

# Loon naar lesgeven

Vrijwel alle politieke partijen hebben in hun verkiezingsprogramma geld vrijgemaakt voor verhoging van de lerarensalarissen. Dit artikel gaat in op de vraag hoe deze middelen gericht ingezet kunnen worden om lerarentekorten te bestrijden en de kwaliteit van leraren in het voortgezet onderwijs te verhogen.

**E**r bestaan grote zorgen over het aanbod en de kwaliteit van leraren. Niet alleen is de instroom van nieuwe leraren te klein om de uitstroom van babyboomers de komende jaren op te vangen, ook neemt de animo van voltijders, mannen en academici om in het voortgezet onderwijs te gaan werken af. Als er geen adequate maatregelen worden genomen dreigt een situatie waarbij scholen hun toevlucht zoeken tot het aanbieden van lessen op video voor parallelklassen, met onderwijsassistenten die de orde handhaven. Een gebrek aan docenten zal leiden tot grotere klassen, minder lessen en een groter risico van voortijdig schoolverlaten. (Onderwijsraad, 2006b).

## Analyse van de onderwijsarbeidsmarkt

Naar verwachting zullen forse lerarentekorten ontstaan door de grote groep leraren die vanaf 2007 de pensioengerechtigde leeftijd bereikt en het onderwijs zal uitstromen. Dit speelt het sterkst in het voortgezet onderwijs waar ongeveer veertig procent van de leraren ouder is dan vijftig jaar. Tegelijk is de groei van de nieuwe instroom, die de laatste jaren is ingezet, onvoldoende om de uitstroom te compenseren. Omdat de onderwijsarbeidsmarkt gevoelig is voor conjuncturele schommelingen, lopen de schattingen van het toekomstig tekort behoorlijk uiteen. Het voortgezet onderwijs kent op dit moment een licht lerarentekort, dat bij ongewijzigd beleid de komende jaren fors zal groeien. Bij een hoogconjunctuur kan het tekort na 2010 oplopen tot meer dan tien procent van het totaal aantal banen. Bij een laagconjunctuur zal er op termijn ook een tekort zijn, maar dat zal zich dan waarschijnlijk beperken tot vijf procent (OCW, 2006). De tekorten binnen het voortgezet onderwijs zijn niet gelijk verdeeld. Tussen vakken en onderwijsniveaus bestaan grote verschillen. Scholen voor praktijkonderwijs en vmbo hebben bijvoorbeeld meer moeite met het vinden van leraren dan scholen voor havo en vwo (Verheij en Van Bergen, 2006). Daarnaast doen de tekorten zich vooral voor in bepaalde regio's, met name de Randstad.

## Het belang van goede arbeidsvoorwaarden

Uit beloningsonderzoek van het ministerie van binnenlandse zaken (BZK, 2005) blijkt dat onderwijspersoneel – met een hoog opleidingsniveau – een grote beloningsachterstand heeft ten opzichte van

werknemers bij de politie, rechterlijke macht, defensie en in de marktsector. Hoewel het beginsalaris van leraren redelijk in de pas loopt met het beginsalaris van werknemers in andere sectoren, blijft het salaris van onderwijspersoneel vervolgens achter bij dat van werknemers in andere sectoren (BZK, 2005). Een docent doet er bijvoorbeeld anderhalf keer zo lang over om het eind van een schaal te bereiken dan een werknemer bij de overheid. De Onderwijsraad stelt dan ook een inkorting van de salarisschalen van achttien naar twaalf jaar voor, om de beloning in het onderwijs beter in de pas te laten lopen met andere publieke sectoren (Onderwijsraad, 2006a, 2006b).

Ook blijkt dat hoogopgeleide mannen, die voltijd willen werken, de collectieve sector minder aantrekkelijk vinden dan de marktsector omdat het belonings- en carrièreperspectief minder gunstig is dan in de markt. Tot 1986 werden eerstegraads docenten in het voortgezet onderwijs twee salarisschalen hoger ingeschaald dan hun tweedegraads collega's. Dit betekende op termijn een salarisverschil van duizend euro bruto per maand (salarisniveau 2006). De afschaffing van deze regeling heeft er evenwel toe geleid dat alle docenten nu in dezelfde (lagere) schaal worden ingedeeld en het verschil in opleiding niet meer wordt gehonoreerd (zie bijvoorbeeld Hassink & Pomp, 2000). Voor vrouwen die in deeltijd willen werken is het onderwijs vaak wel relatief aantrekkelijk omdat zij in de marktsector vaak minder makkelijk een deeltijdbaan op niveau kunnen vinden. Ook hechten vrouwen vaker aan de secundaire arbeidsvoorwaarden van het leraarschap zoals werk- en vakantietijden. Dit verklaart het grote aantal vrouwelijke deeltijders in het onderwijs en het afnemende aantal voltijders en academici.

Ook ervaringen in het buitenland leren dat de arbeidsvoorwaarden van leraren ertoe doen. In landen waar docenten relatief goed worden betaald zoals Duitsland is de animo voor lerarenopleidingen relatief groot. Hetzelfde geldt voor Frankrijk waar concurrerende lerarensalarissen samengaan met een lage werkdruk. Bovendien hebben deze landen de mogelijkheid om de beste leraren te selecteren doordat het aanbod groter is dan de vraag (Waterreus, 2006). Idealiter zouden docenten moeten worden beloond naar hun prestaties, oftewel hun productiviteit. Deze is echter vaak lastig meetbaar. Ook de bekostiging van de overheid houdt daar slechts ten dele rekening mee. In een marktsituatie met volkomen concurrentie zorgt de markt voor automatische aanpassing van lonen en prijzen aan veranderende marktomstandigheden, in het onderwijs worden de budgetten echter politiek bepaald. Daar staat tegenover dat scholen in het voortgezet onderwijs sinds een aantal

IB WATERREUS,  
PETER GRAMBERG EN  
SIMONE LÖHNER  
Stafmedewerkers  
Onderwijsraad  
[j.waterreus@onderwijsraad.nl](mailto:j.waterreus@onderwijsraad.nl)

jaren over de nodige ruimte voor beloningsdifferentiatie beschikken. Toch lijken ze daar slechts beperkt gebruik van te maken (Verheij & Van Bergen, 2006). Blijkbaar wegen de baten van meer differentiatie voor veel scholen nog niet op tegen de kosten. Hieronder nemen we daarom de kosteneffectiviteit van verschillende vormen van beloningsdifferentiatie onder de loep.

### Behoeftte aan meer beloningsdifferentiatie

Tot dusver worden leraren meestal beloond op basis van hun senioriteit, het aantal jaren dat zij in het onderwijs werken. De kans dat docenten met een vast contract worden ontslagen is bovendien zeer klein, zodat zij geen sterke financiële prikkel hebben om extra hun best te doen. Het lijkt daarom aantrekkelijk om te zoeken naar vormen van beloningsdifferentiatie waarbij goede docenten beter beloond worden. Dit kan helpen om goede docenten te werven en te behouden en kan op die manier bijdragen tot verbetering van de onderwijskwaliteit. Studies van bijvoorbeeld Angrist & Lavy en Rivkin laten zien dat scholing en (team)prestatiebeloning van leraren effectief kunnen zijn om de onderwijskwaliteit te verhogen (Angrist & Lavy, 2001 en Rivkin e.a., 2005). De directe kosten van beloningsdifferentiatie zijn beperkt in vergelijking met generieke salarisverhogingen, maar daar kunnen hoge administratieve kosten bijkomen.

De kosteneffectiviteit wordt verder bepaald door de prikkels en risico's van verschillende beloningsvormen (zie tabel 1). Een sterkere koppeling van beloning aan prestaties kan de prikkels voor docenten aanzienlijk vergroten, maar dit vereist wel dat prestaties meetbaar zijn tegen redelijke kosten. Tegelijkertijd moet ongewenst strategisch gedrag van docenten worden vermeden. Onderstaande voorbeelden laten zien dat dit niet altijd een sinecure is. Het blijkt bijzonder lastig te zijn om de beloning te relateren aan de absolute prestaties van individuele leraren. Zelfs als alleen naar zichtbare leerprestaties wordt gekeken blijkt het al bijzonder lastig om de bijdrage van scholen aan de prestaties van leerlingen te meten, laat staan de bijdrage van afzonderlijke docenten.

Het belonen van relatieve prestaties biedt een alternatief. In dat geval is de beloning niet gekoppeld aan de exacte prestaties, maar worden bijvoorbeeld de tien of vijftienvig procent best presterende leraren extra beloond. Een voorbeeld hiervan is Frankrijk

waar de beloning van leraren afhankelijk is van een beoordeling van hun prestaties. Tijdens hun loopbaan worden Franse leraren beoordeeld door de directeur (gewicht veertig procent) en de onderwijsinspectie (gewicht zestig procent). De leraren met de beste beoordelingen krijgen vervolgens extra salarisverhoging. De beoordeling door de schoolleiding vindt jaarlijks plaats, maar de beoordeling door de inspectie hangt af van het bezoek van een regionale inspecteur die gespecialiseerd is in het vak van de docent, en dit kan soms wel tien jaar op zich laten wachten. Mede om die reden bestaat onder leraren kritiek op dit systeem. Ook hebben veel leraren moeite met het subjectieve karakter van het oordeel. Dit voorbeeld laat het dilemma van relatieve prestatiebeoordelingen zien. Om dergelijke beoordelingen aanvaard te krijgen en om arbitraire beslissingen te vermijden, eisen vakbonden vaak allerlei uitgebreide en dus kostbare beoordelingsprocedures, waardoor de kosteneffectiviteit van prestatiebeloning sterk vermindert.

Wedijver tussen docenten om een loonsverhoging kan ten koste gaan van de onderlinge samenwerking. Collectieve prestatiebeloning voor goed presterende kleine scholen of groepen leraren zou daarom een alternatief kunnen zijn, omdat dit de samenwerking stimuleert.

Alle vormen van prestatiebeloning vereisen evenwel heldere en meetbare doelen. Aangezien leraren verschillende (vaak concurrerende) doelen moeten nastreven, bestaat het gevaar dat leraren zich concentreren op prestatie-indicatoren die gemeten worden, mogelijk ten koste van andere onderwijsdoelen.

Welke beloningsvorm de voorkeur verdient hangt dus sterk af van de kosten van meten en beoordelen van prestaties en de risico's van strategisch gedrag. Gegeven de hoge kosten van het meten van absolute onderwijsprestaties lijkt beloning van docenten (individueel of in teamverband) op grond van relatieve prestaties realistischer, mits de kosten van de beoordelingsprocedure beperkt blijven. Mocht dit niet mogelijk zijn dan kan worden teruggevallen op senioriteitsbeloning. Dit veronderstelt echter wel een uitgebreide proeftijd om te voorkomen dat slechte docenten een vast contract bemachtigen.

### Inzet van arbeidsmarkttoeslagen

Daarnaast zijn ook andere vormen van beloningsdifferentiatie de moeite waard, zoals arbeidsmarkttoeslagen voor specifieke groepen docenten waar een tekort aan bestaat. Weliswaar zetten dergelijke toeslagen docenten niet aan om extra hun best te doen, maar maken het wel aantrekkelijker voor goede docenten in bepaalde scholen en vakken om les te (blijven) geven. Amerikaanse ervaringen laten zien dat bijvoorbeeld toeslagen voor tekortvakken en op achterstandsscholen bij kunnen dragen aan het behoud van docenten (Clotfelter e.a., 2006). Tabel 2 geeft een overzicht van arbeidsmarkttoeslagen die kunnen helpen om specifieke typen tekorten te bestrijden. De hoge kosten van levensonderhoud in de Randstad, bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in de hoge huizenprijzen, maken het lastiger voor scholen om docenten te vinden. Net als in de steden Londen en Parijs zou een salaristoelage soelaas kunnen bieden.

De zwaardere arbeidsomstandigheden op achterstandsscholen (bijvoorbeeld in het VMBO) vragen om compenserende arbeidsvoorwaarden om voldoende goed gekwalificeerd personeel voor deze scholen te werven en te behouden. Net als in de VS bestaan in Frankrijk speciale arbeidsvoorwaarden om het werken op achterstandsscholen aantrekkelijk te maken.

tabel 1

Prikkels en risico's van verschillende vormen van beloningsdifferentiatie

|                                    | <i>Prikkels</i>                                 | <i>Risico's</i>    | <i>Voorwaarden</i>   |
|------------------------------------|---|--------------------|--|
| <i>Absolute prestatiebeloning</i>  | Sterk   | Strategisch gedrag | Absolute prestatie meting mogelijk                                   |
| <i>Relatieve prestatiebeloning</i> | Sterk   | Strategisch gedrag | Relatieve prestatie meting mogelijk                                  |
| <i>Teamprestatiebeloning</i>       | Afhankelijk van groeps-grootte en samenstelling | Free riders-gedrag | Teamprestatie meting mogelijk; kleinschalige vormen van samenwerking |
| <i>Senioriteitsbeloning</i>        | Zwak  | Negatieve selectie | Streng selectie van docenten   |

## Arbeidsmarkttoeslagen om lerarentekorten te bestrijden

| <b>Arbeidsmarktprobleem</b>   | <b>Type lerarentekort</b>  | <b>Mogelijke oplossingen</b>                                       |
|---|--|--|
| Verschillen in kosten van levensonderhoud tussen regio's                      | Lokale en regionale tekorten aan docenten  | <b>Regionale toeslagen, bijvoorbeeld Randstadtoeslag</b>           |
| Verschillen in arbeidsomstandigheden tussen scholen                           | Tekorten aan docenten op achterstandsscholen                                     | <b>Toeslag voor docenten achterstandsscholen</b>                   |
| Verschillen in arbeidsmarktperspectieven buiten het onderwijs tussen docenten | Tekortvakken<br>Tekort aan academici   | <b>Toeslag voor tekortvakken</b><br><b>Diplomatoeslag</b>          |
| Conjuncturele en demografische schommelingen in vraag en aanbod van docenten  | Tijdelijk tekorten, bijvoorbeeld als gevolg van economische hausse of 'babyboom' | <b>Premie voor langer (door)werken, bijvoorbeeld voltijdsbonus</b> |

Ook het onderwijs kan zich niet onttrekken aan de economische wet dat schaarste een prijs heeft. De arbeidsmarktperspectieven voor technici en economen buiten het onderwijs zijn bijvoorbeeld beter dan voor historici en taalkundigen (Berkhout, 2004). Dit betekent dat hogere salarissen nodig zijn om bepaalde groepen voor het onderwijs te interesseren. Wanneer enigszins marktconforme salarissen achterwege blijven dan dreigen kwalitatieve en kwantitatieve tekorten aan bijvoorbeeld economische en technische docenten.

Om de aantrekkingskracht van werk in het onderwijs voor academici te vergroten valt verder te denken aan herinvoering van een diplomatoeslag voor eerstegraads docenten, ook al zou die beperkt blijven tot bijvoorbeeld honderd of tweehonderd euro per maand. De extra onderwijsinvesteringen van eerstegraden worden op deze manier gedeeltelijk gecompenseerd en tweedegraden docenten worden gestimuleerd om zich verder te ontwikkelen. Daarbij moet worden voorkomen dat een diplomatoeslag contraproductief werkt; als de diplomatoeslag niet in verhouding staat tot de meerwaarde van academische docenten voor scholen bestaat het risico dat zij geneigd zijn om juist minder eerstegraden aan te stellen. Daar staat tegenover dat de Onderwijsinspectie toeziet op de bevoegdheidseisen. Ook kan het voor scholen aantrekkelijk zijn om aan ouders en potentiële docenten te laten weten dat zij waarde hechten aan academisch geschoolde leraren.

Tot slot is het niet verstandig om structurele, algemene loonsverhogingen te gebruiken voor de bestrijding van tijdelijke tekorten. Om conjuncturele of demografische schommelingen in de vraag en het aanbod van docenten op te vangen is het bijvoorbeeld effectiever om zittende docenten tijdelijk langer te laten (door)werken. Daarbij kunnen ook onorthodoxe maatregelen de moeite waard zijn om lerarentekorten te bestrijden. Het verlenen van een bonus aan docenten die voltijds (gaan) werken is daar een voorbeeld van.

Een dergelijke premie geeft deeltijd docenten een grotere prikkel om voltijds te gaan werken omdat de bonus alleen kan worden opgestreken door voltijds te gaan werken en wegvalt zodra docenten besluiten om minder uren te gaan werken. Met een voltijdsbonus kan een effect worden bereikt dat zeven keer zo groot is als bij een vergelijkbare algemene loonsverhoging. Voor een totaalbedrag van ruim tweehonderd miljoen euro levert een voltijdsbonus bijvoorbeeld een urenuitbreiding met zeven procent (Waterreus & Dobbelsesteen, 2001). Het is ook de moeite waard om docenten de mogelijkheid te bieden om meer uren dan voltijds te gaan werken. Het valt te verwachten dat een deel van de docenten bereid is om net als vroeger veertig in plaats van zesendertig uur te werken, zeker als daar een extra premie tegenover staat.

## Conclusie

Verhoging van lerarensalarissen is nodig om lerarentekorten in het voortgezet onderwijs te voorkomen. Gezien het feit dat de tekorten sterk verschillen tussen regio's, schooltypen en vakken is een gerichte inzet van middelen echter gewenst. Ook het opleidingsniveau van docenten verdient meer financiële erkenning. Daarnaast zouden docenten moeten kunnen doorgroeien naar een hogere salarisschaal op basis van hun kwaliteit als docent.

## LITERATUUR

- Angrist, J.D. & V. Lavy (2001) Does Teacher Training Affect Pupil Learning? Evidence from Matched Comparisons in Jerusalem Public Schools. *Journal of Labor Economics*, 19(2), 343-69.
- Berkhout, P.H.G. (2004) *Van bul naar baan*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam
- BZK (2005). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Clotfelter, C., E. Glennie, H. Ladd, & J. Vigdor (2006) *Would Higher Salaries Keep Teachers in High-Poverty Schools? Evidence from a Policy Intervention in North Carolina*. NBER Working Paper 12285, June 2006.
- Hassink, W.H.J. & J.M. Pomp (2000) Lerarentekort en lerarenloon. *ESB*, 30 juni 2000, 536-539.
- OCW (2006). *Werken in het onderwijs 2007*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Onderwijsraad (2006a) *Doelgericht investeren in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006b) *Waardering voor het leraarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Rivkin, S.G., E.A. Hanushek & J.F. Kain (2005) Teachers, schools and academic achievement. *Econometrica*, 73(2), 417-458.
- Verheij, O. & C.T.A. van Bergen (2006) *Personeelsopbouw en personeelsbeleid in het onderwijs*. Amsterdam: Regioplan.
- Waterreus, J.M. (2006). Can we stimulate teachers to enhance quality? In: Hartog, J. & H. Maassen van den Brink (2006) *Human Capital: Moving the Frontier*. Cambridge: Cambridge University Press (forthcoming).
- Waterreus, J.M. & S.H.A.M. Dobbelsesteen (2001) Wages and Teachers' Hours of Work. *De Economist* 149(3), 277-298.