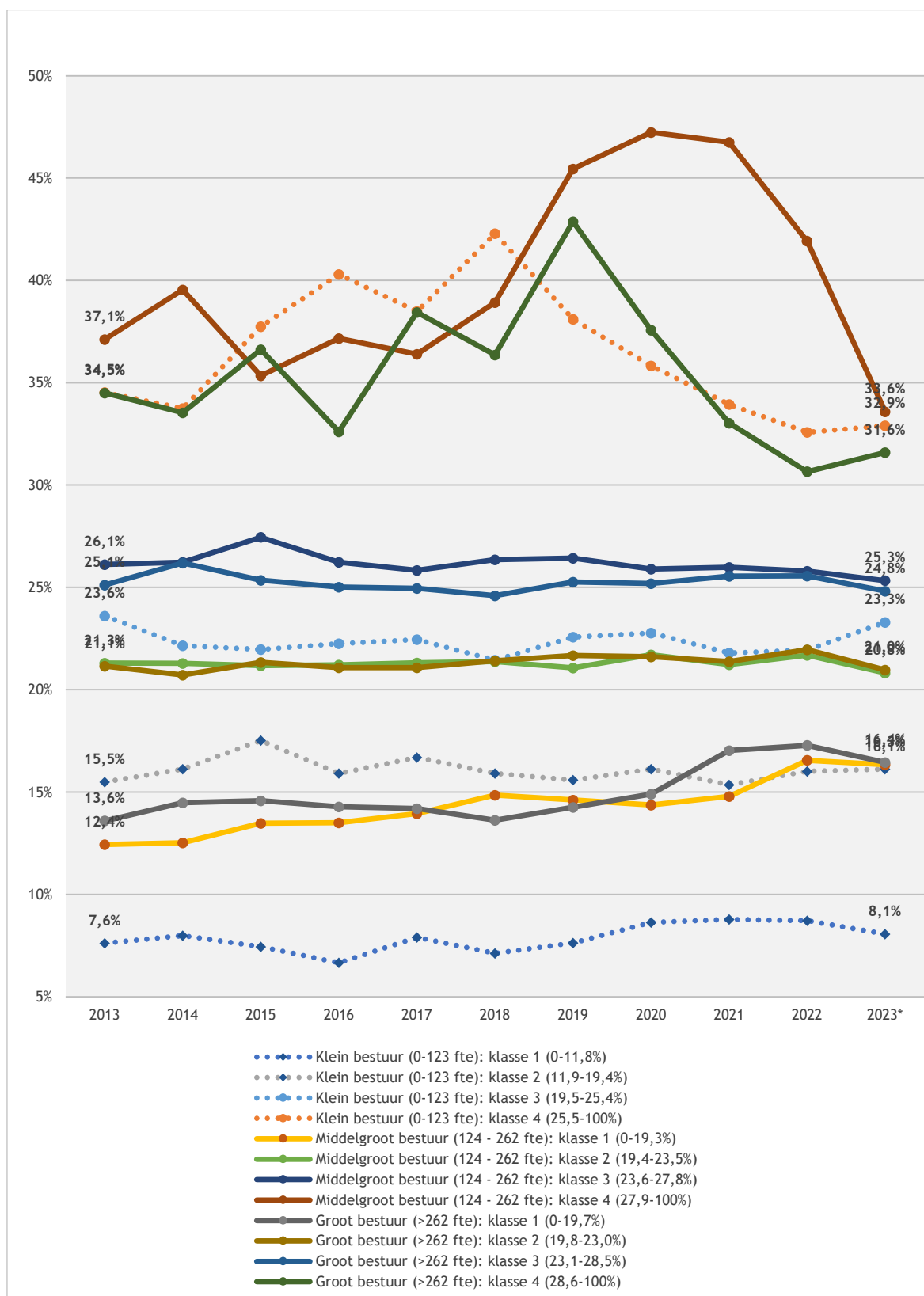
Figuur 23 Aandeel leraren VO in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal leraren) naar bestuursgrootte



Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen. *Voorlopige cijfers.

Binnen de groepen kleine, middelgrote en grote besturen hebben we vervolgens nader gekeken naar de schoolbesturen met relatief veel of weinig tijdelijke contracten. Dan blijkt dat er voornamelijk schommelingen zijn bij de schoolbesturen met veel tijdelijke contracten, ongeacht bestuursgrootte (zie Figuur 24); bij deze besturen is het aandeel tijdelijke contracten sinds 2019 relatief sterk gedaald.

Figuur 24 Aandeel leraren VO in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal leraren) naar bestuursgrootte en aandeel leraren in tijdelijke dienst in klassen



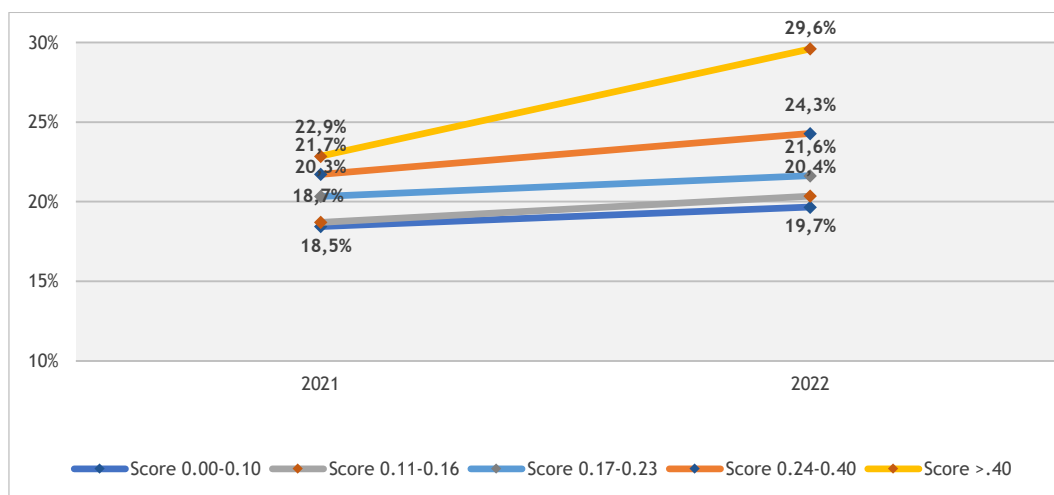
Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen. *Voorlopige cijfers. 1: Voor het construeren van klassen voor aandeel leraren in tijdelijke dienst is er gekeken naar kwartielen in het jaar 2023 (per bestuursgrootte); de resulterende scheidslijnen zijn vervolgens ook in de overige jaren gehanteerd.

Meer tijdelijke contracten op scholen met veel 'kwetsbare leerlingen'

In het vo is er - meer dan in het po - een mogelijk te verwachten samenhang tussen achterstand-scores en aandelen tijdelijke contracten. Figuur 25 laat zien dat er meer leraren met een tijdelijk contract werken bij scholen in het vo naar er een hogere achterstandsscore is (zowel in 2022 als in 2021). Dit aandeel is van 2021 tot 2022 ook sterker toegenomen bij scholen met een hogere achterstandsscore. Dit kan komen doordat er op die scholen meer personeel verloopt is. Het gaat dan in 2022 om 29,6 % van de leraren bij scholen met de hoogste achterstandsscore. Bij scholen met de laagste achterstandsscore is het aandeel tijdelijke contracten het laagste met 19,7 %.

Nota bene: in 2022 behoren substantieel minder scholen tot de hoogste achterstandsscore-categorie.

Figuur 25 Aandeel leraren VO in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal leraren) naar achterstandsscore



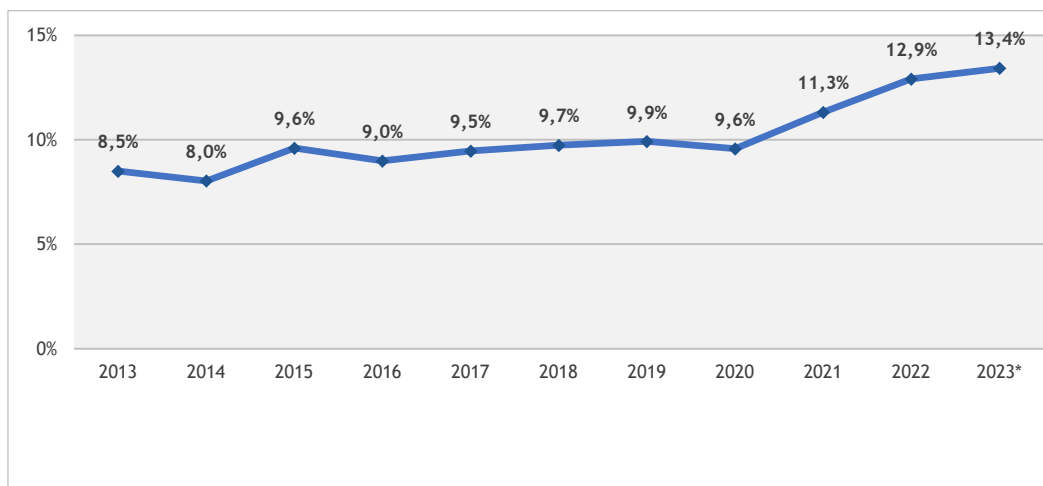
Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen + CBS, achterstandsscore per vo-schoolvestiging.

Hoge instroom leraren = meer tijdelijke aanstellingen

Net zoals in het po is ook in het vo de instroom gestegen, van 8,5 % in 2013 via 9,9 % in 2019 tot 13,4 % in 2023 (Figuur 26). Een grote nieuwe lerareninstroom (≥ 12 %) bij een schoolbestuur in het vo hangt samen met een groter aandeel leraren dat werkt op basis van een tijdelijk contract (Figuur 27). Bij schoolbesturen met (zeer) weinig nieuwe instroom is het aandeel tijdelijke contracten het laagst. Dit onderscheid naar nieuwe instroom is zichtbaar in de gehele geanalyseerde periode (2013-2023). In het jaar 2023 had 26 % van de leraren bij schoolbesturen in de groep met de meeste instroom een tijdelijk contract. Dit aandeel is een stuk lager bij schoolbesturen in de groepen met minder nieuwe instroom: 14 % voor schoolbesturen met de minste instroom en 20 % voor schoolbesturen met een instroom van 10-12 % in het jaar 2023.

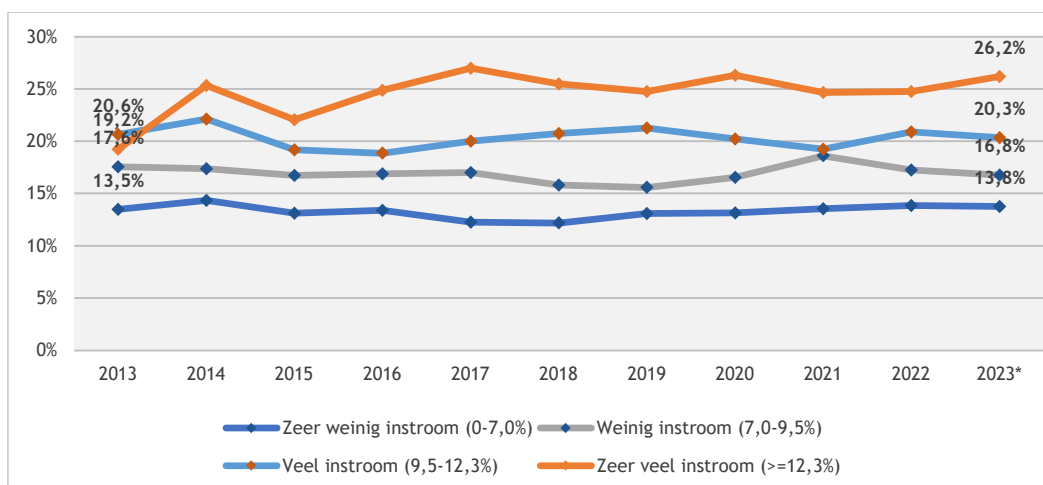
Nota bene: in de geanalyseerde periode zijn veel schoolbesturen gaan behoren tot de groep met de meeste nieuwe instroom (58 % in het jaar 2023 versus 14 % in het jaar 2013).

Figuur 26 Algehele trend in percentage instroom (o.b.v. fte) bij bestuur in VO



Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen. *Voorlopige cijfers.

Figuur 27 Aandeel leraren VO in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal leraren) naar instroom bestuur

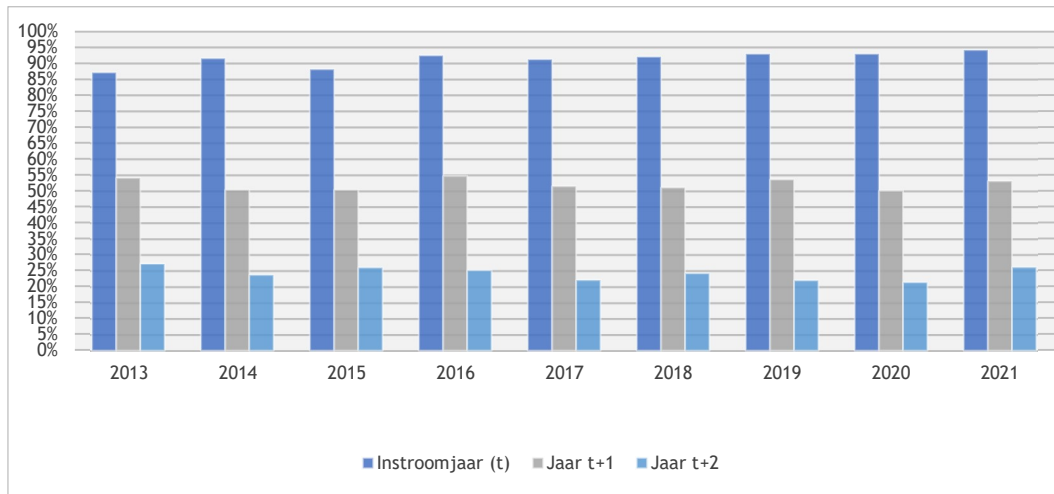


Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen. *Voorlopige cijfers.

Vervolgens hebben we gekeken naar het verloop van de tijdelijke contracten van de nieuwe leraren bij een schoolbestuur. Deze resultaten zijn gepresenteerd in Figuur 28: het gaat om personen die in het desbetreffende jaar voor het *eerst* in dienst zijn bij een schoolbestuur als leraar. Vanaf het instroomjaar 2016 heeft meer dan 90 % van de nieuw ingestroomde leraren een tijdelijk contract. In het laatste meetjaar (instroomjaar 2021) is dit aandeel het hoogst met 94,1 %.

Het aandeel leraren dat in het tweede dienstjaar nog in een tijdelijk contract werkt bij hetzelfde schoolbestuur schommelt binnen deze periode tussen de 50 % (in instroomjaar 2014 en 2015) en 55 % (in instroomjaar 2016). Ook het aandeel leraren dat in het derde dienstjaar nog in een tijdelijk contract werkt bij hetzelfde schoolbestuur schommelt nogal in de gehele meetperiode (tussen 27,3 % in instroomjaar 2013, 21,4 % in instroomjaar 2020 en 26,2 % in instroomjaar 2021).

Figuur 28 Aandeel leraren VO in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal leraren) naar instroom verloop bestuur*

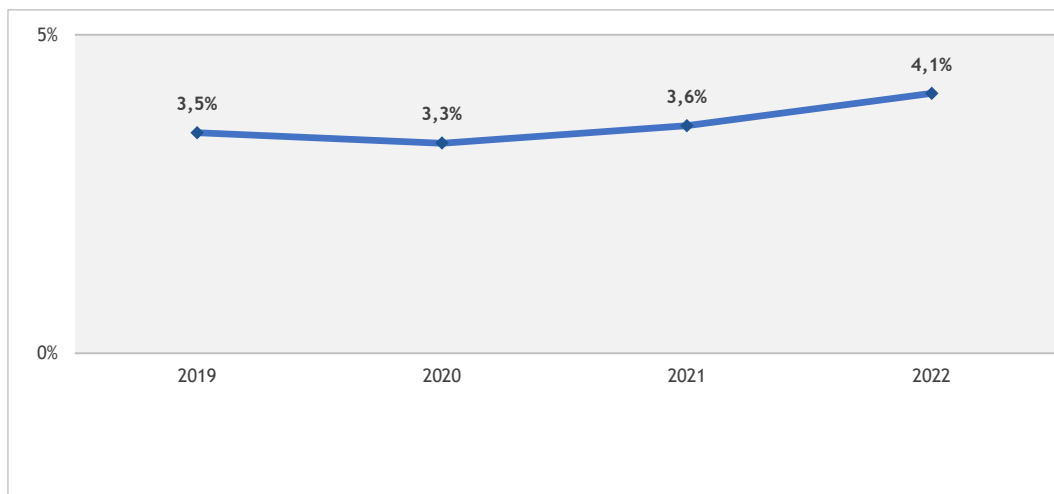


Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen. *2023 betreft voorlopige cijfers (jaar t+2 in 2021). De nonrespons in jaar t+1 is tussen de 0,0 en 2,2 procent; de nonrespons in jaar t+2 is tussen de 0,0 en 3,2 procent. Voorbeeld: In 2021 refereert instroomjaar (t) naar 2021, t+1 naar 2022 en t+2 naar 2023.

Groot aandeel PNIL = sterkere toename aandeel tijdelijke contracten

Het aandeel PNIL (leraren, invalpool, en ander personeel) is de afgelopen paar jaar redelijk stabiel gebleven op zo'n 3,5-4 % (Figuur 29).

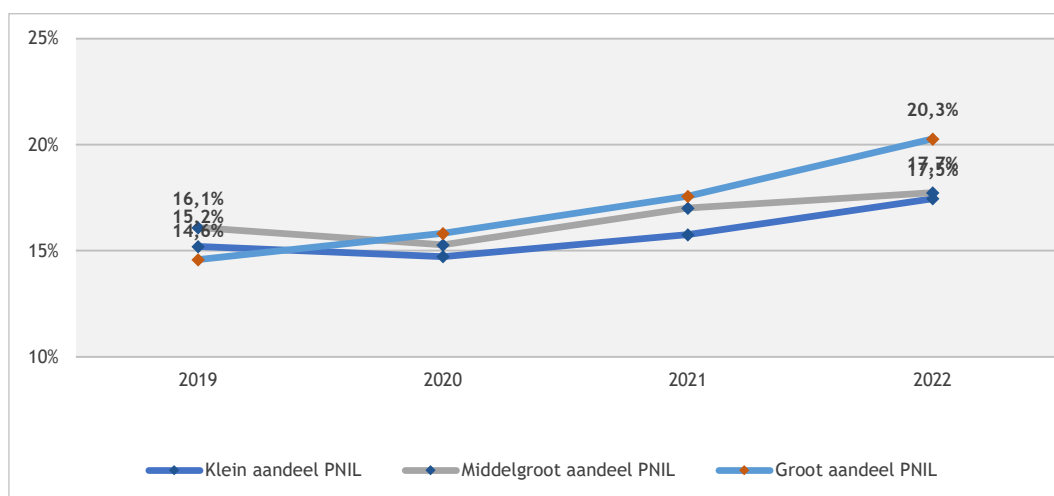
Figuur 29 Percentage PNIL (o.b.v. fte) bij bestuur in VO



Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen.

In Figuur 30 is te zien dat de stijging in het aandeel leraren met een tijdelijk contract in de geanalyseerde periode het grootst is bij besturen met een relatief groot aandeel PNIL, namelijk een stijging van 15,6 % in 2019 naar 20,3 % in 2022. Dit aandeel stijgt bij de andere schoolbesturen wat minder sterk, met name in het laatste meetjaar (2022).

Figuur 30 Aandeel leraren VO in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal leraren) naar PNIL bestuur



Bron: DUO, salarisadministratie van instellingen.

Regio en lerarentekorten

In Tabel 2 is het aandeel leraren in het vo met tijdelijke contracten gerelateerd aan regio en personeelstekort in de regio. Voor weergave in de tabel zijn de regio's, m.u.v. de G5 (Almere, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht) onderverdeeld in vier klassen o.b.v. personeelstekort in de regio¹³: relatief laag tekort (0-2,5 %), relatief midden laag tekort (2,5-5 %), relatief midden hoog tekort (5-7,5%) en relatief hoog tekort (7,5 % of hoger). Binnen deze klassen zijn de regio's vervolgens geordend op het aandeel leraren in tijdelijke contracten in jaar 2023 (hoogste aandeel eerst), en is er per klasse een gemiddeld en standaarddeviatie berekend voor het jaar 2023. Een groene arcering geeft een stijging in aandeel tijdelijke contracten t.o.v. het voorgaande jaar weer: hoe donkerder de kleur, hoe groter het verschil (≥ 1 procentpunt; ≥ 2 procentpunten; ≥ 3 procentpunten; ≥ 5 procentpunten).

Ook in het vo - net als in het po - is er een redelijk sterke correlatie tussen het regionale lerarentekort en het aandeel leraren in tijdelijke contracten in een regio¹⁴. Er zijn niettemin regio's met een relatief hoog tekort en een relatief laag aandeel tijdelijke contracten (en vice versa).

Per saldo zien we in 2023 de hoogste aandelen tijdelijke contracten in de regio's Utrecht (midhoog lerarentekort), Flevoland excl. Almere (midlaag tekort), Amersfoort (hoog tekort) en Den Haag (hoog tekort). De laagste aandelen tijdelijke contracten waren er in 2023 in de regio's Zuid-Limburg (midlaag personeelstekort), Zwolle (midhoog tekort), Midden-Limburg (midlaag tekort) en Midden-Brabant (midlaag tekort).

¹³ Den Uijl, M., Adriaens, H., Elshout, M. & Elshout, S. (2023). Personeelstekorten voortgezet onderwijs - peildatum 1 oktober 2023. Tilburg: Centerdata.

¹⁴ Correlatie 0,35 in het jaar 2023.

Tabel 2 Aandeel leraren VO in tijdelijke dienst (o.b.v. aantal personen) naar regio in relatie tot personeelstekort

Tijdelijke contracten (%) naar jaar																Tekort personeel (%) naar jaar

Zuidoost-Brabant	13	14	15	15	15	16	15	15	16	17	20			4
Midden-Brabant	13	14	17	17	19	14	14	12	18	20	19			3
Midden-Limburg	11	13	12	14	13	12	12	12	18	16	18			3
Zuid-Limburg	6	10	11	10	8	9	9	9	14	15	16			3
Tekort laag: 0,0-2,5%														
Gooi en Vechtstreek	23	25	22	19	20	24	26	29	20	23	27	24	2	2
Friesland	16	18	20	19	21	23	23	21	21	23	24			2
Midden-Gelderland	16	18	13	11	14	15	15	14	19	19	23			1
Drenthe	17	18	17	16	12	13	14	13	14	19	23			1
Rijk van Nijmegen	11	14	14	16	16	16	18	18	20	21	21			1
onbekend	22	45	34	34	28	21	28	23	20	13	54			4
Totaal	16	17	18	18	18	18	19	19	20	22	23			

2.3 Samenvatting en conclusies

De laatste jaren is het aandeel leraren in het bo met een tijdelijk contract redelijk stabiel gebleven (11-12 %). Van 2013 tot 2018 was er wel sprake van een stijging, namelijk van 6 % naar 12 %. Verder zijn er steeds meer pabo-studenten al actief als leraar in het bo (20 % in 2023 tegenover 4 % in 2015); aannemelijk is dat deze groep vaker dan in het vo een contract heeft als onderwijsassistent in plaats van een tijdelijk contract als leraar.

Tijdelijke contracten komen in het basisonderwijs aanzienlijk vaker voor bij leraren:

- met een kort dienstverband (68 % vs. 4 % onder degen die langer dan een jaar in dienst zijn),
- met een kleine aanstellingsomvang van minder dan 0,5 fte (21 % vs. 9-11 % bij leraren met een grotere aanstellingsomvang),
- die nog staan ingeschreven bij een lerarenopleiding (47% vs. 10 % onder bevoegde leraren),
- die jonger dan 25 jaar zijn (44 % vs. 7-15 % onder oudere leeftijdsgroepen)
- en in de laatste jaren ook bij mannelijke leraren (16 % vs. 11 % onder vrouwen).

Ook op schoolbestuursniveau zijn er verschillen in het aandeel leraren met een tijdelijk contract. De *grootte van het schoolbestuur* is in 2023 geen onderscheidende facto meer; in de jaren daarvoor werkten er relatief meer leraren bij kleine schoolbesturen met een tijdelijk contract. Bij de kleine schoolbesturen is er ook een veel grotere variatie in het aandeel tijdelijke aanstellingen, soms nul en soms heel hoog. Juist vanwege de kleine omvang van die besturen kan dat in belangrijke mate worden beïnvloed door tijdelijke situaties en momentopnames, zoals een nieuw opgerichte school die tijdelijk heel veel nieuwe leraren met een tijdelijke aanstelling kan hebben. Verder hebben schoolbesturen met relatief veel of juist weinig kwetsbare leerlingen meer leraren met een tijdelijk contract. Ook is er een groter aandeel tijdelijke contracten bij schoolbesturen met relatief veel nieuwe instroom van leraren, doordat nieuwe leraren meestal eerst een tijdelijk contract krijgen. Bij schoolbesturen met een relatief groot aandeel PNIL is er voorts ook een iets groter aandeel tijdelijke contracten bij leraren. Ook de regio waar het schoolbestuur actief is, maakt uit. Er is daarbij een redelijk sterke samenhang tussen het regionale lerarentekort en het aandeel tijdelijke contracten; een groter tekort gaat vaker gepaard met een hoger aandeel leraren met een tijdelijk contract.

In het vo is het aandeel leraren met een tijdelijk contract tussen 2014 en 2020 redelijk stabiel gebleven (17-18 %) en vervolgens toegenomen tot 23 % in 2023. In het vo is het aandeel tijdelijke contracten hoger

dan in het po. Dit kan deels te maken hebben met het grote aandeel studenten van de lerarenopleiding, die in het vo in mogen vallen als leraar en in het po doorgaans werken als onderwijsassistent. Het aandeel studenten aan een lerarenopleiding dat al werkzaam is in het vo is tot aan 2020 redelijk gelijk gebleven (19-20 %) en daarna gestegen tot aan 23 % in 2023 (en 27 % in 2022).

Tijdelijke contracten komen in het voortgezet onderwijs aanzienlijk vaker voor bij leraren:

- met een kort dienstverband (89 % vs. 11 % onder leraren die langer dan een jaar in dienst zijn),
- met een kleine aanstellingsomvang van minder dan 0,5 fte (59 % vs. 17-30 % bij leraren met een grotere aanstellingsomvang),
- die jonger dan 25 jaar zijn (74 % vs. 14-41 % in oudere leeftijdsgroepen),
- en in de eerdere jaren ook bij vrouwelijke leraren (17 % vs. 15 % onder mannen in 2021), maar dat verschil werd steeds kleiner en is in 2019 verdwenen.

Ook op bestuursniveau zijn er verschillen in het aandeel leraren met een tijdelijk contract. Er is een iets groter aandeel tijdelijke contracten bij middelgrote en grote besturen, namelijk 24 % en 23 % (vs. 21 % bij kleine besturen), maar in 2023 was bestuursgrootte geen onderscheidende factor. Net als in het po is er bij kleinere besturen een grotere variatie in aandelen tijdelijke contracten dan bij grotere besturen. Daarnaast is er een groter aandeel tijdelijke contracten bij scholen met relatief veel kwetsbare leerlingen (30 % vs. 20-24 % bij scholen met minder kwetsbare leerlingen) en bij schoolbesturen met veel nieuwe instroom (>12, % nieuwe instroom)(26 % vs. 14-20 % bij schoolbesturen met minder instroom). Net als in het po hebben in het vo de meeste leraren met een tijdelijk contract het jaar daarna een vast contract. Dit aandeel is wel minder groot dan in het po. Verder is er een groter aandeel tijdelijke contracten bij schoolbesturen met een relatief groot aandeel PNIL, maar vooral sinds het laatste meetjaar 2022. Net als in po maakt ook de regio waar het vo-schoolbestuur actief is, uit. Er is daarbij ook in het vo een redelijk sterke samenhang tussen het regionale lerarentekort en het aandeel tijdelijke contracten; een groter tekort gaat vaker gepaard met een hoger aandeel leraren met een tijdelijk contract.

Verskil tussen po en vo

Er zijn tussen het po en vo aanmerkelijke verschillen in tijdelijke contracten in de eerste jaren na indiensttreding bij een schoolbestuur. In het po heeft ongeveer driekwart van de leraren in het eerste dienstjaar een tijdelijk contract, in het tweede dienstjaar daalt dat naar ongeveer een kwart en in het derde dienstjaar heeft nog ruim 9 procent een tijdelijk contract (instroomjaar 2021). In het vo is er veel vaker dan in het po in het eerste dienstjaar een tijdelijk contract (94% voor instroomjaar 2021) en daarna zakt dit aandeel naar ruim de helft in het tweede dienstjaar en naar ruim een kwart in het derde dienstjaar (voor instroomjaar 2021). Na drie dienstjaren wordt in po en vo de groep met een tijdelijke aanstelling snel kleiner.

Verklaringen vanuit de data voor de verschillen tussen po en vo zijn als volgt samen te vatten:

- De trends in tijdelijke contracten in po en vo komen overeen met de trends in nieuwe instroom in po en vo; het vo heeft meer nieuwe instroom gehad in de afgelopen jaren dan het po.
- In het vo zijn er meer dan in het po leraren die langere tijd in tijdelijke dienst zijn doordat ze nog in opleiding zijn.
- De stijgende trend in het vo in de afgelopen jaren is zichtbaar bij elk bestuur, ongeacht de grootte van het bestuur; de stabiele trend in po is er met name dankzij de kleine besturen, waar er in laatste jaren een daling was van het aandeel tijdelijke contracten.
- De stijgende trend in het vo wordt mede veroorzaakt doordat er een sterkere stijging was bij scholen met veel kwetsbare leerlingen; in het po is de trend ongeacht de aandelen kwetsbare leerlingen hetzelfde.

Overall beeld

Als we verschillende resultaten overzien, dan is een verband zichtbaar tussen een hoog percentage tijdelijke contracten en scholen met relatief veel tekorten, nieuwe instroom, kwetsbare leerlingen en personeel niet in loondienst. Tussen deze factoren is een onderling verband aannemelijk. Dit wijst er op dat scholen en besturen die in een relatief lastige positie zitten, met uitdagingen op zowel het vlak van de leerlingenpopulatie als het lerarentekort, vaker leraren met tijdelijke contracten hebben en ook vaker extern ingehuurd personeel hebben om de formatie rond te krijgen.

3 Kwalitatief beeld: praktijksituaties bij scholen en schoolbesturen

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van de interviews met schoolbestuurders/-leiders, stafmedewerkers van besturen en leraren. Deze gesprekken waren er op gericht om een juist begrip te krijgen van oorzaken en motieven achter specifieke situaties met tijdelijke aanstellingen en de inzet van flexibel personeel (zzp-ers en uitzendkrachten) in het onderwijs. De focus ligt in dit hoofdstuk op verschillen tussen scholen binnen eenzelfde bestuur, verschillen tussen besturen en tussen regio's en verschillen tussen het basis- en het voortgezet onderwijs.

In het primair onderwijs is gesproken met *vier schoolbesturen*, waarvan drie met (voor het po) relatief veel tijdelijke aanstellingen en een bestuur met relatief weinig tijdelijke aanstellingen. In het vo is gesproken met *zes schoolbesturen*, waarvan vier met (voor het vo) relatief veel tijdelijke aanstellingen en twee met relatief weinig tijdelijke aanstellingen¹⁵. De selecties zijn gemaakt op basis van door DUO aangeleverde data over 2023. De gesprekken met schoolbesturen zijn merendeels gevoerd met aanwezigheid van ook een stafmedewerker of directeur HRM/bedrijfsvoering. Aan de zijde van de leraren is gesproken met een platform waarbij 2.000 zzp-ers in het onderwijs zijn aangesloten en dat op grond van recente peilingen onder die zzp-ers inzicht kon geven in motieven en voorkeuren bij zzp-ers. Eind 2023 zijn voorts interviews afgenomen bij 55 leraren in het po en vo die in tijdelijke dienst waren en van baan wisselden, in het kader van een onderzoek naar vertrekredenen van leraren. In die interviews is ook gevraagd naar de rol van de contractvorm. De verslagen van die interviews zijn ten behoeve van het voorliggende onderzoek opnieuw geanalyseerd op de rol die de aanstellingsvorm voor deze leraren had in relatie tot hun baanwissel. Daarnaast is in dit onderzoek gesproken met een klein groepje (zes) leraren die als zzp-er of uitzendkracht werken en met een enkele leraar in tijdelijke dienst zonder uitzicht op vast. Ten slotte zijn de resultaten van eerder onderzoek onder deze groepen leraren benut.

In de gesprekken met besturen/schoolleiders/staf is steeds eerst de personele situatie binnen de stichting gepresenteerd op basis van DUO-cijfers (data 2023) en besproken met de geïnterviewden. Daarna is gefocust op de volgende hoofdvragen:

- Welke omstandigheden of motieven een specifieke personele situatie binnen een stichting of school kunnen verklaren.
- Hoe het strategisch personeelsbeleid verder kan worden verbeterd of ondersteund c.q. wat scholen nodig hebben om een groter aandeel vaste krachten te realiseren.
- Wat de minister van OCW (en andere actoren) zouden kunnen doen of juist niet zouden moeten doen om besturen en scholen te ondersteunen in hun personeelsbeleid of om aandelen tijdelijk en flexibel personeel te reguleren.

We beschrijven hierna eerst situaties, motieven, mogelijkheden en beperkingen in het gehele basis- en voortgezet onderwijs. In de conclusies bij dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste verschillen tussen het basis- en voortgezet onderwijs samen.

¹⁵ Omdat het gaat om gevoelige personeelsgegevens van merendeels besturen met een relatief groot aandeel tijdelijke aanstellingen, zijn de namen van de stichtingen die aan dit onderzoek meewerkten niet in dit rapport opgenomen. Doel van de gesprekken was niet om te oordelen (en al zeker niet naming & shaming), maar enkel om een juist begrip te krijgen van specifieke situaties bij scholen en besturen.

3.1 Praktijksituatie in het primair en voortgezet onderwijs nader verklaard

Situaties zijn deels momentopnames en gevolg van tijdelijke situaties

De aan scholen voorgelegde situaties zijn zoals gezegd gebaseerd op DUO-data die DUO weer van de scholen zelf heeft gekregen. De beschreven personele situaties worden dan ook doorgaans herkend door geïnterviewden, al vergt het soms enig graven en navragen en is er soms ook enige verbazing over de cijfers. Dat er soms niet direct een herkenning is, komt mede doordat de voorgelegde data het jaar 2023 betreffen, terwijl de actuele personele situatie bij een school of bestuur per jaar kan wisselen. Het aantal tijdelijke contracten bij scholen is mede afhankelijk van tijdelijke, bijzondere en soms toevallige situaties, melden geïnterviewden. Voorbeelden daarvan zijn dat scholen tijdelijk moeten uitbreiden om nieuwkomers of vluchtelingen op te vangen of dat de school in een groeiwijk staat met een snel groeiend leerlingenaantal of dat er binnen de stichting een nieuwe school is opgericht waardoor er in korte tijd veel nieuwe leraren moeten worden geworven. Ook kunnen er bijzondere projecten zijn vanwege de inzet van specifieke, tijdelijke subsidies.

Primair onderwijs: tijdelijke opvang nieuwkomers met tijdelijk personeel

Een geïnterviewd schoolbestuur in het po heeft in schooljaar 2023 binnen een aangesloten school een tijdelijke opvangvoorziening voor nieuwkomers opgezet. Die school ving gedurende zes maanden 150 statushouders-gezinnen met schoolgaande kinderen op. Het bestuur heeft daartoe tijdelijke groepen opgezet met ook tijdelijk personeel. Bij een ander bestuur is één van de locaties een nieuwkomersschool. Die wordt volledig gefinancierd met tijdelijke subsidies en er werkt personeel dat vaak in tijdelijke dienst is.

Ook kan er bij een school een toevallige samenloop zijn van pensionering en vertrek waardoor er in een jaar een relatief groot verloop is, maar er in het jaar daarna er veel minder verloop kan zijn. In dit kader zijn in de gesprekken ook tijdelijke situaties gemeld waarin er binnen scholen problemen waren met de invulling van leidinggevende posities (openstaande vacatures) en/of er problemen en spanningen (om welke redenen dan ook) waren tussen leraren en team- of schoolleiders. Ook deze situaties kunnen aanleiding zijn voor een tijdelijk groter verloop.

Vertrek werkt soms aanstekelijk

In de interviews is opgemerkt dat vertrek van een of meer leraren kan leiden tot het vertrek van andere leraren. Zo kan ook een hecht en goed functionerend team toch snel uiteen vallen als enkele sfeerbepalende teamleden vertrekken of pensioneren en andere leraren dan kunnen denken dat het ook tijd wordt voor wat anders. Dat 'aanstekeffect' is ook wel gemeld bij baanwisselaars die zich in de huidige krappe arbeidsmarkt soms aanzienlijk kunnen verbeteren qua salaris na een overstap. Die kunnen dan hun collega's op de oude school weer inspireren. Mobiliteit werkt dus aanstekelijk en kan op scholen leiden tot een (tijdelijk) groter verloop.

Door al deze verschillende en per jaar wisselende omstandigheden, wisselen de aandelen tijdelijke en flexibele krachten op scholen per jaar.

Impact COVID-19 pandemie

Een belangrijk voorbeeld van een onvoorziene (tijdelijke) situatie die de personele situatie beïnvloedt, is de coronacrisis. Vanwege de beperkingen voor leerlingen en voor het onderwijs (zoals online onderwijs) die daarvan het gevolg waren, is volgens geïnterviewden de problematiek bij leerlingen gegroeid, met name gedragsproblematiek (zowel internaliserend als externaliserend). Dat heeft voor veel leraren voor extra uitdaging gezorgd en daardoor tot een groter personeel verloop en daarmee ook tot een groter aantal tijdelijke aanstellingen (voor de benodigde nieuwe krachten). In die - voor veel scholen moeilijke - periode hadden scholen extra moeite om personeel vast te houden.

Werving- en aanstelling: meestal eerst tijdelijk en na een jaar een vast contract

Bij de meeste stichtingen is het zoals gezegd beleid (vaker in het vo dan in het po bleek al in het voorgaande hoofdstuk) om nieuw personeel eerst een tijdelijk contract aan te bieden, met uitzicht op vast (in principe na een jaar). Omstreeks april is er dan een formeel beoordelingsgesprek. Als een gewilde sollicitant echter aangeeft meteen bij de start een vast contract te willen, is dit soms wel bespreekbaar; met name in het po zien we dit terug in de gesprekken. De meeste geïnterviewden melden echter dat dit niet wordt gehonoreerd, met name omdat men wel vasthouden aan een periode waarin de werkgever kan beoordelen of er een goede match is. Ook kan het voorkomen dat eerder dan na één jaar het tijdelijke contract in een vaste aanstelling wordt omgezet, als het functioneren goed is en de leraar daar prijs op stelt. In het algemeen melden geïnterviewden echter dat het eerste jaar in tijdelijke dienst voor veruit de meeste leraren geen belangrijk issue is. Het uitzicht op een vast dienstverband wel; als dat vanwege een gebrek aan vaste formatieplaatsen lang onzeker blijft of er toe leidt dat de tijdelijke aanstelling met nog een jaar moet worden verlengd, kan dat wel ongewenste onzekerheden bij de betrokken leraar geven.

Voorbeeld primair onderwijs: elke leraar direct een vast contract

In dit onderzoek is gesproken met een groot bestuur in het po dat als beleid heeft om elke leraar direct een vaste aanstelling te geven. Het aandeel leraren met een tijdelijke aanstelling is bij deze stichting hierdoor zeer laag. Dit bestuur hanteert een strategische personeelsplanning, die inzicht creëert in wat er per jaar nodig is aan (nieuwe) lesgevende capaciteit. De stichting heeft daartoe ook een dataset opgebouwd die het *verloop* onder leraren voorspelt. Daardoor kent het bestuur de marges waarbinnen de stichting leerkrachten kan aannemen. Daardoor kan men óók leraren op plekken die met een subsidie worden bekostigd in vaste dienst aannemen, zo lang de totale geworven capaciteit maar binnen de voorspelde marges valt. Dit wordt bij deze stichting ondersteund door een geïntensiveerd wervings- en selectiebeleid, dat zoveel mogelijk mismatches voorkomt. Dat leunt voor een belangrijk deel op warme contacten (via stage- en opleidingsplekken) met de pabo en pabo-studenten. Ook ervaart men dat doordat een nieuwe collega direct een vast contract kan worden geboden, de wervingspositie iets beter is op de krappe arbeidsmarkt. Hierdoor is er meer keuze, wat het risico op een mismatch vermindert. Ten slotte maakt dit bestuur amper tot geen gebruik van zij-instromers, zodat er ook vanuit die hoek geen tijdelijke aanstellingen zijn. In plaats daarvan zet deze stichting in op de opscholing van het eigen onderwijsondersteunend personeel, waarbij het afbreekrisico in de ervaring binnen deze stichting kleiner is.

