



# VERKENNING

Eén cao funderend onderwijs inclusief bestuurders

PO-Raad, VO-raad, VTOI-NVTK, VvOB, AOb, CNV Onderwijs, FvOv,  
FNV O&O, AVS, ministerie van OCW

21 december 2022

# Inhoud

Paragraaf 1. Kaders verkenning – Onderwijsakkoord en werkagenda .....	2
Paragraaf 2. Aan de basis: Hoe is het stelsel ingericht? .....	4
2.1 Het huidige stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming .....	4
2.2 Beschrijving van de sectoren en vertegenwoordiging cao's .....	6
Paragraaf 3. Dichthouden van de loonkloof met cao-modaliteiten .....	8
3.1 Inleiding .....	8
3.2 Afbakening .....	9
3.3 Geen nieuwe loonkloof .....	9
3.4 Dichthouden loonkloof d.m.v. verschillende modaliteiten voor één cao .....	9
3.5 Aanbevelingen en vervolgstappen .....	13
Paragraaf 4. Rechtspositie van bestuurders .....	14
4.1 Inleiding .....	14
4.2 Wat is de context en relevantie, wat is het probleem? .....	14
4.3 Loonontwikkeling 2014-2022: beeldvorming en mogelijke disbalans? .....	14
4.4 Voorkomen van een disbalans in de toekomst .....	16
4.5 Aanbevelingen en vervolgstappen .....	17
Paragraaf 5. Positie voortgezet speciaal onderwijs .....	18
5.1 Inleiding .....	18
5.2 Context cao: loonkloof gedicht, lesgevende taak groter dan in het vo .....	18
5.3 Relevante verschillen tussen uitstroomprofielen in het vso .....	19
5.4 Gevolgen geheel of gedeeltelijk onderbrengen van vso-docenten bij één cao funderend onderwijs of de CAO VO .....	20
5.5 Aanbevelingen en vervolgstappen .....	21
Paragraaf 6. Conclusies en vervolgstappen .....	22

## Paragraaf 1. Kaders verkenning – Onderwijsakkoord en werkagenda

Deze rapportage bevat de resultaten van een verkenning naar de wenselijkheid en de bereidheid om te komen tot één collectieve arbeidsovereenkomst (cao) voor het funderend onderwijs, inclusief bestuurders. De verkenning is tripartiet uitgevoerd door sociale partners in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo), in samenwerking met het ministerie van OCW. In opdracht van OCW heeft Hans van Gansewinkel hierbij opgetreden als onafhankelijk procesbegeleider.

De sociale partners zijn:

- CAO PO: PO-Raad, AOb, FNV O&O, CNV Onderwijs, FvOv en AVS;
- CAO VO: VO-raad, AOb, FNV O&O, CNV Onderwijs en FvOv;
- Cao Bestuurders Funderend Onderwijs: VTOI-NVTK en VvOB.

In deze rapportage wordt in paragraaf 4 (Rechtspositie van bestuurders) en paragraaf 6 (Conclusie en vervolgstappen) verstaan onder:

- sociale partners: de sociale partners bij de CAO PO, CAO VO en Cao Bestuurders Funderend Onderwijs;
- partijen: alle betrokkenen bij deze verkenning, dus sociale partners en het ministerie van OCW.

In paragraaf 3 (Dichthouden loonkloof met cao-modaliteiten) en paragraaf 5 (Positie voortgezet speciaal onderwijs) wordt verstaan onder:

- sociale partners: de sociale partners bij de CAO PO en de CAO VO;
- partijen: de sociale partners bij de CAO PO en de CAO VO, en het ministerie van OCW.

De afspraak voor deze verkenning ligt vast in de werkagenda bij het Onderwijsakkoord 'Samen voor het beste onderwijs' van 22 april 2022. Deze bevat hierover de volgende afspraak:

### *Mijlpalen één cao voor het funderend onderwijs, inclusief vso en bestuurders*

- Gezamenlijk doen we voor eind 2022 een verkenning naar de wenselijkheid van en bereidheid tot het afsluiten van één cao in het funderend onderwijs. Aspecten die bij deze verkenning aan de orde komen zijn onder andere: het voorkomen van een nieuwe loonkloof, de rechtspositie van bestuurders, de positie en wensen van het vso en de eventuele kosten die samenhangen met het streven naar één cao.
- Naar aanleiding van de verkenning worden de gewenste vervolgstappen in kaart gebracht.

De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs heeft deze afspraken over de verkenning gemaakt vanwege twee specifieke actiepunten in het Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', in relatie tot de cao's voor het funderend onderwijs:

- 'We **dichten de loonkloof** en streven naar één cao voor leraren en bestuurders in het funderend onderwijs', en
- 'We brengen het gespecialiseerd voortgezet onderwijs zo snel als mogelijk onder bij het voortgezet Onderwijs'.

In de Kamerbrief bij het Onderwijsakkoord<sup>1</sup> (d.d. 22 april 2022) heeft de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs hierover geschreven: 'Tot slot verkennen we dit jaar de mogelijkheden voor één cao in het primair én voortgezet onderwijs, inclusief het vso. We starten hier direct na het meireces mee.'

Hoewel geen partij bij het Onderwijsakkoord, participeren ook de partijen bij de Cao Bestuurders Funderend Onderwijs in deze verkenning, op verzoek van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021/22, 31 293, nr. 615.

## **Inventariserend en agenderend rapport**

Dit rapport heeft een inventariserend en agenderend karakter. Het bevat een verkenning op hoofdlijnen met aanbevelingen en suggesties voor vervolgstappen. Hierin staan drie onderwerpen centraal:

1. het voorkomen van een nieuwe loonkloof;
2. de rechtspositie van bestuurders;
3. de positie en wensen van het vso.

Per onderwerp heeft een schrijfgroep de probleemdefinitie uitgewerkt, de gezichtspunten beschreven en gezien welke aanbevelingen gedaan of vervolgstappen gezet kunnen worden. Voordat deze onderwerpen worden belicht, beschrijft paragraaf 2 op beknopte wijze de huidige inrichting van het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming en de sectoren primair en voortgezet onderwijs.

## Paragraaf 2. Aan de basis: Hoe is het stelsel ingericht?

### 2.1 Het huidige stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming

In de periode 1996 – 2014 is de arbeidvoorwaardenvorming in de sectoren po en vo gedecentraliseerd. Daarmee werd de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden overgedragen van de minister van OCW naar de individuele werkgevers. De werkgevers sloten zich (grotendeels) aan bij een werkgeversvereniging in hun sector. Deze vereniging voert namens hen het cao-overleg met de vakbonden. De decentralisatie is in twee fasen ingevoerd. De eerste fase viel samen met de invoering van de lumpsum-financiering en betrof het onderhandelen over secundaire arbeidsvoorwaarden door onderwijswerkgevers en vakbonden. Deze fase startte in het vo in 1996 en in het po in 2006. In de tweede fase werd ook het onderhandelen over de primaire arbeidsvoorwaarden<sup>2</sup> overgedragen van de minister naar de huidige cao-partijen. Dit gebeurde voor het vo in 2007 en voor het po in 2014.

De inrichting van het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming in het funderend onderwijs ligt vast in de onderwijswetgeving, de decentralisatieconvenanten en de overlegprotocollen. Voor deze inrichting is ook de nationale wetgeving op cao-terrein relevant, alsmede het internationaalrechtelijk kader. Deze paragraaf beschrijft dit stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming inclusief het juridisch kader voor het topinkomensbeleid.

#### Onderwijswetten: onderwijswerkgevers regelen de rechtspositie en overleggen met vakbonden

In de onderwijswetten ligt de verplichting vast voor de werkgevers om overleg te voeren met de werknemersorganisaties over de arbeidsvoorwaarden. In de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020) is bepaald dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat de rechtspositie van het personeel wordt geregeld. Tevens is bepaald dat door of namens het bevoegd gezag over de rechtspositie(regeling) overleg wordt gevoerd met de vakbond(en), op schriftelijk overeengekomen wijze.<sup>3</sup> Daarnaast is in de WPO bepaald<sup>4</sup> dat de Raad van Toezicht (van onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden) is belast met onder andere het vaststellen van de beloning van bestuursleden. De WVO 2020 en de WEC bevatten vergelijkbare artikelen over het regelen van de rechtspositie van bestuursleden door de Raad van Toezicht.<sup>5</sup>

#### Decentralisatieconvenanten: nadere invulling rolverdeling

Zoals hierboven beschreven, is tegelijk met de inzet van de lumpsumfinanciering ingezet op volledige decentralisatie van de arbeidvoorwaardenvorming. In de decentralisatieconvenanten<sup>6</sup> staan afspraken over onder andere:

- De versleuteling van de jaarlijkse kabinetsbijdrage;
  - o De minister van OCW:
    - verleent scholen jaarlijks een bijstelling van de overheidsbijdrage aan de arbeidskostenontwikkeling, gelijk aan die door kabinet is vastgesteld; en
    - verwerkt de kabinetsbijdrage onverkort in de bekostiging (lumpsum).
- Cao-overleg tussen sociale partners bij de CAO PO en de CAO VO;
- Informatieplicht richting OCW;
  - o De raden informeren de minister over de cao-inzet.
  - o De raden sturen de minister direct ieder akkoord en een overzicht van de geraamde kosten per akkoord.
- Evaluatieafspraken van de nieuwe verhoudingen op basis van de convenanten.

<sup>2</sup> Hieronder werd begrepen: a. de algemene salarisontwikkeling; b. uitgangspunten voor een functiewaarderingssysteem; c. de algemene arbeidsduur; d. bovenwettelijke aanspraken bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

<sup>3</sup> Artikelen 33 en 38 WPO; artikelen 33 en 38 WEC; artikelen 7.34 en 7.35 WVO 2020. Zie ook *Stb.* 2011, 558 (Wet decentralisatie arbeidsvoorwaarden PO) en *Stb.* 2006, 19 (Wet decentralisatie arbeidsvoorwaarden VO).

<sup>4</sup> Artikel 17c WPO.

<sup>5</sup> Artikel 3.3, vierde lid, juncto artikelen 7.34, 7.35, 7.37 en 7.37a WVO 2020 en artikel 28i, vierde lid, juncto artikelen 29, vijfde lid, 33 tot en met 34a en 38 WEC.

<sup>6</sup> *Stcrt.* 2007, 229, p. 37 (Convenant decentralisatie arbeidsvoorwaarden in de sector voortgezet onderwijs); *Stcrt.* 2013, 32364 (Convenant decentralisatie arbeidvoorwaardenvorming in de sector primair onderwijs).

