


Vervanging geregeld

Een QuickScan van de effecten van de



**Wet Werk en
Zekerheid**
(Wwz)

Opdrachtgever Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
Opgesteld door Fred Ruijling, Lizelot Zantboer en Jildau Bijlsma
Kenmerk U17088
Datum 27 februari 2017

Woord van dank

De QuickScan is in een hele korte periode uitgevoerd. Om dit rapport te kunnen realiseren hebben wij de steun en medewerking van veel betrokkenen in het onderwijsveld nodig gehad. Iedereen die wij benaderd hebben, toonde volledige bereidheid mee te werken aan de QuickScan. Daarnaast hebben velen extra inspanningen verricht om de gevraagde gegevens boven tafel te krijgen. Door deze medewerking en door de aangeleverde gegevens is het gelukt om de gewenste verdieping in de QuickScan/het rapport aan te brengen.

Wij spreken dan ook onze grote dank en waardering uit voor de geleverde inspanningen en getoonde betrokkenheid.

Samenvatting

Om beter inzicht te krijgen in deze problematiek heeft het ministerie van OCW aan Penta Rho opdracht gegeven om in een kort tijdsbestek door middel van een QuickScan een beeld te verkrijgen hoe de Wwz in de praktijk ervaren wordt en welke factoren, al dan niet in combinatie, hierbij relevant zijn. Deze QuickScan geeft een beeld over de invulling van tijdelijke vervangingsvragen in de dagelijkse praktijk. Via semi-gestructureerde interviews bij verschillende dienstverleners en besturen zijn meerdere factoren besproken om een representatief beeld te kunnen krijgen.

Uit de interviews blijkt dat sinds de Wwz de positie van de vervanger is veranderd, er meer structurele banen voor vervangingswerk zijn gekomen, er ander werkgeverschap vereist is, het tekort aan vervangers significanter is geworden, de administratieve last is toegenomen, de werkdruk op scholen is gestegen en de afspraken in de cao PO voor velerlei uitleg vatbaar is. Niet alle effecten zijn direct te verklaren als een gevolg van de invoering van de Wwz.

Uit de QuickScan blijkt dat het van belang is de afspraken omtrent de Wwz in te laten spelen op de regionale arbeidsmarkt. In regio's met een groot tekort aan vervangers is al sprake van een versterkte positie van het personeel, waardoor de Wwz in zijn huidige vorm een beperking is. In het veld is behoefte aan eenduidige regelingen om tijdelijke vervanging op te vangen, zonder verbijzondering van de aard van de afwezigheid.

Inhoudsopgave

1	Doel van het onderzoek	5
2	Algemeen	6
2.1	Inwerkingtreding Wwz	6
2.2	Verschil openbaar en bijzonder onderwijs	6
2.3	Overgangsrecht ketenbepaling Wwz	6
2.4	QuickScan in relatie tot de Wwz (ketenbepaling)	7
2.5	Verruiming cao PO 2016-2017	7
3	Onrust in het onderwijsveld	9
4	Onderzoek naar effecten Wwz in het veld	10
4.1	Aanpak en methodiek	10
4.2	Gehanteerde begrippen	11
5	Bevindingen en aanbevelingen	13
5.1	Directe effecten Wwz	13
5.2	De Wwz in combinatie met andere ontwikkelingen	15
5.3	Aanbevelingen	17
6	Data-onderzoek dienstverleners	19
6.1	Inleiding	19
6.2	Algemeen	19
6.3	Poolers	19
6.4	Vervangers	20
6.5	Vervangingsvraag	20
6.6	Vervangingspercentage	21
6.7	Onderscheid bijzonder en openbaar onderwijs	21
6.8	Verruiming van de Wwz in de cao PO 2016-2017	21
7	Probleem representatieve casussen	22
7.1	Bestuur Midden-Nederland	22
7.2	Bestuur Noordwest-Nederland	24
7.3	Bestuur Noord-Nederland	26
7.4	Bestuur West-Nederland	27
7.5	Bestuur Noord-Nederland	30
7.6	Bestuur Zuid-Nederland	31
7.7	Bestuur Noord-Nederland	33
7.8	Bestuur West-Nederland	35
7.9	Bestuur Noord-Nederland	36
8	Bronvermelding	39

1 Doel van het onderzoek

Op één januari 2015 is de Wwz ingevoerd. Deze wet beoogt de positie van flexwerkers in Nederland te versterken. In het onderwijs is onrust ontstaan over de gevolgen van de Wwz. Dit heeft vooral betrekking op de dagelijkse praktijk van en behoefte aan vervanging van afwezige leerkrachten op de bijzondere scholen voor primair onderwijs. Deze vervanging is essentieel voor de continuïteit van het onderwijs aan de leerlingen. Verschillende partijen uiten hun onvrede over de gevolgen van de wet. Om beter inzicht te krijgen in deze problematiek heeft het ministerie van OCW aan Penta Rho opdracht gegeven om in een kort tijdsbestek door middel van een QuickScan een beeld te verkrijgen hoe de Wwz in de praktijk ervaren wordt en welke factoren, al dan niet in combinatie, hierbij relevant zijn.

Om een zo goed mogelijk beeld vanuit de praktijk te krijgen is verzocht om bij de QuickScan zowel te kijken naar het effect van de ketenbepaling in de Wwz als naar stimulerende of beperkende factoren of andere situaties die een rol spelen. Voorbeelden van andere factoren zijn: de mate en wijze waarop schoolbesturen samenwerken, een mogelijk (kwalitatief of kwantitatief) tekort aan vervangers, de uitvoering van de regelgeving, een piek in de vervangingsbehoefte.

Voor dit rapport is gebruik gemaakt van actuele data bij verschillende dienstverleners en van data uit enkele 'probleem-representatieve' casussen waarmee feiten en omstandigheden vanuit de dagelijkse praktijk naar boven zijn gehaald en geanalyseerd.

2 Algemeen

2.1 Inwerkingtreding Wwz

Eén van de pijlers van het kabinet Rutte II is het streven naar structurele verbeteringen van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Dit stimuleert de economische groei en is in lijn met de wensen van de 21^e eeuw (Rijksoverheid, 2015). In het sociaal akkoord van 2013 tussen het kabinet en de sociale partners staan maatregelen om de arbeidsmarkt aan te passen aan de veranderende arbeidsverhoudingen. Deze maatregelen zijn op drie terreinen uitgewerkt in de Wwz. Als eerste heeft de Wwz ten doel het verschil tussen werknemers met een vast contract en werknemers met een tijdelijk contract (flexwerkers) kleiner te maken. De wet versterkt de positie van flexwerkers en maakt de doorstroom naar een vaste baan makkelijker middels de ketenbepaling. De rechten van oproepkrachten en uitzendkrachten zijn uitgebreid en payrollmedewerkers krijgen betere ontslagbescherming. Daarnaast kost de ontslagprocedure minder geld en is er meer focus op het vinden van een nieuwe baan. Als laatste zijn de opbouw en duur van de WW aangepast.

De wijzigingen zijn geleidelijk ingevoerd:

- Per 1 januari 2015 zijn de verschillende regels betreffende flexibele arbeid veranderd.
- Per 1 juli 2015 is de ketenbepaling gewijzigd.
- Per 1 juli 2015 is ook het ontslagrecht aangepast.
- Per 1 januari 2016 is in fasen de opbouw en duur van de WW aangepast.

2.2 Verschil openbaar en bijzonder onderwijs

Het Burgerlijk Wetboek geldt alleen voor werknemers in het bijzonder onderwijs. De Wwz is om die reden niet van toepassing in het openbaar onderwijs, tenzij een openbare school onder een samenwerkingsbestuur valt met bijzonder onderwijs. In het openbaar onderwijs geldt de Ambtenarenwet. Dit betekent dat er sprake is van een eenzijdige overeenkomst in de vorm van een aanstelling. Openbare besturen kunnen er zelf voor kiezen om wel gebruik te maken van min-max- en bindingscontracten. De ketenbepaling is in dat geval wel van toepassing. In de nieuwe cao PO 2016-2017 staat opgenomen dat het bijzonder onderwijs verplicht is een vervangingsbeleid op te stellen met instemming van de PGMR. Voor het openbaar onderwijs geldt de verplichting niet, maar bestaat de mogelijkheid een keuze te maken.

2.3 Overgangsrecht ketenbepaling Wwz

Op 1 juli 2015 is de nieuwe ketenregeling op grond van de Wwz in werking getreden.

Ondertussen is het de sociale partners (werkgevers en werknemers) niet gelukt om voor 1 juli 2015 een nieuwe cao voor het primair onderwijs af te sluiten

De Wwz kende een overgangsregeling ketenbepaling tot uiterlijk 1 juli 2016. De cao PO 2014-2015 bleef tot 1 juli 2016 van kracht. Besturen in het basisonderwijs konden daardoor gebruik maken van de overgangsregeling ketenbepaling en nog een jaar met tijdelijke contracten blijven werken op de manier zoals in de cao PO 2014-2015 was vastgelegd. Kortom, de werking van de ketenbepaling voor het bijzonder onderwijs werd met een jaar uitgesteld (tot 1 juli 2016).

Scholen en besturen kregen dus een jaar langer de tijd om zich voor te bereiden op de gevolgen van de nieuwe ketenregeling. Per 1 juli 2016 zijn alle regels van de Wwz ook van toepassing op het bijzonder onderwijs. Dit maakt het mogelijk de effecten van deze regels te onderzoeken en in beeld te brengen.

2.4 QuickScan in relatie tot de Wwz (ketenbepaling)

De QuickScan richt zich primair op de gevolgen van de invoering van de ketenbepaling.

In verband met een ongestoorde doorgang van het onderwijs en de verplichting voor schoolbesturen onderwijs te verzorgen, is de vraag naar tijdelijk en flexibel personeel groot. In dat kader zijn de uitvoering en toepassing van regels betreffende flexibele arbeid en de ketenbepaling van belang. In de praktijk gaat het in het onderwijs om het inhuren van vervangers die flexibel worden ingezet en snel meerdere contracten nodig hebben.

De ketenbepaling in de Wwz houdt in dat er maximaal drie tijdelijke contracten mogen worden afgesloten in een periode van maximaal 24 maanden. Het vierde contract binnen deze periode moet een contract voor onbepaalde tijd zijn. Een lopende keten van contracten wordt doorbroken wanneer er in een periode van meer dan zes maanden geen contract is geweest.

2.5 Verruiming cao PO 2016-2017

In de cao-PO 2016-2017 zijn afspraken gemaakt over een verruiming betreffende de ketenbepaling van de Wwz. Deze cao loopt van 1 juli 2016 tot 1 oktober 2017.

De afspraken en de verruiming hebben betrekking op de volgende onderdelen:

- a) Elk schoolbestuur stelt vervangingsbeleid op met instemming van de PGMR.
- b) Voor wat betreft de keten is conform de Wwz een verruiming van 3 naar 6 contracten en van 24 naar 36 maanden overeengekomen. Cao-partijen zijn deze verruiming overeengekomen voor werknemers die worden ingezet als vervanger voor werknemers met lesgevende taken of met lesgebonden en/of behandeltaken die afwezig zijn voor hun geplande werkzaamheden.
- c) Min-max-contracten zijn opgenomen in de cao PO. Deze contracten zijn uitsluitend bestemd voor vervanging en kunnen worden aangegaan voor een verhouding van maximaal 1:2,5 (bijvoorbeeld 8-20 uur).
- d) In de cao is het bindingscontract (ten minste 1- uurscontracten) als nieuwe vorm opgenomen.

Min-max-contracten

Een min-max-contract is een contract voor bepaalde tijd uitsluitend voor vervanging van tijdelijk afwezige werknemers. De minimale omvang van een contract is een werktijdfactor (WTF) van 0.2 met een verhouding tussen de minimale en maximale uren van 1:2.5. Als het contract bijvoorbeeld een minimum heeft van acht uren, mag er maximaal 20 uur gewerkt worden. De werknemer is verplicht beschikbaar te zijn voor de overeengekomen inzetbaarheid en moet de oproep van de werkgever accepteren. De werkgever is verplicht de werknemer op te roepen voor beschikbaar werk tussen het overeengekomen minimum en maximum aantal uren per week.

