

Personeel niet in loondienst (PNIL) in het po, vo en mbo



**Personeel niet in Loondienst
(PNIL) in het po, vo en mbo**

- Eindrapport -

Auteurs Regioplan/ROA:

Anne Leemans
Kees van Bergen
Jos Lubberman
Mariëtte Amsing
Frank Cörvers

Amsterdam, mei 2017

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
www.regioplan.nl

Onderzoek, uitgevoerd door
Regioplan/ROA in opdracht van het
ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap.

Projectnummer: 16205
Opdrachtgever: Ministerie van OCW

© 2017 Regioplan, Amsterdam

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

INHOUD

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	2
1.3 Leeswijzer	3
2 Onderzoeksaanpak	5
2.1 Toelichting.....	5
2.2 Analyse bestaande bronnen.....	5
3 Beschikbare informatie over PNIL nader geanalyseerd	11
3.1 Inleiding.....	11
3.2 Te weinig informatie over aantal fte's aan PNIL	11
3.3 Ontwikkeling PNIL als onderdeel van de totale personele lasten.....	11
3.4 Ontwikkeling verantwoording PNIL in jaarverslagen	12
3.5 functies en vakken met meeste PNIL	14
3.6 Ontwikkeling in categorieën PNIL.....	15
3.7 PNIL naar bestuursomvang.....	16
3.8 PNIL naar provincie	16
3.9 Vacaturevervulling	17
4 Verdieping casestudies	21
4.1 Inleiding.....	21
4.2 Reden voor PNIL	21
4.3 Soort inhuur (en waarvoor)	23
4.4 Proces van inhuur.....	24
4.5 Registratie en mogelijkheden voor onderzoek	25
4.6 Behoeftte aan onderzoek	26
4.7 Tot slot	26
5 Conclusies en aanbevelingen	29
Bijlagen	35
Bijlage 1 Begrippenkader	37
Bijlage 2 Overzicht variabelen	51
Bijlage 3 Opzet aanpak en selectie van de casestudies	53



SAMENVATTING

Doel

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voert Regioplan in samenwerking met ROA een onderzoek uit naar het Personeel Niet In Loondienst (PNIL) in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Centraal in dit onderzoek staat de vraag naar hoe inzicht verkregen kan worden in de aard, omvang en ontwikkeling van PNIL in deze sectoren. De focus ligt daarbij op functies die in direct contact staan met leerlingen: onderwijsgevend personeel (OGP). In het primair en voortgezet onderwijs vallen de onderwijsassistenten ook onder deze groep.

Aanpak

OCW heeft verschillende pogingen gedaan om dit inzicht te verkrijgen, maar nog zonder voldoende betrouwbaar en representatief resultaat. Om toch antwoord op deze vraag te vinden, is in eerste instantie een secundaire analyse uitgevoerd op bestaande bronnen die nog niet eerder geanalyseerd zijn en mogelijk informatie bevatten over PNIL. Het gaat hierbij om personeel dat extern ingehuurd wordt via derden en niet op de loonlijst van het school/bestuur staat. Deze kwantitatieve analyse is vervolgens aangevuld met een verdiepende casestudie.

Analyse van bestaande bronnen

In de kwantitatieve analyse zijn de volgende stappen ondernomen:

- analyse van 6.800 financiële jaarverslagen inclusief toelichting in het po, vo en mbo over de jaren 2012 tot en met 2015 met behulp van tekstmining;
- analyse van het jaarlijkse vacatureonderzoek (arbeidsmarktbarometer) dat Regioplan voor OCW heeft uitgevoerd: welke functies (op/oop/obp/management) zijn vervuld via externe inhuur;
- analyse van de Integrale Personeelstelling Onderwijs (IPTO) voor het voortgezet onderwijs om mogelijke PNIL te herkennen;
- analyse van 1.297 aan onderwijsinstellingen te koppelen aanbestedingen op TenderNed¹ om inhuur van personeel te achterhalen.

Casestudies

Het beeld dat ontstaan is uit de bovengenoemde databronnen is getoetst met enkele casestudies. Aan de hand van deze casebeschrijvingen konden de

¹ TenderNed is het online marktplein voor aanbestedingen van de Nederlandse overheid. Dit platform biedt de mogelijkheid om op één plek gebundelde informatie te vinden over aanbestedingen in het onderwijs.

bevindingen tevens meer context en kleur krijgen. Er zijn twee casestudies in het po, drie casestudies in het vo² en twee in het mbo gehouden.

Resultaten

Onderstaand zijn de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek weergegeven.

Ontwikkeling aandeel PNIL (in personen, fte's en euro's)

Tabel S.1 geeft inzicht in het totale aandeel PNIL in euro's ten opzichte van de totale personele lasten. Uit de tabel valt op te maken dat het aandeel PNIL in het door de jaren heen in het mbo veruit het grootst is, daarnaast laat de tabel zien dat er in alle onderwijssectoren spraken is van een lichte stijging in het aandeel PNIL.

Tabel S.1 Ontwikkeling Post PNIL als aandeel van totale personele lasten naar sector³

		2012	2013	2014	2015	Δ t.o.v. 2012
Po	Ontwikkeling	2,1%	2,5%	2,9%	3,3%	1,2%
	PNIL in jaarverslag	46%	50%	56%	74%	28%
Vo	Ontwikkeling	2,3%	2,3%	2,4%	2,8%	0,5%
	PNIL in jaarverslag	75%	80%	80%	82%	7,2%
Mbo	Ontwikkeling	7,4%	7,2%	7,5%	8,2%	0,8%
	PNIL in jaarverslag	73,1%	73,8%	76,3%	96,8%	23,7%

Onderscheiden functies

Om een beeld te krijgen van het onderscheid tussen personeel dat direct in contact staat met de leerling/deelnemer en de overige functies zijn de jaarverslagen via tekstmining geanalyseerd. Waar in de jaarverslagen gesproken wordt over PNIL en tevens een functie wordt genoemd, gaat het zowel in het po als in het vo in ruim de helft van de gevallen om een onderwijsgevende functie. In het mbo in bijna driekwart van de gevallen. De gebruikte bronnen bieden echter onvoldoende informatie om goed zicht te krijgen op het daadwerkelijke onderscheid in de functies. Ook zeggen de respondenten uit de casestudies dat het op basis van de beschikbare gegevens lastig is om een goed en eenduidig beeld te krijgen van de functies waarvoor PNIL wordt ingezet. Wel geeft men aan dat voor klussen die niet direct onderwijsgerelateerd zijn het personeel vaak een tijdelijke aanstelling krijgt (al dan niet

² In het vo is ook nog een telefonisch gesprek over het thema gehouden met één van de grotere onderwijsbesturen.

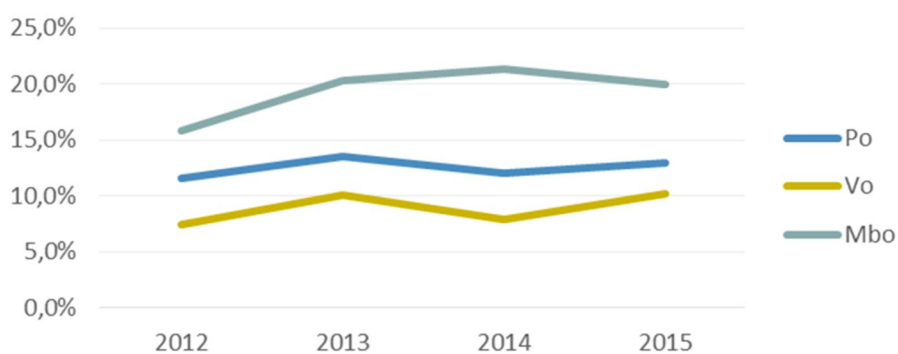
³ In de berekening van het aandeel zijn de samenwerkingsverbanden buiten beschouwing gelaten. Resultaten inclusief samenwerkingsverbanden liggen hoger. Het vermoeden bestaat dat dit het resultaat is van onderlinge uitwisseling tussen besturen. Hoewel het in deze gevallen wel over PNIL gaat valt deze groep niet onder de één van de constructies die voor dit onderzoek relevant worden geacht.

De getoonde percentages geven het aandeel PNIL van de totale personele lasten inclusief de post PNIL weer. Bron: DUO.nl

als PNIL). Denk daarbij vooral aan schoonmaakdiensten, ICT-diensten en onderhoud/verbouwing van instellingsgebouwen.

Hoewel er geen eenduidige informatie bestaat over de inzet van PNIL naar functie, zien we dat schoolbesturen in de jaarverslagen wel vaker spreken over inzet van PNIL voor onderwijsgevende functies (zie figuur S.1 voor een vergelijking 2012 tot en met 2015).

Figuur S.1 Percentage van jaarverslagen (met post PNIL) waarin er gesproken wordt over onderwijsfuncties binnen PNIL



Respondenten uit de casestudies in het voortgezet onderwijs verklaren de stijging van het aandeel PNIL, met name in 2015, door de toenemende vraag naar docenten voor eerste opvang anderstaligen (EOA). Respondenten uit het mbo geven ook aan dat er een stijgende vraag is naar personeel met vakspecialistische kennis, deze personen worden vaak als ZZP'er ingehuurd.

Motieven voor gebruik PNIL

De bronnen uit de kwantitatieve analyse boden te veel onzekerheid om naar verschillen tussen scholen/schoolbesturen te kijken. Uit de casestudies kwam naar voren dat er verschillende redenen zijn om over te gaan op de inzet van PNIL. Zo zei een aantal respondenten in het vo vooral gebruik te maken van PNIL om de financiële risico's van een vaste aanstelling te beperken. Een andere respondent zei dat PNIL vooral werd ingezet als middel om functies te vervullen voor tekortvakken. Het lijkt erop dat verschillende scholen/schoolbesturen andere afwegingen maken om over te gaan op de inzet van PNIL. Deze afweging wordt gemaakt op basis van verschillende factoren. Scholen/schoolbesturen beslissen op basis van de factoren die op dat moment bepalend zijn om over te gaan op de inzet van PNIL.

Inzet PNIL naar sector, bestuurs- en schoolkenmerken

Uit de vergelijking tussen kleine en grote besturen kan, op basis van het aandeel PNIL in de financiële jaarverslagen, gesteld worden dat in alle onderwijssectoren een klein verschil te zien is in de hoogte van het aandeel. Het aandeel ligt in het po en vo bij de grote besturen iets hoger, in het mbo is dit andersom. Er zou verwacht kunnen worden dat het aandeel in de grote

besturen, in het po en vo, juist kleiner is, omdat er bij vraag naar personeel eerst binnen het bestuur gekeken kan worden. Daarnaast zou verwacht kunnen worden dat de financiële risico's, die het aantrekken van personeel in eigen dienst met zich meebrengt, kleiner zijn.

Bij de vergelijking in aandeel van de post PNIL naar specifieke gebieden viel op dat vooral in Zuid-Holland en Utrecht dit aandeel relatief laag is. In Zuid-Holland ligt zowel in het vo als mbo het aandeel onder het landelijk gemiddelde. In Utrecht geldt dit voor zowel het po als vo. Er zijn in het onderzoek geen verklaringen voor deze verschillen gevonden.

Inzet PNIL naar vakgebied

De jaarverslagen zijn gescand op vakken die genoemd werden in combinatie met categorieën van PNIL. Hieruit kwam naar voren dat in het po vooral groepsleerkrachten via PNIL worden aangetrokken, in het vo ging het vooral om docenten algemeen/niet gespecificeerd en in het mbo vooral om gast-docenten. De aantallen waren echter zodanig laag dat deze uitkomst met uiterste terughoudendheid moet worden aangenomen. Uit de secundaire analyse van de barometer kwam verder naar voren dat PNIL in het vo vooral ingezet wordt voor tekortvakken. Respondenten in het vo zeiden ook gebruik te maken van PNIL voor tekortvakken. In het mbo gaven de respondenten aan vooral PNIL in te zetten bij vakspecialisten/gastdocenten.

Inzet PNIL voor vervanging of regulier personeel

Uit de analyse van de barometer kwam verder naar voren dat PNIL voornamelijk wordt ingezet bij tijdelijke aanstellingen zonder uitzicht op een vaste aanstelling. Het gaat hierbij doorgaans om vacatures die ontstaan zijn door zwangerschap of langdurig ziekteverlof van een collega. Uit de casestudies kwam naar voren dat het in alle onderwijssectoren vaak om tijdelijk personeel gaat. Het gaat dan vaak om vervanging wegens langdurige ziekte of zwangerschap. Respondenten in het mbo zeiden dat het ook gaat om de aanstelling van tijdelijk personeel met vakspecialistische kennis.

Verhouding verschillende categorieën PNIL

Een telling van de verschillende categorieën in de jaarverslagen toonde aan dat het in alle onderwijssectoren het vaakst over detachering gaat. Verder wordt er vaak gesproken over uitzendkrachten, hoewel er in het vo en po in 2015 sprake is van een daling van het aantal keer dat deze categorie genoemd wordt. Freelancers en ZZP'ers worden het minst vaak genoemd. Uit de barometeranalyse kwam naar voren dat het meestal over uitzendkrachten of payrollers gaat. Het beeld dat uit de jaarverslagen naar voren komt, wordt in de casestudies niet bevestigd. Zo stellen de respondenten in het mbo dat er veelal ZZP'ers ingehuurd worden. Respondenten in het po en vo zeggen vooral gebruik te maken van payrollconstructies en - daar waar vervulling niet anders opgelost kan worden - van uitzendconstructies. Eén po-bestuur werkte veel samen met een uitzendbureau, omdat de regionale pool niet tijdig kwalitatief goed personeel kon leveren.

Aanstellingsomvang

Op basis van de analyse van de barometer constateren we dat er geen verschil lijkt in de aanstellingsomvang tussen personeel dat wel en niet via PNIL is ingevuld. Uit de casestudies blijkt verder dat om antwoord te vinden op deze vraag, deze informatie per school of afdeling opgevraagd zal moeten worden. Het wordt namelijk nergens geregistreerd.

Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek stond de vraag centraal of op basis van bestaande informatie beter inzicht verkregen kon worden in de aard en omvang van PNIL (voor onderwijsgevende functies) in het po, vo en mbo. Het antwoord daarop kan kort zijn. Het is gebleken dat de bestaande bronnen wel interessante informatie bevatten, maar dat dit niet toereikend is voor een goed inzicht in de feitelijke aard, omvang en ontwikkeling van PNIL. Ook uit de casestudies blijkt dat besturen deze informatie niet altijd even eenvoudig toegankelijk gemaakt krijgen.

Het ontbreken van goede sturingsinformatie over PNIL maakt het voor de overheid lastig de juiste beleidskeuzes te maken over onder mee de aanpak van specifieke lerarentekorten. Daarbij komt dat het ook voor schoolbesturen zinvol is om goed zicht te hebben op de aard en omvang van PNIL, bijvoorbeeld vanuit het perspectief van efficiëntere personeelsinzet door de scholen binnen het bestuur. Het betreft bovendien publiek geld waarover een deugdelijke verantwoording mag worden verwacht. Verbeteren van het inzicht in de aard en omvang van PNIL is ons inziens dan ook nastrevenswaardig. Het verkrijgen van dit inzicht moet echter niet leiden tot toename van de administratieve lasten. Aangezien het de formele taak van besturen is om verantwoording af te leggen en zij ook zelf baat hebben bij goed inzicht in de aard en omvang van PNIL, lijkt het vergroten van het inzicht toch bij besturen zelf te moeten beginnen. Wij raden daarom aan om stapsgewijs toe te werken naar verbeterde verantwoording en registratie. Schoolbesturen worden nu reeds geacht om PNIL in hun jaarverslag op te nemen en (financieel) toe te lichten. Door in eerste instantie de eisen en definities aan te scherpen omtrent de financiële verantwoording, valt ons inziens al veel winst te boeken. Het splitsen van de financiële post PNIL in personeelscategorieën (onderwijzend, ondersteunend, organisatie/beheers en management) is dan een eerste (logische) stap in het verschaffen van meer inzicht in de aard van de post PNIL. Door vervolgens te monitoren of er meer inzicht in PNIL ontstaat qua omvang en samenstelling, kan bekeken worden of en welke aanvullende informatie noodzakelijk is. We raden aan om vervolgens in overleg met de sectororganisaties na te gaan op welke wijze instellingen meer inzicht kunnen genereren in PNIL en dat bijvoorbeeld onderdeel te laten worden van de structurele gegevenslevering (vastgelegd in de programma's van eisen behorend bij de Structurele gegevenslevering WPO/WEC, het Besluit informatievoorziening WVO en het wijzigingsbesluit UWEB).

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Net als het bedrijfsleven en overheden als gemeenten en provincies hebben scholen op regelmatige en/of structurele basis personeel dat niet in loondienst is (PNIL). Het gaat hierbij om personeel dat extern ingehuurd wordt via derden en niet op de loonlijst van het school/bestuur staat. Denk daarbij bijvoorbeeld aan zzp'ers, personeel dat via een uitzendbureau is aangetrokken, of personeel dat via payrollconstructies werkt. Onderzoek van Ecorys (2014)⁵ laat zien dat zowel in het primair als het voortgezet onderwijs ongeveer drie procent van de werkzame personen via een dergelijke constructie werkzaam is. Uit de arbeidsmarktbarometer over 2015-2016 van Regioplan (2016)⁶ blijkt verder dat inmiddels meer vacatures voor onderwijzend personeel worden vervuld middels payrolling of een uitzendbureau (in het po 4%, vo 10% en mbo 10%). Samen met een geconstateerde stijging van uitgaven aan PNIL lijkt dat erop te wijzen dat het aandeel PNIL stijgende is.

Tegelijkertijd heeft het onderwijs te maken met de invoering van de Wet Werk en Zekerheid (WWZ), die invloed kan hebben op het aandeel PNIL. Besturen zijn verantwoordelijk voor de betaling van de WW. Het aanstellen van personeel in eigen dienst brengt dit risico met zich mee, vooral bij personeel met een lang arbeidsverleden. Hierdoor is een verschil ontstaan tussen scholen voor openbaar onderwijs en scholen voor bijzonder onderwijs; alleen de laatsten vallen onder de WWZ. Hoewel de invoering van de WWZ nog te kort geleden is om hier uitspraken over te doen, laat de arbeidsmarktbarometer zien dat het aandeel tijdelijke functies toeneemt, zowel op de reguliere vacaturemarkt als op de vacaturemarkt via uitzendbureaus.

Inzicht in ontwikkeling en omvang PNIL ontbreekt

Zoals de opdrachtgever in de aanvraag stelt, is er geen gedegen inzicht in de ontwikkeling en omvang van PNIL. Hoewel alle scholen uitgebreide informatie aan DUO leveren over hun personeelsbestand, betreft dit enkel informatie over personeel dat wél in loondienst is. Details over personeel dat niet in loondienst is, valt niet terug te vinden in de salarissystemen van scholen, omdat het salaris via de uitzendbureaus en payrollbedrijven loopt. Deze informatie over PNIL is niet bekend bij DUO. Dit betekent dat er over een deel van het personeel in het onderwijs geen details bekend zijn. Voor het ministerie van OCW zijn gegevens over de totale populatie leraren (wel of niet in loondienst), van groot belang, onder meer bij het interpreteren van de ontwikkeling van bijvoorbeeld de leerling-leraarratio, (macro-)effecten van veranderingen in de beloning van onderwijspersoneel en arbeidsmarkt-

⁵ De Wit, J., Stuivenberg, M. en Ploeg, S. van der (2014). *Flexibele arbeid in primair en voortgezet onderwijs*. Rotterdam: Ecorys.

⁶ Lubberman, J., Bleeker, Y. en Leemans, A. (2016). *De arbeidsmarktbarometer po, vo, mbo 2015-2016*. Amsterdam: Regioplan.

ramingen van leraren. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft Regioplan en ROA de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren om meer zicht te geven op de samenstelling van het Personeel Niet In Loondienst (PNIL) in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Centraal in dit onderzoek staat de vraag naar actueel inzicht in de aard, omvang en ontwikkeling van PNIL in deze sectoren. Dit inzicht moest worden verkregen op basis van een verdiepende analyse van nog niet nader voor dit doel bekeken bronnen.

De centrale vraag is vertaald in meerdere onderzoeksvragen, vragen waarvan opdrachtgever op voorhand wist dat het niet zeker was of de beschikbare data daarin inzicht konden geven.

Deze onderzoeksvragen zijn:

1. Hoe groot is het aandeel PNIL (in aantallen, fte's en euro's op jaarbasis) in het totaal van het onderwijspersoneel?
2. Welke functies kunnen worden onderscheiden bij PNIL en hoe is de verdeling daarvan? Maak daarbij onderscheid tussen personeel dat direct in contact staat met de leerling/deelnemer en de overige functies (dus op, oop, obp en management).
3. Zijn er trends zichtbaar over de afgelopen vijf jaren? Is er sprake van een stijging of daling van het aandeel PNIL en waardoor valt dit te verklaren (bv. verhouding onderwijzend personeel, of is het overige personeel niet in loondienst sterker toegenomen)?
4. Verschilt de inzet van PNIL tussen po, vo en mbo?
5. Zijn er opvallende verschillen in de inzet van PNIL tussen scholen/schoolbesturen?
6. Zijn er opvallende verschillen in inzet van PNIL tussen verschillende typen scholen (denominatie, speciaal, onderwijskundige achtergrond et cetera)?
7. Zijn er opvallende verschillen in inzet van PNIL tussen grote en kleine scholen/schoolbesturen?
8. Zijn er opvallende verschillen tussen specifieke gebieden (stedelijk vs. landelijk, krimpgebieden, arbeidsmarktregio's)?
9. In welke vakken of leerjaren wordt PNIL vooral ingezet?
10. Omvat PNIL voornamelijk regulier personeel of gaat het om vervanging wegens ziekte, tijdelijke aanstelling i.v.m. vacature, interim et cetera?⁷
11. Hoe is de verhouding tussen verschillende categorieën van PNIL: uitzendkracht, flexwerker, invalkracht, payroll, zzp, oproepkracht, et cetera?

⁷ De opdrachtgever is voornamelijk geïnteresseerd in gegevens over leraren die een reguliere rol vervullen. Deze gegevens spelen namelijk een rol in de verschillende statistieken. Invallers worden bij deze statistieken doorgaans niet meegerekend om een dubbeltelling in de werkgelegenheidscijfers te voorkomen.

12. Wat is de aard van de contracten op individueel niveau van PNIL als het gaat om de aanstelling in fte's (gemiddelde en spreiding)?
13. Is op grond van de beschikbare informatie bekend of de school/het bestuur participeert in bedrijven en/of samenwerkingsverbanden die personeel beschikbaar stellen? Denk aan onder meer HR-centra voor bijvoorbeeld invalpools en bv's voor payrolling.

1.3 Leeswijzer

In het voorgaande zijn de aanleiding en de aanpak van het onderzoek beschreven. Daaruit wordt onder meer duidelijk dat het onderzoek een zoektocht is naar beschikbare informatie en dat die informatie niet altijd in de bestaande bronnen voorhanden is gebleken. Om meer zicht te krijgen op de totstandkoming van PNIL en daarmee mogelijke beschikbare informatie, zijn aanvullende casestudies uitgevoerd. Aangezien dit feitelijk zeer verschillende informatiebronnen en aanpakken zijn, beschrijven we beide onderdelen hierna afzonderlijk. Zo gaan we in hoofdstuk 2 in op de resultaten van de analyse van de bestaande bronnen. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 3 de resultaten van de casestudies. De resultaten worden samengebracht in hoofdstuk 4 (samenvatting en conclusies).

2 ONDERZOEKSAANPAK

2.1 Toelichting

In het onderzoek staat het gebruik van bestaande bronnen, die nog niet nader zijn geïnventariseerd op PNIL, centraal. Het gaat om:

- 1) de financiële jaarverslagen van de besturen;
- 2) de toelichtingen op deze jaarverslagen;
- 3) aanbestedingen via TenderNed;
- 4) analyse vacatureonderzoek (barometer).

De bronnen zijn (deels) geanalyseerd met behulp van geautomatiseerde tekstanalyse (tekstmining). Het doel van deze analyse is om na te gaan in hoeverre de beschikbare bronnen meer zicht kunnen geven op de ontwikkeling van PNIL in het onderwijs. Om een goede analyse uit te kunnen voeren, is in eerste instantie een begrippenkader vastgesteld. De aanpak lichten we hieronder kort toe.

Ontwerpen en vaststellen begrippenkader

Om de gevraagde analyse van PNIL naar behoren uit te kunnen voeren, hebben we bij de start van het onderzoek een begrippenkader opgesteld (zie bijlage 1). Het betreft een vertaling van de informatie in de gewenste items die nodig zijn voor de tekstmining en het doorzoeken van TenderNed. Daarnaast is er eerst een structuur opgesteld voor het op te bouwen analysebestand. Denk onder meer aan bevoegd gezag (bg) nummer, brin, sector, denominatie, regio, personeelsomvang, omvang PNIL in euro's, omvang PNIL in fte's, functiesoorten (vakleerkrachten, groepsleerkrachten, gastdocenten, onderwijsassistenten, instructeurs, conciërges, administratief medewerkers, interim management et cetera), vakken met PNIL, type PNIL (externe inhuur, samenwerking, uitbesteding), rol PNIL (regulier of vervanging), deelneming van het bestuur in andere organisaties (bijvoorbeeld een bv voor payrolling).

2.2 Analyse bestaande bronnen

2.2.1 Analyse jaarverslagen

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn alle financiële jaarverslagen van alle schoolbesturen voor po, vo en mbo geanalyseerd. Aan de hand daarvan is vastgesteld hoe groot de post PNIL is en welk aandeel het van de totale personeelslasten betreft. Aan de hand hiervan is een selectie gemaakt van besturen die een relatief hoog aandeel van hun personele lasten opvoeren op de post PNIL.

De jaarverslagen van de jaren 2012 tot en met 2015 zijn door DUO voor het primair, voorgezet en middelbaar beroepsonderwijs aangeleverd. In totaal ging

het hier om 6820 jaarverslagen van alle besturen. Op basis van het aandeel van de post PNIL is een selectie gemaakt van 200 jaarverslagen per jaar. Hierbij is de hoogte van het aandeel bepalend geweest, tevens is er gekeken naar een juiste verdeling naar onderwijssector. Met deze selectie van 200 jaarverslagen is eerst een verkennende analyse uitgevoerd. Vervolgens zijn deze jaarverslagen ter controle handmatig nagelezen. Aan de hand van deze verkennende analyse is het begrippenkader verder uitgebreid om er zeker van te zijn dat alle indicaties van PNIL in de verdere analyse mee zijn genomen. Vervolgens is een analyse uitgevoerd op alle jaarverslagen.⁸

De jaarverslagen zijn automatisch gescand met behulp van het begrippenkader (zie bijlage 1). Allereerst is vastgesteld welke delen tekst betrekking kunnen hebben op PNIL. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen vijf verschillende categorieën, te weten:

1. Personeel niet in loondienst
2. Payroll
3. Detachering
4. Uitzendkracht
5. Freelance/zzp
6. Externe inhuur/inhuur derden

De bovenstaande categorieën en alle mogelijke synoniemen, zoals deze in het begrippenkader zijn opgenomen, zijn in de jaarverslagen gehercodeerd naar één term. Deze methode zorgt ervoor dat bij het doorzoeken van de jaarverslagen alle mogelijke indicaties van personeel niet in loondienst kunnen worden ontsloten. De woorden uitzendkracht, uitzendkrachten, uitzendconstructie et cetera zijn bijvoorbeeld alle gehercodeerd naar uitzendkracht. Personeel niet in loondienst is gehercodeerd naar PNIL. Bij het analyseren is ook rekening gehouden met afwijkingen zoals tikfouten.

Aan de hand van de gehercodeerde termen voor PNIL zijn alle jaarverslagen doorzocht en daar waar het analyseprogramma een term vond, heeft het deze weggeschreven in een nieuwe kolom. Naast het wegschrijven van de termen zijn ook de 35 omliggende termen, dus rondom bijvoorbeeld de term uitzendkracht, in deze nieuwe kolom weggeschreven. De nieuwe variabele die aangemaakt is, bestaat dus uit alle termen die een indicatie van PNIL kunnen geven inclusief alle 35 omliggende termen.

Deze nieuwe variabele dient als basis om te onderzoeken in welke context er over PNIL wordt gesproken. In deze variabelen is gezocht naar aanstellingsomvang (in fte), reden van inhuur (bijvoorbeeld vervanging wegens ziekte), type dienstverband (vast/tijdelijk), bevoegdheid (eerste-/ tweedegraads) en de functie. Bij het zoeken naar de aanstellingsomvang is steeds gekeken naar het woord fte in combinatie met een cijfer. Bij het zoeken naar de functie is er

⁸ 49 besturen zijn niet meegenomen in de analyse. Het gaat hier om besturen waarvan de post PNIL meer dan 90 procent van de totale personele lasten bedroeg en de totale personele lasten lager dan 1 miljoen waren.

gebruikgemaakt van een lijst van 4500 synoniemen die te herleiden zijn naar een functie binnen het onderwijs. Deze lijst heeft in eerdere studies, waaronder het vacatureonderzoek van Regioplan, aangetoond adequaat te zijn voor dit doel.

De tekstanalyse is uitgemond in een databestand voor nadere analyse (zie bijlage 2 voor een overzicht van de variabelen). De jaarverslagen dienen in dit databestand als basis. Vervolgens zijn de financiële cijfers over personeel in loondienst, personeel niet in loondienst en het aandeel (in percentages) personeel niet in loondienst toegevoegd. Tevens zijn de adressenbestanden van de betreffende besturen toegevoegd aan het databestand.⁹ Ten slotte zijn alle variabelen die uit de jaarverslagen zijn gedestilleerd toegevoegd aan het databestand. In eerste instantie zijn ook de resultaten van de IPTO-data over het jaar 2014 toegevoegd. Dit leverde als gevolg van vele aannames die nodig waren om de data te interpreteren geen bruikbare informatie op en deze data zijn zodoende uit het bestand en de analyse gelaten.

2.2.2 Analyse TenderNed

Naast een analyse van de jaarverslagen zijn ook de aanbestedingen van PNIL via TenderNed onder de loep genomen. TenderNed is het online marktplein voor aanbestedingen van de Nederlandse overheid. Dit platform biedt de mogelijkheid om op één plek gebundelde informatie te vinden over aanbestedingen in het onderwijs. De website geeft inzicht in de inhoud van de aanbesteding (o.a. welk type personeel wordt gevraagd, voor welk doel, gevraagde omvang) alsmede welke instelling het betreft. De informatie op TenderNed gaat terug tot 2012 en stelt ons zodoende in staat om zicht te krijgen op de ontwikkeling van PNIL.

Via geautomatiseerde tekstmining zijn er op TenderNed 1297 aanbestedingen gevonden die te koppelen zijn aan een school of instelling. Deze aanbestedingen zijn – in overleg met de uitvoeringsorganisatie van TenderNed - via een webspider¹⁰ binnengehaald. Van de 1297 aanbestedingen hebben wij een selectie gemaakt van de aanbestedingen die te maken hebben met een onderwijsgevende taak. In totaal bleek dit om 14 aanbestedingen te gaan. De overige aanbestedingen hadden vooral betrekking op leermiddelen (met name schoolboeken), schoonmaak, ICT-middelen/-diensten en onderhoud/verbouwing van instellingsgebouwen. De 14 aanbestedingen die betrekking hadden op een onderwijsgevende taak zijn te weinig om een analyse op uit te kunnen voeren. De aanbestedingen zijn handmatig doorgelezen om te kijken of er elementen van de aanbesteding terug te vinden waren in de jaarverslagen. Dit heeft er voornamelijk toe bijgedragen dat de analyse van de jaarverslagen verder kon worden aangescherpt. Het begrippenkader is aan de hand van de

⁹ Bron: DUO.nl

¹⁰ Webspidering is een methode om via een geautomatiseerde tool grote hoeveelheden data van het internet af te halen.

termen die terugkwamen in de jaarverslagen uitgebreid. De aanbestedingen zelf bieden echter te weinig aanknopingspunten voor nadere analyse.

2.2.3 Analyses vacaturebestanden

Om meer zicht te krijgen op de functies die worden ingevuld met PNIL en tevens een vorm van bestandscontrole uit te voeren, is nadere analyse uitgevoerd op de arbeidsmarktbarometer die Regioplan voor OCW heeft uitgevoerd. Daarin is gekeken naar de functies (op/oo/obp/management) die vervuld zijn via payroll dan wel een uitzendbureau, om hoeveel fte het gaat en om welke vakken het gaat.

2.2.4 Aanvullende casestudies

Uit de kwantitatieve analyse is gebleken dat de beschikbare bronnen niet toereikend waren om een antwoord te vinden op de gestelde onderzoeksvragen. Daarom is het besluit genomen om via een aanvullende kwalitatieve verdieping meer inzicht te krijgen in het aandeel PNIL dat binnen onderwijsinstellingen ingezet wordt. Met enkele casestudies is het beeld dat ontstaan is uit de data getoetst en is er getracht de bevindingen meer context en kleur te geven. Er zijn twee casestudies in het po, drie casestudies in het vo¹¹ en twee in het mbo gehouden.

Selectie cases

De keuze voor de cases is gemaakt aan de hand van de beschikbare data die uit de kwantitatieve analyse naar voren is gekomen. Er is daarbij met name gekeken naar de resultaten die zijn voortgekomen uit de analyse op de (financiële) jaarverslagen. Bij deze selectie is er op een aantal zaken gelet, te weten:

- de hoogte van de post PNIL (minimaal € 800.000,-);
- het aandeel van de post PNIL t.o.v. de totale personele lasten;
- het meest recente jaar waarvan de gegevens beschikbaar zijn (2015);
- of er in de jaarverslagen gesproken is over onderwijsgevend personeel in relatie tot een categorie van PNIL;
- de ontwikkeling van de post PNIL over de afgelopen jaren (groter geworden).

Op basis van de bovenstaande factoren is een lijst samengesteld met mogelijk te benaderen besturen. Binnen die besturen hebben we gezocht naar personen die het best zicht hebben op het aandeel PNIL. Daarbij kwamen we uit bij de afdeling HRM (hoofden van de HRM-afdeling en HRM-experts). Dit zijn de personen binnen de besturen die zelf ook zeggen het best zicht te hebben op de inzet van PNIL.

¹¹ In het vo is ook nog een telefonisch gesprek over het thema gehouden met één van de grotere onderwijsbesturen.

Uitvoering

De betreffende gesprekspartners zijn eerst telefonisch en per e-mail benaderd, waarbij onze vraag kort is toegelicht. Vervolgens is er een afspraak gemaakt voor een gesprek. Bij het begin van het gesprek is de achtergrond van het onderzoek nogmaals toegelicht, en moest in enkele gevallen ook enig wantrouwen worden weggenomen ten aanzien van het doel van het onderzoek en worden benadrukt dat het niet ging om een controle, maar om het verkrijgen van inzicht.

Twee vo-respondenten herkenden zich niet in het beeld waarop ze waren geselecteerd; een relatief groot en gegroeid aandeel PNIL. Nadere bespreking maakte duidelijk dat er bij hen geen duidelijk aanwijsbare beleidsveranderingen waren ten aanzien van PNIL voor onderwijsfuncties. De groei bij één van deze gevallen kwam voor het grootste deel op het conto van de eerste opvang anderstaligen (EOA).

3 BESCHIKBARE INFORMATIE OVER PNIL NADER GEANALYSEERD

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de 'speurtocht' naar PNIL in de bestaande bronnen. De onderzoeksvragen dienen daarbij als leidraad en zijn één voor één behandeld en waar noodzakelijk samengevoegd. De vragen: '*verschilt de inzet van PNIL tussen po, vo en mbo?*' en '*zijn er trends zichtbaar de afgelopen vijf jaren? Is er sprake van een stijging of daling van het aandeel PNIL en waardoor valt dit te verklaren (bv. verhouding onderwijzend personeel, of is het overige personeel niet in loondienst sterker toegenomen)?*' zijn als overkoepelende vragen behandeld. In de uitgevoerde analyses is telkens het onderscheid tussen de onderwijssectoren en jaren gemaakt.

3.2 Te weinig informatie over aantal fte's aan PNIL

De hoofdvraag in het onderzoek naar PNIL was: *hoe groot is het aandeel PNIL (in aantallen fte's en euro's op jaarbasis) in het totaal van het onderwijspersoneel?* Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is een overzicht nodig van de totale aanstellingsomvang van het onderwijspersoneel per instelling en de totale aanstellingsomvang van het onderwijspersoneel niet in loondienst per instelling nodig. De analyse van de jaarverslagen toonde aan de aangeboden informatie in deze jaarverslagen niet toereikend is om deze vraag te kunnen beantwoorden. De jaarverslagen bieden te weinig informatie over het aantal fte's dat ingezet wordt voor onderwijspersoneel niet in loondienst. Er wordt slechts sporadisch over gesproken en waar dit gebeurt, is het niet mogelijk om vast te stellen hoe groot het totale aantal fte's is.

3.3 Ontwikkeling PNIL als onderdeel van de totale personele lasten

Om wel een inzicht te krijgen in de ontwikkeling van PNIL is ervoor gekozen om een overzicht te maken van de financiële stukken van de scholingsinstellingen. Aan de hand hiervan is er gekeken hoe de post PNIL, als aandeel van de totale personele lasten, zich in de afgelopen jaren ontwikkeld heeft. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen po, vo en mbo (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Ontwikkeling post PNIL als aandeel van totale personele lasten naar sector¹²

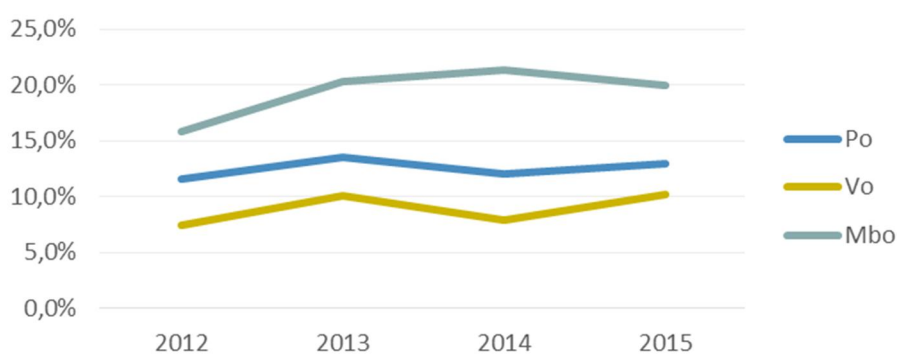
		2012	2013	2014	2015	Δ t.o.v. 2012
Po	Ontwikkeling	2,1%	2,5%	2,9%	3,3%	1,2%
	PNIL in jaarverslag	46%	50%	56%	74%	28%
Vo	Ontwikkeling	2,3%	2,3%	2,4%	2,8%	0,5%
	PNIL in jaarverslag	75%	80%	80%	82%	7,2%
Mbo	Ontwikkeling	7,4%	7,2%	7,5%	8,2%	0,8%
	PNIL in jaarverslag	73,1%	73,8%	76,3%	96,8%	23,7%

Tabel 3.1 laat de ontwikkeling van de post PNIL uit de financiële jaarverslagen zien. In alle sectoren is er tussen 2012 en 2015 een stijging in het aandeel van de totale post PNIL ten opzichte van de totale personele lasten. De grootste stijging is te zien in het po, in totaal steeg het aandeel van 2,1 procent in 2012 naar 3,3 procent in 2015. Daarnaast is het aandeel in het mbo het grootst met 8,2 procent in 2015. Verder toont de figuur of de post PNIL is ingevuld in de jaarverslagen.

3.4 Ontwikkeling verantwoording PNIL in jaarverslagen

Om een indicatie te krijgen van de ontwikkeling van PNIL is er gekeken of er een stijging is in het aandeel jaarverslagen – die de post PNIL hebben opgenomen – waarin gesproken wordt over onderwijzend personeel dat niet in loondienst is (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 Percentage van jaarverslagen (met post PNIL) waarin er gesproken wordt over onderwijsfuncties binnen PNIL



¹² In de berekening van het aandeel zijn de samenwerkingsverbanden buiten beschouwing gelaten.

De getoonde percentages geven het aandeel PNIL van de totale personele lasten inclusief de post PNIL weer. Bron: DUO.nl

De figuur geeft een telling weer van het aantal jaarverslagen waarin er gesproken wordt over PNIL of een indicatie van PNIL (zoals uitzendkracht, zzp'er et cetera) in combinatie met een onderwijsfunctie. Tussen 2012 en 2015 is er in alle sectoren sprake van een stijging van het aantal keer dat er in jaarverslagen gesproken wordt over PNIL in combinatie met een onderwijsgevende functie. In het po en vo is tussen 2013 en 2014 sprake van een lichte daling. Deze daling is moeilijk te verklaren, omdat uit de financiële stukken (zie tabel 3.1) blijkt dat er tussen deze jaren in zowel het po als vo sprake is van een stijging in het aandeel van de post PNIL. Opvallend is de stijging, in het aantal jaarverslagen, in het mbo, waarin er over onderwijsgevende functie gesproken wordt. Tabel 3.1 liet zien dat het aandeel van de post PNIL in deze sector met 0,7 procent gestegen is. Figuur 3.1 laat echter een stijging van bijna 4 procent zien. Dit kan een indicatie zijn van een stijging in het aandeel onderwijsfuncties van de post PNIL. Omdat het hier echter enkel om een telling gaat van het aantal keren dat er in de jaarverslagen over wordt gesproken en het mbo het laagst aantal instellingen kent, is deze aanname onzeker. Een mogelijke verklaring kan ook zijn dat er door de jaren heen beter gedocumenteerd wordt.

Er is geteld hoe vaak een functie, uit de eerder genoemde synoniemenlijst, in combinatie met een indicatie van PNIL in de jaarverslagen genoemd wordt. Hiermee is inzicht verkregen in de onderscheiden functies bij PNIL en de verdeling daarvan. De functies zijn gehercodeerd naar onderwijsgevend personeel (ogp), onderwijsondersteunend en beheerspersoneel (obp) en directiepersoneel. Onder onderwijsgevend personeel verstaan we in dit geval al het personeel dat in direct contact met leerlingen staat. Hieronder vallen dus ook de onderwijsassistenten. Daarom hanteren we hier de afkorting ogp in plaats van op. Tabel 3.2 geeft een overzicht van het aantal keer dat er in de jaarverslagen gesproken wordt over één van de drie functiecategorieën.

Tabel 3.2 Aandeel ogp, obp en directie in getelde functies rond PNIL in jaarverslagen¹⁴

		2012	2013	2014	2015
Primair onderwijs	OGP	61%	68%	60%	66%
	OBP	46%	42%	45%	41%
	Directie	2%	4%	2%	5%
	<i>N¹⁵</i>	200	186	201	193

¹⁴ Er is hier enkel gekeken naar de jaarverslagen waar er een functie in combinatie met een categorie van PNIL genoemd wordt. De overige jaarverslagen zijn buiten beschouwing gelaten.

¹⁵ Aantal jaarverslagen waar er een functie in combinatie met een categorie van PNIL genoemd werd.

Vervolg tabel 3.2

		2012	2013	2014	2015
Voortgezet onderwijs	OGP	47%	56%	52%	45%
	OBP	45%	47%	52%	56%
	Directie	11%	5%	4%	6%
	<i>N</i>	47	55	56	87
Middelbaar beroeps-onderwijs	OGP	75%	83%	76%	81%
	OBP	25%	17%	35%	25%
	Directie	0%	0%	0%	0%
	<i>N</i>	12	18	17	16

Tabel 3.2 laat zien dat er in het mbo van alle jaarverslagen waar een functie gedestilleerd kon worden, het vaakst gesproken wordt over een onderwijsgevende functie. In 2012 lag dit percentage op 75 procent en het steeg naar 81 procent in 2015. Een verklaring voor de relatief hoge aandeel kan liggen in het feit dat er in het mbo vaak gebruik wordt gemaakt van gastdocenten en vakspecialisten. Te zien is dat er in het primair onderwijs sprake is van de grootste stijging in het aantal keer dat er over een onderwijsgevende functie gesproken wordt. Van alle jaarverslagen waar een functie gedestilleerd kon worden, was in 2012 60,5 procent een onderwijsgevende functie, in 2015 is dit percentage gestegen naar 67 procent. In het voorgezet onderwijs is er sprake van een stijging van 3,9 procent. Ook hier moeten de resultaten weer met uiterste voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Het lijkt erop dat er in de jaarverslagen in het mbo het vaakst gesproken wordt over een onderwijsgevende functie.

3.5 Functies en vakken met meeste PNIL

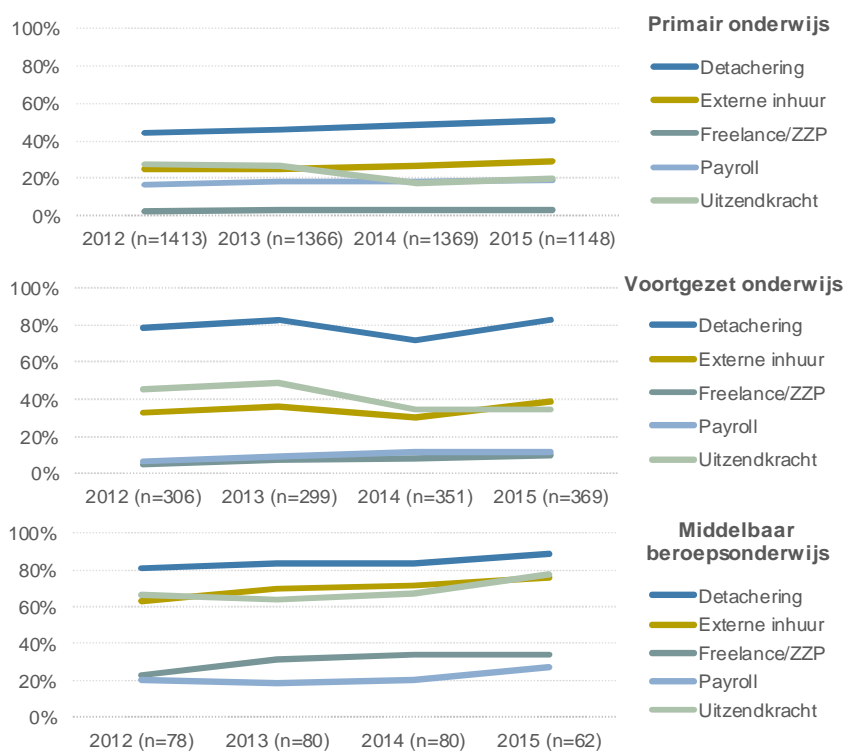
De jaarverslagen zijn doorgezocht op vakken die in combinatie met een categorie van PNIL genoemd werden. In het primair onderwijs werd groepsleerkracht het meest genoemd. In totaal werd dit vak in alle jaarverslagen in het po tussen 2012 en 2015 272 keer genoemd. Daarnaast kwamen begeleiding en zorg (150 keer) en inval/oproep (131 keer) en meest voor. In het primair onderwijs kwamen docent algemeen (74 keer) en begeleiding en zorg (40 keer) het meest voor. In het middelbaar beroepsonderwijs werden het minsten vakken gevonden, gastdocent kwam 21 keer voor en daarna kwam docent algemeen met 11 keer het meest voor.

Het gaat hier enkel om een telling van het aantal keren dat deze vakken genoemd worden in de jaarverslagen. Deze gegevens dienen dan ook alleen ter indicatie,

3.6 Ontwikkeling in categorieën PNIL

Om inzicht te krijgen in de *verhouding tussen verschillende categorieën van PNIL: uitzendkracht, flexwerker, invalkracht, payroll, zzp*, is er weer gebruik gemaakt van een telling. Figuur 3.2 geeft de ontwikkeling weer van het aantal jaarverslagen waarin er gesproken wordt over één van deze vijf categorieën van PNIL. De ontwikkeling is in percentage van het totaal aantal jaarverslagen per sector en jaar weergegeven.

Figuur 3.2 Percentages van aantal jaarverslagen waarin categorieën van PNIL genoemd worden



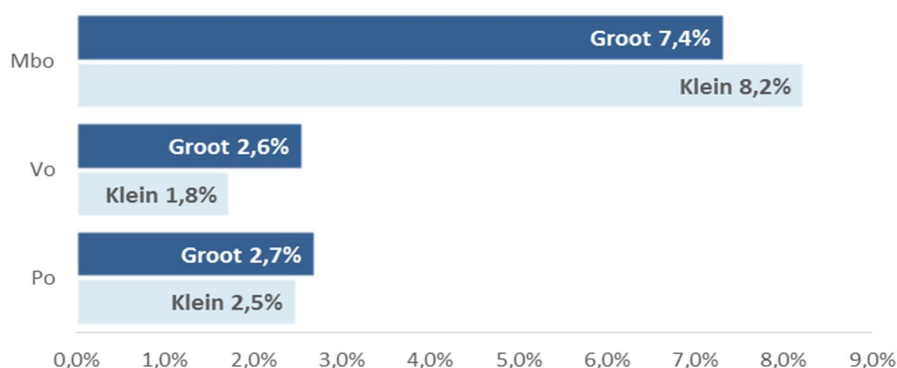
Bij externe inhuur gaat het bijvoorbeeld om de term inhuur derden. Het is in dit geval niet duidelijk via welk instrument (detachering, uitzend, payroll of detachering) gebruik is gemaakt van inhuur. Het is echter wel duidelijk dat het hier om PNIL gaat, zodoende is deze als aparte categorie meegenomen. Vooral in de jaarverslagen in het primair onderwijs wordt er in vergelijking met voorgaande jaren vaker gesproken over categorieën van PNIL. Het gaat dan met name om de categorieën detachering, externe inhuur en payroll. In het voortgezet onderwijs zijn alle categorieën vrijwel gelijk gebleven. Alleen externe inhuur lijkt vaker genoemd te worden, uitzendkracht wordt juist minder

vaak genoemd. In het mbo worden vooral externe inhuur en in mindere mate freelance vaker genoemd.

3.7 PNIL naar bestuursomvang

Figuur 3.3 geeft een overzicht van het aandeel PNIL van de totale personele lasten uitgesplitst naar grootte van bestuur. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de verschillende sectoren, in de resultaten zijn alle jaarverslagen tussen 2012 en 2015 meegenomen. Bij de vergelijking tussen grote en kleine besturen is er gekeken naar de leerlingenaantallen. In het po is de grens tussen klein en groot getrokken bij 1000 leerlingen, in het vo is dit bij 2000 en in het mbo is dit bij 7000. In zowel het po als vo is het aandeel van de post PNIL in de grote besturen hoger dan in de kleine. In het mbo is dit juist andersom. De verschillen tussen grote en kleine besturen zijn het grootst in het vo.

Figuur 3.3 aandeel post PNIL 2012 t/m 2015 naar bestuur grootte in het po en vo



3.8 PNIL naar provincie

Tabel 3.3 geeft een overzicht van het aandeel PNIL ten opzichte van de totale personele lasten uitgesplitst naar provincie. Bij de selectie van de provincie is gekeken naar de hoofdlocatie van het bestuur.

Tabel 3.3 Aandeel post PNIL in 2015 ten opzichte van totale personele lasten, po, vo en mbo naar provincie¹⁶

Provincie	Po	Vo	Mbo
Groningen	4,0%	3,8%	7,3%
Friesland	7,3%	1,5%	6,8%
Drenthe	4,8%	3,5%	14,4%
Flevoland	2,5%	3,6%	4,3%
Overijssel	3,0%	4,2%	9,1%
Noord-Holland	2,4%	2,0%	6,8%
Zuid-Holland	2,4%	2,7%	8,9%
Gelderland	3,0%	2,4%	8,6%
Utrecht	2,6%	2,7%	7,3%
Noord-Brabant	2,7%	3,6%	9,0%
Zeeland	1,6%	2,7%	9,4%
Limburg	2,7%	1,6%	8,0%
Nederland	3,3%	2,8%	8,2%

Bron: financiële jaarverslagen besturen

Vooraf in het mbo zijn de verschillen tussen provincies groot. In Drenthe is het aandeel met ruim 14 procent het hoogst. In het po is met name het aandeel in Zeeland laag (1,5%). In het vo kent Friesland met 1,6 procent het laagste aandeel. Opvallend is dat in de Randstad het aandeel PNIL in alle onderwijssectoren relatief laag is. Op basis van dit onderzoek kunnen geen verklaringen gegeven worden voor dit verschil tussen de provincies.

3.9 Vacaturevervulling

Om meer zicht te krijgen op de inzet van PNIL is een secundaire analyse uitgevoerd op de surveydata van de arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo van de afgelopen drie jaar. Van de vacatures waarvoor de barometer volledig is ingevuld (n=3038), werd 10,6 procent vervuld met behulp van PNIL (zie tabel 3.4). Dit percentage verschilt nauwelijks over de drie jaren waarin de barometer is afgenomen.

¹⁶ In de berekening van het aandeel zijn de samenwerkingsverbanden buiten beschouwing gelaten.

De getoonde percentages geven het aandeel PNIL van de totale personele lasten inclusief de post PNIL weer. Bron: DUO.nl

Tabel 3.4 Ontwikkeling PNIL¹⁸

		2014/ 2015	2015/ 2016	Totaal
niet-PNIL	aantal	1.252	1.425	2.715
	percentage	90,3%	88,6%	89,4%
PNIL	aantal	134	184	323
	percentage	9,7%	11,4%	10,6%
Totaal	aantal	1.386	1.609	3.038

Het aandeel dat aangesteld wordt via een uitzendbureau in de vervulde vacatures is de afgelopen jaren iets toegenomen, het aandeel payroll afgenomen (zie tabel 5).

Tabel 3.5 Verdeling verschillende typen PNIL

Type PNIL	Aantal	% PNIL	% alle vacatures
Payroll	121	37%	4%
Uitzendbureau	140	43%	4%
Detachering vanuit andere onderwijswerkgever	28	9%	1%
Detachering anders	10	3%	0%
Zzp	24	7%	1%

Inzet van PNIL

Uit de barometergegevens blijkt dat PNIL voornamelijk wordt ingezet bij tijdelijke aanstellingen zonder uitzicht op een vaste aanstelling. De vacatures zijn, in vergelijking met vacatures waarbij PNIL niet wordt ingezet, vaker ontstaan door zwangerschap of langdurig ziekteverlof van een collega, en minder vaak door het vertrek van een collega of de groei van de organisatie. De vacatures waarbij PNIL is ingezet werden vaker beoordeeld als moeilijk vervulbaar dan de vacatures die niet met behulp van PNIL zijn vervuld.

PNIL wordt het meest ingezet in het speciaal onderwijs (13,4% van de vacatures in het so), het middelbaar beroepsonderwijs (11,9% van de vacatures) en het voortgezet onderwijs (11,3%). In het basisonderwijs wordt beduidend minder gebruikgemaakt van PNIL (5,9%).

Een uitsplitsing naar onderwijsvakken laat zien dat PNIL vooral gebruikt wordt in de vervulling van vacatures voor de tekortvakken. Van alle vacatures voor docent Engels wordt 17 procent vervuld met PNIL, voor docent Nederlands 15% en docent wiskunde/rekenen 14 procent.

Uit de barometer blijkt dat de inzet van PNIL niet afhankelijk is van denominatie, functie (docent/onderwijsassistent) en het leerjaar waaraan de kandidaat les gaat geven. Ook verschilt de aanstellingsomvang niet tussen vacatures die wel en niet met PNIL zijn vervuld.

¹⁸ Vergelijking tussen jaren levert geen significant verschil op.

Payrolling en zzp in de vacaturetekst

Als we met behulp van een tekstanalyse bekijken hoe vaak het woord 'payroll' of 'zzp' in een vacature is opgenomen, zien we dat deze woorden in 1,2 procent van de vacatures voorkomen. Dit is echter geen bewijs dat de vacature daadwerkelijk middels PNIL is vervuld, maar slechts een indicatie dat die mogelijkheid er was.

Bij koppeling van de tekstanalyse-resultaten aan de barometer resultaten, zien we dat in 9 procent van de vacatures die middels payrolling zijn vervuld het woord 'payroll' in de vacature stond. Bij 1 procent van de vacatures die middels een tijdelijk dienstverband bij school/bestuur zijn vervuld, stond het woord 'payroll' in de vacature.

4 VERDIEPING CASESTUDIES

4.1 Inleiding

Uit de kwantitatieve analyse is gebleken dat de beschikbare bronnen niet toereikend waren om een antwoord te vinden op de gestelde onderzoeksvragen. Daarom is het besluit genomen om via een aanvullende kwalitatieve verdieping meer inzicht te krijgen in het aandeel PNIL dat binnen onderwijsinstellingen ingezet wordt. Met enkele casestudies is het beeld dat ontstaan is uit de data getoetst en is er getracht de bevindingen meer context en kleur te geven. Er zijn twee casestudies in het po, drie casestudies in het vo¹⁹ en twee in het mbo gehouden. De resultaten van deze casestudies beschrijven we in dit hoofdstuk.

4.2 Redenen voor PNIL

Uit de casestudies is naar voren gekomen dat verschillende besturen verschillende afwegingen maken bij de keuze om personeel dat niet in loondienst is aan te trekken. De verschillen zijn zichtbaar tussen en binnen de verschillende onderwijssectoren, maar er zijn ook overeenkomsten te zien. We kijken hieronder allereerst naar het soort functies waarvoor en de reden waarom besturen ervoor kiezen om gebruik te maken van deze vorm van inhuur. Bij de keuze voor PNIL moet in de eerste plaats onderscheid gemaakt worden tussen onderwijsgevend personeel en niet-onderwijsgevend personeel. Bij het niet-onderwijsgevend personeel gaat het vaak om tijdelijke klussen, denk daarbij aan specifieke taken voor zorgleerlingen (po), interim-directeuren, de inzet van adviseurs, projectmedewerkers voor bijvoorbeeld ICT-ontwikkeling of aanpassing van de kwalificatiestructuur mbo, schoonmaakopdrachten en dergelijke. In de casestudies hebben we ons vooral gericht op PNIL voor onderwijsgevende functies.²⁰

De respondenten zeggen dat het bij de inzet van onderwijs personeel via PNIL vaak gaat om de vervulling van verschillende soorten tijdelijke vacatures. In de eerste plaats gaat het om vervulling van vacatures die ontstaan door langdurige ziekte of door (zwangerschaps- of ander) verlof. Hierbij wordt PNIL dan ingezet als flexibele schil, omdat men niet beschikt over een vervangingspool of omdat men zich wil indekken tegen de risico's van te veel opeenvolgende tijdelijke aanstellingen onder de WWZ of de wet DBA.

¹⁹ In het vo is ook nog een telefonisch gesprek over het thema gehouden met één van de grotere onderwijsbesturen.

²⁰ Hiermee bedoelen we leraren en onderwijsassistenten.

In het primair onderwijs gaat het om vervulling bij ziekte en zwangerschapsverlof, korttijdelijke vervanging en proefperiodes (bijvoorbeeld alle tijdelijken in de payroll). Eén van de besturen bevond zich in een krimpregio en zei grote verschillen te zien tussen individuele scholen, ook door de opbouw van het personeelsbestand (leeftijd). Een ander bestuur zei dat met name bij scholen voor speciaal onderwijs er weinig tot niet met uitzendbureaus werd gewerkt. Voor deze leerlingen werd korttijdelijke vervanging vooral via-via geregeld hen het zijn vaste invallers die de kinderen al kennen. Het gaat om rust in de groep; ze hebben een vertrouwd gezicht nodig, iemand die het speciaal onderwijs kent en die persoonsgericht werkt.

Binnen twee van de vo-besturen die we hebben gesproken, worden ook reguliere vacatures vervuld door gebruik te maken van PNIL. Het gaat dan vooral om de eerstejaarsaanstellingen. Zo stelt één respondent dat zij door grote financiële problemen enkele jaren geleden, werken met een grotere flexibele schil en dat ze veel voorzichtiger zijn met eigen aanstellingen. Ook een andere respondent stelt dat er minder docenten in dienst worden genomen, omdat het bestuur zich wil indekken tegen toekomstige financiële risico's. Door krimp en achteruitlopende leerlingenaantallen is er onzekerheid over de financiële toekomst en is men voorzichtig met het aangaan van verplichtingen. Het eigen risico van de werkgever, niet alleen voor de WW-periode, maar voor de gehele wachtgeldperiode, kan grote financiële consequenties hebben. Daarom kiezen deze besturen ervoor om docenten en zeker docenten met veel arbeidsverleden, niet zelf in loondienst te nemen. Deze groep is financieel gezien zeer risicovol. Desgevraagd zeggen de respondenten ook dat er in sommige gevallen gebruikgemaakt wordt van PNIL als het gaat om de vervulling van vacatures voor tekortvakken. Dit is, zeker in volume, echter niet de belangrijkste reden om PNIL in te zetten.

In het middelbaar beroepsonderwijs gaat het ook (en vaker) om inhuur van specifiek personeel voor tijdelijke onderwijstrajecten. Daarbij gaat het om personeel met specialistische vakkennis dat voor een bepaald deel van het praktijkprogramma wordt ingehuurd. Of zoals één van de respondenten het verwoord: *“De instelling is op zoek naar een oplossing om de beste docenten voor hun onderwijs te vinden. Ze hebben daarom met name voor de praktijkvakken tijdelijke en wisselende behoefte aan specialistische en actuele kennis.”* Deze kennis hebben ze niet zelf in huis en vernieuwt zich ook voortdurend. Een andere respondent in het mbo zegt dat er sprake is van een overgang van klassikale (jaar)programma's naar projectonderwijs. Door deze overgang wordt de vraag naar tijdelijk projectpersoneel groter, waardoor er sneller gebruik wordt gemaakt van personeel dat niet in loondienst is van het bestuur.

Ten slotte merken we op dat in het overgrote deel van de vraag naar docenten voor de EOA/KSI wordt voorzien door de tijdelijk inhuur van PNIL. De aantallen leerlingen in de EOA zijn volgens de respondenten onvoorspelbaar en instabiel en worden daarom langs deze weg ingevuld. Voor sommige besturen

verklaart het de grote toename in 2015, maar ze zeggen ook dat de vraag in 2016 weer is afgenomen. Volgens één van de respondenten in het mbo speelt zich een vergelijkbaar proces af bij de tijdelijke inhuur van PNIL om te voorzien in de vraag naar inburgeringscursussen.

Tegen deze achtergrond zien we ook verschillen in de beleidskeuzes die er binnen de cases gemaakt worden. We zien dat het ene po-bestuur bijna alles via payroll organiseert, terwijl het andere bestuur inhuur vooral via een uitzendbureau regelt. We zien verschillen tussen regulier en speciaal onderwijs, en het belang van de professionele coördinatie en samenwerking op regionaal/bestuurlijk vlak. Verder zien we de moeite die het kost om op bestuursniveau het overzicht te hebben over alle contracten en dan ook in combinatie met regelingen als de griep-periode-uitzondering in de cao ('hoe houd je in vredesnaam het overzicht?'). We zien twee vo-besturen die alleen PNIL inhuren als er geen andere mogelijkheden voor de vacaturevervulling zijn of vanwege het ontbreken van een eigen flexibele schil. Daarnaast zien we ook (twee) vo-besturen waar de inhuur van PNIL mede wordt bepaald door een defensief beleid dat is gericht op het in de hand houden van personele verplichtingen en het beperken van financiële bedreigingen. In het mbo wordt het beleid mede bepaald door een ervaren verandering op de arbeidsmarkt: een toenemende vraag naar meer tijdelijke inzet van vakspecialistische docenten en een aanbod van deze docenten die vaker opereren als zelfstandig ondernemer.

4.3 Soort inhuur (en waarvoor)

Als we kijken naar de vormen van externe inhuur waar de onderwijsinstellingen gebruik van maken, dan valt op dat zowel in het po als in het vo veel gebruik wordt gemaakt van payrollconstructies. Payrolling is de goedkoopste optie voor inhuur, zeker als het om inzet voor langere periodes gaat. Ook inhuur van zzp'ers is relatief goedkoop, maar in het po kwam een zzp'er volgens de respondenten slechts sporadisch voor bij de inhuur van specialistische kennis, en ook in de cases in het vo zijn we dit maar een enkele keer tegengekomen. Daarnaast wordt er in het vo gebruikgemaakt van inhuur via detachering-bureaus en via uitzendbureaus. Dat laatste gebeurt volgens de respondenten minder, omdat het een duur alternatief is. Een respondent zegt dat er vooral van deze optie gebruikgemaakt wordt voor de moeilijk vervulbare vacatures en voor tekortvakken. Een andere respondent zegt ook alleen voor uitzendconstructies te kiezen als de vervulling niet anders opgelost kan worden. Eén po-bestuur werkte juist heel veel samen met een uitzendbureau, omdat de regionale pool niet kon leveren, noch op kwaliteit, noch op snelheid.

De respondenten in het mbo zeggen dat zij ook gebruikmaken van detachering- en uitzendbureaus, maar dat het merendeel van het PNIL zzp'ers zijn waarmee een opdrachtovereenkomst wordt afgesloten. Hierbij gaat het voornamelijk om de vervulling van tijdelijke inzet van specialistisch

personeel in projectonderwijs en in de praktijkvakken. De respondenten zien hier ook een verandering. Met name zzp'ers met specialistische kennis werken vaak ook nog in de praktijk, hebben meer klanten en zien zichzelf meer als ondernemer. De inhuur van zzp'ers gaat rechtsreeks, via een opdracht-overeenkomst met de instelling of, zoals één respondent aangeeft, via een zogenoemde 'broker'. De broker is een bemiddelingspersoon (-bureau) die alles juridisch en fiscaal regelt en ook de risico's draagt. Een belangrijke reden voor het aannemen van zzp'ers via een broker is de komst van de wet DBA (Deregulering Beoordeling Arbeidsrelatie).

4.4 Proces van inhuur

In het po zijn scholen veelal aangesloten bij een regionaal transfercentrum, een regionale pool of samenwerkingsverband. De invalkrachten in de pool hebben voorrang wanneer er een reguliere vacature vrijkomt. Maar beide besturen maken gebruik van meerdere constructies (bijvoorbeeld een eigen flexpool), omdat de desbetreffende regionale pool snel leegloopt en niet kan voorzien in de vervanging. Zo zou het proces van inhuur bij één bestuur volledig via de regionale pool moeten verlopen, maar omdat deze niet kan leveren, wordt veel samengewerkt met het uitzendbureau (via aanbesteding). En omdat ook dit nog niet de wensbare situatie oplevert, hebben ze als bestuur een eigen vervangingspool opgericht. Ook het andere scholenbestuur heeft sinds kort een eigen pool, maar deze fungeert meer als proefperiode en opstap naar een vaste baan (doorstroom), waardoor deze pool niet kan helpen bij korttijdelijke invalklussen. Een ander po-bestuur zei dat de hoofden P&O van andere besturen in de regio eens in de zoveel tijd wel bijeenkomen om te kijken of ze mensen aan elkaar kunnen uitlenen. Maar dit is niet structureel en het is in principe 'alle besturen voor zich': iedereen wil de besten behouden. De keuze voor inhuur van PNIL loopt bij het ene bestuur volledig via het bestuursbureau, bij het andere bestuur kunnen de individuele directeuren korttijdelijke vervanging zelf regelen via de pool of het uitzendbureau.

Het proces van inhuur begint eigenlijk in het vo en het mbo min of meer hetzelfde. De individuele vo-scholen of mbo-afdelingen hebben een vacature en proberen die in de regel eerst intern op te lossen (via uitbreiding uren bijvoorbeeld). Als dat niet lukt wordt er binnen het vo-bestuur of de mbo-instelling gekeken of er mogelijkheden zijn voor interne mobiliteit. Pas daarna wordt er naar buiten gekeken. In principe ligt het initiatief dan bij de scholen en afdelingen en zorgen ze via hun netwerk zelf voor de werving van personeel. Het proces ligt in hun handen, maar ze worden daarbij wel ondersteund en geadviseerd door de HRM-afdeling. De HRM-afdeling geeft de verschillende mogelijke kanalen voor en consequenties van externe inhuur aan en bewaakt de afspraken die er binnen het bestuur/de instelling zijn gemaakt over het aanstellen van tijdelijk personeel. HRM bewaakt ook het aantal en de duur van de opeenvolgende tijdelijke aanstellingen. In sommige gevallen waar men zeer voorzichtig is met eigen aanstellingen, controleert HRM ook het arbeids-

verleden van docenten en worden ook tijdelijke docenten met een lang arbeidsverleden aangesteld via een payrollconstructie om te grote WW-risico's te voorkomen. Een andere respondent in het vo zegt dat vacatures altijd intern gemeld moeten worden. Vervolgens wordt er op centraal niveau binnen het bestuur gekeken naar de mogelijkheden van interne mobiliteit. Mocht er via deze weg geen geschikte kandidaat gevonden worden, kan de school zelf besluiten via PNIL iemand in dienst te nemen. Ook de inhuur van zzp'ers in het mbo gebeurt vooral vanuit het netwerk van de afdeling zelf. Ook dan houdt de HRM-afdeling een vinger aan pols om problemen met de wet DBA te voorkomen.

Alle respondenten, in het vo, zeggen dat de vraag naar individuele docenten niet wordt aanbesteed. Er zijn volgens enkele respondenten wel aanbestedingen voor de payroll-, uitzend- en detacheringsbureaus van wiens diensten men gebruikmaakt. In die gevallen zoekt men een paar goede dienstverleners, waarmee men verder in zee gaat. Eén van de po-besturen zei bij de aanbestedingsregeling tegen problemen aan te lopen. In het verleden hadden ze een goede samenwerking met een regionale partij en hier hadden ze liever mee blijven samenwerken. Maar met de nieuwe aanbestedingsregels kwam een andere partij (groot uitzendbureau) volgens de aanbestedingsjurist met een strakkere offerte en prijs-kwaliteitverhouding. De samenwerking met deze partij loopt nog niet zoals gewenst, maar het is lastig om nu weer een andere partij te zoeken: een aanbestedingsproces is tijdrovend, en men weet niet hoe de kwaliteit van de volgende partij is. Daarom is toch de afweging gemaakt om de periode 'uit te zitten'.

4.5 Registratie en mogelijkheden voor onderzoek

De respondenten zeiden dat de inzet van PNIL wel goed geregistreerd wordt. Ze willen goed inzicht houden in deze post vanwege de risico's die ze als bestuur of instelling bij verschillende inhuur lopen (door de WWZ en de DBA). De registratie vindt echter in verschillende systemen plaats. Elk po-bestuur, vo-bestuur en elke mbo-instelling maakt daarbij eigen keuzes. We zijn voorbeelden van alle verschillende vormen tegengekomen. Sommigen kiezen voor registratie in de salarisadministratie. PNIL is dan als aparte categorie herkenbaar. Anderen registreren PNIL in het personeelsadministratiesysteem en niet in de salarisadministratie. Weer anderen geven aan dat PNIL wordt geregistreerd in de financiële administratie. Daarin zit dan de informatie over de persoon, de functie, de bemiddelaar en de kosten.

Er zitten ook verschillen tussen besturen in de aard van de informatie die er beschikbaar is over de inhoud van de post PNIL. Bij de twee po-besturen werd aangegeven dat de inhuur van alle payrollers via het bestuursbureau loopt, en dat zij daar volledig zicht hebben op deze categorie PNIL. Echter, op de totale PNIL (persoon, functie etc.) was geen zicht, enkel op de financiële omvang. In het vo zijn contractvormen, functiegroepen en omvang (in fte of financieel) vaak wel centraal terug te vinden. Bij registratie in het personeelssysteem of

salarissysteem wordt soms nog wat extra informatie geregistreerd (leeftijd, gender, bevoegdheid). Informatie over gegeven vakken ontbreekt echter in veel gevallen. Specifieke informatie over inzet van PNIL en vak is vaak alleen beschikbaar op de individuele scholen of afdelingen. Om een inhoudelijk beeld te krijgen, moeten de gegevens op dat niveau apart ingezien worden. Een respondent van een groot vo-bestuur zegt dat er op bestuursniveau geen totaaloverzicht is. Het is een zaak van de scholen zelf, zolang zij zich houden aan de interne afspraken over het beperken van PNIL voor onderwijstaken.

Het is op basis van de beschikbare gegevens lastig om een goed en eenduidig beeld te krijgen van de totale omvang en inhoud van de post PNIL. De verschillende registratiesystemen maken het lastig om zomaar gegevens af te tappen. Beperkingen in sommige registraties maken ook dat er niet altijd een eenvoudige selectie gemaakt kan worden van alleen het onderwijsgevend PNIL of van de verschillende vormen van inhuur. Daarvoor is dan weer extra uitzoekwerk nodig. Preciezer informatie over de inzet zal vaak per school of afdeling moeten worden opgevraagd en uitgezocht.

Een alternatieve mogelijkheid om aan meer en duidelijkere informatie over de inhoud van PNIL te komen, zou zijn via leveranciers. Deze zou dan moeten komen uit de registratiesystemen van de uitzend- en detachingsbureaus. Informatie over de aanstelling van (een deel van de) zzp'ers zou dan eventueel achterhaald moeten worden bij de zogenoemde brokers. Een te verwachten nadeel van deze weg zou kunnen zijn, dat ook deze bemiddelaars verschillende en niet eenduidige registraties hanteren. We hebben de mogelijkheden van deze bronnen echter nog niet verder onderzocht.

4.6 Behoefte aan onderzoek

Respondenten reageren wisselend op de vraag hoe relevant het voor het onderwijs en specifiek het lerarenberoep is om op nationaal niveau inzicht te krijgen in PNIL in het onderwijs. Een respondent in het vo vindt dat er veel bekend is en dat onderzoek weinig toevoegt. Een andere respondent vindt echter dat meer inzicht altijd van belang is om beter beleid te voeren. Een respondent in het mbo zegt dat het belangrijk is om meer inzicht te krijgen met als doel de mogelijkheden van flexibilisering verder te ontwikkelen. Hierbij stelt de respondent dat het dan niet alleen om het werkgevers, maar ook om het werknemersperspectief moet gaan. Het is belangrijk dat externe inhuur mogelijkheden biedt om flexibel te reageren op onderwijsbehoefte en vragen vanuit de onderwijsinstellingen.

4.7 Tot slot

Vrijwel alle respondenten vinden het belangrijk om personeel in eigen dienst van de betreffende instellingen of besturen te hebben. Zoals één van de

respondenten het verwoordt: *“Kwalitatief goed onderwijs is gebaat bij binding van het personeel. Eigen aanstellingen zijn dan beter dan externe inhuur.”*

Onzekerheid over de aanstelling en de eigen toekomst binnen de school kan bij de docenten leiden tot meer afstand en uiteindelijk minder verbondenheid met en kwaliteit van het onderwijs. Ook overwegingen van goed werkgeverschap spelen hierbij een rol. Aan de andere kant geeft één van de po-besturen aan dat ze toch minder scholing bieden aan PNIL'ers waarvan ze niet zeker weten dat ze met iemand doorgaan.

Respondenten zeggen wel allemaal dat externe inhuur altijd een middel zal blijven om te voorzien in de invulling van de personele behoefte. Daarnaast wordt vooral in het mbo benadrukt dat het inhuren van extern personeel ook een positief effect kan hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Zo werd gesteld dat *“flexibiliteit kansen biedt om meer diversiteit te creëren in het aanbod, om in te kunnen spelen op de leerbehoefte van de deelnemers en beter aan te sluiten bij de actuele ontwikkelingen in het veld.”* Externe inhuur biedt die mogelijkheden tot flexibiliteit. Het op flexibele basis aantrekken van personeel van buiten het onderwijs is derhalve een onderscheidende potentiële bron om actuele kennis en vaardigheden uit de beroepspraktijk aan te boren en in te zetten in de dagelijkse lespraktijk binnen het onderwijs.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van de voorgaande bevindingen is per onderzoeksvraag bekeken in welke mate deze zijn te beantwoorden. Hierbij is er een verbinding gelegd tussen de resultaten uit de kwantitatieve analyse en de casestudies. Gebleken is dat de bronnen wel interessante informatie bevatten, maar dat dit niet voldoende is voor een goed inzicht in de feitelijke aard, omvang en ontwikkeling van PNIL.

1. *Hoe groot is het aandeel PNIL (in aantallen, fte's en euro's op jaarbasis) in het totaal van het onderwijspersoneel?*

De gebruikte bronnen bieden onvoldoende informatie om een antwoord te vinden op deze vraag. Ook zeggen de respondenten uit de casestudies dat het op basis van de beschikbare gegevens lastig is om een goed en eenduidig beeld te krijgen. Om meer inzicht te krijgen, zal deze informatie vaak per school of afdeling opgevraagd moeten worden.

2. *Welke functies kunnen worden onderscheiden bij PNIL en hoe is de verdeling daarvan? Maak daarbij onderscheid tussen personeel dat direct in contact staat met de leerling/deelnemer en de overige functies (dus op, oop, obp en management).*

Waar er gesproken wordt over PNIL en een functie gaat het in het po in ruim de helft van de gevallen om een onderwijsgevende functie. In het vo in bijna de helft en het mbo in bijna driekwart van de gevallen. Hoewel uit de casestudies niet opgemaakt kan worden wat de verhouding is tussen onderwijsgevend personeel, ondersteunend personeel en directie personeel zeiden de respondenten wel het volgende: bij het niet-onderwijsgevend personeel gaat het vaak om tijdelijke klussen, denk daarbij aan specifieke taken voor zorgleerlingen (po), interim-directeuren, de inzet van adviseurs, projectmedewerkers voor bijvoorbeeld ICT-ontwikkeling of aanpassing van de kwalificatiestructuur mbo en schoonmaakopdrachten.

3. *Zijn er trends zichtbaar de afgelopen vijf jaren? Is er sprake van een stijging of daling van het aandeel PNIL en waardoor valt dit te verklaren (bv. verhouding onderwijzend personeel, of is het overige personeel niet in loondienst sterker toegenomen)?*

Duidelijk is dat er, op basis van de financiële jaarverslagen, sprake is van een stijging in het aandeel PNIL van de totale personele last. Als we 2015 met 2012 vergelijken – de jaarverslagen waarin over PNIL gesproken wordt – lijkt het in alle sectoren steeds vaker te gaan over de inzet van personeel voor de onderwijsgevende functies. Als gekeken wordt naar de verschillende categorieën van PNIL (bv. payroll en uitzendwerk) worden bijna alle categorieën vaker genoemd in de jaarverslagen. Alleen uitzendkrachten worden in het po en vo minder vaak genoemd. Dit is opvallend, gezien het feit dat er uit de secundaire analyse op basis van de barometer

juist sprake leek te zijn van een stijging van uitzendwerk. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat besturen een contract voor PNIL afsluiten met een uitzendbureau en dit in de barometer als uitzendwerk is gecategoriseerd. Een aantal respondenten uit de casestudies zegt dat er sprake is van een stijging van het aandeel PNIL in de afgelopen jaren, met name in 2015, door de toenemende vraag naar docenten voor EOA. Respondenten uit het mbo geven ook aan dat er een stijgende vraag is naar personeel met vakspecialistische kennis, deze personen worden vaak als zzp'er ingehuurd.

4. *Verschildt de inzet van PNIL tussen po, vo en mbo?*

Uit de financiële jaarverslagen van 2015 blijkt het aandeel van de post PNIL op de totale personele lasten in het po 3,5 procent, in het vo bijna 3 procent en in het mbo ruim 8 procent te zijn. Uit de secundaire analyse blijkt dat het aandeel PNIL in het vo en mbo ergens tussen de 11 en 12 procent ligt. In het po ligt dit percentage op bijna 6 procent. Uit de casestudies kon niet direct opgemaakt worden wat het aandeel PNIL is. Er kan echter wel geconstateerd worden dat er in het mbo vaker gebruik wordt gemaakt van de inzet van PNIL. Waar PNIL in het po en vo vooral ingezet wordt voor vervangingsfuncties zeggen de respondenten in het mbo dat zzp'ers een vast deel van hun onderwijsteam uitmaken. Dit bevestigt het beeld dat in de financiële jaarverslagen naar voren komt: dat er in het mbo vaker gebruikgemaakt wordt van PNIL.

5. *Zijn er opvallende verschillen in de inzet van PNIL tussen scholen/schoolbesturen?*

De bronnen uit de kwantitatieve analyse boden te veel onzekerheid om naar verschillen te kijken. Uit de casestudies kwam naar voren dat er verschillende redenen zijn om over te gaan op de inzet van PNIL. Zo zei een aantal respondenten in het vo vooral gebruik te maken van PNIL om de financiële risico's van een vaste aanstelling te beperken. Een andere respondent zei dat PNIL vooral werd ingezet als middel om functies te vervullen voor tekortvakken. Het lijkt erop dat verschillende scholen/schoolbesturen andere afwegingen maken om over te gaan op de inzet van PNIL. Deze afweging wordt gemaakt op basis van verschillende factoren. Scholen/schoolbesturen beslissen op basis van de factoren die op dat moment bepalend zijn om over te gaan op de inzet van PNIL.

6. *Zijn er opvallende verschillen in inzet van PNIL tussen verschillende typen scholen (denominatie, speciaal, onderwijskundige achtergrond et cetera)?*

Uit de secundaire analyse van de barometer kwam naar voren dat de inzet van PNIL niet afhankelijk is van denominatie. Voor speciaal onderwijs lijkt er wel sprake te zijn van meer inzet van PNIL. De aantallen zijn echter laag en in de aanvullende casestudies wordt dit beeld niet bevestigd.

7. *Zijn er opvallende verschillen in inzet van PNIL tussen grote en kleine scholen/schoolbesturen?*

Op basis van de financiële jaarverslagen kan gesteld worden dat in het po en vo een klein verschil te zien is in de hoogte van het aandeel PNIL. Het aandeel ligt in beide sectoren bij de grote besturen iets hoger. Er zou verwacht kunnen worden dat het aandeel in de grote besturen juist kleiner is, omdat er bij vraag naar personeel eerst binnen het bestuur gekeken kan worden. Daarnaast zou verwacht kunnen worden dat de financiële risico's, die het aantrekken van personeel in eigen dienst met zich meebrengt, kleiner zijn.

8. *Zijn er opvallende verschillen tussen specifieke gebieden (stedelijk vs. landelijk, krimpgebieden, arbeidsmarktregio's)?*

Opvallend zijn de relatief lage percentages in het aandeel PNIL van de totale personele lasten in Zuid-Holland en Utrecht. In Zuid-Holland ligt zowel in het vo als mbo het aandeel onder het landelijk gemiddelde. In Utrecht geldt dit voor zowel het po als vo.

9. *In welke vakken of leerjaren wordt PNIL vooral ingezet?*

Uit de jaarverslagen kwam naar voren dat in het po vooral groepsleerkrachten via PNIL worden aangetrokken, in het vo ging het vooral om docenten algemeen/niet gespecificeerd en in het mbo vooral om gast-docenten. Uit de secundaire analyse van de barometer kwam naar voren dat PNIL vooral ingezet wordt voor tekortvakken. Respondenten in het vo zeiden ook gebruik te maken van PNIL voor tekortvakken en moeilijk vervulbare vacatures. In het mbo gaven de respondenten aan vooral PNIL in te zetten bij vakspecialisten/gastdocenten.

10. *Omvat PNIL voornamelijk regulier personeel of gaat het om vervanging wegens ziekte, tijdelijke aanstelling i.v.m. vacature, interim et cetera?*

Uit de analyse van de barometer kwam naar voren dat vacatures, in vergelijking met vacatures waarbij PNIL niet wordt ingezet, vaker zijn ontstaan door zwangerschap of langdurig ziekteverlof van een collega. De jaarverslagen waren als bron niet toereikend om deze informatie te destilleren. Uit de casestudies kwam naar voren dat het in alle onderwijssectoren vaak om tijdelijk personeel gaat. Het gaat dan vaak om vervanging wegens langdurige ziekte of zwangerschap. Respondenten in het mbo zeiden dat het ook gaat om de aanstelling van tijdelijk personeel met vakspecialistische kennis. Daarnaast zeiden twee respondenten in het vo gebruik te maken van PNIL voor reguliere functies. Het gaat dan vooral om de eerstejaarsaanstellingen.

11. *Hoe is de verhouding tussen verschillende categorieën van PNIL:*

uitzendkracht, flexwerker, invalkracht, payroll, zzp, oproepkracht, et cetera?
Een telling van de verschillende categorieën in de jaarverslagen toonde aan dat het in alle onderwijssectoren het vaakst over detachering gaat. Verder wordt er vaak gesproken over uitzendkrachten, hoewel er in het vo

en po in 2015 sprake is van een daling van het aantal keer dat deze categorie genoemd wordt. Freelancers en zzp'ers worden het minst vaak genoemd. Uit de barometeranalyse kwam naar voren dat het meestal over uitzendkrachten of payrollers gaat. Het beeld dat uit de jaarverslagen naar voren komt, wordt in de casestudies niet bevestigd. Zo stellen de respondenten in het mbo dat er veelal zzp'ers ingehuurd worden. Respondenten in het po en vo zeggen vooral gebruik te maken van payrollconstructies en daar waar vervulling niet anders opgelost kan worden van uitzendconstructies. Eén po-bestuur werkte veel samen met een uitzendbureau, omdat de regionale pool niet kon leveren, noch op kwaliteit, noch op snelheid.

12. Wat is de aard van de contracten op individueel niveau van PNIL als het gaat om de aanstelling in fte's (gemiddelde en spreiding)?

Op basis van de analyse van de barometer constateren we dat er geen verschil is in de aanstellingsomvang tussen personeel dat wel en niet via PNIL is ingevuld. Uit de casestudies kwam naar voren dat om antwoord te vinden op deze vraag deze informatie per school of afdeling opgevraagd zal moeten worden.

13. Is op grond van de beschikbare informatie bekend of de school/het bestuur participeert in bedrijven en/of samenwerkingsverbanden die personeel beschikbaar stellen? Denk aan onder meer HR-centra voor bijvoorbeeld invalpools en bv's voor payrolling.

Een simpele telling van de termen die een indicatie konden geven van samenwerkingsverbanden zoals HR-centra voor invalpools en flex-bv's of flex-holdings leverde vrijwel geen resultaten op.

Aanbevelingen

Dit onderzoek laat zien hoe lastig het is om inzicht te krijgen in de aard en omvang van PNIL in het onderwijs. Er is geen centrale registratie beschikbaar en ook tussen besturen zijn er grote verschillen in het zicht dat men hierop heeft. Het ontbreken van goede sturingsinformatie over PNIL maakt het voor de overheid lastig de juiste beleidskeuzes te maken over onder mee de aanpak van specifieke lerarentekorten. Daarbij komt dat het ook voor schoolbesturen zinvol is om goed zicht te hebben op de aard en omvang van PNIL, bijvoorbeeld vanuit het perspectief van efficiëntere personeelsinzet door de scholen binnen het bestuur. Het betreft bovendien publiek geld waarover een deugdelijke verantwoording mag worden verwacht. Verbeteren van het inzicht in de aard en omvang van PNIL is ons inziens dan ook nastrevenswaardig.

Echter, het is van groot belang dat het verkrijgen van meer inzicht niet leidt tot toename van de administratieve lasten. Er bestaat een verschil tussen besturen bij wie de op te halen informatie met een druk op de knop inzichtelijk kan worden gemaakt en besturen voor wie het een enorme administratieve belasting oplevert om bij alle onderliggende scholen inzicht te krijgen in alle

inzet van PNIL. Een alternatief zou kunnen zijn om via andere partijen, die de inzet van PNIL registreren (zoals uitzendbureaus), de informatie te verzamelen. Dit zal echter per definitie een gebrekkig inzicht geven; aanbieders van flexibele arbeid zoals uitzendbureaus hebben weliswaar inzicht in de aard en omvang van het door hen aangeboden personeel maar het betekent dat informatie moet worden verkregen van de grote hoeveelheid verschillende aanbieders. Verder blijft er ook met deze aanpak altijd een groep (bv. zzp'ers) buiten beeld. Daarbij is het de formele taak van besturen om verantwoording af te leggen en draagt deze werkwijze op geen enkele manier bij aan het vergroten van het inzicht binnen besturen zelf. Wij zijn daarom van mening dat stapsgewijs toewerken naar verbeterde verantwoording en registratie op school-/instellings-/bestuursniveau beter uitvoerbaar is en daarnaast ook beter tegemoetkomt aan het verkrijgen van inzicht op bestuursniveau en daarbij ook voor ministerie.

Schoolbesturen worden nu reeds geacht om PNIL in hun jaarverslag op te nemen en (financieel) toe te lichten. Door in eerste instantie de eisen en definities aan te scherpen omtrent de financiële verantwoording, valt ons inziens al veel winst te boeken. Het splitsen van de financiële post PNIL in personeelscategorieën (onderwijzend, ondersteunend, organisatie/beheers en management) is dan een eerste (logische) stap in het verschaffen van meer inzicht in de aard van de post PNIL. Door vervolgens te monitoren of er meer inzicht in PNIL ontstaat qua omvang en samenstelling, kan bekeken worden of en welke aanvullende informatie noodzakelijk is. We raden aan om vervolgens in overleg met de sectororganisaties na te gaan op welke wijze instellingen meer inzicht kunnen genereren in PNIL en dat bijvoorbeeld onderdeel te laten worden van de structurele gegevensleveringen (vastgelegd in de programma's van eisen behorend bij de Structurele gegevenslevering WPO/WEC, het Besluit informatievoorziening WVO en het wijzigingsbesluit UWEB).

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

BEGRIPPENKADER

Overzicht begrippen PNIL t.b.v. tekstmining

Begrippen

Aannemen van personeel via:

- Uitzendcontracten --> uitzendkracht, uitzendconstructie, uitzendcontract, uitzendbureau, uitzenddiensten, uitzending, projectbasis, uitzendarbeid.
- Payrollcontracten --> payrollcontract, payrolling, payrollconstructie, payrollen, payroll, payrollkracht, payroller, payrolldienst, payflex.
- Detacheringen --> detachering, detacheringsbureau, gedetacheerden, gedetacheerd, outsourcen, uitleen.
- De inzet van zzp'ers --> zzp, freelance, freelancers, zzp'ers.
- Inzet van werknemers vanuit een eigen opgerichte loondienst --> flex bv, flex holding, p-flex.
- Inhuur door derden --> externe bureaus, externe inhuur, inhuur derden, ingeleend, ingehuurd, inleen, door derden, inhuur extern, tijdelijke inhuur.

Kan ingezet worden bij volgende instrumenten:

- Invalkracht
- Invalpool <- invalpoule
- Flexibele schil/flexibele arbeid/flexibel werk/flexibele kracht/flexibele formatie
- Vervangingspools
- Arbeidspools
- Flexpools
- Mobiliteits(pool/centra)
- Banenpool
- Regionale transfercentra

Onderwijzend of onderwijsondersteunend personeel (po)

Onderwijzend

- Groepsleerkracht, vakleerkracht

Ondersteunend

- Administratief medewerker
- Psychologisch assistent
- Conciërge
- Technisch assistent
- Klassenassistent
- Onderwijsassistent

- Instructeur mobiliteit
- Speltherapeut/creatieve therapeut
- Ergotherapeut
- Fysiotherapeut
- Logopedist/akoepedist
- Maatschappelijk deskundige
- Orthopedagoog/psycholoog
- Audioloog
- Medisch specialist
- Technicus

Onderwyzend of onderwyzondersteunend personeel (vo)

Onderwyzgevend

- Groepsleerkracht
- Vakleraar --> uitsplitsing naar vakken, docent Engels, docent Nederlands etc.
- Leraar in opleiding (LIO)
- Overig onderwyzend personeel
- Assisterende functies --> onderwyzassistent, technisch onderwyzassistent, docent-assistent

Onderwyzondersteunend

- Therapeutische en zorgfuncties --> logopedist, schoolmaatschappelijk werker
- Instructeur
- Overig onderwyzondersteunend personeel

Onderwyzend of onderwyzondersteunend personeel (mbo)

Onderwyzend personeel

- Leraar --> uitsplitsing maken naar vak
- Leraar in opleiding (LIO)
- Instructeurs

Onderwyzondersteunend personeel

- Onderwyz assisterende functies --> onderwyzassistent, technisch onderwyzassistent, docent assistent
- Zorgfuncties --> psychologisch medewerker

Begrippenlijst

Arbeidsflexibiliteit

Scholen kunnen gebruikmaken van de vier traditioneel onderscheiden hoofdvormen van arbeidsflexibiliteit: externe numerieke flexibiliteit, interne numerieke flexibiliteit, functionele flexibiliteit en loonflexibiliteit (Atkinson, 1984; Kalleberg, 2001). Zie voor de betekenis van deze begrippen verderop in de lijst.

Arbeidsovereenkomst

Het contract tussen school en werknemer is geëxpliciteerd in een arbeidsovereenkomst (openbaar onderwijs) of een akte van benoeming (bijzonder onderwijs)²¹, met (veelal) de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) als basis. Onder die papieren werkelijkheid ligt een 'impliciet' contract tussen werknemer en werkgever, met een economische, sociale, psychologische en didactische dimensie (o.a. Marsden, 2004; Nauta, 2011; Van der Meer, 2014; Visser & Van der Meer, 2007).

Contractuele (flexibilisering)

Tijdelijk maar wel in loondienst. In het geval sprake is van numerieke of contractuele flexibiliteit (inzet van een aantal medewerkers) is het geen PNIL. Externe contractuele flexibiliteit is voor een deel wel PNIL.

Detachering

Bij detachering is er sprake van een driehoeksrelatie tussen de werknemer, het detacheringsbureau en de instelling waar de werknemer werkt.

Detachering is in sterke mate vergelijkbaar met een uitzendcontract, maar wordt vaker ingezet voor tijdelijke werkzaamheden waar specifieke kennis voor vereist is. Het verschil tussen detachering en personeel via een uitzendbureau is dat het detacheringsbureau het werkgeversrisico draagt. Hierdoor zijn gedetacheerden vaak ook duurder. Personeel dat ingehuurd is via een detacheringsbureau is per definitie PNIL.

Naast detachering via een detacheringsbureau kan een werknemer ook via zijn werkgever gedetacheerd worden bij een andere werkgever. In het onderwijs is het bijvoorbeeld niet ongebruikelijk dat één of meerdere werknemers ingezet worden op een andere onderwijsinstelling. Hierbij blijven de werknemer(s) formeel bij hun werkgever in dienst, maar gaan daarnaast ook werken op de locatie van een andere instelling waar zij gedetacheerd zijn (de Wit, Stuivenberg, & Van der Ploeg, 2014; UWV, 2015). In artikel 3.22 van de cao-PO 2026-17 staat dat een werknemer op zijn verzoek of met zijn instemming voor bepaalde tijd kan worden belast met werkzaamheden bij een werkgever van een andere instelling of bij instellingen buiten het onderwijs. Wel op loonlijst van de eigen school (y), maar werkt op een andere school (z). Er is dan vermoedelijk een financiële stroom, maar de vraag is of dit PNIL is. Voor school z wel, maar vanuit macroperspectief niet. In principe nemen we

²¹ Dit verschil zal naar verwachting rond 2020 verdwijnen wanneer de wet Normalisering rechtspositie ambtenaren definitief in werking treedt.

deze groep niet mee in PNIL. Het is echter niet uit te sluiten dat we deze stroom van PNIL niet kunnen identificeren.

Flexibele arbeidsrelatie

Een arbeidsrelatie kan flexibel zijn in termen van (Dekker & Olsthoorn, 2011):

1. uren (tijdelijk contract, uitzendcontract, zzp'er et cetera);
 2. de aard van het werk (overwerk, deeltijdwerk, oproepcontracten, min-max-contracten en jaarurencontracten); en
 3. tijdstippen waarop gewerkt wordt (ploegendienst, weekendwerk et cetera).
- Zowel voor personeel in loondienst als PNIL geldt dat de arbeidsrelatie flexibel kan zijn. Zo kan een docent in loondienst voor een deel van de tijd ook als zzp'er werken (zoals in het beroepsonderwijs).

Externe (flexibele) inhuur van arbeid

In schema 1 wordt onder 'externe inhuur' zowel extern numerieke flexibiliteit als extern functionele flexibiliteit verstaan. Alle vormen van externe inhuur van arbeid (uitzend, payroll, detachering en zzp) betreffen PNIL wanneer ze niet op de loonlijst van de betreffende school/scholenbestuur staan.

Extern numerieke flexibiliteit

Numerieke flexibiliteit verwijst naar de inzetbaarheid van het aantal medewerkers. In de literatuur worden twee vormen onderscheiden: extern en intern numerieke flexibiliteit. Extern numerieke flexibiliteit heeft betrekking op het aanpassen van het aantal werknemers aan tijdelijke veranderingen in de vraag. Het uitbesteden van werk (outsourcen), inhuren van tijdelijk personeel zoals uitzendkrachten, zzp'ers en payrollconstructies, maar ook het vergemakkelijken van ontslagprocedures zijn vormen van externe numerieke flexibiliteit (Dekker & Olsthoorn, 2011).

Alle vormen van extern numerieke flexibiliteit (uitzend, payroll, detachering en zzp) betreffen PNIL wanneer ze niet op de loonlijst van de betreffende school/schoolbestuur staan.

Flexibele schil

Er wordt vaak gesproken over de zogenaamde 'flexibele schil'. Het primair onderwijs kent een grote vaste kern: in 2014 heeft 91,4 procent van het onderwijspersoneel (leraren, onderwijsondersteunend personeel, beheer- en administratief personeel, management en directie) in loondienst een vast contract, 8,6 procent heeft een tijdelijk contract (CAOP Research, 2015). Onder de 'flexibele schil' in het primair en voorgezet onderwijs worden de volgende contractvormen verstaan: tijdelijke contracten zonder uitzicht op vast, payroll-, detacherings- en uitzendcontracten, de inzet van zzp'ers en de inzet van werknemers vanuit een eigen opgerichte loondienst (De Wit et al., 2014). De definitie van de flexibele schil zoals gebruikt in het Ecorysonderzoek (De Wit et al., 2014), bevat zowel personeel in loondienst (tijdelijke contracten zonder uitzicht op vast) als PNIL.

Vanuit de literatuur (zie Flexible Firm - Atkinson, 1984) werd in het verleden vaak onderscheid gemaakt tussen een vaste kern (*core workforce of primary*

labor market) en een zogenaamde flexibele schil (*a first and a second peripheral group of workers of secondary labor market*). Dit model ging ervan uit dat de kern bestaat uit fulltime vaste werknemers die vitaal zijn voor de organisatie en functioneel flexibel. In de flexibele schil ligt de nadruk op numerieke flexibiliteit en deze werknemers fungeren als een soort van buffer voor de vaste werknemers. Hoewel het een goed beginpunt is, zijn meer onderzoekers in recenter werk van mening dat dit model te simplistisch is, omdat het de wijze waarop deze groepen werknemers met elkaar samenwerken binnen een organisatie negeert, en dat flexibele contracten ook ingezet worden voor het rekruteren, screenen en voor proefperiodes (Kalleberg, 2003).

Flexwerker

In het onderzoek van Ecorys werd bij de categorie personeel-in-loondienst het onderscheid gemaakt tussen (De Wit et al., 2014):

- medewerkers met een vast contract;
- tijdelijke medewerkers met uitzicht op vast;
- tijdelijke werknemers zonder uitzicht op vast;
- Stage-/opleidingscontracten.

Verder maakten ze onderscheid tussen personeel-niet-in-loondienst:

- uitzendcontracten;
- payrollcontracten;
- detacheringen;
- de inzet van zzp'ers; en
- de inzet van werknemers vanuit een eigen opgerichte loondienst.

Functiecategorieën in het po, vo en mbo

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) onderscheidt in de onderwijsdata van het po, vo en mbo de volgende vijf functiecategorieën²²:

1. directie (leidinggevend/managers van een (deel van de) onderwijsinstelling);
2. onderwijsgevend personeel (personeel dat in direct contact met de leerling lesgeeft);
3. onderwijsondersteunend personeel (zowel OOP als OBP)
4. leraren in opleiding (LIO); en
5. onbekend.

Deze indeling heeft beperkingen, omdat uitspraken op een lager niveau, zoals bijvoorbeeld over instructeurs in het mbo, niet gedaan kunnen worden (Lubberman, Van Rens, Hovius, & Weste, 2013).

In het **primair onderwijs** worden in de cao-PO 2016-17 vier functiecategorieën onderscheiden:

1. directie (directeur en adjunct-directeur);
2. leraar;

²² DUO. (2016). Open Onderwijsdata. Via https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/

3. onderwijsondersteunend personeel; en
4. participatiebaan.²³

Onder de functiecategorie 'onderwijsondersteunend personeel' diverse functies onderscheiden: Administratief medewerker, Psychologisch assistent, Conciërge, Technisch assistent, Klassenassistent, Onderwijsassistent, Instructeur mobiliteit, Speltherapeut/Creatieve therapeut, Ergotherapeut, Fysiotherapeut, Logopedist/Akoepedist, Maatschappelijk deskundige, Orthopedagoog/Psycholoog, Audioloog, Medisch specialist en Technicus.

In het **voortgezet onderwijs** wordt in Vensters voor Verantwoording onderscheid gemaakt tussen de vier categorieën in onderstaand schema (VO-raad, 2013):

Direct personeel	Indirect personeel
<u>Onderwijsgevend</u> <ul style="list-style-type: none"> • Groepsleerkracht • Vakleraar • Leraar in opleiding • Overig onderwijzend personeel • Assisterende functies (bv. technisch onderwijsassistent, docent-assistent) 	<u>Management</u> <ul style="list-style-type: none"> • Leden van het College van Bestuur • (Bovenschoolse) directeur • Adjunct- of waarnemend directeur • Overig management in directie en bestuur • Staffunctionaris (bijv. hoofd facilitaire dienstverlening) • Onderwijscoördinator • Overig middenmanagement
<u>Onderwijsondersteunend</u> <ul style="list-style-type: none"> • Therapeutische en zorgfuncties (logopedist, schoolmaatschappelijk werker) • Instructeur • Overig onderwijsondersteunend personeel 	<u>Beheer/administratief</u> <ul style="list-style-type: none"> • Beheerfuncties (conciërge, schoonmaker, beheerder ICT e.d.). • Administratieve functies (bv. personeelszaken, salaris- of leerlingadministratie) • Overig beheer- en administratief personeel

In het U-WEB (Uitvoeringsbesluit Wet educatie en beroepsonderwijs) worden in het **middelbaar beroepsonderwijs** verschillende functiecategorieën onderscheiden.²⁴

- Management: directie en bestuur (bijvoorbeeld op niveau van bestuur, directie, staf of sectiehoofd).
- Management met onderwijskundige taak (bijvoorbeeld teamleider of afdelingscoördinator).
- Onderwijzend personeel:
 - leraar;
 - leraar in opleiding.

²³ Werknemers die zijn opgenomen in het doelgroepregister zoals bepaald in de Participatiewet en de bijbehorende beleidsregels UWV (Cao-PO, 2016-17, artikel 5.4 lid 1.).

²⁴ Uitvoeringsbesluit WEB, Stb. 2016, 54, Bijlage 1, lid 3.
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0010646/2016-08-01#Bijlage1>

heid verstaan om binnen de organisatie het aantal uren dat een werknemer maakt aan te passen (bijvoorbeeld overwerk of deeltijdwerk) of het tijdstip waarop gewerkt wordt (bijv. ploegendiensten) (Dekker & Olsthoorn, 2011; Hilbers et al., 2011). Uit onderzoek van het SCP (Van Echtelt, Schellingerhout, & Voogd-Hamelink, 2015) blijkt dat betaald overwerk in de overheidssector relatief vaak voorkomt (70%), in de onderwijssector wordt opvallend weinig gebruikgemaakt van betaald overwerk (11%). Daarnaast wordt aangegeven dat overwerk relatief vaak ingezet wordt om afwezigheid of ziekte van werknemers op te vangen. Specifieke gegevens over het gebruik van betaald overwerk in het primair onderwijs ontbreken. Over de mate waarin scholen gebruikmaken van aanpassing van uren van het eigen personeel door deeltijdwerk is weinig bekend. Intern numerieke flexibiliteit is van toepassing op personeel in loondienst, niet PNIL?

Invalkracht

Een medewerker die ingezet wordt om een afwezige leraar te vervangen. Deze invalkracht kan een medewerker zijn in loondienst: op een tijdelijk contract, via een samenwerkingsverband of regionale pool. Of als PNIL'er: via een derde partij (uitzendbureau/constructie, detachering, payroll, flex bv) of als zzp'er.

Invalpools

Andere gebruikte definities zijn: vervangingspools, arbeidspools, regionale mobiliteitscentra, regionale transfercentra (RTC), flexpools en dergelijke. Arbeidspools beloven volgens Wilthagen et al. de mogelijkheid om twee uitersten samen te laten komen: de behoefte aan concurrentie en flexibiliteit van organisaties aan de ene kant en de persoonlijke behoeften van werknemers, werkzekerheid en minimale arbeidsvoorwaarden (training en scholing, duurzame inzetbaarheid en de balans tussen werk en privé) aan de andere kant. Arbeidspools kunnen een beleidsstrategie zijn om de flexibilisering van de arbeidsmarkt, de organisatie van werk en arbeidsrelaties enerzijds en werkzekerheid en sociale zekerheid van werknemers anderzijds te verbeteren (van Lieshout & Van Liempt, 1999; Wilthagen & Rogowski, 2002; Wilthagen, 1998). Uit de behoefte om de verschillende arbeidspools te onderscheiden hebben Hendrikse, De Feyter en Miedema (1999 uit De Feyter, Meijers, & Evers, 2000) een indeling gemaakt op basis van de doelstelling van arbeidspools:

- **Instroompool.** Dit soort pools worden vaak opgericht om de schaarste aan gekwalificeerd personeel op te lossen. Het zijn leer-werktrajecten en gelden als 'kweekvijvers' van personeel. Poolmedewerkers hebben vaak een tijdelijke aanstelling bij de pool en na (succesvolle) afronding treden de meesten in dienst bij één van de bedrijven waar zij het leer-werktraject hebben gevolgd.
- **Uitstroompool.** Het doel van een uitstroompool is om de medewerkers in een functie buiten de eigen organisatie te plaatsen.
- **Flexpool.** Het doel van de flexpool is om werknemers tijdelijk in te zetten om te voorzien in de behoefte aan flexibele arbeid van de organisatie of

afdelingen. Werknemers vanuit een flexpool worden uitgeleend of gedetacheerd naar verschillende werkgevers. Binding aan de flexpool is van groot belang en om die reden heeft een aanzienlijk deel van de werknemers een vast contract bij de arbeidspool. Voor de inlenende organisaties fungeert de flexpool als flexibele schil. Door de genoemde personeelsopbouw met vast en tijdelijk personeel is een flexpool zelf ook volgens het 'schillenmodel' ingericht.

- o **Employabilitypool.** Loopbaanontwikkeling staat centraal en het doel van deze pools is het vergroten van de inzetbaarheid van de werknemer. Door (tijdelijke) werkervaring buiten de eigen afdeling of organisatie wordt de (loopbaan)ontwikkeling van de werknemers ondersteund en de inzetbaarheid vergroot. De werknemer blijft in dienst bij de eigen werkgever. De mensen die in deze pools zitten, kunnen zowel personeel in loondienst zijn als PNIL. Hoe de verhouding is, is niet bekend.

Loonflexibiliteit

Loonflexibiliteit houdt in dat de werkgever de lonen kan aanpassen in relatie tot de vraag naar arbeid. Hieronder vallen prestatiegerelateerde beloning en bonussen etc. (Dekker & Olsthoorn, 2011; Hilbers et al., 2011). Deze vorm van flexibiliteit valt buiten dit onderzoek.

Oproepkracht

Hiermee wordt verwezen naar een werknemer die op oproep (of afroep) beschikbaar is voor "het verrichten van werkzaamheden en met wie geen vaste arbeidsduur is overeengekomen" (CBS, 2016). Oproepkrachten zullen over het algemeen PNIL'ers zijn.

Payroll-medewerkers

Bij *payrolling* is net als bij uitzenden sprake van een driehoeksrelatie tussen werknemer, de instelling waar de werknemer werkt en de payrollorganisatie. Een payrollorganisatie neemt de personeelsadministratie over van haar opdrachtgevers en daarbij ook het juridisch werkgeverschap met de daarbij behorende plichten en risico's. Hierdoor is de medewerker niet in loondienst bij de school (PNIL). De instelling waar de werknemer werkt, blijft wel zelf verantwoordelijk voor de werving, selectie en begeleiding van werknemers. Volgens de Wit et al. (2014) vormt payrolling voor instellingen "een manier om administratieve en arbeidsrechtelijke taken op een eenvoudige wijze uit te besteden. Bij payrollen gaat het veelal om een langdurige relatie tussen werknemer en werkgever (in tegenstelling tot uitzenden)" (p.33).

PNIL

Personeel-niet-in-loondienst.

Regulier personeel

Op pagina 5 wordt een onderscheid gemaakt van PNIL als regulier personeel versus inzet van PNIL ter vervanging wegens ziekte, tijdelijke aanstelling i.v.m. vacature, interim e.d. Het onderzoek dient zich vooral te concentreren op de eerste groep ('regulier'). Vraag is of iets meer toegelicht kan worden wat precies het onderscheid is tussen beide groepen en wat dan onder 'regulier' personeel kan worden verstaan? Klopt het dat de andere vormen van inzet van PNIL (vervanging wegens ziekte, interim, tijdelijke vervulling i.v.m. vacature e.d.) minder interessant zijn voor het onderzoek?

Toelichting: met regulier bedoelen we al het personeel dat niet in loondienst is die niet als vervangers werkzaam zijn. In onze arbeidsmarkt cijfers (zie onderwijsincijfers.nl) halen we vervangers uit de gegevens om dubbel telling te voorkomen. Om de cijfers uit het PNIL-onderzoek te vergelijken met de gegevens die we al hebben willen we daarom, als het mogelijk is, de gegevens van vervangers apart van het overige personeel niet in loondienst.

Samenwerking

Samenwerkingsverbanden en arbeidspools. Gebaseerd op alliance (HR Architecture - Lepak & Snell, 1999). In het onderzoek van Ecorys wordt bijvoorbeeld gesproken over Flex bv: "een door het bestuur (evt. in samenwerking met andere besturen) zelf opgerichte organisatie waar het contract van een (enkele) werknemer(s) van het bestuur loopt" (p.33). Ook hier is sprake van een driehoeksrelatie: de werknemer is formeel in dienst van de Flex bv en niet van het bestuur zelf (de instelling waar de werknemer werkt, ook wel de inlener).

Hier speelt iets vergelijkbaars als bij detachering: persoon x staat op de loonlijst van school Y, maar werkt op school Z. Dat betekent dat je qua salaris wel zicht heb op deze persoon (via school Y) maar niet bekend is bij school Z dat hij/zij daar werkt. Dit is in de beschikbare data lastig te onderscheiden. Verder is het bij Flex de vraag of ze zelf wel of geen soort payrollbedrijf zijn geworden, in dat geval is het onduidelijk af of alles in de DUO-registratie staat.

Uitzendkrachten

In de cao-PO 2016-17 is afgesproken dat uitzendarbeid mogelijk is in geval van (artikel 3.23, lid 1):

- a. vervanging wegens ziekte of buitengewoon verlof;
- b. activiteiten van kennelijk tijdelijke aard;
- c. kennelijk onvoorziene omstandigheden.

In de cao-VO 2016-17 is afgesproken dat uitzendarbeid mogelijk is in geval van (artikel 9.a.7 / 9.b.7, lid 1):

- a. vervanging wegens ziekte of buitengewoon verlof;
- b. activiteiten van kennelijk tijdelijke aard;
- c. kennelijk onvoorziene omstandigheden.

In de cao-MBO 2016-17 is afgesproken dat uitzendarbeid mogelijk (artikel 3.5, lid 3):

- a. voor vervanging wegens ziekte;

- b. ter voorziening in de behoefte aan arbeidskrachten in geval van een groot aanbod van werkzaamheden;
- c. voor activiteiten van kennelijk tijdelijke aard of contractactiviteiten;
- d. bij onvoorziene omstandigheden.

Uitzendkrachten zijn werknemers die ingeschreven staan bij een uitzendbureau. Zij zijn een arbeidsverhouding met dat bureau aangegaan tot het verrichten van werkzaamheden op tijdelijke basis voor derden (zoals een school). Dit wordt ook wel een tri-partite-overeenkomst genoemd. Zij zijn hierbij niet in loondienst bij de school (PNIL).

Vervangingspersoneel

De werkgever dient²⁶ volgens de cao-PO vervangingsbeleid vast te stellen: “op basis van de historische vervangingsbehoefte omschrijft de werkgever op welke manier vervanging wordt georganiseerd en met welke type contracten. Bij het opstellen van dit beleid hanteert de werkgever de volgorde van vast, vast/flexibel naar flexibel”:

1. Vaste overeenkomsten op bestuursniveau met inzet op het niveau van de school, bovenschools en bovenbestuurlijk.
2. Vaste overeenkomsten met tijdelijke uitbreiding.
3. Tijdelijke overeenkomsten.
4. Tijdelijke overeenkomsten met tijdelijke uitbreidingen.
5. Min-max contracten (alleen voor vervanging in de verhouding van maximaal 1:2,5).
6. Bindingscontracten (ten minste 1-uur-contracten, alleen voor onvoorziene en onplanbare vervanging).

In de cao-PO 2016-17 staat dat een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd onder meer kan worden aangegaan “bij vervanging van tijdelijk afwezige werknemers, telkens voor ten hoogste twaalf maanden”. In afwijking op artikel 7:668a in het Burgerlijk Wetboek is in de cao door de sociale partners afgesproken dat binnen drie jaar zes arbeidsovereenkomsten aangegaan kunnen worden. Scholen kunnen hierbij gebruikmaken van twee nieuwe typen contracten: min-max-contract en bindingscontracten.

Zzp'ers

Een zzp'er is een Zelfstandige Zonder Personeel: een ondernemer zonder personeel in dienst, die werkt voor eigen risico. Om schijnconstructies te voorkomen, dient de zzp'er meerdere opdrachtgevers te hebben en zijn werk zelfstandig doen, zodat er geen sprake is van een gezagsrelatie met de opdrachtgever (De Wit et al., 2014). Wat nog opvalt is dat De Wit, et al. (2014) schatten dat er in 2014 ongeveer 500 zzp'ers (leraren en andere functies) werkzaam zijn in het primair onderwijs terwijl uit onderzoek van het UWV (Kalkhoven & Van Uiter, 2015) blijkt dat er rond dezelfde periode circa 7.000 zzp'ers werkzaam zijn als leraar in het basisonderwijs. Het is de vraag hoe dit grote verschil te verklaren valt. Bij navraag gaf één van de onderzoekers aan

²⁶ Het bijzonder onderwijs 'moet', het openbaar onderwijs 'mag'.

dat een deel van dit verschil wellicht te verklaren is door definitieverschillen en doordat alleen de grotere zzp-klussen bekend zijn bij bestuurders.²⁷

Literatuur

- Atkinson, J. (1984). Manpower strategies for flexible organisations. *Personnel Management*, 16, 28–31.
- CBS. (2016). Begrippen. Retrieved December 12, 2016, from <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen?tab=o#id=oproepkracht>
- De Wit, J., Stuivenberg, M., & Van der Ploeg, S. (2014). *Flexibele arbeid in primair en voortgezet onderwijs Rapport*. Rotterdam: Ecorys.
- Dekker, R., & Olsthoorn, M. (2011). *Flexibilisering: De balans opgemaakt*. Amsterdam: Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.
- Echtelt, P. van, Schellingerhout, R., & Voogd-Hamelink, M. de. (2015). *Vraag naar Arbeid 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Feyter, M. G. de, Meijers, J. M., & Evers, G. E. (2000). *Vier op een rij: Beschrijving van vier arbeidspools werkzaam voor het MKB en de ervaringen hiermee van enkele werkgevers*. Hoofddorp.
- Hilbers, P., Houwing, H., & Kösters, L. (2011). De flexibele schil – Overeenkomsten en verschillen tussen CBS- en UWV-cijfers. *Sociaaleconomische Trends*.
- Kalkhoven, F., & Van Uitert, K. (2015). *Onderwijs Sectorbeschrijving*. Amsterdam: UWV.
- Kalleberg, A. L. (2001). Organizing Flexibility: The Flexible Firm in a New Century. *British Journal of Industrial Relations*, 39(4), 479–504.
- Kalleberg, A. L. (2003). Flexible Firms and Labor Market Segmentation: Effects of Workplace Restructuring on Jobs and Workers. *Work and Occupations*, 30(2), 154–175. <http://doi.org/10.1177/0730888403251683>
- Lepak, D. P., & Snell, S. A. (1999). The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development. *Management*, 24(1), 31–48.
- Lieshout, H. van, & Liempt, A. van. (1999). Flexicurity en opleidingsmarkten. In P. F. van der Heijden, R. H. van het Kaar, & A. C. J. M. Wilthagen (Eds.), *Naar een Nieuwe rechtsorde van de Arbeid?* (pp. 109–147). Den Haag: Sdu.
- Lubberman, J., Van Rens, C., Hovius, M., & Weste, M. (2013). *Vraag en aanbod van mbo-personeel Een onderzoek naar beschikbaarheid van informatie*.
- Marsden, D. (2004). The “Network Economy” and Models of the Employment Contract. *British Journal of Industrial Relations*, 42(4), 659–684. <http://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2004.00335.x>
- Nauta, A. (2011). *Tango op de werkvloer. Een nieuwe kijk op arbeidsrelaties*. Assen: Koninklijke Van Gorcum b.v.

²⁷ Eigen communicatie, mei 2016.

- Schmid, G. (2015). Sharing Risks of Labour Market Transitions: Towards a System of Employment Insurance. *British Journal of Industrial Relations*, 53(1), 70–93. <http://doi.org/10.1111/bjir.12041>
- UWV. (2015). *Uitzendarbeid. Aard, omvang en ontwikkelingen*.
- Van der Meer, M. J. S. M. (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen: een institutionele beschouwing over de arbeidsmarkt in het middelbaar beroepsonderwijs [Oratie]*. Den Haag, The Netherlands: CAOP.
- Visser, J., & Van der Meer, M. J. S. M. (2007). Mobiliteit, interne arbeidsmarkten en arbeidsverhoudingen – naar een nieuwe dynamiek? In D. Scheele, J. J. M. Theeuwes, & G. J. M. de Vries (Eds.), *Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht* (pp. 17–64). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- VO-raad. (2013). *Rapport project bedrijfsvoering VO. Een handreiking voor het optimaliseren van de bedrijfsvoering in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: VO-raad.
- Wilthagen, A. C. J. M. (1998). *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?* (No. Discussion Paper FS-I 98-202). Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Wilthagen, A. C. J. M., & Rogowski, R. (2002). Legal Regulation of Transitional Labour Markets. In G. Schmid & B. Gazier (Eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*. (pp. 233–273). Cheltenham: Edward Elgar.

BIJLAGE 2

OVERZICHT VARIABELEN

Variabelen
IDnr
Bevoegd gezag nummer
Personeel niet in Loondienst
Totale Personele lasten
Aandeel PNIL van totale personele lasten
Sector
Jaar
Functietitel 1 t/m 5
Functiecategorie 1 t/m 5
Bevoegd gezag naam
Straatnaam
Huisnummer toevoeging
Postcode
Plaatsnaam
Gemeentenummer
Gemeentenaam
Denominatie
Telefoonnummer
Internetadres
Straatnaam correspondentieadres
Huisnummer toevoeging correspondentieadres
Postcode correspondentieadres
Plaatsnaam correspondentieadres
Administratiekantoornummer
Woonplaatsen
Provincie
Landsdeel
Payroll
Uitzendkracht
Detachering
Freelance
Externe Inhuur

BIJLAGE 3

OPZET AANPAK EN SELECTIE VAN DE CASESTUDIES

Toelichting

Met de opdrachtgever is afgesproken (19-1-'17) om het optionele deel case-studies alsnog uit te voeren. De opdrachtgever heeft op 1-2-'17 aangegeven dat enkel verdiepende casestudies moeten worden uitgevoerd, aanvullend aan de huidige analyse. Men wenst een 'kwalitatieve inkleuring van het kwantitatieve verhaal'. In de rapportage wil men dan ook geen portretten als zodanig terugzien, maar citaten en bevindingen die de kwantitatieve analyse versterken/verduidelijken.

In deze notitie zetten we kort uiteen wat wij zien als de leidende vragen in de gesprekken en wat de criteria zijn op basis waarvan we de te bezoeken instellingen selecteren. De gesprekken vinden in principe bij de respondenten op locatie plaats.

Leidende vragen

Bij het maken van de afspraken, checken we of we te maken hebben met de juiste persoon. Dit gebeurt aan de hand van de volgende vraag:

Vanuit overheidswege is er beperkt zicht op al het personeel in het onderwijs, enkel over personeel in loondienst is er volledige informatie beschikbaar. Toch wordt op basis van cijfers beleid gemaakt. Wie heeft er binnen uw instelling zicht op het aandeel PNIL?

De volgende vragen nemen we mee:

- In welke mate is er op bestuursniveau zicht op de inzet van PNIL (aantallen, welke aanstelling, functies, vakken, etc.) binnen de individuele scholen/afdelingen/teams?
- Op welk niveau (bv. afdeling, vestiging, school, bovenschools, bestuur) is er volledig zicht op de inzet van PNIL binnen de scholen scholen/afdelingen/teams?
- Hoe verloopt de inhuur van PNIL?
- Wordt inhuur PNIL aanbesteed?
- Wie is verantwoordelijk voor de aanbestedingen binnen uw school(bestuur)?
- Indien uitbesteed: hoe verloopt de informatie/communicatie?
- In welke mate is het mogelijk om een volledig beeld van PNIL binnen uw instelling te geven? Is dat dan financieel of ook in fte, functies en vakken? Indien dat niet volledig mogelijk is: wat is daarvoor dan de verklaring?

- Hoe specifiek is de informatie die u heeft? Kunt u onderscheid maken naar de verschillende:
 - contractvormen;
 - functiegroep;
 - leeftijd;
 - vakgebied;
 - bevoegdheid;
 - etc.
- Hoe registreert u de inzet van PNIL?
- Wat is het aandeel PNIL binnen uw instelling en welke ontwikkeling ziet u daarin over de afgelopen jaren? En hoe is dat in verhouding tot andere schoolbesturen?
- Om welke reden(en) maakt uw bevoegd gezag in het algemeen gebruik van PNIL?
- Welke verschillen ziet u tussen scholen m.b.t. inzet van PNIL? Bijv. verschil
 - grootte;
 - regio;
 - openbaar-bijzonder;
 - onderwijskundig concept;
- Welke verschillen ziet u binnen de school (klassen/teams) m.b.t. inzet van PNIL?
- Welk beleid hanteert uw instelling met betrekking tot de inzet van PNIL?
- Wie zijn er betrokken bij de keuze voor een bepaalde vorm van PNIL?
- Welke afwegingen maakt u/maken jullie bij de keuze voor een bepaalde vorm van PNIL t.o.v. niet-PNIL?
- Wat is uw mening over het gebruik van PNIL in de onderwijssector in het algemeen en de instelling in het bijzonder?
- In hoeverre is het naar uw mening relevant voor het onderwijs en specifiek het lerarenberoep om op nationaal niveau inzicht te krijgen in PNIL in het onderwijs?
- Overige op- of aanmerkingen.

Selectie cases

We voeren drie casestudies in het po, drie casestudies in het vo en twee in het mbo uit.

Caseselectie

Bij de selectie letten we op een aantal zaken, te weten:

- de hoogte van de post PNIL (minimaal € 800.000,-);
- het aandeel van de post PNIL t.o.v. de totale personele lasten;
- het meest recente jaar waarvan de gegevens beschikbaar zijn (2015);
- of er in de jaarverslagen gesproken is over onderwijsgevend personeel in relatie tot een categorie van PNIL.

Op basis van de bovenstaande factoren is een lijst samengesteld met mogelijk te benaderen besturen.

Beoogde respondenten

Eerst vaststellen wie er op welk niveau inzicht heeft in personeelszaken/administratie.

- bestuurlijk niveau: bestuurder portefeuille personeel en/of Hoofd HR;
- schoolniveau: 2 à 3 schoolleiders;
- indien extern georganiseerd: administratiekantoor (+ wat er bekend is op bestuurlijk en schoolniveau).

In het po en vo zal de aanpak vrijwel identiek zijn. In het mbo zijn we iets meer afhankelijk van de organisatie van het roc: centraal/decentraal. In plaats van schoolleiders richten we ons daar op de binnen de instelling meest interessante domeinen.

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl