

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2012

Nr. 176

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2012

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft gevraagd een reactie te geven op het onderwijsdeel van het rapport «Waar voor ons belastinggeld?» van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). In deze brief vindt U de gevraagde reactie.

De opbouw van de reactie is als volgt. Paragraaf 1 presenteert de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek van het SCP. Paragraaf 2 geeft vervolgens een duiding door het kabinet van deze uitkomsten. Paragraaf 3 sluit af met enkele concluderende opmerkingen.

1. Uitkomsten onderzoek SCP

Aanleiding voor het SCP-rapport «Waar voor ons belastinggeld?» zijn de extra uitgaven aan publieke diensten, terwijl de groei geen opmaat lijkt te zijn voor een betere kwaliteit. In het rapport tracht het SCP de vraag te beantwoorden waar de extra uitgaven zijn gebleven (zie blz. 11). Hoofdstuk 2 en 3 van het rapport gaan respectievelijk over het primair- en voortgezet onderwijs. Hieronder vindt U de belangrijkste uitkomsten van deze hoofdstukken uit het SCP-rapport (zie verder de bijlage bij deze brief)¹.

Voor het primair onderwijs merkt het SCP op dat al met al de algemene conclusie is dat er geen aanwijzingen zijn dat de leerlingen in de periode 1998 tot en met 2009 beter zijn gaan presteren (blz. 54). Hoewel op basis van de Inspectie van het Onderwijs de kwaliteit van het onderwijs in 2009 hoger ligt dan in 2003 en internationaal gezien Nederlandse leerlingen nog steeds goed presteren, laten internationale peilingen een licht dalende lijn zien en is de tevredenheid van ouders afgenomen. De reële kosten voor het basisonderwijs stijgen in de periode 1998–2009 per jaar met 3,8%. De groei in de periode 1998–2003 komt vooral voor rekening

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van de toename van de personeelsinzet per leerling. De groei in 2004–2009 is met name het gevolg van extra loonkosten en prijsstijging van het materieel.

Voor het voortgezet onderwijs geeft het SCP een gemengd beeld over de ontwikkeling van de onderwijsprestaties (zie blz. 84). Zo wijst SCP op de goede prestaties in internationaal perspectief, grotere deelname aan havo/vwo, minder zittenblijvers en voortijdige schooluitval, maar ook op de groeiende kloof tussen schoolexamen en centraal eindexamen en de dalende tendens van prestaties op internationale toetsen. Voorts laat het SCP zien dat in de periode 1998–2009 de reële kosten van het voortgezet onderwijs met gemiddeld 3,5% per jaar zijn gestegen. Belangrijke oorzaken voor de groei van de kosten zijn demografische ontwikkelingen, grotere onderwijsdeelname (grotere doorstroom naar havo en vwo, waardoor langere deelname), extra inzet van personeel per leerling en toegenomen inzet van materiële middelen.

Voor zowel het primair als voortgezet onderwijs wijst het SCP op de zogenaamde «bezuinigingsparadox». In het veld en bij veel andere betrokkenen bestaat het «hardnekkige misverstand» (terminologie van het SCP) dat op het onderwijs gedurende een reeks van jaren is bezuinigd, terwijl uit de cijfers blijkt dat de uitgaven zijn toegenomen (zie blz. 54 en 84).

2. Reactie van het kabinet

Het kabinet heeft kennis genomen van het rapport van het SCP. Het kabinet stelt een analyse van het SCP over de relatie tussen budgettaire inspanningen en opbrengsten op prijs. Het is immers van belang blijvend te bediscussiëren op welke wijze de onderwijsprestaties gegeven de middelen verbeterd kunnen worden. De reactie van het kabinet op het rapport is als volgt.¹

Nederlandse onderwijsprestaties in breder perspectief

Het onderwijsveld opereert in een steeds complexere wordende maatschappij, waarbij door allerlei maatschappelijke partijen hoge verwachtingen van het onderwijs worden geformuleerd. Dat heeft in het afgelopen decennium ook geleid tot nieuwe, expliciet geformuleerde opdrachten voor het onderwijs, zoals wettelijke bepalingen voor burger-schapsonderwijs. Daarnaast is de leerlingenpopulatie in de laatste 20 jaar meer divers en veeleisender geworden. Binnen die context streven scholen ernaar leerlingen zichzelf te laten ontwikkelen en het beste uit zichzelf naar boven te halen. Het onderwijs is een sector waar bevlogen mensen werken die bewust gekozen hebben voor een baan waarin ze iets willen bijdragen aan onze maatschappij, aan het voorbereiden van onze jongeren op een plaats in de samenleving. En naar internationale maatstaven slaagt het onderwijsveld daar goed in.

Zo komt uit internationale vergelijkingen naar voren dat gegeven de ingezette middelen, het onderwijs hoge prestaties behaalt. Een internationale vergelijking laat zien dat de uitgaven als percentage van het bbp rond het gemiddelde van de OESO liggen, dit terwijl de prestaties bovengemiddeld zijn (zie hiervoor ook het antwoord op Kamervragen van het lid Van der Ham (vragen van 14 september 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, Aanhangsel).² De goede Nederlandse prestaties hangen samen met het feit dat de fundamenteën van het Nederlandse onderwijsstelsel op orde zijn.

¹ In deze reactie wordt onder productiviteit verstaan de verhouding tussen onderwijsopbrengsten en budgettaire inspanningen. Onder arbeidsproductiviteit wordt verstaan de verhouding tussen onderwijsopbrengsten en personeelsinzet. Het SCP definieert arbeidsproductiviteit als aantal gewogen leerlingen per personeelslid.

² Illustratief hiervoor is bijvoorbeeld de analyse van Hanushek en Woessmann naar de relatie tussen onderwijsprestaties (in dit geval PISA) en uitgaven. Finland presteert op PISA (als enige land in Europa overigens) beter dan Nederland, maar geeft niet meer uit. Andersom geven de Verenigde Staten per leerling veel meer uit dan Nederland, maar zijn de prestaties op PISA fors lager. Zie hiervoor blz 53 uit hun publicatie «How Much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries?» Zie http://www.cepr.org/meets/wkcn/9/979/papers/hanushek_woessmann.pdf

Naast deze internationale dimensie, ziet het kabinet over de afgelopen jaren kwaliteitsverbeteringen in het onderwijs. Zo wijst de Inspectie van het Onderwijs erop dat de kwaliteit van het basisonderwijs in 2009 over de gehele linie duidelijk hoger is dan in 2003. En voor het voortgezet onderwijs is een afname van het aantal zittenblijvers, minder voortijdige schooluitval en een grotere deelname aan havo/vwo zichtbaar. Het kabinet weegt de bevindingen over de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit daarmee niet op dezelfde wijze als het SCP. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat er ruimte is voor verbetering. Zo blijven bijvoorbeeld de prestaties van de beste leerlingen in internationaal perspectief achter. Het beleid van dit kabinet grijpt hier ook op aan.

Groei van de uitgaven is grotendeels gevolg van loon- en prijsbijstellingen en bewuste keuzes

De organisatie van het onderwijs is in de kern de afgelopen decennia niet veranderd. Nog steeds krijgen leerlingen onderwijs van een docent die voor de groep staat. Zo lang het onderwijs georganiseerd blijft zoals het nu is, dan is (een deel) van de groei van de uitgaven onontkoombaar. Uit analyse van de begrotingen blijkt dat zowel in het primair als voortgezet onderwijs ongeveer 40% van de groei van de uitgaven voor rekening komt van loon- en prijsbijstellingen. Met de extra middelen in 2001 (Van Rijn) en 2007 (het Actieplan Leerkraft) loopt het onderwijs de eerder opgelopen achterstand op de marktsector (grotendeels) in. Dit was van belang om het onderwijs als werkgever aantrekkelijk te houden. Arbeidsproductiviteitsgroei kan de consequentie van dergelijke loonbijstellingen voor de onderwijsbegroting beperken, maar bekend is dat arbeidsintensieve publieke diensten zoals het onderwijs zich minder voor productiviteitsgroei lenen dan de marktsector (Wet van Baumol). Dit is niet alleen zichtbaar in Nederland, maar ook in onderwijssectoren in andere landen.

Daarnaast is een deel van de groei van de uitgaven een bewuste keuze geweest. Voor het primair onderwijs komt de groei van de begroting voor ongeveer 35% door beleid, waarvan het verkleinen van klassen het meest in het oog springend is (periode 1998–2009). In dit verband is goed om te vermelden dat als gevolg van deze maatregel het aantal zeer grote groepen in de onderbouw (31 of meer leerlingen) sterk verminderde: van 29% naar 6% (mei-peiling). In het voortgezet onderwijs komt de groei van de begroting voor ongeveer 30% als gevolg van beleid, zoals gratis schoolboeken (voor ouders) en het (succesvol) beperken van voortijdige schooluitval.

Productiviteitsmeting in publieke sector is inherent moeilijk

Tot slot onderstreept het kabinet de methodologische bezwaren bij het maken van productiviteitsanalyse in de publieke sector. Zoals het SCP zelf ook opmerkt is het in kaart brengen van de productiviteit voor de publieke sector – in tegenstelling tot de marktsector – inherent moeilijk. Voor productiviteitsmetingen in de publieke sector moet immers met de beschikbare gegevens een adequate maatstaf voor productie worden gecreëerd, in de marktsector is dat de waarde die op de vrije markt tot stand komt. Zo is de output en vooral de outcome maar ten dele te vangen in indicatoren. Onderwijs is meer dan alleen score op taal en rekenen. De consequenties hiervan kunnen verstrekkend zijn. Zo stelt het SCP dat het waarschijnlijk is dat de kwaliteit van de dienstverlening door de extra beschikbaar gekomen indicatoren al met al is toegenomen, maar dat het niet mogelijk is deze verbetering tot uitdrukking te brengen door middel van beschikbare productindicatoren (zie blz. 192). Voorts kennen de beschikbare indicatoren ook hun tekortkomingen. Zo zegt bijvoorbeeld de behaalde Cito-score niet alles over de geleverde inspanningen van

docenten om die score te behalen. Daarnaast heeft het onderwijs te maken met extra taken die niet direct terug zijn te zien in leerling-prestaties op bijvoorbeeld taal en rekenen. Voor het primair onderwijs gaat het bijvoorbeeld om de wettelijke taak om burgerschap te bevorderen. Bovendien zit doorgaans veel tijd tussen de inspanningen van de docent en de school en de uiteindelijke opbrengsten. Tot slot merkt het SCP op dat burgers vaak negatiever oordelen over de kwaliteit van diensten dan de daadwerkelijke gebruikers zelf.

3. Tot besluit

In tijden van budgettaire krapte wordt het nog belangrijker dat onderwijs, net als andere publieke sectoren, in staat wordt gesteld om met de voor onderwijs beschikbare middelen nog betere prestaties te behalen.

Het onderwijsbeleid van dit kabinet, zoals dat is beschreven in de Actieplannen *Basis voor Presteren* (primair onderwijs), *Beter Presteren* (voortgezet onderwijs) en *Leraar 2020: een krachtig beroep!*, is hier een voorbeeld van. Dit beleid zet immers in op hogere onderwijsprestaties en tegelijkertijd ontziet het Regeerakkoord het onderwijs bij de bezuinigingen.

Om tot verdere verbeteringen van de arbeidsproductiviteit te komen zijn de afgelopen jaren vele wegen beproefd. «De» oplossing, voor zover die bestaat, is nog niet gevonden.¹ Zo experimenteert een groot aantal scholen in de InnovatieImpuls Onderwijs met verschillende manieren van slimmer werken. In het experiment «Slim fit» is de jaarklas vervangen door een eenheid van 70 tot 90 leerlingen, die – opgesplitst in kleine groepen – les krijgen van een gedifferentieerd team van docenten en ondersteunend personeel (van de universitair geschoolde docent tot een onderwijsassistent op MBO3-niveau, ieder teamlid met eigen expertise). Ander initiatief is de expeditie Durven Delen Doen van de VO-raad. Het SBO heeft vorig jaar een aantal seminars georganiseerd over het thema productiviteit. En in 2010 heeft het Netwerk Onderwijsinnovatie aanbevelingen gedaan om de productiviteit van het onderwijs te verhogen.

Al met al is het naar de mening van het kabinet wenselijk dat de zoektocht naar het realiseren van productiviteitsverbeteringen voort gaat. Schoolbesturen, schoolleiders en docenten hebben hierin een speciale verantwoordelijkheid: binnen de bestaande wettelijke kaders zijn zij immers aan zet om vernieuwing naar boven te laten komen en toe te passen. Vanzelfsprekend moet productiviteitsverbetering daarbij geen synoniem zijn voor verhoging van de werkdruk: het gaat om het slimmer en beter benutten van tijd en middelen.

Voorts wil het kabinet het gesprek met de Stichting van het Onderwijs aan gaan om te bezien wat verdere mogelijkheden kunnen zijn voor het verbeteren van de arbeidsproductiviteit. Het kabinet wil dit gesprek ook benutten voor het beter duiden van de door het SCP geschetste bezuinigingsparadox.²

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

¹ De Onderwijsraad heeft in 2010 advies uitgebracht «Naar doelmatiger onderwijs». Belangrijke vraag daarbij was of de Onderwijsraad inzicht kon geven in hoeverre scholen door een andere, innovatieve wijze van organiseren, een andere inrichting van de werkprocessen en een andere inzet van leraren beter het hoofd kunnen bieden aan lerarentekorten? In het rapport geeft de Onderwijsraad aan dat het ontbreekt aan empirische gegevens voor een adequate beantwoording van deze vraag. Daarom heeft de raad gekozen voor een herformulering van de oorspronkelijke adviesaanvraag. Hierin staat doelmatigheid centraal: «Hoe kan het denken en handelen in het onderwijs (primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) in termen van doelmatigheid worden bevorderd?». Het streven naar meer opbrengstgericht werken in het onderwijs past hier bij. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 VIII, nr. 17.

² Zie hiervoor bijvoorbeeld ook de brief met onder meer de reactie op het onderzoek op de enquête Marktontwikkelingen in het primair en voortgezet onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 VIII, nr. 213.