

Uitruil kwaliteit en kwantiteit op de lerarenmarkt

In de Lerarenagenda 2013–2020 staat de kwaliteitsverbetering van het lerarenkorps voorop. ‘De leraar maakt het verschil’ is het motto, maar de maatregelen tot kwaliteitsverbetering staan op gespannen voet met lerarsalarissen die niet marktconform zijn. Ook door de geslotenheid van de onderwijsmarkt is er een verhoogd risico op een uitruil tussen kwaliteit en kwantiteit.

FRANK CÖRVERS
Hoogleraar aan de
Universiteit van
Tilburg en aan de
Universiteit Maastricht

In de Lerarenagenda 2013–2020 van de minister van OCW (2013a) wordt zwaar ingezet op de kwaliteitsverbetering van het lerarenkorps. De lerarenagenda is een antwoord op het verzoek van de Tweede Kamer om een integrale lerarenagenda, waarin het beleid ten aanzien van de kwaliteit van lerarenopleidingen en leraren wordt gebundeld. De zorgen over de kwaliteit van leraren in Nederland worden bevestigd door de publicatie van het Teaching and learning international survey (TALIS) van de OECD (2014). Dit onderzoek behelst een grootschalige enquête onder leraren en schoolleiders in de onderbouw van het voortgezet onderwijs in 33 landen. De landenrapportage voor Nederland wordt later dit jaar verwacht, maar de publicatie was voor de staatssecretaris van OCW (Ministerie van OCW, 2014) al aanleiding om de ambities ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs te onderstrepen en aan te scherpen in een brief aan de Tweede Kamer. De zorgen over de kwaliteit van leraren blijkt onder meer uit de uitkomst dat 71 procent van de bijna 130 schoolleiders die hebben deelgenomen aan het TALIS-onderzoek voor Nederland vindt dat een tekort aan gekwalificeerde of goed presterende leraren het geven van goed onderwijs in de weg staat. Internationaal is dat veel lager, namelijk 38 procent van de schoolleiders.

Het beleid om een kwaliteitsslag te maken betreft een verdere professionalisering van het lerarenkorps, onder andere door meer aandacht voor begeleiding van (beginnende) leraren, een verbetering van de kwaliteit van de lerarenopleidingen, meer instroomroutes die academici opleiden tot leraar, en een verhoging van het aandeel masters onder de zittende leraren. De inzet op kwaliteitsverbetering van het lerarenkorps resulteert in beter onderwijs voor leerlingen en een beter opgeleide beroepsbevolking. Het belang van voldoende aanbod van kwalitatief goede leraren wordt gestaafd door de wetenschappelijke literatuur. Deze laat niet alleen robuuste en significante kwaliteitsverschillen tussen leraren zien, maar ook grote effecten van deze verschillen op de leerprestaties van leerlingen, en hun latere succes op de arbeidsmarkt (Chetty *et al.*, 2011; Staiger en Rockoff, 2010).

Het lerarenbeleid gericht op de kwaliteit van leraren herbergt echter risico's die verband houden met de uitruil tussen kwantiteit en kwaliteit op de lerarenmarkt. Uit de internationale literatuur is het bestaan van een dergelijke uitruil tussen kwantiteit en kwaliteit van leraren wel bekend. Gilpin en Kaganovich (2012) laten onder andere in een model zien dat een grotere vraag naar leraren, door bijvoorbeeld klassenverkleining, ten koste kan gaan van de kwaliteit van de aan te stellen leraren, omdat er meer leraren in dienst moeten worden genomen bij gelijkblijvend potentieel aanbod. Dit geldt vooral als de beloning van leraren niet voldoende meestijgt met de marktsector. In de huidige Nederlandse situatie is er eerder sprake van een omgekeerde uitruil: hogere kwaliteitseisen leiden kwantitatief tot minder aanbod van leraren. Dit artikel behandelt de uitwerking van deze beoogde kwaliteitsslag op het tekort aan leraren.

HUDIGE PROGNOSES

In het primair onderwijs (po) zijn er nu in veel regio's overschotten aan pabo-leraren (Lubberman *et al.*, 2013), met momenteel een gemiddelde werkloosheid onder pabo-afgestudeerden van boven de tien procent (www.roa-maastricht.nl).

De oorzaken hiervan zijn gelegen in de afname van het aantal leerlingen in het primair onderwijs en de daling van de uitstroom van leraren uit het onderwijs. De lagere uitstroom is deels toe te schrijven aan de ernst en de langdurigheid van de economische crisis die de uitstroom uit het onderwijs naar andere sectoren afremt. Daarnaast gaan oudere leerkrachten later met pensioen, door diverse maatregelen van de overheid en de pensioenfondsen om ouderen langer te laten doorwerken. De gemiddelde uittredingsleeftijd van leraren is tussen 2006 en 2013 met 3,5 jaar gestegen van 60,9 naar 63,4 jaar (CBS Statline). Volgens zowel ROA (2013) als CentERdata (2013) zal er vanaf 2016 een tekort aan leraren van de pabo ontstaan. De daling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs leidt weliswaar tot minder werkgelegenheid, maar tegelijkertijd zijn er minder afgestudeerde leraren en zijn er veel oudere leraren die binnen enkele jaren uittreden: in 2012 was 25 procent van de leraren in het po 55 jaar of ouder.

In tegenstelling tot het po worden er in het voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) momenteel wel tekorten aan leraren gesignaleerd. Engels, Nederlands en wiskunde worden als de grootste tekortvakken beschouwd. De verwachting volgens ROA (2013) en CentERdata (2013) is dat er tekorten zullen blijven maar dat deze over het algemeen zullen afnemen omdat het aantal leerlingen na 2016 zal dalen. Het ROA (2013) komt tot de conclusie dat de toekomstige tekorten aan leraren vooral betrekking hebben op tweedegraadsleraren, die les geven in de onderbouw van het vo en in het mbo. Deze tekorten ontstaan met name door de grote vervangingsvraag in het mbo. In 2012 was bijna veertig procent van de leraren in het mbo 55 jaar of ouder. Voor het vo was dat bijna dertig procent. In sommige vakken is ruim de helft van de leraren 50 jaar of ouder. CentERdata (2013) differentieert zijn prognoses niet naar eerste- en tweedegraadsleraren.

AFSCHRIKKEFFECT DOOR VAARDIGHEIDSTOETSEN

De invoering van de entreetoetsen voor taal en rekenen in 2005 en 2006 bij de pabo-opleidingen heeft geleid tot een sterk gedaalde deelname aan de pabo-opleidingen, waardoor ook de instroom van afgestudeerde leraren op de arbeidsmarkt daalde (Van den Enden en Van der Wiel, 2012). Tussen 2006/07 en 2012/13 daalde het aantal afgestudeerden van de voltijds lerarenopleiding voor het basisonderwijs (pabo) van 5.400 naar 3.900. Op basis van het aantal studenten in de pijplijn van de lerarenopleidingen wordt in de Referentieraming van het Ministerie van OCW (2013b) de verwachting geuit dat het aantal afgestudeerden verder daalt tot 3.100. Met een daling van het aantal afgestudeerden van de pabo is al rekening gehouden in de eerder genoemde prognoses van het ROA en CentERdata.

Er lijkt hier sprake te zijn van een uitruil tussen kwantiteit en kwaliteit van leraren. De taal- en rekentoets moeten zorgen voor een hogere kwaliteit van de instroom van studenten in de pabo. Het totale aantal nieuwe instromers in de pabo is tussen 2007 en 2013 met ruim twintig procent gedaald. Circa een derde van deze instromers is afkomstig uit het mbo (Ministerie van OCW, 2013b). De sterke daling komt mogelijk door het afschrikkeffect van de entreetoets (Van den Enden en Van der Wiel, 2012), want voor alle andere sectoren op het hbo is de nieuwe instroom van studenten gestegen. Boven-

dien is er een hoge uitval van mbo'ers tijdens het eerste jaar van de pabo: bijna vijftig procent haalt de rekentoets niet, en bijna veertig procent faalt voor de taaltoets. Dat is veel hoger dan voor havisten en vwo'ers (Van Walsum, 2014).

De entreetoetsen moeten binnen een jaar na het starten van de opleiding worden behaald. Vanaf studiejaar 2015–2016 komen er ook dergelijke entreetoetsen op de pabo voor de vakken geschiedenis, aardrijkskunde en natuur & techniek. Ook zijn er toetsen in voorbereiding op de zogenaamde kennisbasis, die leraren in opleiding toetsen op het uitstroomniveau. Hierdoor moet de kwaliteit van de leraren toenemen, waarbij het aantal gediplomeerden van de pabo verder zou kunnen dalen. Met de nog in te voeren toetsen is in de eerder genoemde arbeidsmarktprognoses van Centerdata en ROA

Er is een hoge uitval van mbo'ers tijdens het eerste jaar van de pabo: bijna vijftig procent haalt de rekentoets niet, en bijna veertig procent faalt voor de taaltoets

voor leraren geen rekening gehouden. Dit komt doordat de maatregelen nog relatief nieuw zijn, en daarnaast is het aanvullende effect hiervan op het aantal inschrijvingen in de lerarenopleidingen moeilijk in te schatten.

MASTERAMBITIES LEIDEN TOT VRAAGSCHOK

In de Lerarenagenda 2013–2020 wordt een groter aandeel masters in het lerarenkorps direct gekoppeld aan een hogere kwaliteit van het onderwijs. De vraag naar leraren met een masteropleiding neemt sterk toe als het aandeel masters onder de leraren tussen 2013 en 2020 wordt opgehoogd volgens de werkhypothese van het Ministerie van OCW die is gebruikt in de masterverkenning van het CPB (2014). Het gaat hier om een nagestreefde verhoging van 37 naar 60 procent in het vo en van 18 naar 33 procent in het po. In de eerder genoemde Kamerbrief van de staatsecretaris van OCW wordt voor het vo de ambitie geformuleerd dat in 2020 de helft van de leraren een masteropleiding heeft (hbo of wo). Voor de bovenbouw van het vwo is de ambitie dat 80 à 85 procent een academische master heeft in 2020. Dit terwijl het aantal gediplomeerde onderwijsmasters juist is afgenomen na 2010, en verder zal afnemen door de daling van het aantal inschrijvingen in de onderwijsmasteropleidingen (zowel hbo als wo). De onvoldoende deelname aan een universitaire lerarenopleiding voor het behalen van de eerstegraadsbevoegdheid komt mede doordat er een jaar extra studie benodigd is na het afronden van de gewone masteropleiding. Dit extra jaar wordt niet gecompenseerd met een hogere beloning. De salariering

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

is niet significant hoger voor beginnende eerstegraadsleraren ten opzichte van vergelijkbare beroepen in de marktsector en gemiddeld zelfs lager voor degenen die tot na hun 35ste leraar blijven. Volgens het CPB (2014) bedraagt de beloningsachterstand voor eerstegraadsleraren vanaf 35 jaar oud maar liefst ongeveer vijftien procent ten opzichte van de marktsector.

De masterambities zijn nieuw geformuleerd in het beleid van de minister van OCW en konden daarom nog niet in de prognoses van het ROA (2013) en CentERdata (2013) worden verwerkt. Er ontstaat een sterke vraagstuk naar eerste- en master-opgeleide leraren als getracht wordt de masterambities te realiseren. De vervulling van deze vraag wordt door het CPB als niet-uitvoerbaar beschouwd, omdat er gewoonweg te weinig studenten zullen zijn die een eerste- of masteropleiding zullen volgen.

Een strikte toepassing van de bevoegdheidseis kan betekenen dat onderwijsinstellingen niet meer voldoende lesuren kunnen garanderen voor hun leerlingen

Door politieke ambities zoals geformuleerd in de recente Kamerbrief van de staatsecretaris van OCW worden er tekorten aan masteropgeleiden in het lerarenonderwijs gegeneerd, waarbij de uitruil tussen kwaliteit en kwantiteit wederom een rol speelt. Hogere kwaliteitseisen leiden tot kwantitatieve tekorten, mede doordat de beloning voor leraren met een masteropleiding niet marktconform is (Cörvers, 2014).

BEPERKTE AANPASSINGSMECHANISMEN

Het telkens weer ontstaan van kwantitatieve tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt heeft naast de onvoldoende salariëring van leraren wellicht tevens te maken met de nauwe aansluiting tussen lerarenopleidingen en de sector of het beroep waarin leraren werkzaam zijn. Hierdoor hebben werkgevers relatief weinig substitutiemogelijkheden bij de vacaturevervulling. Circa negentig procent van de pas afgestudeerden met een lerarenopleiding werkt in het onderwijs, meestal in het beroep waarvoor men is opgeleid (www.caop.nl en www.roa-maastricht.nl). De aanpassingsmechanismen voor scholen om tekorten op te vangen behelzen onder meer de flexibiliteit bij de indeling van klassen binnen scholen, van de klasgrootte en van de aanstellingsomvang van leraren.

Toch zijn de aanpassingsmechanismen bij het ontstaan van fricties in de vacaturevervulling beperkt door de bevoegdheidseisen die per vak en onderwijstype in het po, vo en mbo zijn geformuleerd. Hierdoor is het aantrekken van arbeidspotentieel zowel binnen de onderwijssector als uit segmenten

buiten de onderwijsarbeidsmarkt niet vanzelfsprekend. Als het niet lukt om bevoegde leraren te vinden, zullen scholen deels leraren uit het eigen lerarenkorps onbevoegd les laten geven, en deels onbevoegden aantrekken van buiten het onderwijs die nog hun lerarenopleiding moeten halen. Uit Berndsen en Van Leenen (2013) blijkt dat ongeveer een kwart van de lessen in het vo wordt gegeven door leraren die voor de betreffende vakken niet bevoegd zijn. Het percentage niet bevoegd gegeven lessen is wat groter in het vmbo en het westen van het land. De Onderwijsraad (2013) concludeert dat onbevoegd lesgeven wat vaker voorkomt in het mbo dan in het vo, en nauwelijks voorkomt in het po.

Als de doelstelling uit de Lerarenagenda 2013–2020 (Ministerie van OCW, 2013a) wordt nagestreefd dan wel afgedwongen dat binnen enkele jaren alle leraren bevoegd moeten zijn voor het vak waarin ze lesgeven, is de vraag hoe scholen hiermee zullen omgaan. Een strikte toepassing van de bevoegdheidseis kan betekenen dat onderwijsinstellingen niet meer voldoende lesuren kunnen garanderen voor hun leerlingen. De lesuitval zal sterk toenemen door een tekort aan bevoegde leraren. Weer is er een sprake van een uitruil tussen kwaliteit en kwantiteit aan leraren: hogere kwaliteitseisen leiden immers tot kwantitatieve tekorten.

BELONING, FLEXIBELE LEERROUTES EN ANTICIPATIE

Er zijn verschillende oplossingen die kunnen helpen om verder oplopende tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt te verkleinen zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de kwaliteit van het lerarenkorps.

Ten eerste hebben hogere kwaliteitseisen voor het onderwijs in de vorm van voldoende aanbod van hogeropgeleide of beter getalenteerde leraren hun prijs. Dolton en Marcenaro-Gutierrez (2011) tonen aan – in hun artikel ‘If you pay peanuts, do you get monkeys?’ – met een steekproef in 39 landen dat een tien procent hogere beloning van leraren leidt tot een 0,26 hogere standaard-deviatiescore op de PISA-toets van jongeren. Dit komt doordat een hogere beloning tot betere leraren leidt door de selectie van meer getalenteerden in de verdeling van de beroepsbevolking van landen. Dit heeft sterke effecten op de prestaties van de leerlingen aan wie wordt lesgegeven in de verschillende landen. De beloning en arbeidsvoorwaarden in het onderwijs hebben, vooral op de langere termijn, gevolgen voor wie in de talentenverdeling van de bevolking als leraar komen te werken, en daarmee de kwaliteit van het onderwijs. Daarom is zowel bij de masterambities (CPB, 2014) als bij de strikte toepassing van de bevoegdheidseis een met de marktsector concurrerende beloning een randvoorwaarde. Uiteraard kunnen hierbij ook de secundaire arbeidsvoorwaarden voor leraren ten opzichte van concurrerende beroepen worden betrokken. De arbeidsvoorwaarden moeten volgens het CPB (2013) worden gedifferentieerd naar bevoegdheid, vakspecialisatie en regio, afhankelijk van de concurrentie met de marktsector.

Ten tweede is het creëren van meer flexibiliteit voor scholen bij de vacaturevervulling een mogelijke oplossing voor de kwantitatieve tekorten. Flexibele en uitdagende leerroutes naar het leraarschap zijn hiervan een onderdeel. Voorbeelden zijn de Educatieve minor, waarmee een tweedegraadsbevoegdheid wordt behaald door het volgen van een minor aan de vakopleiding van de universiteit, de Academische pabo

ofwel het volgen van een bacheloropleiding voor de pabo aan de universiteit, en het project 'Eerst de klas', waarmee een selecte groep van getalenteerde universitair opgeleiden met een combinatie van werken en leren een eerstegraadsbevoegdheid kan halen. Deze oplossingen werden in het verleden ook wel samengevat onder de noemer van het 'openbreken' van de onderwijsarbeidsmarkt (Cörvers, 2013). Ook het opschalen van tweede- naar eerstegraadsleraren, bijvoorbeeld via de lerarenbeurs, is te beschouwen als een additionele leerroute die een eventueel tekort aan eerstegraadsleraren kan verminderen. Een te strikte toepassing van de bevoegdheidseisen sluit echter de flexibele invulling van vacatures af op de gesloten onderwijsarbeidsmarkt, waardoor de lesuitval aan scholen zou kunnen toenemen. Te strikte bevoegdheidseisen zijn vooral niet zo'n goed idee als er door een niet-marktconforme beloning te weinig bevoegde leraren voor het onderwijs kunnen worden aangetrokken of behouden. Los van de marktconforme beloning zou het wel kunnen gaan om enige aanscherping en handhaving van het huidige beleid.

Ten derde kunnen de amplitudes van tekorten en overschotten op de onderwijsarbeidsmarkt – vanwege de zogenaamde varkenscyclus (De Grip, 1987) – worden gedempt door anticipatie op wie er vanuit de pijplijn in de lerarenopleidingen op de arbeidsmarkt instromen. Daarom zijn *early warnings* door middel van het publiceren van toekomstige kwantitatieve discrepanties in het bijzonder nuttig voor studiekeuzers en werkgevers op de onderwijsarbeidsmarkt. Prognoses voor de arbeidsmarkt voor leraren zijn vooral waardevol als er met beleidsmaatregelen op geanticipeerd wordt. In vroegere dagen was het maken van beleid aan de hand van arbeidsmarktprognoses niet vanzelfsprekend bij het Ministerie van Onderwijs. In 1993 lichtte Andries de Grip van het ROA bij het ministerie toe waarom de overschotten aan leraren zouden omslaan in tekorten: weinig studenten in de lerarenopleidingen, veel vertrekkende docenten, en een groeiend aantal kinderen. De voorspelling kreeg echter nauwelijks aandacht bij het arbeidsmarktbeleid voor leraren. "Het werd door de ambtenaren niet geloofd", zegt hij daarover later in Het Onderwijsblad (Sikkes, 1998), toen de tekorten zich inderdaad manifesteerden.

Hieruit blijkt dat het geloof in de prognoses van lerarentekorten deels bepaalt of de prognoses bewaarheid worden. Als er op basis van dit geloof gehandeld wordt in het arbeidsmarktbeleid voor leraren, is het goed mogelijk dat de voorspelde tekorten zich niet gaan voordoen. Daardoor ontstaat de paradox dat de arbeidsmarktprognoses voor leraren niet uitkomen als ze geloofd worden; maar wel uitkomen als ze niet geloofd worden. Bij beleidsevaluaties zou er moeten worden gekeken naar de mate waarin de genomen maatregelen en aanpassingsprocessen hebben geleid tot de vermindering van eerder voorspelde tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt.

CONCLUSIE

De strengere selectie aan lerarenopleidingen, het uitvoeren van de masterambities en het stellen van strikte bevoegdheidseisen om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen maakt de vacaturevervulling veel moeilijker voor scholen. Beoogde kwaliteitsverbeteringen van het lerarenkorps zullen vanwege de uitruil met de kwantiteit leiden tot tekorten. Maatregelen zoals het creëren van alternatieve leerroutes naar

het leraarschap om tekorten te repareren zijn te beschouwen als aanpassingsprocessen, maar een min of meer marktconforme beloning blijft noodzakelijk om telkens weer opdoemende knelpunten in de personeelsvoorziening in het onderwijs te vermijden.

LITERATUUR

- Berndsen, F.E.M. en H. van Leenen (2013) *IPTO Bevoegdheden 2011*. Amsterdam: Regioplan.
- CentERdata (2013) *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2013–2025*. Tilburg: CentERdata.
- Chetty, R., J.N. Friedman, J.E. Rockhoff (2011), The Long-term impacts of teachers: teacher value-added and student outcomes in adulthood. *NBER Working Paper*, 17699.
- Cörvers, F. (2013) Het openbreken van de onderwijsarbeidsmarkt. In: Spaans, L. en J. Westhoek (red.) *Staat van de ambtelijke dienst*. Den Haag: CAOP, 260–263.
- Cörvers, F. (2014) *De arbeidsmarkt voor leraren: theorie, beleid en werkelijkheid*. Oratie op 6 juni. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- CPB (2013) *Arbeidsmarkt leraren: aanpassingsmechanismen en aangrijpingspunten voor beleid*. CPB Notitie. Den Haag: CPB.
- CPB (2014) *Verkenning ophoging masters PO en VO*. CPB Notitie. Den Haag: CPB.
- Dolton, P. en O.D. Marcenaro-Gutierrez (2011) If you pay peanuts do you get monkeys? A crosscountry analysis of teacher pay and pupil performance. *Economic Policy*, 26(65), 5–55.
- Enden, S. van den, en K.M. van der Wiel (2012) Entree-toets schrikt pabo-studenten af. *ESB*, 97(4646), 630–632.
- Gilpin, G. en M. Kaganovich (2012) The quantity and quality of teachers: dynamics of the trade-off. *Journal of Public Economics*, 96(3), 417–429.
- Grip, A. de (1987) *Onderwijs en arbeidsmarkt: scholingsdiscrepanties*. Amsterdam: VU-uitgeverij.
- Lubberman, J., M. Wester, A. Mommers (2013), *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2012/2013*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Ministerie van OCW (2013a) *De Lerarenagenda 2013–2020: de leraar maakt het verschil*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van OCW (2013b) *Referentieraming 2013*. Den Haag: OCW, directie Kennis.
- Ministerie van OCW (2014) *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Den Haag: OCW.
- OECD (2014) *TALIS 2013 Results. An international perspective on teaching and learning*. Parijs: TALIS, OECD publishing.
- Onderwijsraad (2013) *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Advies aan het ministerie van OCW. Den Haag: Onderwijsraad.
- ROA (2013), *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2018*. Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Sikkes, R. (1998) Het tekort. *Het Onderwijsblad*, 16, 20.
- Staiger, D.O. en J.E. Rockoff (2010) Searching for effective teachers with imperfect information. *Journal of Economic Perspectives*, 24(3), 97–118.
- Walsum, S. van (2014) Pabo wil ondermaatse mbo'ers kunnen weren. *De Volkskrant*, 10 maart.