Bindingscontracten

Een bindingscontract heeft een omvang van minimaal één uur per week; een uur dat uitsluitend besteed wordt aan professionalisering of teamactiviteiten. Uren die besteed worden aan lessen komen hier bovenop. Deze contracten worden gebruikt om werknemers met een contract voor bepaalde tijd, zonder professionaliseringsbudget, te binden aan de organisatie door ruimte te bieden voor ontwikkelingsmogelijkheden. Het is mogelijk het bindingscontract tijdelijk uit te breiden voor onvoorziene en niet te plannen vervangingsvragen, zoals ziekte.

De werknemer is echter niet verplicht deze vraag in te vullen. Wanneer dit wel het geval is, wordt het aantal uren in het bindingscontract tijdelijk uitgebreid gedurende de periode van vervanging. Het bindingscontract is doorlopend en telt hierdoor niet als los contract. Het aangaan van bindingscontracten is een tijdelijke oplossing en is toegestaan tot 30 september 2017 (looptijd cao PO 2016-2017). Doel is de werking en nut van deze contracten te evalueren en mogelijk nieuwe afspraken hierover te maken.

3 Onrust in het onderwijsveld

Na bekendmaking en gefaseerde invoering van de Wwz ontstond veel onrust in het onderwijsveld. Volgens diverse partijen zou de wet niet hanteerbaar en uitvoerbaar zijn voor basisscholen en besturen in het primair onderwijs. De PO-raad heeft diverse malen aandacht gevraagd voor de problemen, voornamelijk bij vervanging van zieke/afwezige leerkrachten. Voordat de wet werd ingevoerd uitte de PO-raad al zorgen richting het ministerie en het kabinet. Na invoering van de Wwz heeft de PO-raad een onderzoek uitgevoerd via DUO naar 'ervaringen met vervangen en Wwz' (van Grinsven & Westerik, 2016).

De onrust in het onderwijs is ook uitgebreid in de media aan de orde geweest. Verus (Vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs) heeft een meldpunt Wwz opgezet waar besturen en scholen hun ervaringen met de Wwz kunnen neerleggen. Verus bundelt deze reacties om aan de minister aan te bieden met als doel de sector onderwijs uit te zonderen van de Wwz. Ook het CNV heeft een Wwz-meldpunt ingericht en de AOB heeft een meldpunt geopend voor de Wwz en ervaringen met tijdelijk vervangingsbeleid basisscholen.

Direct na de eerste berichten over klassen die naar huis werden gestuurd, heeft de politiek Kamervragen gesteld over de toepassing van de Wwz in het onderwijs. Een motie in de Tweede Kamer – ChristenUnie – heeft geleid tot het benoemen van een verkenner in het onderwijs. De verkenner heeft zijn rapportage aangeboden aan de Tweede Kamer.

Deze rapportage heeft er toe geleid dat sociale partners hebben verzocht om een uitzondering voor de functie van onderwijsgevend personeel of onderwijsondersteunend personeel met lesgebonden en/of behandeltaken, indien deze functie wordt verricht op basis van een arbeidsovereenkomst voor de duur van ten hoogste 14 kalenderdagen in verband met vervanging van onvoorzien ziekteverzuim en die is ingegaan in de periode van januari tot en met maart van enig kalenderjaar. Gedurende genoemde maanden is binnen het primair onderwijs meer ziektevervanging nodig dan gemiddeld. Deze extra behoefte aan vervanging wordt opgevangen met contracten voor bepaalde tijd. Daarnaast kenmerkt het primair onderwijs zich door de bijzondere situatie dat in geval van ziekte van een leerkracht nagenoeg altijd een vervanger moet worden ingezet.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het verzoek ingewilligd, met als gevolg dat in de maanden januari, februari en maart (wanneer de ziektevervanging het meest nijpend is) van 2017 en 2018 tijdelijke contracten voor ziektevervanging – conform definitie – niet meetellen voor de ketenregeling.

4 Onderzoek naar effecten Wwz in het veld

4.1 Aanpak en methodiek

Een QuickScan geeft een duidelijke indicatie van welke ontwikkelingen, veranderingen en reacties zich voordoen door de invoering van de Wwz in het onderwijsveld. De QuickScan heeft diverse bevindingen opgeleverd, maar is niet voldoende toereikend om van een causaal verband te spreken tussen de geconstateerde ontwikkelingen en de invoering van de Wwz. De QuickScan heeft niet de pretentie en niet het karakter van een gevalideerd wetenschappelijk onderzoek.

Sociale partners hebben afgesproken in het voorjaar 2017 een gedegen evaluatie naar het vervangingsbeleid, inclusief de verruiming van de ketenbepaling en de effecten van het nieuwe Wwz-beleid te laten plaatsvinden. De uitkomsten van de QuickScan kunnen desgewenst hierbij worden betrokken.

Met belanghebbenden zijn uitgebreide gesprekken gevoerd om de omstandigheden en effecten van de Wwz in de dagelijkse praktijk inzichtelijk te krijgen. Doel is een beeld van de dagelijkse en pluriforme praktijk te vormen. Om op korte termijn een brede input te krijgen zijn gesprekken gevoerd met dienstverleners en vertegenwoordigers van besturen. De opbrengsten van de dienstverleners en de besturen zijn apart en geanonimiseerd beschreven.

Er is gesproken met vier regionale dienstverleners die scholen en besturen voorzien van personeelsbemiddeling en vervanging van afwezig personeel. Daarnaast is gesproken met negen individuele schoolbesturen in verschillende regio's. Er is voor gekozen een grote diversiteit bij de gesprekspartners (regio, omvang bestuur en vorm van dienstverlening) aan te houden, zodat de problematiek van alle kanten wordt belicht. In dat verband zijn gesprekken gevoerd met bestuurders, vervangingscoördinatoren, matchers, coördinatoren van vervangingspools, HRM'ers en verantwoordelijken voor de dienstverlening. Zij zijn bevestigd over het vervangingsbeleid, de invulling van vervangingsvragen, welke maatregelen worden getroffen wanneer niet aan de vervangingsvraag wordt voldaan, de toepassing en uitvoering van de afspraken in de cao PO 2016-2017, de tijdelijke oplossing voor het vervangingsprobleem en andere effecten van de Wwz qua beheerslast en bekostiging. Zo mogelijk zijn aanwezige data – ter onderbouwing – beschikbaar gesteld.

De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst, in de vorm van een semigestructureerd interview. Dit houdt in dat ieder gesprek dezelfde vragenlijst als basis heeft, maar dat er ruimte is om af te wijken – door te vragen – wanneer andere relevante zaken naar voren komen in het gesprek.

Bij de QuickScan is een vergelijking gemaakt tussen twee dezelfde periodes:

- De periode waarin de Wwz nog niet geldig was: 1 augustus 2015 tot 1 januari 2016.
- De periode waarin de Wwz van toepassing was: 1 augustus 2016 tot 1 januari 2017.

De maand juli is in 2015 en in 2016 buiten beschouwing gehouden, omdat er sprake is van verschillende periodes qua vakantie, waardoor de vervangingsvraag niet goed is te vergelijken.

Door de vakantiespreiding verschilt het aantal actieve schooldagen per regio en per school. Juli biedt voor de scan geen representatief beeld om de effecten voor en na de Wwz te vergelijken.

Op basis van aangeleverde cijfers van de geïnterviewden is waar mogelijk een data-analyse uitgevoerd om de periodes en verschillende regio's te vergelijken. Vóór de Wwz – de periode van 1 augustus 2015 t/m 1 januari 2016 – is bij sommige besturen sprake van een beperkte registratie en administratie van de vervanging van afwezig personeel.

De invoering van de Wwz – ketenbepaling – heeft tot gevolg dat de administratie bij besturen uit het oogpunt van risicobeheersing inzichtelijker en duidelijker is geworden. In veel gevallen kunnen dan ook alleen de trends als gevolg van de Wwz worden waargenomen en is een cijfermatige en gevalideerde analysevergelijking nog niet mogelijk.

In de QuickScan is in beide periodes onderzoek gedaan naar:

- het aantal vervangingsvragen;
- in hoeverre in de vervangingsvraag is voorzien;
- het aantal structurele banen ten behoeve van vervanging;
- het aantal vervangers dat staat ingeschreven;
- op welke wijze de besturen de effecten van de ketenbepaling opvangen;
- hoe met de verruiming van de cao-PO ten behoeve van de Wwz wordt omgegaan;
- hoe de tijdelijke oplossing wordt ervaren;
- welke effecten van de Wwz zijn zichtbaar:
 - o qua beheerslast;
 - o qua kosten (interne organisatie en eventuele externe dienstverlening).

4.2 Gehanteerde begrippen

Dienstverlener

Met dienstverlener wordt een organisatie bedoeld die bemiddelt ten behoeve van de vervanging van personeel. Zij heeft geen vervangingspersoneel in dienst en verzorgt de matching/bemiddeling tussen vervanger en bestuur. Het betreft hier zowel private organisaties als bestuurlijke samenwerkingsconstructies.

Vervanger

Onder de term vervanger wordt in dit rapport verstaan het personeel dat geen reguliere benoeming heeft en wordt ingezet bij tijdelijke vervanging. Een vervanger is synoniem voor invaller.

Pooler

Een vervanger met een regulier contract in een vervangingspool.

Vervangingsvraag

Het aantal verzoeken van tijdelijke vervanging of korttijdelijke vacatures dat is ingediend bij het bestuur of de dienstverlener.

Vervangingspool (flexpool)

In een pool geplaatst personeel dat vervangingen invult bij afwezigheid van regulier personeel of bij andere korttijdelijke vacatures. Een vervangingspool in de zin van deze notitie kan bestaan bij samenwerkende en individuele besturen.

Regulier contract

Contracten voor onbepaalde tijd en contracten voor bepaalde tijd met perspectief op een benoeming voor onbepaalde tijd.

Vervangingspercentage

Het aantal geslaagde matches/bemiddelingen op het aantal verzoeken om vervanging.

Korttijdelijke vervanging

Met korttijdelijke vervanging wordt bedoeld verzoeken om vervanging van maximaal 14 dagen.

Probleem representatieve casussen

Hiermee wordt bedoeld dat met besturen van verschillende omvang in verschillende regio's interviews zijn gehouden om een breed en representatief beeld te krijgen.

5 Bevindingen en aanbevelingen

Op basis van de gesprekken en aangeleverde data van de dienstverleners en de probleem-representatieve casussen worden onderstaande bevindingen en aanbevelingen gedaan.

5.1 Directe effecten Wwz

5.1.1 De Wwz heeft het aantal reguliere contracten (benoeming bepaalde en onbepaalde tijd) voor vervangingswerk doen toenemen.

Uit de vergelijking tussen de perioden voor de Wwz en ten tijde van de Wwz kan zowel bij de besturen die diensten afnemen als bij de individuele besturen worden vastgesteld dat het aantal reguliere contracten voor vervangers is toegenomen (zie onderstaande tabel).

Aantal reguliere contracten (fte's)			
	Voor de Wwz	Na de Wwz	Toename in %
Individuele besturen	49	162	230
Dienstverleners	162	410	153

Tabel: overzicht reguliere contracten

5.1.2 De Wwz (ketenbepaling) heeft gevolgen voor de positie van de vervanger.

Door de Wwz (ketenbepaling) zijn de vervangers zich bewuster geworden van hun eigen positie. Voor de Wwz werd het aanbod van vervanging snel geaccepteerd. Uit de gesprekken blijkt dat door de ketenbepaling vervangers selectiever zijn geworden bij het aangaan van een contract. De vervangers geven de voorkeur aan langdurige vormen van vervanging. Kortdurende vervanging, korter dan 14 dagen, wordt door vervangers soms geweigerd of ze geven bij voorbaat aan hier niet beschikbaar voor te zijn.

Door de Wwz is de arbeidsmarkt voor vervangers veranderd van een aanbod- in een vraagmarkt. Besturen moeten meer moeite en inspanningen doen om vervangers te bewegen tot vervangingswerk. Dit uit zich in de vorm van de contracten, naar aard, omvang en duur.

