

Productiviteit van overheidsbeleid

Deel I

Het Nederlandse onderwijs, 1980-2012

Jos L.T. Blank
Alex A.S. van Heezik

Met medewerking van:
Thomas K. Niaounakis
Bart L. van Hulst

Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies
(IPSE Studies | CAOP, TU Delft en EUR)

Den Haag/Delft, 2015

Colofon

Productie en lay-out: IPSE Studies

Omslagontwerp: Ivar Hamelink, Haarlem

Uitgave: Uitgeverij Eburon, Delft, www.eburon.nl

ISBN/EAN: 978-90-5972-974-2 (hardcover); 978-90-5972-973-5 (paperback)

JEL-codes: C3, H1, H4, H5, I2

IPSE Studies | CAOP, TU Delft en EUR

Den Haag/Delft, 2015

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

CAOP

TU Delft

Erasmus
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

IPSE Studies is een samenwerkingsverband tussen CAOP, TU Delft en EUR. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van een subsidie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verstrekt aan het CAOP. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

© 2015 J.L.T. Blank en A.A.S. van Heezik. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Inhoudsopgave

Colofon	2
Inhoudsopgave	3
Voorwoord	5
Samenvatting	7
Summary	21
1 Inleiding	33
1.1 Achtergrond	33
1.2 Methodologie en beperkingen	37
1.3 Opzet van het boek	43
2 Primair onderwijs	45
2.1 Institutionele ontwikkelingen	45
2.2 Kerncijfers primair onderwijs, 1980-2012	48
2.3 Beleid en productiviteit	53
2.4 Kwaliteit en productiviteit	55
2.5 Conclusies	60
3 Voortgezet onderwijs	61
3.1 Institutionele ontwikkelingen	61
3.2 Kerncijfers voortgezet onderwijs, 1980-2012	64
3.3 Beleid en productiviteit	69
3.4 Kwaliteit en productiviteit	70
3.5 Conclusies	74
4 Middelbaar beroepsonderwijs	77
4.1 Institutionele ontwikkelingen	77
4.2 Kerncijfers middelbaar beroepsonderwijs, 1980-2012	78
4.3 Beleid en productiviteit	83
4.4 Kwaliteit en productiviteit	85
4.5 Conclusies	87

5 Hoger beroepsonderwijs	89
5.1 Institutionele ontwikkelingen	89
5.2 Kerncijfers hoger beroepsonderwijs, 1980-2012	90
5.3 Beleid en productiviteit	95
5.4 Kwaliteit en productiviteit	96
5.5 Conclusies	99
6 Wetenschappelijk onderwijs	101
6.1 Institutionele ontwikkelingen	101
6.2 Kerncijfers wetenschappelijk onderwijs, 1980-2012	104
6.3 Beleid en productiviteit	109
6.4 Kwaliteit en productiviteit	110
6.5 Conclusies	112
7 Het Nederlandse onderwijs in samenhang	115
7.1 Algemene onderwijstrends	115
7.2 Sectorcijfers in vergelijkend perspectief	124
7.3 Beleid en productiviteit	131
7.4 Kwaliteit en productiviteit	140
7.5 Beschouwingen en conclusies	142
Bijlage A Berekening kapitaalkosten	149
Bijlage B Kostenmodel	153
Bijlage C Het meta-analytisch model	159
Bijlage D Afkortingen	161
Bijlage E Figuren en tabellen	165
Literatuur	167

Voorwoord

Het onderwijs is de afgelopen decennia volop in beweging geweest, vooral als gevolg van een aantal grootscheepse hervormingen. Schaalvergroting en autonomievergroting staan daarbij centraal. Kwaliteitsverbeteringen en productiviteitsverhoging vormen belangrijke motieven voor deze vergaande ingrepen. Om zicht te krijgen op de effecten van deze beleidsveranderingen heeft IPSE Studies de afgelopen jaren een aantal studies uitgevoerd naar de beleids- en productiviteitsontwikkelingen in de verschillende onderwijssectoren. In dit boek wordt een volgende stap gezet, door de bevindingen van deze trendstudies naast elkaar te zetten, te reflecteren op gemeenschappelijke trends en na te gaan of er globale conclusies zijn te trekken uit deze vergelijking. Zo wordt voor de verschillende beleidsinstrumenten nagegaan of deze een bijdrage leveren aan de productiviteit in een sector.

