

## Inleiding: Marktmeesters in het onderwijs

*André de Moor en Rien Rouw*

In een hoogwaardige kenniseconomie als die van Nederland vraagt de samenleving om ‘value for money’, effectief en efficiënt onderwijs. Deze eisen zijn niet nieuw, maar tegenwoordig ligt op efficiëntie en prestaties wel meer de nadruk, waar vroeger waarden als toegankelijkheid en gelijkheid veel sterker op de voorgrond stonden. Hoe kan het onderwijs aan de hoge eisen voldoen, hoe kunnen scholen kwaliteit leveren en verbeteren? Tal van actoren en factoren spelen daarin een rol, zoals de kwaliteit van de leraar, de lesmethoden, de school, de instituties, de omgeving en financiering. Onderzoek en wetenschap zijn daarom gericht op het verbeteren van de onderwijskwaliteit op al deze aspecten. Traditioneel is onderwijs vooral het onderzoeksgebied geweest van de sociale wetenschappen, met name onderwijskunde en pedagogiek, en in iets mindere mate de geesteswetenschappen. Tussen de verschillende disciplines ontbrak opvallend genoeg de economische wetenschap, merkwaardig gezien het belang van onderwijs in de kenniseconomie en samenleving. Mogelijk hadden economen zelf meer aandacht voor de ‘grote’ economische vraagstukken en vond men onderwijs slechts een onderdeel van de macro-economie. Specifieke onderwijs-economen kenden we niet, maar rond de jaren 80 is dat langzaam gaan keren. Een van de pioniers, Jo Ritzen, is zelfs zo’n 9 jaar minister van Onderwijs geworden, met volgens sommigen een duidelijk zichtbaar economische hand met zijn aandacht voor thema’s als lerarensalarissen en het beroepsonderwijs.

Een kwart eeuw later is het beeld dat economen in onderwijsland ontbreken, echt anders. Het belang van onderwijs voor economische groei wordt door economen breed onderschreven. En als onderwijs efficiënt en effectief moet worden georganiseerd, komt de economische wetenschap om de hoek kijken, de wetenschap van de efficiëntie en kosteneffectiviteit bij uitstek. Economische kennis en principes kunnen nuttige inzichten bijdragen aan analyses over instituties, bekostiging, onderwijsprestaties en kwaliteit. Dit nummer van TPEdigitaal is dan ook terecht helemaal gewijd aan onderwijs. De artikelen richten zich voor een belangrijk deel op de grote onderwijsvraagstukken van dit moment en laten zien dat economie

wel degelijk toegevoegde waarde heeft voor de analyse over onderwijs en onderwijskwaliteit. Ze laten zien hoe bepaalde economische principes van invloed zijn en brengen rationaliteit in discussies over onderwijsvraagstukken en onderwijskwaliteit.

Neem voortijdige uitval uit het onderwijs, in Nederland een groot economisch en maatschappelijk probleem, zeker gezien onze ambitie om met de Nederlandse kenniseconomie tot de top van de wereld te willen behoren. Meng, Coenen, Ramakers en Buchner laten zien dat jongeren zonder voldoende kwalificatie toch echt minder succes op de arbeidsmarkt hebben: ze vinden moeilijker een baan of zijn vaker werkloos en verdienen minder. Dit zal voor velen nog niet zo heel verrassend zijn; hoopvol is wel, o.a. voor beleidsmakers, dat de onderzoekers concluderen dat schooluitval door goede voorlichting en begeleiding terug te dringen is. Gezien de verschillende oorzaken van uitval (onbekendheid, financiën, gezondheid) vraagt dat vermoedelijk wel om een brede aanpak in het beleid. Maar volgens Wilkens en Cuelenare kan beleid gericht op voortijdig schoolverlaten wel degelijk lonend zijn. Zij presenteren een maatschappelijke kosten-batenanalyse van VSV-beleid, een economisch instrument dat al veel langer in het fysieke domein maar nu steeds meer wordt toegepast in het sociale domein, inclusief onderwijs. Het maatschappelijk rendement van het bestrijden van voortijdig uitval is groot, concluderen zij. Dat komt vooral door het vinden van werk en dus hogere belastinginkomsten voor de overheid. De effecten op zachtere aspecten als gezondheid en criminaliteit zijn veel kleiner. In totaal komt het rendement van VSV-beleid uit op 5,9%; zie dat tegenwoordig maar eens te behalen op de kapitaalmarkt.

