

# Productiviteit door en in het onderwijs

WIM GROOT EN HENRIËTTE MAASSEN VAN DEN BRINK, hoogleraren aan de Universiteit Maastricht en aan de Universiteit van Amsterdam.

Om het welvaartsverlies door de recessie te compenseren is economische groei nodig. Economische groei komt voort uit vergroting van het arbeidsaanbod en verhoging van de arbeidsproductiviteit. Door de vergrijzing zal het arbeidsaanbod echter nog maar mondjesmaat toenemen, en daarom zal de economische groei vooral moeten komen van verhoging van de arbeidsproductiviteit. De groei van de arbeidsproductiviteit in ons land is de afgelopen jaren achtergebleven bij die in de Verenigde Staten. Lag in de jaren tachtig de productie per gewerkt uur in Nederland nog vijftien procent boven die in de Verenigde Staten, nu ligt deze er tien procent onder (SER en WRR, 2007; REA, 2007). Een belangrijk argument om effectief in onderwijs te investeren, is dat onderwijs de arbeidsproductiviteit op een hoger plan kan brengen, en daarom is het noodzakelijk dat het onderwijs inzicht heeft in de arbeidsproductiviteit.

Helaas treft de recessie ook het onderwijs. Het is moeilijk vol te houden dat de uitgaven aan onderwijs omhoog moeten terwijl op alle andere posten op de rijksbegroting bezuinigd moet worden. Grote investeringen in het onderwijs horen waarschijnlijk tot het verleden. Tegelijkertijd wordt het onderwijs de komende jaren geconfronteerd met een toenemend lerarentekort. De krapte op de onderwijsarbeidsmarkt zal tot hogere lonen leiden. Enerzijds zullen dus de lonen omhoog moeten om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken, anderzijds moet ook het onderwijs de broekriem aanhalen.

Voor dit dilemma zijn twee oplossingen denkbaar. De eerste is dat een groter beroep wordt gedaan op lager gekwalificeerd en dus goedkoper personeel. Dit is nu al in toenemende mate te zien in het onderwijs. De mbo-opgeleide onderwijsassistent in het basisonderwijs neemt taken over van de hbo-leraar. De tweede-graads opgeleide leraar in het voortgezet onderwijs geeft les in de bovenbouw van het vwo waar een eerstegraads-lesbevoegdheid voor is vereist. In het middelbaar beroepsonderwijs nemen steeds vaker praktijkondersteuners zonder lesbevoegdheid taken over van bevoegde docenten.

De tweede oplossing is dat hetzelfde onderwijs wordt gegeven met minder, maar beter gekwalificeerde en beter betaalde docenten. De keuze ligt dan niet op kwantiteit, namelijk meer onderwijzend personeel, maar voor kwaliteit, dus beter onderwijzend personeel. Als voor de tweede optie wordt gekozen, moet de arbeidsproductiviteit in het onderwijs omhoog. Tegelijkertijd is men niet tevreden over het huidige peil van het onderwijs: men wil ook beter onderwijs. De opgave is dan om de kwaliteit en de productiviteit van het onderwijs te verbeteren in een tijd waarin hiervoor weinig extra middelen zijn. Hoe moeilijk dat is blijkt als gekeken wordt naar de periode waarin de bomen nog wel tot in de hemel leken te groeien.

Tussen 1995 en 2008 zijn de reële uitgaven per leerling, dat wil zeggen de uitgaven gecorrigeerd voor inflatie, in het primair onderwijs met 52 procent en in het voortgezet onderwijs met 37,5 procent toegenomen. Dit is een reële stijging van drie tot vier procent per jaar. Met meer geld wordt het onderwijs beter, zo wordt gedacht. Toch blijkt dat niet uit de cijfers. De gemiddelde score van de Cito-toets in het basisonderwijs is de afgelopen decennia vrijwel niet veranderd. Onderzoek van de OESO geeft aan dat tussen 2000 en 2003 de wiskundevaardigheden van Nederlandse vijftienjarigen zelfs achteruit zijn gegaan. De cijfers van het centraal schriftelijk eindexamen in het vwo zijn al enige jaren aan het dalen.

De uitgaven aan onderwijs zijn gestegen, de leerprestaties niet. Als productiviteit wordt gedefinieerd als leerwinst per geïnvesteerde euro, dan moet geconstateerd worden dat de productiviteit in het onderwijs is gedaald. De grote vraag luidt nu: hoe kan het dat de productiviteit en kwaliteit van het onderwijs zijn gedaald, ondanks dat er meer geld voor onderwijs is gekomen, de werkgelegenheid is gestegen en de klassen kleiner zijn geworden?

De toename van de werkgelegenheid in het onderwijs is gepaard gegaan met een relatieve achteruitgang in de beloning. Tussen 1995 en 2005 nam het uurloon van een gemiddelde werknemer met 40,5 procent toe; de uurloos in het onderwijs stegen in dezelfde periode met maar 26,7 procent. In tien jaar tijd zijn de salarissen in het onderwijs dus ongeveer vijftien procent achter gaan lopen bij die van de gemiddelde werknemer. Ook over een langere periode gaat klassenverkleining samen met een daling van het relatieve inkomen van leraren. Lakdawalla (2006) berekent dat tussen 1950 en 1990 de leerling-leraar-ratio in het basis en voortgezet onderwijs in Nederland is gedaald van 30,83 leerlingen per leraar in 1950 tot 15,98 leerlingen per leraar in 1990. Tegelijkertijd is het relatieve inkomen van leraren op de basisschool in de tweede helft van de twintigste eeuw gedaald. Ten opzichte van het loon van de gemiddelde werknemer daalde het inkomen van een leraar in het basisonderwijs in Nederland met 23 procent tussen 1965 en 1994. Eenzelfde conclusie wordt door Hanushek (1996) voor de Verenigde Staten getrokken: "Average salary of teachers was allowed to slip relative to pay for college workers elsewhere in the economy."

Scholen hebben hun klassen verkleind door te bezuinigen op de kwaliteit van leraren: dure, kwalitatief goede leraren zijn vervangen door goedkopere leraren met minder ervaring. De relatieve inkomensachteruitgang maakt het steeds minder aantrekkelijk om in het onderwijs te werken. Hierdoor wordt het steeds moeilijker om getalenteerde jongeren te interesseren voor een opleiding aan de pabo of de lerarenopleiding. De achteruitgang in beloning zorgt

er verder voor dat kwalitatief goede leraren vroegtijdig het onderwijs verlaten en elders een beter betaalde baan vinden. Meer doen met minder, maar betere leraren betekent verhoging van de productiviteit. Hoe belangrijk productiviteitsverhoging in het onderwijs is, wordt nog eens onderstreept door de Amerikaanse onderwijskundige Herbert Walberg: "... citizens, including parents, educators, and policymakers, have increasingly realized that our schools need to be more productive if we are to give our children the best chances for themselves and for our nation's continued prosperity, democracy, health, and values and ideals we dearly hold" (Subotnik en Walberg, 2006).

Door slimmer te werken, een beter gebruik te maken van ICT, meer klassikaal les te geven en minder te vergaderen, kan de arbeidsproductiviteit omhoog. Verhoging van de arbeidsproductiviteit is een beladen begrip in het onderwijs. Leraren stellen dit al gauw gelijk aan een hogere werkdruk. Als productiviteitsgroei wordt gezocht in langere werktijden, grotere klassen of meer uren voor de klas, dan kan dit de werkdruk verhogen. Productiviteitsgroei kan echter ook gerealiseerd worden zonder verhoging van de werkdruk. Het kan zelfs de werkdruk verlagen, zoals de ervaring in de zorg bijvoorbeeld laat zien.

Een docent in het voortgezet onderwijs met een voltijd baan werkt gemiddeld 42 uur per week. Hiervan staat hij zestien uur voor de klas. De lestijd is dus minder dan veertig procent van de totale werktijd. De overige tijd gaat op aan vergaderen, lessen voorbereiden, proefwerken nakijken en andere activiteiten. Door de uren die niet aan lesgeven worden besteed efficiënter te organiseren, blijft meer tijd over voor lesgeven. Slimmer werken in het onderwijs vraagt om beter opgeleide en gekwalificeerde leraren. Verbetering van de kwaliteit van de pabo's en de lerarenopleidingen is hiervoor noodzakelijk.

Verhoging van de productiviteit in het onderwijs begint met het meten van die productiviteit. Het meten ervan is weliswaar belangrijk, maar niet eenvoudig. Om twee redenen is het meten in de publieke dienstverlening moeilijker dan in de marktsector: ten eerste, de diensten in de publieke dienstverlening zijn meestal niet geprijsd en, ten tweede, het gaat vaak om collectieve goederen. Om deze redenen wordt in de Nationale Rekeningen de productiviteit van de publieke dienstverlening meestal gemeten aan de hand van de inputs, dat wil zeggen aan de hand van de loonkosten in de sector: output = input.

In het onderwijs is het nog niet gebruikelijk dat een branchevereniging cijfers over de productiviteitsontwikkeling publiceert en streeft naar productiviteitsgroei. Onderzoek naar de mogelijkheden om doelmatigheidswinsten te bereiken in het onderwijs zijn eveneens schaars. Misschien dat mede daardoor de ontwikkeling van

de arbeidsproductiviteit in het onderwijs zo afwijkt van die in andere sectoren. In vrijwel alle sectoren, waaronder ook het overgrote deel van de publieke dienstverlening, is namelijk een geleidelijke stijging van de arbeidsproductiviteit te zien. In sommige sectoren is deze groei sneller dan in andere, maar zeker in de dienstverlenende sector, waaronder bijvoorbeeld de ziekenhuizen, is de afgelopen jaren sprake van een opmerkelijke productiviteitsgroei. Het onderwijs steekt daarbij af.

De discussie over productiviteit en over de afnemende arbeidsproductiviteit in het onderwijs is tot nu toe vooral in het buitenland gevoerd. Een bekend voorbeeld is het Coleman-rapport uit 1966 in de Verenigde Staten waarin werd betoogd dat er weinig of geen effect was aan te tonen van klassengrootte en uitgaven per leerling op leerprestaties. In ons land is de discussie over productiviteit pas op gang gekomen met de publicatie van het rapport-Dijsselbloem in 2008. Hierin werd aangegeven dat de grote onderwijs-hervormingen in de jaren tachtig en negentig niet hebben geleid tot verbetering van de kwaliteit van onderwijs.

Op zich is het wonderlijk dat er in het onderwijs voorbij wordt gegaan aan een discussie over productiviteit. Het onderwijs kent immers een lange traditie van het meten van inputs en outputs. Het ministerie van OCW, het CBS en SBO verzorgen overzichten van het aantal werkenden in het onderwijs, al dan niet uitgesplitst naar functie, en de uitgaven aan onderwijs, totaal per leerling. De traditie in het meten van de opbrengsten van onderwijs is zo mogelijk nog langer. Tegenwoordig worden de leeropbrengsten gemeten via onder andere Cito-scores, schoolexamens en internationaal vergelijkende toetsen. Wat in het onderwijs ontbreekt is de verbinding tussen de metingen van inputs en outputs. Transparantie over productiviteit in het onderwijs heeft het voordeel dat daarmee ook de waarde van onderwijs zichtbaar wordt gemaakt.

## LITERATUUR

- Hanushek, E.A. (1996) A more complete picture of school resource policies. *Review of Educational Research*, 66(3) 397-409.
- Lakdawalla, D. (2006) The economics of teacher quality. *The Journal of Law and Economics*, 49(april), 285-329.
- REA (2007) Lof der eenvoud. *Advies van de Raad van Economisch Adviseurs*, 2007(1).
- SER en WRR (2007) *Naar een nieuwe sociale investeringsagenda. De toekomst van de Nederlandse Verzorgingsstaat*. Den Haag: WRR.
- Subotnik, R.F. en H.J. Walberg (red.) (2006) *The scientific basis of educational productivity*. Charlotte: IAP.