Redenen om een tijdelijke aanstelling te verlengen

Het verlengen met nog een jaar van een tijdelijke aanstelling met (in principe) uitzicht op een vast dienstverband, komt blijkens de interviews regelmatig voor. Nota bene: het gaat hierbij dus om leraren die niet op een met subsidiegeld bekostigde plek zitten, maar een eigen groep of klassen hebben. Redenen bij een schoolbestuur om een tijdelijke aanstelling niet in vast om te zetten, zijn in het algemeen drieledig:

1. *Er is twijfel over het functioneren.* Bij sommige leraren kan er twijfel zijn of die wel in het team passen of geschikt zijn voor het werk. Met name als het gaat om een moeilijk vervulbare positie, wordt er nu vaker dan voorheen voor gekozen om de tijdelijke aanstelling te verlengen en het oordeel over de match tussen leraar en school dus een jaar op te schorten. Dit heeft een verhogend effect op het aandeel tijdelijke aanstellingen.
2. *De geschiktheid kon nog niet goed worden aangetoond.* Twijfel over het functioneren kan er soms ook zijn als een leraar niet genoeg gelegenheid heeft gehad om het functioneren aan te tonen. Dat kan zijn vanwege ziekte of andere bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld doordat de startende leraar (noodgedwongen) in het eerste jaar is geplaatst in een heel lastige klas.
3. *Er is onzekerheid over de langjarige ruimte voor een vaste aanstelling.* Uit de interviews blijkt dat dit niet alleen voorkomt bij leraren op een plek die met tijdelijke subsidies wordt gefinancierd, maar óók bij andere leraren. In sommige gevallen kan ook hen aan het eind van een schooljaar nog geen zekerheid

worden gegeven over de aanstelling, ook als ze goed functioneren. Dit kan in voorkomende gevallen ook wel leiden tot een discussie tussen de schoolleider (wiens primaire belang het is om zekerheid te bieden aan een geschikte leraar) en het schoolbestuur (dat sterker kan uitgaan van financiële risico's).

Behoedzaam begroten

Behoedzaamheid bij werkgevers ten aanzien van de vaste formatie komt voort uit onzekerheden. Scholen hebben elk jaar te maken met onzekerheden, waarvan de belangrijkste zijn:

- Tijdelijke en deels onvoorspelbare subsidies.
- Onzekerheid over leerlingenaantallen en - in het vo - over profiel- en vakkenkeuzes door leerlingen.

Als besturen subsidies niet meenemen in de structurele raming, is er logischerwijze minder financiële ruimte. In veel interviews is gemeld dat de lumpsum bekostiging niet voldoende is om alle plekken binnen de school ook vast in te vullen; aanvulling vanuit andere geldstromen is nodig. Scholen kunnen in meerdere of mindere mate 'in de min' begroten om te anticiperen op subsidies of door uit te gaan van een langjarig gemiddeld of een minimum bedrag voor wat betreft de verwachte inkomsten uit subsidies. In de gesprekken zijn verschillen geconstateerd tussen besturen wat betreft de ruimte en risico's die men daarin wil en kan nemen. Naar mate de onzekerheden groter zijn, kan of moet een bestuur ook voorzichtiger zijn.

Voorbeeld vo: anticiperend werven (vacatures vroeg uitzetten, dakpansgewijs aanstellen)

Een vo-bestuur in wat ze zelf noemen een uithoek van het land, ervaart dat de werving en behoud van goede leraren extra lastig voor hen is. Daarom zet dit bestuur vacatures die men lang van tevoren kan zien aankomen, heel vroeg uit, zodat er veel tijd is voor de werving. Een andere vo-bestuur biedt ruimte om - als er de kans is - leraren in tekortvakken al in vaste dienst aan te nemen voordat er een vaste formatieplaats is. Dat kan bijvoorbeeld gaan om een leraar in tijdelijke dienst (met tijdelijke financiering), in een sectie waar over enkele jaren een collega pensioneeert. Door de tijdelijke leraar alvast vast aan te nemen, kan worden voorkomen dat er later een vacature ontstaat die dan enkel met tijdelijk of flexibel personeel is in te vullen. Deze werkwijze is er doorgaans alleen voor echte tekortvakken en kost uiteraard extra geld, door een tijdelijke bovenformatieve plek.

Een belangrijke verklaring om een tijdelijk contract te verlengen is dus om het bedrijfseconomisch risico beheersbaar te maken. Ook zijn er niet altijd geschikte kandidaten voor een vaste aanstelling. In de interviews is vaak gesteld dat als een tijdelijke aanstelling na een jaar niet meer op tijdelijke basis zou kunnen of mogen worden verlengd, de werkgever dan *vaker* ervoor zal kiezen om het contract na een jaar te verbreken in plaats van in een vaste aanstelling om te zetten. Dat kan ook het geval zijn als budgettaire onzekerheid en niet het functioneren de reden is voor het niet omzetten in een vaste aanstelling. Hoofdrede die werkgevers hiervoor opgeven is dat ontslag van een werknemer in vaste dienst op grond van de onderwijscao's relatief lastig is ('*je komt er niet meer vanaf*'). Werkgevers stellen samengevat dat strengere regels op dit punt per saldo tot verlies van onderwijscapaciteit zou leiden, die vaak op termijn binnen de school behouden had kunnen worden.

Onzekerheid over capaciteit: splitsing van groepen, laat vertrek van een leraar

Binnen scholen kan er een terugkerende afweging zijn of klassen/groepen vanwege nog onzekere leerlingenaantallen gesplitst of juist samengevoegd moeten worden. Enkele late, extra aanmeldingen kunnen soms leiden tot alsnog splitsen van een groep, waardoor er extra formatie nodig is. Voor de betrokken leraren betekent dat ook onzekerheid, met name als ze in tijdelijke dienst zijn. Relatief kleine mee- of tegenvallers in de leerlingenaantallen kunnen dan in individuele gevallen bepalend zijn of er een plek is of niet. Een andere bron van onzekerheid zit juist bij aantallen leraren. Geïnterviewden melden dat *vaker* lijkt voor te komen dat leraren heel laat in een schooljaar nog mededelen

dat ze vertrekken, waardoor het formatieplaatje toch niet klopt en een leraar in tijdelijke dienst ineens wel een vaste plek kan worden geboden.

Verlengen van tijdelijke contracten in andere situaties

De bovenstaande verlengingen van tijdelijke aanstellingen van leraren betreft *bevoegde* leraren op reguliere onderwijsposities. Werkgevers verlengen in andere gevallen ook aanstellingen voor een bepaalde tijd. Dat betreft de volgende situaties:

- *Leraren in opleiding en zijinstromers.* Op grond van de cao kunnen leraren zonder een passende bevoegdheid nog geen vaste aanstelling krijgen. Doordat bijvoorbeeld een zij-instroomtraject meestal rond de twee jaar duurt, is ook de aanstelling gedurende die periode op tijdelijke basis. Aandelen leraren in opleiding en zij-instromers wisselen per school en per schoolbestuur. Bij sommige scholen zijn er veel docenten-in-opleiding in tijdelijke dienst en zijn er veel zij-instromers, andere besturen maken (vrijwel) nooit gebruik van gesubsidieerde zijinstroom.
- *Leraren op tijdelijke plekken die met tijdelijke middelen of subsidies worden bekostigd,* zoals onderwijs aan vluchtelingengroepen of extra capaciteit voor taalonderwijs met behulp van de subsidie basisvaardigheden of extra capaciteit vanwege de NPO-middelen. Deze leraren krijgen doorgaans geen vaste aanstelling aangeboden. In het algemeen geldt dat hoe meer er met subsidies wordt gewerkt, hoe groter het aandeel tijdelijke aanstellingen is.

Impact lerarentekort is groot

Het lerarentekort is voor alle gesprekspartners een knelpunt, dat op verschillende manieren een impact heeft op de personele situatie en per saldo een opwaarts effect heeft op het aandeel leraren met een tijdelijk contract. Dat komt door het volgende.

- *Groter verloop.* Leraren hebben nu meer te kiezen en wisselen daardoor sneller van werkplek en van werkgever als ze denken dat ze zich op een andere plek kunnen verbeteren (qua salaris, inschaling, reistijd etc.). Hierdoor moet vaker een nieuw leraar worden geworven. Vanwege dit verloop is het ook niet mogelijk om een aandeel tijdelijke aanstellingen te hebben dat elk jaar laag is, uitgaande van de meest voorkomende situatie dat nieuwe collega's een tijdelijke aanstelling met uitzicht op vast krijgen. Als bijvoorbeeld elke leraar gemiddeld tien jaar bij dezelfde onderwijswerkgever blijft¹⁶, moet - ceteris paribus - elk jaar 10 % van de leraren worden vervangen en heeft daardoor ook minimaal 10 % van de leraren een tijdelijk contract. Dit blijft echter een generalisatie en is per school verschillend.

Jongere generatie leraren is mobieler

Vaak gemeld is in de interviews dat jonge leraren vaker zoeken naar afwisseling, meer werkplekken willen ervaren en daardoor ook wat sneller van baan wisselen. Ook is opgemerkt dat om deze reden jonge leraren wat vaker dan voorheen in de beginfase van hun loopbaan kiezen voor een zpp-schap of uitzendwerk, om meerdere werkplekken te kunnen ervaren. Als deze generatie en ook de nakomende generaties deze voorkeur behoudt, dan kan de gemiddelde baanduur in het onderwijs dalen en kan als gevolg het aandeel tijdelijke aanstellingen stijgen.

- *Vaker een mismatch.* Vanwege de beperkte beschikbaarheid van personeel, valt er minder te kiezen waardoor de kwaliteit wel eens lager kan zijn dan gewenst. Daardoor moet vaker dan voorheen na een jaar ofwel het tijdelijk contact met nog een jaar worden verlengd ofwel wordt de

¹⁶ In de sector onderwijs blijft ruim de helft van de medewerkers korter dan 10 jaar bij dezelfde werkgever en wat minder dan de helft langer dan 10 jaar (CBS, cijfers 2018). Een gemiddeld baanduur van circa 10 jaar bij hetzelfde bestuur is dan een redelijke raming.

arbeidsrelatie beëindigd. Zoals al is aangegeven wordt er momenteel, bij gebrek aan een alternatief, vaak langer dan voorheen doorgegaan met leraren die minder goed in het team passen. Na twee jaar krijgen deze docenten dan soms toch een vaste aanstelling, maar vaker - zo lijkt het - is er dan alsnog een afscheid. Dit leidt dan weer tot een nieuwe vacature, met doorgaans dan ook weer een tijdelijke aanstelling. Het is voor een school steeds zoeken naar een balans tussen een openstaande vacature of toch een wat minder geschikte leraar behouden. Een minder geschikte leraar in een team heeft echter ook impact op de andere leraren, die bijvoorbeeld taken moeten overnemen of meer moeten begeleiden. Dat zorgt bij hen voor meer werkdruk en voor een negatieve spiraal. Daarom houden onderwijswerkgevers doorgaans *de lat hoog* bij nieuw personeel. Uit de interviews blijkt wel een verschil tussen het basis- en voortgezet onderwijs op dit punt. Omdat in het po een onvervulde plek betekent dat de hele klas geen groepsleerkracht heeft, kan soms langer dan in het vo een leraar worden behouden die minder geschikt is. In het voortgezet onderwijs is de impact wat minder groot, omdat het per klas om een lesuitval van meestal enkele uren per week gaat. Anderzijds is voor sommige tekortvakken in het vo het lerarentekort het meest nijpend.

Behoefte aan een flexibele schil

De meeste schoolbesturen melden hoe dan ook behoefte te hebben aan flexibiliteit in de personele inzet. Veel genoemde redenen hiervoor zijn:

- Personele tekorten, waardoor er (nog) geen leraar kan worden gevonden die in vaste loondienst wil treden en er een overbrugging nodig is van de zoektocht naar een nieuwe collega. Dit is met name aan de orde als een leraar in de loop van een schooljaar vrij plots vertrekt. In de interviews is vaak opgemerkt dat in de loop van een schooljaar het extra lastig is om een nieuwe collega te vinden; veel leraren hebben een voorkeur voor een overstap aan het begin van een schooljaar. De positie moet dan wel tijdelijk worden ingevuld met bijvoorbeeld externe inhuur.
- Sterk wisselende leerlingaantallen en -populaties, zoals vanwege groepen nieuwkomers of wisselende profiel- en vakkenkeuzes in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs, waardoor de werkgever de kern van leraren in vaste dienst relatief klein houdt.
- Een specifieke specialisatie of kwaliteit van docenten, zoals Oekraïense docenten die nodig zijn zolang er Oekraïense leerlingen zijn, maar daarna lastig herplaatsbaar zijn.

Daarnaast hebben werkgevers in het onderwijs uiteraard te maken met *vervangingen* vanwege ziekte en zwangerschap, waarbij de inzet van flexibel personeel vaak nodig is. In dit onderzoek kijken we vooral naar de invulling van posities exclusief vervanging,

Voorbeeld vo: multiculturele school in een achterstandswijk met een flexibele schil

Een bestuur in het vo herbergt een scholengemeenschap in een achterstandswijk met veel verschillende nationaliteiten en veel leerlingen met taal-, leer en ontwikkelingsachterstanden en problematisch gedrag. Ook zijn er wisselende leerlingaantallen, mede door wisselende aandelen nieuwkomers en vluchtelingen in de leerlingengroep. Deze school heeft veel moeite om personeel in loondienst aan te trekken en te behouden. Daardoor zijn er steeds veel startende docenten met een tijdelijke aanstelling en is ook een flexibele schil nodig van tijdelijke en ingehuurde krachten. Een andere school binnen deze stichting verzorgt vmbo-onderwijs en merkt dat de aanmeldingen van leerlingen wisselen maar trendmatig wel dalen. Door de wisselende leerlingengroepen en onzekerheden rondom het vullen van klassen op deze twee scholen, stuurt de werkgever voor deze scholen bewust op een flexibele schil in het personeelsbestand (een kleinere kern aan vaste formatie). Op die manier worden er geen vaste krachten boventallig wanneer er ineens minder leerlingen zijn. Binnen deze stichting staat tegenover deze scholen een school in een welvarende wijk met een zeer stabiel leerlingenaantal (doordat er een wachtlijst is, is elk jaar het leerlingenaantal voorspelbaar) en met een

schoolklimaat dat veel leraren aanspreekt. Op deze school is er weinig verloop en is het aandeel tijdelijke contracten klein.

