



Lerarentekort en lerarenloon

Auteur(s):

Hassink, W.H.J.

Pomp, J.M.

*De auteurs zijn werkzaam bij de afdeling Kenniseconomie van het Centraal Planbureau. Met dank aan Arnold Verkade.***Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4263, pagina 536, 30 juni 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

De financiële aantrekkelijkheid van het lerarenvak tussen groepen docenten verschilt. Voor eerstegraads docenten pakt dit nadelig uit, voor vrouwen en deeltijders juist voordelig. Het uurloon van beginnende leraren is hoog in vergelijking met dat in andere beroepen. Er zijn echter aanwijzingen dat beginnende docenten minder uren werken dan door henzelf gewenst. Dit verlaagt hun maandsalaris en vergroot het lerarentekort zowel direct als indirect.

Tekorten aan onderwijzend personeel in het voortgezet onderwijs (VO) krijgen in de media veel aandacht. Het aantal moeilijk vervulbare vacatures neemt de laatste jaren sterk toe. Ramingen wijzen uit dat het lerarentekort de komende jaren verder zal toenemen ¹. In deze bijdrage gaan we in op de relatie tussen lerarentekort en lerarenloon in het VO.

Salarisverschillen en lerarentekorten

In hoeverre weerspiegelen salarisverschillen tussen leraren overschotten en tekorten? Met de invoering van de lumpsum bekostiging in augustus 1996 hebben scholen in het VO de mogelijkheid gekregen (dreigende) knelpunten op te lossen door gerichte loonsverhogingen. Een school kan docenten in vakken met vraagtekorten een hoger loon bieden dan docenten in vakken waar geen tekorten zijn. Een school kan zo'n gerichte loonsverhoging op verschillende manieren vormgeven. Ten eerste kan het zogenaamde schoolprofielbudget worden gebruikt voor eenmalige toelagen. Dit budget maakt drie tot vijf procent uit van het totale schoolbudget. Ten tweede kan een school extra periodieke toelagen. Ten derde kan een instromende leraar die voorheen niet werkzaam was in het onderwijs een uurloon krijgen dat in overstemming is met het salaris bij de vorige werkgever. Ten vierde kan een school schaal-11 functies creëren.

Verschillen in uurloon tussen vakken geven een indicatie van de mate waarin scholen gebruik maken van deze mogelijkheden om docenten verschillend te belonen. We hebben dit onderzocht voor docenten in het vo die zijn ingestroomd na de HOS-operatie in 1985 ².

Na correctie voor opleiding, leeftijd, ervaring en geslacht blijken de verschillen in uurloon tussen vakken klein te zijn ³. De spreiding (gemeten als de standaardafwijking) in bruto uurloon tussen de vakken is ongeveer twee procent. Niet mogelijk is na te gaan in hoeverre deze loonverschillen kunnen worden toegeschreven aan verschillen in schaarste op de arbeidsmarkt. Maar het lijkt niet waarschijnlijk dat een loonpremie van maximaal twee procent een leraar ertoe zal verleiden van school te wisselen.

Waarom wordt loondifferentiatie zo beperkt toegepast? We kunnen hiervoor een aantal redenen bedenken. Om te beginnen hebben de schattingen betrekking op de situatie op 1 oktober 1997, vlak na de invoering van een nieuw (lumpsum) budgetsysteem dat scholen meer vrijheid gaf tot beloningsdifferentiatie. Het is denkbaar dat verschillen tussen vakken toenemen naarmate meer ervaring is opgedaan met de lumpsumbekostiging. Een toenemende schaarste kan dit effect nog verder versterken.

Een andere reden is dat scholen voorzichtig zijn met het vergroten van loonverschillen. Grote loonverschillen tussen docenten kunnen de onderlinge verhoudingen negatief beïnvloeden. Dat gaat ten koste van een goede samenwerking, terwijl die juist essentieel is voor de kwaliteit van het onderwijs. Zo is een docent economie voor de mathematische vaardigheden van de leerlingen afhankelijk van de inzet van de docente wiskunde.

