

Focus op inhuur van docenten

2024

15°C Bewolkt



Inhoud

1. Inleiding | 3

- 1.1 Aanleiding onderzoek | 3
- 1.2 Aanpak onderzoek | 4
- 1.3 Conclusies | 5

2. Toename van inhuur | 8

- 2.1 Meeste inhuur via bureaus | 9
- 2.2 Inhuur via bureaus en van zzp'ers | 10

3. Redenen van inhuur | 11

- 3.1 Inhuur door lerarentekort | 11
- 3.2 Inhuur vanwege ziekteverzuim | 13
- 3.3 Inhuur door tijdelijke financiering | 13
- 3.4 Redenen docenten om zich te laten inhuren | 14
- 3.5 Perspectief externe bureaus | 16

4. Kosten van inhuur | 17

- 4.1 Inhuurtarieven per type inhuur | 17
- 4.2 Inhuurtarieven verschillen tussen vakken en regio's | 19
- 4.3 Verschillen in algemene voorwaarden bureaus | 22
- 4.4 Tariefwijzigingen gedurende het jaar | 23

5. Verschil inhuur en loondienst | 24

- 5.1 Opbouw van loonkosten en inhuurtarieven | 24

6. Relevante ontwikkelingen | 29

- 6.1 Conceptwetsvoorstel strategisch personeelsbeleid | 29
- 6.2 Conceptwetsvoorstel tegengaan schijnzelfstandigheid | 30

7. Reactie | 33

Bijlagen | 34

- Bijlage 1 Methodologische verantwoording | 34
- Bijlage 2 Literatuurlijst | 41

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Scholen in het voortgezet onderwijs (vo) kampen met lerarentekorten, waardoor veel vacatures open blijven staan. Bij de zoektocht naar een nieuwe docent, schakelen scholen externe bureaus (uitzend- of detacheringsbureaus) in of huren ze zzp'ers in. Ook voor tijdelijke inzet kiezen scholen voor inhuur, voor bijvoorbeeld vervanging bij ziekte. Dit wordt ook wel 'personeel niet in loondienst' (PNIL) genoemd. Naast het lerarentekort is er ook een andere prikkel voor scholen om docenten in te huren. Het extra geld dat scholen de afgelopen jaren hebben ontvangen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), was vaak incidenteel. Een voorbeeld daarvan is geld uit het Nationaal Programma Onderwijs (NPO). Hiervan konden scholen bijvoorbeeld tijdelijk personeel inhuren (Algemene Rekenkamer, 2021). De afgelopen 10 jaar zijn de uitgaven aan PNIL toegenomen. Het aandeel PNIL is verdubbeld tot 4,4% (€ 370 miljoen) van de totale personeelsuitgaven in het vo (OCW, 2023d).

In 2023 hebben honderden scholen aangegeven geen docenten via commerciële bureaus of zzp'ers meer in te huren (NRC, 2023). Scholen in zowel het primair onderwijs (po) als in het vo hebben dit via brieven naar externe bureaus en via de website Onderwijsmanifest kenbaar gemaakt. Volgens die scholen brengt de inhuur van docenten namelijk een aantal nadelen met zich mee. Zo bouwen tijdelijke docenten minder een band op met leerlingen dan vast personeel. Ook kan de werkdruk op het vaste personeel toenemen omdat flexibele krachten kunnen eisen om vrijgesteld te worden van taken buiten het lesgeven om, zoals schooluitjes en oudergesprekken.

In reactie op het eerdergenoemde manifest stelde de Algemene Onderwijsbond (AOB) dat veel docenten zzp'er zijn, omdat zij vinden dat scholen onvoldoende flexibiliteit bieden.

Dit onderzoek biedt voor het eerst inzicht in de inhuurtarieven en het verschil tussen de kosten van een docent in loondienst en een ingehuurde docent. De minister van OCW heeft de afgelopen 2 jaar weliswaar inzicht gegeven in geschatte PNIL-uitgaven op totaalniveau, maar gaf ook aan dat er geen gegevens voorhanden waren over de precieze uurtarieven van ingehuurde docenten op individueel niveau (Tweede Kamer, 2022). Die gegevens hebben wij met dit onderzoek verzameld en geanalyseerd.

1.2 Aanpak onderzoek

In ons onderzoek focussen we op inhuur van docenten (onderwijsgevend personeel), en laten we het andere personeel zoals management of onderwijsondersteunend personeel buiten beschouwing. Docenten maken een groot deel uit van het personeel in het onderwijs en staan in direct contact met leerlingen. Daarnaast ligt de focus van ons onderzoek op het vo. Vooral het vo kampt namelijk met toenemende tekorten aan docenten. In 2022 stond voor bijna een kwart (23%) van de totale werkgelegenheid voor docenten een vacature open (Inspectie van het Onderwijs, 2023). In 2021 was dat nog 17%.

Wij hebben in het najaar van 2023 aan alle schoolbesturen (waaronder meerdere scholen kunnen vallen) in het vo gevraagd om informatie over inhuurtarieven met ons te delen. 84% van de schoolbesturen heeft gereageerd en ons voorzien van informatie. Sommige gaven aan geen inhuur te hebben, de meeste hebben contracten, facturen en andersoortige documenten met inhuurtarieven van docenten gedeeld. Hiermee hebben wij een dataset samengesteld met zo'n 2.000 inhuurtarieven van docenten.

Focusonderzoek

Ons onderzoek is gedaan in de vorm van een focusonderzoek. Hierin doen we geen uitspraak over de doelmatigheid van de uitgaven aan inhuur. Een focusonderzoek kent een kortere doorlooptijd dan ander onderzoek van de Algemene Rekenkamer, sluit aan bij de actualiteit en heeft een scherpe en afgebakende vraagstelling. Een focusonderzoek leidt tot een heldere, bondige, feitelijke publicatie zonder oordelen en aanbevelingen.

Zie <https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/werkwijze/innovatie/focusonderzoeken>.

1.3 Conclusies

Schoolbesturen hebben verschillende redenen voor het inhuren van docenten, zowel via externe bureaus als de inhuur van zzp'ers. Door het lerarentekort is het moeilijk om voldoende docenten te vinden. Ziekteverzuim is ook een reden waarom scholen tijdelijke vervanging zoeken in de vorm van inhuur. Het ziekteverzuimpercentage is met 6% voor docenten hoger dan gemiddeld in Nederland (CBS Statline, 2024). Ook voor docenten kan inhuur een uitkomst zijn. Startende docenten willen bijvoorbeeld in hun eerste jaren nog bij verschillende scholen 'rondkijken'. Ze hebben behoefte aan autonomie maar ook aan financiële zekerheid. Wij constateren dat externe bureaus sneller dan scholen geneigd zijn om startende docenten een vast contract voor onbepaalde tijd te geven. Op die manier binden zij docenten aan zich, om ze vervolgens te kunnen detacheren bij scholen. Van de uitgaven aan docenten die niet in loondienst zijn, gaat twee derde naar inhuur via commerciële externe bureaus.

Kosten van inhuur

De tarieven die scholen betalen voor de inhuur van docenten lopen sterk uiteen. Ook zien we dat de uurtarieven van docenten die via externe bureaus zijn ingehuurd hoger zijn dan de uurtarieven van zzp'ers. De uurtarieven van zzp'ers zijn btw-vrij, omdat zzp'ers in het onderwijs daarvan zijn vrijgesteld. Het komt ook voor dat een school een zzp'er inhurt via een bemiddelingsbureau. Het bureau ontvangt daarvoor meestal een vergoeding per lesgegeven uur.

Door middel van data-analyse hebben we tarieven geanalyseerd van 1) uitzendkrachten en gedetacheerden via externe, commerciële bureaus, 2) zzp'ers en 3) zzp'ers die via externe bureaus bij een school ingezet worden. Het gemiddelde uurtarief van een uitzendkracht/gedetacheerde via een extern bureau ligt met € 95 per uur hoger dan dat van een zzp'er met € 77. Verder variëren de uurtarieven binnen de verschillende typen inhuur sterk, zoals tabel 1 laat zien.

Tabel 1 Uurtarieven per type inhuur

	Gemiddeld uurtarief	Bandbreedte uurtarief
Uitzendkrachten/gedetacheerden via extern bureau	€ 95 (incl. btw)	€ 32 tot € 159 (incl. btw)
Zzp'ers	€ 77	€ 25 tot € 180
Zzp'ers via extern bureau	€ 88	€ 46 tot € 173

We onderzochten ook welke vergoedingen externe bureaus vragen als scholen een (voorheen) ingehuurd docent overnemen. De *Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs* bepaalt dat de bureaus daarvoor een ‘redelijke vergoeding’ mogen vragen. We constateren dat de bureaus het begrip ‘redelijke vergoeding’ verschillend invullen, zowel in vorm als in berekening. Bureaus vragen vergoedingen van 15% tot 38% van het uurtarief over de nog openstaande uren in het contract (tot een maximum van bijvoorbeeld 1.040 of 2.000 uren). Een klein aantal bureaus vraagt vaste bedragen van € 18.000 tot € 45.000 voor het in loondienst nemen van een reeds ingehuurd docent. Deze bedragen worden in sommige contracten tussen scholen en externe bureaus opgenomen als ‘boete’. Ook hanteren de meeste externe bureaus een termijn tot wanneer een school zo’n vergoeding of boete moet betalen. Die termijn loopt uiteen van 6 maanden tot onbepaalde tijd.

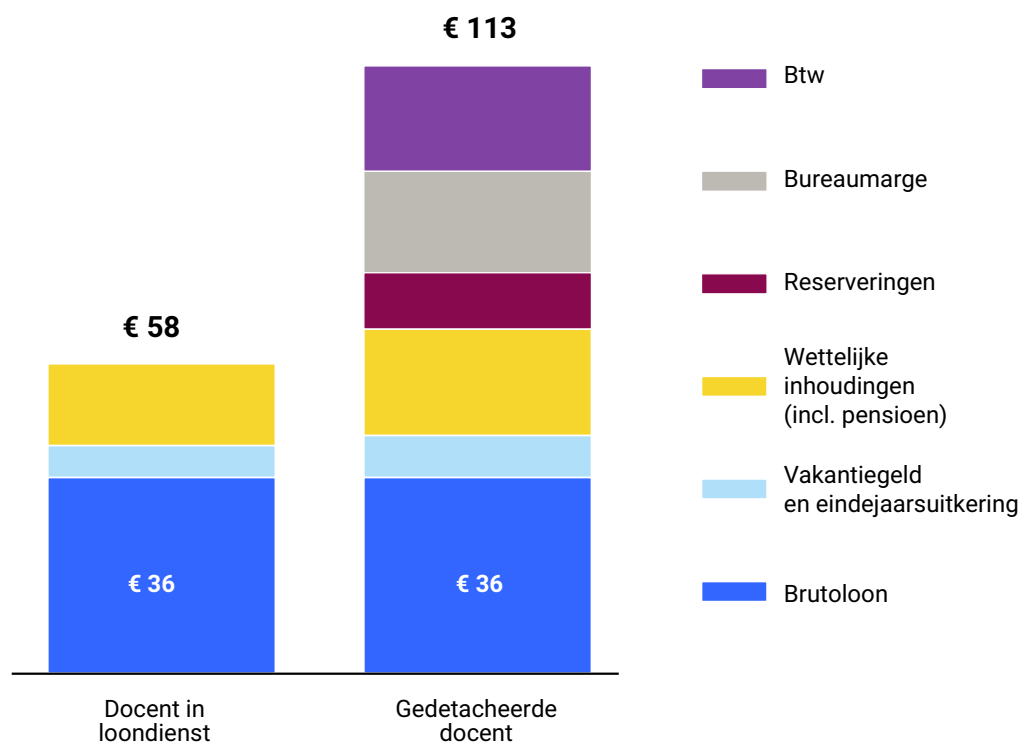
Inhuur van docent duurder dan docent in loondienst

Voor dit onderzoek hebben wij ook berekend wat de gemiddelde kosten zijn van een docent in salarisschaal LB trede 12, zowel in loondienst als bij inhuur. Uit figuur 1 blijkt dat de loonkosten van een docent in de veel voorkomende salarisschaal LB trede 12 € 58 per uur bedragen. Het tarief van een gedetacheerde docent in dezelfde schaal en trede (dus met hetzelfde brutosalaris) is gemiddeld € 113 per uur (inclusief btw).