5.1.3 De Wwz brengt extra administratieve last met zich mee.

De regels van de Wwz en cao PO 2016 zijn voor de besturen en dienstverleners reden voor het bewaken en registreren van het aantal en de aard van de contracten. De geïnterviewden zijn van mening dat de ketenbepaling en de verruiming van de cao PO 2016-2017 qua beheerslast een wissel trekt op besturen en dienstverleners. Het beheersbaar houden van de risico's – voorkomen van verplichtingen – leidt ertoe dat systemen met uitgebreide check en balances zijn aangeschaft.

5.1.4 De behandeling en begeleiding van vervangers verschuift van incidentele en tijdelijke arbeid naar structurele, maar flexibele arbeid en vraagt om ander werkgeverschap.

In de interviews wordt aangegeven dat de ketenbepaling en het tekort aan vervangers (lerarentekort) besturen beweegt zorgvuldig om te gaan met vervangers en waar mogelijk structureel werk aan te bieden. Ook is duidelijk bij de besturen vast te stellen dat een deel van het invalwerk niet meer als incidentele arbeid wordt gezien, maar als structureel werk. De werkzaamheden zijn structureel – vaste vervangingsvraag – maar de arbeidsplek is variabel en flexibel. De gesprekspartners geven aan dat het thema vervanging een significant onderdeel uitmaakt van het werkgeverschap.

5.1.5 De afspraken - verruiming Wwz - in de cao PO 2016-2017 zijn niet eenduidig en voor meerdere uitleg vatbaar.

Uit de QuickScan blijkt dat de afspraken in het kader van de cao PO 2016-2017 door de schoolbesturen en HRM'ers als complex worden gekwalificeerd qua interpretatie en uitvoering. De risico's voor de besturen zijn niet duidelijk, waardoor er in meerdere gevallen voor gekozen wordt deze verruiming niet toe te passen.

De volgende onduidelijkheden worden gesignaleerd:

- van 3 naar 6 contracten in 3 jaar: de verruiming geldt alleen voor contracten ter vervanging;
- min-max-contracten: deze contracten gelden alleen voor vervanging;
- bindingscontract: de effecten en meerwaarde zijn voor besturen niet duidelijk.

In de gebieden waar het tekort aan vervangers groot is, hebben het min-max-contract en het bindingscontract geen toegevoegde waarde. De vraag naar personeel is dusdanig groot dat elke beperking voor vervangers achterstand betekent in de concurrentie met andere besturen.

5.1.6 Tijdelijke oplossing Wwz wordt als onduidelijk ervaren.

De gesprekken met de besturen en dienstverleners hebben vrij snel na het akkoord van de sociale partners (december 2016) over de tijdelijke maatregel plaatsgevonden. In dat licht dienen dan ook onderstaande bevindingen te worden geplaatst.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de tijdelijke oplossing soms als onduidelijk wordt ervaren qua interpretatie en uitvoering. Begrippen als '14 kalenderdagen' en 'onvoorzien ziekteverzuim' zijn volgens de gesprekspartners voor meerdere uitleg vatbaar. Ook de relatie en effecten met de ketenbepaling voor en na de periode van 'buiten toepassing verklaren' leiden volgens hen tot onduidelijkheid.

De tijd tussen de afspraak en het in werking treden van de maatregel per 1 januari 2017 is vrij kort geweest. Uit de gesprekken komt naar voren dat bestaande vervangingssystemen hier niet op waren ingericht en buiten het systeem (handmatig – administratieve last) soms tijdelijk extra registratie nodig was. Een ander genoemd aspect is dat de uitvoering en communicatie over de tijdelijke oplossing de scholen en uitvoerders in een laat stadium heeft bereikt. Dit heeft zijn effecten op de inrichting van de organisatie, communicatie en de informatievoorziening.

5.1.7 De Wwz geeft een impuls aan bestuurlijke samenwerking en het inhuren van dienstverlening voor vervanging.

De gesprekken laten zien dat de invoering van de Wwz een impuls heeft gegeven aan bestuurlijke samenwerking. Besturen zoeken de samenwerking in het opzetten en beheren van een gezamenlijke pool. Ook heeft de dienstverlening voor het regelen van vervanging een vlucht genomen. In enkele gesprekken stellen besturen dat ze de problematiek van de Wwz – ketenbepaling – niet alleen kunnen oplossen.

5.1.8 Ketenbepaling heeft een streng karakter.

De ketenbepaling wordt door veel besturen en vervangers als streng en niet flexibel ervaren. Deze biedt geen ruimte voor medewerkers en bestuur om hier mee te differentiëren. Uit een enquête bij een van de dienstverleners en uit de representatieve casussen blijkt dat er een groep vervangers is die geen belangstelling heeft voor een regulier contract met vaste rechten en plichten. Zij wensen naar eigen behoefte vervangerswerk te verrichten.

5.2 De Wwz in combinatie met andere ontwikkelingen

5.2.1 Algemeen

Uit de QuickScan kan worden opgemaakt dat het tekort aan vervangers van een grotere importantie en omvang is dan volgens bestaande onderzoeken mocht worden verwacht.

Recent onderzoek geeft het volgende beeld van het primair onderwijs.

Primair onderwijs

De afgelopen jaren is het aanbod van afgestudeerden van de pabo voldoende geweest om aan alle vraag naar leraren in het po te voldoen. Na 2017 zal zich echter krapte gaan voordoen die zich in de jaren daarna steeds sterker zal doen gelden. De oorzaak daarvan is dat de aantallen afgestudeerden van de pabo afnemen. Deze daling heeft zich al sinds 2007 ingezet en in de gehanteerde referentieraming van OCW blijft deze daling zich bovendien verder voortzetten. Lag dit aantal in 2006 nog boven de 7.000 afgestudeerden van de pabo per jaar, nu ligt dat aantal onder de 4.000 per jaar. (De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo 2015-2025. Update november 2016)

5.2.2 De Wwz maakt het tekort aan vervangers (lerarentekort) significanter.

De gesprekspartners geven aan dat er duidelijk sprake is van een verminderd aanbod aan leerkrachten. Dit blijkt uit de interviews en uit de getallen van de ingeschreven vervangers. Een graadmeter is ook in welke mate in de vervangingsvraag kan worden voorzien. Uit de gesprekken blijkt dat het in de periode van 1 juli 2016 tot 1 januari 2017 problematischer is geworden om vervangingsvacatures en dan met name kortdurende vervanging in te vullen.

De invoering van de Wwz maakt de omvang van het tekort aan vervangers (lerarentekort) extra zichtbaar. Er is sprake van verschillende ontwikkelingen, die in samenhang het tekort aan vervangers versterken. Uit de QuickScan is niet op te maken in welke mate de verschillende ontwikkelingen bijdragen aan het tekort aan vervangers, dan wel het tekort aan vervangers vergroten. Maar de opbrengsten uit de gesprekken tonen overtuigend aan dat het tekort aan vervangers zich in het hele land manifesteert. Van grote krapte in de Randstad tot druk in de overige gebieden is een waarneembare trend. Ook in regio's waar op basis van bestaande onderzoeken een tekort aan vervangers nog niet werd verwacht.

De volgende ontwikkelingen hebben in combinatie met elkaar een versterkend effect op het tekort aan vervangers:

- Een afname van het aantal vervangers (lerarentekort)
Uit de data en gesprekken blijkt dat de afgelopen jaren het aantal beschikbare vervangers fors is afgenomen. Deze trend is landelijk waarneembaar. Zowel bij de dienstverleners als bij individuele besturen is een daling van het aantal potentiële vervangers duidelijk zichtbaar. De mate van de afname verschilt per regio, maar wordt door alle besturen en dienstverleners als zodanig geconstateerd. De afname wordt door verschillende aspecten beïnvloed. Enkele waarnemingen vanuit de gevoerde gesprekken worden hier aangehaald. Afgestudeerden van de (onderwijs)opleidingen schrijven zich minder in voor vervangingswerk. Door de samenwerking tussen besturen worden lijsten met vervangers samengevoegd, waardoor dubbele inschrijvingen worden weggefilterd. Door de krapte op de arbeidsmarkt en de concurrentie tussen besturen worden potentiële groepsleerkrachten in diverse regio's al in een vroegtijdig stadium benaderd voor regulier werk. Door het aanbod van regulier werk vervalt de noodzaak

voor vervangers zich in te laten schrijven op de vervangerslijst, waardoor het aantal beschikbare vervangers stagneert dan wel afneemt.

- De veranderde positie van de vervanger
De besturen en dienstverleners constateren dat de Wwz gevolgen heeft bij de invulling van de vervangingsvraag bij kortdurende vervanging. De ketenbepaling (maximaal 3 of bij verruiming 6 contracten) leidt ertoe dat vervangers selectiever zijn geworden bij het eventueel aannemen van werk (contract) met een beperkte duur. Vervangers die goed zijn geïnformeerd over de ketenbepaling wegen vooraf of een contract met een korte duur hen niet beperkt in hun vervangingswerk. Elk contract - hoe beperkt ook van duur - telt mee als onderdeel van de ketenbepaling. Het effect is dat de vervangingsvraag voor kortdurende vervanging (max. 14 dagen) hierdoor lastiger is in te vullen. Door een kritischere houding van een groot deel van de vervangers ten aanzien van kortdurende vervanging ontstaat er extra druk op vervullen van de vervangingsvraag.
- De ketenbepaling en de stop van 6 maanden
Door de beperking van het maximaal aantal contracten als gevolg van de ketenbepaling ontstaat druk op de beschikbare capaciteit van het aantal mogelijke vervangers. Voor de Wwz konden vervangers nagenoeg overal worden ingezet, zonder dat hier restricties aan waren verbonden. Bij enkele geïnterviewde besturen is gebleken dat de onderbrekingstermijn van 6 maanden gevolgen heeft voor de beschikbare capaciteit aan vervangers. In de periode vanaf 1 juli 2016 hebben enkele besturen de onderbrekingstermijn van 6 maanden moeten toepassen om structurele verplichtingen te voorkomen. Hierdoor zijn potentiële vervangers voor een grote periode niet ingezet.
- Een toename van het aantal reguliere banen
Uit de gesprekken en data is op te maken dat het aanbod aan reguliere banen is toegenomen (zie 5.1.1.). Een toename van het aantal reguliere banen heeft ook gevolgen voor het invullen van de vervangingsvraag. De toename van reguliere banen heeft neveneffecten naar het potentieel aan beschikbare vervangers. Het aantal potentiële vervangers neemt hierdoor af. Afhankelijk van de krapte aan vervangers in de regio hebben zij op de arbeidsmarkt een betere uitgangspositie gekregen. Vervangers kunnen in een krapte regio de keus maken uit reguliere banen, langdurige vervanging, werken in een vervangingspool, aanbod van uitzendwerk o.i.d. Het positieve effect van groei aan reguliere banen heeft als bijkomend effect dat het tekort aan vervangers voor korte en langdurige vervanging nog meer voelbaar wordt bij de scholen.
- Groei van uitstroom van personeel
De afgelopen jaren hebben veel sectoren te maken gehad met een verminderde uitstroom van personeel. Debet hieraan is onder andere de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd. Dit heeft tot gevolg gehad dat de uitstroom van personeel vanwege de pensioengerechtigde leeftijd sinds 2012 percentueel en absoluut enkele jaren lager is geweest (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016). Nu is er duidelijk sprake van een toename van de uitstroom hetgeen de vraag naar nieuw personeel doet toenemen.

Met uitstroom wordt bedoeld het aantal en aandeel werknemers in dienst die ultimo het verslagjaar niet meer in dienst zijn bij de desbetreffende sector. Overgang naar een andere werkgever binnen dezelfde sector wordt niet als uitstroom geteld.

De uitstroomcijfers voor het primair onderwijs (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016):

Jaren	2012	2013	2014	2015
%	8,7	6,4	6,9	7,5
Aantallen	15.386	11.357	12.087	12.954

5.2.3 De werkdruk voor het personeel neemt toe door het niet kunnen vinden van vervangers voor kortdurende vervanging.

Uit de gesprekken blijkt dat besturen en scholen zich bewust zijn van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Door de wettelijk verplichte onderwijstijd, de verantwoordelijkheid voor leerlingen indien er geen leerkracht beschikbaar is en het willen voorkomen van maatschappelijke onrust worden klassen in de regel beperkt naar huis gestuurd. De oplossing wordt door scholen intern gevonden. Door interne oplossingen (opsplitsen van groepen, inzetten ambulante tijd, inzetten onbevoegde leerkrachten etc.) neemt de werkdruk op het aanwezige personeel toe en dit heeft effect op de kwaliteit van het onderwijs.

