

# Productiviteit van overheidsbeleid

Samenvatting productiviteitstrends in het  
Nederlands onderwijs, 1980-2018



**Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik**  
Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, april 2021

---

---

# Productiviteit van overheidsbeleid

Samenvatting productiviteitstrends in het Nederlands onderwijs, 1980-2018

**Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik**

## **Dankbetuiging**

Graag willen wij Lex Herweijer bedanken voor zijn waardevolle commentaar op eerdere versies van deze samenvatting. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de inhoud ligt geheel bij de auteurs.

Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies  
Delft, april 2021

---

# Colofon

---

## **Vormgeving en lay-out**

Hollands Lof en Orange pepper

## **Uitgave**

Stichting IPSE Studies

## **ISBN/EAN**

978-90-830653-4-2

## **IPSE Studies**

E: [info@ipsestudies.nl](mailto:info@ipsestudies.nl)

W: [www.ipsestudies.nl](http://www.ipsestudies.nl)

© 2021 Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Alle rechten voorbehouden. Citeren uit deze publicatie is toegestaan onder vermelding van de bron. Bestanden mogen op een server geplaatst worden mits het digitale bestand (rapport) intact blijft en de bron wordt vermeld.

---

# Inhoudsopgave

---

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Maatschappelijke trends en beleidstrends</b>	<b>6</b>
2.1	Inleiding	6
2.2	Maatschappelijke trends	6
2.3	Trends in onderwijsbeleid	7
<b>3</b>	<b>Beleid en productiviteit</b>	<b>13</b>
3.1	Productiviteitstrends, 1980-2018	13
3.2	Effecten van beleid	13
<b>4</b>	<b>Literatuur</b>	<b>16</b>

---

# 1 Inleiding

---

Productiviteit is de verhouding tussen de geleverde productie en de hiervoor ingezette middelen. Productie wordt gemeten aan de hand van een aantal indicatoren, zoals het aantal leerlingen of studenten. Productiviteit weerspiegelt de kosten per eenheid product. Hoe hoger de productiviteit, hoe lager de kosten van de geleverde producten of diensten. Verhoging van de productiviteit van de publieke dienstverlening kan ervoor zorgen dat de belastingbetaler meer waar krijgt voor zijn geld.

De afgelopen decennia zijn veel hervormingen doorgevoerd om de productiviteit in de publieke sector te verhogen. Of deze interventies ook tot de beoogde verbeteringen hebben geleid is een van de vragen die centraal staan in het werk van IPSE Studies. Al jarenlang houdt IPSE Studies zich bezig met het analyseren en monitoren van de ontwikkeling van kosten en prestaties van de publieke dienstverlening en gaan we na hoe deze wordt beïnvloed door het beleid. De resultaten hiervan publiceren we onder andere op de webapplicatie [Trends in Publieke Sector.nl](https://trends.inpublieke.nl) (TiPS).

TiPS bevat een groot aantal tijdreeksen met jaardata vanaf 1980 over ingezette middelen, productie, kwaliteit en productiviteit van acht publieke (deel)sectoren op twee belangrijke publieke domeinen: het onderwijs (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs) en justitie en veiligheid (politie, rechterlijke macht en gevangeniswezen). Dit levert een schat aan informatie op over het functioneren van de verschillende publieke sectoren in de loop van de jaren. Door deze data te relateren aan belangrijke beleidsinterventies geeft dit tevens zicht op de effecten van het gevoerde beleid. Hoewel de TiPS-data in veel gevallen voor zichzelf spreken, is voor een goed begrip van de ontwikkelingen enige toelichting en achtergrondinformatie wenselijk. Daarom publiceren wij naast de cijfers een samenvatting waarin de belangrijkste beleidstrends worden toegelicht.

In deze samenvatting doen we dit voor de vijf onderwijssectoren in ons land:

- Primair onderwijs (po);
- Voortgezet onderwijs (vo);
- Middelbaar beroepsonderwijs (mbo);
- Hoger beroepsonderwijs (hbo);
- Wetenschappelijk onderwijs (wo).

Voor meer wetenschappelijke onderbouwing en inhoudelijke toelichting verwijzen we graag naar (Blank & van Heezik, 2015; Blank & Van Heezik, 2019).

---

## 2 Maatschappelijke trends en beleidstrends

---

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we in het kort de maatschappelijke trends en beleidsontwikkelingen die voor de productiviteitsontwikkeling van de onderwijssectoren het meest relevant zijn geweest. Een meer uitgebreide beschrijving (voor de periode tot en met 2012) is te vinden in Blank en Van Heezik (2015), Bronneman-Helmers (2011) en commissie-Dijsselbloem (2008) en in de sectorale trendanalyses van IPSE Studies (Blank en Niaounakis, 2011; Blank et al., 2012; Niaounakis, 2012; Van Hulst en Urlings, 2012; Wilschut en Urlings, 2012). Verder verwijzen we nog naar een recente publicatie over het innovatief vermogen binnen het onderwijs (Blank & Van Heezik, 2019).

