

Verbeter de productiviteit in het Nederlandse onderwijs



Vandaag

Het afgelopen decennium heeft het Nederlandse funderend onderwijs een opvallende productiviteitsdaling laten zien. Volgens Jos Blank en Alex van Heezik is een verkeerde beleidsfilosofie de hoofdschuldige. Door serieus werk te maken van haar grondwettelijke taken, kan de overheid in het funderend onderwijs nog fors bezuinigen en tegelijkertijd het lerarentekort oplossen.

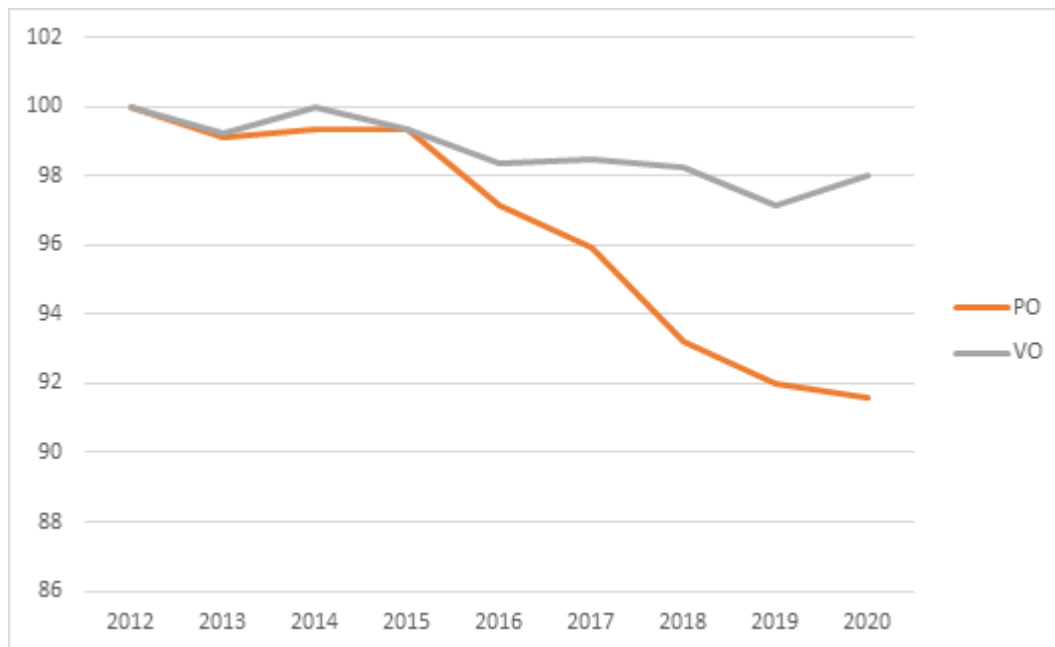
Inleiding

Recentelijk kondigde minister Kaag van Financiën in de media aan dat de grenzen van de overheidsuitgaven in zicht komen. Bezuinigingen zijn de komende Kabinetsperiode niet uit te sluiten. De vraag dringt zich direct op welke maatregelen het Kabinet ter beschikking staan - en welke het minste pijn doen. In een **[eerdere bijdrage aan Me Judice](https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/doelmatigheid-essentieel-in-regeerakkoord)** (<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/doelmatigheid-essentieel-in-regeerakkoord>) (Blank, 2022) gaven we al aan hoe bij de Rijksoverheid eenvoudig een flinke slag te maken is door de productiviteit te verbeteren. In deze bijdrage maken we duidelijk dat ook het Nederlandse funderend onderwijs zijn steentje kan bijdragen.

De productiviteit in het primair onderwijs is met ruim acht procent gedaald ten opzichte van 2012. Voor het voortgezet onderwijs geldt een daling van twee procent.

