

Ambities geen reden voor 'meer overheid'

Auteur(s):

Teulings, C.N.

De auteur is hoogleraar arbeidseconomie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, directeur van het Tinbergen Instituut en verbonden aan Ocfab.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4343, pagina 44, 18 januari 2002

Rubriek:

Trefwoord(en):

De tweede paarse kabinetperiode zit er bijna op. Zoals gebruikelijk raakt de beleidsdiscussie dan in een stroomversnelling, als voorbereiding op de komende kabinetperiode. De problemen in onderwijs en zorg leiden onvermijdelijk tot een harde prioriteitstelling. De aanpak daarvan vereist echter een andere bestuursfilosofie.

In de afgelopen twintig jaar is Nederland gemoderniseerd. Een vastgelopen welvaartsstaat is omgebouwd tot een flexibele marktconomie. Het succes van dat beleid is groot, zelfs boven verwachting. Als een ongewenste bijwerking van de strakke budgetdiscipline kraken sectoren die traditioneel afhankelijk zijn van collectieve financiering thans echter in hun voegen. Zorg en onderwijs hebben daarom de prioriteit voor de komende kabinetperiode.

De aandacht voor deze traditioneel collectieve sectoren lijkt een slingerbeweging tussen de uitersten van markt en overheid te weerspiegelen. De burgemeester van Amsterdam sprak over een beweging van een terugtrekkende naar een optredende overheid. De gebeurtenissen van 11 september hebben deze beweging naar een grotere rol voor de overheid versterkt. Ook verkenningen van beleidsopties van het huidige kabinet ademen deze sfeer¹. De kernboodschap is vervat in de vier r's: de overheid geeft richting, neemt ruimte, biedt resultaat en geeft rekenschap. Deze insteek kan op veel sympathie rekenen: "Het zijn precies deze vier R's waaraan het de afgelopen jaren heeft gemankeerd. Bijna niemand haalt het in zijn hoofd de financieel-economische prestaties van paars in diskrediet te brengen. Maar bestuurlijk heerste er malaise."²

Gezien de onvrede over de kwaliteit van zorg en onderwijs lijkt deze diagnose vanzelfsprekend. Toch zou de twijfel horen te knagen. Is er misschien een verband tussen de financieel-economische prestaties en de bestuurlijke malaise? Is wat wordt gepercipieerd als bestuurlijke malaise niet het gevolg van een vermindering van de pretenties van de overheid? Zijn de mechanismen die eerder de collectieve sector onbestuurbaar maakten, nu plotseling niet meer van toepassing? Voor het beleid voor de komende kabinetperiode behoeven zulke vragen een antwoord: enerzijds de reële problemen in onderwijs en zorg en anderzijds erkenning van de beperkingen van overheidsinterventie. Deze problemen leiden onvermijdelijk tot een harde budgettaire prioriteitstelling. Daarnaast eisen zij echter een bestuursfilosofie die tegengesteld is aan de ambitieuze vier r's van het kabinet. In dit artikel wordt die filosofie uitgewerkt. Ik beperk mij daarbij tot onderwijs en de fysieke infrastructuur. Voor de zorg geldt vermoedelijk een soortgelijk verhaal.

Rendement op onderwijs

Wat bepaalt de enorme economische vooruitgang sinds de Tweede Wereldoorlog? Wat bepaalt dat het ene land wel en het andere land niet bij die ontwikkeling heeft kunnen aanhaken? Zeker is dat het onderwijs daarin een centrale rol speelt. Het gemiddelde opleidingsniveau van de wereldbevolking is tussen 1960 en 1990 met 0,8 opleidingsjaren per decennium gestegen. In die periode is het nationaal inkomen per hoofd gemiddeld over landen bijna verdubbeld. Driekwart van die stijging valt toe te schrijven aan het gestegen gemiddelde opleidingsniveau. Het maatschappelijke rendement van onderwijs is dus boven iedere twijfel verheven. Daarbij neemt als gevolg van de technologische ontwikkeling de vraag naar onderwijs voortdurend toe. Wereldwijd was de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau van 0,8 jaar per decennium net genoeg om de toename van de vraag bij te houden. Bij een geringere stijging zouden de beloningsverschillen naar opleiding scherp zijn toegenomen. Onderwijs leidt dus niet alleen tot een hoger nationaal inkomen, het leidt ook tot een meer gelijkmatige inkomensverdeling - een doel dat de overheid impliciet of expliciet nastreeft via tal van andere beleidsinstrumenten³.

Voor Nederland zijn er vanuit dit gezichtspunt twee redenen tot zorg. Allereerst is na een lange periode waarin het rendement van onderwijs slechts is gedaald, die trend sinds 1994 omgedraaid⁴. Het rendement komt tot uiting in de beloningsverschillen naar opleiding. Het aanbod van goed opgeleiden kan de vraag ernaar niet meer bijhouden, waardoor de beloning van goed opgeleiden stijgt en het rendement op onderwijs navenant toeneemt. Een verhoging van het opleidingsniveau van de bevolking is dus geboden. De tweede reden tot zorg zijn de problemen in de onderwijssector, die tot beperkingen in het onderwijsaanbod zullen leiden en daarmee tot een verdere teruggang van het gemiddelde opleidingsniveau. De moeilijkheden om aan personeel te komen en de daaruit volgende dalende kwaliteit van de docenten die wel worden aangenomen, alsmede de verwaarlozing van onderwijsinfrastructuur, zijn daarvan een teken.

Extra middelen zijn onvermijdelijk en gezien de omvang van de sector gaat het dan meteen om veel geld. Het huidige kabinet blijkt zich hiervan goed bewust. In de eerdergenoemde nota Grenzeloos leren worden berekeningen gepresenteerd van de kosten van één procent extra salaris voor alle onderwijsgeevenden. De kosten hiervan bedragen 150 miljoen euro. Ervan uitgaande dat op termijn de salarissen zo'n extra tien procent omhoog moeten, leidt alleen deze maatregel al tot extra lasten van 1,5 miljard euro. Een dergelijke verhoging geeft een helder signaal aan nieuwe generaties dat een carrière in het onderwijs perspectief biedt. Daarnaast zijn er vanzelfsprekend andere

kosten. Het volgende kabinet zal voor het onderwijs dus veel geld moeten reserveren. Daarbuiten zal er weinig geld overschieten.

Rol overheid

Het is echter de vraag of de overheid al deze kosten moet dragen. In Nederland lijkt het vanzelfsprekend om over onderwijs te spreken als een collectief goed, maar dat is het niet. Ouders en kinderen zijn de voornaamste belanghebbenden. Het profijtbeginsel kan dus worden toegepast. Vanuit het gezichtspunt van de beperkingen voor overheidsinterventie, biedt dit een aanknopingspunt: kan het opleidingsniveau van Nederland worden verbeterd zonder een hernieuwde bureaucratisering? Ik bespreek eerst het niet verplichte hoger onderwijs, om van daaruit na te denken over de implicaties voor het verplichte lager onderwijs.

Hoewel voor het hoger onderwijs toepassing van het profijtbeginsel in de rede ligt, zijn er goede redenen om de overheid een deel van de kosten te laten dragen: onderwijs leidt tot een gelijkmatiger inkomensverdeling⁵. Binnen die gedeeltelijk bekostiging moet het profijtbeginsel echter zijn werk doen. Die benadering heeft verstrekkende gevolgen. Allereerst zijn private bijdragen op dit moment feitelijk uitgesloten. Collegegelden worden van overheidswege vastgesteld. Een student die beter onderwijs wil dan de instellingen bieden en daar ook extra voor kan en wil betalen, kan nu nergens terecht. Dat is zot: er bestaat een tekort aan goed opgeleide mensen, maar mensen die zelf in hun kwaliteit willen investeren wordt dat onmogelijk gemaakt. In het verlengde daarvan zou de financiering van onderwijsinstellingen veel meer op collegegelden moeten worden gebaseerd. In de kabinetsnota Grenzeloos leren wordt de noemer van vraagfinanciering ook bepleit. Praktisch komt dit erop neer dat de bijdrage aan de instellingen wordt omgezet in een beurs en dat studenten daarmee onderwijs 'kopen' bij die instellingen. De huidige rol van het ministerie als financier en regulator van de instellingen vervalft. De instellingen krijgen zo een veel directer belang om te leveren waar studenten om vragen. Studenten krijgen op hun beurt een directer belang om instellingen de maat te nemen: ze hebben immers voor de geleverde diensten betaald.

Vraagsturing

Er is een andere ontwikkeling die de overgang naar een meer vraaggestuurde financiering noodzakelijk maakt: de internationalisering van de onderwijsmarkt. Mijn 'eigen' Timbergen Instituut is een treffend voorbeeld. Meer dan de helft van onze studenten komt uit het buitenland. Er zijn twee vormen van internationale concurrentie: het instituut concurreert met universiteiten elders in de wereld om de buitenlandse studenten, en buitenlandse universiteiten, met name de Amerikaanse, trekken aan Nederlandse studenten. Internationalisering is niet specifiek voor de mastersfase. University College in Utrecht heeft een soortgelijk aandeel buitenlanders onder zijn studenten. Elders wordt gewerkt aan Engelstalige bacheloropleidingen. Die ontwikkeling biedt Nederland een kans. Onderwijs kan zich ontwikkelen tot een exportproduct. De rol van het ministerie van Onderwijs wordt dan als die van het ministerie van Inv: creëer de randvoorwaarden voor een vitale bedrijfstak. Onvermijdelijk komt daarna dezelfde vraag als die welke thans voor Landbouw wordt gesteld: waarom zou een specifieke bedrijfstak zijn eigen ministerie moeten hebben?

In het verplichte lager onderwijs ligt de invoering van collegegelden niet voor de hand. Toch is de besluitvorming hier al vergaand gedecentraliseerd. Scholen worden op basis van leerlingenaantallen gefinancierd. Daarmee zijn ouders, gewild of ongewild, de voornaamste hoeders van de kwaliteit. Scholen die geen kwaliteit leveren, trekken geen leerlingen en gaan dus op de fles. Het is tekenend hoezeer scholen zich hebben verzet tegen publicatie van informatie over de kwaliteit per school. De openbaarheid bleek echter niet te stuiten⁶. Het is een verademing dat inspecteur-generaal Kervezee zich onomwonden voor openbaarheid uitspreekt⁷. De rol van de inspectie ligt in het transparant maken van informatie over kwaliteit. De feitelijke druk op scholen komt echter vooral van ouders. Zij stemmen met de voeten.

Vanuit deze gedachte zijn er tal van aanknopingspunten voor institutionele verbetering. Ouders kunnen slechts stemmen met hun voeten als er concurrentie tussen scholen is. Monopolies binnen een wijk zijn dus uit den boze. Ligt hier een taak voor de NMA? Beleid van gemeenten om vanwege dreigende tekorten te komen tot marktsegmentatie is al evenzeer onacceptabel. Bovendien, als ouders dan de voornaamste kracht zijn voor kwaliteitsbewaking, wat is dan überhaupt nog de rol van de gemeente? De voorstellen van de commissie-Elzinga suggereren dat het met het functioneren van de gemeentelijk democratie niet best is gesteld. Als het keuzegedrag van ouders de beste garantie biedt voor kwaliteit, waarom moeten gemeenten hier dan nog een rol spelen⁸? De professionaliteit van instellingen, gecombineerd met de macht van ouders als klant, biedt de beste garantie voor resultaat.

Conclusie

Het programma voor de onderwijssector laat zich dus eenvoudig samenvatten. Er is dringend behoefte aan groot onderhoud. De overheid moet daarvoor veel geld beschikbaar stellen. De uitvoering moet echter geheel worden overgelaten aan onderwijsinstellingen, die daarbij niet worden gehinderd door rijk of gemeenten. Via de inspectie draagt de overheid bij aan een goede informatievoorziening over de kwaliteit van opleidingen. Echter, het uiteindelijke oordeel over de kwaliteit komt voor rekening van de ouders, leerlingen en studenten. Kortom: de klant is koning, niet de overheid.

Het arbeidsmarktbeleid

Tien jaar geleden was het goed gebruik om analyses van des vaderlands falen vergezeld te laten gaan van tabelletjes over de samenstelling van de uitgaven voor de arbeidsmarkt⁹. Daaruit bleek dat Nederland veel geld uitgaf aan passief beleid (lees: uitkeringen), terwijl andere landen hun geld uitgaven aan activerend beleid (lees: scholing en aanvullende werkgelegenheid). Zweden gold lange tijd als het schoolvoorbeeld, dat Nederland moest gaan volgen.

In een recent ambtelijk heroverwegingsrapport wordt echter vastgesteld dat het activerend arbeidsmarktbeleid veelal niet effectief is¹⁰. Die conclusie geldt niet specifiek voor Nederland. In de loop van de afgelopen twintig jaar zijn talloze evaluatiestudies uitgevoerd, niet in de laatste plaats voor de oogappel van weleer, Zweden. Nobelprijswinnaar Jim Heckman heeft op dit terrein zijn bijdrage geleverd. Al deze studies wijzen in dezelfde richting: scholing voor werklozen en aanvullende werkgelegenheidsprogramma's zijn weggegooid geld. Op het eerste gezicht is het verbazingwekkend dat het rendement op onderwijs zo hoog is, terwijl dat op scholing van werklozen verwaarloosbaar is. Bij nadere beschouwing ligt die uitkomst echter voor de hand. Het idee dat de overheid kan bepalen wie zich wel en wie zich niet moeten scholen, blijkt een misvatting. Volwassen mensen zijn zelf het beste in staat om te bepalen of scholing voor hen al

dan niet rendement heeft. De oude conceptie van activerend arbeidsmarktbeleid verdraagt zich slecht met die conclusie.

