



## Positief, maar zwak

**Auteur(s):**

Ritzen, J.

*Voorzitter van het College van bestuur, Universiteit Maastricht en oud-hoogleraar economie van de publieke sector aan de eur.*[J.Ritzen@BU.unimaas.nl](mailto:J.Ritzen@BU.unimaas.nl)**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4414, pagina 443, 19 september 2003

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

rijksbegroting

*Het kabinet legt de prioriteiten goed, maar er is meer nodig. Voor meer innovatie en kennisintensieve productie zijn aanvullende middelen noodzakelijk.*

Overschat het belang van een *Miljoenennota* niet, of het nu gaat over de invloed op de macro-economische ontwikkeling of over de invloed op de kenniseconomie. Evenmin mag je de signalen onderschatten die uitgaan van de delta's in de begroting (want het gaat meestal over relatief kleine veranderingen). Kijk vooral naar de mate waarin meer prikkels worden ingebouwd (of negatieve prikkels worden afgebouwd) in de organisatie van de publieke sector. Met die ogen kijk ik naar de effecten op de kenniseconomie van de eerste rijksbegroting van het kabinet Balkenende-II.

### *Effectrapportage*

Een 'onderwijs- of kennis-effect-rapportage' van deze begroting kent plussen en minnen. Er is te weinig oog voor de meest reële oplossing voor het lerarentekort. Ook is er te weinig aandacht voor een modern personeelsbeleid in het onderwijs. De begroting is niet overtuigend in deregulering en veel te defensief over de kwaliteit van het onderwijs. Te veel van de lasten van het gigantische probleem van de maatschappelijke integratie van nieuwe Nederlanders worden op het al overbelaste bord van het onderwijs gelegd. Te weinig aandacht is er voor mobiliteitsdrempels voor studenten. De plannen zijn onbeholpen bij de noodzakelijke bevordering van een betere benutting van het universitair onderzoek voor innovatie.

Netto daalt de onderwijsbegroting in 2004, als resultaat van diverse kaasschaafbezuinigingen met titels als: 'subsidies' of: 'niet uitkeren prijscompensatie' (Jacques Wallage noemde dat de kaasschaven met verschillende kleuren heftjes) en de bezuinigingen op de arbeidsvoorwaarden (samen totaal ongeveer € 1,25 miljard), waar 'slechts' zeshonderd miljoen euro tegenover staan als extra uitgaven. Als aandeel van het nationaal inkomen blijft dus ook de nationale inspanning voor meer kennis verder dalen.

Desondanks noem ik de balans positief, omdat een krachtig signaal wordt gegeven dat het kabinet weer wil investeren in het onderwijs. Die extra uitgaven hebben een belangrijke signaalwaarde.

### **Leraren**

De werkloosheid schiet - helaas - het komend jaar omhoog, in de richting van zeven procent. Dat betekent ook dat het komende jaar zo'n 20.000 tot 30.000 hoogopgeleiden beschikbaar komen voor werk in het onderwijs. Blijkbaar is dit het kabinet ontgaan, want men blijft uitgaan van een omvangrijk lerarentekort (in 2007 nog 10.000 voltijdfuncties) en stelt extra geld beschikbaar om dit te bestrijden. Deze maatregel betreft het merendeel van de extra uitgaven. Dat is zonde van het geld! Benut deze middelen voor structureel beter personeelsbeleid. Dan zal het zij-instromen door mensen met ervaring van elders die leraar worden meer vanzelfsprekend worden, zoals elders in de samenleving en elders in de wereld in het onderwijs.

