

Prestatieprikkel onderwijst vragen om *Dutch approach*

In de Verenigde Staten worden - zonder duidelijk resultaat - honderden miljoenen uitgetrokken voor prestatiebonussen voor leraren. Het idee waaide over naar Nederland, dook van links tot rechts op in de verkiezingsprogramma's en belandde zelfs in het regeerakkoord. Om niet dezelfde zinloze invoeringsproblemen mee te maken als in de Verenigde Staten is een effectievere aanpak nodig om de onderwijsresultaten te verbeteren, een *Dutch approach* in het onderwijs.

door Robert Sikkes

Waarom zou je bonussen gaan uitdelen in het onderwijs, als dat beloningssysteem overduidelijk desastreus heeft uitgepakt in de financiële sector? Die vraag stelde econoom Joydeep Roy van het *Economic Policy Institute* bij het verschijnen van de studie *Teachers, performance pay and accountability - what education should learn from other sectors* (Adams et al., 2009) waar hij aan meewerkte. Prestatiebeloning voor het onderwijs is namelijk helemaal in de mode in de Verenigde Staten. Tientallen schooldistricten zijn er mee aan het experimenteren. Lokale schoolbesturen, particuliere fondsen en de federale overheid steken er honderden miljoenen dollars in. Het onderwijsdebat wordt in de Verenigde Staten beheerst door economen die verwachten met financiële prikkels beter onderwijs te kunnen realiseren.

De trend waait van de overkant van de Atlantische Oceaan naar Nederland. In de verkiezingscampagnes hebben we de politieke partijen er niet over gehoord, maar in zeven programma's staat dat ze fors willen investeren in prestatiebeloning, oplopend van honderd miljoen euro tot meer dan vierhonderd miljoen. Ze werden daartoe gestimuleerd door het Centraal Planbureau (CPB), een fervent aanhanger van prestatiebeloning in het onderwijs, terwijl het bewijs voor positieve effecten op de schoolprestaties mager is. Desondanks staat het nu hoog op de agenda, omdat premier Mark Rutte 'betere leraren beter wil belonen'. Hij trekt uiteindelijk 250 miljoen euro uit voor een maatregel waarvan het effect twijfelachtig is.

De trend roept veel vragen op. Waar komt het enthousiasme voor prestatiebeloning in de Verenigde Staten vandaan? Welk wetenschappelijk bewijs is er voor het effect van prestatiebeloning in het onderwijs? Hoe komt het terecht in de Nederlandse verkiezingsprogramma's? In deze vergelijking van de twee salarissystemen in het onderwijs in de Verenigde Staten en Nederland is een poging om daar een antwoord op te geven, afsluitend met een pleidooi voor een *Dutch approach*.

De opmars van prestatiebeloning in de Verenigde Staten

President Barack Obama trekt in het *Teacher Incentive Fund* voor prestatiebeloning 483 miljoen dollar uit. Hij vindt dat leraren meer afgerekend moeten worden aan de hand van de toetsresultaten van hun leerlingen. Iedereen móet meedoen, ook staten die nu met eigen wetten proberen om het door hem voorgestelde systeem te dwarsbomen. "Iedere staat die het onwettig maakt om studentenprestaties te koppelen aan leraarevaluatie, zal zijn beleid moeten wijzigen", zei hij vorig jaar (Obama, 2009). Staten die het systeem wel invoeren, kunnen rekenen op een flinke subsidie. Een van de grootste projecten is het *Teacher Advancement Program* (TAP), dat in meerdere schooldistricten wordt ingevoerd. Het heten experimenten, maar de pilots zijn bedoeld om te blijven bestaan.

Het TAP-project in Chicago maakt op de website van de pilot voor prestatiebeloning bijvoorbeeld duidelijk dat het eigenlijk geen experiment is, maar een opstapje naar brede invoering. "Het doel is om aanwijsbare successen tot stand te brengen die publieke en private instellingen motiveren om het programma voort te zetten en uit te breiden." Scholen worden geselecteerd op hun bereidheid om mee te doen en op de leiderschapskwaliteiten van het management dat daarbij past. Kortom: prestatiebeloning móet.

