

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2024

Nr. 136

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2024

Op 26 januari 2024 verscheen het advies van de Onderwijsraad, uitgebracht op eigen initiatief, getiteld «Onderwijs als investering».¹ Op 8 februari vroeg uw vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om een reactie op dit advies.² Middels deze brief geven wij gehoor aan die oproep.

De Onderwijsraad stelt in het adviesrapport dat onderwijs een investering is met niet alleen kosten, maar óók opbrengsten. Aanleiding voor het advies van de Onderwijsraad is dat deze opbrengsten van onderwijs momenteel onvoldoende meewegen in de besluitvorming over de Rijksbegroting. Reden hiervoor is dat de opbrengsten van onderwijs zich vaak lastig in financiële termen uit laten drukken: wat is bijvoorbeeld de waarde van sociaal en cultureel kapitaal, veiligheid, burgerschap en sociale cohesie? – allemaal opbrengsten van onderwijs. Daarbij rendeert niet elke ingezette euro op dezelfde manier en is ook de wijze waarop onderwijsuitgaven zijn ingezet van belang.³ Het advies van de Onderwijsraad is om deze opbrengsten sterker mee te laten wegen in de besluitvorming over onderwijs in de Rijksbegroting. Dit advies is gebaseerd op drie overwegingen:

Overwegingen

1. Onderwijs is een investering in verdienvermogen: een jaar extra onderwijs vertaalt zich in een gemiddelde stijging van het latere loon van ongeveer 5–10%.⁴

¹ Onderwijsraad (2024). Onderwijs als investering

² Uw brief d.d. 8 februari 2024, kenmerk 2024D04615

³ Zie bijvoorbeeld de CPB publicatie Kansrijk onderwijsbeleid – update (2020)

⁴ (Jacobs & Webbink, 2006), zoals geciteerd in Onderwijs als investering - Onderwijsraad (2024)

2. Onderwijs is een investering met brede opbrengsten: zoals behoud van maatschappelijk en cultureel erfgoed en bevordering van maatschappelijke en politieke participatie.⁵ Maar bijvoorbeeld ook het ontwikkelen van sociale vaardigheden.⁶ Hiervan zijn niet alle opbrengsten meetbaar, en dit meetbaar maken is ook niet altijd wenselijk.
3. Onderwijs is een kwestie van beschaving: ieder mens heeft recht op onderwijs en een beschaafd land heeft hierin te voorzien.

Deze drie overwegingen schuren volgens de Onderwijsraad met de huidige wijze van besluitvorming. De raad stelt dat de huidige institutionele kaders sterk sturen op economische groei in enge zin en niet op brede welvaart. Een eerste voorbeeld dat de raad noemt is de verkokering van het trendmatig begrotingsbeleid. Als uitgangspunt van het trendmatig begrotingsbeleid moeten mee- en tegenvallers op een begroting (bijvoorbeeld bij onderwijs) binnen de eigen begroting gedekt worden, terwijl investeringen in onderwijs ook impact kunnen hebben op andere domeinen.⁷ Een tweede voorbeeld volgens de raad zijn de doorrekeningen van het Centraal Planbureau (CPB). Hierin worden de langetermijnopbrengsten van onderwijs niet meegenomen, terwijl er in de literatuur wel degelijk consensus bestaat over de positieve uitkomsten van onderwijsinvesteringen.⁸ De Onderwijsraad stelt dat door deze sturing op economische groei in enge zin politici een hindernis ervaren in de besluitvorming over onderwijsuitgaven. Op dit moment zijn namelijk alleen de directe kosten inzichtelijk, en niet de brede opbrengsten die met die kosten gepaard gaan.

Op basis van deze overwegingen doet de Onderwijsraad twee aanbevelingen:

- 1) Geef onderwijs een stevige positie in de bredewelvaartsaanpak.
- 2) Zorg voor consistente besluitvorming, met oog voor de lange termijn.

Reactie op advies en overwegingen

Wij willen de Onderwijsraad graag bedanken voor het uitbrengen van dit rapport. Goed onderwijs is van cruciaal belang voor het functioneren van onze maatschappij en onderwijsinvesteringen liggen hieraan ten grondslag. Het onderwijs in Nederland is in internationaal perspectief nog altijd van hoog niveau, maar de kwaliteit ervan staat wel onder druk.⁹ In de recent verschenen Staat van het Onderwijs concludeert de Inspectie dat het onderwijs in Nederland in zwaar weer verkeert.¹⁰ De basisvaardigheden van leerlingen en studenten in taal, rekenen en burgerschap zijn voor steeds meer leerlingen niet op niveau. Het tekort aan leraren en schoolleiders zet de kwaliteit van het onderwijs verder onder druk. Bovendien drukken de PISA-scores, waarin Nederlandse leerlingen internationaal worden vergeleken, ons met de neus op de feiten: de prestaties van Nederlandse 15-jarigen op deze test dalen de afgelopen jaren consequent.¹¹ Kortom: er liggen grote uitdagingen voor het

⁵ (Jacobs, 2014). zoals geciteerd in Onderwijs als investering - Onderwijsraad (2024)

⁶ (Umberson, Crosnoe & Reczek, 2010), zoals geciteerd in Onderwijs als investering - Onderwijsraad (2024)

⁷ Een langere opleidingsduur leidt bijvoorbeeld tot minder criminaliteit. Zie Bredewelvaartseffecten van onderwijs | CPB.nl

⁸ (Centraal Planbureau, 2016, 2021), zoals geciteerd in Onderwijs als investering - Onderwijsraad (2024)

⁹ Nederland scoort in internationale vergelijkingen op veel onderdelen nog boven het gemiddelde, al zijn de behaalde scores wel aan het dalen, zie Een blik op de Nederlandse positie in internationale onderwijsrankings | CPB.nl (2023)

¹⁰ Rapport De Staat van het Onderwijs 2024 | Rapport | Inspectie van het onderwijs (onderwijsinspectie.nl)

¹¹ PISA - 2022 in Vogelvlucht (2023). Universiteit Twente

onderwijs in het verschiët. Dit is prangend, niet alleen met het oog op de dalende onderwijsprestaties in Nederland, maar ook gezien de belangrijke rol van onderwijs in het bevorderen van kansengelijkheid en de weerbaarheid van Nederland voor de toekomst. Een slim, vaardig Nederland is beter bestand tegen de toekomst, en investeringen in onderwijs liggen hierin aan de basis.

Er zijn duidelijke indicaties dat eerdere investeringen effect hebben gehad, maar de omvang van het probleem vraagt om blijvende aandacht voor onderwijsinvesteringen.¹² Inzicht in de kosten én baten van verschillende typen onderwijsinvesteringen kan helpen om keuzes tussen deze investeringen te maken. Wij zien het rapport van de Onderwijsraad dan ook als een aanmoediging om deze kosten en baten te blijven onderzoeken. In het resterende deel van deze brief zullen wij in meer detail ingaan op het advies en de algemene overwegingen van de Onderwijsraad. Daarbij is het aan een volgend kabinet om concrete invulling te geven aan de aanbevelingen die de raad doet en beperken wij ons in de reactie tot de inzet in de afgelopen periode en de aandachtspunten voor de toekomst.

Reactie op advies: weeg opbrengsten en beschavingsargument mee bij besluitvorming over onderwijs in de Rijksbegroting

De Onderwijsraad stelt dat de opbrengsten van onderwijs momenteel onvoldoende worden meegenomen en brengt daarom dit advies. Wij herkennen de drie overwegingen van de Onderwijsraad waarop dit advies is gebaseerd. Wij herkennen echter niet het beeld dat onderwijs wordt gezien als kostenpost, of dat een gebrek aan inzicht in de baten van onderwijs heeft geleid tot minder onderwijsinvesteringen. Ondanks het ontbreken van de langetermijneffecten van onderwijsuitgaven in de doorrekeningen van het CPB, heeft het huidige kabinet in het regeerakkoord van 2021 fors geïnvesteerd in onderwijs en wetenschap.¹³ Zo is er structureel € 1 miljard per jaar uitgetrokken voor kansengelijkheid, € 1 miljard per jaar voor onderwijskwaliteit en € 800 miljoen per jaar voor lerarensalarissen. Daarnaast is er € 5 miljard over tien jaar beschikbaar gesteld voor een fonds voor onderzoek en wetenschap en is in het vervolgonderwijs structureel € 700 miljoen per jaar geïnvesteerd in de kwaliteit en aansluiting op de arbeidsmarkt. Ook is in het studiefinancieringsbeleid het leenstelsel afgeschaft en de basisbeurs opnieuw ingevoerd. In totaal is daarmee in het regeerakkoord structureel € 4,7 miljard per jaar geïnvesteerd op de OCW-begroting. Dit bovenop eerdere structurele investeringen in onderwijs en onderzoek uit bijvoorbeeld het coalitieakkoord Rutte-III. Deze forse investeringen tonen aan dat de opbrengsten van onderwijs en het beschavingsargument wel degelijk in beeld zijn bij de besluitvorming over onderwijs in de Rijksbegroting.

Reactie op aanbeveling: geef onderwijs een stevige positie in de brede-welvaartsaanpak

Wij delen het belang van een stevige positie voor onderwijs in de brede welvaartsaanpak. Er zijn stappen gezet om de positieve impact van onderwijs op de brede welvaart beter in kaart te brengen en een sterkere

¹² Zie bijvoorbeeld De effecten van het NP Onderwijs MBO HO in beeld Kader voor MKBA I Rapport | Rijksoverheid.nl. Zo had het NP Onderwijs een positief effect op onder andere het welzijn van studenten, de jeugdwerkloosheid en het onderzoek van promovendi. NB Bij het in kaart brengen van het effect van deze investeringen is de uitdaging dat het nulalternatief (*hoe had het onderwijs ervoor gestaan als we deze investeringen niet gedaan hadden?*) vaak lastig te bepalen is.

¹³ Zie de Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021–2025

rol te geven in besluitvorming. Zo zijn er brede welvaartsindicatoren toegevoegd aan de Rijksbegroting.¹⁴ Daarnaast ontwikkelen de planbureaus momenteel een kernset aan indicatoren voor brede welvaart.¹⁵ De ambitie is om deze indicatoren een vaste plek te geven in de ramings- en begrotingscyclus van het CPB en de rijksoverheid. De Monitor Brede Welvaart van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) brengt de ontwikkeling van de brede welvaartsindicatoren van de verschillende ministeries in kaart.¹⁶ Hiermee houden we zicht op de indicatoren die passend zijn bij de beleidsthema's van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.¹⁷ Daarnaast heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het CPB verzocht om de brede welvaartseffecten van onderwijs in kaart te brengen.¹⁸ Uit dit onderzoek kon (nog) geen eenduidig causaal verband gevonden worden tussen het langer volgen van extra onderwijs en een betere gezondheid. Wel blijkt er een duidelijk causaal verband te bestaan tussen het langer volgen van extra onderwijs en verminderde criminaliteit. Dit soort inzichten over waar de brede welvaartseffecten van onderwijs wel (en niet) neerslaan helpen bij het maken van scherpe keuzes over onderwijsuitgaven. Het is daarbij aan een volgend kabinet om te beslissen over de onderwijsbegroting in de komende kabinetsperiode.

Aanvullend onderzoek naar brede welvaartsindicatoren blijft daarbij onverminderd belangrijk. Het advies van de Onderwijsraad zien wij dan ook als een aansporing om hier verder mee door te gaan en het brede welvaartsperspectief verder te verankeren in het (begrotings)beleid. Een kanttekening hierbij is dat, net zoals de Onderwijsraad opmerkt, niet alles meetbaar is en dit meetbaar maken ook niet altijd wenselijk is. De brede welvaartsdiscussie moet dus bestaan naast een bredere discussie waarin ook oog is voor de niet-meetbare voordelen van onderwijs.

Reactie op aanbeveling: zorg voor consistente besluitvorming, met oog voor de lange termijn.

Het rapport benadrukt het belang van een sterke langetermijnvisie voor het onderwijs. Wij delen deze prioriteit. Onze samenleving kent momenteel veel ontwikkelingen: de veranderende arbeidsmarkt, demografische ontwikkelingen, transities in duurzaamheid, geopolitieke spanningen en toenemende ongelijkheid. Deze ontwikkelingen vinden allemaal hun weerklink in ons onderwijs. Denk hierbij aan de roep om goed geschoold personeel voor innovatieve oplossingen en het opleiden voor een veranderende arbeidsmarkt. Om op deze trends vooruit te lopen zijn er verscheidene projecten met betrekking tot de toekomst van ons onderwijs. Een voorbeeld is de reeds afgeronde toekomstverkenning Toekomst van Onderwijs en Wetenschap *Vandaag is het 2040*.¹⁹ In deze toekomstverkenning worden bovenstaande ontwikkelingen in de samenleving uitgewerkt, en wat deze betekenen voor het onderwijs. Een ander voorbeeld is het rapport *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid* voor het primair en voortgezet onderwijs.²⁰ Daarnaast loopt er momenteel

¹⁴ Miljoenennota, Belastingplan, begrotingen en bijbehorende stukken | Prinsjesdag: Miljoenennota en Rijksbegroting | Rijksoverheid.nl

¹⁵ Bredewelvaartseffecten van onderwijs | CPB.nl

¹⁶ Factsheets Brede Welvaart 2023 | CBS

¹⁷ Factsheet Brede Welvaart 2023 bij de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

¹⁸ CPB (2023). Bredewelvaartseffecten van onderwijs

¹⁹ Home - Toekomstverkenning middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap (toekomstvanonderwijsenwetenschap.nl)

²⁰ Rapport Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs | Rapport | Rijksoverheid.nl. Zie ook Kamerbrief over herijking sturing funderend onderwijs | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de toekomst van het hoger onderwijs, wat deze zomer zal verschijnen.²¹ Deze projecten dragen bij aan de ontwikkeling van onze visie voor het onderwijs. Wij zien het advies van de Onderwijsraad als een oproep om hiermee door te gaan.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul

²¹ In dit onderzoek wordt onder andere gekeken naar de rol van de regio, de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, de dalende studentenaantallen, studentenwelzijn en sociale veiligheid.