Figuur 1 Opbouw kosten docent in loondienst vs. gedetacheerde docent

Gemiddeld uurtarief gedetacheerde docent is hoger door reserveringen, bureaumarge en btw

Tarief per uur



Figuur 1 laat zien dat het verschil in de kosten tussen een docent in loondienst en een uitzendkracht/gedetacheerde docent niet zit in een hogere beloning voor ingehuurde docenten (bij beiden € 36 bruto). Het verschil is met name te verklaren door reserveringen (bijvoorbeeld voor doorbetaling in schoolvakanties), de marge van externe bureaus en de btw. De bureaumarge bestaat uit overheadkosten en winst. Externe bureaus hanteren een marge die varieert van 15% tot 46%. Daarnaast betalen scholen over de uurtarieven 21% btw, terwijl het onderwijs verder is vrijgesteld van btw.

Relevante ontwikkelingen: twee conceptwetsvoorstellen

Er zijn twee conceptwetsvoorstellen in voorbereiding die van invloed kunnen zijn op de inhuur van onderwijspersoneel: het conceptwetsvoorstel *strategisch personeelsbeleid* en het conceptwetsvoorstel *verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden*. Deze conceptwetsvoorstellen kunnen inhoudelijk nog wijzigen. Het conceptwetsvoorstel *strategisch personeelsbeleid* wordt naar verwachting nog in 2024 bij de Tweede Kamer ingediend. De bevindingen uit dit rapport kunnen bij de voorbereiding en bij de behandeling van de conceptwetsvoorstellen door het parlement betrokken worden.

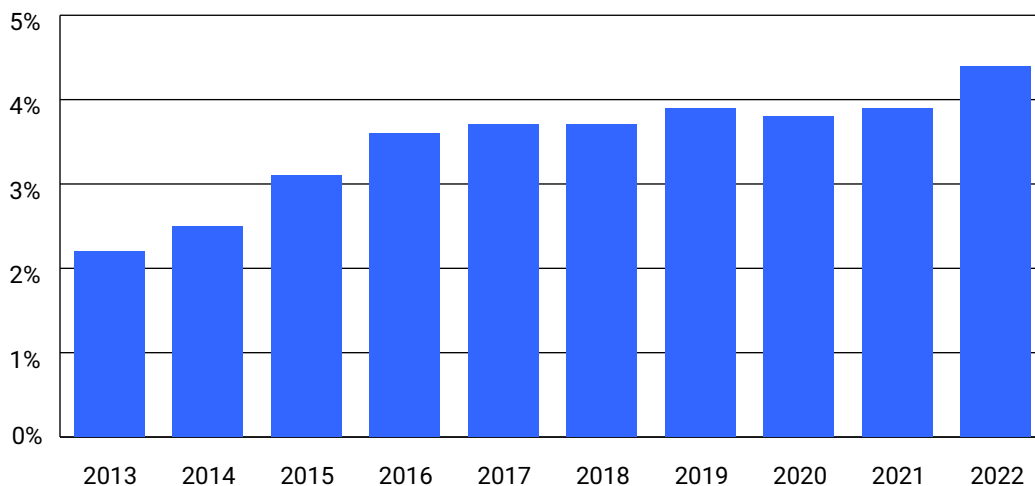
2.

Toename van inhuur

In de afgelopen 10 jaar is het aandeel van het personeelsbudget dat scholen in het vo uitgeven aan externe inhuur toegenomen. De minister van OCW rapporteert hierover jaarlijks aan de Tweede Kamer in de Trendrapportage Onderwijsarbeidsmarkt. De totale personeelslasten bedroegen in 2022 € 8,4 miljard. Het aandeel externe inhuur in het vo is verdubbeld van 2,2% in 2013 naar 4,4% (€ 370 miljoen) in 2022, zoals figuur 2 laat zien (OCW, 2023d). In deze figuur gaat het om gemiddelde percentages. Tussen individuele schoolbesturen varieert dit aandeel inhuur sterk. Van de 248 schoolbesturen in het vo geeft een kwart (65 besturen) meer dan 5% van de totale personeelsuitgaven uit aan externe inhuur.

Figuur 2 Aandeel inhuur t.o.v. totale personeelsuitgaven 2013-2022

Aandeel inhuur is de afgelopen 10 jaar verdubbeld



2.1 Meeste inhuur via bureaus

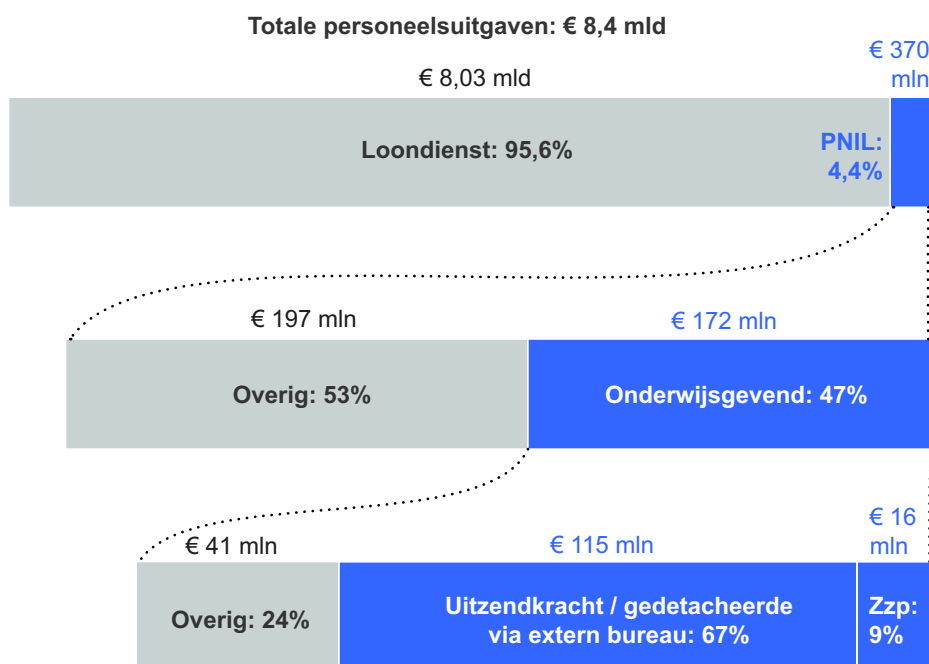
Scholen huren op verschillende manieren extern personeel in. Om daar meer inzicht in te krijgen vroeg de Tweede Kamer met de motie Westerveld en Kwint (Tweede Kamer, 2018) aan de minister van OCW om aanvullende gegevens van schoolbesturen te verzamelen. In de motie werd de minister niet alleen verzocht om inzichtelijk te maken hoeveel geld schoolbesturen uitgeven aan personeel dat niet in loondienst is, maar ook om een uitsplitsing te maken naar categorieën (onderwijsgevend en onderwijs-ondersteunend) en de vorm van de inhuur (zzp, uitzendkrachten/gedetacheerden, payroll, detachering van andere schoolbesturen en overig). Scholen konden die informatie eerst vrijwillig aanleveren aan DUO. Vanaf 2022 zijn scholen verplicht om de aanvullende gegevens over de verschillende categorieën en soorten inhuur aan DUO te verstrekken, al doen ze dat nog niet allemaal (in 2023 was de respons 60%).

In het vo bedroegen de totale personeelslasten in 2022 naar schatting € 8,4 miljard. € 370 miljoen betrof 'personeel niet in loondienst' (PNIL). DUO schat in dat 47% van deze € 370 miljoen naar onderwijsgevend personeel en 53% naar andere typen personeel gaat, zoals onderwijsondersteunend personeel of management. Op basis van data van DUO kunnen we een inschatting maken hoe het geld verdeeld is over de typen inhuur. Van het ingehuurd onderwijsgevende personeel, docenten, is naar schatting 67% uitzendkracht of gedetacheerde via een extern commercieel bureau en is 9% zzp'er. De categorie overig bestaat onder andere uit payroll, detachering via een (inval)pool van externe rechtspersonen en detachering van een ander schoolbestuur. In ons onderzoek focussen we op de inhuur van onderwijsgevend personeel: docenten, en op uitzendkrachten en gedetacheerden via bureaus en zzp'ers. Dit zijn de grootste categorieën, zoals figuur 3 laat zien.

Figuur 3 Verhoudingen typen inhuur

Inhuur van docenten vooral via externe bureaus

Uitgegeven bedrag* in het vo in 2022



*Volgens schattingen DUO

2.2 Inhuur via bureaus en van zzp'ers

Scholen huren via externe bureaus zowel uitzendkrachten als gedetacheerden in. Het belangrijkste verschil tussen deze twee vormen van inhuur is dat een uitzendovereenkomst eindigt op het moment dat de opdracht bij de opdrachtgever stopt, terwijl een detacheringsovereenkomst blijft doorlopen, ook al stopt de opdracht. Voor een school speelt dit onderscheid geen rol in de arbeidsverhouding: een ingehuurde docent, of het nou een uitzendkracht of een gedetacheerde is, heeft geen arbeidsovereenkomst met een school. Daarnaast maken bureaus de laatste jaren meer gebruik van detachering om zo arbeidskrachten aan zich te binden en uit te kunnen lenen. In ons onderzoek naar de uurtarieven maken wij daarom geen onderscheid tussen uitzenden en detacheren.

Scholen huren ook zzp'ers in. Specifiek voor het onderwijs geldt dat zzp'ers die geregistreerd staan bij het Centraal Register Kort Beroepsonderwijs (CRKBO) geen btw in rekening hoeven te brengen (Belastingdienst, 2023a). Externe commerciële bureaus moeten wél btw afdragen over het uurtarief van ingehuurde docenten. Scholen huren zzp'ers op twee manieren in: direct of via een extern bureau. Het bureau ontvangt dan in de meeste gevallen een vergoeding per uur voor de bemiddeling, bovenop het uurtarief van de zzp'er.



3.

Redenen van inhuur

Schoolbesturen huren docenten in voor tijdelijke vervanging van vast personeel (in geval van ziekte bijvoorbeeld), maar ook voor een heel schooljaar. Tijdelijke extra financiële middelen van de minister van OCW bieden schoolbesturen de mogelijkheid voor tijdelijke uitbreiding van personeel. Door de krapte op de arbeidsmarkt is het moeilijk voor scholen om voldoende docenten te vinden. Op zulke momenten wenden scholen zich ook tot externe bureaus die met inhuurkrachten de gaten in de formatie kunnen opvullen. Ook komt het voor dat scholen een deel van hun docenten flexibel inhuren, omdat in latere jaren een terugloop van het aantal leerlingen is voorzien, bijvoorbeeld door demografische ontwikkelingen of door de keuze in vakken.