Het Nederlandse funderend onderwijs kenmerkt zich immers al jaren door afnemende onderwijsprestaties, toenemende werkdruk en kansenongelijkheid en afnemende productiviteit (McKinsey & Company, 2020). Figuur 1 geeft de ontwikkeling van de productiviteit weer in **het primair en voortgezet onderwijs in de periode 2012-2019** (<https://www.trendsinpunliekesector.nl/>). De productiviteit in het primair onderwijs is met ruim acht procent gedaald ten opzichte van 2012. Voor het voortgezet onderwijs geldt een daling van twee procent. Met andere woorden, het funderend onderwijs kost steeds meer om hetzelfde of zelfs minder te presteren.

Figuur 1. Productiviteit primair en voortgezet onderwijs, 2012-2020 (2012=100)



Bron: <https://www.trendsinpubliekesector.nl/>

In het beleidsstreven om het onderwijs beter en productiever te maken, blijkt de afgelopen decennia de onderwijsproductiviteit juist te zijn gedaald. Een verkeerde beleidsfilosofie is hier de hoofdschuldige. Ook het huidige Kabinet trapt weer in dezelfde val gegeven de extra 1,5 miljard die de Minister van Onderwijs de komende jaren volgens het recente Onderwijsakkoord beschikbaar stelt aan het funderend onderwijs. In het navolgende geven we aan wat er misgaat in het Nederlandse onderwijs en hoe hier een einde aan gemaakt kan worden.

Een sombere analyse van Nederlandse onderwijs

Het Nederlandse onderwijs kenmerkt zich door een hoge arbeidsintensiteit, in het bijzonder voor het onderwijs aan jonge leerlingen. De directe relatie tussen docent en leerling is essentieel voor het onderwijsproces. Ingrijpende technologische innovaties die de productiviteit van het proces verbeteren liggen niet erg voor de hand, zo is de redenering. Omdat salarissen wel in de pas moeten blijven lopen met de rest van de economie dreigt het onderwijs relatief steeds duurder te worden. Dit staat bekend als de *ziekte van Baumol* (Baumol, 1967, 1993). Helaas misbruiken beleidsmakers deze 'ziekte' vaak als excuus voor de matige of zelfs negatieve ontwikkeling van de productiviteit van het onderwijs. Er zijn voorbeelden te over dat ook in arbeidsintensieve sectoren redelijke productiviteitscijfers zijn te realiseren. "Eens arbeidsintensief altijd arbeidsintensief" is echter geen wetmatigheid.

Het funderend onderwijs heeft de afgelopen decennia overwegend te maken gekregen met dalende leerlingaantallen. De inzet van personeel of huisvesting ijlt hier altijd achteraan. Onder- of overcapaciteit is niet altijd direct aan te passen. Bekostigingsregels houden hiermee ook rekening. Dit na-ijleffect staat bekend als de *Wet van Verdoorn*: bij een groeiende productie krijgen instellingen voortdurend een prikkel om met innovatieve oplossingen te komen (Verdoorn, 1949, 1980). Je ziet in die situaties dan ook dat het relatieve belang van personeel afneemt ten gunste

van de inzet van kapitaal (Robinson, 1979). Dalende productie-aantallen geven – zoals hier – juist het spiegelbeeld te zien. De overheid heeft nagelaten om dit na-ijleffect zo veel mogelijk te beperken.

Iedere hervorming op zich heeft door hoge transitiekosten in eerste instantie geleid tot een lagere productiviteit.

In de loop der tijd is de bekostiging ook om allerlei redenen – vaak kwaliteitsredenen – juist steeds ruimhartiger geworden. Dan krijgen we te maken met de *Regel van Bowen*, die simpel aangeeft dat overbesteding automatisch zijn weg weet te vinden in uitgaven en altijd verdedigd wordt met het kwaliteitsargument (Bowen, 1980). Het meest dramatische voorbeeld van misbruik van het kwaliteitsargument is de klassenverkleining in het basisonderwijs rond het jaar 2000 geweest. Daarvoor is veel geld uitgegeven, maar de beloofde verbeteringen zijn uitgebleven. In het onderwijs komt daar nog bij dat instellingen reserves kunnen aanhouden, wat ook ruimschoots is gebeurd. Het bovenstaande geldt niet alleen voor de macrobudgetten die beschikbaar zijn voor het onderwijs, maar ook op het microniveau. Weeffouten in de bekostigingsregels leiden tot een overbesteding van een deel van de instellingen, terwijl een ander deel nauwelijks rond kan komen.

Keuzevrijheid voor ouders en leerlingen, vrijheid van inrichting en levensbeschouwing en vrijheid van besteding van middelen zijn een belangrijk goed. Een deel daarvan is zelfs vastgelegd in de grondwet. Voor een groot deel zijn deze vrijheden echter cosmetisch. Wat de overheid met de ene hand geeft, neemt het met de andere weer terug. Een groot deel van de bekostiging van instellingen loopt via specifieke subsidies. Ook stuurt de overheid het onderwijsproces via normen over het aantal uren, de onderwijsinhoud en allerlei andere regelingen. De urennorm is hiervan een markant voorbeeld. De urennorm leidde in de praktijk tot ophokuren: totale verspilling. Bij deze toenemende invloed van de overheid verwijzen economen snel naar het werk van *Niskanen* of de *Wet van Parkinson*: het voortdurend uitdijen van regels is een direct gevolg van het gedrag van ambtenaren die streven naar meer macht en aanzien (Niskanen, 1968). Tussen 2000 en 2018 alleen al stegen de uitgaven van het kerndepartement en andere uitvoeringsorganisaties van OCW met maar liefst 28%. Door de verdere bestuurlijke opschaling krijgen scholen nu ook steeds meer te maken met de bureaucrativering van de (centrale) onderwijsinstelling: bestuurlijke protocollen, regels, toezicht en verantwoording. Deze bestuurlijke opschaling heeft hier inmiddels ook al zijn grenzen bereikt.

Naast de permanente stroom van aanpassingen in regelgeving heeft het onderwijs in de afgelopen decennia ook te maken gekregen met hele ingrijpende systeemwijzigingen, zoals de basisvorming, het studiehuis en de lumpsumbekostiging (om er maar een paar te noemen) als gevolg van de zucht van politici om een erfenis achter te laten. Iedere hervorming op zich heeft door hoge transitiekosten in eerste instantie geleid tot een lagere productiviteit. We hebben het dan niet eens over het feit dat uit allerlei evaluaties blijkt dat de gestelde doelen - beter en doelmatiger onderwijs - niet zijn gerealiseerd. Voor een uitgebreide analyse hierover verwijzen we graag naar eerdere uiteenzettingen hierover (Blank & Heezik, 2015, 2019; Blank & van Heezik, 2015, 2021)

Naar een ander onderwijsbeleid

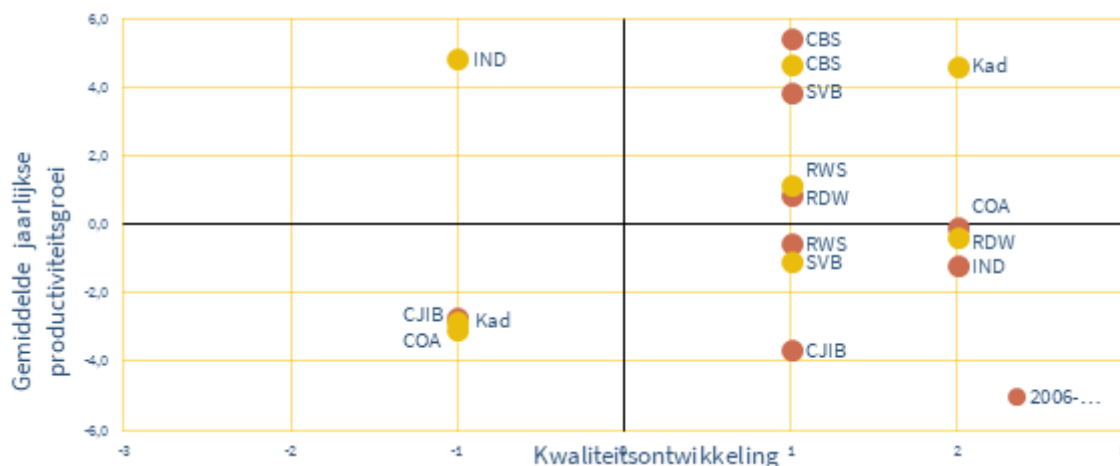
Om het Nederlandse onderwijs weer op de rails te krijgen moet afgerekend worden met de inconsistente beleidscultuur. Beleid moet zich richten op de (grondwettelijke) uitgangspunten van het systeem. Dit houdt in dat de overheid het onderwijs eenduidig subsidieert, budgetten goed verdeeld over instellingen en strenge eisen stelt aan de te leveren prestaties. Verder moet de overheid fors snoeien in de regelgeving ten aanzien van het onderwijsproces en komt in ieder geval niet met nieuwe hervormingsplannen. Indamming van bestuurlijke schaalvergroting moet een verdere bureaucratisering voorkomen. Verder moet de overheid af van het idee dat ieder probleem op te lossen is met extra geld. Extra middelen leiden alleen maar tot meer ondoelmatigheden.

Op alle mogelijke manieren bemoeit de overheid zich met het onderwijsproces, waardoor scholen de ruimte niet krijgen voor daadwerkelijke innovaties.

Door meer ruimte bieden aan instellingen en de financiële druk te vergroten ontstaat een prikkel om eens kritisch te kijken naar het eigen proces en te zoeken naar innovatieve oplossingen in het onderwijs. Vragen over de noodzaak van de overleg- en vergadercultuur, het aanbieden van allerlei profielen, de urennorm en de positieve mogelijkheden van IT in het onderwijs komen dan eens echt onder het vergrootglas te liggen. Productiviteitsverbeteringen leiden bijna altijd tot arbeidsbesparing.

Tegenstanders van dit soort plannen zullen vooral tegenwerpen dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt te staan. Afgezien van het feit dat het verleden heeft aangetoond extra geld vooralsnog geen kwaliteitswinst heeft opgeleverd, blijkt uit ander onderzoek dat deze uitruil tussen kwaliteit en doelmatigheid veelal andersom werkt. In hoogproductieve sectoren neemt de kwaliteit juist toe. Figuur 2 geeft een voorbeeld van recent onderzoek naar de relatie tussen kwaliteit en productiviteit van verschillende uitvoeringsorganisaties (CBS, RWS, CBS, COA, CJIB, IND, RDW en Kadaster) in verschillende tijdsperioden (Blank & van Heezik, 2022). Bij een negatieve uitruil zou de punten vooral om de denkbeeldige diagonaal van zuidoost naar noordwest moeten lopen. Het plaatje wijst eerder op het tegendeel.

Figuur 2. Relatie kwaliteit en productiviteit uitvoeringsorganisaties



Bron: Blank & van Heezik, 2022

Wat levert dat op?

Door de scholen de eis op te leggen dat ze minimaal op het productiviteitsniveau van 2012 moeten presteren zou hiermee een bezuiniging van één miljard euro voor het basisonderwijs en 200 miljoen euro voor het voortgezet onderwijs gerealiseerd kunnen worden. In termen van personeel betekent dit bezuiniging van 10.000 voltijdbanen in het primair onderwijs en 1.700 voltijdbanen in het voortgezet onderwijs. Hiermee is ook direct het grootste deel van de knelpunten op de arbeidsmarkt opgelost. Als we bovendien in de komende Kabinetsperiode nog eens een innovatiekorting van 0,5% per jaar opleggen dan valt nog eens een ombuiging van 110 miljoen per jaar in te boeken.

Conclusie en aanbevelingen

Het afgelopen decennium heeft het funderend onderwijs een opvallende productiviteitsdaling laten zien. Extra geld dat beschikbaar kwam, heeft niet geleid tot betere onderwijsresultaten. Eerder blijkt dat op sommige aspecten de kwaliteit daalt. Meer geld gaat hierbij niet helpen. De econoom Bowen toonde dat veertig jaar geleden al uitgebreid aan voor het hoger onderwijs. Het Nederlandse onderwijs kenmerkt zich vooral door een inconsistente beleidscultuur. “Autonomie voeren in de mond, de valsheid in 't gemoed?”, zou Vondel zich afgevraagd hebben. Op alle mogelijke manieren bemoeit de overheid zich met het onderwijsproces, waardoor scholen de ruimte niet krijgen voor daadwerkelijke innovaties. Tegelijkertijd maakt de overheid van onderwijsmanagers verwende kinderen, die om de haveklap een cadeau krijgen voor slecht gedrag. In haar belangrijke taak, namelijk het toezicht houden op de onderwijskwaliteit en het sanctioneren van scholen die ondermaats presteren, schiet zij schromelijk tekort. Daar zou de focus op moeten liggen. De vierde revolutie, zoals besproken in het spraakmakende werk van Micklethwait & Wooldridge (2015), zou hier een begin kunnen krijgen.

Referenties

- 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. <http://dx.doi.org/10.1007/BF01049216>
- Blank, J. L. T. (2022). **Doelmatigheid essentieel in Regeerakkoord** (<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/doelmatigheid-essentieel-in-regeerakkoord>). *Me Judice*, 1–4.
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2015). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel I: het Nederlandse onderwijs, 1980-2012*. Eburon.
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2019). *Productiviteit van de overheid. Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren*. Stichting IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., & van Heezik, A. A. S. (2015). Productiviteit en onderwijsbeleid. *Tijdschrift Voor Openbare Financiën*, 47(3), 131–140.

Blank, J. L. T., & van Heezik, A. A. S. (2021). ***Productiviteit van overheidsbeleid Samenvatting productiviteitstrends in het Nederlands onderwijs*** (<https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2021/10/Samenvatting-trends-onderwijs.pdf>), 1980-2018 (Issue april).

Blank, J. L. T., & van Heezik, A. A. S. (2022). *Uitvoeringstrends in perspectief Een comparatieve analyse van de productiviteitstrends van uitvoeringsorganisaties*. IPSE Studies. www.ipsestudies.nl

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

McKinsey & Company. (2020). ***Een verstevigd fundament voor iedereen*** (<https://open.overheid.nl/repository/ronl-02959f09-a582-411b-ae18-6298d6a55093/1/pdf/een-verstevigd-fundament-voor-iedereen.pdf>).

Micklethwait, J., & Wooldridge, A. (2015). *The fourth revolution: The global race to reinvent the state*. Penguin Books.

Niskanen, W. A. (1968). The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review*, 57(2), 293–321.

Robinson, J. (1979). *Essays in the theory of economic growth*. The Macmillian Press Ltd.

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*** (<https://doi.org/10.2307/2231798>). *The Economic Journal*, 90(358), 382–385.

Te citeren als

Jos Blank, Alex van Heezik, “Verbeter de productiviteit in het Nederlandse onderwijs”, ***Me Judice*** (<https://www.mejudice.nl/>), 25 juli 2022.

Copyright

De titel en eerste zinnen van dit artikel mogen zonder toestemming worden overgenomen met de bronvermelding **Me Judice** (<http://www.mejudice.nl/>) en, indien online, een link naar het artikel. Volledige overname is slechts beperkt toegestaan. Voor meer informatie, zie onze **copyright richtlijnen** (</overig/copyright>).

Afbeelding

Door '**Directie Voorlichting**' ([Auteurs](https://www.flickr.com/photos/132590650@N02/16987712318/in/photolist-rT9t2G-9Rf5Hf-6EmVDk-6Er6Db-6Er7ay-7JzHCf-6Er6FE-SbXfi7-6EmVPD-2de2PLW-6EmVLF-SbXfh5-SbXxf-2cWfBne-gaKkEs-23HB9da-6Er64u-gaKjDh-6Er6rf-6Er6xq-dsuM46-6Er77y-6Er75S-6EmVgT-6EmVYT-6Er78L-6Er6pA-bmUc8q-6EmW2c-6Er6Bm-6Er6Qh-6EmVWc-6Er6NW-6Er6od-6Er68j-6Er6kL-bzP2jF-6EmVxr-6EmVex-aM5U5z-6EmVjr-6Er6iW-aM6y4a-bzP2bi-bmUbYb-aM6pJT-6EmVzr-aM63wv-7z18i8-aM6bmM)'</p></div><div data-bbox=)



Jos Blank (<https://www.mejudice.nl/auteurs/detail/jos-blank>)



Alex van Heezik (<https://www.mejudice.nl/auteurs/detail/alex-van-heezik>)

IPSE Studies

Gerelateerde artikelen



Gemeentelijke Herindelingen: Bezint eer ge begint

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/herindeling-gemeente-bezint-eer-ge-begint>)

De rijksoverheid en gemeenten zouden voorzichtiger moeten zijn met herindelingen totdat duidelijker is wat de effecten van herindeling op lokale gemeenschappen zijn.

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/herindeling-gemeente-bezint-eer-ge-begint>)

gemeente-bezint-eer-ge-

begint)



Doelmatigheid essentieel in Regeerakkoord

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/doelmatigheid-essentieel-in-regeerakkoord>)

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/doelmatigheid-essentieel-in-regeerakkoord>)

essentieel-in-regeerakkoord)

De in het regeerakkoord bedoelde IV zijn lastig uitvoerbaar, gezien de krappe arbeidsmarkt. Een oplossing die het probleem kan verwachten is het verbeteren van de doelmatigheid en productiviteit in de publieke sector.



Gemeentelijke herindeling schaadt lokale en nationale democratie

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/gemeentelijke-herindeling-schaadt-lokale-en-nationale-democratie>)

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/gemeentelijke-herindeling-schaadt-lokale-en-nationale-democratie>)

herindeling-schaadt-lokale-en-nationale-democratie)

Gemeentelijke herindelingen verlagen de opkomst bij gemeenteraads- en Tweede Kamerverkiezingen. Dit effect is structureel: vijf verkiezingen na herindeling is het effect nog niet verminderd.

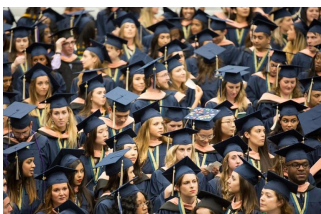


De Bijstand kan Beter (<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/de-bijstand-kan-beter>)

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/de-bijstand-kan-beter>)

bijstand-kan-beter)

Zes gemeente hebben de afgelopen jaren experimenten uitgevoerd in de bijstand. Wat kunnen we leren?



Zet in op een 'Tripadvisor' die volwassenen de weg wijst in het onderwijs

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/zet-in-op-een-tripadvisor-die-volwassenen-de-weg-wijst-in-het-onderwijs>)

Investeer in een 'Tripadvisor' voor het volwassenenonderwijs

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/zet-in-op-een-tripadvisor-die-volwassenen-de-weg-wijst-in-het-onderwijs>)

in-op-een-tripadvisor-die-

volwassenen-de-weg-

wijst-in-het-onderwijs)



Nieuwe fusietoets scholen overbodig (<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/nieuwe-fusietoets-scholen-overbodig>)

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/nieuwe-fusietoets-scholen-overbodig>)



Onderwijsfinanciering via student: leren door experimenteren

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/onderwijsfinanciering-via-student-leren-door-experimenteren>)

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/onderwijsfinanciering-via-student-leren-door-experimenteren>)



Onderwijs gaat financiële sector achterna

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/onderwijs-gaat-financiele-sector-achterna>)

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/onderwijs-gaat-financiele-sector-achterna>)



Paspoort duurder door gemeentelijke schaalvergroting

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/paspoort-duurder-door-gemeentelijke-schaalvergroting>)

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/paspoort-duurder-door-gemeentelijke-schaalvergroting>)



Onderwijs als investeringskans voor de private sector

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/onderwijs-als-investeringskans-voor-de-private-sector>)

(<https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/onderwijs-als-investeringskans-voor-de-private-sector>)