

Vergaderjaar 2016–2017

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 264

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2017

In de debatten met uw Kamer over de «onderwijsarbeidsmarkt en lerarenagenda» op 8 februari 2017 en «werkdruk in het basisonderwijs» op 10 mei 2017 is een brief toegezegd waarin een nadere duiding wordt gegeven aan het historisch gegroeide verschil in beloning van leraren in het primair en voortgezet onderwijs.¹ Met deze brief gaan wij in op uw verzoek. Verder ontvangt uw Kamer tegelijk met deze brief een brief over het lerarentekort.

Destijds is ook aangegeven in te gaan op het beloningsonderzoek (uitgevoerd door SEO) in opdracht van het Ministerie van BZK. Dit onderzoek wordt voor alle overheids- en onderwijssectoren samen uitgevoerd, waarbij een vergelijking met de marktsector wordt gemaakt.² Het onderzoek is op dit moment nog niet afgerond en zal naar verwachting op z'n vroegst in juli verschijnen. Het huidige verzoek van de vaste Kamercommissie OCW heeft ons doen besluiten de resultaten van dit onderzoek niet af te wachten. Zodra dit onderzoek is afgerond zullen we u nader informeren.

In deze brief willen we graag ingaan op de volgende thema's:

- Ontwikkelingen van arbeidsvoorwaarden in de tijd
- De huidige beloningen van leraren in het primair en voortgezet onderwijs

¹ In het ordedebat van 28 maart 2017 heeft het lid Kwint verzoekt om een brief over de beloningspositie in het primair onderwijs (Handelingen II 2016/17, nr. 60, item 8). In het ordedebat van 20 juni 2017 heeft het lid Kwint een verzoek gedaan aan de Staatssecretaris van OCW en de Minister van SZW voor een dertigledendebat over het kabinetsstandpunt hierover (Handelingen II 2016/17, nr. 89, Regeling van werkzaamheden). In de procedurevergadering van 1 juni 2017 heeft de vaste commissie van OCW verzoekt om een kabinetsbrief over de beloningspositie van leraren.

² Sectors: Rijk, provincies, gemeenten, rechterlijke macht, waterschappen, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, politie, defensie.

- Verschil in functies van leraren
- Investerings die er zijn gedaan de afgelopen periode

We hebben veel waardering voor de bevoegenheid en het enthousiasme waarmee leraren iedere dag hun vak uitoefenen en met leerlingen aan de slag gaan. Dat is niet altijd even makkelijk. We zien verschillende maatschappelijke ontwikkelingen in het onderwijs, zoals bijvoorbeeld de invoering van passend onderwijs, ICT-ontwikkelingen, de rol van ouders. Ook spanningen in de samenleving komen rechtstreeks de klas in. Al die ontwikkelingen zijn van grote invloed op de manier waarop een leraar van vandaag de dag zijn vak uitoefent. Het vraagt veel van leraren en stelt hoge eisen aan de wijze waarop het vak moet worden ingericht. Dit is ook van invloed op de wijze waarop de buitenwereld kijkt naar dit mooie en intensieve beroep. We vragen veel van de mensen die dag in dag uit onze kinderen onderwijzen en begeleiden. Zij verdienen daarvoor onze grote waardering en respect. Het vak van leraar is veelzijdig en buitengewoon betekenisvol. Het is in ons aller belang dat wij oog hebben voor de aantrekkelijkheid en de waardering voor het beroep. Salaris is daarbij niet de enige doorslaggevende factor.

Tegelijkertijd zien we een tekort op de arbeidsmarkt ontstaan, waardoor het aantrekken en behouden van leraren in het primair onderwijs onze buitengewone aandacht verdient.

Ontwikkelingen van arbeidsvoorwaarden in de tijd

Van oudsher is er een verschil geweest in de beloning van leraren in de sector po en vo. Dit komt voort uit de wijze waarop de leraarsfunctie in de loop van de tijd is beschreven en gewaardeerd. Sinds de invoering van de Herstructurering Onderwijssalarissen in 1985 zijn functies en salaris voor overheid en onderwijs met elkaar gekoppeld. Daarbij is aansluiting gezocht bij de binnen het Rijk gehanteerde BBRA-schalen (schaal 9 tot en met 12, vanaf 1 maart 2001 omgezet naar de schalen LA tot en met LD).

Vanaf 1999 zijn de arbeidsvoorwaarden van de onderwijssectoren gedecentraliseerd. Doel hiervan was om per sector arbeidsvoorwaarden op maat te kunnen afspreken. Hiermee ging de verantwoordelijkheid van de overheid als werkgever over de arbeidsvoorwaarden – waaronder die voor het functie- en loongebouw – over op de individuele onderwijswerkgevers. De PO-Raad vertegenwoordigt voor de sector po de individuele werkgevers bij de cao-onderhandelingen. Het decentralisatieproces verliep per sector fasegewijs – eerst de secundaire arbeidsvoorwaarden (functiegebouw) daarna de primaire arbeidsvoorwaarden (loonafspraken). Na achtereenvolgens de sectoren wo, hbo, mbo en vo is de sector po de laatste sector geweest waar dit is gebeurd. In de sector po zijn de secundaire arbeidsvoorwaarden in 2006 gedecentraliseerd; de primaire arbeidsvoorwaarden in 2014. Sociale partners stellen gezamenlijk het geheel aan functies vast (het zogenaamde functiegebouw) en de beloning die daarbij hoort. Zij maken de inhoudelijke afweging binnen de financiële kaders die door de overheid worden vastgesteld. Daarbij is uitruil mogelijk tussen primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden.

Huidige beloning leraren po en vo

Het is goed om inzicht te hebben in de feitelijk beloning van leraren, specifiek die van leraren po en vo. In onderstaande tabel vindt u de maandbedragen die horen bij de schalen LA, LB en LC in het po en LB, LC, LD in het vo. Dit zijn de salarisschalen die horen bij de gelijknamige functies. Om een zuiver beeld te krijgen van de inkomensverschillen is het van belang om naast het maandsalaris de overige financiële arbeidsvoor-

waardelijke aanspraken zoals een eindejaarsuitkering en vakantieuitkering te betrekken. Dat is wat in de onderstaande tabel wordt verstaan onder beloning op maandbasis. Zo geldt voor po een ander eindejaarsuitkeringspercentage dan voor vo en zijn in 2009 de maximumsalarisbedragen voor leraren in het po niet verhoogd, maar is in plaats daarvan de omvang van de bindingstoelage verhoogd.³

Leraren in het po beginnen in schaal LA (€ 2.896). De leraar in het vo begint in LB (€ 3.074); de LA-schaal komt in het vo niet voor. De verschillen tussen po en vo zijn in het begin van de loopbaan kleiner en worden groter bij leraren met een aantal jaren ervaring. Het niveau van de salarisschalen LB en LC en de mogelijkheid voor vo-leraren om de schalen LC en LD te bereiken veroorzaken het grootste verschil tussen leraren in het po en leraren in het vo.

Beloning in po en vo¹

| | PO | | VO | |
|------------|---|---|---|---|
| | Maandsalaris (bruto) | Beloning op maandbasis ² (bruto) | Maandsalaris (bruto) | Beloning op maandbasis ² (bruto) |
| | <i>LA – 73,6 procent van de leraren</i> | | | |
| Start | € 2.436 | € 2.896 | | |
| Na 10 jaar | € 3.009 | € 3.556 | | |
| Maximum | € 3.482 | € 4.233 | | |
| | <i>LB – 26,0 procent van de leraren</i> | | <i>LB – 42,6 procent van de leraren</i> | |
| Start | € 2.525 | € 2.999 | € 2.601 | € 3.074 |
| Na 10 jaar | € 3.246 | € 3.829 | € 3.583 | € 4.206 |
| Maximum | € 3.826 | € 4.560 | € 3.978 | € 4.788 |
| | <i>LC – 0,3 procent van de leraren</i> | | <i>LC – 30,7 procent van de leraren</i> | |
| Start | € 2.539 | € 3.015 | € 2.617 | € 3.093 |
| Na 10 jaar | € 3.728 | € 4.384 | € 4.137 | € 4.848 |
| Maximum | € 4.464 | € 5.294 | € 4.639 | € 5.551 |
| | | | <i>LD – 26,4 procent van de leraren</i> | |
| Start | | | € 2.628 | € 3.107 |
| Na 10 jaar | | | € 4.600 | € 5.381 |
| Maximum | | | € 5.279 | € 6.289 |

¹ De getallen zijn gebaseerd op de cao po 2016–2017 (salarisbedragen vanaf 1 juli 2016), de cao vo 2016–2017 (salarisbedragen vanaf 1 juli 2016) en de functiemixcijfers 2016.

² beloning betreft maandsalaris + vakantie-uitkering, eindejaarsuitkering, schaaluitloop-bedrag en inkomens- en/of bindingstoelagen.

Verschillen in de salarisbedragen tussen de schalen LB en LC – die zowel in po als vo voorkomen – zijn ontstaan door verschillende ontwikkelingen in de (collectieve) arbeidsvoorwaarden in de tijd. Zoals gezegd maken de sociale partners sinds de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden afspraken per sector. De cao's po en vo kennen als gevolg daarvan ook een andere contractloonontwikkeling. In de afgelopen 10 jaren was de contractloonontwikkeling in het vo cumulatief circa 3 procent hoger. Hierdoor zijn de salarisbedragen in het vo 3 procent meer gestegen dan die in het po. De bijdrage vanuit de overheid voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling is voor beide sectoren wel gelijk geweest. Daarnaast is het aantal treden in een salarisschaal verschillend. Leraren in het po doen er over het algemeen 15 jaar over om hun maximumsalaris te bereiken, waar dat in het vo in 12 jaar gebeurt. Een en ander is het gevolg van keuzes en afspraken die de sociale partners hierover hebben gemaakt.

³ De leraar die volgens het maximum van de salarisschaal wordt bezoldigd heeft na een eenmalige positieve beoordeling structureel aanspraak op de bindingstoelage

Verskil in functie leraar po en vo

Niet iedereen met een hbo-opleiding verdient hetzelfde salaris. Hetzelfde opleidingsniveau, in dit geval hbo, wordt daarmee niet één op één vertaald naar een gelijke functiezwaarte. Het bepalen van de functiezwaarte gebeurt met een zogenaamd functiewaarderingssysteem. In dit systeem worden functies geordend naar zwaarte op basis van wegingsfactoren. Kennis is één van de (in dit geval 14) wegingsfactoren waarop de functiezwaarte wordt bepaald. Andere wegingsfactoren zijn aard, doel, effect, aanpak en dynamiek van de werkzaamheden, keuzevrijheid, complexiteit en effect van beslissingen, kader, wijze van controle, vaardigheden, aard en doel van de contacten. De precieze invulling van de werkzaamheden die horen bij een functie zijn beschreven in de functiebeschrijving. De werkzaamheden zijn onderverdeeld in thema's zoals onderwijs en leerlingbegeleiding (bijvoorbeeld het lesgeven en het signaleren van pedagogische problemen bij leerlingen), onderwijsontwikkeling (bijvoorbeeld nieuwe lesmethoden), professionalisering (bekwaamheden en scholingsactiviteiten), speelruimte (beslissen over de pedagogische koers) en contacten (met leerlingen, ouders, collega's, directie).

In het algemeen geldt dat een hogere opleiding leidt tot een hoger werken denk niveau, wat nodig is om een zwaardere functie te vervullen. Dat heeft te maken met de manier waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd. De afgeronde opleiding is dus niet alles bepalend maar heeft wel een relatie met de zwaarte van de functie.

Door toepassing van de wegingsfactoren wordt aan de hand van deze beschrijvingen door de sociale partners de zwaarte van de functies vastgesteld. De aard en het niveau van de werkzaamheden zijn dus bepalend voor de functiezwaarte en niet alleen het opleidingsniveau.

Voorwaarde voor een juiste weging en vergelijking van functies is dat de functiebeschrijvingen een goede weergave geven van de opgedragen taken en verantwoordelijkheden en goed aansluiten bij de actualiteit. In welke mate de gewijzigde omstandigheden waarbinnen leraren hun werk in het po moeten doen aanleiding geven om de functiebeschrijvingen aan te passen kan alleen door sociale partners beantwoord worden. Dat geldt ook voor de vraag of de huidige LA-functie moet worden gewijzigd of eventueel afgeschaft. Die inhoudelijke afweging ligt bij de sociale partners. De ruimte die zij daartoe hebben wordt echter bepaald door de financiële kaders die door de overheid worden vastgesteld.

Investerings in leraren

Vanaf 2015 is door dit kabinet na een jarenlange periode waarin sprake was van een nullijn met het loonruimteakkoord weer geïnvesteerd in ruimte voor een loonstijging van ruim 5 procent in 2015–2016. Met het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA) is vanaf 2015 € 299 miljoen olopend naar structureel € 444 miljoen extra geïnvesteerd in onder andere de verdere professionalisering van leraren.

De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in de leraar. Met de invoering van het actieplan Leerkracht 2009 is ingezet op een stevige herwaardering van het beroep, die zich heeft vertaald in de mogelijkheid voor meer leraren om door te groeien naar hogere salarisschalen. Deze investering voor een betere beloning voor leraren in het po loopt tot € 250 miljoen in 2020.⁴ De extra middelen zijn ingezet om:

⁴ In po, vo, mbo en hbo is in totaal € 1 miljard is geïnvesteerd in leraren.

- Het aantal treden binnen een salarisschaal te verminderen van 18 naar 15; hierdoor bereiken po-leraren sneller het maximum van de salarisschaal.
- Doorgroei naar hogere functies mogelijk te maken. Daarbij is in overleg met sociale partners een doelstelling geformuleerd van 40 procent van de leraren in de LB-schaal en 2 procent in de LC-schaal.
- Het toekennen van een toelage (schaaluitloop) in de LA-schaal voor de leraar die het maximum daarin heeft bereikt.⁵

Hierover hebben de sociale partners afspraken gemaakt. Basisscholen kunnen er overigens voor kiezen om in plaats van leraren te plaatsen in schaal LC een groter aandeel van hun formatie te promoveren naar LB. Tot nu toe is op landelijk niveau 26 procent gerealiseerd in de LB-schaal (en 0,2 procent in de LC-schaal). De afspraak om in 2014 40 procent van de leraren in schaal LB te benoemen en 2 procent in LC is echter nog niet bereikt. Daar zit dus nog veel ruimte in.

Het is en blijft een uitdaging voor scholen om de extra mogelijkheden voor beloningsdifferentiatie binnen de leraarsfunctie vanuit het oogpunt van onderwijskwaliteit bewust en gericht in te zetten. Scholen hebben de ruimte om – in overleg met de medezeggenschapsraad – nieuwe functies toe te voegen en samen afspraken te maken over het soort, niveau en aantal functies binnen de schoolorganisatie. Dat moet wel binnen het schoolbudget passen. Samen met de sociale partners stimuleren we met het ondersteuningstraject Versterking Functiemix schoolbesturen om hun hrm-beleid te versterken en de doelstelling van de functiemix alsnog te bereiken. We verwachten dat dit een belangrijke stimulans zal zijn bij het werven van nieuwe leerkrachten.

Het kabinet constateert dat er verschillen bestaan in salaris tussen po en vo, en ziet dat daarover onvrede bestaat bij po-docenten. Nog afgezien van de inhoudelijke afwegingen die bij een dergelijke investering een rol kunnen spelen, is er binnen de OCW-begroting geen ruimte om een generieke salarisverhoging door te voeren. Ook de demissionaire status van dit kabinet vormt daarbij een beletsel. Wij hebben de afgelopen maanden aangegeven dat het in rede ligt dat een afweging over eventuele investeringen in het onderwijs en aan welke doelen dit wordt besteed primair aan het nieuwe kabinet is.

Mocht de situatie zich voordoen dat het huidige kabinet de begroting voor 2018 moet opstellen, dan zal het kabinet een integrale afweging maken van de problemen, politieke wensen en de beschikbare financiële ruimte, met inachtneming van de demissionaire status van het kabinet. Daarnaast heeft OCW ook op de eigen begroting nog forse tegenvallers als gevolg van hogere prijzen en hogere leerlingaantallen. Ook deze problematiek zal bij de integrale afweging moeten worden betrokken. Daar kunnen we nu verder niet op vooruitlopen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

⁵ Deze toelage geldt alleen voor de LA-schaal in het basisonderwijs en de LB-schaal in het speciaal onderwijs.