Dit onderzoek is het eerste in de reeks van vier clusterstudies, waarin voor elk cluster – onderwijs, zorg, veiligheid en netwerksectoren – de relatie tussen beleid en productiviteit vanuit historisch perspectief wordt belicht. Deze clusterstudies zijn onderdeel van een door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesubsidieerd programma voor onderzoek en kennisdeling met betrekking tot sturing, innovaties en productiviteit in de publieke sector. Het programma wordt begeleid door een Programmaraad met leden vanuit beleid en wetenschap.

Graag wil ik Bart van Hulst (IPSE Studies-TU Delft) en Thomas Niaounakis (IPSE Studies-CAOP) bedanken voor hun bijdragen aan dit boek en Janneke Wilschut (IPSE Studies-CAOP) voor haar waardevolle commentaar. Rachel Kievit (IPSE Studies-CAOP) wil ik graag bedanken voor haar inbreng in de coördinatie en de organisatie van het gehele project. Daarnaast dank ik de leden van de Programmaraad voor hun goede suggesties en opmerkingen bij de eerdere deelonderzoeken en een samenvattende notitie. Zeer erkentelijk ben ik ook de leden van de begeleidingscommissie voor al hun waardevolle opmerkingen en suggesties bij eerdere versies van het rapport. De begeleidingscommissie bestond uit: Frans van Dongen (Ministerie van BZK), Gerard van Essen (CAOP), Lex Herweijer (SCP), Jos Verkroost (Inspectie van het Onderwijs), Ib Waterreus (Ministerie van OCW) en Karin Westerbeek (Onderwijsraad). De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust louter en alleen bij de auteurs.

Jos L.T. Blank, maart 2015

Hoogleraar CAOP-leerstoel Productiviteit Publieke Sector aan de Erasmus Universiteit, Directeur Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies | CAOP, Technische Universiteit Delft en Erasmus Universiteit Rotterdam)

Samenvatting

Focus rapport

Het centrale thema van deze studie is de samenhang tussen beleid en productiviteit in het onderwijs. Om daar beter zicht op te krijgen zijn de beleids- en productiviteitsontwikkelingen van de vijf Nederlandse onderwijssectoren (po, vo, mbo, hbo en wo) onderzocht. De bevindingen per sector zijn vervolgens samengebracht en tegen elkaar afgezet. Op basis van deze meta-analyse is nagegaan welke instrumenten het meest kansrijk zijn om de productiviteit in het onderwijs – of nog breder in de publieke sector – positief te beïnvloeden.

Beleidstrends

Het Nederlands onderwijs is de afgelopen decennia permanent in beweging geweest. Continu zijn er wijzigingen in het onderwijs aangebracht. Veelal gaat het om kleine aanpassingen, verbeteringen en nuanceringen, maar soms is ook sprake van majeure veranderingen. Van alle veranderingen die in het onderwijs hebben plaatsgevonden, is een groot deel terug te voeren op het beleid dat rond 1980 in gang is gezet. Onder de noemer 'deregulering en autonomievergroting' wordt in deze periode beleid ontwikkeld om de overheidsbemoediging met het onderwijs te verminderen en de zelfstandigheid van de onderwijsinstellingen te vergroten. Dit moet niet alleen ten goede komen aan de doelmatigheid van het onderwijs, maar ook leiden tot een verbetering van de kwaliteit, een grotere flexibiliteit en een sterkere marktgerichtheid.

Om dit beleid te verwezenlijken zet de overheid in de loop van de tijd tal van instrumenten in. Het stimuleren van schaalvergroting geldt daarbij als een van de voornaamste, vooral omdat daarmee meerdere beleidsdoelen tegelijk kunnen worden gerealiseerd. Schaalvergroting wordt niet alleen gezien als belangrijke voorwaarde om de autonomie van de onderwijsinstellingen te vergroten, maar ook als middel om de kosten te verlagen door het behalen van schaalvoordelen. Bovendien biedt schaalvergroting mogelijkheden tot meer en betere doorstroomkansen en voorzieningen voor leerlingen en tegelijkertijd een oplossing voor de dalende leerlingenaantallen.

