

Open brief aan de informateur

Van:

DR. IR. J.M.M. RITZEN
Voorzitter College van
Bestuur Universiteit
Maastricht

Kan Nederland onderwijs aan?

Aan de informateur het antwoord.

Rijke landen (waaronder Nederland) hebben het af laten weten.

Mijnheer de informateur, beste Herman,

Om met de deur in huis te vallen: ik vraag u om nadrukkelijk onderwijs als investering te zien en daaraan ook gevolg te geven in (financiële) maatregelen. Dit in tegenstelling tot het recente verleden waarin het leek alsof er sprake was van minder financiële ruimte voor het onderwijs naarmate men méér over onderwijs als investering en over de kennissamenleving sprak. Trouwens, niet alleen in Nederland, maar in de meeste rijke landen.

De kabinets(in)formateur kan ervoor zorgen dat in Nederland partijen die onderwijs een investering noemen, ook bereid zijn daaruit de consequenties te trekken. Consequenties in de vorm van lerarsalarissen die de markt redelijk volgen en het vak van leraar aantrekkelijker maken. Consequenties in de vorm van een hernieuwde inzet voor gelijkheid van kansen, ook voor toptalent uit alle sociaal economische groepen.

Waarom laten rijke landen het afweten bij het onderwijs?

Aan onderwijs als investering en *kenniseconomie* zijn de namen van Denison (1964) en Barro (1997) verbonden. Met Denison ontwaakt de idee van de kenniseconomie in de jaren zestig van de vorige eeuw. Daarvóór werd de verklaring voor economische groei altijd gezocht in investeringen in machines en gebouwen. Denison toonde aan dat die investeringen niet meer dan dertig procent van de economische groei verklaren. Zeventig procent van de economische groei komt uit andere bronnen, die al snel werden benoemd als “onderwijs” en “innovatiekracht”. Die analyse werd overigens vrij spoedig betwist door onderzoekers die laten zien dat er nauwelijks verband is tussen het aantal jaren scholing in de bevolking en de economische groei in een land (zie bijvoorbeeld Pritchett, 1997). Let wel: onderwijs werd gemeten met de jaren genoten onderwijs. Robert Barro legde daar zijn vinger op en laat vervolgens zien dat onderwijs inderdaad de grote stimulans is voor economische groei, tenminste als je jaren onderwijs weegt met de kwaliteit van dat onderwijs, zoals wordt gemeten in internationaal vergelijkende toetsen. Nederland doet het goed tot uitstekend in die internationaal vergelijkende toetsen van het Project International Student Assessment. In Nederland kan dan ook met recht worden gesproken over onderwijs als investering. De bijdrage van het onderwijs aan de economische groei is naar alle waarschijnlijkheid substantieel.

Baumol (1967) zag dat diensten door de bank genomen steeds duurder worden in verhouding tot industriële producten. Industriële productie kent een productiviteitsverhoging die ongeveer een à twee procent per jaar heeft bedragen gedurende de afgelopen vijftig jaar in de rijke landen van de OESO. Deze productiviteitsgroei vertaalt zich steeds – op langere termijn – in loonstijgingen van de werknemers in de industriële sector, zonder de hoogte van de prijzen van industriële producten te beïnvloeden.

Maar veel delen van de dienstensector kennen geen productiviteitsgroei. Die zou voor ballet de absurde vorm aannemen van sneller dansen, of met minder dansers hetzelfde ballet uitvoeren.

Voor onderwijs zou productiviteitsstijging gelijk zijn aan groepsvergroting, terwijl overal in de EU voor elke vorm van onderwijs kleinere groepen hoog in het politieke vaandel staan.