Het doel van de vele systemen van prestatiebeloning is drieledig:

- de kwaliteit van de lessen te verbeteren
- de resultaten van leerlingen te verhogen
- de enorme uitstroom van leraren te verminderen

De klap is daarom bij de voorstanders hard aangekomen toen in juni 2010 *Mathematica Policy Research* bedroevende resultaten publiceerde over het effect van twee jaar prestatiebeloning in Chicago (Glazerman en Seifullah, 2010). Ja, er is vooruitgang, maar die is ook zichtbaar op vergelijkbare scholen die niet meedoen. Nee, er zijn geen betere schoolprestaties bij taal en wiskunde dan op vergelijkbare scholen die géén prestatiebeloning kennen. Nee, er zijn niet minder leraren vertrokken naar een baan buiten het onderwijs dan op vergelijkbare scholen. Het officiële evaluatierapport haast zich om deze tegenvaller te vergoelijken: dat er geen resultaten zijn gevonden is nog geen bewijs dat het niet werkt, maar een gebrek aan bewijs.

Het ministerie van Onderwijs laat zich over de tegenvaller in het tijdschrift *Education Week* in dezelfde zin uit. "Dit soort veranderingen zijn moeilijk. We kunnen niet direct resultaten verwachten." Intussen wordt prestatiebeloning wel warm

aanbevolen door Obama's onderwijsminister Arne Duncan, die het systeem zelf invoerde toen hij schoolbestuurder was. Schoolbesturen die het onder zijn bewind in hun verbeterplannen opnemen, kunnen eerder rekenen op federale subsidies.

In de *Washington Post* leverde dat beleid in combinatie met de uitkomst van de evaluatie kritische commentaren op. "Hoe kan het dat onderwijsambtenaren zeggen dat zulke veranderingen veel tijd kosten, terwijl zij staten pushen om diezelfde hervormingen door te voeren? Hervormingen waarvan nu blijkt dat er geen wetenschappelijk bewijs voor succes is." Het zou volgens de krant beter zijn voor Amerikaanse scholen als eerst de experimenten worden afgewacht "in plaats van veranderingen door te drukken."

Salarissysteem Verenigde Staten: lage beloning en geen carrièreperspectief

Werken in het onderwijs wordt in de VS door economen wel beschreven als een straf. De uitvoerige studie *The teaching penalty* (Allegretto et al., 2008) maakt duidelijk dat het salarissysteem kampt met twee problemen. In het onderwijs wordt in vergelijking met de markt slecht betaald: gemiddeld in 2006 zo'n 15 procent minder dan in de markt, maar voor mannen pakt het slechter (-26%) uit dan voor vrouwen (-11%). Het gat tussen onderwijs en markt is bovendien in de periode 1996-2006 groter geworden.

Een tweede probleem is dat de flexibiliteit in de beloning op de meeste scholen minimaal is. Van oudsher bestaat het *single salary schedule* dat uitsluitend rekening houdt met opleiding en ervaring. Dat systeem moest voorkomen dat vrouwen en afro-Americans - zoals in andere delen van de arbeidsmarkt - een salarisachterstand zouden krijgen. Het neveneffect is dat carrière maken als leraar voor de klas onmogelijk is. Geen enkele extra inspanning of aanvullende opleiding wordt beloond.

Of het nu gaat om voor- of tegenstanders van prestatiebeloning, beide kampen zijn er van overtuigd dat het huidige salarissysteem niet houdbaar is. Onderwijs functioneerde jarenlang als emancipatiemachine voor vrouwen en afro-Americans, maar die tijd is voorbij. Getalenteerde jongeren - man, vrouw, zwart, latino - met een bachelor- of masterstudie zoeken bij voorkeur een baan buiten het onderwijs. Wie wel in het onderwijs start, gaat na een paar jaar al weer weg. Tegelijkertijd is er veel kritiek op de kwaliteit van het openbaar onderwijs. Politici - lokaal en landelijk - voelen daarom niet voor een algemene salarisverhoging. Behalve dat dat onwaarschijnlijk kostbaar

is, vrezen ze dat het geld dan ook terecht komt bij slechte docenten. "Het is tijd om goede leraren te belonen en te stoppen met excuses verzinnen voor de slechte", zei Obama daarover in de *New York Daily News*. Op dit punt bestaat er overigens geen enkel verschil tussen Republikeinen en Democraten, zijn voorganger Bush volgde precies dezelfde koers.

