



Het wachtgeldprobleem

Auteur(s):

Koning, J. de

*Directeur van divisie Arbeid en Onderwijs bij het Nederlands Economisch Instituut. Met dank aan Peter van Nes en Robert Olieman.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4097, pagina 208, 12 maart 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

onderwijs, scholing, sociale, zekerheid

De uitkeringen voor werkloze docenten (wachtgeld) drukken zwaar op de onderwijsbegroting. Toch is de werkloosheid in het onderwijs niet hoger dan elders. Het probleem is veel meer de hoogte van de uitkering. De oplossing ligt niet alleen in het verlagen van het wachtgeld, maar tevens in het versterken van het arbeidsmarkt- en loopbaanbeleid.

Onderwijsgeevenden die werkloos zijn krijgen wachtgeld. In de afgelopen jaren is het aantal wachtgelders en de omvang van de wachtgelduitgaven sterk gegroeid. In een vorig jaar verschenen rapport wordt becijferd, dat door vergrijzing van het lerarencorps een verdere stijging van de wachtgelduitgaven valt te verwachten¹. Door het wachtgeldprobleem betrekkelijk los te zien van de werking van de arbeidsmarkt in de onderwijssector en door dit probleem sterk in het licht van de vergrijzing van het lerarencorps te plaatsen, krijgt het echter al snel het etiket 'onontkoombaar'².

In dit artikel gaan we in op de volgende punten. Hoe groot is het wachtgeld-probleem als sociaal probleem en als financieel probleem? Wat zijn de oorzaken van de groei in het aantal wachtgelders en de wachtgelduitgaven? Is het juist dat de discussie over de werking van de onderwijs-arbeidsmarkt zich zo toespitst op het wachtgeld of zou de discussie over heel andere zaken moeten gaan?

Werkloosheid

Werkloosheid is tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Dat geldt ook voor de onderwijssector. We zouden echter verwachten dat in een sector als het onderwijs de werkloosheid lager zou zijn dan bijvoorbeeld in de marktsector. De belangrijkste reden is dat in de onderwijssector de vraag naar arbeid beter voorspelbaar is dan in de meeste andere sectoren. Grote fluctuaties doen zich in deze vraag niet voor. Verder is de ontwikkeling van het aantal benodigde leerkrachten afhankelijk van een beperkt aantal factoren waaronder de leerlingaantallen, waarvan de ontwikkeling goed in te schatten is.

Maar vormt een nadeel van het leraarsberoep dan niet dat dit beroep weinig uitwijkmogelijkheden biedt naar andere beroepen en sectoren? Onderzoek lijkt dit beeld te bevestigen³. Dit zou betekenen dat als een leraar zijn/haar baan verliest - bijvoorbeeld door een schaalvergrotings- of bezuinigingsoperatie - en geen werk meer kan krijgen in het onderwijs, hij of zij meer dan gemiddelde kans heeft om werkloos te worden. Wij tekenen hierbij echter het volgende aan. De geringe uitwijk naar andere beroepen en sectoren tot dusver heeft ons inziens ook te maken met het feit dat de prikkel hiertoe niet bijster groot is geweest door het genereuze uitkeringssysteem. De mogelijkheid om elders een baan krijgen zijn daarom in potentie groter dan uit de bestaande cijfers blijkt, zeker als men ook in beschouwing neemt dat het bij onderwijspersoneel om een hoog opgeleide groep gaat.

In [tabel 1](#) staat het aantal wachtgelders als percentage van de beroepsbevolking in de verschillende onderdelen van het onderwijs, en in de marktsector. In 1995 was het beroep op het wachtgeld vooral hoog in het hoger onderwijs; in de subsectoren met de hoogst opgeleiden dus. De vergelijking met de marktsector wordt vertekend doordat wachtgelduitkeringen langer duren dan WW-uitkeringen. Vele wachtgelders zouden een bijstanduitkering hebben als voor de onderwijssector de WW-regeling zou gelden. Voor een zuivere vergelijking zouden we dus voor de marktsector ook een deel van de bijstanduitkeringen moeten meenemen. Gecorrigeerd hiervoor zouden de uitgaven aan uitkeringen in de marktsector voor 1995 op ongeveer negen procent uitkomen. Het beroep op het wachtgeld in het gehele onderwijs is dus niet excessief vergeleken met de marktsector⁴. Uit de tabel blijkt verder dat ook de toename van het beroep op de wachtgeldregeling in de periode 1992-1995 niet ongunstig afsteekt tegen de marktsector⁵.

Tabel 1. Beroep op werkloosheidsuitkeringen in het onderwijs en de marktsector 1992-1995, %

	1992	1993	1994	1995
Primair onderwijs (po)	3,5	3,7	3,6	4,0
Voortgezet onderwijs (vo)	4,8	5,5	5,9	6,1
Beroeps- en volwasseneneducatie (bve)	6,2	7,6	8,1	8,4
Hoger beroepsonderwijs (hbo)	10,2	10,2	10,1	11,2
Wetenschappelijk onderwijs (wo)		9,9	10,3	10,7
Marktsector (WW)	4,6	5,9	7,2	7,3

Voor de marktsector is het aantal WW-uitkeringsjaren beschikbaar als percentage van het aantal verzekerden in mensjaren.
Bronnen: Wachtgeld-onderzoek, Sociale Nota.

Bij de beoordeling van de wachtgeldproblematiek zijn niet alleen werkloosheidspercentages van belang, maar ook of wachtgelden een deeltijdbaai (al dan niet in het onderwijs) hebben, of actief zoeken naar werk. De wachtgeldregeling bood tot voor kort namelijk veel meer mogelijkheden om zonder korting op de uitkering bij te verdienen dan de WW. Uit [tabel 2](#) blijkt dat voor de gehele onderwijssector veertig procent van de wachtgelden een baan heeft en niet zoekt naar een andere baan, terwijl nog eens 17 procent een baan heeft en op zoek is naar een andere baan. Ongeveer de helft van deze wachtgelden heeft een baan voor meer dan zestig procent. Het grootste deel van de wachtgelden met een baan heeft deze baan in het onderwijs. Dit ondergraaft het beeld van een omvangrijke sociale problematiek van wachtgelden die niet meer inzetbaar zouden zijn. Verder is een opvallend gegeven dat van degenen zonder baan slechts 12% op zoek is naar een baan. Een grote groep, ruim dertig procent, heeft geen baan en zoekt ook niet naar werk. Deze groep bestaat voornamelijk uit ouderen (gemiddelde leeftijd 58 jaar).

Tabel 2. Procentuele verdeling wachtgelden naar arbeidsmarktpositie en zoekgedrag

	po	vo	bve	hbo	wo	Tot
Heeft (deeltijd)-baan en zoekt andere baan	20	18	18	17	14	17
Idem, zoekt niet naar ander werk	49	42	41	31	34	40
Heeft geen baan en zoekt naar werk	8	9	9	11	20	12
Heeft geen baan en zoekt niet naar werk	24	32	33	41	32	31
Totaal	100	100	100	100	100	100

Bron: Wachtgeldonderzoek.

De wachtgelduitgaven

In [tabel 3](#) zijn de uitgaven aan wachtgeld als percentage van de personeelsuitgaven uitgedrukt voor de verschillende subsectoren in het onderwijs. Ter vergelijking zijn ook de WW-uitgaven als percentage van de loonsom in de marktsector opgenomen. Uit de tabel blijkt dat in het primaire onderwijs de wachtgelduitgaven naar verhouding lager zijn dan de WW-uitgaven in de marktsector, terwijl het voortgezet onderwijs er iets boven zit. Het middelbaar beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs en vooral hbo zitten duidelijk hoger.

Tabel 3. Totale kosten van wachtgeld- en uitkerings-hoogte van de verschillende sectoren in het onderwijs vergeleken met de WW 1995

	Uitkeringsgelden in % van de loonsom	Gem. uitkering (x f. 1000)
Primair	2,9	55,3
Voortgezet	4,1	59,2
Beroeps	7,6	81,2
Hbo	10,1	74,3
Wo	8,3	67,5
Marktsector (WW)	3,6	27,0

De hoge uitgaven voor wachtgeld worden dan ook vooral veroorzaakt door de hoge gemiddelde uitkeringshoogte. Die komt voort uit de volgende factoren:

» de gemiddeld hogere lonen in de onderwijssector. Dit effect is echter beperkt;

» de aard van de wachtgeldregeling, met name het ontbreken van een maximum-dagloon in deze regeling. Het belangrijkste verschil met andere sectoren is dat de wachtgeldregeling voorheen aanmerkelijk gunstiger was dan de WW. Inmiddels zijn de verschillen voor een belangrijk deel weggenomen. De oude regeling blijft echter van toepassing op de bestaande gevallen. Dat bemoeilijkt herintreding aanzienlijk. Wel valt te verwachten dat de versoering van de wachtgeld-regeling geleidelijk effect zal hebben, omdat het nieuwe instroom in het wachtgeld zal afremmen;

» het zijn vooral oudere leerkrachten die werkloos worden. Dat heeft niet alleen te maken met 'vergrijzing' van het onderwijs, maar ook met het feit dat er binnen het onderwijs geen koppeling is tussen beloning en prestatie. In een bedrijf leiden betere prestaties tot meer inkomsten, die dan ruimte bieden voor hogere beloning. Omdat onderwijs niet op een markt wordt aangeboden, werkt dit mechanisme in de onderwijssector niet. Oudere leerkrachten worden vervangen, omdat zij de scholen meer kosten; dat ouderen mogelijk ook beter presteren speelt hierbij geen rol;

» de werkloosheid in het onderwijs is hoger in de 'duurdere' subsectoren hbo en wo. Bij de cijfers tekenen we het volgende aan. De vergelijking valt in het nadeel uit van de marktsector vanwege het eerder vermelde punt dat WW-ers eerder in de bijstand terecht komen dan wachtgelden. Aan de andere kant is ook geen rekening gehouden met bovenwettelijk regelingen in de WW.

Verder is het wachtgeldprobleem te wijten aan een combinatie van factoren. Reorganisaties en bezuinigingen noopten scholen tot afvloeiing van leraren. Omdat scholen wel de hoge salariskosten van ouderen leraren moeten betalen, maar weinig financieel profijt hebben van hun hogere kwaliteit, is het aantrekkelijk om de oudere, duurdere leraren te laten afvloeien. Dit wordt gemakkelijk gemaakt

door de betrekkelijk vrije toevloed van nieuw aanbod, waardoor er altijd mogelijkheden zijn om de oude-*ren* te vervangen door jongeren. De oudere, ontslagen docenten krijgen vervolgens een zeer gunstige wachtgeldregeling. Dat belemmert de herintreding.

De geringe mobiliteit van onderwijsgevend personeel naar banen buiten de onderwijssector is ook een belangrijke factor. De beperkte uitwijkmogelijkheden voor leerkrachten naar andere sectoren en beroepen spelen hierbij een rol, maar dit punt moet niet worden overdreven. Ook hier geldt dat de prikkels voor scholen en docenten om naar mogelijkheden uit te zien buiten het onderwijs altijd gering zijn geweest.

Hoewel het te gemakkelijk is 'de vergrijzing' als onontkoombare oorzaak van het wachtgeldprobleem aan te wijzen, is het waarschijnlijk wel juist dat deze ontwikkeling problemen oproept. Bij het ouder worden neemt gemiddeld genomen het prestatievermogen af, zij het dat dit individueel sterk verschilt. Bovendien is de vraag of het leraarsberoep juist geen beroep is waar het ouder worden minder een probleem hoeft te zijn. Uit onderzoek blijkt bovendien dat er verschillende instrumenten zijn om productiviteitsverlies te voorkomen of in elk geval te beperken, met name mobiliteitsbevordering (mensen 'in beweging houden') en scholing ⁶.

Het beleid tot dusver

Van micro naar macro

Het arbeidsmarktbeleid in de onderwijssector is tot dusver vooral wachtgeldbeleid geweest. Men heeft maatregelen bedacht en geïmplementeerd die tot doel hadden de instroom in het wachtgeld te beperken of de uitstroom uit het wachtgeld te bevorderen. Uit het voorgaande is echter duidelijk dat deze beleidsmaatregelen niet de kern van het probleem hebben geraakt. Die kern is gelegen in de (in elk geval tot voor kort) zeer gunstige uitkeringsvoorwaarden en de sterk op anciënniteit en leeftijd gebaseerde salarisstructuur die uitstoot van vooral oudere leerkrachten stimuleren en het voor wachtgelders wel erg onaantrekkelijk maken om een (volledige) baan te aanvaarden. Men zou in dit verband van micro-rationaliteit kunnen spreken. Deze micro-rationaliteit staan dus op gespannen voet met de macro-rationaliteit volgens welke het beroep op het wachtgeld zoveel mogelijk beperkt zou moeten worden. Primair doel van het beleid zou moeten zijn de randvoorwaarden te scheppen die scholen en leerkrachten tot keuzes brengen die ook uit macro-oogpunt rationeel zijn. Het wachtgeldbeleid in engere zin kan hieraan wel een bijdrage leveren, maar kan nooit op dit punt een doorslaggevende factor zijn. Decentrale besluitvorming, bij-voorbeeld op het gebied van personeels- en arbeids-voorwaardenbeleid kan hierbij ook een belangrijke rol spelen. Daarbij dienen er voldoende stimulansen te zijn voor scholen en leerkrachten om uitstoot naar werkloosheid te voorkomen en herplaatsing van werklozen te bevorderen.

Consistent arbeidsmarktbeleid

Een tweede observatie is dat bij de beleidsontwikkeling geen rekening is gehouden met de samenhang van de verschillende ontwikkelingen op de onderwijs-arbeidsmarkt. Daardoor is onvoldoende beseft dat vermindering van het wachtgeldvolume alleen mogelijk is als de vraag naar leerkrachten groter wordt, het aanbod van leerkrachten daalt, of als beide optreden (eventueel is een derde mogelijkheid dat de frictie tussen vraag en aanbod vermindert, maar deze is al zeer gering). De bedachte maatregelen om de instroom in het wachtgeld te beperken en de uitstroom eruit te bevorderen, hebben echter nauwelijks invloed op de omvang van vraag en aanbod en kunnen daarmee ook nauwelijks invloed op het wachtgeldvolume hebben. Dit betekent dat zolang de uitstroombevorderende maatregelen zich voornamelijk richten op herplaatsing binnen de onderwijssector instroombeperking en uitstroombevordering haaks op elkaar staan. Het tegelijk toepassen van beide typen maatregelen is dan dus contraproductief ('dweilen met de kraan open').

Hiermee is overigens niet gezegd dat arbeidsmarktbeleid zinloos is als de totale werkloosheid ongeveer vastligt. Het is dan immers wel mogelijk de doorstroming op de arbeidsmarkt te bevorderen en langdurige werkloosheid tegen te gaan. Meer doorstroming betekent echter ook een grotere instroom in de werkloosheid. Bij een gegeven niveau van de werkloosheid is het niet mogelijk de gemiddelde werkloosheidsduur te beperken en dan ook nog eens de instroom in de werkloosheid te verminderen.

Coördinatie

Een derde observatie is dat verschillende instanties beleid ontwikkelen en implementeren en dat er onvoldoende coördinatie tussen deze instanties is. Het gaat hierbij om de volgende instanties: het ministerie van onderwijs, het sectorbestuur onderwijs- arbeidsmarkt (SBO), de subsectoren, de uitkerings- instanties en Arbeidsvoorziening. Het hiervoor geschetste probleem van gebrekkige afstemming tussen de verschillende beleidsvelden is hierop mede terug te voeren. Echter, ook binnen beleidsvelden zijn afstemmingsproblemen. Van de genoemde instanties zijn er bijvoorbeeld een aantal die maatregelen uitvoeren om de herplaatsing van wachtgelders te stimuleren, die elkaar gedeeltelijk overlappen. Dit hoeft elkaar dan nog niet eens te bijten, al is de vraag of het doelmatig is. De kans is echter ook reëel dat de ene instantie beleid voert (bijvoorbeeld bevordering van herplaatsing van wachtgelders) dat op gespannen voet staat met beleid van een andere instantie (bijvoorbeeld beperking van de instroom in het wachtgeld).

Opleidingsbeleid

Ten slotte stellen we vast dat het beleid zich tot nu toe vooral heeft geconcentreerd op wachtgelders en veel minder op de werkenden. Enigszins gechargeerd zou men kunnen zeggen dat werkenden pas aandacht krijgen als zij probleemgevallen worden. Door het voeren van een goed loopbaanbeleid kunnen problemen in het functioneren van leerkrachten echter ten dele voorkomen worden. Waar andere sectoren al actief bezig zijn met mobiliteitsbevordering en bedrijfsopleidingen, loopt de onderwijssector duidelijk achter. Naar verhouding wordt er in de onderwijssector weliswaar bijna evenveel aan training uitgegeven als in de particuliere sector, maar in het onderwijs zijn de uitgaven over veel meer personen gespreid, waarbij de cursusduur gemiddeld heel kort is. Dit wijst op een weinig gericht opleidingsbeleid.

De toekomst

De arbeidsmarktsituatie in de onderwijssector gaat waarschijnlijk veranderen ⁷. Als gevolg van vervangingsvraag in het primair en voortgezet onderwijs zal een gespannen arbeidsmarktsituatie ontstaan waarbij scholen moeite zullen hebben voldoende leerkrachten

aan te trekken. Een door te voeren verkleining van de klasgrootte in het primair onderwijs zal de knelpunten voor deze subsector verder vergroten. Als de 'oude' wachtgeld-regeling voor bestaande gevallen gehandhaafd blijft (afgezien van de regeling ten aanzien van bijverdiensten), zal het slechts in beperkte mate mogelijk zijn deze groep te reactiveren. Het valt sterk te overwegen de wachtgeldregeling ook voor bestaande gevallen (met uitzondering van de oudste groep) verder aan te passen. Ook dat zal echter niet voldoende zijn. Dit betekent dat nieuw aanbod zal moeten worden aangetrokken door jonge mensen te interesseren voor het leraarsberoep en latent aanbod opnieuw te activeren. Laatstgenoemde optie is vooral voor het primaire onderwijs relevant. Om voldoende mensen aan te trekken zal voldoende loopbaanperspectief moeten worden geboden. Dat betekent niet een garantie voor 'life-time employment' of een uiterst gunstige uitkeringsregeling bij werkloosheid; geen enkele sector biedt dit nog. Men moet meer denken aan:

- » voorlichting over de verwachte arbeidsmarktontwikkeling in de onderwijssector;
- » een beloningssysteem dat recht doet aan verschillen in prestatie, zoals dit vrijwel overal het geval is. Prestatiebeoordeling in het onderwijs is niet moeilijker dan in ieder ander dienstverlenend beroep;
- » doorstromingsmogelijkheden naar management-functies (wat veronderstelt dat ook op dat niveau voldoende mobiliteit aanwezig is);
- » een gericht opleidingsbeleid;
- » mobiliteitsbevordering en hulp bij de overgang naar ander werk.

Uitstoot naar het wachtgeld moet voor school en leerkracht, onaantrekkelijk zijn. De organisaties op overkoepelend niveau hebben dan als belangrijke functie om instrumenten aan te bieden die het beleid op micro-niveau kunnen ondersteunen zoals informatie over baanperspectieven in andere sectoren, loonkostensubsidies om de overgang naar een andere baan te vergemakkelijken en andere bemiddelingsinstrumenten (scholing, actieve bemiddeling, e.d.). Dat kost natuurlijk wel geld, maar het alternatief, een groot wachtgeldvolume en moeizame en kostbare maatregelen om langdurige werkloosheid te bestrijden, is waarschijnlijk nog kostbaarder.

Intussen zal werkloosheid in sectoren als hbo en wo voorlopig een probleem blijven. Behalve in mobiliteit naar andere sectoren, is de oplossing hiervoor te vinden in uitbreiding van het aantal werkzame leerkrachten, waarbij in grote lijnen drie mogelijkheden zijn aan te geven:

- » meer docenten per student;
- » arbeidsduurverkorting;
- » uitbreiding van contract-activiteiten van scholen.

Het is de vraag of verlaging van de student-docent ratio doorgevoerd moet worden om meer banen te genereren. Bij gegeven loonhoogte leidt dit immers tot hogere onderwijskosten. Dit lijkt alleen te verdedigen als kleinere groepen tot beter onderwijs leiden, maar daarover zijn de meningen verdeeld. Arbeidsduurverkorting is er in vele varianten. Het is een optie die onder economen weinig enthousiasme teweegbrengt. De herbezetting laat vaak te wensen over (al zou deze in het onderwijs gunstiger kunnen liggen), het leidt al gauw tot hogere kosten en de benutting van de factor arbeid neemt erdoor af. Uitbreiding van de onderwijssector door toename van contract-activiteiten is een interessante optie, omdat deze volledig marktconform kan zijn. Onze kennismaatschappij vraagt dat werknemers voortdurend bijleren en dit biedt een markt voor scholen.

Ten slotte zal nooit helemaal vermeden kunnen worden dat leerkrachten werkloos worden, of zelfs langdurig werkloos. Activerend arbeidsmarktbeleid blijft dus nodig. Voor dit beleid is geen pasklaar recept beschikbaar, al kan uit het vele evaluatie-onderzoek dat in andere sectoren is gedaan wel veel geleerd worden. Essentieel is dat het beleid wordt geëvalueerd en dat de ervaringen worden benut om het beleid bij te stellen. Op deze manier moet het mogelijk zijn de effectiviteit ervan geleidelijk te verhogen. Het feit dat niemand een pasklaar recept voor arbeidsmarktbeleid heeft, betekent verder dat het niet erg hoeft te zijn dat verschillende instanties maatregelen ontwikkelen en uitvoeren, zolang men maar onderling afstemt en van elkaar wil leren. De kans hierop is groter als één instantie de regie voert

1 M. Vermeulen e.a. (red.), *De jaren tellen, een onderzoek naar de achtergronden van de wachtgeldproblematiek in het onderwijs*, 1995.

2 Zie de kritiek van Bomhoff in *NRC Handelsblad*, 13 januari 1997, waarin onder ander gewezen wordt op het mechanische (gedragsarme) karakter van het model waarop de prognoses in het Wachtgeldrapport zijn gebaseerd.

3 Zie ROA, *De arbeidsmarkt naar beroep en opleiding tot 2000*, Maastricht, 1995. Uit deze publicatie blijkt dat het leraarsberoep op uitwijkmogelijkheden lager scoort dan de meeste andere beroepen.

4 Zeker als ook in beschouwing wordt genomen dat in het onderwijs het gebruik van arbeidongeschiktheidsregelingen lager ligt dan in de marktsector: de wachtgeldregeling vervult dus dezelfde rol als de WAO.

5 Het voorgaande heeft betrekking op het wachtgeld, maar er zijn ook werkloze leerkrachten die geen recht op wachtgeld hebben. Hierover zijn geen cijfers bekend.

6 Voor een literatuuroverzicht zie: A. Gelderblom en J. de Koning, *Ouder worden een probleem?*, uitgave Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, juni 1992.

