

JOS BLANK

Geld voor het (voortgezet) onderwijs, parels voor de zwijnen?

JOS BLANK

OKT 21, 2026

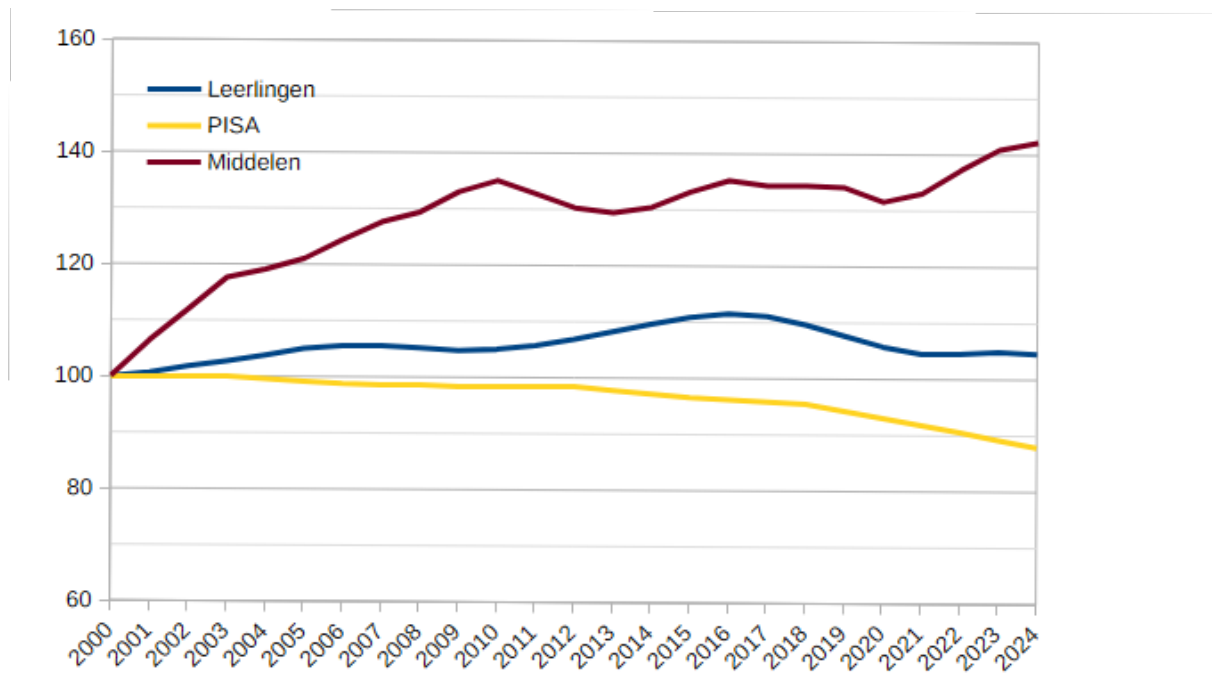
Inleiding

In de onderhandelingen over de begroting voor 2027 heeft het Kabinet besloten om de geplande bezuinigingen op de sociale zekerheid te schrappen. Het voorstel is om het hierdoor ontstane begrotingsgat te dichten met bezuinigingen in het onderwijs. Uit de reacties blijkt dat velen dit geen goed idee vinden. Dit soort keuzes en reacties worden veelal bepaald door opportunisme en emotie. Een feitelijke onderbouwing of weerlegging ontbreekt, behoudens de clichématige, zoals dat onderwijs een investering is in onze toekomst. Dat is wel waar, maar onderwijsmiddelen moeten wel doelmatig en effectief worden ingezet. Dit artikel geeft een schets van een aanpak die kan bijdragen aan een rationelere afweging van de allocatie van overheidsmiddelen. Het voortgezet onderwijs dient hier als casus om de schets verder toe te lichten.

Het voortgezet onderwijs: de feiten

Figuur 1 laat zien hoe het aantal leerlingen, de inzet van middelen en de kwaliteit zich vanaf 2000 hebben ontwikkeld. De gegevens zijn afkomstig uit Trends in publieke sector. Het aantal leerlingen is een gewogen som van leerlingen in de verschillende schooltypen. De inzet van middelen representeert de kosten, gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen en de kwaliteit is een afgeleide van PISA-scores. Het laatste is een internationaal gestandaardiseerde score om het onderwijsniveau van 15 jarigen vast te stellen. Hier zijn de onderdelen wiskunde en taal gemiddeld.

Figuur 1 Leerlingen, ingezette middelen en kwaliteit in het voortgezet onderwijs, 2000-2024



Bron: Trends in publieke sector.

Figuur 1 laat zien dat in de afgelopen decennia het aantal leerlingen een bescheiden groei heeft gekend (+ 4,5%). Daarentegen zijn de ingezette middelen fors gegroeid (+42,2%). De productiviteit van instellingen in het voortgezet onderwijs is dus fors gedaald (-25%). Dit zou niet zo'n probleem zijn als zou blijken dat de kwaliteit van het onderwijs was toegenomen. Dit is echter niet het geval. Integendeel de PISA-scores zijn ook nog met 12% gedaald en Nederland is op de internationale ranglijst fors gezakt. Beleidsmakers zijn al tijden bekend met deze feiten en de enige remedie schijnt te zijn om op dezelfde weg voort te gaan: meer geld per leerling zonder zich druk te maken over de dieperliggende oorzaken.

De omgeving

Een veelgehoord maar zwak argument is dat het geld goed besteed is, omdat het anders nog erger was geweest (in termen van dalende kwaliteit). Daar ontbreekt echter een goed verhaal bij, dat er wellicht wel is. Onderwijsprestaties hangen voor een belangrijk deel samen met sociale achterstanden, die wellicht in de loop der tijd zijn veranderd. Het gaat hier bijvoorbeeld om kinderen in armoede, het lage opleidingsniveau van ouders, de migratiestatus van kinderen en de gezinssituatie van kinderen. Hierdoor zou de productiviteit een vertekend beeld geven, omdat de meting met deze factoren geen rekening houdt. Het is goed om daar in eerste instantie op te focussen.

De Nederlandse economie en de welvaart is fors gegroeid sinds 2000. Het aantal kinderen in armoede is mede daardoor afgenomen. Alleen al vanaf 2018 is deze factor gedaald van 8,7 naar 2,7 procent (zie tabel 1). Ook nam het aandeel ouders met een laag opleidingsniveau af. Zo blijkt dit aandeel in de relevante leeftijdsgroep van 35-45 jarigen tussen 2013 en 2024 gedaald van 18,2 naar 15,8 procent. Wel is er een bescheiden toename van 1,2 procentpunt te zien van leerlingen met een eerste generatie migratie-achtergrond. Een ander cijfer betreft het aantal eenouderhuishoudens. Dat steeg tussen 2000 en 2024 van 8,4 naar 12,3 procent. De ontwikkelingen van de eerste twee factoren leiden tot een te rooskleurig beeld van de gemeten productiviteit, terwijl de laatste twee leiden tot een te somber beeld. Bij de laatste twee factoren gaat het echter om kleine aantallen, waardoor de invloed op de gemeten productiviteit beperkt is. Merk op dat deze ontwikkelingen wel degelijk een impact kunnen hebben op individuele instellingen, wanneer er sprake is van lokale concentraties.

Tabel 1 Ontwikkeling sociale achterstanden, verschillende perioden

Factor	Periode	Begin	Eind
Kinderen in armoede	2018-2024	8,7	2,7
Ouders met lage opleiding	2013-2024	18,2	15,8
Eerste generatie migratie 15-20 jaar	2000-2020	8,0	9,2
Eenouder huishoudens	2000-2024	8,4	12,3

Bron: bewerkingen gegevens van Statline (CBS)

Ongetwijfeld kwam het belangrijkste onheil voor het onderwijs van een virus. De corona-crisis had een enorme impact op de inzet van middelen en prestaties vanwege de schoolsluitingen, die de hele schoolpopulatie raakte. Opvallend genoeg rapporteerde ResearchNed in een recent onderzoek dat inmiddels de corona achterstanden goeddeels zijn weggewerkt. De meest recente PISA-cijfers bevestigen dit beeld echter niet.

Beleid en management

In de afgelopen 25 jaar zette de schaalvergroting, die in de jaren negentig werd ingezet, verder door. De gemiddelde instellingsgrootte nam met 13 procent toe. Uit eerder onderzoek blijkt dat grote onderwijsinstellingen niet bepaald bijdragen aan de doelmatigheid binnen een sector. Fusies hebben bovendien nog jaren lang een

negatief effect op de doelmatigheid van een instelling vanwege allerlei reorganisatieperikelen. Meestal vertaalt een te grote schaal zich in vormen van bureaucratisering die zichtbaar worden in een herschikking van middelen binnen een instelling. Tussen 2000 en 2024 daalde het aandeel personele kosten van 83 naar 75 procent. Binnen het personeel daalde het aandeel onderwijzend personeel, gemeten in Fte's, tussen 2011 en 2024 van 72 naar 67 procent. De docent, de sleutelfiguur in het onderwijsproces, werd dus niet ruim bedeed.

De bureaucratische tendensen werden verder versterkt door de ruimhartige bekostiging. Een teken aan de wand is de excessieve groei van de arbeidsbeloning in het onderwijs. Opvallend daarbij is dat vooral ook de incidentele component in de arbeidsbeloning fors groeide (zie Arbeidsbeloning in Me Judice). Dit is een duidelijke indicatie dat er te veel geld in het systeem zit. Dat wordt nog eens bevestigd door de omvang van de financiële reserves in het voortgezet onderwijs. Waarom moet een onderwijsinstelling beschikken over financiële reserves? Subsidiestromen zijn geborgd en toekomstige leerlingaantallen kennen ook weinig onzekerheden.

Verder ondermijnde het beleid de lumpsum bekostiging door allerlei project- en programmasubsidies te verstrekken voor specifieke onderwerpen, zoals Nationaal Programma Onderwijs, School en Omgeving, Subsidie Onderwijspersoneel Opleiding tot Leraar en Ontwikkelkracht. Deze programma's hebben allemaal hun eigen administratieve lasten voor aanvraag, toekenning, betaling en controle. Het ware beter geweest als de bedragen hiervoor aan de lumpsum waren toegevoegd en instellingen zelf konden beslissen hoe hiermee om te gaan. Ondermijnend werkte ook het ontstaan van de grote schoolbesturen die intern een politiek-bestuurlijk model hanteerden vergelijkbaar met een overheidsorgaan. Schooldirecties en het onderwijzend personeel kwamen hiermee van de regen in de drup. De beslissingsbevoegdheid over de besteding van middelen zou gewoon weer bij de schooldirecties moeten komen te liggen.

Conclusie

De afgelopen decennia is de inzet van middelen in het voortgezet onderwijs fors gegroeid ten opzichte van het aantal leerlingen. De extra middelen per leerling hebben niet geleid tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, eerder tot het tegenovergestelde. Verzachtende omstandigheden zijn hier nauwelijks voor te vinden. Een aantal sociale indicatoren laten zelfs een verbetering zien die *an sich* al

zouden moeten leiden tot betere leerprestaties. Sommige sociale indicatoren wijzen wel een andere (negatieve) richting uit. Deze zijn bescheiden zodat zij slechts leiden tot een beperkte invloed op de (macro) leerprestaties. De enige serieuze factor van invloed lijkt corona te zijn, waarvoor de destijds verstrekte middelen gerechtvaardigd lijken. Een recente evaluatie geeft aan dat de negatieve effecten van corona grotendeels hersteld zijn.

Voor het beleid betekent dit dat een bezuiniging op het voortgezet onderwijs zonder daling van de kwaliteit mogelijk moet zijn. Wel moet een einde komen aan de jarenlange negatieve trend door de bureaucratie terug te draaien, de ondermijnende doelgerichte subsidies van de overheid af te schaffen, de rol van schoolbesturen aan banden te leggen en te zorgen voor een klimaat dat voldoende docenten hun werk weer goed kunnen doen. Aan de uitgebreide examinering, de exotische profielen, de geconstrueerde taakuren en de vergadercultuur zal een einde moeten worden gemaakt. Volgens de technologie en de instituties uit het jaar 2000, zou er maar liefst 25 procent kunnen worden bespaard. Dat komt overeen met een bedrag van € 3 miljard. De Minister van financiën vraagt slechts de helft van dit bedrag voor de hele onderwijsbegroting.

Jos Blank

21 oktober 2026

* Met dank aan Alex van Heezik voor zijn waardevolle opmerkingen.

Verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit artikel ligt geheel bij de auteur.