

EDUCATION AT A GLANCE 2001: BELANGRIJKSTE BEELDEN VOOR NEDERLAND

I. INLEIDING

Sinds de OESO aan het begin van de jaren '90 het INES project¹ startte, zijn de onderwijsindicatoren in Education at a Glance (EAG) uitgegroeid tot een solide beleidsinstrument van betekenis. In toenemende mate vinden landen het belangrijk om van elkaars ervaringen te leren. De internationaal vergelijkbare indicatoren in EAG bieden landen de mogelijkheid om de prestaties van hun onderwijssysteem te spiegelen aan de stelsels in relevante andere OESO-landen.

De Europese Raad in Lissabon heeft vorig jaar een belangrijke impuls gegeven aan het proces van 'open beleidscoördinatie' op het terrein van onderwijs: middels het stellen van 'benchmarks' en de verspreiding van 'good practices' binnen Europa wordt gestreefd naar een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, en in het verlengde daarvan naar een competitieve Europese economie. Betrouwbare, eenduidig te interpreteren indicatoren zijn een essentiële voorwaarde voor het welslagen van dit proces van open coördinatie. De kwaliteit van de OESO-statistieken neemt, dankzij de intensieve samenwerking van nationale statistische bureaus en ministeries van onderwijs in het INES project, van jaar tot jaar toe.

De nieuwe editie van EAG beschrijft de situatie in de onderwijsstelsels van de OESO in 1998 en 1999. Effecten van beleid na 1999 zijn dus nog niet zichtbaar in deze cijfers. In deze samenvatting worden de waarden van de Nederlandse indicatoren in de eerste plaats gespiegeld aan de uitkomsten in de omringende landen België, Duitsland, Frankrijk, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Dit zijn landen met redelijk vergelijkbare onderwijsstelsels en -cultuur en een vergelijkbaar welvaartsniveau. Daarnaast wordt zo mogelijk het Europees gemiddelde (berekend door OCenW), de VS als belangrijke 'concurrent', en het OESO gemiddelde genoemd.

De nationale onderwijsprogramma's zijn ingedeeld volgens de ISCED systematiek. Hierin is PO ingedeeld in de klasse primair onderwijs, het VO en BVE samen ingedeeld in het secundair onderwijs, en het HBO en WO in het tertiair onderwijs. Het is daarom vaak niet mogelijk om de BVE-sector en de VO sector apart in de vergelijkingen te betrekken. Datzelfde geldt voor HBO en WO. (zie gedetailleerde indeling bijlage 1).

Indicatoren spreken nooit geheel voor zich; het zijn blikvangers, uitgangspunten voor nadere analyse. Want onderwijssystemen, en daarmee het gegevensmateriaal, zijn ingebed in de specifieke institutionele en culturele context van landen.

Indicatoren dienen als richtingaanwijzers naar voorbeelden van goed onderwijsbeleid in andere landen. Aan de hand van de indicatoren in EAG kunnen we ons een beeld vormen van de sterke en zwakke punten van ons onderwijsstelsel.

¹ INES: Indicators of National Education Systems

De cijfers tussen [] verwijzen naar de grafieken in de begeleidende folder.

II. STERKTEN EN ZWAKTEN VAN HET NEDERLANDSE ONDERWIJSSTELSEL

De Nederlandse bevolking is, vergeleken met de overige OESO-landen, goed opgeleid. Enkele nuanceringen: in een aantal buurlanden heeft een groter gedeelte van de bevolking een diploma hoger secundair onderwijs behaald. Nederlandse leerlingen presteren goed in internationaal vergelijkbare wiskunde en natuurkunde testen. De instroom in het Nederlandse tertiair onderwijs is hoog, maar lijkt een plafond te bereiken. Er studeren relatief weinig mensen af in technische vakken.

Opleidingsniveau bevolking is goed

In Nederland beschikte in 1999 65% van de volwassenen van 25-64 jaar over een diploma in tenminste het hoger secundair onderwijs (havo, vwo, mbo niveau 2 en hoger).² Dit opleidingsniveau lag enigszins boven het EU- (61%) en OESO-gemiddelde (64%). Maar in een aantal omringende landen lag het opleidingsniveau duidelijk hoger: in Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk boven de 80%. In België en Frankrijk lag het opleidingsniveau wat lager.[1]

Als we kijken naar het percentage van de 25-34 jarigen dat tenminste een opleiding op tertiair niveau behaalde (in Nederland 25%), dan ligt het niveau in de meeste buurlanden hoger: Verenigd Koninkrijk 27%, Denemarken 29%, Frankrijk 31%, België 34%. In Duitsland lag dit lager (22%). [2]

Het voorkomen van voortijdig schooluitval is nodig om zoveel mogelijk jongeren een diploma op het niveau van hoger secundair onderwijs te laten behalen. Ook door de OESO wordt dit diploma gezien als de minimum kwalificatie die mensen nodig hebben om volwaardig te kunnen participeren in de moderne samenleving. De gegevens in EAG tonen dat bijvoorbeeld de kans op werkloosheid in de meeste OESO landen daalt met het behalen van een startkwalificatie.