Breed gevoelde wens om de flexibiliteit binnen de *bestaande, vaste* formatie vergroten

De meeste geïnterviewde besturen zijn bezig om de flexibele inzet van het *eigen* personeel te vergroten, als alternatief voor een flexibele schil van tijdelijke en externe krachten. Die flexibiliteit kan ontstaan doordat een leraar:

- in voorkomende gevallen bereid is tot een tijdelijke uitbreiding van het contract;
- in voorkomende gevallen bereid is om vast of tijdelijk op een *andere school of locatie* te werken.

De hoogste flexibiliteit biedt dan een leraar die desgevraagd bereid is om tijdelijk extra les te geven en daarbij ook inzetbaar is op een andere school of locatie binnen het bestuur. Veel leraren voelen zich echter primair verbonden aan een school, aan een groep leerlingen en aan collega's en willen niet op een andere plek werken. Er is echter een trend zichtbaar in de interviews om dit van werkgeverszijde proberen meer open te breken. De aanpak is hierbij om behoeftes en voorkeuren bij alle leraren te inventariseren. Een leraar zit dan niet heel bewust of expliciet in een bovenschoolse flexpool, maar bij de werkgever is dan wel bekend of een bepaalde leraar openstaat voor een gesprek over een (tijdelijke) flexibele of extra inzet, zo nodig ook op een andere locatie als dat nodig zou zijn. Idealiter is dan ook bekend wat die leraar daarbij zou kunnen helpen. In de interviews is opgemerkt dat de mentaliteit en de beeldvorming bij leraren zelf op dit punt ook aan het veranderen is. Wat vaker beginnen leraren te voelen dat ze in dienst van een bestuur zijn en niet van een school. Deze verandering kan ook samenhangen met de komst van nieuwe generaties leraren die vaker lijken open te staan voor mobiliteit en afwisseling.

'Flexibel vast personeel': inventariseren, loopbaanevents en matchingoverleg

Een bestuur in het po stimuleert mensen om vrijwillig en soms met enige drang (bijvoorbeeld in het geval van boventalligheid) om mobiel te zijn tussen locaties. Aan alle leraren wordt jaarlijks gevraagd waar (op welke school of locatie) ze ook zouden kunnen of willen werken. Dit wordt ondersteund door een eigen *loopbaanevent* van de stichting voor de leraren. Een school in het vo heeft sinds kort een 'matchingoverleg', waarbij wordt gekeken naar extra benodigde capaciteit op de ene school en leraren die boventallig zijn of worden op een andere school. Dit is binnen dit bestuur een nieuwe aanpak, waarvan nog niet goed bekend is wat die oplevert. Vrij gangbaar binnen stichtingen is al dat bij moeilijk vervulbare vacatures er een gericht gesprek is met het betrokken team om de mogelijkheden te bespreken waarin het team zelf een bijdrage levert met (tijdelijke) uitbreidingen.

Grenzen aan een strategisch personeelsbeleid gericht op meer vaste contracten

Een hoofdpunt in de resultaten van de interviews is dat in het basisonderwijs en versterkt nog in het voortgezet onderwijs er belangrijke beperkingen zitten aan een strategische personeelsplanning op bestuursniveau. In principe wil elke gesproken werkgever het aandeel leraren op een tijdelijke of flexibele plek zo laag mogelijk hebben. De personeelsplanning is echter om meerdere redenen lastig in het onderwijs. Het ideaalplaatje bij een SHRM is dat de werkgever - door een goed inzicht in het verwachte personele verloop, in de wensen van het personeel en in de toekomstige vraag naar leraren - (ver) van te voren weet welke competenties en capaciteit er nodig zijn. Zolang een nieuw geworven collega binnen de parameters van die lange termijn planning valt, kan de werkgever die werknemer een vaste aanstelling bieden, ook als die nieuwe collega start op een tijdelijk plek. De werkgever weet immers dat nu of later elders in de organisatie er toch een passende plek voor die nieuwe collega ontstaat. Eerder zagen we al dat een geïnterviewd bestuur in het basisonderwijs hierin succesvol is. Het ideaalbeeld van een beleid om sneller vaste contracten aan te bieden is in de praktijk echter bij veel stichtingen zeer weerbarstig. De redenen daarvan noemden we deels al hiervoor en zijn samengevat als volgt:

1. Een bestuur kan wel schooloverstijgend plannen, maar veel leraren willen niet op een andere school binnen hetzelfde bestuur werken. Dat kan zijn vanwege de reisafstand, of doordat ze de locatie of de sfeer op de andere school minder aantrekkelijk vinden, of doordat er een andere onderwijskundig concept wordt gehanteerd. Sommige stichtingen herbergen scholen van zeer verschillend snit, zoals daltononderwijs naast een school op christelijke grondslag. Het is dan niet evident dat leraren willen overstappen tussen die scholen. Vaak hebben ze ook bewust gesolliciteerd bij de school waar ze nu werken. Dat betekent dat de schoollocatie vaak het meer geëigend niveau is voor een personele planning. Door de kleinere schaal biedt dat echter minder mogelijkheden. Tijdelijke uitbreidingen kunnen hierdoor vooral een oplossing bieden voor personele tekorten op dezelfde locatie, en niet op andere locaties.
2. In het vo wordt de ruimte voor een strategische personeelsinzet nog sterk verder beperkt door de gedifferentieerde *bevoegdheden- en functiestructuur*. Een school kan een tijdelijke kracht die lesgeeft aan Oekraïense vluchtelingen niet zo maar verplaatsen naar bijvoorbeeld de sectie Frans of een docent geschiedenis verplaatsen naar biologie.
3. In de gesprekken keert zoals gezegd terug dat de lump sum bekostiging van het onderwijs onvoldoende is om iedere leraar die wordt aangetrokken direct een vaste plek te geven. Subsidies moeten dat aanvullen, maar dat leidt ook tot onzekerheden en risico's. Sommige scholen ontvangen extra veel (vaak tijdelijke) subsidies, zoals vanwege hoge achterstandsscore dan wel een locatie in een achterstandswijk. Die subsidies kunnen ook van anderen dan het ministerie van OCW komen, zoals van een gemeente of provincie. Daardoor kan er op die scholen extra veel tijdelijke financiële ruimte zijn, waarmee dan ook doorgaans personeel in tijdelijke dienst wordt aangesteld.

Voorbeeld vo: bestuur met twee sterk verschillende scholen op grote reisafstand van elkaar

In dit onderzoek is gesproken met een bestuur in het vo met twee scholen die onderling sterk verschillen qua gebouw, sfeer en onderwijsaanpak. Het gaat op beide scholen ook om andere onderwijssoorten (vmbo, versus havo/vwo). Ook staan de beide scholen, vanwege de bijzondere geografische situatie (Zeeland) met eilanden en bruggen, op 40 minuten reisafstand van elkaar. Er zijn hierdoor eigenlijk geen reële mogelijkheden voor een personele uitwisseling of samenwerking. De personeelsplanning gebeurt hierdoor afzonderlijk voor de beide scholen, zonder bovenschoolse elementen.

Niettemin zien we ook wel verschillen in hoe ver schoolbesturen durven of kunnen gaan bij het bieden van een vaste aanstelling aan leraren op een tijdelijke plek, c.q. verschillen tussen besturen/werkgevers in hoeveel 'risico' men daarin wil nemen en hoe scherp men daarin opereert. Bij een voorzichtige, terughoudende opstelling van een bestuur kan het zoals gezegd ook voorkomen dat een aangesloten school sneller zekerheid wil bieden aan nieuw geworven krachten die goed voldoen, dan het schoolbestuur toestaat vanwege onzekerheid over structurele budgetten. Daardoor kunnen soms ook tijdelijke aanstellingen langer tijdelijk blijven dan de direct betrokkenen (leraar en leidinggevende) wenselijk vinden. We zien in de gesprekken wel meermaals een streven of ambitie bij de werkgever om hierin minder behoudend te gaan opereren en meer te werken vanuit een inzicht en vertrouwen in een verwacht langjarig gemiddeld beschikbaar budget (als optelsom van de lumpsum en andere inkomsten) en meer inzicht in de mobiliteitswensen bij leraren.

Externe inhuur is doorgaans laatste optie maar dan wel zeer nodig

Werkgevers in het onderwijs zetten zzp-ers en uitzendkrachten doorgaans in als laatste optie, als er geen andere manieren zijn om een open plek in te vullen. In gevallen waarin er geen andere opties zijn, is de beschikbaarheid van een zzp-er dan wel doorgaans zeer welkom of noodzakelijk. In de interviews is, zoals al is beschreven, opgemerkt dat het met name gedurende een schooljaar moeilijk is om kwalitatief goed

personeel te vinden. Dat komt doordat leraren vaak niet tijdens het schooljaar van plek willen wisselen, maar liever bij de start van een nieuw schooljaar. Tijdelijk uitbreidingen of inhuur van externe krachten zijn dan vaak onvermijdelijk om gaten op te vullen.

Zzp-ers zonder tussenbureau versus inhuur via een uitzendbureau

In de gesprekken komt regelmatig het onderscheid tussen de inhuur van een losse zzp-er¹⁷ en de inhuur via een bemiddelingsorganisatie/uitzendbureau langs. Daar zitten verschillen tussen. Bij inschakeling van een bureau is een bestuur een 'fee' verschuldigd aan het bureau als de inhuurkracht overstapt in loondienst. Bij een zzp-is dit niet van toepassing. De zzp-er kan ook goedkoper per uur zijn dan inhuur via een bureau doordat er geen bemiddelings-/bureaukosten zijn. In de gesprekken worden voorts, zo lijkt het, de mogelijke nadelen van extern personeel (zoals weinig binding met en integratie in het team) vaker verbonden aan de inhuur via een bureau. Dat kan mogelijk komen doordat een bureau de opdrachtgever is en de flexwerker dan meer geldt of gezien wordt als iemand die 'gestuurd wordt'. Zzp-ers die zelf bewust kiezen voor een opdracht, kunnen daardoor ook meer binding met de opdracht voelen. Dit zijn met nadruk gesteld enkel nog indrukken uit de gesprekken; in de interviews blijkt ook waardering voor de inzet van via bureaus ingehuurd personeel. Niettemin zijn er in de interviewgroep enkele scholen die niet (meer) of zo min mogelijk werken met inhuur via uitzendbureaus en wel nog met losse zelfstandigen. Een genoemde overweging die hierbij aan belang wint als de handhaving van schijnzelfstandigheid strikter wordt, is dat de tussenkomst van een bureau mogelijk 'gedoe met de belastingdienst' zou kunnen voorkomen. Scholen zouden daardoor vanaf 2025 meer met bureaus kunnen gaan werken.

Uit de interviews blijkt dat bij gaten in de personele bezetting vaak de volgende opties worden afgepeld:

- 1^e optie is om de vacature op te vullen met een leraar in loondienst.
- 2^e optie is om binnen het team te bezien of zittende leraren hun aanstelling (tijdelijk) willen uitbreiden.
- 3^e optie is om de vacature te overbruggen met een tijdelijke vervanger in loondienst.
- en 4^e optie is dan om een beroep te doen op een zzp-er of uitzendkracht, als overbrugging naar een structurele vacature-invulling.

Uit de interviews blijken *wisselende ervaringen* bij werkgevers met zzp-ers en uitzendkrachten. Sommige besturen maken zo min mogelijk gebruik van zzp-ers en uitzendkrachten omdat er de ervaring is dat deze groep hoge eisen stelt aan de werkzaamheden en aan het salaris, ze vaak geen volwaardig deel uitmaken van het team en doordat de ervaring is dat de kwaliteit van de externe kracht vaker dan bij vaste krachten onder de maat is. Een overweging hierbij is ook dat het moeilijker is om de kwaliteit van externe krachten te borgen en te ontwikkelen in vergelijking tot vast personeel.

Andere werkgevers melden juist overwegend *positieve* ervaringen bij zzp-ers en inhuur; zij waarderen de flexibiliteit die externen kunnen bieden en zij zien ook weinig of geen verschil in kosten, mede doordat externen alleen worden betaald voor de gewerkte uren en er geen doorbetaling is bij ziekte of teamdagen en dergelijke. Per saldo kunnen dan kosten ongeveer gelijk of zelfs lager uitvallen dan bij een leraar in loondienst. Ook ziet men dat met name in de laatste jaren veel jonge en op zich geschikte leraren eerst via een zzp-schap brede ervaring willen opdoen voordat ze een vaste plek kiezen.

Impact op het lerarenteam

Nadeel van een externe kracht kan zijn dat die alleen taken invult waarover afspraken zijn gemaakt en waar ook betaling tegenover staat. Taken die een zzp-er of uitzendkracht niet invult, kunnen dan meer belanden bij de leraren in loondienst. Dat kan bij die leraren tot extra werkdruk of onvrede leiden. In dit

¹⁷ Losse zzp-ers kunnen zich wel aanbieden via een platform zoals flexonderwijs.nl. Ze blijven dan wel zelf de opdrachtnemer en onderhandelen zelf over de opdracht en voorwaarden.

onderzoek is dit niet representatief nader onderzocht. In de interviews met werkgevers wordt dit wisselend benoemd, met vaak wel de opmerking dat zzp-ers en inhuurkrachten inderdaad eisen stellen aan hun takenpakket en ureninzet en vaak zich willen beperken tot alleen lestaken. Van de zijde van zzp-ers is aangevoerd (zie ook verderop) dat afspraken over andere taken onderhandelbaar zijn, maar ook is er vanuit die gesprekken en andere bronnen het beeld dat zzp-ers inderdaad vaak kiezen voor het zzp-schap om juist af te zijn van taken zoals overleggen en teamdagen die niet direct onderwijsgebonden zijn.

