

onderwijs  
als  
investerings

raad  
wijs  
onder



onderwijs  
als  
investerings

|                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Woord vooraf</b>                                                                  | <b>5</b>  |
| <b>In het kort</b>                                                                   | <b>6</b>  |
| <b>1      Aanleiding</b>                                                             |           |
| <b>Opbrengsten onderwijs wegen onvoldoende mee in besluitvorming</b>                 | <b>9</b>  |
| <b>rijksbegroting</b>                                                                |           |
| 1.1      Opbrengsten onderwijs blijven veelal buiten beeld in de besluitvorming      | 10        |
| 1.2      Adviesvraag: Wat moet meewegen voor een goede besluitvorming over           |           |
| onderwijs in de rijksbegroting?                                                      | 12        |
| <b>2      Advies</b>                                                                 |           |
| <b>Weeg opbrengsten en beschavingsargument mee in besluitvorming</b>                 |           |
| <b>over onderwijs in rijksbegroting</b>                                              | <b>15</b> |
| 2.1      Overweging 1: Onderwijs is een investering in verdienvermogen               | 16        |
| 2.2      Overweging 2: Onderwijs is een investering met brede opbrengsten            | 17        |
| 2.3      Overweging 3: Onderwijs is een kwestie van beschaving                       | 18        |
| 2.4      De drie overwegingen schuren met huidige wijze van politieke besluitvorming | 19        |
| <b>3      Aanbevelingen</b>                                                          |           |
| <b>Heb oog voor onderwijs in brede-welvaartsaanpak en voor consistent</b>            |           |
| <b>beleid op lange termijn</b>                                                       | <b>23</b> |
| 3.1      Geef onderwijs stevige positie in brede-welvaartsaanpak                     | 24        |
| 3.2      Zorg voor consistente besluitvorming, met oog voor lange termijn            | 25        |
| <b>Geraadpleegd</b>                                                                  | <b>28</b> |
| <b>Literatuur</b>                                                                    | <b>29</b> |

## Woord vooraf

Investeren in onderwijs loont. Dat klinkt als een open deur, want het is evident dat een goed en breed opgeleide bevolking de motor vormt van economische en maatschappelijke bloei. Onderwijs is een langetermijninvestering. In de woorden van de Amerikaanse leraar Ivan Welton Fitzwater: "The future of the world is in my classroom today."

Toch wordt niet overal op die manier naar onderwijs gekeken. Onderwijs als publieke voorziening kost veel geld. In Haagse begrotingstermen is onderwijs een kostenpost. Dat beeld doet geen recht aan de vele individuele én maatschappelijke opbrengsten die onderwijs genereert. Daarom belicht de raad deze opbrengsten in dit advies en doet de oproep om deze mee te laten wegen in de besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting. Ook de opbrengsten die niet, niet exact, of niet zo goed in kaart te brengen of te meten zijn.

De politiek zal daarvoor een ander perspectief op onderwijs moeten hanteren dan nu. Namelijk dat onderwijs op allerlei terreinen, in het leven van mensen en voor de samenleving als geheel veel waarde toevoegt. En dat het een kwestie van beschaving is het recht op onderwijs, dat ieder mens heeft, te garanderen.

Edith Hooge  
voorzitter

Mirjam van Leeuwen  
secretaris-directeur

## In het kort

Onderwijs is een investering in het verdienvermogen van individu en samenleving, heeft brede opbrengsten en is een kwestie van beschaving. De Onderwijsraad adviseert regering en parlement om de besluitvorming over onderwijs binnen de rijksbegroting te baseren op deze drie overwegingen. Op dit moment worden uitgaven aan onderwijs vooral beschouwd als kosten zonder opbrengsten. Inzicht in kosten én opbrengsten leidt tot goed onderbouwde politieke besluiten over uitgaven aan onderwijs.

### **Aanleiding: Opbrengsten van onderwijs wegen onvoldoende mee**

Al lange tijd leeft bij politici en beleidsmakers de wens de opbrengsten van onderwijs inzichtelijk te maken, zodat deze kunnen meewegen in de besluitvorming over de rijksbegroting. Veel onderzoeken tonen een direct en indirect verband aan tussen investeringen in onderwijs enerzijds en de welvaart en het welzijn van toekomstige generaties anderzijds. Inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van investeren in onderwijs is belangrijk voor toekomstig beleid.

In de besluitvorming over de rijksbegroting blijven belangrijke opbrengsten van onderwijs nu buiten beeld. De langetermijneffecten van onderwijs worden niet doorgerekend door het Centraal Planbureau (CPB), omdat de directe causale relatie tussen de investeringen in onderwijs en het bruto binnenlands product (bbp) te ongewis wordt geacht.

De komende kabinetsperiode zullen de begrotingstekorten naar verwachting oplopen. Schaarste in middelen en de noodzaak keuzes te maken, vragen des te meer om de juiste zaken mee te wegen als het totale onderwijsbudget wordt vastgesteld. In dit advies uit eigen beweging buigt de Onderwijsraad zich over de vraag wat moet worden meegewogen om te komen tot goed onderbouwde besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting.

### **Advies: Weeg opbrengsten en beschavingsargument mee bij de besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting**

Onderwijs is geen kostenpost zonder opbrengsten. Het is een investering in het verdienvermogen van het individu en de samenleving en genereert brede opbrengsten voor beide. Daarnaast is onderwijs een kwestie van beschaving: als samenleving hechten we belang aan een publiek bekostigde onderwijsvoorziening voor iedereen. De raad adviseert deze drie overwegingen te hanteren bij de besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting.

Onderwijs heeft veel soorten opbrengsten. Op individueel niveau draagt onderwijs bij aan welbevinden en welvaart. Zo wijst onderzoek decennialang uit dat elk extra jaar onderwijs iemand later een gemiddelde loonstijging oplevert van ongeveer 5-10%. Onderwijs heeft daarnaast maatschappelijke opbrengsten in diverse domeinen. Het draagt bij aan bijvoorbeeld de ontwikkeling van sociaal en cultureel kapitaal, gezonder gedrag, een grotere kans op werk, veiligheid, burgerschap en sociale cohesie. Veel van de opbrengsten van onderwijs betalen zich een leven lang uit, terwijl de publieke investeringen vaak de eerste dertig jaar van een mensenleven beslaan. Bezuinigen op onderwijs betekent weliswaar minder uitgaven, maar ook minder opbrengsten – voor individu én samenleving.

Op dit moment zijn de Nederlandse planbureaus (Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving) bezig met de ontwikkeling van indicatoren voor brede welvaart. De raad ziet dit als een goede stap om de waarde van onderwijs inzichtelijk te maken. Maar lang niet alles van waarde laat zich vangen in indicatoren, doorrekeningen of brede-welvaartsanalyses. Goed onderbouwde besluitvorming vergt een nog bredere blik.

