

Vergaderjaar 2023–2024

**27 923**

**Werken in het onderwijs**

**Nr. 493**

**LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 2 september 2024

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 24 april 2024 inzake het rapport Focus op inhuur van docenten van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 27 923, nr. 488).

De Staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 2 september 2024. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Michon-Derkzen

De adjunct-griffier van de commissie,  
Huls

1

Is bekend hoeveel externe bureaus er zijn in Nederland, die bemiddelen in het inhuren van docenten? Is er bekend in hoeverre dit aantal de afgelopen tien jaar is gegroeid?

In het rapport van de Algemene Rekenkamer (AR) staat dat er in het voortgezet onderwijs (hierna: vo) ruim 50 externe bureaus actief zijn die bemiddelen in het inhuren van docenten.

Het Ministerie van OCW heeft verder geen gegevens over hoeveel externe bureaus er precies zijn of over hoe dit aantal zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

2

Kunt u een beeld geven van de omvang en vormen van externe inhuur in de verschillende regio's?

De rapportage van de Algemene Rekenkamer over externe inhuur gaat met name over redenen en kosten van inhuur van docenten en maakt geen onderscheid naar regio.

Sinds 2022 vraagt het Ministerie van OCW structureel gegevens op bij schoolbesturen over externe inhuur oftewel personeel niet in loondienst (hierna: PNIL). De afgelopen periode zijn er stappen gezet om deze gegevensuitvraag te verbeteren en te vereenvoudigen. Ik verwacht na de zomer meer inzicht te hebben in externe inhuur in het primair onderwijs (hierna: po) en vo (met een onderscheid in commerciële en niet-commerciële inhuur). De uitvraag zal geen informatie opleveren over mogelijke verschillen tussen regio's. De PNIL-gegevens worden namelijk niet op vestigingsniveau uitgevraagd, maar op bestuursniveau, en besturen kunnen in meerdere regio's vestigingen hebben. Wel verwachten we meer inzicht in bijvoorbeeld inhuurtarieven per functiecategorie (directie, leraren en onderwijsondersteunend personeel). De analyse van de cijfers zal in de trendrapportage arbeidsmarkt leraren worden opgenomen die in december naar uw Kamer wordt verzonden.

3

Welke mogelijkheden heeft een school om de externe inhuur naar beneden te brengen ten tijde van een personeelstekort?

Voor het naar beneden brengen van externe inhuur is goed (strategisch) personeelsbeleid van belang. Schoolbesturen moeten zicht hebben op de huidige en toekomstige behoefte aan personeel. Daarbij zie ik in de vorming van onderwijsregio's waarin scholen, opleidingen en de beroepsgroep samenwerken bij het werven, matchen, opleiden, begeleiden en professionaliseren goede mogelijkheden om de externe inhuur te verminderen. Een onderwijsregio kan bijvoorbeeld een (bovenbestuurlijke) vervangingspool inrichten, zodat bij ziekte en vervanging geen gebruik gemaakt hoeft te worden van commerciële inhuur. Over de voortgang van de onderwijsregio's heb ik uw Kamer op 26 juni in de Kamerbrief over de Lerarenstrategie geïnformeerd.<sup>1</sup>

4

Hoe verklaart u dat externe bureaus eerder geneigd zijn startende docenten een vast contract te geven?

De AR constateert dat externe bureaus docenten met het geven van een vast contract aan zich binden, om ze vervolgens te kunnen detacheren.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer 2023–2024 27 923, nr. 492

Ik ken de overwegingen van de externe bureaus om startende docenten direct een vast contract te geven niet, maar een verklaring zou kunnen zijn dat externe bureaus er in deze krappe arbeidsmarkt op rekenen dat zij startende docenten altijd wel op een school kunnen detacheren. Schoolbesturen bieden een startende docent vaak (conform de cao) een tijdelijk contract aan dat bij goed functioneren uiterlijk na een jaar wordt omgezet in een vast contract. Mijn beleid, inclusief het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid, is erop gericht schoolbesturen te sturen (zoveel mogelijk) in te zetten op vaste aanstellingen.

5

Hoe vaak komt het voor dat secundaire arbeidsvoorwaarden beter of slechter zijn bij externe bureaus? Worden bijvoorbeeld vaker leaseauto's aangeboden?

In het rapport merkt de AR op dat zij in haar onderzoek een voorbeeld heeft gezien van een extern bureau dat een leaseauto aanbood, maar dat andere bureaus dat, voor zover zij weten, niet doen. Verder heeft de AR geconstateerd dat «het aanbieden van secundaire arbeidsvoorwaarden nauwelijks een rol speelt voor docenten».

6

Wat is de gemiddelde vergoeding die bureaus ontvangen voor overgenomen docenten? Om hoeveel gemeenschapsgeld gaat dit totaal?

In het rapport van de AR staat dat de vergoeding die bureaus vragen voor overgenomen docenten per bureau verschilt. Zo zijn er bureaus die vergoedingen vragen van 15% tot 38% van het uurtarief over de nog openstaande uren in het contract van de ingehuurde docent (tot een maximum van bijvoorbeeld 1.040 of 2.000 uren). Ook zijn er enkele bureaus die een vaste vergoeding vragen van € 18.000 tot € 45.000 voor het in dienst nemen van een ingehuurde docent.

7

Kan de bureaumarge uitgesplitst worden in opslag voor overhead en de winstmarge?

Blijkens het rapport van de AR bestaat de marge voor externe bureaus (van gemiddeld 25%) uit overheadkosten en winst. Zonder de onderliggende gegevens van het rapport is niet te zien of deze marge gesplitst kan worden.<sup>2</sup>

8

Kunt u meer recente cijfers delen over externe inhuur dan de cijfers uit 2022?

Recentere cijfers over externe inhuur komen beschikbaar bij het verschijnen van de Trendrapportage arbeidsmarkt leraren, die in december naar uw Kamer wordt verzonden. Deze cijfers over het jaar 2023 komen uit de jaarverslagen van schoolbesturen en uit de PNIL-gevraagdsvraag.

9

Welk deel van de scholen die meer dan 5% externe inhuur hebben bevindt zich in kwetsbare buurten?

Het is niet bekend welk deel van de scholen met meer dan 5% externe inhuur zich in kwetsbare buurten bevindt. Uit de jaarverslagen is alleen op

---

<sup>2</sup> De AR heeft aangegeven dat zij bereid is om in een briefing (technische) vragen van de Tweede Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te beantwoorden.

bestuursniveau het percentage externe inhuur bekend. Ook in de PNIL-uitvraag worden geen gegevens op het niveau van een vestiging/locatie opgevraagd, maar op bestuursniveau en per instellingscode. Voor informatie over scholen in kwetsbare buurten zijn echter gegevens (achterstandsscores) op vestigingsniveau nodig.

10

Kunnen de redenen voor inhuur en voor het laten inhuren gekwantificeerd worden in relatieve omvang?

In het rapport van de AR komt een aantal redenen naar voren voor het inhuren van onderwijspersoneel. Besturen huren leraren bijvoorbeeld in wegens vacatures door het lerarentekort, wegens ziekteverzuim of wegens grote instroom van leerlingen. Hierbij hebben verschillende besturen aangegeven dat tijdelijke financiering de inhuur in de hand werkt. Daarnaast laten docenten zich bijvoorbeeld inhuren omdat zij bij een extern bureau soms in een hogere trede of schaal geplaatst worden dan bij een schoolbestuur of omdat zij bij een extern bureau eerder een vast contract krijgen. Startende docenten willen zich niet altijd meteen aan één school binden en zzp'ers zoeken vooral meer autonomie en flexibiliteit.

Zonder de onderliggende gegevens van het rapport is niet te beoordelen of en hoe deze redenen gekwantificeerd kunnen worden in relatieve omvang. Om meer inzicht te krijgen in de precieze beweegredenen van schoolbesturen om gebruik te maken van externe inhuur en van leraren om zich te laten inhuren, laat ik hier onderzoek naar doen. Ik verwacht uw Kamer eind dit jaar de resultaten te kunnen sturen.

11

In hoeverre maken scholen al gebruik van vervangingspools, waarin schoolbesturen onderling samenwerken om starters op de onderwijsarbeidsmarkt overal te laten kennismaken, terwijl deze starters wel in dienst zijn bij een schoolbestuur, mede om ziekteverzuim beter op te vangen? Welke juridische en praktische belemmeringen bestaan er voor zo'n aanpak?

De huidige vervangingspools zijn nu met name gericht op het gezamenlijk regelen van vervanging bij ziekte. In hoeverre schoolbesturen vervangingspools inzetten specifiek voor starters met als doel een brede kennismaking op de onderwijsarbeidsmarkt, is niet bekend.

Een praktische belemmering daarbij is dat het door de tekorten een uitdaging is om leraren te vinden die vanuit de invalpools gaan werken. Een juridische belemmering die ik vanuit schoolbesturen hoor is de btw-verplichting voor schoolbesturen bij het onderling uitlenen van personeel. Het onderling uitlenen van personeel is namelijk in beginsel belast met btw.

Onder bepaalde voorwaarden kan een vrijstelling van de btw-verplichting worden toegepast. Dit is mede afhankelijk van de hoedanigheid van de uitlener en de omstandigheden van het geval.