5.3 Aanbevelingen

5.3.1 De Wwz maakt het tekort aan vervangers (lerarenaanbod) in heel Nederland extra zichtbaar en vraagt om actie.

Er is sprake van een ontwikkeling/trend van een tekort aan vervangers die grote impact heeft op de scholen/besturen. De dynamiek van deze trend is groot en heeft een snelheid die niet is verwacht. Naast bekende tekortgebieden in het Westen doet het probleem van voldoende vervangers zich ook in andere regio's voor. Het tekort aan vervangers leidt tot extra druk binnen de scholen in het primair onderwijs en heeft invloed op de kwaliteit van het onderwijs. Het opleiden en anderszins binnenhalen van kwalitatief goede vervangers en afgestudeerden van de Pabo dient de hoogste prioriteit te krijgen. Op korte termijn zijn extra investeringen en inspanningen noodzakelijk van de centrale overheid, de sociale partners en de opleidingen om deze trend voor het primair onderwijs te keren.

5.3.2 Bij de afspraken (verplichtingen en verruiming) van de ketenbepaling rekening houden met de regionale arbeidsmarkt.

Gelet op de regionale verschillen van de arbeidsmarkt wordt geadviseerd te onderzoeken of het mogelijk is om cao-afspraken te maken over differentiatie per regio. In de gebieden waar het tekort aan vervangers groot is, hebben de bepalingen van de Wwz maar een beperkt effect. Door het gebrek aan vervangers wordt het doel van de wet – versterken positie tijdelijk personeel – al gerealiseerd. In de gebieden waar personeel schaars is, drukken de effecten van het niet kunnen invullen van de (kortdurende) vervangingen, de toename van de werkdruk en de eventuele meerkosten van externe inhuur van personeel, fors op de organisatie.

Om kortdurende vervangingen te kunnen realiseren, kunnen via de cao door sociale partners afspraken worden gemaakt over het buitenwerkking stellen van de ketenbepaling. Dit staat in artikel 668A lid 8 van het Burgerlijk Wetboek. Wel moet aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden gevraagd om deze cao-afpraak neer te leggen in een ministeriële regeling. Sociale partners kunnen deze mogelijkheid desgewenst ook gebruiken voor het benutten van andere opties, denk hierbij bijvoorbeeld aan een afspraak dat kortdurende vervangingen (bijvoorbeeld korter dan twee, of een ander aantal, dagen) buiten de ketenbepaling valt.

5.3.3 Bij de beoogde verruiming van de Wwz in de cao PO geen onderscheid maken in de aard van afwezigheid.

De beperking – uitsluitend voor vervanging – werkt contraproductief en gaat voorbij aan de praktijk van de vervanging van afwezig personeel en korttijdelijke vacatures. Bij het regelen en organiseren van de vervanging van tijdelijk afwezig personeel en korttijdelijke vacatures is de aard van de afwezigheid – vervanging – niet van belang. Hetzelfde geldt voor het gebruikmaken van de min-max-contracten. De beperking uitsluitend voor vervanging, maakt dat de regeling beperkt wordt toegepast en complex is in de uitvoering.

In dit verband wordt aan sociale partners (PO-raad en vakbonden) de aanbeveling gedaan om een eenduidige en niet voor meerdere uitleg vatbare regeling te ontwerpen die zich richt op tijdelijke vacatures, waarbij geen verbijzondering plaats vindt naar de aard van de afwezigheid.

6 Data-onderzoek dienstverleners

6.1 Inleiding

Ten behoeve van dit rapport zijn gesprekken gevoerd met vier grote dienstverleners over het effect van de invoering van de Wwz op hun diensten. Zij ondersteunen aangesloten schoolbesturen op het gebied van vervanging. De geïnterviewde dienstverleners maken gebruik van verschillende constructies, variërend van de bemiddeling voor een regionaal Transfercentrum (RTC), de personeelsbemiddeling voor individuele en samenwerkende pools en individuele personeelsbemiddeling voor besturen. Deze dienstverleners zijn in het kader van de QuickScan een interessante partij, doordat zij gebruik maken van vervangingssystemen en hierdoor over veel data beschikken.

Na de interviews hebben verschillende dienstverleners aanvullende data over de diensten die zij bieden opgestuurd. Uit een oogpunt van zorgvuldigheid is deze informatie gebundeld en geanonimiseerd. De opbrengsten van de dienstverleners worden in dit hoofdstuk nader gepresenteerd.

Onderzocht is in welke mate de Wwz invloed heeft op de dienstverlening aan de schoolbesturen. De dienstverleners is gevraagd of de vervangingsvraag veranderd is, in welke mate aan de vervangingsvraag kan worden voldaan, hoeveel vervangers er staan ingeschreven en in welke mate gebruik wordt gemaakt van de verruiming in de cao PO.

6.2 Algemeen

Op basis van een analyse van de cijfers van de vier dienstverleners is in onderstaande tabel een overzicht weergegeven van de periode voor en na de Wwz en het procentuele verschil tussen deze periodes.

Data per criterium voor en na de invoering van de WWZ			
	1-8-2015 tot 1-1-2016	1-8-2016 tot 1-1-2017	Verloop in %
Poolers (in medewerkers)	246	704	186
Poolers (in fte)	162	410	153
Vervangers	3.100	2.178	-29,74
Vervangingsvraag	19.056	29.861	56,7
Vervangingspercentage	98,47%	92,82%	-5,65

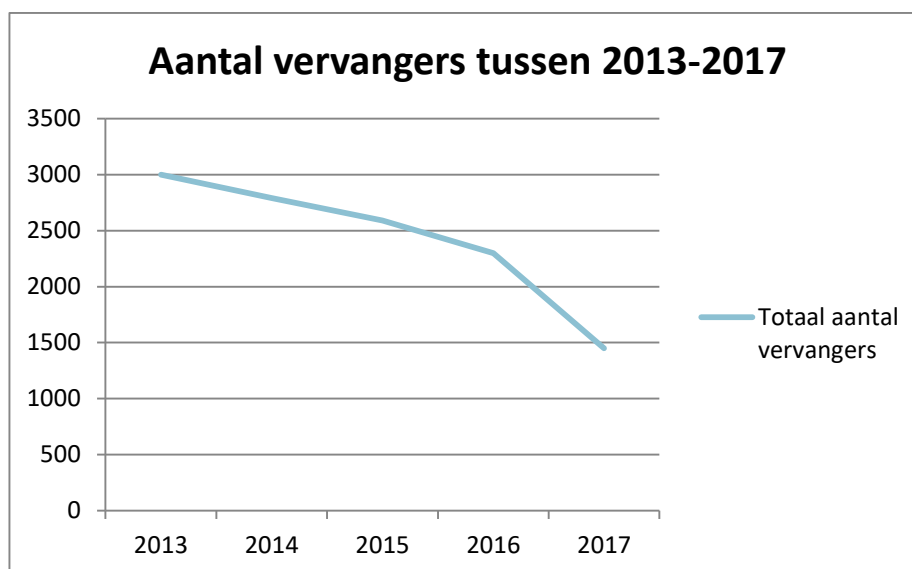
Tabel: overzicht analyse dienstverleners

6.3 Poolers

Na de invoering van de Wwz is het aantal poolers (met een regulier contract, uitgedrukt in FTE) bij besturen waarvoor de dienstverleners bemiddelen met 153% toegenomen. Twee van de dienstverleners bemiddelen al langere tijd voor pools met personeel met reguliere contracten. De stijging is om die reden in de ene regio exceptioneel en in de andere regio gematigd met een percentage van ca. 25%. Het aantal medewerkers met een reguliere baan bij besturen waarvoor wordt bemiddeld, is in totaal met 458 medewerkers toegenomen.

6.4 Vervangers

In de periode rondom de invoering van de Wwz is het aantal vervangers met 29,7% afgenomen. Hierbij wordt opgemerkt dat in de periode van 2013-2016 het aantal vervangers bij de dienstverleners al met 23% was afgenomen. Het aantal vervangers daalde de afgelopen jaren en deze daling is na de invoering van de Wwz versterkt. De afname is op basis van deze QuickScan niet direct toe te wijzen aan de Wwz. Andere factoren, zoals de toename van het aantal structurele banen¹, de doorstroming naar reguliere vacatures en de afname van afgestudeerde Pabo studenten kunnen hier mede debet aan zijn.



Interessant is dat uit het gesprek met één van de dienstverleners blijkt dat 23% van de ingeschreven vervangers geen regulier contract (als pooler) wenst. Zij geven aan dat ze hun vrijheid willen behouden en zelf willen kunnen bepalen waar en wanneer ze vervangen. Dit contingent aan vervangers is belangrijk voor de realisering van de vervangingsvraag, vooral ten tijde van pieken in de vervanging (griep epidemie). Door de algemene en generieke werking van de Wwz worden deze vervangers beperkt in hun vervangerswerk.

6.5 Vervangingsvraag

De vervangingsvraag van besturen bij de dienstverleners is met 56,7% toegenomen. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat de vraag naar bemiddeling van een dienstverlener is toegenomen. Steeds meer besturen kiezen ervoor om bij hun vervangingsvraag professionele ondersteuning in te huren van een dienstverlener.

Bij één van de dienstverleners zijn er ten tijde van de Wwz 8 nieuwe besturen toegetreden. Dit betekent een toename van 15%. Daarnaast zijn er twee nieuwe pools in het beheer van deze dienstverlener gekomen in dezelfde periode.

¹ Uit de QuickScan blijkt dat in ruime mate gebruik is gemaakt van het middel ontslag met wederzijds goedvinden

6.6 Vervangingspercentage

Het vervangingspercentage is bij de dienstverleners afgenomen met 5,65%. Dit is een gemiddelde afname bij de vier bevraagde dienstverleners. De afname van de vervangingspercentages per dienstverlener verschillen nogal en variëren tussen de 2 en de 10%. Op basis van onze waarneming staat dit los van de kwaliteit van de dienstverlening en is dit te verklaren door de regio waar de dienstverlener werkzaam is. Per regio verschilt het aantal beschikbare vervangers behoorlijk.

In de analyse is ook gekeken naar de vorm en condities waaronder de personeelsbemiddeling plaatsvindt (onderstaande tabel). Is hier sprake van samenwerking in een RTC (regionaal transfercentrum), een interbestuurlijke pool, een eigen pool of geen pool?

Specificatie per organisatievorm	
Organisatievorm	Daling dekkingpercentage
RTC	-5,89
RTC zonder ondersteuning	-7,25
Interbestuurlijke Pool	-13,50
Eigen pool	-10,76
Besturen zonder pool	-10,24

Tabel: overzicht van verschillende organisatievormen

Uit de tabel is op te maken dat een RTC een goede wijze van samenwerken is om het dalende vervangingspercentage op te vangen. Besturen die niet samenwerken in een RTC blijken meer moeite te hebben om vervangingsvragen op te vangen.

6.7 Onderscheid bijzonder en openbaar onderwijs

Uit de cijfers van één van de dienstverleners blijkt dat het vervangingspercentage bij het bijzonder onderwijs sterker afneemt dan bij het openbaar onderwijs. Voor het bijzonder onderwijs neemt het vervangingspercentage met 10% af, terwijl dit bij het openbaar onderwijs 2% is.

Uit de aangeleverde data blijkt ook dat het bijzonder onderwijs op veel grotere schaal gebruik maakt van de ondersteuning van dienstverleners en de bijbehorende pools. Het klantenbestand van één van de dienstverleners bestaat voor 73,6% uit schoolbesturen die bijzonder onderwijs bieden.

6.8 Verruiming van de Wwz in de cao PO 2016-2017

Ongeveer 70% van de besturen aangesloten bij dienstverleners maakt gebruik van de verruiming van de ketenbepaling in de cao PO. Aangetekend dient te worden dat per regio het gebruik van de regeling sterk verschilt. Bij 2 van de 4 dienstverleners wordt geen gebruik gemaakt van de verruiming van de ketenbepaling. Bij een andere dienstverlener maken nagenoeg alle besturen hier gebruik van. Bij de vierde dienstverlener is sprake van een gedifferentieerd beeld.

De besturen aangesloten bij de dienstverleners maken beperkt gebruik van de min-max-contracten en de bindingscontracten uit de cao PO (<5%).