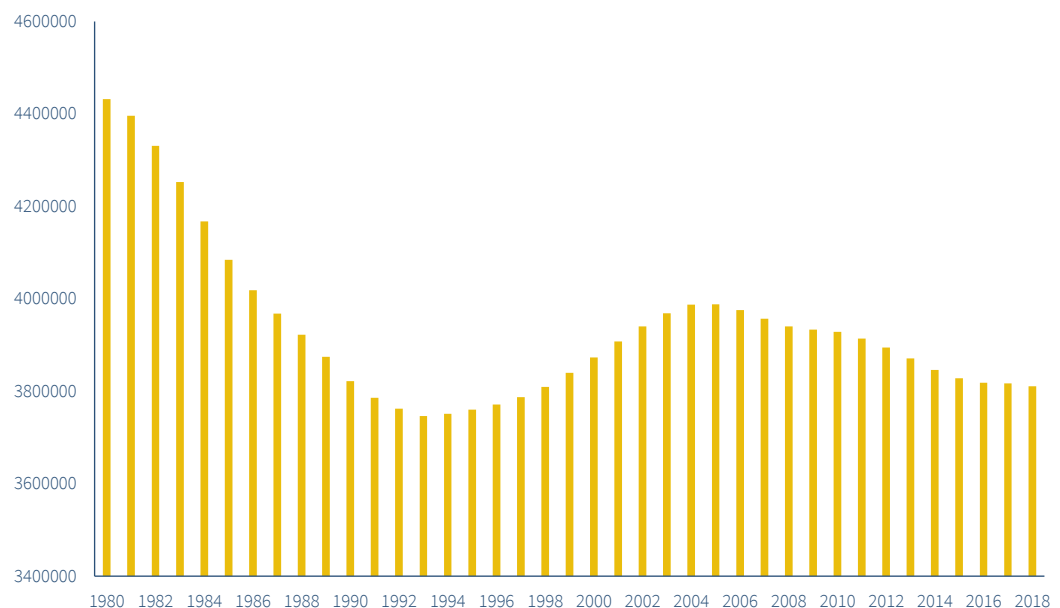
### 2.2 Maatschappelijke trends

Sinds 1980 hebben zich veel ontwikkelingen in de samenleving voorgedaan die op enigerlei wijze van invloed zijn geweest op de productiviteitsontwikkeling van de onderwijssectoren. We concentreren ons hier op de ontwikkelingen die de onderwijsdeelname en daardoor ook de (omvang en samenstelling van de) productie van het onderwijs hebben beïnvloed. Het betreft hier demografische, sociaal-culturele en economische ontwikkelingen.

#### Demografische ontwikkelingen

De daling van het geboortecijfer vanaf de zestiger jaren heeft duidelijk sporen achtergelaten op de onderwijsdeelname. Figuur 1 laat zien dat er vanaf 1980 een langdurige daling van het aantal jongeren (tot 20 jaar) plaatsvindt.

Figuur 1 Ontwikkeling groei aantal jongeren jonger dan twintig jaar, 1980-2018



Bron: CBS, Statline.

---

Als gevolg van deze demografische trend neemt het aantal leerlingen per school af, evenals de vraag naar leerkrachten. Mede om die reden worden er in de jaren tachtig in het po en vo schaalvergrotingsoperaties in gang gezet om scholen voldoende levensvatbaar te houden (zie paragraaf 2.3).

Pas vanaf het begin van de jaren negentig neemt het aantal jongeren weer licht toe, maar op dat moment ligt het niveau wel 15 procent lager dan in 1980. Na 2005 volgt opnieuw een periode waarin het aantal jongeren afneemt. De daling is nu minder scherp, maar leidt vooral in zogenoemde krimpgebieden tot problemen voor het onderwijs. Minder leerlingen zorgt immers voor minder inkomsten voor de school. Als een school te klein wordt kan de kwaliteit van het onderwijs in gevaar komen. In 2019 hadden bijna 1.200 scholen minder dan 100 leerlingen. Volgens de Onderwijsinspectie hebben deze scholen vaker dan gemiddeld onvoldoende (3 procent) of zeer zwakke (1,2 procent) onderwijskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2020).

### **Sociaal-culturele ontwikkeling**

Een invloedrijke trend is het sterk gestegen opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking, waardoor volgende generaties leerlingen steeds vaker uit middelbaar of hoger opgeleide milieus komen. Deze leerlingen zijn vaker geneigd om na de leerplichtige leeftijd door te leren om daarmee de kansen op de arbeidsmarkt te verhogen. Hierdoor stijgt de gemiddelde opleidingsduur.

Tegelijkertijd is in de afgelopen decennia de culturele samenstelling van de jeugdige populatie sterk veranderd als gevolg van immigratie. Mede vanwege het zeer lage opleidingsniveau van de meeste immigranten, dient zich een nieuwe, grote groep leerlingen aan met lagere onderwijskansen. Bij de groep jongeren met lagere onderwijskansen zien we ook veel voortijdig schooluitval.

Een andere belangrijke ontwikkeling is de relatief grote toename van het aantal kinderen met leer- of opvoedingsmoeilijkheden en van kinderen met een lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke beperking. De druk op speciaal onderwijs neemt hierdoor toe.

