

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1013

Vragen van het lid **Kwint** (SP) aan de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs over *de berichten dat het aantal tijdelijke contracten in het primair en voortgezet onderwijs ondanks de krappe arbeidsmarkt stijgt* (ingezonden 9 november 2022).

Antwoord van Minister **Wiersma** (Primair en Voortgezet Onderwijs) (ontvangen 13 december 2022).

Vraag 1

Bent u bekend met de berichten «Jaarcontracten vo ondanks krappe arbeidsmarkt naar record»¹ en «Aandeel tijdelijke contracten basisonderwijs bereikt piek»²?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat vindt u ervan dat een op de vijf docenten en ondersteuners in het voortgezet onderwijs geen vast contract heeft, terwijl er nog altijd sprake is van een enorm tekort aan onderwijspersoneel?

Antwoord 2

In eerdere antwoorden op Kamervragen³ heb ik aangegeven dat ik het onwenselijk vind als het aandeel tijdelijke contracten op scholen te ver oploopt. Volgens de meest recente cijfers (over 2021) ligt het aantal tijdelijke contracten voor docenten in het voortgezet onderwijs op 20%. Het uitgangspunt van het kabinet is dat structureel werk in principe wordt georganiseerd op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt en het lerarentekort, is het zaak voor scholen om docenten te binden en te behouden. Een vast contract hoort daarbij. Als nieuw personeel met een jaarcontract begint, is het gewoonlijk

¹ Algemene Onderwijsbond, 31 oktober 2022, Jaarcontracten vo ondanks krappe arbeidsmarkt naar record, Jaarcontracten vo ondanks krappe arbeidsmarkt naar record | De Algemene Onderwijsbond (aob.nl).

² Algemene Onderwijsbond, 7 november 2022, Aandeel tijdelijke contracten basisonderwijs bereikt piek, Aandeel tijdelijke contracten basisonderwijs bereikt piek | De Algemene Onderwijsbond (aob.nl).

³ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 308.

met uitzicht op vast. Dit ligt vast in de cao's po en vo. Ik vind het ook belangrijk dat nieuwe leraren snel uitzicht hebben op een vast contract. Daarom wil ik hier met de sociale partners graag nog verdergaande afspraken over maken, in lijn ook met de aangenomen motie van de leden EL Yassini en Paul⁴. Mijn ambitie is om hier zo snel mogelijk, liefst nog dit schooljaar concreet invulling aan te geven. Mocht dit onverhoopt niet het gewenste resultaat hebben, dan zal ik dit, conform de onlangs aangenomen motie Kwint⁵, invullen bij het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid.

Vraag 3

Hoe duidt u het stijgend aantal tijdelijke contracten in het primair onderwijs, terwijl er nog altijd veel geld op de plank ligt bij onderwijsbesturen?

Antwoord 3

Voor het primair onderwijs blijkt uit de cijfers van DUO dat het aandeel tijdelijke contracten in de afgelopen jaren schommelt rond de 10%. Voor het kerstreces ontvangt u van mij de trendrapportage met de meest actuele gegevens over onderwijspersoneel in de verschillende onderwijssectoren. Daarin zien we dat in het po het aandeel tijdelijke contracten is gestegen van 11% in 2020 naar 12% in 2021.

Zoals ik in eerdere antwoorden op Kamervragen⁶ heb genoemd, is het ingewikkeld om precies de vinger te leggen op de oorzaak van de schommelingen van tijdelijke contracten per sector. In algemene zin zijn de relatief hoge aantallen pensioneringen (van vast personeel) hierop van invloed. Verder begint nieuw personeel veelal met een tijdelijk contract (gewoonlijk met uitzicht op vast). Als gevolg van de extra financiële middelen zoals de werkdruggelden en subsidies, die sinds 2020 zijn vrijgemaakt in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO), is veel nieuw personeel ingestroomd.