Scholen, hoog en laag inclusief universiteiten, hebben belang bij een goed personeelsbeleid; daarin verschillen ze niet met andere organisaties. Dat personeelsbeleid is in het onderwijs niet bij de tijd. Bijvoorbeeld:

» het is de hoogste tijd om meer ruimte te scheppen voor bijscholing en nascholing: traditioneel blijft het onderwijs ver achter bij andere sectoren in bijscholing. Er zijn briljante voorstellen om onderwijsbevoegdheden te koppelen aan bijscholing, zodat leraren ook nog bij de tijd zijn na een aantal jaren gewerkt te hebben (vergelijk de gezondheidszorg);

» differentieer beloningen. Dat is geen panacee, maar eenzelfde beloning voor elke school en elke leraar, ongeacht de geleverde prestatie is evenmin een ideale situatie. Laat veel duidelijker merken dat kwaliteit telt, ook in de beloningsstructuur;

» dereguleer de arbeidsvoorwaarden. Veel te weinig is bekend dat het overgrote deel van de circulaire die van het Zoetermeerse bolwerk naar de scholen gaan mededelingen betreft over veranderingen in arbeidsvoorwaarden. De vakbeweging en het ministerie kunnen de handen ineenslaan om tot een substantiële deregulering te komen.

De ferme taal in de begroting over deregulering in het onderwijs doet hol aan, als men niet blijk geeft van inzicht in de huidige regulering. Die holheid wordt

sterker, als de afgelopen maanden het hoger onderwijs een sterke reregulering te zien heeft gegeven. Zou het kabinet zich willen vastleggen op externe, onafhankelijke monitoring van de reguleringsdrift en tot een prestatie-afsprake willen komen?

## Onderwijskwaliteit

De afgelopen weken hebben de dag- en weekbladen vol gestaan met het debat over de kwaliteit van het onderwijs<sup>1</sup>. Voor onze relatieve positie in de kenniseconomie is de internationale vergelijking het meest relevant<sup>2</sup>.

Internationale vergelijkingen zijn beschikbaar, zoals het PISA-onderzoek (project international student assessment), TIMSS (third international mathematics and science survey) en IEA (international educational achievement). Ook zijn er overzichten van buitenlandse tijdschriften zoals *Der Spiegel* en het *Times Educational Supplement*. Verder is er op het terrein van het onderzoek bijvoorbeeld het rapport *Toward a knowledge society* van de Europese Commissie<sup>3</sup>.

We noteren vervolgens een gigantisch verschil tussen de resultaten van die onderzoeken en de gemiddelde perceptie in Nederland. Internationaal wordt Nederland als voorbeeld gezien, omdat het vrijwel zonder uitzondering bij de top scoort als het gaat over lezen of rekenen of over kennis van de natuurwetenschappen van 14- tot 16-jarigen, terwijl de populaire opvatting in Nederland vaak is dat "ze op school niks meer leren". Er zijn ook talrijke ouders die hun kinderen daarom in Vlaanderen naar school sturen. Ook blijkt in het algemeen de variantie in prestaties van leerlingen minder groot te zijn dan elders. Bij de lijst van de twintig top-onderzoeksuniversiteiten van de hele Europese Unie staan zeven Nederlandse universiteiten.

## Rol ministerie

Het ministerie van OC&W zou er goed aan doen een veel grotere rol te spelen in het bevorderen van de goede informatievoorziening over de relatieve kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. Zeker in dit geval, want de populaire geluiden zouden wel eens tot demotivatie kunnen leiden in het onderwijs (zo leuk is het niet om in een slecht functionerende sector te werken) en daarmee het zichzelf vervullende karakter van die negatieve geluiden kunnen waarmaken.

Ook de kwaliteit van het onderwijs is een zaak van prikkels. Bevorder de voorbeeldfunctie van scholen die het bovenmatig goed doen. Kijk ook naar het Engelse voorbeeld waarin scholen die het bovenmatig slecht doen onder curatele worden geplaatst of gesloten worden.

In het hoger onderwijs zijn er weinig prikkels voor kwaliteit van het onderwijs. Zo komt de Universiteit Maastricht als de beste Nederlandse onderwijsuniversiteit uit de bus bij een analyse van het ministerie van OC&W, maar dat vertaalt zich niet in een betere financiële positie.