### **Economische ontwikkeling**

De onderwijsdeelname hangt deels ook samen met de economische conjunctuur. Zo is er in tijden van hoogconjunctuur een groeiende vraag op de arbeidsmarkt waardoor niet-leerplichtige jongeren eerder geneigd zijn niet verder te leren. Het omgekeerde geldt tijdens perioden van laagconjunctuur.

Daarnaast is de conjunctuurbeweging van invloed op de omvang van de overheidsuitgaven en daarmee op de budgetten van het onderwijs. Zo leidt de economische recessie van het begin van de jaren tachtig tot bezuinigingen op de onderwijsuitgaven en zien we een explosieve groei van de onderwijsuitgaven sinds het begin van de economische bloei in de jaren negentig. Een duidelijke afvlakking vindt plaats na het uitbreken van de economische crisis in 2008.

## **2.3**

## **Trends in onderwijsbeleid**

### **Inleiding**

De economische recessie in het begin van de jaren tachtig leidt niet alleen tot bezuinigingen, maar zorgt ook voor een veranderende visie op de rol van de overheid. Er komt in deze periode een grotere

---

nadruk te liggen op de verhoging van de doelmatigheid en effectiviteit van de publieke sector. Besturen op afstand, vermindering en vereenvoudiging van wet- en regelgeving, vergroting van de zelfstandigheid van overheidsorganisaties en publieke instellingen en waar mogelijk de introductie van marktwerking ziet het beleid als belangrijke middelen om dat te bereiken.

In het onderwijs richt het beleid zich vooral op autonomievergroting. Behalve voor een verhoging van de doelmatigheid van het onderwijs, moet dit ook zorgen voor een verbetering van de kwaliteit, een grotere flexibiliteit en een sterkere marktgerichtheid. Om de grotere zelfstandigheid te realiseren zet de overheid in de loop van de tijd diverse instrumenten in. Daarbij gaat het met name om instrumenten die ingrijpen in de bekostiging, zoals de invoering van lumpsumbekostiging, en interventies in het aanbod (schaalvergroting). Tegelijkertijd vinden er allerlei andere ingrepen plaats die beogen de kwaliteit en de (leer)prestaties (verder) te verhogen.

In het navolgende beschrijven we in het kort de belangrijkste maatregelen die in de loop der jaren op het gebied van de bekostiging, het aanbod en de kwaliteit van het onderwijs zijn genomen. We maken hierbij gebruik van het zogenoemde BEMO-model. In dit model worden de meest gebruikte beleidsinstrumenten om de productiviteit te stimuleren in vier categorieën ingedeeld: Bekostiging, Eigendomsverhoudingen, Marktordening en Omgeving (Blank et al., 2010).

### **Bekostiging: meer bestedingsvrijheid**

Vanaf de jaren tachtig zet de overheid in op het vergroten van de bestedingsvrijheid van onderwijsinstellingen. Dit zou in belangrijke mate kunnen bijdragen aan verbetering van de doelmatigheid van het onderwijs. Het oude bekostigingssysteem, dat bestond uit een uitgebreide set van regels die allerlei normen voor de ingezette middelen voorschrijven, moet daarvoor plaatsmaken voor een vorm van lumpsumbekostiging. De gedachte hierachter is dat schoolbestuurders een veel betere inschatting kunnen maken van waar de school werkelijk behoefte aan heeft dan de overheid, waardoor zij hun middelen effectiever en efficiënter kunnen inzetten.

De invoering van lumpsumbekostiging gebeurt als eerste in het hoger beroepsonderwijs. Sinds 1986, met de invoering van de Wet op het hbo, ontvangen de hogescholen één budget voor de kosten van materiaal en personeel. Zij mogen zelf bepalen waaraan ze deze lumpsum besteden. In de jaren negentig volgt de invoering van de lumpsumfinanciering in het middelbaar beroepsonderwijs (1992) en het voortgezet onderwijs (1997). Het primair onderwijs krijgt pas in 2006 bestedingsvrijheid. In het wetenschappelijk onderwijs is al voor 1980 sprake van een vorm van lumpsumfinanciering.

De introductie van lumpsumbekostiging in het hoger beroepsonderwijs gaat gepaard met de invoering van prestatieprikkels in het bekostigingsmodel. De omvang van de lumpsum is niet alleen afhankelijk van het aantal ingeschreven studenten, maar bijvoorbeeld ook van het aantal afgestudeerden en de uitval van studenten. Vanaf 1993 is zo'n prestatie-indicator (het aantal diploma's) ook ingebouwd in het bekostigingssysteem voor het wetenschappelijk onderwijs. Het middelbaar beroepsonderwijs krijgt vanaf 2000 te maken met een vorm van prestatiebekostiging. De bekostiging van het primair en het voortgezet onderwijs blijft prestatieonafhankelijk.

### **Eigendomsverhoudingen: decentralisatie huisvesting**

Naast de hervormingen in de bekostiging vinden er ook veranderingen plaats in de eigendomsverhoudingen. De overheid draagt het eigendom van de onderwijsgebouwen in verschillende onderwijssectoren over aan de instellingen, die daar voortaan zelf verantwoordelijk voor



---

zijn. Dat gebeurt als eerste in het hoger onderwijs, in 1994 en 1995. In 1997 volgt het middelbaar beroepsonderwijs. In hetzelfde jaar decentraliseert het Rijk de huisvestingsverantwoordelijkheid in het primair en voortgezet onderwijs naar de gemeenten. Als gevolg van de zogenoemde doordecentralisatie onderwijshuisvesting ontstaat later een gedeelde verantwoordelijkheid. Vanaf 2005 krijgen de scholen in het voortgezet onderwijs zelf de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud en aanpassingen van schoolgebouwen. Tien jaar later vindt eenzelfde overheveling in het primair onderwijs plaats.

In de loop der tijd komen er ook nadelen van de verruiming van bestedingsvrijheid aan het licht. De grotere vrijheid blijkt ook grotere financiële risico's of ander ongewenst gedrag met zich mee te brengen. Zo doen zich verschillende gevallen voor waarbij onderwijsinstellingen financieel omvallen vanwege te grote risico's in het vastgoed. Ook het spiegelbeeld komt voor, waarbij grote financiële reserves ontstaan. In feite publiek geld dat niet aan onderwijs wordt besteed. Verbreding van de taken van de onderwijsinspectie, verdere professionalisering van bestuurders en toezichthouders en transparantie over de bedrijfsvoering moeten deze ongewenste ontwikkelingen bestrijden. Het gaat hier allemaal om maatregelen die stapsgewijs zijn ingevoerd.

Het laatste decennium is vooral sprake van relatief kleine wijzigingen in de bekostiging. Zo wordt vanaf 2011 de rijksbijdrage voor hoger onderwijs vooral gebaseerd op onderwijsinspanningen en de diplomaopslag verlaagd. In het vo vindt in 2009 nog wel een vrij grote verandering in de bekostiging plaats door de toevoeging van middelen voor het gratis beschikbaar stellen van lesmateriaal aan leerlingen. Naast deze aanpassingen zien we de laatste jaren een groei van de bekostiging die buiten de hoofdbekostiging valt. Dit is onder andere het gevolg van de invoering van de zogeheten prestatiebox in 2012. Met dit instrument stelt de overheid aan alle onderwijssectoren extra middelen beschikbaar om de prestaties van de leerlingen en studenten te verbeteren. Behalve de gelden uit de prestatiebox ontvangen het po, vo en mbo ook nog andere extra middelen (aanvullende bekostiging). Het gaat daarbij vaak om een groot aantal regelingen. Met sommige daarvan zijn grote bedragen gemoeid, zoals de 'nieuwkomersregeling' in het vo (Regeling Leerplusarrangement VO en Nieuwkomers VO), die in 2007 wordt ingevoerd. Vooral in het mbo is sprake van een groot percentage extra middelen (prestatiebox én aanvullende bekostiging).

### **Marktordening: schaalvergroting**

Behalve van de hervormingen in de bekostiging, verwacht het beleid ook veel positieve effecten van schaalvergroting. Schaalvergroting zou de doelmatigheid en de kwaliteit (bijvoorbeeld via betere doorstroming) bevorderen. Hier worden verschillende maatregelen genomen, soms lopen die via bekostigingsregels (verwijderen vaste voet) of normen ten aanzien van opheffing en stichting.

Al in het begin van de jaren tachtig starten enkele grote schaalvergrotingsoperaties in het hoger beroepsonderwijs (operatie *Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie*) en het voortgezet onderwijs. In 1985 volgt een forse schaalvergroting in het primair onderwijs, wanneer kleuterscholen en lagere scholen worden samengesmolten tot basisscholen. In de jaren negentig is in het middelbaar beroepsonderwijs sprake van een groot aantal fusies als gevolg van de wet Sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs (SVM) in 1990 en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996. In dezelfde periode vindt in het primair onderwijs een nieuwe schaalvergrotingsoperatie plaats - operatie *Toerusting en Bereikbaarheid (T&B)* - en neemt ook in het voortgezet onderwijs het aantal scholen flink af. Het wetenschappelijk onderwijs heeft minder te maken

---

gekregen met schaalvergrotingsmaatregelen, wel is in deze sector sprake van een toenemende taakverdeling tussen instellingen en concentratie van opleidingen.

Naast het bevorderen van fusies, stuurt de overheid vanaf 1997 aan op het vormen van samenwerkingsverbanden tussen onderwijsinstellingen in het po en vo. Dit gebeurt via de zogenoemde stimuleringsmaatregelen voor bestuurlijke krachtenbundeling. Mede hierdoor treedt er een verschuiving op van institutionele naar bestuurlijke schaalvergroting. In de loop van de tijd heeft ook op bestuursniveau een aanzienlijke schaalvergroting plaats.

In de loop van de jaren ontstaat er steeds meer discussie over de voordelen van schaalvergroting. Dit heeft geleid tot de invoering van de Wet Fusietoets (2011), die regelt dat scholen hun fusieplannen moeten laten toetsen. Al snel blijkt de wet echter op bezwaren te stuiten, vooral in het po en vo, waar verregaande samenwerking tussen schoolbesturen soms nodig is om een breed en divers onderwijsaanbod in stand te houden, met name bij dalende leerlingenaantallen. Naar aanleiding hiervan is in 2019 door de Tweede Kamer een wetsvoorstel over afschaffen van de fusietoets aangenomen. De Eerste Kamer heeft dit wetsvoorstel echter verworpen.

### **Omgeving**

Bij de categorie omgeving gaat het om beleidsinstrumenten die niet direct gericht zijn op productiviteitsverbetering, maar die bijvoorbeeld de vraagzijde beïnvloeden en daarmee de productie en mogelijk ook de productiviteit. Voorbeelden hiervan in het onderwijs zijn de maatregelen op het gebied van leerplicht (verplichte afname), collegegeld (gebruikersbijdragen), studiebeurzen (gebruikerssubsidies) en toegangseisen. Zo is vanaf 2007 de leerplicht verlengd van 16 naar 18 jaar voor jongeren die geen startkwalificatie hebben gehaald (een diploma op minimaal mbo-niveau 2, havo of vwo). Ook de invoering van het leenstelsel (en de afschaffing van de basisbeurs) in 2015 kan de vraag naar onderwijs hebben beïnvloed. De effecten van deze en andere 'omgevingsinstrumenten' op de productie van de betreffende onderwijssectoren lijken beperkt en ook nauwelijks van invloed op de productiviteitsontwikkeling.

### **Kwaliteit**

Hoewel de interventies om de autonomie te vergroten op zichzelf al een positieve bijdrage aan de kwaliteit van het onderwijs zouden leveren, neemt de overheid daarnaast nog tal van andere initiatieven om de onderwijskwaliteit en de (leer)prestaties verder te verhogen. Deze interventies vinden vooral in de jaren negentig plaats, zoals de ingrijpende onderwijsvernieuwingen (basisvorming, tweede fase, vmbo) in het voortgezet onderwijs en de ROC-vorming in het middelbaar beroepsonderwijs. De groepsverkleining in het basisonderwijs (vanaf 1997) beoogt eveneens een belangrijke kwaliteitsimpuls op te leveren.

Daarnaast richt het beleid zich steeds meer op het terugdringen van voortijdige schooluitval, vooral in het middelbaar beroepsonderwijs. In het hoger onderwijs is meer aandacht voor het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen voor de kwaliteitszorg. Dat resulteert onder andere in de inrichting van een visitatiestelsel (later accreditatiestelsel).

Ook in het onderwijsbeleid van de laatste jaren ligt sterke nadruk op de verbetering van de kwaliteit. Daarbij gaat met name veel aandacht uit naar het onderwijzend personeel. Zo staat de kwaliteitsverbetering van de leraren centraal in de Lerarenagenda (2013) en het Nationaal Onderwijsakkoord (2013). De hierin gemaakte afspraken worden vervolgens uitgewerkt in

sectorakkoorden voor het po, vo en mbo. In deze akkoorden is een bedrag oplopend tot 1,2 miljard euro in 2018 bestemd voor onder andere de professionalisering van leraren, begeleiding van startende leraren, verbetering van opleidingen en vermindering van de werkdruk (Algemene Rekenkamer, 2015).

Dit geld wordt voornamelijk beschikbaar gesteld via de eerdergenoemde prestatieboxen (in het mbo later ook in kwaliteitsafspraken). Ook in het hbo en wo worden dergelijke prestatieboxen ingevoerd, vooral ter stimulering van onderwijskwaliteit, studiesucces en profilering (Vossensteyn et al., 2017). Vanaf 2019 worden deze prestatieboxen gevoed uit de zogenoemde studievoorschotmiddelen (vrijkomende middelen door vervanging basisbeurs door studievoorschot), die vanaf 2018 beschikbaar komen maar dan nog worden toegevoegd aan de hoofdbekostiging. Vooruitlopend hierop hebben de universiteiten en hogescholen voorinvesteringen gepleegd voor de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs.

De invoering van de prestatiebox in het mbo maakt deel uit van een groter pakket maatregelen om de kwaliteit van het mbo te verbeteren, verwoord in het Actieplan 'Focus op Vakmanschap'. Naast een verhoging van de onderwijskwaliteit, pleit het plan voor een vereenvoudiging van het mbo als stelsel en veranderingen in het bestuur en de bedrijfsvoering van de scholen. De wet doelmatige leerwegen en modernisering bekostiging (2014) en de wet herziening van de kwalificatiestructuur (2016) moeten hieraan gevolg geven (2B MBO, 2018).

Om de kwaliteit in het (voortgezet) speciaal onderwijs te verbeteren wordt in 2013 de Wet kwaliteit (v)so ingevoerd. Deze wet is vooral gericht op meer opbrengstgericht werken met als doel een betere doorstroming van (v)so-leerlingen naar vervolgonderwijs, arbeidsmarkt of dagbesteding.

Met de Wet passend onderwijs (Staatsblad, 2012) beoogt het beleid de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte te verbeteren. De invoering van het nieuwe stelsel voor passend onderwijs vindt plaats in 2014. en moet zorgen voor meer hulp op maat, minder bureaucratie, heldere verantwoordelijkheden en kostenbeheersing (Ledoux, 2016). Het nieuwe stelsel is ook van toepassing op mbo-leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

## Overzicht beleidsingrepen

In figuur 2 zijn de voornaamste beleidsingrepen in de verschillende onderwijssectoren weergegeven.

Figuur 2 Belangrijkste interventies in het onderwijs, 1980-2018

Primair en secundair onderwijs			
Jaar	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	middelbaar beroepsonderwijs
1985	Invoering Wet op het basisonderwijs		
1990			Invoering Wet sectorvorming en vernieuwing
1992			Invoering lumpsumbekostiging
1993		Invoering basisvorming	
1994	Start schaalvergrotingsoperatie T&B		
1996			Invoering Wet educatie en beroepsonderwijs

1997	Invoering groepsverkleining	Invoering lumpsumbekostiging	Decentralisatie huisvesting
1998	Invoering Wet primair onderwijs	Invoering Tweede Fase	
1999		Vorming vmbo	
2000			Invoering prestatiebekostiging
2002		Start aanpak schooluitval	Start aanpak schooluitval
2005		Ged. decentralisatie huisvesting	
2006	Invoering lumpsumbekostiging		
2009		Invoering 'Wet Gratis Schoolboeken'	
2012	Invoering prestatiebox	Invoering prestatiebox	Invoering prestatiebox
2014			Invoering 'Wet doelmatige leerwegen'
2015	Ged. decentralisatie huisvesting Overheveling gemeentefondsgeld	Overheveling gemeentefondsgeld	
2016			Invoering 'Wet herziening kwalificatiestructuur'

### Hoger onderwijs

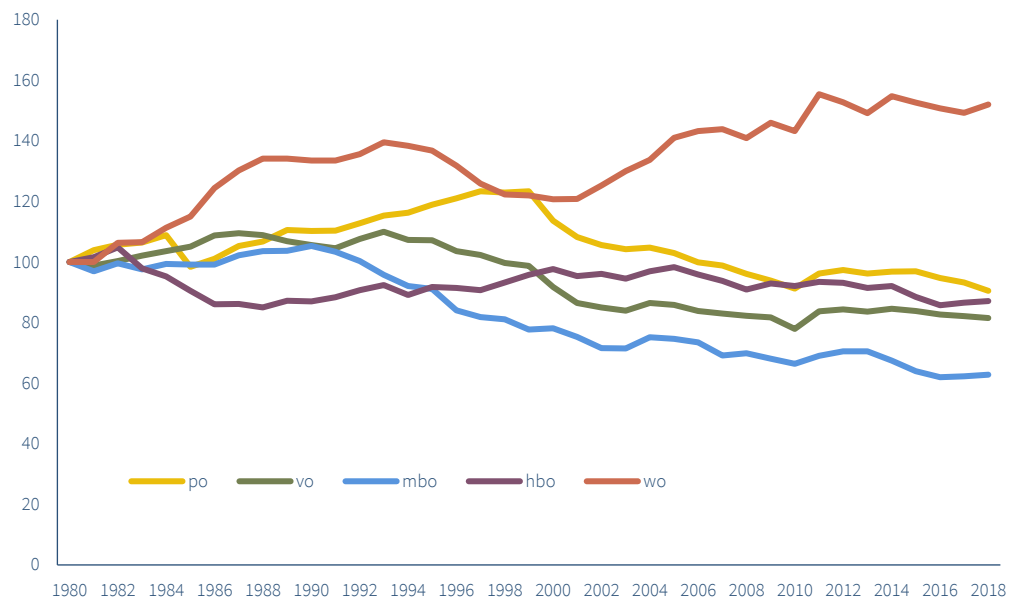
Jaar	hoger beroepsonderwijs	wetenschappelijk onderwijs
1983	Start schaalvergrotingsoperatie	
1986	Invoering studiefinanciering Invoering Wet op het hbo	Invoering studiefinanciering Invoering Wet op het wo
1990	Invoering prestatiebekostiging	
1992	Invoering Wet op het Hoger Onderwijs	Invoering Wet op het Hoger Onderwijs
1994	Decentralisatie huisvesting	
1995		Decentralisatie huisvesting
1996	Invoering prestatiebeurs	Invoering prestatiebeurs
2000		Invoering prestatiebekostiging
2002	Invoering bachelor-master	Invoering bachelor-master
2009		Overheveling 1 <sup>e</sup> naar 2 <sup>e</sup> geldstroom
2012	Invoering prestatiebox	Invoering prestatiebox
2015	Invoering leenstelsel	Invoering leenstelsel

## 3 Beleid en productiviteit

### 3.1 Productiviteitstrends, 1980-2018

Figuur 3 toont de ontwikkeling van de productiviteit van de vijf Nederlandse onderwijssectoren tussen 1980 en 2018.

Figuur 3 Productiviteitsontwikkeling van vijf onderwijssectoren, 1980-2018 (indexcijfers: 1980=100)



Bron: [trends.inpubliekesector.nl](https://trends.inpubliekesector.nl)

Uit figuur 3 blijkt dat de productiviteit van alle onderwijssectoren, met uitzondering van het wo, in 2018 lager is dan in 1980. In het mbo is zelfs sprake van een forse daling. De neerwaartse trend zet zich in het mbo en ook in het vo al vanaf het begin van de jaren negentig in. In het po gebeurt dat een aantal jaren later. In het hbo ontwikkelt de productiviteit zich, na een aanvankelijke daling, vrij stabiel. In tegenstelling tot de andere onderwijssectoren slaagt het wo er wel in om de productiviteit te laten groeien. En fors ook: ten opzichte van 1980 is de productiviteit met ruim 50 procent gestegen.

### 3.2 Effecten van beleid

#### Effecten op productiviteit

In het vorige hoofdstuk zijn verscheidene maatschappelijke trends, beleidsontwikkelingen en -maatregelen aan de orde gesteld die mogelijk van invloed zijn geweest op de productiviteitsontwikkeling van de verschillende onderwijssectoren. Wat hiervan precies de betekenis is geweest is moeilijk te zeggen, aangezien de productiviteitsontwikkeling door veel verschillende factoren wordt bepaald. Niettemin kunnen we wel een aantal opvallende samenhangen constateren.

Zo vindt de sterke productiviteitsdaling in het po vanaf eind jaren negentig plaats in de periode dat het ministerie van OCW de groepsverkleining in het basisonderwijs invoert (1997-2003). Door deze ingreep,

---

die is bedoeld om de kwaliteit van het onderwijs een stevige impuls te geven, komt er een einde aan een lange periode van (overwegend) groeiende productiviteit. Deze groei vindt onder meer plaats onder invloed van schaalvergroting (door de samenvoeging van het kleuter- en lager onderwijs in 1985) en de operatie Toerusting en Bereikbaarheid, die in 1992 in gang wordt gezet. Na de afronding van het groepsverkleiningsbeleid blijft de productiviteit nog een aantal jaren afnemen. Vanaf 2010 treedt een licht herstel op, maar dat wordt teniet gedaan door het productiviteitsverlies na 2015. Dit is niet los te zien van de jaarlijkse toevoeging van middelen aan de prestatiebox en de lumpsum, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord PO 2014–2020 in 2014.

De neerwaartse productiviteitstrend die zowel in het mbo als het vo in de eerste helft van de jaren negentig inzet, valt samen met een periode waarin beide sectoren ingrijpende veranderingen ondergaan als gevolg van het hervormingsbeleid van de overheid. Tegelijkertijd hebben zij te maken met dalende (mbo) of stagnerende (vo) leerlingaantallen. De achtereenvolgende hervormingen in het vo (basisvorming, tweede fase, vmbo), die gelijktijdig met andere veranderingen plaatsvinden – scholengemeenschapsvorming en invoering lumpsumbekostiging – leiden niet alleen tot een daling van de productiviteit, maar ook tot veel onrust in de sector. Vanaf 2003 komt de daling in het vo tot stilstand en volgt een min of meer stabiele ontwikkeling.

De productiviteitsafname van het mbo wordt niet gekeerd door de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996. In plaats van de beoogde verbetering van de productiviteit leidt de ingrijpende hervorming tot een verdere achteruitgang. Dankzij verschillende verbeteringsmaatregelen – fijnafstemming in de bekostiging, lagere budgetten en terugdringing van voortijdig schoolverlaten – slaagt het mbo er vanaf 2003 in de dalende trend enigszins af te remmen. De laatste jaren glijdt de productiviteit weer harder achteruit. Hier eist vermoedelijk de nieuwe hervorming van het mbo zijn tol.

De productiviteitsontwikkeling van het hbo is in vergelijking met de andere onderwijssectoren vrij stabiel. De sterkste daling vindt in de jaren tachtig plaats. De schaal- en autonomievergroting die in deze periode plaatsvindt en gepaard gaat met hoge transitiekosten speelt hierbij een grote rol. Later worden dan waarschijnlijk toch de vruchten hiervan geplukt. In de jaren daarna krabbelt de productiviteit weer omhoog. Vanaf 2005 is sprake van een licht dalende trend, die zich na 2014 versterkt voortzet. Voor een deel is dit toe te schrijven aan een verruiming van de bekostiging (prestatiebox). Mogelijk spelen hier ook de voorinvesteringen een rol.

Het wo kent twee periodes van forse productiviteitgroei: 1980-1994 en 2001-2011. Deze groei wordt in beide perioden vooral aangejaagd door een forse stijging van de studentenaantallen (en de wetenschappelijke productie), terwijl daar geen evenredige toename van de rijksbijdrage tegenover staat. Dit blijkt zeer gunstig uit te pakken voor de productiviteitsontwikkeling van de universiteiten. In de jaren na 2011 blijft de productiviteit schommelen rond het niveau van dat jaar.

### **Effecten op kwaliteit**

Zoals hiervoor aangegeven beoogde het beleid met de verschillende hervormingen niet alleen de productiviteit van het onderwijs te bevorderen, maar ook de kwaliteit op een hoger peil te brengen. Ook dat lijkt in de meeste sectoren niet het geval te zijn. Als we afgaan op de beschikbare (fragmentarische) data en studies ontstaat in ieder geval de indruk dat het beleid om de prestaties te verbeteren vaak weinig vruchten afwerpt. Zo zijn er geen duidelijke aanwijzingen dat het onderwijsachterstandenbeleid (Onderwijsraad, 2013), de groepsverkleining in het basisonderwijs (Ministerie van OCW, 2004; Schoot,

---

2008) en de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs een substantiële positieve invloed op de kwaliteit hebben gehad.

Voor wat betreft de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs (basisvorming, tweede fase, vmbo) constateert de parlementaire onderzoekscommissie-Dijsselbloem zelfs een negatieve invloed (Commissie-Dijsselbloem, 2008). De commissie baseert zich daarbij onder andere op de resultaten van de internationale vergelijkingsstudies voor het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. De commissie signaleert een dalende trend in het niveau van taal (met name leesvaardigheid) en rekenen/wiskunde. Deze trend blijkt zich het afgelopen decennium voort te zetten, zoals ook door de Onderwijsinspectie is vastgesteld (lvhO, 2018).

Over de lange termijn kwaliteitsontwikkeling van de andere onderwijssectoren is weinig informatie beschikbaar. Wel zijn er cijfers over het studiesucces (en de uitval). Het mbo laat daarin de laatste jaren een verbetering zien, in het hbo is sprake van een dalende trend. In het wo neemt het studiesucces aanzienlijk toe. Ook de onderzoeksprestaties van de universiteiten laten een positieve ontwikkeling zien. Zo blijken de meeste Nederlandse universiteiten sinds 2003 beter te presteren in de Shanghai Ranking, de oudste wereldwijde universitaire ranglijst. De sterke productiviteitsgroei van het wo gaat dus hand in hand met een verbetering van de kwaliteit. In de andere onderwijssectoren lijkt eerder het omgekeerde het geval.

- 2B MBO. (2018). *Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo. Meting 2018*. Nijmegen: KBA Nijmegen/ResearchNed.
- Algemene Rekenkamer. (2015). *Onderwijsmonitor. Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Blank, J. L. T., Dumaij, A. C. M., Haelermans, C., Van Heezik, A. A. S., Van Hulst, B. L., & Koot, P. M. (2010). *Is de ziekte van Baumol te behandelen? Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om de productiviteit in de publieke sector te vergroten*. Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., Felsö, F. A., van der Aa, R., Wilschut, J. A., & Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends in het middelbaar beroepsonderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1980 en 2010* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2015). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel I: het Nederlandse onderwijs, 1980-2012*. Den Haag/Delft: Eburon.
- Blank, J. L. T., & Niaounakis, T. K. (2011). *Productiviteitstrends in het wetenschappelijk onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1982 en 2009* (IPSE Studies Research Reeks No. 2011-8). Delft: IPSE Studies.
- Blank, J. L. T., & van Heezik, A. A. S. (2015). Productiviteit en onderwijsbeleid. *Tijdschrift Voor Openbare Financien*, 47(3), 131-140.
- Blank, J. L. T., & Van Heezik, A. A. S. (2019). Vernieuwingen in het onderwijs. Zegen of vloek? In J. Uijlenbroek & Z. van der Wal (Eds.), *STAD 2019: technische en sociale innovatie. Publicatiereeks Overheid & Arbeid, 2019, nummer 50*. Den Haag: CAOP.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Commissie Dijsselbloem. (2008). *Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Inspectie van het Onderwijs. (2020). *De staat van het onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ledoux, G. (2016). Passend onderwijs: aanleiding, totstandkoming en beoogde doelen. *De Nieuwe Meso*, (3), 56-61.
- Niaounakis, T. K. (2012). *Productiviteitstrends in het hoger beroepsonderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1975 en 2010* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.
- OCW. (2004). Groeps grootte en Kwaliteit in het basisonderwijs. Eindevaluatie Groot project. (C. en W. Ministerie van Onderwijs, Ed.). Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Onderwijsraad. (2013). *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*. (Onderwijsraad, Ed.). Den Haag: Onderwijsraad.
- Schoot, F. van der. (2008). *Onderwijs op peil? Een samenvattend overzicht van 20 jaar PPO*. Arnhem: Cito.
- Staatsblad. (2012). *Jaargang 2012, 533. Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs etc.* Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- van Hulst, B. L., & Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends in het primair onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1970 en 2010* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.
- Vossensteyn, H., de Boer, H., & Jongbloed, B. (2017). *Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in*



---

*de bekostigingssystematiek voor het Nederlandse hoger onderwijs. Rapport voor de Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs. CHEPS.*

Wilschut, J. A., & Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends in het voortgezet onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1980 en 2010* (IPSE Studies Research Reeks). Delft: IPSE Studies.