Wetenschappelijk bewijs voor effect prestatiebeloning mager

In de afgelopen jaren is daardoor een hausse aan experimenten ontstaan met *performance pay* en beheersen economen het kwaliteitsdebat over onderwijs in de Verenigde Staten. In de meeste gevallen gaat het om een combinatie van extra opleidingen en een bonus op basis van de testresultaten van de leerlingen. De voorstanders van zulke individuele bonussen zagen hun gelijk bevestigd toen een klein experiment met zes scholen in Little Rock gelijk na het eerste jaar al vooruitgang gaf te zien. Maar het koppelen van testresultaten en de beloning leidde op andere plaatsen tot enorme problemen. In Houston ontaardde de invoering van een bonussysteem dat was gekoppeld aan de leerlingprestaties, in een totale chaos. In sommige gevallen werd de bonus toegekend en weer ingetrokken. Of men het bedrag maar even wilde terugstorten.

De overzichtsstudie *The future of teacher compensation* (Snowden, 2007) van het Center for American Progress zette in 2007 alle initiatieven op een rij met een weinig vrolijke boodschap: eigenlijk zijn door grillige patronen beloningssystemen op basis van test scores nooit per jaar vast te stellen. In Alaska is dat geld op basis van foute gegevens en keuzes verdeeld. Zo kwam het meeste terecht bij scholen met minder dan twintig kinderen omdat uit de statistieken deze scholen de beste vooruitgang met hun leerlingen hadden geboekt. Logisch, omdat uitschieters op zo'n kleine school harder aantikken. En daarnaast waren er scholen die in de prijzen vielen bij het bonussysteem, terwijl ze jarenlang onvoldoende presteerden volgens de strenge evaluaties van het achterstandsprogramma *No child left behind*. Kortom: de gebruikte rekenmodellen zijn vaak ingewikkeld en het resultaat komt niet overeen met wat een redelijke uitkomst lijkt.

Inmiddels zijn er talloze studies verschenen die allemaal in dezelfde richting wijzen. Zij zien soms wel positieve effecten bij scholen waar prestatiebeloning wordt toegepast, maar vinden dat die niet goed te koppelen zijn aan het beloningssysteem zelf. Daarnaast zijn de effecten klein. Ook voorstanders van *performance pay* zetten vraagtekens bij de aanpak. Kan het ook zijn dat de toch al betere scholen voor het beloningssysteem kiezen en toch al betere leraren trekken, vragen Figlio en Kenny van de faculteit economie van Florida

University zich af. Podgursky - econoom van de University of Missouri - vindt vooral methodologisch slecht ontworpen evaluatierapporten die bovendien erg mikten op de korte termijn. Laezer van Stanford University wijst in een vergelijking van prestatieprijken in Zweden en de VS er op dat het blijvend effect van de leerwinst pas over vele jaren zichtbaar wordt en dus nooit één-op-één per jaar gekoppeld kan worden aan het salaris (Figlio, 2007; Podgursky, 2006; Lazear, 2003)

Op een congres van het *National Center on Performance Incentives* op Vanderbilt University (Nashville, Tennessee) maart 2008 leidde dat tot behoorlijke consensus onder de onderzoekers. Professor James Guthrie van die universiteit vatte de grote lijnen als volgt samen (Guthrie 2008):

- Een effectieve leraar draagt veel bij aan de leerprestaties van zijn studenten
- Tussen betaling van de leraar en de schoolprestaties is nauwelijks een relatie te leggen
- De meeste experimenten met prestatiebeloning meten de relatie tussen leerwinst en leraar vaak onjuist, oneerlijk of onvolledig

Guthrie vroeg zich bovendien af of gezien de ingewikkelde systemen en de kosten daarvan prestatiebeloning wel effectief was. Als er geëxperimenteerd wordt, zo besloot hij, dan moet er wel onafhankelijk en degelijk onderzoek gedaan worden naar de effecten. Precies dat gebeurde in Chicago waar nu géén enkel positief resultaat wordt gevonden in vergelijking met andere scholen.

In de meest complete studie *Teachers, performance pay and accountability - what education should learn from other sectors* zetten onderzoekers halverwege 2009 het idee van prestatiebeloning af tegen de ervaringen met vergelijkbare systemen in het bedrijfsleven (Adams et al., 2009). In het slothoofdstuk concludeert Richard Rothstein van het Economic Policy Institute dat de voorstanders van prestatiebeloning en veel onderzoekers tot nu toe alle bekende literatuur negeren over de perverse werking van bonussystemen en het gedrag van personeel om het systeem naar hun hand te zetten.

Inmiddels is er in de Verenigde Staten ook een tegenbeweging ontstaan, die wel korte metten wil maken met het bestaande salarissysteem, maar dat anders wil vormgeven. In *Redesigning Teacher Pay* beschrijft professor Susan Moore Johnson van Harvard een nieuw carrièrepatroon dat gebaseerd is op verdere studie van de leraar en beoordelingen van zijn prestaties, maar veel breder dan de testresultaten (Johnson, 2009). Het leraarsberoep is te complex om op basis van zo'n smal gegeven

te belonen, vindt zij. De Teacher Solutions Group van het Centre for Teaching Quality knipt de leraarsbaan op in drie stappen: starter, gevorderd en excellent. Voordat iemand doorstroomt naar een volgende fase, vindt er een stevige beoordeling plaats. Dat lijkt op de aanpak in Denver waar met steun van de plaatselijke vakbond leraren 10 tot 30 procent meer konden verdienen. De nadruk ligt op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijspersoneel. Het behalen van een hogere graad of het succesvol afsluiten van een interne opleiding wordt daar het meest beloond.

Wat werkt: bonus of carrièreperspectief?

Ondertussen wordt ver weg van het Amerikaanse debat in alle rust in Australië het onderzoek over prestatiebeloning op een rij gezet in de uitvoerige Australische studie *Research on Performance Pay for Teachers* (Kleinhenz, 2008). Interessant is dat men daar het probleem ontrafelt door niet alleen te wijzen op relatief lage salarissen in vergelijking tot de markt, maar vooral op het gebrek aan doorstroommogelijkheden naar hoge schalen en ontbrekende carrièreperspectieven. Het salarissysteem in de Verenigde Staten en Australië belooft initiatief en kennis te weinig. De verhouding tussen startsalaris en het bereikbare maximum is gering en kent geen beoordelingsmoment, constateren de onderzoekers. Die verhouding tussen start en maximum bedraagt in Australië bijvoorbeeld hoogstens 1,47. Gemiddeld ligt dat in de Oeso-landen op 1,7. Dat blijkt bij controle ook te kloppen voor de Verenigde Staten: gemiddeld ligt de verhouding tussen start en maximum op 1,48. Maar er zijn grote verschillen. In Houston ligt de verhouding op 1,2 in Los Angeles op 1,7. Interessant is het om die verhouding af te zetten tegen de Nederlandse situatie. In Nederland is het Convenant Leerkracht dat werkgevers, bonden en overheid in 2008 sloten overduidelijk een keerpunt, zoals blijkt uit tabel 1.

Tabel 1: Verhouding maximum/startsalaris

Australië	1,47
VS gemiddeld	1,53
New York	1,44
Houston	1,16
Los Angeles	1,72
NL basisonderwijs voor 2010	1,44
NL basisonderwijs Na 2010	1,58
NL voortgezet onderwijs voor 2009	1,52
NL voortgezet onderwijs na 2009	1,78 tot 2,02

Bronnen: Research on Performance Pay (Australië), PayScale (VS), Convenant Leerkracht (NL), bewerking cijfers Robert Sikkes

Nederlandse salarissysteem: Convenant Leerkracht is keerpunt

Het Nederlandse salarissysteem kende tot voor kort in grote lijnen dezelfde problemen als de Verenigde Staten en Australië. De afstand tot de markt was groot: een leraar primair onderwijs verdiende anno 2004 10 procent minder, een leraar voortgezet onderwijs 14 procent minder (Berkhout et al., 2006). Iets betere cijfers dan in de Verenigde Staten, maar nog steeds een flinke kloof met de markt. Opvallend is wel dat Nederlandse starters méér verdienen dan in de markt (+14%), een voorsprong die is ontstaan omdat onderwijsbonden begin deze eeuw benadrukten dat de keuze om in het onderwijs te gaan werken steeds onaantrekkelijker werd. Een pleidooi dat gehoor kreeg waardoor de overheid de startsalaries flink verhoogde om zo het lerarentekort te bestrijden.

Maar dat voordeel ebt snel weg. Op 34-jarige leeftijd lopen leraren alweer zo'n 12 procent achter bij hun jaargenoten die een andere studie hebben gevolgd. De verklaring daarvoor is simpel: de Nederlandse salarisschalen in het onderwijs waren lang en bestaan uit achttien stappen. Het basisonderwijs - de grootste sector - kende maar één salarisniveau (LA) zonder beoordelingsmoment. In het voortgezet onderwijs waren er

weliswaar drie trappen (LB, LC en LD) maar het beloningsbeleid van schoolbesturen zorgde er voor dat vrijwel alle nieuwe leraren - zowel hbo'ers als academici - bleven steken in schaal LB. Zelfs toen er in 2002 extra budget kwam - de Van Rijn-gelden - om meer leraren voortgezet onderwijs te laten doorstromen naar een hogere LC-schaal gebruikten schoolbesturen die mogelijkheden niet of nauwelijks.

Overigens was het Nederlandse salarissysteem anders dan in de Angelsaksische landen op uitdrukkelijk verzoek van de werkgevers al jaren soepeler. In de cao's zijn meerdere mogelijkheden voor een gedifferentieerd salarisbeleid opgenomen:

- Incidentele toelage van 15 procent vanwege bijzondere omstandigheden
- Toekennen extra periodiek
- Het niet-toekennen van een periodiek bij onvoldoende prestaties
- Indelen in hogere salarisschaal

In de praktijk blijken werkgevers in het onderwijs van al die mogelijkheden voor prestatiebeloning niet of nauwelijks gebruik te maken (Onderwijsraad, 2006). Op zich verrassend: werkgevers krijgen extra budget voor een betere doorstroming naar hogere salarisschalen en mogelijkheden om goede prestaties te belonen of slechte te bestraffen, maar gebruiken deze middelen niet. Daardoor liep ook het Nederlandse salarissysteem krakend en piepend vast. Vanwege een onvoldoende carrièreperspectief, lieten veel jongeren de educatieve sector links liggen, vooral in het voortgezet onderwijs.

Het dreigende lerarentekort leidde bij de kabinetsformatie in 2006 tot een opdracht aan de Commissie Toekomst Leraarschap onder voorzitterschap van Alexander Rinnooy Kan. Het rapport LeerKracht! erkende het gebrek aan carrièremogelijkheden en koppelde de salarisindeling rechtstreeks aan het opleidingsniveau. Temeer omdat het opleidingsniveau van onderwijspersoneel de belangrijkste factor is om winst te boeken bij het verhogen van leerlingprestaties.

In de onderhandelingen tussen ministerie, werkgevers en bonden kwam er in het Convenant Leerkracht een ander model uit de bus:

- Alle leraren sneller naar het maximum
- In het basisonderwijs wordt ook de schaal LB geïntroduceerd waar na een sollicitatieprocedure 40 procent van de leerkrachten in terecht kan komen

- In het voortgezet onderwijs komt er geld om meer leraren te laten doorstromen naar LC en LD, soms afhankelijk van beoordeling en soms van opleidingsniveau
- Met de Lerarenbeurs kunnen leerkrachten hun opleidingsniveau verbeteren

Het resultaat is iets wat we maar even de *Dutch approach* voor prestatiebeloning zullen noemen. Leraren hoeven niet meer te vluchten in een managementfunctie om voor een hogere beloning in aanmerking te komen, maar kunnen doorgaan met waar ze goed in zijn: lesgeven. Het maximumsalaris wordt vervolgens per schaal op jongere leeftijd bereikt. Geen bonussen, maar echte carrièrestappen met sollicitaties, beoordeling en doorstroom naar een hogere schaal op basis van ervaring, opleiding en prestaties. Heldere afspraken over het percentage leraren dat kan doorstromen, zodat het geld niet onbenut blijft of weglekt naar functies buiten de klas. Nederland heeft daarmee het onderwijssalarissysteem gemoderniseerd op een manier waar veel landen die nu worstelen met discussies over *performance pay* een voorbeeld aan kunnen nemen.

Prestatiebeloning plotseling in Nederlandse verkiezingsprogramma's

Het is dan ook verrassend dat in zeven verkiezingsprogramma's - PvdA, VVD, CDA, GroenLinks, D66, SGP en ChristenUnie - opeens honderden miljoenen worden uitgetrokken voor nieuwe vormen van prestatiebeloning (CPB, 2010), overigens zonder te beschrijven hoe dat zou moeten (zie tabel 2).

Tabel 2: Investeringen politieke partijen in prestatiebeloning leraren

D66	420 miljoen
GroenLinks	380 miljoen
CDA	250 miljoen
VVD	250 miljoen
Regeerakkoord	250 miljoen
SGP	200 miljoen
PvdA	100 miljoen
ChristenUnie	100 miljoen

Bron: CPB Keuzes in Kaart 2011-2015 - Bijlage K.1 onderwijs en Financiële bijlage concept regeerakkoord

In de verkiezingscampagnes hoorde je daar verder niets over, maar het belandde wel in het regeerakkoord van CDA en VVD. De nieuwe premier Rutte, die zelf een paar uur lesgeeft op een vmbo in Den Haag, laat ook niet na om het te noemen: een

betere beloning voor goede leraren. Investeren in prestatiebeloning is daarmee ook hier een politiek feit geworden.

De keuze daarvoor is niet zo maar totstandgekomen, maar simpelweg omdat in het CPB-model dat de verkiezingsprogramma's doorrekent op effectiviteit, prestatiebeloning extra punten oplevert. Al jaren is het CPB in verschillende rapporten (CPB, 2002; CPB, 2006) een uitgesproken voorstander van het experimenteren met of invoeren van individuele prestatiebeloning of teambeloning.

Het CPB baseert zich daarbij vooral op onderzoek van Victor Lavy in Israël naar experimenten met prestatiebeloning (Lavy, 2002). Het eerste betrof een project met teambeloning in het basisonderwijs in 1995 en het tweede een experiment met bonussen voor leraren voortgezet onderwijs in 2001. Het resultaat zou succesvol zijn, de prestaties in deze projecten gingen met wel 20 procent omhoog. Op basis daarvan concludeert het CPB: 'Over de effecten van individuele prestatiebeloning in het onderwijs is tot dusver weinig bekend. Het experiment dat in Israël is uitgevoerd laat overtuigend zien dat de prestaties van leerlingen verbeteren. Dit suggereert dat toepassing van individuele prestatiebeloning in Nederland veelbelovend kan zijn.' (Canton en Webbink, 2004)

Op die conclusie valt het nodige af te dingen. Het gaat om twee pilots die kort duurden. Vanwege politieke omstandigheden werd het project met individuele bonussen uit 2001 al na een jaar voortijdig gestopt, in plaats van de drie jaar die er voor stond. Het teambeloningsproject dateert alweer uit 1995. Langdurig effect is niet onderzocht. Mager bewijs dus. Alles bij elkaar geen redenen om te pleiten voor het invoeren van prestatiebeloning in Nederland. Samen met de Amerikaanse literatuur die veel vraagtekens zet bij de aanpak is het daarom verwonderlijk dat nu al politieke partijen die prestatiebeloning in hun verkiezingsprogramma's zetten bonuspunten krijgen voor 'kansrijke investeringen'.

In het tijdschrift *The future of children* erkent Lavy zelf ook dat de huidige vormen van performance pay verre van perfect zijn en nog doorontwikkeld moeten worden (Lavy, 2007). "Het is geen eenmalige klus, maar een blijvende opgave." In de prestatiemetingen van leerlingen zit ook volgens hem altijd een element van toevalligheid, maar ook leraren zullen proberen om het systeem te beïnvloeden. Bovendien voorspelt hij zelf dat na een eerste introductie de effecten zullen afnemen. Veel scholen zullen aarzelend staan tegenover het idee. Lavy ziet dat als een uitdaging voor onderzoekers naar en ontwerpers van prestatiebeloningssystemen. "Uiteindelijk zullen prikkels worden ontworpen die het gewenste gedrag

bevorderen en door de leraren worden beschouwd als eerlijk en doeltreffend." Dat is geen wetenschap meer, maar een modern maakbaarheidssgeloof.

De Dutch approach

Feitelijk voorspelt Lavy een wedloop tussen leraren die het systeem naar hun hand willen zetten en bedenkers van systemen die dat proberen te voorkomen. Het is de vraag of het onderwijs daarmee geholpen is. Tel daarbij op dat veel van de bestaande systemen bonussen uitkeren die niemand begrijpt. Of zoals men in de Verenigde Staten constateert dat de systemen oneerlijk en onbetrouwbaar zijn. Het is daarom de vraag of Nederland vormen van individuele of teambeloning zou moeten invoeren waarin leerlingprestaties zwaar meetellen. Een dergelijk systeem vraagt om veel testen, bureaucratie en is erg duur in vergelijking tot de opbrengsten. Opvallend in de Verenigde Staten is ook dat managers, mentoren en *leadteachers* de grootste bonussen krijgen en niet de leraren voor de klas.

Wat dat betreft is de aanpak van het Convenant Leerkracht met een doorstroom naar hogere schalen en een beoordelingsmoment eenvoudiger, goedkoper en waarschijnlijk effectiever om de doelen te halen:

- Het opleidingsniveau van leraren te verbeteren, door scholing, en zo de leerlingprestaties verhogen
- Een aantrekkelijk carrièreperspectief te bieden voor leraren en zo de uitstroom van goede docenten te verminderen

Het Convenant Leerkracht is nog jong, nog niet ten volle uitgevoerd, evaluatie moet nog plaatsvinden. Toch is het niet verstandig om daar overheen al weer een nieuw systeem van prestatiebeloning te leggen, zoals de verkiezingsprogramma's suggereren, zeker niet omdat het wetenschappelijk bewijs voor positieve effecten mager is. Bovendien kent de cao al talloze mogelijkheden om uitzonderlijke prestaties te belonen. De miljoenen die Rutte uittrekt voor prestatiebeloning, kunnen wel helpen om het Convenant Leerkracht te versterken. Want lang niet alle problemen met de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep zijn opgelost.

- Zo zijn verschillende universiteiten een academische lerarenopleiding basisonderwijs gestart. Veel vwo-leerlingen met ambitie om in het basisonderwijs te gaan werken vonden de hbo-pabo te licht en wilden meer. De universiteiten hebben goed op die vraag ingespeeld en verhogen op die manier ook het opleidingsniveau van toekomstige leraren basisonderwijs. Maar zelfs met een schaal LB in het basisonderwijs is dat geen concurrerend

salarisniveau voor de toekomstige drs. juf. Wil het onderwijs deze groep niet alleen binnenkrijgen maar ook vasthouden voor de klas, dan is - na beoordeling - benoeming in functies met salarisschalen hoger dan LB nodig.

- In het middelbaar beroeps onderwijs is nog steeds sprake van een dalend opleidingsniveau van het lesgevend personeel. Op grote schaal ruilen instellingen dure en hoger opgeleide leraren in voor goedkopere en lager opgeleide instructeurs en praktijkdocenten. Het aandeel docenten in hogere salarisschalen daalt nog steeds. Ondertussen liggen de roc's onder vuur vanwege kritiek op hun kwaliteit. Het vraagt om extra opleiding voor de instructeurs en praktijkdocenten. Met daarnaast heldere afspraken over het percentage bevoegde leraren. Dat pleit voor een scholingsbeurs voor ondersteunend personeel (ook in andere sectoren) naar het model van de Lerarenbeurs.
- In vmbo en mbo moet op basis van scholing, ervaring of prestaties meer ruimte komen om door te stromen naar de hoogste salarisschalen LC en LD.
- Zeer zwakke scholen staan onder intensief toezicht van de inspectie, maar de grotere zwakke scholen moeten zichzelf op eigen kracht verbeteren en zouden een stimulans kunnen gebruiken. Die stimulans zou moeten bestaan uit zaken die leraren in onderzoeken aangeven als motiverende prikkels: scholing en vermindering van de werkdruk. Juist bij deze scholen valt veel winst te boeken om ze van een zwak niveau naar een voldoende of goed niveau te tillen. Dat laatste niveau moet de inspectie invoeren.

Met het Convenant Leerkracht heeft Nederland een goed antwoord op dreigende lerarentekorten geformuleerd, dat in een nieuwe kabinetsperiode versterkt zou moeten worden met een Actieplan Leerkracht 2.0 en waarvoor de miljoenen van de prestatiebeloning goed gebruikt kunnen worden. Omdat deze *Dutch approach* mikt op een combinatie van scholing, beoordeling en carrièreperspectieven, zal deze effectiever zijn dan de prestatiebeloning in de Verenigde Staten.

Robert Sikkes is hoofdredacteur van *het Onderwijsblad* van de Algemene Onderwijsbond.

Hij publiceerde onder meer de boeken *Het sprookje van de statusdaling* (2000) en *De allerbeste basisschool* (2004). Over prestatiebeloning schreef hij eerder in het tijdschrift *Meso Mythes en misverstanden rond prestatieprikkels* (2009).

Literatuur

Adams S. et al (2009) Teachers, performance pay and accountability - what education should learn from other sectors, Economic Policy Institute, Washington

Allegretto S.A. et al (2008) The teaching penalty - teacher pay losing ground, Economic Policy Institute, Washington

AOb (2003) Ambitie en belonen -
[http://www.aob.nl/kixtart/nm/articlefiles/6293-Ambitie belonen 2201.doc](http://www.aob.nl/kixtart/nm/articlefiles/6293-Ambitie%20belonen%20201.doc)

Berkhout E. en A. Heyma, W. Salverda (2006) Beloningsverschillen tussen de marktsector en collectieve sector in 2004, SEO, Amsterdam

Canton E. en D. Webbink (2004) Prestatieprikkels in het Nederlandse onderwijs. Wat kunnen we leren van recente buitenlandse ervaringen? Den Haag

Commissie Toekomst Leraarschap (2006) Leerkracht

Convenant Leerkracht -
<http://www.aob.nl/kixtart/nm/articlefiles/6944-convenant%2020408.doc>

CPB (2002) De pijlers onder de kenniseconomie; opties voor institutionele vernieuwing, Den Haag

CPB (2006) Kansrijk Kennisbeleid CPB Document 124, Den Haag

CPB (2010) Keuzes in Kaart 2011-2015 - Bijlage K.1 onderwijs, Den Haag

Education Week 1-7-2010 Performance pay model shows no achievement edge

Figlio D. en K. Lawrence (2007), University of Florida, Journal of Public Economics Volume 91, June 2007, 901-914

Glazerman S. en A. Seifullah (2010) An evaluation of the Teacher Advancement Program in Chicago; Year two impact report - Mathematica Policy Research, Chicago may 2010

Guthrie J. en P. Schuermann (2008) The question of performance pay, Education Week 29 oktober 2008

Johnson S.M (2009) Redesigning Teacher Pay, Education Policy Institute, Washington

Kleinhenz E. (2008) Research on Performance Pay for Teachers - Australian Council for Educational Research Ltd, Camberwell 2008

Lavy V. (2002) Paying for performance: The effect of teachers' financial incentives on students' scholastic outcomes, University of Jerusalem

Lavy V. (2002) Evaluating the effect of teachers' group performance incentives on pupil achievement, Journal of Political Economy, 110(6), 1286-1317

Lavy V. (2007) Using Performance based pay to improve the quality of teachers, The future of children vol 17 spring 2007, 102

Lazear E. (2003) Teacher incentives, Swedish Economic Policy Review 10, 2003, 179-214
Ministerie van Binnenlandse Zaken: De arbeidsmarkt van de collectieve sector, Den Haag 2001

Obama B.H. (2009) Remarks by the president on education, 24th of July 2009, http://withouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-president-at-the-department-of-education

Onderwijsraad (2006) Doelgericht investeren in onderwijs, Den Haag

Onderwijsraad (2006) Waardering voor het leraarschap, Den Haag

Podgursky M.J. (2006) Teacher Performance Pay - Department of Economics University of Missouri - Columbia

Snowden J.B. (2007): The future of teacher compensation, Center for American Progress, www.americanprogress.com

TAP-Schools Chicago <http://www.chigacotapschools.org/faqs.php>

Washington Post 1-7-2010 Valerie Strauss: Chicago TAP-based pay didn't work