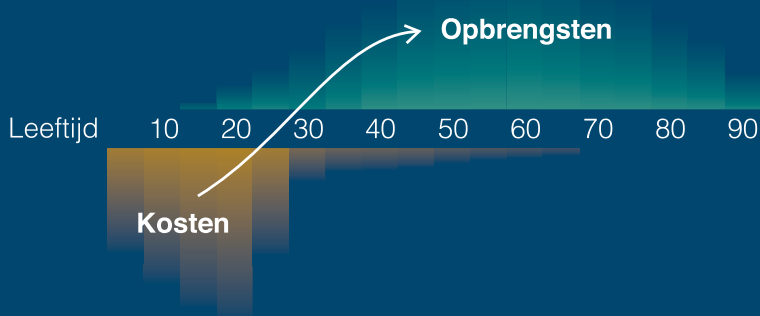
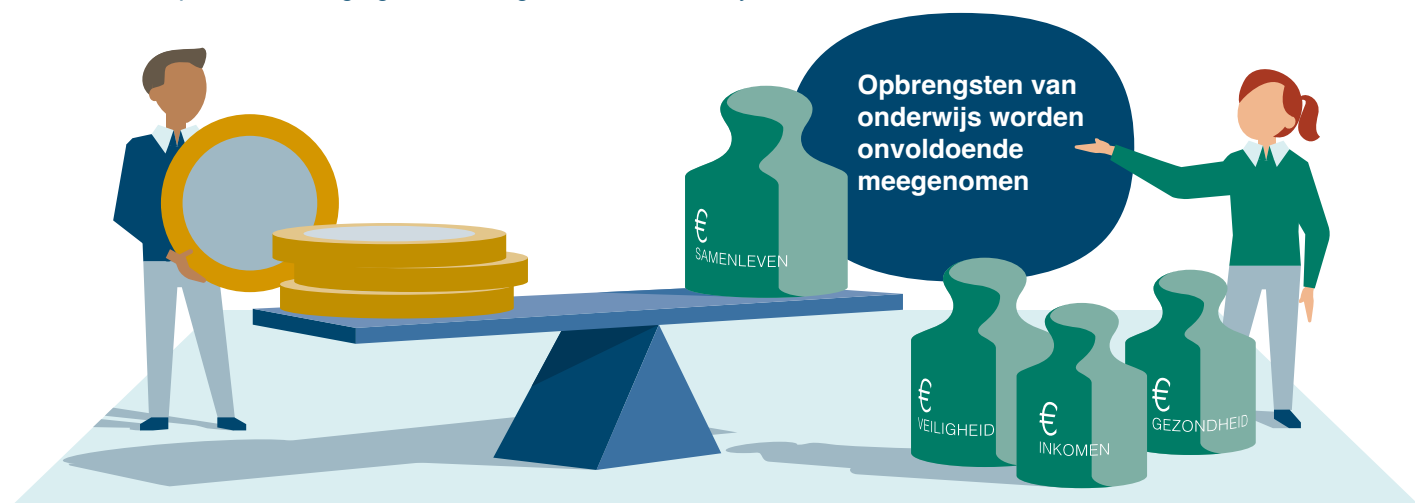
### **Aanbeveling: Heb oog voor onderwijs in brede-welvaartsaanpak en voor consistent beleid op lange termijn**

Om te kunnen komen tot goed onderbouwde besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting, beveelt de raad aan om de huidige brede-welvaartsaanpak en bijbehorende indicatoren verder te ontwikkelen op basis van inzichten over de opbrengsten van onderwijs uit de wetenschap en de praktijk. Daarnaast is aanpassing nodig van de uitgangspunten, wetten, regels en procedures die aan de besluitvorming over de rijksbegroting ten grondslag liggen. De huidige kaders zijn vooral ingericht op een model dat eenzijdig stuurt op het bbp en ze zijn sterk verkokerd en gericht op afzonderlijke beleidsdomeinen.

Goed onderbouwde besluitvorming over de uitgaven aan onderwijs in de rijksbegroting vergt daarnaast een langetermijnvisie op onderwijs, consistent beleid en adequate wet- en regelgeving.

# Onderwijs als investering

Uitgaven aan onderwijs worden nu vooral beschouwd als kosten zonder opbrengsten. Inzicht in kosten én opbrengsten leidt tot meer goed onderbouwde politieke afwegingen over uitgaven aan onderwijs.



Veel van de opbrengsten van onderwijs betalen zich een leven lang uit, terwijl de publieke investeringen vaak de eerste dertig jaar van een mensenleven beslaan.

**Advies: weeg opbrengsten en beschavingsargument mee bij besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting**



Onderwijs is een investering in verdienvermogen.



Onderwijs heeft brede opbrengsten; draagt bij aan o.a. sociaal en cultureel kapitaal, veiligheid, burgerschap en sociale cohesie.



Uitgaven aan onderwijs zijn een kwestie van beschaving.

## Aanbevelingen:



Geef onderwijs een stevige positie in de brede-welvaartsaanpak.



Zorg voor consistente besluitvorming, met oog voor de lange termijn.



# aan leiding

## **Opbrengsten onderwijs wegen onvoldoende mee in besluitvorming rijksbegroting**

De opbrengsten van onderwijs wegen onvoldoende mee in de besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting. Dit verhindert goed onderbouwde keuzes.

Bij de besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting<sup>1</sup> zijn de opbrengsten van onderwijs onvoldoende in beeld. Zo neemt het Centraal Planbureau (CPB) de langetermijnopbrengsten van onderwijs niet mee in de doorrekeningen.<sup>2</sup> Al geruime tijd leeft bij politici en beleidsmakers de wens de opbrengsten van onderwijs meer inzichtelijk te maken, zodat deze kunnen meewegen in de besluitvorming over de rijksbegroting. De Onderwijsraad brengt uit eigen beweging een advies uit over de vraag: Wat moet meewegen voor een goede besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting?

## 1.1 Opbrengsten onderwijs blijven veelal buiten beeld in de besluitvorming

Bij politici en beleidsmakers leeft de wens de brede en langetermijnopbrengsten van onderwijs meer in beeld te brengen als onderbouwing voor de besluitvorming over onderwijsbeleid en -financiering. De Tweede Kamer vindt dat inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van kennisinvesteringen belangrijk is voor de ontwikkeling van toekomstig beleid.<sup>3</sup> Veel onderzoeken duiden immers op een direct en ook indirect verband tussen investeringen in kennis enerzijds en de welvaart en het welzijn van toekomstige generaties anderzijds. Onderwijs is een belangrijke determinant van de verdien capaciteit van individuen en essentieel voor brede welvaart.<sup>4</sup>

### Tweede Kamer vraagt om inzicht in opbrengsten

De Tweede Kamer heeft in oktober 2020 een motie aangenomen waarin zij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verzoekt het CPB te vragen de brede effecten van 'kennisinvesteringen' beter in kaart te brengen.<sup>5</sup> De Kamer is daarbij van mening dat inzicht in die effecten belangrijk is voor de ontwikkeling van toekomstig beleid. Eerder hebben Kamerleden er bij de begrotingsbehandeling van OCW al op aangedrongen te inventariseren welke maatregelen ten aanzien van onderwijs, onderzoek en innovatie bijdragen aan structurele groei.<sup>6</sup> Deze moties hebben tot doel de uitgaven aan onderwijs te duiden als investering, een uitgave met opbrengsten, in plaats van alleen als een kostenpost. De modellen die het CPB gebruikt bij het doorrekenen van verkiezingsprogramma's houden namelijk geen rekening met de effecten die investeren in onderwijs en onderzoek heeft op de welvaart en het welzijn van toekomstige generaties.<sup>7</sup>

In reactie hierop heeft het CPB in juli 2021 in een memo beschreven hoe het bureau de effecten van investeringen in onderwijs en onderzoek nu in beeld brengt en hoe het de kennis op dit gebied wil gaan verbreden en verdiepen.<sup>8</sup> Het CPB geeft hierbij aan dat de belangrijkste bron van kennisinvesteringen door de Nederlandse overheid het onderwijs betreft. Onderwijs is van grote invloed op onze economie en maatschappij, aldus het CPB. Zo draagt het bij aan een grotere kans op werk, een hoger inkomen, meer economische groei, gezonder gedrag, een kleinere kans om ziek te worden, minder tienerzwangerschappen en minder criminaliteit.<sup>9</sup> Het CPB onderschrijft het economische en maatschappelijke belang van kennis en ook het belang om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop (overheids)beleid invloed heeft op de productie van kennis. Er bestaat brede consensus dat onderwijs, onderzoek en innovatie een positief effect hebben op welzijn en welvaart.<sup>10</sup> Dit memo uit 2021 is startpunt geweest voor vervolgoverleg tussen het ministerie van OCW en het CPB over verdere invulling van de mogelijkheden voor onderzoek naar langetermijneffecten van kennisinvesteringen.<sup>11</sup>

<sup>1</sup> Het betreft hier het deel van de totale begroting van het departement Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dat aan *onderwijs* wordt toegekend. De publieke middelen bestemd voor *cultuur* en *wetenschap* vallen hier niet onder.