7 Probleem representatieve casussen

7.1 Bestuur Midden-Nederland

Omschrijving bestuur

Een middelgroot bestuur in Midden-Nederland met een personeelsbestand van 350-400 fte's en 25-30 scholen.

Voor de Wwz (periode 1 augustus 2015 – 1 januari 2016)

In augustus 2015 is een flexibele pool ingericht om vervangingsvragen te kunnen beantwoorden. In deze pool zitten ongeveer 80 vervangers. De medewerkers die in de pool werkzaam zijn hebben alleen tijdelijke contracten (bepaalde tijd).

De overwegingen waren:

- meer grip krijgen op en meer sturing geven aan de kwaliteit van vervangers.
- bewaken van de verplichtingen die het bestuur opbouwt. Het bestuur wil niet 'vast' komen te zitten aan vervangers en hen een vast contract aanbieden, omdat zij zogenaamde rechten hebben opgebouwd. Het bestuur wil de vervangers binden vanuit kwaliteitsoverwegingen.
- bewaken van de uitkeringskosten van het Participatiefonds. Het bestuur wil vooraf weten wie welke vacature invult. Vervangers mogen alleen vervangingsuren in het kader van de cao maken anders draait de werkgever na afloop op voor de uitkeringskosten ingeval van een WW uitkering.
- voorbereiden op de mogelijke komst van de Wwz.

Op deze manier werd naast het wervings- en selectiebeleid ook het vervangingsbeleid centraal georganiseerd door het bestuur en niet langer door scholen zelf. De administratie, registratie en coördinatie van vervanging ligt in de handen van het bestuur. De pool is opgezet om meer sturing te geven aan de kwaliteit van de vervangers, om opgebouwde verplichtingen en uitkeringskosten via het participatiefonds te voorkomen en als voorbereiding op de Wwz.

Onder de Wwz (periode 1 augustus 2016 – 1 januari 2017)

De vervangingspool heeft onder de Wwz een andere invulling en status van het personeel gekregen. De 80 medewerkers worden verdeeld in 3 groepen:

- Groep A: is werkzaam met een vast contract en wordt ingezet om reguliere uren die beschikbaar komen gedurende het jaar op te vangen. Deze groep biedt structureel werk voor 22 fte.
- Groep B: heeft betrekking op ca. 30 fte en is werkzaam op tijdelijke basis in de vorm van min-max-contracten.
- Groep C: is een aantal losse werknemers (ongeveer 18) die in overleg zijn in te zetten voor losse klussen (geen belangstelling voor structurele inzet c.q. contract).

“Onze flexibele pool is eigenlijk onze grootste school.”

Vervangingsvraag voor en na de Wwz

Bij dit bestuur zijn er weinig verschillen ervaren, doordat het vervangingsbeleid voor de invoering van de Wwz al op orde was. Het vervangingsbeleid is vormgegeven conform de regels van de cao PO. Voor de Wwz was er ook al sprake van een vervangingspool waarin ongeveer 80 medewerkers werkzaam waren met losse contracten.

Het beter structureren en meer vaste of langdurige contracten aanbieden aan vervangers is een positieve ontwikkeling als gevolg van de Wwz. Door deze contracten is er wel sprake van enig snijverlies, door het doorbetalen van vakanties (begroot op ca. € 55.000,-).

Ten aanzien van de invulling van vervangingsvragen zijn er nagenoeg geen wijzigingen merkbaar voor en na de Wwz. Het bestuur slaagt erin 95 tot 100% van de aanvragen te vervullen, uitgezonderd piekperiodes. De inzet voor reguliere uren neemt toe. Deze kunnen alleen worden opgevangen met vervangers uit groep A, vanwege de regels van het Participatiefonds. Daarnaast blijkt dat het bestuur kritischer is gaan kijken naar de invulling van de vervanging ten aanzien van bijvoorbeeld lastige groepen. De kwaliteit van het onderwijs moet gewaarborgd blijven en de vervanger moet ook beschermd worden.

Afspraken cao PO 2016-2017 en tijdelijke oplossing vervangingsproblemen

De verruiming van de ketenbepaling (van 3 naar 6 in drie jaar) wordt voornamelijk toegepast in groep C. Ook gebruikt dit bestuur de mogelijkheden van de min-max-contracten optimaal. Het bestuur had al ervaring met min-max-contracten voor de aanpassing van de cao PO 2016. Bindingscontracten worden niet toegepast.

De tijdelijke oplossing – gedeeltelijk buiten toepassing verklaren ketenbepaling voor 3 maanden – wordt niet gebruikt. Reden hiervoor is de te korte termijn om de regeling vorm te geven. Het beleid en het systeem kunnen niet tijdig worden aangepast en leidt tot administratieve last. Het toepassen van de oplossing leidt tot onrust, terwijl er behoefte is aan duidelijkheid.

Maatregelen wanneer niet in vervanging kan worden voorzien

Sommige vervangingsvragen kunnen niet worden ingevuld vanwege onvoldoende invalkrachten. Wanneer dit gebeurt, zijn er een aantal mogelijkheden om te voorkomen dat klassen naar huis worden gestuurd. Eerst wordt het eigen personeel gevraagd om te kijken naar mogelijke uitbreiding van het aantal uren. Daarna wordt gekeken of de klas kan worden opgesplitst en verdeeld over andere groepen. Incidenteel komt het voor dat een klas naar huis wordt gestuurd, bijvoorbeeld bij een griepgolf.

Gevolgen na invoering van de Wwz

De invoering van de Wwz wordt door dit bestuur als positief ervaren. Het heeft onder andere gezorgd voor structurele arbeid voor vervangers, betere contractvormen, een duidelijke informatiestroom en professionalisering binnen de organisatie. De systemen zijn geautomatiseerd, gedigitaliseerd en minder gevoelig voor fouten. Voorheen waren de ontsluitingen een onzekere kostenpost. Door de invoering van de Wwz zijn deze kosten minder geworden. Dit geld is vervolgens ingezet om de organisatie te professionaliseren. Hierdoor leidt de Wwz niet direct tot extra kosten; deze zijn ongeveer gelijk gebleven.

De vervangers zijn wel kritischer geworden en stellen eisen aan het soort vervanging. Korte vervangingsvragen worden bijvoorbeeld geweigerd. Dit bestuur biedt voornamelijk lange contracten aan, behalve in groep C. De medewerkers in deze pool hebben hier bewust voor gekozen. Daar was al sprake van voor de invoering van de Wwz. Deze groep wordt alleen gebruikt in noodsituaties.

Extra kosten

Het bestuur maakt gebruik van twee coördinatoren die de vervanging regelen en twee leidinggevendenden die de pool beheren. De uren van de coördinatoren zijn vrijgespeeld door herverdeling van taken. Extra kosten zijn doorbetalingen in vakantieperiodes en begeleiding/leidinggeven aan de pool, omdat vervangers in de huidige situatie een vast contract hebben. Van externe inhuur van personeel wordt geen gebruik gemaakt.

Beschikbare cijfers vervanging en Wwz

	Voor de Wwz	Na de Wwz
Structurele banen t.b.v. vervanging (fte)	0	22
Invullen vervangingsvraag	95-100%	95-100%

7.2 Bestuur Noordwest-Nederland

Omschrijving bestuur

Een groot bestuur in Noordwest-Nederland met een personeelsbestand rond de 500 fte's en 25-30 scholen.

Voor de Wwz (periode 1 augustus 2015 – 1 januari 2016)

In augustus 2015 maakte het bestuur gebruik van een flexpool om vervangingsvragen te kunnen beantwoorden. In de pool was plaats voor 7 fte's. Naast deze flexpool bestond er een schil met vervangers die voor noodgevallen opgeroepen konden worden. Het bestuur beschikte hierin over 125 vervangers. Alle tijdelijke aanstellingen zijn per 30 juni 2016 beëindigd, zodat er geen verplichtingen zouden ontstaan. Alle scholen zijn geïnformeerd over de wet- en regelgeving en de daaraan verbonden risico's. Het organiseren, registreren en coördineren van vervanging werd al centraal door het bestuur geregeld. In november 2015 heeft het bestuur via een ontwikkelgroep mogelijkheden onderzocht om de terugloop in het aantal beschikbare vervangers aan te kunnen. Hier is het vervangingsbeleid uit ontstaan.

Onder de Wwz (periode 1 augustus 2016 – 1 januari 2017)

Na invoering van de Wwz werd in eerste instantie 20 fte aangesteld in de flexpool. Dit aantal is in januari 2017 gestegen naar ca. 35 fte. Het bestuur stelt meer mensen aan in de flexpool met een regulier contract. Dit heeft als neveneffect dat het lastiger is om vervangers te vinden voor kortere vervangingsvragen. Vervangers zijn minder geïnteresseerd in invalwerk, omdat vaste banen in de regio makkelijker te krijgen zijn. Bijeenkomsten waarin afgestudeerden en andere geïnteresseerden worden geïnformeerd over de wijze van werken binnen het bestuur worden ook steeds minder bezocht. De tweede schil van losse vervangers is gedaald van 125 naar 25 vervangers.

Vervangingsvraag voor en na de Wwz

Het aantal dagdelen waar vervanging voor werd gevraagd in de periode augustus 2015 tot januari 2016 was 8450. 4971 dagdelen zijn opgevangen door uitbreiding van intern personeel, 3524 dagdelen zijn ingevuld door vervangers en voor 45 gevallen was er geen vervanger beschikbaar. Voor de periode augustus 2016 tot januari 2017 is het aantal dagdelen gedaald naar 6536, waarvan 1975 dagdelen zijn ingevuld met uitbreiding intern personeel, 4161 met behulp van vervangers en voor 400 vragen was geen vervanger beschikbaar. De afname in het aantal vragen komt doordat directeurs minder aanvragen indienen bij het bestuur, omdat ze weten dat er weinig vervangers beschikbaar zijn.

Daarnaast meldt het personeel zich minder snel ziek. Vervangers zien af van kortdurende vervanging uit angst om een lange keten te veroorzaken. Dit heeft extra belasting en werkdruk voor het reguliere personeel tot gevolg.

Afspraken cao PO 2016-2017 en tijdelijke oplossing vervangingsproblemen

De verruiming van de ketenbepaling (van 3 naar 6 in drie jaar) wordt niet toegepast doordat vervangers alleen ingezet mogen worden voor vervanging. De vervangers worden voor meerdere soorten van korttijdelijke vacatures (afwezigheid) ingezet, wat het toepassen van deze regeling risicovol maakt. Daarnaast is het systeem niet aan te passen, waardoor deze specifieke soort van vervanging niet goed is te registreren. De min-max-contracten worden ook niet gebruikt om als werkgever aantrekkelijk te blijven en een concurrerend aanbod te kunnen doen in de regio. Vervangers willen liever een regulier contract en krijgen dit ook aangeboden bij andere besturen in de regio. Bindingscontracten worden op dit moment niet toegepast. Het bestuur ziet wel mogelijkheden om deze contractvorm in de toekomst toe te passen in specifieke situaties. De beperking van één jaar voor dit contract werkt wel contraproductief.

De tijdelijke oplossing – gedeeltelijk buiten toepassing verklaren ketenbepaling voor 3 maanden – wordt op prijs gesteld. In geval van nood kunnen vervangers nu wel ingezet worden. De periode sluit echter niet helemaal aan, omdat de ziekmeldingen al in november beginnen.

Maatregelen wanneer niet in vervanging kan worden voorzien

Wanneer er geen vervanger beschikbaar is en het eigen personeel de vervangingsvraag op geen enkele manier kan opvangen wordt een klas naar huis gestuurd. Dit is tot nu toe 9 keer voorgekomen. Deze beslissingen brengen veel teweeg binnen de scholen.

Gevolgen na invoering Wwz

De invoering van de Wwz heeft gezorgd voor meer structurele banen. Binnen de scholen is het personeel bereid gevonden na te denken over het organiseren van vervanging en opvang. Er is een ruimere blik op afwezigheid/vervanging ontstaan door te kijken naar digitale verwerking, samenwerking met de kinderopvang en het geven van minder leerkracht gebonden onderwijs. Scholen zijn hierdoor beter voorbereid op de toekomst en het lerarentekort.

