

Schoolsluiting schaadt economie op termijn fors

In december 2020 werden de scholen voor de tweede keer gesloten in de strijd tegen het coronavirus. Een overzicht van de internationale literatuur leert dat dit vooral op de lange termijn negatieve effecten kan hebben op de economie en de kansengelijkheid.

IN HET KORT

- Schoolsluitingen hebben een direct negatief economisch effect vanwege de niet-werkende of minder productieve ouders.
- Ontstane leerachterstanden, vooral bij kwetsbare leerlingen, leiden op termijn tot lagere inkomens en een lagere groei.

SYLVIA TEUNISSEN

Econoom bij het Ministerie van Financiën (MinFin)

TOEP VAN DIJK

Econoom bij MinFin

RENS NISSEN

Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek bij MinFin

Gedurende de coronapandemie waren in Nederland de basis- en middelbare scholen tweemaal voor meerdere weken gesloten. Over de epidemiologische gevolgen van deze beslissing, en de effecten op het mentale en fysieke welbevinden van kinderen, is er in de Nederlandse pers en de publieke discussie al veel geschreven en gezegd. Maar de aanzienlijke negatieve economische effecten van de schoolsluiting zijn daarbij tot nu toe onderbelicht gebleven. De wetenschappelijke literatuur laat echter zien dat met name de effecten die zich op langere termijn voordoen fors zijn als gevolg van het feit dat er veel minder opbouw van menselijk kapitaal is. Dit artikel geeft een overzicht.

Sluiting van scholen tijdens corona

Nederlandse basis- en middelbare scholen zijn tijdens de eerste coronagolf vorig jaar vanaf 16 maart negen weken volledig gesloten geweest. Afstandsonderwijs online was het devies. Ook werd bekend dat er bij groep 8 van het basisonderwijs in 2020 geen eindtoets zou worden afgenomen. Op 11 mei werden scholen gedeeltelijk heropend, en gedurende een aantal weken konden leerlingen voor de helft van de onderwijstijd terugkeren in de klas. Per 1 juli werden de scholen weer volledig geopend. In de praktijk bleef de situatie echter op veel (vooral middelbare) scholen bestaan dat leerlingen geen volledige lesdagen op school ontvingen. Als gevolg van de snel stijgende coronabesmettingen werden de scholen vanaf 16 december opnieuw gesloten voor drie extra weken rondom de kerstvakantie: het basisonderwijs tot in elk geval 25 januari en het voortgezet onderwijs tot in elk geval 8 februari.

Ouders minder productief tijdens sluiting

De schoolsluiting raakt de economie via verschillende kanalen. Ten eerste betekent de sluiting (ook van kinderopvang) dat ouders zelf de zorg voor en het onderwijs van hun kin-

deren op zich moeten nemen. Daardoor is het aannemelijk dat ze minder uren kunnen werken, en/of per gewerkt uur minder productief zijn. In een aantal papers zijn de economische effecten hiervan gemodelleerd. Lempel et al. (2008) schatten dat de sluiting van scholen gedurende vier weken in Verenigde Staten leidt tot een negatief effect op het bruto binnenlands product (bbp) van 0,1 tot 0,3 procent. Met een eveneens modelmatige aanpak komen Sadique et al. (2008) in het Verenigd Koninkrijk tot de schatting van een vergelijkbaar effect van -0,1 tot -0,4 procent van het bbp per elke vier weken dat de scholen gesloten zijn.

Substantiële verschillen in de onderliggende sociale factoren (zoals de arbeidsparticipatie van ouders of de beschikbaarheid van alternatieve kinderopvang) betekenen dat deze resultaten niet zonder meer naar de Nederlandse context vertaald kunnen worden. Niettemin geven ze wel een indicatie van de orde van grootte van de economische schade die er op korte termijn ontstaat. In elk geval wat betreft de periode van de volledige schoolsluiting gedurende de twee maanden in het voorjaar zou de economische schade kunnen oplopen tot ongeveer 0,5 procent van het bbp. Dit zijn in principe eenmalige kosten. Als kinderen weer naar school gaan zullen het aantal gewerkte uren, de productiviteit en het bbp weer gaan toenemen.

Permanent lager opleidingsniveau

Groter en zorgelijker is het effect van schoolsluiting dat op de lange termijn optreedt als gevolg van leerachterstanden bij kinderen, die zich vertalen in een verminderde opbouw van menselijk kapitaal, en daarmee samenhangend een lager inkomen als volwassene. Dit is ook wat schoolsluiting onderscheidt van veel andere contactbeperkende maatregelen.

De ernst van de leerachterstanden wordt helaas steeds duidelijker. Gebaseerd op de toetsresultaten van Nederlandse basisschoolleerlingen berekenen Engzell et al. (2020) dat kinderen qua leeropbrengst gemiddeld ongeveer twintig procent van een onderwijsjaar misten. Dit kwam min of meer overeen met het deel van het schooljaar (het voorjaar) dat de scholen gesloten waren. De onderzoekers concluderen daaruit dat kinderen tijdens de schoolsluiting gemiddeld genomen niets hadden geleerd. Meshcheriakova et al. (2020, in dit nummer) constateren een vergelijkbare daling van de gemiddelde toetsresultaten. Overigens willen deze resultaten niet zeggen dat het afstandsonderwijs helemaal geen nut heeft gehad: het is goed denkbaar dat zonder afstandsonderwijs de schade nog groter zou zijn geweest.

Het is nog onmogelijk om te weten wat het effect is van deze onderwijs schade op de latere productiviteit en het verdienvermogen van kinderen – deze leerlingen hebben immers de arbeidsmarkt nog niet betreden. Op basis

van historische data kunnen er wel voorspellingen worden gedaan. De Wereldbank citeert een bekend empirisch gegeven dat één jaar meer onderwijs resulteert in een acht tot tien procent hoger toekomstig inkomen (Psacharopoulos, 2020). Als er verondersteld wordt dat de hierboven beschreven leerachterstanden van circa een vijfde van het jaar niet goedgeemaakt worden, dan zouden die kunnen leiden tot een verlies van circa twee procent van het toekomstige inkomen. De OESO komt op basis van dezelfde aanname tot de vergelijkbare conclusie dat een leerachterstand van vier maanden zorgt voor een verlies van toekomstig inkomen van 2,5 à 4 procent (Hanushek en Woessmann, 2020).

De OESO maakt ook een vertaalslag naar het macro-niveau, en stelt dat een leerverlies van vier maanden leidt tot een bbp dat op de lange termijn gemiddeld 1,5 procent lager ligt dan zonder een schoolsluiting (Hanushek en Woessmann, 2020). De netto contante waarde van dit inkomensverlies loopt volgens de OESO op tot circa 69 procent (!) van het huidige bbp. Fuchs-Schündeln et al. (2020) komen voor de Verenigde Staten via een indirectere modelmatige aanpak – die expliciet rekening houdt met hogere (tijds)investeringen door ouders in het onderwijs van hun kinderen tijdens een schoolsluiting – tot een relatief kleiner effect van één procent inkomensverlies per zes maanden sluiting. Het negatieve effect is flink groter bij leerlingen van een basisschoolleeftijd dan bij middelbare scholieren.

Dat dergelijke forse effecten qua orde van grootte niet onrealistisch zijn, blijkt uit het empirische werk van Jaume en Willén (2009). Zij onderzochten de effecten van de sluiting van scholen als gevolg van de langdurige lerarenstakingen in de jaren tachtig in grote delen van Argentinië. Gemiddeld liepen basisschoolleerlingen hierdoor bijna vier maanden onderwijs mis. De gevolgen waren verstrekking en langdurig. Leerlingen die door de stakingen onderwijs misliepen, hadden significant lagere slagingskansen op de middelbare school en in het vervolgonderwijs, genoten gemiddeld minder jaren scholing, en waren als volwassenen vaker werkloos. Gemiddeld had een kind dat vier maanden school had gemist, gedurende zijn latere werkende leven ongeveer drie procent minder inkomen dan leerlingen die niet door de staking geraakt werden.

Effect op kansengelijkheid

Diverse van de hierboven aangehaalde onderzoeken kijken ook naar het effect van een schoolsluiting op verschillende soorten leerlingen, in het bijzonder kwetsbare of achtergestelde leerlingen. Over het algemeen (met uitzondering van Meshcheriakova et al.) vinden ze aanwijzingen dat de effecten bij deze leerlingen aanzienlijk groter zijn dan bij de gemiddelde leerling, omdat hun thuissituatie vaak minder bevorderlijk is voor het leren op afstand (zowel qua (ICT-)voorzieningen als qua ondersteuning vanuit de omgeving).

De toetsresultaten van de Nederlandse basisschoolleerlingen met lageropgeleide ouders gaven een leerverlies te zien dat 55 procent groter was dan dat van de gehele populatie (Engzell et al., 2020). Bij sommige van deze kinderen zijn tijdens de schoolsluiting in het voorjaar de prestaties dus achteruit gegaan. En in de Argentijnse casus was

het negatieve effect op het verdienvermogen geheel geconcentreerd binnen de onderste 75 procent van de inkomensverdeling van de ouders; bij de bovenste 25 procent was er geen significant effect (Jaume en Willén, 2009).

Specifiek in de Nederlandse context zal het vervallen van de eindtoets in groep 8, volgens het Centraal Planbureau, de kansengelijkheid vergroten (Swart et al., 2020). De eindtoets wordt gebruikt als een tweede indicator, naast het advies van de docent, om te bepalen naar welk vervolgonderwijs een kind zal doorstromen. Een hogere score op de eindtoets kan leiden tot een hoger schooladvies. Juist kinderen met een migratieachtergrond en/of van ouders met een lagere opleiding of een laag inkomen behalen vaker een hogere toetscore dan verwacht, waardoor ze in aanmerking zouden kunnen komen voor een heroverweging en een opwaartse bijstelling van het schooladvies.

Conclusie

De sluiting van Nederlandse scholen heeft geleid tot significante leerachterstanden. Als deze niet worden goedgeemaakt, dan zal dit negatieve effecten hebben op de opbouw van menselijk kapitaal van een leerlingencohort en op hun toekomstige verdienvermogen. Voor het vervolg liggen er daarom drie aanbevelingen.

Ten eerste is het vanuit economisch perspectief aan te raden om schoolsluitingen te voorkomen, ook als er elders weer strenge contactbeperkende maatregelen nodig zijn. Afstandsonderwijs heeft – anders dan andere contactbeperkende maatregelen – op korte en vooral op lange termijn zeer nadelige gevolgen omdat het de economische groei drukt en kansengelijkheid vergroot.

Ten tweede moet er worden erkend dat de schoolsluitingen in 2020 schade hebben veroorzaakt. Het is belangrijk om de ontstane achterstanden nauwkeurig te monitoren en om te leren welke soort interventies er effectief zijn om deze zo veel mogelijk in te lopen, in het bijzonder wat betreft kwetsbare leerlingen.

Ten derde is het belangrijk om te zorgen dat in 2021 het hoe dan ook mogelijk is om bij alle kinderen in de laatste klas van het primair en voortgezet onderwijs de eindtoets en eindexamens ‘coronaproof’ af te nemen.

Literatuur

- Engzell, P., A. Frey en M. Verhagen (2020) *Learning inequality during the Covid-19 pandemic*. SocArXiv. Paper te vinden op osf.io.
- Fuchs-Schündeln, N., D. Krueger, A. Ludwig en I. Popova (2020) *The long-term distributional and welfare effects of Covid-19 school closures*. NBER Working Paper, 27773.
- Hanushek, E.A. en L. Woessmann (2020) *The economic impacts of learning losses*. OECD Education Working Papers, 225.
- Jaume, D. en A. Willén (2019) *The long-run effects of teacher strikes: evidence from Argentina*. *Journal of Labor Economics*, 37(4), 1097–1139.
- Lempel, H., J.M. Epstein en R.A. Hammond (2009) *Economic cost and health care workforce effects of school closures in the U.S.* *PLoS Currents*, oktober. Te vinden op www.semanticscholar.org.
- Meshcheriakova, O., L. Borghans, R. Haenbeukers en T. Schils (2020) *Schoolprestaties Limburgse basisschoolleerlingen door eerste lockdown flink geraakt*. *ESB*, 106(4793), 20–23.
- Psacharopoulos et al. (2020) *Lost wages: The COVID-19 cost of school closures*. World Bank Policy Research Working Paper, 9246.
- Sadique et al. (2008) *Estimating the costs of school closure for mitigating an influenza pandemic*. *BMC Public Health*, 2008(135).
- Swart, L., D. Visser, M. Zumbuehl en W. van den Berge (2020) *Schrappen eindtoets groep 8 kan ongelijkheid vergroten*. CPB Coronapublicatie, juli.