Inschrijven bij een bureau als 'overstapservice'

In de interviews is genoemd dat leraren die naar een andere regio verhuizen zich soms inschrijven bij een bureau als flexkracht. Zo kunnen ze in de nieuwe regio snel en gemakkelijk kennismaken met meerdere scholen en dan later een passende vaste plek kiezen. Op een werkplek die hen bevalt staat dit type flexwerker juist open voor een aanbod om in loondienst te treden.

Vaak wel (semi-)bewust beleid om het aandeel flexibel personeel te beheersen

Zzp-ers die bevallen, krijgen doorgaans van het bestuur een aanbod om in loondienst te komen, als er een passende plek is, maar dat leidt blijkens de gesprekken maar zeer beperkt tot een succes. De ervaring is hierbij dat de betreffende zzp-ers vaak hechten aan de afwisseling en de vrijheden die het zzp-schap biedt. Het inkomen is blijkens de interviews geen belangrijk struikelblok. Vanwege de voorgenomen striktere handhaving rondom schijnzelfstandigheid, zien we in de gesprekken vaak een voornemen om in de komende maanden opnieuw of extra in gesprek te gaan met alle zzp-ers over de mogelijkheid van een aanstelling in loondienst, vanuit de verwachting dat komend jaar meer zzp-ers zullen gaan overwegen om in loondienst in het onderwijs te komen.

Voorbeeld vo: nieuwe recruiter moet externe inhuur afbouwen

Een bestuur in het vo heeft sinds kort een recruiter aangenomen met de expliciete opdracht om het aandeel personeel dat niet in loondienst is af te bouwen richting nul. Die recruiter gaat onder meer gesprekken voeren met externen over wat hen zou kunnen bewegen om in loondienst te treden. Het is nu voor dit bestuur niet altijd duidelijk wat mensen zou overhalen toch in dienst te komen. Wel is bekend uit eerdere gesprekken met inhuurkrachten dat zij afwisseling prettig vinden en na een bepaalde tijd weer wat anders of op een andere plek willen doen. De inzet van de recruiter wordt gecombineerd met een verstevigde arbeidsmarktcommunicatie die kan inhaken op wat flexibel personeel waardeert aan een werkplek.

Rol voor de regio's: niet actief jagen op elkaars personeel

Een groot personeel verloop is een deel van de verklaring voor het (groeïend) aandeel tijdelijke aanstellingen. Het aantal baanwissels neemt toe als leraren zien dat ze zich elders kunnen verbeteren, qua salaris. In de interviews is vaak gemeld dat scholen/schoolbesturen onderling afspreken om niet actief elkaars leraren te benaderen voor een overstap. Ook zijn er regionale afspraken gemeld over de (maximale) beloning voor zzp-ers om prijsopdrijving te voorkomen. Daarmee kan echter niet worden voorkomen dat individuele leraren zelf solliciteren bij een naburige school en dan zelf aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden onderhandelen. Onverlet regionale afspraken kan het dus wel voorkomen dat scholen elkaar toch, voor de werving van individuele leraren, beconcurreren op arbeidsvoorwaarden.

Per saldo: beeld van tijdelijk en flexibel personeel bij geïnterviewden

Uit de interviews met bestuurders en stafmedewerkers kan in het algemeen het volgende beeld worden afgeleid:

1. Leraren in tijdelijke dienst met uitzicht op een vast contract, vinden dat doorgaans geen probleem. Een werkgever kan iets aantrekkelijker worden als die direct een vast contract biedt, maar dat lijkt in de praktijk meestal geen grote rol te spelen.
2. Een deel van de leraren in tijdelijke dienst krijgt bij een deel van de schoolbesturen ook na een jaar (nog) geen vaste aanstelling, omdat er nog onzekerheden zijn over de meerjarige, structurele ruimte voor die aanstelling. Voor deze leraren kan de onzekerheid over de aanstelling lang duren. Die groep wisselt per bestuur; soms bestaat die niet en bij sommige besturen die met relatief grote onzekerheden kampen, kan die groep substantieel zijn en per school meerdere leraren betreffen.
3. Voor de overige leraren in tijdelijke dienst zijn er doorgaans duidelijke redenen voor de tijdelijke aanstelling, zoals dat ze nog een lerarenopleiding volgen of met een projectsubsidie worden gefinancierd.
4. Het beeld van zzp-ers en uitzendkrachten is dat die daar bewust voor hebben gekozen en dat deze groep tot nu toe maar beperkt geïnteresseerd is in een aanbod van een schoolbestuur om in loondienst te komen; daarvoor hechten ze meestal te veel aan afwisseling en aan de regie over hun eigen taken en werktijden.

3.2 Ervaringen en motieven bij leraren

Leraren in tijdelijke dienst

Zoals gezegd kan een deel van de leraren in tijdelijke dienst vanwege onzekerheden bij het schoolbestuur over de structurele ruimte, lang in onzekerheid zitten of van tijdelijk contract naar tijdelijk contract gaan. In de interviews met leraren komt dit ook terug. In het recente onderzoek onder leraren met een tijdelijke aanstelling die van baan zijn gewisseld, komt onvrede over de contactvorm ook regelmatig terug, naast andere redenen om van baan te wisselen. Van de 55 bevraagde leraren in tijdelijke dienst speelde bij ongeveer een derde deel een (hoofd)rol dat er geen baanzekerheid was (wat vaker, zo lijkt het, in het vo). Bij de andere leraren (twee derde deel) waren er andere vertrekredenen, zoals werkdruk of dat betrokkene het onderwijs zelf geen passend werk vond. Hieronder zijn enkele citaten opgenomen uit de interviews met leraren voor wie de contractvorm een rol speelde bij het vertrek.

Landelijk werknemersonderzoek (zie ook hoofdstuk 4) toont voorts dat met name in het vo relatief veel medewerkers ontevreden zijn over hun contractvorm (9%, tegenover 4% in het po, 5% in de zorg en 6% landelijk). De groep ontevreden vormt in totaliteit dus een kleine groep, maar de onzekerheid over het contract kan in individuele gevallen veel impact hebben en kan ook er toe leiden dat leraren het onderwijs verlaten. Het kan ook het imago van het onderwijs als goed werkgever schaden.

Citaten uit interviews met leraren in tijdelijke dienst over vertrekredenen (eind 2023)

- * 'Ik had geen baanzekerheid, ik heb in 5 jaar tijd vanwege een "flexibele schil" op drie verschillende scholen moeten werken, terwijl mijn functioneren goed was. Dat ik niet mocht blijven kwam vaak onverwachts en op het einde van het schooljaar. Ik voel me hierdoor voor de gek gehouden' (*leraar vo, uit het onderwijs vertrokken*).
- * 'Scholen hebben moeite met de financiën rond te krijgen. Ze willen personeel géén vast contract bieden, omdat ze de flexibele schil groot moeten houden vanwege krimp. Daarom ben ik weg gegaan. Ik wil dat mijn inzet en kwaliteit van lesgeven wordt gewaardeerd met een vast contract' (*leraar vo, nu werkzaam op een andere school*).
- * 'Ik ben vooral gestopt omdat je na 2 jaar tijdelijk naar de invalpool kon, ik was anders zeker langer gebleven' (*leraar po, nu werkzaam buiten het onderwijs*).
- * 'Er wordt misbruik gemaakt van tijdelijke contracten, ik heb dat tot nu toe op de meeste scholen ervaren' (*leraar vo, nu werkzaam buiten het onderwijs*).

* 'Ik heb eerst 1,5 jaar gewerkt als leraar. Heel leuk, maar dat is niet verlengd (krimp, geen ruimte). Daarna heb ik gewerkt als invaller en ik kon blijven, maar in een klein contract. Er zouden tekorten zijn, maar er is geen werk (enkel flexibel en klein, geen groot, vast contract). Ik zie dat ook bij andere gediplomeerden, die komen niet goed aan de bak in een stabiel contract met een flinke urenomvang op één school (en niet op drie scholen). Er zijn te rommelige aanstellingen, geen fulltime baan bij één school' (*leraar vo, nu werkzaam buiten het onderwijs*).

Zzp-ers en uitzendkrachten

De voor dit onderzoek geïnterviewde leraren bevestigen het beeld uit de interviews en eerder onderzoek dat zzp-ers zelf meestal kiezen voor het zzp-schap vanwege de afwisseling die dat biedt en de grip op de eigen werktijden. Gesproken is voorts met een platform voor zzp-ers in het onderwijs, waarbij ongeveer 2.000 zzp-ers die vooral actief zijn in het basis- en het voortgezet onderwijs zijn aangesloten. Op basis van recente korte peilingen van het platform onder aangesloten zzp-ers en het verloop onder die zzp-ers, is nader zicht mogelijk op de kenmerken en motieven binnen die groep zzp-ers. Daaruit bleek het volgende:

- Een deel van de zzp-ers in het onderwijs ziet het zzp-schap niet als een vaste status. Het gaat voor een deel ook om jonge mensen die het zzp-schap voor een periode waarderen, met name vanwege de vrijheid en mogelijkheid om op veel plekken ervaring op te doen. Hierbij past dat jaarlijks ongeveer 20 procent van de aangesloten zzp-ers (weer) gaat werken in loondienst. Redenen om (weer) in loondienst te gaan zijn tweeledig, in de waarneming van het platform:
 - Sommige zzp-ers ervaren dat ze als zzp-er toch niet zo veel verdienen als gehoopt en dat ze in loondienst meer zekerheden en perspectieven hebben en ook geen administratie hebben vanwege het zzp-schap.
 - En een deel van de zzp-ers belandt simpelweg op een school waar het hen bevalt en waar ze langer willen blijven werken.
- Een peiling onder de aangesloten zzp-ers leverde voorts op dat als de regels voor zelfstandigen in het onderwijs strikter worden gehandhaafd, dat dan de meerderheid van de aangesloten zzp-ers het onderwijs zou verlaten en niet in loondienst van een schoolbestuur zou treden. Dat keert ook terug in de interviews met zzp-ers.
- De observatie vanuit het platform en de interviews is voorts dat een substantieel deel van de zzp-ers of uitzendkrachten niet reëel beschikbaar is voor loondienst in een grote(re) aanstellingsomvang, doordat ze het lesgeven combineren met andere bezigheden (buiten het onderwijs).
- Zzp-ers kiezen bewust voor een opdracht en werken dan soms langere tijd in een team waarin ze ook een volwaardig lid kunnen zijn. Dat hangt echter ook af van de werkafspraken die de opdrachtgever en de zzp-er samen maken en de beschikbare tijd. Zzp-ers kunnen daarbij wel sterker dan leraren in loondienst hun grenzen en voorkeuren bewaken, zoals taken buiten onderwijsuren die een zzp-er niet wil doen.

Uit de interviews blijkt samengevat dat een deel van de zzp-ers geen sterke voorkeur heeft voor loondienst of het zzp-schap en het zzp-schap ook kan wisselen met loondienst; een ander deel lijkt vanwege andere bezigheden of persoonlijke voorkeuren niet beschikbaar voor een aanstelling in loondienst. In de praktijk zal echter moeten blijken hoe dit concreet uitwerkt, als de handhaving van schijnzelfstandigheid vanaf 2025 gaat worden opgepakt.

3.3 Voorkeuren bij scholen ten aanzien van ondersteuning en beleid

In de interviews is steeds ook gevraagd wat de school of het bestuur zelf kan doen en wat de minister van OCW en andere actoren kunnen doen (of juist niet moeten doen) om het aandeel leraren in vaste dienst te vergroten. Bij wat schoolbesturen zelf doen, zijn samengevat de volgende hoofdlijnen te halen:

- Onverlet de beperkingen aan een strategische personeelsplanning die er in het po en versterkt nog in het vo zijn, zien we wel breed ambities om meer inzicht te hebben in de toekomstige formatie. Ook zien we daarbij in veel interviews een streven om daarin - waar dat aan de orde is - wat minder behoudend te opereren, zodat leraren sneller en vaker in aanmerking komen voor een vaste aanstelling.
- We zien ook vrij breed een inzet om de flexibiliteit van het vaste personeel te vergroten, met name door meer inzicht te krijgen in de mobiliteitswensen en mogelijkheden bij alle bij het bestuur werkzame leraren. Dit wordt ondersteund door een (langzame) cultuurverandering die besturen zien bij leraren, die wat vaker voelen dat ze in dienst zijn van een stichting en niet van een school.

Ten aanzien van het landelijk beleid is het volgende ingebracht.

- Sommige denkbare maatregelen wijzen alle besturen af, met de toevoeging dat die averechts kunnen werken en het onderwijs hinderen. Dat betreft:
 - de optie om een maximum te zetten op het aandeel externen; dit belemmert de inzet van externen in situaties die echt daarom vragen. Scholen doen dit al als laatste optie.
 - de optie dat een tijdelijke aanstelling maximaal 1 jaar kan duren: dit kan er toe leiden dat besturen vaker het contract na 1 jaar ontbinden, daar waar ze nu er vaker voor kiezen om het te verlengen met nog een jaar. Daarmee zou onderwijscapaciteit verloren kunnen gaan.
- Algemeen is er de oproep om het aandeel en aantal subsidies te verminderen en schoolbesturen meer zekerheden en stabiliteit te geven met een structureel grotere lumpsum bekostiging (door de subsidiestroom daarin (deels) op te nemen), zodat besturen hun rol als 'goed werkgever' beter kunnen waarmaken. Het is financieel nu vaak niet mogelijk om al het onderwijspersoneel een vaste aanstelling te geven vanuit de lumpsum en met tijdelijke subsidies kan vaak geen vast personeel worden aangenomen.
- Meermaals is ook gemeld dat de ontslagbepalingen in de CAO relatief strikt zijn, waardoor besturen extra terughoudend kunnen zijn bij het bieden van een vaste aanstelling.

3.4 Samenvatting en conclusies

In hoofdstuk 2 is beschreven dat bij scholen die kampen met relatief grote uitdagingen, zowel qua personeel (tekorten, groot verloop) als de leerlingenpopulatie (veel kwetsbare leerlingen, leerachterstanden)) het aandeel tijdelijke contracten gemiddeld groter is. In de interviews blijkt dat ook. In dit hoofdstuk bleek verder met name het volgende:

- Specifieke personele situaties zijn ook momentopnames en deels gevolg van tijdelijke, toevallige situaties.
- Geconstateerd is dat er in het basisonderwijs en versterkt nog in het voortgezet onderwijs er belangrijke beperkingen zitten aan een strategische personeelsplanning die het mogelijk maakt om vaker vaste contracten te bieden. Redenen om een tijdelijke aanstelling nog niet in vast om te zetten liggen met name bij onzekerheden over leerlingenaantallen en subsidiestromen. Daardoor kan een deel van de leraren lang in onzekerheid zitten over de vaste aanstelling of van tijdelijk contract naar tijdelijk contract gaan.
- Bij de meeste schoolbesturen is het beleid (vaker in het vo dan in het po bleek al in hoofdstuk 2) om nieuw personeel eerst een tijdelijk contract aan te bieden, maar er zijn ook besturen die elke leraar direct een vaste aanstelling geven. Bij een bestuur in het po stoelt dit op een

personeelsplanning en inzicht in het personeel, die verduidelijken welke personele ruimte er meerjarig is.

- Schoolbesturen hebben ambities om de flexibele inzet van de *vaste* krachten te vergroten, als alternatief voor de inzet van tijdelijk en flexibel personeel. Externe inhuur van leraren is doorgaans een laatste optie, maar dan wel zeer nodig om open plekken op te vullen.

4 Motieven en ervaringen in po en vo versus andere sectoren

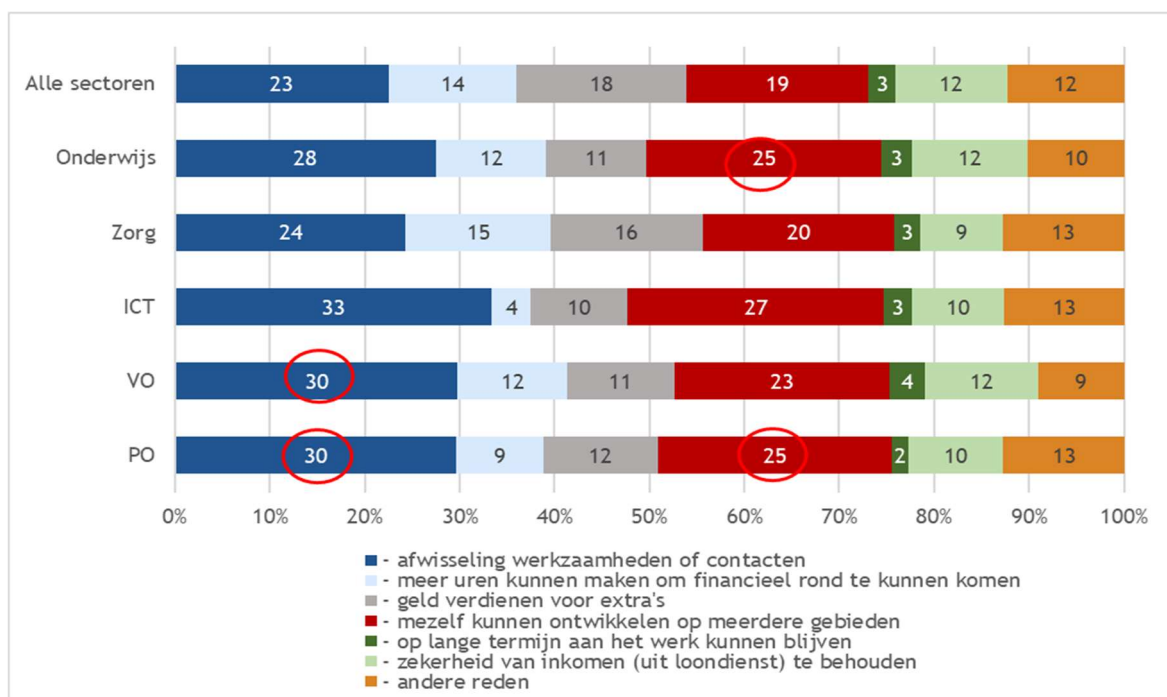
In dit hoofdstuk bezien we hoe motieven van werknemers en werkgevers in het po en vo zich verhouden tot andere, vergelijkbare sectoren zoals de zorg & welzijn en de kinderopvang en andere sectoren in het onderwijs. Voor de beschrijving van de ervaringen en motieven van werknemers en werkgevers benutten we zoals gezegd enkele complementaire onderzoeken, de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA), de Werkgevers Enquête Arbeid (WEA) en de Zelfstandigen Enquête Arbeid (ZEA). De NEA is een jaarlijkse uitvraag onder werknemers over arbeidsomstandigheden en heeft voldoende respons om uitsplitsingen te maken naar werkende in het po en vo. De WEA wordt tweejaarlijks uitgezet. De rapportage uit 2024 kende in het onderwijs een respons van 165 werkgevers, maar uitsplitsingen naar po en vo zijn niet mogelijk.

Aan het slot van dit hoofdstuk kijken we ook naar enkele initiatieven, met name in de zorg, die een flexibele inzet van personeel in vaste dienst kunnen vergroten, waardoor er ook vaker een vaste aanstelling geboden zou kunnen worden.

4.1 Werknemers: motieven en ervaringen flexibele arbeid

Volgens de NEA doen werknemers in het onderwijs (en ook in het po en vo) die meerdere banen hebben of (ook) zelfstandig werken, dat vooral vanwege de afwisseling van werkzaamheden of contacten, en om zich te kunnen ontwikkelen op meerdere gebieden. Dat geldt voor het onderwijs en het po en vo ook vaker dan voor andere sectoren (figuur 30). Extra inkomen is voor werknemers in po en vo minder vaak een reden om meerdere banen te hebben of om te werken als zelfstandige dan in andere sectoren waaronder de zorg.

Figuur 30 % Werknemers naar belangrijkste reden om meerdere banen te hebben

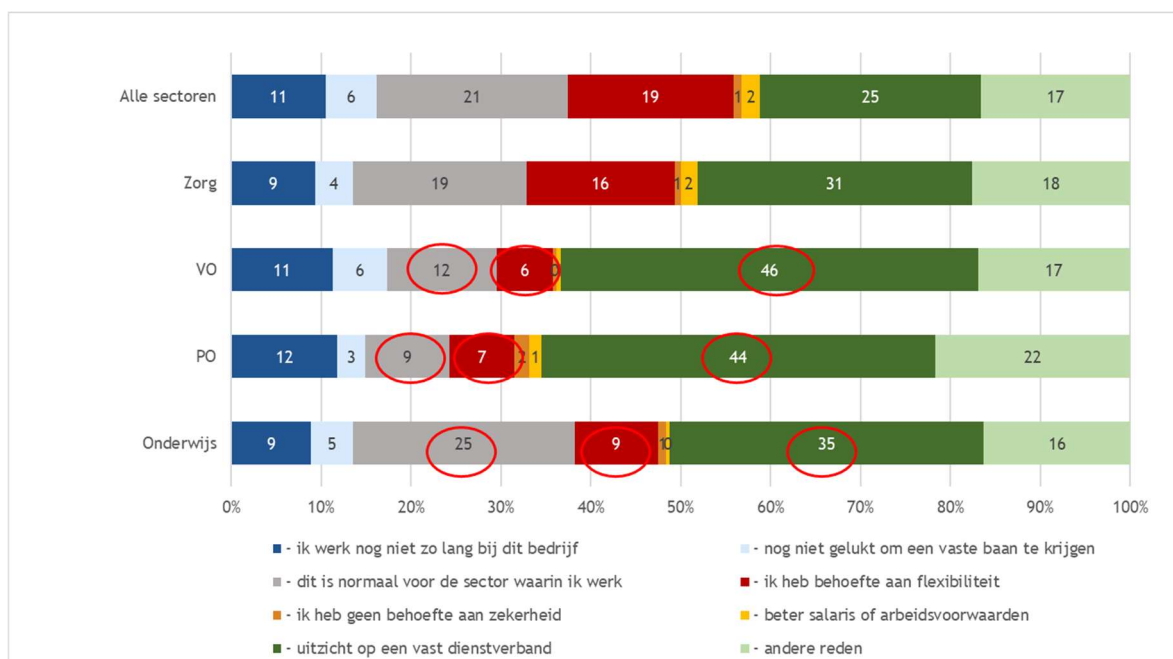


Bron: NEA 2022. Rood omcirkeld: Onderwijs significant afwijkend van totaal Nederland.

Belangrijkste redenen voor een tijdelijk of flexibele aanstelling

Binnen het po en vo wordt een tijdelijk contract met 'uitzicht op vast' vaker als belangrijkste reden voor een tijdelijke aanstelling genoemd dan in het gehele onderwijs. Behoefte aan flexibiliteit noemen medewerkers in po en vo minder vaak dan in het overig onderwijs. Ook wordt het in het po en vo veel minder vaak 'normaal' genoemd om een flexibel contract te hebben, in vergelijking tot het gehele onderwijs. Een hoger salaris is in het po en vo zeer zelden de belangrijkste reden voor een flexibel verband.

Figuur 31 Werknemers naar belangrijkste reden om een flexibel contract te hebben, per sector

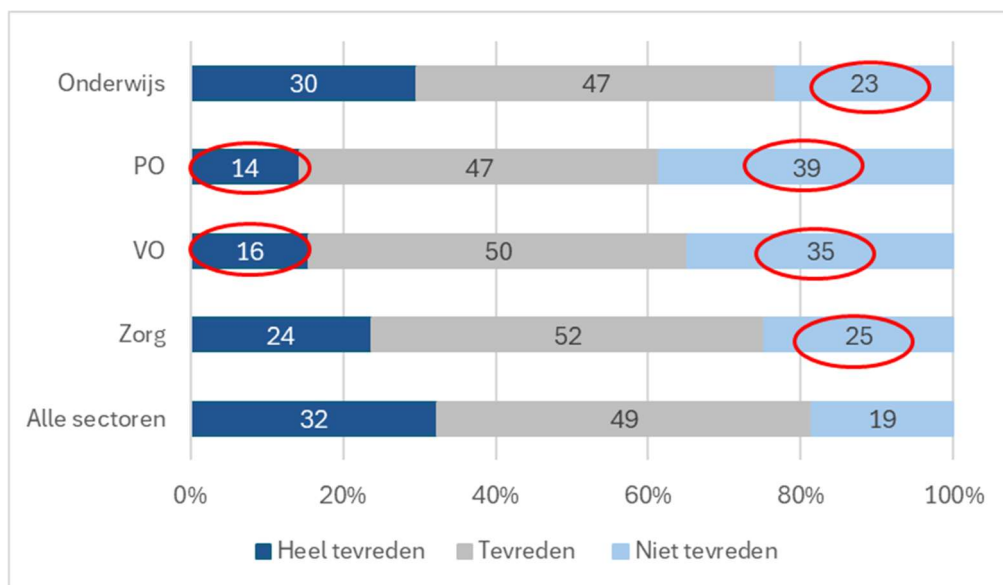


Bron: Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2022. Resultaten in vogelvlucht. Rood omcirkeld: onderwijs significant afwijkend (hoger of lager) van totaal Nederland

Leraren in po en vo relatief vaak ontevreden over regie op eigen werktijden

Over de mogelijkheden om zelf de werktijden te kunnen bepalen is bijna een kwart van de werknemers in het onderwijs niet tevreden. Werknemers in het po en vo zijn hierover vaker ontevreden dan anderen en dat geldt met name voor leraren in het po en vo (niet in de figuur). Bij hen is ongeveer 45 procent hierover ontevreden, duidelijk meer dan in het overig onderwijs en ook meer dan in andere sectoren.

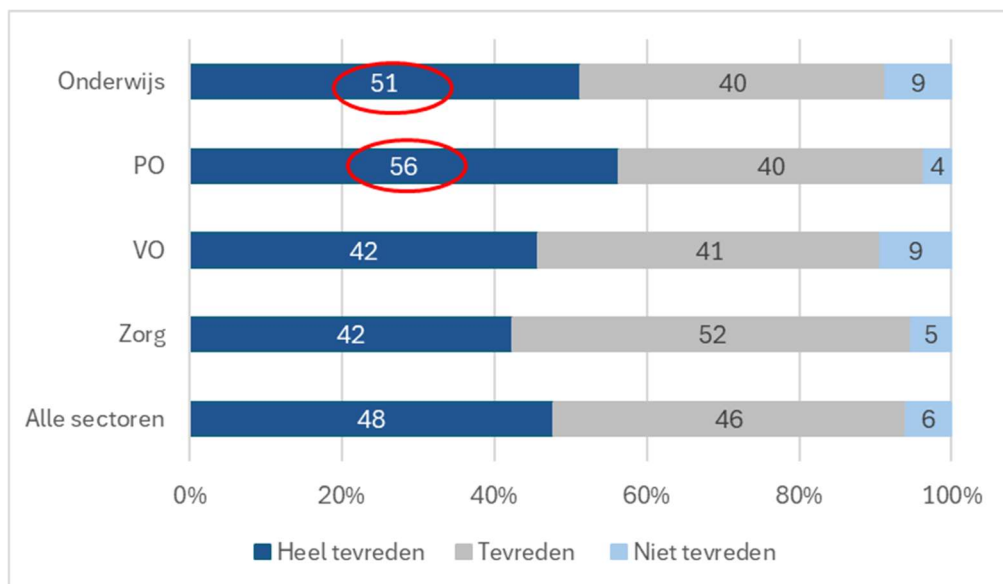
Figuur 32 Tevredenheid werknemers over mogelijkheden om zelf werktijden te bepalen, per sector



Bron: Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2022. Resultaten in vogelvlucht. Rood omcirkeld: onderwijs significant afwijkend (hoger of lager) van totaal Nederland

Over het type dienstverband zijn medewerkers in het onderwijs wel weer vaak tevreden. Na de werknemers in de Financiële sector en de ICT scoort het Onderwijs hier het hoogst. Werknemers in de sectoren po en vo oordelen hier wel verschillend over. Werknemers in het po zijn hierover vaker tevreden dan die in het vo.

