

Versterking leerkracht?

J. M. Waterreus

Samenvatting

Het kabinet wil ruim 1 miljard euro investeren in de positie van de leraar. Deze middelen zijn hard nodig om te zorgen voor concurrerende arbeidsvoorwaarden in het onderwijs, maar vragen wel om een gedifferentieerde inzet: er bestaan grote verschillen in lerarentekorten tussen verschillende regio's, onderwijstypen en vakken. Afgezien van enkele gerichte impulsen worden de middelen echter relatief gelijkmatig verdeeld over verschillende scholen. Op die manier komt een deel van de middelen terecht bij scholen waar de tekorten minder nijpend zijn. Verder zal moeten worden afgewacht in hoeverre scholen zelf hun middelen effectief zullen gebruiken om te investeren in de kwaliteit van de docent. Helaas is de kwaliteit van de docent maar voor een klein deel af te leiden uit meetbare criteria zoals opleidingsniveau en ervaring. Scholen hebben daardoor de neiging om de beloningsdifferentiatie vooral te koppelen aan taken en verantwoordelijkheden van docenten buiten het klaslokaal. Ook beloningsverschillen tussen vakken lijken vaak taboe. Het negeren van de economische wet van de schaarste gaat echter ten koste van de kwaliteit van docenten.

1 Inleiding

Er bestaan grote zorgen over de kwaliteit en het aanbod van docenten. De instroom van nieuwe docenten is onvoldoende om de uitstroom van oudere docenten in de komende jaren op te vangen. Bovendien neemt de animo van bijvoorbeeld mannen en academici om in het onderwijs te gaan werken af. Volgens de door de Minister van OCW ingestelde Commissie Leraren (beter bekend als de Commissie Rinnooy Kan) staat "Nederland [...] aan de vooravond van een drama-

tisch kwantitatief tekort aan kwalitatief goede leraren" (Commissie Rinnooy Kan, 2007). In haar advies pleit de commissie Rinnooy Kan daarom voor een investering van ruim een miljard in de kwaliteit en het opleidingsniveau van de leraar.

In reactie op dit advies heeft het kabinet in november 2007 een actieplan gepresenteerd waarin wordt voorgesteld om tussen 2008 en 2020 structureel 1,1 miljard euro extra te investeren in de positie van leraren in po, vo, bve en hbo (Ministerie van OCW, 2007). Daarmee worden de commissievoorstellen voor een belangrijk deel overgenomen, zij het dat het kabinet niet kiest voor de door de commissie voorgestelde koppeling van de beloning van leraren aan het opleidingsniveau.

Deze bijdrage zal met name ingaan op de voorstellen voor verbetering van de beloning, en proberen om deze te beoordelen vanuit economisch perspectief. Valt te verwachten dat de voorgestelde maatregelen leiden tot een vermindering van het lerarentekort en een verbetering van de kwaliteit? Worden de beschikbare middelen daarbij op een doelmatige manier ingezet?

2 Actieplan LeerKracht en advies Commissie Rinnooy Kan

Het advies van de Commissie Rinnooy Kan richtte zich op drie thema's: een betere beloning, een sterker beroep en een professionelere school. De commissie stelt daarbij voor om de beloning van docenten te verbeteren door een nieuw functiegebouw te creëren waarin leraren "primair op grond van hun opleidingsniveau worden ingeschaald". Binnen de aan het opleidingsniveau gekoppelde schalen zouden docenten vervolgens naar functioneren moeten worden beloond, waarbij periodieken alleen bij voldoende functioneren worden toegekend. Daarnaast zouden docenten die werken in specifieke regio's of wijken, in bepaalde tekortvakken en met speciale probleemleerlingen extra kunnen worden beloond.