Vraag 4

Deelt u de zorgen dat onderwijstalent verloren gaat door tijdelijke contracten, zoals ook Jelmer Evers stelt in het artikel «Jaarcontracten vo ondanks krappe arbeidsmarkt naar record»? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 4

Jelmer Evers stelt dat veel talent verloren gaat doordat de kans op uitval voor beginnende docenten met een tijdelijke aanstelling groter is dan voor docenten met een vast contract. Hoewel we niet zeker weten of een tijdelijk contract de reden is dat startende leraren vaker uitstromen dan leraren met een vast contract, onderstreept dit naar mijn idee wel het uitgangspunt van het kabinet dat structureel werk in principe georganiseerd moet worden op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Uit analyses van personeelsgegevens blijkt dat leraren met een tijdelijk dienstverband vaker uitstromen dan docenten met een vast dienstverband. Daarnaast blijkt dat de helft van degenen, die als leraar uitstroomt, in de jaren daarna weer terugkomt. De uitstroom van docenten in het vo blijkt bij nadere bestudering van de cijfers dus minder zorgwekkend dan op het eerste gezicht lijkt. Desondanks ga ik mij, zoals eerder gezegd, de komende tijd graag hard maken voor een stijging van het aantal vaste contracten.

Vraag 5

Hoe is de verhouding tussen tijdelijke en vaste contracten in het primair onderwijs en het voortgezet beroepsonderwijs? Hoe verklaart u eventuele verschillen?

⁴ Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 80.

⁵ Kamerstuk 36 200-VIII, nr. 82.

⁶ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 308.

⁷ Algemene Onderwijsbond, 31 oktober 2022, Jaarcontracten vo ondanks krappe arbeidsmarkt naar record, Jaarcontracten vo ondanks krappe arbeidsmarkt naar record | De Algemene Onderwijsbond (aob.nl).

Antwoord 5

In het po is het aandeel vaste contracten van leraren relatief hoog. Het percentage leraren met een vast contract schommelt de laatste jaren net onder de 90% (89% in 2020 en 88% in 2021). In het vo ligt het aandeel vaste contracten van leraren vrij constant iets boven de 80% (81% in 2020 en 80% in 2021).⁸

Hier is geen onderzoek naar gedaan, maar een verklaring voor deze verschillen zou kunnen zijn dat er verschillen in organisatie bestaan tussen po en vo. Dit kan gevolgen hebben voor de behoefte aan flexibiliteit (maatwerk) en het gebruik van tijdelijke contracten op een school. Leraren in het primair onderwijs zijn mogelijk flexibeler inzetbaar om elders binnen de school ingezet te worden dan leraren in het voortgezet onderwijs vanwege de vakkenstructuur in het vo. Verder kunnen mogelijk ook zaken als krimp, personeelstekorten en mobiliteit een rol spelen bij het meer of minder inzetten van tijdelijke en vaste contracten.

Vraag 6

Bent u het ermee eens dat de inhuur van onderwijspersoneel via commerciële uitzendbureaus het bieden van vaste contracten tegenhoudt? En hoe staat het na vier jaar met de uitvoering van de gewijzigde motie Kwint/Westerveld over het beperken van het gebruik van uitzendbureaus in het onderwijs?⁹

Antwoord 6

Ons beeld is niet dat inhuur van personeel via uitzendbureaus in de weg staat aan het bieden van vaste contracten door schoolbesturen. Zoals in eerdere antwoorden op Kamervragen¹⁰ is opgemerkt, is de inhuur van personeel ook in deze tijden van arbeidskrapte soms nodig, bijvoorbeeld voor vervanging bij ziekte. Maar ik vind het daarbij van belang dat personele middelen doelmatig worden besteed. Met het oog hierop heeft OCW bij de sectororganisaties de suggestie overgebracht om in de volgende cao's (vanaf mei 2023) bepalingen op te nemen over een maximumtarief voor inhuur van medewerkers. Daarnaast maak ik met sociale partners graag afspraken over hoe we regionaal vorm kunnen geven aan gezamenlijk werkgeverschap, bijvoorbeeld met regionale invalpools, zodat het gebruik van commerciële uitzendbureaus kan worden terug gedrongen. Dit is in lijn met de aangenomen motie van de leden Kwint en Westerveld.¹¹

Vraag 7

Hoe beoordeelt u de uitspraak van arbeidsmarkteconoom Frank Cörvers (Universiteit Maastricht), waarin hij stelt dat het lerarentekort door de Nationaal Programma Onderwijs (NPO)-gelden nog veel verder is opgeblazen¹²?

Antwoord 7

Cörvers stelt dat het lerarentekort door de NPO-gelden verder is opgeblazen omdat we geld proberen uit te geven aan extra mensen die er niet zijn. Zoals in de Tweede voortgangsrapportage NPO¹³ (p.26) beschreven staat, is het voor veel scholen een uitdaging om personeel te vinden voor de uitvoering van interventies van het NP Onderwijs. Toch slagen veel scholen er in om de werkgelegenheid die ontstaat door het NP Onderwijs in te vullen, blijkt ook uit gegevens van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). We zien in de periode tussen oktober 2020 en oktober 2021 een toename van personeel, zowel in het po als in het vo. Het gaat hier om zowel onderwijsgevend als

⁸ Zie in de Trendrapportage in de bijlage bij de brief Leraren en Arbeidsmarkt 2021 (Kamerstuk 27 923, nr. 436) de cijfers tot en met 2020. De cijfers over 2021 komen in de nieuwe Trendrapportage die voor het kerstreces aan de Tweede Kamer verzonden zal worden.

⁹ Kamerstuk 27 923 nr. 336.

¹⁰ Aanhangel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 2077.

¹¹ Kamerstuk 36 200-VIII, nr. 81.

¹² Algemene Onderwijsbond, 7 november 2022, Aandeel tijdelijke contracten basisonderwijs bereikt piek, Aandeel tijdelijke contracten basisonderwijs bereikt piek | De Algemene Onderwijsbond (aob.nl).

¹³ Kamerstuk 35 925 VIII, nr. 164.

onderwijsondersteunend personeel.¹⁴ Het zou mooi zijn als we een deel van de toename ook blijvend voor het onderwijs kunnen behouden. Het aannemen van onderwijsondersteunend personeel kan een belangrijke bijdrage leveren aan de aanpak van de tekorten, doordat leraren ontlast kunnen worden en meer tijd aan het primaire proces kunnen besteden.

Vraag 8

Hoe kijkt u naar de suggestie van Frank Cörvers om het percentage tijdelijke en flexibele contracten aan een maximum te binden?

Antwoord 8

Dit kabinet werkt een breed pakket maatregelen uit om het aandeel flexibele arbeid in alle sectoren, inclusief de onderwijssectoren, terug te dringen. Zie hiervoor de Hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt van 5 juli 2022.¹⁵ Samen met de sociale partners in het onderwijs wil ik afspraken maken om het aandeel vaste contracten in het primair en voortgezet onderwijs te verhogen. In deze gesprekken betrek ik ook de aangenomen motie Westerveld over het opnemen van streefcijfers voor vaste contracten in de OCW-begroting 2024.¹⁶

Vraag 9

Hoeveel scholen hebben er op dit moment (nog) te maken met krimp in de vorm van dalende leerlingenaantallen, uitgesplitst naar het primair en voortgezet onderwijs?

Antwoord 9

In het primair onderwijs heeft ongeveer 55% van de vestigingen momenteel te maken met dalende leerlingaantallen, in het vo is dat ongeveer 45%.¹⁷

Vraag 10

Klopt het dat in het primair onderwijs de leerlingenaantallen weer gaan groeien vanaf 2025? En is dit ook het geval voor het voortgezet onderwijs? Bent u het er dan mee eens dat dit geen goede reden is voor scholen om leraren geen vast contract aan te bieden?

Antwoord 10

Voor het primair onderwijs wordt inderdaad verwacht dat de leerlingaantallen landelijk vanaf 2025 weer gaan groeien. Het voortgezet onderwijs krijgt door het doorstromen van de leerlingen vanuit het primair onderwijs de komende jaren met de daling te maken die het primair onderwijs al achter de rug heeft. Dus daar wordt een stijging van de leerlingaantallen pas tegen 2031 verwacht.

Een landelijke daling of stijging betekent echter niet dat dit voor alle scholen het geval is. Zoals uit de percentages van de vorige vraag kan worden geconstateerd, heeft ook een groot deel van de scholen een trend die tegen de landelijke in gaat. Een goed voorbeeld is dat de leerlingaantallen in het primair onderwijs de afgelopen jaren landelijk zijn gedaald, terwijl ze in de grote steden zijn gestegen. Dit heeft mede bijgedragen aan de grotere lerarentekorten aldaar.

Dus zeker in het voortgezet onderwijs, maar ook in een deel van het primair onderwijs, zullen veel vestigingen van scholen ook de komende jaren te maken hebben met dalende leerlingaantallen.

Scholen kunnen verschillende redenen hebben voor het aanbieden van tijdelijke contracten. Zoals eerder benoemd, worden tijdelijke contracten meestal aangeboden aan mensen die net beginnen in hun baan, waarbij doorgaans een vooruitzicht op een vaste aanstelling wordt geboden.

¹⁴ In het po nam de werkgelegenheid tussen oktober 2020 en oktober 2021 met 4,5 duizend fte toe. Dit gaat echter niet alleen om leraren: we zien in het po vooral een toename van het onderwijsondersteunend personeel (3,7 duizend fte). In het vo groeide het personeel tussen oktober 2020 en oktober 2021 met 2,5 duizend fte. Ook dat is meer dan in voorgaande jaren. In het vo steeg het onderwijsgevend personeel met 1,4 duizend fte, terwijl het onderwijsondersteunend personeel met 1,1 duizend fte toenam.

¹⁵ Kamerstuk 29 544, nr. 1112.

¹⁶ Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 47.

¹⁷ Bron: berekend op basis van leerlingaantallen in DUO Open data.

Vraag 11

Welke effecten hebben de maatregelen, die het kabinet momenteel neemt om het aandeel tijdelijke contracten terug te dringen en om vaste contracten de norm te laten worden in het onderwijs?

Antwoord 11

Het beoogde effect van de maatregelen is uiteraard om het aandeel vaste contracten, ook in het onderwijs, zo hoog mogelijk te laten zijn. We blijven goed monitoren hoe het aandeel vaste contracten zich in de verschillende onderwijssectoren ontwikkelt. Dit wordt jaarlijks door DUO bijgehouden, op basis van de personeelsgegevens die scholen aanleveren, en jaarlijks zenden we die monitoring aan uw Kamer in de Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo. We kunnen nu nog geen effecten zien van de maatregelen die uiteen zijn gezet in de eerder genoemde Hoofdpijnenbrief arbeidsmarkt van 5 juli 2022, die het kabinet op dit moment uitwerkt.

Vraag 12

Welke actie(s) onderneemt u om het hoge aandeel vacatures in het onderwijs voor een kleine arbeidsomvang terug te brengen?

Antwoord 12

Ik hecht grote waarde aan het stimuleren van meer uren werken en het aanbieden van grotere arbeidscontracten. Dit is een belangrijk onderwerp uit het coalitieakkoord en samen met sociale partners in het primair en voortgezet onderwijs heb ik daarover afspraken gemaakt in de werkagenda bij het onderwijsakkoord Samen voor beter onderwijs van 22 april 2022.¹⁸ Ik spreek werkgevers erop aan ernaar te streven zo aantrekkelijk mogelijke banen aan te bieden. Via de RAP-regeling faciliteer ik regionale samenwerking tussen schoolbesturen. Door regionale samenwerking zijn schoolbesturen beter in staat vervanging en mobiliteit gezamenlijk op te pakken. Dit draagt bij aan het terugdringen van vacatures met een kleine arbeidsomvang. In de laatste RAP-regeling heb ik voor schoolbesturen de verplichting opgenomen om gezamenlijk een strategisch personeelsplan in de regio op te stellen. Hierdoor krijgen schoolbesturen meer inzicht in de gezamenlijke toekomstige personeelsbehoefte en kunnen ze beter passende en grotere banen aanbieden.

Vraag 13

Zou het verplicht aanbieden van een vast contract na één jaar een onorthodoxe maatregel van u kunnen zijn om het lerarentekort aan te pakken? Kunt u uw antwoord toelichten? En heeft u wellicht ook andere ideeën over onorthodoxe maatregelen om het aandeel vaste contracten in het onderwijs op korte termijn te laten stijgen?

Antwoord 13

Het aanbieden van een vast contract na een jaar is al gebruikelijk in het primair en voortgezet onderwijs. Dat is geregeld in de cao's. Ik zie dat veel schoolbesturen hiernaar handelen. Slechts in zeer bijzondere situaties kan ook na het eerste tijdelijke jaarcontract nog een tweede tijdelijk contract worden aangegaan, voor ten hoogste een jaar. Samen met de PO-Raad en de VO-raad wil ik afspraken maken om het aandeel vaste contracten verder te verhogen, en meer startende leraren snel uitzicht te geven op een vast contract. Mijn ambitie is om hier zo snel mogelijk, liefst nog dit schooljaar concreet invulling aan te geven. Mocht dit onverhoopt niet het gewenste resultaat hebben, dan wil ik dit invullen bij het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid. Zie verder ook de antwoorden op de vragen 2 en 8.

¹⁸ Kamerstuk 31 293, nr. 615.