Een ander centraal thema in het onderwijsbeleid is de leraar. Het wordt steeds duidelijker dat leraren de belangrijkste productiefactor van onderwijs zijn, om in economische termen over deze beroepsgroep te spreken. Er zijn twee belangrijke aspecten: enerzijds de leraar voor de klas die in hoge mate de onderwijskwaliteit bepaalt, en anderzijds voldoende leraren om alle leerlingen les te geven, een groot probleem nu veel oudere leraren met pensioen gaan en omvangrijke tekorten worden voorspeld. In beide gevallen is het loon van de leraar een van de meest bepalende factoren waar een econoom aan denkt. Immers: een tekort, of dat nu kwantiteit of kwaliteit betreft, duidt op een te lage prijs. Dat is ook de kern van het Actieplan Leerkracht waarin minister Plasterk ruim €1 mld heeft uitgetrokken om op lange termijn de salarispositie van de leraar te versterken. Minne en Webbink analyseren hoe dit geld het beste kan worden ingezet om het leraarentekort aan te pakken: in het begin, midden of einde van de loopbaan van de leerkracht. Zij concluderen dat een hoger loon in het midden van de loopbaan het meest effectief is; dit lijkt des te logischer aangezien de loon-

achterstand dan het grootste is. Tevens stellen de auteurs dat de keuzes in het Actieplan Leerkracht neerkomen op een verhoging van het loon in het midden van de loopbaan en dat dit beleid dus de meest effectieve optie is. En dus de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt.

Het derde actuele thema is typisch economisch, namelijk marktwerking en concurrentie. Zeker in de afgelopen decennia bestaan zowel internationaal als in Nederland hoge verwachtingen van marktgeoriënteerde principes en interventies. Zijn deze economische principes toepasbaar in het onderwijs? Ja, is het antwoord maar het ligt wel genuanceerd als het gaat om onderwijskwaliteit. De Moor laat in een literatuurstudie zien dat meer concurrentie tussen scholen in het primair en voortgezet onderwijs positief kan uitwerken op leerprestaties maar dat er voor ouders meer en waarschijnlijk even belangrijke aspecten van onderwijskwaliteit zijn dan enkel leerprestaties. Meer en makkelijker inzicht in de verschillende aspecten van onderwijskwaliteit is nodig voor een goede schoolkeuze van ouders en voor een betere onderwijskwaliteit. Waterreus pakt de draad verder op en bekijkt de ontwikkeling tot autonomie- en bijbehorende schaalvergroting in het primair en voortgezet onderwijs. De schaalvergroting heeft geleid tot bedrijfseconomische voordelen en grotere doelmatigheid maar stuit nu op grenzen, met name voor de keuzemogelijkheden voor leerlingen en ouders. Waterreus pleit voor een fusietoets, een typisch marktorderingsinstrument en hoogst actueel nu afgelopen maand een wetsvoorstel voor een fusietoets naar de Tweede Kamer is gestuurd.

Het laatste thema is een meer traditioneel onderwerp, namelijk de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Traditioneel maar niet minder actueel vanwege de crisis die we nu meemaken. Het weer oppakken van groei en productiviteit en zorgen dat de werkgelegenheid toeneemt, is prioriteit van beleid. Dan is het wel verontrustend om te lezen dat volgens Coenen, Corvers, Fouarge, Meng en Nelen het onderwijs en de arbeidsmarkt in de loop der tijd weliswaar beter zijn gaan functioneren maar dat nog veel capaciteiten van mbo'ers onderbenut worden. Een kwart werkt onder zijn of haar kunnen en dat heeft zowel individueel als maatschappelijk negatieve gevolgen. Deze onderbenutting vraagt om aandacht, zeker nu in crisistijd. Wellicht is voor velen verder studeren een optie nu er sinds 2006 een Associate degree bestaat. De Graaf bespreekt de effecten van deze nieuwe 2-jarige hbo-opleiding in Nederland. Heeft de Ad meerwaarde? Ja zegt De Graaf, zowel voor de student als de maatschappij. Het zijn namelijk vooral mbo'ers die doorstuderen, mensen die dat voorheen niet deden, vooral omdat ze 4 jaar te lang vonden. Pure winst dus, niet alleen voor de (onbenutte) mbo'er maar ook voor de kenniseconomie als geheel.

Als u alle artikelen heeft gelezen, mag het duidelijk zijn: economen leveren een nuttige bijdrage aan de kennis voor onderwijsbeleid. Meer kennis voor beleid, zeker over de (verwachte) effectiviteit van beleid, is hard nodig nu de eisen aan onderwijs en aan de sturing daarvan omhoog gaan. Dan kunnen we geen genoegen nemen met ondermaatse prestaties maar moet de kwaliteit van het onderwijs onverminderd hoog zijn en blijven. Dat geldt evenzeer voor de beleidsinterventies die het onderwijs moeten verbeteren; er moet een stevig wetenschappelijk bewijs zijn wat wel werkt en wat niet. ‘Evidence based policy’ heet dat met een modeterm, een mode die wat ons betreft niet snel mag overwaaien. We staan nog maar aan het begin van de opbouw van onze kennisbasis ten dienste van het onderwijs. Informatisering maakt het mogelijk om grote databestanden te analyseren en verbanden te leggen die tot voor kort niet gelegd konden worden. Denk bijvoorbeeld aan de introductie van het onderwijsnummer waarmee leerlingen gedurende hun hele onderwijs carrière kunnen worden gevolgd; een goudschat voor onderzoekers en wetenschappers, inclusief economen. Longitudinaal onderzoek wordt mogelijk en ook internationaal vergelijkend onderzoek profiteert hiervan en levert nuttige inzichten op voor vraagstukken op het niveau van onderwijsstelsels. Onlangs wees Michael Barber, hoogleraar en onderwijsadviseur van Tony Blair, hier op. Volgens hem wordt het onderzoek naar effectieve scholen op dit moment opgevolgd door een nieuw type onderzoek, namelijk de analyse van wat effectieve stelsels zijn. Zelf heeft hij met een rapport voor McKinsey het goede voorbeeld gegeven.

Daarnaast zijn er verschillende belangrijke onderwerpen die in dit nummer niet aan de orde komen, maar waarop onderzoek hard nodig is. Zoals bijvoorbeeld de inzet op taal en rekenen en de effecten daarvan, de effecten van innovatie in het onderwijs en de gevolgen van (veranderingen in) toezicht- en verantwoordingregimes. Economisch onderzoek levert meerwaarde in de bestudering van deze beleidsinitiatieven.

Daarbij gaat het niet alleen om meer kennis sec, maar ook om een multidisciplinaire benadering van onderwijs en beleid. De economische wetenschap is inmiddels niet meer weg te denken uit de reeks van disciplines die een bijdrage leveren aan de kennisopbouw voor onderwijsbeleid. Dat is grote winst, maar tegelijk dreigt soms in Haagse besluitvormingscircuits de economische invalshoek als enige te overheersen. Alsof alleen efficiëntie ertoe doet, of alleen marktmeesters verstand hebben van onderwijs. Na de emancipatie van de economische wetenschap in het onderwijsonderzoek moet de normalisatie volgen, waarin een economisch perspectief wordt gezien als een van de zienswijzen die moet worden afgewogen tegen andere perspectieven. De volgende stap zou zijn om nog veel meer dan nu

te werken aan ‘cross-overs’, aan de combinatie van wetenschappelijke disciplines en tradities om ons inzicht in de werkzaamheid van onderwijs en beleid te verrijken. Denk bijvoorbeeld aan de combinatie van economie en psychologie waardoor een dieper inzicht ontstaat in menselijk gedrag dan beide disciplines alleen leveren. Dat diepere inzicht is nodig, want om de Amerikaanse hoogleraar in Organizational Behavior, professor Antony Bryk, te parafaseren: “it is hard to improve, what you do not deeply understand”.

André de Moor (e-mail: [a.p.g.demoor@minocw.nl](mailto:a.p.g.demoor@minocw.nl)) en Rien Rouw (e-mail: [m.a.rouw@minocw.nl](mailto:m.a.rouw@minocw.nl)) werken bij de directie Kennis van het Ministerie van OCW.