

DE ARBEIDSMARKT VOOR LERAREN: THEORIE, BELEID EN WERKELIJKHEID

Rede, in verkorte vorm uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het
ambt van hoogleraar onderwijsarbeidsmarkt
aan de Universiteit van Tilburg op 6 juni 2014 om 16.15 uur
door prof. dr. Frank Cörvers

Voor mijn ouders

Kwekeling

Zijn krullebol
Zit barstend vol
Van theorie en ideaal,
Hij overtreft ons allemaal!

Hij is nog Kind,
Die als de wind
De wijde wereld overwaait
En langs de kant van 't leven aait ...

Hij zoekt een weg.
Geen heg of steg,
Geen kuil of heuvel voor zijn voet,
Hij zwééft zijn toekomst tegemoet! ...

Wij gaan op zij.
Wie lacht daarbij,
Wanneer hij in zijn volle vaart
Nog heel geen werkelijkheid ontwaart?

Jan Boer

Uit: *Schoolmeesterschap. Paedagogische poëzie*, Van Gorcum & Comp., Assen, 1946.

© Frank Cörvers, 2014
ISBN: 978-94-6167-194-3

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier.

www.tilburguniversity.edu/nl

1. Inleiding Het is wellicht wat vreemd om bij een oratie in te gaan op de werkelijkheid van het onderwerp dat je bespreekt. Alsof theorie en beleid los staan van de werkelijkheid. Hoewel er enige spanning is tussen enerzijds theorie en beleid en anderzijds de werkelijkheid, die ik natuurlijk graag heb willen oproepen, zie ik theorie en beleid over de arbeidsmarkt voor leraren wel degelijk verbonden aan de werkelijkheid. Tekorten aan leraren, en de zorgen over het onderwijs en de kwaliteit van leraren maken deel uit van die werkelijkheid. De reden dat ik hier stilsta bij de werkelijkheid, is dat juist bij het onderwerp leraren iedereen op een of andere wijze ervaringsdeskundige is. Dat wil zeggen, iedereen heeft zijn of haar verhalen over de vroegere leraren en de school,

en over het onderwijs van ouders of grootouders, over de leraren in de familie- of vriendenkring, en natuurlijk de leraren en school van zijn of haar kinderen. Ook in deze verhalen komen het gebrek aan leraren of de gebreken van leraren vaak terug. Dan zijn er de klachten van de leraren zelf en hun vakbonden, over bezuinigingen, over het salaris, de arbeidsvoorwaarden en de werkdruk, over het management op scholen, en de mondige ouders en onrustige kinderen. Dat iedereen op een of andere wijze ervaringsdeskundige is en betrokken bij het onderwijs, maakt dat er soms nogal ferme uitspraken worden gedaan en harde oordelen worden gegeven over leraren en scholen. De enige manier om erachter te komen wat er werkelijk speelt, is degelijk onderzoek te doen. Onderzoek naar tekorten op de arbeidsmarkt voor leraren, naar het functioneren van leraren, en de prestaties en ontwikkeling van hun leerlingen. Onderzoek door middel van het monitoren van het onderwijs in al zijn facetten. Ik vind het goed dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) daarbij een belangrijke rol speelt, en dat ook de Inspectie van het Onderwijs de kwaliteit van het onderwijs monitort, en waar nodig zelf onderzoek doet.

Het beleid ten aanzien van de leraren is door het Ministerie van OCW uiteengezet in de *Lerarenagenda 2013-2020* van oktober 2013. De Lerarenagenda draait vrijwel helemaal om het verbeteren van de kwaliteit van de leraren. Dit reflecteert enige zorgen over deze kwaliteit, maar is ook gebaseerd op de gedachte die is verwoord in de subtitel van de Lerarenagenda: *de leraar maakt het verschil*. De wetenschappelijke literatuur geeft inderdaad aanwijzingen dat de kwaliteiten van leraren op een robuuste en significante wijze van elkaar verschillen, én dat zij een groot effect hebben op de leer- en zelfs latere arbeidsmarktprestaties van leerlingen en studenten (bijv. Chetty et al., 2011; Staiger en Rockoff, 2010).

In de Lerarenagenda wordt een reeks van uitdagingen genoemd gericht op de kwaliteitsverbetering van het onderwijs (po, vo en mbo), in het bijzonder van de leraren en de lerarenopleidingen:

- Strengere selectie bij de instroom van studenten in lerarenopleidingen;
- De verbetering van kwaliteit van de lerarenopleidingen;
- Meer routes naar het leraarschap, vooral voor academici;
- Beter begeleiding voor beginnende leraren;
- Beter personeelsbeleid en meer aandacht voor het leren van leraren in hun loopbaan;
- Alle leraren bekwaam en bevoegd met registratie in het lerarenregister;
- Ontwikkeling van sterke beroepsorganisatie van leraren door zelfregulering.

Op basis van de Lerarenagenda worden maatregelen genomen ten aanzien van de lerarenopleidingen, waaronder het verbeteren van de eindexamens, het aanscherpen van

de bevoegdheidseisen voor leraren en keurmerken voor opleidingen, en het verbeteren van de kwaliteit van de instroom in de pabo door het stellen van extra toelatingseisen voor een aantal vakken aan aankomende studenten. In de Lerarenagenda wordt tevens de ambitie geformuleerd dat in 2017 alle leraren in het po, vo en mbo bekwaam zijn, en dat elke leraar benoembaar moet zijn voor het onderwijs dat wordt gegeven. In 2017 zouden alle leraren zich ingeschreven moeten hebben in het lerarenregister, waarin de bekwaamheid en bevoegdheid van leraren wordt vastgelegd. Leraren moeten hun bekwaamheden door scholing bijhouden. De genoemde ambities komen geheel of gedeeltelijk terug in het *Nationaal Onderwijsakkoord* dat in september 2013 is afgesloten tussen de minister en de Stichting van het Onderwijs, waarin de sociale partners uit de onderwijssector zijn vertegenwoordigd.

In het lerarenbeleid kunnen er twee dimensies worden onderscheiden. Ten eerste het perspectief van de onderwijsinstelling, dat gericht kan zijn op zowel de omgeving als de eigen organisatie. Schooldirecteuren en leraren moeten rekening houden met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Deze zogeheten externe arbeidsmarkt stelt randvoorwaarden aan het personeelsbeleid van de onderwijsinstellingen. Zo zijn bijvoorbeeld de demografische krimp en de regionale arbeidsmarktsituatie een gegeven vanuit het organisatieperspectief van onderwijsinstellingen. Binnen de onderwijsorganisatie gaat het om alle beslissingen die door het schoolmanagement worden genomen over de inzet van leraren bij het onderwijs aan leerlingen. De functiewisselingen, mobiliteit, ontwikkeling en loopbaanplanning van leraren spelen zich af op de zogenoemde interne arbeidsmarkt van onderwijsinstellingen.

Ten tweede kan er onderscheid worden gemaakt tussen de kwantiteit en de kwaliteit van leraren op de arbeidsmarkt. De voorspelde kwantitatieve tekorten aan leraren blijken zich gedurende de laatste jaren minder te manifesteren dan eerder werd verwacht. Dit komt deels doordat de uitstroom uit het onderwijs onverwachts is afgenomen. De lagere uitstroom is te wijten aan de ernst en de langdurigheid van de economische crisis die de uitstroom uit het onderwijs naar andere sectoren afremt. Een andere factor die een lagere uitstroom heeft veroorzaakt is dat oudere leerkrachten later met pensioen gaan door allerlei maatregelen van de overheid en de pensioenfondsen om ouderen langer te laten doorwerken.¹ Doordat de zorgen over het lerarentekort in kwantitatieve termen (tijdelijk) wat op de achtergrond zijn geschoven, wordt er meer aandacht gegeven aan de mogelijke kwalitatieve tekorten. De kwaliteit van de leerkrachten in het Nederlandse onderwijs staat nu volop in de belangstelling. Dan gaat het er onder andere over dat het opleidingsniveau

¹ De gemiddelde uittredeleeftijd van leraren is tussen 2006 en 2013 met 3,5 jaar gestegen van 60,9 naar 63,4 jaar (CBS Statline).

en de kennis en vaardigheden van leerkrachten als onvoldoende worden beoordeeld om leerlingen goed voor te bereiden op de toekomst, zowel voor een vervolgopleiding als voor de arbeidsmarkt. Er lijkt sprake te zijn van een uitruil tussen de beschikbare kwantiteit van leraren en hun kwaliteit, dat wil zeggen dat naarmate onderwijsinstellingen gemakkelijker in staat zijn om hun personeelsbehoefte te realiseren, ze hogere eisen kunnen stellen aan de kwaliteit van leraren. De vraag is vervolgens of onderwijsorganisaties in staat zijn om personeelsbeleid te voeren gebaseerd op strategische personeelsplanning, waarbij een uitruil tussen kwantiteit en kwaliteit zoveel mogelijk wordt voorkomen.

De veelheid van onderwerpen die van belang zijn bij het lerarenbeleid kunnen worden geordend langs de twee genoemde dimensies. Daarvoor is in figuur 1 een matrix opgenomen, waarin de onderwerpen van beleid en onderzoek over de kwantiteit en kwaliteit van leraren worden onderverdeeld aan de hand van het organisatieperspectief van onderwijsinstellingen.² De invulling van de matrix is gebaseerd op alle onderwerpen die in de Lerarenagenda zijn genoemd. Voorts is er gekeken naar het *Nationaal Onderwijsakkoord (NOA)* en de kamerbrief met de bijlagen van de minister van OCW d.d. 20 november 2013 betreffende de *Arbeidsmarkt van onderwijspersoneel*. Ook rapporten van de Onderwijsraad en de Inspectie van het Onderwijs zijn zoveel mogelijk gebruikt voor de opsomming, voor zover ze betrekking hadden op de kwantiteit en kwaliteit van leraren.

Mede gebaseerd op de matrix bespreek ik in het vervolg van mijn rede een aantal theoretische noties over de arbeidsmarkt voor leraren, die ik zal illustreren aan de hand van cijfermateriaal. Ik zal tevens ingaan op enkele beleidsprioriteiten, en waar ik dat nodig vind geef ik een reflectie op het beleid. Ik richt me in hoofdzaak op het primair onderwijs (po), het voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Ik zal de ontwikkeling in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt voor leraren bespreken, en de invloed van de arbeidsvoorwaarden daarbij, in het bijzonder het loon dat leraren verdienen. Vervolgens zal ik ingaan op de kwaliteit van leraren en de relatie met het loon. Daarna zal ik de kwaliteit van leraren in relatie tot de personeels- en loopbaanplanning van leraren bespreken. Tot slot trek ik enkele conclusies, en zal ik mijn rede afsluiten met een dankwoord.

Voordat ik verder ga, moet ik stilstaan bij de opdracht van mijn leerstoel, de 'Onderwijsarbeidsmarkt'. Ik heb de naamgeving niet gebruikt in de titel van deze rede om verwarring te voorkomen. Het grootste deel van mijn loopbaan aan de Universiteit Maastricht en het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) heb ik me

² De matrix heb ik eerder dit jaar gebruikt in een programmeringsstudie voor de Programmaraad voor Beleidsgericht Onderzoek (ProBO) van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).

bezig gehouden met de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt, tussen opleiding en werk dus, de onderwijs-arbeidsmarkt met streepje. Daar gaat mijn leerstoel aan de Universiteit van Tilburg niet, of hooguit ten dele over. Die gaat namelijk over de onderwijsarbeidsmarkt zonder streepje, de 'arbeidsmarkt voor leraren' dus. Ik zal hierna de term onderwijsarbeidsmarkt in de laatste betekenis gebruiken.

Figuur 1
Matrix met indeling van relevante onderwerpen in het lerarenbeleid

	<i>Arbeidsmarkt: randvoorwaarden voor organisatieperspectief</i>	<i>Het organisatieperspectief</i>
<i>Kwantiteit leraren</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale tekorten/overschotten naar vak (incl. pabo) en niveau (eerste- en tweedegraads leraren) • Vacatures en werkloosheid • Ontgroening en krimp van leerlingen-aantallen • Concurrerende werkgevers • Beloningsverhoudingen in de regio • Beschikbare informatiebronnen voor de regio en doelmatig gebruik ervan • Geslotenheid onderwijsarbeidsmarkt en 'varkenscyclus' • Ministeriële en cao-regelingen ten aanzien van de mogelijkheden bij vacature-ervulling • Flexibele leerroutes naar leraarschap, bijv. educatieve minor • Potentieel van zij-instroom van andere sectoren en onbenutte arbeidspotentieel • Aanpassingsprocessen op de arbeidsmarkt, o.a. uitruil tussen kwantiteit en kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische personeelsplanning • HRM-beleid en mobiliteit • Deeltijdwerk • Werving van jonge leerkrachten • Uitstroom van oudere leerkrachten • Invloed van cao-bepalingen op ontslagprocedures • Interne mobiliteit • Instroom en doorstroom • Taakverdeling • Vervangingspools en ziekteverzuim • Inzet van vaste en tijdelijke contracten • Mobiliteit tussen onderwijs en andere sectoren

<p><i>Kwaliteit leraren</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Toelatingseisen (incl. taal- en rekentoetsen) voor studenten op lerarenopleidingen • Selectie op motivatie en geschiktheid van studenten op lerarenopleidingen • Zelfselectie op grond van arbeidsvoorwaarden • Kwaliteit lerarenopleidingen • Kwaliteit lerarenopleiders • Flexibele leerroutes naar leraarschap, in het bijzonder voor academici, bijv. Eerst de klas • Meer vwo'ers aantrekken op lerarenopleidingen • Meer mannen voor de pabo aantrekken • Aantrekken van academici voor onderwijs (masteropleiding voor leraren) • Degelijke beoordeling van praktijkcomponent bij (duale) lerarenopleidingen • Betekenis van sterke beroepsorganisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Selectie van leerkrachten bij vacaturevervulling • Professionalisering van leraren en HRM-beleid • Leraren- en promotiebeurzen • Bekwaamheid, bevoegdheid, benoembaarheid • Inductieprogramma's voor beginnende leraren • Inzet van ervaren leraren als mentoren of co-researcher • Loopbaanplanning: van junior tot specialist • Trajecten voor excellente leraren • Basisvaardigheden en complexe vaardigheden van leraren • Kwaliteitsmeting leraren door toetsscores van hun leerlingen en arbeidsmarktsucces na afstuderen • Veroudering van competenties van leraren • Opbrengstgericht werken van leraren • Bijbrengen van onderzoeksvaardigheden (praktijkgericht onderzoek) • Opleiden in de school • Leraren en bedrijfsleven leren van elkaar • Benutting/aansturing professionele ruimte • Functionerings- en beoordelingsgesprekken • Functie- en salarismix • Gebruik lerarenregister stimuleren • Verplichte bij- en nascholing • Coaching, intervisie, samenwerking in teams, evaluatie en feedback • Inzet van lio's, stagiaires, trainees • Gebruik van onderwijsinnovaties
---------------------------------	---	---

2. Arbeidsvraag en

-aanbod onder budgetrestricties Op de externe arbeidsmarkt voor leraren spelen zich vraag- en aanbodontwikkelingen af die buiten de beslissingsbevoegdheid van de onderwijsinstelling liggen. De arbeidsvraag wordt bepaald door onder meer het aantal leerlingen in de regio en het beschikbare budget voor het onderwijs, maar ook voor de arbeidsmobiliteit met andere instellingen en sectoren. Het arbeidsaanbod is afhankelijk van de toestroom van jongeren in de lerarenopleidingen, de arbeidsvoorwaarden en het aanbod van zij-instromers en potentiële herintreders. Een marktconforme beloning van leraren en de budgetrestricties van de overheid staan op gespannen voet. In het vervolg van deze paragraaf zal ik dit verder uitwerken.

Vraag en aanbod

De belangrijkste factor voor de vraag naar leraren is het aantal leerlingen. Hoewel er na de Tweede Wereldoorlog een dalende structurele trend is in het geboortecijfer, gaat het aantal geboortes en als gevolg daarvan het aantal leerlingen op en neer. Dat komt mede door de naoorlogse baby-boom, waarvan de gevolgen nu nog altijd zijn terug te zien. Na een periode met een toename van het aantal geboortes moeten veelal meer leraren worden aangesteld, de zogeheten uitbreidingsvraag. Eerst voor het primair onderwijs, en vervolgens na de doorstroom van leerlingen ook voor het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Daarnaast spelen ook de economische conjunctuur en immigratie een rol bij het aantal geboortes en het aantal leerlingen dat instroomt in het primair onderwijs. Bij laagconjunctuur daalt het aantal geboortes en het aantal immigranten, inclusief migrantenkinderen (Cörvers et al., 2009; De Beer, 2012). Sinds 2009 daalt het aantal leerlingen in het primair onderwijs, en dat zal na 2016 ook gebeuren voor het voortgezet onderwijs (Ministerie van OCW, 2013a).

Een tweede bepalende factor voor de vraag naar leraren is de uittrede van leraren en de doorstroom naar andere functies. Het grote aandeel oudere leerkrachten dat binnen nu en enkele jaren met pensioen gaat, leidt tot een grote vervangingsvraag, ook al zal deze wat worden afgeremd door de daling van het aantal leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Circa één op de vijf leraren in het voortgezet onderwijs is ouder dan 55 jaar (CAOP, Stamos). In sommige vakken is ruim de helft van de leraren 50 jaar of ouder. Dat geldt vooral voor de eerstegraads leraren die les geven in de bovenbouw van havo/vwo. De uittrede wordt bovendien beïnvloed door de economische situatie: in tijden dat er een grote schaarste is aan arbeidskrachten op de marktsector, zullen er ook meer leraren uitstromen naar deze sectoren.

Een derde factor is de verblijfsduur van jongeren in het onderwijs. Voor het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) speelt de leerplicht een rol. De leerplicht is in het jaar 1900 ingevoerd voor kinderen van 7 tot 13 jaar³, en in de loop der tientallen jaren langzaam maar zeker verlengd tot 18 jaar in 2007.⁴ De verblijfsduur in het onderwijs is verder enorm toegenomen door de sterk gestegen deelname van jongeren aan het hoger onderwijs. Ook het zittenblijven of het wisselen van opleiding beïnvloedt de verblijfsduur in het onderwijs en is dus van belang voor de vraag naar leraren.

Tot slot zijn voor de vraag naar leraren van belang de regelgeving van de overheid, zoals het aantal uren dat leerlingen minimaal les moeten krijgen en de verdeling van het aantal uren over de vakken, waaronder bijvoorbeeld het verplicht stellen van wiskunde voor leerlingen. Ook de kwalificatie-eisen die de overheid stelt ten aanzien van de bevoegdheden van leraren (zie verder onder kwaliteit van leraren), en het onderwijsbudget dat de overheid ter beschikking stelt voor onderwijsinstellingen en invloed kan hebben op het leerlingen in een klas. In al deze factoren kunnen schommelingen optreden, waardoor de vraag naar leraren van jaar op jaar kan fluctueren. Juist ingrepen van de overheid kunnen leiden tot een grillige vraag naar leraren (zie ook Borghans, 1991). Zoals ik hieronder zal betogen, hebben de budgetrestricties van de overheid grote invloed op de loonvorming op de arbeidsmarkt voor leraren, en daarmee op de omvang en samenstelling van de vraag naar leraren.

Het aanbod van leraren bestaat uit de degenen die leraar zijn, de werkloze leraren en de afgestudeerden van de lerarenopleidingen. De belangrijkste lerarenopleidingen zijn de pabo voor het primair onderwijs (basisonderwijs en speciaal onderwijs), de hbo-bacheloropleidingen voor de tweedegraads bevoegdheid in het mbo en de onderbouw van het vo, en de hbo-master en universitaire lerarenopleidingen voor de eerstegraads bevoegdheid waarmee men tevens in de bovenbouw van het vo les mag geven. De bevoegdheid in het vo en mbo is geregeld per vakspecialisatie. Daarnaast is er potentieel aanbod van herintreders en zij-instromers van andere sectoren.

³ De invoering van de leerplicht heeft echter nauwelijks invloed gehad op de deelname aan onderwijs, want deze was al erg hoog. De verschillende schoolwetten tussen 1850 en 1900 hebben wel gezorgd voor een hogere beloning van onderwijzers, het vaststellen van de lesstof, de regulering van de bekwaamheden van onderwijzers, de financiering van het onderwijs, het bepalen van een maximum aantal kinderen per onderwijzer, etc. (Boekholt en De Booy, 1987).

⁴ Er geldt een leerplicht tot 16 jaar voor degenen met een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt (ten minste diploma havo/vwo of mbo niveau 2).

Het aanbod wordt ten eerste bepaald door de primaire arbeidsvoorwaarden, dat wil zeggen de beloning gemeten door het cao-loon, de inschaling of door het feitelijke bruto uurloon.⁵ Minne en Webbink (2009) concluderen dat extra loon leidt tot een stijging van het aanbod van leraren, maar de empirische schattingen variëren sterk naar leeftijd, ervaring, geslacht en opleiding. De toename van het aanbod door loonstijgingen betreft op de korte termijn het aandeel afgestudeerden dat daadwerkelijk in het onderwijs gaat werken, en er na enige jaren nog steeds werkt zonder uit te stromen naar een andere sector, het afremmen van de uitrede van oudere leraren, en op de langere termijn de keuze van jongeren voor het beroep van leraar. Leraren zijn wat gevoeliger voor het salaris dan leraressen, evenals jongere leraren ten opzichte van leraren die al wat langer in het onderwijs werkzaam zijn. Ook zijn leraren, en in dit geval vooral leraressen, geneigd om het aantal aanstellingsuren uit te breiden als het uurloon toeneemt (Waterreus en Dobbelsesteen, 2001).

Arbeidsvoorwaarden

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat met name de beloning voor eerstegraads leraren significant lager ligt dan in de marktsector. De loonachterstand voor 45-jarigen ten opzichte van de marktsector loopt op tot 25% en 35% voor eerstegraads mannelijke leraren met een hbo- respectievelijk wo-opleiding. Voor eerstegraads leraressen zijn de verschillen wat kleiner, namelijk 5% respectievelijk 25%.⁶ Ook hangen de verschillen in loonachterstand af van de vakspecialisatie. In figuur 2 wordt de beloning van leraren naar leeftijdsklasse in het po en vo vergeleken met de marktsector zonder onderscheid te maken naar geslacht (CPB, 2013). Eerstegraads leraren in het vo hebben in vergelijking met wo-opgeleiden werkzaam in de marktsector een beloningsachterstand die vooral in de eerste helft van de carrière flink toeneemt. Het verschil in bruto uurloon loopt op tot wel 8 euro per uur.⁷ Tweedegraads leraren kunnen worden vergeleken met hbo-opgeleiden van bachelorsniveau. Hun relatieve beloning is halverwege de carrière iets lager dan in de marktsector, maar komt hiermee gemiddeld genomen over de loopbaan grofweg overeen. Leraren van de pabo hebben eveneens een bacheloropleiding van het hbo, maar verdienen minder dan het gemiddelde voor tweedegraads leraren in het voortgezet onderwijs.

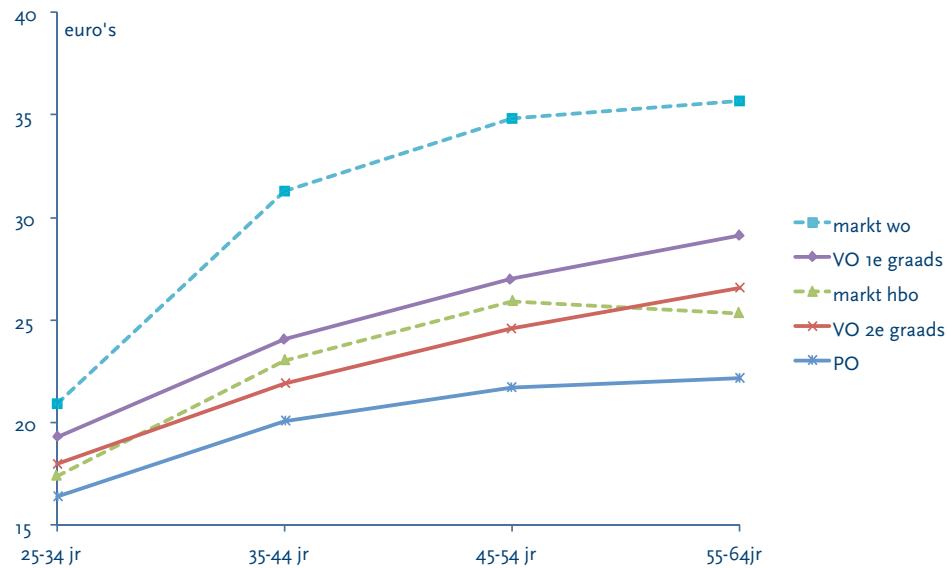
⁵ Zie de overzichten in Dolton (2006) en CPB (2014).

⁶ Gegevens uit Minne en Webbink (2009) op basis van het *Loonstructuuronderzoek 2002* van het CBS.

⁷ Het gaat hier om de totale groep eerstegraads leraren bestaande uit zowel uit leraren die een hbo-master aan een hbo-lerarenopleiding hebben gehaald, als eerstegraads leraren die na hun gewone masteropleiding een extra jaar hebben gevolgd om de eerstegraads bevoegdheid van de universitaire lerarenopleiding te halen.

Figuur 2

Bruto uurloon van leraren po en vo, en werkenden met een hbo- en wo-opleiding in de marktsector, 2008-2009



Bron: SCP (Arbeidsmarktpanel), bewerking CPB (2013)

Bij het aanbod van leraren spelen ook de secundaire arbeidsvoorwaarden een rol, zoals het aantal vrije dagen en de mogelijkheden om in deeltijd te werken. Oudere leraren hebben volgens de BAPO-regeling het recht om minder uren per week te werken in ruil voor een relatief geringe terugval van het loon. De goede mogelijkheden om in het onderwijs in deeltijd te werken en de zorg voor de kinderen te combineren met de schooltijden en vakantieperiodes als leerkracht, heeft er in belangrijke mate aan bijgedragen dat de grote instroom van hoogopgeleide vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt voor een groot deel door de onderwijssector is geabsorbeerd ('feminisering van het onderwijs'). Bovendien hebben leraressen die in het po en vo in deeltijd werken, een veel geringere beloningsachterstand ten opzichte van in deeltijd werkende vrouwen in het bedrijfsleven, en op latere leeftijd (voorbij ongeveer 45 jaar) zelfs een voorsprong in de beloning (Minne en Webbink, 2009). De beloningsverschillen tussen werkende mannen en vrouwen zijn in het bedrijfsleven veel groter dan in het onderwijs, waar dat verschil nauwelijks verschil bestaat. Zo is inmiddels ruim 85% van de 128.000 leraren in het po vrouw; in het vo en het mbo is dat lager, namelijk ruim de helft van 75.000 respectievelijk 30.000 leraren.

Naast arbeidsvoorwaarden speelt ook de aantrekkelijkheid van het leraarschap een rol, waaronder de arbeidsomstandigheden, de loopbaanmogelijkheden, en de status van het beroep van leraar. Hoe aantrekkelijker het beroep van leraar, hoe lager het loon is dat de werkgever hoeft te betalen om voldoende leraren te werven, in overeenstemming met de theorie van de compenserende loonverschillen. Uit onderzoek blijkt dat leraren over het algemeen tevreden zijn over hun baan (Jettinghof en Scheeren, 2010; Stamet, 2013).⁸ Uit het onderzoek van het ROA komt telkens weer naar voren dat pas afgestudeerden van lerarenopleidingen, samen met afgestudeerden van de (para)medische richtingen, het minste spijt hebben van hun studiekeuze ten opzichte andere opleidingsrichtingen in het hoger onderwijs (ROA, 2013). De maatschappelijke waardering voor het beroep van leraar, gemeten langs de maatschappelijke ladder voor status of beroepsprestige, lijkt bovendien sinds de jaren 50 weinig veranderd (CPB, 2013).

Gesloten onderwijsarbeidsmarkt

Voor scholen, als werkgever van de leraren, is de notie dat de onderwijsarbeidsmarkt een gesloten arbeidsmarkt van belang, omdat deze allerlei consequenties heeft voor de praktijk van de personeelswerving. Er is een sterke één-op-één relatie tussen de opleiding tot leraar en het beroep van leraar. Circa 90% van de pas afgestudeerden met een lerarenopleiding werkt in het onderwijs, meestal in het beroep waarvoor men is opgeleid (CAOP, Stamos; ROA, SIS). Er wordt door pas afgestudeerde leraren slechts weinig buiten de eigen vakrichting gewerkt. Van al degenen met een lerarenopleiding in de werkzame beroepsbevolking, werkt nog steeds ongeveer de helft of meer in het onderwijs, uitgezonderd met een lerarenopleiding medisch en verzorging waarvan ruim een derde in het onderwijs werkt en een derde in de zorg.

Over het algemeen geldt dat naarmate afgestudeerden van lerarenopleidingen meer mogelijkheden hebben om buiten de onderwijssector te gaan werken (uitwijkmogelijkheden of 'outside options'), de werkgever meer rekening moet houden met de arbeidsvoorwaarden in de concurrerende sectoren en beroepen. In tabel 1 is de spreiding van lerarenopleidingen over de verschillende sectoren en beroepsgroepen weergegeven, en wordt deze vergeleken met een aantal andere opleidingen. De spreidingsmaatstaf geeft aan in hoeverre arbeidskrachten afhankelijk zijn van de arbeidsmarktsituatie in een bepaalde bedrijfssector/beroepsgroep, en betreft een genormeerd aantal bedrijfssectoren/beroepsgroepen waarin mensen met dit opleidingstype werkzaam zijn.⁹ De spreiding van

⁸ Uit deze onderzoeken komt naar voren dat leraren minder tevreden zijn over de werkdruk, de mentale belasting en de loopbaanmogelijkheden

⁹ De spreidingsmaatstaf is de Gini-Hirschman-index (Bertrand-Cloodt et al., 2012). Er is gerekend met 21 bedrijfssectoren en 127 beroepsgroepen.

lerarenopleidingen over de bedrijfssectoren is laag. De spreiding over de verschillende beroepsgroepen is wat groter, vooral voor de vakken economie en maatschappij en natuur en techniek, hoewel ook bij deze lerarenopleidingen het merendeel binnen de onderwijssector blijft werken.

*Tabel 1
Spreiding van opleidingstypen over sectoren en beroepsgroepen in de werkzame beroepsbevolking, gemiddelde 2011-2012*

Lerarenopleidingen (1 ^e en 2 ^e graads)	Spreiding over sectoren	Typering sectoren	Spreiding over beroepsgroepen	Typering beroepsgroepen
Pabo	1,79	erg laag	2,42	erg laag
Economie en maatschappij	3,08	laag	22,26	erg hoog
Expressie	4,08	laag	10,30	gemiddeld
Lichamelijke opvoeding	1,64	erg laag	3,84	laag
Medisch en verzorging	3,97	laag	9,88	gemiddeld
Natuur en techniek	3,88	laag	15,27	hoog
Talen	2,50	erg laag	8,10	gemiddeld
Ter vergelijking:				
WO tandheelkunde	1,05	erg laag	1,20	erg laag
HBO verpleegkunde	2,23	erg laag	3,39	erg laag
WO bouwkunde	3,26	laag	3,56	erg laag
HBO elektrotechniek	9,78	hoog	13,77	gemiddeld
WO bedrijfskunde	11,16	hoog	14,40	hoog

Bron: ROA (AIS)

Andersom zijn de mogelijkheden van werkgevers in het onderwijs beperkt om leraren van verschillende opleidingen voor de klas te zetten, de zogeheten substitutiemogelijkheden. Uit gegevens van het Arbeidsmarktinformatiesysteem (AIS) van het ROA blijkt dit vooral te gelden voor leraren basisonderwijs en eerstegraads leraren. Eerstegraads leraren met een vakspecialisatie binnen bijvoorbeeld techniek of economie zijn moeilijk te vervangen door eerstegraads leraren van andere vakken. Het inzetten van eerstegraads en tweedegraads leraren die niet bevoegd zijn voor de betreffende vakken gebeurt echter wel, waarop ik later nog terugkom.

Budgetrestricties van de overheid

Ook het overheidsbeleid speelt een belangrijke rol op de onderwijsarbeidsmarkt. De regering heeft via regelgeving invloed op de hoogte en samenstelling van het aanbod van afgestudeerden van lerarenopleidingen. Denk hierbij aan de sinds 2008 ingevoerde entreetoetsen voor rekenen en taal, die weliswaar het kwantitatieve aanbod van leraren beperken, maar de kwaliteit van de leraren doet toenemen. Daarnaast is de regering, namens de burgers, een belangrijke partij bij de vraag naar onderwijs. Hoewel de werkgeversorganisaties van het onderwijs (po-, vo- en mbo-raad, de vereniging voor hogescholen en de vsnu) met de vakbonden onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden, stelt de overheid een plafond vast voor het onderwijsbudget dat de werkgevers ter beschikking staat. Deze budgetrestrictie is van belang omdat de overheid na een economische crisis wordt geconfronteerd met teruglopende belastingopbrengsten en hogere uitgaven voor uitkeringen ten gevolge van een oplopende werkloosheid. Dat leidt tot bezuinigingen, waardoor ook op de personeelslasten voor ambtenaren en onderwijspersoneel moet worden gekort. Het hanteren van de nullijn in het salaris voor leraren gedurende de afgelopen jaren is daarvan een voorbeeld. De regering bevindt zich in een spagaat, omdat enerzijds de uitgaven moeten worden teruggedrongen om het begrotingstekort en belastingdruk te beteugelen, en anderzijds moet worden gezorgd voor voldoende aanbod van kwalitatief goede leraren.

De verleiding om te bezuinigen op lerarensalarissen is aanzienlijk, omdat de uitwijkmogelijkheden, zoals we hebben gezien, beperkt zijn voor degenen met een lerarenopleiding. Vooral in tijden van crisis hebben zowel pas afgestudeerde als zittende leraren weinig mogelijkheden om in de marktsector te gaan werken. Echter als er teveel wordt bezuinigd op de lerarensalarissen, zullen er op termijn minder jongeren voor het lerarenberoep kiezen, en zullen de zittende leraren meer gaan kiezen voor een baan buiten het onderwijs als de economie weer aantrekt en de algehele schaarste op de arbeidsmarkt toeneemt. De uitdaging is hier een goede balans te vinden tussen niet teveel spenderen en een voldoende aantrekkelijk salaris voor de leraren.

Uit een overzicht van de salarismaatregelen voor overheids- en onderwijspersoneel (CPB, 2000) blijkt dat deze tussen 1953 en 1978 overwegend positief uitvielen voor de leraren. Uit diverse empirische studies met salarisgegevens van 1979, waarbij is gecorrigeerd voor leeftijd, geslacht, werktijd en opleidingsniveau, blijkt dat het leraarschap 3 à 5% beter betaalt dan het openbaar bestuur en 9% beter dan de marktsector. Vanaf 1978 wordt er drastisch gekort op de overheidsfinanciën, waarbij bezuinigingsoperaties als 'Bestek 81' (met 2% salariskorting voor het onderwijs), de WIISO-korting (Wet interim inhouding salarissen onderwijs) en de HOS-regeling (Herziening onderwijs salarissysteem) hun

sporen nalaten. Begin jaren 90 lijken de lerarensalarissen iets in te lopen, maar tussen 1995 tot 1997 is er weer een lichte daling ten opzichte van de markt. In 1995 en 1997 lopen de salarissen van eerstegraads leraren 10 tot 15% achter bij werknemers van hetzelfde opleidings- en baanniveau in de marktsector. Voor tweedegraads leraren was er in 1995 nog een voorsprong ruim 1,5%, die in 1997 was veranderd in een achterstand van ruim 2,5%.

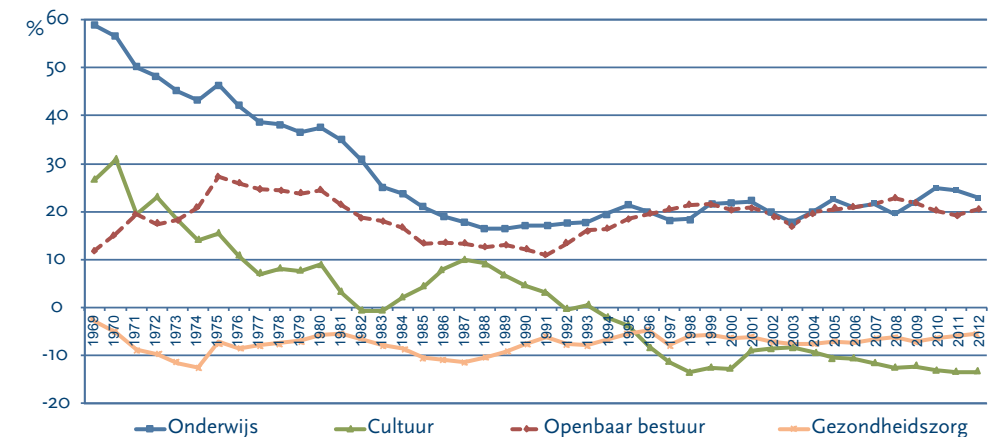
Hoe sterk de invloed van bezuinigingen op de relatieve beloning in het onderwijs kan zijn, toont figuur 3. Hier is de verandering van de gemiddelde beloning per gewerkt uur van werknemers in de onderwijssector afgezet tegen het totaal over alle sectoren. De gegevens laten niet toe dat er kan worden uitgesplitst naar bijvoorbeeld po en vo. Noch kan er worden gecorrigeerd voor de samenstelling van de werknemerspopulatie binnen het onderwijs, dat wil zeggen voor samenstellingseffecten vanwege veranderingen in functie (onderwijsgevend, ondersteunend, leidinggevend) of kenmerken van werknemers (geslacht, leeftijd, opleidingsniveau). Ter vergelijking met de onderwijssector zijn er in figuur 3 ook een aantal andere aan de overheid gerelateerde sectoren opgenomen. In de onderwijssector werken grotendeels hoogopgeleiden (ca. driekwart, voor het merendeel leraren), waardoor het uurloon veel hoger is dan het gemiddelde van alle sectoren.

Hoewel de salarismaatregelen voor het onderwijspersoneel tussen 1953 en 1978 overwegend positief uitvielen, zoals eerder opgemerkt, laat figuur 3 zien dat het uurloon in het onderwijs *ten opzichte van het gemiddelde in alle sectoren* sterk is gedaald in de jaren 70 en 80. Het blijkt dat de gemiddelde werknemer in het onderwijs in deze decennia flink heeft moeten inleveren ten opzichte van de gemiddelde werknemer in Nederland. Dat kan wellicht deels komen doordat het onderwijs in de jaren 70, ondanks de oliecrises en de economische stagnatie, de loonstijgingen in de marktsector niet heeft kunnen bijhouden. Daarnaast is het opleidings- en functieniveau in veel sectoren waarschijnlijk sterk toegenomen door de toename van het opleidingsniveau van de bevolking en de hogere kwalificatievereisten van werkgevers in de industrie- en dienstensectoren, in samenhang met de voortschrijdende technologische ontwikkelingen. Dit terwijl het lerarenkorps in het onderwijs toch al overwegend uit hoger opgeleiden bestond. Het ongecorrigeerde loonverschil tussen het onderwijs en het gemiddelde van alle sectoren daalt in figuur 3 tot ruim 16% in 1988 en 1989.¹⁰ Ook in het openbaar bestuur is er onder invloed van de bezuinigingen in de 80'er jaren een sterke daling van het loonverschil te zien. Daarna lijkt het beloningsverschil een lichte opwaartse trend te volgen; de trend is zelfs nog wat groter dan voor het onderwijs.

¹⁰ Zie ook 'Leraar verloor in jaren 80' van Kreulen (1998).

In 2004 is het ongecorrigeerde loonverschil tussen de onderwijssector en het totaal over alle sectoren ongeveer 20%. Dit is vanaf de tweede helft van de 90'er jaren van ongeveer dezelfde orde van grootte als voor het openbaar bestuur. Na correcties voor de achtergrondkenmerken van de werknemers in de onderwijssector, blijkt een dergelijk groot positief verschil echter om te slaan in een beloningsachterstand ten opzichte van de marktsector van 10 tot 20% (Heyma et al., 2006).

Figuur 3
Relatieve beloningsverschil per gewerkt uur voor de onderwijssector en drie andere aan de overheid gerelateerde sectoren, ten opzichte van totaal van sectoren, 1969-2012



Bron: CBS (Arbeidsrekeningen), eigen bewerking

Tekorten aan leraren en economische crises

In het jaar 2001 is de algemene krapte op de arbeidsmarkt op zijn hoogtepunt, ook bij de overheid en in het onderwijs. De werkloosheid op de Nederlandse arbeidsmarkt is gedaald tot ca. 250.000 werklozen (vergelijk nu: 700.000) en het aantal vacatures gestegen tot ca. 200.000 (vergelijking nu ca. 90.000, cijfers CBS, Statline). In dat jaar komt de Commissie Van Rijn, vlak voor een nieuwe economische crisis, met de aanbeveling om het werken bij overheid en onderwijs veel aantrekkelijker te maken, zowel het aanvangssalaris als de salarisopbouw gedurende de loopbaan. Heyma et al. (2006) laat zien dat de Van Rijn middelen die voor het onderwijs ter beschikking kwamen invloed hebben gehad op het verminderen van het loonverschil met de marktsector. Toch wordt er later door de Commissie Leraren (2007) geconstateerd dat de regering vanwege de intredende crisis de collectieve middelen na 2002 niet meer ter beschikking wilde stellen voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden in het onderwijs. Uit Heyma et al. (2006)

blijkt verder dat de gecorrigeerde uurlonen in 2004 in alle onderwijssectoren nog steeds lager liggen dan in de marktsector, en dat de beloningsprofielen er vlakker zijn, met name in het primair en voortgezet onderwijs. Voorbij de leeftijd van ongeveer 40 jaar neemt de beloningsachterstand over het algemeen wat af.

Wanneer de economie en de arbeidsmarkt zich beginnen te herstellen van de crisis in 2002 en de hoge werkloosheid in 2004, lopen de zorgen over voldoende kwantiteit en kwaliteit van leraren weer op. De Commissie Leraren (2007) spreekt in dit verband van het 'dubbele lerarenprobleem', en constateert dat er nauwelijks verbetering van de kwaliteit en de positie van de leraar heeft plaatsgevonden, en dat er niet meer dan een begin is gemaakt met de verbetering van de beloningspositie. Ook is er niets gedaan om het aanstaande kwantitatieve lerarentekort te voorkomen. In 2008 worden er met de verschillende deelsectoren in het onderwijs convenanten afgesloten. Daarmee wordt beoogd het *Actieplan LeerKracht* uit te voeren (Ministerie van OCW, 2007) dat is opgesteld op basis van het advies van de Commissie Leraren. Uit de beleidsdoorlichting van het Actieplan door het Ministerie van OCW (2013b) blijkt dat de voorgenomen maatregelen om de beloning van leraren te verbeteren zijn doorgevoerd. Dit betrof met name het verhogen van de salarisschalen van leraren die daarvoor de competenties hebben, de zogeheten Functiemix, en het verkorten van de carrièrepaden zodat er een steiler beloningsprofiel voor jongere leraren ontstaat.

Eind 2008 openbaart zich echter 'de grote recessie', juist als de salarismaatregelen uit het *Actieplan LeerKracht* ingaan. De regering ziet zich wederom geroepen om de teugels voor het begrotingsbeleid aan te trekken. Het Ministerie van OCW (2013b) constateert in de beleidsdoorlichting dan ook dat de salarisstijging voor een deel teniet is gedaan door de nullijn die sinds 2010 voor de overheids- en onderwijssectoren geldt. Daardoor heeft het kabinet de gelden voor de reguliere contractloonontwikkeling in de jaren 2010 tot en met 2012 niet ter beschikking gesteld. Het gaat in deze periode om 4,8% loonstijging die niet wordt doorgevoerd.¹¹

Huidige relatieve beloning in het onderwijs

In een studie van het CPB (2014) worden de uurlonen in het onderwijs uit figuur 2, die betrekking hebben op de situatie in 2008-2009, gecorrigeerd voor leeftijd, opleidingsniveau en geslacht. De resultaten wijken feitelijk niet veel af van wat al in eerdere studies is geconstateerd, en komen grofweg ook overeen met figuur 2. In het

¹¹ Het aantal vacatures in het primair en voortgezet onderwijs is tussen 2008 en 2012 gehalveerd (Ministerie van OCW, 2013b). Dit komt voor een belangrijk deel door de economische crisis, waardoor de uitstroom vanuit het onderwijs naar functies buiten het onderwijs stagneert.

primair onderwijs zijn de aanvangssalarissen voor pabo-afgestudeerden tussen 25 en 34 jaar relatief goed, maar ontstaat er voor de 35-44 jarigen een beloningsachterstand van 5% vanwege het vlakke beloningsprofiel. Vanaf 45 jaar neemt het beloningsverschil met de marktsector iets af. Voor tweedegraads leraren is er aan het begin (25-34 jaar) en einde (55-64 jaar) van de carrière een beloningsvoorsprong van 7 respectievelijk 9%. In de tussenliggende leeftijdsfase is het verschil klein en niet significant. Voor eerstegraads leraren is er aan het begin van de carrière een kleine, niet significante achterstand. Deze loopt echter voor 35-44 jarigen op tot 20%, en wordt daarna wat minder, namelijk 14% en 10% achterstand voor 45-54 respectievelijk 55-64 jarigen. De verschillen zijn vooral van toepassing op mannen. Voor vrouwen zijn de beloningsverschillen tussen onderwijs en marktsector veel kleiner, en zelfs nihil voor het primair en voortgezet onderwijs, met name voor de vaak in deeltijd werkende leraressen.

Bovendien wordt er in de studie van het CPB (2014) voor de leraren basisonderwijs en de eerstegraadsleraren een inschatting gemaakt van de verwachte netto verandering in de lonen na 2009. Aan de hand van gegevens van DUO, de cao-loonwikkelingen, en de diverse salarismaatregelen die uit het *Actieplan LeerKracht* en de eerder genoemde Functiemix voortvloeien, blijkt er voor de meeste leeftijdscategorieën van de leraren basisonderwijs en de eerstegraads leraren een verdere toename van de salarisachterstand op te treden van ongeveer 5%-punten tussen 2010 en 2014.¹² De eerder genoemde nullijn voor het overheids- en onderwijspersoneel is hiervan de belangrijkste oorzaak. Per saldo zitten we dus gemiddeld met een salarisachterstand voor leraren in het primair onderwijs, en eerstegraads leraren in het voortgezet onderwijs, ten opzichte van vergelijkbare functies in de markt.

Door de huidige hoge werkloosheid met weinig vacatures is de mobiliteit op de arbeidsmarkt laag en zijn de mogelijkheden om in het onderwijs te werken nog relatief goed. De lerarenopleidingen blijken heel crisisbestendig ten opzichte van andere opleidingen op de arbeidsmarkt (ROA, 2013a). Ten opzichte van andere opleidingsrichtingen op hbo-niveau is de verslechtering in de arbeidsmarktsituatie niet groot, zowel wat betreft werkloosheid als werken binnen de eigen vakrichting en salaris. Alleen het aandeel flexibele contracten is relatief sterk toegenomen. De uitstroom van leraren zal echter toenemen zodra het herstel op de arbeidsmarkt in concurrerende sectoren toeneemt. De uitstroom zal vooral toenemen na het 35^e jaar, in vakken met veel mannen en relatief uitwijkmogelijkheden zoals economie en techniek (zie tabel 1), voor degenen die voltijds willen werken, en in regio's met veel

¹² Uitgezonderd de eerstegraads leraren van 35 tot 44 jaar waarvan de grote salarisachterstand met een vijfde afneemt. De door het CPB gecalculerde loonachterstand bedraagt dan in 2014 nog steeds 16%.

concurrerende werkgelegenheid voor het onderwijs zoals de Randstad en de grote steden. Verschillen in vraag en aanbod tussen regio's, schooltypen en vakken, kunnen door loondifferentiatie worden opgelost. Scholen hebben daartoe door de invoering van de lumpsumbudgetten meer mogelijkheden gekregen, en tevens staan er extra budgetten ter beschikking voor scholen in gebieden waar het moeilijk is om onderwijspersoneel aan te trekken of vast te houden (bijv. uit de Functiemix).

De 'varkenscyclus' en arbeidsmarktprognoses

Momenteel kunnen wat betreft de vacaturegraden Engels, Nederlands en wiskunde als grootste tekortvakken in het vo en mbo worden beschouwd (Lubberman et al., 2013). De aanpassingsmechanismen voor werkgevers van onderwijsinstellingen bij het ontstaan van fricties in de vacaturevervulling zijn vaak beperkt; zie tevens de eerder genoemde beperkte substitutiemogelijkheden in de lerarenberoepen. Het creëren van meer flexibele leerroutes naar het leraarschap, zoals de educatieve minor, de academische pabo en *Eerst de klas*, kunnen een deel van de oplossing zijn. Ook kan er redelijk flexibel worden omgegaan met de indeling naar klassen en de klassengrootte. De belangrijkste mogelijkheid voor werkgevers van onderwijsinstellingen lijkt echter te zijn het inzetten van onbevoegden voor vakken waarin tekorten bestaan. Uit onderzoek blijkt ongeveer een kwart van de lessen in het vo wordt gegeven door leraren die voor de betreffende vakken niet bevoegd zijn.¹³ Als de ambitie uit de Lerarenagenda wordt waargemaakt (c.q. afgedwongen) dat binnen enkele jaren alle leraren bevoegd moeten zijn, is de vraag hoe scholen hiermee zullen omgaan. Een strikte bevoegdheidseis kan dan betekenen dat onderwijsinstellingen niet meer voldoende lesuren kunnen garanderen voor hun leerlingen. De lesuitval zal dan sterk toenemen. Een strikte bevoegdheidseis vereist op zijn minst een met de marktsector concurrerende beloning.

Vooraf op de onderwijsarbeidsmarkt kunnen zich om allerlei redenen telkens weer kwantitatieve tekorten voordoen, die niet alleen te maken hebben met de regulering door de overheid, maar ook met de nauwe aansluiting tussen opleiding en sector of beroep. Daardoor is er een groter risico op het ontstaan van zogenaamde 'varkenscycluseffecten' (De Grip, 1987). De instroom in de heel beroepsgerichte lerarenopleidingen neemt dan bijvoorbeeld sterk toe op het moment dat zich vacatures voordoen. Door de opleidingsduur van circa vier jaar komt het aanbod feitelijk te laat, maar is er ook een risico op 'overshooting', met als gevolg een stijgende werkloosheid in specifieke vakken voor

¹³ Bernds en Van Leenen (2013), gegevens uit 2011. 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. Zie verder www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/onbevoegde-leraren-voor-de-klas, en Van der Rijst et al. (2011) voor een studie over het mbo.

leraren of het gedwongen werken buiten de betreffende vakrichting. Als er vervolgens te weinig belangstelling ontstaat door de slechte arbeidsmarktsituatie in deze vakken, bestaat het risico dat de belangstelling van studenten voor de betreffende lerarenopleidingen te zeer afneemt met het risico dat zich na enige jaren opnieuw tekorten voordoen. Daarmee is de varkenscyclus rond.

Door anticipatie op wie er vanuit de pijlpijn in de lerarenopleidingen op de arbeidsmarkt instromen, kunnen de effecten van de varkenscycli worden gedompt. Daarom zijn 'early warnings' door middel van het publiceren van toekomstige tekorten en overschotten nuttig voor de onderwijsarbeidsmarkt. Daar was in vroegere dagen overigens niet iedereen bij het Ministerie van Onderwijs van overtuigd. De arbeidsmarktprognoses die door het ROA in 1993 werden gemaakt voor onder andere de leraren, gaven goede baankansen aan voor degenen die met een lerarenopleiding vijf jaar later zouden afstuderen. Dat betekende een omslag op de arbeidsmarkt voor leraren. Mijn collega Andries de Grip van het ROA, toen hoofdonderzoeker, tegenwoordig hoogleraar en directeur bij het ROA, licht bij het Ministerie van Onderwijs toe waarom: 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) als de tekorten zich inderdaad manifesteren.

De ROA-prognoses voor afgestudeerden van de lerarenopleidingen maken deel uit van de ROA-prognoses voor alle beroepen en opleidingen over de hele breedte van de arbeidsmarkt. De vooruitzichten in 2018 zijn over het algemeen gunstig voor afgestudeerden van de lerarenopleidingen. Ondanks dat de werkloosheid onder pabo-afgestudeerden momenteel boven de 10% ligt, zijn de vooruitzichten goed voor degenen die in 2018 afstuderen van deze opleiding. Dat komt mede doordat er veel oudere leraren werkzaam zijn die binnen enkele jaren uittreden, en doordat de interesse c.q. de mogelijkheden voor het volgen van een pabo-opleiding de laatste jaren zijn afgenomen door de ingevoerde taal- en rekentoetsen. De toekomstperspectieven in 2018 zijn goed voor de lerarenopleidingen natuur en techniek en expressie, en zeer goed voor medisch en verzorging. De afgestudeerden van deze richtingen komen met name in het voortgezet onderwijs terecht, maar ook in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Voor de lerarenopleidingen in de richting economie en maatschappij zijn de vooruitzichten redelijk. Voor lichamelijke opvoeding en talen, geaggregeerd over de verschillende taalvakken, zijn de arbeidsmarktprognoses matig.

Verschillen in definities, prognosemethodiek en prognoseperiode maken dat de ROA-prognoses deels afwijken van de arbeidsmarktramingen van onderwijspersoneel die door het onderzoeksbureau CentERdata (2013) in opdracht van het Ministerie van OCW worden samengesteld. In het laatste rapport kwantificeert CentERdata de tekorten en overschotten voor het po en vo tot 2025. De gerichtheid op deze onderwijssectoren heeft als voordeel dat er veel specifiekere databronnen kunnen worden gebruikt, en daardoor ook meer kan worden gedifferentieerd naar vakspecialisaties en regio's dan bij de ROA-prognoses. Voor het primair onderwijs lopen de tekorten na 2016 op, met veel vacatures in 2020, hetgeen redelijk goed overeenkomt met de voorspelde tekorten aan pabo-afgestudeerden in 2018 van het ROA. Voor het voortgezet onderwijs zijn de door CentERdata voorspelde tekorten eerst groot, met enige differentiatie naar richting, en verdwijnen ze na 2018. Op hoofdlijnen komen deze prognoses van CentERdata gelukkig overeen met die van het ROA. De CentERdata-prognoses voorzien echter geen tekorten voor de lerarenopleidingen in de vakken zorg en expressie. Een verklaring hiervoor is dat de ROA-prognoses zich niet uitsluitend richten op het po en vo, maar ook arbeidsvraag en -aanbod in het mbo en hbo meenemen, wat een pluspunt is. Anderzijds geven de ramingen van CentERdata aan dat er gedurende de eerste jaren (2013-2015) wel enige tekorten worden verwacht voor Duits, Frans, Klassieke Talen en Nederlands. De ROA-prognoses differentiëren niet naar de verschillende jaren binnen de prognoseperiode en ook niet naar de verschillende taalvakken.

Wat betreft de eerstegraads leraren kan er enige discussie worden gevoerd of de tekorten groter of kleiner zijn dan voor tweedegraads leraren.¹⁴ Het ROA (2013) komt tot de conclusie dat er over het algemeen geen knelpunten in de personeelsvoorziening voor eerstegraads maar wel voor tweedegraads leraren te verwachten zijn. Het CPB (2013) waarschuwt echter voor tekorten aan eerstegraads leraren in de komende jaren op basis van een verwachte grote uitstroom aan oudere eerstegraads leerkrachten, ten opzichte van de deelname van studenten aan lerarenopleidingen en een verwachte verdere toename van leerlingen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. De verklaring voor het verschil tussen het CPB en het ROA is er mogelijk in gelegen dat er op zichzelf wel lesuren zijn voor leraren in de bovenbouw, maar dat deze niet worden ingevuld door eerstegraads leraren. Leraren die in de bovenbouw lesgeven en tweedegraads of zelfs eerstegraads

¹⁴ CentERdata (2013) differentieert in zijn prognoses niet naar eerste- en tweedegraadsleraren. Gegevens uit 2011 in Bernds en Van Leenen (2013) wijzen er niet op dat er meer eerstegraads dan tweedegraads lessen niet bevoegd worden gegeven. Het percentage onbevoegd gegeven lessen is zelfs kleiner in de eerstegraads dan in de tweedegraads vakken, omdat er meer lessen worden gegeven door leraren die weliswaar niet bevoegd zijn maar wel benoembaar.

bevoegd zijn worden door scholen vaak lager ingeschaald.¹⁵ In CPB (2014) wordt zelfs gewezen op het ontbreken van consequenties voor scholen als ze onbevoegden voor de klassen zetten. Dit zou ook meteen de eerder geconstateerde relatief lage lonen voor eerstegraads leraren ten opzichte van de marktsector kunnen verklaren. Ik concludeer hieruit dat eerstegraads leraren vooralsnog als relatief duur worden ervaren door scholen, waardoor er feitelijk een lage arbeidsvraag wordt uitgeoefend zonder dat er werkelijke tekorten zijn. Door de beschikbare financiële middelen vanuit de Functiemix kunnen er wel meer eerstegraads leraren in een hogere schaal terecht komen. Hierdoor kan de vraag naar eerstegraads leraren tegen een marktconform salaris toch toenemen. Deze vraag zal vooral sterk toenemen als het aandeel masters onder de leraren tussen 2013 en 2020 wordt opgehoogd volgens de werkhypothese in de masterverkenning van het CPB (2014), van 18 naar 33% in het po, en van 37 naar 60% in het vo. Dit impliceert een sterke vraagschok naar eerstegraads leraren, met inderdaad tekorten aan eerstegraads leraren omdat een dergelijke ambitie moeilijk uitvoerbaar is door onvoldoende deelname van masterstudenten aan eerstegraads opleidingen.¹⁶

3. Kwaliteit leraren en productiviteitsdruk

Zoals ik al heb gememoreerd, zijn de budgetrestricties van de overheid van grote invloed op de beloningsverhoudingen tussen de onderwijssector en de marktsector. Er is na een bezuinigingsronde op de lerarensalarissen telkens het risico dat het overheidsbeleid achter de feiten aanloopt als de economie weer aantrekt en de schaarste op de arbeidsmarkt oploopt. Bij bezuinigingen op de rijksbegroting worden de leraren niet ontzien, en wordt er gelet op de kosten en de productiviteit van het onderwijs. Zoals is betoogd hebben lagere lonen een negatief effect op het aanbod van leraren waardoor er vooral bij toenemende krapte op de arbeidsmarkt tekorten aan leraren in kwantitatieve zin kunnen ontstaan. Nu wil ik stilstaan bij de kwaliteit van leraren, en in welke mate deze samenhangt met de productiviteit en de beloning.

Productiviteit

Het is algemeen bekend dat de productiviteit bij de overheid moeilijk is te meten, en dat geldt in zekere mate ook voor het onderwijs. Het Sociaal en Cultureel Planbureau

¹⁵ Volgens CPB (2000) was dit in strijd met de regelgeving indien eerstegraads bevoegde leraren voor meer dan 50% lesgeven in de bovenbouw. Per 1 augustus 2014 zal het entreerecht in een LD-functie volgens de 50%-regel weer tijdelijk ingaan voor eerstegraads leraren in het vo (zie het *Onderhandelaarsakkoord cao-VO 2014-2015* d.d. 15 april 2014)

¹⁶ Terwijl hier aanzienlijke extra loonkosten mee gemoeid zijn, is het onzeker in welke mate de leerlingprestaties er door verbeterd worden. Zie verder paragraaf 3.

(SCP) raamt regelmatig de productiviteitontwikkeling in verschillende sectoren van de overheid en het onderwijs. In de SCP-studie van Pommer en Eggink (2010) is de outputmaatstaf voor het onderwijs het aantal leerlingen, en de inputmaatstaf de omvang van het personeelsbestand in voltijdsequivalenten. Er wordt in deze relatief eenvoudige

exercitie in beginsel geen rekening gehouden met allerlei kwaliteitsaspecten aan de in- en outputzijde. Feitelijk zouden zeer veel verschillende inputfactoren, waaronder omvang en samenstelling van de uitgaven aan onderwijs, aantal werkenden naar opleiding en ervaring, en outputfactoren, bijvoorbeeld aantal deelnemers en gediplomeerden, Cito-scores, scores op schoolexamens en internationaal vergelijkende toetsen, moeten worden meegenomen in een alomvattende analyse van kosten en baten.¹⁷

In de periode tussen 2000 en 2008 heeft de productiviteit in het onderwijs zich volgens de SCP-methode negatief ontwikkeld, met gemiddeld -0,6% per jaar, tegenover een productiviteitswinst van gemiddeld jaarlijks 1,6% in de marktsector. Het productiviteitsverlies geldt voor alle onderwijssectoren (po, vo, mbo en hbo) met uitzondering van het wetenschappelijk onderwijs waar wel een aanzienlijke productiviteitswinst wordt geboekt. Het verlies aan productiviteit in het basisonderwijs kan worden toegeschreven aan kleinere klassen, meer personele inzet, in het bijzonder van onderwijsassistenten, de toename van het speciaal onderwijs en meer aandacht voor de individuele begeleiding van leerlingen. In een recentere studie van het SCP (Kuhry en De Kam, 2012, red.) wordt geconstateerd dat de stijging in de kostprijs van onderwijs tussen 1995 en 2010 heel fors was door de grotere personele inzet en salarisverhogingen die min of meer marktconform waren. In beide studies wordt geconcludeerd dat er geen duidelijke en eenduidige toename is in indicatoren die de kwaliteit aangeven, zoals de tevredenheid van mensen over het onderwijs. In het basisonderwijs zijn de prestaties van leerlingen niet toegenomen, wel zijn er meer basisscholen die voldoen aan de eisen van de Onderwijsinspectie. In het voortgezet onderwijs is er vooruitgang geboekt wat betreft de vermindering van het aantal zittenblijvers en het aantal voortijdig schoolverlaters.

Extra uitgaven aan het onderwijs kunnen worden beschouwd als investeringen in het Nederlandse menselijk kapitaal. Deze investeringen in het onderwijs leiden echter niet per se tot een hogere productiviteit in termen van betere leerprestaties van leerlingen. Een voorbeeld daarvan zijn de investeringen in kleinere klassen. Het SCP (Kuhry en De Kam, 2012, red.) concludeert op basis van literatuuronderzoek dat het onwaarschijnlijk is dat de

¹⁷ Zie voor een beschouwing over de relatie tussen enerzijds kwaliteit van docenten, lestijden, vroege selectie leerlingen, arbeidsvoorwaarden, organisatiecultuur, en anderzijds de productiviteit van het Nederlandse onderwijs de overzichten van Van der Steeg et al. (2011) en Van Essen (2011).

vermindering van het aantal leerlingen per leraar in de onderbouw van het basisonderwijs heeft geleid tot betere leerresultaten van leerlingen. Daarvoor heeft een afname van de groepsomvang met 2 à 3 leerlingen per leraar een te gering, wellicht zelfs geen, effect op de leerprestaties.¹⁸

Zorgen over de kwaliteit van leraren

Bezorgdheid over de kwaliteit van de leerkrachten in Nederland kan in eerste instantie wat vreemd lijken gegeven de goede scores van de Nederlandse beroepsbevolking in internationaal vergelijkende taal- en rekentoetsen van de OECD (PIAAC, zie Buisman et al., 2013). Het SCP (2007) concludeert dat Nederland wat betreft de gemiddelde scores in internationale toetsen afgezet tegen de uitgaven aan onderwijs (productiviteitsmaatstaf) redelijke onderwijsprestaties levert tegen een laag uitgavenniveau. Daarnaast presteren Nederlandse universiteiten ook goed in de internationale ranglijsten zoals de *Times Higher Education World University Rankings*.¹⁹

Uit internationaal onderzoek (Chetty et al., 2011; Clotfelder et al., 2010) blijkt dat toetsresultaten van leerlingen een goede maatstaf zijn voor de kwaliteit van leerkrachten. Bovendien zijn er correlaties met andere maatstaven voor de beoordeling van de kwaliteit van leraren, zoals observaties van het functioneren van leraren voor de klas (Van der Steeg en Gerritsen, 2013), en de opleiding van leraren waarop ik hierna nog terugkom. Een goede in plaats van een slechte leraar betekent bijvoorbeeld voor een deel van de leerlingen dat zij in de Cito-toets op havo- in plaats van vmbo-niveau scoren, of op vwo- in plaats van havo-niveau (zie CPB, 2013a). Er zijn tevens grote significante effecten gevonden op het extra levenslange inkomen van leerlingen met goede in plaats van slechte leraren. Het internationale onderzoek naar de heterogeniteit van de kwaliteit van leraren en de effecten op de onderwijsprestaties en het arbeidsmarktsucces is echter nauwelijks vertaald naar de Nederlandse context.

De zorgen over de productiviteitsontwikkeling van het Nederlandse onderwijs zijn niet alleen gebaseerd op de door het SCP geconstateerde uitgavenstijgingen. Ondanks de uitgavenstijgingen valt er tevens een enigszins dalende trend te zien in de scores van

¹⁸ Hoe de optimale groepsomvang van een klas moet worden bepaald, gegeven de kosten en het rendement in leerprestaties, blijft daarmee ongewis. Ook is het denkbaar dat een toename van het aantal leerlingen per leraar bijdraagt aan een toename van de werkdruk, hetgeen een (financiële) compensatie voor de leraar zou kunnen rechtvaardigen. Het lijkt mij vooralsnog het beste om veranderingen in de klassengrootte te beschouwen als een aanpassingsmechanisme voor de arbeidsmarkt, waarmee kwantitatieve tekorten aan leraren enigszins kunnen worden verminderd bij een toename van de klassengrootte, of waarmee een stijging van de lonen van leraren kan worden afgeremd in ruil voor een lagere werkdruk door kleinere klassen.

¹⁹ Zie <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2013-14/world-ranking>. Zie Braga et al. (2013) voor de effecten van universiteitsdocenten op het academische en arbeidsmarktsucces van hun studenten.

Nederlandse leerlingen van 9 en 15 jaar in internationale vergelijkende toetsen (PISA, TIMSS, PIRLS) op lezen, wiskunde en natuurwetenschappen. Bovendien lijken er gedurende een langere periode concessies in de kwaliteit te hebben plaats gevonden, mede om de kwantitatieve tekorten aan leraren op te vangen. Er lijkt hier sprake te zijn van een uitruil tussen kwantiteit en kwaliteit van leraren. Zo is de instroom van mbo-gediplomeerden in de lerarenopleidingen basisonderwijs (pabo) tussen 1998 en 2009 gestegen, terwijl de instroom van havo/vwo-gediplomeerden is gedaald (Van der Steeg et al., 2011), wat heeft geleid tot een lager gemiddeld opleidingsniveau van leraren in opleiding. De Inspectie van het Onderwijs (2013) constateert dat gemiddeld ca. een vijfde van de onderwijsgevenden in het voortgezet onderwijs niet (volledig) bevoegd is, wellicht vooral in de bovenbouw waar er te weinig eerstegraads leraren worden ingezet en voor bepaalde vakken zoals wiskunde waar tekorten heersen. In het middelbaar beroepsonderwijs is een zesde van de leraren onbevoegd.

Met de uitstroom van oudere, bevoegde leraren dreigt de kwaliteit van het onderwijs verder achteruit te gaan. Ook zijn er aanwijzingen, op basis van zorgwekkende visitatierapporten, dat de kwaliteit van de hbo-lerarenopleidingen (met name de pabo's) is verslechterd. De Inspectie van het Onderwijs (2013) oordeelt dat leraren niet over voldoende complexe vaardigheden beschikken op meer dan de helft van de afdelingen van scholen in het voortgezet onderwijs, vooral van havo en vwo. Het gaat daarbij in het bijzonder om de vaardigheid om in het leslokaal te kunnen differentiëren tussen leerlingen van verschillende niveaus. Met de invoering van passend onderwijs komen er naar verwachting juist nog grotere niveauverschillen tussen de leerlingen in een klas.

Kwaliteitsverbetering van het lerarenkorps

Er zijn verschillende manieren om de kwaliteit van leraren te verbeteren. Ten eerste kan er strenger geselecteerd worden op de kwaliteit van aankomende studenten in lerarenopleidingen. Het nadeel hiervan is dat dit tot een lagere instroom van bevoegde leraren in het onderwijs kan leiden.²⁰ Er is vaak sprake van een dreiging van uitruil tussen kwantiteit en kwaliteit: hogere eisen ten aanzien van de kwaliteit van nieuwe, jonge leerkrachten dreigen ten koste te gaan van het beschikbare aanbod van leraren in kwantitatieve zin. Toch kan een strengere selectie ook nieuwe groepen van excellente studenten voor lerarenopleidingen aanboren. Dat geldt voor studenten die sterk geïnteresseerd en gemotiveerd zijn om een zware opleiding te beginnen en af te maken samen met andere excellente studenten. Hierdoor kan het imago van de lerarenopleiding verbeteren en het beroep van leraar een hogere status krijgen. Enkele flexibele routes

²⁰ De strengere eisen gedurende de lerarenopleiding hebben al tot een hogere uitval onder de pabo-studenten geleid (tot 40% uitval). Door de strengere selectie aan de poort komen er minder afgestudeerden van de lerarenopleidingen.

voor het leraarschap beogen met bijv. projecten als *Eerst de klas* vooral academici te interesseren. De vraag blijft dan of daar ook niet een betere honorering bij komt kijken. Een hogere beloning is een tweede manier om betere leraren in het onderwijs aan te trekken en te behouden. Eerder is door mij al aangegeven dat met name de beloning van eerstegraads leraren, dat zijn degenen die een lerarenopleiding op masterniveau hebben, achterblijft bij de beloning van academici in de marktsector. De Onderwijsraad (2013) adviseert de Functie- en Salarismix ten behoeve van een hogere inschaling en betere beloning van leraren verder uit te bouwen. Uit een overzichtsstudie van Hanushek en Rivkin (2006) blijkt echter dat slechts 10 tot 20% van de empirische studies enig bewijs leveren voor de invloed van een hogere beloning op het aantrekken en behouden van betere leraren. Het functioneren van leraren wordt in deze studies beoordeeld aan de hand van prestaties van leerlingen. De belangrijkste reden voor het ontbreken van dit bewijs is dat de meeste studies onvoldoende corrigeren voor andere factoren die samenhangen met het aantrekken van leraren, zoals de eerder besproken uitwijkmogelijkheden, de aantrekkelijkheid van de school, de arbeidsomstandigheden en de kosten voor levensonderhoud in de stad of regio waar de school gelegen is. De studie van Loeb en Page (2000) houdt voor de Verenigde Staten wel rekening met veel van deze factoren en komt tot de conclusie dat een loonsverhoging van 10% leidt tot 3 à 4% minder voortijdig schoolverlaters. Daarnaast leidt een betere beloning tot betere leraren door de selectie van hoger 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. Uit Dolton en Marcenaro-Gutierrez (2011) komt voor een steekproef van 39 landen naar voren dat een 10% hogere beloning van leraren leidt tot een 0,26 hogere standaard deviatie op de PISA-toetsscores van jongeren.

Voorts wil ik nog een aantal andere omgevingsfactoren noemen die in eerste instantie geen directe relatie lijken te hebben met het functioneren van leraren, maar toch een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van leraren. Hoxby (2004) noemt de sterke afname van de concurrentie tussen Amerikaanse scholen gedurende de laatste tientallen jaren en het ontbreken van prestatiebeloning voor leraren als belangrijke factoren voor de daling van de productiviteit van het Amerikaanse basis- en voortgezet onderwijs. De sterke stijging van de uitgaven aan onderwijs in de onderzochte periode heeft niet geleid tot een noemenswaardige verbetering van de leerlingprestaties. Het schoolmanagement en de leraren leveren volgens haar betere leerlingen af als er concurrentie is en prestatiebeloning wordt ingevoerd.²¹

²¹ Hiermee wil ik overigens niet zeggen dat prestatiebeloning ook in Nederland ingevoerd zou moeten worden. De effecten van prestatiebeloning zijn in de Nederlandse context nooit goed onderzocht (zie tevens CPB, 2013a). Ik ga in deze rede niet verder in op de effecten van prestatiebeloning op de kwaliteit van leraren, omdat het momenteel een geringe rol speelt in het lerarenbeleid in Nederland.

Het Nederlandse onderwijssysteem staat bekend om zijn relatief grote concurrentie tussen scholen, die toegeschreven kan worden aan de vrijheid van onderwijs zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Dit artikel was ooit bedoeld om alle geloofs- en levensovertuigingen in het onderwijssysteem tot hun recht te laten komen. Ook hebben het openbaar en bijzonder onderwijs in 1917 gelijke rechten op bekostiging gekregen, waarmee de zogeheten ‘schoolstrijd’ werd beslecht.²² Daardoor kon er in Nederland zowel in de steden als op het platteland een relatief grote scholendichtheid ontstaan. Door de ontkerkelijking en de afbraak van de verzuiling gingen scholen de facto de concurrentie met elkaar aan. De grote keuzevrijheid van ouders en leerlingen die daardoor is ontstaan, heeft scholen geprikkeld om kwalitatief goed onderwijs te geven. Noailly en Koning (2009) tonen aan dat de Cito-scores van leerlingen beter zijn op basisscholen die meer aan concurrentie onderhevig zijn. In overeenstemming met andere internationale studies vinden zij echter kleine effecten. Eén van de mogelijke verklaringen hiervoor is een geringe transparantie over kwaliteitsverschillen tussen scholen.²³ Er zijn aanwijzingen dat meer transparantie over kwaliteitsverschillen tussen scholen, evenals een zwaardere inspectie door meer toezicht op de kwaliteit van het onderwijs aan scholen, leiden tot betere leerlingprestaties.²⁴

4. Personeelsbeleid voor betere leraren

Het personeelsbeleid voor leraren is van groot belang omdat hier nog veel vooruitgang kan worden geboekt door schoolorganisaties. Ik zal ingaan op de benutting van de professionele ruimte van leraren, de opleiding en begeleiding van leraren, en op de strategische personeels- en loopbaanplanning voor leraren.

Benutting van professionele ruimte

Al in 1993 gaf de Commissie Toekomst Leraarschap (1993) het belang aan van de school als een professionele arbeidsorganisatie, met een goed personeelsbeleid van het management en ruimte voor de leraar als motor voor het onderwijsproces. De tot nu toe genomen kwaliteitsmaatregelen ten aanzien van de zittende leraren zijn nog ‘vrijblijvend’, zo constateerde de Onderwijsraad (2013) vorig jaar. Hoewel er bekwaamheidseisen zijn geformuleerd, er beleid is gekomen voor de professionalisering van leraren middels

²² Zie Boekholt en De Booy (1987) en www.onderwijserfgoed.nl.

²³ Een andere verklaring is dat ouders meer letten op kwaliteitsaspecten als schoolgebouw, sfeer en klassengerootte. Verder is het mogelijk dat de concurrentie overal in Nederland zo hoog ligt, dat het geschatte effect van een verdere verhoging klein is.

²⁴ Zie voor Nederland bijvoorbeeld Koning en Van der Wiel (2010) en Chorny en Webbink (2010).

leraren- en promotiebeurzen, en Nederland volgens de OECD (2009) hoort bij de landen waar de meeste tijd wordt gereserveerd voor de professionalisering van leraren, lijken het tekort aan professionaliteit in het beroep en de beperkte loopbaanmogelijkheden (uitdaging, beloning) redenen voor afgestudeerde leraren om het onderwijs na enige tijd te verlaten. Andere redenen voor leraren om het onderwijs te verlaten, zijn een te hoge werkdruk, het onvoldoende functioneren van de leidinggevende, en de privé-werkbalans.

De Onderwijsraad (2013) oordeelt dat van de beoogde deregulering en professionalisering van het personeelsbeleid niet veel terecht is gekomen, en adviseert om leraren de benodigde professionele ruimte te geven in het onderwijsproces. Dat betekent dat leraren zelf een visie ontwikkelen op onderwijskwaliteit, lesmateriaal ontwikkelen en betrokken zijn bij het praktijkgericht onderzoek naar de evaluatie van de door hen doorgevoerde veranderingen in de onderwijsinhoud en het onderwijsproces. Dit zou ten goede kunnen komen aan de kwaliteit van het onderwijs, de aantrekkelijkheid van het werk en de ontwikkelmogelijkheden binnen de loopbaan. De kwaliteit van leraren lijkt gerelateerd te zijn aan de ruimte die ze van schoolleiders krijgen om zich te ontwikkelen (Vermeulen, 2012), waarbij een kwaliteitstekort bij leraren juist meer inkadering van de lesmethodes en meer toezicht vereisen. Zowel adequate aansturing en goed leiderschap door schoolleiders als hoogopgeleide, vakbekwame leraren zijn nodig om de professionele ruimte van leraren optimaal te benutten. De Onderwijsraad (2013) oordeelt dat het benutten van de professionele ruimte samen dient te gaan met “verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen”. Aangezien er tot op heden geen harde effectevaluaties bekend zijn van een betere benutting van de professionele ruimte, is het gewenst dat dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd om het rendement van projecten op dit gebied te kunnen beoordelen, en waar nodig het professionaliseringsbeleid te optimaliseren.

Formele opleiding en begeleiding van leraren

Vanuit het perspectief van de onderwijsorganisatie bezien zijn er grofweg twee opties te onderscheiden om het niveau van leraren op een hoger plan te tillen. Ten eerste kan er een kwaliteitsslag gemaakt worden door een hoger opleidingsniveau van de aankomende leraren na te streven. Dat betekent concreet dat onderwijsinstellingen meer masters aantrekken in plaats van leraren op hbo-niveau, of dat zittende leraren door aanvullende scholing hun bevoegdheid halen of anderszins hun opleidingsniveau verhogen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de leraren- en promotiebeurzen. In beide gevallen kan het personeelsbeleid van onderwijsinstellingen een belangrijke rol spelen door een hogere prioriteit te geven aan werving en selectie en aan scholings- en professionaliseringsprogramma's die in de onderwijssector worden aangeboden en gesubsidieerd.

Internationale studies laten nauwelijks significante effecten zien van een hoger opleidingsniveau van leraren op de toetscores van leerlingen. Opleiding en ervaring spelen slechts een beperkte rol bij de kwaliteit van leraren, omdat er veel variatie in kwaliteit is binnen groepen leraren van hetzelfde opleidingsniveau en met dezelfde ervaring (Hanushek en Rivkin, 2006; CPB, 2014). Dat maakt dat het uitsluitend belonen van leraren op basis van hun opleiding en ervaring relatief duur kan zijn ten opzichte van een onzekere verhoging in de productiviteit van het onderwijs. Wel zijn er meerdere studies die een significant effect aangeven van de bevoegdheid van leraren en de mate waarin zij gedurende hun opleiding vakspecifieke kennis hebben opgedaan in taal, rekenen of wiskunde op de leerlingprestaties in de betreffende vakken. De effecten van kortstondige trainingen van leraren op vakinhoud of didactiek lijken veel geringer of nihil te zijn.²⁵

Een tweede optie betreft het investeren in intensieve evaluatie, coaching en instructie van leraren door getrainde experts. Hierbij worden de attitude en de vaardigheden van leraren verbeterd. Het gaat hier niet om het verhogen van het opleidingsniveau en de daaraan gekoppelde bevoegdheden voor het lesgeven, maar om een specifieke en intensieve invulling van het verhogen van de bekwaamheden van leraren. Diverse studies tonen effecten aan op de leerlingprestaties, mits er voldoende focus is en de interventies gericht zijn op concrete doelen.²⁶ Schoolleiders kunnen het observeren van leraren en het geven van feedback tot een gangbare praktijk maken. Dit lijkt vooral positieve effecten te hebben op het functioneren van zwakke leraren (CPB, 2013a).

Strategische personeels- en loopbaanplanning

Binnen onderwijsorganisaties kan gesproken worden van een interne arbeidsmarkt voor leraren, vooral als er sprake is van koepels van schoolbesturen. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de vraag naar leraren, die wordt uitgeoefend door de werkgever, en de aanbieders van uren om lesroosters in te kunnen vullen, zijnde de leraren. Vooral de leraren met een vast contract genieten als 'insiders' in arbeidsrechtelijke zin bescherming, bijvoorbeeld als het personeelsbestand moet worden ingekrompen. Zij kunnen met de werkgever afspraken maken over de loopbaan en de doorstroom naar andere functies binnen de instelling. De bescherming van leraren als 'insiders' is vooral gebaseerd op de cao-regelingen voor het onderwijs, en niet zozeer op het ambtenarenrecht omdat de meeste leraren geen ambtenaar zijn. Enerzijds worden cao-regelingen door schoolleiders

²⁵ Zie CPB (2014) voor een overzicht van internationale studies, waarbij alleen is gekeken naar studies die op een verantwoorde wijze causale effecten meten.

²⁶ Zie bijv. CPB (2013a), Inspectie van het Onderwijs (2013a), Runhaar et al. (2010), Runhaar et al. (2011), Sanders en Yang (2010), Scheerens en Doolaard (2013).

in het primair en voortgezet onderwijs vaak als belemmerend ervaren, onder andere wat betreft de ontslagprocedures van slecht functionerende leraren. Bij voldoende bekwaamheid en benoembaarheid krijgen 'insiders' de voorkeur boven de 'outsiders' als zich een vacature voordoet. Anderzijds is het de vraag of het personeelsbeleid door werkgevers wel altijd voldoende professioneel wordt uitgevoerd²⁷, en lijken cao's in het onderwijs juist een positieve invloed te kunnen hebben op bijvoorbeeld de persoonlijke (scholings)budgetten en ontwikkelingsplannen van leraren (Van Ojen et al., 2010; Groot en Maassen van den Brink, 2011).

Er kan een kwaliteitsslag in het lerarenkorps gemaakt worden door bij de werving en selectie van leraren hogere eisen te stellen ten aanzien van de motivatie en ambities. Op instellingsniveau kan hierbij gedacht worden aan het aantrekken van zeer getalenteerde jonge academici via experimentele programma's als *Eerst de klas*.²⁸ In dit programma wordt streng geselecteerd uit afgestudeerde masters, die na een kort introductieprogramma meteen les mogen geven, en al tijdens hun opleiding salaris ontvangen. Zij hoeven de opleiding bovendien niet zelf te betalen. Dat is een voordeel ten opzichte van de afgestudeerde masters die een reguliere eerstegraads lerarenopleiding volgen en een jaar lang extra studiekosten maken, en bovendien, zoals eerder is aangegeven ten aanzien van de beloning in het onderwijs, vaak een salaris krijgen dat lager ligt dan het marktconforme salaris.

Uit Amerikaans onderzoek (waaronder Staiger en Rockoff, 2010) blijkt echter dat het erg moeilijk is voor schoolleiders om (de meest) geschikte leraren aan het begin van hun carrière te selecteren. De prestaties van leraren verschillen significant van elkaar, hetgeen pas blijkt als men langer in dienst is. Beginnende leraren presteren duidelijk minder goed dan meer ervaren leraren. In het simulatiemodel dat Staiger en Rockoff (2010) uitwerken gaat het om het maximaliseren van de productiviteit van het lerarenkorps door een strenge selectie van beginnende leraren nadat ze enige tijd les hebben gegeven. In het extreme optimale basismodel zou slechts 20% van de instromers als leraar werkzaam blijven, de rest zou al na een jaar uitstromen. Minder extreme varianten ontstaan als de veronderstellingen in het model veranderen wat betreft bijvoorbeeld het verschil in productiviteit tussen beginnende en meer ervaren leraren, en de mogelijkheden om inzicht te krijgen in de kwaliteiten van beginnende leraren. De uitkomsten van het model

²⁷ Zo vond er in 2011 nog altijd met bijna een vijfde van de leraren in het po geen functioneringsgesprek plaats. Hoewel met de meeste jongere leraren de persoonlijke ontwikkeling wordt besproken, gebeurt dat met leraren die 45 jaar of ouder zijn veel minder, en worden er bij slechts 40% van alle leraren in het po concrete afspraken gemaakt over de persoonlijke ontwikkeling (Stamet, 2013).

²⁸ Vergelijkbare programma's maar dan grootschaliger zijn er in de VS (*Teach for America*) en Engeland (*Teach first*).

laten zien dat het efficiënt kan zijn om elk jaar een grote pool van leraren in opleiding aan te stellen (lio's) en hieruit gedurende de eerste jaren alleen de allerbesten te selecteren. Met dit inzicht zou bij de inrichting van het wervings- en selectiebeleid en de functieinvulling van beginnende leraren meer rekening kunnen worden gehouden. Er zou tevens duidelijkheid gegeven moeten worden wat betreft functie-inhoud, scholing en beloning gedurende de carrière van leraren, en de mogelijkheden voor mobiliteit naar andere functies en sectoren in de loopbaan van leraren.

Op zoek naar alternatieve loopmodellen voor de onderwijssector, is het *Flexibel Personeelssysteem (FPS)* van het Ministerie van Defensie een interessant en vernieuwend voorbeeld (Cörvers, 2013; Hummel, 2013). Dit systeem is in februari 2011 ingevoerd voor militairen en houdt in dat zij een aanstelling voor onbepaalde tijd hebben, maar dat er in bepaalde fases in de loopbaan toch afscheid kan worden genomen van een militair. Hier zijn echter zorgvuldige procedures voor geformuleerd ter bescherming van de rechtspositie van militairen, waarbij er bovendien veel wordt geïnvesteerd in de opleiding en begeleiding ten behoeve van de doorstroom binnen het leger of een mogelijke outplacement. Voor de doorstroom van militairen binnen het leger wordt er na een periode van ca. 8 jaar gekeken naar zowel de behoefte aan personeel binnen het leger als de kwaliteit van de betreffende militairen. Dergelijk lange periodes kunnen maximaal drie keer voorkomen voordat de militair erop mag rekenen dat hij/zij tot de pensioenleeftijd bij het leger blijft. In de piramidestructuur van het leger is er sprake van een specifieke leeftijdssamenstelling en gelden er voor de uitzending van militairen tevens allerlei vereisten ten aanzien van de fysieke en mentale conditie, die leeftijdsafhankelijk is. Hiermee wordt bij de strategische personeelsplanning rekening gehouden als het gaat om de door- en uitstroom van personeel.

In aangepaste vorm kan een model met een opeenvolging van langdurig tijdelijke arbeidsrelaties ook in het onderwijs zinvol zijn. Er kan bovendien rekening worden gehouden met de inzichten zoals die uit de genoemde studie van Staiger en Rockhoff (2010) naar voren komen voor het onderwijs, en met een leeftijdsopbouw van het lerarenkorps die er in de ideale vorm waarschijnlijk anders uitziet dan in het leger. Van belang is dat onderwijsinstellingen meer regie gaan voeren over de personeelsselectie en de loopbanen van leraren. Er zou vorm gegeven moeten worden aan nieuwe, vooruitstrevende carrièrepatronen in het onderwijs. Er zijn verschillende loopbaanpatronen voor onderwijspersoneel denkbaar. Voorbeelden hiervan zijn die van junior leraar naar specialist of schoolleider binnen het onderwijs, of van junior leraar naar onderzoeker of onderwijsconsultant buiten het onderwijs.²⁹ In tussenstappen zouden leraren zich eerst

²⁹ Zie CPB (2014) voor verschillende voorbeelden, waaronder het loopbaanmodel voor leraren in Singapore.

kunnen bekwamen in de basisvaardigheden, om vervolgens meer aandacht te geven aan de complexe vaardigheden, en eventueel andere vaardigheden die bij functiewisselingen of outplacement van belang zijn. Door de keuze van een geschikt loopbaanmodel voor leraren, kan er beter worden ingespeeld op de kwaliteiten die leerkrachten ontwikkelen of wellicht juist verliezen³⁰ tijdens hun loopbaan. De selectie op de kwaliteiten van de leraren in de fases van hun loopbaan dient daarbij afgestemd te worden op de personeelsbehoefte die uit de strategische personeelsplanning van de onderwijsorganisaties volgt. Het gaat hier om het vinden van een goed evenwicht tussen instroom, doorstroom en uitstroom van personeel.

5. Conclusies In deze rede ben ik ingegaan op enkele onderwerpen die ik in het kader van het lerarenbeleid van belang vind. Ten eerste heb ik de beloning van leraren ten opzichte van de marktsector besproken. Een marktconforme salariëring stelt werkgevers in de onderwijssector in staat om kwantitatieve tekorten aan leraren te voorkomen, maar zorgt er ook voor dat we kunnen rekenen op de kwaliteiten van de leraren die onze kinderen voorbereiden op de toekomst. Er zijn aanwijzingen dat er in de jaren 70 en 80 fors is ingeleverd op de lerarensalarissen ten opzichte van de andere sectoren in de economie. Uit mijn overzicht blijkt dat de budgetrestricties van de overheid grote invloed hebben op het telkens weer opdoemen van tekorten aan leraren, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Dat komt doordat economische crises begrotingstekorten veroorzaken die met bezuinigingen, onder andere op de lerarensalarissen, gepaard gaan. Telkens weer nieuwe ingrepen in de lerarensalarissen hebben ertoe geleid dat we nu al tientallen jaren bij herhaling worden geconfronteerd met een kwantitatief en kwalitatief tekort aan leraren, vooral als de economische groei aantrekt en de schaarste aan personeel in de marktsector snel toeneemt. Gezien het risico op varkenscycli op een gesloten arbeidsmarkt als de onderwijsarbeidsmarkt, is het zinvol om aan de hand van arbeidsmarktprognoses van vraag en aanbod 'early warnings' te geven voor mogelijke tekorten en overschotten aan leraren.

De laatste berekeningen van de beloning op de onderwijsarbeidsmarkt laten zien dat de salarissen van de eerstegraads leraren aanzienlijk achterblijven bij die van academici in de marktsector, vooral voor mannen voorbij hun 35^e levensjaar. De vraag is of onderwijsinstellingen wel bereid zijn, of wellicht gezien hun financiële situatie in staat zijn, om eerstegraads leraren meer marktconform te betalen, zodat er minder onbevoegden

³⁰ Er kan tevens een relatie worden gelegd met de veroudering van de cognitieve en non-cognitieve vaardigheden over de loopbaan. Een interessant aanknopingspunt is hierbij het onderscheid tussen 'fluid' en 'crystallized' intelligence, en hoe beide vormen zich ontwikkelen over de tijd in relatie tot de leeftijd en het functieniveau (Bonsang et al., 2012).

voor de klas komen te staan in de bovenbouw van havo/vwo, en de betere eerstegraads leraren niet vertrekken naar een baan buiten het onderwijs. De prestaties van onze beste leerlingen kunnen eronder lijden als we eerstegraads leraren niet voldoende betalen. Niet voor niets is de titel van het eerder genoemde vergelijkende landenonderzoek van Dolton en Marcenaro-Gutierrez (2011): “If you pay peanuts do you get monkeys?” Het antwoord is bevestigend.

Het werken in het onderwijs is overigens vooral voor vrouwen aantrekkelijk, omdat zij in het onderwijs evenveel kunnen verdienen als mannen in tegenstelling tot de marktsector. Als we meer leraren in plaats van leraressen willen, zullen we ze meer moeten gaan betalen dan hun vrouwelijke collega's, tenzij we er in slagen om de beloningsverhoudingen in de marktsector te veranderen. Deze vorm van beloningsdifferentiatie kan worden vergeleken met de hogere lonen voor vakken die veel uitwijkmogelijkheden hebben op de arbeidsmarkt en daar ook beter betaald krijgen dan in het onderwijs, zoals techniek of economie, en met de hogere lonen voor leraren in regio's en grote steden met een grotere schaarste aan arbeidskrachten dan in de rest van het land.

Ten tweede dient de onderwijssector zich te realiseren dat de productiviteit van het onderwijs door leraren voortdurend onder druk staat. Dit komt enerzijds doordat de loonkosten van leraren de trend in de marktsector moeten volgen om concurrerende salarissen te bieden voor het aantrekken en behouden van kwalitatief goede leraren. Anderzijds is het moeilijk maar niet onmogelijk om te bewerkstelligen dat er vooruitgang wordt geboekt in de kwaliteit van het onderwijs. Met het aantrekken van betere leraren door goede arbeidsvoorwaarden, waaronder een min of meer marktconforme salariering, moet het mogelijk zijn om met een verhoging van de kwaliteit van het onderwijs betere leerlingen af te leveren. Een stijging in de kwaliteit van het lerarenkorps zou de licht dalende trend in de toetscores van leerlingen kunnen keren. Op deze en andere indicatoren, zoals op de scores op vaardigheden van leraren door observaties van derden, moet de onderwijssector kunnen laten zien dat er daadwerkelijk vooruitgang is geboekt. Daarmee kan worden verantwoord dat er tegenover de gestegen loonkosten ook een toename van de productiviteit van het lerarenkorps staat.

Ten derde is een aantrekkelijkere beloning van leraren op zichzelf niet meer dan een randvoorwaarde voor beter onderwijs. De vraag blijft staan op welke wijze er een kwaliteitsslag in het lerarenkorps gemaakt moet worden. Het eenvoudig vervangen van leraren op hbo-niveau door academici leidt tot een aanzienlijke verhoging van de loonkosten van het onderwijs, zonder dat er zicht is op een duidelijke verbetering van de leerlingprestaties. Wat dat betreft is er meer te verwachten van het zoveel mogelijk

uitsluiten dat leraren onbevoegd lesgeven. Bevoegde leraren lijken wel degelijk betere leerlingen af te leveren dan onbevoegde. Het investeren in de vakspecifieke en didactische kennis en vaardigheden van leraren zodat zij hun tweede- of eerstegraads bevoegdheid halen is vooral van belang voor de kwaliteit van het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Het stellen van strikte bevoegdheidseisen kan echter betekenen dat onderwijsinstellingen niet meer voldoende lesuren kunnen garanderen voor hun leerlingen, waardoor de lesuitval sterk kan toenemen. Een belangrijke randvoorwaarde voor de bevoegdheidseis is een met de marktsector concurrerende beloning.

Veel winst kan er nog worden behaald uit het verbeteren van het personeelsbeleid van onderwijsinstellingen. Daaronder versta ik drie zaken. Ten eerste zijn er aanwijzingen dat het functioneren van leraren verbeterd kan worden door intensieve monitoring, evaluatie en coaching. Ook schoolleiders kunnen bij het geven van feedback aan leraren een doorslaggevende rol spelen.

Ten tweede krijgen leraren in het kader van het lerarenbeleid een grotere professionele ruimte. Het is van belang dat leraren voldoende kwaliteiten hebben om deze optimaal te benutten, maar ook dat het management van de scholen zorg dragen voor goede afspraken en een adequate begeleiding. Leraren krijgen meer verantwoordelijkheid voor de onderwijsinhoud en het onderwijsproces, maar tegelijkertijd moeten zij zich goed kunnen verantwoorden over de opbrengsten van hun inzet. Het is daarbij zinvol als er harde effectevaluaties worden gedaan van veranderingen in het personeelsbeleid, zoals het toekennen van meer professionele ruimte voor leraren.

Ten derde dient er in het onderwijs te worden nagedacht over nieuwe vormen van strategische personeels- en loopbaanplanning. Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat een andere manier van opleiden met een strengere selectie van beginnende leraren veel productiviteitswinst kan opleveren. Verder zijn er zowel binnen Nederland als in het buitenland goede voorbeelden van een betere loopbaanplanning voor leraren. Ook hier spelen selectie en doorstroom naar andere functies binnen of buiten het onderwijs een belangrijke rol. Onderwijsinstellingen kunnen door het voeren van een meer doordachte strategische personeelsplanning en door het ontwerpen van nieuwe loopbaanmodellen voor leraren meer regie gaan voeren over de mobiliteit van leraren, en tegelijkertijd productiviteitswinst in het onderwijs boeken. Hierdoor zullen zij beter in staat zijn om te gaan met demografische veranderingen, zoals dalende leerlingenaantallen en de vergrijzing van het lerarenkorps, met veranderingen in de schaarste op de arbeidsmarkt, en met de grillen van de politiek.

6. Dankwoord

Nu kom ik bij het einde van mijn rede. Zo meteen zal ik plaatsmaken voor mijn collega Marc van de Meer, net als ik hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt aan de Universiteit van Tilburg. We delen de leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, en samen met hem op één stoel zitten, dat zit wat mij betreft heel goed. Ik wil Marc hierbij dan ook bedanken voor de goede en prettige samenwerking. Voorts wil ik graag het College van Bestuur en het bestuur van de juridische faculteit van deze universiteit bedanken voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik wil tevens mijn dank betuigen aan de directeur en medewerkers van het CAOP, en aan de voorzitter en leden van het Bestuur Bijzondere Leerstoelen. Verder wil ik alle andere aan het CAOP gelieerde bijzonder hoogleraren danken voor de samenwerking, die wat mij betreft de komende jaren verder zal worden uitgebouwd. Bovendien wil ik graag Loes Spaans van het CAOP bedanken voor al haar ondersteunende werkzaamheden en goede zorgen. Ook de medewerkers van de Directie Leraren van het Ministerie van OCW wil ik bedanken voor de goede ondersteuning en samenwerking. Bij de Universiteit van Tilburg ben ik verbonden aan het onderzoeksinstituut Reflect, en daar werkt een groep van hele aardige onderzoekers, die deels samen met de vakgroep Sociaal Recht allerlei leuke seminars en activiteiten organiseren. Helaas kan ik er vanwege mijn part-time aanstelling vaak niet bij zijn. Ik wil wel graag Ton Wilthagen en Annet van Huijkelom bedanken voor de 'support' en de hartelijke ontvangst bij Reflect.

Verder ben ik dank verschuldigd aan verschillende collega's van de Universiteit Maastricht en het ROA, onder andere voor het mogelijk maken van mijn aanstelling aan de Universiteit van Tilburg. In de aanstaande rede op 10 oktober voor mijn leerstoel aan de Universiteit Maastricht, zal ik mij graag uitgebreider tot hen richten. Dat geldt ook voor een heel aantal vrienden in Maastricht en de vrienden uit Maastricht die in de loop der tijd over het land zijn uitgezwemd, en die ik in deze beperkte tijd niet allemaal kan noemen. Wel wil ik hier graag mijn drie dochters, Lena, Bettie en Silke bedanken voor het geduld met hun vader, vooral toen bleek dat ik in de meivakantie toch echt geen tijd had om leuke dingen met ze te doen. Jullie zijn de grootste vreugde van mijn leven, al laat ik dat niet zo snel merken. Verder bedank ik hun moeder Angel voor het delen van de zorg voor de kinderen. Ook wil ik graag mijn naaste familie bedanken voor hun aandacht en interesse in mij, mijn zus Angélique die ik niet zo vaak zie, maar met wie ik altijd verbonden blijf, en natuurlijk mijn ouders die het mogelijk hebben gemaakt dat ik hier sta. Bedankt pa voor de discussies, vaak tijdens het avondeten, over geschiedenis, economie en wetenschap, en eigenlijk alles wat ik op school leerde. Achteraf begreep ik dat hij wel eens, als ik naar bed was, mijn schoolboeken bestudeerde ter voorbereiding op onze discussies, die soms hoog opliepen. Mijn moeder wil ik graag bedanken voor alles wat zij voor mij heeft gedaan en nog steeds doet, vooral voor alle goede zorgen die er waren toen ik naar school ging,

en voor mijn kinderen nu zij op school zitten. Bedankt pa en ma, aan jullie draag ik deze rede op.

Ik heb gezegd.

Literatuur

- Beer, J. de (2012), *Crisis in de economie, crisis in relatie- en gezinsvorming?*, NIDI, Webartikel www.cbs.nl, 12 november.
- Berndsen, F.E.M., H. van Leenen (2013), *IPTO Bevoegdheden 2011*, januari, Amsterdam.
- Bertrand-Cloodt, D., F. Cörvers, S. Dijkman, A. Dupuy, D. Fouarge, J. van Thor (2012), *Methodiek arbeidsmarktprognoses en -indicatoren 2011-2016*, ROA-TR-2012/2, Universiteit Maastricht.
- Boekholt, P.Th.F.M., E.P. de Booy (1987), *Geschiedenis van de School in Nederland*, Van Gorcum, Assen/Maastricht.
- Bonsang, E., Th. Dohmen, A. Dupuy, A. de Grip (2012), *Cognitive Functioning over the Life Cycle*, Netspar Panel Paper 29, Tilburg.
- Borghans, L. (1991), *Occupational Choice: The Market for Primary School Teachers*, ROA-RM-1991/3E, Universiteit Maastricht.
- Braga, M., M. Paccagnella, M. Pellizzari (2013), *The academic and labor market returns of university professors*, november.
- Buisman, M., J. Allen, D. Fouarge, W. Houtkoop, R. van der Velden (2013), *PIAAC: Kernvaardigheden voor werk en leven*, Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo), 's Hertogenbosch.
- CentERdata (2013), *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2013-2025*, oktober, Tilburg.
- 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 No. 17699, Cambridge.
- Chorny, V., D. Webbink (2010), *The effect of accountability policies in primary education in Amsterdam*, CPB Discussion Paper No 144, March, Den Haag.
- Clotfelter, Ch.T., H.F. Ladd, J.L. Vigdor (2010), *Teacher Credentials and Student Achievement in High School, A Cross-Subject Analysis with Student Fixed Effects*, *Journal of Human Resources*, Vol. 45, pp. 655-681.
- Commissie Leraren (2007), *LeerKracht!*, september.
- Cörvers, F., J. Muysken, C. de Neubourg, A. Schliwen (2009), *Arbeidsmigratie*, in WODC: *Migratie naar en vanuit Nederland - een eerste proeve van de Migratiekaart*, Cahiers 2009-03, WODC/Maastricht University, Den Haag, pp. 43-92.
- Cörvers, F. (2013), *Langdurige tijdelijke arbeidsrelaties als stimulans voor een hogere participatie van ouderen op de arbeidsmarkt*, Netspar NEA Paper 50, Tilburg.
- CPB (2000), *Leraren, tekorten en salarissen, Een empirisch onderzoek voor het Voortgezet Onderwijs*, Centraal Planbureau Werkdocument No 129, november, Den Haag.
- CPB (2013), *Arbeidsmarkt leraren: aanpassingsmechanismen en aangrijpingspunten voor beleid*, Uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, CPB Notitie, 23 oktober, Den Haag.
- CPB (2013a), *Evaluatie pilot investeren in kwaliteit leraren*, CPB Achtergronddocument aan Ministerie van OCW, 29 januari, Den Haag.
- CPB (2014), *Verkenning ophoging masters PO en VO*, Uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, CPB Notitie, 17 april, Den Haag.
- De Grip, A. (1987), *Onderwijs en Arbeidsmarkt: Scholingsdiscrepanties*, VU-uitgeverij, Amsterdam.
- Dolton, P.J. (2006), *Teacher supply*, in: E. Hanushek, F. Welch (eds), *Handbook of Economics of Education*, Vol. 2, Chapter 19, pp. 1079-1161.
- Dolton, P., O.D. Marcenaro-Gutierrez (2011), *If you pay peanuts do you get monkeys? A cross-country analysis of teacher pay and pupil performance*, *Economic Policy*, Vol. 26, pp. 5-55.
- Groot, W., H. Maassen van den Brink (2011) *Onderwijs en productiviteit*, TIER, Amsterdam/Maastricht.
- Hanushek, E.A., S.G. Rivkin (2006), *Teacher quality*, in: E. Hanushek, F. Welch (eds), *Handbook of Economics of Education*, Vol. 2, Chapter 18, pp. 1051-1078.
- Heyma, A., D. de Graaf, C. van Klaveren (2006), *Exploratie van beloningsverschillen in het onderwijs 2001-2004*, SEO-rapport nr. 952, december, Amsterdam.
- Hummel, N. (2013), *Het flexibel personeelssysteem en de dienverplichting: te bijzonder voor het arbeidsrecht?*, *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, pp. 127- 141.
- Inspectie van het Onderwijs (2013), *De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2011/2012*, Utrecht.
- Inspectie van het Onderwijs (2013a), *Professionalisering als gerichte opgave, Verkennend onderzoek naar het leren van leraren*, juli, Utrecht.
- Jettinghof, K., J. Scheeren (2010), *Loopbanen in het onderwijs? Analyse van de loopbaanontwikkeling van onderwijspersoneel*, Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO), januari, Den Haag.
- Koning, P., K. van der Wiel (2010), *Kwaliteitsinformatie middelbare scholen maakt verschil*, *Economisch Statistische Berichten*, Vol. 95, Nr. 4585, pp. 294-297.
- Kreulen, E. (1998), *Leraar verloor in jaren 80*, *Trouw*, Archief.
- Kuhry, B., F. de Kam (2012, red.), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*, SCP-publicatie 2012/2, Sociaal en Cultureel Planbureau, januari, Den Haag.
- Loeb, S., M.E. Page (2000), *Examining the link between teacher wages and student outcomes: The importance of alternative labor market opportunities and nonpecuniary variation*, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 82, pp. 393-408.
- Lubberman, J., M. Wester, A. Mommers (2013), *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2012/2013*, Jaarrapport, oktober, ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Ministerie van OCW (2007), *Actieplan Leerkracht van Nederland, Beleidsreactie op het advies van de Commissie leraren*, november, Den Haag.
- Ministerie van OCW (2013), *De Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil*, Rijksoverheid, oktober, Den Haag.
- Ministerie van OCW (2013a), *Referentieraming 2013*, Directie Kennis, Den Haag.
- Ministerie van OCW (2013b), *Beleidsdoorlichting Actieplan LeerKracht van Nederland (2007-2012)*, Den Haag.
- Minne, B., D. Webbink (2009), *Hogere lonen voor leerkrachten: wat levert het op?*, *TPedigitaal*, Vol. 3, pp. 46-64.

Noailly, J., P. Koning (2009), Schoolkeuze, concurrentie en kwaliteit in het basisonderwijs, *Economisch Statistische Berichten*, Vol. 94, Nr. 4554, pp. 118-120.

OECD (2009), *Creating effective teaching and learning environments: First results from TALIS*, Paris.

Onderwijsraad (2013), *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*, Advies aan het Ministerie van OCW, Den Haag.

Pommer, E., E. Eggink (2010), *Publieke prestaties in perspectief*, SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

ROA (2013), *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2018*, ROA-R-2013/11, Universiteit Maastricht.

ROA (2013a), *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2012*, ROA-R-2013/7, Universiteit Maastricht.

Runhaar, P., K. Sanders, P. Slegers, H. Yang (2011), Professionele ontwikkeling in scholen, in: J. Kessel, R. Poell, *Handboek human resource development, Handboek van het leren*, Bohn, Stafleu, Van Loghum, Springer media, Houten, pp. 429-442.

Runhaar, P., K. Sanders, H. Yang (2010), Stimulating teachers' reflection and feedback asking: An interplay of self-efficacy, learning goal orientation, and transformational leadership, *Teaching and Teacher Education*, Vol. 26, pp. 1154-1161.

Scheerens, J., S. Doolaard (2013), *Review Studie 'Onderwijskwaliteit PO'*, Een beschrijving en beoordeling van het onderzoek dat in de periode 2009- 2012 is uitgevoerd naar aspecten van de kwaliteit van het basisonderwijs, in opdracht van de BOPO, 413-11-002, 18 maart, Rijksuniversiteit Groningen/GION;

SCP (2007), *Publieke prestaties in perspectief, Memorandum quartaire sector 2006-2011*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Sikkes, R. (1998), Het tekort, *Het Onderwijsblad*, Vol. 16, 19 september, p. 20.

Staiger, D.O., J.E. Rockoff (2010), Searching for Effective Teachers with Imperfect Information, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 24, pp. 97-118.

Stamet, Y. (2013), *Duurzaam inzetbaar en mobiel, Secundaire analyse POMO 2012 voor het primair onderwijs*, CAOP Research & Europa, maart, Den Haag.

Van der Rijst, R.M., G. van Duijn, J. Nedermeijer (2011), *Hoe goed leiden wij (v)mbo docenten op? Aansluiting van opleiding op de actuele onderwijspraktijk*, ICLON, rapportnummer 206, april, Universiteit Leiden.

Van der Steeg, M., N. Vermeer, D. Lanser (2011), *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief*, CPB Policy Brief Nr. 5, Den Haag.

Van der Steeg, M., S. Gerritsen (2013), *Teacher evaluations and pupil achievement: Evidence from classroom observations*, CPB Discussion Paper No 230, Den Haag.

Van Essen, G. (2011), *Arbeidsproductiviteit in het onderwijs*, SBO/CAOP Research, 31 maart, Den Haag.

Van Ojen, Q.H.J.M., B.C.H. de Zwart, T.J. Veerman (2010), *Arbeidsproductiviteit en CAO's. Een verkennend onderzoek naar de aanjagende rol van cao-afspraken op arbeidsproductiviteit in de publieke sector*, Astri, Leiden.

Waterreus, I., S. Dobbelsesteen (2001), Wages and teachers' hours of work, *De Economist*, Vol. 149, pp. 277-298.

Oogst

Ik heb gezaaid,
Ik heb gewied,
Waar is mijn oogst?
Ik zie ze niet ...

Het was toch lang
Geen slechte klas!
En nu – wat is
Het voor gewas?

Vol onkruid nog,
De stengels schraal,
Hoe ver nog van
Mijn ideaal!

Toch zwoegde ik
Het hele jaar.
Wat was mijn winst?
Wist ik het maar!!

Nee, dan de boer,
Gelukkig man,
Die alles zien
En tasten kan!

Jan Boer

Uit: *Schoolmeesterschap. Paedagogische poëzie*, Van Gorcum & Comp., Assen, 1946.

Gedichten opgenomen in: T. Magito en H. Sessing (red.), *Soms moet het werkelijk stil zijn...*, *Onderwijsgedichten 1591-2010*, Tweede druk, Uitgeverij Douane, Opolgraf, 2012.