12

In hoeverre zijn de kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekorten mede in de hand gewerkt door slecht werkgeverschap op de scholen, met te grote klassen, te hoge werkdruk, onvoldoende inspraak van docenten, te veel extra taken die bij docenten op hun bordje worden gelegd en onvoldoende flexibiliteit? In hoeverre valt te verwachten dat het zal helpen als

zulke zaken fundamenteel op orde worden gebracht door in de cao<sup>3</sup> op deze punten kaders te stellen?

In hoeverre de genoemde punten bijdragen aan de lerarentekorten is lastig te meten. Het vraagstuk van de tekorten is complex met verschillende oorzaken: demografische ontwikkelingen (de beroepsbevolking wordt kleiner), de instroom nieuwe leraren is niet groot genoeg om de uitstroom te compenseren en ook de brede schaarste op de arbeidsmarkt speelt een rol. Dat betekent ook dat er geen eenvoudige oplossing is. Daarom is gekozen voor een brede set aan maatregelen. Naast meer instroom en het behouden van personeel vraagt dit ook om te zorgen dat we kwaliteit en continuïteit van het onderwijs borgen in tijden van schaarste.

De cao kan helpen als instrument voor werkgevers en werknemers om kaders te bieden voor goed werkgeverschap. Het is aan de cao-partijen om daar inhoudelijk invulling aan te geven. Een goede uitvoering van de cao-afspraken is vervolgens aan de schoolbesturen en instellingen. Daarnaast probeer ik goed werkgeverschap te stimuleren, bijvoorbeeld met het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid en het verlagen van de werkdruk van onderwijspersoneel door hierin te investeren.

13

Vindt u de grote verschillen in prijzen tussen bureaus uitlegbaar?

Ik vind het belangrijk dat onderwijsgeld zo doelmatig mogelijk wordt besteed.

Op grond van de CAO VO is de werkgever verplicht om met uitzendbureaus af te spreken dat zij uitzendkrachten overeenkomstige arbeidsvoorwaarden<sup>4</sup> toekennen als werknemers die rechtstreeks in dienst zijn bij de werkgever. De AR geeft in het rapport ook aan dat de tarieven gebaseerd zijn op brutolonen uit de CAO VO. De tarieven die besturen uiteindelijk betalen, komen echter tot stand na onderhandelingen tussen een bureau en een bestuur, al dan niet na een aanbesteding. Daarbij is een behoorlijke spreiding van tarieven te zien.

14

In hoeverre zijn ingehuurde docenten ervan bewust dat zij minder pensioen opbouwen?

Er is (online) veel algemene informatie te vinden over de mogelijkheden voor pensioenopbouw en het afdekken van het risico op bijvoorbeeld werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Die informatie is ook beschikbaar voor ingehuurde docenten, bijvoorbeeld zzp'ers. In hoeverre ingehuurde docenten zich bewust zijn van een mogelijk lagere pensioenopbouw is mij niet bekend.

15

Hoeveel btw<sup>5</sup> moet een extern bureau afdragen als het een docent door een school laat inhuren?

Indien een extern bureau een docent uitleent bij een school, dan geldt het volledige btw-tarief van 21%. Wanneer er personeel wordt uitgeleend tussen onderwijsinstellingen kan dit onder bepaalde voorwaarden buiten de btw-heffing blijven.

<sup>3</sup> cao: collectieve arbeidsovereenkomst

<sup>4</sup> voor wat betreft beloning, toelagen en onkostenvergoedingen, voor zover het gaat om gelijk(waardig)e functies.

<sup>5</sup> btw: belasting over de toegevoegde waarde

Op welke termijn en in hoeverre kan de nieuwe Wet strategisch personeelsbeleid gaan helpen om de inhuur van externe docenten te beteugelen met een duidelijke norm van maximaal 5% voor de inhuur, nu de VO<sup>6</sup>-Raad schermt met de minimale onderwijstijd die scholen volgens de Wet voortgezet onderwijs verplicht moeten geven, als een excuus voor deze externe inhuur?

Het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid begrenst de mogelijkheid tot externe inhuur. De effecten van te veel externe inhuur zijn onwenselijk. Bijvoorbeeld wanneer leerlingen vaak verschillende gezichten voor de klas hebben en er onnodig veel onderwijsgeld naar commerciële uitzendbureaus gaat. Bij een inperking van de omvang van de externe inhuur kunnen docenten die nu worden ingehuurd mogelijk in dienst komen bij een schoolbestuur, zodat de continuïteit van onderwijs niet in het geding komt. Daarbij blijft het met het wetsvoorstel uiteraard mogelijk om docenten in te huren, als dat nodig is.

Ik streef ernaar om het wetsvoorstel in het najaar naar de Raad van State te sturen.

---

<sup>6</sup> VO: voortgezet onderwijs