Figuur 33 Tevredenheid werknemers over type dienstverband, per sector



Bron: Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2022. Resultaten in vogelvlucht. Rood omcirkeld: onderwijs significant afwijkend (hoger of lager) van totaal Nederland

Redenen voor werken als zzp-er

Voor zelfstandigen is in een aantal sectoren, waaronder het onderwijs, bekend om welke redenen ze als zelfstandige zijn gaan werken.¹⁸ Voor zelfstandigen in het onderwijs is veruit de belangrijkste reden dat ze zelf de werktijden en de uren willen bepalen. In de sector Kinderopvang speelt de wens om werk en privé beter te kunnen combineren nog vaker een rol. Binnen het onderwijs noemt voorts een derde deel van de zelfstandigen dat ze niet (meer) voor een baas willen werken. Dat is vaker dan in de zorg of in de kinderopvang. Het argument dat men meer kan verdienen als zelfstandige speelt gemiddeld over alle sectoren bij een kwart van de zelfstandigen een rol. Dit resultaat is niet uitgesplitst voor zelfstandigen in het onderwijs, maar eerder zagen we al dat salarisoverwegingen een relatief kleine rol spelen in het onderwijs. Zzp-ers in het onderwijs hebben voorts minder vaak altijd al de wens gehad om als zelfstandige te werken.

4.2 Werkgevers: motieven en ervaringen flexibele arbeid

Uit de WEA (2024) blijkt dat werkgevers vooral werknemers op basis van flexibele contracten inzetten vanwege 'piek en ziek', dat wil zeggen voor het opvangen van pieken in de werkdruk of voor de opvang van ziekte en verlof. In het onderwijs wordt flexibel personeel veel minder vaak vanwege pieken ingezet. De meest genoemde reden in het onderwijs voor flexibel personeel is om specifieke kennis en ervaring in te huren. Andere argumenten voor de inzet van flexibele arbeid spelen in het algemeen bij werkgevers in alle sectoren minder vaak een rol. Zo'n veertien procent van de werkgevers zet flexibel personeel in voor het opvangen van verloop van vast personeel. Een iets groter aandeel huurt flexibel personeel in als onderdeel van de werving van nieuw personeel. Het onderwijs wijkt op deze punten weinig af van de andere sectoren. Wel is opvallend dat ruim een vijfde deel van de werkgevers in het onderwijs met flexibel personeel werkt om te voorkomen dat ze te veel personeel in vaste dienst hebben. Dit is meer dan in de meeste andere sectoren.

Zzp-ers en inhuur als oplossing voor personele tekorten

De inzet van meer flexkrachten wordt door een kwart van alle werkgevers die nu al tekorten hebben of binnen twee jaar tekorten verwachten, gezien als een mogelijkheid om het personeelstekort te kunnen verminderen. In het onderwijs zetten werkgevers hier minder vaak op in. Andere mogelijke oplossingen die door werkgevers vaker genoemd worden, ook in het onderwijs, zijn andere manieren van werven en selecteren, slimmer werken en het slimmer organiseren van werk. Veruit de meest genoemde oplossing in het onderwijs is echter het opleiden van meer mensen.

Exclusief gebruik van personeel in loondienst

In de meeste sectoren geeft ongeveer een derde van de werkgevers aan dat ze uitsluitend gebruik maken van (vaste) contracten in loondienst. In de sector Onderwijs ligt dat lager, 18 procent van de werkgevers meldt uitsluitend met personeel in loondienst te werken. De werkgevers die géén gebruik maken van flexibele contracten geven aan dat ze voldoende flexibiliteit hebben in het vaste personeelsbestand (34%), dat externen een te lange inwerktijd hebben (26%), of dat ze flexkrachten te duur vinden (21%). Werkgevers in het onderwijs ervaren het minst vaak van alle sectoren dat er voldoende flexibiliteit is in het vaste personeelsbestand. In het onderwijs zijn de kosten van flexibele krachten juist vaker dan in andere sectoren een reden om geen flexibel personeel in te zetten.

¹⁸ ZEA 2023, resultaten zijn niet naar po en vo uitsplitsbaar.

4.3 Initiatieven in de zorg en kinderopvang

Niet alleen in het onderwijs is het aandeel tijdelijk en flexibel personeel een aandachtspunt voor het beleid. Voor de sectoren Onderwijs, Zorg en Kinderopvang is in 2022 een gezamenlijk werkprogramma aangekondigd, het werkprogramma Personeel Niet In Loondienst¹⁹ dat de problematiek rondom (schijn)zelfstandigheid in de drie sectoren beoogt aan te pakken. Er zijn daarbij drie nieuwe maatregelen geopperd²⁰: (1) een procentuele begrenzing van het aantal zelfstandigen in de PNIL-sectoren (zoals ook in het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid is opgenomen), (2) een verbod op het werken als zelfstandige in bepaalde functies en (3) een rechtsvermoeden van werknemerschap bij bepaalde functies.

Er wordt daarnaast ingezet op *goed (regionaal) werkgeverschap* om werknemers in deze sectoren te behouden. Flexibiliteit wordt daarbij gezocht met personeel dat wél in loondienst is. Bijvoorbeeld door het vormen van arbeidspools of collegiale uitleen. De drie sectoren zijn binnen dit kader elk met eigen maatregelen bezig. De meest concrete resultaten heeft dat tot nu toe in de zorg opgeleverd. Voorbeelden zijn:

De regie-arbeidsovereenkomst in de ouderenzorg. In opdracht van Actiz, de brancheorganisatie voor de ouderenzorg, is onderzocht welke aanpassingen nodig zijn om voldoende mensen te vinden. Daaruit is onder meer gebleken dat er behoefte is aan meer flexibiliteit bij werknemers in loondienst. Ook is de 'regie-arbeidsovereenkomst' gecreëerd, die de vrijheden van zelfstandigen combineert met de basiszekerheden van werken in loondienst, zoals een gegarandeerd en voorspelbaar inkomen, pensioen en verzekeringen. In de regie-arbeidsovereenkomst spreken werkgever en werknemer af hoeveel uren iemand op kalenderjaarbasis (minimaal) werkt, maar kan de medewerker zelf bepalen wanneer en waar die werkt. Kenmerkend voor de regie-arbeidsovereenkomst is dat de werknemer niet in een vast team of op een vaste locatie hoeft te werken.

Regionaal werkgeverschap. In de zorg is er een inzet op een regionaal werkgeverschap waarbij een medewerker in dienst is van meerdere afzonderlijke werkgevers gezamenlijk. Dat biedt zowel werknemers als werkgevers meer flexibiliteit bij de invulling van de werktijd.

Eerste keuze voor vast personeel in het rooster. In de cao vvt 2022-2024 is in dit kader ook afgesproken dat mensen in loondienst voorrang hebben bij de invulling van roosters, als reactie op de situatie waarin vaste werknemers de resterende diensten moesten invullen nadat extern ingehuurd personeel de eerste keuze had.

Fiscaal Kompas ZZP Zorg. Dit Kompas verduidelijkt voor opdrachtgever en zzp-er wanneer er sprake is van schijnzelfstandigheid en wanneer een zzp-er wel gezien kan worden als zelfstandig ondernemer.

¹⁹ Kamerstuk 31311, nr. 246.

²⁰ Bijlage III: Verkenning aanvullende maatregelen bij Kamerstuk 29544, nr. 1198

5 Appendix secundaire analyses DUO

Tabel 3 Aantallen PO

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aantal leraren	Algehele trend	114666	114450	113104	113402	110985	114270	114588	113984	115048	114114	105816
	Korter dan 1 jaar in dienst bij bestuur	8984	8616	10055	10229	10558	14186	13794	11591	12898	13262	11872
	Langer dan 1 jaar in dienst bij bestuur	105555	105546	103270	103394	100587	98088	100979	102198	101573	101028	93796
	Jonger dan 25 jaar	3314	3462	3638	4160	4476	5111	4945	4952	5255	5277	4884
	25 tot 30 jaar	14523	13815	13462	13526	13289	13935	13969	13762	13648	13119	12029
	30 tot 40 jaar	31386	32353	32840	33395	32902	33839	33940	33795	33779	33017	30353
	40 tot 50 jaar	22895	22721	22635	22969	23007	24469	25578	26705	28165	29029	27732
	50 tot 60 jaar	33222	31791	29639	27625	25202	24026	22608	21550	21230	20856	19128
	60 jaar of ouder	9326	10308	10890	11727	12109	12890	13548	13220	12971	12816	11689
	0-0.5 fte omvang	21498	21214	20472	19382	18277	17601	17517	17239	16279	16246	14852
	0.5-0.8 fte omvang	43193	44490	45215	46281	45526	46411	46927	47054	47178	46707	42971
	>0.8 fte omvang	49975	48746	47417	47739	47182	50258	50144	49691	51591	51161	47993
	Bevoegd via pabo, als gym- of kunstvakleraar, of via een andere vo-lerarenopleiding	53707	55750	60556	64405	66245	71240	73530	75730	78791	79709	74921
	Ingeschreven bij pabo, vo-lerarenopleiding of subsidie zij-instroom	155	182	178	172	252	519	1180	1737	2450	3186	3109
	Bevoegdheid onbekend/onbevoegd	593	611	642	690	712	875	1043	1124	1244	1447	1311
	Man	14593	14157	13596	13277	12643	12982	13039	13036	13393	13426	12641
	Vrouw	100073	100293	99508	100125	98342	101288	101549	100948	101655	100687	93172
Aantal schoolbesturen	Klein bestuur	307	302	307	307	300	293	292	274	264	250	230
	Middelgroot bestuur	261	274	270	273	272	276	277	280	274	280	255
	Groot bestuur	270	263	262	262	262	274	276	277	292	290	275
	Schoolweging 1						216	231	241	260	247	
	Schoolweging 2						825	867	899	958	989	

Schoolweging 3						3933	3854	3788	3722	3687	
Schoolweging 4						812	813	806	808	844	
Schoolweging 5						404	373	339	322	251	
Geen instroom	448	423	312	267	253	98	147	184	124	114	126
Weinig instroom	145	170	182	188	186	145	147	187	161	146	139
Veel instroom	99	108	162	202	201	253	253	247	294	311	257
Zeer veel instroom	126	120	167	170	183	322	278	197	237	245	233
Klein aandeel PNIL							245	245	240	245	
Middelgroot aandeel PNIL							246	245	241	246	
Groot aandeel PNIL							246	245	241	245	

Tabel 4 Aantallen VO

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aantal leraren	Algehele trend	72945	74368	75243	75465	75750	75431	74971	73326	75350	75826	74030
	Korter dan 1 jaar in dienst bij bestuur	7491	7473	8896	8434	9091	9150	9162	8607	10306	11630	11566
	Langer dan 1 jaar in dienst bij bestuur	64474	66308	66445	66879	66889	66456	65992	64943	64181	64019	61866
	Jonger dan 25 jaar	2514	2624	2871	2877	2850	2900	2985	2990	3636	3822	3739
	25 tot 30 jaar	8082	8474	8709	8785	8774	8613	8438	8205	8672	8707	8662
	30 tot 40 jaar	16921	17616	18126	18585	19114	19354	19530	19412	20066	20140	19595
	40 tot 50 jaar	15246	15328	15568	15774	16076	16369	16591	16751	17343	17662	17475
	50 tot 60 jaar	21612	20820	19935	18969	18179	17528	16688	15932	15899	15786	15330
	60 jaar of ouder	8570	9506	10034	10475	10757	10667	10739	10036	9734	9709	9229
	0-0.5 fte omvang	6109	6030	6069	5956	6036	6017	5989	5626	5647	5705	5248
	0.5-0.8 fte omvang	19224	19703	20218	20649	21560	22011	22050	21891	21987	22291	21537
	>0.8 fte omvang	47612	48635	48956	48860	48154	47403	46932	45809	47716	47830	47245
	Man	35561	35711	35762	35431	35077	34475	33956	32722	33287	33156	32209
	Vrouw	37384	38657	39481	40034	40673	40955	41015	40604	42056	42663	41809
Aantal schoolbesturen	Klein bestuur	91	88	88	93	92	92	91	93	86	86	86
	Middelgroot bestuur	88	90	91	87	93	93	91	89	92	83	81
	Groot bestuur	89	90	90	92	87	87	90	88	89	95	90
	Schoolweging 1									119	119	
	Schoolweging 2									119	113	
	Schoolweging 3									111	112	
	Schoolweging 4									110	110	
	Schoolweging 5									157	47	
	Geen instroom	143	114	87	95	90	74	66	73	34	25	17
	Weinig instroom	55	65	63	65	73	65	63	60	57	29	34
	Veel instroom	23	45	53	62	62	67	61	68	78	72	55
	Zeer veel instroom	37	39	61	41	41	61	78	65	96	136	145
	Klein aandeel PNIL							83	83	80	82	

	Middelgroot aandeel PNIL							84	84	81	83	
	Groot aandeel PNIL							83	84	81	82	