

PRODUCTIVITEIT EN ONDERWIJSBELEID

J.L.T. Blank en A.A.S. van Heezik*

Samenvatting

De invloed van de overheid op de productiviteitsontwikkeling in het onderwijs is in de laatste decennia aanzienlijk geweest, zowel in negatieve als in positieve zin. Het effectiefste instrument om de productiviteit te stimuleren is het budgettaire instrument. In de jaren tachtig blijkt ook schaalvergroting erg effectief, maar dit instrument heeft daarna in de meeste onderwijssectoren juist een averechtse uitwerking.

Trefwoorden: onderwijs, productiviteit

1 Trends in onderwijsbeleid

Het Nederlandse onderwijs is in de afgelopen decennia geen ogenblik adempauze vergund. Continu was sprake van wijzigingen in het gevoerde overheidsbeleid. Veelal ging het om betrekkelijk kleine aanpassingen, verbeteringen en nuanceringen, soms was evenwel sprake van majeure koersveranderingen. Een groot deel van alle stelselwijzigingen wortelt in het beleid dat rondom 1980 in gang is gezet. Onder de noemer ‘deregulering en autonomievergroting’ wenste de overheid haar bemoeienis met het onderwijs te verminderen en de zelfstandigheid van de onderwijsinstellingen te vergroten. Deze beleidsinzet moest niet alleen ten goede komen aan de productiviteit van het onderwijs, maar ook leiden tot kwaliteitsverbetering, grotere flexibiliteit en sterkere marktgerichtheid van de onderwijsinstellingen.¹

Om dit beleid te realiseren zette de overheid in de loop van de tijd een keur van instrumenten in: schaalvergroting, invoering van lumpsumbekostiging, de introductie van prestatie-elementen in de bekostiging en decentralisatie van de huisvesting. Daarnaast nam de overheid nog tal van andere maatregelen, die vaak eerder gericht waren op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, zoals het verbeteren van de doorstroom. Figuur 1 toont een globaal overzicht van de belangrijkste hervormingen in het onderwijs van de afgelopen dertig jaar.

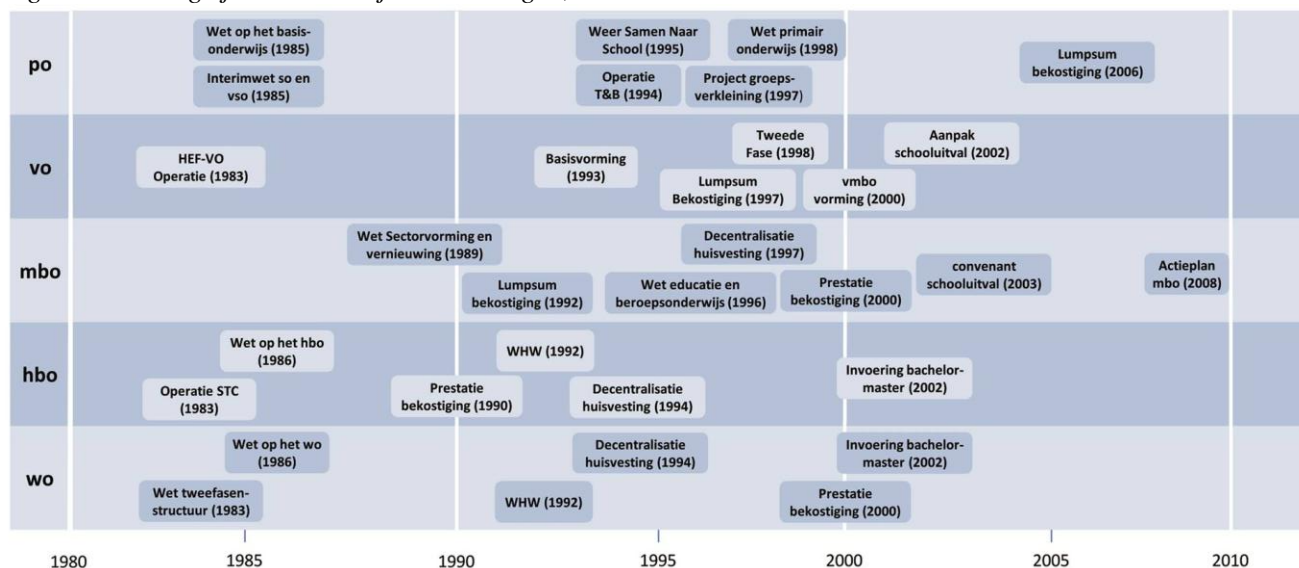
Een belangrijke vraag is in hoeverre deze onderwijshervormingen daadwerkelijk de daarmee beoogde verbeteringen hebben opgeleverd. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is een historische trendanalyse van het Nederlandse onderwijs uitgevoerd. In dit artikel presenteren wij resultaten van deze analyse. Rode draad vormt de samenhang tussen beleid en productiviteit. Daarnaast wordt gereflecteerd op de relatie tussen productiviteit en kwaliteit. Hoe de productiviteit zich heeft ontwikkeld wordt empirisch vastgesteld. Dit gaat in twee stappen. In de eerste stap wordt de productiviteitsontwikkeling per deelsector van het onderwijsveld afgeleid. De tweede stap bestaat uit een meta-analyse, die de verschillende onderwijssectoren bestrijkt. Hierbij worden productiviteitscijfers uit de eerste stap samengevoegd en gerelateerd aan (de effectiviteit van) een aantal bij de hervormingen gehanteerde beleidsinstrumenten.

De hervormingen en de daarbij toegepaste beleidsinstrumenten zijn via literatuuronderzoek in kaart gebracht. De reflectie op de kwaliteitsvraag is eveneens

¹ Zie ook Bronneman-Helmerts (2011).

hoofdzakelijk gebaseerd op literatuurstudie. Voor een uitgebreide beschouwing en toelichting op de trendanalyse verwijzen we naar Blank en Van Heezik (2015).

Figuur 1 Belangrijkste onderwijshervormingen, 1980-2012



Legenda:

- po primair onderwijs
- vo voortgezet onderwijs
- mbo middelbaar beroepsonderwijs
- hbo hoger beroepsonderwijs
- wo wetenschappelijk onderwijs

Bron: Blank en Van Heezik (2015)

2 Het onderwijsbeleid

Vanaf het begin van de onderzoeksperiode (1980-2012) beschouwt de overheid schaalvergroting als een van de voornaamste instrumenten om het onderwijs te hervormen. Deze visie leidt tot diverse grote schaalvergrotingsoperaties. De eerste daarvan gaat nog voor het midden van de jaren tachtig van start in het hoger beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs. In 1985 volgt een forse schaalvergroting in het primair onderwijs, wanneer kleuterscholen en lagere scholen worden samengesmolten tot basisscholen. In de jaren negentig vindt een groot aantal fusies plaats in het middelbaar beroepsonderwijs en wordt in het primair onderwijs een nieuwe operatie uitgevoerd. Ook in het voortgezet onderwijs neemt het aantal scholen flink af. Het wetenschappelijk onderwijs heeft minder te maken gekregen met maatregelen die zijn gericht op schaalvergroting, wel is in deze sector sprake van toenemende taakverdeling tussen instellingen en concentratie van opleidingen.

De overheid stuurt het proces van schaalvergroting vooral aan via nieuwe aan het bekostigingssysteem toegevoegde prikkels. Verder wordt het bekostigingsinstrument ingezet om de bestedingsvrijheid van de onderwijsinstellingen te vergroten. Langs deze weg willen beleidsmakers de zelfstandigheid van de instellingen en daarmee ook de doelmatigheid van het onderwijs bevorderen. De oude bekostigingssystemen, met hun uitgebreide sets van normen voor de ingezette middelen, maken plaats voor vormen van lumpsumbekostiging.

Dit systeem wordt als eerste ingevoerd in het hoger beroepsonderwijs. Vanaf 1986 ontvangen de hbo-instellingen één budget voor de kosten van materiaal en personeel. Zij mogen zelf bepalen hoe ze deze lumpsum willen besteden. In de jaren negentig wordt de lumpsumfinanciering ook in het middelbaar beroepsonderwijs (1992) en het voortgezet onderwijs (1996) ingevoerd. Het primair onderwijs volgt in 2006. Voor het wetenschappelijk onderwijs wordt al vanaf het begin van de onderzoeksperiode een vorm van lumpsumfinanciering gehanteerd.

Bij de invoering van de lumpsumbekostiging in het hoger beroepsonderwijs worden ook prestatieprikkels in het bekostigingsmodel opgenomen. Behalve van het aantal ingeschreven studenten is de hoogte van de lumpsum onder andere afhankelijk van het aantal afgestudeerden en de uitval van studenten. Het bekostigingsmodel voor het wetenschappelijk onderwijs houdt sinds 1993 rekening met het aantal uitgereikte diploma's. Vanaf 2000 kent het bekostigingssysteem in het middelbaar beroepsonderwijs een vergelijkbare prestatie-indicator. Bij de bekostiging van het primair en het voortgezet onderwijs ontbreekt nog altijd een toets van de ingezette middelen op de geleverde prestaties.

Aansluitend bij de invoering van lumpsumbekostiging van de personele en materiële middelen, treft de overheid maatregelen om de huisvesting zoveel mogelijk aan de instellingen zelf over te laten. De instellingen worden eigenaar van de onderwijsgebouwen en daarmee verantwoordelijk voor hun eigen huisvesting. In het hoger onderwijs vindt deze decentralisatie van de onderwijshuisvesting in 1994 plaats. In 1997 volgen de drie andere onderwijssectoren. Anders dan bij het middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, worden de huisvestingsverantwoordelijkheden in het primair en voortgezet onderwijs niet gedecentraliseerd naar de instellingen zelf, maar naar de gemeenten.

Afgezien van maatregelen om de autonomie van het onderwijs te vergroten, zijn diverse andere initiatieven ontplooid om het onderwijs te verbeteren. Dit zijn voornamelijk interventies die beogen de kwaliteit en de (leer)prestaties te verhogen, zoals de onderwijsvernieuwingen (basisvorming, tweede fase, vmbo²) in het voortgezet onderwijs en de ROC³-vorming in het middelbaar beroepsonderwijs in de jaren negentig. Ook de groepsverkleining in het basisonderwijs (vanaf 1997) en het terugdringen van voortijdige schooluitval in het middelbaar beroepsonderwijs kunnen tot deze interventies worden gerekend. In het hoger onderwijs richt het beleid zich vooral op het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen voor de kwaliteitszorg. Dit beleid krijgt met name via de inrichting van een visitatiestelsel (later accreditatiestelsel) gestalte.

3 Beleid en productiviteit

Methoden en gegevens

Op basis van een uitgebreide verzameling data, met historische reeksen voor de periode 1980-2012, leiden we de productiviteitsontwikkeling bij de voortbrenging van het product onderwijs af. De voor deze analyse gebruikte cijfers hebben betrekking op de kosten, de inzet van personeel en de productie. De productie wordt gemeten aan de hand van het aantal leerlingen/studenten en de toegevoegde waarde per leerling/student. Bij het wetenschappelijk onderwijs wordt bovendien het aantal wetenschappelijke publicaties en promoties in de productie verdisconteerd. Wat onder de toegevoegde waarde van het onderwijs moet worden verstaan, is onderwerp van debat. Het is duidelijk dat een bepaald

² vmbo = voortgezet middelbaar beroepsonderwijs.

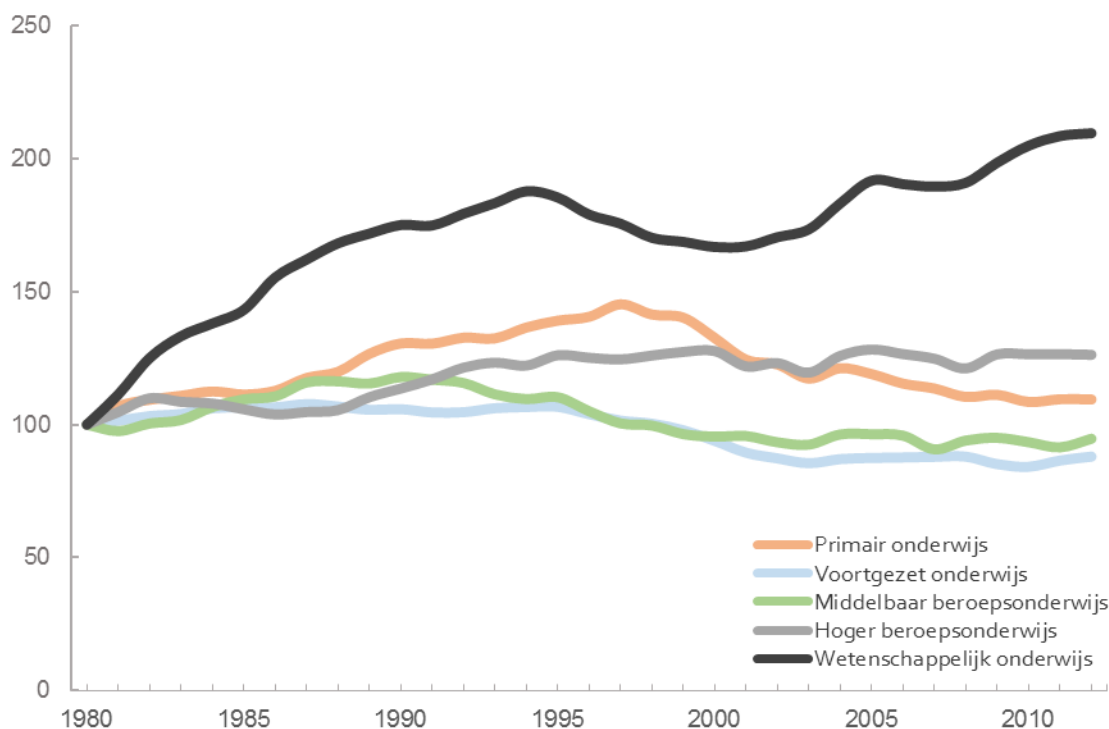
³ ROC = Regionaal Onderwijs Centrum.

eindniveau van leerlingen uit achterstandsituaties tot een hogere waardering moet leiden dan dat van andere leerlingen. Ook het behalen van meer of hogere diploma's en het voorkomen van ongediplomeerde uitstroom zijn als prestaties van het onderwijs te beschouwen. Om zo goed mogelijk met dit soort verschillen rekening te houden, zijn leerlingen in de analyse onder meer onderscheiden naar etnische achtergrond, type opleiding en verwachte kans op een diploma. Een gedetailleerde beschrijving van de productiemeting is te vinden in diverse publicaties.⁴ De cijfers over productie, personeel en kosten zijn verzameld op het niveau van een bepaalde onderwijssector. Het kerncijfer inzake de productiviteit wordt uit deze basisgegevens berekend met behulp van econometrische analyses. Hiervoor is gebruikgemaakt van een kostenfunctiemodel. De kostenfunctie gaat uit van een bepaalde relatie tussen kosten enerzijds en productie en prijzen van ingezette middelen anderzijds.⁵ De productiviteit weerspiegelt zo de geleverde productie per ingezette euro, waarbij gecorrigeerd is voor de ontwikkeling van de prijzen.

Ontwikkelingen in de tijd

Figuur 2 presenteert de ontwikkelingen in de productiviteit van de verschillende onderwijssectoren sinds 1980.

Figuur 2 Ontwikkeling productiviteit, 1980-2012 (indexcijfers: 1980=100)



Bron: Blank en Van Heezik (2015)

Uit figuur 2 springt direct de sterke verbetering van de productiviteit van het wetenschappelijk onderwijs in het oog. Zowel in de eerste helft van de onderzoeksperiode (1980-1994) als in het afgelopen decennium is sprake van een aanzienlijke

⁴ Blank en Niaounakis (2011); Blank en Valdmanis (2013); Blank en Eggink (2014).

⁵ Fried *et al.* (2008); Coelli *et al.* (2005).

productiviteitsstijging. Ten opzichte van 1980 is de productiviteit van de universiteiten in 2012 ruwweg verdubbeld. De verbetering van de productiviteit bij het hoger beroepsonderwijs is een stuk bescheidener, maar in vergelijking met 1980 is de productiviteit toch met ruim een kwart toegenomen. Deze groei is vooral in de jaren negentig gerealiseerd.

De productiviteit in het primair onderwijs neemt ten opzichte van 1980 met slechts 10 procent toe. Zoals blijkt uit figuur 2 is deze geringe stijging vooral toe te schrijven aan de sterke daling van de productiviteit in de periode 1997-2003, waardoor de productiviteitsgroei in de voorafgaande periode teniet wordt gedaan.

Zowel in het middelbaar beroepsonderwijs als in het voortgezet onderwijs is vanaf het midden van de jaren negentig sprake van een langdurige vermindering van de productiviteit. Eerst in 2003 treedt een lichte verbetering op.

In veel gevallen is een duidelijk verband te leggen tussen het gevoerde beleid (zie figuur 1) en de productiviteitsontwikkeling (figuur 2). Zo hebben vooral de groepsverkleining in het primair onderwijs (1997-2003) en de ROC-vorming in het middelbaar beroepsonderwijs als uitvloeisel van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB, 1995) de productiviteit zeer nadelig beïnvloed. Positieve ontwikkelingen zijn toe te schrijven aan de operatie Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie (STC) in het hoger beroepsonderwijs (1983) en aan de invoering van de Wet op het basisonderwijs (1985) in het primair onderwijs, waardoor kleuterscholen en lagere scholen fuseren.

Nog sterker is echter het positieve effect van het ‘hand op de knip-beleid’, dat vooral in het hoger onderwijs langdurig is toegepast. Voor zowel het wetenschappelijk onderwijs als het hoger beroepsonderwijs geldt dat de productiviteitsgroei in de afgelopen decennia voor een belangrijk deel het resultaat is geweest van de achterblijvende groei van de financiële rijksbijdragen ten opzichte van de groei van de studentenaantallen.

Sturingseffecten

Om de samenhang tussen beleid en productiviteit scherper in beeld te krijgen, worden de effecten van een aantal beleidsinstrumenten gekwantificeerd. Daarnaast zijn de effecten van veranderingen in beschikbare middelen (uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product – het bbp) gemeten en is ook de autonome productiviteitsontwikkeling berekend. De bbp-groei is als een ruwe benadering gebruikt voor de extra beschikbare middelen voor het onderwijs. De achterliggende gedachte is dat de voor het onderwijs aanwezige budgettaire ruimte voor een belangrijk deel volgt uit de economische ontwikkeling. Het direct meten van het beschikbare budget voor onderwijs blijkt nagenoeg onmogelijk, vanwege allerlei verschuivingen tussen private en collectieve middelen (gesplitst naar verschillende overheden). De autonome component omvat allerlei ontwikkelingen die moeilijk of niet zijn te kwantificeren, zoals innovaties, kleine beleidswijzigingen en veranderde bedrijfsvoering. Tabel 1 vat de resultaten van de verschillende effecten samen.

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

<i>Sturingseffecten</i>	Effect (%)
Prestatiebekostiging (per jaar)	1,0
Decentralisatie (per jaar)	-2,1
Schaalverandering (%)	-2,0
Groei van het bbp (%)	-25,2
<i>Overige effecten</i>	
Productiegroei (%)	50,0
Autonome ontwikkeling (per jaar)	1,6

Bron: Blank en Van Heezik (2015)

Uit tabel 1 blijkt dat de invoering van de prestatiebekostiging gemiddeld één procent aan productiviteitswinst per jaar oplevert. 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 jaren hebben zich in het onderwijs 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 onder-geïnvesteerd in schoolgebouwen. Het ligt dan ook voor de hand dat scholen de decentralisatie hebben aangegrepen om achterstanden in de huisvesting weg te werken.

Opmerkelijk is de (significante) negatieve waarde van het effect van de verandering in de schaal. Dit impliceert namelijk dat schaalvergroting op zich gepaard gaat met een productiviteitsverlies, terwijl de overheid juist zwaar heeft ingezet op schaalvergroting om het omgekeerde effect 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 doorgeschoten beleid.

De relatie tussen de productiviteitsontwikkeling en de groei van het bbp is eveneens negatief. De bbp-groei is, zoals al toegelicht, bij gebrek aan adequate gegevens over de (overheids)budgetten voor onderwijs als indicator voor de ontwikkeling van de budgetten genomen. De aanname is dat de groei van de onderwijsbudgetten meebeweegt met de groei van het bbp. Het gemeten negatieve effect van de bbp-groei wijst erop dat een verruiming van de budgetten ten koste gaat van de productiviteit. Dit is bijvoorbeeld goed zichtbaar in het primair onderwijs tijdens de invoering van de groepsverkleining vanaf 1997. In deze periode van economische voorspoed komen extra middelen beschikbaar om deze kostbare operatie te bekostigen.

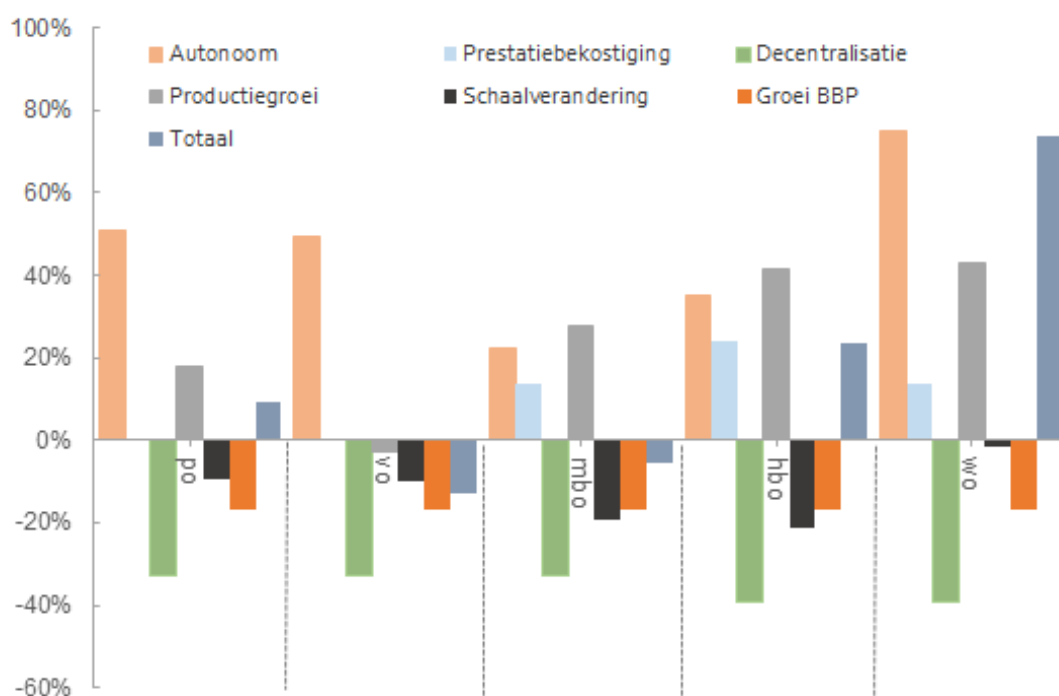
Uit tabel 1 blijkt verder dat de productiegroei een groot effect heeft op de productiviteitsontwikkeling. Een groei van de productie met 5 procent levert een productiviteitswinst op van 2,5 procent. Productiegroei wordt in eerste instantie gerealiseerd met bestaande middelen. De aanpassing van de ingezette middelen ijlt altijd wat na. Dit leidt dus tot productiviteitsverbeteringen. Vice versa geldt in een krimpende markt dat de productiviteit daalt: de budgetten dalen minder snel dan de output (zoals gemeten). In dat geval is beleid nodig om scholen te prikkelen tot snelle aanpassingen.

Als de productiviteitsontwikkeling wordt geschoond voor beleidsinterventies en andere factoren, dan is er sprake van een autonome groei van gemiddeld 1,6 procent per jaar. Dit duidt erop dat het Nederlandse onderwijs op zich geen symptomen vertoont van de beruchte ‘ziekte van Baumol’, een ziekte die zich vooral manifesteert in de dienstverlening, met name in de publieke sector, waar door de hoge arbeidsintensiteit slechts een relatief geringe productiviteitsgroei mogelijk is (Baumol, 1967; Baumol, 1993).

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat vooral de productiegroei een grote rol speelt bij de verbetering van de productiviteit. Dit geeft aan dat als de productie groeit en de groei van de budgetten daarbij (initieel of, zoals in het hoger onderwijs, structureel) achterblijft, de instellingen in staat blijken de productiviteit te verhogen. Bestaande capaciteiten worden beter gebruikt en personeel efficiënter ingezet. Dit resultaat wordt ondersteund door het gemeten effect van de groei van de onderwijsbudgetten (*in casu* de bbp-groei). Dat betekent dus dat het aangrijpingspunt om de productiviteit te bevorderen in de eerste plaats gezocht moet worden in de beschikbaar gestelde budgettaire ruimte.

Om de omvang van de invloed van de beleidsingrepen voor de verschillende onderwijssectoren zichtbaar te maken, worden in figuur 3 de productiviteitseffecten van de interventies per sector, evenals die van de autonome ontwikkeling en productiegroei, over de gehele onderzochte periode in beeld gebracht.

Figuur 3 Productiviteitsontwikkeling per sector per beleidsingreep, 1980-2012



Bron: Blank en Van Heezik (2015)

Figuur 3 laat duidelijk zien hoe substantieel de autonome component (20 à 70 procent), de prestatiebekostiging (0 à 24 procent) en de groei van de productie (-3 à 41 procent) bijdragen aan de productiviteitsgroei. De schaalveranderingen (-2 à -17 procent), de groei van het bbp (-17 procent) en de decentralisatie (-33 à -39 procent) leveren een zeer substantiële negatieve

bijdrage. Opgemerkt dient te worden dat de schattingen weliswaar flinke onzekerheidsmarges kennen, maar dat ze wel indicatief zijn voor de grote impact van de beleidsinterventies.

4 Kwaliteit en productiviteit

Het onderwijsbeleid stond de afgelopen decennia voor een belangrijk deel in het teken van de verhoging van de productiviteit. Tegelijkertijd was er ook veel beleidsaandacht voor de verbetering van de onderwijskwaliteit. Vanwege de 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 is een literatuuronderzoek uitgevoerd naar de kwaliteitsontwikkelingen. Het algemene beeld dat daaruit naar voren komt is dat de afgelopen dertig jaar sprake is geweest van een sterk toenemende belangstelling voor het thema kwaliteit en dat alle sectoren veel werk hebben verzet om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te verbeteren. Of al deze inspanningen resultaat hebben opgeleverd, is echter moeilijk te zeggen. Ondanks alle geraadpleegde onderwijsverslagen, beleidsevaluaties en onderzoeksrapporten is het heel lastig om een eenduidig oordeel te geven over de ontwikkeling van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs sinds 1980.⁶ Afgaande op de fragmentarische data en studies over de ontwikkeling (van aspecten) van kwaliteit in de verschillende onderwijssectoren ontstaat echter wel de indruk dat het beleid om de kwaliteit te verbeteren vaak weinig resultaten oplevert. Zo zijn er geen duidelijke aanwijzingen dat het onderwijsachterstandenbeleid (Onderwijsraad 2013), de groepsverkleining in het basisonderwijs (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004) en de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs een substantiële positieve invloed op de kwaliteit hebben gehad. Met betrekking tot de onderwijsvernieuwingen (basisvorming, tweede fase, vmbo) heeft een parlementaire onderzoekscommissie (de Commissie-Dijsselbloem) zelfs een negatieve invloed gesignaleerd.⁷

Het kwaliteitsbeleid leidt in veel gevallen dus niet tot een dusdanige verbetering van de kwaliteit dat het een daling van de (gemeten) productiviteit verklaart. Wel zijn er aanwijzingen voor positieve effecten van beleidsinspanningen, die rechtstreeks zijn gericht op verbetering van de kwaliteit. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is het beleid dat de afgelopen tien jaar is ingezet om de voortijdige schooluitval in het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs terug te dringen.

Overigens zijn evenmin duidelijke aanwijzingen gevonden dat de gunstige productiviteitsontwikkeling in het wetenschappelijk onderwijs, als gevolg van de afnemende budgetten, ten koste is gegaan van de kwaliteit van het onderwijs. In het hoger beroepsonderwijs worden de laatste jaren echter wel tekenen van kwaliteitsachteruitgang waargenomen.

5 Conclusies en beleidsimplicaties

De invloed van de overheid op de productiviteitsontwikkeling in het onderwijs is in de laatste decennia aanzienlijk geweest, zowel in negatieve als in positieve zin. Het meest effectieve instrument om de productiviteit te stimuleren is het beheersen van de budgetten. De spectaculaire productiviteitsontwikkeling van het wetenschappelijk onderwijs, die vooral het resultaat is van een ‘hand op de knip-beleid’, vormt hiervan het beste bewijs. Een belangrijk

⁶ Zie: Schoot (2008); Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994); Doolaard en Bosker (2006); Onderwijsraad (2001) en Algemene Rekenkamer (2000).

⁷ Zie: Tweede Kamer (2007-2008).

negatief voorbeeld is de groepsverkleining in het primair onderwijs rond de eeuwwisseling. Scherp aan de budgettaire wind zeilen hoeft niet ten koste te gaan van de kwaliteit, zoals het wetenschappelijk onderwijs aantoont. Budgettaire krapte dwingt tot een heroverweging van aangeboden curricula en een kritische blik op de bedrijfsvoering. Benchmarks kunnen bij deze doorlichtingen een belangrijke bijdrage leveren.

Uit het hier gerapporteerde onderzoek blijkt dat schaalvergroting in het onderwijs in veel gevallen een gunstige invloed op de productiviteit uitoefent. Deze positieve effecten blijven echter beperkt tot de eerste helft van de onderzoeksperiode (circa 1985-1995). Al vanaf medio jaren negentig lijken de schaalvoordelen steeds minder vruchten af te werpen op de productiviteitsontwikkeling. Inmiddels, nu vrijwel overal sprake is van grote tot zeer grote scholen, zijn de schaalvoordelen helemaal uitgewerkt en leidt verdere opschaling tot een dalende productiviteit. Per saldo, zo blijkt uit de analyse, heeft de schaalvergroting over de gehele onderzochte periode negatief uitgepakt. Fusieverboden en het stimuleren van splitsingen, vooral in het middelbaar beroepsonderwijs, liggen nu dan ook meer voor de hand.

De vormgeving van de bekostiging lijkt op zich van weinig betekenis. Bestedingsvrijheid via lumpsumbekostiging levert het onderwijs enige productiviteitsgroei op als die nadrukkelijk wordt gecombineerd met prestatieafspraken. Verder bestaan sterke aanwijzingen dat uitbreiding van de bestedingsvrijheid naar de huisvestingscomponent averechts werkt. Incidenten met vastgoed in het onderwijs in het laatste decennium staven deze bewering. De verdere doordecentralisatie van gemeenten naar instellingen in het primair en voortgezet onderwijs ligt dan ook niet erg voor de hand. Wellicht hoort deze taak ook gewoon bij het Rijk thuis.

Hoewel in de meeste onderwijssectoren in de afgelopen decennia sprake was van productiviteitsgroei, moet de conclusie toch luiden dat sommige beleidsingrepen beter achterwege hadden kunnen blijven. Dit geldt in het bijzonder voor de hervormingen in het primair en secundair onderwijs, zoals de groepsverkleining in het basisonderwijs, de onderwijsvernieuwingen in het VO en de ROC-vorming in het mbo. Zonder deze interventies, die bovendien niet de effecten opleverden die werden verwacht, hadden de kosten van het onderwijs aanzienlijk lager kunnen uitvallen.

Jos Blank en Alex van Heezik

* De eerstgenoemde auteur (J.L.T.Blank@tudelft.nl) is hoogleraar aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam en directeur van het Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies |CAOP-TU Delft-EUR). De tweede auteur (A.A.S.vanHeezik@tudelft.nl) is senior onderzoeker bij IPSE studies en directeur van Beleidsresearch.nl.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2000), *Kwaliteitszorg hoger onderwijs*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Baumol, W.J. (1967), Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis, *The American Economic Review*, 57(3), 415-426
- Baumol, W.J. (1993). Health care, education and the cost disease: A looming crisis for public choice, *Public Choice*, 77(1), 17-28
- Blank, J.L.T., en E. Eggink (2014), The impact of policy on hospital productivity: a time series analysis of Dutch hospitals, *Health Care Management Science*, 17(2), 139-149

- Blank, J.L.T., en A.A.S. van Heezik (2015), *Productiviteit van overheidsbeleid: deel I, Het Nederlandse onderwijs 1980-2012*, Delft: Eburon
- Blank, J.L.T., en T.K. Niaounakis (2011), *Productiviteitstrends in het wetenschappelijk onderwijs: Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1982 en 2009*, IPSE Studies Research Reeks, Delft: IPSE Studies
- Blank, J.L.T., en V.G. Valdmanis (2013), *Principles of productivity measurement: an elementary introduction to quantitative research on the productivity, efficiency, effectiveness and quality of the public sector*, Maastricht: Shaker Publishing B.V.
- Bronneman-Helmers, R. (2011), *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Coelli, T.J., D.S.P. Rao, C.J. O'Donnell, en G.E. Battese (2005), *An introduction to efficiency and productivity analysis (second edition)*, New York: Springer
- Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994). *Zicht op kwaliteit. Evaluatie van het basisonderwijs*, De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Doolgaard, S., en R.J. Bosker (2006), *Effecten van formatie-inzet in de onderbouw van het basisonderwijs*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Fried, H.O., C.A.K. Lovell, en S.S. Schmidt (2008), *The measurement of productive efficiency and productivity growth*, New York: Oxford University Press
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004), *Groepsgrootte en Kwaliteit in het basisonderwijs. Eindevaluatie Groot project*, Den Haag: Ministerie van OCW
- Onderwijsraad (2001), *WEB: Werk in Uitvoering. Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2013), *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*, Den Haag: Onderwijsraad
- Schoot, F. van der (2008), *Onderwijs op peil? Een samenvattend overzicht van 20 jaar PPON*, Arnhem: Cito
- Tweede Kamer (2007-2008), *Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*, 31 007, nr. 6