



## Investeren in onderwijs

**Auteur(s):**

Teulings, C.N.

*De auteur is hoogleraar arbeidseconomie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en directeur van het Tinbergen Instituut. Hij is tevens verbonden aan OCFEB.*

**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4359, pagina D7, 9 mei 2002

**Rubriek:**

Kiezen in het onderwijs

**Trefwoord(en):**

algemeen

*Het onderwijs wordt in Nederland van oudsher als taak van de overheid beschouwd. Hierdoor moet het onderwijs delen in de noodzakelijke financiële sanering van de collectieve sector. In een kenniseconomie blijkt onderwijs echter een zeer goed renderende investering. Dit rechtvaardigt een groter budget, maar vraagt vooral om herbezinning op de rol van de overheid: minder regelzucht en een grotere rol voor ouders, studenten en scholen, zowel inhoudelijk als financieel.*

**De collectieve sector heeft de afgelopen twintig jaren onvermijdelijk orde op financiële zaken gesteld. Even onvermijdelijk ontsprong ook het onderwijs die dans niet. Salarissen zijn achtergebleven en onderhoud van schoolgebouwen is uitgesteld. Een tijd lang bleven de gevolgen daarvan onzichtbaar. De mensen die eenmaal in het onderwijs werken, kunnen immers moeilijk elders aan de slag. Na verloop van jaren wordt het effect echter voelbaar via de instroom van nieuwe generaties onderwijzers en docenten. Inmiddels liggen de publieke uitgaven voor onderwijs als percentage van het bnp een derde lager dan in 1975 en zijn ze gezakt tot onder het oesogemiddelde.**

Op politiek niveau doet zich een merkwaardig mechanisme voor, dat ook in de gezondheidszorg speelt. Uit het oogpunt van gelijke kansen staan wij geen financiële bijdragen van ouders en studenten toe. Tegelijkertijd worden bijdragen uit de staatskas om budgettaire redenen beperkt. De politiek heeft zich aldus opgeworpen als hoeder van de toegankelijkheid van een steeds sjofeler onderwijssysteem. Dit roept een gevaarlijk reactie op: de maatschappelijke bovenlaag creëert een geheel particulier gefinancierd systeem.

In dit artikel schets ik een dubbele uitweg. Enerzijds moet de overheid substantieel meer middelen ter beschikking stellen, maar anderzijds moet de symbiotische relatie tussen onderwijs en overheid op de helling. In dit artikel bespreek ik eerst het economische belang van onderwijs. Vervolgens bespreek ik de implicaties voor het beleid van de overheid.

### Rendement op onderwijs

Wanneer over de maatschappelijke kosten van onderwijs wordt gesproken, denkt men veelal aan de directe kosten van het onderwijsapparaat zelf. Veelal zijn deze kosten echter veel kleiner dan de grootste kostenpost, namelijk de tijd van degene die het onderwijs volgt. Deze kosten kunnen worden opgevat als een investering in menselijk kapitaal. Het rendement ervan is gelijk aan het percentage extra salaris, per jaar extra onderwijs. Door een jaar langer in de schoolbanken te blijven, wordt het arbeidsinkomen een jaar uitgesteld. Onderwijs is slechts dan een rendabele private investering als het rendement ervan hoger is dan de rentekosten van dit jaar uitstel van arbeidsinkomen, zeg de hypotheekrente. De arbeidseconomie heeft de afgelopen tien jaar haar beste denkkracht besteed aan de evaluatie van onderwijs. Een van de meest verbijsterende resultaten van dit onderzoek is dat in nagenoeg alle landen van de wereld dat rendement inderdaad rond de tien procent ligt, dus iets boven de hypotheekrente.

Met de stijging van het salaris van de betrokkene wordt het individuele rendement van onderwijs gemeten. Het is goed denkbaar dat het maatschappelijke rendement daarvan afwijkt indien er sprake is van positieve of negatieve externe effecten. Zonder externe effecten zijn beide rendementen gelijk: als het opleidingsniveau van de beroepsbevolking met een jaar stijgt, neemt het bnp dan dus met tien procent toe. Empirisch onderzoek suggereert dat individueel en maatschappelijk rendement inderdaad vergelijkbaar zijn. Onderwijs is daarom veruit de belangrijkste verklaring voor de enorme economische vooruitgang sinds de Tweede Wereldoorlog. Het gemiddelde opleidingsniveau van de wereldbevolking is tussen 1960 en 1990 met 0,7 jaar per decennium gestegen en het nationaal inkomen per hoofd is gemiddeld over landen bijna verdubbeld. Driekwart van die stijging valt toe te schrijven aan het gestegen opleidingsniveau<sup>1</sup>. Om het gewicht van dit resultaat naar waarde te schatten, is het goed te bedenken dat het rendement van investeringen in de fysieke infrastructuur te klein is om empirisch vast te stellen.

Net als bij fysiek kapitaal, kent ook menselijk kapitaal afnemende meeropbrengsten: ieder jaar extra onderwijs levert een afnemende marginale bijdrage aan het bnp. Conform de marginale productiviteitstheorie is het rendement van een jaar extra onderwijs gelijk aan de marginale productiviteit. De afnemende marginale productiviteit vertaalt zich in afnemende beloningsverschillen. Cru gezegd: door de extra investeringen in onderwijs komen er meer hoger opgeleiden, die dus een lager loon krijgen, en komen er minder lager opgeleiden, die dus een hoger loon krijgen. Een hoger gemiddeld opleidingsniveau leidt dan tot een meer gelijkmatige inkomensverdeling. Omgekeerd neemt als gevolg van de technologische ontwikkeling de vraag naar onderwijs voortdurend toe, waardoor de beloningsverschillen weer toenemen<sup>2</sup>. Wereldwijd was de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau net genoeg om de toename van de vraag bij te houden. Bij

een geringere stijging zouden de salarisverschillen flink zijn toegenomen.

Voor Nederland zijn er in dit verband twee redenen tot zorg. Na een lange periode waarin het rendement van onderwijs slechts is gedaald, is die trend sinds 1994 omgedraaid<sup>3</sup>. Het aanbod van goed opgeleiden kan de vraag niet meer bijhouden. De tweede reden tot zorg zijn de problemen in de onderwijssector, die op termijn zullen leiden tot een verdere teruggang van dat aanbod. De moeilijkheden om aan personeel te komen en de daardoor dalende kwaliteit van de mensen die wel worden aangenomen, zijn daarvan een teken.

### **De macro-economische overheidsrol**

Extra investeringen in menselijk kapitaal zijn dus onvermijdelijk: de uitgaven moeten minimaal tien procent omhoog. De vraag is wie dat moet betalen. Net zoals wij kosten-batenanalyse op investeringen in onderwijs kunnen toepassen, kunnen wij de standaard welvaartstheorie hanteren. Waar een individu in de vorm van salarisstijging zelf de vruchten plukt, kan hij ook zelf de kosten dragen. Voor de overheid is er dan hooguit een kaderscheppende rol weggelegd, waarover later meer. De financiering zou geheel kunnen worden overgelaten aan belanghebbenden. Zij kunnen zelf het beste bepalen of het rendement voor hen nog opweegt tegen de kosten.

Vanzelfsprekend ligt de situatie anders in het verplichte lager onderwijs. In zekere zin is de overheidsbijdrage daar niet veel anders dan een vorm van kinderbijslag in natura. Als de overheid het lager onderwijs niet gratis ter beschikking zou stellen, dan zouden ouders het zelf moeten betalen. Zolang er politieke steun bestaat voor die herverdeling, is daar niks mis mee. De enige vraag die resteert, is of het lager onderwijs voldoende budget krijgt om kwaliteit te bieden. Die vraag klemt te meer waar de overheid particulieren verbiedt om zelf aan de kosten van onderwijs bij te dragen.

Voor het hoger onderwijs is er van alles voor te zeggen om het profijtbeginsel toe te passen. Toch zijn er ook hier goede redenen voor een forse overheidsbijdrage. Zoals hiervoor besproken, leidt een hoger gemiddeld opleidingsniveau tot een gelijkmatigere inkomensverdeling. De extra scholingsinspanning van de academicus heeft dus gunstige effecten voor laagopgeleiden. Laagopgeleiden hebben meer baat bij deze indirecte effecten dan bij eindeloze pogingen om hen toch nog een diploma te laten halen. In Nederland bestaat, net zoals in de meeste andere democratieën, een lange traditie van inkomensherverdeling van rijk naar arm. Verhoging van het opleidingsniveau van de gehele beroepsbevolking is een relatief effectieve manier om dat te bereiken<sup>4</sup>. Dit pleit er voor om de inspanning niet louter op het verplichte lager onderwijs of drop-outs te richten, maar om over de hele linie het opleidingsniveau op te krikken, door onderwijs generieuzer te subsidiëren, van basisschool tot universiteit.

De grote claims die vanuit onderwijs op de belastingmiddelen worden gelegd, impliceren dat bij de komende kabinetsformatie scherpe prioriteiten moeten worden gesteld. De lagere belastingtarieven waren de sleutel voor het economische succes van Paars, dus daarin zit geen rek. De ruimte moet elders worden gezocht.

### **Meer overheidsgeld, dus meer overheidssturing?**

Het moet worden voorkomen dat de (hopelijk) toenemende financiële betrokkenheid van de overheid leidt tot een grotere bestuurlijke betrokkenheid. Onderwijs is een sector waarin professionals aan het werk zijn en waarin zich bovendien voortdurend nieuwe ontwikkelingen voordoen. De professionaliteit en het eigen initiatief van direct betrokkenen zijn dan het beslissende ingrediënten voor succes. De vraag is hoe die krachten zo goed mogelijk kunnen worden gemobiliseerd.

In het lager onderwijs is de besluitvorming al vergaand gedecentraliseerd. Scholen worden op basis van leerlingenaantallen gefinancierd. Daarmee zijn ouders de voornaamste hoeders van de kwaliteit. Scholen die geen kwaliteit leveren, trekken geen leerlingen en gaan dus op de fles. Het is interessant deze toestand te vergelijken met die in de Verenigde Staten. Daar wordt het lager onderwijs georganiseerd per schooldistrict. Ouders zijn verplicht hun kinderen in hun eigen district, of anders op een particuliere school te doen. De concurrentie gaat daar dus niet tussen scholen, maar tussen schooldistricten. Een school heeft binnen zijn district het monopolie. Ouders die een andere school willen, moeten dus verhuizen naar een ander district. Huizen in districten met een goede school zijn dan ook duizenden dollars meer waard. Vanzelfsprekend is de effectiviteit van concurrentie veel minder als mensen daarvoor eerst hun huis moeten verkopen. Het Nederlandse systeem is dus effectiever.

De voornaamste borging van kwaliteit komt van de ouders die stemmen met voeten. Dat vraagt om voldoende concurrenten. Monopolies binnen een wijk zijn uit den boze. Hier ligt een taak voor de nma. Dat geldt ook voor beleid van gemeenten om vanwege dreigende capaciteitstekorten ouders te dwingen hun kinderen binnen hun eigen buurt op school te doen. Thans zijn gemeenten het bestuur van het openbaar onderwijs. Als het keuzegedrag van ouders de beste garantie biedt voor kwaliteit, wat is dan nog de plaats van gemeenten? Met het functioneren van de gemeentelijk democratie is het niet best gesteld. De meerwaarde van de democratisch legitimatie van het bestuur is dus betrekkelijk. Sluit de afdelingen onderwijs bij gemeenten en laat het bestuur over aan professionele instellingen.

Op één terrein heeft deze constatering rechtstreekse beleidsimplicaties. In de nota Grenzenloos leren wordt een forse investering in voorschoolse opvang voorgesteld<sup>5</sup>. De nota stelt zich de vraag of gemeenten of scholen hierover de regie moeten voeren. Het valt niet in te zien wat hier de titel is voor een gemeentelijke betrokkenheid. Juist op dit terrein is behoefte aan experimenten. Concurrentie tussen scholen met verschillende alternatieven is dan veruit het beste middel om te bekijken wat het beste werkt. Gemeentelijke betrokkenheid werkt contraproductief.

Het is in verband tekenend hoezeer scholen zich hebben verzet tegen publicatie van informatie over de kwaliteit per school. Scholen zijn zich terdege bewust van de macht van ouders, dus over de effectiviteit van 'stemmen met de voeten' als machtsmiddel bestaat geen twijfel. Vanzelfsprekend is de waarde van die gepubliceerde gegevens zeer betrekkelijk, maar openbaarheid is niet te stuiten. Het getuigt van krampachtigheid dat scholen zich daar zo lang tegen hebben verzet en het is een verademing dat de nieuwe inspecteur-generaal Kervezee zich daar nu onomwonden voor uitspreekt<sup>6</sup>. Hieruit volgt als vanzelfsprekend de rol van de inspectie. Deze moet het niet zozeer hebben van bevoegdheden om in te grijpen. De inspectie is vooral leverancier van een publiek goed, informatie over kwaliteit van opleidingen. De openbaarheid is haar belangrijkste wapen. Zij publiceert over de kwaliteit van scholen, in samenwerking met media, maar daarmee ook in concurrentie, zie de gang van zaken rond de publicatie van toetsresultaten. Ook in dit geval is die dreiging van concurrentie heilzaam.

## Het hoger onderwijs

Waar in het verplichte lager onderwijs iedereen het onderwijs volgt en het dus vooral gaat om de bewaking van de kwaliteit van onderwijs dat iedere kind verplicht geniet, speelt in het vrijwillige hoger onderwijs ook de keuze om al dan niet deel te nemen. Zoals gezegd zijn er goede redenen voor een flinke overheidsbijdrage, maar binnen die gedeeltelijk bekostiging moet het profijtbeginsel zoveel mogelijk zijn werk doen. Die gedachte heeft verstrekkende gevolgen. Allereerst zijn private bijdragen op dit moment feitelijk uitgesloten. Collegegelden worden van overheidswege vastgesteld. Een student die beter onderwijs wil dan de instellingen bieden en daar ook extra voor wil betalen, kan nu niet terecht. Dat is zot: er is een tekort aan goed opgeleide mensen, maar mensen die daar zelf in willen investeren, wordt dat onmogelijk gemaakt. Inmiddels zijn tal van opleidingen ontstaan met hoge collegegelden. De overheid blokkeert, de private sector neemt het helemaal over, zodat uiteindelijk twee systemen zijn ontstaan met echte maatschappelijke segregatie als gevolg.

### Tot besluit

De meesten van ons zijn niet gewend om over onderwijs te praten als een investering, waarvoor je het rendement kunt berekenen. Evenmin kunnen wij ons ertoe zetten om het te zien als een bedrijfstak met bovendien een goed exportperspectief. Het stuit ons tegen de borst. In de Verenigde Staten zijn onderwijs en menselijk kapitaal geheel synoniem geworden, mede vanwege het empirische succes van de onderliggende theorie. Zo iets zal de komende jaren ook in Nederland gebeuren. Sterker nog: dat is feitelijk al het geval. Directies van opleidingen praten al in termen van marktaandelen en merkmaken, en doen dat omdat die ook binnen de Zoetermeerse regelzucht uiteindelijk bepalend zijn voor de financiële toekomst.

---

## Dossier Kiezen in het onderwijs

H.J.E. Bruins Slot en J.W. Oosterwijk: [Kiezen in het onderwijs](#)

J.M. Pomp: [Marktwerking in het onderwijs](#)

C.N. Teulings: [Investeren in onderwijs](#)

R. Bosker: [Reactie: Onderwijskundige aspecten van transparantie en kwaliteitsborging](#)

O.C. McDaniel: [Vouchers en leerrechten](#)

M. van Dyck en S. Schenning: [De leerling centraal](#)

F.J. de Vijlder: [Maatwerk gevraagd](#)

R.M. Ulrich en M.D.L. Veraart: [De school als onderwijsproducent](#)

E.J.F. Canton en R.J.G. Venniker: [Prikkel in het hoger onderwijs](#)

F. van Vught: Reactie: [Internationale marktwerking](#)

E. Frinking en E. Horlings: [Reactie: De prijs voor onderwijs](#)

C.J. van der Haven: [Studenten tegen marktwerking](#)

J. Zondag: [De student aan zet](#)

H.J.M. Adriaansens en R.J. in 't Veld: Bama: [kansen en bedreigingen](#)

M.C.E.J. Bronckers en G.A.V.C. Desmedt: [De invloed van de wto op het onderwijsbestel](#)

S.G. van der Lecq: [De markt voor onderwijs](#)

---

<sup>1</sup> C.N. Teulings en T. van Rens, Education, inequality, and growth, Discussion Paper TI 2002-001/3, Tinbergeninstituut, Rotterdam, 2001.

<sup>2</sup> C.N. Teulings en T. van Rens, op.cit.

<sup>3</sup> E. Leuven en H. Oosterbeek, [Rendement van onderwijs stijgt](#), ESB, 23 juni 2000, blz. 523-524.

<sup>4</sup> Zie voor een gedetailleerde beschouwing A.J. Dur en C.N. Teulings, Onderwijs en inkomensverdeling, in: R.H.J.M. Gradus e.a. (red.), Nederland kennisland?, Ocfab, Stenfert Kroese, Groningen, 2001, blz. 163-179.

<sup>5</sup> Ministerie van OC&W, Grenzenloos leren, een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010, Zoetermeer, 2001.