Een laatste mogelijke reden is dat scholen weinig prikkels hebben om te experimenteren met salarisdifferentiatie. Waarom zou een school investeren in nieuwe vormen van personeelsbeleid? Ze wordt immers niet afgerekend op de onderwijsprestaties ⁴?

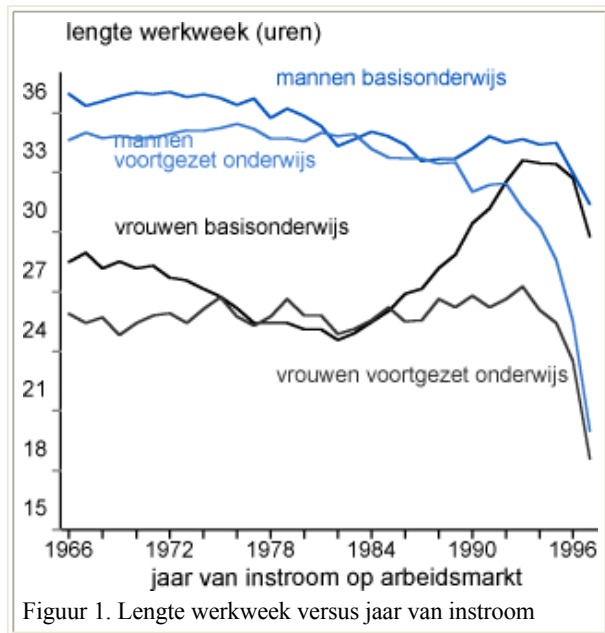
Conclusie: loondifferentiatie wordt nauwelijks gebruikt om knelpunten tegen te gaan.

Onderbenutting van nieuwe docenten?

Komt de feitelijke werktijd van beginnende docenten overeen met de gewenste werktijd? Die vraag is hier relevant, omdat niet alleen het uurloon, maar ook de werktijd bepalend is voor het maandsalaris van docenten.

Vooraf beginnende docenten in het vo hebben vaak deeltijdaanstellingen (zie [figuur 1](#)). Voor individuele docenten is de totale lengte van

de werkweek berekend over alle scholen waaraan zij lesgeven. Twee zaken vallen op:



» docenten in het VO die na 1990 zijn ingestroomd werken gemiddeld veel minder uren per week dan docenten die vóór 1990 zijn ingestroomd;

» recent ingestroomde docenten in het vo werken aanzienlijk minder uren per week dan recent ingestroomde docenten in het basisonderwijs (BO).

Kennelijk worden recent ingestroomde docenten in het VO onderbenut: hun feitelijke werktijd is aanzienlijk korter dan hun gewenste werktijd⁵. Hiervoor zijn twee mogelijke verklaringen:

» rooster technisch: vacatures ontstaan vaak in de vorm van een beperkt aantal uren;

» eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen leiden vaak op voor één vak. Docenten die voor meerdere vakken zijn opgeleid kunnen sneller een grotere aanstellingsomvang realiseren.

Tentatieve berekeningen wijzen uit dat het arbeidsaanbod van mannelijke docenten in het vo met ruim twee procent kan stijgen als zij gemiddeld even lange werkweken gaan maken als hun mannelijke collega's in het BO. Voor vrouwelijke docenten in het VO kan het arbeidsaanbod met ruim vijf procent toenemen.

Conclusie: er zijn aanwijzingen voor rantsoenering van beginnende docenten in het VO. Dit vergroot het lerarentekort direct, maar ook indirect: een kleine aanstellingsomvang impliceert immer een relatief laag maandsalaris. Dit vermindert de aantrekkelijkheid van het lerarenvak.

