

# Vernieuwingen in het onderwijs. Zegen of vloek?

Door Jos Blank en Alex van Heezik



Jos Blank is bijzonder hoogleraar CAOP-leerstoel Productiviteit Publieke Sector aan de Erasmus Universiteit en voorzitter stichting Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies).

Alex van Heezik is senior onderzoeker IPSE Studies.

De afgelopen 35 jaar onderging het onderwijs veel vernieuwingen. Allemaal bedoeld om scholen impulsen te geven om de kwaliteit en doelmatigheid te verbeteren. Voor een deel zijn deze institutionele vernieuwingen geslaagd, maar lang niet alle vernieuwingen blijken verbeteringen. Dat geldt met name voor de grote onderwijsvernieuwingen in de jaren negentig. De effecten van stelselvernieuwingen gericht op autonomie- en schaalvergroting zijn beperkt. Schaalvergroting werpt aanvankelijk wel vruchten af, maar heeft later een negatieve invloed.

Het Nederlands onderwijs is al decennialang volop in beweging. Continu is er sprake van vernieuwingen. De laatste jaren gaat het vaak om technologische, veelal ICT-gerelateerde vernieuwingen (Onderwijsraad, 2017), maar de afgelopen decennia hebben er nog heel veel andere vernieuwingen plaatsgevonden. Het overheidsbeleid speelt hierbij een grote rol. Vooral vanaf 1980 zet het beleid een groot aantal institutionele vernieuwingen in gang, waardoor het onderwijslandschap ingrijpend verandert (Blank en Van Heezik, 2015; Verbiest, 2014). Doel van deze institutionele vernieuwingen is tweeledig. Ze moeten niet alleen bijdragen aan de verhoging van de doelmatigheid van het onderwijs, maar ook de kwaliteit daarvan bevorderen. De vernieuwingen richten zich daarom zowel op de bedrijfsvoering van onderwijsinstellingen als op de onderwijspraktijk.

De vraag is of met al deze vernieuwingen bereikt is wat voor ogen stond. Immers, niet alle vernieuwingen zijn verbeteringen. Hebben de vernieuwingsmaatregelen daadwerkelijk gezorgd voor verhoging van de doelmatigheid en kwaliteit van het onderwijs?

Voor het antwoord op deze vraag kijken we naar de ontwikkelingen die vanaf 1980 in het Nederlands onderwijs hebben plaatsgevonden. De blik is daarbij vooral gericht op de ontwikkeling van de doelmatigheid of, beter gezegd, de productiviteit. 'Productiviteit' is een economische term en verwijst naar de verhouding tussen de productie (in het onderwijs: het aantal leerlingen en de toegevoegde waarde per leerling) en de ingezette middelen (kosten) voor die productie. Productiviteit is dus in feite een maat voor de hoeveelheid 'waar' die per euro (vooral belastinggeld) wordt geleverd.

Wat we precies onder 'de toegevoegde waarde per leerling' moeten verstaan, is onderwerp van discussie. Het is duidelijk dat een bepaald eindniveau van leerlingen uit achterstandssituaties tot een hogere waardering moet leiden dan het eindniveau van andere leerlingen. Ook het behalen van meer of hogere diploma's en het voorkómen van ongediplomeerde uitstroom zijn als prestaties van het onderwijs te beschouwen. In het onderzoek van IPSE Studies zijn leerlingen onder meer onderscheiden naar etnische achtergrond en type opleiding om met dit soort verschillen rekening te houden. In het wetenschappelijk onderwijs rekenen we bijvoorbeeld ook nog het aantal publicaties en dissertaties mee als productie. Voor een volledig overzicht verwijzen we naar Blank en Van Heezik (2015).

In het navolgende brengen we de productiviteitsontwikkelingen van de vijf Nederlandse onderwijssectoren vanaf 1980 in beeld: het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo), middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo). Als eerste volgt echter een



beknopt overzicht van de voornaamste vernieuwingen die in de loop van de tijd in het onderwijs plaatsvinden. Een meer uitgebreide beschrijving (voor de periode tot en met 2012) is te vinden in Blank en Van Heezik (2015), Bronneman-Helmers (2011) en commissie-Dijsselbloem (2008) en in de sectorale trendanalyses van IPSE Studies (Blank en Niaounakis, 2011; Blank et al., 2012; Niaounakis, 2012; Van Hulst en Urlings, 2012; Wilschut en Urlings, 2012). Vervolgens gaan we na in hoeverre deze vernieuwingen van betekenis zijn geweest voor de gevonden productiviteitstrends in de verschillende sectoren. Zijn de vernieuwingen verbeteringen geweest? Of is er eerder sprake van verslechtering? Of spelen hier nog andere krachten een rol?

Wij hechten aan het gebruik van het woord 'productiviteit' omdat dit in economenland verwijst naar de invloed van vernieuwingen op de 'geleverde waar per ingezette euro' in de loop der tijd, terwijl 'doelmatigheid' verwijst naar de verschillen tussen instellingen op een bepaald tijdstip en dus meer iets zegt over de kwaliteit van management. In het beleidsjargon hanteren beleidsmakers echter vooral het begrip 'doelmatigheid', ook als het gaat om het effect van vernieuwingen. In dit essay worden beide begrippen door elkaar heen gebruikt. We blijven zo bij de terminologie van de oorspronkelijke bronnen.

## Vernieuwingen

Stimulering van de doelmatigheid vindt vanaf de jaren tachtig voornamelijk plaats onder de noemer 'deregulering en autonomievergroting'. Daaronder vallen allerlei maatregelen om de overheidsbemoedienis met het onderwijs te verminderen en de zelfstandigheid van de onderwijsinstellingen te vergroten. Deze hervormingen moeten niet alleen ten goede komen aan de doelmatigheid van het onderwijs, maar ook bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit, een grotere flexibiliteit en een sterkere marktgerichtheid. Om de vernieuwingen te realiseren zet de overheid in de loop van de tijd diverse instrumenten in. Het stimuleren van schaalvergroting is een van de voornaamste, maar ook de invoering van lumpsumbekostiging, de introductie van prestatie-elementen in de bekostiging en de decentralisatie van huisvesting zijn belangrijke beleidsinstrumenten. En soms houdt de overheid ook 'gewoon' de hand op de knip, vooral in tijden van economische tegenspoed. De belangrijkste vernieuwingen in het onderwijs sinds 1980 staan weergegeven in figuur 1.



Figuur 1 Belangrijkste institutionele vernieuwingen in het onderwijs, 1980-2016

	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Middelbaar beroepsonderwijs	Hoger beroeps-onderwijs	Wetenschap-pelijk onderwijs
1983				Operatie STC	Wet twee-fasenstructuur + aanpassing bekostiging
1985	Wet op het basisonderwijs; interimwet so en vso				
1986				Wet op het hbo + aanpassing bekostiging + invoering studiefinanciering	Wet op het wo + invoering studiefinanciering
1989			Wet Sectorvorming en vernieuwing		
1990				Prestatie-bekostiging	
1992			Lumpsum bekostiging	WHW	WHW
1993		Basisvorming			Aanpassing bekostiging
1994	Operatie T&B			Decentralisatie huisvesting	
1995	Weer Samen Naar School				Implementatie decentralisatie huisvesting
1996			Wet educatie en beroeps-onderwijs	Invoering Prestatiebeurs	Invoering Prestatiebeurs
1997	Project groepsverkleining	Lumpsum Bekostiging	Decentralisatie huisvesting		Aanpassing bekostiging
1998	Wet primair onderwijs	Tweede Fase			Breedte- en Diepte-Strategie
2000		vmbo-vorming	Prestatie-bekostiging		Prestatie-bekostiging

Vernieuwingen in het onderwijs

	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Middelbaar beroepsonderwijs	Hoger beroeps-onderwijs	Wetenschap-pelijk onderwijs
2002		Aanpak schooluitval		Invoering bachelor-master	Invoering bachelor-master + aanpassing bekostiging
2003			Convenant schooluitval		
2005		Doordecentralisatie (buiten-onderhoud) huisvesting			
2006	Lumpsum bekostiging				
2008	Start Actieplan LeerKracht	Start Actieplan LeerKracht	Start Actieplan LeerKracht	Start Actieplan LeerKracht	Prestatiestimulering kwaliteit
2011			Actieplan mbo 'Focus op Vakmanschap'	Aanpassing bekostiging	
2012	Invoering prestatiebox	Invoering prestatiebox		Kwaliteit + langstudeerdersboete	Prestatiestimulering kwaliteit + Zwaartekracht-programma + langstudeerboete
2013	Invoering Wet kwaliteit speciaal onderwijs				
2014	Bestuursakkoord po + implementatie Wet passend onderwijs	Sectorakkoord vo + implementatie Wet passend onderwijs	Implementatie Wet Doelmatige leerwegen + bestuursakkoord mbo		
2015	Doordecentralisatie onderwijs-huisvesting	Overheveling Gemeentefondsgelden	Implementatie kwaliteitsafspraken mbo	Invoering leenstelsel + investeringen kwaliteit	Invoering leenstelsel + investeringen kwaliteit
2016			Herziening kwalificatiestructuur		



Hooggespannen zijn vooral de verwachtingen van de doelmatigheids-effecten van schaalvergroting. Al vanaf het begin van de jaren tachtig starten dan ook enkele grote schaalvergrotingsoperaties in het hoger beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs. In 1985 volgt een forse schaalvergroting in het primair onderwijs, wanneer kleuterscholen en lagere scholen worden samengesmolten tot basisscholen. In de jaren negentig is in het middelbaar beroepsonderwijs sprake van een groot aantal fusies en vindt in het primair onderwijs een nieuwe schaalvergrotingsoperatie plaats. Ook in het voortgezet onderwijs neemt het aantal scholen in deze periode flink af. Het wetenschappelijk onderwijs heeft minder te maken gekregen met schaalvergrotingsmaatregelen, wel is in deze sector sprake van een toenemende taakverdeling tussen instellingen en de concentratie van opleidingen.

