

Gelijke monniken, ongelijke kappen?

Ervaringen met de arbeidsmarkttoelage
Nationaal Programma Onderwijs voor
het primair onderwijs

Arbeidsmarktplatform PO. Van en voor werkgevers en werknemers



Gelijke monniken, *ongelijke kappen?*

**Ervaringen met de arbeidsmarkttoelage
Nationaal Programma Onderwijs voor het
primair onderwijs**

Ruud van der Aa
Robin Wisse
Michiel van Rijn
Hans Schwartz

Augustus 2023

© Arbeidsmarktplatform PO

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, cd, internet of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Samenvatting en conclusies

Aanleiding

Om iets te doen tegen de lerarentekorten op scholen met de grootste onderwijsachterstanden is in het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs) ruimte gecreëerd voor een arbeidsmarkttoelage. Op de 15 procent van de scholen met het grootste risico op onderwijsachterstanden krijgt het onderwijspersoneel een extra beloning van 5 procent á 8 procent van het maandsalaris. Hiermee wordt beoogd om het werken op deze scholen aantrekkelijker te maken. Voor de arbeidsmarkttoelage is landelijk een budget beschikbaar van € 375 miljoen (schooljaren 2021/2022 en 2022/2023). In het Onderwijsakkoord (voorjaar 2022) is afgesproken dat de bekostiging van de toelage structureel wordt. De sociale partners maken hier in de cao afspraken over.

Met deze verkenning wil het Arbeidsmarktplatform PO een bijdrage leveren aan kennis over het gebruik, de toepassing én de effecten van een arbeidsmarkttoelage voor het terugdringen van het lerarentekort in het primair onderwijs (po). De uitkomsten van dit onderzoek kunnen van betekenis zijn voor de sociale partners en andere stakeholders voor de keuze en toepassing van de arbeidsmarkttoelage in de toekomst.

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt:

Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de implementatie van de NP Onderwijs arbeidsmarkttoelage, welke (beleids)veronderstellingen worden hierbij gehanteerd, en hoe wordt de toelage ervaren in de sector?

Aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van literatuurstudie en interviews met beleidsmedewerkers, bestuurders, hr-functionarissen, schoolleiders en onderwijspersoneel op scholen met en op scholen zonder arbeidsmarkt-toelage. In totaal is gesproken met personen van 26 scholen, waarvan er 12 een arbeidsmarkttoelage ontvangen en 14 niet. Op deze scholen zijn interviews gehouden met 20 schoolleiders, 6 leraren, 4 bestuurders en 5 medewerkers personeelszaken op bestuursniveau. Aanvullend heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met 4 leraren. De interviews vonden plaats in de periode december 2022 – maart 2023.

De werking van de arbeidsmarkttoelage

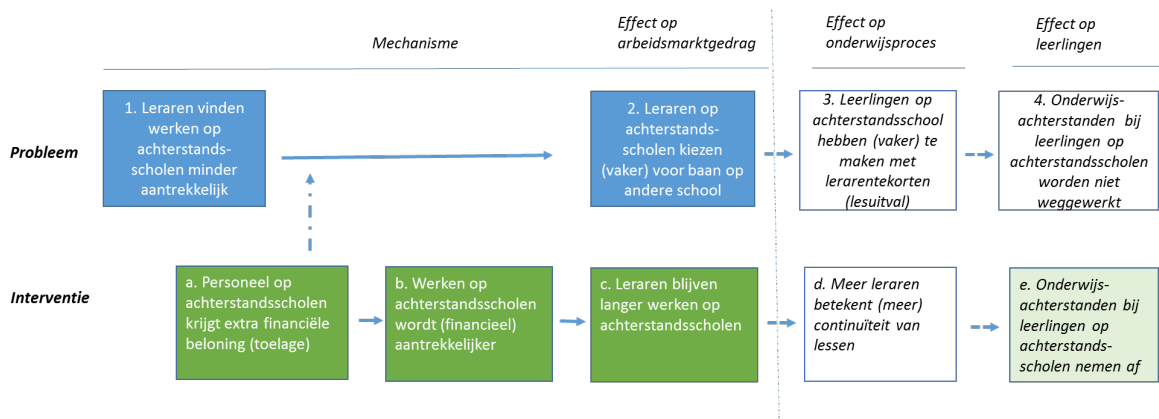
De beleidstheorie veronderstelt dat de arbeidsmarkttoelage het werk op scholen met het grootste risico op onderwijsachterstanden 'aantrekkelijker' maakt, door het personeel op

deze scholen te belonen met een extra bonus. Door de arbeidsmarkttoelage alleen toe te kennen aan personeel op scholen waar relatief veel leerlingen zitten met een vergroot risico op onderwijsachterstanden zullen leraren er vaker voor kiezen om op deze scholen werkzaam te blijven en zullen na verloop van tijd de personeelstekorten op deze scholen verminderen. De aanname hierbij is dat onderwijspersoneel (gedeeltelijk) gevoelig is voor extra financiële prikkels, als onderdeel van hun beloning. De arbeidsmarkttoelage is gekoppeld aan het belang van extrinsieke motivatie voor arbeidsmarktgedrag van onderwijspersoneel.

Wat de scholen met meer onderwijsachterstanden precies 'minder aantrekkelijk' maakt, blijft in het beleid impliciet. Wel is duidelijk dat scholen met een groter risico op onderwijsachterstanden een grotere uitdaging hebben om de onderwijsachterstanden, onder andere als gevolg van de coronapandemie, weg te werken. Deze uitdaging is extra groot door de personeelssituatie op scholen met de grootste onderwijsachterstanden. Zij hebben grotere personeelstekorten en meer moeilijk vervulbare vacatures dan scholen die een minder uitdagende leerlingenpopulatie hebben.

Op hoofdlijnen ziet de beleidstheorie van de arbeidsmarkttoelage er als volgt uit:

Causale redeneerlijn voor de arbeidsmarkttoelage, langs de lijn van (financiële) aantrekkelijkheid van het werk voor leraren op achterstandsscholen



Het (relatieve) belang van financiële prikkels

De basisveronderstelling dat onderwijspersoneel in hun arbeidsmarktgedrag gevoelig is voor financiële prikkels wordt door de onderzoeksliteratuur bevestigd. Een financiële incentive blijkt de meest effectieve maatregel is om de aantrekkelijkheid van het werken in het onderwijs te vergroten, zowel om nieuw onderwijspersoneel aan te trekken, vertrek uit de sector af te remmen of herintrede van stille reserves te bevorderen. Het effect van een loonsverhoging werkt alleen als het gaat om een substantiële loonsverhoging.

Structurele loonsverhogingen werken beter dan eenmalige bonussen of toelages die na verloop van tijd worden weggehaald. De effecten zijn ook aanwezig wanneer het de keuze betreft om meer uren te gaan werken. Organisatorische en ondersteunende maatregelen als inductie, coaching en mentoring, aanwezigheid van onderwijsassistenten, schoolleiderschap en samenwerking met collega's kunnen eveneens effectief zijn, maar zijn vaak minder goed onderzocht.

Uit onderzoek blijkt dat vooral inhoudelijke/intrinsieke motieven bepalend zijn in de keuze voor het beroep van leraar. Dan gaat het vooral om het lesgeven en het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen. Op arbeidsvoorwaardelijk vlak wordt door onderwijspersoneel veel belang gehecht aan loopbaan- en ontwikkelingsmogelijkheden. Extrinsieke – arbeidsvoorwaardelijke - overwegingen zijn vaak van secundair, maar niet zonder meer van ondergeschikt belang. Leraren die op zoek gaan naar een baan buiten het onderwijs doen dat vaak vanwege de hoge werkdruk, de wens om elders ervaring op te doen en het salaris. Hoewel het onderwijspersoneel in het algemeen een hoge mate van werktevredenheid kent, zijn zij in het algemeen kritisch over de hoeveelheid werk en de ervaren werkdruk.

Ervaringen en verwachte effecten van de arbeidsmarkttoelage

De implementatiemonitor van het NP Onderwijs die in opdracht van het ministerie van OCW wordt uitgevoerd, laat zien dat schoolleiders en overig personeel in meerderheid positief staan tegenover de arbeidsmarkttoelage en de verwachte effecten daarvan. Ruim driekwart van de schoolleiders en het overige personeel (op scholen met een arbeidsmarkttoelage) is tevreden tot zeer tevreden met de toelage. Over het feit dat alleen personeel werkzaam op scholen met een relatief hoge achterstandsscore in aanmerking komt voor de arbeidsmarkttoelage, is ongeveer een derde van de schoolleiders en personeelsleden (zeer) negatief. Hierbij moet worden opgemerkt dat het in de implementatiemonitor alleen gaat om respondenten op scholen die middelen krijgen voor de arbeidsmarkttoelage.

De ingeschatte effecten van de arbeidsmarkttoelage (volgens de implementatiemonitor van OCW) lopen uiteen tussen schoolleiders en onderwijspersoneel. Schoolleiders zijn in (kleine) meerderheid van mening dat de arbeidsmarkttoelage bijdraagt aan behoud van huidig personeel en de aantrekkingskracht op nieuw personeel. Van het onderwijspersoneel geeft de meerderheid aan dat de arbeidsmarkttoelage geen of slechts een klein effect zal hebben op hun overweging om op hun huidige school te blijven werken of om in het onderwijs te blijven werken. Niettemin geeft een kwart tot een derde van het personeel aan dat zij dit effect als groot tot zeer groot inschatten. Een meerderheid van het personeel is bovendien van mening dat de arbeidsmarkttoelage bijdraagt aan hun werktevredenheid.

Het veld aan het woord

Ter verdieping van de ervaringen met de arbeidsmarkttoelage zijn voor dit onderzoek interviews gehouden met bestuurders, HR-functionarissen, schoolleiders en onderwijspersoneel op scholen met en op scholen zonder arbeidsmarkttoelage. Samengevat komt daar het volgende beeld uit naar voren:

Scepsis over het belang van een financiële bonus

In het algemeen bestaat er onder de geïnterviewden scepsis over de veronderstelde werking van de toelage als arbeidsmarktinstrument. Dat geldt zowel voor bestuurders en medewerkers op scholen met een toelage als voor bestuurders en medewerkers op scholen zonder toelage. Volgens hen kiezen leraren niet om een financiële reden voor een school of spelen financiële overwegingen hierbij hooguit een marginale rol. Leraren kiezen voor het onderwijs omdat zij het werk inhoudelijk uitdagend vinden. Daarnaast spelen andere factoren mee als waardering, werkomstandigheden, de grootte van het bestuur, en de onderwijskundige visie van de school.

Discussie over rechtvaardigheid van de arbeidsmarkttoelage

Een belangrijk punt van discussie onder geïnterviewden betreft de rechtvaardigheid van de arbeidsmarkttoelage. Het feit dat de toelage alleen beschikbaar is voor achterstandsscholen, leidt voor medewerkers van toelage en niet-toelagescholen in veel gevallen tot een al dan niet expliciete vergelijking van arbeidsomstandigheden, waar uiteenlopende opvattingen over bestaan.

- Op *scholen zonder toelage* wordt de arbeidsmarkttoelage nogal eens als oneerlijk en onrechtvaardig ervaren. Het hoofdargument van de geïnterviewden hierbij is dat het werk op scholen met een arbeidsmarkttoelage niet zwaarder zou zijn dan op scholen zonder toelage. Zij zien zich als gelijken, maar worden financieel ongelijk behandeld.
- Ook speelt mee in de discussie dat scholen met onderwijsachterstanden reeds worden gecompenseerd voor hun hogere werklast met onder andere extra financiering voor kleinere klassen en voor extra zorg en ondersteuning.
- Op *scholen met een arbeidsmarkttoelage* is de mening over de toelage in het algemeen positief. Volgens de meeste geïnterviewden op toelagescholen is het werk op hun school zwaarder en veeleisender dan op niet-toelagescholen. Overigens is een deel van de geïnterviewde medewerkers van scholen zonder arbeidsmarkttoelage het hiermee eens.

Kanttekeningen bij de toekenningscriteria

Het gevoel van onrechtvaardigheid zit voor de geïnterviewden voor een deel in de criteria die zijn gehanteerd om scholen wel of geen toelage te geven. Zo worden vraagtekens geplaatst bij de veronderstelling dat de achterstandsscore van de school een juiste indicator zou zijn voor werkdruk of personeelstekorten. Ook de scherpe scheiding tussen scholen die wel en scholen die geen toelage krijgen, voelt op niet-toelagescholen vaak ongemakkelijk: de verschillen tussen scholen die net wel en net niet een toelage krijgen, doen volgens de geïnterviewden geen recht aan de vaak marginale verschillen in werkomstandigheden op beide soorten.

Bestuurlijke uitdagingen

Soms zijn er spanningen binnen besturen tussen scholen die wel en scholen die geen toelage krijgen. De mate waarin dit voorkomt, of is voorgekomen, kan op basis van dit onderzoek niet worden bepaald. Wel is duidelijk dat dit voor bestuurders geregeld een uitdaging vormt of vormde. In de interviews zijn we enkele situaties tegengekomen waarin schoolbesturen kiezen voor een vorm van financiële compensatie voor de scholen die geen toelage krijgen, bijvoorbeeld via een bestuurstoelage. Deze is veelal lager dan de arbeidsmarkttoelage en vaak eenmalig. Zij compenseren daarmee voor een deel de

afwezigheid van een arbeidsmarkttoelage én het gevoel van onrechtvaardigheid dat een deel van het personeel ervaart. Ook zijn er enkele besturen die de arbeidsmarkttoelage van een school verdeeld hebben over alle scholen, inclusief de niet-toelage scholen, binnen de ruimte die de subsidieregeling daarvoor biedt.

Effecten van de arbeidsmarkttoelage

Met betrekking tot het behoud van personeel bestaat er op basis van de interviews geen duidelijk beeld van de ingeschatte effectiviteit. Het meest positief is men over de waardering die uit de arbeidsmarkttoelage spreekt voor het huidige personeel. Dit kan bijdragen aan het behouden van medewerkers, maar hard bewijs hiervoor ontbreekt. Aan de andere kant, onderwijsmedewerkers die willen vertrekken, vertrekken vaak ondanks dat er een arbeidsmarkttoelage is. En soms blijven medewerkers zitten (op een toelageschool), juist vanwege de arbeidsmarkttoelage, terwijl het uit een oogpunt van functioneren of loopbaanontwikkeling beter zou zijn als zij vertrekken. Op scholen zonder toelage zijn er enkele signalen dat medewerkers zijn vertrokken naar een school met toelage, waarbij de arbeidsmarkttoelage een rol heeft gespeeld.

De meeste bestuurders, HR-medewerkers en schoolleiders die wij hebben gesproken (december 2022-maart 2023) zien tot op heden geen of nauwelijks effect op de werving van nieuwe medewerkers. Zij zien ook geen verandering in de vacaturedruk sinds de arbeidsmarkttoelage is ingevoerd. In sollicitatiegesprekken wordt de toelage volgens hen veelal niet genoemd als reden om te solliciteren. Tegelijk is er een kleine groep bestuurders, HR-medewerkers, schoolleiders en leraren (op scholen met en scholen zonder toelage) die wel een effect zien van de arbeidsmarkttoelage op het werven van nieuwe medewerkers en het vervullen van vacatures.

Het als bescheiden ingeschatte effect van de arbeidsmarkttoelage op het werven van nieuw personeel kan mede te maken hebben met de terughoudendheid op de scholen om de toelage te gebruiken bij de werving van nieuw personeel. Zowel de tijdelijkheid van de regeling als de aarzeling om sollicitaties vanuit financiële motieven aan te moedigen, speelt hierbij een rol. Ook benoemen sommige geïnterviewden het spanningsveld tussen enerzijds de concurrentie om personeel en anderzijds de wens om bestaande samenwerkingsrelaties met scholen in de regio niet te verstoren.

Zorgen over het aflopen van de arbeidsmarkttoelage

Tot slot bestaan er bij veel geïnterviewden zorgen over de gevolgen als de arbeidsmarkttoelage wordt beëindigd. Sommigen vrezen dat nieuw aangetrokken personeel dan weer vertrekt. Anderen vrezen de financiële gevolgen voor mensen die gewend zijn geraakt aan de toelage en er straks financieel ineens weer behoorlijk op achteruit zullen gaan. De verlenging van de arbeidsmarkttoelage tot en met december 2023 was ten tijde van de interviews nog niet bekend. Ook de afspraken in het Onderwijsakkoord 2022 over structureel budget voor de arbeidsmarkttoelage vanaf bekostigingsjaar 2023 en de afspraak dat de arbeidsmarkttoelage wordt opgenomen in de cao volgens nader te bepalen criteria was bij veel geïnterviewden nog niet bekend.

Conclusies

Op basis van de literatuurstudie, de resultaten uit de implementatiemonitor van OCW, en de interviews die wij hebben gehouden trekken wij de volgende conclusies over de arbeidsmarkttoelage.

In de onderzoeksliteratuur zijn voldoende aanwijzingen dat de NP Onderwijs arbeidsmarkttoelage een effectieve beleidsinterventie is om vertrek van personeel uit de sector af te remmen, nieuw onderwijspersoneel aan te trekken en herintrede van stille reserves te bevorderen. Een structurele en substantiële loonsverhoging werkt beter dan een eenmalige bonus of toelage. Het effect kan verschillen per doelgroep (mannen, jongeren, ouderen). Ook andere (arbeids)voorwaarden kunnen hierbij ook een rol kunnen spelen.

Op de scholen die middelen voor de arbeidsmarkttoelage ontvangen bestaat breed draagvlak voor de toelage, zo laat ook de Implementatiemonitor van OCW zien. Begrijpelijk dat een meerderheid daar positief is over het feit dat de arbeidsmarkttoelage een structureel karakter krijgt. Overigens is een derde van het personeel en de schoolleiders op scholen met een arbeidsmarkttoelage (zeer) negatief over het feit dat de toelage alleen beschikbaar is voor personeel op scholen met een relatief hoge achterstandsscore. Het draagvlak voor de arbeidsmarkttoelage is derhalve ook onder personeel dat momenteel een toelage ontvang niet optimaal te noemen. Wel is een ruime meerderheid van het personeel op scholen met arbeidsmarkttoelage van mening dat de toelage bijdraagt aan hun werktevredenheid, een belangrijke factor om ergens te (willen) blijven werken.

Het draagvlak voor de arbeidsmarkttoelage is op scholen zonder toelage aanzienlijk minder. Hier bestaat vaak ongemak en ongenoegen over de toelage. De toelage wordt door de geïnterviewden op scholen zonder toelage direct of indirect gezien als een financiële compensatie voor de vermeend zwaardere werkomstandigheden op de achterstandsscholen. Hiervan is volgens de geïnterviewden (op de scholen zonder toelage) vaak geen sprake, althans niet zo systematisch als de arbeidsmarkttoelage in hun ogen suggereert. Dit voedt een gevoel van onrechtvaardigheid onder personeel dat nu geen toelage krijgt.

Over de ingeschatte effecten van de arbeidsmarkttoelage lopen de meningen uiteen. Schoolleiders zijn in (kleine) meerderheid positief, het onderwijspersoneel is in meerderheid sceptisch of terughoudend over het ingeschatte effect op hun arbeidsmarktgedrag. De uiteenlopende meningen, zowel onder schoolleiders, maar meer nog die onder het personeel, laten evenwel ook zien dat een deel van de personeelsleden de arbeidsmarkttoelage laat meewegen in hun keuze om op hun huidige school of überhaupt in het onderwijs te blijven werken. Het is deze groep waar de arbeidsmarkttoelage effectief kan uitpakken. Vooral nog gaat het hierbij om hypothetische situaties. In hoeverre de inschattingen van schoolleiders en van het onderwijspersoneel tot uiting (gaan) komen in aantal leraren die behouden blijven voor hun school of het onderwijs moet toekomstig onderzoek uitwijzen

Het effect van de toelage op het aantrekken van nieuw personeel effect zou wellicht groter kunnen zijn als schoolleiders minder terughoudend zouden zijn in het benoemen van de arbeidsmarkttoelage in hun wervings- en personeelsbeleid. Dit heeft zowel te maken met de tijdelijkheid van de regeling als met een zekere handelingsverlegenheid om het over geld te hebben. Voorts is het de vraag of de arbeidsmarkttoelage in regio's en steden met hoge kosten van levensonderhoud en hoge huizenprijzen voldoende gewicht in de schaal legt om effect te hebben op het behoud en de werving van personeel.

De algehele conclusie is dat de NP Onderwijs arbeidsmarkttoelage in het primair onderwijs op de scholen die de toelage kunnen uitkeren gemengd is ontvangen. De verwachte effecten onder bestuurders, en schoolleiders op scholen met een arbeidsmarkttoelage zijn overwegend positief, hoewel er ook scepsis is. Het onderwijspersoneel op de scholen met een arbeidsmarkttoelage is in de meerderheid kritisch over de verwachte effecten, hoewel een substantiële groep hierover positief is. In dat opzicht zou de toelage effect kunnen hebben op de keuze om te blijven werken op en huidige school en zo kunnen leiden tot minder personeelstekorten op de achterstandsscholen. De arbeidsmarkttoelage als financiële prikkel om keuzegedrag te beïnvloeden zou dan werken. De verwachte effectmeting door het CPB kan daar uitsluitsel over geven.

Belangrijke kanttekening is dat op scholen zonder toelage (85% van de scholen) weinig draagvlak voor de (rechtvaardigheid van de) arbeidsmarkttoelage lijkt te bestaan. Hoewel de toelage slechts gericht is op het 'sturen' van arbeidsmarktgedrag op basis van financiële motieven, wordt door het onderwijspersoneel (zowel op toelagescholen als niet-toelagescholen) impliciet of expliciet een relatie gelegd met verschillen in taakwaarde die weliswaar beredeneerd kunnen worden, maar waarvoor geen feitelijke onderbouwing is.

Reflectie

De beleidstheorie draait in de kern om een financiële bonus die het werken op achterstandsscholen voor onderwijspersoneel aantrekkelijker moet maken. In welk opzicht het werk op achterstandsscholen momenteel minder aantrekkelijk is dan op andere scholen wordt nergens (in het beleid) geëxpliciteerd of geproblematiseerd, behalve dat het een extra uitdaging vormt (voor het personeel) om de onderwijsachterstanden, als gevolg van de coronacrisis weg te werken. De arbeidsmarkttoelage heeft slechts aandacht voor het financiële aspect van het arbeidsmarktgedrag van leraren. Dat maakt het een nogal geïsoleerde beleidsinterventie. De samenhang met andere maatregelen om het onderwijs op achterstandsscholen aantrekkelijker te maken, is onduidelijk.

Uit onderzoek (zie paragraaf 2.4) blijkt dat er aanwijsbaar goede redenen zijn waarom het werk op achterstandsscholen voor leraren momenteel als minder aantrekkelijk wordt ervaren, ondanks het feit dat het personeel op deze scholen vaak sterk gemotiveerd is. Denk bijvoorbeeld aan de uitdagingen voor het onderwijspersoneel die de leerlingenpopulatie met zich kan brengen in onderwijskundig, pedagogisch en didactisch opzicht. Meer inzicht in de arbeidsomstandigheden van het werk op achterstandsscholen

kan bijdragen aan meer draagvlak en aan meer solidariteit onder leraren voor de aanpak van het personeelstekort.

Een meer samenhangende, integrale benadering van het beleid waarin naast de arbeidsmarkttoelage andere (veelal reeds bestaande) interventies als mentoring, coaching, kleinere klassen, onderwijskundig leiderschap en gerichte professionalisering een rol spelen, zou meer recht doen aan de veelzijdigheid van het werk op achterstandsscholen en de factoren die bevorderlijk zijn voor de werkomgeving én de arbeidsmotivatie van het personeel. Dit sluit aan bij het pleidooi van de Onderwijsraad om ten behoeve van een aantrekkelijk beroep te zorgen voor een veilige werkomgeving, prettige werkomstandigheden en goede primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, waarmee leraren kunnen worden aangetrokken en behouden.¹

¹ Onderwijsraad (2023). *Schaarste schuurt. Een verkenning naar het omgaan met aanhoudende lerarentekorten.*

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	2
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doel van het onderzoek	12
1.3 Methode	13
1.4 Leeswijzer	15
2. Beleidstheorie	16
2.1 Reconstructie van de beleidstheorie	16
2.2 Empirische toetsing van de beleidstheorie	20
2.3 Inzichten uit de implementatiemonitor NP Onderwijs	24
2.4 Reflectie op de beleidstheorie	26
2.5 Conclusies	28
3. Het veld aan het woord	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Opvattingen over de arbeidsmarkttoelage	30
3.3 Het gesprek op de scholen over de invoering	37
3.4 Conclusies	40
4. Effecten van de arbeidsmarkttoelage	42
4.1 Inleiding	42
4.2 Effect op behoud van huidige medewerkers	42
4.3 Effect op het werven van nieuwe medewerkers	43
4.4 Effect op vertrek van medewerkers	45
4.5 Impact op het wervings- en personeelsbeleid	46
4.6 Kanttekeningen bij de tijdelijkheid van de arbeidsmarkttoelage	50
4.7 Conclusies	51
Bijlage I: Geanonimiseerd overzicht van geïnterviewde personen	56
Bijlage II: Gespreksleidraden	57

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De huidige personeelstekorten zijn niet gelijkmatig over het land en over de scholen verdeeld. Tussen regio's (randstad versus overige regio's), en binnen regio's zijn de verschillen groot. Scholen met een meer uitdagende leerlingenpopulatie hebben meer moeite leraren te vinden en vast te houden dan andere scholen, zo constateert de Inspectie van het Onderwijs.² De coronapandemie heeft de kansenongelijkheid in het onderwijs versterkt, en daarmee de noodzaak van voldoende leraren onderstreept.³

Naast leervertragingen in de kernvakken (begrijpend lezen, spelling en rekenen/wiskunde) bestonden er zorgen over het welbevinden en de ontwikkeling van de zogenaamde executieve vaardigheden van leerlingen (onder andere motivatie, werkhouding, werkgeheugen, emotieregulatie). Schoolleiders maakten zich in het bijzonder zorgen over bepaalde groepen leerlingen, met name leerlingen met een kwetsbare thuissituatie, leerlingen uit anderstalige gezinnen en leerlingen die thuis minder gestimuleerd worden. De vertraging bij leerlingen met gemiddeld- of laagopgeleide ouders lag anderhalf tot twee keer zo hoog als bij leerlingen met hoogopgeleide ouders. In het po bestonden vooral zorgen over de vertraging die leerlingen op scholen met een relatief hoge achterstandsscore hadden opgelopen.⁴ Tegelijkertijd hebben deze scholen te maken met de meeste moeite met het lerarentekort, waardoor het wegwerken van leerachterstanden wordt bemoeilijkt.

Om iets te doen tegen de lerarentekorten op scholen met de grootste onderwijsachterstanden is in het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs) ruimte gecreëerd voor een arbeidsmarkttoelage. In oktober 2021 verwoordde demissionair minister Slob de ambitie van de arbeidsmarkttoelage als volgt:⁵

“Scholen staan voor de grote opgave om leervertragingen als gevolg van corona in te halen. Op scholen met veel uitdagende leerlingen is dit extra ingewikkeld. Deze scholen hebben de meeste moeite met het lerarentekort: het verloop van personeel is hoger en zij krijgen vacatures moeilijker vervuld. Terwijl goed personeel juist nu hard nodig is om alle leerlingen een kans op een volwaardige

² Inspectie van het onderwijs. *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht. Zie ook: Adriaens, Elshout & Elshout (2022). *Personeelstekorten in het primair onderwijs peildatum 1 oktober 2022*. Tilburg: Centerdata.

³ Inspectie van het onderwijs. *De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht.

⁴ In dit rapport spreken we soms kortweg over achterstandsscholen, daar waar bedoeld worden scholen met een relatief hoge achterstandsscore of scholen met een groot risico op onderwijsachterstanden.

⁵ Nieuwsbericht | 24-08-2021 | 06:00. *Extra beloning voor leraren op scholen met veel achterstanden*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/08/24/extra-beloning-voor-leraren-op-scholen-met-veel-achterstanden>

toekomst te geven. Daarom maken we het mogelijk om het personeel op deze scholen extra te belonen tijdens de looptijd van het Nationaal Programma Onderwijs.” (demissionair minister Slob, oktober 2021)

De NP Onderwijs arbeidsmarkttoelage

Om iets te doen tegen de lerarentekorten op scholen met de grootste onderwijsachterstanden is in het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs) ruimte gecreëerd voor een arbeidsmarkttoelage. Op de 15% van vestigingen met het grootste risico op onderwijsachterstanden krijgt het onderwijspersoneel een (gemiddeld) extra beloning van tussen de 5% en 8% van het maandsalaris. Deze is beschikbaar voor alle medewerkers met een dienstverband binnen de betreffende vestigingen. De aanvullende bekostiging voor de arbeidsmarkttoelage wordt, in navolging van de huidige bekostigingssystematiek, berekend op basis van het aantal leerlingen en kan daardoor per vestiging verschillen. De regeling geldt voor het regulier onderwijs, het speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs.

Doel van de arbeidsmarkttoelage is het aantrekkelijker maken van het werken op scholen met relatief veel leerlingen met achterstandsscores, zowel vanwege het lerarentekort als vanwege de hoge werkdruk op deze scholen.⁶ Achterliggend doel in het kader van het NP Onderwijs is om langs deze weg herstel van kansgelijkheid te bevorderen. Daarom is het de bedoeling dat de bekostiging uitsluitend wordt besteed aan een extra beloning voor het personeel op die vestigingen waarvoor het schoolbestuur de extra bekostiging ontvangt voor een arbeidsmarkttoelage.⁷

Voor de arbeidsmarkttoelage is een budget beschikbaar van € 375 miljoen (schooljaren 2021/2022 en 2022/2023). In het Onderwijsakkoord 2022 is afgesproken dat de huidige arbeidsmarkttoelage in ieder geval tot en met december 2023 in ongewijzigde vorm blijft bestaan. Tevens is in het Onderwijsakkoord afgesproken dat er structureel budget beschikbaar gesteld wordt ter bekostiging van een arbeidsmarkttoelage vanaf bekostigingsjaar 2023. De sociale partners maken hier in de cao nadere afspraken over.

1.2 Doel van het onderzoek

De arbeidsmarkttoelage is voor Nederlandse begrippen een relatief unieke maatregel om meer balans te brengen op de onderwijsarbeidsmarkt. Gezien de beperkte ervaringen met gedifferentieerde beloning in het onderwijs, heeft het bestuur van het Arbeidsmarktplatform PO de vraag welke effecten een dergelijke arbeidsmarkttoelage kan hebben, hoe de implementatie van de regeling verloopt, en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken voor de toekomst. In oktober 2021 is het bestuur van het Arbeidsmarktplatform PO akkoord gegaan met een verkennend onderzoek naar de arbeidsmarkttoelage in het primair onderwijs. Gelijktijdig met deze verkenning voert het ROA, op verzoek van het Arbeidsmarktplatform PO, een vignettenstudie uit naar het relatieve gewicht van financiële overwegingen in het arbeidsmarktgedrag van onderwijspersoneel en de stille reserve.⁸

⁶ <https://www.nponderwijs.nl/>

⁷ Zie: <https://www.nponderwijs.nl/over-het-nationaal-programma-onderwijs/faq/arbeidsmarkttoelage>

⁸ Cörvers, Cobben & Montziaan (2023). *Vignettenstudie arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs*. Maastricht: ROA

Met deze verkenning wil het Arbeidsmarktplatform PO een bijdrage leveren aan kennis over het gebruik, de toepassing én de effecten van een arbeidsmarkttoelage voor het terugdringen van het lerarentekort in het primair onderwijs. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen van betekenis zijn voor de sociale partners en andere stakeholders voor de keuze en toepassing van de arbeidsmarkttoelage in de toekomst.

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt:

Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de implementatie van de NP Onderwijs arbeidsmarkttoelage, welke (beleids)veronderstellingen worden hierbij gehanteerd, en hoe wordt de toelage ervaren in de sector?

1.3 Methode

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

1. Reconstructie van de beleidstheorie:
Wat zijn de veronderstellingen voor de werking van de arbeidsmarkttoelage; welke mechanismes (in het gedrag van besturen en medewerkers) worden verondersteld? Wat is de achtergrond van de legitimatie voor de regeling?
2. Inventarisatie van reacties en ervaringen op *scholen met arbeidsmarkttoelage*:
Wat ervaren schoolbesturen, schoolleiders, en personeel van de toelage, op de scholen die een toelage ontvangen? Hoe vindt de besluitvorming plaats over de gelden, hoe is de MR betrokken? Welke lessen zijn te trekken?
3. Inventarisatie van reacties en ervaringen op *scholen zonder arbeidsmarkttoelage*:
Naast de scholen die de arbeidsmarkttoelage ontvangen kijken wij in dit onderzoek expliciet ook naar scholen/vestigingen die *niet* in aanmerking komen voor de toelage. Hoe ervaren zij de toelage? Passen zij wellicht (ook) hun arbeidsvoorwaarden aan, of profileren zij zich anderszins om aantrekkelijk te zijn en te blijven voor onderwijspersoneel? Zo ja, hoe?

We lichten de onderzoeksactiviteiten onderstaand toe.

Reconstructie beleidstheorie

Op basis van beleidsdocumenten en de websites van het ministerie over het NP Onderwijs en gesprekken met OCW en het Arbeidsmarktplatform PO hebben wij de veronderstelde beleidstheorie opgesteld en deze getoetst aan inzichten uit de onderzoeksliteratuur. Op voorhand merken wij op dat er geen uitgewerkte beleidstheorie voor de implementatie van de maatregel beschikbaar is.

Inventarisatie van reacties en ervaringen in het veld

Voor het inventariseren van reacties en ervaringen met de arbeidsmarkttoelage is gekozen voor een regionale focus. De gedachte hierbij is dat juist op lokaal/regionaal niveau een dynamiek van onderlinge concurrentie tussen scholen ervaren kan worden, waarin onderwijspersoneel van school kan veranderen.

Wij hebben verspreid over het land zes regio's geselecteerd. Drie regio's zijn gesitueerd in de Randstad, drie daarbuiten. In elke regio (postcodegebied) hebben we een school met toelage geselecteerd en twee scholen zonder toelage. We zijn in contact gekomen

met de scholen via een oproep in de nieuwsbrief van het Arbeidsmarktplatform PO en directe benadering van scholen in de geselecteerde regio's. De scholen in ons onderzoek zijn afkomstig uit de regio's:

- Rotterdam (Zuid-Holland)
- Capelle aan den IJssel (Zuid-Holland)
- Amsterdam (Noord-Holland)
- Heerlen (Zuid-Limburg)
- Westerwolde (Groningen)
- Enschede (Gelderland)

Om zoveel mogelijk recht te doen aan de verschillende perspectieven op de arbeidsmarkttoelage zijn respondenten geïnterviewd in verschillende functies (bestuurders, hr-medewerkers, schoolleiders en leraren), van zowel toelagescholen als niet-toelagescholen; in de praktijk bleken deze scholen deel uit te maken van vier besturen met uitsluitend toelagescholen, zes besturen met uitsluitend niet-toelagescholen en vier besturen met zowel toelagescholen als niet-toelagescholen. Deze spreiding was op voorhand niet beoogd, maar bleek wel van toegevoegde waarde voor het onderzoek, vanwege de variatie in interne dynamiek binnen een bestuur.

Op elke school zijn individuele gesprekken gevoerd met twee á drie respondenten: een bestuurder (of een HR-vertegenwoordiger namens het bestuur), een schoolleider en een leraar. Niet in alle gevallen is het gelukt om een leraar te spreken. Volgens de schoolleiders, veelal ons eerste contact met de school, hing dit samen met de gekozen onderzoeksperiode en de hoge werkdruk. Om die reden hebben wij aanvullend nog een groepsinterview gehouden met vier leraren, van twee verschillende scholen (drie leraren uit Den Haag en een uit Alphen aan den Rijn), met arbeidsmarkttoelage.

In totaal is gesproken met personen van 26 scholen, van 14 besturen. Van deze scholen ontvingen er 12 een arbeidsmarkttoelage. De overige 14 scholen ontvingen geen arbeidsmarkttoelage. Op deze scholen zijn interviews gehouden met in totaal 20 schoolleiders, 10 leraren, 4 bestuurders en 5 medewerkers personeelszaken op bestuursniveau. In de oriëntatiefase van het onderzoek is gesproken met een medewerker van een administratiekantoor. De interviews vonden plaats in de periode van december 2022 tot en met maart 2023, via MS Teams en duurden maximaal 1 uur. Een geanonimiseerd overzicht van geïnterviewden en de interviewleidraden zijn opgenomen bijlage I.

Representativiteit en beperkingen van het onderzoek

De interviews geven een breed, geschakeerd beeld van de uiteenlopende ervaringen en meningen van de geïnterviewden over de arbeidsmarkttoelage op scholen met en scholen zonder toelage. Over het *relatieve* belang van de ervaringen met de arbeidsmarkttoelage kunnen op basis van dit onderzoek geen uitspraken worden gedaan. Het aantal scholen dat betrokken is in dit onderzoek is beperkt en derhalve niet representatief voor de gehele sector. Door gebruik te maken van resultaten uit de implementatiemonitor van OCW wordt in deze rapportage een breder kwantitatief beeld geschetst van de ervaringen

en verwachte effecten van de arbeidsmarkttoelage.⁹ Overigens maken de niet-toelagescholen daarvan geen deel uit.

Relatie met ander onderzoek

De focus van voorliggend onderzoek is kwalitatief, gebaseerd op interviews en literatuurstudie. Gelijktijdig met dit onderzoek heeft ROA in opdracht van het Arbeidsmarktplatform PO een economisch onderzoek uitgevoerd naar het relatieve belang van het salaris ten opzichte van niet-financiële arbeidsvoorwaarden. Daarnaast laat het ministerie van OCW onderzoek doen naar de implementatie van het NP Onderwijs, en doet het Centraal Plan Bureau (CPB) onderzoek naar de effectiviteit van de arbeidsmarkttoelage. Waar mogelijk zijn inzichten uit deze onderzoeken meegenomen in dit rapport. Dat geldt niet voor de CPB-studie waarvan de eerste resultaten pas in het najaar van 2023 worden verwacht.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 biedt een reconstructie van de beleidstheorie achter de NP Onderwijs Arbeidsmarkttoelage. Hoofdstuk 3 beschrijft op basis van de door ons gehouden interviews de ervaringen van leraren, schoolleiders, bestuurders en HR-medewerkers op bestuursniveau met de arbeidsmarkttoelage. Het hoofdstuk gaat in op hoe zij over de uitgangspunten en uitvoeringsregels van arbeidsmarkttoelage denken. Hoofdstuk 4 gaat over de (ingeschatte) effecten van de toelage op het behoud van huidige medewerkers en op het werven van nieuwe medewerkers. Ook komt daarin het wervings- en personeelsbeleid aan bod.

In dit rapport spreken we soms kortweg over 'achterstandsscholen', waarmee bedoeld worden scholen met een relatief hoge achterstandscore of scholen met leerlingen met een groot risico op onderwijsachterstanden.

⁹ Zie: <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2022/12/21082c-Implementatiemonitor-NP-Onderwijs-derde-meting-Regioplan-10nov22.pdf>

2. Beleidstheorie

2.1 Reconstructie van de beleidstheorie

Voor een adequate interpretatie van de ervaringen met de arbeidsmarkttoelage NP Onderwijs is het behulpzaam om een beeld te hebben van de veronderstelde werking van de toelage als beleidsinterventie. Op voorhand merken wij op dat er vanuit het ministerie geen expliciete beleidstheorie beschikbaar is. In gesprekken met beleidsmedewerkers is de plausibiliteit van de arbeidsmarkttoelage vooral onderbouwd met verwijzingen naar de economische literatuur waaruit blijkt dat het arbeidsmarktgedrag van leraren beïnvloedbaar is met financiële prikkels. Door de arbeidsmarkttoelage selectief toe te kennen aan personeel op scholen waar relatief veel leerlingen zitten met een vergroot risico op onderwijsachterstanden kunnen de personeelstekorten op achterstandsscholen verminderen. Aanvullend is er in de gesprekken op gewezen dat ook andere in veel andere landen leraren en schoolleiders extra betaald krijgen voor het lesgeven aan leerlingen met specifieke behoeftes of in speciale achterstandsgebieden of regio's.¹⁰

Onderstaand beschrijven wij eerst in meer detail de beleidstheorie en gaan daarna op basis van de onderzoeksliteratuur na welke onderbouwing hiervoor bestaat.

Doel

Doel van de arbeidsmarkttoelage is om het werk op scholen met relatief veel leerlingen met een vergroot risico op onderwijsachterstanden aantrekkelijker te maken. Een grotere (financiële) aantrekkelijkheid moet leiden tot meer leraren op deze scholen, en op landelijk niveau tot een gelijkere verdeling van personeel.¹¹

Aanleiding

De aanleiding voor de arbeidsmarkttoelage is de ongelijke verdeling van personeelstekorten in het primair onderwijs. Tussen regio's (randstad versus overige regio's) en binnen regio's zijn de verschillen groot. Scholen met een meer uitdagende leerlingenpopulatie (op basis van een grotere schoolweging¹²) hebben een groter tekort aan leraren. Zij hebben meer moeite om leraren te vinden en vast te houden dan andere scholen.¹³ Als gevolg hiervan staat het onderwijsproces (de continuïteit en kwaliteit)

¹⁰ OECD (2022). *Education at a glance 2022*.

¹¹ <https://www.nponderwijs.nl/over-het-nationaal-programma-onderwijs/faq/arbeidsmarkttoelage>

¹² De schoolweging wordt berekend door het CBS op basis van: het opleidingsniveau van de ouders, het gemiddelde opleidingsniveau

van alle moeders op school, het land van herkomst van de ouders, de verblijfsduur van de moeder in Nederland en of de ouders in de

schuldsanering zitten (zie de website van de Onderwijsinspectie voor meer informatie. Bron: CPB, 2023).

¹³ Inspectie van het onderwijs. *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht. Zie ook: Adriaens, Elshout & Elshout (2022). *Personeelstekorten in het primair onderwijs peildatum 1 oktober 2022*. Tilburg: Centerdata.

onder druk, waardoor de onderwijsachterstanden van de leerlingen op deze scholen, niet of onvoldoende worden weggewerkt. Bovendien hebben de leervertragingen die tijdens de coronacrisis zijn ontstaan, de ongelijkheid in het onderwijs vergroot.¹⁴ Dit is ook de reden waarom de arbeidsmarkttoelage onderdeel is van het Nationaal Programma Onderwijs.

Doelgroep

De doelgroep van de arbeidsmarkttoelage betreft personeel op vestigingen met het grootste risico op onderwijsachterstanden. De toelage is er niet alleen voor de leraren. Het uitgangspunt bij het verstrekken van de middelen is dat voor elk personeelslid een gelijk toelagepercentage van de bruto beloning gerealiseerd kan worden. Goed onderwijs vereist namelijk een goed en stabiel team van ondersteuners, leraren en schoolleider(s). Niet voor alle vestigingen (met een risico op onderwijsachterstanden) is er recht op bekostiging voor de arbeidsmarkttoelage, maar uitsluitend voor de 15% vestigingen met het grootste risico op onderwijsachterstanden.¹⁵ Dit geldt zowel voor het regulier onderwijs als het speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. De arbeidsmarkttoelage wordt niet direct uitgekeerd aan het personeel, maar verloopt via de salarisadministratie van de betreffende selectie van scholen. Het schoolbestuur krijgt voor personeel op vestigingen met het grootste risico op onderwijsachterstanden extra bekostiging voor een arbeidsmarkttoelage.

Implicaties voor actoren

Voor het personeel op de achterstandsscholen betekent de arbeidsmarkttoelage dat het werken op achterstandsscholen relatief aantrekkelijker wordt, waardoor zij niet of minder snel besluiten om een andere werkkring (op een niet-achterstandsschool) te zoeken.

Voor de betreffende (achterstands)scholen betekent de arbeidsmarkttoelage een versterking van de financiële arbeidsvoorwaarden waaronder zij hun personeel kunnen laten werken. Hierdoor worden zij, in ieder geval financieel, aantrekkelijker als werkgever en zijn zij meer in staat om personeel aan zich te binden.

¹⁴ Haelermans, C. et al. (2022), *Ongelijkheid in leervertraging neemt af*. NCO Factsheet No. 2022-6.

¹⁵ De veronderstelling hierbij is dat het vanuit een oogpunt van kansengelijkheid beter is om de verdeling van beschikbare middelen in te zetten op een selectie van scholen, in plaats van de middelen te verdelen over een groter aantal vestigingen. De basis voor de verdeling is de relatieve achterstandsscore of het relatief hoogste aantal CUMI-leerlingen per vestiging. Deze indicatoren worden al gebruikt voor het verdelen van het geld voor onderwijsachterstanden. Scholen met een groter risico op onderwijsachterstanden krijgen namelijk meer geld, zowel binnen de reguliere bekostiging als binnen het NP Onderwijs. Bron: <https://www.nponderwijs.nl/over-het-nationaal-programma-onderwijs/faq/arbeidsmarkttoelage>

Aannames

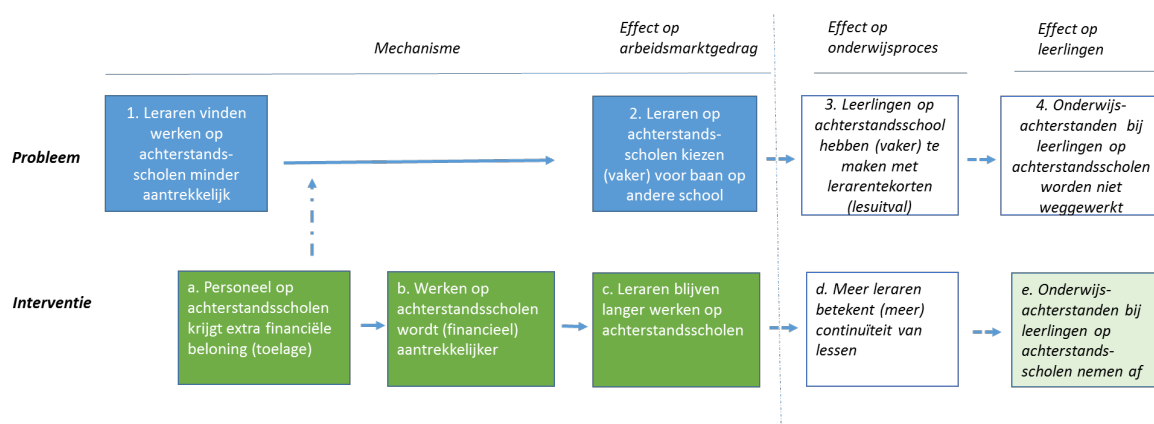
Uit de documenten en de interviews blijken de volgende aannames (assumptions) over het arbeidsmarktgedrag van (onderwijs)personeel en de met de arbeidsmarkttoelage beoogde mechanismes en uitkomsten:

- Onderwijspersoneel ervaart het werken op scholen met meer achterstandsleerlingen als relatief onaantrekkelijk.
- Onderwijspersoneel is gevoelig voor extra financiële prikkels, als onderdeel van hun beloning.
- Voor onderwijspersoneel dat de arbeidsmarkttoelage ontvangt zal de werkomgeving aantrekkelijker worden, waardoor zij minder snel naar een andere werkomgeving/school zullen overstappen. Aanvullend zou kunnen worden verondersteld dat de arbeidsmarkttoelage de betreffende school als werkgever ook aantrekkelijker maakt voor personen buiten de school. Het aanbod aan beschikbaar personeel zou hierdoor toenemen. Deze aanname wordt niet expliciet genoemd in de door ons geraadpleegde documenten.
- De scholen die de arbeidsmarkttoelage aan hun personeel uitkeren, ervaren een verbetering van hun personeelssituatie (minder personeelsverloop, minder moeilijk vervulbare vacatures).
- Een stabiel(er) personeelsbestand stelt de scholen in staat om onderwijsachterstanden weg te werken. De leerprestaties van de leerlingen zullen hierdoor verbeteren.

De laatste aanname is geen direct doel van de arbeidsmarkttoelage, maar in het kader van het NP Onderwijs wel het achterliggende beleidsdoel, en daarom relevant om hier te vermelden.

Schematisch ziet de causale redeneerlijn van de arbeidsmarkttoelage er als volgt uit:

Figuur 1: Causale redeneerlijn voor de arbeidsmarkttoelage, langs de lijn van (financiële) aantrekkelijkheid van het werk voor leraren op achterstandsscholen



Implementatie

Naast de causale keten van redeneringen omtrent het arbeidsmarktgedrag van onderwijspersoneel bevat de regeling voor de arbeidsmarkttoelage een aantal processtappen voor de implementatie van de toelage op de scholen.¹⁶

1. De schoolbesturen krijgen (alleen) voor personeel op vestigingen met het grootste risico op onderwijsachterstanden extra bekostiging voor een arbeidsmarkttoelage.
2. De schoolleider maakt met het personeelsdeel van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad afspraken wie de toelage krijgt en hoe hoog die is.
3. In het po moet de PGMR instemmen met de hoogte van de arbeidsmarkttoelage.¹⁷
4. De hoogte van de toelage hangt af van het budget dat voor de vestiging beschikbaar is.

Relevante omgevingsfactoren

Toekenning van de arbeidsmarkttoelage vindt plaats in een dynamische omgeving, zowel binnen de sector als daarbuiten. Omgevingsfactoren (buiten de school) bepalen mede de effectiviteit van de regeling.

- **Situatie op de arbeidsmarkt**

De mogelijkheden voor onderwijspersoneel om een baan op een andere school te zoeken zijn groter naarmate de lerarentekorten groter zijn. Uit analyses van Centerdata blijkt dat in de periode 2013-2018 de arbeidsmobiliteit van leraren binnen het primair onderwijs sterk is toegenomen; voor een klein deel betreft dat mobiliteit binnen hetzelfde schoolbestuur, voor een groter deel mobiliteit tussen schoolbesturen, waarschijnlijk als gevolg van toegenomen krapte op de arbeidsmarkt voor leraren.¹⁸

De kansen op een baan buiten het onderwijs zijn groter naarmate de economie beter draait en de arbeidsmarkt buiten het onderwijs krappere is. Uit onderzoek blijkt dat het aandeel pabo-studenten dat na afstuderen in het po aan de slag gaat op 92% kan uitkomen. In tijden van hoogconjunctuur (hoge economische groei, lage werkloosheid) is de concurrentie van de marktsector groter en ligt het percentage wat lager, bij laagconjunctuur wat hoger.¹⁹ De bereidheid van personen buiten het onderwijs om een baan in het onderwijs te zoeken hangt ook mede af van de economische conjunctuur.

- **Inflatie en loonsverhogingen**

Mede als gevolg van de oorlog in Oekraïne, en de daarmee samenhangende energiecrisis, was er in 2022-2023 sprake van forse inflatie. Extra beloning is hierdoor meer dan welkom, niet alleen met een financiële bonus, maar ook met structurele loonsverhogingen, zoals afgesproken in de recente cao's en het dichteren van de loonkloof met het voortgezet onderwijs. Met andere woorden, de arbeidsmarkttoelage maakt deel uit van een groter geheel aan financiële beloningen van het onderwijspersoneel.

¹⁶ <https://www.nponderwijs.nl/documenten/publicaties/2022/04/22/informatietool-arbeidsmarkttoelage-per-school>

¹⁷ Conform CAO PO (artikel 6.15)

¹⁸ De Vos & Fontein (2019). *Arbeidsmobiliteit van leraren primair onderwijs*. Tilburg: Centerdata.

¹⁹ Adriaens & De Vos (2022). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po. 2021-2031. Update 2022*. Tilburg: Centerdata

- Regionale prijsverschillen voor levensonderhoud en huisvesting

Regionale verschillen in kosten van levensonderhoud en huisvesting kunnen mede de (marginale) effectiviteit van de arbeidsmarkttoelage beïnvloeden. Hoge kosten in een bepaalde stad of wijk, kunnen een extra drempel vormen om naar een andere plek te verhuizen, of vormen juist een reden om naar een goedkopere regio te verhuizen. In een onderzoek naar de aanpak van het lerarentekort in Amsterdam worden problemen rond huisvesting en mobiliteit als één van de belangrijkste redenen genoemd voor vertrek van onderwijspersoneel uit het Amsterdamse onderwijs.²⁰ Ander onderzoek laat zien dat Randstedelingen steeds vaker naar het platteland trekken, vooral jongeren.²¹

- Concurrerend gedrag van scholen zonder toelage

De arbeidsmarkttoelage gaat er impliciet vanuit dat de scholen die geen aanvullende bekostiging ontvangen, de salarisconcurrentie van hun collega-scholen 'lijdzaam' ondergaan. De vraag is in hoeverre hiervan sprake is. Scholen die geen toelage kunnen uitkeren, kunnen zich op andere manieren profileren, al dan niet met gebruikmaking van aanvullende arbeidsvoorwaarden. In financiële zin zal dit naar verwachting gemiddeld minder zijn dan de extra beloning die de scholen met een toelage kunnen bieden.

- Imago en status

De aantrekkelijkheid van een baan in het onderwijs wordt mede bepaald door de status en imago van het beroep van leraar. Onderzoek laat zien dat leraren en studenten van lerarenopleidingen de waardering voor het lerarenberoep niet hoog inschatten.²² Uit onderzoek onder ruim duizend leraren in Den Haag naar de aantrekkelijkheid van hun werkomgeving blijkt dat ruim een derde van het personeel het belangrijk vindt om op een 'goed aangeschreven school' te werken; 80 procent is overigens van mening dat dat ook het geval is. Dergelijke opvattingen zijn in de context mede bepalend voor het effect van de arbeidsmarkttoelage om in het onderwijs te willen (blijven) werken.

2.2 Empirische toetsing van de beleidstheorie

Nu we weten welke causale redeneringen er – al dan niet expliciet - aan de arbeidsmarkttoelage ten grondslag liggen, gaan we na in hoeverre deze veronderstellingen door eerder onderzoek of op normatieve gronden bevestigd kunnen worden. We beperken ons tot enkele hoofdlijnen uit de onderzoeksliteratuur.

De (on)aantrekkelijkheid van werken op achterstandsscholen

De beleidstheorie vertrekt vanuit de premisse dat het werk op achterstandsscholen minder aantrekkelijk is. Wat precies onder 'aantrekkelijkheid' verstaan moet worden, is onduidelijk. Hoewel 'aantrekkelijkheid' van werk in eerste instantie geassocieerd zou kunnen worden met de subjectieve beleving van de werkomgeving is er voor zover wij

²⁰ Haanstra-Veldhuis, Vadanescu & Van der Wel. (2022). *Aanpak lerarentekort in het Amsterdamse primair onderwijs (eindrapport)*. Amsterdam: Regioplan.

²¹ De Groot en Aalders (2022). Goedkope huizen op het platteland magneet voor stadse Randstedelingen. Rabo Research.

²² Cörvers, Mommers, Van der Ploeg & Sapulete (2017). *Status en imago van de leraar in de 21ste eeuw*. Maastricht/Rotterdam: ROA/Ecorys.

weten geen onderzoek gedaan waaruit blijkt dat leraren minder graag op achterstandsscholen zouden willen werken. Feit is evenwel dat achterstandsscholen te maken hebben met hogere personeelstekorten en meer moeilijk vervulbare vacatures (zie hoofdstuk 1). Deze relatie wordt ook in de onderzoeksliteratuur gevonden.

- Bonhomme, Jolivet en Leuven (2016) constateren op basis van Nederlandse data dat de kans dat leraren op zoek gaan naar ander werk groter is naarmate het aandeel leerlingen met een groot risico op onderwijsachterstand hoger is.²³ Ook zien zij een samenhang tussen het vertrek van leraren en de gemiddelde leerprestaties van leerlingen, deels in samenhang met de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Bovendien is de kans op vertrek van leraren hoger naarmate het aantal leerlingen per leraar hoger is en het aandeel ondersteunende staf hoger (waarschijnlijk door een voorkeur voor kleinere klassen).
- In een meta-analyse vinden Borman & Dowling (2008) uiteenlopende redenen voor uitval van leraren.²⁴ Naast kenmerken van de leerlingenpopulatie (lage sociaal-economische status en een laag prestatieniveau) en een laag salaris speelt de organisatie en de locatie van de school een rol in: in stedelijke omgevingen is de uitval van personeel hoger dan in een niet-stedelijke omgeving.
- Ander onderzoek laat zien dat kenmerken van het beroep (werkdruk, (on)tevredenheid, (emotionele) stress, laag salaris), naast persoonlijke omstandigheden en kenmerken van de school, een rol spelen in de uitval van leraren, hoewel de relatie met achterstandsscholen niet wordt gelegd.²⁵

Ontvankelijkheid van onderwijspersoneel voor (extra) beloning

De arbeidsmarkttoelage stimuleert leraren op achterstandsscholen om op hun huidige school te blijven werken. Deze veronderstelling wordt door meerdere studies bevestigd.

- Een internationale overzichtsstudie naar werving en behoud van leraren op 'uitdagende' (challenging) scholen laat zien dat financiële prikkels effectief zijn om meer leraren aan te trekken voor scholen, maar niet om leraren op deze scholen meer of langer te behouden.²⁶ Uit de studie blijkt dat zowel vermindering van collegegelden, hogere salarissen of financiële premies voor onderwijspersoneel effectief zijn voor het aantrekken van nieuwe leraren.
- In een recente overzichtsstudie van de Education Endowment Foundation (EEF) in Engeland wordt geconcludeerd dat een financiële incentive de meest effectieve maatregel is om de aantrekkelijkheid van het werken in het onderwijs te vergroten.²⁷ Maatregelen in de sfeer van arbeidsomstandigheden (inductie, coaching en mentoring, schoolleiderschap, en samenwerking met collega's) zijn eveneens van toegevoegde waarde, maar minder.

²³ Bonhomme, Jolivet, & Leuven, (2016). School characteristics and teacher turnover: assessing the role of preferences and opportunities. *The Economic Journal*, 126 (August), 1342–1371. Doi: 10.1111/eoj.12279.

²⁴ Borman & Dowling (2008). Teacher Attrition and Retention: A Meta-Analytic and Narrative Review of the Research. In: *Review of Educational Research*, 78, 367-409.

²⁵ Den Brok, Wubbels & Van Tartwijk (2017). Exploring beginning teachers' attrition in the Netherlands. *Teachers and Teaching*, 23:8, 881-895.

²⁶ See, Morris, Gorard & El Soufi (2020) What works in attracting and retaining teachers in challenging schools and areas? *Oxford Review of Education*, 46:6, 678-697

²⁷ EEF (2023). *Teacher quality, recruitment, and retention. Rapid Evidence Assessment*. Londen.

- In een recente vignettenstudie van het ROA concluderen de onderzoekers dat een substantiële loonsverhoging (van 10%) effectief is om de kans op uitstroom van leraren af te remmen of de herintrede onder ex-leraren te doen toenemen.²⁸ Vergeleken met andere niet-financiële maatregelen blijkt ondersteuning (van de leraar) door een voltijds onderwijsassistent een vergelijkbaar effect te hebben. De effectiviteit van een loonsverhoging is minder als deze kleiner wordt. Mannen zijn gevoeliger voor het effect van een loonsverhoging dan vrouwen.
- Uit een ander recent vignettenonderzoek door Researchned blijkt dat de bereidheid onder leraren (po, vo en mbo) om meer te gaan werken, kan worden vergroot door bonussen, aanvullende arbeidsvoorwaarden (andere taken, afstemmen werk en privé en gratis kinderopvang) en door combinatie van een bonus en een aanvullende arbeidsvoorwaarde.²⁹
- In Nederland heeft het CPB in 2015 onderzoek gedaan naar de effecten van de versterking van de functiemix³⁰. Van de extra mogelijkheden om leraren salarispromotie te laten maken, vinden de onderzoekers geen effecten van deze hogere beloning op de kans om leraar te blijven.³¹ De hogere beloning zorgde er wel voor dat een iets groter deel van de leraren in de Randstad bleef werken en niet koos om elders een baan als leraar te aanvaarden.
- Een literatuurstudie van het CPB uit 2008 laat zien dat "een hogere beloning, zowel een hoger startsalaris als een sterke groei van het salaris gedurende de arbeidsloopbaan, tot meer aanbod van leraren leidt.³² Daarbij gaat het om de hoogte van het loon vergeleken met het loon in concurrerende beroepen.³³ De gevonden effecten zijn sterker voor mannen dan voor vrouwen." Het CPB wijst ook op een studie in de Verenigde Staten die laat zien dat een financiële bonus (van \$1.800) voor vo-leerkrachten op achterstandsscholen (high poverty schools) ertoe leidde dat zij minder snel hun baan opzeggen.³⁴ Ook ander onderzoek in de Verenigde Staten wijst op substantiële positieve effecten van financiële bonussen (\$1.200 in Florida) op het verminderen van het personeelsverloop op achterstandsscholen (in het voortgezet onderwijs).³⁵
- Silhol & Wilner (2022) onderzochten in Frankrijk een financiële bonus voor leraren (oplopend van 9% extra salaris in 2015-2017 naar 19% in 2019) om op

²⁸ Cörvers, Cobben & Montziaan (2023). *Vignettenstudie arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs*. Maastricht: ROA.

²⁹ Van Casteren, Van Mensvoort, Geurts & Brukx (2023). *Meer uren werken in het onderwijs na (financiële) prikkels*. Researchned.

³⁰ De functiemix betreft de verdeling van leerkrachten over de verschillende salarisschalen.

³¹ Van der Steeg, Gerritsen, & Kuijpers (2015). *The effects of higher teacher pay on teacher retention. Evidence from regional variation in teacher salaries*. Den Haag: CPB.

³² CPB (2008). *Kader Leraren beter belonen: wat werkt?* In: Centraal economisch plan. Den Haag

³³ Concurrerende beroepen bevinden zich vooral in de sectoren handel, vervoer en horeca en zakelijke dienstverlening (waaronder uitzendbureaus en payrollbedrijven). Het belang van sectoren als zorg, openbaar bestuur, maatschappelijke dienstverlening en sport, recreatie etc. neemt over de jaren enigszins toe. Bron: De Vos et al. (2022). *Loopbaanmonitor Onderwijs*. Centerdata/Mooz.

³⁴ Clotfelter, Glennie, Ladd, & Vigdor (2006), *Would higher salaries keep teachers in high-poverty schools?*, *NBER Working Paper, no 12285*.

³⁵ Feng, L. & Sass, T.R. (2018). The Impact of Incentives to Recruit and Retain Teachers in "Hard-to-Staff" Subjects: Incentives to Recruit and Retain Teachers. *Journal of Policy Analysis and Management*. Volume 37, Issue 1

achterstandsscholen te gaan werken.³⁶ Hun onderzoek laat zien dat vooral minder ervaren leraren en zij die al in de betreffende regio's werken, gevoelig zijn voor de geboden bonus door vaker te kiezen voor een baan op een achterstandsschool.

- Onderzoek in Noorwegen naar extra salarisverhoging (+10%) voor scholen met lerarentekorten toont een bescheiden positief effect op het verminderen van de kans op personeelsverloop en een grotere kans op het aantrekken van nieuw personeel. Vooral mannen zijn gevoelig voor de bonus.³⁷

Overig onderzoek naar arbeidsmotieven

- Uit onderzoek naar de motieven en voorkeuren van studenten en leraren om te kiezen voor het beroep van leraar blijkt dat vooral inhoudelijke/intrinsieke motieven bepalend zijn in de keuze voor het beroep van leraar. Extrinsieke – arbeidsvoorwaardelijke – overwegingen blijken vaak van secundair belang. Nadeel van de meeste van deze onderzoeken is dat het onderlinge gewicht van de uiteenlopende motieven niet duidelijk wordt.
- Uit de Loopbaanmonitor Onderwijs blijkt dat zowel beginnende als ervaren leraren over het algemeen zeer bevlogen zijn over hun vak en intrinsiek gemotiveerd zijn om les te geven.³⁸ Vooral het lesgeven vinden zij interessant en de mogelijkheid om bij te dragen aan de ontwikkeling van kinderen. Arbeidsvoorwaardelijke aspecten als betrouwbaar inkomen, stabiele loopbaan en baan zekerheid worden minder vaak genoemd.
- Ondanks de sterke intrinsieke motivatie, zijn goede arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van belang om startende leraren te binden en te boeien. Zo laat de Loopbaanmonitor zien dat ongeveer een vijfde van de beginnende leraren in het basisonderwijs op zoek is naar een andere baan, meestal in het onderwijs. De voornaamste reden om een baan buiten het onderwijs te zoeken, is de hoge werkdruk en de wens om elders ervaring op te doen. Voor bijna de helft (45%) speelt mee dat het (verwachte) salaris buiten het onderwijs beter is.³⁹

Beleidsonderzoek naar arbeidsvoorwaarden

- Uit literatuuronderzoek in opdracht van het Arbeidsmarktplatform PO blijkt dat er, naast de arbeidsvoorwaarden, vele andere zaken zijn die mede bepalen of de werkomgeving van leraren als aantrekkelijk wordt ervaren.⁴⁰ Dan gaat het onder andere om loopbaan- en ontwikkelingsmogelijkheden. Over de werkdruk is het onderwijspersoneel kritisch. Dat geldt niet alleen leraren op scholen in de Randstad, maar ook daarbuiten.⁴¹

³⁶ Silhol & Wilner (2022). Teachers' desired mobility to disadvantaged schools: Do financial incentives matter?

³⁷ Falch, T. (2011). Teacher Mobility Responses to Wage Changes: Evidence from a Quasi-Natural Experiment. *American Economic Review* · May 2011.

³⁸ De Vos, Fontein, Vrielink, Wartenberg & Bendig (2022). *Loopbaanmonitor onderwijs. Microdata: 2015 – 2021. Enquête: 2020 – 2021*. Centerdata/MOOZ.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ Van den Berg & Van den Berg (2021). *Wat maakt een werkomgeving aantrekkelijk? Verkenning van aantrekkelijke werkomgeving in het primair onderwijs*. Den Haag: Arbeidsmarktplatform po.

⁴¹ *Idem*.

- Uit de evaluatie van de Rotterdamse leraren C.A.O komt naar voren dat bestuurders en onderwijsprofessionals sceptisch zijn over de meerwaarde van een eenmalige financiële bonus (welkomstpremie) voor nieuwe leraren in Rotterdam.⁴² Huidig personeel ervaart dit als onrechtvaardig. Zij pleiten voor een hoger salaris en een financiële bonus na een aantal dienstjaren. Daarnaast zijn minder werkdruk en kleinere klassen bevorderlijk om de binding met de school te versterken, evenals meer begeleiding van startende leraren.⁴³
- Uit onderzoek naar lerarentekorten in Den Haag blijkt dat er grote verschillen in lerarentekorten, zowel tussen scholen als wijken.⁴⁴ Leraren op achterstandsscholen ervaren meer beperkingen om goed onderwijs te geven vanwege een meer uitdagende leerlingenpopulatie. Mede om die reden vindt onderwijspersoneel op achterstandsscholen een arbeidsmarkttoelage gepast.
- In de evaluatie van de aanpak van het lerarentekort in Amsterdam wordt gewezen op het belang van goed werkgeverschap om het (potentiële) verloop onder medewerkers te verminderen.⁴⁵ Het gaat dan om zaken als een open cultuur, maatwerk in arbeidsrelaties, ontwikkelingsmogelijkheden, en een gezonde en veilige werkomgeving. Voorts laat dit onderzoek zien dat naast de randzaken waar het personeel zich mee moet bezig houden en het salaris, de huisvestingsmogelijkheden en de kosten voor woon-werkverkeer belangrijke redenen vormen om elders werk te zoeken. Ook meer aandacht voor de werk-privébalans en meer mogelijkheden om talenten breder spelen hierbij een rol.

2.3 Inzichten uit de implementatiemonitor NP Onderwijs

Het ministerie van OCW laat de implementatie van het Nationaal Programma Onderwijs monitoren. Op basis van de meting uit het najaar van 2022 geven wij een korte samenvatting van de belangrijkste uitkomsten met betrekking tot de arbeidsmarkttoelage.⁴⁶ Wij merken op dat de vragen over de arbeidsmarkttoelage alleen zijn gesteld aan scholen die middelen voor de arbeidsmarkttoelage ontvangen. In de derde implementatiemonitor is de respons 560 (43%) van de 1.303 schoolvestigingen die de arbeidsmarkttoelage ontvangen.

Algemeen oordeel

80 procent van de schoolleiders en 81 procent van het personeel (op scholen die middelen krijgen voor de toelage) is over het algemeen (zeer) tevreden met de toelage. Dat geldt zowel de hoogte van de toelage, de evenredige verdeling van de toelage over alle functiecategorieën en de selectie van vestigingen die in aanmerking komen voor de toelage. Over de looptijd van de toelage zijn met name de schoolleiders kritisch: 49 procent van de schoolleiders is hier (zeer) ontevreden over.

⁴² Van der Aa, Kools & Schwartz (2018), *Evaluatie Rotterdamse leraren C.A.O*, Den Haag: CAOP.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Van der Aa, Kools, Marthaler & Van Nuland (2021). *Een aantrekkelijke werkomgeving voor onderwijspersoneel in Den Haag. Verkennend onderzoek naar de rol van school- en wijkgebonden kenmerken voor de werkomgeving voor onderwijspersoneel*. Den Haag: CAOP.

⁴⁵ Haanstra-Veldhuis, Vadanescu & Van der Wel. (2022). *Aanpak lerarentekort in het Amsterdamse primair onderwijs (eindrapport)*. Amsterdam: Regioplan.

⁴⁶ Van den Berg, Van Eijkern, Van den Broek & Van der der Wel (2022). *Implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs. Derde meting in het funderend onderwijs*. SEO/ResearchNed/Regioplan

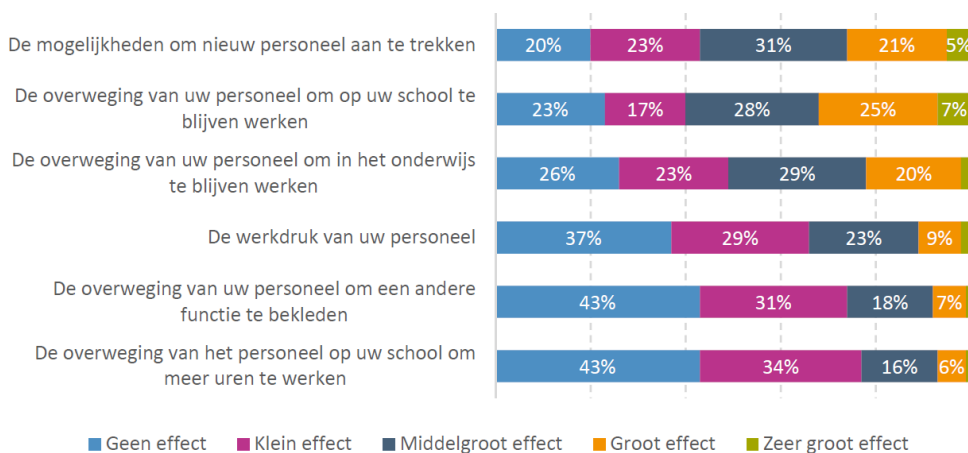
Over het feit dat alleen personeel werkzaam op scholen met een relatief hoge achterstandsscore in aanmerking komt voor de arbeidsmarkttoelage, is ongeveer een derde van de schoolleiders en personeelsleden (zeer) negatief. Slechts 11 procent van de schoolleiders en 14 procent van het personeel is hierover (zeer) positief. Het resterende deel kan hierop geen antwoord geven. Kortom, personeel op scholen met arbeidsmarkttoelage

Over de afspraak uit het Onderwijsakkoord 'Samen voor het beste onderwijs' dat de arbeidsmarkttoelage structureel wordt ingevoerd, is de meerderheid van de schoolleiders en het overige personeel die nu een arbeidsmarkttoelage ontvangen (zeer) tevreden (respectievelijk 85 en 80 procent).

Ingeschatte effectiviteit

Schoolleiders zijn overwegend positief over het verwachte effect van de arbeidsmarkttoelage op het aantrekken van nieuw personeel en op de overweging van personeel om op dezelfde school te blijven werken: (zie figuur 2.1). Ten aanzien van het (neven)effect op de werkdruk, de overweging van personeel om een andere functie te bekleden en de overweging om meer uren te gaan werken, zijn schoolleiders minder optimistisch.

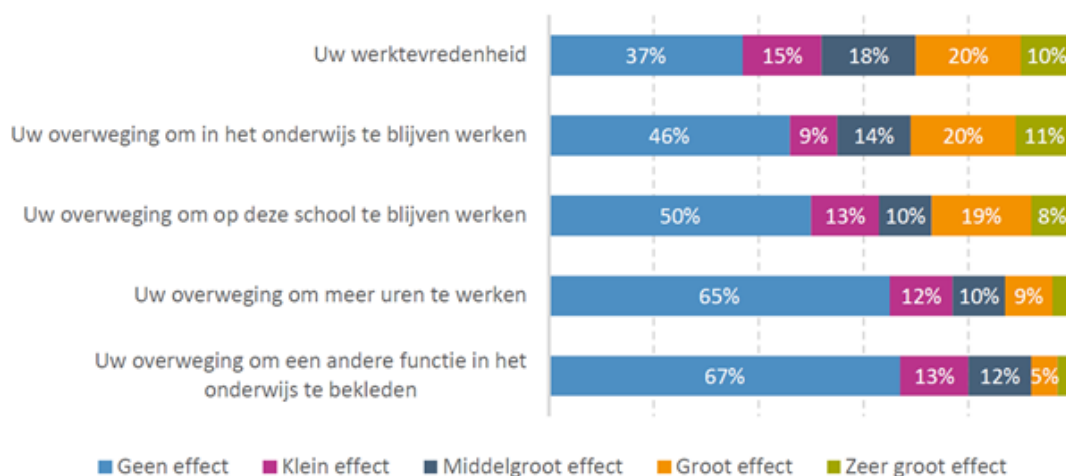
Figuur 2.1 In hoeverre heeft de arbeidsmarkttoelage effect op ... ? (N=684)



Bron: *Vragenlijst schoolleiders - Implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs. Derde meting in het funderend onderwijs.* SEO/ResearchNed/Regioplan (2022)

Wanneer aan personeelsleden direct wordt gevraagd wat de arbeidsmarkttoelage voor hen betekent, geeft de helft aan dat zij verwachten dat de regeling een positief effect heeft op hun overweging om op dezelfde school te blijven werken. Daarnaast verwacht 50 tot 60 procent van het personeel dat de arbeidsmarkttoelage bijdraagt aan hun werktevredenheid en overwegingen om in het onderwijs te blijven werken (zie figuur 5.2).

Figuur 2.2 In hoeverre heeft de arbeidsmarkttoelage effect op...? (N=634)



Bron: *Vragenlijst personeel - Implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs. Derde meting in het funderend onderwijs. SEO/ResearchNed/Regioplan (2022)*

Communicatie over de arbeidsmarkttoelage

Een derde van de schoolleiders noemt de arbeidsmarkttoelage in de (functionerings)gesprekken met huidig personeel en 40 procent noemt het in gesprekken met sollicitanten. Het merendeel van de schoolleiders (59 procent) noemt de arbeidsmarkttoelage niet in vacatureteksten. De voornaamste redenen om de arbeidsmarkttoelage niet (altijd) te noemen is de tijdelijkheid van de regeling (twee jaar) en dat ze geen personeel willen werven en behouden op basis van financiële prikkels. Daarnaast denkt drie op de tien schoolleiders (ook) dat het noemen van de arbeidsmarkttoelage geen effect heeft.

2.4 Reflectie op de beleidstheorie

De beleidstheorie zoals hiervoor weergegeven draait in de kern om een financiële bonus (incentive) die het werken op achterstandsscholen voor onderwijspersoneel financieel aantrekkelijker moet maken. Opmerkelijk is dat in de beleidstheorie de mindere aantrekkelijkheid van het werk niet wordt geoperationaliseerd, de mindere aantrekkelijkheid van het werk op achterstandsscholen is een gegeven. De 'waarom'-vraag van de mindere aantrekkelijkheid wordt niet gesteld. Er wordt geen inhoudelijke relatie gelegd tussen de arbeidsmarkttoelage als arbeidsvoorwaardelijke interventie en andere aspecten die de aantrekkelijkheid van het werk mede bepalen. Denk aan de onderwijskundige of sociale dimensies van het werk. Onderzoek laat zien dat daar reden toe is.

De Inspectie van het onderwijs spreekt over 'overbelaste scholen' waar maatschappelijke problemen zich opstapelen en waar een kloof aanwezig is tussen jongeren en docententeams.⁴⁷ Het gaat om "scholen met veel leerlingen die opgroeien met sociaaleconomische achterstand en sociaal-culturele afstand tot de samenleving", tot uiting komend in zaken als armoede, taalachterstanden en leer- en ontwikkelproblemen.

⁴⁷ Inspectie van het Onderwijs (2017a). *Onderwijsverslag. De staat van het onderwijs 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Dit vormt een grote uitdaging voor leraren die op deze scholen lesgeven, zo stelt de Inspectie van het Onderwijs (2019).⁴⁸

Uit een literatuurverkenning van NRO (met veel buitenlands onderzoek) naar overbelaste scholen komt naar voren dat door de spanningen op deze scholen leraren gestrest raken, vermoeid en gedemotiveerd. Dit resulteert in een toename van ziekteverzuim, burn-out en mobiliteit.⁴⁹ Onderzoek naar personeelstekorten in Den Haag laat zien dat scholen met een hoge vacaturegraad vaak een cumulatie aan personeelsproblemen kennen die, naast personeelstekorten, bestaan uit een hoger ziekteverzuim, meer invallers en onbevoegden, en een hogere ervaren werkdruk.⁵⁰

Een belangrijke oorzaak van de werkdruk op achterstandsscholen en overbelaste scholen is de moeilijke leerlingenpopulatie, die samenhangt met de achtergrond van de leerlingen: armoede, instabiele thuissituatie (eenoudergezinnen, of samengestelde gezinnen met problemen en schulden, onveilige buurten. Leerlingen ontvangen in veel gevallen vaak weinig ondersteuning van hun ouders. Onderwijsachterstanden doen volgens NRO dan ook een extra beroep op leraren.⁵¹

Onderzoek in Nederland naar de uitval van beginnende leraren laat zien dat het werk op grootstedelijke scholen complexer en uitdagender is dan het werk op niet-grootstedelijke scholen. Dan gaat het onder andere om het omgaan met verschillen tussen leerlingen in cognitieve ontwikkeling en taalontwikkeling, het creëren van een veilig sfeer in de klas en het omgaan met ouders van een andere cultuur en ouders met waarden en/of ouders die een andere taal spreken dan de leraar.⁵²

Kortom, er lijken aanwijsbare redenen waarom het werk op achterstandsscholen voor leraren minder aantrekkelijk is. Zoals eerder opgemerkt, vervullen deze geen rol in de beleidstheorie van de arbeidsmarkttoelage, ook niet als compensatie voor de mogelijk als zwaarder ervaren werkomstandigheden, wat een plausibele schakel zou kunnen zijn in de beleidstheorie. De arbeidsmarkttoelage heeft alleen aandacht voor het financiële aspect van arbeidsmarktgedrag van de leraren. Dat maakt het een nogal geïsoleerde beleidsinterventie, zelfs als onderdeel van het NP Onderwijs en overige beleidsinterventies die er ten behoeve van achterstandsscholen worden genomen. Denk bijvoorbeeld aan (extra) begeleiding (inductie) en mentoring, opleiden en professionaliseren, leiderschap en kleinere klassen.⁵³ De mogelijke afruil tussen minder aantrekkelijke aspecten van het werk en de arbeidsmarkttoelage blijft daardoor buiten

⁴⁸ Op citaat: Van der Vegt, Schoevers, Suijkerbuijk & Heijsters (2020). *Overbelaste scholen*. Den Haag: NRO

⁴⁹ Van der Vegt, Schoevers, Suijkerbuijk, & Heijsters, (2020). *Overbelaste scholen*. Den Haag: NRO/Kennisrotonde.

⁵⁰ Van der Aa, Kools, Marthaler & Van Nuland (2021). *Een aantrekkelijke werkomgeving voor onderwijspersoneel in Den Haag. Verkennend onderzoek naar de rol van school- en wijkgebonden kenmerken voor de werkomgeving voor onderwijspersoneel*. Den Haag:

⁵¹ Van der Vegt et al. (2020).

⁵² Gaikhorst, Beishuizen, Roosenboom & Volman. (2017). The challenges of beginning teachers in urban primary schools. *European Journal of Teacher Education*, 40(1), 46-61.

⁵³ Education Endowment Fundation (2023). *Teacher quality, recruitment, and retention. Rapid Evidence Assessment*.

beeld, wat de discussie over de uitkomsten van de arbeidsmarkttoelage per definitie beperkt.

2.5 Conclusies

Achterstandsscholen hebben in veel gevallen grotere personeelstekorten en ervaren meer moeite om hun vacatures vervuld te krijgen dan scholen die een minder uitdagende leerlingenpopulatie hebben. Uit onderzoek blijkt dat de kans dat leraren op zoek gaan naar ander werk samenhangt met de samenstelling en het prestatieniveau van de leerlingenpopulatie. In een stedelijke omgeving is deze kans groter dan in een niet-stedelijke omgeving.

De beleidstheorie veronderstelt dat de arbeidsmarkttoelage het werk op achterstandsscholen 'aantrekkelijker' maakt, vanwege het feit dat onderwijspersoneel beïnvloedbaar is met een extra bonus. Deze basis-veronderstelling in de beleidstheorie wordt door de onderzoeksliteratuur bevestigd: een financiële incentive is de meest effectieve maatregel om de aantrekkelijkheid van het werken in het onderwijs te vergroten. Afhankelijk van het onderzoek kan het gaan om nieuw onderwijspersoneel aan te trekken, vertrek uit de sector af te remmen of herintrede van stille reserves te bevorderen. De omvang van het effect kan per subgroep verschillen, hoewel het effect voor mannen in de regel sterker is dan voor vrouwen.

Financiële prikkels kunnen bestaan uit vermindering van collegegelden, hogere salarissen of financiële premies. Structurele loonsverhogingen werken beter dan eenmalige bonussen of toelages die na verloop van tijd worden weggehaald. De effecten zijn ook aanwezig wanneer het de keuze betreft om meer uren te gaan werken.

Andere maatregelen zoals inductie, coaching en mentoring, aanwezigheid van een onderwijsassistent, schoolleiderschap, en samenwerking met collega's) kunnen eveneens van toegevoegde waarde zijn. Op het individuele niveau van de leraar is vooral intrinsieke motivatie van belang. Zaken als betere promotiekansen, gratis kinderopvang, en de inzet van een onderwijsassistent zijn vooral belangrijk om de uitstroom van jongere leraren te beperken. Voor de oudere leraren zijn meer ontwikkeltijd en meer keuzevrijheid in werktijden belangrijker.

Op scholen waar de arbeidsmarkttoelage wordt uitgekeerd zijn zowel schoolleiders als overig personeel in meerderheid positief over de arbeidsmarkttoelage en de verwachte effecten. Schoolleiders verwachten in meerderheid dat de arbeidsmarkttoelage een positief effect heeft op het aantrekken van nieuw personeel en op de overweging van personeel om op dezelfde school te blijven werken. Van het personeel verwacht ongeveer de helft een positief effect van de regeling op hun overwegingen om op dezelfde school te blijven werken.

Reflectie

De beleidstheorie draait in de kern om een financiële bonus die het werken op achterstandsscholen voor onderwijspersoneel aantrekkelijker moet maken. In de beleidstheorie wordt de mindere aantrekkelijkheid van het werk op de

achterstandsscholen niet geoperationaliseerd. De 'waarom'-vraag van de mindere aantrekkelijkheid wordt niet gesteld.

Uit onderzoek blijkt dat er aanwijsbare redenen zijn waarom het werk op achterstandsscholen voor leraren minder aantrekkelijk is. Denk aan de onderwijskundige of sociale dimensies van het werk. De arbeidsmarkttoelage heeft alleen aandacht voor het financiële aspect van arbeidsmarktgedrag van de leraren. Dat maakt het een nogal geïsoleerde (eendimensionale) beleidsinterventie. Denk bijvoorbeeld aan (extra) begeleiding (inductie) en mentoring, opleiden en professionaliseren, leiderschap en kleinere klassen, waarvoor eveneens bewijs bestaat dat dit helpt om lerarentekorten terug te dringen.⁵⁴ Een meer integrale discussie over de aantrekkelijkheid van het werken op achterstandsscholen zou een rijkere beleidstheorie mogelijk maken.

⁵⁴ Education Endowment Fundation (2023). *Teacher quality, recruitment, and retention. Rapid Evidence Assessment.*

3. Het veld aan het woord

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we opvattingen en ervaringen met de arbeidsmarkttoelage op scholen met en zonder arbeidsmarkttoelage. Hiervoor hebben wij gesprekken gevoerd met bestuurders, schoolleiders, HR-medewerkers en leraren. De uitkomsten hiervan dienen te worden gezien als een nadere inkleuring van de kwantitatieve gegevens in het vorige hoofdstuk. We laten eerst het veld aan het woord over de uitgangspunten van de toelage (paragraaf 3.2), met name het relatieve belang van financiële prikkels (3.2.1), de rechtvaardigheid van de toelage (ongelijke beloning) (3.2.2) en de toekenningscriteria (3.2.3). Daarna besteden we aandacht aan het gesprek dat op de scholen heeft plaatsgevonden bij de invoering van de arbeidsmarkttoelage (paragraaf 3.3).

3.2 Opvattingen over de arbeidsmarkttoelage

3.2.1 Het relatieve belang van financiële prikkels

In het algemeen bestaat er onder de geïnterviewden scepsis over de veronderstelde werking van de toelage als arbeidsmarktinstrument. Een groot deel van de geïnterviewden verwacht niet dat de arbeidsmarkttoelage een effectieve prikkel is om het lerarentekort terug te dringen, omdat leraren zich in hun (arbeidsmarkt)gedrag niet of nauwelijks door financiële prikkels zouden laten leiden. Geïnterviewden benadrukken vooral dat de arbeidsmarkttoelage een blijk van erkenning is van het huidige personeel. Dit zou volgens hen invloed kunnen hebben op het behoud van leraren, maar dus niet langs het extrinsieke (financiële) aspect, maar meer indirect langs de (intrinsieke) waardering van het werk. Enkele citaten uit de interviews die dit gevoel weerspiegelen:

“Geld is niet de prikkel die mensen nodig hebben. Je werkt op een school als deze omdat je daarvoor kiest. Dan maakt salaris niet zo veel uit.” (schoolleider niet-toelageschool)

“Kijk, de arbeidsmarkttoelage vinden we allemaal fijn. Maar als je mensen wil houden en binnen wil halen, zal je echt met andere dingen bezig moeten zijn. Denk aan team, autonomie, steun, uitdaging, professionalisering, van betekenis zijn, ertoe doen. En dan is die toelage echt een fantastische kers op de taart.” (schoolleider toelageschool)

De redenen voor het relatief kleine belang van financiële prikkels zijn divers, volgens de geïnterviewden. Zo zijn leraren volgens hen idealistisch. Zij kiezen voor het onderwijs

omdat zij het werk leuk vinden, en het graag voor de kinderen willen doen. Het salaris is daarbij niet de belangrijkste afweging.

“Mensen kiezen veel meer met hun hart dan met hun portemonnee. Het zijn onderwijsprofessionals. Die kiezen ervoor om leerlingen iets te leren. Die kiezen niet voor geld, dan hadden ze een andere baan gehad. Niet dat onze salarissen slecht zijn, maar onderwijsprofessionals kiezen voor de kwaliteit van hun beroep, niet omdat het aan de ene kant toevallig net iets meer oplevert dan aan de andere kant.” (HR-medewerker toelage en niet-toelagescholen)

Ook vinden leraren andere factoren belangrijker dan geld. Het gaat dan bijvoorbeeld om waardering, werkomstandigheden, de grootte van het bestuur, en de visie van de school. Zoals een schoolleider en een bestuurder het verwoorden:

“Leerkrachten zijn op zoek naar een fijne werkplek, en naar een plek waar ze op hun gemak zijn. Dat is vele malen belangrijker dan een financiële trigger. Ze gaan voor een paar honderd euro per maand niet ergens anders werken.” (schoolleider niet-toelageschool)

“De gedachte dat leerkrachten met een financiële prikkel overgehaald moeten worden, getuigt van slecht inzicht in de mind-set van een leerkracht. Scholen moeten het zoeken in het creëren van een onderwijsomgeving waarin leerkrachten een vak kunnen uitoefenen op een manier waarop zij dat willen. Dat gaat ze veel meer overhalen dan iets meer geld in hun portemonnee.” (bestuurder toelage en niet-toelagescholen)

Hiernaast noemen geïnterviewden andere redenen waarom financiële prikkels niet zouden werken:

- Financiële prikkels hebben slechts een kortdurend effect op motivatie en werkgeluk. Mensen wennen aan een nieuw salaris.
- Financiële prikkels maken het werk niet leuker of minder zwaar.
- Het salaris in het primair onderwijs is de laatste twee jaar flink gestegen. De arbeidsmarkttoelage zou daardoor minder opvallen, en minder effectief zijn als prikkel.

Tevens vragen verschillende geïnterviewden zich af of een financiële prikkel de juiste mensen aantrekt. Zij noemen het voorbeeld dat als een leraar voor het werk op een school met een hoog schoolgewicht kiest vanwege het geld, dat hij/zij het daar niet lang vol zal houden. Zo illustreert een schoolleider:

“De sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen vraagt veel aandacht. Ik had een leerkracht die is gestopt omdat ze het emotioneel niet aankon – kinderen hadden niet gegeten, kinderen die werden geslagen. Zij kon dat niet aan, daar kan geen toeslag aan helpen.” (schoolleider toelageschool)

Ondanks de scepsis bestond er aanvankelijk ook enige angst voor de gevolgen van de arbeidsmarkttoelage, zoals deze leraar van een school zonder toelage uitlegt:

“We waren bang dat alle leraren naar een school met arbeidsmarkttoelage zouden gaan, en wij het zouden moeten doen met assistenten. Gelukkig heeft het anders uitgepakt. We hebben weer nieuwe collega’s gekregen.” (leraar niet-toelageschool)

3.2.2 Discussie over de rechtvaardigheid van de arbeidsmarkttoelage

Op scholen met en zonder toelage wordt vaak verschillend gedacht over de rechtvaardigheid van de arbeidsmarkttoelage.

Scholen zonder toelage

Op scholen zonder toelage wordt door de geïnterviewden veelal kritisch geoordeeld over de arbeidsmarkttoelage. Het belangrijkste argument dat zij hiervoor aandragen is dat de regeling oneerlijk en onrechtvaardig is. Schoolleiders en schoolbestuurders van deze scholen vinden het vaak lastig om de regeling goed uit te leggen en te verantwoorden naar hun personeel. Dat geldt overigens ook voor schoolleiders en bestuurders op scholen met toelage. Hierin speelt mee dat het in het onderwijs niet gebruikelijk is om ongelijk te belonen. Het gevoel van onrechtvaardigheid is in de interviews op verschillende manieren uitgelegd.

- **Iedere leraar doet hetzelfde werk**

Ten eerste zijn er geïnterviewden die een principiële standpunt innemen en van mening zijn dat iedereen, ongeacht de school waar ze werken, hetzelfde werk doet. Hooguit kunnen er individuele verschillen bestaan. Groepsverschillen in beloning zijn volgens hen dan ook niet gepast.

“Toen de regeling er kwam, hadden we allemaal zoiets van: waarom? We doen allemaal hetzelfde werk. Je streeft allemaal naar hetzelfde doel, het beste voor de leerlingen op jouw school. Waarom zou je dan de ene school of groep meer belonen dan de andere?” (leraar toelageschool)

Ook onder schoolleiders bestaat soms een gevoel van onrechtvaardigheid over de toelage in relatie tot hun eigen positie:

“Een directeur op een andere school krijgt een toelage op haar directiesalaris. En dan denk ik, nou ja, ik snap het, maar ik snap het eigenlijk ook niet. We doen hetzelfde. Het is echt niet zo dat ik hier achterover hang.” (schoolleider niet-toelageschool)

Daar zijn overigens niet alle medewerkers van scholen zonder arbeidsmarkttoelage het mee eens. Zij denken dat het werk op scholen met een hoger schoolgewicht meer vraagt van medewerkers. Zo stelt een schoolleider van een niet-toelage school:

“Ik vind wel dat leerkrachten die op scholen werken waar een toelage gegeven wordt, die echt wel een pittiger baan hebben dan op andere scholen. Dus ik heb niet zo veel problemen met die toelage.” (schoolleider niet-toelageschool)

- **Problemen verschillen, maar het werk is even zwaar**

Een variant op het 'gelijkheidsideaal' is dat volgens geïnterviewden op scholen zonder toelage vaak evenzeer problemen spelen als op scholen met toelage. De problemen verschillen, maar het werk is even zwaar, zo wordt in de interviews opgemerkt. Ter illustratie enkele citaten uit de interviews.

"Ik heb hiervoor gewerkt op een school die in aanmerking komt voor een toelage. Ik weet dat het daar moeilijker is voor het personeel. En tegelijkertijd: het is op deze school niet makkelijker, er zijn alleen andere uitdagingen. In die zin voelt het alsof er een onnatuurlijke scheiding wordt gemaakt die geen recht doet aan beide kanten." (schoolleider niet-toelageschool)

"Ik ervaar het als oneerlijk dat wij het zogenaamd niet zwaar zouden hebben. Kijk functiedifferentiatie met verschillende loonschalen, dat vind ik een eerlijk proces. Maar dit?" (leraar niet-toelageschool)

- **Versillen in persoonlijke interesse en kwaliteiten**

In het verlengde van de discussie over de (on)gelijke zwaarte van het werk spelen de persoonlijke interesse en kwaliteiten van de medewerkers een rol. Meerdere geïnterviewden geven aan dat het werk met een bepaalde leerlingpopulatie je moet 'liggen'. Het gaat er dan niet zo zeer om of het werk zelf zwaarder is of niet, maar of de populatie een leraar aanspreekt. Een schoolleider stelt:

"Ik zou zeggen: gelijke monniken, gelijke kappen. Het is niet makkelijker of minder makkelijk. Het kan zijn dat je hebt gekozen voor een bepaalde doelgroep. Daar werk je dan toch met passie voor? Waarom zou je daarvoor extra beloond moeten worden?" (schoolleider niet-toelageschool)

Een andere geïnterviewde benadrukt dat de arbeidsmarkttoelage bijdraagt aan het besef dat scholen verschillen, niet alleen onderwijsinhoudelijk maar ook wat betreft de populatie leerlingen. Dit kan een rol spelen in de keuze voor stage en werk van aankomende leraren.

"Ik denk dat de toelage bij studenten wel speelt, omdat daar vanuit de opleiding veel nadruk op ligt. De Hogeschool Rotterdam heeft workshops voor werken op een binnenstadschool. Die scholen hebben een andere populatie, en daar is iets anders nodig dan op een plattelandsschool. Ze willen studenten daar goed op voorbereiden. Door al die initiatieven komt er meer nadruk te liggen op wat voor type school je bent. Voorheen keken mensen eigenlijk alleen naar wat voor type onderwijs er werd gegeven." (schoolleider toelageschool)

"Ik kreeg in een sollicitatiegesprek met een onderwijsassistent terug dat de arbeidsmarkttoelage ook een bepaald beeld van een school geeft. Ze zei: leuk die arbeidsmarkttoelage, maar als je weet wat het betekent dan weet je meteen ook waarom een school dat krijgt." (schoolleider toelageschool)

- **Extra compensatie**

In het gevoel van onrechtvaardigheid (op niet-toelagescholen) speelt ook mee dat toelagescholen al vaak extra (financiële) ondersteuning krijgen, zoals geld voor kleinere klassen, extra zorg en ondersteuning en andere werkdruk verlagende middelen. De arbeidsmarkttoelage voelt als een extra investering in die scholen.

“Toen het bekend werd leverde het wel scheve ogen op onder medewerkers. Het werd als oneerlijk ervaren. Iedereen werkt hard. Dit erbovenop voelde als oneerlijk.” (schoolleider niet-toelageschool)

Overigens zien meerdere geïnterviewden op de niet-toelagescholen wel de redelijkheid in van de arbeidsmarkttoelage. Twee schoolleiders verwoordden het als volgt:

“Toen ik hoorde van de arbeidsmarkttoelage dacht ik: mooi, en ook wel terecht. Maar ik dacht ook: bij ons is de problematiek niet zo zwaar als in grote delen van Amsterdam, hoewel we hier ook wel zwaardere scholen hebben. Kinderen hebben recht op onderwijs, en zonder leerkracht gaat dat niet. Dan is zo’n arbeidsmarkttoelage terecht.” (schoolleider niet-toelageschool oosten van het land)

“Ik heb ook in Den Haag gewerkt. Nou, daar mogen zij van mij meer verdienen. Zo’n school met veel anderstaligen, dat is pittig hoor. En dan moet je als school zorgen dat ze op niveau komen. Ga er maar aan staan, dat is heel lastig.” (schoolleider van zowel toelageschool als niet-toelageschool)

Scholen met toelage

Op scholen met een arbeidsmarkttoelage is de mening over de toelage in het algemeen positief, wat in lijn is met de enquêteresultaten uit de implementatiemonitor van OCW (zie hoofdstuk 2). Volgens de meeste geïnterviewden op toelagescholen is het werk op hun school zwaarder en veeleisender dan op niet-toelagescholen. Leraren hebben bijvoorbeeld extra vaardigheden nodig, zoals trauma-sensitief werken en flexibiliteit. Ook zijn leraren tijdens en na onderwijstijd veel tijd kwijt met de zorg voor en opvoeding van leerlingen. Het is volgens hen goed om dit verschil te erkennen en te waarderen met de arbeidsmarkttoelage. Zo legt een leraar uit:

“Als ik denk aan de zwaarte van de populatie, het sensitief handelen, de gedragshandleidingen die we maken voor kinderen, de individuele zorg, de meldcode, de ondertoezichtstellingen, de jeugdzorg, noem het op, alles wat erbij komt. Ik heb soms het gevoel dat ik speciaal onderwijs aan het geven ben. Dan is dat geld erkenning voor wat jij doet en dat je meer doet dan de reguliere leerkracht.” (leraar toelageschool)

Ook schoolleiders van scholen met een arbeidsmarkttoelage benadrukken de erkenning die uit de toelage spreekt:

“Ik vind het heel positief. Mijn collega-directeuren van niet-toelage scholen zijn het er niet mee eens, maar ik denk dat het echt veel pittiger is om op deze school les te geven dan op een school met een lager gewicht. Op sociaal-emotioneel vlak

moeten wij compenseren om de kansengelijkheid alsnog te bevorderen, er wordt hier meer gevraagd van leerkrachten. [...] Op school vonden mensen dat er eindelijk erkenning was." (schoolleider toelageschool)

Naast de uitdagingen die de leerlingenpopulatie met zich brengt, vraagt het werk op toelagescholen ook extra aandacht voor begeleiding van nieuwe leraren, om uitval te voorkomen.

"De instroom van nieuw personeel bestaat voornamelijk uit mensen die zijn afgestudeerd aan de pabo, en een groot deel zij-instroom. Voor die groepen is zo'n school, zeker in de beginfase, een hele uitdaging. Die moet je heel goed begeleiden willen ze niet uitvallen." (HR-medewerker toelageschool)

Tegelijkertijd zijn er ook geïnterviewden van toelagescholen die de zwaarte van het werk op hun scholen nuanceren:

"We hebben een school met veel 'gewicht', en dat vraagt van mij wel meer. Het is prettig dat dat beloond wordt. Maar ik denk dat op andere scholen met minder gewicht weer andere problematiek speelt, en dat wordt dan niet beloond. Dat voelt een beetje scheef." (leraar toelageschool)

"Aan de ene kant prima, erkend verschil moet er kunnen zijn. Maar dat is in het onderwijs totaal niet gebruikelijk – je bent allemaal leraar, dus je krijgt allemaal hetzelfde salaris. Doordat het niet gebruikelijk is komt er discussie over. Waarom wij wel, en zij niet?" (schoolleider toelageschool)

Enkele schoolleiders pleiten voor meer bestedingsvrijheid in het gebruik van de arbeidsmarkttoelage. Zij zijn er niet op tegen om onderscheid te maken tussen leraren, maar dan op individuele basis, zoals bij de functiemix en niet op basis van de school waar je werkt. Een schoolleider zou in hun optiek meer beslissingsbevoegdheid op school- of bestuursniveau moeten hebben voor het toepassen van de arbeidsmarkttoelage:

"Je kunt geld als werving gebruiken of als waardering voor het werk zien. Ik blijf erbij dat je dit beter binnen het bestuur kunt bekijken. Hoe kunnen we dat nou het beste inzetten, op welke school of binnen welk team of welk bestuur? Of een specifieke taak op een bepaalde school extra belonen. Dan hou je het niet bij één BRIN-nummer, maar maak je gerichte keuzes binnen een bestuur of een regio." (schoolleider toelageschool)

3.2.3 Kanttekeningen bij de toekenningscriteria

In de interviews zijn vraagtekens geplaatst bij de criteria die bepalen of een school wel of geen arbeidsmarkttoelage krijgt. Deze liggen voor een deel in het verlengde van de hiervoor geplaatste kanttekeningen bij de rechtvaardigheid, maar betreffen ook de uitvoeringsregels. Het zijn vooral geïnterviewden op de niet-toelagescholen die kritische geluiden laten horen.

Schoolgewicht als maat voor werkdruk?

Een deel van de geïnterviewden vraagt zich af of werkdruk wel één op één samengaat met 'schoolgewicht'. Als dit niet zo is, is het schoolgewicht volgens hen geen goed criterium voor het maken van verschil in salaris.

"Onze school is een redelijk 'eenvoudige' school als het gaat over leerlingpopulatie. Dus veel minder taalachterstand, veel minder sociaaleconomische problematiek. En ook daar is het keihard werken in de kleuterklas met 33 of een groep 8 met 28 leerlingen. Er zit minder verschil in het werk op de ene of de andere school dan de beloning nu doet vermoeden."
(schoolleider niet-toelageschool)

"Aan de ene kant, is het volgens mij zo dat scholen met hogere gewichten soms lastiger personeel kunnen krijgen. Dus als ze door de arbeidsmarkttoelage inderdaad makkelijker personeel kunnen krijgen, okee... Aan de andere kant weet ik niet of schoolgewicht altijd iets zegt over hoe zwaar je baan is. Is het dan wel eerlijk om daarvoor meer te betalen?" (schoolleider niet-toelageschool)

In het verlengde hiervan zijn sommige geïnterviewden van mening dat schoolgewicht niet één op één samengaat met personeelstekorten en personeelsverloop. Volgens hen zijn andere factoren hierin belangrijker, zoals leiderschap van de schoolleider en het team van collega's.

Grens tussen toelage en geen toelage is te scherp

Volgens veel geïnterviewden doet de scherpe afbakening tussen de toelage- en niet-toelagescholen⁵⁵ geen recht aan de soms marginale verschillen in werkomstandigheden tussen deze scholen. Scholen met veel leerachterstanden vallen nu soms buiten de regeling, terwijl de zwaarte van het werk vergelijkbaar is op scholen die net binnen de criteria van de arbeidsmarkttoelage vallen. Dit voedt het gevoel van oneerlijkheid. Ter illustratie enkele citaten van een bestuurder, een schoolleider en een leraar:

"De arbeidsmarkttoelage is niet aan al onze scholen toegekend. Ik heb scholen die er net aan voldoen, en scholen die er net niet aan voldoen. Maar de mensen die daar werken – juffen, meesters, schoolleiding, conciërges, enzovoort – ervaren op die twee scholen exact dezelfde werkdruk. Het is voor mij als bestuurder slecht uitlegbaar geweest." (bestuurder van scholen met en zonder toelage)

"Wij krijgen de arbeidsmarkttoelage net niet, op 1/10 na geloof ik. Dat is wrang. Mijn collega's hebben wel een beetje meewarig naar ons gekeken. Die vonden het vreemd dat wij de arbeidsmarkttoelage niet kregen terwijl we eigenlijk zeer vergelijkbare problemen hebben." (schoolleider niet-toelageschool)

Veranderlijkheid in gewichtscores

In de interviews wordt er op gewezen dat de samenstelling van de leerlingenpopulatie kan veranderen, waardoor de school andere gewichtscores krijgt. Zeker in gevallen dat scholen net geen toelage hebben gekregen, kan dit gevolgen hebben. Zo ontving een

⁵⁵ Zie voor toelichting paragraaf 2.2.1

school op basis van de berekening door OCW geen arbeidsmarkttoelage op basis van oude informatie, terwijl het afgelopen jaar (2022) het schoolgewicht is toegenomen:

“Onze school zit inmiddels veel hoger dan de buurtschool die de toelage wel krijgt. Dat is een gevolg van de toestroom van bepaalde leerlingen in deze wijk; veel huizen met goedkope huur en bouw. Die zijn er de afgelopen jaren bijgekomen en de leerlingen daarvan komen nu naar onze school. Dat is in 1,5 jaar tijd snel veranderd. Als nu de foto opnieuw gemaakt zou worden, zouden wij zeker ook een toelage ontvangen.” (schoolleider niet-toelageschool)

Op een andere school heeft een bestuur een school gesloten en is een nieuwe school gestart met dezelfde populatie. De oude school kreeg een arbeidsmarkttoelage, maar omdat de nieuwe school een nieuw BRIN-nummer heeft, is er nog geen informatie beschikbaar en ontvangt de school vanuit het rijk geen arbeidsmarkttoelage. Het bestuur betaalt deze nu voorlopig zelf door.

Percentages in plaats van aantallen

De relatieve achterstandscore wordt berekend door de achterstandscore (met drempel) van de vestiging te delen door het aantal leerlingen op de vestiging, zodat er wordt gecorrigeerd voor de grootte van de vestiging. De 15 procent van de vestigingen met de relatief hoogste achterstandscore (op basis van de [CBS-indicator](#)) komt in aanmerking voor de arbeidsmarkttoelage. Het komt voor dat een grotere school zonder arbeidsmarkttoelage meer kinderen uit de ‘zwarte doelgroep’ heeft dan een kleinere school zonder arbeidsmarkttoelage, omdat het criterium in de toelage draait om percentages en niet om aantallen. Sommige schoolleiders plaatsen hier vraagtekens bij.

3.3 Het gesprek op de scholen over de invoering

3.3.1 Het gesprek op school en in de medezeggenschap

De arbeidsmarkttoelage is op de meeste scholen grotendeels ontvangen als voldongen feit, en vaak geen onderwerp van gesprek meer. Vrijwel alle geïnterviewden waren goed op de hoogte van de arbeidsmarkttoelage, een uitzondering daargelaten.

Bij de meeste geïnterviewden is de arbeidsmarkttoelage op school kort besproken toen de maatregel werd aangekondigd. Dit gebeurde vaak in informele setting ‘aan de koffietafel’. Dit geldt zowel voor toelagescholen als voor de niet-toelage scholen. Toen er meer bekend werd en duidelijk werd hoe het geld zou worden verdeeld stopte dit gesprek op de meeste scholen. Twee schoolleiders lichten dit als volgt toe:

“Op het moment dat bekend wordt dat een collegaschool er zoveel procent bijkrijgt is dat wel eventjes onderwerp van gesprek geweest. Maar daarna eigenlijk niet meer. Het is een feit, we kunnen er weinig aan veranderen.”
(schoolleider niet-toelageschool)

“Het is hier goed besproken. Iedereen profiteert ervan en het is door het bestuur ook gewoon heel goed uitgewerkt. In een memo die naar alle scholen is gegaan.

Het voelt misschien vanuit een stukje bescheidenheid niet helemaal oké, maar je mag het gewoon accepteren, want het komt je toe.” (schoolleider toelageschool)

Ook binnen de medezeggenschapsraden op scholen is er volgens veel geïnterviewden weinig over de maatregel gesproken, op enkele uitzonderingen na. Zo hebben enkele scholen met elk twee vestigingen, waarvan één wel en één geen toelage ontving, hierover een uitgebreid gesprek gevoerd in de MR. In ten minste één geval leidde dit ertoe dat het bestuur de arbeidsmarkttoelage voor beide scholen gelijk heeft getrokken.

Op een school met twee locaties onder één BRIN-nummer werd er in de MR uitvoerig gepraat over de arbeidsmarkttoelage. De arbeidsmarkttoelage was officieel voor beide locaties bestemd, maar medewerkers vonden dit ongemakkelijk en onterecht. Een leraar en MR-lid van die school licht dit als volgt toe:

“Mensen hadden ook echt zoiets van: het geld is duidelijk voor [locatie 1], wat hebben wij daarmee te maken? Wij willen daar niks van vinden, we vinden dat ingewikkeld. Ik zit in de MR maar ik werk op [locatie 2], en ik wil daar niet over stemmen. En ik wil die 8% niet, dat voelde niet goed.” (leraar niet-toelageschool)

In GMR-en was de arbeidsmarkttoelage vooral onderwerp van gesprek toen de regeling werd geïntroduceerd. Vaak gingen deze gesprekken dan over of het geld niet beter gelijkmatig verdeeld moest worden over alle scholen of medewerkers binnen. Soms zorgde dit voor spanning. Een schoolleider illustreert dit:

“De GMR heeft nog wel de vraag gesteld of we het geld niet eerlijk moeten verdelen over alle scholen. Moeten we het niet op een hoop gooien en het aan alle medewerkers van de stichting geven? Waarom krijgen zij meer salaris dan wij? We werken allemaal voor dezelfde stichting, dus moeten we ook allemaal hetzelfde salaris krijgen. We werken allemaal hard. En dat zijn inderdaad vooral de scholen die de toelage niet krijgen.” (schoolleider toelageschool)

In andere gevallen is er met de GMR alleen gesproken over de meer praktische uitwerking van de regeling, zoals of de betaling per maand of per andere periode uitbetaald moet worden.

3.3.2 Verhoudingen tussen medewerkers van verschillende scholen

De arbeidsmarkttoelage heeft in het algemeen niet geleid tot spanningen tussen medewerkers van scholen met en zonder toelage. Er is vaak geen contact tussen medewerkers van beide scholen, of in elk geval niet over de arbeidsmarkttoelage. Wanneer de arbeidsmarkttoelage wel onderwerp van gesprek was, bestond er veelal begrip voor elkaar, uitzonderingen daargelaten. Zo zegt een leraar die wel een toelage ontvangt:

“In het begin waren we ook wel bang voor ongelijke verhoudingen in ons cluster. Maar dat viel eigenlijk mee, ik heb er niemand over gehoord. De anderen in ons clusteren zeggen: als ik zie wat jullie allemaal moeten doen, dan begrijp ik het wel. De werkdruk ligt bij jullie veel hoger.” (leraar toelageschool)

Toch zijn er ook regelmatig geluiden te horen dat er enig ongemak bestaat over het wel of niet ontvangen van de toelage.

“In het begin is er wel gevraagd van goh, jullie krijgen de arbeidsmarkttoelage dus? Dan zei ik ja. Daarna viel het gesprek stil. Ik had het gevoel dat ze er moeite mee hadden, maar dan moeten ze dat uitspreken. Ik ga er niet naar vragen. Dus ik heb het maar laten hangen. Dat was in het begin. Daarna kwamen er niet echt meer vragen over.” (leraar toelageschool)

Soms was er discussie over de verdeling van de arbeidsmarkttoelage. Zo is er het voorbeeld van een school met één BRIN-nummer en twee vestigingslocaties, waarvan de ene een achterstandsschool is en de andere een (witte) leerlingpopulatie heeft zonder noemenswaardige onderwijsachterstanden. Toekenning van de toelage op basis van het BRIN-nummer betekende in dit geval dat het personeel van beide locaties formeel aanspraak kon maken op de arbeidsmarkttoelage. Dit heeft tot veel discussie geleid:

“Iedereen werkt toch even hard, waar is die beloning eigenlijk voor bedoeld? Het was een hele ongezellige tijd over iets wat eigenlijk wel goed bedoeld was.” (leraar toelageschool)

Op basis een enquête onder het personeel is op deze school uiteindelijk besloten tot een 60/40 verdeling van de extra middelen.

Tussen schoolleiders van eenzelfde bestuur heeft de arbeidsmarkttoelage in de regel weinig spanningen gegeven. Dit heeft er voornamelijk mee te maken dat de regeling ervaren is als een voldongen feit of dat er wederzijds begrip was. Twee citaten ter illustratie:

“We hebben het er als directeuren onderling met elkaar over gehad toen duidelijk werd wie wel, wie niet. Maar vrij kort. We merkten ook vrij snel dat het bij ons niet veel stof deed opwaaien. Toen was het van: dit zijn de richtlijnen en die gaan we gewoon volgen. En was het voor iedereen klaar.” (schoolleider toelageschool en niet-toelageschool)

“Het enige wat is gezegd is: er gaat gewoon een stukje ongelijkheid ontstaan in wat werknemer A verdient en wat werknemer B verdient. Het is wat het is. Het komt voort uit iets dat van bovenaf wordt opgelegd. Daar kunnen we met zijn allen van alles van vinden, maar dat verandert uiteindelijk niets.” (schoolleider toelageschool)

Binnen enkele besturen heeft de arbeidsmarkttoelage geleid tot spanningen of onprettige gesprekken tussen schoolleiders, bijvoorbeeld over de vraag over hoe het geld verdeeld moest worden (voordat de regeling duidelijk werd), of over de vraag of de verdeling van het geld wel terecht was. Dit geldt zowel voor schoolleiders van scholen met toelage, als zonder toelage.

“Dat gesprek met collega-directeuren kan heel persoonlijk worden. Ik heb een collega met wie ik privé ook omga die zegt: jij verdient zo langzamerhand 20%

meer dan ik voor hetzelfde werk. Maar ik weet dat het niet zo is. Het is niet hetzelfde werk. Waarmee ik niets wil afdoen aan het belang van haar werk.” (schoolleider toelageschool)

“Ook met directeuren onderling is het een hele zure discussie. De arbeidsmarkttoelage zorgt toch voor een soort van scheiding. Mijn collega heeft het inderdaad zwaar op bepaalde thema’s, maar die heeft bijvoorbeeld weer geen last van een aantal thema’s waar wij mee worstelen op ons type school. Het voelt een beetje als oneerlijk.” (schoolleider niet-toelageschool)

Voor bestuurders die niet achter het beleid staan kan het lastig zijn om dit beleid uit te voeren. Zij vinden het geregeld lastig om het uit te leggen aan hun medewerkers, en zijn tijd en energie kwijt met overleggen die soms emotioneel kunnen worden. Zo illustreren twee bestuurders:

“Het heeft ons als bestuur in een integriteitsspanning gebracht. We handelen en belonen graag integer, en we vinden dat deze maatregel ons dwingt tot een aanpak die niet past bij hoe wij dat als bestuur zouden willen doen.” (bestuurder toelagescholen en niet-toelagescholen)

“Wij hebben samenwerkingscholen met twee verschillende schoolbesturen, waaronder wij, waarbij de ene helft van het team wel een extra (bestuurs)toelage krijgt en de andere helft niet. Dat is een ongelijkheid. Het geeft een oncomfortabel gevoel als bestuur, als leerkracht en als directeur. Want je hebt spanningen, je bent tijd kwijt met overleggen waarin emotie een rol speelt, over het gebrek aan erkenning.” (bestuurder toelagescholen en niet-toelagescholen)

3.4 Conclusies

In het algemeen bestaat er onder de geïnterviewden enige scepsis over meerwaarde van de toelage als arbeidsmarktinstrument. Financiële overwegingen spelen volgens hen een marginale rol in het (arbeidsmarkt)keuzegedrag van onderwijspersoneel.

Een belangrijk punt van discussie betreft de vermeende (on)rechtvaardigheid van de arbeidsmarkttoelage. Het feit dat de toelage alleen beschikbaar is voor achterstandsscholen, leidt voor medewerkers van toelage en niet-toelagescholen automatisch tot een al dan niet expliciete vergelijking van arbeidsomstandigheden. In het verlengde hiervan vragen zij zich af of de achterstandsscore van de school wel een juiste indicator is voor werkdruk of personeelstekorten. Ook de scherpe scheiding tussen scholen die (net) wel en scholen die (net) geen toelage krijgen voelt hierdoor ongemakkelijk en doet geen recht aan de vaak marginale verschillen in werkomstandigheden.

Op scholen zonder toelage wordt de arbeidsmarkttoelage in het algemeen als oneerlijk en onrechtvaardig ervaren; schoolleiders, bestuurders en HR-medewerkers hebben er geregeld moeite mee (gehad) om de regeling goed uit te leggen. Het hoofdargument is dat het werk op scholen met een arbeidsmarkttoelage niet wezenlijk anders zou zijn dan op scholen zonder toelage.

Op scholen met een arbeidsmarkttoelage is de mening over de toelage in het algemeen positief. Volgens de meeste geïnterviewden op toelagescholen is het werk op hun school zwaarder en veeleisender dan op niet-toelagescholen. Overigens is een deel van de geïnterviewde medewerkers van scholen zonder arbeidsmarkttoelage het hiermee eens. Ondanks de verschillen in opvattingen over de rechtvaardigheid is de toelage inmiddels vrijwel overal als een voldoende feit geaccepteerd.

Soms zijn er binnen schoolbesturen op verschillende niveaus spanningen geweest tussen scholen die wel en scholen die geen toelage krijgen. Voor bestuurders vormde dit een uitdaging. We zijn enkele situaties tegengekomen waarin schoolbesturen hebben gekozen voor een vorm van financiële compensatie voor de scholen die geen toelage krijgen, bijvoorbeeld via een bestuurstoelage. Ook zijn er enkele besturen die de arbeidsmarkttoelage verdeeld hebben over alle scholen, inclusief de niet-toelage scholen, maar daarmee wel binnen de regels van de subsidie zouden blijven.

4. Effecten van de arbeidsmarkttoelage

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteden we achtereenvolgens aandacht aan de (ingeschatte) effecten van de arbeidsmarkttoelage op het werven van nieuwe medewerkers (paragraaf 4.2), op het vertrek van medewerkers van scholen zonder toelage (paragraaf 4.3), het behoud van personeel op scholen met een toelage (paragraaf 4.4), en de impact op het wervings- en personeelsbeleid (paragraaf 4.5). We sluiten dit hoofdstuk af met een paragraaf (4.6) over de zorgen die er leven wanneer de arbeidsmarkttoelage wordt beëindigd.

4.2 Effect op behoud van huidige medewerkers

Gevoel van waardering en erkenning

Naast het directe effect van een hoger loon, is het belangrijkste positieve effect van de arbeidsmarkttoelage dat veel medewerkers zich gezien voelen. Dit gevoel van waardering kan volgens de geïnterviewden bijdragen aan het behoud van medewerkers. Zo stelt een schoolleider van een school met een arbeidsmarkttoelage:

“Ik denk wel te zien dat de arbeidsmarkttoelage helpt te voorkomen dat mensen weggaan. Dat zit hem met name in dat stukje waardering. Je kunt bij ons veel betekenen, je bent van meerwaarde, en dat geeft een goed gevoel, maar als je allemaal extra dingen moet doen zonder dat daar waardering of beloning tegenover staat, trek je er denk ik eerder de stekker uit.” (schoolleider toelageschool)

Andere medewerkers van scholen met arbeidsmarkttoelage denken niet dat de arbeidsmarkttoelage bijdraagt aan het behoud, hoewel zij ook aangeven dat het niet eenvoudig is om gedrag van collega's te interpreteren in termen van effecten van de arbeidsmarkttoelage. Het relatieve belang van de toelage op het behoud van onderwijspersoneel blijkt uit de volgende citaten van geïnterviewden op scholen met arbeidsmarkttoelage:

“Mijn collega's staan er nuchter in, die werken hier omdat ze hier willen werken. We zien het gewoon als een hele positieve en terechte beloning. Extra beloning voor hun werk, waar ze heel blij mee zijn, dat is wat het is voor hen. [...] Die toelage wordt enorm gewaardeerd. Maar het is niet zo dat ze zonder weggegaan waren.” (schoolleider toelageschool)

“Wij hadden een stagiair die het heel goed deed bij ons. Wij konden haar die arbeidsmarkttoelage bieden bovenop een best wel mooi salaris. En toch heeft ze heeft er voor gekozen om naar een school in [dorp in de buurt] te gaan. Want dat is gewoon makkelijker in haar ogen. Daar kom je bepaalde problematieken niet tegen.” (schoolleider toelageschool)

Een leraar geeft aan dat zij en een collega van school zijn gewisseld mede omwille van de arbeidsmarkttoelage. Enkele anderen noemen geen concrete voorbeelden, maar verwachten wel dat financiële overwegingen meespelen bij het aantrekken van medewerkers. Leraren of andere onderwijsmedewerkers die willen vertrekken, vertrekken vaak ondanks dat er een arbeidsmarkttoelage is. Zo illustreren de volgende citaten van een leraar en een schoolleider met arbeidsmarkttoelage:

“Er zijn ook collega’s die zeggen: ik blijf hier niet voor de toelage, want ik wil iets anders uitproberen, mezelf breder oriënteren, nog een opleiding volgen of een carrièreswitch maken.” (leraar toelageschool)

“Het effect? Is er niet. In het begin vonden mensen wel fijn dat het verschil gezien wordt. Maar ik heb geen enkele collega die er al werkte horen zeggen dat dit hun over de streep haalt om hier te blijven werken. Collega’s die al naar iets anders op zoek waren, zetten die stap toch wel.” (schoolleider toelageschool)

Volgens sommige bestuurders, schoolleiders en HR-medewerkers kan de arbeidsmarkttoelage ook negatieve gevolgen hebben. Zo zijn er voorbeelden van medewerkers die niet (meer) helemaal op hun plek zitten of zich niet verder kunnen ontwikkelen en toch op hun school blijven zitten vanwege de arbeidsmarkttoelage die zij ontvangen. Dit kan ten koste gaan van de werkmotivatie van de betreffende leraar, wat vervolgens negatief kan uitwerken op de kwaliteit van het onderwijs. Een HR-medewerker ligt dit als volgt toe:

“We hebben een paar keer meegemaakt dat een medewerker wilde veranderen van een school met naar een school zonder toelage. Dat werd ingewikkeld, want de vraag die wij dan krijgen is: hou ik dan wel mijn toelage? Nou, nee. En vaak is er een reden dat ze willen overstappen; ze komen bijvoorbeeld niet goed tot hun recht, of passen niet meer zo goed in het team. Het zou goed voor hen zijn om die stap te zetten, maar er is een financiële belemmering om die stap dan toch niet te maken. Vanuit die praktijk ben ik er niet blij mee.” (HR-medewerker van zowel toelagescholen als niet-toelagescholen)

4.3 Effect op het werven van nieuwe medewerkers

De arbeidsmarkttoelage is er primair op gericht om personeel te behouden op de scholen waar zij nu zitten. Dat neemt niet weg dat de toelage ook de aantrekkingskracht voor nieuwe medewerkers kan vergroten.

Volgens de meeste geïnterviewde bestuurders, HR-medewerkers en schoolleiders is het effect op de werving van nieuwe medewerkers beperkt tot nihil. Ook wordt de arbeidsmarkttoelage volgens hen in sollicitatiegesprekken niet genoemd als reden om te

solliciteren. Andere factoren zijn belangrijker voor de sollicitanten, zoals het onderwijsconcept, het team, het netwerk van de school en hoe de school bekend staat. Een kanttekening hierbij is dat schoolleiders en bestuurders niet altijd zicht hebben op de motivatie van sollicitanten en medewerkers. Het wordt in het onderwijs nog steeds vaak als sociaal onwenselijk gezien om keuzes te maken op basis van financiën. Zo legt een schoolleider uit:

“Ik geloof niet dat het chique is hè, om te zeggen dat je het voor het geld doet. Dus ik heb dat niet gehoord. Maar ik denk wel dat het een beweegreden is voor mensen, en dan voornamelijk voor fulltimers en minder voor parttimers.”
(schoolleider toelageschool)

Er zijn niettemin ook geluiden dat de toelage wel degelijk van invloed is op het arbeidsmarktgedrag van leraren.

“Er zijn geen collega’s weggegaan om de arbeidsmarkttoelage, maar vorige schooljaren zijn er wel collega’s weggegaan om in het vo te gaan werken, puur en alleen omdat de arbeidsvoorwaarden en salariëring daar beter waren. Dus ik denk dat het wel meespeelt.” (leraar niet-toelageschool)

“Ik vind het een goed middel, en ik snap waarom ze het vanuit het ministerie hebben ingezet. Er zijn ook echt achterstanden, en werken op een binnenstadschool vergt andere vaardigheden en is belastender dan op een plattelandsschool. Wat ik wel merk is dat wij die toeslag niet hebben, maar we hebben wel soortgelijke problematiek. En er is een tekort. Wij zoeken nu collega’s, maar dan zijn andere scholen toch aantrekkelijker om te werken.”
(leraar niet-toelageschool)

Enkele bestuurders, HR-medewerkers, schoolleiders en leraren zien wel een effect van de arbeidsmarkttoelage op het werven van nieuwe medewerkers en het vervullen van vacatures. Deze groep is klein en bestaat zowel uit geïnterviewden van scholen met en zonder toelage, zowel binnen als buiten de randstad. Zo geeft een bestuurder aan dat de arbeidsmarkttoelage een aanzuigende werking heeft op nieuw personeel.

Het salaris bepaalt mede of iemand het naar zijn zin heeft en zich gezien en gewaardeerd voelt. Zo legt een leraar uit dat de arbeidsmarkttoelage voor haar de erkenning biedt die zij nodig had om van school te wisselen:

“Ik ben daar destijds weggegaan omdat ik vond dat ik veel harder moest werken dan mijn collega’s buiten de stad voor hetzelfde loon. Ik vond dat oneerlijk. Je moet mensen belonen voor het werk dat ze doen. Als dat werk intensiever of zwaarder is, mag je daar best wat tegenover stellen. Met de arbeidsmarkttoelage dacht ik: ik wil het wel weer proberen in Amsterdam. Ik weet dat de tekorten heel groot zijn, en mijn collega’s hadden me al vaker gevraagd terug te komen.”
(leraar toelageschool)

Uit de interviews valt op te maken dat de veronderstelde effecten van de toelage mede worden bepaald door verschillen in regionale arbeidsmarktsituaties. Dit komt tot uiting in het volgende citaat van een schoolleider.

“We waarderen de toelage. Maar of het nou echt nodig is op deze school en op deze plek van Nederland [Oost-NL] om extra geld dan toe te kennen om mensen vast te houden of extra aan te trekken? Hier krijgen we nu pas te maken met krapte op de arbeidsmarkt.” (schoolleider toelageschool)

Impact van de huizenmarkt

Naast de regionale arbeidsmarktsituatie is de huizenmarkt ook een factor die het effect van de arbeidsmarkttoelage mede lijkt te bepalen. In de randstad, en dan met name in Amsterdam, zijn de huizenprijzen dermate hoog dat een financiële toelage weinig gewicht in de schaal legt om voor een school daar te kiezen, wat niet wegneemt dat voor personeel dat daar al woont een toelage een welkome aanvulling kan zijn.

“In Amsterdam is het grootste probleem de huizenmarkt. Dan is dat extraatje zo verdwenen. Het is dweilen met de kraan open. En die extraatjes zorgen niet dat er meer leraren naar Amsterdam komen. We zien eerder het tegenovergestelde: starters die weggaan omdat ze geen huis kunnen krijgen. De meeste mensen die bij ons weggaan gaan weg omdat er geen huisvesting is. Dat probleem is zo groot, de arbeidsmarkttoelage gaat niet voor het omgekeerde effect zorgen.” (HR-medewerker toelageschool)

4.4 Effect op vertrek van medewerkers

De meeste geïnterviewden van scholen zonder toelage hebben geen medewerkers zien vertrekken vanwege de arbeidsmarkttoelage. Twee citaten ter illustratie, vanuit het perspectief van een schoolleider en dat van een leraar, beiden van een niet-toelageschool:

“Ik heb geen leerkrachten horen zeggen: ik ga weg, want daar krijg je de arbeidsmarkttoelage. Ook bestuurlijk zien we dat het niet heeft bijgedragen aan de interne mobiliteit.” (schoolleider niet-toelageschool)

“Voor mijzelf is het geen reden om op zoek te gaan naar ander werk, puur omdat ik het op deze school gewoon naar mijn zin heb en ik hier voldoende uitdaging heb. Maar dat zegt niet dat het me niets doet. Want ik denk wel: ja, wij hebben ook met dergelijke problematiek dagelijks te maken, en een paar meter verderop krijgen ze zoveel extra voor hetzelfde werk.” (leraar niet-toelageschool)

In enkele gevallen is er door leraren wel gezinspeeld op een vertrek omwille van de toelage, maar in de praktijk is dit vooralsnog uitgebleven.

“Uiteindelijk is er niemand weggegaan en is de discussie weggeëbd. Het mislopen was korte tijd een groot onderwerp. Er zat bijvoorbeeld een alleenstaande moeder tussen, die hevig teleurgesteld was vanwege het mislopen van de toelage. Het werd als onrechtvaardig ervaren.” (bestuurder)

In het geval dat mensen wel vertrekken naar een school met toelage is de toelage is meestal één van de redenen. Zij willen bijvoorbeeld gaan werken in de randstad of bij een groter bestuur, en de arbeidsmarkttoelage maakt dat mogelijk of aantrekkelijk voor hen. Maar volgens de meeste geïnterviewden vertrekken leraren niet zomaar van hun school. Zo lang zij op hun plek zitten en de omstandigheden prettig zijn, zullen zij niet vertrekken. Een schoolleider zegt hierover:

“Leerkrachten zijn heel trouw en gehecht aan hun plek. Er moet echt iets aan de hand zijn wil een leerkracht op zoek gaan naar een andere werkplek. Onvrede met de leidinggevende, of iemand wil een andere functie uitoefenen die op de huidige school niet aangeboden kan worden.” (schoolleider niet-toelageschool)

“Het kan een trigger zijn om toch ergens anders te kijken. En als je toch al iets anders zoekt of ontevreden bent is het misschien net dat extra zetje.” (leraar niet-toelageschool)

4.5 Impact op het wervings- en personeelsbeleid

In de interviews hebben wij de vraag gesteld of, en zo ja op welke wijze, de arbeidsmarkttoelage van invloed is op het wervings- en personeelsbeleid. Maken scholen die een arbeidsmarkttoelage hebben hiervan gebruik in hun wervingsstrategie en – communicatie? Zijn er compenserende mechanismes op de scholen die geen arbeidsmarkttoelage hebben?

De arbeidsmarkttoelage als wervingsinstrument

Scholen verschillen van elkaar in de mate waarin ze de toelage gebruiken bij de werving van nieuw personeel, variërend tussen expliciet en terughoudend. Sommige scholen kiezen ervoor om de toelage nadrukkelijk te benoemen in hun personeelsadvertenties. Andere scholen zijn daar bijna principieel op tegen.

“Ik benoem de toelage heel nadrukkelijk in onze personeelsadvertenties. Maar ik heb hier ook 3 mensen van een [detacherings]bureau rondlopen die zeggen: ja ik heb een auto van mijn werkgever. Daar kan ik met de arbeidsmarkttoelage niet tegenop.” (schoolleider toelageschool)

“Op onze school heb je soms echt andere vaardigheden nodig, en daar moet je op voorbereid zijn. We schrijven daar altijd iets over in de vacaturetekst, over wat het vraagt om bij ons te werken. Mensen gaan dan gericht bij ons solliciteren. De arbeidsmarkttoelage komt dan altijd wel ter sprake in het gesprek.” (leraar toelageschool)

Sommige besturen maken afspraken met andere besturen, omdat zij elkaar niet willen beconcurreren. Hierin speelt ook mee dat scholen zich realiseren dat ze gezamenlijk, toelagescholen met niet-toelagescholen, gebaat zijn bij goede regionale samenwerkingsrelaties waarin al te scherpe concurrentieverhoudingen niet passend zijn. Een HR-medewerker zegt hierover:

“We hebben met andere besturen afgesproken dat we in onze wervingsteksten geen uitspraken doen over de hoogte van de arbeidsmarkttoelage omdat we

elkaar niet willen beconcurreren. We zeggen wel, op deze school is de arbeidsmarkttoelage van toepassing, maar noemen geen percentages.” (HR-medewerker toelageschool)

Scholen noemen de toelage soms ook niet in hun vacaturetekst omdat ze vinden dat mensen niet voor het geld zouden moeten solliciteren. Een schoolleider zegt hierover:

“Wij gebruiken de toelage bewust niet als lokkertje. We willen dat mensen bewust voor onze school kiezen. Ik noem de toelage wel bewust in het gesprek, dat we ook financieel een aantrekkelijke werkgever zijn.” (schoolleider toelageschool)

Het resultaat van deze terughoudendheid is soms wel dat leraren verrast zijn over de best aanzienlijke toelage die zij krijgen. De potentiële wervingskracht van de arbeidsmarkttoelage zou daarmee weleens groter kunnen zijn dan nu het geval is.

“Ik denk dat jonge leraren of stagiaires heel weinig meekrijgen over de toelage en er heel weinig over horen. Nieuwe medewerkers zijn heel verbaasd dat ze überhaupt geld kregen, terwijl het wel is benoemd. Zij denken: ik krijg een tientje per maand extra ofzo. Ze weten dan niet dat het een flink bedrag is. Als het duidelijker zou zijn dat er een arbeidsmarkttoelage is zou het misschien voor ons makkelijker zijn om mensen aan te trekken.” (leraar toelageschool)

Ook wordt in sollicitatiegesprekken benoemd dat de arbeidsmarkttoelage tijdelijk is, en medewerkers een bestuursaanstelling krijgen waarbij zij ook op andere scholen ingezet kunnen worden. Dan kan de toelage over een jaar zomaar wegvallen als zij van een toelageschool naar een niet-toelageschool gaan. Dat verklaart tegelijkertijd ook de terughoudendheid op sommige scholen om het over de toelage te hebben.

Toch zien scholen bij een oplopend personeelstekort wel de noodzaak groeien om de arbeidsmarkttoelage onderdeel van hun wervingsbeleid te maken.

“Ik merk als schoolleider dat ik bijna geen mensen kan krijgen. Dan is de arbeidsmarkttoelage wel aantrekkelijk. Ik gebruik het nooit, ik zeg nooit tegen mensen, als je daar gaat werken krijg je 5% extra. Ik vind dat mensen vanuit intrinsieke motivatie moeten komen, niet vanuit geld. Maar ik denk dat ik dat in de toekomst wel ga gebruiken, omdat je gewoon geen mensen kan krijgen.” (schoolleider van zowel toelageschool als niet-toelageschool)

Financiële compensatie op niet-toelagescholen

Enkele besturen in de randstad hebben een bestuurstoelage ingesteld voor scholen zonder arbeidsmarkttoelage. Zij compenseren daarmee voor een deel de afwezigheid van een arbeidsmarkttoelage én het gevoel van onrechtvaardigheid dat hiermee gepaard gaat. De volgende voorbeelden uit de interviews illustreren hoe hier in de praktijk mee wordt omgegaan.

“Er is een toelage vanuit het bestuur. Die is er sinds dit schooljaar ter compensatie, omdat ze zelf ook wel inzagen dat het gewoon hele gekke verschillen geeft tussen scholen, en veel scholen op die grens zitten. Dat gaf veel

onrust. Die compensatie is maar deels, misschien 2%. Ik vind dat een fijn gebaar. Het is een stukje waardering. Het werd erg positief ontvangen binnen het team.” (leraar toelageschool)

“Binnen ons bestuur vielen twee scholen buiten de boot. We hebben toen besloten dat zij ook een toelage zouden krijgen. Dat leek ons wel terecht, het is een beetje samen uit, samen thuis.” (schoolleider toelageschool)

“Alle scholen binnen ons bestuur die geen arbeidsmarkttoelage krijgen, krijgen vanuit het bestuur een toelage. Omdat zij zien dat ook op andere scholen gewoon heel hard gewerkt wordt, en het dus enigszins oneerlijk is dat die scholen, wat is het, 11% erbij krijgen. Het is een manier om waardering uit te spreken naar alle collega’s. Het is voor een jaar en lager dan de toelage, want anders kost het teveel geld natuurlijk.” (schoolleider niet-toelageschool)

Andere besturen hebben geen eigen toelage. Zij konden dit financieel niet dragen, of gaven aan dat het niet mocht volgens de regeling. Een enkeling ervaart hiervan nadelen, omdat andere besturen binnen de regio dit wel hebben gedaan. Blijkbaar bestaan daar in het veld interpretatieverschillen over. Zo legt een bestuurder uit:

“Onze stichting heeft zich strikt gehouden aan de afspraken. [...] Maar we zien dat bij andere schoolbesturen additionele maatregelen worden getroffen, waardoor er weglek van ons personeel naar dat andere bestuur elders werkelijk heeft plaatsgevonden.” (bestuurder)

Afgezien van deze voorbeelden hebben de besturen vaak geen specifiek beleid naar aanleiding van de arbeidsmarkttoelage. Hierbij speelt voor besturen mee dat de maatregel tijdelijk zou zijn, waarvoor zij geen incidenteel beleid willen ontwikkelen.

Daarnaast geven enkele geïnterviewden aan dat er op hun scholen wel specifiek beleid is om leraren aan te trekken en te behouden. Dan gaat het bijvoorbeeld om financiële prikkels als een aandraagbonus en een hogere reiskostenvergoeding, maar ook om het verbeteren van de werkomstandigheden en arbeidsvoorwaarden als opleidingsmogelijkheden.

Besturen maken verschillende keuzes over de verdeling van het geld

De meeste besturen keren de toelage uit aan scholen aan de hand van de verdeelsleutel die hen door het ministerie is aangereikt.⁵⁶ Sommige schoolbesturen maken afwijkende keuzes over de verdeling van de arbeidsmarkttoelage over de toelagescholen waar zij verantwoordelijk voor zijn. Zij geven alle scholen bijvoorbeeld een gelijk percentage. Dit wordt gedaan vanuit een solidariteitsbeginsel, omdat dit als eerlijk werd gezien. Een HR-medewerker licht toe:

“Wij hebben gezegd: als wij mogen schuiven met middelen - en dat mocht - dan maken we een eerlijke verdeling. Dus iedereen die bij ons in dienst zit is en die op die 15% school werkt, die krijgt hetzelfde percentage, want anders krijg je rare, scheve verhoudingen.” (HR-medewerker toelageschool)

Een school, die als enige in haar bestuur een arbeidsmarkttoelage ontving, heeft in overleg met het bestuur besloten om de toelage te verdelen over medewerkers van alle scholen in het bestuur, inclusief de niet-toelagescholen. Hoewel het niet de bedoeling is dat de middelen gaan naar personeel op vestigingen waarvoor OCW géén extra bekostiging voor de arbeidsmarkttoelage heeft toegekend, bleek de gekozen variant net binnen de interpretatiekaders te vallen, mede omdat alle personeelsleden er conform de regeling financieel voldoende op vooruit gingen. Andere besturen geven aan dat zij dit in eerste instantie ook overwogen hebben, maar hiervan hebben afgezien toen duidelijk werd dat dit niet de insteek van de regeling was. Wat dit betreft is blijkbaar niet voor iedereen duidelijk welke (interpretatie)ruimte er is in de regelgeving.

Verschillen in periodiciteit van de uitkeringen

Naast verschillen in de verdeling van middelen, zijn er ook verschillen in de wijze waarop besturen de toelage uitkeren. Het moment van uitkeren van de toelage in de regeling is vrij. Op de website van het Nationaal Programma Onderwijs merkt OCW daarover op dat het maandelijks uitkeren van de toelage beter aansluit bij de gedachte om personeel gedurende de periode dat de toelage wordt gegeven aan te trekken en te behouden. Een jaarlijkse toelage sluit wellicht beter aan bij de tijdelijkheid ervan.⁵⁷

Sommige besturen kiezen ervoor om de toelage maandelijks uit te betalen met het salaris, terwijl andere besturen er bewust voor kiezen om de toelage bijvoorbeeld twee keer per jaar uit te betalen. De reden is dan om medewerkers niet te laten wennen aan een hoger maandsalaris; zij zien het dan als bonus en gaan naar verwachting minder lange termijn financiële verplichtingen aan op basis hiervan. Bovendien zou deze manier van uitbetalen praktisch beter uitvoerbaar zijn voor de salarisadministratie.

Administratieve lasten en uitvoerbaarheid

Een deel van bestuurders en HR-medewerkers geeft aan de arbeidsmarkttoelage slecht uitvoerbaar te vinden. Zo legt een HR-medewerker uit:

⁵⁶ De arbeidsmarkttoelage kan per vestiging verschillen, omdat de toelage mede afhankelijk is van het aantal werknemers in verhouding tot het aantal leerlingen op de vestiging en de inkomensniveaus. De hoogte van het bedrag hangt af van het aantal leerlingen en niet van het aantal personeelsleden. Zie:

<https://www.nponderwijs.nl/over-het-nationaal-programma-onderwijs/faq/arbeidsmarkttoelage>

⁵⁷ <https://www.nponderwijs.nl/over-het-nationaal-programma-onderwijs/faq/arbeidsmarkttoelage>

“Ik vind het administratief absoluut niet te doen om deze regeling uit te voeren. We keren twee keer per jaar uit, dus dan moet je kijken naar de periode van een half jaar. Welk bedrag is beschikbaar per school? Dat moet je dan delen door het aantal formatieplaatsen. Dan heb je dus het bedrag per formatieplaats, dan heb je de werktijdfactor. Wanneer was iemand in dienst? De flexers die delen mee in die regeling als ze langer dan een maand op een school zitten, voor sommigen is dat korter, en tellen dus niet mee. De mensen uit het expertiseteam tellen mee als ze zoveel opdrachten op een school doen. Daar rolt dan uit dat iemand 6,2% krijgt op de ene school, en iemand anders 3,2% op een andere school waar het geld wordt verdeeld over twee locaties. Ik heb iemand die daar gewoon een paar dagen mee bezig is.” (HR-medewerker toelageschool)

Niettemin wordt door meerdere bestuurders en HR-medewerkers in positieve zin gewezen op het feit dat de arbeidsmarkttoelage geen tijdrovende aanvraagprocedure kent, in afwijking van veel andere subsidies.

4.6 Kanttekeningen bij de tijdelijkheid van de arbeidsmarkttoelage

Ten tijde van de interviews in het voorjaar van 2023 was (nog) niet bij alle geïnterviewden duidelijk dat de arbeidsmarkttoelage een structureel karakter krijgt.⁵⁸ In de interviews zijn om verschillende redenen kritische opmerkingen gemaakt over de tijdelijkheid van de regeling.

Enkele geïnterviewden zijn niet positief over de arbeidsmarkttoelage omdat het een tijdelijke maatregel is voor een structureel probleem wat niet binnen een enkele jaren is opgelost. Bovendien merken zij op dat de arbeidsmarkttoelage niet zal leiden tot meer leraren, en daarmee geen duurzame oplossing vormt voor de lerarentekorten. In plaats daarvan vrezen zij eerder een waterbedeffect.

“Ik denk dat het doel moet zijn dat je het totale personeelsbestand op sterkte brengt. Ik denk niet dat dat met deze maatregel gebeurt. Je bent gewoon mensen aan het rondpompen.” (bestuurder toelagescholen en niet-toelagescholen)

“Zo solidair zijn we niet met elkaar. Iedereen probeert vooral zijn eigen formatie rond te krijgen binnen de begroting. Iedere leerkracht die bij mij komt heeft een andere school verlaten. Dan zit die school weer met een probleem.” (schoolleider van zowel toelageschool en niet-toelageschool)

Ondanks de scepsis over het effect van de arbeidsmarkttoelage zijn er ook geïnterviewden die zich zorgen maken over het aflopen van de arbeidsmarkttoelage. Zij vrezen dat bij beëindiging van de toelage mensen weer zullen vertrekken. Een schoolleider en HR-medewerker brengen dit als volgt onder woorden:

⁵⁸ Het kabinet heeft in het coalitieakkoord het voornemen opgenomen om van de arbeidsmarkttoelage een structureel instrument te maken om zo de arbeidsvoorwaarden voor schoolleiders en leraren op scholen met veel leerachterstanden structureel te verbeteren. Ten tijde van dit onderzoek werd gewerkt aan de uitwerking hiervan.

“Ik heb een aantal collega's in dienst die speciaal vanwege die toelage gekomen zijn. Als die toelage verdwijnt, kan het zomaar zijn dat ze er honderden euro's in de maand op achteruit gaan. Wat gebeurt er dan?” (schoolleider toelageschool)

“Het is allemaal tijdelijk, dus als het allemaal wegvalt ben ik heel benieuwd naar het effect, wat er dan gaat gebeuren? Mijn verwachting is dat zodra je het weghaalt er meer mobiliteit gaat komen, en het tijd is voor mensen om weer ergens anders te gaan kijken.” (HR-medewerker toelageschool)

Meerdere geïnterviewden geven aan dat zij terughoudend zijn met het werven van nieuw personeel op basis van de toelage vanwege het tijdelijke karakter. Zij willen geen 'valse beloftes' doen, en medewerkers aantrekken met geld wat al na een jaar niet meer voor hen beschikbaar is.

Financiële zorgen

Er zijn ook zorgen over de financiële situatie van medewerkers die er bij het aflopen van de toelage (flink) in salaris op achteruitgaan. Sommigen zijn op basis van hun huidige salaris financiële verplichtingen aangegaan, en hebben te maken met inflatie en stijgende energiekosten. Geïnterviewden zijn bang dat zij in de problemen komen, of dat er schuldproblemen ontstaan.

“Wat gebeurt er als die maatregel straks niet wordt verlengd? Gaan dan al die mensen terug in salaris? Is dat daadwerkelijk echt wat er gaat gebeuren? Dat vind ik best heftig.” (schoolleider toelageschool)

“Mensen wennen op een gegeven moment aan hun salaris, passen hun uitgavenpatroon erop aan. Als je een incidentele toelage weghaalt in een conjunctuur met een inflatie van meer dan 10% en een stijgende kostenpost op het gebied van energie, dan gaan we een significante stijging van het aantal loonbeslagen bij leerkrachten zien. Het is een van onze grootste zorgen als werkgever.” (bestuurder van zowel toelagescholen als niet-toelagescholen)

4.7 Conclusies

Het effect van de arbeidsmarkttoelage zou volgens de beleidstheorie primair tot uiting komen in het behoud van het huidige personeel. Een bijkomend effect kan zijn dat ook nieuw aan te trekken personeel gevoelig is voor een extra financiële vergoeding bovenop het salaris.

Geïnterviewden vinden het vaak lastig om gedrag van personeel of collega's te herleiden naar financiële overwegingen. Daarnaast is het volgens de geïnterviewden in het onderwijs nog altijd ongemakkelijk om over geld te praten. Daardoor is het voor bestuurders, schoolleiders en collega's vaak moeilijk om in te schatten of de arbeidsmarkttoelage een rol speelt in het arbeidsmarktgedrag van personeelsleden. In het algemeen worden door geïnterviewden vraagtekens geplaatst bij het relatieve belang van de arbeidsmarkttoelage in de arbeidsmarktkeuzes van onderwijspersoneel. Het feit dat volgens de meeste geïnterviewden intrinsieke (beroepsinhoudelijke) motieven voor het onderwijspersoneel de overhand hebben, wil echter nog niet zeggen dat extrinsieke

motieven (zoals het salaris en een eventuele extra financiële bonus) geen rol spelen in het arbeidsmarktgedrag van personeelsleden. Dat blijkt ook wel uit de opmerkingen dat er negatieve effecten worden verwacht als de arbeidsmarkttoelage zou ophouden te bestaan.

Waardering en behoud van huidig personeel

Met betrekking tot het behoud van personeel bestaat er op basis van de interviews geen duidelijk beeld van de ingeschatte effectiviteit van de arbeidsmarkttoelage. Het meest positief is men op de scholen met toelage over de waardering die uit de arbeidsmarkttoelage spreekt voor het huidige personeel. Dit kan bijdragen aan het behouden van medewerkers, maar hard bewijs hiervoor ontbreekt. Soms bestaat de angst bij schoolleiders dat medewerkers blijven zitten vanwege de arbeidsmarkttoelage, terwijl het uit een oogpunt van functioneren of loopbaanontwikkeling beter zou zijn als zij zouden vertrekken. Dit zou een negatief neveneffect van de toelage kunnen zijn. Maar er zijn geen aanwijzingen dat dit voorkomt. Op scholen zonder toelage zijn er signalen dat medewerkers zijn vertrokken naar een school met toelage, waarbij de arbeidsmarkttoelage een rol heeft gespeeld.

Werving van nieuwe medewerkers

De meeste bestuurders, HR-medewerkers en schoolleiders zien geen of nauwelijks effect op de werving van nieuwe medewerkers. Zij zien ook geen verandering in de vacaturedruk sinds de arbeidsmarkttoelage is ingevoerd. In sollicitatiegesprekken is de arbeidsmarkttoelage vaak geen onderwerp van gesprek, ook vanwege het eerder benoemde ongemak om het over geld te hebben. Tegelijk is er een kleine groep bestuurders, HR-medewerkers, schoolleiders en leraren (op scholen met en scholen zonder toelage) die wel een effect zien van de arbeidsmarkttoelage op het werven van nieuwe medewerkers en het vervullen van vacatures.

Het als bescheiden ingeschatte effect van de arbeidsmarkttoelage op het werven van nieuw personeel kan mede te maken hebben met de terughoudendheid op de scholen om de toelage te gebruiken bij de werving van nieuw personeel. Sommige scholen gebruiken de arbeidsmarkttoelage in hun personeelsadvertenties, de meeste echter niet. Zowel de tijdelijkheid van de regeling als de aarzeling om sollicitaties vanuit financiële motieven aan te moedigen, speelt hierbij een rol. Ook benoemen sommige geïnterviewden het spanningsveld tussen enerzijds de concurrentie om personeel en anderzijds de wens om bestaande samenwerkingsrelaties met scholen in de regio goed te houden.

Zorgen over het aflopen van de arbeidsmarkttoelage

Tot slot bestaan er zorgen over de gevolgen als de arbeidsmarkttoelage ophoudt. Sommigen vrezen dat nieuw aangetrokken personeel dan weer vertrekt. Anderen vrezen de financiële gevolgen voor mensen die gewend zijn geraakt aan de toelage en er straks financieel ineens weer behoorlijk op achteruit gaan. Zeker in het licht van de inflatie en energieprijzen kan dat voor sommige medewerkers problematisch zijn. Zoals eerder opgemerkt waren veel geïnterviewden ten tijde van de interviews (december 2022-maart 2023) niet bekend met de afspraak in het Onderwijsakkoord 2022 om vanaf het bekostigingsjaar 2023 structureel budget beschikbaar te stellen voor de bekostiging van de arbeidsmarkttoelage.

Geraadpleegde literatuur

- Adriaens, H. & De Vos, K. (2022). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po. 2021-2031. Update 2022*. Tilburg: Centerdata.
- Adriaens, H. Elshout & M. & Elshout, S. (2022). *Personeelstekorten in het primair onderwijs peildatum 1 oktober 2022*. Tilburg: Centerdata.
- Bonhomme, S., Jolivet, G. & Leuven, E. (2016). School characteristics and teacher turnover: assessing the role of preferences and opportunities. *The Economic Journal*, 126 (August), 1342–1371. Doi: 10.1111/ecoj.12279.
- Borman, G. D., & Dowling, N. M. (2008). Teacher Attrition and Retention: A Meta-Analytic and Narrative Review of the Research. *Review of Educational Research*, 78, 367-409. <https://doi.org/10.3102/0034654308321455>
- Cörvers, F. Cobben, L. & Montziaan, R. (2023). *Vignettenstudie arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs*. Den Haag: Arbeidsmarktplatform primair onderwijs.
- Cörvers, F., Mommers, A. Van der Ploeg, S. & Sapulete, S. (2017). *Status en imago van de leraar in de 21ste eeuw*. Maastricht/Rotterdam: ROA/Ecorys.
- Clotfelter, C., Glennie, E., Ladd, H., & Vigdor, J. (2006). *Would higher salaries keep teachers in high-poverty schools?*, *NBER Working Paper*, no 12285.
- Den Brok, P., Wubbels Th, & Van Tartwijk J. (2017). Exploring beginning teachers' attrition in the Netherlands. *Teachers and Teaching*, 23:8, 881-895.
- De Vos, K., Fontein, P., Vrieling, S., Wartenberg, F. & Bendig, J. (2022). *Loopbaanmonitor onderwijs. Microdata: 2015 – 2021. Enquête: 2020 – 2021*. Centerdata/MOOZ.
- De Vos, K. & Fontein, P. (2019). *Arbeidsmobiliteit van leraren primair onderwijs*. Tilburg: Centerdata.
- Education Endowment Foundation (2023). Teacher quality, recruitment, and retention. *Rapid Evidence Assessment*.
- Falch, T. (2011). Teacher Mobility Responses to Wage Changes: Evidence from a Quasi-Natural Experiment. *American Economic Review* · May 2011. DOI: 10.1257/aer.101.3.460 · Source: RePEc

Feng, L. & Sass, T.R. (2018). The Impact of Incentives to Recruit and Retain Teachers in “Hard-to-Staff” Subjects: Incentives to Recruit and Retain Teachers. *Journal of Policy Analysis and Management*. Volume 37, Issue 1. Winter 2018, Pages 112-13. <https://doi.org/10.1002/pam.22037>.

Gaikhorst, L., Beishuizen, J. J., Roosenboom, B., & Volman, M. L. L. (2017). The challenges of beginning teachers in urban primary schools. *European Journal of Teacher Education*, 40(1), 46-61

Haanstra-Veldhuis, V., Vadanescu, A. & Van der Wel, J. (2022). *Aanpak lerarentekort in het Amsterdamse primair onderwijs (eindrapport)*. Amsterdam: Regioplan.

Inspectie van het onderwijs. *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht.

OECD (2022). *Education at a glance 2022*. Parijs.

Onderwijsraad (2023). *Schaarste Schuurt. Een verkenning naar het omgaan met aanhoudende lerarentekorten*. Den Haag.

Onderwijsakkoord 2022. Samen voor het beste onderwijs. Akkoord afgesloten op 22 april 2022 tussen de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs en de PO-raad, VO-raad, AOb, FNV O&O, CNV Onderwijs, FvOv, en AVS.

See, B.H., Morris, R., Gorard, S. & El Soufi, N. (2020) What works in attracting and retaining teachers in challenging schools and areas? *Oxford Review of Education*, 46:6, 678-697.

Silhol, J. & Wilner, L. (2022), *Teachers' Desired Mobility to Disadvantaged Schools: Do Financial Incentives Matter?*. *CESifo Working Paper No. 9906*. <https://ssrn.com/abstract=4212070>.

Van Casteren, W. Van Mensvoort, C., Geurt, R. s & Brukx, D. (2023). *Meer uren werken in het onderwijs na (financiële) prikkels*. ResearchNed.

Van der Aa, R. Kools, M. Marthaler, J. & Van Nuland, E. (2021). *Een aantrekkelijke werkomgeving voor onderwijspersoneel in Den Haag. Verkennend onderzoek naar de rol van school- en wijkgebonden kenmerken voor de werkomgeving voor onderwijspersoneel*. Den Haag: CAOP.

Van der Aa, R., Kools, M. & Schwartz, H. (2018), *Evaluatie Rotterdamse leraren C.A.O*, Den Haag: CAOP.

Van den Berg, E., Van Eijkern, I., Van den Broek, A. & Van der der Wel, J. (2022). *Implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs. Derde meting in het funderend onderwijs*. SEO/ResearchNed/Regioplan.

Van den Berg, D. & Van den Berg, D. (2021). *Wat maakt een werkomgeving aantrekkelijk? Verkenning van aantrekkelijke werkomgeving in het primair onderwijs*. Den Haag: Arbeidsmarktplatform po.

Van der Steeg, M., Gerritsen S., & Kuijpers, S. (2015). *The effects of higher teacher pay on teacher retention. Evidence from regional variation in teacher salaries*. Den Haag: CPB.

Van der Vegt, A.L., Schoevers, E., Suijkerbuijk, A. & Heijsters, L. (2020). *Overbelaste scholen*. Den Haag: NRO/Kennisrotonde.

Walhout, J., Looijen, S., & Zweerink, J. *Plausibiliteitsanalyses Onderwijsachterstandenindicator Primair Onderwijs*. Den Haag: CBS. Publicatiedatum: 11-5-2022.

Bijlage I: Geanonimiseerd overzicht van geïnterviewde personen

Regio	Bestuur	Gesproken met	School*	Gesproken met
Amsterdam Noord	Bestuur A	HRM	School zonder toelage (A1)	Schoolleider
			School met toelage (A2)	Schoolleider, Leraar
	Bestuur B	HRM	School zonder toelage (B1)	Schoolleider
Capelle aan den IJssel	Bestuur C	Bestuurder	School zonder toelage (C1)	Schoolleider, Leraar
			School met toelage (C2)	Schoolleider
	Bestuur D	HRM	School zonder toelage (D1)	Schoolleider
Enschede	Bestuur E	-	School zonder toelage (E1)	Schoolleider
			School met toelage (E2))	Schoolleider
			School met toelage (E3)	Schoolleider, Leraar
	Bestuur F	-	School zonder toelage (F1)	Schoolleider
Heerlen	Bestuur G	-	School zonder toelage (G1)	Schoolleider, Leraar
			School zonder toelage (G2)	Schoolleider
	Bestuur H	HRM	Twee scholen met toelage (H1 + H2)	Schoolleider, Leraar
Rotterdam	Bestuur I	Bestuurder	School zonder toelage (I1)	Schoolleider
	Bestuur J	Bestuurder	School zonder toelage (J1)	Schoolleider
	Bestuur K	HRM	School met toelage (K1)	Schoolleider
			School met toelage (K2)	Schoolleider
Groningen	Bestuur L	-	School zonder toelage (L1)	Schoolleider
	Bestuur M	Bestuurder	Twee scholen zonder toelage (M1 + M2)	Schoolleider
			Twee scholen met toelage (M3 + M4) en een school zonder toelage (M5)	Schoolleider, Leraar (van school met toelage)
Den Haag	Bestuur N	-	School met toelage (N1)	3 Leraren
Alphen aan den Rijn	Bestuur O	-	School met toelage (O1)	Leraar

*Sommige schoolleiders leiden meerdere scholen. Omdat hun ervaring op deze scholen ook aan de orde kwam in de gesprekken is gekozen om deze scholen ook te vernoemen in het overzicht.

Bijlage II: Gespreksleidraden

Interviewleidraad arbeidsmarkttoelage NP Onderwijs (scholen zonder toelage)

Het Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs is een samenwerking van de vakbonden en de werkgeversorganisaties in het primair onderwijs. Het Arbeidsmarktplatform doet onderzoek naar de arbeidsmarkttoelage van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO). We zijn benieuwd naar wat het effect van de toelage is op scholen die de toelage niet ontvangen. Wij gaan hiervoor in gesprek met scholen die dicht aan zitten tegen de regio die wel een toelage ontvangt. Om dit te onderzoeken benaderen spreken we medewerkers van scholen met en zonder arbeidsmarkttoelage in hetzelfde postcodegebied.

Vooraf: Mogen we het gesprek opnemen en transcriberen, alleen voor intern gebruik?

Achtergrondinformatie en checks

1. Wat is uw functie?
2. Ontvangt uw school inderdaad geen arbeidsmarkttoelage in het kader van het NP Onderwijs?

Algemeen oordeel

1. In hoeverre bent u bekend met de arbeidsmarkttoelage in het kader van het NPO? Wat ziet u als het voornaamste doel van de arbeidsmarkttoelage?
2. Wat is in het algemeen uw mening over de arbeidsmarkttoelage NPO, die er op gericht is om onderwijspersoneel op basis van een financiële bonus voor scholen te laten kiezen waar de onderwijsachterstanden van leerlingen het grootst zijn?
3. Kent u collega's bij omliggende scholen die de arbeidsmarkttoelage wel ontvangen? Hoe reageren zij op de toelage?
4. Is bij jullie op school het gesprek gevoerd over het feit dat jullie school geen arbeidsmarkttoelage ontvangt en andere scholen (in de omgeving) wel? Bijvoorbeeld in of met de P(G)MR?

Effecten op zittende medewerkers

5. In hoeverre speelt de arbeidsmarkttoelage NP Onderwijs naar uw mening een rol in het arbeidsmarktgedrag van leraren en andere onderwijsmedewerkers?
6. Zijn er medewerkers van jullie school vertrokken naar een andere school vanwege de arbeidsmarkttoelage op die andere school? Welke andere factoren spelen hierbij een rol?
7. Verwacht u dat, nu de arbeidsmarkttoelage NP Onderwijs structureel wordt, er in de toekomst (meer) medewerkers zullen vertrekken naar een school met arbeidsmarkttoelage? Welke andere factoren spelen hierbij een rol?

Effecten op aantrekken nieuwe medewerkers

8. Heeft het niet-ontvangen van de arbeidsmarkttoelage voor jullie school effect op de werving van nieuwe medewerkers? Bijvoorbeeld in relatie tot:
 - a. Het gesprek hierover met sollicitanten? Zo ja, hoe? Op welke wijze wordt er antwoord gegeven door de scholen/besturen als daar vragen over komen?
 - b. Het aantal sollicitanten op uw vacatures? En de looptijd van vacatures?
 - c. De onderhandelingen met sollicitanten over de arbeidsvoorwaarden, zowel financiële als niet-financiële?

Effecten op personeelsbeleid

9. Is op jullie school - naar aanleiding van de arbeidsmarkttoelage of het gesprek daarover met medewerkers - het personeelsbeleid of de arbeidsvoorwaarden aangepast? Zo ja, op welke wijze? Denk bijvoorbeeld aan communicatie, aanpassingen in arbeidsvoorwaarden, nadruk op andere dan financiële aspecten.

Afrondend

10. Heeft u nog andere ervaringen of meningen over de arbeidsmarkttoelage of andere arbeidsvoorwaarden, in relatie tot het werken in het onderwijs, voor zover die nog niet aan bod zijn gekomen in dit gesprek?

Interviewleidraad arbeidsmarkttoelage NP Onderwijs (scholen met toelage)

Het Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs is een samenwerking van de vakbonden en de werkgeversorganisaties in het primair onderwijs. Het Arbeidsmarktplatform doet onderzoek naar de arbeidsmarkttoelage van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO). Wij gaan hiervoor in gesprek met zowel scholen die de arbeidsmarkttoelage ontvangen als scholen die de toelage niet krijgen. Wat zijn hun ervaringen, zowel positief als misschien negatief? Wat kunnen we leren van de inzet van een arbeidsmarkttoelage om personeel te werven en te behouden? Om dit te onderzoeken spreken we medewerkers van scholen met en zonder arbeidsmarkttoelage in hetzelfde postcodegebied.

Vooraf: Mogen we het gesprek opnemen en transcriberen, alleen voor intern gebruik?

Achtergrondinformatie en checks

3. Wat is uw functie?
4. Ontvangt uw school inderdaad een arbeidsmarkttoelage in het kader van het NP Onderwijs?

Inleidende vragen

1. Welke overwegingen of motieven hebben leraren volgens u om te kiezen voor een werkgever in het onderwijs?
2. Welke overwegingen of motieven hebben leraren volgens u om te kiezen voor een baan buiten het onderwijs?
3. Welke overwegingen of motieven hebben zij-instromers om te kiezen voor een baan in het onderwijs?

Bekendheid met en oordeel over de invoering van de toelage

4. In hoeverre bent u bekend met de arbeidsmarkttoelage in het kader van het NPO? Wat ziet u als het voornaamste doel van de arbeidsmarkttoelage?
5. Kent u collega's bij omliggende scholen die de arbeidsmarkttoelage niet ontvangen? Hoe reageren zij op de toelage?
6. Hoe is bij jullie op school het gesprek gevoerd over het feit dat jullie school een arbeidsmarkttoelage ontvangt en andere scholen (in de omgeving) niet? Bijvoorbeeld in of met de P(G)MR? Wordt dit als rechtvaardig gezien? Waarom wel/niet?
7. Hoe beoordeelt u de invoering en toepassing van de arbeidsmarkttoelage bij jullie op school? Wat ging er goed? Wat kon beter? Waren er bepaalde factoren op school die daarbij een rol speelden?

Effecten van de toelage op zittende medewerkers

8. In hoeverre speelt de arbeidsmarkttoelage NP Onderwijs naar uw mening een rol in het arbeidsmarktgedrag van leraren en andere onderwijsmedewerkers?
9. Zijn er medewerkers bij op jullie school gebleven vanwege de arbeidsmarkttoelage? Welke andere factoren spelen hierbij een rol? M.a.w: zien jullie een (dempend) effect van de toelage op het personeelsverloop?
10. Verwacht u dat, als de arbeidsmarkttoelage NP Onderwijs structureel wordt, dit een (dempend) effect zal hebben op het personeelsverloop bij jullie op school? Welke andere factoren spelen hierbij een rol?

Effecten van de toelage op aantrekken nieuwe medewerkers

12. Heeft de arbeidsmarkttoelage voor jullie school effect (gehad) op de werving van nieuwe medewerkers? Bijvoorbeeld in relatie tot:
- Het gesprek hierover met sollicitanten? Zo ja, hoe? Beginnen zij hier zelf over? Gebruiken jullie het in de sollicitatiegesprekken als een lokkertje?
 - Het aantal sollicitanten op uw vacatures? En de looptijd van vacatures?
 - De onderhandelingen met sollicitanten over de arbeidsvoorwaarden, zowel financiële als niet-financiële?

Effecten van de toelage op personeelsbeleid

13. Is op jullie school - naar aanleiding van de arbeidsmarkttoelage of het gesprek daarover met medewerkers - het personeelsbeleid of de arbeidsvoorwaarden aangepast? Zo ja, op welke wijze? Denk bijvoorbeeld aan communicatie, aanpassingen in arbeidsvoorwaarden, nadruk op andere dan financiële aspecten.

Afrondend

14. Wat is overall uw mening over de arbeidsmarkttoelage NPO?
15. Heeft u nog andere ervaringen of meningen over de arbeidsmarkttoelage of andere arbeidsvoorwaarden, in relatie tot het werken in het onderwijs, voor zover die nog niet aan bod zijn gekomen in dit gesprek?
16. Welke ervaringen zijn het waard om gedeeld te worden met collegascholen?

Tot slot

Dit interview willen we graag gebruiken om een portret (beschrijving) op te stellen van een school die ervaring heeft met de toepassing van de arbeidsmarkttoelage. Die beschrijving leggen wij graag aan u voor. Bent u met uw school bereid om op een dergelijke wijze te worden gepresenteerd?

Contact

Postadres

Postbus 556
2501 CN Den Haag

Bezoekadres

Lange Voorhout 13
2514 EA Den Haag

T 070 376 57 70

www.arbeidsmarktplatformpo.nl

info@arbeidsmarktplatformpo.nl