Het voorstel om de beloning van docenten rechtstreeks te koppelen aan het opleidingsniveau doet denken aan het systeem dat in het voortgezet onderwijs (vo) tot de Herziening Onderwijssalarissen (HOS) in 1986 van kracht was. Daarbij werden eerstegraders in het vo twee schalen hoger (schaal 12, de huidige schaal LD) ingeschaald dan tweedegraders (schaal 10, de huidige schaal LB), ongeacht hun werkzaamheden en prestaties. Sinds 1986 hoeven vo-scholen geen onderscheid meer te maken naar het opleidingsniveau en worden vrijwel alle (nieuwe) docenten ingeschaald in dezelfde minimum schaal (LB). Docenten hebben vervolgens de mogelijkheid om door te groeien naar hogere schalen op grond van hun functioneren. In de praktijk lijkt het bereiken van de hogere schalen echter vooral weggelegd voor docenten die (ook) taken vervullen buiten het klaslokaal, zoals mentoren, decanen en teamleiders. Bevordering op grond van onderwijsprestaties lijkt weinig voor te komen. Het aantal docenten in de hogere salarisschalen LC en LD is tussen 1999 en 2005 zelfs gedaald van een derde naar een kwart (Onderwijsraad, 2006). In andere landen bestaan overigens vergelijkbare ervaringen: het blijkt in de praktijk bijzonder lastig om docenten te belonen op grond van hun onderwijsprestaties (Waterreus, 2007).

Het kabinet heeft de meeste voorstellen van de Commissie Ronnooy Kan in grote lijnen overgenomen. Een belangrijke uitzondering is echter de voorgestelde directe koppeling tussen opleiding en beloning die het kabinet niet ziet zitten. De kabinetsvoorstellen in het Actieplan Leerkracht van Nederland laten zich als volgt samenvatten:

- inkorting van de salarisschalen van 18 naar 15 en op termijn naar 12 periodieken;
- automatische periodiek vervalt;
- vergroting van functie- en beloningsdifferentiatie door verdeling van leraren over verschillende salarisschalen (functiemix per sector);
- introductie van een doctorschaal voor gepromoveerden;
- tijdelijke arbeidsmarkttoeslagen in de vier grote steden en Almere;
- verhoging salarissen schoolleiders primair onderwijs, en

- verlenging van de arbeidsduur van 36 naar 40 uur per week.

Een groot deel van deze voorstellen liggen echter op het terrein van de cao-onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. Daarom wil het kabinet in het Convenant professionelere school resultaatafspraken vastleggen over:

- een sterkere koppeling tussen opleiding, prestaties en beloning;
- versterking van de horizontale en verticale verantwoording, en
- verdeling van de verschillende leraarsfuncties over salarisschalen

Op het moment van schrijven is het ministerie van OCW overigens nog in onderhandeling met de bonden over de exacte invulling van het actieplan. Van de kant van de werknemers bestaat met name bezwaar tegen het feit dat een deel van de plannen gefinancierd worden door te bezuinigen op de bapo-regeling (bevordering arbeidsparticipatie ouderen) die oudere docenten in staat stelt om minder uren te werken. Ook het feit dat de verkorting van de salarislijnen is uitgesmeerd over twee kabinetsperiodes en het zelfs tot 2020 duurt voordat het actieplan volledig is ingevoerd, stuit op veel weerstand.¹

3 Beoordeling voorstellen vanuit economisch perspectief

3.1 Het belang van goede docenten voor de kwaliteit van het onderwijs

De kwaliteit van docenten is van groot belang voor de kwaliteit van het onderwijs, zodat het in ieder geval de moeite waard is om in de docent te investeren. Het vervelende voor beleidsmakers is echter dat de kwaliteit van de docent moeilijk vast te stellen is op grond van eenvoudig meetbare criteria zoals het opleidingsniveau.

Internationaal onderzoek laat zien dat de kwaliteit van docenten zowel in funderend als hoger onderwijs van invloed is op onderwijsresultaten (Rivkin, Hanushek, & Kain, 2005; Hoffmann & Oreopoulos, 2006; Clotfelter, Ladd, & Vigdor, 2007a). Mede op basis van genoemde onderzoeken benoemt het Centraal Planbureau (CPB) het verhoging van de kwaliteit van docenten als een 'kans-

rijke optie' (Cornet, Huizinga, Minne, & Webbink, 2006). Uit Amerikaans onderzoek blijkt echter ook dat de kwaliteit van docenten niet of nauwelijks direct te relateren is aan hun opleidingsniveau, zoals het hebben van een masterdiploma. Voor Nederland is het denkbaar dat het hebben van een (universitaire) mastertitel wel van invloed is op de kwaliteit van de docenten, omdat er geen grote niveauverschillen bestaan tussen universiteiten zoals in de VS. Empirisch onderzoek hiernaar ontbreekt echter.

Wel zijn er in de VS aanwijzingen dat de kwaliteit van docenten te maken heeft met het al dan niet halen van een bevoegdheidstest en hun eigen schoolprestaties. Ook gericht bijscholing van docenten kan een effectief middel zijn om onderwijsprestaties te verbeteren, zoals blijkt uit onderzoek in Israël (Angrist & Lavy, 2001). Uitgebreid onderzoek in de Amerikaanse staat North Carolina laat zien dat objectief vast te stellen kenmerken van docenten zoals ervaring, bevoegdheid en testcores minstens een vijfde van de kwaliteitsverschillen tussen *high school*-leraren verklaren. Dit geeft tegelijkertijd ook aan dat het overgrote deel van de kwaliteitsverschillen tussen docenten zich minder eenvoudig laat meten. Deze verschillen zijn alleen vast te stellen door observatie van docenten in een school of klas (Clotfelter, Ladd, & Vigdor, 2007a, 2007b).

In theorie zou de beloning van leraren natuurlijk ook rechtstreeks gekoppeld kunnen worden aan de vooruitgang in de schoolprestaties van hun leerlingen. Clotfelter, Ladd en Vigdor (2007b) raden een dergelijke rechtstreekse koppeling van de beloning aan de gemeten toegevoegde waarde van een docent echter af. Om te beginnen is het meten van toegevoegde waarde in het onderwijs namelijk zeer problematisch, omdat dit centrale toetsing vooraf en achteraf vergt. Zelfs wanneer dergelijke toetsen voorhanden zijn blijven meetproblemen bestaan, omdat moet worden gecorrigeerd voor selectiviteit in de verdeling van docenten over scholen en klassen. Daarnaast bestaat het risico dat scholen de nadruk gaan leggen op de leerstof die getest wordt (*teaching to the test*) ten koste van andere waardevolle onderdelen van het onderwijs die niet worden gemeten.

Anders gezegd suggereert de internationale onderwijs-economische literatuur dat kwalificaties een rol kunnen spelen bij het bepalen van de hoogte van de beloning van docenten, maar bij voorkeur in combinatie met andere criteria. Het belang van die andere criteria blijkt wel uit het feit dat bepaalde groepen leerlingen in Nederland, net als in de VS, vaker worden geconfronteerd met onbevoegde en lager gekwalificeerde docenten (Verheij & Van Bergen, 2006). Dat dit een serieuze reden tot zorg is blijkt uit de bevinding van Clotfelter, Ladd en Vigdor (2007b) dat eenderde van de achterstanden van zwarte leerlingen op *high schools* in North Carolina kan worden verklaard door verschillen in de kwalificaties van de docenten.

Een van de weinige Nederlandse onderzoeken naar de invloed van docenten op de onderwijskwaliteit heeft betrekking op de inzet van onderzoekers in het universitair onderwijs. Uit studentevaluaties op de economische faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) komt naar voren dat de inzet van goede onderzoekers in het derde jaar van de bachelorfase en in de masterfase bijdragen aan de ervaren onderwijskwaliteit. In de eerste jaren van de bachelorfase wordt de inzet van onderzoekers in het onderwijs door de studenten (gemiddeld genomen) juist minder gewaardeerd (Arnold, 2006). Dit suggereert dat het relatieve belang van didactische vaardigheden en geavanceerde vakken kennis afhangt van het niveau van de lesstof en de wijze van lesgeven. Anders gezegd stijgt het belang van de mate van vakkennis met het niveau van het onderwijs. Vertaald naar het primair en voortgezet onderwijs bevestigt dit het belang dat het vakinhoudelijke opleidingsniveau van de docent meestijgt met het opleidingsniveau van de leerling. Zo stelt de bovenbouw van het primair onderwijs hogere eisen aan de kennis van taal en rekenen dan de onderbouw, net zoals de bovenbouw van het vo hogere eisen stelt aan de vakinhoudelijke kennis dan de onderbouw. Het onderscheid tussen eerstegraads en tweedegraads docenten in het vo sluit daarbij aan.

Een dergelijk onderscheid is ook in het basisonderwijs denkbaar: een pabo-specialisatie voor de bovenbouw met harde vakinhoudelijke eisen en een specialisatie

gericht op de eerste klassen en bijvoorbeeld de buitenschoolse opvang waarbij sterker de nadruk ligt op didactische vaardigheden. Een dergelijke bovenbouwspecialisatie kan het voor jongens aantrekkelijker maken om voor de pabo te kiezen, terwijl middels een kleuterspecialisatie ook de talenten van studenten zonder wiskundeknobbel kunnen worden benut.