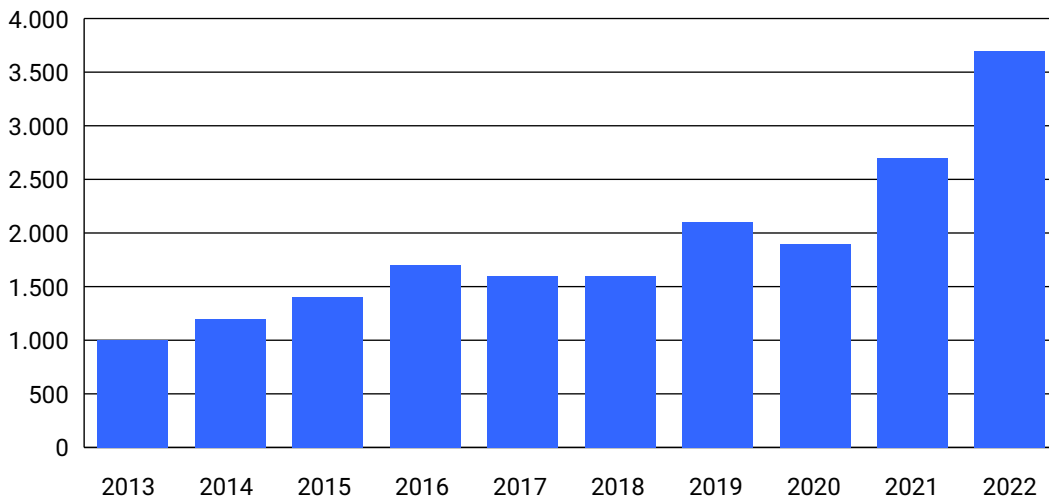
3.1 Inhuur door lerarentekort

Jaarlijks bepalen scholen in april en mei de personeelsformatie van het komende schooljaar. Daarbij houden zij rekening met leerlingenaantallen en de uitstroom van docenten. Maar het komt ook voor dat scholen vlak voor het begin van het nieuwe schooljaar zien dat er meer leraren nodig zijn dan aanvankelijk gepland, bijvoorbeeld door onvoorziene uitval of uitstroom van docenten. Zoals eerder beschreven hebben honderden scholen aangegeven geen docenten via commerciële bureaus of zzp'ers meer in te willen huren. In de praktijk blijken scholen toch vaak niet anders te kunnen dan docenten in te huren, met name vanwege het aanhoudende lerarentekort. In 2023 zochten middelbare scholen in totaal naar 8.150 fte aan leraren, waarvan een deel ingevuld werd (OCW, 2023d). Het aantal openstaande vacatures is de afgelopen 10 jaar in het vo en mbo meer dan verdrievoudigd, zoals figuur 4 laat zien. Het Ministerie van OCW heeft deze cijfers niet afzonderlijk voor het vo en mbo. Met openstaande

vacatures worden geen tekorten bedoeld: een openstaande vacature kan langere tijd open staan, maar ook pas net open zijn gesteld. Het lerarentekort in het vo wordt momenteel geschat op 5,8% van de totale werkgelegenheid. Dat staat gelijk aan een tekort van 3.800 fte (OCW, 2023d).

Figuur 4 Aantal openstaande vacatures in het vo en mbo 2013 - 2022

Aantal openstaande vacatures in het vo en mbo meer dan verdrievoudigd



De tekorten in het vo zijn het grootst in de regio's Achterhoek en Midden-Holland en het kleinst in de regio's Rijk van Nijmegen en Midden-Gelderland. In de Achterhoek zijn relatief veel internationale schakelklassen voor nieuwkomersonderwijs, waardoor de tekorten relatief hoog zijn (OCW, 2023d). Voor het vo gold altijd dat de tekorten per provincie niet zozeer verschilden. Dit wijkt af van het po, waarbij het lerarentekort in de Randstad groter is dan in overige provincies. In de toekomst zal het lerarentekort in het vo in de Randstad iets hoger zijn. Dit houdt verband met regionale ontwikkelingen van het aantal leerlingen (OCW, 2023d). Het CPB stelt dat de huidige krapte op de arbeidsmarkt is ontstaan door een combinatie van hoogconjunctuur en expansief overheidsbeleid, zoals de investeringen in het onderwijs. Vergrijzing speelt volgens het CPB geen grote rol in tekorten op de arbeidsmarkt (CPB, 2024).

Tekortvakken

Het tekort aan docenten in het vo zal naar verwachting de komende 10 jaar bij ongewijzigde omstandigheden met 40% stijgen (OCW, 2023d). De verwachting is dat de zogenoemde tekortvakken nog grotere lerarentekorten zullen kennen. De tekortvakken zijn techniek, informatica, Nederlands, natuurkunde/scheikunde (NaSk), Duits, wiskunde, maatschappijleer, levensbeschouwing, gezondheid en welzijn, natuurkunde, en de beroepsgerichte vakken in het vmbo (OCW, 2023d).

Bij de tekortvakken daalt de instroom in de lerarenopleidingen harder dan die bij de gehele lerarenopleiding, en staan vaker onbevoegde docenten voor de klas (OCW, 2023d).

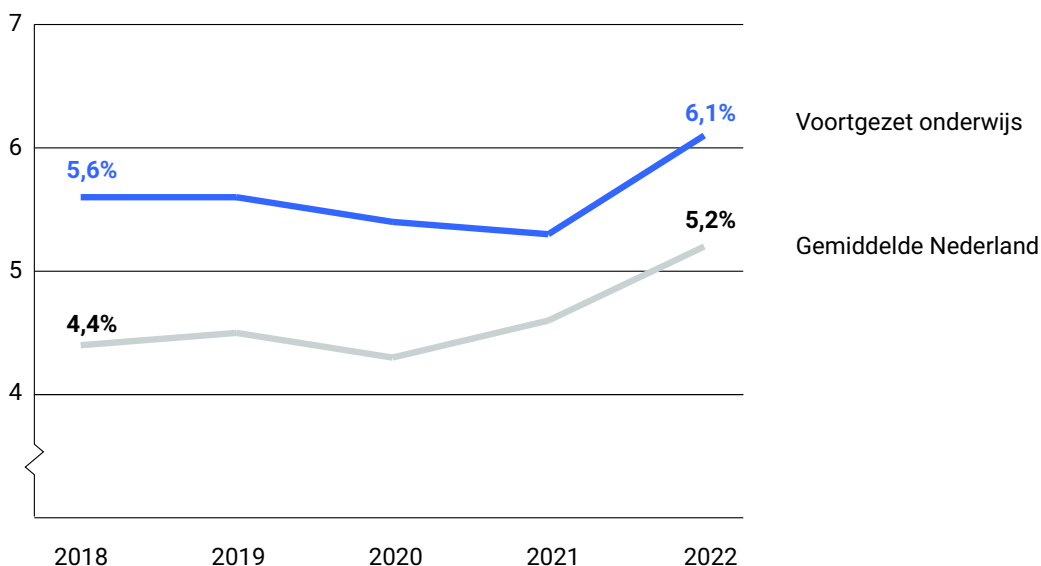
3.2 Inhuur vanwege ziekteverzuim

Ziekteverzuim is ook een reden waarom scholen tijdelijke vervanging van docenten zoeken in de vorm van inhuur. Het ziekteverzuimpercentage (aantal verzuimde uren t.o.v. totale werkuren) ligt in het vo hoger dan het landelijke verzuimpercentage, zoals onderstaande figuur laat zien.

Figuur 5 Ziekteverzuim 2018-2022

In het vo ligt het ziekteverzuim hoger dan gemiddeld

Aandeel verzuimde uren t.o.v. totale werkuren



3.3 Inhuur door tijdelijke financiering

Door tijdelijke financiële middelen, doelfinanciering genoemd, neemt het aantal tijdelijke contracten toe. Ook schakelen scholen vaker, noodgedwongen, commerciële (uitzend)bureaus in voor inhuur (AEF, 2024). Verschillende schoolbesturen geven ook aan dat tijdelijke financiële middelen van het Ministerie van OCW de inhuur van docenten en ondersteuners in de hand werken. Zij noemen als voorbeeld de € 8,5 miljard voor het NPO. Het doel van het programma was het inhalen van de door de coronacrisis opgelopen vertragingen in de ontwikkeling op sociaal-emotioneel en/of cognitief gebied van leerlingen en studenten. In februari 2022 kondigde de minister

van OCW aan dat de onderwijsinstellingen deze incidentele middelen in de schooljaren 2021-2022 en 2022-2023 konden uitgeven aan bijvoorbeeld het aannemen van tijdelijk personeel of het inhuren via externe bureaus (OCW, 2022).

In maart 2021 stuurden wij een brief aan de Tweede Kamer met aandachtspunten bij het NPO (Algemene Rekenkamer, 2021). We signaleerden het risico op ondoelmatige uitgaven van de bewindspersonen bij het tijdelijk beschikbaar stellen van middelen. Later is de looptijd voor scholen om de middelen te besteden verlengd tot eind 2025 (OCW, 2022). Uit ons onderzoek naar werkdrukmiddelen bleek al dat het aannemen van tijdelijk personeel (fors) duurder is dan vast personeel. Ook is het door de tekorten op de arbeidsmarkt lastig om voldoende personeel te vinden (Algemene Rekenkamer, 2019).

Een ander voorbeeld van tijdelijke financiering is de subsidie Verbetering basisvaardigheden die de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs in 2023 beschikbaar heeft gesteld om de lees-, reken- en schrijfvaardigheid van leerlingen te verbeteren (OCW, 2023a; OCW, 2023b). Deze subsidie kan tot meer inhuur hebben geleid. Uit een enquête onder de scholen die gebruik hebben gemaakt van de subsidieregeling kwam naar voren dat scholen 10% van deze subsidie hebben toegevoegd aan de uitgavenpost 'Extra (tijdelijke) personele inzet van buiten de school' (Jepma, 2023).

3.4 Redenen docenten om zich te laten inhuren

We zijn nagegaan welke redenen er zijn voor docenten om via een extern bureau of als zzp'er aan de slag te gaan in het onderwijs. We vroegen ons af in hoeverre een hoger salaris of meer financiële zekerheid een rol speelt bij de keuze van een docent om als zzp'er of gedetacheerde les te geven. De cao van de uitzendbranche houdt voor docenten de brutosalarissen van de cao voortgezet onderwijs (hierna: cao vo) aan. Maar de schaal en trede waar de docent in geplaatst is, bepalen uiteindelijk de hoogte van het salaris. Externe bureaus en schoolbesturen gaven aan dat docenten bij een detacheringbureau vaak hoger worden ingeschaald dan docenten met vergelijkbare ervaring in dienst bij een school.

Groei in salaris voor docent in loondienst beperkt mogelijk

Een school kan uit budgettaire overwegingen niet alle leerkrachten in de hoogste schaal en/of trede aanstellen, terwijl een extern bureau wel een hogere schaal kan toekennen dan aan de hand van de werkervaring gebruikelijk zou zijn. Naast budgettaire overwegingen kijken scholen naar de samenstelling van hun team en de indeling van docenten per schaal. Per team is er een beperkt aantal functies in een bepaalde

schaal. Wil een leraar naar een hogere schaal groeien, dan moet deze functie beschikbaar zijn – scholen kunnen niet zomaar extra functies in een hogere schaal creëren. Externe bureaus zijn hier niet aan gebonden en hebben de mogelijkheid om hun docenten in een hogere trede of schaal te plaatsen en dit door te berekenen aan de school. Dat kan er voor zorgen dat docenten ervoor kiezen om naar een extern bureau over te stappen, omdat ze daar hoger worden ingeschaald.

Docenten willen financiële zekerheid

Een andere reden voor een docent om zich te laten inhuren via een bureau kan financiële zekerheid zijn. Sommigen gesprekspartners gaven aan dat bureaus sneller dan scholen geneigd zijn om een vast contract voor onbepaalde tijd aan een docent te geven. Scholen bieden vaak eerst een tijdelijk contract met zicht op een vast contract. Het aandeel docenten in loondienst met een vast contract in het vo is de afgelopen 10 jaar gedaald: in 2013 had 84% van de docenten een vast contract, in 2022 was dit 78%. Dit is volgens het Ministerie van OCW te verklaren door pensioneringen, waardoor het aandeel startende docenten (zonder contract voor onbepaalde tijd) is toegenomen (OCW, 2023d). Wij constateren dat het aanbieden van secundaire arbeidsvoorwaarden nauwelijks een rol speelt voor docenten. Wij hebben in ons onderzoek een voorbeeld gezien van een extern bureau dat een leaseauto aanbood. Voor zover wij weten doen andere bureaus dat niet. Niet alle bureaus waren bereid mee te werken aan ons onderzoek.

Jonge docenten willen zich nog niet binden aan één school

Naast de hierboven genoemde financiële redenen zijn er ook andere redenen waarom docenten in dienst van een bureau treden. Startende docenten willen zich in hun beginjaren nog niet meteen binden aan 1 school, maar eerst bij verschillende scholen ‘rondkijken’. Docenten krijgen bij een extern bureau de mogelijkheid om in korte tijd ervaring op te doen bij verschillende scholen. Daarnaast kunnen docenten zoals starters en zij-instromers zich bij externe bureaus ook doorontwikkelen. Verschillende bureaus bieden namelijk begeleiding en opleidingen aan. Uit onderzoek van Researchned blijkt dat 1 van de 5 meest genoemde vertrekredenen van vo-leraren in loondienst het gebrek aan begeleiding en aan samenwerking in het team is. Andere veelgenoemde vertrekredenen zijn werkdruk, gebrek aan professionele ontwikkeling, onvrede over schoolleiding en gebrek aan autonomie (Researchned, 2023).