### Decentralisatiedoelen: meer maatwerk, minder regeldruk, grotere betrokkenheid

De doelen van de decentrale arbeidsvoorwaardenvorming waren de volgende:

- Meer ruimte voor maatwerk, op sector-, bestuur- en schoolniveau. Arbeidsvoorwaarden kunnen beter afgestemd worden op:
  - o het primaire proces binnen de sector, en
  - o de wensen van besturen en personeel in een sector.
- Minder bureaucratie en regeldruk, minder regels en minder toezicht. Overleg aan één cao-tafel over één cao maakt de regelingen voor het personeel duidelijker en toegankelijker.
- Grotere betrokkenheid van werkgevers en werknemers: arbeidsvoorwaarden meer gericht op professionalisering van personeelsbeleid en daarmee op onderwijskwaliteit.

### Collectieve onderhandelingsvrijheid: internationaalrechtelijk geborgd

Het algemeen wettelijk kader voor de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming ligt in Nederland vast in de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet op de cao), de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet avv) en de Wet op de Loonvorming. De Wet op de cao bepaalt onder meer wat een cao is, door wie een cao kan worden afgesloten en wie er wanneer aan gebonden is. Op grond van de Wet avv kunnen cao-partijen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verzoeken bepalingen van de cao verbindend te verklaren voor een gehele sector. De Wet avv beoogt de naleving en handhaving van een cao te versterken. De Wet op de Loonvorming bevat onder meer de verplichting om afgesloten cao's te melden bij de minister van SZW. Alleen na aanmelding kan een cao rechtskracht krijgen als cao in de zin van de Wet op de cao (met de rechten en plichten die de Wet op de cao eraan verbindt).

Dit wettelijk kader rust op de internationaalrechtelijk geborgde collectieve onderhandelingsvrijheid. Deze vrijheid ligt vast in de ILO-verdragen nr. 87 over de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen, nr. 98 over het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen en nr. 154 over het bevorderen van collectief onderhandelen. Het recht op (vak)vereniging en collectief onderhandelen wordt ook gegarandeerd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en in het Europees Sociaal Handvest (ESH). Op grond hiervan zijn cao-partijen vrij om afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden. Zij zijn ook verantwoordelijk voor de totstandkoming, de inhoud en afbakening van de cao: zij bepalen of ze een cao afsluiten, met wie ze die afsluiten, welke afspraken ze erin zetten en op wie die afspraken van toepassing zijn. Dit laatste betreft de eigen verantwoordelijkheid van cao-partijen voor de werkingssfeer. In de werkingssfeerbepaling van de cao ligt vast op welke werkgevers en werknemers de cao van toepassing is. De cao-partijen zijn vrij in en verantwoordelijk voor het bepalen van de werkingssfeer van de cao. Dit betreft ook eventuele aanpassingen in de werkingssfeer en de aard van die aanpassingen.

### Regeling normering topinkomens OCW-sectoren en jaarlijkse indexering

In 2013 trad de Wet normering topinkomens (WNT) in werking. Hiermee werd de bezoldiging van bestuurders in de hele semipublieke sector gemaximeerd, inclusief het onderwijs. Tegelijk werden specifiek voor het onderwijs verlaagde sectorale bezoldigingsmaxima<sup>7</sup> ingevoerd, in hoogte aflopend van € 228.599 voor bestuurders in het wetenschappelijk onderwijs (wo), tot € 164.551 voor bestuurders in het po (maximumbedrag per jaar). Sinds 2016 zijn de sectorale maxima vervangen door bezoldigingsklassen.<sup>8</sup> Daarmee is de maximale hoogte van de bezoldiging van bestuurders afhankelijk van de in de WNT-regeling van OCW opgenomen bezoldigingsklasse van de instelling en de omvang van het dienstverband. De bezoldigingsklassen corresponderen – onafhankelijk van de onderwijssector – met de omvang en bestuurlijke complexiteit van de onderwijsinstelling: hoe kleiner de instelling, des te lager het bezoldigingsmaximum voor de betreffende bestuurder. De bezoldigingsmaxima lopen op van € 132.000 (in 2023) in de laagste bezoldigingsklasse tot € 223.000 (in 2023) in de hoogste bezoldigingsklasse.

Het algemene WNT-maximum en de lagere maxima van de bezoldigingsklassen worden jaarlijks geïndexeerd. Deze indexering is afgeleid van de ontwikkeling van de contractuele loonkosten van

<sup>7</sup> Onder de bezoldiging vallen de beloning, de belastbare onkostenvergoedingen en de beloningen betaalbaar op termijn zoals de werkgeversbijdrage voor het pensioen. Zie ook *Stcrt.* 2012, 26223.

<sup>8</sup> *Stcrt.* 2015, 40839.

het personeel in de sector Rijk. De sector Rijk en de onderwijssectoren ontvangen ieder jaar (hoewel uitzonderingen in principe mogelijk zijn) dezelfde procentuele kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling. Deze koppeling tussen de WNT-indexering en de loonkostenontwikkeling Rijk, en de gelijke kabinetsbijdrage voor Rijk en onderwijs, vormen samen de basis voor een gelijke tred in de arbeidsvoorwaardenontwikkeling van het personeel en de bestuurders in het onderwijs. Procentueel gezien loopt deze ontwikkeling gelijk op.

#### Historische context van de bestuurders-cao('s)

De toenmalig minister van OCW heeft de sectoren verzocht<sup>9</sup> te komen tot een klassenindeling onder de verlaagde sectorale maxima, die van toepassing waren in de periode van 2013 tot en met 2015. Het doel was daarmee een 'opdrijvend effect' richting de sectorale maxima tegen te gegaan. De sectoren hebben dit vormgegeven met bestuurders-cao's (po en vo) en beloningscodes (mbo en hbo).

Om dit te kunnen bereiken wensten de professionele bestuurders in het po en vo hun rollen als bestuurder-werkgever in PO-Raad en VO-raad en als bestuurder-werknemer te scheiden. Daartoe hebben zij overleg gevoerd met de PO-Raad en VO-raad, het ministerie van OCW en VTOI-NVTK. VTOI-NVTK is uitdrukkelijk verzocht de werkgeversrol op zich te nemen en heeft haar statuten gewijzigd om deze rol te kunnen vervullen. De werknemersrol is vanaf het begin verankerd in de statuten van de beide bestuurdersverenigingen po en vo en later ook in die van de (fusievereniging) VvOB.

Eerst hebben de bestuurders in het vo in juli 2011 de Onderwijsbestuurdersvereniging opgericht, waarna de onderhandelingen voor de eerste cao voor bestuurders in het vo van start zijn gegaan. De minister van OCW is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van deze eerste cao: "Deze cao is zeer grondig getoetst door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) op het ministerie en past qua maximum binnen het sectormaximum. Men heeft de cao nog op mijn aandringen aangepast, toen het bedrag er iets boven zat"<sup>10</sup>, aldus minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart. Ook daarna hebben de bewindspersonen van OCW op verschillende momenten de werkgeversrol van VTOI-NVTK in de Tweede Kamer verdedigd.<sup>11</sup> In oktober 2012 volgden de bestuurders in het po met de oprichting van de Bestuurdersvereniging PO en in 2013 kwam de eerste cao voor bestuurders in het po tot stand. In 2022 hebben VTOI-NVTK en de VvOB de eerste geïntegreerde cao voor bestuurders in het funderend onderwijs gesloten.

## **2.2 Beschrijving van de sectoren en vertegenwoordiging cao's**

De CAO PO wordt afgesloten tussen de PO-Raad als werkgeversvereniging en de vakbonden AOb, FNV O&O, CNV Onderwijs, FvOv en AVS (vereniging voor schoolleiders). De huidige cao heeft een looptijd van 1 juni 2022 tot 1 mei 2023 en is (uitzonderingen daargelaten) van toepassing op het personeel van het door OCW bekostigd onderwijs.

De CAO VO wordt afgesloten tussen de VO-raad als werkgeversvereniging en de vakbonden AOb, FNV O&O, CNV Onderwijs en FvOv. De huidige cao heeft een looptijd van 1 januari 2022 tot 1 mei 2023 en is van toepassing op het personeel van het door OCW bekostigd onderwijs.

De raden vertegenwoordigen ongeveer 95% van de scholen. In het gehele onderwijs zijn in verhouding met andere sectoren de meeste werknemers lid van een vakbond (31% inclusief gepensioneerden).<sup>12</sup> Aan de cao-onderhandelingstafel behartigen de vakbonden de belangen van alle werknemers in de sector (m.u.v. de bestuurders). Uit de Wet op de cao volgt immers dat werkgevers die lid zijn van de sectorraad, de cao op al hun werknemers dienen toe te passen.

De Cao Bestuurders Funderend Onderwijs wordt afgesloten tussen de VTOI-NVTK als werkgeversvereniging (van toezichthouders) en de VvOB als werknemersvereniging (van statutair onderwijsbestuurders). De huidige cao heeft een looptijd van 1 januari 2022 tot 1 maart 2023 en is

<sup>9</sup> *Stcrt.* 2012, 26223; paragraaf 1.4.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 27 923, nr. 133, p. 14.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2014/15, 33 495, nr. 61; *Kamerstukken II* 2018/19, 27 923, nr. 359; [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verlagen/detail/2017-2018/67#6c693fe9](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verlagen/detail/2017-2018/67#6c693fe9); en <https://www.advalvas.vu.nl/nieuws/bestuurders-moeten-weer-cao-vindt-tweede-kamer>.

<sup>12</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/44/opnieuw-minder-vakbondsleden-in-2021>.

van toepassing op de statutair bestuurder(s) van de rechtspersoon voor bijzondere dan wel openbare scholen in het po en vo. De cao is naar schatting van toepassing op ruim de helft van de bestuurders in het po en op ruim driekwart van de bestuurders in het vo (in 2017 op ruim 60 procent van de bestuurders in het vo). Andere bestuurders volgen de CAO PO of CAO VO of leggen individuele afspraken vast, los van een cao. De VvOB heeft momenteel ongeveer 400 leden. De VTOI-NVTK vertegenwoordigt ongeveer 4.000 toezichthouders van 730 organisaties in kinderopvang en onderwijs.