Het beleid stuurt het proces van schaalvergroting vooral aan via nieuwe, aan het bekostigingssysteem toegevoegde prikkels. Het bekostigingsinstrument zet de overheid bovendien in om de bestedingsvrijheid van de onderwijsinstellingen te vergroten. De oude, sterk genormeerde, bekostigingssystemen worden vervangen door lumpsumbekostiging. Dit gebeurt als eerste in het hoger beroepsonderwijs. Sinds 1986 ontvangen de hogescholen één budget voor de kosten van materiaal en personeel. Zij mogen zelf bepalen waaraan ze deze lumpsum besteden. In de jaren negentig volgt de

invoering van de lumpsumfinanciering in het middelbaar beroepsonderwijs (1992) en het voortgezet onderwijs (1996). Het primair onderwijs krijgt pas in 2006 bestedingsvrijheid. In het wetenschappelijk onderwijs is al voor 1980 sprake van een vorm van lumpsumfinanciering.

De introductie van lumpsumbekostiging in het hoger beroepsonderwijs gaat gepaard met de invoering van prestatieprikkels in het bekostigingsmodel. De omvang van de lumpsum is niet alleen afhankelijk van het aantal ingeschreven studenten, maar bijvoorbeeld ook van het aantal afgestudeerden en de uitval van studenten. Vanaf 1993 is zo'n prestatie-indicator (het aantal diploma's) ook ingebouwd in het bekostigingssysteem voor het wetenschappelijk onderwijs. Het middelbaar beroepsonderwijs krijgt vanaf 2000 te maken met een vorm van prestatiebekostiging. De bekostiging van het primair en het voortgezet onderwijs blijft prestatieonafhankelijk.

Naast de hervormingen in de bekostiging vinden er ook vernieuwingen plaats in de eigendomsverhoudingen. De overheid draagt het eigendom van de onderwijsgebouwen over aan de instellingen, deze zijn daar voortaan zelf verantwoordelijk voor. Dat gebeurt als eerste in het hoger onderwijs, in 1994. In 1997 volgt het middelbaar beroepsonderwijs. In hetzelfde jaar is ook in het primair en voortgezet onderwijs sprake van vernieuwing van het huisvestingsbeleid. Hier dragen



echter niet de instellingen zelf, maar de gemeenten die verantwoordelijkheid. Als gevolg van de zogenoemde doordecentralisatie onderwijshuisvesting ontstaat een gedeelde verantwoordelijkheid. Vanaf 2005 krijgen de scholen in het voortgezet onderwijs zelf de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud. Tien jaar later vindt eenzelfde overheveling plaats in het primair onderwijs.

Hoewel al deze vernieuwingen ook een positieve bijdrage aan de kwaliteit van het onderwijs moeten leveren, neemt men daarnaast nog tal van andere initiatieven om de onderwijskwaliteit en de (leer)prestaties verder te verhogen. Deze interventies vinden vooral in de jaren negentig plaats, zoals de ingrijpende onderwijsvernieuwingen (basisvorming, tweede fase, vmbo) in het voortgezet onderwijs en de roc-vorming in het middelbaar beroepsonderwijs. De groepsverkleining in het basisonderwijs (vanaf 1997) beoogt eveneens een belangrijke kwaliteitsimpuls op te leveren. Ook richt het beleid zich steeds meer op het terugdringen van voortijdige schooluitval, vooral in het middelbaar beroepsonderwijs. In het hoger onderwijs is meer aandacht voor het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen voor de kwaliteitszorg. Dat resulteert onder andere in de inrichting van een visitatiestelsel (later accreditatiestelsel).

Ook in het onderwijsbeleid van de laatste jaren ligt sterke nadruk op de

verbetering van de kwaliteit. Daarbij gaat met name veel aandacht uit naar het onderwijzend personeel. Zo staat de kwaliteitsverbetering van de leraren centraal in de Lerarenagenda (2013) en het Nationaal Onderwijsakkoord (2013). De hierin gemaakte afspraken worden vervolgens uitgewerkt in sectorakkoorden voor het po, vo en mbo. In deze akkoorden is een bedrag oplopend tot 1,2 miljard euro in 2018 bestemd voor onder andere de professionalisering van leraren, begeleiding van startende leraren, verbetering van opleidingen en vermindering van de werkdruk (Algemene Rekenkamer, 2015). Dit geld wordt voornamelijk beschikbaar gesteld via de zogenoemde prestatieboxen (in het mbo later ook in kwaliteitsafspraken). Ook in het hbo en wo worden dergelijke prestatieboxen ingevoerd, vooral ter stimulering van onderwijskwaliteit, studieresultaten en profilering (Vossensteyn et al., 2017).

De invoering van de prestatiebox in het mbo maakt deel uit van een groter pakket maatregelen om de kwaliteit van het mbo te verbeteren, verwoord in het Actieplan 'Focus op Vakmanschap'. Behalve dat het een verhoging van de onderwijskwaliteit beoogt, pleit het plan voor een vereenvoudiging van het mbo als stelsel en veranderingen in het bestuur en de bedrijfsvoering van de scholen. De Wet doelmatige leerwegen en modernisering bekostiging en de herziening van de kwalificatiestructuur moeten hieraan gevolg geven (2B MBO, 2018).

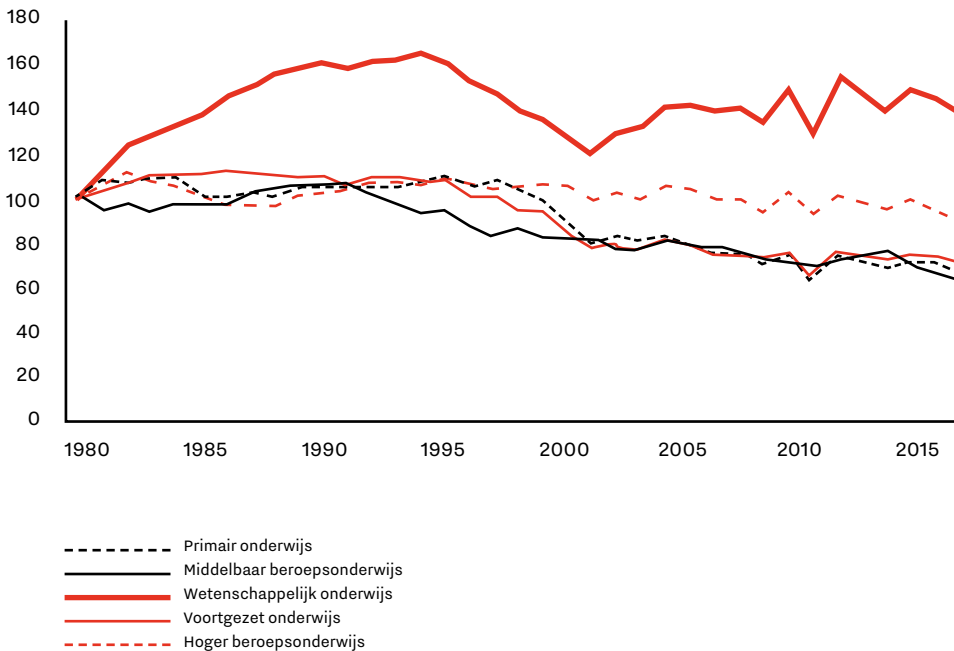


Om de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte te verbeteren, wordt in 2014 een nieuw stelsel voor passend onderwijs geïntroduceerd (Staatsblad, 2012). Met de stelselwijziging beoogt het beleid meer hulp op maat, minder bureaucratie voor zowel ouders als scholen, heldere verantwoordelijkheden en kostenbeheersing (Ledoux, 2016). Het nieuwe stelsel is ook van toepassing op mbo-leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

## Trends in productiviteit

Figuur 2 presenteert de productiviteitstrends van de vijf Nederlandse onderwijssectoren sinds 1980. De gegevens zijn afkomstig uit de door IPSE Studie ontwikkelde database Trendsin-PubliekeSector.nl (TiPS), waarin ook een groot aantal andere gegevens over het onderwijs en andere publieke sectoren zijn te vinden. Voor een verdere toelichting op de gehanteerde berekeningswijze verwijzen we naar Blank en Van Heezik (2015).

Figuur 2 Ontwikkeling productiviteit onderwijs (indexcijfers: 1980=100)



Bron: TrendsinPubliekeSector.nl (TiPS)

Uit figuur 2 blijkt dat de productiviteit in vier van de vijf onderwijssectoren is afgenomen ten opzichte van 1980. In drie daarvan, po, vo en mbo, is zelfs sprake van een forse achteruitgang. In het po is vooral de sterke productiviteitsdaling in de periode 1997-2003 opvallend. Het groepsverkleiningsbeleid in het basisonderwijs is hier de belangrijkste oorzaak van. Door deze ingreep, die is bedoeld om de kwaliteit van het onderwijs een stevige impuls te geven, komt er een einde aan een lange periode van (overwegend) groeiende productiviteit. Deze groei vindt onder meer plaats onder invloed van schaalvergroting (door de samenvoeging van het kleuter- en lager onderwijs in 1985) en de operatie Toerusting en Bereikbaarheid, die in 1992 in gang wordt gezet. Na de afronding van het groepsverkleiningsbeleid blijft de productiviteit nog een aantal jaren afnemen; na 2010 treedt pas weer een licht herstel op.

Zowel in het vo als in het mbo is vanaf de eerste helft van de jaren negentig sprake van een langdurige afname van de productiviteit. Voor beide sectoren geldt dat zij in de periode van productiviteitsdaling ingrijpende veranderingen ondergaan als gevolg van het hervormingsbeleid van de overheid en bovendien te maken hebben met dalende (mbo) of stagnerende (vo) leerlingaantallen. De achtereenvolgende hervormingen in het vo (basisvorming, tweede fase, vmbo), die tegelijkertijd met andere veranderingen plaatsvonden – scholengemeenschapsvorming en invoering lumpsumbekostiging –

leiden niet alleen tot een daling van de productiviteit, maar ook tot veel onrust in de sector. Vanaf 2000 komt de daling in het vo tot stilstand en sindsdien ontwikkelt de productiviteit zich min of meer stabiel.

De productiviteitsafname van het mbo vindt plaats in een periode waarin de sector, via onder andere de invoering van de **Wet educatie en beroeps- onderwijs** (WEB) in 1996, flink op de schop gaat. In plaats van de beoogde verbetering van doelmatigheid wordt hierdoor de productiviteitswinst in de jaren tachtig, met nog betrekkelijk kleinschalig onderwijs, in de jaren negentig weer tenietgedaan. Dankzij verschillende verbeteringsmaatregelen – fijnafstemming in de bekostiging, lagere budgetten en terugdringing van voortijdig schoolverlaten – slaagt ook het mbo er na de eeuwwisseling in de dalende trend af te remmen. Sinds 2013 is echter weer sprake van een verdere productiviteitsafname. Hier eist vermoedelijk de nieuwe hervorming van het mbo zijn tol.

De productiviteitsontwikkeling van het hbo is gunstiger dan die van het po, vo en mbo, maar in vergelijking met 1980 is de productiviteit ook hier niet gegroeid. Opvallend is de golfbeweging in de periode 1980-1995. De schaal- en autonomievergroting speelt hierbij een grote rol. Aanvankelijk negatief, door hoge transitiekosten, maar later worden dan waarschijnlijk toch de vruchten hiervan geplukt. In de jaren daarna ontwikkelt de productiviteit zich vrij constant. Vanaf 2004 is sprake



van een licht dalende trend, die zich de laatste jaren versterkt voortzet.

De enige onderwijssector waar de productiviteit wel stijgt, is het wo. Zowel in de eerste helft van de onderzoeksperiode (1980-1994) als na 2000 is er sprake van een aanzienlijke productiviteitsgroei. Deze groei wordt in beide perioden vooral aangejaagd door een forse stijging van de studentenaantallen (en de wetenschappelijke productie), terwijl daar geen evenredige toename van de rijksbijdrage tegenover staat. Dit blijkt zeer gunstig uit te pakken voor de productiviteitsontwikkeling van de universiteiten. Ten opzichte van 1980 is de productiviteit van de universiteiten in 2016 met 38 procent toegenomen.

## Trends in kwaliteit

Hoewel ook andere factoren een rol kunnen spelen, is het wel opvallend dat de sterkste productiviteitsdalingen plaatsvinden ten tijde van de grote vernieuwingen in het onderwijs. Het voornaamste doel daarvan is verbetering van de onderwijskwaliteit, met name door verhoging van het algemene onderwijspeil (Commissie-Dijsselbloem, 2008). Als dat inderdaad gerealiseerd is, moet de productie hoger gewaardeerd worden, waardoor de productiviteitsdaling wellicht minder geproforceerd is dan hier getoond. Cijfers over de (langetermijn)ontwikkeling van het onderwijsniveau zijn echter schaars en/of niet consistent. Het is daardoor niet goed mogelijk om na te gaan of er in de loop van de tijd vooruitgang is geboekt. Als we afgaan op de beschikbare (fragmentarische) data en studies ontstaat echter de indruk dat het beleid om de prestaties te verbeteren vaak weinig resultaten oplevert. Zo zijn er geen duidelijke aanwijzingen dat het onderwijsachterstandenbeleid (Onderwijsraad, 2013), de groepsverkleining in het basisonderwijs (Ministerie van OCW, 2004; Schoot, 2008) en de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs een substantiele positieve invloed op de kwaliteit hebben gehad. Wat betreft de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs (basisvorming, tweede fase, vmbo) constateert de parlementaire onderzoekscommissie-Dijsselbloem zelfs een negatieve invloed (Commissie-Dijsselbloem, 2008).

De commissie baseert zich daarbij onder andere op de resultaten van de internationale vergelijkingsstudies voor het basisonderwijs en voortgezet onderwijs, zoals **Progress in International Reading Literacy Study** (PIRLS), **Trends in International Mathematics and Science Study** (TIMSS) en het **OECD Programme for International Student Assessment** (PISA). De commissie signaleert een dalende trend in het niveau van taal (met name leesvaardigheid) en rekenen/wiskunde. Deze trend blijkt zich in de jaren daarna voort te zetten, al gaat het nog steeds om een vrij lichte achteruitgang.

Dergelijke internationale vergelijkingen bestaan niet voor de andere onderwijssectoren. Wel zijn er wereldwijde universitaire ranglijsten. De Nederlandse universiteiten scoren meestal goed in deze rankings, die overigens vooral betrekking hebben op de onderzoeksprestaties. In de oudste daarvan, de Shanghai Ranking, blijken de meeste Nederlandse universiteiten sinds 2003 beter te presteren. Voor de andere sectoren zijn qua prestaties alleen cijfers beschikbaar over het studiesucces (en de uitval). Het mbo laat daarin de laatste jaren een verbetering zien, in het hbo is sprake van een dalende trend. In het wo neemt het studiesucces aanzienlijk toe.

Het kwaliteitsbeeld is dus wisselend en onscherp, maar we kunnen wel vaststellen dat van de beoogde kwaliteitsverbetering niet erg veel terecht is gekomen. In het funderend onderwijs is zelfs sprake van een verslechtering, zoals recent ook door de Onderwijsinspectie is geconstateerd. Volgens de inspectie kan niet langer ontkend worden dat de resultaten van het Nederlandse onderwijs door de jaren heen afglijden (Ivho, 2018).



## Beleidseffecten

Om de samenhang tussen beleid en productiviteit beter in beeld te krijgen, vergelijken we de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsmatige vernieuwingen met de productiviteitsontwikkelingen. We kijken in het bijzonder naar de volgende ontwikkelingen:

- krimp van de productie (Wet van Verdoorn)
- extra middelen om de kwaliteit te stimuleren (Bowens regel)
- autonome technologische veranderingen (ziekte van Baumol)
- lumpsum- + prestatiebekostiging
- decentralisatie van de huisvesting
- schaalvergroting

Een belangrijke observatie is dat het onderwijs in een aantal sectoren in verschillende perioden met krimp van de productie te maken heeft. Dit geldt vooral voor het po en vo. Daar is in feite een spiegelbeeld van de **Wet van Verdoorn** van toepassing (Verdoorn, 1949, 1980, 2002). Deze wet geeft aan dat een sterke groei van de vraag producenten prikkelt om innovatiever te werk te gaan. Met de bestaande inzet van middelen is bij de vigerende productiemethoden niet aan de vraag te voldoen en moet men slimmere productiemethoden toepassen. Het omgekeerde geldt echter ook. Krimp in het onderwijs vertaalt zich bijvoorbeeld in een dalende klassengroote. De productie daalt, terwijl de kosten hetzelfde blijven. Ergo, de productiviteit daalt. Het wetenschappelijke onderwijs laat inderdaad bij een groeien-

de vraag een productiviteitsgroei zien. Een groei van de vraag met 10 procent zou maar liefst tot een productiviteitsgroei van 5 procent leiden (en vice versa).

Een andere economische wetmatigheid die zich hier lijkt voor te doen, is de **Regel van Bowen**. Deze regel geeft aan dat onderwijsinstellingen, vanuit hun streven naar vergroting van kwaliteit (maar ook naar prestige en invloed), geneigd zijn om daarvoor zo veel mogelijk middelen te verwerven. Of dit geld doelmatig wordt aangewend, is van ondergeschikt belang (Archibald en Feldman, 2008; Bowen, 1980). Mede dankzij een sterke lobby weet het onderwijs het beleid ook steeds weer van de noodzaak van de kwaliteitsverbetering te overtuigen, al ontbreekt de wetenschappelijke onderbouwing vaak. Bowens regel wordt duidelijk zichtbaar in de jaren negentig, waarin de paarse kabinetten veel extra middelen beschikbaar stellen, maar duidelijk geen extra productie voortbrengen. De klassenverkleining in het po in 1999 is een goed voorbeeld van zo'n budgetverruiming om de kwaliteit te verbeteren. De gewenste kwaliteitsimpuls wordt echter, zoals we al zagen, niet aangetoond. Voor de productiviteit zijn dergelijke budgetverruiming al helemaal niet gunstig. Uit een eerdere empirische analyse blijkt dat een groei van 10 procent van de beschikbare budgetten leidt tot een daling van productiviteit met 2,5 procent.

Ook de **ziekte van Baumol** kan hier niet onvermeld blijven (Baumol, 1967, 1993). Een gebrek aan mogelijkheden voor standaardisering van het onderwijsproces en de vergaande persoonlijke interactie in het onderwijs, zouden innovaties en productiviteitsverbetering in de weg staan. De vraag is of deze redenering wel valide is. IT kan een grote rol spelen in het onderwijs. Allerlei vormen van e-learning, maar ook elektronische toetsen afnemen en nakijken, de vergemakkelijkte communicatie tussen docent en leerling/ouder en zaken als energiebesparing kunnen wel degelijk productiviteitsgroei tot gevolg hebben. Het wetenschappelijk onderwijs is hiervan een voorbeeld.

Uit empirische analyses blijkt verder dat de invoering van de prestatiebekostiging gemiddeld 1 procent aan productiviteitswinst per jaar oplevert. Blijkbaar is het effectief om de prestaties te koppelen aan duidelijk gedefinieerde doelen. Deze variabele komt overigens alleen in combinatie met lumpsumbekostiging voor. Over andere bekostigingssystemen met prestatieprikkels is dus geen uitspraak te doen.

De decentralisatie van de huisvesting heeft, zo blijkt uit eerdere analyses, een negatief effect op de productiviteit. Het lijkt erop dat door de bestedingsvrijheid op dit terrein een misallocatie richting de factor kapitaal ontstaat. In de afgelopen jaren hebben zich in het onderwijs verschillende

voorbeelden aangediend waarbij de oorsprong van financiële problemen te vinden is in buitensporige investeringen in gebouwen. Maar ook de kwaliteit van de huisvesting kan een negatieve rol hebben gespeeld. Vooral in de jaren tachtig is langdurig ondergeïnvesteerd in schoolgebouwen. Het ligt dan ook voor de hand dat scholen de decentralisatie hebben aangegrepen om achterstanden in de huisvesting weg te werken.

Verskillende sectorale analyses laten bij de eerste aanzetten tot schaalvergroting vaak een substantiele verbetering van de productiviteit zien (Blank, 2015; Urlings en Blank, 2012). Met andere woorden, het loont om op te schalen. Uit een integrale analyse over de gehele periode over alle onderwijssoorten blijkt echter het tegenovergestelde. Deze uitkomst lijkt dan ook een resultante te zijn van een oorspronkelijk positieve ontwikkeling en een uiteindelijk te ver doorgeschooten beleid. Uit meer recente analyses op schoolniveau is dan ook af te leiden dat sommige schoolbesturen inmiddels zo groot zijn geworden dat hierdoor negatieve schaaffecten optreden (Blank, 2015).



## Conclusies en implicaties

Vanaf 1980 zet het beleid een groot aantal institutionele onderwijsvernieuwingen in. Deze vernieuwingen zijn vooral gericht op de bedrijfsvoering en onderwijspraktijk en bedoeld om de doelmatigheid en kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Is het beleid daarin geslaagd?

Uit onze analyse van de onderwijs-trends in de periode 1980-2016 doemt een somber beeld op. Met uitzondering van het wetenschappelijk onderwijs is van een verbetering van de doelmatigheid geen sprake. Ook de globale analyse van de kwaliteitsontwikkeling doet vermoeden dat veel vernieuwingen geen verbeteringen zijn geweest.

Voor een deel is de dalende productiviteit terug te voeren op de krimp die vooral in het po en vo heeft plaatsgehad. Krimpende sectoren hebben altijd te maken met een bescheiden of negatieve productiviteitsontwikkeling. Overcapaciteiten kunnen maar langzaam worden afgebouwd. Het hoger onderwijs heeft daar vanwege de toegenomen onderwijsdeelname geen last van gehad.

Het Nederlandse onderwijs gaat voor een belangrijk deel gebukt onder de regel van Bowen. Er is een permanente druk op het beleid om meer middelen beschikbaar te stellen voor kwaliteitsverbeteringen waarvan de effecten op zijn zachtst gezegd dubieus zijn. De klassenverkleining in het po is hier een (school)voorbeeld van. Er zijn ook

grote vraagtekens te plaatsen bij de ingrijpende vernieuwingen in het vo en het mbo (de roc-vorming midden jaren negentig).

Een verzachtende omstandigheid zou de zogenoemde ziekte van Baumol kunnen zijn. De hoge arbeidsintensiteit in het onderwijs en de leerlinggerichte benadering zouden productiviteitsverbeteringen lastig maken. De ziekte van Baumol wordt dikwijls als een excuus gehanteerd voor matig presteren van een sector, maar dat is niet altijd op zijn plaats. Ook met IT en verbeteringen in de huisvesting zijn goede slagen te maken. Bovendien laat de productiviteitsontwikkeling van het wo zien dat ook in het onderwijs productiviteitsgroei mogelijk is.

Het morrelen aan de bekostigingsmethode is nauwelijks van invloed geweest. Slechts in combinatie met duidelijke prestatieafspraken gaat hier een vernieuwende werking van uit. Ook de decentralisatie van de huisvesting lijkt geen handige keuze geweest te zijn. Scholen zijn waarschijnlijk geen goede ontwikkelaars en beheerders van vastgoed.

De schaalvergroting heeft in de meeste sectoren wel bijgedragen aan een verbetering van de productiviteit. Eerst de beleidsmakers en later onderwijsbestuurders zijn, mede daardoor, te lang blijven geloven in dit instrument. Onderzoek maakt duidelijk dat schaalvoordelen omgeslagen zijn in schaalnadelen. Megabesturen dragen



dus weinig of niet bij aan de doelmatigheid van het onderwijs

Tegen het bovenstaande zou men als bezwaar kunnen aanvoeren dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met kwaliteitsaspecten van onderwijs en dat kwaliteit geld kost. Voor een deel is daar in de productiviteitsanalyse al wel rekening gehouden. Maar afgezien daarvan zijn er ook geen duidelijke aanwijzingen gevonden dat de onderwijsvernieuwingen tot substantiële kwaliteitsverbeteringen hebben geleid. Ook diverse gedegen evaluaties (denk aan de uitgebreide studies die aan de commissie-Dijsselbloem ten grondslag hebben gelegen) schetsen een weinig rooskleurig beeld van de kwaliteitseffecten van deze vernieuwingen.

Een van de grote problemen in het onderwijs is waarschijnlijk dat de politiek altijd bereid is om de portemonnee te trekken, zonder de consequenties daarvan goed onder ogen te zien. De grote onderwijshervormingen hebben bij de implementatie veel gekost, ook in sociale zin. Reorganisaties, sluitingen en fusies trekken diepe sporen in een organisatie, met name bij het personeel. Allerlei andere, meer geoordeelde subsidies hebben hun weg gevonden in het onderwijs zonder dat hier heel duidelijke prestaties voor geleverd hoefden te worden (zie ook Onderwijsraad, 2018). De ironie is dat waarschijnlijk juist de ruimhartige financiële opstelling de vernieuwingen in de weg hebben gezeten. Juist de

sector die het minst bedeed werd, het wetenschappelijk onderwijs, liet de sterkste groei zien, zowel in productiviteit als kwaliteit.



## Referenties

2B MBO. (2018). *Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo. Meting 2018*. Nijmegen: KBA Nijmegen/ResearchNed.

Algemene Rekenkamer. (2015). *Onderwijsmonitor. Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Archibald, R.B., & Feldman, D.H. (2008). Explaining Increases in Higher Education Costs. *The Journal of Higher Education*, 79(3), 268-295. <http://doi.org/10.1353/jhe.0.0004>

Baumol, W. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*, 57(3), 415-426.

Baumol, W. (1993). Health care, education and the cost disease: A looming crisis for public choice. *Public Choice*, 77(1), 17-28. Geraadpleegd op <http://dx.doi.org/10.1007/BF01049216>

Blank, J.L.T. (2015). Benchmarking and operational management: an application of frontier analysis to Dutch secondary education. In K. de Witte (Ed.), *Contemporary Economic Perspectives in Education* (pp. 77-88). Leuven: Leuven University Press.

Blank, J.L.T., Felsö, F.A., Aa, R. van der, Wilschut, J.A., & Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends in het middelbaar beroepsonderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1980 en 2010* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.

Blank, J.L.T., & Niaounakis, T.K. (2011). *Productiviteitstrends in het wetenschappelijk onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1982 en 2009* (IPSE Studies Research Reeks No. 2011-8). Delft: IPSE Studies.

Blank, J.L.T., & van Heezik, A.A.S. (2015). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel I: het Nederlandse onderwijs, 1980-2012*. Den Haag/Delft: Eburon.

Bowen, H.R. (1980). *The Costs of Higher Education: How much do colleges and universities spend per student and how much should they spend?* San Francisco: Jossey-Bass.

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Commissie-Dijsselbloem. (2008). *Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Hulst, B.L. van, & Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends in het primair onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1970 en 2010* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.

Ledoux, G. (2016). Passend onderwijs: aanleiding, totstandkoming en beoogde doelen. *De Nieuwe Meso*, (3), 56-61.

Niaounakis, T.K. (2012). *Productiviteitstrends in het hoger beroepsonderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1975 en 2010* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.

OCW. (2004). *Groepsgrootte en Kwaliteit in het basisonderwijs. Eindevaluatie Groot project*. (C. en W. Ministerie van Onderwijs, Red.). Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Onderwijsraad. (2013). *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*. (Onderwijsraad, Red.). Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2017). *Doordacht digitaal. Onderwijs in het digitale tijdperk*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden. Naar meer eenvoudige bekostiging en betere verantwoording van besteding van publieke middelen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Schoot, F. van der. (2008). *Onderwijs op peil? Een samenvattend overzicht van 20 jaar PPON*. Arnhem: Cito.

Staatsblad. (2012). *Jaargang 2012, 533. Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs etc.* Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.

Urlings, T., & Blank, J.L.T. (2012). *Benchmark bedrijfsvoering voortgezet onderwijs*. IPSE Studies Research Reeks. Delft: TU Delft, IPSE Studies.

Verbiest, E. (2014). *Leren innoveren. Een inleiding in de onderwijsinnovatie*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Verdoorn, P.J. (1949). Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro. *L'Industria* (1), 3-10.

Verdoorn, P.J. (1980). Verdoorn's Law in Retrospect: A Comment. *The Economic Journal*, 90(358), 382–385. <http://doi.org/10.2307/2231798>

Verdoorn, P.J. (2002). Factors that determine the growth of labour productivity. In J. McCombie, M. Pugno, & B. Soro (Eds.), *Productivity growth and economic performance. Essays on Verdoorn's Law* (pp. 28-36). Basington/New York: Palgrave MacMillan.

Vossensteyn, H., Boer, H. de, & Jongbloed, B. (2017). *Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek voor het Nederlandse hoger onderwijs. Rapport voor de Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs*. CHEPS.

Wilschut, J.A., & Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends in het voortgezet onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1980 en 2010* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.