De lonen in de dienstensector moeten die van de industriële sector wel kunnen bijhouden om concurrerend te zijn en de beste mensen te kunnen blijven trekken. Met andere woorden: publieke sectoren zouden elk jaar financieel met reëel een à twee procent moeten groeien om constant in omvang en kwaliteit te blijven als gevolg van het Baumol effect. Dat zou ook geen probleem hoeven zijn als tegelijkertijd de economie en de belastinginkomsten met hetzelfde percentage groeien, zoals de afgelopen decennia steeds (gemiddeld) het geval was. Toch bleek er steeds te weinig geld om de onderwijsuitgaven mee te laten groeien met de economie. Dat kwam omdat de regeringen in rijke landen het financieringstekort verminderden en tegelijk de druk van de belastingen verlaagden. Nederland vormt daarin geen uitzondering.

Prescott is de Nobelprijswinnaar Economie van het jaar 2004. Lees zijn Richard T. Ely lezing en het beeld wordt duidelijk: de afgelopen twintig jaar zijn de belastingniveaus (als aandeel van het nationale inkomen), “terecht” gedaald en de daling “moet” verder worden doorgezet (Prescott, 2002). Bijvoorbeeld: de economische groei in Frankrijk ligt dertig procent onder die van de Verenigde Staten “doordat” de belastingen in Frankrijk hoger zijn (Prescott, 2002). Of men het eens is met de veronderstellingen achter en conclusies van Prescott’s analyse, na 1980 zien we een sterke daling van de belastingniveaus in veel rijke landen, terwijl er een breed politiek draagvlak is voor verdere belastingverlagingen.

Maar dan is het niet langer mogelijk om de collectieve voorzieningen op peil te houden en moet er bezuinigd worden. In Nederland was er voor gezondheidszorg (een hele grote sector) de uitlaatklep van premies: in feite private bijdragen binnen een solidariteitskader van “gelijkheid van kansen”. Voor de sociale zekerheid, een andere grote post, bleek er in de afgelopen twintig jaar geen andere oplossing dan de aanspraken te verminderen. Voor onderwijs was het de afgelopen dertig jaar ook een hard gelag: een voortdurende daling van het aandeel van onderwijs in het bruto nationaal product (Sikkens, 2006). Geen uitlaatklep van private bijdragen (afgezien van de les- en collegegelden) die verminderingen van collectieve uitgaven zouden hebben kunnen opvangen, terwijl de aanspraken en verwachtingen toenamen. Daardoor wordt de *kenniseconomie* ondergraven en wel langs twee lijnen:

- Leraren worden te slecht betaald. Daarmee is de wervingskracht voor het vak van leraar in gevaar. Het vak op zich is aantrekkelijk, maar de wervingskracht zal ook moeten bestaan uit goede arbeidsvoorwaarden. Door de onderbetaling is de kwaliteit van de leraar niet langer verzekerd. Het ligt niet aan de beginsalarissen: die zijn in 1994 goed opgetrokken.
- Gelijkheid van kansen wordt onvoldoende gerealiseerd. Nieuwe beleidslijnen – met de daarbij behorende kosten – zijn dringend gewenst om het aanwezige talent ook te realiseren.

Als gevolg daarvan is de economische groei in Nederland lager dan nodig.

Mijnheer de informateur: hier ligt een belangrijk dilemma voor uw formatie. Wilt u echt een regeerakkoord met een stevige rol voor de *kenniseconomie*, of wilt u zich neerleggen bij de harde realiteit van Baumol en Prescott en de *kenniseconomie* wel in woorden belijden, maar in praktijk vergeten?

Ik neem niet aan dat u een andere prioriteitsstelling in de collectieve sector als een reële optie ziet: er valt geen of weinig geld te halen in de gezondheidszorg (al biedt het CDA verkiezingsprogramma daarvoor wel een opening!) en verdere stappen terug in de sociale zekerheid lijken me niet te passen bij de Centrum Linkse signatuur van het door u beoogde kabinet. Ook vermoed ik weinig animo voor belastingverhoging, zelfs als die alleen voor onderwijs zou zijn bestemd.

U kunt wel de dure belastingverlagingen van de afgelopen jaren achterwege laten in de komende kabinetsperiode, om vervolgens de economische groei tot zijn recht te laten komen in een stijgend aandeel van onderwijs in het bruto nationaal inkomen, dat zich vervolgens terugverdient in een hogere toekomstige groei.

Gelijkheid van kansen in de 21^e eeuw

De aanhoudende zorg van de overheid voor onderwijs is een zorg voor gelijkheid van kansen. Een jonge generatie moet al zijn talenten kunnen ontplooiën. De laatste vier, vijf decennia van de vorige eeuw is daarmee een geweldige sprong gemaakt.

Prestaties op de lagere school en niet het sociale milieu bepalen de doorstroom van de lagere school naar de verschillende typen van voortgezet onderwijs. Maar andere stappen om kansenongelijkheid te verminderen bleken niet haalbaar.

Ik pleit ervoor op drie punten de strijd voor meer gelijkheid van kansen op te pakken en wel in:

- de eerste formatieve jaren van kinderen (van kinderopvang tot en met de eerste drie klassen van de basisschool);
- voortijdig schoolverlaten grondig aanpakken;
- meer ontwikkelingsruimte voor de hooggetalenteerden vanuit welke milieugroep dan ook.

Dit pleidooi vindt zijn wortel in de basis voor de aanhoudende zorg van de overheid voor onderwijs. Maar het krijgt extra reliëf tegen de achtergrond van de toenemende inkomensongelijkheid in Nederland, maar ook in andere rijke landen (zie bijvoorbeeld Autor et al., 2005 en Gordon et al., 2005). Die is het gevolg van globalisering, waarbij de lonen van laag opgeleiden voortdurend onder druk staan door het heel ruime wereldwijde aanbod, terwijl aan de andere kant de lonen van hoog opgeleiden blijven stijgen omdat zij op een internationale markt werken waar nog steeds schaarste heerst. Inkomensongelijkheid kan dan alleen bestreden worden door scholing. En daarmee zijn we weer bij de idee van de kenniseconomie beland, die ook om scholing vraagt.

De drie lijnen in het kort:

- a) De eerste formatieve jaren zijn bepalend voor de latere talentontwikkeling. Men zou geen genoegen moeten nemen met de grote verschillen in leerprestaties die al op de leeftijd van tien jaar zichtbaar zijn. De programma's Nederlandse taal zouden veel duidelijker bevorderd moeten worden, daarbij de ouders betreffend. De Verenigde Staten hebben dit inmiddels stevig verankerd met een *No Child Left Behind* wetgeving, die als voorbeeld kan dienen in Nederland.
- b) Voortijdig schoolverlaten wordt teruggedrongen als bedrijven stages en leer/werktrajecten aanbieden. Voor een individueel bedrijf betekent een stage of een leer/werktraject nu overwegend kosten. Stel daar tegenover de verruiming van de financiële regelingen die de kosten van stages en leer/werktrajecten compenseren. Noorwegen heeft goede ervaringen opgedaan met het volledig financieren van leerwerkplaatsen.
- c) Nederland en Europa doen heel weinig om hun toptalenten tot hun recht te laten komen. Er is alle reden om vanaf de basisschool tot en met de universiteit meer ontwikkelingsruimte te bieden voor begaafde leerlingen uit alle sociale milieus.

Het einde van het onderwijsbeleid?

In het bovenstaande heb ik me slechts op twee elementen uit het onderwijs gericht: de grenzen van de collectieve financierbaarheid en gelijkheid van kansen. Zo lijkt ik een Marsmannetje, dat in Nederland neerdaalt. Want de 'echte' discussie onder de intimi in de onderwijsbeleidwereld lijkt over andere dingen te gaan, zoals over Artikel 23 van de Grondwet (dat de vrijheid van onderwijs vastlegt), over het studiehuis, de basisvorming en de schoolgrootte.

Natuurlijk gaan die discussies ergens over, maar het is wel goed om na te gaan waarover precies. Die precisering kan gevonden worden in de achtergronden voor de grote waardering die in het

buitenland voor ons Nederlandse onderwijs bestaat. Dan gaat het over de prestaties die het Nederlandse onderwijs levert, met als achtergrond de inrichting van het onderwijs. Er bestaat inmiddels wereldwijd bijna unanimiteit over de inrichting van onderwijs, vanuit een zelfstandigheid van een school voor haar eigen prestaties. Want op die manier kan de professionele bekwaamheid van de leraar zich het beste ontplooien. Een zelfstandige school verwerft haar inkomsten van de overheid door goed onderwijs te bieden en zo leerlingen aan te trekken. Daarbij horen randvoorwaarden om de onderwijsmarkt goed te kunnen laten functioneren, zoals transparantie en informatie over de prestaties van de school, vereisten over de vakbekwaamheid van leraren en minimum vereisten over wat de school aan onderwijs aanbiedt.

In dit opzicht is het Nederlandse onderwijs dus 'af' en is er – oud-staatssecretaris van Onderwijs, Rutte volgend - geen behoefte aan een minister van Onderwijs. Rutte (2006) zegt: "Een van mijn ambities is het opheffen van mijn huidige functie". Ik ben het in zoverre met hem eens dat we aan het einde zijn gekomen van het beleid dat zich richt op de organisatie en inrichting van ons onderwijs. Bij dat beleid doet zich het risico voor dat de wetgevingsmachine doordendert en dat Kabinet en Tweede Kamer aanleiding vinden in uitvoeringsdetails om tot grote nieuwe concepten te komen (zie ook Trappenburg, 2006).

Toch blijft een Minister van Onderwijs heel hard nodig. Namelijk om de ruimte te bevechten voor een financiering van het onderwijs, die nodig is om de leraren salarissen op peil te brengen en gelijkheid van kansen in de 21^e eeuw te bieden. Ook is een Minister nodig voor een goede implementatie van ons bestel, dat begint bij Artikel 23 van de Grondwet, die de basis legt voor ons *voucher*-systeem, waarin de school per leerling die deelneemt wordt betaald. Een goede implementatie houdt bijvoorbeeld in dat scholen of opleidingen ook onder curatele kunnen worden geplaatst bij gebleken slecht functioneren. In het Verenigd Koninkrijk zijn hiermee goede ervaringen opgedaan.

Conclusies

Het onderwijs heeft de afgelopen decennia voortdurend ingeleverd. Dat heeft duurzame economische groei gekost en meer inkomensongelijkheid dan nodig opgeleverd.

De informateur kan partijen brengen tot een overheidsbeleid dat de *kenniseconomie* echt body geeft. Door de wervingskracht van het lerarenvak te vergroten met hogere salarissen. Door een veel steviger aanpak van de leerprestaties in de Nederlandse taal van jonge kinderen (naar Amerikaans voorbeeld). Door aan bedrijven een financiële tegemoetkoming te bieden voor stages en leer/werktrajecten om voortijdig schoolverlaten terug te dringen. En door meer ontwikkelingsruimte te bieden voor toptalent.

Kunt u de uitdaging aan?

LITERATUUR

Autor, David H., Katz, Lawrence F. en Kearney, Melissa S. (2005) *Rising wage inequality*. Harvard, Cambridge MA.

Barro, S. (1997) *Determinants of Economic Growth, A cross-country empirical study*. Mit Press, Cambridge MA.

Baumol, W.J. (1967) *Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crises*. *American Economic Review*, 57(3), blz. 415-426.

Denison, E. (1964) *Measuring the contribution of education to economic growth*. OECD, Parijs.

Gordon, Robert en Drew-Becker, Ian (2005) *Where did the productivity growth go*. NBER, WP11842

Prescott, Edward (2002) *Prosperity and Depression*. AEA Papers and Proceedings, blz. 8.

Pritchett, Lant, (1997) *Where has all the education gone*. World Bank, Washington.

Rutte, Mark (2006) *Het onderwijsbeleid is af*. OpPositie, PvdA Kenniscentrum, Amsterdam, blz. 26.

Sikkes, Robert (2006) *Verpleegsters, ambtenaren en leraren vechten om pot met goud*. *Het Onderwijsblad*, AOb, Utrecht.

Trappenburg, Margot (2006) *De ethiek van de Publieke Sector*. Den Uyllezing, Amsterdam.