Zzp'ers willen autonomie

Voor zzp'ers in het algemeen gelden nog andere overwegingen. Redenen die het vaakst genoemd werden in de Zelfstandigen Enquête Arbeid (CBS en TNO, 2023): “Ik wilde zelf bepalen hoeveel en wanneer ik werk”, “Ik heb altijd al als zelfstandige

willen werken”, “Ik wilde niet (meer) voor een baas werken” en “Ik zocht een nieuwe uitdaging”. In de gesprekken die wij voerden met belangenbehartigers voor zzp’ers werden vooral de argumenten voor meer autonomie en flexibiliteit (eigen uren kunnen bepalen) genoemd. De Algemene Onderwijsbond geeft aan dat veel docenten noodgedwongen zzp’er zijn, omdat de werkgever hen onvoldoende flexibiliteit biedt (FD, 2023). Daarnaast willen ingehuurde docenten vooral lesgeven en minder aanvullende taken doen, zoals administratieve taken, vergaderen, oudergesprekken voeren of schooluitjes organiseren. Ook gaven scholen aan dat docenten die in loondienst financieel niet meer kunnen doorgroeien, soms als zzp’er aan de slag gaan.

3.5 Perspectief externe bureaus

Vertegenwoordigers van de uitzendbranche geven aan dat externe bureaus door scholen worden ingeschakeld bij drukte of uitval van personeel. Dit gaat om momenten dat scholen te kampen hebben met veel ziekteverzuim of wanneer scholen te maken hebben met grote instroom van leerlingen. Ook wanneer scholen geen docent kunnen vinden voor een openstaande vacature, worden externe bureaus ingeschakeld.

Volgens bureaus en brancheverenigingen die wij gesproken hebben voldoet het personeelsbeleid bij scholen niet aan de eisen die werkzoekende docenten tegenwoordig stellen. De brancheverenigingen vinden dat externe bureaus meer afwisseling en scholing kunnen bieden aan docenten. Ze verwachten dat door de krappe arbeidsmarkt de eisen en wensen van docenten verder zullen toenemen en dat het ingewikkeld is voor scholen om goed in te spelen op de toekomstige arbeidsmarkt. Tegelijkertijd hebben bureaus en brancheverenigingen ook meer moeite met het vinden van docenten door oplopende tekorten.

Vertegenwoordigers van de uitzendbranche stellen dat schoolbesturen vaak vergeten welke kosten er allemaal bij komen kijken om de juiste mensen te werven in een krappe arbeidsmarkt. Ze vinden dat de externe bureaus die actief zijn in de onderwijssector in het publieke debat in een negatief daglicht worden gezet: het inhuren van docenten zou ‘duur’ en ‘verkwisting van publiek geld’ zijn. Het komt voor dat externe bureaus docenten in dienst nemen die voorheen in loondienst waren, en deze vervolgens weer aanbieden bij de school waar de docent voorheen ook al werkte (soms voor een hogere schaal/trede). Branchevereniging ABU (Algemene Bond Uitzendondernemingen) probeert deze praktijken met een gedragscode voor hun leden tegen te gaan. ABU geeft ook aan dat scholen contracten aangaan met externe bureaus die deze gedragscode niet hebben ondertekend.

4.

Kosten van inhuur

Wij constateren dat kosten voor de inhuur van docenten sterk uiteenlopen. De tarieven van de verschillende typen inhuur, zoals uitzendkrachten/gedetacheerden via bureaus of zzp'ers variëren. Ook varieert het tarief per vak en per provincie.

4.1 Inhuurtarieven per type inhuur

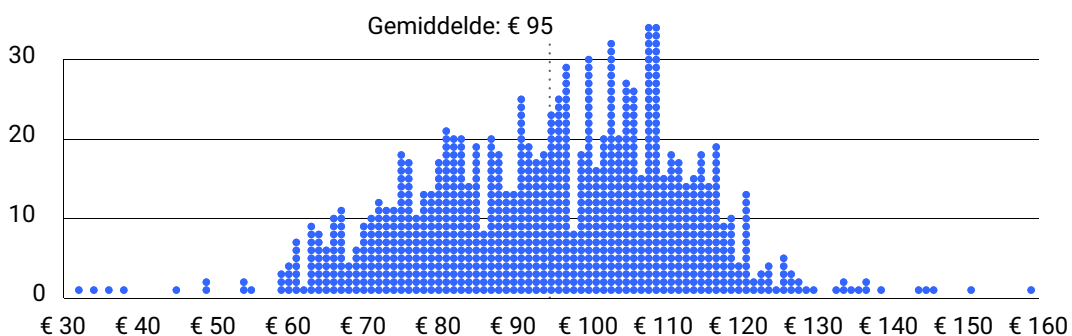
Inhuur van uitzendkrachten en gedetacheerden

Scholen betalen gemiddeld € 95 per uur (inclusief btw) voor het inhuren van uitzendkrachten en gedetacheerden via een extern bureau. De tarieven lopen uiteen van € 32 tot € 159 per uur. Voor een docent in de meest voorkomende salarisschaal (LB), trede 12 zien wij bedragen die uiteenlopen van € 76 tot € 112 (inclusief btw) per uur. Sommige schoolbesturen zijn dus duurder uit voor het inhuren van vergelijkbare docenten dan andere schoolbesturen.

Figuur 6 Spreiding uurtarieven uitzendkrachten/gedetacheerden via bureaus

Uurtarieven van uitzendkrachten/gedetacheerden verschillen sterk

Elke stip is een docent.



Hoewel de tarieven gebaseerd zijn op brutolonen uit de cao vo, komen de tarieven uiteindelijk tot stand na onderhandelingen tussen een extern bureau en een schoolbestuur en/of na een openbare aanbesteding. Als het bedrag voor de totale inhuur van personeel van een schoolbestuur hoger zal zijn dan € 215.000 exclusief btw, dan moeten scholen dit openbaar aanbesteden via een Europese aanbesteding (PIANOo, 2024). Bij aanbestedingen maken schoolbesturen contractuele afspraken met externe bureaus over de inhuurtarieven voor de verschillende salarisschalen met bijbehorende treden. Sommige schoolbesturen krijgen of bedingen korting of brengen bandbreedtes in de tarieven aan die zij bereid zijn te betalen. In veel gevallen onderhandelen schoolbesturen niet en accepteren zij de tarieven zoals ze worden voorgesteld door de externe bureaus. Dit omdat scholen het kunnen inzetten van een docent van groter belang achten dan de kosten die hiervoor in rekening worden gebracht.

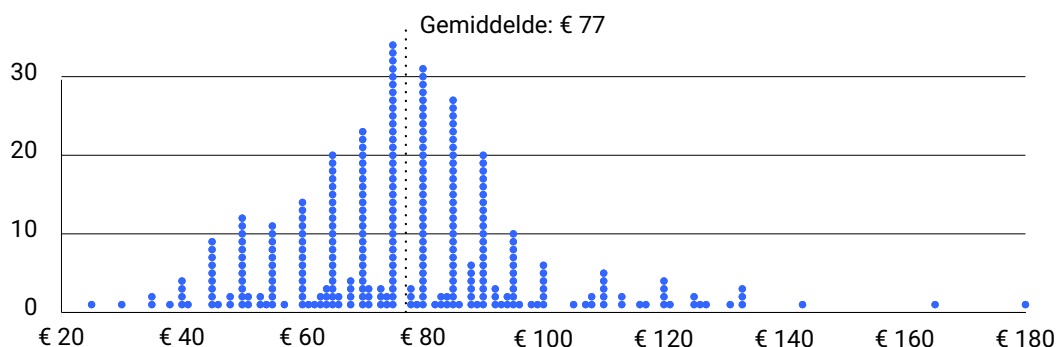
Inhuur van zzp'ers

Voor het inhuren van een zzp'er betaalt een school gemiddeld € 77 per uur. Deze bedragen zijn vrijgesteld van btw. Ook de zzp-tarieven van docenten verschillen onderling sterk. Het laagste uurtarief dat we tegenkwamen was € 25, het hoogste € 180, zoals figuur 7 laat zien.

Figuur 7 Spreiding uurtarieven zzp'ers

Uurtarieven van zzp'ers verschillen sterk

Elke stip is een docent.



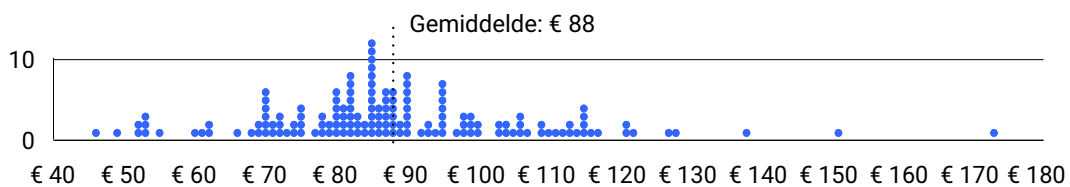
Diverse aspecten zijn van invloed op het uurtarief, zoals kennis en kunde, werkervaring, reiskosten en opleidingskosten. Omdat zzp'ers geen loonbelasting betalen, ze zijn immers niet in loondienst, moeten ze uit dit tarief onder meer de jaarlijkse inkomstenbelasting betalen. Zzp'ers worden niet doorbetaald in vakanties, aangezien ze alleen gewerkte uren factureren. Ook moet een zzp'er zelf pensioen opbouwen en een arbeidsongeschiktheidsverzekering afsluiten indien gewenst. Dit moet allemaal betaald worden uit het uurtarief.

Inhuur zzp'ers via bemiddeling

Soms wordt een vacature (tijdelijk) ingevuld door een zzp'er via een extern bureau dat bemiddelt tussen de zzp'er en de school. Het bureau ontvangt daarvoor een vergoeding. Dit kan een eenmalig bedrag zijn, maar we zien ook vergoedingen per lesgegeven uur. Wij komen bemiddelingstarieven tegen van € 7,50 tot € 37,50 per uur (exclusief btw), met een gemiddelde van € 19,50. Deze bedragen komen bovenop het uurtarief van de zzp'er en over het bemiddelingstarief moet btw betaald worden. Onderstaande figuur laat zien dat het gemiddelde tarief voor een zzp'er via een extern bureau € 88 per uur bedraagt.

Figuur 8 Spreiding uurtarieven zzp'ers via bureaus

Uurtarieven zzp'ers via externe bureaus verschillen sterk



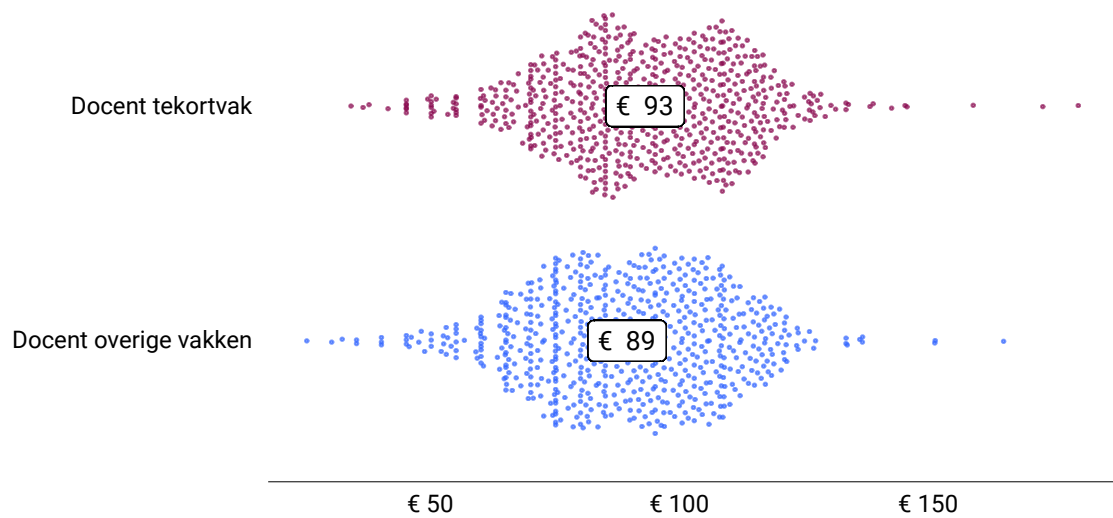
4.2 Inhuurtarieven verschillen tussen vakken en regio's

Scholen hebben de meeste moeite om docenten te vinden voor vakken waar het lerarentekort relatief groter is: de tekortvakken. De tekortvakken zijn techniek, informatica, Nederlands, natuurkunde/scheikunde (NaSk), Duits, wiskunde, maatschappijleer, levensbeschouwing, gezondheid en welzijn, natuurkunde en de beroepsgerichte vakken in het vmbo (OCW, 2023d). Zoals uit figuur 9 blijkt, zien wij een hoger uurtarief bij tekortvakken. Het gemiddelde uurtarief voor een tekortvak (€ 93) is hoger dan het gemiddelde uurtarief voor een niet-tekortvak (€ 89).