De cao-puzzel

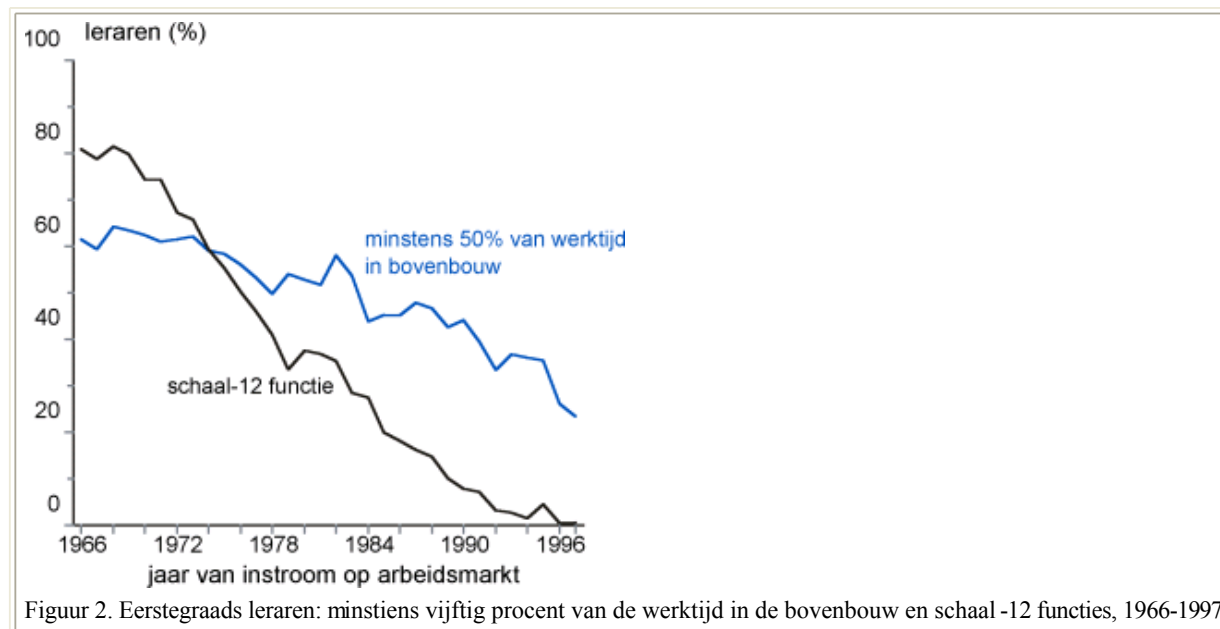
De rechtspositie van leraren in het vo ligt grotendeels vast in de sectorale cao (cao-VO). De cao-VO onderscheidt twee zogenaamde normfuncties: de leraarsfunctie met schaal 10 en de leraarsfunctie met schaal 12. Voor de inhoud van deze normfuncties verwijst de cao-vo naar wetgeving (kaderbesluit VO): "Leraren met de schaal 10-normfunctie verrichten de werkzaamheden in overwegende mate in de tweedegraadssector; leraren met een schaal 12-normfunctie verrichten de werkzaamheden voor ten minste vijftig procent op eerstegraadsniveau"⁶. Werkgevers kunnen verder nog 'niet-normfuncties' in de formatie opnemen.

Confrontatie van deze cao-bepalingen met de data leidt tot een puzzel. Als eerstegraads docenten meer dan de helft van hun werktijd lesgeven in de bovenbouw havo/vwo, zouden ze volgens de regels een schaal-12 functie moeten krijgen. De praktijk wijkt hiervan af (zie [tabel 1](#)). Volgens de cao zouden de cellen linksonder en rechtsboven leeg moeten zijn. Deze cellen zijn echter behoorlijk gevuld.

	Schaal 10	Schaal 12
minder dan 50% van de werktijd in de bovenbouw	29%	15%
minstens 50% van de vwerktijd in de bovenbouw	20%	36%

Nadere inspectie van de gegevens toont dat vooral de recent ingestroomde eerstegraads leraren zelden een schaal-12 functie hebben,

zelfs indien ze meer dan de helft van de werktijd lesgeven in de bovenbouw (zie [figuur 2](#)).



Figuur 2. Eerstegraads leraren: minstens vijftig procent van de werktijd in de bovenbouw en schaal -12 functies, 1966-1997

Een recente uitspraak van de kantonrechter, en in hoger beroep de rechtbank, lijkt deze gang van zaken niet te verbieden⁷. Een eerstegraads docente was benoemd in een schaal-10 functie, maar gaf toch uitsluitend les in de bovenbouw. Volgens de rechter is de functie waarin de docente was benoemd van belang, niet de aard van de werkzaamheden.

Er zijn drie mogelijke oplossingen van de puzzel.

» Naijling van de 'wachtkamerdocenten'. Een gedeelte van de eerstegraads docenten werd door de hos-operatie in 1985 op een wachtlijst voor een schaal-12 functie gezet. In ruil daarvoor kregen ze een hoger maximum dan die van een schaal-10 functie. Bovendien kregen ze voorrang bij de toekenning van nieuwe schaal-12 functies. Nieuwe eerstegraads docenten ingestroomd na de hos konden hierdoor niet meteen een schaal-12 functie krijgen, omdat ze eventuele wachtkamerdocenten voor moesten laten gaan. De wachtkamer was in 1997 nog behoorlijk gevuld: circa 22 procent van de eerstegraads docenten verbonden aan scholen met een havo- of vwo-afdeling is wachtkamerdocent.

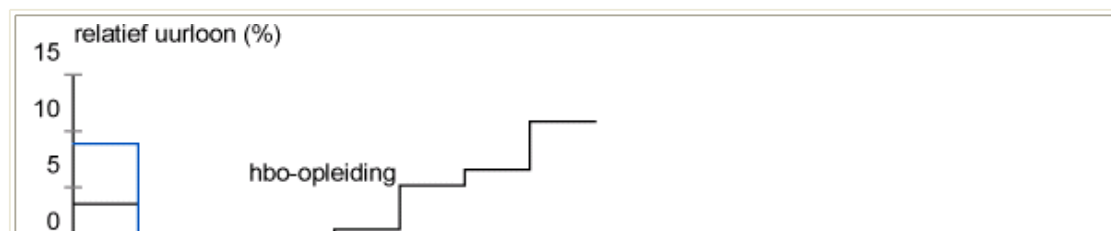
» Omvang van het lumpsumbudget. Volgens schoolleiders in het VO is binnen hun lumpsumbudget slechts ruimte voor een beperkt aantal schaal-12 posities⁸. Pas na verloop van tijd kunnen eerstegraads docenten een schaal-12 positie krijgen. De financiële ruimte van individuele scholen kunnen wij niet goed beoordelen. Alhoewel circa 65 procent van de werkgevers met een havo- of vwo-afdeling over 1997 een positief resultaat heeft (inclusief saldo rentebaten en -lasten), is het zeer goed mogelijk dat deze financiële middelen dienen voor noodzakelijke reserveringen, bijvoorbeeld voor onderhoud van gebouwen.

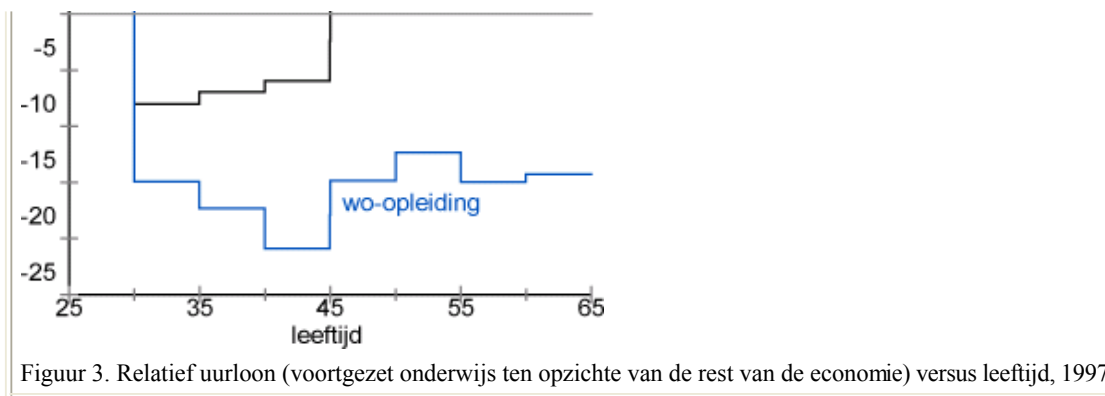
» Niet-norm functies. Volgens de cao-vo mogen werkgevers zogenaamde niet-norm functies voor onderwijzend personeel creëren. Op centraal niveau wordt echter niet geregistreerd in welke mate dit voorkomt.

Conclusie: wij kunnen de CAO-puzzel niet geheel oplossen. Ondanks de krapte is het voor beginnende leraren lastig om een schaal-12 positie te krijgen. Geen van de mogelijke verklaringen is afdoende. Kennelijk wijken individuele werkgevers en werknemers in nogal wat gevallen af van collectief gemaakte afspraken.

Vergelijking met overige beroepen

Verdienen leraren te weinig? Ter beantwoording van deze vraag vergelijken we de bruto uurlonen van eerste- en tweedegraads docenten in het vo met die van werknemers in andere beroepen met hetzelfde opleidings- en beroepsniveau⁹. Het bruto uurloon van eerstegraads docenten is circa veertien procent lager dan dat van andere werknemers met hetzelfde opleidings- en beroepsniveau (zie [tabel 2](#))¹⁰. Het bruto uurloon van tweedegraads docenten is ongeveer tweeënhalf procent lager dan dat van vergelijkbare werknemers elders. Deze verschillen gelden niet voor alle leeftijden. [figuur 3](#) geeft voor verschillende leeftijdscategorieën de loonverschillen tussen onderwijs vo en de overige sectoren. Beginnende docenten hebben relatief hoge uurlonen¹¹. Dit is het gevolg van de substantiële verhoging van de aanvangssalarissen begin jaren negentig. Voor beide groepen docenten zijn de uurlonen in de leeftijdscategorie tussen dertig en vijfendertig jaar juist lager dan elders. Het uurloon van tweedegraads leraren neemt vervolgens over de leeftijd steeds meer toe ten opzichte van dat van overige werknemers. Oudere tweedegraads docenten boven de vijfenvierzig jaar hebben een hoger loon dan elders. Het uurloon van oudere eerstegraads leraren is daarentegen lager dan dat van vergelijkbare werknemers elders.





Figuur 3. Relatief uurloon (voortgezet onderwijs ten opzichte van de rest van de economie) versus leeftijd, 1997

Tabel 2. Loonverschillen eerste- en tweedegraadsleraren met werknemers met hetzelfde opleidings- en beroepsniveau, 1997

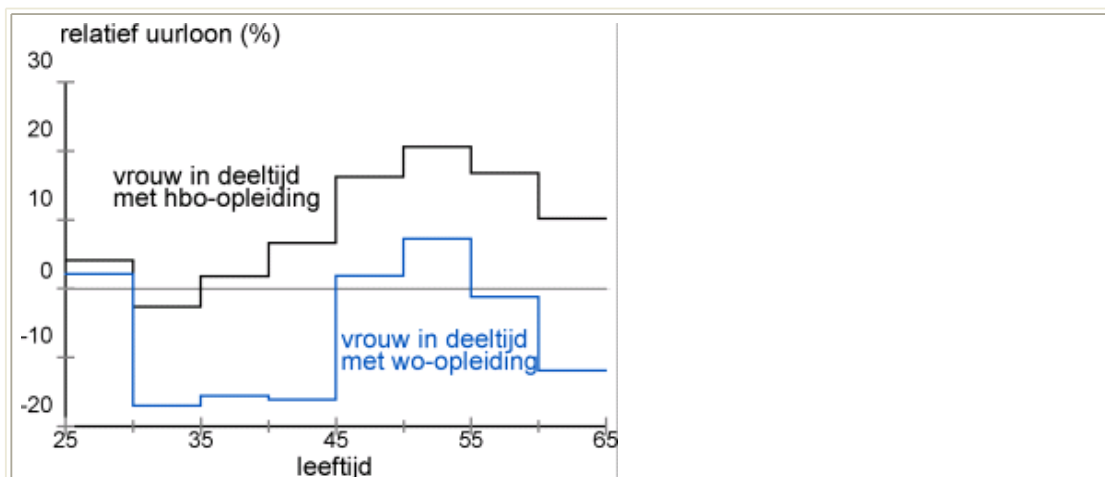
	Eerstegraads Leraren	tweedegraads leraren
alle werknemers	-14,1*	-2,5*
voltijd	-20,8*	-9,8*
deeltijd	-7,6*	5,5*
voltijd, vrouw	-12,3*	3,9
voltijd, man	-21,6*	-12,4*
deeltijd, vrouw	-7,0*	8,4*
deeltijd, man	-8,1*	-0,6

Bron: LSO 1997. Gecorrigeerd voor leeftijd, anciënniteit, contractvorm, geslacht en werktijd.

* = significant van nul verschillend op 1-procentsniveau.

Vrouwen en deeltijders

We splitsen de steekproef verder op. Voor deeltijders en vrouwen pakken de loonverschillen gunstiger uit. tabel 2 geeft voor groepen docenten (voltijd, deeltijd, vrouw en man) het loonverschil met werknemers met het zelfde opleidings- en beroepsniveau. figuur 4 richt zich op vrouwen met een deeltijdfunctie (hbo en wo) en geeft voor diverse leeftijdscategorieën de loonverschillen tussen onderwijs VO en de overige sectoren.



Figuur 4. Relatief uurloon (voortgezet onderwijs ten opzichte van de rest van de economie) versus leeftijd, 1997

Uit andere studies is bekend dat deeltijders bij de overheid hogere uurlonen hebben dan in de marktsector¹². Een verklaring voor de relatief gunstige beloning van vrouwen in het onderwijs luidt dat een carrièreonderbreking, bijvoorbeeld vanwege het krijgen van kinderen, gedeeltelijk meetelt in de anciënniteit (en dus in het uurloon); voor elke vier jaar van tussentijdse uittreding krijgt een docent één periodiek extra. Buiten het onderwijs is dat niet het geval. Een tweede mogelijke verklaring is dat functies in het onderwijs preciezer omschreven zijn dan in de marktsector. Discriminatie in beloning is hierdoor niet mogelijk. De aantrekkelijkheid van het onderwijs voor vrouwen wordt weerspiegeld door het toenemende aandeel van deze groep in het lerarenbestand VO: tussen 1993 en 1998 groeide dit van 25 naar 31 procent¹³

Besluit

De loonverschillen tussen tekortvakken en niet-tekortvakken in het vo zijn minimaal. Kennelijk wordt loondifferentiatie nauwelijks gebruikt om tekorten tegen te gaan. Wel zijn er aanzienlijke verschillen in beloning tussen eerstegraads en tweedegraads docenten, tussen mannen en vrouwen, en tussen voltijders en deeltijders. Specifiek salarisbeleid kan toetreding uit groepen met een minder aantrekkelijk perspectief vergroten.

Daarnaast kan worden overwogen eventuele extra salarisruimte in te zetten voor prestatiebeloning. Ervaringen in Israël en de Verenigde Staten wijzen uit dat koppeling van het lerarenloon aan (team)prestaties de onderwijskwaliteit - gemeten aan de hand van toetsresultaten van leerlingen of vroegtijdig schoolverlaters - kan verbeteren.

De aanvangssalarissen van leraren zijn relatief hoog. Het startsalaris is echter niet representatief voor het verwachte levensinkomen. Vooral eerstegraads leraren hebben een lager verwacht levensinkomen dan vergelijkbare werknemers elders. De beperkte kans op een schaal-12 positie is één van de oorzaken. Hierdoor is het voor pas afgestudeerde academici minder aantrekkelijk om leraar te worden.

Bovendien werken beginnende docenten in het VO waarschijnlijk vaak minder uren per week dan door henzelf gewenst. Terugdringen van deze onderbenutting draagt direct bij aan een vermindering van het lerarentekort. Daarnaast leidt uitbreiding van de aanstellingsomvang van beginnende docenten tot een hoger maandloon, waardoor de aantrekkelijkheid van het lerarenvak toeneemt. Dit kan additioneel arbeidsaanbod uitlokken

1 C.T.A. van Bergen en S.W. van der Ploeg, *Arbeidsmarktbarometer voortgezet onderwijs 1998-1999*, Amsterdam Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, OA-145, 1999; I. Neut, H. Senders, M. Vermeulen en P. Fontein, *Arbeidsmarkttramingen voortgezet onderwijs 1998-2009*, IVA, Tilburg, 1999.

2 HOS: Herziening Onderwijs Salarissysteem.

3 De berekeningen zijn gebaseerd op twee gekoppelde bestanden (1 oktober 1997). Het eerste bestand is afkomstig uit het CASO-systeem, dat gebruikt wordt voor salarisuitbetaling aan leraren in het VO. Het tweede bestand is het gebaseerd op de zogenaamde IPTO-enquête onder leraren (Bron: CFI, Zoetermeer).

4 Althans niet direct. Vrije schoolkeuze zorgt voor een zekere mate van concurrentie tussen scholen.

5 Mogelijk kiezen docenten ervoor om niet voltijds te beginnen. Ze hebben immers relatief veel tijd nodig om hun lessen voor te bereiden. Docenten nemen dan de inwerkkosten voor hun rekening.

6 Eerstegraadssector: bovenbouw havo/vwo. Taakkarakteristiek leraren, Bijlage 3 van het Kaderbesluit rechtspositie VO.

7 Schaal 10-/12/functies, *VB Schrift*, 25 maart 1999.

8 C.T.A. van Bergen en S.W. van der Ploeg, *Arbeidsmarktbarometer voortgezet onderwijs 1999-2000*, Amsterdam Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2000, in druk.

9 Gebaseerd op het Loonstructuuronderzoek 1997 (LSO97) van het CBS. Zie voor het LSO95 W.H.J. Hassink, R.M. van Opstal en J.M. Pomp, Teachers' pay: were the strikes justified?, *CPB Report 1999/1*, blz. 43-45. Een eerstegraads bevoegdheid correspondeert met een wetenschappelijk opleidings- en beroepsniveau, een tweedegraads bevoegdheid met een hbo-opleidingniveau en met een hoger beroepsniveau.

10 Alessie en Hoogendoorn (AH) vinden met LSO95 veel kleinere verschillen voor eerstegraads docenten (-3,6%). De twee belangrijkste verklaringen voor het verschil met onze schattingen luiden:

11 Dit blijkt nauwelijks bekend te zijn onder aanstaande leraren. Zie H.D. Webbink, [Wie wil er nog leraar worden?](#), *ESB*, 26 mei 2000, blz. 444-446.

12 R.M. van Opstal en H.W. Stegeman, [Beloning in de collectieve sector](#), *ESB*, 3 maart 2000, blz. 183-185.

13 *OCenW in kerncijfers*, 1999 en 2000. Het macro werkgelegenheidsaandeel van vrouwen steeg in dezelfde periode met twee procentpunten.