<sup>2</sup> Het gaat hier onder andere over de doorrekening van verkiezingsprogramma's, het regeerakkoord, de Macro Economische Verkenning (MEV) en het Centraal Economisch Plan (CEP).

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 35925-VIII, nr. 171; Kamerstukken II 2020/21, 35570-VIII, nr. 89.

<sup>4</sup> Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving & Sociaal en Cultureel Planbureau, 2022.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 35570-VIII, nr. 89. Onder 'kennisinvesteringen' vallen zowel de investeringen in onderzoek als die in onderwijs.

<sup>6</sup> Van Heest, 2020.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 35570-VIII, nr. 89.

<sup>8</sup> Centraal Planbureau, 2021.

<sup>9</sup> Centraal Planbureau, 2016, 2021.

<sup>10</sup> Centraal Planbureau, 2021.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 35925-VIII, nr.171.

### Begroten is kiezen

In de totale begroting van het Rijk hebben de uitgaven voor zorg een bijzondere positie ten opzichte van andere domeinen, waaronder onderwijs. Ook de Studiegroep Begrotingsruimte (zie het tekstkader hieronder) wijst daarop. Waar extra geld voor onderwijs een politiek besluit vergt, krijgt de zorg ‘automatisch’ extra geld voor kwaliteitsverbetering, zoals nieuwe behandelingen en nieuwe medicijnen. In de wetgeving is namelijk vastgelegd dat zorg naar de stand van de wetenschap en praktijk deel uitmaakt van het basispakket.<sup>12</sup> Een extra euro voor de zorg krijgt daarmee voorrang op een extra euro voor bijvoorbeeld onderwijs. Dit leidt tot een sterke groei van de zorguitgaven, waardoor andere uitgavenposten in het gedrang komen. Voor defensie wordt inmiddels nagedacht over een minimale bestedingsnorm. Er ligt nu een wetsvoorstel om de defensie-uitgaven minimaal 2% van het bruto binnenlands product (bbp) te laten zijn, conform de afspraken in de NAVO.<sup>13</sup> Dergelijke regelingen zijn er niet voor onderwijs.

In het rapport van de 17e Studiegroep Begrotingsruimte uit 2023 staat dat de overheidsfinanciën verslechteren, met oplopende begrotingstekorten in de komende kabinetsperiode. De studiegroep adviseert een volgend kabinet een begrotingsopgave<sup>14</sup> van structureel circa 17 miljard euro vanaf 2028.<sup>15</sup> Schaarste in middelen en de noodzaak keuzes te maken vragen erom de juiste zaken mee te wegen bij de besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting.

### Studiegroep Begrotingsruimte

Sinds 1971 kent Nederland een ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte (SBR). Deze studiegroep heeft een spilfunctie bij het vaststellen van de begroting voor een nieuwe kabinetsperiode en brengt voorafgaand aan verkiezingen advies uit over de begroting van de rijksoverheid. Het gaat daarbij onder meer over de vraag of er in de nieuwe regeringsperiode aanvullende budgettaire ruimte is voor extra overheidsuitgaven.

Het formele traject begint met het opstellen van de adviesaanvraag van het kabinet (via de minister van Financiën). Na instemming door de ministerraad gaat het rapport van de SBR naar de Tweede Kamer. Dit gebeurt zonder verdere standpuntbepaling van het kabinet.

De volgende ministeries zijn met een of meer leden in de SBR vertegenwoordigd: Algemene Zaken, Financiën, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast zijn het Centraal Planbureau en De Nederlandsche Bank vertegenwoordigd. Voorzitter van de SBR is de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Kersten, Van Dijk, Hogervorst, Muselaers & Nissen, 2021.

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 36353 (R2185), nr. 2.

<sup>14</sup> Het invullen van de begrotingsopgave kan volgens de 17e Studiegroep Begrotingsruimte via zowel hogere belastingen als lagere uitgaven.

<sup>15</sup> 17e Studiegroep Begrotingsruimte, 2023.

<sup>16</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, z.j.; Centraal Planbureau, z.j..

## 1.2 Adviesvraag: Wat moet meewegen voor een goede besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting?

In dit advies uit eigen beweging belicht de Onderwijsraad de overwegingen waarop de besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting gebaseerd moet zijn. Het gaat om de toedeling van publieke middelen aan onderwijs in het regeerakkoord en de toedeling in de opeenvolgende rijksbegrotingen in die regeerperiode. Het tekstkader hieronder schetst hoe het besluitvormingsproces over de toedeling op hoofdlijnen werkt.

### Regeerakkoord en rijksbegroting

Het regeerakkoord bevat de belangrijkste doelstellingen voor het beleid van de regering in de komende periode. De doorgerekende maatregelen uit de verkiezingsprogramma's zijn belangrijke input voor de uiteindelijke inhoud van het regeerakkoord. Daarin staan afspraken over uitgaven en inkomsten gedurende de nieuwe regeringsperiode. Vanuit het principe van trendmatig begrotingsbeleid stelt de nieuwe regering meerjarige plafonds vast voor de uitgaven.<sup>17</sup>

De afspraken in het regeerakkoord komen, afhankelijk van het moment waarop het nieuwe kabinet start, terug in de Miljoenennota of een Startnota. De Miljoenennota wordt jaarlijks op de derde dinsdag van september aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze nota biedt een beeld van de hele rijksbegroting, schetst de grote lijnen van het regeringsbeleid en laat zien welke keuzes er zijn gemaakt in de toedeling van middelen aan grote onderwerpen, die vaak samenvallen met ministeries. De Miljoenennota laat bijvoorbeeld zien hoeveel wordt uitgegeven aan zorg, veiligheid, infrastructuur, onderwijs en klimaat. De uitwerking staat in afzonderlijke begrotingen (voor de onderscheiden beleidsdomeinen): de begrotingshoofdstukken en memories van toelichting. Daarin is bijvoorbeeld te lezen hoe middelen worden ingezet om het lerarentekort terug te dringen en om gestelde klimaatdoelen te halen.

### Positionering, afbakening en totstandkoming advies

Het advies van de Onderwijsraad raakt aan de actuele discussie over het inzichtelijk maken van brede welvaart in het overheidsbeleid, en de indicatoren die de planbureaus daartoe nu ontwikkelen. Met dit advies wil de raad deze discussie inhoudelijk verdiepen met aandacht voor de rol van onderwijs.

Het advies adresseert de regering en het parlement en andere besluitvormers en instituties die de besluiten over onderwijs in de rijksbegroting voorbereiden en nemen. Het advies is er *niet* op gericht onderwijsopbrengsten zo compleet mogelijk in kaart te brengen. Het gaat ook *niet* over de bekostiging van de onderwijsinstellingen.

Voor dit advies heeft de Onderwijsraad een literatuurstudie verricht en gesprekken gevoerd met deskundigen. Een overzicht van geraadpleegde literatuur en betrokkenen staat achter in dit advies. De raad heeft ook gesproken met de JongerenOnderwijsraad.





# advies

## **Weeg opbrengsten en beschavingsargument mee in besluitvorming over onderwijs in rijksbegroting**

Onderwijs is een investering in verdienvermogen, genereert brede opbrengsten en is ook een kwestie van beschaving. Besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting moet op deze overwegingen gebaseerd zijn.