Figuur 9 Spreiding uurtarieven voor docenten tekortvakken en overige vakken

Docenten voor tekortvakken zijn duurder

Elke stip is een docent. In cijfers het gemiddelde.



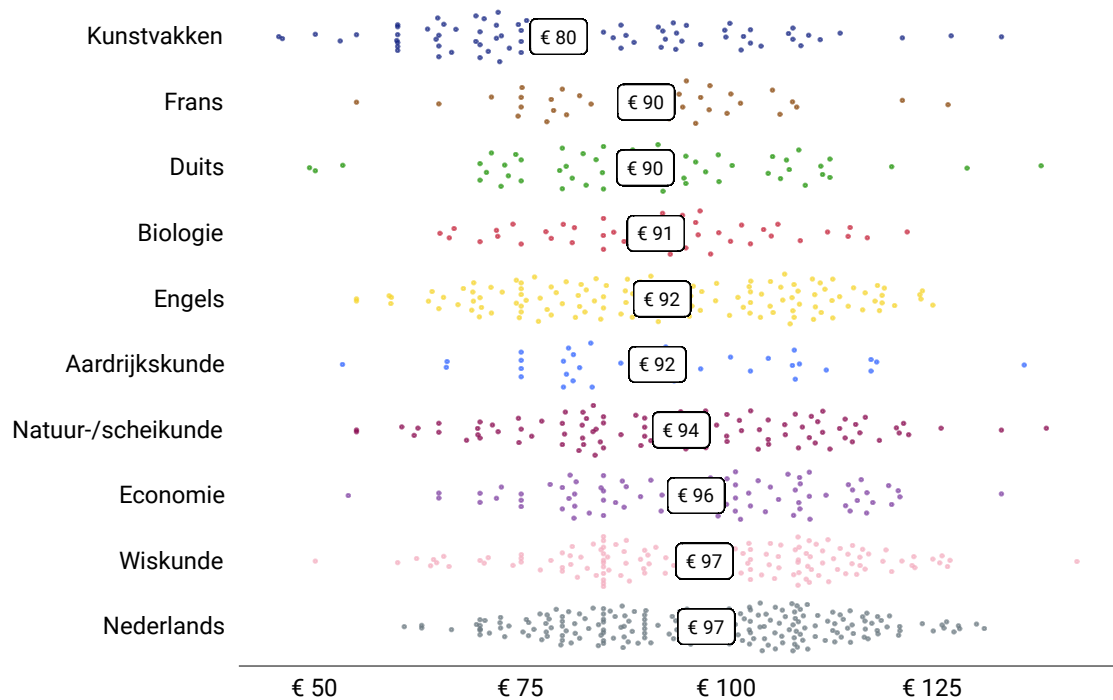
Het verschil in tarieven tussen tekortvakken en niet-tekortvakken is groter bij zzp'ers, maar ook bij uitzendkrachten en gedetacheerden is een verschil te zien. De hoogste uurtarieven worden gevraagd voor docenten Nederlands, wiskunde en economie.

Figuur 10 laat de spreiding en gemiddelden van de uurtarieven per vak zien.

Figuur 10 Spreiding uurtarieven voor docenten per vak

Variatie in uurtarief per vak

Elke stip is een docent. In cijfers het gemiddelde.



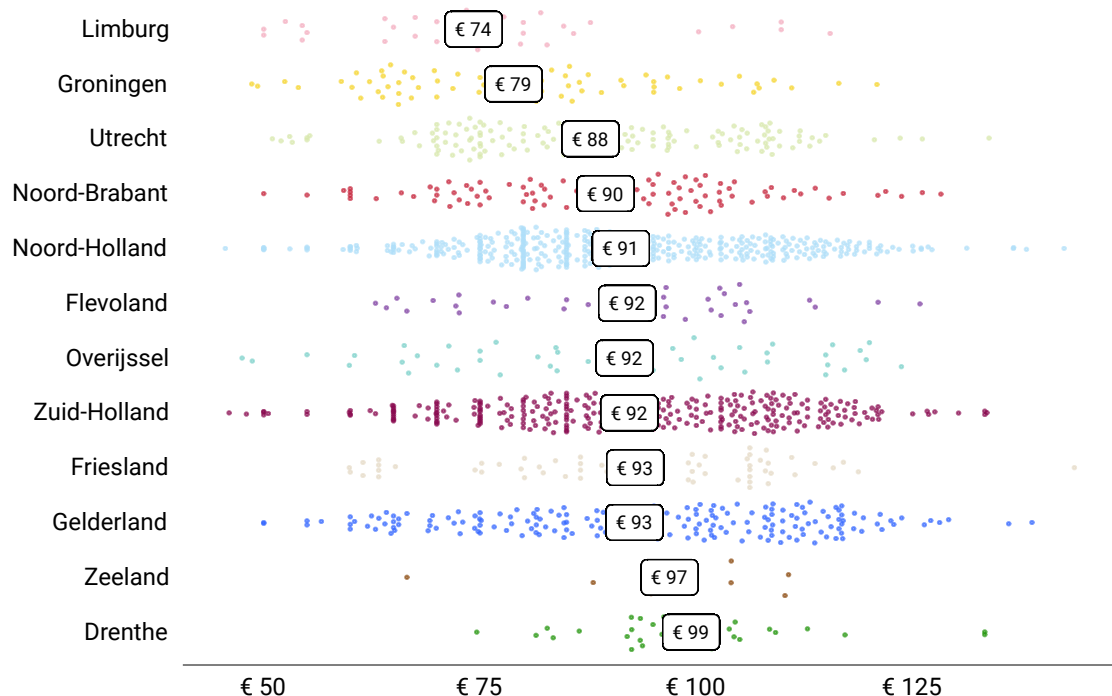
In Limburg en Groningen zien wij de laagste inhuurtarieven

Lerarentekorten in het vo verschillen nauwelijks per regio. De prognose is wel dat de lerarentekorten groter zullen worden in de Randstad (OCW, 2023d). Er komt geen eenduidig beeld over de relatie tussen lerarentekorten en de hoogte van inhuurtarieven naar boven. Sommige schoolbesturen geven aan dat door vraag en aanbod de prijzen hoger kunnen liggen, anderen herkennen dit verband niet. Figuur 11 laat de verschillen in uurtarieven per provincie zien. Daarbij valt op dat vooral Limburg en Groningen te maken hebben met lagere uurtarieven.

Figuur 11 Spreiding uurtarieven per provincie

Variatie in uurtarief per provincie

Elke stip is een docent. In cijfers het gemiddelde.



4.3 Verschillen in algemene voorwaarden bureaus

Wij constateren dat niet alleen de uurtarieven sterk verschillen maar ook de algemene voorwaarden die bureaus stellen. De ruim 50 externe bureaus die actief zijn in het vo hanteren verschillende voorwaarden voor de gevallen dat scholen ingehuurd docenten willen overnemen. Sommige bureaus verwijzen in hun voorwaarden naar artikel 9a van de *Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs* (Waadi). Dat artikel - het belemmeringsverbod - heeft als doel te voorkomen dat bureaus belemmeringen opleggen wanneer uitzend- of detachingskrachten in dienst willen treden bij de werkgever door wie zij werden ingehuurd. Een bureau mag volgens het wetsartikel een 'redelijke vergoeding' vragen aan de school. Uit een selectie van de algemene voorwaarden die wij voor dit onderzoek analyseerden, zien we dat de bureaus het begrip 'redelijke vergoeding' verschillend invullen.

De meeste bureaus houden een termijn aan tot wanneer een school zelf een arbeidsovereenkomst met een daarvoor ingehuurd docent kosteloos mag aangaan. Die termijn loopt uiteen van 6 maanden tot onbepaalde tijd na de inhuur, terwijl de Waadi dat verbiedt. Ook de 'redelijke vergoeding' die bureaus aan scholen vragen, zijn heel verschillend, zowel in vorm als in berekening. We constateren dat bureaus

vergoedingen vragen van 15% tot 38% van het uurtarief over de nog openstaande uren in het contract (tot een maximum van bijvoorbeeld 1.040 of 2.000 uren). Een klein aantal externe bureaus vraagt vaste bedragen tussen de € 18.000 en € 45.000 aan scholen als 'redelijke vergoeding' voor het in vaste dienst nemen van een ingehuurd docent. Tijdens ons onderzoek hebben wij van één school vernomen dat zo'n boete ook daadwerkelijk is opgelegd door een extern bureau. De school heeft deze overigens niet betaald.

Van verschillende scholen hebben wij vernomen dat een ingehuurd docent meestal geen vaste aanstelling krijgt aangeboden van een school, onder andere vanwege de overnamekosten of boete die scholen vervolgens aan externe bureaus moeten betalen.

4.4 Tariefwijzigingen gedurende het jaar

Externe bureaus leggen in de algemene voorwaarden ook vast dat uurtariefwijzigingen gedurende het jaar plaats kunnen vinden. De meest voorkomende reden voor aanpassingen van uurtarieven is een verandering in de onderwijs cao en wijzigingen in fiscale en sociale wet- en regelgeving zoals pensioenregelingen. Per 1 juli 2023 zijn bijvoorbeeld de lonen in de onderwijs cao met 10% verhoogd. Omdat de uurtarieven van uitgezonden en gedetacheerde docenten gebaseerd zijn op de onderwijs cao nemen de uurtarieven van docenten overeenkomstig toe.

Daarnaast kunnen de uitzend- en detachingsbureaus de marge die in de uurtarieven zijn verwerkt aanpassen op basis van de CBS consumentenprijsindex. In 2022 was sprake van een hoge inflatie. Die heeft bij verschillende bureaus geleid tot het verhogen van de uurtarieven. De reden die de externe bureaus aan scholen opgaven voor de verhoging van tarieven zijn toegenomen loon-, huisvestings- en energiekosten. Ook geven de bureaus aan dat de krapte op de arbeidsmarkt leidt tot hogere wervings- en marketingkosten. Het kost hen meer moeite om docenten te vinden die ze daarna uitzenden of detacheren bij scholen. Deze toegenomen kosten leiden tot een hogere marge die de bureaus hanteren in de uurtarieven. In ons onderzoek zien we verhogingen van de marges bij externe bureaus uiteenlopen van 2,5 procentpunt tot 9,5 procentpunt.

5.

Verskil inhuur en loondienst

Een ingehuurde docent is voor scholen duurder dan een docent in loondienst. De loonkosten van een docent in de veel voorkomende salarisschaal LB trede 12 bedragen € 58 per uur. Het tarief van een ingehuurde docent in dezelfde schaal en trede (dus met hetzelfde brutosalaris) is € 113 per uur (inclusief btw). Hieronder lichten we de verschillen verder toe.

5.1 Opbouw van loonkosten en inhuurtarieven

Voor deze berekening hebben we fictieve docenten vergeleken in salarisschaal LB, de instapschaal voor docenten, en trede 12, de maximale trede binnen schaal LB. Ongeveer 44% van de docenten in loondienst wordt betaald in schaal LB (Inspectie van het Onderwijs, 2023). Wij constateren dat veel ingehuurde docenten in de hoogste trede binnen LB worden ingeschaald. Zoals eerder benoemd zien wij in onze data voor een docent in schaal LB, trede 12, tarieven die uiteenlopen van € 76 tot € 112 (inclusief btw) per uur. Sommige schoolbesturen zijn dus duurder uit voor het inhuren van vergelijkbare docenten dan andere schoolbesturen.

De verschillen in kosten voor een ingehuurde docent en een docent in loondienst bestaan uit meerdere componenten: brutoloon, wettelijke inhoudingen, pensioenpremie, reserveringen en bureaumarges. Sommige componenten van de loonkosten en inhuurtarieven zijn wettelijk bepaald of vastgelegd in de geldende cao's. Daarnaast bepalen bureaus of zzp'ers zelf een aantal componenten.

