

Waarom het Nederlandse onderwijsbeleid faalt

De verdeling van de budgetten is scheef, er komen steeds meer regels en scholen wankelen onder de bureaucratie: het onderwijs zucht onder inconsistent beleid. Verander de beleidscultuur, bepleiten IPSE-onderzoekers.



In een recent rapport somt McKinsey de problemen in het Nederlandse onderwijs op: slechtere prestaties, toenemende werkdruk en kansongelijkheid, en verminderde doelmatigheid (zie: *Scholen krijgen te weinig geld én besteden het slecht*, didactiefonline.nl). Beleidsmakers streven ernaar het onderwijs te verbeteren, maar de afgelopen decennia lijkt precies het omgekeerde gebeurd. Door onze

economenbril zien we de hoofdschuldige: een fundamenteel onjuiste beleidsfilosofie.

Urennorm leidde tot 'ophokuren': totale verspilling

Productiviteit

Het grootste deel van de kosten van een basisschool betreft personeel (arbeidsintensieve sector), vooral voor onderwijs aan jonge

leerlingen. De directe relatie tussen leraar en leerling is essentieel voor het onderwijsproces. Ingrijpende technologische innovaties die de 'productiviteit' van het proces verbeteren, liggen dan niet erg voor de hand. En 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. Helaas misbruiken beleidsmakers deze 'ziekte' vaak als excuus voor de matige ontwikkeling of zelfs daling van de productiviteit in het onderwijs. Ook in arbeidsintensieve sectoren zijn redelijke productiviteitscijfers te behalen, zoals in de sociale zekerheid (UWV en Sociale Verzekeringsbank).

Het primair en voortgezet onderwijs zagen de afgelopen decennia de leerlingaantallen dalen (zie ook kader). Aanpassingen in personeel of huisvesting ijlen altijd achter die krimp (of groei) aan. Te veel personeel of te ruime behuizing is niet van de ene op de andere dag aan te passen (het huidige personeelstekort is een geval apart). Bekostigingsregels houden hiermee rekening, waardoor scholen nooit een 'actueel' budget hebben.

Kleinere klassen

In de loop der tijd is de bekostiging van po en vo op sectorniveau om allerlei redenen steeds ruimhartiger geworden. Dan krijgen we te maken met de regel van Bowen: als je meer geld krijgt dan je nodig hebt, vindt dat geld alsnog vanzelf zijn weg in uitgaven, die altijd verdedigd worden met het argument 'betere kwaliteit'. Het meest dramatische voorbeeld daarvan is de klassenverkleining in het po. Die kostte veel geld, maar de beloofde verbeteringen bleven uit. Daar komt bij dat onderwijsinstellingen reserves mogen aanhouden, wat ook ruimschoots is gebeurd. Overigens hebben niet alle scholen geprofiteerd van de ruimhartigere bekostiging op sectorniveau. Weeffouten in de regels leidden dus tot een overbesteding van sommige instellingen, terwijl andere nauwelijks rondkomen, aldus het McKinsey-rapport.

Innovatieve prikkels

Onderwijs, dus lage productiviteit? Dat hoeft niet, zo blijkt in het wetenschappelijk onderwijs. Door de groeiende toestroom aan studenten is ook de productiviteit overwegend gegroeid. Dit komt door de wet van Verdoorn: de permanente druk om meer te produceren prikkelt instellingen om met innovatieve oplossingen te komen. In het algemeen geldt dat innovaties leiden tot relatief minder inzet van personeel en meer inzet van kapitaal (wet van Robinson), oftewel: de sector wordt minder arbeidsintensief.



Onderwijsvrijheid

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse onderwijssysteem is de grote vrijheid: keuzevrijheid voor ouders en leerlingen, vrijheid van inrichting en levensbeschouwing en van besteding van middelen. Voor een groot deel zijn deze grondwettelijke vrijheden echter cosmetisch, want ze worden ingeperkt door



regels. Scholen moeten nogal wat van de overheid. Deze legt bijvoorbeeld normen op over het aantal lessen en onderwijsinhoud. Schrijnend voorbeeld is de zogenoemde urennorm, die leidde tot ‘ophokuren’: totale verspilling. Specifieke doelen probeert ze bovendien te stimuleren met doelsubsidies.

Meer ambtenaren, meer regels

Economen zullen hier al snel verwijzen naar het werk van William Niskanen of de wet van Parkinson. Hierin staat het voortdurend uitdijend korps van ambtenaren centraal: meer ambtenaren maken meer regels. Tussen 2000 en 2018 alleen al stegen de beleidsuitgaven van OCW en zijn uitvoeringsorganisaties met maar liefst meer dan een kwart (28%). Naast de permanente aanpassingen in de regelgeving heerst er bestuurlijke opschaling: scholen vallen steeds vaker onder een (centrale) onderwijsinstelling met de bijbehorende bureaucratie van protocollen, regels, toezicht en verantwoording. Deze bestuurlijke opschaling heeft inmiddels zijn grenzen bereikt (net zoals bij de rechterlijke macht, politie en zorgvoorzieningen). Behalve deze schaalvergroting onderging het Nederlandse onderwijs ingrijpende systeemwijzigingen, zoals de ROC-vorming, de invoering van de basisvorming en Tweede Fase en de lumpsumbekostiging.

Iedere hervorming leidde door hoge transitiekosten in eerste instantie tot een lagere productiviteit. En dan hebben we het nog niet eens over het feit dat volgens evaluaties de gestelde doelen – beter en doelmatiger onderwijs – met deze vernieuwingen niet zijn behaald.

Om het Nederlandse onderwijs weer op de rails te krijgen, dienen we af te rekenen met de inconsis-

tente beleidscultuur. Beleid moet zich richten op de (grondwettelijke) uitgangspunten van het systeem. Dit houdt in dat de overheid het onderwijs eenduidig subsidieert, budgetten goed verdeelt over instellingen en strenge eisen stelt aan de te leveren prestaties. Daar hoort ook bij dat de overheid fors snoeit in de regelgeving over het onderwijsproces, nieuwe hervormingsplannen achterwege laat en de bestuurlijke schaalvergroting indamt tegen nog meer bureaucratie. 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: geld maakt niet gelukkig.

Als de overheid meer ruimte biedt aan instellingen en de financiële druk vergroot, ontstaat een prikkel voor scholen om eens kritisch te kijken naar het eigen proces en te zoeken naar innovatieve oplossingen. Zo komen vanzelf heikele kwesties onder het vergrootglas: de overleg- en vergadercultuur, het aanbieden van allerlei profielen in het vo, de urennorm en de mogelijkheden van ICT in het onderwijs. Een betere productiviteit leidt bijna altijd tot arbeidsbesparing (wet van Robinson). Als het onderwijs daarin slaagt, zal dus tevens een deel van het nijpende lerarentekort opgelost worden. ■

Jos Blank en Alex van Heezik, De effecten van Baumol, Verdoorn en Robinson in de publieke dienstverlening. Een verdiepende analyse van productiviteitstrends. IPSE Studies, 2020.

Overheid moet af
van het idee dat
geld alles oplost



Bekijk de bronnen
bij dit artikel op
didactiefonline.nl.