

(N)iets nieuws onder de zon?

Een historische beschouwing van meer dan 25 jaar discussie over flexibele arbeid in het primair onderwijs.

M.J. (Mariëtte) Amsing *

m.j.amsing@uvt.nl

* Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, CAOP en Instituut ReflecT (Tilburg University)

Aantal woorden: 7.957

1 Inleiding

Zoals in de andere arbeidssegmenten wordt op de onderwijsarbeidsmarkt in het primair onderwijs gebruik gemaakt van flexibele arbeid (tijdelijke werknemers, uitzendconstructies, payroll en zzp'ers). Flexwerkers worden bijvoorbeeld ingezet om een docent te vervangen die met zwangerschapsverlof is of een dag ziek is. Gezien het belang van de kwaliteit van (flexibele) arbeid voor de kwaliteit van onderwijs en hiermee voor de Nederlandse arbeidsmarkt als geheel¹, is het opvallend te noemen dat we eigenlijk vrij weinig weten over flexibele arbeidsrelaties in het onderwijs. Allereerst ontbreken in alle onderwijssectoren exacte cijfers over de totale groep flexibele werknemers (Leemans, van Bergen, Lubberman, Amsing, & Cörvers, 2017).² We kunnen daarom alleen schattingen presenteren dat ongeveer 6% van het personeel in het primair onderwijs een flexibel contract heeft (de Wit, Stuivenberg, & van der Ploeg, 2014). Ten tweede is er de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar de impact van flexibele arbeidsrelaties op individu en organisatie, maar komt de kennis die hierbij is opgedaan, voornamelijk uit de private sector. En dat terwijl er aanwijzingen zijn dat managementpraktijken en mechanismen uit de private sector niet één-op-één te vertalen zijn naar de publieke sector (Kalleberg, Marsden, Reynolds, & Knoke, 2006; Vandenabeele, Leisink, & Knies, 2013). We weten dus relatief weinig over hoe en onder welke condities de keuze voor de inzet van flexibele arbeidsrelaties in het onderwijs tot stand komt, hoe de arbeidsrelatie vormgegeven wordt en welke impact deze keuze heeft op de kwaliteit van arbeid zowel van de individuele flexwerker als anderen binnen de schoolorganisatie (leerlingen, collega's, management etc.).

In deze bijdrage gaan we in op de vraag welke bewegingsruimte (*leeway* zie Paauwe, 2004) schoolleiders en –bestuurders in het primair onderwijs eigenlijk hebben en pakken bij het maken van keuzes over de inzet van flexibele arbeid op hun scholen. Volgens verschillende studies zijn de beleidskeuzes die binnen organisaties gemaakt worden nauw verweven met verschillende stakeholders zoals de overheid, vakbonden en andere scholen (Beer, Boselie, & Brewster, 2015; Paauwe & Boselie, 2003). Dit geldt daarbij nog sterker voor publieke organisaties, die te maken hebben met meerdere en soms zelfs conflicterende doelstellingen (Moore, 1995; van den Broek, Boselie, & Paauwe, 2014; Vandenabeele, Leisink, & Knies, 2013). Het 'speelveld'³ van de verschillende stakeholders wordt daarbij niet alleen bepaald door formele instituties (wet- en regelgeving), zoals de Wet werk en zekerheid en de cao-Primair Onderwijs, maar ook door normen, waarden en overtuigingen. De laatste

¹ Het investeren in onderwijsprofessionals en het beter begrijpen van de onderwijsarbeidsmarkt is essentieel voor de Nederlandse arbeidsmarkt; het is de sector die de werknemers van morgen opleidt en daarmee de basis vormt voor de gehele arbeidsmarkt. Dit geldt specifiek voor het primair onderwijs: deze sector vormt de fundering van het onderwijs en dus de arbeidsmarkt.

² Het is wel mogelijk om inzicht te krijgen in personeel dat een tijdelijk contract heeft, maar er is geen zicht op personeel dat niet in loondienst is bij een school(bestuur), zoals uitzend- detachering en payroll-constructies en freelancers of zzp'ers. Gegevens hierover kunnen enkel op het niveau van de school(besturen) verkregen worden, en er zijn indicaties dat ook op dit niveau de gegevens niet altijd volledig zijn.

³ Zie ook 'Games Real Actors Play'(Scharpf, 1997).

worden ook wel informele instituties genoemd; ze worden niet altijd bewust ervaren en soms toch als vanzelfsprekend gezien ('zo doen wij dat nu eenmaal hier') (Scott, 2001, 2008).

Om de bewegingsruimte bij de inzet van flexibele arbeid beter te begrijpen maken we daarom gebruik van een institutioneel perspectief. We volgen daarbij een bepaalde stroming binnen de institutionele theorie (*historical institutionalism*), die ervanuit gaat dat zowel wet- en regelgeving als informele instituties niet vastliggen, maar voortdurend aan verandering onderhevig zijn door de processen van normalisering en institutionalisering. Met normalisering wordt bedoeld dat een bepaalde praktijk wijdverbreid raakt en in normen en gewoontes wordt geaccepteerd. Op een bepaald moment worden de formele instituties (bijvoorbeeld wetgeving) vervolgens aangepast om in overeenstemming te komen met deze ontwikkelingen. Dit laatste wordt ook wel institutionalisering genoemd (Houwing, 2010; Scott, 2001). Streeck en Thelen (2005) beschouwen de institutionele context daarbij als de uitkomst van een continu besluitvormingsproces, welke sterk politiek van aard is: bij een bepaalde context profiteren sommige actoren meer dan anderen en dit leidt tot voortdurende betwisting over de juiste vorm die de institutionele context zou moeten aannemen en de wijze waarop dit dient te worden gewijzigd (Houwing, 2010). Volgens Oliver (1991) zijn bestuurders en beleidsmakers over het algemeen geen passieve observanten maar ondernemen ze actieve pogingen om instituties te repareren. Hierdoor veranderen instituties continue door kleine aanpassingen. De aparte aanpassingen hebben misschien kleine gevolgen, maar bij elkaar kunnen ze een transformatieve verandering van de institutionele context bewerkstelligen (Thelen, 2009). Streeck en Thelen (2005) maken onderscheid tussen vijf patronen van institutionele verandering: *displacement* (bestaande instituties worden vervangen door nieuwe; dit kunnen herontdekte oude instituties zijn of endogene nieuwe instituties); *layering* (nieuwe elementen worden toegevoegd aan oude instituties waardoor de status en structuur van de instituties langzaam veranderen); *drift* (verwaarlozing, bewuste of onbewuste wordt verzuimd om een institutie aan te passen, aan de oppervlakte is er geen verandering terwijl de uitwerking niet meer overeenkomt met de bedoeling); *conversion* (bestaande instituties worden voor nieuwe doeleinden gebruikt of ze krijgen een nieuwe betekenis); en *exhaustion* (hier is niet zozeer sprake van verandering maar van een proces van afbouw en erosie). Hall en Thelen voegen hier in 2009 nog een zesde aan toe: *reform*, een top-down proces, geïnitieerd door de overheid en ondersteund door de bonden.

In deze bijdrage kijken we naar wat er (niet) nieuw is in het discours over flexibele arbeid in het primair onderwijs en laten we zien hoe de institutionele context van het primair onderwijs de afgelopen jaren onderhevig is geweest aan institutionele verandering op het thema van flexibele arbeid. Vragen die daarbij centraal staan zijn: *Wat is er vanaf de jaren '90 voor basisscholen veranderd in de wijze waarop gebruik gemaakt kan worden van flexibele arbeid? En welke patronen van institutionele verandering zijn te herkennen?*

Door te focussen op de relatie tussen de institutionele context en de inzet van flexibele arbeid op scholen, komt dit artikel ook tegemoet aan een recente oproep in de HR-literatuur om meer onderzoek te doen naar de impact van stakeholders en de institutionele context op het personeelsbeleid op organisatieniveau (Beer et al., 2015). Voor dit artikel is gebruik gemaakt van verschillende primaire bronnen als arbeidswetgeving en onderwijsbeleid. Het Onderwijsblad⁴ van het AOb is als secundaire bron geheel geanalyseerd, bladen (en andere nieuwsbronnen) van het CNV, PO-raad zijn steekproefsgewijs geanalyseerd. We hebben ervoor gekozen om ons daarbij te focussen op de periode rondom de twee wetten die sinds de jaren negentig de balans tussen vast en flex op de arbeidsmarkt probeerden te reguleren: de Wet flexibiliteit en zekerheid (Wfz) in 1999 en de Wet werk en zekerheid (Wwz) in 2015. Deze twee wetgevingen en de hierop volgende reacties vanuit het onderwijs worden achtereenvolgend behandeld in paragrafen 3 en 4. In paragraaf 5 komen we terug op de genoemde vraagstellingen en brengen we in kaart welke vervolgvragen dit met zich meebrengt voor onderzoekers en beleidsmakers. In paragraaf 2 volgt echter eerst een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in het onderwijsveld vanaf de jaren '90 welke van belang zijn om de twee arbeidswetten en de reacties vanuit het veld in perspectief te kunnen plaatsen.

2 De context: het primair onderwijs

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen die het onderwijsveld in de jaren negentig kenmerkte (par. 2.1) en hoe vanuit het onderwijsveld voor de Wfz naar flexibele arbeid werd gekeken (par. 2.2).

2.1 Grotere beleidsruimte, meer verantwoordelijkheden

Het primair onderwijs is de afgelopen drie decennia gekenmerkt door schaalvergroting, deregulering en autonomievergroting. Vanaf het midden van de jaren tachtig heeft de sector te maken gehad met twee schaalvergrotingsgolven: de samenvoeging van kleuter- en lager onderwijs in 1985 (hierdoor halveerde het aantal scholen) en de algemene tendens van schaalvergroting van onderwijsinstellingen⁵. De tweede golf betrof voornamelijk bestuurlijke fusies: hoewel het aantal scholen afnam van 8.801 in 1994 naar 6.985 in 2015 nam het aantal besturen over dezelfde periode veel scherper, van 3.718 besturen naar 1.085⁶.

Daarnaast stond het Nederlandse onderwijsbeleid sinds 1985 volgens Leune (1993) sterk in het teken van het vergroten van de beleidsruimte van scholen: deregulering en decentralisatie. Regelgeving had indertijd een negatieve connotatie: er was een wijdverbreid geloof dat veel problemen in het onderwijs te maken hadden met het beleid van de rijksoverheid en dat het vergroten van de autonomie van scholen “een noodzakelijke voorwaarde was voor kwaliteitsverbetering” (p.3). Dit paste in de

⁴ Voor 1997 heette ‘het Onderwijsblad’ ‘het Schoolblad’.

⁵ Het tijdperk van fusies en schaalvergroting leek rond 2008 op haar einde te komen met discussies over de ‘menselijke maat’ (invoering fusietoets)⁵, maar het tij keerde weer met het rapport van de Onderwijsraad (2013) over de kwetsbaarheid van kleine scholen in krimpgebieden.

⁶ STAMOS, geraadpleegd op 28 augustus 2017.

algemene tendens om vraagtekens te plaatsen bij de invloed van de overheid⁷ en een meeromvattend streven naar een meer bescheiden positie van de centrale overheid in onze samenleving. In 1993 werd dit verder bestendigd met het ‘Schevenings akkoord’, een ontwerpschets van de toekomstige bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs, waarin autonomievergroting van scholen centraal stond. Totale autonomie is overigens nooit aan de orde geweest: de overheid treed wel terug, maar niet af (Slegers, 1991). Vanaf de jaren tachtig heeft de overheid daarbij steeds meer financiële verantwoordelijkheden overgedragen aan de scholen. In het financieringsstelsel dat tot 1985 functioneerde (declaratiestelsel), had de overheid te kampen met allerlei problemen zoals de onbeheersbaarheid van bepaalde rechtspositionele regelingen (kosten) en de onaanvaardbare complexiteit van een aantal regelingen. In december 1989 presenteerde onderwijsminister Deetman (CDA) daarom de notitie “Hoofdpijnen van de voorstellen met betrekking tot het formatiebudgetsysteem” waarin hij voorstellen doet voor het invoeren van het formatiebudgetsysteem (FBS) in het primair en voortgezet onderwijs. Met het FBS kregen schoolbesturen voortaan vooraf een bepaald bedrag in plaats van vergoedingen achteraf. Uiteindelijk zou op 9 oktober 1990 – na vertraging door de val van kabinet Lubbers II – een principeakkoord worden gesloten over de invoering van het FBS, welke in 1992 zou worden ingevoerd.⁸ De onderhandelingen waren niet soepel verlopen: het bleek lastig om de drie hoofddoelstellingen - flexibiliteit voor scholen⁹, zekerheid voor personeel en beheersbaarheid voor het ministerie - te verenigen. De onderwijsbonden stelden hun instemming overigens afhankelijk van de uitbreiding van de bevoegdheden van het personeel in de Wet Medezeggenschap Onderwijs¹⁰. Een belangrijk onderdeel van het FBS-akkoord was de komst van een verplicht overleg tussen onderwijsbonden en besturen, het decentraal georganiseerd overleg (DGO). In het DGO onderhandelden werknemers (onderwijsbonden) en werkgevers (schoolbesturen) over arbeidsvoorwaardelijke onderwerpen, zoals het vaststellen van het formatieplan en het personeelsbeleid.¹¹ Uiteindelijk leidde dit tot raamovereenkomsten met landelijke besturenorganisaties zodat niet met ieder bestuur afzonderlijk overlegd hoefde te worden. De eerste Raamovereenkomst, welke gold van 1 augustus 1992 tot 1 augustus 1996, bevatte het kader voor het beleid op school- en bestuursniveau en was min of meer vergelijkbaar met een cao (Onderwijsraad, 2000). Een ander belangrijk onderdeel van het akkoord was de opzet van een vervangingsfonds (financiële prikkel). Al een aantal jaar wilde het ministerie van onderwijs werk maken van het toenemende ziekteverzuim in het onderwijs en het beroep dat werd gedaan op verzuim- en

⁷ Zie bijvoorbeeld de opmerking uit het uitgewerkte voorstel van de PvdA fractie in 1992: “De verregaande ambtelijke bemoeizucht ontnemt de professionals in het onderwijs vrijwel elke prikkel tot initiatief”.

⁸ In 1988 werd in het PO en VO ook het Londo-systeem geïntroduceerd voor materiële zaken.

⁹ De onderhandelaars van de ABOP – waaronder Jacques Tichelaar – hadden als enige bond een duidelijke keuze gemaakt voor zelfstandigere scholen.

¹⁰ *Het Schoolblad*, 1990, (18).

¹¹ *Het Schoolblad*, 1991, (17); *Kamerstukken II* 1991-92, 22467, nr. 3.

arbeidsongeschiktheidsregelingen¹². Voor 1992 declareerden scholen de kosten voor vervanging rechtstreeks bij het Ministerie van Onderwijs. Doordat dit onbeperkt kon, was er volgens de overheid onvoldoende stimulans om de bron van de noodzaak tot vervanging aan te pakken, te weten ziekteverzuim. Deze was tussen 1976 en 1989 opgelopen van 4,7% naar 7,2%.¹³ Door de verantwoordelijkheid voor het fonds bij het onderwijsveld te beleggen, werd “aangenomen dat betrokkenen zich meer zullen inspannen om het ziekteverzuim en daarmee samenhangende vervangingskosten te beperken”.¹⁴ Na redelijk wat discussie over de inrichting van het fonds – met name de financiën – sloot staatsecretaris Jacques Wallage in november 1991 een akkoord met de onderwijsbonden en de besturenorganisaties en werd in 1992 de Stichting Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs opgericht voor het primair en voortgezet onderwijs. Het Vervangingsfonds had als wettelijke taak waarborgen te bieden voor de kosten voor vervanging bij afwezigheid van personeel.¹⁵ Door (verplichte) onderlinge verrekening zou er sprake zijn “van een overzienbaar risico”.¹⁶ Met het Vervangingsfonds werd het onderwijsveld zelf financieel verantwoordelijk voor de vervanging, in de daaropvolgende jaren is de verantwoordelijkheid verder verschoven naar de schoolbesturen. Uiteindelijk verviel in het voortgezet onderwijs in 2006 zelfs de verplichting voor schoolbesturen om zich aan te sluiten bij het Vervangingsfonds. Tegen de achtergrond van autonomievergroting werd dit vermoedelijk verder aangejaagd door de kritiek over de oplopende premie vanuit sterkere besturen met een laag verzuimpercentage. Aansluiting bij het fonds is in het primair onderwijs nog niet afgeschaft, wel is er sinds 1 augustus 2015 de mogelijkheid om eigenrisicodragers (ERD) te worden: scholen kunnen de vervanging naar eigen inzicht invullen maar de vervangingskosten niet meer declareren bij het fonds. Hoewel er tussen de sociale partners overeenstemming is dat schoolbesturen in het primair onderwijs op termijn in staat moeten zijn om de risico’s te dragen voor de kosten en inrichting van vervanging¹⁷, hebben de sociale partners tot op heden nog geen overeenstemming weten te bereiken over de weg er naar toe en het tempo waarop.¹⁸ De bonden willen een langer tijdspad dan het ministerie¹⁹ en daarbij bijvoorbeeld monitoren hoe de sector zich verder professionaliseert.²⁰

¹² Nota ‘Preventie ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in het onderwijs’ - *Kamerstukken II*, 1990-91, 21834, nr. 2

¹³ *Kamerstukken II* 1990-91, 21834, nr. 2. Uit gegevens van STAMOS blijkt overigens dat het gemiddelde verzuim tussen 1990 en 2015 in het basisonderwijs en speciaal onderwijs rond de 7,3% lag.

¹⁴ Aanhangsel FBS-akkoord.

¹⁵ Art. 183 lid 1 WPO

¹⁶ *Kamerstukken II* 2000-01, 27744.

¹⁷ PO-raad (2015, 15 mei). *Schoolbesturen kunnen eigen risico dragen voor vervanging*. Geraadpleegd via www.po-raad.nl.

¹⁸ Vf/Pf. (2017, januari 11). *Toekomst van het Vervangingsfonds – samen verder komen* [Brief aan leden].

¹⁹ *Kamerstukken II* 2014-15, 30183, 30; *Kamerstukken II* 2015-16, 30183, 31.

²⁰ AVS. (2017, 3 januari). *Toekomst Vervangingsfonds primair onderwijs*. Geraadpleegd via www.avs.nl

2.2 Jaren '90: het onderwijs ontdekt de flexibele kracht?

Het belang van vervanging in het onderwijs is altijd groot geweest en door de jaren heen wordt gebruik gemaakt van verschillende alternatieven om continuïteit voor leerlingen te garanderen. Om de zoveel tijd wordt er in de media aandacht besteed aan het uiterste middel wat scholen moeten inzetten als andere oplossingen uitgeput zijn (zoals het verdelen van klassen over collega's of de tijdelijke inzet van een directeur of remedial teacher): het naar huis sturen van een klas²¹. Wel lijkt deze oplossing of dit middel om aandacht te trekken niet van alle tijden. Zo geeft een directeur in 1998 aan: "je kunt als school de leerlingen niet meer naar huis sturen. (...) Dat kon nog in de tijd dat moeder thuis zat en op de kinderen paste. Nu beide ouders werken kan zoiets gewoon niet meer".²² Welke plek had de oplossingsstrategie van de flexibele kracht de afgelopen jaren in het debat over personeelsproblematiek?

In 1990 geeft het ABOP-bestuur (voorloper van de Algemene Onderwijsbond) te kennen "dat de snelle veranderingen op de arbeidsmarkt dwingen tot een flexibele organisatie van scholen"²³ en zij reflecteert in dat kader dan ook op markt-concepten zoals 'modern management', 'productie' en 'flexibilisering'. Ze merken daarbij op dat "ondanks dat het als een nieuwigheid wordt gebracht", het voor bepaalde sectoren in de arbeidsmarkt "al een heel oud begrip"²⁴ is. Het uitgangspunt zou volgens de bond moeten blijven "dat al het onderwijs gegeven moet worden door een vast personeelsbestand dat op grond van een meerjarenplanning in overeenstemming gebracht moet worden met de vraag naar onderwijs. Slechts in uitzonderingsgevallen, bij vraag naar zeer specialistische kennis, of in geval van een eenmalige kortlopende cursus, kan overgegaan worden op externe krachten".²⁵

Vanaf 1995 komt flexibele arbeid vaker ter discussie in het Schoolblad van de ABOP. Nummer 6 van dit jaargang staat zelfs voor een groot deel in het teken van berichten over de toename van het aantal tijdelijke dienstverbanden in het onderwijs, zoals uitzendkrachten, driemaands-contracten en freelance contracten: "Het einde van een trend is nog lang niet in zicht" (zie Figuur 1).

²¹ *Het Schoolblad*, 1990 (6); *Het Onderwijsblad*, 1998 (1).

²² *Het Onderwijsblad*, 1998, (1).

²³ Dit is in navolging van het rapport 'De bedrijvige school' dat de commissie-Langeveld in 1989 publiceerde. Hierin werd een model voor een vergaande verzelfstandigde ondernemende school uitgewerkt. Het rapport was in opdracht van de ABOP welke de strategie had "dat meewerken uiteindelijk een beter resultaat voor de beroepsgroep oplevert dan tegenwerken" (WRR, 2004, p.257).

²⁴ *Het Schoolblad*, 1990, (8).

²⁵ *Het Schoolblad*, 1990, (5).



Figuur 1. Scholen ontdekken de tijdelijke kracht

Bron: het *Schoolblad*, 1995, 6, p. 9.

In eerste instantie wordt flexibele arbeid alleen opgemerkt bij de bve en hbo-instellingen; zo zouden in 1995 veel hogescholen in Gelderland en Overijssel zijn begonnen met het inhuren van uitzendkrachten voor lestaken via uitzendbureau Start.²⁶ Maar in 1995 wordt in het blad ook voor het eerst geschreven over flexibele arbeid in het primair onderwijs. Zo verwijst de ABOP naar “een staaltje creatief personeelsbeleid” aan de obs de Luistervink in Nieuwegein waar in 1994 een consulent muzikale vorming werd aangesteld op een freelance contract. Volgens de auteurs “juichte” het blad *Schoolmanagement*: “Dat betekent: geen rechtspositionele binding. Een vrij unieke vorm van personeelsbeleid in het onderwijs!”. In het artikel wordt verder aangegeven dat de medewerker rechtspositie van de gemeente Nieuwegein zicht haastte “om eventuele misverstanden uit de wereld te helpen: ‘zoiets doen wij alleen als iemand voor een heel specifiek project wordt aangenomen. Wij gaan geen structureel werk in een jasje van freelance werk gieten”.²⁷

Zowel het ministerie als de bonden lijken in deze periode te zoeken naar wat ze moeten vinden van uitzendwerk in het onderwijs. In 1994 heeft de School voor Commercieel Onderwijs in Groningen (vbo/mbo) uitzendbureau Randstad ingeschakeld om een vervangingspool van vervangers te creëren²⁸ en de ABOP heeft deze constructie aangekaart bij het ministerie met het vermoeden dat deze onrechtmatig was. De bond was het er namelijk niet mee eens “dat deze vervangers onder de uitzendcao vallen en niet de reguliere onderwijsrechtspositie bezitten. (..) Ook het ministerie heeft de indruk dat het initiatief op gespannen voet staat met de wet en regelgeving, en gaat dit natrekken”.²⁹ In de daaropvolgende periode studeert het ministerie van Onderwijs op de mogelijkheid om uitzendwerk toe te staan in het primair en voortgezet onderwijs; in het hbo is dat dan al toegestaan en in 1996 geeft minister Ritzen van Onderwijs (PvdA) te kennen “dat er geen wettelijke belemmeringen zijn voor

²⁶ *Het Schoolblad*, 1996, (3).

²⁷ *Het Schoolblad*, 1995, (6).

²⁸ *Het Schoolblad*, 1994, (9).

²⁹ *Het Schoolblad*, 1994, (11).

dergelijke contracten. Flexibiliteit zal echter nooit ten koste mogen gaan van de kwaliteit”.³⁰ In 1997 wordt in het Schoolblad een uitgebreid artikel gewijd aan de expertise van commerciële uitzendbureaus in de onderwijssector: “nog even en het onderwijs kan niet meer zonder uitzendbureaus”³¹. Hierbij geeft de AOb aan dat uitzendkrachten prima zijn voor piek en ziek en dat flexibiliteit in de vorm van arbeidspools acceptabel is, commercieel of niet. Niet-commerciële pools worden al vanaf 1990 ingezet (‘vervangingspools’)³² en boden toen een kans om de positie van invalkrachten te verbeteren: binnen de pool werden ze niet – zoals in de jaren tachtig en negentig gangbaar was - gedurende de eerste acht weken van het invalwerk tien procent gekort op hun salaris.³³ De pools blijken door de jaren heen steeds weer hervonden te worden als oplossing³⁴: in Utrecht studeert een aantal scholen in 1998 op het samenstellen van een pool van invallers die allen een vaste aanstelling krijgen en vervolgens als vliegende keepers op de dertig openbare scholen worden ingezet³⁵. Scholen blijken in die tijd naarstig te zoeken naar alternatieven³⁶ nu ze geen invalkrachten kunnen vinden wegens het tekort: “diverse scholen hebben inmiddels geconcludeerd dat het bellen van een vast lijstje met invalkrachten niet meer voldoet”.³⁷

3 Uitwerking van de Wet flexibiliteit en zekerheid in het primair onderwijs

In 1999 kwam de Wet flexibiliteit en zekerheid (Wfz) tot stand. De wet sloot volgens Van der Toren et al. (2002) aan bij een algemene maatschappelijke ontwikkeling waarbij flexibele arbeid steeds meer geaccepteerd raakte. De Wfz was een omvangrijke wet die in een korte paragraaf niet uitputtend behandeld kan worden maar de onderstaande paragraaf zal een beknopt overzicht geven van de inhoud van de wet en hoe de wet tot stand kwam (par. 3.1.), waarna ingegaan wordt op de reactie vanuit het onderwijsveld (par. 3.2).

3.1 De Flexwet: geen flexibiliteit zonder zekerheid, geen zekerheid zonder flexibiliteit

De basis voor de Wfz – ook wel de Flexwet genoemd – lag bij de nota Flexibiliteit en Zekerheid (december 1995) van Minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (PvdA), en het daaropvolgend advies van de sociale partners in de Stichting van Arbeid (StAr). De Wfz had ten doel het aanpassingsvermogen van organisaties aan (economische) omstandigheden³⁸ te vergroten zonder de zekerheid van de werknemer uit het oog te verliezen.³⁹ Aan flexibiliteit werd bijgedragen door de

³⁰ *Kamerstukken II 1997-98*, 25 600 VIII, nr. 54.

³¹ *Het Onderwijsblad*, 1997 (5).

³² Zie *Het Schoolblad*, 1990 (2); *Het Schoolblad*, 1995 (4); *Het Onderwijsblad*, 1999 (1).

³³ *Het Schoolblad*, 1991, (10).

³⁴ *Het Schoolblad*, 1995 (4); *Het Onderwijsblad*, 1999 (1); tot en met 2017.

³⁵ *Het Onderwijsblad*, 1998, (1).

³⁶ Sommige scholen doen dit door Lio-ers (leraren in opleiding) in te zetten, waar vanuit het veld niet onverdeeld enthousiast op wordt gereageerd (‘LIO misbruikt als invaller’, *Het Onderwijsblad*, 1998)

³⁷ *Het Onderwijsblad*, 1998, (1).

³⁸ Vraagfactoren als concurrentie, technologische ontwikkelingen. Aanbodfactoren zoals de veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking, voorkeuren van werknemers om in deeltijd te werken etc.

³⁹ *Kamerstukken II 1996/97*, 25263, nr. 3.

regulatie van de uitzendarbeid, het verlengen van het aantal tijdelijke arbeidsovereenkomsten dat aansluitend kon worden overeengekomen van één naar drie en het vergemakkelijken van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd (waaronder verkorting van het opzegtermijn)⁴⁰.

Rond 1995 heerste er volgens Verhulp (2013) “angst voor een tekort schietend vermogen tot aanpassing van de arbeidsorganisatie aan de snelle veranderingen van de economie“ (p.33). De nota van Melkert past hier goed in: volgens de bewindsman zou een gebrek aan wijziging van de arbeidswetgeving kunnen leiden tot een “verlies aan concurrentiepositie en werkgelegenheid”⁴¹. In de nota werd overwogen om de werkgever meer ruimte te geven voor langere tijdelijke contracten. Daarentegen mocht de verruiming niet zo ver gaan dat er kettingen van overeenkomsten zouden ontstaan en dat via uitzendwerk de algemene bescherming van werknemers teniet werd gedaan. Flexibiliteit binnen de arbeidsovereenkomst zou verder alleen effectief kunnen zijn als ook de vaste arbeidsovereenkomst de hoofdweg bleef. De nota sprak over een dubbel verband: “geen flexibiliteit zonder zekerheid, geen zekerheid zonder flexibiliteit”⁴². Dit kon alleen bereikt worden als de mogelijkheden om een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aan te gaan en te beëindigen “als voldoende flexibel ervaren [zouden] worden”⁴³. Op 3 april 1996 bracht de Stichting van Arbeid⁴⁴ haar unanieme advies uit over de nota (ook wel het Flexakkoord, het 'Akkoord van Haarlem' of 'keukentafelakkoord' genoemd). Hiermee bleek dat de sociale partners bij de totstandkoming van deze wet nog steeds een grote rol te spelen, ondanks dat ze niet meer zo machtig waren als voorheen⁴⁵. Het akkoord kwam tot stand omdat de sociale partners bang waren voor wetgeving van het paarse kabinet (Kok I, 1994-98) op het gebied van flexibilisering van arbeid en (sociale) zekerheid. In het Flexakkoord maakten de sociale partners afspraken over een uitruil waarbij zittend personeel te maken kreeg met meer flexibiliteit en minder zekerheid, en flexibel personeel te maken kreeg met minder flexibiliteit en meer zekerheid. In het advies gaf de Stichting aan dat het de opgave van het moment was om ruimte te bieden voor een modernisering van arbeidsverhoudingen die rechtdeed aan de maatschappelijke ontwikkelingen. Verder werd aangegeven dat flexibiliteit en zekerheid niet gezien moest worden als elkaars tegenpolen, maar als twee elementen die in elkaars verlengde liggen. Ook werd geconstateerd dat de behoefte aan zekerheid “niet altijd meer gegeven kan worden in de vorm van de 'traditionele' zekerheden maar vaker gevonden zal moeten worden in nieuwe, andere vormen

⁴⁰ De regels inzake intermediairs kregen hun beslag in een afzonderlijke wet, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (1998).

⁴¹ Nota Flexibiliteit en Zekerheid, 4 december 1995, p. 1.

⁴² Nota Flexibiliteit en Zekerheid, 4 december 1995, p. 8.

⁴³ Nota Flexibiliteit en Zekerheid, 4 december 1995, p. 9.

⁴⁴ Het akkoord werd gesloten tussen de werknemerscentrales (FNV, CNV en Unie mhp) en de werkgeverscentrales (VNO-NCW, MKB Nederland en LTO) in de Stichting van de Arbeid.

⁴⁵ Begin jaren negentig kwam er in toenemende mate kritiek op de stroperigheid van de besluitvormingsprocessen in de overleconomie (met name vanuit VVD en D66); “het overleg en het streven naar consensus tussen allerlei maatschappelijke organisaties onderling en tussen maatschappelijke organisaties en de overheid” (Parlementair Documentatie Centrum, 2017).

van zekerheid⁴⁶. Werkgevers- en werknemersorganisaties streefden niet naar aanpassing van het ontslagrecht; het niet-aantasten ervan was *'part of the deal'* (Plessen, 2003). Op 21 mei 1996 gaf het kabinet te kennen de voorstellen van de Stichting van de Arbeid over te nemen, zowel op de onderdelen waarover het kabinet advies had gevraagd als wel het merendeel van de onderdelen waarover ongevraagd was geadviseerd. Het advies werd uiteindelijk verwerkt in de Wet flexibiliteit en zekerheid⁴⁷ welke op 1 januari 1999 werd ingevoerd. Volgens Verhulp (2013) betrof de uiteindelijke wet voornamelijk maatregelen met betrekking tot externe flexibiliteit (aanpassing van het arbeidsvolume) en is er nauwelijks gekeken naar de mogelijkheden om de arbeidsduur, het loon of de arbeid zelf aan te passen aan gewijzigde omstandigheden (interne flexibiliteit). En dat terwijl in de nota (1995) aanbevolen werd de inspanningen ook te richten op het vergroten van de flexibiliteit van de vaste (eigen) werknemers aangezien deze groep nog steeds een groter gedeelte van een organisatie vormen dan het personeel in de schil(len).⁴⁸ Het akkoord resulteerde verder in twee cao's voor uitzendkrachten, de ABU- en de NBBU-cao. Tot slot stond de nieuwe wet toe dat sectoren op bepaalde onderdelen afwijkende cao-afspraken maakten, ook wel *driekwart-dwingend recht* genoemd (Heerma van Voss, 2005). De volgende paragraaf laat zien hoe daar in het onderwijs gebruik van is gemaakt.

3.2 Reactie primair onderwijs op de Flexwet

Het onderwijsveld was behoorlijk overvallen door de Wfz. De onderwijsbonden waren niet geraadpleegd bij het opstellen van de wet, en zowel de bonden als de besturenraad (voorloper PO-raad) konden hun leden pas begin december 1998 inlichten over de mogelijke gevolgen, terwijl de wet op 1 januari 1999 in zou gaan. De schrik bij de schoolleiders en de besturen was daarom uitermate groot; de consequenties waren een grote verrassing.⁴⁹ Net voor de invoering van de wet slaagden werkgevers- en werknemersorganisaties er echter toch in om tijdelijk uitstel te regelen tot half februari 1999. Bij het ontbreken van overeenstemming over een cao werd de Flexwet op 15 februari echter toch van kracht voor scholen in het bijzonder onderwijs⁵⁰. Minister de Vries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (PvdA) was van mening dat werkgevers zich te laat hadden gerealiseerd wat de consequenties van de wet waren. Hij verwachtte daarbij dat de problemen van tijdelijke aard zouden zijn.⁵¹ Maar in het Friese Joure werd op 15 februari de eerste groep de dupe: een klas moest naar huis gestuurd omdat de school door de flexwet geen invaller meer kon inschakelen zonder die een vast dienstverband te moeten aanbieden.⁵² Bij de behandeling in de Tweede Kamer werd druk uitgeoefend

⁴⁶ StAr. (1996, 3 april). *Nota Flexibiliteit en Zekerheid*, p.11.

⁴⁷ <https://www.parlement.com/id/vhnnmt7jpb00/poldermodel>

⁴⁸ *Nota Flexibiliteit en Zekerheid*, 4 december 1995, pp. 8-9.

⁴⁹ Rijn en Gouwe (1998, December 16). *Flexwet strop voor onderwijs. Aantrekken invallers enorm probleem voor basisscholen*. p.3.

⁵⁰ Het openbaar onderwijs had geen last van de Wfz omdat het personeel onder het ambtenarenrecht valt.

⁵¹ *Het Schoolblad*, 1999, (4).

⁵² *Het Schoolblad*, 1999, (5).

op de minister om uitzonderingen te maken, maar hij was van mening dat de wet ruime mogelijkheden bood om bij cao maatwerkafspraken te maken. De gesignaleerde problemen in het bijzonder primair onderwijs waren volgens hem “mede toe te schrijven aan het ontbreken van een CAO in deze onderwijssector”.⁵³ In maart kwamen de werkgevers in het bijzonder onderwijs en de bonden tot overeenstemming over een aparte cao voor het bijzonder onderwijs met aanpassingen van de gewraakte bepalingen in de Flexwet. Deze cao ging per 1 april 1999 in.⁵⁴ Hierin werd afgesproken dat alle tijdelijke invalkrachten die sinds 1 augustus 1996 minimaal 180 dagen bij een bepaald schoolbestuur hebben gewerkt, voorrang zouden krijgen als zich vacatures voordoen bij dat bestuur of wanneer er een plek vrijkomt in een bekostigde vervangingspool. Deze afspraken golden niet voor het openbaar onderwijs – hier gold de WFz niet – waardoor de invallers in deze jaren een minder sterke positie hadden dan invallers in het bijzonder onderwijs.⁵⁵ De partijen waren daarbij van mening dat “een landelijk dekkend stelsel van vervangingspools een goede oplossing kan zijn voor de structurele problematiek van de vervanging in het primair onderwijs”.⁵⁶

Aan de ene kant wordt in het Onderwijsblad (opvolger Schoolblad) in 2002 opgemerkt dat ‘de flexibele docent’ in opmars is (zie figuur 2) en dat er nu ook een nieuwe categorie flexwerkers is: de zzp’ers of *freelancers*, welke nu met name in het hbo opkomen. Aan de andere kant wordt aangegeven dat uitzenddocenten nog steeds “geen alledaags verschijnsel op school”⁵⁷ zijn. Ook de landelijk manager onderwijs bij uitzendbureau Randstad signaleert een groei in het aantal scholen en leerkrachten dat naar een uitzend- of detachingsbureau stapt door het lerarentekort. Volgens haar gaan scholen langzamerhand “inzien dat een uitzendbureau ook een goed middel is om aan personeel te komen. Lange tijd is gedacht dat de arbeidsvoorwaarden niet goed zijn, maar dat is niet waar”⁵⁸. Maar aan de andere kant geeft ze een aantal maanden later aan dat scholen toch ook uiterst terughoudend zijn in de samenwerking met het uitzendbureau.⁵⁹ De beperkte gegevens die beschikbaar zijn, lijken dit te ondersteunen: aan de hand van een scholen-/besturenenquête wordt geschat dat er in 2002 zo’n veertig uitzendleraren werkzaam zijn in het primair onderwijs en zo’n tachtig freelancers (geen onderscheid naar functie) (Kessel, Rens, Elfering, & Vermulst, 2008).

⁵³ *Kamerstukken II 1998–1999, Aanhangsel van de Handelingen, nr 889.*

⁵⁴ *Onderhandelaarsakkoord Flexwet (1999, 14 maart).*

⁵⁵ *Het Onderwijsblad, 1999, (6).*

⁵⁶ *Onderhandelaarsakkoord Flexwet (1999, 14 maart).*

⁵⁷ *Het Onderwijsblad, 2002, (14), p. 19.*

⁵⁸ *Het Onderwijsblad, 2002, (14), p. 23.*

⁵⁹ *Het Onderwijsblad, 2002, (18).*



Figuur 2. De flexdocent. Freelancer is geen kleine kapitalist.

Bron: *Het Onderwijsblad*, 2002, (14), p.18.

Maar ondanks de lage aantallen raakt de uitzenddocent in het onderwijs in deze periode geaccepteerd. In 2003 wordt de Wet op het primair onderwijs (WPO) aangepast in verband met de regeling uitzendkrachten in het onderwijs. Naar aanleiding van de school in Groningen die in 1994 uitzendkrachten als leraar inhuurde, was eind jaren '90 al de uitspraak gedaan dat de wet zich hiertegen niet verzette indien de leraren aan de bevoegdheidseisen voldeden (zie par. 2.2.). Maar omdat er in de praktijk veel onduidelijkheden ontstonden is alsnog besloten om in de onderwijswetgeving een regeling over uitzendkrachten op te nemen.⁶⁰

In 2007 komt er nog een nieuwe term op in het onderwijs: *payrolling* (Kessel et al., 2008). Leraren treden dan in dienst bij een externe organisatie van waaruit ze door scholen ingehuurd worden. Ze ontvangen wel een lerarensalaris maar de onderwijs-cao geldt verder niet. In het Schoolblad worden er vraagtekens bij deze nieuwe constructie geplaatst wanneer blijkt dat leraren er pas later achter komen dat ze geen contract bij de school hebben maar bij een payroll organisatie⁶¹. Deze nieuwe vorm van flexibiliteit was bij de invoering van de Wfz nog niet in zicht en per 1 september 2006 werd dan ook een speciale cao voor payrollers afgesloten, de Vereniging Payroll Ondernemingen of VPO-cao, welke tot 2011 gold, daarna is de ABU CAO voor Uitzendkrachten algemeen verbindend verklaard op de arbeidsovereenkomsten tussen de payrollondernemingen en de payrollkrachten⁶².

4 Uitwerking van de Wet Werk en Zekerheid in het onderwijs

De volgende paragraaf zal ingaan op de wijziging van de Wfz in de Wwz, de Wet werk en zekerheid. Vervolgens wordt uiteengezet hoe er vanuit de onderwijssector op de nieuwe wetgeving werd gereageerd.

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2002–03, 28643, nr. 3

⁶¹ *Het Onderwijsblad*, 2007, (12).

⁶² *Stb.* 2009, 113

4.1 De Wet Werk en Zekerheid

In de jaren na de invoering werd de Wfz tweemaal geëvalueerd (2002, 2007). Eén van de belangrijkste conclusies uit het eerste onderzoek was dat uitzendarbeid met de Wfz geaccepteerd en gereguleerd raakte. Daarbij waren de rechten van uitzendkrachten verbeterd terwijl de allocatiefunctie van uitzendbureaus behouden bleef (van der Toren et al., 2002). De conclusie van de tweede evaluatie was dat de doelstelling van het ministerie voor een deel behaald was: de flexibiliteit van bedrijven was vergroot door verruiming van de mogelijkheden tot het afsluiten van tijdelijke contracten, de mogelijkheid van tussentijdse opzegging van een tijdelijk contract, verruiming van de mogelijkheden van het gebruik van uitzendkrachten, vereenvoudiging en verkorting van de opzegtermijnen en vereenvoudiging en verkorting van de ontslagprocedure via UWV (Knegt, Klein Hesselink, Houwing, & Brouwer, 2007). Volgens (Verhulp, 2013) is het – in tegenstelling tot wat de wetgever beoogde - makkelijker geworden om werknemers in tijdelijke dienst te nemen of om arbeid door uitzendkrachten te laten uitvoeren en is de beoogde flexibiliteit van het vaste contract door de wet nauwelijks gerealiseerd. Verder is de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd minder aantrekkelijk geworden voor de werkgever (Dekker, Houwing & Kösters, 2012). Hieraan heeft bijgedragen dat in 1994 de verplichting werd ingevoerd om bij ziekte van een werknemer langer loon door te betalen; de verplichtte loondoorbetaling van de eerste zes weken⁶³ werd in 1996 verder uitgebreid tot 52 weken.⁶⁴ Daarnaast leidde de Wet Verbetering Poortwachter (2001)⁶⁵ er toe dat de werkgever niet alleen verplicht werd om gedurende 104 weken het loon door te betalen bij arbeidsongeschiktheid, maar ook tot uitvoerige re-integratie-inspanningen. Tot slot brachten de Wet Arbeid en Zorg en de Wet Aanpassing Arbeidsduur (2000) voor de werkgever nog een aantal extra verplichtingen met zich mee. Hierdoor werd de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd steeds aantrekkelijker voor de werkgever (Verhulp, 2013).

In 2015 zou de Wfz vervangen worden door de Wet werk en zekerheid (Wwz). De basis voor deze wet werd gelegd in het Sociaal Akkoord van 2013, ook wel het Mondriaan Akkoord genoemd. Er was volgens de sociale partners een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid nodig en om “de rechten en bescherming van mensen met een flexibele arbeidsrelatie te verbeteren en oneigenlijke vormen van flexwerk met alle mogelijke middelen tegen te gaan”⁶⁶. In het akkoord werden afspraken gemaakt over werkgelegenheid, de duur van de WW, het ontslagrecht, inkomens en participatie van arbeidsgehandicapten. De invoering van de Wfz had volgens de regering er voornamelijk toe geleid dat een groeiend aantal mensen langdurig werkzaam is op basis van een flexibel contract en dat een toenemend aantal mensen de aansluiting met de arbeidsmarkt verloor. Omdat de regering voldoende flexibiliteit voor de economie wilde behouden, werd het palet aan flexibele arbeidsvormen niet

⁶³ Wet Terugdringing Ziekteverzuim (1994).

⁶⁴ *Kamerstukken II* 1995-95, 24439, nr. 3

⁶⁵ *Stb.* 2001, 628.

⁶⁶ *Sociaal akkoord*, 2013, p.5.

beperkt, wel moest de balans hersteld worden op het punt dat mensen onvrijwillig en langdurig op basis van onzekere flexibele contracten werkten. Verder werd de ontslagbescherming herzien. Met de nieuwe wet zouden mensen eerder aanspraak moeten maken op een vast contract, werden draaideurconstructies met tijdelijke contracten een halt toe geroepen en de positie van oproepkrachten versterkt. Met de Wwz streefde Kabinet Rutte II naar een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt, waarbij tweedeling op de arbeidsmarkt tussen mensen met een vaste baan en flexwerkers zou worden verminderd. Per 1 januari 2015 is de Wwz in delen ingevoerd en op 1 juli verviel ook het overgangsrecht van de ketenbepaling. Eén van de belangrijkste aanpassingen die door de Wwz werd gedaan was de aanpassing van ketenbepaling. In artikel 7:668a van het Burgerlijk Wetboek was geregeld dat elkaar opvolgende tijdelijke contracten (keten) op een bepaald moment overgingen in een vast contract: bij meer dan drie elkaar opvolgende contracten of als een periode van drie jaar werd overschreden. Tijdelijke contracten werden als opeenvolgend beschouwd als zij elkaar met een tussenpoos van drie maanden of minder opvolgen. Van de ketenbepaling kon worden afgeweken bij cao. Deze regeling bleek echter te veel mogelijkheden te bevatten voor werkgevers om hiervan af te wijken waardoor de regering besloot om de regeling op drie punten te hervormen: 1) de maximumtermijn van de ketenbepaling werd teruggebracht van drie jaar naar twee jaar; 2) de tussenpoos waarbinnen contracten als opeenvolgend worden gezien, werd verlengd van drie naar zes maanden; en 3) de afwijking bij cao van de maximale duur en het maximale aantal contracten werd aan voorwaarden gebonden. Het laatste betekende dat er bij cao alleen van het maximale aantal contracten en de maximale duur kon worden afgeweken indien het een uitzendovereenkomst betreft of wanneer de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering dit vereist. Het aantal contracten kan daarbij ten hoogste worden gesteld op zes in een periode van ten hoogste vier jaar.⁶⁷

4.2 Reactie primair onderwijs op de Wwz: uitzonderingen bij cao

De invoering van de Wwz leidde in het onderwijs - net als landelijk - tot grote discussie. Onder de oude wetgeving was het mogelijk geweest om van de wet af te wijken (*driekwart-dwingend recht*) en vanaf de cao-PO 2006-08 was afgesproken dat scholen gebruik konden maken van een onbeperkt aantal contracten binnen een periode van 36 maanden⁶⁸. Deze regeling was gecontinueerd tot de cao van 2014-15. Maar met het aflopen van de cao en de invoering van de Wwz zouden scholen in het bijzonder onderwijs gaan vallen onder de veel scherpere regelingen van de Wwz: invalkrachten zouden een vast contract moeten krijgen na drie benoemingen, ook wanneer dit drie keer een dagdeel vervangingswerk betrof.⁶⁹ In 2014 luidt de PO-raad al de noodklok en begin maart 2016 voerden in totaal 190 basisscholen de hele week actie tegen de Wwz: ze zetten zo min mogelijk invallers in bij ziekte, voegen klassen samen en sturen de kinderen anders naar huis. Volgens de scholen was dit de

⁶⁷ Kamerstukken II 2013-14, 33.818, nr 3.

⁶⁸ Cao-PO 2006-2008, Art. 3.5, lid 1.

⁶⁹ PO-Raad. (2014, 12 mei). *Zorgt nieuwe wet werk en zekerheid voor klassen zonder leraar? PO-Raad luidt noodklok*. Geraadpleegd via <https://www.poraad.nl>.

situatie zoals die vanaf juli 2016 zou gaan ontstaan door de wet wanneer de sociale partners er niet uit zouden komen. Met een week actievoeren probeerden de Friese scholen buiten de partners om opnieuw aandacht te vestigen voor de noodzaak om tot oplossingen te komen. In diezelfde week was er een landelijk debat over de Wwz in de Tweede Kamer en waren er vele media-uitlatingen. Zo was Minister Asscher niet blij met de actie, die volgens hem vooral gericht is om een punt te maken tegenover de onderwijsvakbonden. De PO-raad steunde de actie en gaf aan dat het primair onderwijs door de Wwz “broodnodige flexibiliteit verliest”. De AOb keurde de actie af en was van mening dat de Friese scholen de problemen het hoofd konden bieden door gebruik te maken van flexpools. Maar niet in alle regio’s wordt op deze manier samengewerkt: “In Friesland is samenwerken bijvoorbeeld een probleem. Dat ligt niet aan de wet, maar aan scholen die autonoom willen blijven en daarmee niet meegaan met de tijd”. Het is daarbij goed om opnieuw op te merken dat hoewel de flexpools als een nieuwheid worden gepresenteerd, ‘vervangingspools’ al sinds 1990 aangedragen en ingezet worden en ook in dezelfde periode geconstateerd wordt dat ze geen panacee bieden: de doorstroming in de pools is hoog.⁷⁰

Minister Asscher reageerde op de situatie dat er best uitzonderingen op de regels (Wwz) te maken zijn via de cao, maar dat scholen en docenten het dan eerst eens moeten worden over wat er nu precies nodig is.⁷¹ Naar aanleiding van deze scholenactie ontstond er een kettingreeks aan reacties vanuit verschillende partners in het veld en werd Hans Borstlap (CDA), oud directeur-generaal bij Sociale Zaken (1989 tot 2000) en directeur-generaal Strategie en Arbeidsmarkt bij het ministerie van Onderwijs (2000-2002), ingezet als bemiddelaar.⁷² Uiteindelijk sloten de sociale partners op 27 april 2016 een onderhandelaarsakkoord voor een nieuwe cao-PO. Hierin zijn het *min-max contract* en het *bindingscontract* als nieuwe contracttypen opgenomen, en de afspraak dat scholen in het bijzonder onderwijs vervangingsbeleid moeten opstellen met de Personeelsgeleding van de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (PGMR). Maar ondanks de nieuwe mogelijkheden die door de sociale partners binnen de cao-PO 2016-17 waren afgesproken, werd er eind 2016 opnieuw door scholen geprotesteerd en werd een verkenner aangewezen, oud-onderwijzer, vakbondsvoorzitter en huidige Commissaris van de Koning, Jacques Tichelaar. Als “een eerste stap naar een meer structurele oplossing”⁷³ leidde dit tot een tijdelijke uitzonderingsbepaling op de ketenregeling: tijdens de maanden waarin er een grote kans is op griep (januari, februari en maart) mogen scholen in 2017 en 2018 voor onvoorziene vervanging invaldocenten veertien dagen aaneen inschakelen zonder dat deze tijdelijke contracten resulteren in een vaste aanstelling⁷⁴. Rond deze periode werd ook een quickscan uitgevoerd naar de effecten van de Wwz in het onderwijs (Ruijling, Zantboer, & Bijlsma, 2017). Hieruit bleek dat hoewel niet alle

⁷⁰ Zie *Het Schoolblad*, 1990 (2); *Het Schoolblad*, 1990 (6).

⁷¹ NOS. (2016). *Friese scholen in actie tegen Flexwet*. Geraadpleegd op 7 maart via www.nos.nl.

⁷² PO-Raad. (2015, 5 april). *Sociale partners primair onderwijs besluiten tot bemiddelaar voor cao-onderhandelingen*. Geraadpleegd via www.poraad.nl

⁷³ *Kamerstukken II 2015-16*, 31293, nr. 312.

⁷⁴ *Cao-PO 2015-2016*, Art. 3.5a, Art. 4.6a2.

effecten direct te verklaren zijn als een gevolg van de invoering van de Wwz, ze toch een aantal veranderingen signaleerden: de positie van de vervanger is veranderd, er zijn meer structurele banen voor vervangingswerk gekomen, het tekort aan vervangers is significanter geworden, de administratieve last is toegenomen, de werkdruk op scholen is gestegen en de afspraken in de cao PO is voor velerlei uitleg vatbaar. De dag voor Prinsjesdag (19 september 2017) – in een periode waarin het PO-veld met name in het teken stond van de staking op 5 oktober – kwam er verder een brochure uit waarmee de sociale partners schoolbestuurder/-leiders wilden informeren over het vervangingsbeleid en de nieuwe contractvormen voor het bijzonder onderwijs: “wij merken dat er veel vragen leven”. Ze signaleren daarbij dat de Wwz ervoor heeft gezorgd dat de sector gedwongen werd om anders te gaan denken over vervangingsbeleid. Het “ad hoc inzetten van vervangers maakte plaats voor nadenken over hoe het vervangingsbeleid kan passen bij de behoefte en de situatie van het schoolbestuur en de scholen, bij goed werkgeverschap en de goede balans daartussen”(Cao-tafel primair onderwijs, 2017, p.3).

5 Conclusies: (n)iets nieuws onder de zon in 25 jaar flexibele arbeid in het onderwijs?

De vraag die in deze bijdrage centraal stond is wat er (niet) nieuw is in het discours over flexibele arbeid in het primair onderwijs. De analyse laat zien dat de flexibele kracht anno 2017 geenszins nieuw is: al vanaf het begin jaren van de negentig boog het onderwijs zich al over de komst van flexibele krachten. Wel kwamen daarbij steeds nieuwe flexibele contractvormen onder het licht waar de sociale partners zich over bogen: uitzendkrachten, zzp'ers en payrollers en werden ze ook bewust geïntroduceerd zoals bindings- en min/max-contract. Afgelopen jaren is in het onderwijs heel duidelijk te zien hoe uitzendwerk genormaliseerd raakte, iets wat ook sterk herkenbaar is in de landelijke wetgeving en akkoorden. De afgelopen jaren is verder gebleken dat invallers een lastige positie blijven behouden. Hoewel ze niet meer gekort worden op hun salaris, bevinden veel invallers zich in marginale posities. Aan de andere kant is het beleid de afgelopen jaren er wel sterk op geënt dat invallers zoveel mogelijk via de vervangingspools werken waarbij ze in vaste dienst zijn. De uitvoering van vervanging binnen vervangingspools daarbij is verre van nieuw. Al sinds 1990 wordt hiermee gewerkt en - ondanks de vele mogelijkheden die het biedt – blijkt dat het zowel in 1990 als in 2017 niet het panacee biedt voor vervanging: bij grote tekorten stromen ook de vervangingspools leeg en is er sturing van de overheid nodig door bijvoorbeeld het vergroten van de instroom. Wat de afgelopen jaren wél constant bleef was het beeld dat het uiterste wat een school kan doen bij uitval van een docent, het naar huis sturen van kinderen is (“dat doe je niet”). Hiermee is het - naast staking - ook één van de krachtigste middelen die scholen kunnen inzetten om hun problemen aan te kaarten.

Zowel de Wfz als de Wwz veranderde de bewegingsruimte van scholen (*leeway*) met betrekking tot de inzet van flexibele krachten. In beide gevallen luidden individuele scholen de noodklok, hoewel het in 1999 ná de invoering van de wet was, terwijl het veld in 2016 iets minder overvallen was en de noodklok voorafgaand aan de daadwerkelijke invoering werd geluid. In beide

gevallen werd aan de cao-tafels afwijkende afspraken gemaakt. De mogelijkheden onder de Wwz bleven echter veel beperkter dan onder de oude wetgeving (onbeperkt aantal tijdelijke contracten). Hoewel het ‘ad hoc werken met een lijstje losse eigen invallers’ al sinds 1990 plaatsvond en door de jaren heen in crisismomenten werd benoemd als niet-effectief, lijkt het toch een hardnekkig fenomeen. Ondanks de negatieve effecten lijkt de Wwz in elk geval wel positief te hebben bijgedragen aan professioneler goed werkgeverschap in termen van meer strategisch nadenken over personeelsinzet. Daarbij blijkt wel dat het vermogen om voorbij ad hoc denken te gaan zeer verschilt per schoolbestuur, waarvan de bestuurders soms ook zeer afhankelijk zijn van de erfenis die zij van voorgangers krijgen en de situationele omstandigheden. Om scholen beter te kunnen ondersteunen en de instituties hier op aan te kunnen passen is aanvullend onderzoek nodig.

Terugkijkend op meer dan 25 jaar discours over flexibele arbeid in het onderwijs, kan geconstateerd worden dat de institutionele context absoluut niet statisch is: het kan veel meer gezien worden als een continu besluitvormingsproces (Streeck & Thelen, 2005) waarbij allerlei actoren voortdurend betwisten wat de juiste vorm is om de arbeidsmarkt te reguleren. Zo blijken in dit kader individuele scholenacties (de Friese scholen) en sociale partners van grote invloed te kunnen zijn op de uitkomst. De formele en informele instituties beïnvloeden elkaar daarbij: informele instituties worden formeel (Wfz), en wet- en regelgeving leiden weer tot aanpassing of bestendiging van normen, waarden en overtuigingen welke hieropvolgend weer kunnen leiden tot nieuwe formele instituties (Wwz). Hierbij vallen er verschillende typen van institutionele verandering te herkennen: de payroll cao werd uiteindelijk opgezegd en opgenomen onder de ABU cao (*displacement*); delen van de Wfz werden aangepast (*layering*) en dat geldt al helemaal voor de cao-PO die vanaf 2001 van 97 naar 420 pagina’s toenam (cao PO 2016-17). Ook het Vervangingsfonds als institutie werd langzaam afgebouwd, maar ten faveure van wat? Meer bewegingsruimte voor schoolbestuurders/-leiders of vooral meer verantwoordelijkheid binnen een *multiple-stakeholder* context?

Hoewel we met een historische analyse meer inzicht krijgen in de institutionele context en de rol die wetgeving en actoren spelen, weten we hiermee alsnog vrij weinig over wat er exact op de werkvloer gebeurt: onder welke condities kiezen werkgevers voor een bepaalde personeelsstrategie met betrekking tot de flexibele inzet van personeel? Wat is hierbij echt de invloed van wet- en regelgeving? Of spelen andere mechanismen een grotere rol (bijv. legitimiteit van andere stakeholders zie Powell & DiMaggio, 1991). Hiervoor moeten we naar de werkvloer: alleen door op school- en bestuursniveau te kijken wat werkgeversgedrag bepaalt, kunnen we verdere uitspraken doen over de impact van de institutionele context en over welke afwegingen leidinggevend in het primair onderwijs maken. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een voor de literatuur interessante vraag naar de invloed van de institutionele context op personeelsstrategieën, en daarnaast kan het beleidsmakers extra aanknopingspunten geven met de ondersteuning van basisscholen bij het vormgeven van hun personeelsbeleid. Een complexe uitdaging waar schoolbestuurders en –leiders continue voor staan, maar gelukkig kunnen we ook leren van het verleden: soms is er (n)iets nieuws onder de zon.

Referenties

- Beer, M., Boselie, P., & Brewster, C. (2015). Back To The Future: Implications For The Field Of Hrm Of The Multistakeholder Perspective Proposed 30 Years Ago. *Human Resource Management*, 54(3), 427–438.
- Cao-tafel primair onderwijs. (2017). *Vervangingsbeleid en nieuwe contractvormen in de cao PO 2016-2017*. Geraadpleegd via www.poraad.nl
- Dekker, R., Houwing, H., & Kösters, L. (2012). Doorstroom van flexwerkers. *ESB Arbeidsmarkt*, 97(4628), 70–73.
- Hall, P. A., & Thelen, K. (2009). Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review*, 7, 7–34.
- Heerma van Voss, G. J. J. (2005). Driekwart dwingend recht. In R. A. A. Duk, A. T. J. M. Jacobs, L. C. J. Sprengers, F. B. J. Grapperhaus, G. J. J. H. van Voss, & C. W. G. Rayer (Eds.), *CAO-recht in beweging*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Houwing, H. (2010). *A Dutch approach to Flexicurity? Negotiated change in the organization of temporary work*.
- Kessel, N. Van, Rens, C. Van, Elfering, S., & Vermulst, R. (2008). *Aandachtsgroepenmonitor 2007*. Nijmegen: ITS.
- Knegt, R., Klein Hesselink, D. J., Houwing, H., & Brouwer, P. (2007). *Tweede evaluatie Wet flexibiliteit en zekerheid*. Hoofddorp: TNO.
- Leune, J. M. G. (1993). *Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review*, 16(1), 145–179.
- Onderwijsraad. (2000). *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig. Werkdocument bij het advies Dereguleren met beleid, studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting*.
- Onderwijsraad. (2013). *Grenzen aan kleine scholen. Sterk en pluriform onderwijs in tijden van krimp*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Paauwe, J. (2004). *HRM and performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Paauwe, J., & Boselie, P. (2003). Relevance of the Institutional Setting. *Human Resource Management Journal*, 13(3), 56–70.
- Plessen, W. (2003). Ontwikkelingen in het sociaal recht: van ongelijkheidscompensatie naar bijstand. *Tijdschrift Voor HRM*, 4, 37–56.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ruijling, F., Zantboer, L., & Bijlsma, J. (2017). *Vervanging geregeld. Een QuickScan van de effecten van de Wet Werk en Zekerheid (Wwz)*. Apeldoorn: PentaRho.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Colorado/Oxford: Westview Press.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Scott, W. R. (2008). Approaching Adulthood: The Maturing of Institutional Theory. *Theory and Society*, 37(5), 427–442.
- Sleegers, P. (1991). *School en beleidsvoering. Een onderzoek naar de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte door scholen*.
- Streeck, & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York, NY: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2009). Institutional Change in Advanced Political Economies. *British Journal of Industrial Relations*, 47(3), 471–498.
- van den Broek, J., Boselie, P., & Paauwe, J. (2014). Multiple Institutional Logics in Health Care: “Productive Ward: Releasing Time to Care.” *Public Management Review*, 16(1), 1–20.
- van der Toren, J. P., Evers, G. H. M., & Commissaris, E. J. (2002). *Flexibiliteit en zekerheid. Effecten en doeltreffendheid van de Wet flexibiliteit en zekerheid*. Amsterdam: Berenschot.

- Vandenabeele, W., Leisink, P., & Knies, E. (2013). Public value creation and strategic human resource management : public service motivation as a linking mechanism. In M. van B. & D. M. H. P.L.M.Leisink, P. Boselie (Ed.), *Managing Social Issues: A Public Values Perspective*. Edward Elgar.
- Verhulp, E. (2013). Een perspectief op de balans in flexibiliteit. In D. Scheele (Ed.), *Flexibiliteit en zekerheid op een dynamische arbeidsmarkt: De balans in beweging* (pp. 33–48). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- WRR. (2004). *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*. (H. Dijkstra, P. L. Meurs, & E. K. Schrijvers, Eds.). Amsterdam: Amsterdam University Press.