“De school vangt het verminderde aanbod van extra personeel zelf op. Dit zorgt voor meer druk op de directeur en de werkvloer.”

Een ander gevolg van de Wwz is dat besturen meer risico's moeten nemen. Voor kortdurende vervanging worden nu structureel mensen geworven, die in de rustige periodes en vakantieperiodes voor meer kosten zorgen. Om de organisatie draaiende te houden, gaat het bestuur grotere risico's aan. De flexibele schil wordt structureel bekostigd, maar is niet structureel inzetbaar.

Min-max-contracten voor regulier werk, niet gebonden aan één soort vervanging, kan wellicht een oplossing zijn. Het bestuur stelt vast dat door de regels van de Wwz een bureaucratische manier van werken is ontstaan.

Extra kosten

Intern heeft het bestuur extra geld uitgegeven voor het uitbreiden van de flexpool en het begeleiden van de medewerkers in de pool. Kosten voor coördinatie en inzet is gelijk gebleven. Ook zorgde het informeren van scholen voor extra kosten. Van externe inhuur van personeel wordt geen gebruik gemaakt.

Beschikbare cijfers vervanging en Wwz

	Voor de Wwz	Na de Wwz
Structurele banen t.b.v. vervanging (fte)	7	35
vervangingsvraag (dagdelen)	8450	6536
Uitbreiding intern		
Vervangers	4971	1975
Niet opgelost	3524	4161
	45	400
Vervangers	125	25

7.3 Bestuur Noord-Nederland

Omschrijving bestuur

Een klein bestuur (éénpitter) in Noord-Nederland met 20-25 fte's op één school.

Voor de Wwz (periode augustus 2015 – januari 2016)

Voor invoering van de Wwz had dit bestuur een lijst met vervangers die opgeroepen konden worden voor vervanging. Deze lijst werd handmatig bijgehouden.

Onder de Wwz (periode augustus 2016 – januari 2017)

Het bestuur is aangesloten bij een samenwerkingsverband van verschillende besturen in de regio om in korttijdelijke vervangingsvragen (korter dan twee weken) te kunnen voorzien. Zeven besturen maken deel uit van dit samenwerkingsverband. Deze besturen hebben afgesproken om per bestuur mensen in dienst te nemen om in eerste instantie te voorzien in vervanging. Daarnaast bestaat er een pool van vervangers binnen het samenwerkingsverband. Het vervangingsbeleid van dit bestuur is niet aangepast sinds invoering van de Wwz.

Vervangingsvraag voor en na de Wwz

Bij dit bestuur wordt weinig verschil ervaren in de vervangingsvragen en de invulling daarvan sinds de invoering van de Wwz. Vooralsnog kan worden voorzien in vervangingsvragen met interne oplossingen.

Afspraken cao PO 2016-2017 en tijdelijke oplossing vervangingsproblemen

De verruiming van de ketenbepaling (van 3 naar 6 in drie jaar) wordt toegepast. De inzet hiervan wordt handmatig bijgehouden en bij twijfel wordt het administratiekantoor benaderd. Min-max- en bindingscontracten worden niet gebruikt.

De tijdelijke oplossing – gedeeltelijk buiten toepassing verklaren ketenbepaling voor 3 maanden – wordt nog niet gebruikt, omdat er nog geen sprake is geweest van ziekte in deze periode. Het bestuur verwacht ook weinig gebruik van de regeling te kunnen maken door het gebrek aan invallers.

“Het is zorgelijk dat er weinig kwalitatief goede invallers beschikbaar zijn in de regio.”

Maatregelen niet voldoen aan vervangingsvraag

De pool van het samenwerkingsverband is niet zo groot, omdat vervangers die hierin zitten elders een contract hebben. Van deze pool is om die reden nog geen gebruik gemaakt door dit bestuur. Eerst wordt geprobeerd de huidige bezetting uit te breiden. Vervolgens worden ambulante begeleiders of stagiaires ingezet. Alle vervangingsvragen tot nu toe zijn intern opgelost. Er zijn nog geen klassen verdeeld over andere groepen of naar huis gestuurd.

Gevolgen na invoering van de Wwz

Na invoering van de Wwz hebben veel invallers een regulier contract gekregen bij andere besturen. Hierdoor is het – in combinatie met het lerarentekort – heel lastig om vervanging te regelen. Het lijkt erop dat de komst van de Wwz het lerarentekort erger heeft gemaakt.

De korttijdelijke vervanging kan bij dit bestuur voornamelijk intern worden opgelost. Hierdoor krijgen parttimers vaak een tijdelijke uitbreiding en wordt ambulante begeleiding vaker ingezet. Sinds invoering van de Wwz is 61% van de vervanging ingevuld door ambulante begeleiding. Het intern oplossen van vervanging heeft voor een groot verantwoordelijkheidsgevoel en goede samenwerking gezorgd binnen het bestuur. Dit heeft echter ook meer administratieve last en een hogere werkdruk tot gevolg. Voor langdurige vervanging kunnen parttimers niet ingezet worden. Op de arbeidsmarkt zijn nauwelijks mensen beschikbaar. Om deze vervangingsvragen in te vullen wordt gebruik gemaakt van uitzendbureaus.

Vervangers zijn kritischer geworden ten aanzien van het accepteren van vervangingsvragen. Steeds vaker geven vervangers aan niet beschikbaar te zijn voor korttijdelijke vervanging. Veel invallers die voor de Wwz op de lijst stonden zijn bij een bestuur gaan werken waar zij een regulier- of een min-max-contract hebben gekregen.

Extra kosten

Het invullen van vervangingsvragen kost na de invoering van de Wwz voornamelijk extra tijd door de administratieve last en ruimer in zetten van mensen boven de formatie. Daarnaast zitten er extra kosten in de externe inhuur van personeel.

7.4 Bestuur West-Nederland

Omschrijving bestuur

Een groot bestuur in West-Nederland met een personeelsbestand rond de 1500 fte's en 65-70 scholen.

Voor de Wwz (periode augustus 2015 – januari 2016)

Scholen regelden zelf hun vervanging via een lijst van vervangers. Bij het bestuur werd – ter voorbereiding op de Wwz – in deze periode het administratiesysteem anders ingericht, zodat het duidelijk werd wanneer een vervanger de grenzen van de ketenbepaling zou bereiken. In juni 2016 werd afscheid genomen van medewerkers die regulier werden ingezet als vervanger, maar die op dat moment niet geschikt waren om een vast contract aan te bieden. De lijst met vervangers is korter geworden en anders vormgegeven. Daarnaast zijn de scholen uitgebreid ingelicht over de nieuwe wet- en regelgeving.

Onder de Wwz (periode augustus 2016 – januari 2017)

Er bestaat een groep vervangers voor kortdurende vervanging. Het regelen van de vervangingsvragen wordt centraal geregistreerd en gecontroleerd bij het bestuur. Scholen kunnen dit niet meer zelf regelen. Per school bestaat er een vervangingsbeleid conform de regels van de cao.

Vervangingsvraag voor en na de Wwz

Voor de Wwz kon dit bestuur in ca. 95% van de gevallen voorzien in alle vervangingsvragen. Hier is sprake van een aannahme omdat de scholen de vervanging zelf regelden. Voor vervangingsvragen van losse dagen tot maximaal twee weken lukte dit in 75-80% van de gevallen.

Onder de Wwz ligt het percentage voor de totale vervangingsvraag op ca. 75-80%. Het is lastiger om vervangers te vinden voor korte vervangingsvragen. Het bestuur kan rond de 50% van deze vervangingsvragen invullen.

Afspraken cao PO 2016-2017 en tijdelijke oplossing vervangingsproblemen

De verruiming van de ketenbepaling (van 3 naar 6 in drie jaar) wordt toegepast. De min-max-contracten worden niet gebruikt door het lerarentekort. Wanneer een goede leerkracht beschikbaar is, krijgt hij/zij gelijk een regulier contract aangeboden. De bindingscontracten worden incidenteel gebruikt voor vervangers die een aantal keer per jaar een dagje vervangen.

De tijdelijke oplossing – gedeeltelijk buiten toepassing verklaren ketenbepaling voor 3 maanden – wordt als teleurstellend ervaren. De maanden januari, februari en maart zijn in het onderwijs niet per definitie de maanden waarin het ziekteverzuim hoger ligt. Dit blijken de maanden november en december (voor de kerstvakantie) en juni en juli (voor de zomervakantie) te zijn. Hierdoor treft de regeling het doel – pieken in het ziekteverzuim opvangen – niet.

De tijdelijke oplossing wordt niet gebruikt, omdat er binnen het registratiesysteem geen ruimte is om de ketenbepaling aan te passen. Alles zou handmatig bewerkt en beoordeeld moeten worden. Dit kost te veel tijd. Daarnaast is er onduidelijkheid over de geldigheid van de oplossing, waardoor het bestuur het risico niet wil lopen toch vaste contracten aan te moeten bieden.

Maatregelen wanneer niet in vervanging kan worden voorzien

Wanneer een vervangingsvraag niet ingevuld kan worden, gaan bestuur en school op zoek naar andere opties. Het uitgangspunt is dat er geen leerlingen naar huis worden gestuurd. Bij het zittende personeel wordt gekeken of er nog uitbreiding mogelijk is. Vervolgens kunnen soms medewerkers met ambulante taken voor de groep worden gezet, wordt een groep opgesplitst en verdeeld over andere groepen of er wordt geschoven met lio-stagiaires. Zij zijn echter nooit eindverantwoordelijk voor een groep. Wanneer al deze opties niet mogelijk zijn, wordt er extern personeel ingehuurd. Dit wordt tot een minimum beperkt.

Gevolgen na invoering van de Wwz

Door de ketenbepaling kan het bestuur nieuwe medewerkers minder goed beoordelen of ze geschikt zijn voor een vast contract. Daarnaast bestaat er beperkte ruimte om twijfelgevallen te coachen, omdat er minder ingevallen kan worden. Deze mensen gaan van bestuur naar bestuur en krijgen niet de tijd te aarden bij bestuur en school. Hierdoor kunnen starters minder vervangingsvragen invullen dan ze zelf zouden willen.

“De Wwz zorgt voor een tegenstelling: iedereen heeft last van het lerarentekort, maar mensen kunnen niet ingezet worden door de ketenbepaling.”

Het gedrag van de vervangers verandert ook. Korte vervangingsvragen worden geweigerd en sommige vervangers kiezen voor een ander vak door de onzekerheid of de pauze van zes maanden. Veel starters blijken ook na drie jaar te stoppen (onderzoek CAOP). Het onderwijs als vak is minder aantrekkelijk geworden.

Daarnaast wordt het lerarentekort beter zichtbaar en neemt de werkdruk toe. Minder vervangingsvragen kunnen worden ingevuld met vervangers, waardoor een extra beroep wordt gedaan op het zittende personeel. Dit zorgt voor meer werkdruk en een ambulante begeleider die invalt, heeft consequenties voor de kwaliteit van het onderwijs. Door het gebrek aan vervangers is de rol van de matchers ook veranderd. Zij hebben te maken met kritische vervangers en moeten meer moeite doen een vervanger te vinden. Het enige positieve effect van de Wwz is de groei van meer werkgelegenheid voor vervangers.

Extra kosten

Het aantal fte's voor vervanging is verhoogd van 42 naar 58. Ook de administratieve last door de Wwz heeft voor extra kosten gezorgd. Er zijn managementrapportages ingebouwd in het systeem die regelmatig uitgedraaid en gecommuniceerd worden. Daarnaast zijn er meer mensen in dienst genomen, mede als reactie op het lerarentekort.

Het bestuur huurt sinds de Wwz ook mensen in via detachingsbureaus. Dit is duurder dan het gebruik van eigen mensen en gaat ten koste van het primaire proces. Deze bureaus verhogen ook de prijzen door het lerarentekort. Voor een reguliere leerkracht betaalt het bestuur het salaris van een adjunct directeur.

Beschikbare cijfers vervanging en Wwz

	Voor de Wwz	Na de Wwz
Structurele banen t.b.v. vervanging (fte)	42	58
Invullen vervangingsvraag (kortdurende vervanging)	75-80%	50%

7.5 Bestuur Noord-Nederland

Omschrijving bestuur

Een middelgroot bestuur in Noord-Nederland met een personeelsbestand van 100-150 fte's en 15-20 scholen.

Voor de Wwz (periode augustus 2015 – januari 2016)

Er was sprake van een lijst met vervangers om in te vallen bij vervangingsvragen. Eind 2014 zijn regionaal een aantal besturen om tafel gegaan om mogelijkheden tot samenwerking te bespreken. Dit resulteerde in het opzetten van een vervangingspool samen met 8 besturen. Het vervangingsbeleid is vormgegeven conform de regels van de cao PO.

Onder de Wwz (periode augustus 2016 – januari 2017)

De vervangingspool van 8 besturen is in werking getreden per augustus 2016. Dit betekent dat er één coördinatiepunt is met centrale administratie en registratie. Besturen vangen de kort tijdelijke vervanging op met vervangers die voor de Wwz al in hun pool zaten. Deze vervangers zijn voorgelicht over de komst van de Wwz. Daarnaast nemen de besturen 75% van de vervangingsvraag regulier in dienst. Voor dit bestuur betekent dat 3 fte's aan personeel dat wordt ingezet voor vervanging.

Vervangingsvraag voor en na de Wwz

Op dit moment wordt er weinig verschil ervaren in de vervangingsvraag en de invulling daarvan. In ongeveer 98% van de gevallen kan er voorzien worden in de vervangingsvraag. Het bestuur verwacht in de toekomst meer moeite te hebben met het invullen van de vervangingsvragen.

Afspraken cao PO 2016-2017 en tijdelijke oplossing vervangingsproblemen

De verruiming van de ketenbepaling (van 3 naar 6 in drie jaar) wordt toegepast. De vervangers die voor structurele arbeid zijn aangenomen hebben allemaal een min-max-contract gekregen. Ook bindingscontracten worden toegepast, het gebruik hiervan neemt echter af.

De tijdelijke oplossing – gedeeltelijk buiten toepassing verklaren ketenbepaling voor 3 maanden – wordt niet gebruikt. Reden hiervoor is de korte termijn om de regeling vorm te geven. Het beleid en het systeem kunnen niet tijdig worden aangepast en geeft geen structurele oplossing. Dit bestuur heeft liever een soepeler ontslagrecht dan deze regeling.

“Tip: zorg voor een jaartaak met een zekere achtervang van collega's binnen de jaartaak.”

Maatregelen wanneer niet in vervanging kan worden voorzien

Sommige vervangingsvragen kunnen niet worden ingevuld vanwege onvoldoende invalkrachten. Wanneer dit gebeurt, zijn er een aantal mogelijkheden om te voorkomen dat klassen naar huis worden gestuurd. Eerst wordt het eigen personeel gevraagd om te kijken naar mogelijke uitbreiding van het aantal uren. Vervolgens wordt waar mogelijk de ambulante begeleiding ingezet. Wanneer dit niet lukt, komt het voor dat klassen naar huis worden gestuurd. Tot nu toe is dat 8 keer voorgekomen.

Gevolgen na invoering van de Wwz

Door een laag leerkracht-leerlingratio (kleine scholen) is de ruimte om interne oplossingen te vinden beperkt. Hierdoor wordt er kritischer gekeken naar planbaar verlof. Vooralsnog kan dit bestuur de vervangingsvragen vaak invullen, al wordt verwacht dat dit af gaat nemen. De attitude van de invallers is weinig veranderd. In goed overleg wordt gezocht naar een goede contractvorm per invaller.

Dit bestuur ziet vooral het lerarentekort als een ernstig probleem. De Wwz heeft het lerarentekort zichtbaar gemaakt en de huidige krapte op de arbeidsmarkt is daar een gevolg van. Het valt op dat er weinig nieuwe instroom is van afgestudeerde pabo studenten.

Extra kosten

Het opstellen van een gezamenlijke coördinatie van besturen kost extra tijd en geld. Er is meer overleg en administratie nodig met HRM, besturen en directeuren. Daarnaast moest er voorlichting komen voor invallers. Dit betekent niet direct extra kosten, maar verhoogt wel de werkdruk van huidig personeel. Invallers worden ook duurder door het gebrek aan jonge leerkrachten.

Van externe inhuur van personeel wordt geen gebruik gemaakt.

Beschikbare cijfers vervanging en Wwz

	Voor de Wwz	Na de Wwz
Structurele banen t.b.v. vervanging (fte)	0	3
Bindingscontract – 1 klokuur	0	4
Invullen vervangingsvraag	98%	98%

7.6 Bestuur Zuid-Nederland

Omschrijving bestuur

Een middelgroot bestuur in Zuid-Nederland met een personeelsbestand van 450 tot 500 fte's en 20-25 scholen.

Voor de Wwz (periode augustus 2015 – januari 2016)

Het bestuur werkt met een klassieke vervangingspool voor 8 besturen waarin losse vervangers zitten zonder verplichtingen.

Onder de Wwz (periode augustus 2016 – januari 2017)

Vijf besturen hebben een gezamenlijke vervangingspool opgericht. Dit is een instroompunt voor nieuwe werknemers. Open vacatures worden eerst ingevuld middels de pool. De pool heeft vijf schillen:

- Groep A bestaat uit beperkt inzetbare medewerkers die alleen binnen dit bestuur inzetbaar zijn. Deze groep wordt zo klein mogelijk gehouden.
- Groep B zijn medewerkers met een regulier contract van minimaal 0.6 fte. Hier wordt gewerkt met een bovenbestuurlijke detacheringsovereenkomst. Deze medewerkers hebben al een jaar los ingevallen, voordat ze in deze groep instromen. Het is een voorwaarde om flexibel inzetbaar te zijn in deze pool, dus met tijdelijke uitbreiding kunnen ze langer ingezet worden. De afspraak is dat ieder bestuur 6% van de personeelsformatie aanneemt om in te zetten in groep B.
- Groep C bestaat uit vast personeel op scholen dat bereid is om incidenteel uren uit te breiden door in te vallen.

- Groep D zijn de losse vervangers. Wanneer het maximaal aantal contracten volgens de ketenbepaling is bereikt en de vervangers hebben twee positieve beoordelen gekregen, krijgen de vervangers een vaste benoeming in groep B. 40% van deze pool stroomt door naar regulier werk.
- Groep E bestaat uit 40 medewerkers met bindingscontracten voor 1 uur. Zij zijn werkbaar bij één bestuur, omdat de regelgeving het niet toestaat bij meerdere besturen te werken onder deze contractvorm.

Deze vijf groepen staan aan de basis van het vervangingsbeleid wat voor alle besturen geldt.

Vervangingsvraag voor en na de Wwz

In beide periodes lukt het om 85% van de vervangingsvragen in te vullen. De opzet van de pool zorgt ervoor dat dit gelijk is gebleven. De kwaliteit wordt beter gewaarborgd, doordat vervangers doorstromen van losse vervanger, naar een regulier contract als vervanger en vervolgens een open en structurele vacature invullen. Wanneer vervangers niet de gewenste kwaliteit leveren, stromen zij niet door. Doordat alle vervangingsvragen centraal geregistreerd en gecoördineerd worden, lijkt de vraag groter te zijn dan voor de Wwz. Uit de cijfers blijkt dat dit feitelijk niet het geval is.

De vervangers gaan professioneler om met hun werk, omdat het vrijblijvende weg is en doorstroom naar een vast contract mogelijk is. Zij beheren hun agenda beter. In groep D worden korte vervangingsvragen incidenteel geweigerd, maar dit blijft beperkt door de doorstroommogelijkheden. Deze manier van organiseren vraagt om goed werkgeverschap door te kijken naar mobiliteit, perspectief bieden en duidelijke eisen te stellen aan de vervangers.

Afspraken cao PO 2016-2017 en tijdelijke oplossing vervangingsproblemen

In groep D wordt gebruik gemaakt van de verruiming van de ketenbepaling. De min-max-contracten worden niet toegepast, omdat hier veel regels en daardoor beperkingen aan gebonden zijn. De uitbreiding is aan een minimum gebonden en dat is soms te beperkt. Op deze manier komen er veel verschillende vervangers voor een groep en dit wil het bestuur beperkt houden om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Bindingscontracten worden zoals eerder beschreven ingezet in groep E.

“De beperkingen moeten uit de cao. Er moet gewerkt worden vanuit vertrouwen met een aantal hoofdafspraken en niet vanuit wantrouwen.”

De tijdelijke oplossing – gedeeltelijk buiten toepassing verklaren ketenbepaling voor 3 maanden – wordt weinig gebruikt. Het systeem waarin de vervanging geregistreerd wordt kan deze verandering niet doorvoeren. Dit betekent dat het gebruik van deze regel handmatig in aparte bestanden wordt bijgehouden, zodat er geen te lange keten ontstaat. Het bestuur is bang dat het anders in april mis gaat, omdat het systeem niet ingesteld is op de extra invalbeurten. Doordat de oplossing alleen gebruikt mag worden voor onvoorziene vervanging is deze niet goed werkbaar.

Maatregelen wanneer niet in vervanging kan worden voorzien

Dit bestuur heeft als uitgangspunt dat kinderen niet haar huis worden gestuurd. Bij gebrek aan vervanging wordt de ambulante begeleiding ingezet of klassen worden opgesplitst en samengevoegd.

Gevolgen na invoering van de Wwz

Door de Wwz neemt de kwaliteit van de vervangingspool toe. Er is sprake van vaste contracten, begeleiding van vervangers en perspectief op structureel werk. De vervangers worden professioneler behandeld en handelen zelf ook professioneler. De gedachte van meer vaste contracten om de vervanging te regelen is een goede ontwikkeling.

Voor scholen is de strakke organisatie van vervanging wennen. Het organiseren van vervanging is lastig door de regelgeving. Hierdoor komen er veel vervangers in een klas, omdat voor verschillende soorten vervanging andere mensen gebruikt moeten worden. De regelgeving is complex door onduidelijkheid over de bindingscontracten en de cao-bepalingen over onplanbare vervanging.

Extra kosten

Voor de begeleiding van de vervangers worden extra kosten gemaakt. Per starter, die begint in groep D, is een starterscoach beschikbaar voor 25 uren. Voor dit bestuur zijn dat ongeveer 40 starters, dus dit betekent 1.000 uur extra. Ook het inrichten van de bovenbestuurlijke administratie, organisatie en onderlinge verrekening geeft extra kosten. Daarnaast heeft de coördinator 0.15 fte meer werk met de nieuwe pool. Er zijn 2 matchers werkzaam bij de vervangingspool, maar die waren voor de Wwz ook al aangesteld. Van externe inhuur van personeel wordt geen gebruik gemaakt.

Beschikbare cijfers vervanging en Wwz

	Voor de Wwz	Na de Wwz
Structurele banen t.b.v. vervanging (fte)	0	21
Bindingscontract – 1 klokuur	0	40
Invullen vervangingsvraag	85%	85%

7.7 Bestuur Noord-Nederland

Omschrijving bestuur

Een samenwerkingsverband van 5 - 10 kleine besturen in Noord-Nederland met een personeelsbestand van 80-85 fte's en 5-10 scholen.

Voor de Wwz (periode augustus 2015 – januari 2016)

Directeuren waren zelf verantwoordelijk voor het regelen van vervanging en hadden een eigen lijst met vervangers. Ter voorbereiding op de Wwz is kennis genomen van de regelgeving. Vervolgens zijn er plannen opgesteld waarbij de scholen zo min mogelijk risico liepen de regels te overschrijden.

Onder de Wwz (periode augustus 2016 – januari 2017)

De 8 besturen hebben afspraken gemaakt over het invullen van een vervangingsbeleid. De scholen regelen individueel vervanging en registreren dit. Er is een gezamenlijke vervangerslijst opgesteld waardoor vervangers meer kunnen wisselen tussen de scholen. De administratie en registratie van deze lijst vindt plaats door het administratiekantoor van het samenwerkingsverband.

Vervangingsvraag voor en na de Wwz

De vervangingsvragen en de invulling daarvan is sinds invoering van de Wwz niet veel veranderd. Dit komt mede door een laag ziekteverzuim bij de aangesloten besturen.

Het blijkt wel lastiger om vervangers te vinden, de lijst met vervangers is gedaald van 20 vervangers naar 8.