De Onderwijsraad adviseert regering en parlement de besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting te baseren op drie overwegingen. In de eerste plaats: onderwijs is geen kostenpost zonder opbrengsten, maar een investering in het verdienvermogen van individu en samenleving. Ten tweede: onderwijs heeft brede opbrengsten. In de derde plaats is onderwijs als publieke voorziening een kwestie van beschaving. Nu zijn de uitgaven aan onderwijs in de besluitvorming vooral in beeld als kosten zonder opbrengsten.

## 2.1 Overweging 1: Onderwijs is een investering in verdienvermogen

Onderwijs is een investering in menselijk kapitaal, met opbrengsten voor het individu en de samenleving (het verdienvermogen). Het tekstkader hierna licht het begrip menselijk kapitaal nader toe.

### Menselijk kapitaal

De economen Mincer, Schulz en Becker zijn de grondleggers van de theorie van menselijk kapitaal. Onderwijs en training worden daarin gezien als investeringen die het menselijk kapitaal van individuen vergroten.<sup>18</sup> Hoogleraar Arbeidseconomie en Sociaal Beleid Lex Borghans beschrijft in zijn oratie dat de economische theorie over onderwijs precies daarover gaat.<sup>19</sup> In zijn beschrijving van de theorie van menselijk kapitaal gebruikt Borghans de analogie van 'een baby als een ondernemer'. Zijn beschrijving gaat puur over het verdiendeel en niet over andere individuele opbrengsten van de investering in menselijk kapitaal door onderwijs. De analogie is als volgt: Bij geboorte heeft een baby een heel leven voor zich en kan vanaf dat moment alle beschikbare tijd op verschillende manieren besteden. Ieder uur dat iemand ter beschikking heeft, kan die persoon werken, leren of genieten van vrije tijd. Als iemand werkt, wordt er geld verdiend. Als iemand leert, wordt die persoon slimmer en kan meer geld verdienen. De inkomsten zullen in de periode dat iemand onderwijs volgt juist lager zijn, omdat die persoon geen betaald werk verricht. Om investeringen in menselijk kapitaal optimaal te laten renderen, clustert de verstandige 'ondernemer' de tijd die wordt besteed aan leren aan het begin van het leven. Daarna kan die persoon via werk zo veel mogelijk profiteren van al het geleerde.<sup>20</sup>

### Onderwijs is het fundament van het verdienvermogen

Dat investeren in het begin van het leven veel oplevert, wordt onderstreept door recente overzichtsstudies naar menselijk kapitaal.<sup>21</sup> Een belangrijk kenmerk van investeringen is dat de kosten voor de baten uitgaan. Na de periode waarin geld geïnvesteerd wordt in onderwijs (voornamelijk de eerste dertig jaar van een mensenleven), volgt een veel langere periode waarin zowel het individu als de samenleving baat heeft van deze investering. Volgens schattingen is menselijk kapitaal een zeer belangrijke bron van toekomstige welvaart en economische groei.<sup>22</sup> Onderwijs draagt bij aan de opbouw van dat menselijk kapitaal en legt daarmee ook het fundament voor het kunnen omgaan met grote maatschappelijke vraagstukken zoals de energietransitie of de omgang met artificiële intelligentie (AI). Onderwijs is nodig om wetenschappelijk onderzoek te kunnen verrichten, en de vergaarde wetenschappelijke kennis vloeit weer terug naar het onderwijs. Wetenschap, innovatie en de opbouw van menselijk kapitaal zijn aanjagers van de brede maatschappelijke welvaart (zie paragraaf 2.2).<sup>23</sup>

### Een extra jaar onderwijs levert gemiddeld 5-10% meer inkomen op

Uit recente analyses blijkt dat onderwijsinvesteringen in zowel (jonge) kinderen, adolescenten als jongvolwassenen gemiddeld hoge opbrengsten hebben. Investeren in jonge kinderen hebben langer de tijd om te renderen, want de kosten worden vroeg gemaakt en de baten komen pas later.

De baten betreffen een hoger arbeidsinkomen in de loop van iemands leven en daarmee ook een hogere belastingopbrengst voor de overheid.<sup>24</sup> Schattingen van financiële rendementen op onderwijs staan sinds de opkomst van de theorie van het menselijk kapitaal centraal in de empirische arbeidsmarktliteratuur. De conclusie is dat een extra

<sup>18</sup> Jacobs, 2014.

<sup>19</sup> Borghans, 2006.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Centraal Planbureau, 2023a.

<sup>22</sup> Centraal Planbureau, e.a., 2022.

<sup>23</sup> <https://www.cpb.nl/kennis-en-innovatie#>

<sup>24</sup> Centraal Planbureau, 2023a.

jaar onderwijs zich vertaalt in een gemiddelde stijging van het latere loon van ongeveer 5-10%.<sup>25</sup>

## 2.2 Overweging 2: Onderwijs is een investering met brede opbrengsten

Onderwijs heeft ook brede opbrengsten, zoals behoud van maatschappelijk en cultureel erfgoed en bevordering van maatschappelijke en politieke participatie.<sup>26</sup> Onderwijs vergroot de kansen in het leven van mensen en kan deels compenseren voor een minder gunstig thuismilieu.

De kwaliteit van de samenleving is mede afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs en het gerealiseerde opleidingsniveau, de bredere vakbekwaamheid en het leer- en ontwikkelvermogen van de bevolking. Anders gezegd: goed onderwijs en een goed functionerend onderwijsstelsel dragen bij aan én zijn een kenmerk van brede welvaart.<sup>27</sup>

### Onderwijs is essentieel voor brede welvaart

Het besef dat opbrengsten van onderwijs belangrijk zijn voor de samenleving en onze welvaart, komt ook terug in de aandacht van de planbureaus voor brede welvaart. De baten van onderwijs op dit vlak omvatten bijvoorbeeld meer innovatiekracht voor de economie, een veiligere samenleving en intergenerationele overdracht van kennis.

Momenteel buigen de Nederlandse planbureaus (Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving) zich over de ontwikkeling van indicatoren voor brede welvaart.<sup>28</sup> Het CPB werkt aan een indicator voor de hoeveelheid menselijk kapitaal. Dit om de effecten van beleidsmaatregelen gericht op vergroting van menselijk kapitaal beter in beeld te brengen.<sup>29</sup> De Onderwijsraad ziet de brede-welvaartsbenadering als een stap vooruit. Het is een zinvolle poging de *return on investment* van onderwijs boven tafel te krijgen en daarmee de uitgaven aan onderwijs niet alleen als kostenpost te beschouwen.

### Brede welvaart

De brede-welvaartsaanpak is volgens Kim Putters, hoogleraar Brede Welvaart en voorzitter van de Sociaal-Economische Raad, vooral een 'denk- en doe-methode'. Het doel is te kijken naar economische, ecologische en sociaal-maatschappelijke factoren die van belang zijn in het leven van mensen en in de economie. Er moet zicht zijn op de uitruilen daartussen. Wat levert beleid op de korte maar ook op de langere termijn op en wat doet het in de balans tussen economische, ecologische en sociaal-maatschappelijke belangen?

Volgens Putters bevinden we ons aan het eind van een periode waarin materiële groei centraal heeft gestaan en het bbp als sturende factor heel dominant is geweest. Niet alleen qua denken maar vooral in de besluitvormingsprocessen en in alle instituties. Welvaart gaat niet enkel over consumeren, winst maken of het bbp per hoofd. Deze zaken worden vooral gebruikt als indicator, omdat ze makkelijk uit te drukken zijn in geld en doorgerekend kunnen worden.<sup>30</sup>

### Onderwijs genereert brede opbrengsten

De opbrengsten van onderwijs zijn veelsoortig, zo wijst onderzoek uit. Kennis vergaren, verrijking, ontdekking en ontwikkeling dragen bij aan subjectief welzijn. Op individueel niveau draagt onderwijs bij aan welbevinden, welvaart en een aan het vak of beroep verbonden identiteit.<sup>31</sup>

Onderwijs biedt leerlingen de kennis en vaardigheden die ze nodig hebben voor hun arbeidsloopbaan.<sup>32</sup> Welke vaardigheden dat zijn, verandert in de loop der tijd, mede door technologische ontwikkelingen. Zo laat onderzoek een groei zien van het aantal beroepen

<sup>25</sup> Jacobs & Webbink, 2006.

<sup>26</sup> Jacobs, 2014.

<sup>27</sup> Centraal Planbureau, e.a., 2022.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 35925-VIII, nr.171.

<sup>30</sup> Economische Statistische Berichten, 2023.

<sup>31</sup> Centraal Planbureau, e.a., 2022.

<sup>32</sup> Schils, 2021.

waarin probleemoplossend vermogen en digitale vaardigheden van belang zijn.<sup>33</sup> Ander onderzoek wijst uit hoe belangrijk het aanleren van sociaal-emotionele vaardigheden is voor later werk. Zo blijkt verantwoordelijk gedrag een belangrijke voorspeller voor succes op de arbeidsmarkt, naast factoren als goed kunnen lezen en schrijven, intelligentie, sociaaleconomische achtergrond en persoonlijkheid.<sup>34</sup>

Onderwijs besteedt ook aandacht aan vaardigheden die buiten de arbeidsmarkt van belang zijn en bijvoorbeeld bijdragen aan burgerschap en sociale cohesie.<sup>35</sup> Daarnaast doen leerlingen sociaal-emotionele vaardigheden op en attitudes die raken aan hun (mentale) gezondheid. Denk aan het leren opbouwen van sociale relaties met anderen, wat op individueel niveau bijdraagt aan mentaal welzijn en daarmee succes op school en in werk, en wat op maatschappelijk niveau de sociale cohesie versterkt.<sup>36</sup> Andere studies tonen aan dat mensen die emotioneel stabiel zijn, beter kunnen omgaan met onverwachte uitdagingen zoals de coronapandemie.<sup>37</sup>

#### **Niet alle opbrengsten hoeven meetbaar te zijn**

Niet alle opbrengsten van onderwijs worden systematisch gemeten of zijn goed meetbaar, maar zouden wel erkend en meegenomen moeten worden. Hierbij moet aangetekend worden dat niet alles meetbaar te maken is en dat dit ook niet nodig of wenselijk is. Eenzijdig inzetten op meetbare opbrengsten (ook als meten steeds beter kan) betekent onherroepelijk dat er belangrijke opbrengsten die niet of minder goed meetbaar zijn, buiten beeld blijven. Daar komt bij dat het niet altijd mogelijk is een directe relatie tussen onderwijs en latere uitkomsten vast te stellen. Al komt uit de onderzoeksliteratuur wel de indicatie naar voren dat onderwijs de kans op positieve uitkomsten vergroot.

## **2.3 Overweging 3: Onderwijs is een kwestie van beschaving**

De vraag waarom we als land publiek geld besteden aan onderwijs hoeft niet alleen beantwoord worden in termen van de opbrengsten die onderwijs genereert. Het heeft ook te maken met of en hoeverre we als land vinden dat onderwijs een publieke voorziening hoort te zijn, en met wat we in Nederland met onderwijs beogen. Hoe we onderwijs beschouwen, hangt dan samen met wat we als beschaving nastreven.<sup>38</sup>

Een beschavingsperspectief op besteding van publieke middelen aan onderwijs geeft als rechtvaardiging mee dat elk beschaafd land hoort te zorgen voor goed en voor iedereen toegankelijk onderwijs. Ieder mens heeft recht op onderwijs, en deze voorziening is dus niet alleen voorbehouden aan bijvoorbeeld de elites of aan getalenteerde kinderen en jongeren. Dit is een kwestie van beschaving.

#### **Waarom onderwijs publiek bekostigen?**

Dat in Nederland wordt gehecht aan het maatschappelijk belang van onderwijs, blijkt uit de Grondwet. Die stelt dat het de verantwoordelijkheid is van de overheid om voortdurend zorg te dragen voor het onderwijs, onder andere via publieke bekostiging daarvan. Ook uit het internationale recht volgt dat Nederland moet voorzien in primair onderwijs dat verplicht en kosteloos is voor alle kinderen. En dat Nederland in het secundair en hoger onderwijs moet toewerken naar kosteloos onderwijs dat algemeen beschikbaar is.<sup>39</sup>

In het advies *Publiek karakter voorop* stelt de Onderwijsraad dat (publiek bekostigd) onderwijs nadrukkelijk ook maatschappelijke doelen nastreeft, zoals economische groei, welvaart, versterking van collectieve, democratische waarden, gelijke(re) onderwijskansen voor iedereen en het bieden van een gemeenschappelijke ervaring die bijdraagt aan de sociale cohesie in de samenleving.<sup>40</sup> Al deze beoogde opbrengsten maken het onderwijs tot een onmisbare maatschappelijke voorziening. Die opbrengsten rechtvaardigen ook publieke financiering van het onderwijs. Via belastingen dragen burgers bij aan de maatschappelijke waarde van onderwijs.

<sup>33</sup> Allen, Belfi & Borghans, 2020; Borghans, Ter Weel & Weinberg, 2014; Fouarge, 2017.

<sup>34</sup> Spengler, Damian & Roberts, 2018.

<sup>35</sup> United Nations Economic Commission for Europe, 2016.

<sup>36</sup> Umberson, Crosnoe & Reczek, 2010.

<sup>37</sup> Bijvoorbeeld Aschwanden, e.a., 2021; Iterbeke & De Witte, 2022.

<sup>38</sup> Biesta, 2022.

<sup>39</sup> Artikel 13, lid 2, Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele recht (IVESC).

<sup>40</sup> Onderwijsraad, 2021.

## 2.4 De drie overwegingen schuren met huidige wijze van politieke besluitvorming

De Onderwijsraad adviseert om de opbrengsten van onderwijs en het beschavingsargument mee te wegen in de besluitvorming over de rijksbegroting. Maar dit schuurt met de huidige institutionele kaders (zie tekstkader hieronder). Opbrengsten van onderwijs zijn onvoldoende in beeld, en de wetten en regels en formele procedures rondom de begroting zijn verkokerd en te smal gericht op de ontwikkeling van het bbp. Daarnaast ontbreekt het voor goed onderbouwde besluitvorming aan een langetermijnvisie op en consistentie in onderwijsbeleid.

### Institutionele kaders rijksbegroting

Als de Onderwijsraad hier verwijst naar de institutionele kaders, gaat het specifiek over de uitgangspunten, instituties, wetten, regels en procedures die aan de besluitvorming over de rijksbegroting ten grondslag liggen. Hieronder worden de belangrijkste toegelicht.

#### *Grondwet*

In de Grondwet is het budgetrecht van het parlement verankerd en is bepaald dat de begroting bij wet wordt vastgesteld. Verder stelt deze wet dat jaarlijks op Prinsjesdag een 'uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid' wordt gegeven aan een verenigde vergadering van Eerste en Tweede Kamer. Ook bepaalt de Grondwet dat het parlement voldoende inzicht moet hebben in de financiële positie van het Rijk.

#### *Comptabiliteitswet*

De Comptabiliteitswet bevat de belangrijkste spelregels voor het beheer van publieke middelen, waaronder die over de presentatie van financiële cijfers. Zo dient per ministerie in principe één departementale begroting te worden vastgesteld waarop alle inkomsten en uitgaven worden geboekt.

#### *Stabiliteits- en Groeipact*

Ook Europese begrotingsregels vormen onderdeel van de institutionele kaders. Zo is in het Stabiliteits- en Groeipact<sup>41</sup> vastgelegd dat het feitelijke begrotingstekort van een lidstaat in beginsel niet groter mag zijn dan 3% van het bbp en de overheidsschuld niet hoger dan 60% van het bbp van de lidstaat.

#### *Wet houdbare overheidsfinanciën*

Dit is de vertaling van het Stabiliteits- en Groeipact naar nationale regelgeving. De Wet houdbare overheidsfinanciën bevat verder het wettelijke instrumentarium voor het bereiken en in stand houden van houdbare overheidsfinanciën. Deze wet legt vast dat de minister van Financiën trendmatig begrotingsbeleid voert.

#### *Trendmatig begrotingsbeleid*

Sinds 1994 wordt gewerkt met de principes van trendmatig begrotingsbeleid. Daaruit volgt onder meer dat de regering in de begroting moet werken met:

- een vooraf vastgesteld inkomstenkader en uitgavenplafond;
- scheiding van inkomsten en uitgaven; en
- een vast besluitvormingsmoment en onafhankelijke uitgangspunten voor de economische ramingen.

#### *CPB*

Het CPB levert voor de onderbouwing van het begrotingsbeleid de meerjarencijfers en de macro-economische ramingen. Op basis hiervan stelt elk kabinet aan het begin van zijn termijn de voor die periode geldende begrotingsregels vast. Die regels vormen een bijlage bij het regeerakkoord. De begrotingsregels zijn een politiek akkoord en worden voor de duur van de regeerperiode vastgesteld bij het regeerakkoord.

### Huidige institutionele kaders staan goed onderbouwde besluitvorming in de weg

De raad ziet de huidige institutionele kaders op verschillende manieren knellen. Ze sturen sterk op het bbp als onderbouwing voor besluitvorming over de rijksbegroting en niet op brede welvaart. De opbrengsten van onderwijs (kwantitatief) zijn daarbij onvoldoende in beeld.

De huidige institutionele kaders zijn ook sterk verkokerd, dat wil zeggen voornamelijk gericht op beleidsdomeinen afzonderlijk, en niet zozeer op de dwarsverbanden ertussen. Terwijl die dwarsverbanden er wel degelijk zijn en ertoe doen. Zo genereert onderwijs ook opbrengsten in andere domeinen: wie langer onderwijs geniet, beschikt gemiddeld genomen over een hoger inkomen. Dat draagt via belastingen bij aan de overheidsinkomsten. En onderwijs draagt bijvoorbeeld bij aan gezond gedrag en een gezonde levensstijl en kan daardoor leiden tot minder uitgaven op de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Daarnaast heeft onderwijs een aantoonbaar negatief effect op criminaliteit,<sup>42</sup> wat tot minder uitgaven kan leiden op de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Investerings in onderwijs kunnen dus gevolgen hebben in de toekomst voor opbrengsten of uitgaven van andere domeinen en vice versa. Dit is momenteel onvoldoende in beeld.

Daarnaast werkt de regering sinds 1994 met principes van trendmatig begrotingsbeleid. Dit houdt in dat bij de onderhandelingen over het regeerakkoord onder andere afspraken worden gemaakt over de hoogte van de uitgavenplafonds en de inkomsten over de kabinetsperiode. Een uitgangspunt van dat beleid is dat een tegenvaller in principe wordt opgelost binnen de eigen begroting (van bijvoorbeeld onderwijs). Pas daarna wordt eventueel gekeken naar oplossingen buiten de eigen begroting. Dat kan schuren met dit advies van de Onderwijsraad om het perspectief op onderwijs als een investering met brede opbrengsten mee te wegen bij de besluitvorming. Want de uitgaven aan onderwijs vertalen zich deels in opbrengsten in andere domeinen.

Dat de institutionele kaders knellen met de aanpak van brede opgaven blijkt ook op andere terreinen. Volwaardig meedoen in de samenleving, de zorg voor mensen in kwetsbare posities, samenleven in verscheidenheid en versterken van representatie en vertrouwen gaan per definitie over domeingrenzen heen en vergen een integrale aanpak.<sup>43</sup>

### **Politici missen zicht op opbrengsten in de besluitvorming**

Dat het niet mogelijk is de langetermijnopbrengsten van onderwijs door te rekenen in termen van het bbp, ervaren politici als hindernis in de besluitvorming over de begroting. Het afwegingskader voorziet op dat punt niet in de informatie waar behoefte aan is om tot goed onderbouwde besluitvorming te komen. Dat schuurt omdat er wel overduidelijk opbrengsten zijn van onderwijs. Om deze te kunnen meenemen, moet onderwijs stevig verankerd worden in de brede-welvaartsaanpak (zie paragraaf 3.1).

Als investeren in onderwijs voor een individu gemiddeld genomen leidt tot een hoger inkomen, zal voor alle individuen opgeteld ook gelden dat meer investeren in onderwijs positief uitpakt voor het totaalinkomen in een land. Maar op macro-economisch niveau is het niet mogelijk een empirisch langetermijnverband aan te tonen tussen investeringen in onderwijs nu en de ontwikkeling van het bbp in de toekomst. De directe causale relatie wordt te ongewis geacht om de toekomstige macro-economische opbrengsten te kunnen toeschrijven aan (specifieke) onderwijsinvesteringen. Dat heeft te maken met de verwevenheid van opbrengsten van onderwijs met andere factoren over een lange looptijd. Het is dus niet mogelijk de directe relatie tussen de hoeveelheid geld besteed aan onderwijs en de ontwikkeling van het bbp mee te nemen in de doorrekeningen van het CPB.<sup>44</sup> Uit de literatuur komt echter overduidelijk naar voren dat investeringen in onderwijs de kans op positieve uitkomsten vergroten.<sup>45</sup>

### **In de politieke besluit- en beleidsvorming over onderwijs ontbreekt een consistente lijn met oog voor de lange termijn**

De Onderwijsraad constateerde eerder al dat de beleids- en besluitvorming over onderwijs vaak kort-cyclisch zijn. De beleidsvorming en politieke besluitvorming over onderwijs kunnen winnen aan strategisch gehalte, meer onderbouwd worden met kennis uit onderzoek, meer focus krijgen en meer gericht worden op de lange termijn. Een langetermijnvisie op het onderwijs zou moeten aangrijpen op de functies en doelen van het onderwijssysteem als geheel, inclusief de aanpalende domeinen.<sup>46</sup>

De wetenschap en de planbureaus spelen hier een belangrijke rol. Zij kunnen de politiek informeren over de dilemma's, keuzes en mogelijke uitruilen. Ook de inzichten van onderwijsprofessionals uit de praktijk zijn hier onmisbaar om het beeld compleet te maken.

Goede informatie behelst niet alleen de gevolgen van de financiële keuzes voor morgen

<sup>42</sup> Centraal Planbureau, 2023b.

<sup>43</sup> Putters, 2022.

<sup>44</sup> Masterclass Jeroen Hinlopen (CPB), juli 2023.

<sup>45</sup> Centraal Planbureau, 2016, 2021.

<sup>46</sup> Onderwijsraad, 2023.

maar ook de gevolgen voor de lange termijn. De politieke besluitvorming baseren op de verdien capaciteit en brede opbrengsten van onderwijs en op het beschavingsargument maakt die keuzes beter inzichtelijk, maar de besluitvorming wordt daarmee tegelijkertijd ook complexer, omdat er meer moet worden meegewogen.





# aan bevelingen

**Heb oog voor onderwijs in brede-welvaartsaanpak en voor consistent beleid op lange termijn**

Onderwijs moet een stevige positie krijgen in de brede-welvaartsaanpak. De besluitvorming over onderwijs in de rijksbegroting vraagt om een langetermijnvisie op onderwijs en consistente besluitvorming.

Het vraagt politieke wil om de drie perspectieven die de Onderwijsraad in dit advies schetst – van onderwijs als investering in verdienvermogen van individu en samenleving, als investering in brede opbrengsten en als een kwestie van beschaving – in overweging te nemen bij besluitvorming over uitgaven aan onderwijs in de rijksbegroting. En het vereist duidelijke politieke invulling van wat wordt beoogd. Hiervoor is adequate informatie nodig over opbrengsten van onderwijs in de context van brede welvaart, evenals een langetermijnvisie op onderwijs en consistentie in onderwijsbeleid.

### 3.1 Geef onderwijs stevige positie in brede-welvaartsaanpak

Er is momenteel in de beleidsvoorbereiding groeiende aandacht voor brede welvaart, namelijk: “het idee dat verder moet worden gekeken dan het financieel-economische plaatje voor een ‘rijk’ en duurzaam leven”.<sup>47</sup> Goed onderbouwde besluitvorming voor onderwijs in de rijksbegroting vergt daarmee een bredere blik dan een focus op economische (materiële) groei alleen.

De Onderwijsraad beveelt aan om de brede-welvaartsaanpak en bijbehorende indicatoren verder te ontwikkelen op basis van inzichten over de opbrengsten van onderwijs uit de wetenschap en de praktijk. Dit is nodig om zicht te krijgen op wat onderwijs als investering in verdienvermogen en brede opbrengsten en vanuit het beschavingsargument vraagt van de rijksbegroting. Dit vraagt ook om passende institutionele kaders, zodat besluitvorming op basis van brede welvaart ook echt vorm kan krijgen (zie paragraaf 2.4).

#### Breng de opbrengsten van onderwijs structureel in beeld voor brede welvaart

Dat het CPB een indicator voor *menselijk kapitaal* ontwikkelt om brede welvaart te duiden, is een belangrijke stap om de opbrengsten van onderwijs meer inzichtelijk en meetbaar te maken. De raad adviseert om ook *andere opbrengsten* van onderwijs te erkennen en deze een duidelijke, vaste plek te geven in het afwegingskader voor brede welvaart.

Toekomstige (brede) welvaart hangt af van uiteenlopende zaken zoals duurzaamheid (klimaat, voedsel, water, energie), sociale stabiliteit (sociale cohesie, inclusieve samenleving, burgerschap) en ook economische verdien capaciteit en innovatievermogen. Onderwijs vormt voor veel van deze zaken een belangrijk fundament. Voor goed onderbouwde besluitvorming die hier recht aan doet, is het dan niet voldoende alleen de zaken mee te wegen die kwantitatief nauwkeurig genoeg zijn om te kunnen doorrekenen. Brede welvaart moet niet alleen breder kijken dan het bbp. Er moet ook ruimte zijn om opbrengsten die niet direct meetbaar zijn, maar wel zeer waarschijnlijk worden gegenereerd, structureel in beeld te brengen en mee te wegen. De raad ziet in de brede-welvaartsaanpak een manier om dat te doen.

#### Brede welvaart vereist een afwegingskader dat verder gaat dan het bbp

In de brede-welvaartsaanpak wordt expliciet verder gekeken dan het bbp en dat is een goede ontwikkeling. Dit betekent dat het afwegingskader en de beschikbare informatie ook verder moeten gaan. Goede brede-welvaartsindicatoren voor onderwijs, maar ook voor zorg en duurzaamheid, maken het mogelijk meer mee te wegen in de besluitvorming over de middelen op de rijksbegroting.

In de huidige doorrekeningen van het CPB is het niet mogelijk een verband te leggen tussen investeringen in onderwijs en de ontwikkeling van het bbp in de toekomst. Dit terwijl ook het CPB in allerlei onderzoeken laat zien dat investeringen in onderwijs de kans op positieve opbrengsten vergroten.

#### Brede welvaart mag geen technocratische exercitie worden

De middelen blijven schaars, dus er zullen altijd keuzes gemaakt moeten worden. Meer indicatoren en een breder afwegingskader maken die keuzes niet per definitie eenvoudiger. Er zullen lastige afruilen zichtbaar worden tussen de verschillende doelen over de volle breedte van de rijksbegroting – ook voor onderwijs.

Goed onderbouwde besluitvorming vraagt in deze context om meer dan alleen ‘plussen en minnen’ in de vorm van doorrekeningen, rendementsschattingen, houdbaarheidssommen en indicatoren voor de voorraad menselijk kapitaal of de diversiteit in de natuur. Een brede-welvaartsaanpak met goede indicatoren mag niet verworden tot een technocratische exercitie. Niet alles is te vatten in indicatoren en dat is ook niet wenselijk. Een teveel aan indicatoren zou de besluitvorming te complex kunnen maken. Ook bestaat het risico dat

beleid zich voornamelijk richt op de indicatoren, waardoor andere zaken die niet eenvoudig aan een indicator toe te rekenen zijn, buiten beeld blijven. Dat kan de besluitvorming alsnog versmallen.

### 3.2 Zorg voor consistente besluitvorming, met oog voor lange termijn

Goed onderbouwde besluitvorming over de uitgaven aan onderwijs in de rijksbegroting vraagt om een langetermijnvisie op onderwijs, consistent beleid en adequate wet- en regelgeving en de benodigde publieke middelen.

#### Besluitvorming over uitgaven vereist een langetermijnvisie

De Onderwijsraad adviseert om de opbrengsten van onderwijs en het beschavingsargument als grondlegger te hanteren voor de beslissingen over de middelen voor onderwijs op de rijksbegroting. Dit vereist een langetermijnvisie op onderwijs en de benodigde middelen daarvoor. Instandhouding van een goed toegankelijk, publiek bekostigd onderwijsstelsel vraagt om consistent beleid, adequate wet- en regelgeving en een structureel toereikende begroting.

Goed onderwijs als publieke voorziening voor iedereen gedijt bij structureel toereikende middelen. Deze maken goed, samenhangend onderwijsbeleid mogelijk, beleid dat niet beperkt wordt door ontoereikende of tijdelijke middelen. Investeren in onderwijs is investeren in de lange termijn met oog voor doelmatigheid. De Onderwijsraad benadrukt dat opeenvolgende kabinetten bij hun plannen en ambities voor het onderwijs moeten kijken naar de lange termijn – dus kabinetsperioden overstijgend.<sup>48</sup>

#### Besluitvorming over de uitgaven vraagt om consistentie

Besluitvorming over mogelijke extra investeringen of juist bezuinigingen moet consistent zijn en steeds worden gezien vanuit de opbrengsten van onderwijs en het beschavingsargument.

Tijdelijk extra geld kan het structureel verbeteren van onderwijs bemoeilijken, omdat de middelen daartoe te kort beschikbaar zijn. Dit levert in de praktijk van het onderwijs grote problemen op. Want onder invloed van tijdelijk extra geld nemen de verwachtingen van de maatschappij over het onderwijs vaak blijvend toe, maar de middelen om die verwachtingen blijvend waar te maken, ontbreken.

Ook bij een bezuinigingsopdracht is het zaak steeds de opbrengsten van onderwijs en het beschavingsaspect in acht te nemen. De pijn spreiden door bijvoorbeeld de kaasschaaf over het hele onderwijsbudget te halen, is misschien een prima strategie om lastige keuzes te omzeilen, maar heeft als risico dat de hele publieke onderwijsvoorziening onaanvaardbaar verschaalt en de opbrengsten van onderwijs in de toekomst verdampen.

#### Zorg dat opbrengsten onderwijs doorklinken in Studiegroep Begrotingsruimte

De Onderwijsraad beveelt aan om het ministerie van OCW te laten vertegenwoordigen in de Studiegroep Begrotingsruimte. Dit om de opbrengsten van onderwijs, die niet worden doorgerekend door het CPB, te laten doorklinken in de studiegroep. Onderwijs is immers van essentieel belang voor onze welvaart.

De Studiegroep Begrotingsruimte wordt traditiegetrouw voorgezeten door de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën. Verder bestaat de groep uit hoge ambtenaren en directeurs van het ministerie van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Klimaat, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het CPB en De Nederlandsche Bank. Het PBL en het SCP hebben een adviserende rol.<sup>49</sup> Het ministerie van OCW ontbreekt momenteel in de SGB, terwijl de begroting van dit ministerie wel een grote uitgavenpost betreft op de totale rijksbegroting.

#### Weggegooid geld?

Bij uitgaven aan onderwijs moet ook de vraag gesteld worden of het geen weggegooid geld is. Genereren de (extra) uitgaven aan onderwijs daadwerkelijk opbrengsten en/of dragen ze bij aan wat we als samenleving anderszins van waarde achten? Als er sprake zou zijn van ineffectief beleid of maatregelen die de kwaliteit van het onderwijs teniet doen, of die

<sup>48</sup> Onderwijsraad, 2023.

<sup>49</sup> <https://www.rijksfinancien.nl/sbr>

het onderwijs minder toegankelijk maken, kunnen investeringen in onderwijs beschouwd worden als weggegooid geld.

Dit kan aan de orde zijn als een bekostigingsstructuur of -mechanisme wordt gehanteerd waardoor het geld niet op scholen en opleidingen ingezet kan worden om onderwijs te realiseren, bijvoorbeeld tijdelijke of ontoereikende financiering, financiering voor onuitvoerbare of onhaalbare doelen of financiering die gepaard gaat met grote administratieve lastendruk. Of wanneer het ontbreekt aan bestuurlijk vermogen, menskracht of fysieke infrastructuur om het geld goed in te zetten.

In besluitvorming over onderwijs moeten altijd mechanismen zijn ingebouwd om verspilling van middelen te voorkomen. Bijvoorbeeld door bij nieuw beleid een *ex ante* evaluatie en een capaciteitsanalyse uit te voeren of door beleidsimplementatie te monitoren en zo nodig bij te sturen of op te heffen.



## Geraadpleegd

### Naam

Jeroen Boelhouwer  
Rik Dillingh  
Jesper van Elk  
Lex Herweijer  
Jeroen Hinloopen  
Jos de Groen  
Bas Jacobs  
Ralf Maslowski  
Maartje Plattel  
Kim Putters  
Marc van der Steeg  
Monique Turkenburg  
Sabine Verbunt  
Paul Verstraten  
Ib Waterreus

### Organisatie

Sociaal en Cultureel Planbureau  
Centraal Planbureau  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Sociaal en Cultureel Planbureau  
Centraal Planbureau  
Sociaal-Economische Raad  
Vrije Universiteit  
Sociaal en Cultureel Planbureau  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Sociaal-Economische Raad  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Sociaal en Cultureel Planbureau  
Centraal Planbureau  
Centraal Planbureau  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

## Literatuur

17e Studiegroep Begrotingsruimte (2023). *Bijsturen met het oog op de toekomst*. Den Haag: Studiegroep Begrotingsruimte.

Allen, J., Belfi, M., & Borghans, K. (2020). Is there a rise in the importance of socioemotional skills in the labor market? Evidence from a trend study among college graduates. *Frontiers in Psychology*, 11(1710), 1-13.

Aschwanden, D., Strickhouser, J.E., Sesker, A.A., Lee, J.H., Luchetti, M., Stephan, Y., ... Terracciano, A. (2021). Psychological and behavioural responses to coronavirus disease 2019: The role of personality. *European Journal of Personality*, 35(1), 51-66.

Biesta, G. (2022). *Wereldgericht onderwijs. Een visie voor vandaag*. Culemborg: Phronese.

Borghans, A.H. (2006). "Zonde van de tijd": *leren in Nederland vanuit economisch perspectief*. Maastricht: Maastricht University.

Borghans, L., Ter Weel, B., & Weinberg, B. (2014). People skills and the labor market outcomes of underrepresented groups. *Industrial and Labor Relations Review*, 67(2), 287-334.

Centraal Planbureau (2016). *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau (2021). *Reactie CPB op verzoek van Ministerie van OCW n.a.v. de motie Paternotte en Bruins*. Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau (2023a). *Publieke onderwijsuitgaven over de levensloop*. Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau (2023b). *Brede-welvaartseffecten van onderwijs*. Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau (z.j.). *De Nederlandse begrotingssystematiek: historische achtergrond, huidige praktijk en de rol van het CPB*. Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving & Sociaal en Cultureel Planbureau (2022). *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek – Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus*. Den Haag: CPB, PBL & SCP.

Economische Statistische Berichten (2023). Welvaart, de brede podcast, 29 september 2023.

Fouarge, D. (2017). *Veranderingen in werk en vaardigheden*. Maastricht: Maastricht University.

Van Heest, F. (2020). CPB kan de opbrengsten van onderwijsinvesteringen niet doorrekenen. *ScienceGuide*, 21 oktober 2020.

Iterbeke, K., & De Witte, K. (2022). Helpful or harmful? The role of personality traits in student experiences of the COVID-19 crisis and school closure. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 48(11), 1614-1632.

Jacobs, B., & Webbink, H.D. (2006). Het rendement op onderwijs blijft stijgen. *Economisch Statistische Berichten*, 91(4492), 405-407.

Jacobs, B. (2014). Consequenties van Rendementsberekeningen voor het Onderwijsbeleid. In R. Klarus, L. Borghans & I. Waterreus (Eds.), *Wat is Goed Onderwijs (deel 5)? Bijdragen uit de Onderwijseconomie* (pp. 79-112). Amsterdam: Boom Lemma.

Jansen de Jonge, E.J. (2021). Commentaar op artikel 105 van de Grondwet. In E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknegt (Red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*. Den Haag: Boom juridisch.

Kersten, K., Van Dijk, T., Hogervorst, W., Muselaers, N., & Nissen, R. (2021). Niet kiezen in de begroting, is kiezen voor meer zorg en minder onderwijs. *Economisch Statistische Berichten*, 106(4794), 110-111.

Onderwijsraad (2021). *Publiek karakter voorop*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2023). *Brief aan een nieuw kabinet. Onderwijs in een nieuw Regeerakkoord*. Den Haag: Onderwijsraad.

Putters, K. (2022). *De menselijke staat. Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomst-bestendig sociaal contract*. Den Haag: SCP.

Schils, T. (2021). *Samen werken aan goed onderwijs: Benut die complementariteit!* Maastricht: Maastricht University.

Spengler, M., Damian, R., & Roberts, B. (2018). How you behave in school predicts life success above and beyond family background, broad traits, and cognitive ability. *Journal of Personality and Social Psychology*, 114(4), 620-636.

Tweede Kamer der Staten Generaal (z.j.). *Het grote begrotingsboek voor Kamerleden*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.

Umberson, D., Crosnoe, R., & Reczek, C. (2010). Social relationships and health behavior across the life course. *Annual review of sociology*, 36, 139-157.

United Nations Economic Commission for Europe (2016). *Guide on Measuring Human Capital*. New York & Genève: UNECE.

## Colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk en staat tegelijkertijd midden in de samenleving en het onderwijs. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. En ze worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

### **Samenstelling raad**

prof. dr. E.H. (Edith) Hooge (voorzitter)  
dr. O. (Orhan) Agirdag  
prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta  
prof. dr. P.W.A. (Pieter) Huisman  
dr. D.J.M. (Dominique) Majoor  
D. (Daisy) Mertens MEd  
dr. C.J. (Cor) van Montfort  
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas  
prof. dr. T. (Trudie) Schils  
drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans  
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

### **Bestellingen van publicaties**

Onderwijsraad  
Prins Willem Alexanderhof 20  
2595 BE Den Haag  
secretariaat@onderwijsraad.nl  
(070) 310 00 00

ISBN 978-94-6121-087-6  
Intern documentnr. AD.2400002

### **Ontwerp**

thonik

### **Fotografie**

Edwin Walvisch

### **Visualisatie**

Things To Make And Do

© Onderwijsraad, Den Haag

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, januari 2024