Kerncijfers van de sectoren po en vo<sup>13</sup>

	<b>Po</b>	<b>Vo</b>
Bevoegd gezagsorganen (ongeveer) <sup>14</sup>	900	300
Aantal uitvoerend bestuurders (31 dec. 2020) <sup>15</sup>	1027	369
Aantal scholen (2021)	6.607	1.444
Personeelsomvang in fte (okt. 2021)	133.300	85.900
Personeelsomvang in personen (okt. 2021)	186.000	108.000
Percentage v / m	87 / 13	55 / 45
Gemiddelde aanstellingsomvang v / m	0,7 / 0,88	0,74 / 0,87
Percentage vast contract	89%	81%

<sup>13</sup> Bronnen: open onderwijsdata DUO, [www.ocwincijfers.nl](http://www.ocwincijfers.nl) en Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2021.

<sup>14</sup> Bevoegd gezagsorganen die één of meer scholen in stand houden, peildatum december 2022.

<sup>15</sup> Exclusief 108 bestuurders van samenwerkingsverbanden.



## Paragraaf 3. Dichthouden van de loonkloof met cao-modaliteiten

### 3.1 Inleiding

Met 'de loonkloof' tussen het po en vo wordt bedoeld op het feit dat werknemers in het primair onderwijs met gelijkwaardige taken en verantwoordelijkheden in sommige gevallen tot bijna 20% minder verdienen dan hun collega's in het voortgezet onderwijs. Er was een verschil in salarisschalen, eindejaarsuitkering en cao-toelagen, voor alle functies (leraren, onderwijsondersteunend personeel en directie).

Het primair onderwijs heeft jaren gepleit voor het dichteten van de loonkloof met het voortgezet onderwijs. Het kabinet Rutte-III stelde in 2017 voor het eerst extra budget beschikbaar om de arbeidsvoorwaarden van leraren in het po te verbeteren t.o.v. het vo.<sup>16</sup> In de CAO PO 2018 hebben de sociale partners in het primair onderwijs afspraken gemaakt om de investeringen in het loongebouw in te zetten voor de lerenschalen, vooral daar waar de salariskloof met het voortgezet onderwijs het grootst was. Met deze afspraken was de loonkloof nog niet gedicht.

In maart 2021 vroegen de PO-Raad, AOb, CNV Onderwijs, FvOv en AVS in het 'Manifest loonkloof' om een structurele investering om de loonkloof tussen het po en het vo dichteten. Daarin gaven zij aan: *"Werknemers in het primair onderwijs met gelijkwaardige taken en verantwoordelijkheden verdienen minder dan hun collega's in het voortgezet onderwijs. Het gaat daarbij om leraren, onderwijsassistenten, andere onderwijsondersteuners en schoolleiders. Over de hele linie is er een niet uit te leggen verschil in beloning. Dat staat in de weg bij oplossingen voor het leraren- en schoolleiderstekort."*

Eind 2021 werd in het Coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV aangekondigd dat het kabinet middelen beschikbaar zou stellen waarmee de loonkloof kon worden gedicht.<sup>17</sup> Op 22 april 2022 hebben de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, de PO-Raad, VO-raad, AOb/FNV O&O, CNV Onderwijs, FvOv en AVS het *Onderwijsakkoord: Samen voor het beste onderwijs* getekend, met daarin een afspraak over het dichteten van de loonkloof. Daarna sloten de sociale partners in het primair onderwijs het cao-akkoord waarmee uitvoering werd gegeven aan de afspraken over het dichteten van de loonkloof. De afspraken uit het cao-akkoord voor het vo in juni 2022, sloten aan bij de afspraken uit het po, waardoor geen nieuwe verschillen ontstonden.

In het Onderwijsakkoord is over de loonkloof het volgende afgesproken:

#### Artikel 4. Het dichteten van de loonkloof po/vo

1. De minister stelt structureel budget beschikbaar zodat werknemers met gelijkwaardige taken en verantwoordelijkheden in het po en het vo gelijk kunnen worden beloond.
2. Sociale partners in het po dichteten de loonkloof po/vo. Zij maken cao-afspraken die inhouden dat in het po de salarisschalen, toelagen en eindejaarsuitkering gaan gelden conform de cao vo. Hiermee dichteten sociale partners in het po ook de loonkloof tussen het vso en het vo.
3. Sociale partners in het funderend onderwijs dragen er zorg voor dat er in de toekomst geen nieuwe loonkloof ontstaat voor werknemers met gelijkwaardige taken en verantwoordelijkheden in het primair- en voortgezet onderwijs, onder voorwaarde van een gelijke kabinetsbijdrage voor arbeidskostenontwikkeling (die wordt verwerkt in het loongevoelig deel van de lumpsum) in beide sectoren.
4. Sociale partners in het funderend onderwijs verklaren dat de minister, in het licht van het streven naar één cao voor funderend onderwijs, de kosten van het toepassen van één loongebouw voor het primair en het voortgezet onderwijs reeds heeft voldaan met het beschikbaar stellen van de middelen voor het dichteten van de loonkloof po/vo.

<sup>16</sup> Regeerakkoord 2017-2021, 'Vertrouwen in de toekomst', p. 11.

<sup>17</sup> Coalitieakkoord 2021-2025, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', p. 24.

### **3.2 Afbakening**

Na het afsluiten van het Onderwijsakkoord en de CAO PO 2022 is het van belang te voorkomen dat een ongelijke loonontwikkeling in het po en het vo gaat leiden tot een nieuwe loonkloof. De loonkloof moet blijvend worden gedicht. Daarom verkennen we in hoeverre één cao in het funderend onderwijs hiervoor een wenselijke oplossing is en welke andere mogelijkheden er zijn om een nieuwe loonkloof te voorkomen.

Bij deze verkenning concentreren partijen<sup>18</sup> zich op het primair en voortgezet onderwijs. Partijen kijken niet naar beloningsverschillen tussen het po en/of vo en andere (onderwijs)sectoren, zoals de kinderopvang, het mbo, hbo of wo. Ondanks dat dit wel relevant kan zijn, bezien vanuit een overlappende arbeidsmarkt en vanuit een rechtvaardigheidsgedachte, valt een vergelijking met deze sectoren buiten de scope van deze verkenning.

Bij de verkenning over het dichten van de loonkloof betrekken partijen de volgende arbeidsvoorwaarden: salarisschalen, bindingstoelage, vakantie-uitkering en eindejaarsuitkering. Kortom, de kloof die op deze arbeidsvoorwaardelijke elementen is gedicht met het Onderwijsakkoord.

### **3.3 Geen nieuwe loonkloof**

Partijen zijn het erover eens dat de loonkloof blijvend moet worden gedicht. De loonkloof werd als onrechtvaardig ervaren. Op dit moment hebben beide sectoren een eigen cao: één voor het po en één voor het vo. Over deze cao's wordt aan twee verschillende cao-tafels gesproken. De verantwoordelijkheid voor het dichthouden van de loonkloof ligt dus bij de sociale partners aan beide cao-tafels.

Sociale partners<sup>19</sup> merken op dat het ontstaan van een nieuwe loonkloof zeer onwaarschijnlijk is. Het was de wens van sociale partners om de loonkloof te dichten. Met het ondertekenen van het Onderwijsakkoord hebben partijen bovendien toegezegd dat zij er zorg voor zullen dragen dat er in de toekomst geen nieuwe loonkloof ontstaat bij de gebruikelijke gelijke kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling (die wordt verwerkt in het loongevoelig deel van de lumpsum) in de sectoren po en vo. Bij de CAO PO en CAO VO in 2022 is een gelijke loonontwikkeling afgesproken, in een synchroon proces waarbij sociale partners het loon en de looptijden van de cao's op elkaar hebben afgestemd.

Sociale partners houden wel rekening met de mogelijkheid dat kleine sectorale verschillen kunnen ontstaan door weloverwogen inhoudelijke keuzes aan de cao-tafel, maar dat een gelijke tred het uitgangspunt is. Onderwijsinstellingen in het po of vo verschillen immers van karakter, geven anders invulling aan hun onderwijsopdracht en zijn daarom anders georganiseerd. Dit andere karakter leidt tot andere vraagstukken en oplossingen waardoor de cao's op sommige punten ook andere regimes kennen. Voorbeelden daarvan zijn o.a. het taakbeleid en de andere bestedingswijze van de werkdrukmiddelen in beide sectoren. Kleine verschillen betekenen niet direct een loonkloof.

### **3.4 Dichthouden loonkloof d.m.v. verschillende modaliteiten voor één cao**

Partijen zien verschillende modaliteiten voor één cao funderend onderwijs, die zouden kunnen bijdragen aan het dichthouden van de loonkloof. Deze paragraaf beschrijft:

- welke modaliteiten dat zijn;
- in hoeverre de modaliteit kan bijdragen aan het dichthouden van de loonkloof;
- welke andere gevolgen zo'n modaliteit kan hebben; en
- welke eventuele kosten of besparingen het invoeren van de modaliteit zou betekenen.

---

<sup>18</sup> In deze paragraaf wordt verstaan onder 'partijen': de sociale partners bij de CAO PO en de CAO VO, en het ministerie van OCW.

<sup>19</sup> In deze paragraaf wordt verstaan onder 'sociale partners': de sociale partners bij de CAO PO en de CAO VO.

Deze modaliteiten kunnen ook vorm krijgen met het onderbrengen of betrekken van de cao(-partijen) voor bestuurders. Omwille van de leesbaarheid van deze paragraaf wordt hier steeds uitgegaan van de cao(-partijen) voor po en vo, maar daar kan steeds aanvullend worden gelezen 'inclusief bestuurders'. In paragraaf 4 komt de positie van de bestuurders aan bod.

De modaliteiten worden steeds beschreven in vergelijking met de huidige situatie van twee losse cao's voor po en vo.

#### Modaliteit I: één cao funderend onderwijs

Bij deze modaliteit worden de CAO PO en CAO VO samengevoegd tot één cao voor het funderend onderwijs. Dit betekent dat er op één cao-tafel wordt onderhandeld over de arbeidsvoorwaarden van het personeel in beide sectoren.

Eén cao voor het funderend onderwijs kan bijdragen aan het dicht houden van de loonkloof, omdat op één tafel een totaalafweging wordt gemaakt over de loonstijging in beide sectoren. Een ander voordeel is dat één cao de mobiliteit tussen de sectoren zou kunnen bevorderen, omdat de arbeidsvoorwaarden dan meer gelijk zijn.

Sociale partners constateren dat één cao funderend onderwijs nog steeds ruimte kan bieden voor sectorspecifieke afspraken, maar dat de mogelijkheden daartoe beperkter zullen zijn dan in de huidige situatie. Het is bovendien lastig om in één cao voor alle werknemers rekening te houden met de verschillen die er tussen en binnen de sectoren zijn, waardoor er eerder zal worden uitgegaan van gemiddelden die minder passend zijn. Daarnaast neemt door één cao het aantal partijen – en daarmee samenhangend: het aantal belangen – aan de cao-tafel toe. Daardoor kan het moeilijker worden om tot consensus te komen met mogelijk langdurige en complexe onderhandelingen als gevolg.

Voor wat betreft de kosten zien partijen de volgende mogelijke gevolgen. Als de cao's worden geharmoniseerd naar het voor werknemers meest gunstige niveau, zullen daar extra kosten aan verbonden zijn.<sup>20</sup> Als de cao's op andere manieren worden geharmoniseerd, kan dat ertoe leiden dat werknemers iets van hun huidige arbeidsvoorwaarden moeten inleveren. Daarnaast moet voor één cao funderend onderwijs worden bezien of de decentralisatieconvenanten moeten worden aangepast. Harmonisatie en het aanpassen van de convenanten kan tot (incidentele) kosten leiden.

#### Modaliteit II: één loon-cao funderend onderwijs

In modaliteit II wordt één cao gesloten voor het loon (salarisschalen, eindejaarsuitkering, vakantiegeld en toelagen) in het funderend onderwijs. Daarnaast worden aparte cao's voor po en voor vo gesloten voor de overige en secundaire arbeidsvoorwaarden.

Ook voor deze modaliteit geldt dat het kan bijdragen aan het dichthouden van de loonkloof, omdat op één tafel een totaalafweging wordt gemaakt over de loonstijging in beide sectoren. Een risico is dat er minder samenhang zal zijn tussen de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, en dat er minder 'uitruilmogelijkheden' tussen deze arbeidsvoorwaarden zijn, omdat er op verschillende cao-tafels over wordt gesproken.

Partijen zien voor deze modaliteit verschillende varianten, afhankelijk van welke (cao-)partijen aan tafel zitten:

- Variant IIa: met dezelfde sociale partners als nu;
- Variant IIb: de loon-cao funderend onderwijs tussen de minister en de vakbonden; de aparte cao's voor po en vo tussen de raden en de vakbonden;
- Variant IIc: de loon-cao funderend onderwijs tussen de minister, raden en de vakbonden; de aparte cao's voor po en vo tussen de raden en de vakbonden.

In *variant IIa* wordt de loon-cao funderend onderwijs gesloten tussen de sociale partners bij de huidige CAO PO en CAO VO (PO-Raad, VO-raad, AOb, FNV O&O, FvOv, CNV en AVS). Daarnaast

---

<sup>20</sup> Afhankelijk van de aard van de afspraken kunnen mogelijk ook andere kosten toenemen, zoals (sector)pensioenpremies.

sluiten de sociale partners in het primair onderwijs een CAO PO waarin de overige en secundaire arbeidsvoorwaarden staan; de sociale partners in het voortgezet onderwijs doen dat voor de CAO VO. In deze variant zien sociale partners de complexiteit en het risico op conflict toenemen. Het beperken van de flexibiliteit door loon en secundaire arbeidsvoorwaarden los te knippen, maakt het proces naar verwachting moeizamer en daardoor langduriger. Bovendien zien sociale partners als risico dat er over de verschillende cao's ook achterbanraadpleging moet plaatsvinden, waarbij het kan gebeuren dat er wel wordt ingestemd met de loon-cao, en niet met de overige en secundaire arbeidsvoorwaarden, of andersom. Deze mogelijke consequenties gelden gelijkmatig voor variant I Ib en I Ic.

In *variant I Ib* onderhandelen de vakbonden met de minister over de loon-cao funderend onderwijs. Daarnaast onderhandelen de PO-Raad respectievelijk de VO-raad met de vakbonden over de CAO PO respectievelijk VO, met daarin de overige en secundaire arbeidsvoorwaarden.<sup>21</sup> Variant I Ib lijkt op de situatie voorafgaand aan de tweede fase van de decentralisatie, waarin de secundaire arbeidsvoorwaarden waren gedecentraliseerd en de primaire arbeidsvoorwaarden niet. Het po kende deze situatie tussen 2006 en 2014 en het vo tussen 1996 en 2007. Hierbij is relevant om op te merken dat de minister geen werkgever(svereniging) is en daarom geen cao kan afsluiten in de zin van de Wet op de cao. Om deze variant mogelijk te maken, zal de minister met een stelselwijziging in de wet (opnieuw) de bevoegdheid moeten krijgen om voorschriften vast te stellen over het loon van het personeel op scholen. Over deze voorschriften zal hij overleg voeren met de vakbonden, uitmondend in een (cao-)akkoord. De minister wordt zo medeverantwoordelijk voor het dichthouden van de loonkloof, maar het loon wordt hiermee mogelijk ook onderdeel van een politieke discussie. Bovendien heeft de minister niet de werkgeversrol, waardoor het een extra inspanning zal vergen om tot passende en werkbare afspraken voor de scholen te komen, die worden gedragen door de werkgevers.

De sectorraden wijzen voor een loon-cao tussen de minister en de vakbonden als contractspartijen op de vertegenwoordiging en representativiteit van beide onderwijssectoren. Met een organisatiegraad van meer dan 95% zijn bijna alle scholen in het po en vo aangesloten bij de sectorraden.<sup>22</sup> Op het moment dat de sectorraden als directe vertegenwoordigers van de scholen geen contractspartij meer zijn bij de loon-cao moeten de scholen afspraken uitvoeren die geen rechtstreekse verbinding meer met hen hebben. Dit terwijl scholen verantwoordelijk blijven voor de bedrijfsvoering en daarmee het functioneren van de school, en voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. Daarnaast geldt dat, indien de minister en vakbonden afspraken maken die niet (volledig) zijn gedekt door de mogelijkheden van de lumpsumbekostiging, waardoor financiële problemen ontstaan in de scholen, ze verantwoordelijk zijn voor het oplossen van deze problemen. Als de werkgeversverenigingen zelf afspraken maken met de vakbonden, zijn zij ook zelf verantwoordelijk voor de (financiële) uitvoerbaarheid van die afspraken.

Als laatste merken partijen op dat Kamerlid Van Meenen (D66) op 24 november 2022 een motie heeft ingediend waarmee de regering wordt verzocht om met voorstellen te komen voor één cao voor het funderend onderwijs, die voortaan in rechtstreekse onderhandelingen tussen de minister en de vakbonden tot stand komt.<sup>23</sup> De motie is aangehouden. Deze motie maakt, in tegenstelling tot variant I Ib, geen onderscheid tussen primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Enerzijds betekent dit dat er op één tafel uitruilmogelijkheden zijn tussen primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, bij de totstandkoming van een arbeidsvoorwaardenregeling. Anderzijds zijn de werkgevers(verenigingen) daar niet meer (direct) bij betrokken, terwijl de scholen deze regeling zullen moeten uitvoeren.

*Variant I Ic* betekent dat de loon-cao funderend onderwijs wordt gesloten tussen de raden, de vakbonden en de minister. De sociale partners spreken dan gezamenlijk met de minister over de

---

<sup>21</sup> Deze variant komt overeen met het voorstel van de AOb, CNV Onderwijs, FNV en FvOv in hun verklaring van 28 september 2022, zie ook <https://www.aob.nl/nieuws/vakbonden-willen-een-cao-voor-primair-en-voortgezet-onderwijs/>.

<sup>22</sup> In het gehele onderwijs zijn in verhouding met andere sectoren de meeste werknemers lid van een vakbond (31% inclusief gepensioneerden). Aan de cao-onderhandelingstafel behartigen de vakbonden de belangen van alle werknemers in de sector (m.u.v. de bestuurders).

<sup>23</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36200-VIII, nr. 87.

loonontwikkeling. Daarnaast onderhandelen de PO-Raad respectievelijk de VO-raad met de vakbonden over de CAO PO respectievelijk VO, met daarin de overige en secundaire arbeidsvoorwaarden. In deze variant zijn alle partijen die het Onderwijsakkoord hebben getekend, ook betrokken bij het dichthouden van de loonkloof. Ook in deze variant krijgt de minister een formele verantwoordelijkheid om te zorgen dat de loonkloof dicht blijft. Als de minister de formele bevoegdheid krijgt om voorschriften vast te stellen over het loon, zijn voor deze stelselwijzigingen, net als bij variant IIB, wetswijzigingen nodig.

#### Modaliteit III: formele afstemming

In modaliteit III maken alle sociale partners (raden en vakbonden) een bindende afspraak over hoe zij gezamenlijk de loonkloof willen dichthouden. Deze formele afspraak kan een proces bevatten en/of een inhoudelijke component hebben. Sociale partners kunnen bijvoorbeeld een convenant sluiten. In een convenant maken zij dan gezamenlijk afspraken, die ze vervolgens meenemen naar de afzonderlijke cao-tafels voor po en vo. Dit draagt bij aan het dichthouden van de loonkloof, omdat sociale partners formeel afspreken daarover met elkaar af te stemmen.

Net als in modaliteit II beperkt deze variant de uitruilmogelijkheden als de loonafpraak afzonderlijk en geïsoleerd van andere arbeidsvoorwaarden wordt overeengekomen. Dat zal mogelijk van beide kanten, werknemers- en werkgeverskant, tot terughoudendheid leiden omdat er geen zekerheid is over het totale pakket aan arbeidsvoorwaarden. Deze terughoudendheid kan het maken van een loonafpraak bemoeilijken. Het kan daarom ook een optie zijn om af te spreken dat sociale partners juist na afloop van elk cao-akkoord, als het volledige arbeidsvoorwaardenpakket helder is, bij elkaar komen om te bezien of de cao-akkoorden in lijn zijn met het dichthouden van de loonkloof. In zo'n achterafvariant komen partijen niet voor de lastige keuze te staan akkoord te gaan met een deel van het arbeidsvoorwaardenpakket zonder zicht te hebben op het geheel.

Een variant op deze modaliteit is om ook de minister te betrekken bij de formele afstemming c.q. het convenant zoals ook in het Onderwijsakkoord is gebeurd. Daarmee benadrukken partijen de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het dichthouden van de loonkloof.