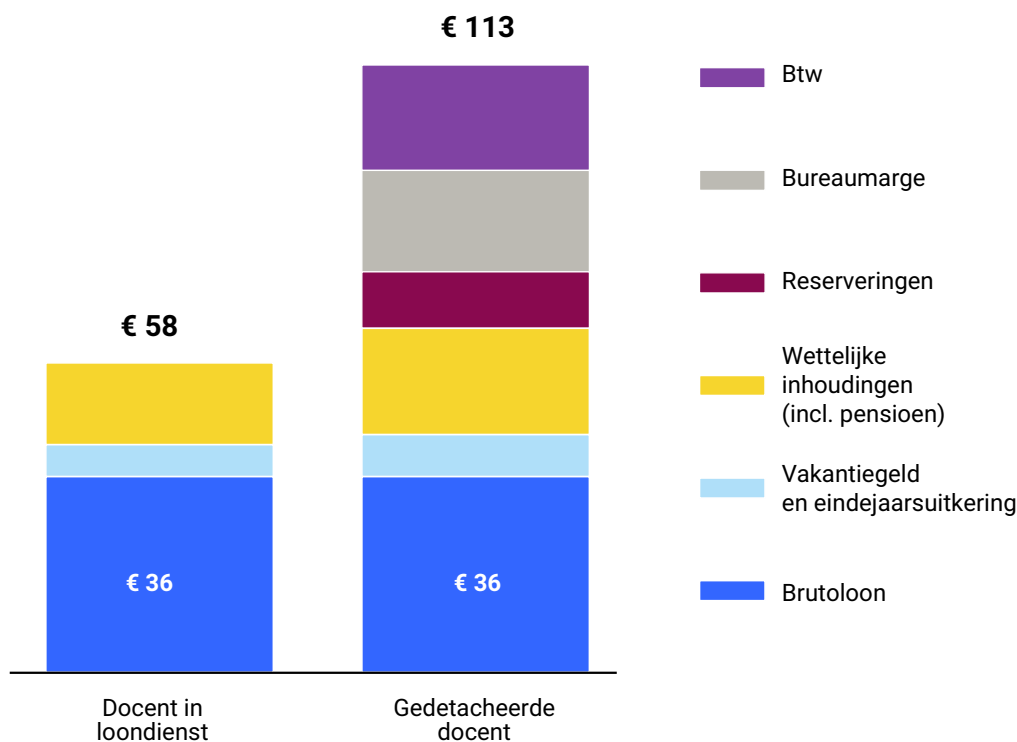
Docenten in loondienst vallen onder de cao vo. Docenten die worden ingehuurd vallen onder een van de 2 cao's van de uitzendbranche: van de branchevereniging ABU of van de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU). Bureaus kiezen zelf bij welk van de twee brancheorganisaties zij zich aansluiten. Deze twee cao's zijn nagenoeg gelijk. De huidige cao vo heeft een looptijd van 17 maanden, van 1 mei 2023 tot 1 oktober 2024. In de cao zijn de brutolonen opgenomen die per 1 juli 2023 zijn verhoogd met 10%. Volgens deze cao hebben 'uitzendkrachten' in het vo recht op een beloning overeenkomstig met de arbeidsvoorwaarden van personeel in loondienst.

Om de verschillen te laten zien, vergelijken we in figuur 12 een docent in loondienst met een gedetacheerde docent via een extern bureau. Het gemiddelde uurtarief voor de gedetacheerde docent is berekend op basis van 8 calculatiebladen, welke onderdeel zijn van afspraken tussen scholen en externe bureaus. De reserveringen, de marge voor het externe bureau en de btw veroorzaken het grootste verschil tussen een docent in loondienst en een gedetacheerde docent. We hebben de btw bij deze vergelijking meegenomen, omdat scholen die niet kunnen verrekenen. Het onderwijs is immers vrijgesteld van btw. Daardoor is vanuit scholen bezien de btw een kostenpost bij het inhuren van docenten. De btw-uitgaven van de scholen kunnen niet meer worden ingezet voor het doel waarvoor de minister deze middelen wilde inzetten, namelijk onderwijs. Ze vloeien terug naar de staatskas.

Figuur 12 Opbouw kosten docent in loondienst vs. gedetacheerde docent

Gemiddeld uurtarief gedetacheerde docent is hoger door reserveringen, bureaumarge en btw

Tarief per uur



Brutoloon is nagenoeg gelijk

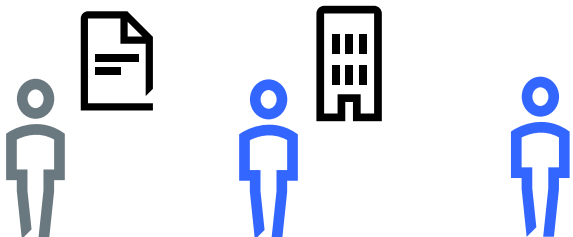
Bij het uitsplitsen van de loonkosten en inhuurtarieven vormt het brutoloon de basis. Voor docenten in het vo gelden 4 salarisschalen: LB (de instapschaal), LC, LD en LE. Hoe meer kwalificaties en aanvullende taken een docent heeft, hoe hoger de schaal. Zoals uit figuur 12 blijkt ontvangt een ingehuurde docent hetzelfde brutosalaris als een docent in loondienst in dezelfde schaal en trede. Voor een docent in schaal LB trede 12 is dit bijvoorbeeld € 5.030 per maand (vanaf 1 juli 2023, daarvoor € 4.573) (cao vo 2023/2024). Dit brutosalaris is gebaseerd op een normbetrekking in het vo van 1.659 uur per jaar. Bovenop het brutosalaris krijgen zowel ingehuurde docenten als docenten in loondienst vakantiegeld en een eindejaarsuitkering.

Verschillen in werkgeverslasten

De wettelijk verplichte premies zijn gelijk voor scholen en voor externe bureaus, wel verschilt de hoogte van deze premies, zoals het werkgeversrisico. Doordat externe bureaus meer risico's dragen, bijvoorbeeld op arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, betalen zij hogere sociale werkgeverslasten dan scholen. Naast de bepalingen uit de cao zijn werkgevers wettelijk verplicht om de premies voor werknemersverzekeringen af te dragen, bijvoorbeeld voor arbeidsongeschiktheid of werkloosheid.

Figuur 13 *Werkgeverslasten onderwijs*

Werkgeverslasten verschillen tussen docent in loondienst en ingehuurde docent



	Docent in loondienst	Uitzendkracht/gedetacheerde	Zzp'er
Loonbelasting	✓	✓	
Inkomstenbelasting			✓
Pensioenpremie	✓	✓	Optioneel
Premies werknemersverzekeringen	✓	✓	Optioneel

Pensioenen verschillen

Een ander verschil in de loonkosten en de inhuurtarieven heeft te maken met de keuze voor het pensioenfonds. Scholen hebben hun pensioenen bij ABP ondergebracht, terwijl de uitzendbranche bij StiPP is aangesloten. Het pensioenfonds bepaalt de hoogte van de pensioenpremies. De werkgever betaalt deze premie aan het pensioenfonds. De pensioenpremie van ABP is hoger dan die van StiPP. Het werkgeversdeel van de pensioenpremie is 19,53% bij ABP en 8% bij StiPP. Dit resulteert in een hoger pensioen voor de docent in loondienst dan voor de ingehuurde docent.

Reserveringen onderdeel van inhuurtarieven

Inhuurtarieven zijn ook deels hoger dan loonkosten door de component 'reserveringen'. Dit zijn bedragen als onderdeel van een tarief, die tijdelijk opzij gezet worden door de externe bureaus. De bedragen betalen zij later uit aan hun werknemers (uitzendkrachten en gedetacheerden). Zo factureert een extern bureau bijvoorbeeld niet tijdens de schoolvakanties, maar krijgt de ingehuurde docent in die periode wel salaris uitbetaald door het bureau. Er gelden niet alleen reserveringen voor schoolvakanties en feestdagen, maar ook voor opleidingsdagen, voor kort- en bijzonder verlof en voor ziekte. Op jaarbasis betekent dit dat scholen alleen de gewerkte uren van de ingehuurde docent betalen, en geen kosten voor inhuur maken wanneer de ingehuurde

docent niet werkt – bijvoorbeeld tijdens vakanties. Deze kosten worden wel verrekend in het tarief van het bureau. Daarentegen betalen scholen het gehele jaar loonkosten voor docenten in loondienst, ook tijdens vakanties.

Marges onderdeel van inhuurtarieven

Een inhuurtarief valt naast de hogere werkgeverslasten en reserveringen per uur ook hoger uit door de marges die externe bureaus berekenen. Onder die marges vallen overheadkosten (personeel, materieel, marketing, etc.) en winst voor het externe bureau. Wij constateren dat de marge voor externe bureaus gemiddeld 25% bedraagt en varieert tussen de 15% en 46%. Dit betekent dat gemiddeld 25% van het uurtarief voor een ingehuurd docent (exclusief btw) uit de marge voor het externe bureau bestaat.

Inhuurdocent ontvangt hoger nettoloon

Wij constateren dat er ook verschillen zijn tussen de werknemerslasten van ingehuurde docenten en die van docenten in loondienst. De loonbelasting is wettelijk bepaald en daarmee gelijk voor loondienst en externe inhuur. Het werknemersdeel van de pensioenpremie verschilt wel. Voor het ABP-pensioen (docent in loondienst) geldt een werknemerspremie van 8%. Voor het StiPP pensioen geldt een werknemerspremie van 0% of 4%. De hogere premie van 4% in de zogeheten Plusregeling geldt wanneer een docent langer dan een jaar in dienst is bij een extern bureau. Als een docent korter dan een jaar in dienst is bij een bureau, dan draagt de docent geen werknemersdeel af. De werkgever (extern bureau) draagt in dat geval wel het werkgeversdeel af en bouwt daarmee pensioen op voor zijn werknemer. Dit betekent dat de docent in dienst bij een extern bureau maandelijks meer aan nettoloon overhoudt dan een docent in loondienst met hetzelfde brutoloon. De docent in loondienst bouwt daarentegen wel meer pensioen op.

Opbouw zzp-tarieven

Een zzp'er is zelf verantwoordelijk voor het verzekeren tegen werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ziekte. Daarnaast betaalt een zzp'er bedrijfskosten en een eventuele pensioensopbouw maar geen premies voor de werknemersverzekeringen. Over het inhuurtarief betaalt de zzp'er – na aftrek van kosten – inkomstenbelasting.

6. Relevante ontwikkelingen

Er zijn twee conceptwetsvoorstellen in voorbereiding die van invloed kunnen zijn op de inhuur van onderwijspersoneel. Het gaat om het conceptwetsvoorstel *strategisch personeelsbeleid* en het conceptwetsvoorstel *verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden*. De voorstellen zijn er onder andere op gericht om het aantal (schijn)zelfstandigen terug te dringen en toename van inhuur door scholen te beperken. De bevindingen uit dit rapport kunnen bij de voorbereiding en bij behandeling van deze wetsvoorstellen in het parlement betrokken worden.

6.1 Conceptwetsvoorstel strategisch personeelsbeleid

De minister van OCW en de minister voor Primair en Voorgezet Onderwijs hebben in 2023 het conceptwetsvoorstel strategisch personeelsbeleid openbaar ter consultatie voorgelegd (OCW, 2023c). De consultatie is afgerond en kan leiden tot wijzigingen in het conceptwetsvoorstel voordat het wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Volgens de ministers draagt strategisch personeelsbeleid van scholen bij aan betere kwaliteit van onderwijs, tevredener personeel en betere resultaten voor leerlingen (OCW, 2023c). Strategisch personeelsbeleid zou daarom volgens hen niet vrijblijvend moeten zijn voor schoolbesturen. In het conceptwetsvoorstel staat onder andere een verplichting voor schoolbesturen in het primair en voorgezet onderwijs om maximaal 5% van het personeelsbudget te besteden aan personeel zonder arbeidsovereenkomst. Daarnaast staat in het conceptwetsvoorstel dat 80% van de werknemers een arbeidsovereenkomst moet hebben voor onbepaalde tijd (OCW, 2023c). Zoals eerder benoemd geeft van de 248 schoolbesturen in het vo een kwart (65 besturen) meer dan 5% van de totale personeelsuitgaven uit aan externe inhuur.

In de memorie van toelichting van het conceptwetsvoorstel wordt de keuze voor het inhuurpercentage van 5% als volgt onderbouwd:

‘Dit percentage is gekozen, omdat het percentage in het po van 4,1% naar 3,6% in 2020 terugliep en een stijging laat zien naar 3,8% in 2021. Het vo laat ook een daling zien van 3,9% naar 3,8% in 2020 en een stijging terug naar 3,9% in 2021. Over het algemeen zijn de cijfers dus lager dan de voorgestelde maatregel voor het po en vo, maar indien hiervan afgeweken wordt is het mogelijk voor de inspectie om erop toe te zien. Door voor een percentage van 5% te kiezen wordt een groei in externe inhuur afgeremd, maar wordt voorkomen dat kleine schoolbesturen niet aan deze eisen kunnen voldoen’.

De VO-raad, PO-Raad, Vereniging Zelfstandigen Nederland (VZN) en ABU zijn kritisch op de voorgestelde norm van een maximum van 5% inhuur. Zij geven aan dat de maatregel een risico vormt voor de continuïteit van het onderwijs, omdat scholen beperkt kunnen worden om de benodigde leerkrachten in te huren. Zo geeft de VO-raad aan dat deze maatregel op gespannen voet kan staan met de minimale onderwijstijd die scholen verplicht zijn te geven volgens de Wet voorgezet onderwijs 2020.

Daarnaast stelt de VO-raad dat de daling van het aantal vaste contracten niet wordt veroorzaakt door de onwelwillendheid van scholen. De oorzaken zijn volgens hen vergrijzing en de tijdelijke financiering vanuit het NPO, waarvan scholen geen vaste contracten konden bekostigen. Daarbij geeft de VO-raad aan dat de huidige cao vo beperkingen oplegt aan scholen om gebruik te maken van inhuurkrachten. In de cao vo staat dat inhuur mogelijk is in geval van vervanging wegens ziekte of buitengewoon verlof, activiteiten van tijdelijke aard en onvoorziene omstandigheden (artikel 9.7, cao vo 2023-2024).

De minister van OCW streeft ernaar om het conceptwetsvoorstel eind 2024 in te dienen bij de Tweede Kamer.

6.2 Conceptwetsvoorstel tegengaan schijnzelfstandigheid

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bereidt een conceptwetsvoorstel voor dat moet verduidelijken wanneer er sprake is van werknemerschap en wanneer er sprake is van werk dat door een zelfstandige kan worden verricht. Het doel is om daarmee schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Scholen geven aan dat schijnzelfstandigheid een punt van zorg is bij de inhuur van zzp'ers. Dit heeft te maken met specifieke omstandigheden waaronder zzp'ers in het onderwijs worden ingezet. Als er sprake is van een gezagsverhouding die een kernactiviteit van de onderwijsinstelling (lesgeven) betreft, zou het oordeel van de Belastingdienst (achteraf) kunnen

zijn dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst tussen de inhuurkracht en de onderwijsinstelling (Belastingdienst, 2023b). In dat geval zou de onderwijsinstelling alsnog loonheffing en sociale premies (ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en pensioen) voor deze inhuurkracht moeten afdragen.

In ons onderzoek *Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid* (Algemene Rekenkamer, 2022) beschreven wij dit dilemma. Als iemand feitelijk als zelfstandige werkt terwijl die juridisch als werknemer moet worden beschouwd, is er sprake van schijnzelfstandigheid. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin een zzp'er langere tijd één opdrachtgever heeft, die bepalend is voor het inkomen én de werkuren van de 'opdrachtnemer' voorschrijft. De vraag is dan of zo iemand wel een zelfstandige of eigenlijk een werknemer is.

Tegelijkertijd laten wij met bovenstaand onderzoek zien dat er sinds de invoering van de Wet DBA in 2016 sprake is van een handhavingsmoratorium. Het handhavingsmoratorium houdt in dat de Belastingdienst bij de opdrachtgevers in beginsel geen loonheffingen over het verleden naeft en ook geen boetes oplegt, als er sprake is van schijnzelfstandigheid. Wel kan de Belastingdienst een aanwijzing geven aan de opdrachtgever (de onderwijsinstelling). Dat kan leiden tot inning van loonheffing voor de lopende en komende perioden ingeval de opdrachtgever de werkrelatie met zelfstandigen niet wijzigt.

Met het conceptwetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden beoogt de minister van SZW te verduidelijken wanneer er sprake is van werknemerschap en wanneer er sprake is van werk dat door een zelfstandige kan worden verricht. De minister wil daarmee schijnzelfstandigheid tegengaan en de handhaving daarop verbeteren. De minister van SZW constateert in de memorie van toelichting dat *'de afgelopen jaren in maatschappelijke sectoren als de zorg, de kinderopvang en het onderwijs, steeds meer werkenden ervoor hebben gekozen om zich als zelfstandige te laten inhuren, terwijl zij hetzelfde werk doen als werknemers waarmee ze zij-aan-zij werken en er van daadwerkelijk werken voor eigen rekening en risico niet of heel beperkt sprake is'*. Zo zou er na 10 jaar een einde kunnen komen aan het handhavingsmoratorium.

De minister van SZW was voornemens dat de nieuwe wetgeving uiterlijk 1 januari 2026 van toepassing zou worden. Afgelopen najaar (2023) is het wetsvoorstel om de arbeidsrelaties te verduidelijken van de minister van SZW in consultatie gegaan. Op het conceptwetsvoorstel zijn echter zeer veel (kritische) reacties gekomen. De kern van de kritiek is dat de criteria 'open normen' blijven en daardoor in het grijze gebied

van arbeidsrelaties toch (te veel) onduidelijkheid blijft bestaan. In februari 2024 heeft de minister van SZW aangegeven dat het conceptwetsvoorstel mogelijk later zal worden ingediend en daardoor later van kracht zal zijn. De invoeringsdatum en de precieze inhoud hangen uiteraard (ook) af van een nieuw kabinet.



7.

Reactie

Wij hebben ons conceptrapport toegezonden aan de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. De minister heeft gereageerd op ons conceptrapport. Gezien haar reactie zien we geen aanleiding tot een nawoord. De brief staat op onze website (www.rekenkamer.nl).

Bijlagen

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

Wat hebben we onderzocht?

Hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: Wat kost de inhuur van docenten in het voortgezet onderwijs en hoe verhoudt dit zich tot de kosten voor docenten in loondienst?

Onderzoeksvragen

We hebben het onderzoek uitgevoerd aan de hand van de volgende vragen:

1. Welke ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de toename van het aandeel ingehuurde docenten in het voortgezet onderwijs?
2. Hoe zijn de kosten voor een ingehuurde docent en een docent in loondienst in het voortgezet onderwijs opgebouwd en waarin verschillen deze?
3. Welke tarieven betalen scholen in het voortgezet onderwijs voor de inhuur van docenten via externe bureaus en zzp'ers?

Focusonderzoek

We hebben dit onderzoek uitgevoerd in de vorm van een focusonderzoek. Een focusonderzoek is een type onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat zich onderscheidt door een aanzienlijk kortere doorlooptijd, aansluiting zoekt bij de actualiteit en een scherpe en afgebakende vraagstelling. Een focusonderzoek leidt tot een heldere, bondige publicatie zonder oordelen en aanbevelingen.

Zie <https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/werkwijze/innovatie/focusonderzoeken>

Onderzoeksaanpak

Berekening opbouw loonkosten en inhuurtarieven

In dit onderzoek hebben we de opbouw van loonkosten en van het inhuurtarief van een fictieve docent in schaal LB trede 12 vergeleken (figuur 1 en 12). Voor het brutoloon zijn we van de cao vo salaristabellen uitgegaan, omgerekend naar een bruto uurloon met behulp van de werktijdfactor (1.659 uur). Ook hebben we hiervoor geput uit documenten die schoolbesturen met ons hadden gedeeld, met name de calculatiebladen die de opbouw van de omrekenfactor (en dus het uurtarief) uiteenzetten.

Op basis van 8 calculatiebladen van schoolbesturen en externe bureaus hebben wij gemiddelden berekend voor alle afzonderlijke componenten binnen de wettelijke inhoudingen, reserveringen en marges. Deze berekening hebben we geverifieerd met 29 omrekenfactoren die bureaus en scholen hanteren en we uit onze data haalden. We zijn uitgegaan van een gedetacheerde docent met een vast contract bij een extern bureau. Op deze manier hebben we de vergelijking tussen een docent in loondienst en een uitzendkracht/gedetacheerde docent zo goed mogelijk benaderd.

Gesprekken

Om een completer beeld te krijgen over de kosten van ingehuurde docenten en de beweegredenen om docenten in te huren, hebben we gesproken met verschillende partijen. Om de commerciële context te onderzoeken hebben we 18 bureaus verzocht om op vrijwillige basis mee te werken aan dit onderzoek. Uit de documenten die we van schoolbesturen hebben ontvangen maken wij op dat er ten minste 54 bureaus actief zijn als uitzend/detacheringsbureau en/of bemiddelaar van onderwijzend personeel. 5 bureaus zijn op onze uitnodiging ingegaan. Daarnaast hebben wij met 2 brancheverenigingen – de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU) – gesproken. De ABU vertegenwoordigt ruim 500 intermediairs, waaronder een aantal grote (internationale) bureaus. De NBBU heeft ruim 1.300 leden. Deze bestaan uit uitzendbureaus en zzp-bemiddelaars en zijn met name mkb'ers.

Om het perspectief van scholen te onderzoeken, hebben we gesproken met de Algemene Onderwijsbond (AOB), met de VO-raad, en met 8 schoolbesturen. Verder hebben we gesproken met medewerkers van: het Ministerie van OCW, DUO, de Inspectie van het Onderwijs en de Vereniging Zelfstandigen Nederland (VZN).

Data-analyse

We hebben alle schoolbesturen in het vo gevraagd om informatie over inhuurtarieven met ons te delen. Dit kon gaan om contracten, facturen, tarievenbladen en raamovereenkomsten met externe bureaus. Op basis van deze documenten hebben wij een dataset samengesteld met zo'n 2.000 uurtarieven van docenten en tarievenbladen. Bij veel uurtarieven is onbekend welke salarisschaal en trede van toepassing is.

Pilot

Ter voorbereiding van het opvragen van documenten hebben we een pilot uitgevoerd bij 5 schoolbesturen, waarvan er uiteindelijk 2 wilden meewerken. Wij hebben hen de oproep aan scholen die we wilden uitsturen voorgelegd en hen gevraagd om documenten met tariefinformatie met ons te delen. Op basis van de feedback van schoolbesturen in de pilot hebben we verbeteringen doorgevoerd voor het opvragen van documenten bij alle schoolbesturen.

Oproep aan schoolbesturen: respons van 84%

Vervolgens hebben wij alle schoolbesturen in het vo aangeschreven die in 2023 als zodanig bekend waren vanuit de gegevens van DUO. Op basis van de reacties en een controle achteraf bleken enkele schoolbesturen niet meer te bestaan in 2023, bijvoorbeeld door fusies. Het totaal aan schoolbesturen dat wij hebben verzocht om mee te doen aan dit onderzoek komt daarmee uit op 283. Van 237 schoolbesturen hebben we een reactie gehad op onze oproep, wat resulteert in een respons van 84%. Van de 237 schoolbesturen die hebben gereageerd, geven er 30 (13%) aan geen docenten in te huren.

DUO gaat in de PNIL-uitvraag uit van 248 schoolbesturen in het vo. Dat verschilt van de 283 schoolbesturen waar wij van uitgaan in dit onderzoek. DUO is voor het berekenen van PNIL per sector afhankelijk van de jaarrekeninggegevens. In deze gegevens worden besturen onder 1 sector geregistreerd, bijvoorbeeld 'po' of 'vo'. De 248 besturen zijn alle schoolbesturen die enkel onder het vo vallen in de jaarrekeninggegevens, exclusief samenwerkingsverbanden. In dit onderzoek gaan wij uit van 283 schoolbesturen, omdat wij ook besturen meetellen die in de jaarrekeninggegevens niet onder vo geregistreerd staan, maar wél in deze sector onderwijs aanbieden, naast andere sectoren.

Data-invoer

Voorafgaand aan het invoeren van de data is een codeboek opgesteld met de in te voeren informatie en toelichting. Dit hielp om de relevante gegevens, zoals uurtarieven, uniform uit de documenten van scholen te halen. Enkele keuzes die wij hierbij gemaakt hebben:

- Bij de tarieven van externe bureaus hebben we 21% btw opgeteld bij het uurtarief wanneer het ging om uitzending of detachering, en bij bemiddeling is 21% btw opgeteld over alleen het bemiddelingstarief.
- Wanneer per lesuur gefactureerd was, is op basis van de duur van het lesuur van de school het tarief omgerekend naar klokkuur.
- Het uurtarief is ingevoerd exclusief eventuele opslagfactor. Daarnaast is aanvullende informatie ingevoerd, waaronder type document, datum document, type inhuur, vak docent, schaal, trede, reiskosten.
- Onbevoegde docenten (bijv. docenten in opleiding) hebben we ook meegenomen in onze analyses.

Uiteindelijk bleven 1.491 tarieven voor individuele docenten over en 498 tarieven uit tarievenbladen en raamovereenkomsten. Op basis van deze data hebben wij diverse beschrijvende analyses toegepast.

Privacy

De Algemene Rekenkamer gaat zorgvuldig om met persoonsgegevens en voldoet aan de wettelijke regels voor de verwerking daarvan, zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG. Meer informatie hierover is te vinden op <https://www.rekenkamer.nl/privacy>.

Non-respons analyse

Wij hebben een controle gedaan op de representativiteit van de data. Hierbij merken we op dat schoolbesturen wettelijk verplicht waren om mee te werken, maar dat zij zelf konden kiezen hoeveel en welke documenten ze ons toestuurd. We kunnen daardoor geen volledig beeld schetsen van de inhuur. Dat was ook niet het doel van dit onderzoek. Wel heeft 84% van alle schoolbesturen met vo-scholen gereageerd op onze oproep. De reacties zijn verspreid over alle provincies: binnen elke provincie heeft meer dan 70% van de schoolbesturen gereageerd. De respons per provincie is uiteengezet in onderstaande tabel.

Tabel 2 Respons schoolbesturen per provincie

Provincie	Totaal schoolbesturen	Schoolbesturen met reactie	% Respons
Drenthe	10	8	80
Flevoland	7	6	86
Friesland	10	9	90
Gelderland	40	33	82
Groningen	13	10	77
Limburg	7	7	100
Noord-Brabant	30	27	90
Noord-Holland	52	44	85
Overijssel	18	17	94
Utrecht	25	21	84
Zeeland	7	5	71
Zuid-Holland	62	50	81

Verder zien we dat het gemiddeld aantal vestigingen bij scholen dat gereageerd heeft wat hoger ligt dan bij schoolbesturen die niet gereageerd hebben. Gemiddeld heeft een schoolbestuur die op onze oproep heeft gereageerd 6,1 vestigingen. Dit staat tegenover gemiddeld 4.4 vestigingen bij schoolbesturen die niet gereageerd hebben.

Gebruikte data per figuur

Figuur 2 Aandeel inhuur t.o.v. totale personeelsuitgaven 2013-2022

Data van OCW/DUO, Trendrapportage Onderwijsarbeidsmarkt (OCW, 2023d).

Figuur 3 Verhoudingen typen inhuur

Data van OCW/DUO, Trendrapportage Onderwijsarbeidsmarkt (OCW, 2023d) en aanlevering DUO. Bedragen en percentages zijn schattingen. De bedragen zijn afkomstig uit jaarrekeninggegevens schoolbesturen. De percentages zijn berekend op basis van de resultaten PNIL-uitvraag.

Figuur 4 Aantal openstaande vacatures in het vo en mbo 2013-2022

Data van OCW/DUO, Trendrapportage Onderwijsarbeidsmarkt (OCW, 2023d), figuur 4.2 jaargemiddelden afgerond op honderdtallen, uit CBS kwartaal enquêtes.

Figuur 5 Ziekteverzuim 2018-2022

CBS Statline, verzuimdata: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80072ned/table?ts=1708511620562>

Figuur 6 Spreiding uurtarieven uitzendkrachten/gedetacheerden via bureaus

Eigen dataset op basis van aanlevering documenten schoolbesturen. Het uurtarief is het tarief voor de school inclusief btw voor uitzendkrachten en gedetacheerden via externe commerciële bureaus.

Figuur 7 Spreiding uurtarieven zzp'ers

Eigen dataset op basis van aanlevering documenten schoolbesturen. Het uurtarief is het tarief voor de school voor zzp'ers. Dit is vrijgesteld van btw. Zzp'ers die via een bemiddelingsbureau bij een school werken zijn niet in de figuur opgenomen.

Figuur 8 Spreiding uurtarieven zzp'ers via bureaus

Eigen dataset op basis van aanlevering documenten schoolbesturen. Bij 50 waarnemingen was het bemiddelingstarief bekend. Hierover hebben wij 21% btw berekend. Bij 102 waarnemingen was niet altijd een bemiddelingstarief per uur bekend. Het gehele bedrag (uurtarief plus bemiddelingskosten) werd dan gefactureerd zonder verdere specificatie, of er werd een eenmalig bemiddelingstarief gefactureerd. In die gevallen hebben we het uurtarief overgenomen zoals op de factuur stond.

Figuur 9 Spreiding uurtarieven voor docenten tekortvakken en overige vakken

Eigen dataset op basis van aanlevering documenten schoolbesturen. Het uurtarief is het tarief voor de school voor uitzendkrachten/gedetacheerden en zzp'ers. Bij eerstgenoemden is dit inclusief btw, bij laatstgenoemden is dat exclusief btw. De indeling tekortvak/niet-tekortvak is afkomstig uit de Trendrapportage 2023 (OCW, 2023d).

Figuur 10 Spreiding uurtarieven voor docenten per vak

Eigen dataset op basis van aanlevering documenten schoolbesturen. Het uurtarief is het netto tarief voor de school voor uitzendkrachten/gedetacheerden en zzp'ers. Bij eerstgenoemden is dit inclusief btw, bij laatstgenoemden is dit excl. btw. De gekozen 10 vakken zijn de afzonderlijke vakken die wij het meest tegenkwamen in onze dataset. Onder de 'kunstvakken' vallen onder andere kunst, muziek, drama, beeldende vorming, tekenen en culturele en kunstzinnige vorming (ckv). In deze grafiek zijn extreme waarden (tarieven kleiner dan € 45 of groter dan € 145) i.v.m. onthullingsrisico niet weergegeven. De extreme waarden zijn wel opgenomen in de berekening van het weergegeven gemiddelde.

Figuur 11 Spreiding uurtarieven per provincie

Eigen dataset op basis van aanlevering documenten schoolbesturen. Het uurtarief is het netto tarief voor de school in de verschillende provincies voor uitzendkrachten/gedetacheerden en zzp'ers. Bij eerstgenoemden is dit inclusief btw, bij laatstgenoemden is dat exclusief btw. Elk schoolbestuur is ingedeeld in 1 provincie op basis van de hoofdvestiging van het schoolbestuur zoals bekend in de open data van DUO. In deze grafiek zijn extreme waarden (tarieven kleiner dan € 45 of groter dan € 145) i.v.m. onthullingsrisico niet weergegeven. De extreme waarden zijn wel opgenomen in de berekening van het weergegeven gemiddelde.

Bijlage 2 Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*.

Algemene Rekenkamer (2021). *Aandachtspunten bij het Nationaal Programma Onderwijs*.

Algemene Rekenkamer (2022). *Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid*.

Andersson Elffers Felix (2024). *Geld onder voorwaarden: Omvang en effecten van doelfinanciering vanuit het perspectief van scholen*.

<https://www.vo-raad.nl/nieuws/groei-van-doelfinanciering-leidt-tot-meer-tijdelijke-contracten-in-het-onderwijs>, geraadpleegd op 17 april 2024.

Belastingdienst (2023a). *Vrijstelling in het onderwijs*. https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/tarieven_en_vrijstellingen/vrijstellingen/onderwijs/vrijstelling_in_het_onderwijs, geraadpleegd op 17 april 2024.

Belastingdienst (2023b). *Wanneer is er sprake van loondienst?*

<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/modelovereenkomsten/content/wanneer-is-sprake-van-loondienst>, geraadpleegd op 17 april 2024.

CBS & TNO (2023). *Zelfstandigen Enquête Arbeid 2023*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2023/27/zelfstandigen-enquete-arbeid-2023>, geraadpleegd op 17 april 2024.

CBS Statline (2024). *Ziekteverzuimpercentage; bedrijfstakken (SBI 2008) en bedrijfsgrootte*. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80072ned>, geraadpleegd op 17 april 2024.

CPB (2024). *Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes*. Beschouwing bij: Centraal Economisch Plan 2024. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Beschouwing-Centraal-Economisch-Plan-2024.pdf>, geraadpleegd op 17 april 2024.

Financieel Dagblad (2023). *Schoolbesturen wijzen uitzendkracht de deur*. <https://fd.nl/samenleving/1487298/schoolbesturen-wijzen-uitzendkracht-de-deur>, geraadpleegd op 17 april 2024.

Inspectie van het Onderwijs (2023). *Staat van het Onderwijs 2023*. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2023/05/10/rapport-de-staat-van-het-onderwijs-2023>, geraadpleegd op 17 april 2024.

Jepma e.a. (2023). *Implementatieonderzoek subsidieregeling 'Verbetering basisvaardigheden'*. Bijlage bij OCW (2023) *Derde voortgangsbrief Masterplan basisvaardigheden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 293, nr. 709.

NRC (2023). *Scholen willen zo snel mogelijk af van dure zzp'ers*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/09/05/scholen-willen-af-van-dure-zzpers>, geraadpleegd op 17 april 2024.

OCW (2020). *Werken in het onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 27 923, nr. 413.

OCW (2022). *Kamerbrief over de Bijsturing NP Onderwijs: verdeling middelen en verlenging van de bestedingstermijn*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925, nr. 155.

OCW. *Tendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2022*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 923, nr. 449.

OCW (2023a). *Masterplan basisvaardigheden voor het funderend onderwijs: doelen en voortgang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 293, nr. 670.

OCW (2023b). *Derde voortgangsbrief Masterplan basisvaardigheden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 293, nr. 709.

OCW (2023c), *Wetsvoorstel SHRM internetconsultatie*, <https://www.internetconsultatie.nl/strategischpersoneelsbeleid/b1>, geraadpleegd op 17 april 2024.

OCW (2023d). *Tendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2023*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 27 923, nr. 460.

PIANOo (2024). *Drempelbedragen Europees Aanbesteden*, <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/drempelbedragen-europees-aanbesteden>, geraadpleegd op 17 april 2024.

Researchned (2023). *Vertrekredenen leraren en docenten in het po, vo en mbo*.
<https://www.aanpaklerarentekort.nl/documenten/rapporten/2023/12/14/vertrekredenen-leraren-en-docenten-in-het-po-vo-en-mbo---researchned>,
geraadpleegd op 17 april 2024.

Tweede Kamer (2018). *Motie van de leden Westerveld en Kwint*. Tweede Kamer,
vergaderjaar 2018-2019, 27 923, nr. 324.

Tweede Kamer (2022). *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop
door de regering gegeven antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022,
Aanhangsel Handelingen II, nr. 2077.

VO-raad (2023). *Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid, reactie VO-raad*.
[https://www.vo-raad.nl/nieuws/vo-raad-geeft-kritische-reactie-op-wetsvoorstel-
strategisch-personeelsbeleid](https://www.vo-raad.nl/nieuws/vo-raad-geeft-kritische-reactie-op-wetsvoorstel-strategisch-personeelsbeleid), geraadpleegd op 17 april 2024.

Wet- en regelgeving

Wet op primair onderwijs: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2024-01-01>

Wet voortgezet onderwijs 2020: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044212/2024-01-01>

Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs: [https://wetten.overheid.nl/
BWBR0009616/2023-01-01](https://wetten.overheid.nl/BWBR0009616/2023-01-01)

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 18 april 2024.

Dit document is op 24 april 2024
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Foto omslag: Patricia Rehe

Den Haag, april 2024