Afspraken cao PO 2016-2017 en tijdelijke oplossing vervangingsproblemen

De verruiming van de ketenbepaling (van 3 contracten naar 6 in drie jaar) wordt toegepast om voor kortdurende vervanging meer mogelijkheden te hebben. Binnen het samenwerkingsverband wordt op dit moment gebruikt gemaakt van 2 min-max-contracten en 4 bindingscontracten.

De tijdelijke oplossing – gedeeltelijk buiten toepassing verklaren ketenbepaling voor 3 maanden – wordt niet gebruikt. Wellicht wordt hier in de toekomst nog gebruik van gemaakt.

Maatregelen niet voldoen aan vervangingsvraag

Individuele besturen proberen vervanging te zoeken of een interne oplossing te vinden. Wanneer dit niet lukt wordt de klas op de eerste dag zonder vervanger verdeeld over de andere groepen. Diezelfde dag gaat er een bericht naar de ouders dat de leerlingen de volgende dag eventueel thuis mogen blijven. Deze werkwijze is vooraf met ouders gecommuniceerd en wordt door alle scholen gehanteerd. Het naar huis sturen van klassen is bij deze besturen in totaal drie keer voorgekomen.

Gevolgen na invoering van de Wwz

De invoering van de Wwz wordt gezien als een belemmering voor scholen, omdat er minder flexibiliteit is. Het is lastiger om vervangers te vinden. Hierdoor neemt de morele druk en werkdruk bij het huidige personeel toe. Bijvoorbeeld door tijdelijke uitbreiding van uren.

Vervangers zijn kritischer en komen voor minder dan twee weken niet meer invallen. De lijst met vervangers is ook korter geworden. Mensen stromen sneller door naar een reguliere baan, stromen uit door (vervroegd) pensioen of vinden andere banen. Daarnaast is de instroom vanuit de Pabo afgenomen.

“Door de Wwz is het lerarentekort beter zichtbaar geworden.”

Extra kosten

De Wwz heeft niet geleid tot extra kosten bij de betrokken besturen. Het heeft echter wel veel tijd en energie gekost wat ten koste gaat van andere taken en inspanningen. Bijvoorbeeld de afstemming en overleg tussen de besturen en het informeren van de achterban.

Van externe inhuur van personeel wordt geen gebruik gemaakt om te voorzien in korttijdelijke vervangingsvragen. Voor het invullen van langdurige vervanging maakt het bestuur wel gebruik van payroll.

Beschikbare cijfers vervanging en Wwz

	Voor de Wwz	Na de Wwz
Aantal vervangers interbestuurlijke pool	20	8
Gebruik min-max contracten	0	2
Gebruik bindingscontracten	0	4

7.8 Bestuur West-Nederland

Omschrijving bestuur

Een middelgroot bestuur in West-Nederland met een personeelsbestand van 400-450 fte's en 25-30 scholen.

Voor de Wwz (periode augustus 2015 – januari 2016)

In deze periode was er geen systematische manier van vervanging regelen. Er zijn geen managementrapportages beschikbaar. De registratie gebeurde handmatig via Excel.

Onder de Wwz (periode augustus 2016 – januari 2017)

Als reactie op de Wwz is een interbestuurlijke vervangingspool van in totaal 17 besturen opgericht. Het doel van deze pool is het ontzorgen van de directeuren. Registratie, administratie en coördinatie vinden centraal plaats om de wet- en regelgeving goed na te leven. Hiervoor is 0.6 fte aangesteld. Alle belanghebbenden zijn goed geïnformeerd over de ontwikkelingen, veranderingen en gevolgen van de regelgeving. Binnen dit bestuur is 15 fte aan personeel met een regulier contract aangesteld om te kunnen voorzien in vervangingsvragen. Er wordt gewerkt met een vervangingsbeleid.

Vervangingsvraag voor en na de Wwz

Het speelveld rondom vervangingsvragen is complexer geworden. Veel actoren spelen een rol bij het invullen van een vraag: het administratiekantoor, besturen, HRM, scholen, directie, personeel vervangingspool, etc. Incidentele vervanging is bijna niet te regelen en moet door scholen zelf worden opgevangen. Na invoering van de Wwz is 70% van de vervangingsvragen opgelost.

Afspraken cao PO 2016-2017 en tijdelijke oplossing vervangingsproblemen

De verruiming van de ketenbepaling (van 3 naar 6 in drie jaar) wordt toegepast. Door de krapte is er een ander krachtenveld en risico ontstaan. De min-max-contracten worden niet gebruikt door onduidelijkheid over de toepassing en uitvoering van de regeling. De bindingscontracten worden eveneens niet toegepast.

De tijdelijke oplossing – gedeeltelijk buiten toepassing verklaren ketenbepaling voor 3 maanden – wordt niet gebruikt. Door de nieuwe regels, zou het systeem aangepast moeten worden. Dit geeft veel werk voor deze korte periode, waardoor besloten is de oplossing niet toe te passen.

Maatregelen wanneer niet in vervanging kan worden voorzien

Wanneer een vervangingsvraag niet kan worden ingevuld, wordt er beroep gedaan op het zittende personeel. Soms worden uren van leerkrachten tijdelijk uitgebreid of de ambulante begeleiding wordt ingezet. Als dit niet lukt wordt er extern personeel ingehuurd via een uitzendbureau.

Gevolgen na invoering van de Wwz

Door de Wwz is er meer samenwerking en detachering van personeel tussen besturen. Daarnaast hebben meer invallers een vast contract gekregen. Aan de andere kant zorgt de Wwz, in combinatie met het lerarentekort, voor veel administratieve last en extra druk op het personeel. De effecten van de Wwz maken het probleem van het lerarentekort manifester. De grotere werkdruk lijkt meer ziekteverzuim tot gevolg te hebben. Ook de kwaliteit van het onderwijs staat onder druk. Het accent ligt meer op risicobeheersing dan het bieden van goed onderwijs.

Daarnaast zijn de vervangers kritischer geworden. Ze stellen meer eisen en kiezen zelf welke vervanging zij doen. Kortdurende vervanging wordt vaak geweigerd. Daarnaast zijn uitzendorganisaties een belangrijke speler geworden op de markt. Zij kunnen personeel voor langere periodes op tijdelijke basis leveren.

“Er is sprake van paniekvoetbal: alles wat bevoegd is krijgt een benoeming.”

Extra kosten

Sinds invoering van de Wwz worden er meer diensten van het administratiekantoor afgenomen. Daarnaast brengen een vervangingsstelsel, het aanstellen van personeel (coördinator en matcher voor vervangingsvragen) en de PR extra kosten met zich mee om de interbestuurlijke pool vorm te geven.

Sinds de Wwz wordt meer gebruik gemaakt van extern personeel via uitzendbureaus.

Beschikbare cijfers vervanging en Wwz

	Voor de Wwz	Na de Wwz
Structurele banen t.b.v. vervanging (fte)	0	15
Invullen vervangingsvraag	<i>Onbekend</i>	70%

7.9 Bestuur Noord-Nederland

Omschrijving bestuur

Een middelgroot bestuur in Noord-Nederland met een personeelsbestand van 150-200 fte's en 10-15 scholen.

Voor de Wwz (periode augustus 2015 – januari 2016)

Tussen verschillende verenigingen zijn gesprekken geweest over eventuele samenwerking op het terrein van vervanging. Uiteindelijk heeft het bestuur er voor gekozen om zelfstandig verder te gaan en zelfstandig vervangingsbeleid te ontwikkelen en vast te leggen. Voor vervanging waren geen extra mensen in dienst. Er werd gewerkt op basis van payroll voor ongeveer 10 fte's.

Onder de Wwz (periode augustus 2016 – januari 2017)

Vanaf augustus 2016 is het opgestelde vervangingsbeleid operationeel. Een bestuurspool is geformeerd met in totaal 6.6 fte's aan personeel (13 medewerkers) met een regulier contract. Ouders zijn uitgebreid geïnformeerd over de nieuwe regelingen. Naast het opzetten van een vervangerspool met 6.6 fte's, heeft het bestuur vervangers met lopende verplichtingen zes maanden niet ingezet. Op die manier zijn verplichtingen voorkomen en starten de vervangers met een schone lei.

“Werk de Wwz niet tegen, maar kijk naar de kansen.”

De bestuurlijke vervangerspool is verdeeld in drie clusters. Ieder cluster heeft een coördinator die verantwoordelijk is voor de administratie en het invullen van vervangingsvragen. Wanneer er binnen het cluster geen vervanger beschikbaar is, wordt er bestuurlijk gekeken of er een vervanger is. Voor het speciaal onderwijs is ook een vervanger opgenomen in de pool. Vervangers zijn verbonden aan een stamschool, waardoor een relatie met de school aanwezig is.

Wanneer er geen vervangingsvragen zijn, worden de poolers ingezet voor andere taken. Daarnaast worden poolers en startende leerkrachten begeleid en is er sprake van intervisie.

Vervangingsvraag voor en na de Wwz

Voor de Wwz was het bestuur in staat om alle vervangingsvragen in te vullen. Na invoering van de Wwz is dit gedaald naar 95%. Dit komt door te weinig beschikbare vervangers en doordat het bestuur vervangers met het risico van een benoeming voor onbepaalde tijd gedurende zes maanden niet heeft ingezet.

Afspraken cao PO 2016-2017 en tijdelijke oplossing vervangingsproblemen

De verruiming van de ketenbepaling (van 3 naar 6 contracten in drie jaar) en min-max-contracten worden niet toegepast. Dit is niet nodig door het alternatief van de bestuurspool met vervangers. De verruiming van de keten en de min-max-bepaling worden niet gezien als een adequate oplossing voor het probleem. Binnen het bestuur is sprake van vier bindingscontracten.

De tijdelijke oplossing – gedeeltelijk buiten toepassing verklaren ketenbepaling voor 3 maanden – wordt wel gebruikt.

Maatregelen niet voldoen aan vervangingsvraag

In sommige gevallen lukt het niet om te voldoen aan de vervangingsvraag binnen het cluster en het bestuur. In dat geval wordt er gekeken of de uren van het zittende personeel tijdelijk kan worden uitgebreid. Vervolgens kan het voorkomen dat ambulante begeleiding wordt ingezet. Het bestuur werkt met een zogenaamde escalatieladder. Hierin staat beschreven welke stappen er kunnen worden gezet om het naar huis sturen van een klas te voorkomen. In het uiterste geval wordt overgegaan tot het naar huis sturen van een klas. Bij dit bestuur is dit nu 6 keer voorgekomen.

Gevolgen na invoering van de Wwz

De Wwz heeft ervoor gezorgd dat meer invallers een regulier contract hebben gekregen. Hierdoor worden besturen gedwongen tot het verzorgen van goed werkgeverschap voor vervangers. De scholen binnen dit bestuur hebben positief gereageerd op het vervangingsbeleid. Vervangers krijgen vaker een regulier contract aangeboden wat hen zekerheid geeft. De zes-maanden-stop werd als een grote belemmering ervaren. Met name door vervangers die tevreden zijn met korte vervangingsvragen en geen regulier contract willen. De Wwz heeft het lerarentekort extra zichtbaar gemaakt. De problemen met het invullen van de vervangingsvragen liggen volgens dit bestuur niet bij de Wwz, maar bij het lerarentekort. Het is lastig om nieuwe medewerkers te vinden door de krapte op de arbeidsmarkt.

Extra kosten

Doordat er meer personeel werkzaam is met een regulier contract wordt er minder gebruikt gemaakt van extern personeel (payroll). De kosten hiervoor zijn fors gedaald. Voor de Wwz was er in de periode augustus/december 2015 sprake van € 175.000,-- aan uitgaven. In de periode augustus/december 2016 is dit gedaald tot een bedrag van € 58.000,--

Beschikbare cijfers vervanging en Wwz

	Voor de Wwz	Na de Wwz
Structurele banen t.b.v. vervanging (fte)	0	6,6
Invullen vervangingsvraag	100%	95%
Aantal beschikbare invallers	20	5-8

8 Bronvermelding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016). Trends & cijfers werken in de publieke sector 2016. Geraadpleegd van

<http://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254107/trends-en-cijfers-2016.pdf>.

Rijksoverheid. (2015). Wet werk en zekerheid. Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-werk-en-zekerheid>.

Van Grinsven, V., & Westerik, H. (2016). Rapportage Ervaringen met vervangen en Wwz. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek.