

Frank Cörvers

*Bijzonder Hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt aan
Tilburg University/Reflect – CAOP
Hoofd onderzoek Human Capital in de regio,
ROA, Maastricht University*

In de afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor de topsalarissen in de publieke sector, ook vanuit de bijzondere leerstoelen die het CAOP ondersteunt. De topsalarissen worden vaak in verband gebracht met de kwaliteit van het management en de dienstverlening. Een argument voor topsalarissen in de publieke sector is dat de publieke zaak alleen goed gediend kan worden als er toptalent kan worden aangetrokken en behouden. In deze bijdrage vergelijk ik niet de topsalarissen, maar de gemiddelde salarissen in 36 verschillende sectoren met het gemiddelde in Nederland. Ook hier kan een relatie worden gelegd met de kwaliteit van de gemiddelde werkende in deze sectoren: naarmate je beter betaalt, krijg je betere werknemers. Voor de onderwijssector ben ik daar in mijn oratie van juni 2014 uitgebreid op ingegaan. Ik veronderstel dat het antwoord op de vraag ‘If you pay peanuts, do you get monkeys?’ niet alleen voor leraren in het onderwijs¹ maar ook voor ambtenaren in het openbaar bestuur met ‘yes’ moet worden beantwoord.

Het gaat derhalve om de vraag welke mensen we voor de publieke zaak aantrekken uit de talentverdeling van onze beroepsbevolking en hoe deze (zelf)selectie uit de talentverdeling zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld. Ik bekijk daartoe drie indicatoren voor 36 sectoren in de jaren 1969 en 2012, gebaseerd op de Arbeidsrekeningen van het CBS:

¹ P. Dolton en O.D. Marcenaro-Gutierrez (2011), If you pay peanuts do you get monkeys? A cross-country analysis of teacher pay and pupil performance, *Economic Policy*, Vol. 26, pp. 5-55.

1. Het uurloon in een sector in ten opzichten het gemiddelde in Nederland;
2. De rangorde van sectoren naar relatieve uurloon;
3. De verdeling van de werkgelegenheid over de sectoren naar relatieve uurloon.

Wat betreft de uurlonen ben ik in mijn oratie van juni 2014 ingegaan op de sterk gedaalde lonen in het onderwijs gedurende de jaren 70 en 80.² De lonen in het onderwijs heb ik afgezet tegen het gemiddelde loon van alle sectoren voor de periode 1969-2012. Het relatieve uurloon in het onderwijs bleek tussen 1969 en begin jaren 90 meer dan 40% achteruit te zijn gegaan. Hoewel hier ook andere factoren een rol spelen, zoals het stijgende opleidingsniveau in veel sectoren terwijl het opleidingsniveau in het onderwijs al erg hoog was in 1969, komt dit voor een groot deel door de bezuinigingen op de lerarensalarissen in de 80'er jaren. Daarna hebben de lerarensalarissen zich ten opzichte van het gemiddelde in alle sectoren weliswaar enigszins hersteld, maar zijn ze de sterke neergang nooit meer te boven gekomen.

Ook voor andere sectoren in het publieke domein, heb ik in mijn oratie de relatieve loonontwikkelingen weergegeven. De cultuursector vertoont een soortgelijke ontwikkeling als het onderwijs, met het verschil dat de neergaande trend zich doorzet tot in het heden, de gezondheidszorg blijft redelijk stabiel, en het openbaar bestuur (incl. overheids-

diensten) heeft ook geleden onder de bezuinigingen in de 80'er jaren, maar lijkt per saldo tussen 1969 en 2012 iets te winnen in de relatieve beloning. Goed nieuws voor het openbaar bestuur, zo lijkt het!

In de figuren 1 en 2 geven de kolommen de uurlonen van sectoren weer voor 36 sectoren ten opzichte van het gemiddelde in Nederland. De sectoren zijn van links naar rechts gesorteerd naar oplopend uurloon. Het relatieve uurloon voor het openbaar bestuur in 1969 is 1,04, wat geïnterpreteerd moet worden als een 4% hoger uurloon dan gemiddeld. In 2012 is dit verschil gestegen tot 11%. Voor het onderwijs is het relatieve uurloon afgenomen van 1,54 naar 1,17, een daling van 37%. Over het algemeen blijken de verschillen tussen de sectoren kleiner te zijn geworden in 2012 ten opzichte van 1969. Veruit de grootste stijger is, niet geheel onverwacht, de financiële dienstverlening. Bij banken en verzekeraars zijn de uurlonen met maar liefst 50% gestegen. In 1969 verdienden gemiddeld nog vrijwel hetzelfde in het openbaar bestuur als bij banken en verzekeraars.

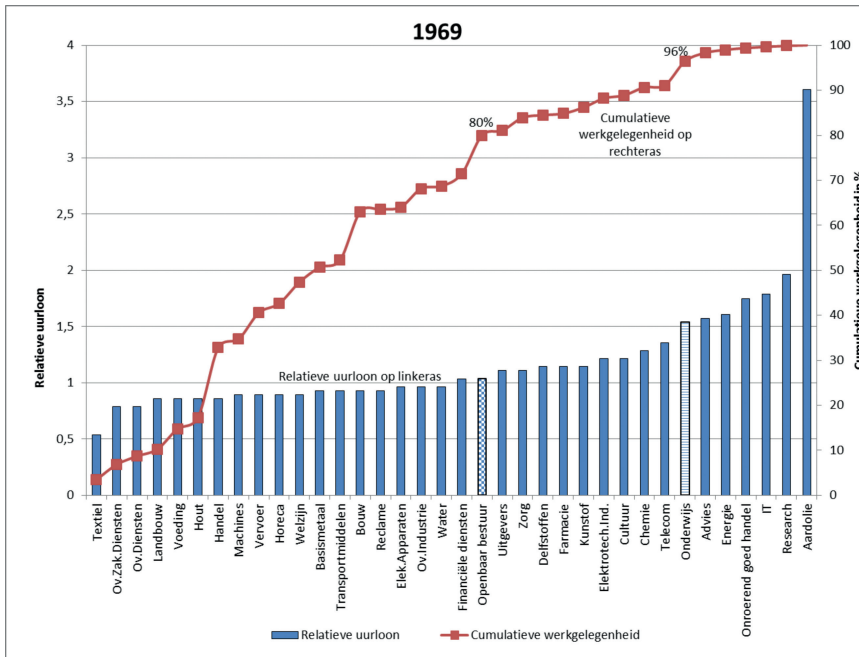
Betekent de stijging van het relatieve uurloon tussen 1969 en 2012 dat we ons geen zorgen hoeven te maken over het talent dat in het openbaar bestuur en de overheidsdiensten moet instromen om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te waarborgen? We bekijken daarvoor nog de twee andere

² F. Cörvers (2014), *De arbeidsmarkt voor leraren: theorie, beleid en werkelijkheid*, rede uitgesproken door prof. dr. Frank Cörvers, Tilburg University. Overigens wijken de hier gebruikte cijfers in geringe mate af van die in mijn oratie, omdat ik hier lonen (excl. werkgeverspremies) in plaats van beloning (incl. werkgeverspremies) gebruik.

indicatoren. Tussen 1969 en 2012 is het openbaar bestuur met het relatieve uurloon gedaald van de 17^e naar de 18^e plaats in de rangorde van 36 sectoren. Dat is nauwelijks een verschuiving te noemen, zeker vergeleken met de sector onderwijs, die van de 7^e naar de 14^e plaats is afgezakt.

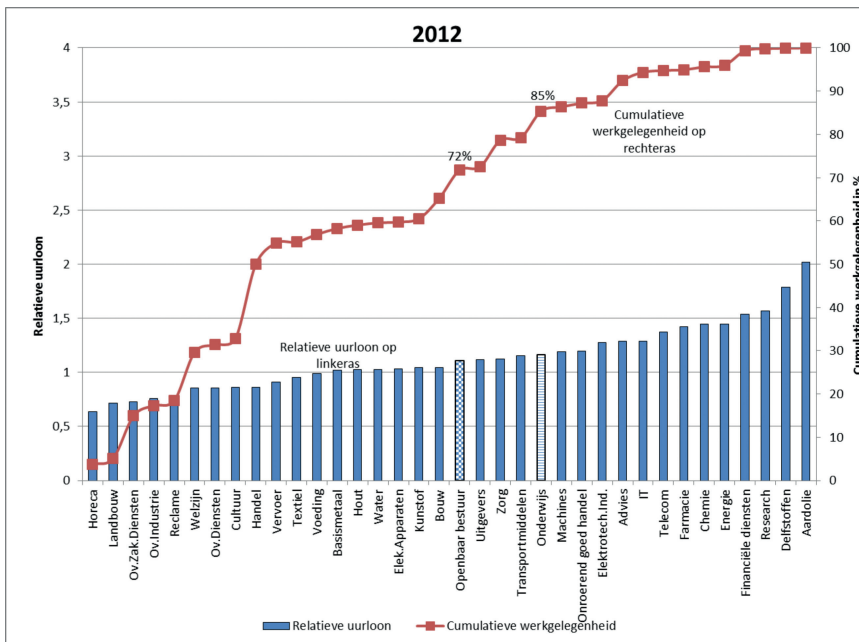
De figuren bevatten nog een derde indicator die betrekking heeft op de werkzame personen. In de figuren worden de werkzame personen van de sectoren, die van links naar rechts zijn geordend, opgeteld tot de zogenaamde cumulatieve werkgelegenheid. Deze is weergegeven door de lijnen. In 1969 werkte 80% van de personen in een sector met een gemiddeld uurloon dat lager of even hoog was als in het openbaar bestuur. In 2012 is dat percentage gedaald tot 72%. Dat betekent dat er in 2012 8% meer personen dan in 1969 werkzaam zijn in sectoren waar meer verdiend wordt dan in het openbaar bestuur. Zoals gezegd beschouw ik de uurlonen als een indicator voor de selectie uit de talentverdeling van de werkzame personen van Nederland. In deze talentverdeling is het openbaar bestuur gedaald van het 80^e percentiel naar het 72^e percentiel. In het onderwijs is dat veel dramatischer: behoorde de gemiddelde werknemer in het onderwijs in 1969 tot het 96^e percentiel van talenten, in 2012 is men gedaald tot het 85^e percentiel. In de financiële dienstverlening is men daarentegen doorgestoten tot het 99^e percentiel in de talentverdeling.

De lerarenagenda 2013-2020 van het ministerie van OCW heeft als subtitel 'De leraar maakt het verschil', waarbij het gaat om de kwaliteit van het onderwijs. Hoewel er middelen beschikbaar zijn gesteld, is er nog niet veel te merken van de verbetering van de lerarensalarissen ten opzichte van de marktsector, zo heb ik in mijn oratie geconcludeerd. De vraag is hier of de ambtenaar ook het verschil maakt in het openbaar bestuur en of het dan niet tijd wordt voor een Ambtenarenagenda tot 2020 om de kwaliteit van het openbaar bestuur overeind te houden. Daarin zou aandacht gegeven moeten worden aan de selectie en het behoud van (top)talent voor het openbaar bestuur.



Figuur 1
 Relatieve uurloon en cumulatieve werkgelegenheid in 36 sectoren, 1969

Bron: CBS Arbeidsrekeningen, eigen bewerking



Figuur 2
 Relatieve uurloon en cumulatieve werkgelegenheid in 36 sectoren, 2012

Bron: CBS Arbeidsrekeningen, eigen bewerking

Marc van der Meer

*Bijzonder Hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt aan
Tilburg University/Reflect – CAOP
Wetenschappelijk adviseur voor de MBO-sector*

In 2008 verscheen het rapport van de commissie-Dijsselbloem over de toenmalige (zorgelijke) stand van het onderwijs in Nederland. Volgens de commissie had de overheid haar kerntaak, het garanderen van deugdelijk onderwijs, 'ernstig verwaarloosd'. De politiek zou zich ook te veel hebben bemoeid met de pedagogisch-didactische inhoud van het onderwijs. Als oplossing voor dit probleem draagt de commissie het onderscheid aan tussen het 'wat' van het onderwijs en het 'hoe'. Het wat, de inhoudelijke kaders zijn voor de politiek, de wijze waarop daar uitvoering aan kan worden gegeven is aan de scholen. Op landelijk niveau wordt vastgesteld wat het onderwijs moet realiseren, in de scholen moeten resultaten worden behaald.

Het rapport van de commissie-Dijsselbloem met zijn analyse van de basisvorming, het studiehuis, het ontstaan van het vmbo en het nieuwe leren, is indertijd gemengd ontvangen. Het rapport gaf impliciet enige steun aan leerkrachten en vakdocenten en hield een pleidooi voor wetenschappelijke onderbouwing van beleidsontwikkelingen. Er is in de onderwijskundige literatuur tegelijkertijd gewezen op de ideologische betekenis van het rapport, dat nogal veel nadruk legde op kwantificeerbare resultaten, die zijn te herleiden uit examens en toetsen.

Bestuurskundig gezien komt de scheiding tussen ‘hoe’ en ‘wat’ voort uit een normatieve beleidsopvatting over wat politiek is en wat de politiek behoort te doen. Het is op zichzelf een aantrekkelijke gedachte om de politiek de inhoudelijke kaders te laten bepalen, die voldoende richting en ruimte geven aan publiek gefinancierde organisaties om resultaten in een bepaald domein te behalen: hoogwaardige zorg, goed onderwijs, adequate strafbepaling, correcte uitkeringsverstrekking.

Deze begrippen maken tegelijkertijd duidelijk dat de scheiding tussen ‘wat’ en ‘hoe’ kunstmatig is, en geen recht doet aan wat er feitelijk gebeurt en ook niet aan wat er zou moeten gebeuren. Immers wat is hoogwaardig, wat goed, adequaat of correct? Zoals uit de activiteiten op de Albeda en Dales Leerstoel steeds is gebleken kent de verhouding tussen politiek en samenleving vele dimensies. De regering heft belastingen en stelt het wettelijk kader waarbinnen maatschappelijke transacties kunnen plaatsvinden. Ook voert de overheid beleid dat burgers en organisaties raakt. De overheid is ook werkgever van de publieke dienst en semipublieke organisaties. Binnen deze organisaties geven medewerkers het wat en hoe van hun werkzaamheden zo goed mogelijk vorm binnen de steeds veranderende wettelijke kaders.

Al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt gepoogd de rol van de overheid terug te brengen

ten faveure van de markt, met marktwerking, deregulering en wetgevingspraktijk als leidende onderliggende agenda. Beleidsmatig worden daarbij steeds nieuwe dimensies verwoord. Ria Bronneman heeft in haar vuistdikke dissertatie ‘Overheid en onderwijsbestel’ (2011) de beleidshervormingen in het onderwijs van de afgelopen twintig jaar geanalyseerd in termen van ‘richting geven’ (1990-1998), naar ‘ruimte bieden’ (1998-2002), naar ‘afspraken maken over resultaten’ (2002-2007) naar het ‘uitbreiden van het toezicht’ (vanaf 2007). Het rapport van de commissie-Dijsselbloem bevestigde die trend: de onderwijsinspectie had buiten haar wettelijke taak in de jaren negentig een eigen visie op ‘activerend leren’ ontwikkeld en tegelijkertijd het toezicht niet adequaat uitgevoerd. Dit moest volgens de commissie anders.

DE SPANNING TUSSEN CENTRALISATIE EN DECENTRALISATIE VAN BELEID

Zes jaar na Dijsselbloem kan zeker niet worden gesteld dat het onderwijs zich aan de greep van de politiek heeft kunnen ontworstelen. In de sector die ik het beste ken, het middelbaar beroeps-onderwijs, is de overheid de laatste jaren juist vooral bezig geweest zijn greep te vergroten. Dit gebeurt onder de noemer het onderwijs zowel aantrekkelijker als efficiënter te maken. Zoals in het Actieplan Focus op Vakmanschap (2011) is gedefinieerd, worden studieprogramma’s ten eerste geïntensiveerd (van vier na drie jaar) en

wordt de lumpsum bekostiging vervangen door een zogenoemd cascade-model waarbij langer studeren financieel wordt gestraft. Ten tweede is de kwalificatiestructuur (de leerplanontwikkeling) vereenvoudigd en geflexibiliseerd (minder kwalificaties en meer keuzeruimte). Ten derde wordt er gestuurd op macro-doelmatigheid, opleidingen moeten leerlingen voorbereiden met de juiste kwalificaties voor de arbeidsmarkt van morgen. Dat betekent dat het opleidingsaanbod moet worden gerationaliseerd. Op al deze terreinen is wetgeving in ontwikkeling. Zo blijkt uit de brief van de Minister van 2 juni 2014 dat het haar menens is vakmanschap nu meer op de kaart te zetten, in het bestuursakkoord tussen de Minister en de MBO Raad dat op 11 juli 2014 ondertekend is, zijn de contouren vastgesteld voor prestatieafspraken tussen de overheid en de instellingen op al deze terreinen: studiesucces, schooluitval, en beroepspraktijkvorming.

In het licht van Dijsselbloem kunnen we constateren dat de politiek (mede ingegeven door de ombuigingen in de Rijksbegroting) van de afgelopen zes jaar aan het mbo-onderwijs geen tijd heeft gegund om op basis van pilotstudies en experimenten zorgvuldig begeleide inhoudelijke wijzigingen door te voeren. Het competentiegerichte onderwijs is doorgezet, maar mag van de politiek niet meer zo worden genoemd. We hebben het over 'beroepskwalificerend onderwijs'. Er zijn

tegelijkertijd geen sluitende wetenschappelijke analyses beschikbaar over de verhouding tussen algemene vaardigheden en beroepsvaardigheden in het onderwijs, er is een terugkerende vraag hoe om te gaan met probleemleerlingen (binnen of buiten de school?), en ook is er de vraag hoe de kwaliteit van leerkrachten in de periode tot 2020 verder te verbeteren.

Nu zijn al deze thema's afzonderlijk ook niet eenvoudig inhoudelijk te beoordelen, en dat punt op zichzelf verdient al politieke erkenning. Zo blijft bijvoorbeeld het niveau van taal en (vooral) rekenen in het mbo fors achter bij de landelijke normstelling (reden waarom weer landelijke examinering wordt ingevoerd). Inmiddels heeft menige commissie – in politieke opdracht – zijntanden stuk gebeten op de vraag hoe dit te verbeteren. Het zal tenminste noodzakelijk zijn beter te identificeren waar de problemen beginnen (vaak al in het begin van de onderwijsloopbaan), en dan ook in kaart te brengen hoe leerlingen (en met name de minder cognitief-vaardige leerlingen) in verschillende fasen taal en rekenen aanleren bij hun beroepsvoorbereiding.

NIEUWE DIMENSIES

Dit vraagstuk wordt extra urgent voor probleemleerlingen als efficiëntie en bekostigingsoverwegingen meer van belang worden. En dat is het geval. Door Focus op Vakmanschap komt er een

einde aan de drempelloze instroom in het mbo en er zal selectie aan de poort gaan ontstaan. Het is de vraag of er door de invoering van het Pas-send Onderwijs meer jongeren zullen uitvallen. In grote gemeenten wordt dit inmiddels als een tamelijk ‘onbeheersbaar’ probleem gezien: steeds meer jongeren volgen geen onderwijs en hebben ook geen werk. Ze hebben ook lang niet altijd een uitkering en onttrekken zich zo aan het zicht van de politiek. Tegelijkertijd betekent de invoering van de Participatiewet dat het sociaal beleid voor jongeren en uitkeringsgerechtigden wordt gerationaliseerd. Vanuit verschillende beleidsoverwegingen ligt het voor de hand dat MBO-instellingen, zoals nu in Enschede en Rotterdam gebeurt, hun entreeroutes naar het MBO grondig herzien.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat er sterke wederzijdse afhankelijkheden zijn tussen het landelijk beleid en de decentrale beleidsuitvoering op het terrein van het onderwijs, de werkgelegenheid en het sociaal beleid (tot aan de gezinszorg toe). In een gedecentraliseerde economie is het daarom nodig dat er inhoudelijke verbindingen zijn tussen de landelijke besluitvormende organen en de werkorganisatie op decentraal niveau. Almelo of Almere liggen misschien ver van Den Haag, maar het is wel van belang dat we weten wat er in deze steden gebeurt. De scheiding tussen het wat en het hoe is niet goed hanteerbaar. Verstandige beleidsvoering vraagt juist om voortdurende

reflectie en sluitende feedbackmechanismen om landelijk te kunnen beoordelen wat er lokaal gebeurt. Onderwijsinstellingen op hun beurt zouden wel zelf het heft meer in handen kunnen nemen en kunnen werken aan eigen kwaliteits-criteria en inventieve oplossingen. ‘Samen leren’, over wat en hoe.