Goede prestaties in wiskunde en natuurwetenschappelijke vakken

De OESO geeft aan dat met het beschikbare internationale vergelijkingsmateriaal in Education at a Glance (nog) geen rechtstreeks positief verband mag worden gelegd tussen de onderwijsuitgaven per leerling en de kwaliteit van het geboden onderwijs.³ Nederland wordt in dit verband genoemd als voorbeeld van een land waar relatief gematigde uitgaven per leerling samengaan met goede prestaties in specifieke vakken van leerlingen. Nederlandse leerlingen in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs presteren goed in wiskunde en andere exacte vakken. Alleen in Korea, Japan en Vlaanderen presteren leerlingen nog beter. In Nederland zijn de gemiddelde prestaties van leerlingen in wiskunde in het voortgezet onderwijs tussen 1995 en 1999 toegenomen. Nederland behoort tot de landen waar de leerlingen gemiddeld betere resultaten behaalden (1995-1999) en waar de onderlinge verschillen in prestaties tussen leerlingen kleiner zijn geworden. [5]

² Wegens onduidelijkheid over de toedeling van mbo-2 aan de categorie 'upper secondary education' in EAG tabel A2.2a (blz. 45) staan in deze tabel voor het Nederlandse opleidingsniveau geen gegevens weergegeven. In tabel A2.1a (blz. 43) is het opleidingsniveau tenminste hoger secundair onderwijs voor de Nederlandse bevolking 25-64 jaar wel te zien.

³ EAG 2001, blz. 58.

Verwachte aantal jaren onderwijs is in buurlanden hoger

Een thans vijfjarige in Nederland mag, uitgaande van de onderwijsdeelname van vijfjarigen en ouder in 1999, gemiddeld 17,1 jaar onderwijs verwachten. In bijna alle buurlanden ligt deze verwachting hoger, van 17,2 jaar in Duitsland tot 18,9 jaar in het Verenigd Koninkrijk (gemiddeld in de EU: 17,3 jaar). [3]

Onderwijsdeelname zeer jonge kinderen

De OESO drukt de deelname van 0 tot 4-jarige kinderen uit als percentage van het aantal 3-4 jarigen Volgens deze cijfers ontvangt in Nederland ongeveer 50% van de 3-4 jarigen onderwijs (dat wil zeggen 0% van de 3-jarigen en 98% van de 4-jarigen die deelnemen aan het niet-verplichte jaar van het basisonderwijs). In omringende landen varieert de deelname van 0-4-jarigen (als % van het aantal 3-4 jarigen) van 66% in Duitsland tot 120% in België en Frankrijk. In tegenstelling tot Nederland is de school daar ook toegankelijk voor kinderen jonger dan 4 jaar. In deze cijfers voor Nederland is de deelname aan peuterspeelzalen niet opgenomen. [4]

Instroom tertiair onderwijs is hoog maar lijkt plafond te bereiken

De verwachte deelname aan het tertiair onderwijs (gedurende de rest van hun leven) van allen die in 1999 18 jaar werden is 54%. Dit cijfer is de hoogste van de omringende landen. In omringende landen is de instroom in kortere opleidingen in het tertiair onderwijs hoger (in Nederland betreft dit de korte hbo opleidingen. [7] In 1990 stond deze verwachting van de instroom in het hoger onderwijs nog op 35% van een leeftijdscohort, maar van degenen die in 1990 18 waren is inmiddels ruim 40% naar het hoger onderwijs gegaan. Uit prognoses van het Ministerie van OCenW blijkt dat genoemd percentage van 54 voor de huidige generaties de komende 10 jaar nog maar weinig zal stijgen. De instroom in het hoger onderwijs lijkt dus een plafond te bereiken. [8]

Een grotere instroom kan alleen worden bereikt door meer leerlingen van mbo-2 te laten doorstromen naar niveau 4, en door meer gekwalificeerde mbo-ers te laten doorstromen naar het hbo.

Veel leerlingen en studenten combineren studie en (bij)baan

Bijna 60% van de 20-24 jarige studenten in Nederland combineerde in 1999 de studie met een baan(tje). Dit is hoog vergeleken met omringende landen. Alleen in Denemarken lag dit percentage nog hoger.

Voor Nederland valt verder op dat ook veel tieners een bijbaantje hadden.⁴ In Frankrijk en België zijn het juist mensen in hogere leeftijdsgroepen die werk en studie combineren. [9]

Weinig afgestudeerden in techniek

Het aantal mensen in Nederland dat afstudeert in het tertiair onderwijs in een technische richting is relatief laag. In de Nederlandse beroepsbevolking van 25-34 jaar was in 1999 ongeveer 0,6% afgestudeerd in techniek; binnen de OESO was dit gemiddeld 1%. In omringende landen varieerde dit percentage van 0,8% in Duitsland tot 2% in Frankrijk. [10]

⁴ In deze gegevens zijn ook de leerlingen in het leerlingwezen in Nederland, Duitsland en Denemarken meegeteld.

Kans op sociale uitsluiting

In Nederland was in 1999 iets meer dan 2% van alle 15-29 jarigen werkloos én niet-onderwijsvolgend. In omringende landen varieerde dit percentage van 3% in Denemarken tot 9% in Frankrijk. Behalve naar het aantal jeugdwerklozen (jongeren die zich aanbieden op de arbeidsmarkt) kan ook nog gekeken worden naar het aantal inactieve jongeren (niet-schoolgaanden die zich niet aanbieden op de arbeidsmarkt). Het percentage jongeren dat geen onderwijs volgt én werkloos is of zich niet aanbiedt op de arbeidsmarkt was ongeveer 4%. In de OESO als geheel lag dit twee keer zo hoog. Het Nederlandse cijfer is vergelijkbaar met het percentage in Frankrijk en Duitsland; in België lag dit rond de 7%. [11]

Hoewel niet zeer groot in internationaal perspectief, vormen werkloze en inactieve, niet schoolgaande jongeren een risicogroep die een hogere kans lopen op sociale uitsluiting. Overigens kan een gedeelte van hen bijvoorbeeld ook gekozen hebben voor zorgtaken.

Deelname volwassenen aan onderwijs is laag

De deelname van volwassenen aan ons formele onderwijs is relatief laag. In Nederland participeerde in 1999 2,5% van de 30-39 jarigen in het formeel onderwijs, in Europa was dit gemiddeld 5%, en bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk 14%. [6]

III. DE INRICHTING VAN HET ONDERWIJSPROCES

Leraren verdienen een, in internationaal perspectief, redelijk salaris. Leraren geven veel uren les, leerlingen ontvangen veel uren les, en er nemen in verhouding tot het aantal leraren veel leerlingen deel aan het onderwijs. Als het salaris wordt uitgedrukt per lesuur, dan verdienen Nederlandse leraren in het primair onderwijs en het lager voortgezet onderwijs minder dan hun Europese collega's. Het naar verhouding grote aantal leerlingen per leerkracht maakt dat het salaris per lesuur per leerling ook in het hoger secundair onderwijs laag is. Bovendien is het Nederlandse lerarencorps gemiddeld ouder dan collega's binnen de OESO.

Leraren geven veel uren les

Nederlandse leraren verzorgen veel lessen per leerjaar. In alle direct omringende landen staan collega's minder uren per jaar voor de klas. Met name in het hoger algemeen secundair onderwijs is het verschil tussen het aantal lessen van Nederlandse leraren (868 uur per jaar) en het OESO-gemiddelde (662 uur) groot. [13]

Veel leerlingen per leraar in het secundair onderwijs

De leerling/leraar ratio in het Nederlandse primair onderwijs was 16,6 in 1999. Hiermee neemt Nederland een middenpositie in tussen buurlanden, waar de ratio varieerde van 10,6 in Denemarken tot 22,5 in het Verenigd Koninkrijk. [14]

Vergeleken met directe buurlanden is de leerling/leraar ratio in het Nederlandse secundair onderwijs (17,7) hoog. In de buurlanden varieerde deze ratio van 8,8 in Vlaanderen tot 15,2 in Duitsland. De gemiddelde ratio voor het secundair onderwijs in de EU was 12,7, in de OESO 14,6. [15]

Overigens toont deze indicator niet de groepsgrootte in landen.⁵

Een redelijke tot goede salariëring

De aanvangssalarissen en de maximumsalarissen in 1998 van leraren in het primair onderwijs, schaalniveau 9, en in het lager secundair onderwijs, schaalniveau 10, liggen iets hoger dan de gemiddelde aanvangssalarissen en maximumsalarissen van collegae in de Europese Unie. De onderlinge verschillen in de EU zijn echter groot, in Duitsland verdienen beginnende leraren in deze onderwijssectoren ongeveer f 10.000,- per jaar meer dan in Nederland, terwijl in Frankrijk het startsalaris ongeveer f 10.000,- lager ligt. Voor de maximumsalarissen geldt dat deze zowel in Duitsland als in Frankrijk hoger liggen dan in Nederland. In het primair onderwijs is het salarisverschil van Nederlandse leraren met zijn collegae uit deze landen groter dan in het lager secundair onderwijs.

De salarisstijging van Nederlandse leraren, in het primair onderwijs en in het lager secundair onderwijs, gedurende de eerste 15 jaar van hun loopbaan blijft achter bij die van de Europese collegae.

De aanvangssalarissen van leraren die lesgeven in het hoger (algemeen) secundair onderwijs liggen iets hoger dan die van het EU-gemiddelde. De salarisontwikkeling en het niveau van het

⁵ De relatie tussen de leerling-leraar ratio en de groepsgrootte in landen wordt gecompliceerd door allerlei factoren zoals de lengte van het schooljaar, het aantal uren les per dag, de lengte van de werkdag van docenten, het aantal klassen per leraar etc. Zie EAG2001 blz. 238.

maximumsalaris van deze leraren liggen beduidend hoger dan die van de overige EU-landen. Hierbij moet aangetekend worden dat in Nederland de functie van een leraar die lesgeeft in de 2^e fase van het voortgezet onderwijs, schaal 12, vrijwel altijd een doorgroei functie betreft. De leraren starten in een functie met het merendeel van de lessen in het lager secundair onderwijs, en worden dan bezoldigd volgens schaal 10, pas na een aantal jaren vindt in het algemeen een substantiële verschuiving van hun lestaak van de 1^e naar de 2^e fase plaats en wordt de leraar ingepast in het carrièrepatroon van schaal 12. [16][17][18]

Naast de vergelijking met collega's in omliggende landen is voor een goede beoordeling van de salarispositie van de leraren natuurlijk ook de salariëring in concurrerende beroepen in het land zelf van belang. EAG geeft hiervoor een eerste kwalitatieve inschatting.⁶ Voor Nederlandse docenten in het primair onderwijs blijkt dan dat in 1996 in 8 van de 12 geselecteerde beroepen in de publieke sector met een vergelijkbaar vereist niveau van taken en vaardigheden de salarissen tenminste 10% hoger lagen.

Salaris per lesuur laag in primair en lager secundair onderwijs

Het salaris per lesuur van de Nederlandse leraren in het primair onderwijs en in het lager secundair onderwijs, lag in 1999 ongeveer 10 gulden lager dan het gemiddelde salaris van hun collegae in de Europese Unie.

Leraren die lesgeven in het hoger (algemeen) secundair onderwijs, verdienen een salaris per lesuur dat vrijwel gelijk is aan het gemiddelde salaris van de collegae in de EU. Het salaris per lesuur was iets hoger in Duitsland en lager in Frankrijk. [19]

'Uurloon per leerling' is laag

Tegenover het redelijk tot hoge jaarsalaris van de Nederlandse leerkracht staan relatief veel uren. Daarnaast is het aantal leerlingen per leerkracht relatief hoog. Dit kan worden geïllustreerd met de indicator 'uurloon per leerling'.⁷ Uit deze indicator blijkt dat de beloning per arbeidsinspanning van de Nederlandse leraar laag is vergeleken met collega's in de omliggende landen. [20]

Leerlingen in het secundair onderwijs krijgen veel uren les

Nederlandse 14-jarige leerlingen kregen in 1999 1067 uren per jaar les. Dit was hoger dan in de buurlanden, waar het aantal uren varieerde van 920 uren in Duitsland tot 980 uren in Frankrijk. Gemiddeld ontvingen leerlingen in het secundair onderwijs in de OESO ongeveer 950 uren per jaar les. Het betreft bij deze indicator het aantal uren volgens het officiële curriculum in landen. Lesuitval is niet meegerekend. [21]

Het Nederlandse lerarencorps is ouder dan collega's in de OESO.

In het Nederlandse primair onderwijs was in 1999 ongeveer 65% van de docenten ouder dan 40 jaar. In de OESO was 59% ouder dan 40 jaar.

⁶ Tabel D1.2, blz. 207.

⁷ Door OCenW geconstrueerde indicator met gegevens uit EAG2001.

Uurloon per leerling = (jaarsalaris per leerkracht na 15 jaar)/(lesuren per leerkracht per jaar)/(leerling-leerkracht ratio).

In het secundair onderwijs was 74% van de Nederlandse docenten ouder dan 40, tegen 65% in de OESO.

Het aandeel vrouwen in het lerarencorps in het Nederlandse primair onderwijs was 71%, in de OESO was dit 77%. Het aandeel vrouwen onder leraren in het secundair onderwijs in Nederland was 40%, in de OESO 49%. [22]

Naast het feit dat in het secundair onderwijs de docenten relatief ouder zijn dan gemiddeld in de OESO, moet met name in deze onderwijssector ook nog rekening gehouden worden met een stijging van het leerlingaantal in de komende tien jaar. De OESO verwacht in haar demografische voorspellingen dat in 2010 het aantal jonge mensen in de leeftijd 15-19 jaar met 9% zal toenemen, terwijl voor de OESO-landen als geheel een daling van 2% voor deze leeftijdsgroep wordt verwacht. [23]

IV. INVESTERINGEN IN MENSELIJK KAPITAAL EN GROEI VAN DE WELVAART

De OESO laat in Education at a Glance zien dat investeringen in onderwijs samenhangen met zowel private opbrengsten (hoger loon, lagere kans op werkloosheid) als sociale opbrengsten (hogere economische groei).

Onderwijs leidt tot hoger inkomen en lagere kans op werkloosheid

In de meeste OESO-landen, ook in Nederland, betekende een hoger opleidingsniveau een hoger inkomen. In Nederland was het extra inkomen per jaar, dat gemiddeld genomen in 1998 werd verdiend door mensen die een hoger opleidingsniveau hadden behaald, lager dan de gemiddelde inkomenspremie in de OESO. Met name de stap van lager naar hoger secundair onderwijs (dus naar een *startkwalificatie*) leverde in Nederland een relatief lage inkomenspremie op. Natuurlijk speelt hierbij de relatief platte loonstructuur op de Nederlandse arbeidsmarkt een rol. [24]

Voor vrijwel alle OESO landen, waaronder Nederland, geldt in 1999:

- de werkloosheid is lager onder mensen met een hoger opleidingsniveau;
- deze 'education gap' is nog groter voor vrouwen dan voor mannen, d.w.z. de opbrengsten van een investering in een hogere opleiding in termen van kans op werk zijn met name voor vrouwen hoog;
- het verschil in werkloosheidspercentage is vooral groot tussen mensen mét en zonder een *startkwalificatie* (een diploma in hoger secundair onderwijs);
- de werkloosheid is op elk opleidingsniveau bij mannen lager dan bij vrouwen, maar deze 'gender gap' wordt kleiner op hogere opleidingsniveau's. [12]

Investeren in onderwijs leidt tot hogere economische groei

De OESO presenteert in Education at a Glance interessante uitkomsten van recent wetenschappelijk onderzoek die de positieve invloed aantonen van investeringen in menselijk kapitaal op de economische groei in de OESO-landen.⁸

Uit dit onderzoek blijkt dat verschillen in de toename van menselijk kapitaal tussen OESO landen significant bijdragen aan een verklaring voor verschillen in groeitempo tussen deze landen.

In Nederland lag de economische groeivoet in de jaren '90 gemiddeld een procentpunt hoger dan in de jaren '80. De OESO schat dat 0,4 procentpunt hiervan kan worden toegerekend aan de stijging van het opleidingsniveau van de bevolking. Andere belangrijke invloeden op de toename van de economische groei in Nederland waren de bevolkingsgroei (0,3 procentpunt) en de liberalisering van de internationale handel (0,2 procentpunt). [25]

De OESO concludeert dat de stijging van het opleidingsniveau van de bevolking een belangrijke motor is geweest van de toegenomen economische groei in de jaren '90 in de OESO. Hoewel het tijd kost voor verbeteringen in onderwijsstelsels om een substantiële invloed te hebben op het opleidingspeil van de beroepsbevolking, meent de OESO op basis van deze resultaten dat investeringen in onderwijs

⁸ Resultaten gepubliceerd in OESO Economic Outlook nr. 68, 2000

naast opbrengsten voor het individu ook 'positieve externe effecten' kunnen opleveren.

Overigens benadrukt de OESO ook in andere publicaties het belang van menselijk kapitaal voor het (economisch) welzijn van landen. Zo werd onlangs een uitgebreide studie gepubliceerd naar de relatie tussen investeringen in menselijk en sociaal kapitaal, en de welvaart van landen.⁹ De OESO toont hier onder meer dat de verhoging van het opleidingsniveau met een jaar extra onderwijs op de lange termijn een gemiddelde stijging van de productie per hoofd tot gevolg heeft tussen de 4 en 7 procent.

Daarnaast wijst de OESO ook op de niet-economische sociale opbrengsten van onderwijs: betere gezondheid en sterkere sociale cohesie.

De OESO signaleert dat het relatieve belang van goed onderwijs voor de maatschappelijke carrière en ontwikkeling van mensen lijkt toe te nemen, ten opzichte van andere bepalende factoren, binnen de kenniseconomieën van de OESO. De *directe* invloed van factoren als sociaal-economische status, etniciteit en gender op economisch en sociaal succes van individuen neemt af. Deze factoren blijven weliswaar belangrijk, maar dan met name wegens hun invloed op deelname aan, en succes in het onderwijs.¹⁰

⁹ The well-being of nations: the role of human and social capital. OESO 2001

¹⁰ OESO Education Policy Analysis 1998, blz. 44.

V. INVESTERINGEN IN ONDERWIJS

De totale onderwijsuitgaven in Nederland zijn nog steeds laag. Toch kunnen we in EAG zien dat er flink is geïnvesteerd in het Nederlandse onderwijs: vergeleken met de meeste buurlanden zijn de overheidsuitgaven aan onderwijs tussen 1995 en 1998 het sterkst gestegen. De uitgaven per leerling in het primair onderwijs zijn tussen 1997 en 1998 met 14% toegenomen; de toename in omringende landen en gemiddeld in de OESO was in deze periode tot 4%. Van alle Nederlandse onderwijssectoren zijn de uitgaven per leerling/student relatief het laagst in het secundair onderwijs. In het tertiair onderwijs liggen de uitgaven per student boven het niveau in de buurlanden, maar na aftrek van uitgaven voor onderzoek aan universiteiten worden de verschillen kleiner. De investeringsuitgaven in het Nederlandse primair en secundair onderwijs zijn laag. Nederland trekt voor veel leerlingen extra geld uit voor speciale onderwijsbehoeften.

Education at a Glance laat zien dat OESO-landen met een hoger welvaartsniveau (BBP per hoofd) meer geld uitgeven aan onderwijs per leerling.

Totale onderwijsuitgaven (als aandeel van nationaal inkomen) nog steeds laag in 1998

In 1998 werd 4,6% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) door de publieke en private sector besteed aan onderwijsinstellingen in Nederland.¹¹ Dit was minder dan in omringende landen, waar deze uitgaven varieerden van 4,7% BBP in Vlaanderen tot 7,2% in Denemarken. In de Europese Unie werd gemiddeld 5,4% BBP aan onderwijsinstellingen uitgegeven, in de OESO 5,8%. [26]

Stijging publieke uitgaven tussen 1995-1998 groter dan in omringende landen, maar BBP steeg sneller

Uit Education at a Glance blijkt dat de publieke uitgaven aan Nederlandse onderwijsinstellingen in 1998 4,5% van het BBP bedroegen. Dit was lager dan in de omringende landen, behalve in Duitsland. De Nederlandse publieke uitgaven waren lager dan gemiddeld in de EU (4,9% BBP) en in de OESO (4,6% BBP).

Tussen 1995 en 1998 daalde het aandeel van de publieke uitgaven aan onderwijsinstellingen in het BBP in Nederland van 4,6% naar 4,5%. In de meeste OESO-landen stegen, net als in Nederland, de publieke onderwijsuitgaven minder snel dan het BBP.¹² Ook onze direct omringende landen lieten een daling van de publieke uitgaven als % van het BBP zien, behalve Denemarken. [27]

De stijging van de publieke onderwijsuitgaven was in Nederland tussen 1995-1998 op zichzelf hoger dan in omringende landen, behalve

¹¹ In eerdere edities van Education at a Glance (EAG) hanteerde de OESO een andere centrale indicator voor onderwijsuitgaven met een ruimere definitie: naast de publieke en private uitgaven aan onderwijsinstellingen werden daar tevens de publieke subsidies voor uitgaven aan leermiddelen en levensonderhoud toe gerekend. In het Nederlandse publieke debat werd deze vorige indicator ook wel 'de 6-procent norm', of 'OESO-norm' genoemd.

¹² 16 van de 25 landen waarvoor vergelijkbare cijfers beschikbaar zijn (tabel B2.1).

in Denemarken.¹³ De financiële impuls van het regeerakkoord 1998 is hierin nog niet zichtbaar. De uitgaven per leerling in het primair onderwijs zijn tussen 1997 en 1998 in Nederland met 14% toegenomen; de toename in de omringende landen en gemiddeld in de OESO was tot 4%. [40]

De extra middelen die ná 1998 in het onderwijs zijn geïnvesteerd, komen in deze editie van Education at a Glance nog niet tot uitdrukking.

Uitgaven per leerling primair onderwijs op niveau meeste buurlanden

De (publieke en private) uitgaven per leerling aan instellingen in het primair onderwijs lagen in 1998 met 7600 gulden op het niveau van de meeste directe buurlanden. In de Scandinavische landen waren de uitgaven per leerling veel hoger (bijvoorbeeld Denemarken: 13450 gulden). In de EU werd gemiddeld 9% meer per leerling in het primair onderwijs uitgegeven, in de OESO 4% meer. [28]

Uitgaven per leerling secundair onderwijs onder niveau buurlanden

In het secundair onderwijs waren de uitgaven per leerling lager dan in omringende landen. De Nederlandse uitgaven bedroegen ongeveer 10630 gulden per leerling, in omringende landen varieerden deze van 12440 gulden in Duitsland tot 14420 gulden in Denemarken. In het Verenigd Koninkrijk waren de uitgaven per leerling iets lager. In deze directe buurlanden werd gemiddeld 13% meer per leerling uitgegeven. In de EU landen lagen deze uitgaven 6% hoger. De Nederlandse uitgaven lagen op het niveau van de uitgaven per leerling in de OESO als geheel. Let wel, het gaat hier voor Nederland om de uitgaven per leerling in het VO en MBO samen. [29]

Uitgaven per student in tertiair onderwijs boven niveau buurlanden, maar na aftrek van onderzoeksuitgaven worden verschillen kleiner

De (publieke en private) uitgaven voor onderwijs en onderzoek aan instellingen in het tertiair onderwijs, uitgedrukt per student, waren in 1998 de hoogste van de directe buurlanden. In de EU lagen de uitgaven ongeveer 23% lager, en in de OESO 18% lager, ondanks de zeer hoge uitgaven per student in met name de Verenigde Staten. [30]

Omdat onderwijs en onderzoek op universiteiten vaak nauw verweven activiteiten zijn, bevatte de indicator uitgaven per student in EAG tot nu toe ook onderzoeksuitgaven.

Maar de onderzoeks-infrastructuur verschilt tussen landen. In Nederland vindt een relatief groot gedeelte van de R&D plaats op universiteiten, terwijl in omringende landen ook veel aparte onderzoeksinstituten bestaan. Education at a Glance toont dit jaar voor het eerst ook uitgaven per student, exclusief onderzoekskosten. Wanneer de Nederlandse uitgaven per student in het tertiair onderwijs worden gecorrigeerd voor uitgaven aan R&D op universiteiten, blijken de onderlinge verschillen kleiner te zijn geworden. De Nederlandse uitgaven per student exclusief R&D lagen in 1998 ongeveer 10% hoger dan gemiddeld binnen zowel de EU als de OESO, maar 60% lager dan in de VS. [31]

¹³ Met 9% tussen 1995-1998, gecorrigeerd voor inflatie. In omringende landen varieert deze stijging van 1% in Duitsland, 3% in Vlaanderen, 5% in Frankrijk, 6% in Verenigd Koninkrijk, tot 15% in Denemarken (tabel B2.2).

Investeringsuitgaven blijven achter

In het primair en secundair onderwijs bestonden de uitgaven aan onderwijsinstellingen voor 5% uit investeringsuitgaven (uitgaven aan bouw of onderhoud van scholen, aanschaf gereedschap etc.). Het aandeel van deze uitgaven binnen de OESO was in 1998 gemiddeld 8%. [32]

Verwachte toename leerlingen in leeftijd 15-19 jaar

De OESO verwacht in haar demografische voorspellingen dat in 2010 het aantal jonge mensen in de leeftijd 15-19 jaar met 9% zal zijn toegenomen in Nederland, terwijl voor de OESO landen als geheel een daling van 2% voor deze leeftijdsgroep wordt verwacht. [23]

Nederland trekt voor veel leerlingen extra geld uit wegens speciale onderwijsbehoeften

De statistiek over speciale onderwijsbehoeften geeft een beeld van de percentages leerlingen waarvoor extra geld wordt uitgetrokken bij de bekostiging van het primair en lager secundair onderwijs. Het gaat om leerlingen met handicaps, leerlingen met leer- en opvoedingsproblemen en leerlingen met potentiële achterstanden. Nederland kent voor ongeveer 25% van de leerlingen in het primair en lager secundair onderwijs aanvullende bekostigingsregelingen. Nederland scoort hoog door de relatief grote groep 'risico-leerlingen' (in de cumi- en gewichtenregelingen). In Frankrijk, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk wordt voor ongeveer 20% van de leerlingen extra geld uitgetrokken.¹⁴ [33]

Eigen bijdragen laag?

De OESO kiest ervoor om de *initiële* private uitgaven aan onderwijsinstellingen te presenteren. Dit zijn de eigen bijdragen aan scholen en universiteiten, verminderd met de publieke subsidies, zoals beurzen en studieleningen. Hierbij wordt er voor Nederland vanuit gegaan dat studiebeurzen hoofdzakelijk worden gebruikt om collegegeld te betalen - en lijkt het alsof de private uitgaven aan instellingen laag zijn.

De (initiële) private uitgaven aan instellingen in het primair en secundair onderwijs samen bedroegen in 1998 in Nederland 0,1% van het BBP, en gemiddeld 0,4% BBP in de OESO.

De Nederlandse (initiële) private uitgaven aan instellingen in het tertiair onderwijs bedroegen 0,03% van het BBP, terwijl deze uitgaven gemiddeld 0,15% BBP in de EU en 0,7% BBP in de OESO waren. [34]

Het aandeel van de *finale* private uitgaven in de totale onderwijsuitgaven aan tertiair onderwijs was in Nederland 13%. Dit zijn de eigen bijdragen aan de universiteiten, zonder aftrek van ontvangen beurzen. In de EU bestond in 1998 gemiddeld 16% van de uitgaven aan tertiair onderwijs uit private bijdragen, in de OESO gemiddeld 23%.

¹⁴ De verschillen met de ons omringende landen zijn kleiner dan in de vorige editie van Education at a Glance. Er wordt steeds meer informatie bekend over de kosten van speciale onderwijsbehoeften in de verschillende landen met sterk verschillende systemen voor speciaal onderwijs en nationale definities van speciale onderwijsbehoeften.

Op het OESO gemiddelde zijn met name de hoge private uitgaven in landen buiten Europa, zoals de VS, Korea en Japan van invloed. [35]

Uit recent onderzoek van CHEPS/Utwente naar de hoogte van de private uitgaven in het Nederlands tertiair onderwijs, vergeleken met enkele buurlanden, blijkt dat deze indicator nog verder ontwikkeld moet worden.¹⁵ De OESO werkt hieraan. Als onder meer rekening wordt gehouden met terugbetaling van studieleningen en fiscale faciliteiten in omringende landen, dan stijgen de initiële private uitgaven aan instellingen in het Nederlandse tertiair onderwijs van 0,03% van het BBP naar 0,07% BBP, terwijl bijvoorbeeld de private uitgaven in Duitsland dalen van 0,08% naar 0,04% BBP. Indien niet alleen wordt gekeken naar de private uitgaven aan instellingen, maar ook de uitgaven aan leermiddelen en levensonderhoud worden meegerekend, dan stijgt het private aandeel in Nederland zelfs naar 0,21% BBP. De onderzoekers concluderen: "zo lijkt volgens onze alternatieve gezichtspunten de Nederlandse positie ten opzichte van veel andere landen wat betreft de private bijdragen aan hoger onderwijs in werkelijkheid hoger te zijn dan veelal wordt aangenomen".¹⁶ Gezien het beperkte aantal landen (Duitsland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk) waarmee de Nederlandse positie is vergeleken, moet deze conclusie met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. [36]

Landen met een hogere welvaart geven meer uit aan onderwijs

Het belang van onderwijs als 'investeringsgoed' wordt door de OESO benadrukt. De huidige welvaart is mede het product van investeringen in onderwijs gedurende de afgelopen tientallen jaren. Daarnaast blijkt uit de relatie tussen BBP per hoofd en uitgaven per leerling dat rijkere landen tevens een relatief grotere prioriteit bij onderwijs leggen als 'consumptiegoed'. Het huidige welvaartsniveau in de OESO-landen blijkt mede maatgevend voor de hoogte van de onderwijsuitgaven nu binnen de OESO. Uit EAG blijkt een duidelijk positief verband tussen welvaart en onderwijsuitgaven: OESO-landen met een hoger BBP per hoofd geven in 1998 meer geld uit aan onderwijs per leerling. [37] EAG toont dat, eenvoudig gezegd, in een OESO-land dat 10% rijker is, de uitgaven per leerling gemiddeld genomen méér dan 10% hoger zijn.¹⁷ [38]

Dit verband tussen welvaart en onderwijsuitgaven zien we niet in de historische ontwikkeling van de onderwijsuitgaven in Nederland. De uitgaven per onderwijsdeelnemer in Nederland, uitgedrukt als percentage van het BBP per hoofd, zijn tussen 1970 en 2000 gedaald van zo'n 26% tot 22%. [39]

¹⁵ Kaiser, F. en H. Vossensteyn, Private uitgaven aan tertiair onderwijs. Een analyse van twee indicatoren in internationale vergelijkingen, mede in het licht van toegankelijkheid. CHEPS, Universiteit Twente, 2000.

¹⁶ Ibid, p. 5.

¹⁷ In OESO-landen met een hoger BBP per hoofd liggen de uitgaven per leerling, uitgedrukt als % van het BBP per hoofd, hoger. In het secundair onderwijs stijgt dit percentage van ongeveer 20% tot 30% voor de OESO-landen.

BIJLAGE 1: ISCED-97

Om een internationale vergelijking van nationale onderwijssystemen mogelijk te maken, worden onderwijsprogramma's ingedeeld in een aantal categorieën volgens internationaal afgesproken spelregels: de ISCED-97 classificatie.

In deze samenvatting worden Nederlandse termen gebruikt voor de verschillende ISCED-categorieën. Deze termen corresponderen als volgt met Nederlandse onderwijsprogramma's:

Primair onderwijs: basisonderwijs, behalve groep 1 en 2; sbao;

Secundair onderwijs: vmbo; havo; vwo; mbo niveau 1 t/m 4 (middenkader);

Soms wordt hier nog onderscheid gemaakt tussen:

- Lager secundair onderwijs: vmbo; 1^e fase havo/vwo; mbo niveau 1 (dit geldt voor de indicatoren over deelname, bij de andere indicatoren zoals salarissen en lesuren is mbo-1 niet tot lager secundair onderwijs gerekend);
- Hoger secundair onderwijs: 2^e fase havo/vwo; mbo niveau 2-4 (middenkader);

In Education at a Glance wordt verder soms nog een categorie Post-secundair onderwijs onderscheiden. Hiertoe rekent Nederland mbo niveau 4 (specialisten) en de 1-jarige hbo-opleidingen. Wanneer in deze samenvatting wordt gesproken over secundair onderwijs, dan vatten wij daaronder ook dit post-secundair onderwijs.

Tenslotte is er het:

Tertiair onderwijs: wo; 2-4 jarig hbo; onderwijs aan promovendi.

In de ISCED systematiek zijn het Nederlandse bve en vo samen ingedeeld in de klasse secundair onderwijs. Het Nederlandse hbo en wo zijn samen ingedeeld in de klasse tertiair onderwijs. Het is dus meestal niet mogelijk om de bve-sector en de vo-sector apart in de vergelijkingen te betrekken. Datzelfde geldt voor hbo en wo.

BIJLAGE 2: Gemiddelden en koopkrachtpariteiten

Bij alle indicatoren is voor EU en OESO landen het rekenkundig gemiddelde bepaald. Alleen bij de indicator onderwijsuitgaven als % van het Bruto Binnenlands Product zijn de individuele waarden gewogen met het BBP (in EAG: OESO total).

Alle bedragen bij de indicatoren onderwijsuitgaven en lerarensalarissen zijn met behulp van koopkrachtpariteiten omgerekend naar Nederlandse guldens. Bij de vergelijking van deze bedragen tussen landen is dus gecorrigeerd voor verschillen in het algemeen prijspeil tussen deze landen. De pariteiten staan vermeld in annex 2 van EAG.