#### Modaliteit IV: informele afstemming tussen raden en vakbonden gezamenlijk

In deze modaliteit maken sociale partners geen formele afspraken, maar komen zij wel gezamenlijk op meer informele wijze bijeen om het dichthouden van de loonkloof te bewaken. Deze variant houdt het thema 'voorkomen van een nieuwe loonkloof' op de agenda door hierover informeel en gezamenlijk tussen partijen af te stemmen. Voor het dichthouden van de loonkloof geeft dit een extra voordeel voor het dichthouden van de loonkloof ten opzichte van de huidige situatie. Bovendien omvat deze modaliteit geen (stelsel)wijziging voor aanpassing van de overlegstructuur.

#### Modaliteit V: huidige overlegmodel voortzetten

Met de afspraak in het Onderwijsakkoord, inclusief de daaraan gekoppelde bekostiging, ook in de komende jaren door een gelijke kabinetsbijdrage, achten sociale partners de kans op een nieuwe loonkloof klein (zie par. 3.3). Tevens constateren sociale partners dat de loonkloof niet is ontstaan door verschillen in de jaarlijkse cao-afspraken. Deze situatie bestond al voor de decentralisatie. Sociale partners zouden er daarom ook voor kunnen kiezen om geen aanvullende afspraken te maken, naast dat wat in het Onderwijsakkoord is afgesproken over het dichthouden van de loonkloof. In deze modaliteit stemmen de PO-Raad en de VO-raad met elkaar af, en stemmen de vakbonden onderling af.

### **Transparantie over de kabinetsbijdrage in de ontwikkeling van de arbeidskosten**

Een aspect dat in het gesprek over modaliteiten voor het blijvend dichtnemen van de loonkloof en één cao funderend onderwijs door de vakbonden naar voren is gebracht, is de vertrouwelijkheid van de jaarlijkse brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de kabinets- en onderwijssectoren, over de kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling. De brief verschaft de werkgevers gewoonlijk in mei informatie over de vastgestelde kabinetsbijdrage in het lopende jaar en een raming van de kabinetsbijdrage in het volgende jaar. Vanwege de vertrouwelijkheid van deze brief ervaren de vakbonden aan de cao-onderhandelingstafel een disbalans in de informatiepositie. Zij zien op dit vlak graag meer transparantie. De afwegingen over transparantie van de kabinetsbijdrage staan in feite los van de beschreven modaliteiten of een voorkeur voor een modaliteit. Daarom wordt dit aspect in de verkenning geadresseerd, maar niet nader uitgewerkt.

### **3.5 Aanbevelingen en vervolgstappen**

Partijen onderschrijven het belang van het dichthouden van de loonkloof. Tegelijk zien zij de modaliteit één cao funderend onderwijs als onderdeel van een bredere (stelsel)discussie over het sturen op onderwijskwaliteit, de rol van de arbeidsvoorwaardenvorming hierin en het aansluiten bij de governance van de schoolorganisaties. In het eerste kwartaal van 2023 zal het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar sturing op onderwijskwaliteit in het funderend onderwijs verschijnen, waarin naar verwachting ook aandacht zal worden besteed aan de arbeidsvoorwaardenvorming.<sup>24</sup> Daarom stellen sociale partners de volgende vervolgstappen voor op de korte en (middel)lange termijn, en doen zij aanbevelingen voor de bredere discussie.

Gezien het tijdspad van deze verkenning en de looptijden van de huidige Cao's PO en VO (tot 1 mei 2023), bevestigen sociale partners hierbij de afspraken uit het Onderwijsakkoord en geven daarmee de garantie dat er geen verschillen zullen ontstaan in de loonontwikkeling in beide sectoren bij de cao's van 2023. Dit betekent dat sociale partners (informeel) met elkaar zullen afstemmen. Deze garantie voorziet in het dichthouden van de loonkloof op korte termijn.

Voor de (middel)lange termijn zien sociale partners mogelijkheden om, conform modaliteit III, tot formele afspraken te komen die bijdragen aan het dichthouden van de loonkloof. In deze variant maken sociale partners een bindende procedurele en/of inhoudelijke afspraak over het voorkomen van een loonkloof. Over de uitwerking hiervan gaan zij graag in 2023 met elkaar in overleg en willen de minister ook bij dat gesprek betrekken.

Sociale partners constateren, naar aanleiding van de beschreven modaliteiten, dat één cao funderend onderwijs kan bijdragen aan, maar niet noodzakelijk is voor het dichthouden van de loonkloof. Daarnaast kan één cao funderend onderwijs leiden tot de hiervoor benoemde knelpunten die losstaan van de loonkloof. Andersoortige afspraken kunnen daarom ook een uitkomst bieden voor het dichthouden van de loonkloof. Daarom vinden zij het belangrijk om het vraagstuk van 'één cao' zoals hiervoor genoemd te betrekken bij een bredere discussie. Sociale partners treden hierover graag in gesprek met elkaar en met de minister, zodat weloverwogen de verdere vervolgstappen in kaart kunnen worden gebracht.

<sup>24</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/24/schriftelijke-beantwoording-vragen-begrotingsbehandeling-ocw-2023>, p. 1.

## **Paragraaf 4. Rechtspositie van bestuurders**

### **4.1 Inleiding**

Al langere tijd leven er vragen en zorgen over de arbeidsvoorwaardenontwikkeling van onderwijsbestuurders, in verhouding tot die van het onderwijspersoneel (oop, leraren en schoolleiders). Omdat de bestuurders een eigen cao hebben, die wordt gesloten door andere cao-partijen dan de cao's voor het onderwijspersoneel, kan er in deze verhouding een disbalans ontstaan. Dit onderdeel van de verkenning is daarom gericht op de mogelijkheden om een eventuele disbalans te voorkomen met onder andere de vraag of één cao funderend onderwijs, inclusief de bestuurders, hierop een antwoord biedt.

### **4.2 Wat is de context en relevantie, wat is het probleem?**

Alleen in de onderwijssectoren po en vo is sprake van een cao voor bestuurders. In het mbo, hbo en bij de universiteiten hebben bestuurders geen eigen cao. Onderwijsbestuurders in deze sectoren worden daarnaast ook expliciet uitgesloten van de Cao MBO, de Cao HBO en de Cao Nederlandse Universiteiten. Werkgevers in het mbo, hbo en bij de universiteiten sluiten met hun bestuurders individuele functiecontracten af waarin individuele afspraken worden gemaakt (met als begrenzing voor wat betreft de bezoldiging de WNT). Bijvoorbeeld in de zorgsector gebeurt dit op een vergelijkbare wijze. De redenen en achtergronden van de totstandkoming van een cao voor bestuurders in het po en vo, zijn beschreven in paragraaf 2 van deze verkenning. Een van de redenen hierbij was het reguleren van de bestuurdersbeloningen.

Overigens vallen niet alle bestuurders in het po en vo onder de bestuurders-cao. De VvOB is een relatief jonge organisatie, waarvan de aansluitingsgraad toeneemt. Ook dan zijn er toepasselijke kaders: in veel gevallen wordt de CAO PO of CAO VO gevolgd. In andere gevallen worden er, naar analogie van de sectoren mbo, hbo en universiteiten, individuele afspraken gemaakt.

Partijen<sup>25</sup> hebben gezamenlijk vastgesteld dat er deels sprake lijkt van beeldvorming rondom de bestuurders in het funderend onderwijs, die van invloed kan zijn op de maatschappelijke discussie over hun rechtspositie en de totstandkoming daarvan. In deze discussie wordt daarnaast door sommige actoren als principieel punt naar voren gebracht dat bestuurders geen eigen cao zouden moeten hebben. OCW ziet verder kansen voor totstandkoming van (meer) synergie tussen de verschillende partijen (sociale partners) die de afzonderlijke Cao's PO, VO en Bestuurders Funderend Onderwijs sluiten als er – via welke modaliteit dan ook – intensiever zou worden samengewerkt. Zonder dat hier een limitatieve opsomming wordt beoogd, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het voorkomen van verkeerde interpretaties en beeldvorming door onderlinge communicatie. En het creëren van externe transparantie over cao-afspraken en ontwikkelingen. Of door de wederzijdse kennis en ervaring die aanwezig is bij verschillende partijen te benutten bij de totstandkoming van nieuwe afspraken.

### **4.3 Loonontwikkeling 2014-2022: beeldvorming en mogelijke disbalans?**

In de voorbije jaren heeft de politieke discussie zich vooral toegespitst op de loonstijging van bestuurders in relatie tot die in de reguliere cao. Om verkeerde beelden zoveel mogelijk te voorkomen is daarom eerst gekeken naar twee aspecten van de beloning van bestuurders in po en vo in het bijzonder, namelijk de contractloonstijging binnen de bestuurderscao's ten opzichte van die van het reguliere personeel; en de naleving van de Wet normering topinkomens (WNT). Vervolgens is nagegaan of er over de bestuurdersbeloningen iets kan worden afgeleid van de CBS-cijfers met betrekking tot dit thema.

---

<sup>25</sup> In deze paragraaf wordt verstaan onder 'partijen': de sociale partners en het ministerie van OCW.

### Contractloonstijging

Sociale partners<sup>26</sup> hebben – in de periode van het afsluiten van de eerste geïndexeerde cao voor bestuurders in 2014 tot op heden – geen disbalans geconstateerd in de procentuele (cumulatieve) loonontwikkeling ten opzichte van het personeel dat onder de reguliere cao's valt. Deze constatering is van toepassing op alle (sub)categorieën van de loonontwikkeling zoals die zijn gespecificeerd in paragraaf 3 (salarisschalen, bindingstoelage, vakantie-uitkering en eindejaarsuitkering). Over de gehele periode bezien, blijft de loonontwikkeling van bestuurders juist achter bij die van de CAO PO en de CAO VO.

Hierbij kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt. Om te beginnen wijst de praktijk uit dat de focus niet alleen op de cumulatieve loonontwikkeling ligt, maar dat er door diverse actoren in het publieke debat over dit onderwerp ook vaak een vergelijking wordt gemaakt naar de overeengekomen loonafspraken in een bepaald jaar. Ook dan is het echter zo dat de loonontwikkeling bij bestuurders meestal hetzelfde of lager is dan in de sectorcao's. Alleen in 2020 en 2021 was de procentuele loonontwikkeling voor vo-bestuurders iets hoger dan voor het reguliere personeel in het vo.

Conclusie van sociale partners is dat het met een feitelijke disbalans, als het gaat om de loonontwikkeling, wel meevalt. In de perceptie van de politiek en maatschappij ligt dit echter soms anders. Een door partijen gedeelde opvatting is dan ook dat het vergroten van transparantie op dit punt kan bijdragen aan het voorkomen van een verkeerde interpretatie (die kan leiden tot bepaalde beeldvorming).

Tot slot tekenen de vakbonden aan dat een procentuele loonstijging voor personeel in lagere loonschalen resulteert in een lagere absolute loonstijging dan voor personeel in hogere loonschalen. Dit kan ertoe leiden dat de salarissen steeds verder uit elkaar gaan lopen, wat volgens de vakbonden kan resulteren in een disbalans. Partijen stellen vast dat dit echter niet specifiek is voor het onderwijs, maar speelt in alle cao's en sectoren waar procentuele loonsverhogingen worden afgesproken.

Ook wordt opgemerkt dat partijen niet zijn toegekomen aan een nader gesprek over andere aspecten van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling van bestuurders dan uitsluitend de loonontwikkeling. Vakbonden denken hierbij aan onderwerpen als loongebouw, sociale zekerheid en inschaling.

### Wet normering topinkomens (WNT)

Partijen hebben tevens onderzocht in welke mate de naleving van de WNT in het funderend onderwijs een rol speelt bij de vraag of één cao inclusief bestuurders een verbetering zou inhouden ten opzichte van de huidige situatie. De conclusie luidt dat dit slechts in beperkte mate het geval is. Hoewel de invoering van de WNT (in 2013) één van de aanleidingen heeft gevormd om te komen tot een aparte cao voor bestuurders in zowel het po als het vo, stemt de naleving van deze wet – in alle onderwijssectoren – in voldoende mate tot tevredenheid. Het aantal (niet toegestane) overschrijdingen is vanaf de inwerkingtreding van de WNT beperkt en toont daarbij een duidelijke neergaande trend. Bovendien is er sprake van een zekere afstand tot het toepasselijke bezoldigingsmaximum voor de meeste bestuurders. Deze conclusies zijn van toepassing ongeacht of bestuurders in het onderwijs onder een cao vallen. Dit neemt niet weg dat het bestaan van cao-bepalingen voor deze categorie zeker kan bijdragen aan een correcte naleving van de WNT.

### CBS

Tot slot is gekeken of uit CBS-gegevens iets kan worden afgeleid over bestuurderssalariissen in het onderwijs. Uit gepubliceerde data van CBS blijkt dat het verschil tussen het salaris van een bestuurder ten opzichte van een gemiddelde werknemer in het onderwijs het kleinst is van alle sectoren die in beeld zijn gebracht. Let wel, deze data ziet op alle onderwijssectoren gezamenlijk, niet uitsluitend op het po en vo.

---

<sup>26</sup> In deze paragraaf wordt verstaan onder 'sociale partners': de sociale partners bij de CAO PO, CAO VO en Cao Bestuurders Funderend Onderwijs.



#### **4.4 Voorkomen van een disbalans in de toekomst**

Hieronder zijn verschillende mogelijkheden verkend, met het oog op het voorkomen van een disbalans. Deze verkenning spitst zich (met name) toe op twee punten:

- Hoe kan de perceptie van disbalans worden voorkomen?
- Hoe kan een feitelijke disbalans in de toekomst worden voorkomen?

De oplossingen voor deze vraagstukken worden breed verkend en variëren van het bieden van meer transparantie tot het onderbrengen van de arbeidsvoorwaarden van bestuurders in de sectorcao (en alle varianten daartussen).

##### *In alle gevallen: gezamenlijke inzet op het vergroten van transparantie*

Partijen hebben hierboven vastgesteld dat er deels sprake is van beeldvorming rondom de arbeidsvoorwaarden van onderwijsbestuurders. De wens om te voorkomen dat verkeerde beelden het debat gaan beïnvloeden, wordt breed gedeeld. Meer transparantie over cao-afspraken en -ontwikkelingen van zowel bestuurders als overig personeel, zorgen dat interpretaties zoveel mogelijk plaatsvinden op basis van objectieve gegevens. Enerzijds kan dit gebeuren door het beschikbaar stellen van bepaalde informatie door sociale partners. Anderzijds kunnen sociale partners ook – individueel of gezamenlijk – hun overwegingen en visies delen op relevante thema's, en in relatie tot de verschillende fases van het cao-overleg. Sociale partners spreken de intentie uit om nader te verkennen hoe hier in de toekomst invulling aan kan worden gegeven. Tot slot zal de VTOI-NVTK, naast de verplichte verklaring van de accountant bij de jaarrekening over de bezoldiging van de bestuurder en de op hem van toepassing zijnde WNT klasse OCW-sectoren, haar leden verzoeken om indien individuele (carrière) verhogingen zijn toegekend aan een bestuurder dit te motiveren in het jaarverslag van het intern toezichtsorgaan.

##### *Mogelijke oplossingen/modaliteiten voor het voorkomen van een disbalans*

In paragraaf 3 van deze verkenning zijn verschillende modaliteiten voor één cao funderend onderwijs beschreven. Partijen zien een bepaalde overlap met de implicaties van de modaliteiten uit paragraaf 3, die ook van toepassing zouden kunnen zijn als de bestuurders onder de cao funderend onderwijs zouden worden gebracht. Hieronder zullen daarom voor de verschillende denkbare modaliteiten op hoofdlijnen consequenties worden uiteengezet, met de focus op welke eventuele consequenties worden gezien die specifiek zijn voor de rechtspositie van de bestuurders.

Modaliteit I voorziet in een volledig geïntegreerde cao funderend onderwijs inclusief de bestuurders. Eén cao funderend onderwijs inclusief bestuurders betekent dat er op één cao-tafel wordt onderhandeld over de arbeidsvoorwaarden van bestuurders en overig personeel in het funderend onderwijs. Aan die tafel kan ook een totaalafweging worden gemaakt, onder andere over een algemene salarismaatregel voor zowel bestuurders als het overige personeel. De vakbonden vullen aan dat het vanuit hun perspectief van meerwaarde is dat alle functies binnen dezelfde rechtspersoon onder hetzelfde integrale regiem van arbeidsvoorwaarden vallen. Sociale partners constateren dat er tevens verschillende aspecten aan een volledig geïntegreerde cao (d.w.z. inclusief bestuurders) verbonden zijn die voldoende aandacht vragen. Zo ligt het in de lijn der verwachtingen dat het aantal partijen dat binnen deze modaliteit aan de cao-tafel plaatsneemt, toeneemt. Hierdoor zal overeenstemming nodig zijn van meer partijen op meer thema's. Daarnaast ontstaat de vraag of alle onderhandelingspartijen in gelijke mate vanuit hun respectievelijke achterbannen verantwoordelijkheid en mandaat kunnen claimen op alle gespreksonderwerpen. Voor wat betreft de governance komt daar bovendien bij dat de naleving van de wettelijke kaders die een scheiding aanbrengen tussen bestuur en toezicht, onder druk kan komen te staan. Bovendien vervullen bestuurders in deze variant twee verschillende rollen aan dezelfde cao-tafel (bestuurder-werknemer en bestuurder-werkgever, zie ook paragraaf 2). Ook delen sociale partners de conclusie dat de behoefte aan een bepaalde vormgeving van arbeidsvoorwaarden, met name de mate van rechtsbescherming, verschilt tussen verschillende functiecategorieën. En dat dit een andere benadering van de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden van bestuurders in vergelijking tot het overige onderwijspersoneel zou kunnen rechtvaardigen. De VvOB en VTOI-NVTK merken verder op dat een geïntegreerde cao inclusief bestuurders een te grote afwijking zou vormen met wat gebruikelijk is binnen de arbeidsmarkt voor bestuurders, en daar een verstoring effect op zou hebben. Tot slot erkennen sociale partners dat een denkbare toekomstige situatie waarin één cao (inclusief bestuurders) tot stand zou komen

zonder instemming van alle betrokken partijen, vragen zou kunnen oproepen over de representativiteit van onderhavig akkoord.

Modaliteit II betekent dat er één loon-cao funderend onderwijs inclusief bestuurders zou komen. Voor deze modaliteit gelden de consequenties en complexiteiten zoals beschreven in paragraaf 3: enerzijds kan op één tafel een totaalafweging worden gemaakt over de loonstijging in beide sectoren en voor alle functiegroepen, inclusief bestuurders. Anderzijds betekent deze modaliteit dat er geen uitruilmogelijkheden zijn tussen de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, omdat er op verschillende tafels over die onderwerpen wordt gesproken. Verder is het mogelijk om aan de verschillende varianten uit paragraaf 3 – de loon-cao met de partijen bij de huidige cao's (variant IIa), de loon-cao tussen de minister en de werknemersverenigingen (variant IIb) of de loon-cao tussen de minister, werkgeversverenigingen en werknemersverenigingen – ook de VTOI-NVTK respectievelijk de VvOB toe te voegen. Dit zou volgens de sociale partners tot dezelfde consequenties en complexiteiten kunnen leiden als beschreven in paragraaf 3.

Modaliteit III omvat een formele afspraak over de loonontwikkeling, zodat deze voor alle cao's – primair onderwijs, voortgezet onderwijs en bestuurders – een gelijke tred houdt. Zoals in paragraaf 3 opgenomen zijn de sociale partners bij de CAO PO en de CAO VO bereid om verder met elkaar in gesprek te gaan over formele afspraken die kunnen bijdragen aan het dichthouden van de loonkloof, aanvullend op de reeds gemaakte afspraken uit het Onderwijsakkoord. De VTOI-NVTK en de VvOB voegen hier aan toe dat zij formeel hebben verklaard<sup>27</sup> dat zij, vanwege het feit dat het wenselijk is te komen tot een verbetering van de beeldvorming omtrent de cao voor bestuurders in het funderend onderwijs, in de toekomst de procentuele contractloonstijging voor bestuurders in het funderend onderwijs in de pas zullen laten lopen met de ontwikkeling van de lonen voor het overig personeel in het funderend onderwijs. En dat zij bij het vaststellen van de overige arbeidsvoorwaarden voor bestuurders in het funderend onderwijs geen ongerechtvaardigde verschillen zullen laten ontstaan met die voor het overig personeel in het funderend onderwijs.

Sociale partners constateren bovendien dat het tijdens deze verkenning waardevol is gebleken om het gesprek met elkaar aan te gaan over de verschillende gezichtspunten. Zij zien daarom ook meerwaarde in modaliteit IV (informele afstemming): het contact te onderhouden, ook richting volgende cao-rondes, in combinatie met de verklaring van de VTOI-NVTK en de VvOB zoals hierboven beschreven. Dit betekent dat de sociale partners, ook in de toekomst de onderlinge gesprekken, waaronder die over salarismaatregelen, op gang zullen houden.

Modaliteit V uit paragraaf 3 is gekoppeld aan afspraken uit het Onderwijsakkoord. De VTOI-NVTK en de VvOB waren geen partij bij het Onderwijsakkoord. Om die reden blijft modaliteit V in deze paragraaf buiten beschouwing.

#### **4.5 Aanbevelingen en vervolgstappen**

Partijen constateren dat er diverse initiatieven kunnen worden ontplooid om in de toekomst een disbalans tussen arbeidsvoorwaarden van bestuurders en overig personeel te voorkomen. Zoals hierboven weergegeven, zullen sociale partners naar aanleiding van deze verkenning de volgende vervolgstappen zetten.

In de eerste plaats gaan zij zorgen voor het vergroten van transparantie. Sociale partners willen nader gaan verkennen hoe zij hier in de toekomst stappen op kunnen zetten.

Ten tweede hebben VTOI-NVTK en VvOB verklaard dat de procentuele contractloonstijging van bestuurders in de pas zal lopen en dat zij geen ongerechtvaardigde verschillen zullen laten ontstaan in de overige arbeidsvoorwaarden ten opzichte van die voor het overige personeel. De huidige Cao Bestuurders Funderend Onderwijs heeft een looptijd tot en met 28 februari 2023. De VTOI-NVTK en de VvOB geven de garantie dat zij hetgeen is verklaard zullen meenemen in de volgende cao-onderhandelingen.

Als laatste wordt opgemerkt dat sociale partners de dialoog tijdens deze verkenning als waardevol hebben ervaren. Zij willen het informele contact ook in de toekomst voortzetten.

---

<sup>27</sup> Zie [www.vtoi-nvtk.nl](http://www.vtoi-nvtk.nl) en/of [www.vvob.nl](http://www.vvob.nl).

## Paragraaf 5. Positie voortgezet speciaal onderwijs

### 5.1 Inleiding

Het speciaal onderwijs (so) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso) zijn bestemd voor kinderen voor wie vaststaat dat overwegend een orthopedagogische en orthodidactische benadering aangewezen is. Het gaat in hoofdzaak om onderwijs aan de volgende groepen leerlingen: visueel gehandicapte kinderen; dove kinderen, slechthorende kinderen en kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden; langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap, lichamenlijk gehandicapte kinderen en zeer moeilijk lerende kinderen; en langdurig zieke kinderen zonder lichamelijke handicap, zeer moeilijk opvoedbare kinderen en kinderen in scholen verbonden aan pedologische instituten.<sup>28</sup>

In het vso zitten ongeveer 38.000 leerlingen, verdeeld over 44 vso-scholen en 166 so/vso-scholen.<sup>29</sup> Het vso kent drie uitstroomprofielen<sup>30</sup>:

- a) Vervolgonderwijs, dat onderwijs omvat in het vmbo, havo of vwo;<sup>31</sup>
- b) Arbeidsmarktgericht, dat leerlingen voorbereidt op functies op de arbeidsmarkt op een niveau dat ligt onder het niveau van de entreeopleiding in het mbo;<sup>32</sup>
- c) Dagbesteding, dat leerlingen, van wie redelijkerwijs mag worden aangenomen dat het volgen van het onderwijs niet leidt tot het behalen van een diploma of een getuigschrift of tot het duurzaam bekleden van een functie op de arbeidsmarkt, voorbereidt op het zo zelfstandig mogelijk functioneren in vormen van dagbesteding.<sup>33</sup>

Ongeveer de helft van de vso-leerlingen volgt het uitstroomprofiel vervolgonderwijs. Zij behalen een diploma, via een examen op hun eigen school, een reguliere vo-school, via het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) of via het staatsexamen.

In deze paragraaf kijken partijen<sup>34</sup> naar de positie van docenten in het vso op het terrein van arbeidsvoorwaarden en de cao.

### 5.2 Context cao: loonkloof gedicht, lesgevende taak groter dan in het vo

Docenten in het vso vallen onder de CAO PO. Dit betekent dat hun arbeidsvoorwaarden op sommige punten verschillen van docenten in het voortgezet onderwijs, die onder de CAO VO vallen. Docenten in het vso voelen zich soms meer verbonden met het voortgezet onderwijs. Dit komt onder andere omdat zij lesgeven aan dezelfde leeftijdsgroep als docenten in het vo. Bovendien behandelen docenten in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs dezelfde lesstof als in het vo.

Met het Onderwijsakkoord en de CAO PO 2022 is de loonkloof gedicht. Dit betekent dat ook in het vso de salarissen, bindingstoelage, eindejaarsuitkering en vakantie-uitkering gelijkgetrokken zijn met medewerkers onder de CAO VO. Met het dichten van de loonkloof is daarom voor het vso een grote stap gezet richting de arbeidsvoorwaarden in het reguliere vo.

Een verschil dat nog wel bestaat is dat docenten in het vso meer lesgevende uren hebben dan docenten in het vo. Het aantal gewerkte uren per schooljaar voor een voltijds aanstelling is in beide sectoren gelijk, namelijk 1659 uur. In de CAO VO is een maximale lessentaak opgenomen van 750

---

<sup>28</sup> Artikel 2 WEC.

<sup>29</sup> De Staat van het Onderwijs 2022, p. 124; zie ook <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/instellingen/aantal-scholen-in-het-primair-onderwijs>.

<sup>30</sup> Artikel 14 WEC.

<sup>31</sup> Artikel 14a WEC.

<sup>32</sup> Artikel 14c WEC.

<sup>33</sup> Artikel 14f WEC.

<sup>34</sup> In deze paragraaf wordt verstaan onder 'partijen': de sociale partners bij de CAO PO en de CAO VO, en het ministerie van OCW.

uur. In de CAO PO staat geen maximale lessentaak en wordt de inzet van elke werknemer afgesproken in het werkverdelingsplan. Wel is in de CAO PO afgesproken dat in overleg tussen werkgever en werknemer kan worden afgesproken dat een leraar meer dan 940 uur lesgeeft.<sup>35</sup> Dit betekent dat docenten in het vso, in vergelijking met docenten in het reguliere vo, minder tijd hebben voor andere zaken dan lesgeven, zoals het voorbereiden van de lessen of het begeleiden van leerlingen.

In deze verkenning is relevant: draagt één cao funderend onderwijs, of het onderbrengen van het vso onder de Cao VO, bij aan het wegnemen van deze verschillen in arbeidsvoorwaarden?

Het ministerie van OCW werkt momenteel aan stappen richting inclusief onderwijs in 2035.<sup>36</sup> Voor deze verkenning wordt de huidige wet- en regelgeving over het vso tot uitgangspunt genomen. Dit betekent dat de verkenning zich concentreert op onderdelen die in de cao zijn geregeld. Verder kijken partijen alleen naar de specifieke omstandigheden van het voortgezet so. Gezien het verschil in lestaak tussen de CAO PO en de CAO VO, gaat deze verkenning in op de gevolgen van het onderbrengen van docenten in het vso bij het vo. Dit laat onverlet dat uiteindelijk ook de positie van schoolleiders en ondersteunend personeel in het vso in deze afweging zal worden betrokken.

### **5.3 Relevante verschillen tussen uitstroomprofielen in het vso**

Partijen merken op dat er op sommige punten (grote) verschillen zijn tussen de uitstroomprofielen in het vso. Deze verschillen kunnen relevant zijn voor de werkzaamheden van docenten en daarmee voor de vraag voor welke vso-docenten het wenselijk zou kunnen zijn om ze onder te brengen bij dezelfde arbeidsvoorwaarden als de docenten in het reguliere vo. In deze paragraaf wordt een aantal relevante verschillen genoemd, zonder hierbij uitputtend te zijn.

Het eerste verschil is dat de kerndoelen binnen het vso verschillen per uitstroomprofiel.<sup>37</sup> In het uitstroomprofiel vervolgonderwijs zijn de kerndoelen onderbouw van het regulier voortgezet onderwijs van toepassing. In de bovenbouw volgen leerlingen onderwijs dat voorbereidt op het afleggen van het eindexamen. Voor de uitstroomprofielen arbeidsmarktgericht en dagbesteding geldt dat de kerndoelen aansluiten bij de kerndoelen zoals die zijn geformuleerd voor leerlingen in het basisonderwijs.

Daarnaast is er een verschil in onderwijstijd. Het uitstroomprofiel vervolgonderwijs kent een onderwijstijd die gelijk is aan het reguliere vo (vmbo: 3700 uur, havo: 4700 uur, vwo: 5700 uur).<sup>38</sup> Voor leerlingen in de uitstroomprofielen arbeidsmarktgericht en dagbesteding, is de onderwijstijd vastgesteld op 1000 uren per schooljaar.<sup>39</sup>

Ook worden de vso-leerlingen per uitstroomprofiel voor andere vervolgstappen voorbereid. De leerlingen in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs zullen, na het behalen van hun diploma, in het reguliere middelbaar of hoger onderwijs terechtkomen. Dit vraagt een ondersteuning van docenten die vergelijkbaar is met het vo. Bij het uitstroomprofiel arbeidsmarktgericht zien partijen een parallel met het praktijkonderwijs. De leerlingen krijgen na afronding van dit vso-uitstroomprofiel geen startkwalificatie, maar zullen wel (onder begeleiding) gaan functioneren op de arbeidsmarkt en in het maatschappelijke verkeer. Ook dat vraagt een bepaalde voorbereiding van deze leerlingen door de docenten. Het uitstroomprofiel dagbesteding is gericht op leerlingen die nog meer begeleiding nodig hebben nadat zij de school verlaten.

Er zijn dus binnen het vso een aantal (wettelijke) verschillen die van invloed zijn op de werkzaamheden van de docenten. Sociale partners<sup>40</sup> zien in ieder geval dat het uitstroomprofiel vervolgonderwijs op het terrein van o.a. kerndoelen en onderwijstijd gelijke regelingen kent als het

<sup>35</sup> Leerlingen in het primair onderwijs ontvangen gedurende 8 schooljaren tenminste 7520 uur onderwijs (zie artikel 8, negende lid, onder b, WPO en artikel 12, eerste lid, onder b, WEC); dit is gemiddeld 940 uur per schooljaar.

<sup>36</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 31497, nr. 371.

<sup>37</sup> Zie ook het Besluit kerndoelen WEC.

<sup>38</sup> Artikel 14a, tweede lid, WEC en artikel 2.38 WVO 2020.

<sup>39</sup> Artikel 25 WEC.

<sup>40</sup> In deze paragraaf wordt verstaan onder 'sociale partners': de sociale partners bij de CAO PO en de CAO VO.

reguliere voortgezet onderwijs, en dat dat niet geldt voor de uitstroomprofielen arbeidsmarktgericht en dagbesteding. In de volgende paragraaf komt aan bod of en in welke mate deze verschillen invloed kunnen hebben op de afweging om het vso geheel of gedeeltelijk onder te brengen bij de CAO VO.

#### **5.4 Gevolgen geheel of gedeeltelijk onderbrengen van vso-docenten bij één cao funderend onderwijs of de CAO VO**

Sociale partners constateren dat er verschillende opties zijn om invulling te geven aan de vraag of één cao funderend onderwijs, of het onderbrengen van het vso bij de CAO VO, bijdraagt aan het oplossen van de verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen het vso en het vo. Zij beperken zich tot het volgende.

Het vso kan worden ondergebracht bij één cao voor het funderend onderwijs, of kan worden ondergebracht bij de CAO VO. Binnen die laatste optie is het nog mogelijk om het vso geheel, of gedeeltelijk (in ieder geval de arbeidsvoorwaarden van docenten die lesgeven in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs), onder te brengen bij de CAO VO. Dit heeft verschillende consequenties, die zich met name concentreren op de gevolgen van het verminderen van de lesgevende taak naar 750 uur. In alle opties zullen, door het terugbrengen van de lesgevende tijd, bij een gelijkblijvende onderwijstijd, meer docenten nodig zijn. Hierdoor zullen de totale kosten voor personeel in het vso stijgen. Als docenten minder lesgevende taken hebben, houden zij wel meer tijd over voor andere zaken. Zo hebben zij meer tijd voor voorbereiding van lessen, voor begeleiding van leerlingen buiten de lestijd en voor professionalisering. Dit kan leiden tot een verbetering van de onderwijskwaliteit, met name in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs.

Overigens is het geen automatisme dat de lesgevende taak wordt gewijzigd bij het overbrengen van het vso naar een andere cao. In elke variant (cao funderend onderwijs, CAO PO, CAO VO) bestaat de mogelijkheid aparte afspraken voor het vso te maken. Met andere woorden, om tot een andere lesgevende taak te komen, is het niet noodzakelijk dat het vso onder de werkingssfeer van een andere cao komt te vallen. In het kader van deze verkenning wordt hieronder echter uitgegaan van een verlaging van de lesgevende taak bij overgang naar een andere cao.

##### Eén cao funderend onderwijs

In één cao funderend onderwijs worden – kort gezegd – de huidige CAO PO en CAO VO samengevoegd tot één cao. Hier zijn nog verschillende varianten mogelijk. Bij de verkenning voor het vso beperken sociale partners zich tot twee varianten: a) alle arbeidsvoorwaarden worden geharmoniseerd of b) sectorale differentiatie blijft mogelijk. Afhankelijk van de variant, zien partijen verschillende consequenties voor het vso.

Bij variant A is een grote harmonisatieslag nodig op alle arbeidsvoorwaarden. Dit is eenmalig, maar mogelijk tijdrovend, met structurele financiële consequenties. Deze variant betekent wel dat binnen vso-instellingen, net als nu, geen verschil in arbeidsvoorwaarden bestaat.

In variant B blijft differentiatie mogelijk, maar kan het wel wenselijk zijn om de lesgevende tijd voor vso-docenten aan te passen. Dat heeft gevolgen voor het benodigde aantal fte's, de personeelskosten en de voorbereidingstijd van docenten.

De vakbonden benadrukken dat zij de behoefte zien voor een meer eigenstandige positie van de verschillende sectoren en met name het vso, binnen één cao voor funderend onderwijs. Zij zien anders het risico dat een breed pakket aan arbeidsvoorwaarden voor het hele funderend onderwijs, niet goed zal aansluiten bij het karakter van deze specifieke sectoren.

##### Vso onderbrengen bij CAO VO

Het vso kan ook geheel of gedeeltelijk worden ondergebracht bij de CAO VO, waarbij de lesgevende taak kan worden aangepast conform de CAO VO.

Het gedeeltelijk onderbrengen van het vso (in ieder geval docenten in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs) onder de CAO VO, heeft onder andere de volgende consequenties. Het

gedeeltelijk onderbrengen van het vso kan recht doen aan de verschillen die bestaan binnen het vso, maar het leidt er ook toe dat er binnen instellingen verschillen in arbeidsvoorwaarden van vso-docenten ontstaan. Het kan ook betekenen dat docenten uit het speciaal onderwijs, of docenten uit de uitstroomprofielen arbeidsmarktgericht en dagbesteding, gaan overstappen naar het uitstroomprofiel vervolgonderwijs. Voor het gedeeltelijk onderbrengen van het vso zijn er, bij gelijkblijvende onderwijstijd, bovendien extra fte's nodig en zullen de kosten voor personeel stijgen. Wel zijn dit minder extra fte's dan wanneer voor het hele vso dezelfde arbeidsvoorwaarden gaan gelden als voor het vo.

Het geheel onderbrengen van het vso bij de CAO VO, zorgt ervoor dat je mogelijk minder recht kunt doen aan de verschillen binnen het vso. Het betekent voor instellingen juist dat er dezelfde arbeidsvoorwaarden blijven gelden voor al het personeel in het vso. Er zal wel een verschil ontstaan in arbeidsvoorwaarden tussen het vso en het speciaal onderwijs. Als laatste zal, bij gelijkblijvende wettelijke onderwijstijd, als gevolg van het verminderen van de lesgevende taak het lerarentekort en de personeelskosten in het vso meer toenemen (er zijn ongeveer 25% meer docenten nodig ten opzichte van de huidige situatie). Die toename is groter dan bij de optie waar het vso gedeeltelijk wordt ondergebracht.

#### Beeldvorming

Sociale partners merken op dat het onderbrengen van het vso bij één cao funderend onderwijs of bij de CAO VO ook gevolgen kan hebben voor de beeldvorming in de sector. Met het onderbrengen zou onbedoeld de indruk kunnen ontstaan dat, na aanpassingen op het cao-terrein, het vso ook op andere onderdelen dan arbeidsvoorwaarden meer uitwisselbaar wordt met het reguliere voortgezet onderwijs. Dat wat in de wetgeving is geregeld over het vso, blijft echter op dit moment nog ongewijzigd en staat in zekere zin dan ook los van eventuele aanpassingen op het cao-terrein.

### **5.5 Aanbevelingen en vervolgstappen**

De loonkloof tussen het vso en het vo is gedicht met het Onderwijsakkoord en de CAO PO 2022. De sociale partners ondernemen bovendien – zie paragraaf 3 van deze verkenning - concrete stappen om op de korte en (middel)lange termijn de loonkloof dicht te houden. Dit betekent dat de beloning in het vso gelijk zal blijven aan die in het reguliere vo. Hiermee is een grote, duurzame stap gezet in het gelijktrekken van de arbeidsvoorwaarden tussen het vso en het reguliere vo.

Daarnaast constateren sociale partners dat het grootste, nog resterende verschil op het gebied van de cao tussen het vso en het vo de lestaak van docenten betreft. In deze verkenning zijn verschillende opties geschetst om dat verschil weg te nemen en daarbij de potentiële gevolgen benoemd. Deze gevolgen overwegende, en gezien het feit dat met het dichtmaken van de loonkloof één van de urgente punten voor het vso al is opgelost, willen sociale partners graag eerst verder met elkaar en met de sector gespecialiseerd onderwijs in gesprek over de positie van het vso in de cao's. Deze gesprekken zullen sociale partners in de eerste helft van 2023 gaan voeren en daarna zullen zij verdere concrete vervolgstappen in kaart brengen. Dit gebeurt in samenhang met de bredere discussie over het sturen op onderwijskwaliteit, de positie van het vso en de rol van de arbeidsvoorwaardenvorming hierin.

## **Paragraaf 6. Conclusies en vervolgstappen**

Het uitvoeren van deze verkenning naar één cao funderend onderwijs inclusief bestuurders is door alle partijen bij de verkenning als waardevol ervaren. De partijen hebben in korte tijd een goede dialoog kunnen opbouwen en voeren. De meerwaarde van de verkenning komt daarnaast tot uiting in de door partijen gedragen analyses. De dialoog en de inhoudelijke exercitie is uitgemond in concrete vervolgstappen die bijdragen aan het dichthouden van de loonkloof, het vraagstuk rond bestuurders en de positie van het vso.

Sociale partners bij de CAO PO en de CAO VO bevestigen het belang van de afspraken uit het Onderwijsakkoord over het dichthouden van de loonkloof. Zij geven daarmee de garantie dat er geen verschillen zullen ontstaan in de loonontwikkeling in beide sectoren bij de cao's van 2023. Voor de (middel)lange termijn zien sociale partners mogelijkheden om tot formele afspraken te komen die bijdragen aan het dichthouden van de loonkloof. Zij vinden het belangrijk om het vraagstuk van 'één cao', alsmede de rol van de minister, te betrekken bij een bredere (stelsel)discussie. Hierover gaan zij graag in 2023 met elkaar in overleg en willen de minister ook bij dat gesprek betrekken.

Rondom de positie van de bestuurders willen sociale partners nader gaan verkennen hoe zij de transparantie kunnen vergroten. De VTOI-NVTK en VvOB zullen, zoals zij hebben verklaard, zorgen dat de procentuele contractloonstijging van bestuurders in de pas zal lopen en dat zij geen ongerechtvaardigde verschillen zullen laten ontstaan in de overige arbeidsvoorwaarden ten opzichte van die voor het overige personeel. Sociale partners willen bovendien het contact in de toekomst voortzetten.

Als laatste is met het dichtnemen van de loonkloof een grote, duurzame stap gezet in het gelijktrekken van de arbeidsvoorwaarden tussen het vso en het reguliere vo. Sociale partners bij de CAO PO en de CAO VO willen concrete vervolgstappen voor het vso in kaart brengen. Zij gaan daarvoor in de eerste helft van 2023 verder met elkaar en met de sector gespecialiseerd onderwijs in gesprek over de positie van het vso in de cao's.