3.2 Helpt betere beloning om het aanbod en de kwaliteit van docenten te verbeteren?

De voorgestelde beloningsimpuls voor leraren is een belangrijk signaal van waardering voor het beroep en kan op de lange termijn leiden tot een groter aanbod van docenten. Het valt te verwachten dat dit ook helpt om de kwaliteit te verbeteren of in ieder geval te handhaven. Daarvoor is het onderwijs echter ook afhankelijk van de ontwikkelingen in andere sectoren; een secundaire arbeidsvoorwaarde van het onderwijs zoals baanzekerheid is vooral van waarde wanneer het economisch tegenzit. In het licht van de vergrijzing en een groeiend tekort aan met name hoger opgeleide werknemers zal het onderwijs onvermijdelijk moeten concurreren met stijgende salarissen in andere sectoren. Ook ervaringen in andere landen suggereren dat het arbeidsvoorwaardenpakket in het onderwijs (in vergelijking met andere sectoren) van belang is om voldoende leraren van voldoende kwaliteit aan te trekken (Waterreus, 2007).

Op de korte termijn is het effect van een salarisverhoging afhankelijk van de reactie van zittende docenten: in hoeverre zijn zij bereid om meer uren te gaan werken of langer in het onderwijs te blijven werken. Onderzoek geeft aan dat de aanbodselasticiteit van docenten relatief klein is: een loonsverhoging van 10% resulteert in een uitbereiding van het aantal gewerkte uren met iets meer dan 1% (Waterreus & Dobbelsesteen, 2001). Dit heeft er mee te maken dat een loonsverhoging enerzijds het werk relatief aantrekkelijker maakt ten opzichte van vrije tijd (het substitutie-effect), maar anderzijds een hoger inkomen de vraag naar vrije tijd doet toenemen (het inkomenseffect). Anders gezegd kan een loonsverhoging een deel van de

docenten verleiden om meer uren te gaan werken, maar zullen sommige docenten er de voorkeur geven aan om hetzelfde aantal uren of zelfs minder uren te gaan werken (voor hetzelfde salaris). Daar komt nog bij dat degenen die reeds voltijds werken hun uren niet verder kunnen uitbreiden.

De voorgestelde verlenging van de werkweek van docenten naar 40 uur is in dit verband een verstandige keuze: op die manier kunnen ook mensen die nu reeds voltijds (36 uur) werken hun arbeidstijd uitbreiden. Nog effectiever zou het zijn als alleen een bonus zou worden toegekend aan docenten die 40 uur werken: een dergelijke voltijdsbonus is zeven keer effectiever dan een algemene salarisverhoging (Waterreus & Dobbelsesteen, 2001). Dit zou bovendien een deel van de salarisachterstand van voltijders in het onderwijs kunnen compenseren. In vergelijking met andere sectoren worden deeltijders in het onderwijs namelijk relatief goed betaald, maar voor voltijders is het onderwijs relatief onaantrekkelijk.

Door het geven van een salarisverhoging aan het zittende personeel wordt de kwaliteit daarvan natuurlijk niet direct beter. In die zin is een soort diplomabonus wel aantrekkelijk om zittende docenten te belonen wanneer zij zich verder ontwikkelen. Daarnaast kan een salarisverhoging wel helpen om goede docenten voor het onderwijs te behouden. Ervaringen in bijvoorbeeld Engeland laten zien dat met name mannelijke docenten het onderwijs eerder voor gezien houden wanneer de salarissen sterk achterblijven bij andere sectoren (Nickell & Quintini, 2002).

3.3 Is de voorgestelde inzet van de middelen doelmatig?

Het is op voorhand moeilijk te zeggen of de maatregelen effectief zullen zijn om kwalitatieve en kwantitatieve lerarentekorten te voorkomen. Afgezien van enkele gerichte impulsen worden de middelen relatief gelijkmatig over scholen verdeeld. Op die manier komt een deel van de middelen terecht bij scholen waar de tekorten minder nijpend zijn. Ook zal moeten worden afgewacht in hoeverre scholen zelf hun middelen effectief zullen gebruiken om te investeren in de kwaliteit van de docent.

Meer beloningsdifferentiatie

De verschillen in lerarentekorten corresponderen voor een belangrijk deel met verschillen in beloningsachterstanden ten opzichte van het andere sectoren. De lonen in de marktsector liggen bijvoorbeeld in de Randstad een stuk hoger dan in de rest van het land, terwijl de onderwijssalarissen in heel Nederland hetzelfde zijn. Als gevolg daarvan kan de beloningsachterstand van docenten in de grote steden oplopen tot 30%, terwijl de lerarensalarissen op het platteland soms wel marktconform zijn (Heyma, De Graaf, & Van Klaveren, 2006). Het verklaart ook waarom enkele grote steden voorrang verlenen aan docenten (evenals verpleegkundigen en politie-agenten) bij de toewijzing van huurwoningen. Een docentensalaris biedt weinig perspectief op de woningmarkt in de Randstad. Mede om die reden hield ook de Onderwijsraad (2006) een pleidooi voor een zogenaamde Randstadtoeslag voor docenten. In het Actieplan Leerkracht is deze aanbeveling ten dele overgenomen, in de vorm van tijdelijke arbeidsmarkttoeslagen voor de vier grote steden en Almere.

Daarnaast gaan leraren in het voer in het Actieplan gemiddeld iets meer op vooruit dan docenten in po en bve. Het is echter de vraag of hiermee voldoende tegemoet wordt gekomen aan de verschillen in beloningsachterstand tussen docenten. De tekortproblematiek is zeer gedifferentieerd en concentreert zich in specifieke onderwijssectoren (met name vo), regio's (met name de Randstad), schooltypen (achterstandsscholen, vmbo) en specifieke vakken (wiskunde, economie). Verdere beloningsdifferentiatie tussen docenten laat het Actieplan echter over aan de scholen, en er vindt geen verdere differentiatie in de toewijzing van middelen plaats, zodat een relatief groot deel van de middelen terecht komt bij scholen die weinig last hebben van tekorten.

Idealiter zouden docenten moeten worden beloond naar hun prestaties, oftewel hun productiviteit. Deze is echter vaak lastig meetbaar. Ook de bekostiging van de overheid is daar niet aan gekoppeld. In een marktsituatie met volkomen concurrentie zorgt de markt voor automatische aanpassing van lonen en prijzen aan veranderende marktomstandig-

heden. In het onderwijs worden de budgetten echter politiek bepaald (Waterreus, Gramberg, & Löhner, 2006). Daarentegen beschikken scholen binnen hun budget wel over steeds meer ruimte om in te spelen op de arbeidsmarktsituatie en om beloningsdifferentiatie toe te passen. 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.

Dit roept twijfels op over het plan om de vaste periodiek af te schaffen en leraren te belonen op grond van hun functioneren. Zoals gezegd laten ook buitenlandse ervaringen zien dat dit in de praktijk lastig is: het gaat vaak gepaard met uitgebreide en kostbare beoordelingsprocedures (zoals in Frankrijk), het wordt gekoppeld aan taken buiten het klaslokaal (zoals in Australië) of het leidt ertoe dat vrijwel iedereen automatisch wordt bevorderd, zoals het geval lijkt in Engeland (Waterreus, 2007). In het geval dat het wel lukt om meer beloningsdifferentiatie tot stand te brengen dan kan dit de (relatief lage) mobiliteit van docenten wel bevorderen. Het wordt immers aantrekkelijker voor een docent om naar een andere school te gaan als daar een hoger salaris valt te verdienen. Dit kan ook zorgen voor een gelijkmatiger verdeling van de kwaliteit van docenten over scholen. Zolang de salarissen van docenten niet verschillen, zullen docenten scholen vooral selecteren op de secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Dit verandert wanneer een vwo-docent bijvoorbeeld meer kan gaan verdienen door op een vmbo te gaan werken.

De minister heeft aangekondigd om nauwkeurig te willen bijhouden in hoeverre scholen de voorstellen van het Actieplan uitvoeren (zoals het toepassen van beloningsdifferentiatie). Tegelijkertijd zullen ook de effecten op de kwaliteit en de kwantiteit worden geanalyseerd: voldoende en inhoudelijk gekwalificeerde leraren.² Het moet worden afgewacht wat de effecten daarvan zijn. Het risico bestaat dat scholen de beloningsdifferentiatie vooral zullen blijven koppelen aan niet-lesgevende taken. Hoewel een aantal scholen probeert om bijvoorbeeld onderwijsinhoudelijke functies voor expertleraren te

creëren, lijken deze maar moeizaam van de grond te komen.

Scholen worden daarnaast ook niet altijd geprikkeld om hun middelen in te zetten om de talenten van leerlingen en docenten optimaal te benutten (Onderwijsraad, 2007). Bovendien is het voor een school makkelijker om een breed aanbod aan buitenschoolse activiteiten te laten zien dan om de kwaliteit van de docenten zichtbaar te maken.

Het schijnbare taboe op beloningsdifferentiatie tussen docenten draagt mogelijk bij aan solidariteit binnen de docentenkamer, maar gaat ten koste van de leerlingen: zij worden in tekortvakken geconfronteerd met docenten van gemiddeld lagere kwaliteit. Ook het onderwijs kan zich niet onttrekken aan de wetten van de schaarste. De arbeidsmarktperspectieven van docenten zijn in bepaalde vakken nu eenmaal beter dan in andere. Als dit niet in de beloning tot uitdrukking komt dan zijn kwalitatieve tekorten onvermijdelijk (Waterreus, 2007).

Beloning naar opleidingsniveau

Gegeven de gebrekkige meetbaarheid van de productiviteit van docenten kan het de moeite waard zijn om indicatoren zoals het opleidingsniveau een beperkte rol te laten spelen bij de hoogte van de beloning. Om de aantrekkingskracht van het onderwijs voor academici te vergroten valt bijvoorbeeld te denken aan een diplomatoeslag in de vorm van een extra periodiek voor eerstegraads docenten. De extra onderwijsinvesteringen van eerstegraders worden op deze manier gedeeltelijk gecompenseerd en tweedegraads docenten worden gestimuleerd om zich verder te ontwikkelen.

Dit betekent echter niet automatisch dat het niveau van de beloning volledig gekoppeld moet zijn aan het opleidingsniveau, zoals de Commissie Rinnooy Kan voorstelde. Onderwijs op lagere niveaus kan bijvoorbeeld vragen om een hoog niveau van didactische vaardigheden; tegelijkertijd biedt de vakinhoudelijke bagage van een eerstegraads docent biedt geen garantie voor succes op een vmbo-school met een heterogene populatie.

Het kabinet voelt niet voor een automatische koppeling tussen opleiding en beloning

omdat “ook de prestaties van leraren mee moeten wegen bij hun beloning” (Ministerie van OCW, 2007). Dit wordt ondersteund door de ervaring in de VS dat die prestaties sterk kunnen verschillen tussen docenten met hetzelfde opleidingsniveau (Clotfelter, Ladd, & Vigdor, 2007a). Een ander nadeel van een directe koppeling van de salarissen aan het opleidingsniveau is dat het de eerder genoemde ongelijke verdeling van docenten tussen scholen in de hand werkt. Wanneer het salaris alleen afhangt van het opleidingsniveau hangt de keuze van een docent voor een school af van de secundaire arbeidsvoorwaarden. In dat geval zullen docenten minder snel kiezen voor een school met veel achterstandsleerlingen. Ook bestaat het risico dat scholen geneigd zullen zijn om juist minder hoogopgeleide mensen in dienst te nemen wanneer de hogere loonkosten niet in verhouding staan tot de meerwaarde van het hogere opleidingsniveau.

Een andere reden om de salarissen niet rechtstreeks aan het opleidingsniveau te koppelen is dat dit een open einde regeling creëert: van tevoren is niet goed te voorzien hoeveel leraren een masterdiploma zullen behalen, terwijl daarvoor wel middelen beschikbaar moeten worden gesteld. Als dat niet gebeurt dan kan een school waar veel docenten zich bijscholen in de financiële problemen komen. Het risico dat de kosten uit de hand lopen is echter beperkt wanneer een kleine diplomatoeslag wordt gehanteerd. Daarmee kan ook 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 eerstegraders aan te stellen (Waterreus, Gramberg, & Löhner, 2006). In het voortgezet onderwijs heeft het Ministerie van OCW (2006) reeds geconstateerd dat als gevolg van tekorten aan docenten lessen in het eerstegraads gebied in toenemende mate door tweedegraads docenten worden gegeven.

Versobering bapo

Een deel van de financiering van het Actieplan is overigens afkomstig van een besparing op de huidige arbeidsvoorwaarden van

docenten. De bapo-regeling (bevordering arbeidsparticipatie ouderen) waarbij leraren van 52 jaar en ouder minder uren kunnen werken, wordt versoberd. Het geleidelijk optrekken van de leeftijdsgrens naar 60 jaar is op zich begrijpelijk om leraren langer aan het werk te houden, maar is wel een sigaar uit eigen doos. Bovendien moet serieus rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat dit gepaard gaat met een hoger ziekteverzuim onder oudere docenten. Onderzoek van Leuven (2008) suggereert dat de arbeidstijdverkorting op 52-jarige leeftijd gepaard gaat met een reductie van het ziekteverzuim van 1,1 procentpunt. In tijd uitgedrukt komt het erop neer dat ruim een kwart van de arbeidstijdverkorting zichzelf terugverdient in de vorm van een lager ziekteverzuim.

Een effectievere manier om het ziekteverzuim te verminderen en op die manier lesuitval te voorkomen, is het verhogen van het salaris in combinatie met het financieel ontmoedigen van absentie. Ervaringen in het onderwijs van zowel de VS als in Zweden laten zien dat dit (Johansson & Palme, 2002; Clotfelter, Ladd, & Vigdor, 2007c). De verschillen in het korte ziekteverzuim tussen Nederlandse scholen suggereren dat het ook hier effectief zou kunnen zijn (Waterreus, 2003).

4 Conclusie

In het Actieplan Leerkracht stelt het kabinet voor om de komende acht jaar structureel ruim 1 miljard euro extra te investeren in de positie van leraren. Het kabinet volgt daarmee in grote lijnen het advies van de Commissie Rinnooy Kan om te investeren in leraren om tekorten aan voldoende en goed opgeleide leraren te voorkomen. Op een belangrijk punt wijkt het kabinet echter af van het advies: het commissievoorstel om de beloning rechtstreeks te koppelen aan het opleidingsniveau van docenten neemt het kabinet niet over.

Vanuit economisch perspectief kan de voorgestelde investering een broodnodige impuls geven aan het aanbod en de kwaliteit van docenten. Goede docenten zijn essentieel voor de kwaliteit van het onderwijs, dit vraagt om concurrerende arbeidsvoorwaar-

den. Gezien de verschillen in tekorten tussen opleidingen, regio's en vakken is de effectiviteit van de investering het grootst is als deze gedifferentieerd wordt ingezet. Afgezien van enkele gerichte impulsen voor het voortgezet onderwijs en scholen in de grote steden worden de middelen in het actieplan echter relatief gelijkmatig verdeeld. Dit betekent dat op sommige scholen in met name het vo relatief grote risico's blijven lopen op (kwalitatieve) lerarentekorten.

Omdat het opleidingsniveau maar een klein deel van de kwaliteitsverschillen tussen docenten verklaart is het begrijpelijk dat het kabinet niet kiest voor een volledige koppeling van de beloning aan het opleidingsniveau zoals de Commissie Rinnooy Kan voorstelt. Anderzijds had het kabinet wel kunnen kiezen voor een beperkte koppeling met het opleidingsniveau in de vorm van een diplomabonus.

De effectiviteit zal verder voor een belangrijk deel afhangen van de wijze waarop scholen de extra middelen gaan inzetten om de kwaliteit en opleidingsinspanningen van docenten te belonen. Helaas is de kwaliteit van de docent maar voor een klein deel af te leiden uit meetbare criteria zoals opleidingsniveau en ervaring. Scholen hebben daardoor de neiging om de beloningsdifferentiatie vooral te koppelen aan taken en verantwoordelijkheden van docenten buiten het klaslokaal. Ook beloningsverschillen tussen vakken lijken (nog) vaak taboe. Het negeren van de economische wet van de schaarste gaat echter ten koste van de kwaliteit van docenten en daarmee doen scholen hun leerlingen tekort.

Noten

- 1 Algemene vergadering Onderwijsbond verwerpt het Actieplan Leerkracht van Plasterk (Persbericht 14 december 2007). Internet: www.aob.nl.
- 2 Brief aan de Tweede Kamer over Monitor Actieplan Leerkracht van Nederland, 14 januari 2008, kenmerk AP/AOM/2008/1391.

Literatuur

- Angrist, J. D. & Lavy, V. (2001). Does Teacher Training Affect Pupil Learning? Evidence from Matched Comparisons in Jerusalem Public Schools. *Journal of Labor Economics*, 19, 343-369.
- Arnold, I. (2006). Het beste onderwijs komt uit de ivoren toren. *ESB*, 14 juli 2006, 334-335.
- Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. L. (2007a). Teacher Credentials and Student Achievement: Longitudinal Analysis with Student Fixed Effects. *Economics of Education Review*, 26, 673-682.
- Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. L. (2007b). *Teacher credentials and student achievement in high school: A cross-subject analysis with student fixed effects*. NBER Working Paper 13617 (November 2007).
- Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. L. (2007c). *Are teacher absences worth worrying about in the U.S.?* NBER Working Paper 13648 (November 2007).
- Commissie Rinnooy Kan. (2007). *Leerkracht!* Den Haag, Nederland: Ministerie van OCW.
- Cornet, M., Huizinga, F., Minne, B. & Webbink, D. (2007). *Kansrijk kennisbeleid*. Den Haag, Nederland: CPB.
- Heyma, A., Graaf, D. de & Klaveren, C. van. (2006). *Exploratie van beloningsverschillen in het onderwijs 2001-2004*. Amsterdam: SEO.
- Hoffmann, F., & Oreopoulos, P. (2006). *Professor qualities and student achievement*. NBER Working Paper 12596 (October 2006).
- Johansson, P., & Palme, M. (2002). Assessing the effect of public policy on worker absenteeism. *Journal of Human Resources*, 24, 280-286.
- Leuven, E. (2008). *Sick of work? The effect of work time reduction on the sickness absenteeism of teachers*. Mimeo.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2006). *Nota Werken in het onderwijs 2007*. Den Haag, Nederland: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2007). *Actieplan LeerKracht van Nederland*. Den Haag, Nederland: Ministerie van OCW.
- Nickell, S., & Quintini, G. (2002). The consequences of the decline in public sector pay in Britain: A little bit of evidence. *Economic Journal*, 112(477), F107-118.
- Onderwijsraad (2006). *Waardering voor het leeraarschap*. Den Haag, Nederland: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Doorstroom en talentontwikkeling*. Den Haag, Nederland: Onderwijsraad.
- Rivkin, S. G., Hanushek, E. A., & Kain, J. F. (2005). Teachers, schools, and academic achievement. *Econometrica*, 73, 417-458.
- Verheij, O., & Bergen, C. T. A. van. (2006). *Personeelsopbouw en personeelsbeleid in het onderwijs*. Amsterdam: Regioplan.
- Waterreus, J. M. (2003). *Lessons in teacher pay: Studies on incentives and the Labor market for teachers*. Dissertatie. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Waterreus, I. (2007). Can we stimulate teachers to enhance quality? In: J. Hartog & H. Maassen van den Brink (Eds.) *Human capital: Advances in theory and evidence*, (pp. 189 - 211). Cambridge: Cambridge University Press.
- Waterreus, I. & Dobbelsteen, S. (2001). Wages and teachers' hours of work. *De Economist*, 149(3), 277-298.
- Waterreus, I., Gramberg, P., & Löhner, S. (2006). Loon naar lesgeven. *Economisch Statistische Berichten*, 91, 566-568.

Manuscript aanvaard: 30 januari 2008.

Auteur

Ib Waterreus is werkzaam als stafmedewerker bij de Onderwijsraad.

Correspondentieadres: Ib Waterreus, Onderwijsraad, Nassaulaan 6, 2514 JS Den Haag, e-mail: j.waterreus@onderwijsraad.nl.

Abstract

Enhancing teacher quality?

The Dutch government wants to invest 1 billion euro to enhance the quality of teachers. This investment is important to keep teachers' salaries and working conditions competitive relative to other job opportunities. Nevertheless, a differentiated investment approach is needed: teacher

quality and teacher shortages tend to be unevenly distributed over schools, regions and subjects. In spite of some earmarked funds the investment is rather evenly distributed over schools. As a result part of the extra money goes to schools who are not most in need of it. Further, it has to be seen to what extent schools will employ the extra money effectively to invest in teacher quality. Unfortunately teacher characteristics like their level of education and experience can only partly explain their quality. As a consequence schools are often inclined to reward teachers for their tasks and duties outside the classroom instead of their teaching performance. Permanent allowances for teachers in specific subjects are also non-existent. However, ignoring basic economic wisdom like the law of scarcity has serious negative consequences for teacher quality.