## Integratie en overbelasting

Pas op met een overbelasting van het onderwijs. Nieuw is die niet: door de eeuwen heen is het onderwijs opgevat als de oplossing voor elk maatschappelijk probleem. Onderwijs kan en moet zo ook een rol spelen bij inburgering, bij het bestrijden van taalachterstand van kinderen van allochtonen en het wegwerken van achterstanden van vrouwen in hogere functies. Stel dan liever realistische eisen, zodat het onderwijs niet gedoemd is te falen, en zet niet al je kaarten op het onderwijs voor oplossingen voor de integratie-problematiek.

Kinderen uit allochtone gezinnen blijken bij het eind van de lagere school een stevige taalachterstand te hebben ten opzichte van autochtone kinderen. Deze achterstand loopt voor sommige allochtone groepen op tot één of twee standaarddeviaties. De uitval in het voortgezet onderwijs is groot. Dat is een ramp, want het belemmert de kansen op doorstroming en de maatschappelijke inschakeling. Vervolgens constateer ik op grond van het pisa-onderzoek en andere internationale vergelijkingen, dat in het buitenland de taalachterstand van allochtone leerlingen nog groter is en de uitval vergelijkbaar is. In elk geval is er dus geen 'good practice' die erop zou duiden dat er makkelijk verbeteringen zijn te realiseren. Zoek het dan in onorthodoxe richtingen die elders nog weinig aandacht hebben gehad, zoals de thuis-achtergrond, waarvan we uit onderwijskundig onderzoek weten dat die een heel belangrijke rol speelt. Kijk of je prikkels kunt creëren, waardoor ouders zich het onderwijslot van hun kinderen meer aantrekken.

## Mobiliteit

Een van de beste dingen die het hoger onderwijs in de afgelopen jaren is overkomen, is het Bologna-akkoord voor de invoering van eenzelfde onderwijsstructuur voor het hoger onderwijs in de EU-landen. Daardoor wordt het voor studenten veel eenvoudiger om een onderwijs-instelling te kiezen. Ook is er in potentie een concurrentieprikkel tot stand gebracht tussen Europese universiteiten, waarbij we overigens wel een betere informatievoorziening nodig hebben over de universitaire opleidingen.

Nederland werkt heel hard aan de invoering van die Bachelor-Masterstructuur. In 2009 moet die in alle landen zijn ingevoerd. Met een zo duidelijk doel voor ogen, maakt Nederland niettemin vervolgens keuzes die haar zwaar zouden kunnen opbreken. Want wat wil het geval? Volgens de informatie van EU gaat men vrijwel overal in Europa, behalve in Zweden en het Verenigd Koninkrijk, over op een tweejarige masteropleiding aan de universiteit. Zo niet in Nederland, waar de één-jarige master de norm is (met uitzonderingen). Hoe zal de toekomstige Nederlandse student kiezen voor een master? Wellicht toch het lonkende tweejarige buitenland, bijvoorbeeld in het wonderschone Kopenhagen. Hoe zal dan bijvoorbeeld de Deense student kiezen? Naar ik aanneem kiest deze niet voor een eenjarige masteropleiding die in eigen land toch waarschijnlijk niet voor vol wordt aangezien.

Nederland heeft veel behoefte aan toptalent uit Europa en daarbuiten dat voor Nederlandse universitaire masteropleidingen kiest. Ons land moet niet eindigen met netto-verliezen van de masterstudenten, omdat er geen gelijk speelveld is.

Het gelijke speelveld speelt ook in de financiering van de master-fase. Het is dan ook onbegrijpelijk dat de Onderwijsraad pleit voor nog hogere collegegelden voor deze fase. Neem het bovenstaande voorbeeld en u ziet hoe de stromen van masterstudenten gaan lopen. Nederland hoort met het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten tot de landen met de hoogste collegegelden: gemiddeld wordt in die drie landen zo'n twintig procent van de universitaire onderwijsuitgaven door collegegelden gedekt. Na die kopgroep is er een peloton waarin dat percentage vijf is of minder. We moeten dus al concurreren met ongelijke startposities. Maak die ongelijkheid niet groter.

## Innovatie

Plotseling was de kenniseconomie gemeengoed. Plotseling werd het besef breed gedeeld dat Nederland het moet hebben van kennisintensieve productie, dat er meer nieuwe kennisintensieve bedrijven en bedrijfjes nodig zijn en dat het bestaande midden- en kleinbedrijf behoefte heeft aan meer 'doorbloeding' met onderzoek en ontwikkeling. Dat besef is niet nieuw. Nieuw is dat het breed gedeeld wordt. Het ijzer is heet en de Rijksbegroting speelt daar redelijk op in.

Redelijk, want onvoldoende wordt in de stukken over het *Innovatieplatform* lering getrokken uit het verleden. Zo was er op het gebied van de technologie de commissie-Dekker die in 1986 het rapport *Wissel tussen staat en markt* presenteerde. De achtergrond was vrijwel dezelfde als die van het huidige innovatieplatform. De overheid onderschreef toen het belang van een betere wisselwerking tussen onderzoek in de publieke sfeer en het midden- en kleinbedrijf. De innovatiecentra moesten dat doen.

Intussen constateren we dat de kloof tussen het midden- en kleinbedrijf en het onderzoek eerder gegroeid dan afgenomen is. Ook werd de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk tot stand gebracht, terwijl nu uit eigen onderzoek van het ministerie van Economische Zaken blijkt dat één euro subsidie slechts twee cent extra bedrijfsinvesteringen uitlokt<sup>4</sup>.

De commissie-Dekker, met als secretaris de huidige secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, legde verder de vinger op een zere plek: durf-kapitaal (venture capital). Dit is weliswaar uitbundig aanwezig in Nederland, maar meer capital dan venture: het is uiterst moeilijk om meerderheidsparticipaties ter verwerven voor startende ondernemingen.

### *Innovatieplatform*

Simpele recepten werken duidelijk niet. Gaat het om de mind-set in het midden- en kleinbedrijf die moeilijk veranderbaar blijkt te zijn? Laat vooral het *Innovatieplatform* hierbij niet op de korte baan gaan schaatsen, maar ervan uitgaan dat we lange, moeilijke weg voor ons hebben voordat die mind-set is veranderd. Hierbij moet het *Syntens*-innovatiecentra netwerk in stand worden gehouden, want daar is veel kennis opgedaan. De WBSO moet ook in stand blijven maar ook worden vereenvoudigd. Verder is een additionele investering in gezamenlijke projecten van bedrijfsleven en onderzoeksinstellingen noodzakelijk, met veel decentralisatie, want innovatie komt niet per circulaire tot stand.

## Ten slotte

Niet bezuinigen op de kennisinfrastructuur, de ongelukkige bezuinigingen terugdraaien op universiteiten, extra geld voor lerarenbeleid en voor innovatie: het zijn de goede signalen. Ze zijn echter nog zwak, want het aandeel van kennisuitgaven in het nationale inkomen blijft verder dalen. Als er werkelijk een ambitie bestaat om welvaart en Utrechtroten door innovatie en door meer kennisintensieve productie, dan zal een tweede begroting van dit kabinet een aanzienlijk grotere financiële inspanning voor onderwijs en onderzoek moeten laten zien.

Jo Ritzen

---

<sup>1</sup> Zie de *Volkscrant* van 23 augustus 2003 en *NRC Handelsblad* van 6 september 2003.

<sup>2</sup> Ik laat het debat over de longitudinale ontwikkeling - doen leerlingen het nu beter of slechter dan twintig jaar geleden op de CITO-toets? - over aan de geleerden.

<sup>3</sup> Europese Commissie, *Toward a knowledge society*, Brussel, 2003.

<sup>4</sup> E. Brouwer, P. den Hertog, T. Poot en J. Zegers, *WBSO nader beschouwd, onderzoek naar de effecten van de WBSO*, EZ-onderzoeksreeks, nr.4, ministerie van Economische Zaken, Den Haag, juni 2002.