De overheid stimuleert de schaalvergroting in het onderwijs via diverse operaties. De eerste grote operaties gaan nog voor het midden van de jaren tachtig van start in het hbo en vo. In 1985 volgt een omvangrijke schaalvergroting in het po als kleuterscholen en lagere scholen worden samengevoegd. In de jaren negentig vindt een groot aantal fusies plaats in het mbo en wordt in het po een nieuwe operatie uitgevoerd. Ook in het vo, waar de schaalvergrotingsoperatie in de jaren tachtig nog vrij weinig resultaat oplevert, neemt het aantal vo-scholen nu flink af. Het wo heeft minder te maken gekregen met schaalvergrotingsmaatregelen, maar er is wel sprake van een toenemende taakverdeling tussen instellingen en concentratie van opleidingen.

De overheid stuurt het schaalvergrotingsproces vooral aan via het opnemen van prikkels in de bekostiging. Het bekostigingsinstrument wordt ook ingezet om de bestedingsvrijheid van de onderwijsinstellingen te vergroten. Hiermee beoogt het beleid de zelfstandigheid van de instellingen en daarmee ook de doelmatigheid van het onderwijs verder te bevorderen. De oude bekostigingssystemen, die bestaan uit uitgebreide sets van regels met allerlei normen voor de ingezette middelen, moeten plaatsmaken voor vormen van lumpsumbekostiging.

De invoering van de lumpsumbekostiging vindt als eerste plaats in het hbo, waar vanaf 1986 de eerste hogescholen één budget voor de kosten van materiaal en personeel ontvangen en zelf mogen bepalen hoe ze deze lumpsum besteden. In de jaren negentig wordt de lumpsumfinanciering ook in het mbo (1992) en het vo (1996) ingevoerd. Het po volgt in 2006. Voor het wo wordt al vanaf het begin van de onderzoeksperiode een vorm van lumpsumfinanciering gehanteerd.

Bij de invoering van de lumpsumbekostiging in het hbo worden ook prestatieprikkels in het bekostigingsmodel opgenomen. Naast het aantal ingeschreven studenten, is de hoogte van de lumpsum onder andere afhankelijk van het aantal afstudeerders en uitvallende studenten. Het bekostigingsmodel voor het wo houdt vanaf 1993 rekening met het aantal diploma's. Vanaf 2000 kent het bekostigingssysteem in het mbo een vergelijkbare prestatie-indicator. In het po en vo is er in de bekostiging geen sprake van een prestatieafhankelijkheid.

In aansluiting op de invoering van de lumpsumbekostiging van de personele en materiële middelen, treft de overheid ook maatregelen om de huisvestingsaangelegenheden zoveel mogelijk aan de instellingen zelf over te laten. De instellingen worden eigenaar van de onderwijsgebouwen en daarmee zelf verantwoordelijk voor de huisvestingsbeslissingen. In het hoger onderwijs vindt deze decentralisatie van de onderwijshuisvesting in 1994 plaats. In 1997 volgen de drie andere onderwijssectoren. Anders dan bij het mbo, hbo en wo, worden de huisvestingsverantwoordelijkheden in het po en vo niet gedecentraliseerd naar de instellingen, maar naar de gemeenten. Doordecentralisatie naar schoolbesturen is echter wel mogelijk.

Naast het beleid om de autonomie van de onderwijsinstellingen te vergroten en de overheidsbemoeienis terug te dringen, zijn de afgelopen decennia nog tal van andere initiatieven ontplooid om het onderwijs te moderniseren. Dit zijn voornamelijk interventies bedoeld om de kwaliteit en de (leer)prestaties te verhogen, zoals de onderwijsvernieuwingen in het vo in de jaren negentig. De achtereenvolgende hervormingen in deze periode gaan echter gepaard met veel (aanloop)problemen en leiden daardoor tot veel onrust in het vo. Dit resulteert uiteindelijk in 2007/2008 in een parlementair onderzoek (commissie Dijsselbloem), waaruit naar voren komt dat de kwaliteit niet of nauwelijks is verbeterd en voor een deel zelfs is verslechterd.

Ook de beoogde kwaliteitsimpuls door de groepsverkleining in het basisonderwijs (1997-2003) is achteraf niet hard te maken. Hetzelfde geldt voor veel andere maatregelen die in de afgelopen decennia zijn getroffen om de kwaliteit en prestaties van het basisonderwijs te verhogen. Zo zijn de effecten van het jarenlange onderwijsachterstandenbeleid veel kleiner dan gewenst. Ook de kwaliteitseffecten van de hervorming van het mbo in de jaren negentig blijken tegen te vallen. In de jaren daarna blijft de sector moeite hebben om de beoogde verbeteringen te realiseren.

In het hbo moet vooral de schaal- en autonomievergroting zorgen voor een kwaliteitsimpuls. Daarnaast richt het beleid zich op het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de hbo-instellingen voor de kwaliteitszorg. Dit is eveneens de kern van het kwaliteitsbeleid in het wo. Om hieraan gestalte te geven, wordt vanaf eind jaren tachtig in beide sectoren een visitatiestelsel opgezet, dat na de eeuwwisseling plaatsmaakt voor het accreditatiestelsel.

Beleid en productiviteit

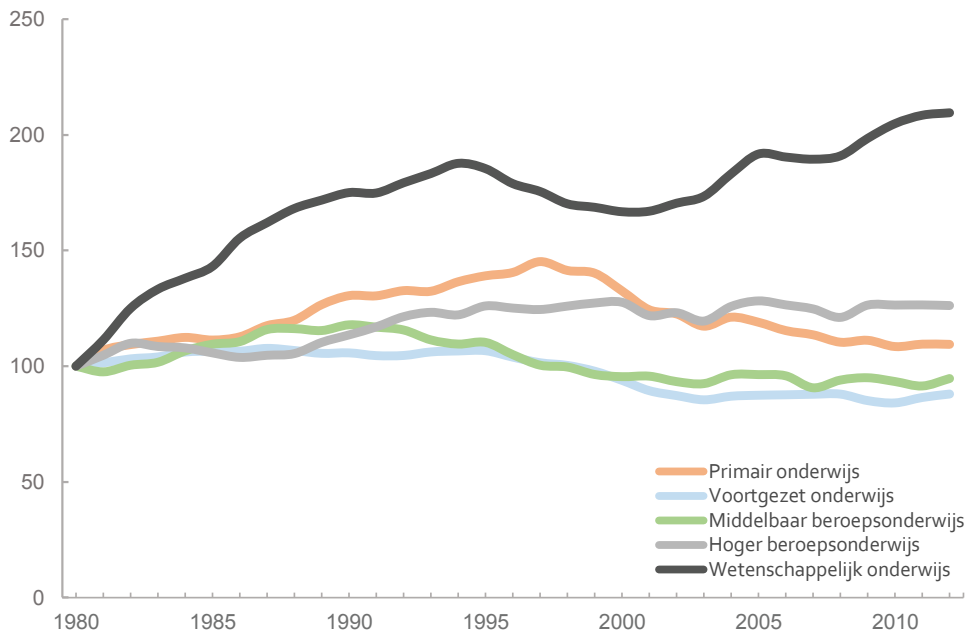
Ontwikkelingen in de tijd Figuur S-1 presenteert de ontwikkelingen in de productiviteit van de onderwijssectoren sinds 1980. De productiviteit weerspiegelt de geleverde productie per ingezette euro, waarbij gecorrigeerd is voor de ontwikkeling van de prijzen. De productie is een gewogen maat van aantallen leerlingen van verschillende typen. Daarnaast is bij de schattingen initieel meestal ook rekening gehouden met de uitstroom (als maat voor de kwaliteit). Bij het wo wordt bovendien het aantal wetenschappelijke publicaties en dissertaties in de productie verdisconteerd.

Uit de figuur blijkt dat de productiviteitsontwikkeling in de verschillende onderwijssectoren nogal uiteenloopt. Vooral de sterke ontwikkeling van de productiviteit van het wo springt in het oog. Zowel in de eerste helft van de onderzoeksperiode (1980-1994) als in het afgelopen decennium is sprake van een aanzienlijke productiviteitsgroei. Deze groei wordt in beide perioden vooral aangejaagd door een forse stijging van de studentenaantallen (en de wetenschappelijke productie), terwijl daar geen evenredige toename van de rijksbijdrage tegenover staat. Hoewel de universiteiten regelmatig hun zorgen uiten over de voortdurende afname van deze rijksbijdrage per student, blijkt dit zeer gunstig uit te pakken voor hun productiviteitsontwikkeling. Ten opzichte van 1980 is de productiviteit van de universiteiten in 2012 meer dan verdubbeld.

De productiviteitsgroei van het hbo is een stuk bescheidener, maar in vergelijking met 1980 is de productiviteit toch met ruim een kwart gestegen. Deze groei wordt vooral in de jaren negentig gerealiseerd. Hier worden waarschijnlijk de vruchten geplukt van de schaal- en autonomievergroting. Hoewel ook het hbo in de loop van de tijd wordt geconfronteerd met dalende rijksbijdragen per student, is het effect hiervan niet zo

goed waar te nemen als in het wo. De afname van de bijdragen is in het hbo dan ook minder groot geweest dan in het wo.

Figuur S-1 Ontwikkeling productiviteit, 1980-2012 (indexcijfers: 1980 = 100)



De productiviteit in het po is ten opzichte van 1980 met slechts 10 procent toegenomen. Zoals blijkt uit de figuur is deze geringe stijging vooral toe te schrijven aan de sterke productiviteitsdaling in de periode 1997-2003. Het groepsverkleiningsbeleid in het basisonderwijs is hier de belangrijkste oorzaak van. Door deze ingreep, die is bedoeld om de kwaliteit van het onderwijs een stevige impuls te geven, komt er een einde aan een lange periode van productiviteitsgroei, die vooral het gevolg is van de schaalvergroting door de samenvoeging van het kleuter- en lager onderwijs in 1985 en de operatie *Toerusting & Bereikbaarheid* die in 1992 in gang wordt gezet. Na de afronding van het groepsverkleiningsbeleid blijft de productiviteit nog een aantal jaren afnemen; na 2010 treedt pas weer een licht herstel op.

Zowel in het mbo als in het vo is vanaf het midden van de jaren negentig sprake van een langdurige afname van de productiviteit. Pas vanaf 2003, als de productiviteit in beide sectoren zich al enige jaren onder het niveau van 1980 beweegt, treedt een lichte verbetering op. Voor beide sectoren geldt dat zij in de periode van productiviteitsdaling ingrijpende veranderingen ondergaan als gevolg van het hervormingsbeleid van de overheid en bovendien te maken hebben met dalende (mbo) of stagnerende (vo) leerlingaantallen.

De productiviteitsafname van het mbo vindt plaats in een periode waarin de sector, via onder andere de invoering van de *Wet educatie en beroepsonderwijs* (WEB) in 1996, flink op de schop gaat. In plaats van de beoogde verbetering van doelmatigheid wordt hierdoor de productiviteitswinst in de jaren tachtig, met nog betrekkelijk kleinschalig onderwijs, in de jaren negentig weer tenietgedaan. Ondanks verschillende verbeteringsmaatregelen – fijnafstemming in de bekostiging, lagere budgetten en terugdringen van voortijdig schoolverlaten – en een almaar voortschrijdende schaalvergroting, slaagt het mbo er ook na de eeuwwisseling niet in de productiviteit weer boven het niveau van 1980 te laten uitstijgen.

De achtereenvolgende hervormingen in het vo (basisvorming, tweede fase, vmbo), die tegelijkertijd met andere veranderingen plaatsvinden – scholengemeenschapsvorming en invoering lumpsumbekostiging –, leiden niet alleen tot veel onrust in de sector, maar ook tot een continue daling van de productiviteit. Vanaf 2004 komt de productiviteitsdaling tot stilstand en sindsdien ontwikkelt de productiviteit zich min of meer constant. Na 2010 is er zelfs sprake van een lichte jaarlijkse groei. Maar ook als deze groei zich de komende jaren voortzet, zal het nog wel even duren voordat het productiviteitsniveau van 1980 wordt geëvenaard.

Sturingseffecten Om de samenhang tussen beleid en productiviteit scherper in beeld te krijgen, worden de effecten van de verschillende beleidsmaatregelen via een integrale analyse gemeten. In deze analyse wordt de productiviteitsontwikkeling voor alle sectoren in verband gebracht met een aantal gehanteerde sturingsinstrumenten en enkele andere productiviteitsdeterminanten. Tabel S-1 vat de resultaten hiervan samen.

Tabel S-1 Schattingsresultaten sturingseffecten in het onderwijs, 1980-2012

Variabele	Effect
Autonome ontwikkeling	0,016
Prestatiebekostiging	0,010
Decentralisatie	-0,021
Productiegroei	0,500
Schaalverandering	-0,020
BBP-groei	-0,252

Als eerste valt hier de betrekkelijk hoge waarde van de autonome ontwikkeling op. Deze waarde geeft aan dat als de productiviteitsontwikkeling wordt geschoond voor beleidsinterventies en andere factoren, er sprake is van een groei van gemiddeld 1,6 procent per jaar. Dit duidt erop dat het Nederlandse onderwijs op zichzelf geen symptomen vertoont van de ziekte van Baumol. De autonome component 'verhult' allerlei ontwikkelingen die moeilijk of niet zijn te kwantificeren, zoals innovaties, kleine beleidswijzigingen en veranderde bedrijfsvoering.

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

De decentralisatie van de huisvesting geeft een significant negatief effect te zien. Het lijkt erop dat door de bestedingsvrijheid op dit terrein een misallocatie richting de factor kapitaal ontstaat. In de afgelopen tijd hebben zich verschillende voorbeelden aangediend waarbij de oorsprong van financiële problemen te vinden is in buitensporige investeringen in gebouwen. Maar ook de kwaliteit van de huisvesting kan een negatieve rol hebben gespeeld. Vooral in de jaren tachtig is langdurig ondergeïnvesteerd in schoolgebouwen. Het ligt dan ook voor de hand dat scholen de decentralisatie hebben aangegrepen om deze achterstalligheid in huisvesting weg te werken.

Uit de tabel blijkt verder dat de productiegroei een groot effect heeft op de productiviteitsontwikkeling. Een groei van de productie met 5 procent levert een productiviteitswinst op van 2,5 procent. Productiegroei wordt in eerste instantie gerealiseerd met bestaande middelen. De aanpassing van de ingezette middelen ijlt altijd wat na. Dit leidt dus tot productiviteitsverbeteringen. Vice versa geldt in een krimpende markt dat de productiviteit daalt.

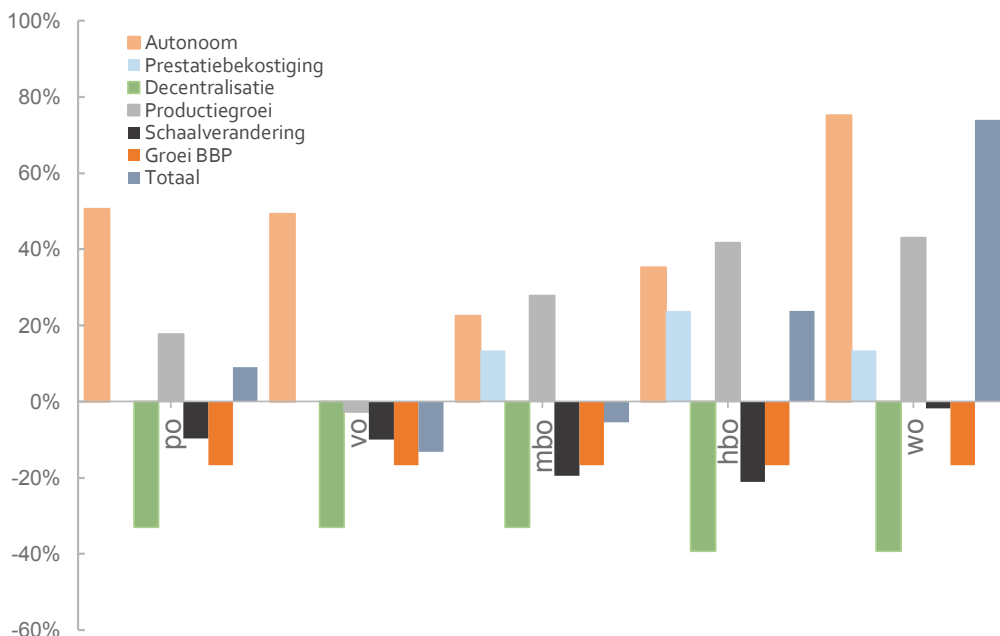
Opmerkelijk is de (significant) negatieve waarde van het effect van de verandering in de schaal. Dit impliceert namelijk dat schaalvergroting op zichzelf gepaard gaat met een productiviteitsverlies, terwijl de overheid juist zwaar inzet op schaalvergroting om het omgekeerde te bereiken. Voor een deel is dat ook het geval. Zo laten de verschillende sectorale analyses bij de eerste aanzetten tot schaalvergroting vaak een substantiële verbetering van de productiviteit zien. Het geschatte effect lijkt dan ook een resultante te zijn van een oorspronkelijk positieve ontwikkeling en een uiteindelijk te ver doorgesloten beleid.

De relatie tussen de productiviteitsontwikkeling en de groei van het BBP is eveneens negatief. De BBP-groei is hier, bij gebrek aan adequate data over de (overheids)budgetten voor onderwijs, als indicator genomen voor de ontwikkeling in de beschikbare middelen. De aanname daarbij is dat de groei van het BBP zich vertaalt in

een stijging van de onderwijsbudgetten en vice versa, wat in de praktijk ook doorgaans het geval is. Het gemeten negatieve effect van de BBP-groei wijst er dan ook op dat een grotere beschikbaarheid aan middelen in het onderwijs ten koste gaat van de productiviteit. Dit wordt onder andere gestaafd door de productiviteitsdaling in het po tijdens de invoering van de groepsverkleining vanaf 1997. Het is een periode waarin de economie op volle toeren draait, waardoor er kennelijk veel middelen beschikbaar zijn om deze kostbare operatie te financieren.

Om de invloed van de beleidsingrepen voor de verschillende onderwijssectoren zichtbaar te maken, zijn in figuur S-2 de productiviteitseffecten van de interventies per sector beeld gebracht.

Figuur S-2 Productiviteitsontwikkeling per sector per beleidsingreep, 1980-2012

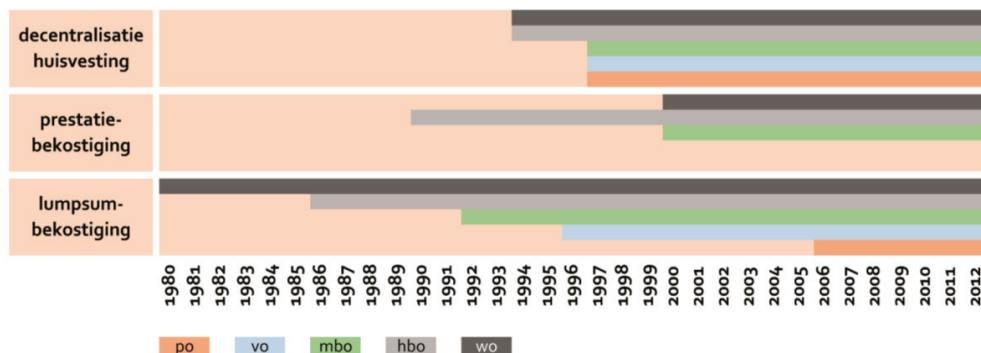


Uit figuur S-2 blijkt dat de autonome (in feite nog onbekende) factoren in alle sectoren een grote bijdrage leveren aan de productiviteit, maar vooral in het wo dominant zijn. Ook blijkt uit de figuur dat de prestatiebekostiging in alle sectoren waar dit bekostigingsmodel is ingevoerd (het mbo, hbo en wo) een positief effect sorteert. Doordat in de meeste sectoren sprake is van een groei van de productie, is ook hier overal sprake van een positieve bijdrage. Uitzondering hierop vormt het vo, waar als gevolg van langdurig dalende leerlingaantallen het productieniveau afneemt en daardoor ook de productiviteit. Duidelijk negatieve effecten zijn in alle sectoren te zien bij de decentralisatie, schaalverandering en de groei van de beschikbare middelen (uitgedrukt in BBP-

groei). In het wo blijkt de negatieve invloed van de schaalvergroting echter gering. De schaalgrootte van de universiteiten (in kosten) is dan ook veel minder sterk toegenomen dan die van de andere onderwijsinstellingen.

Figuur S-3 laat zien sinds wanneer in de verschillende onderwijssectoren sprake is van decentralisatie van de huisvesting, prestatiebekostiging en lumpsum bekostiging.

Figuur S-3 Tijdpad invoering decentralisatie en lumpsum- en prestatiebekostiging



Kwaliteit en productiviteit

Hoewel het onderwijsbeleid in de afgelopen decennia voor een belangrijk deel in het teken heeft gestaan van de verhoging van de productiviteit en doelmatigheid, is er tegelijkertijd ook veel beleidsaandacht uitgegaan naar maatregelen die tot doel hebben de onderwijskwaliteit te verbeteren. Vanwege de zeer beperkte mogelijkheden om de kwaliteitsontwikkeling op lange termijn te kwantificeren, zijn de effecten van de kwaliteitsmaatregelen slechts ten dele in de productiviteitsmaat tot uitdrukking gebracht. Zodoende kan er dus sprake zijn van een vertekend beeld van de productiviteitsontwikkeling.

Om enige indicatie te krijgen van de mate van vertekening, zijn de ontwikkelingen in het kwaliteitsbeleid in de verschillende onderwijssectoren op hoofdlijnen geschetst. Het algemene beeld dat daaruit oprijst, is dat er de afgelopen dertig jaar sprake is van een sterk toenemende belangstelling voor het thema kwaliteit en dat in alle sectoren ook veel werk is verzet om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te verbeteren. Of men daarin is geslaagd, is echter moeilijk te zeggen. Ondanks alle geraadpleegde onderwijsverslagen, beleidsevaluaties en onderzoeksrapporten is het heel lastig een eenduidig oordeel te geven over de ontwikkeling van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs sinds 1980.

Naast de vele dimensies van het kwaliteitsbegrip, zeker in het onderwijs, heeft dit vooral te maken met het gegeven dat de opvattingen over de inhoud van de kwaliteit in

de loop van de tijd aan veranderingen onderhevig zijn. Zo is het tot ver in de jaren negentig nog ondenkbaar om de ontwikkeling van toptalenten te stimuleren, terwijl de afgelopen jaren het sturen op excellentie als een van de speerpunten van het kwaliteitsbeleid wordt beschouwd. Door deze gewijzigde kwaliteitseisen is het feitelijk onmogelijk om na te gaan of de huidige kwaliteit van het onderwijs beter of slechter is dan in 1980. Afgaande op de fragmentarische data en studies over de ontwikkelingen (van aspecten) van kwaliteit in de verschillende onderwijssectoren, komt wel het beeld naar voren dat het beleid om de kwaliteit te verbeteren vaak weinig resultaten oplevert. Zo worden er geen duidelijke aanwijzingen gevonden dat het onderwijsachterstandenbeleid, de groepsverkleining in het basisonderwijs en de onderwijsvernieuwingen in het vo een substantieel positieve invloed op de kwaliteit hebben uitgeoefend. Ten aanzien van de onderwijsvernieuwingen signaleert een parlementaire onderzoekscommissie een overwegend negatieve invloed.

Als dit beeld correct is, kan worden vastgesteld dat het kwaliteitsbeleid in veel gevallen niet heeft geleid tot een dusdanige verbetering van de kwaliteit dat een daling van de (gemeten) productiviteit gerechtvaardigd zou kunnen worden. Dat betekent dus niet dat het kwaliteitsbeleid geen vruchten heeft afgeworpen. Zo is het relatief geringe aantal laagpresteerders in het Nederlands onderwijs in vergelijking met veel andere landen waarschijnlijk niet los te zien van het onderwijsachterstandenbeleid. En al draagt de groepsverkleining niet duidelijk bij aan de cognitieve prestaties, er zijn wel aanwijzingen dat dit leidt tot betere non-cognitieve prestaties, die zich wellicht terugbetalen in de latere carrière. Ook zijn er aanwijzingen van positieve effecten van beleidsinspanningen die rechtstreeks gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is het beleid gericht op het terugdringen van de voortijdige schooluitval in het mbo en vo in het laatste decennium.

Conclusies en beleidsimplicaties

De afgelopen decennia zijn grote delen van het onderwijs op de schop gegaan. Schaalvergroting, autonomievergroting en onderwijsvernieuwing zijn sleutelbegrippen in het beleid dat ten grondslag ligt aan de vele veranderingen die in de loop van de tijd in de verschillende onderwijssectoren plaatsvinden. Deze wijzigingen hebben niet alleen een grote impact op het functioneren van de sectoren, maar ook op het welbevinden van onderwijzend personeel, management en leerlingen. Vooral het laatste decennium worden vanuit het onderwijsveld, maar ook daarbuiten, steeds vaker negatieve geluiden gehoord over de gevolgen van de voortdurende veranderingen.

De kritiek spitst zich voornamelijk toe op de onderwijskwaliteit, die vooral sinds de hervormingen van de jaren negentig steeds meer achteruit zou zijn gegaan. Tegelijkertijd worden ook vraagtekens geplaatst bij de effecten die het beleid heeft gehad op de doelmatigheid en productiviteit van het onderwijs. De verbetering hiervan is steeds een belangrijk oogmerk van het beleid geweest, maar of dit ook verwezenlijkt is wordt betwijfeld. Vooral omdat het onderwijs een sector is die zou lijden aan de ziekte van