Aanbeveling

Afgaande op de adviezen van tien jaar geleden is het alleszins begrijpelijk dat de paarse kabinetten hebben geïnvesteerd in activerend arbeidsmarktbeleid. Nu evaluatiestudies eenduidig laten zien dat het niet werkt, moeten daaruit onvermijdelijk conclusies worden getrokken: de uitgaven voor activerend arbeidsmarktbeleid moeten zo veel mogelijk worden teruggebracht, en de vrijkomende middelen moeten aan algemeen onderwijsbeleid worden besteed.

Deze diagnose werpt een ander licht op de affaire met het Europees Sociaal Fonds. Het schandaal is niet zozeer dat opeenvolgende ministers van sociale zaken de boekhouding met de natte vinger hebben gecontroleerd. Het schandaal is dat Nederland belasting betaalt voor de Europese begroting, daarmee het functioneren van de arbeidsmarkt verder verstorend, en dat de eu de lidstaten zou willen dwingen om dat geld uit te geven aan ineffectief beleid. Er is geen goede reden waarom de eu lidstaten op dit terrein beleid zou willen voorschrijven, al helemaal niet als dat beleid ook nog ineffectief is ¹¹. Het nieuwe kabinet wacht dus de schone taak om deze kwestie in Brussel aanhangig te maken.

Infrastructuur

Vier jaar geleden heeft zich een stille revolutie voorgedaan. Voor het eerst werden de voorstellen voor investeringen in infrastructuur onderworpen aan een systematische kostenbatenanalyse. Tot die tijd bestond wat doorging voor een kostenbatenanalyse uit een min of meer toevallige optelling van posten, met als voornaamste randvoorwaarde dat het eindresultaat positief was. Het cpb komt de eer toe om aan deze praktijk een eind te hebben gemaakt, door de toepassing van technieken zoals die in de economische wetenschap dertig jaar geleden zijn ontwikkeld. Deze exercitie leidde tot een schokkende conclusie. Veel projecten, met name investeringen in het spoor, waren pure geldverspilling. Ook de Maasvlakte was het geïnvesteerde geld niet waard. Het drama van de Betuwelijn had niet plaatsgevonden als de analysemethode ook hierop was toegepast. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat lijkt van deze ervaringen te hebben geleerd. Minister Netelenbos heeft grootscheepse investeringen in de hsl-oost geblokkeerd. Het werk van het cpb voor de komende kabinetsperiode levert in essentie hetzelfde resultaat. Tal van projecten voldoen niet aan de eisen.

Conclusies

Nu het cpb tweemaal een dergelijke analyse heeft uitgevoerd, is het tijd voor meer algemene conclusies. Inhoudelijk moet de door milieuzorgen gedreven voorliefde voor het spoor op de helling. Rails zijn onvoorstelbaar duur. Alleen bij hoge bevolkingsconcentraties kunnen die misschien renderen, daarbuiten zeker niet. Meer in het algemeen is het opleidingsniveau van Nederland een betere investering dan staal en beton.

Bestuurlijk moet de systematiek voor de besluitvorming over infrastructuur op de helling, waarbij belanghebbenden voorstellen indienen zonder dat hun belangen in financiële verantwoordelijkheid worden vertaald. Het werk van het cpb heeft de samenhang blootgelegd tussen kostenbatenanalyses en een meer op private belangen geënte besluitvorming. Zolang kosten en baten adequaat naar belanghebbenden kunnen worden gedecentraliseerd, is centrale besluitvorming overbodig. De Betuwelijn is hiervan een prachtig voorbeeld. Op de keper beschouwd is er van externe effecten nauwelijks sprake. Bijgevolg zouden de investeringskosten moeten worden goedge maakt door verwachte opbrengsten aan vervoertarieven. Volledig private financiering ligt hier dus voor de hand. De financier krijgt de opbrengsten. De beslissing om al dan niet tot aanleg over te gaan, is dus afhankelijk van zijn inschatting of die opbrengsten de kosten dekken ¹². Bij de Betuwelijn had deze structuur aan de discussie meteen een eind gemaakt.

Dergelijke constructies zijn niet altijd even makkelijk realiseerbaar. Toch zou ook bij de aanleg van wegen naar een soortgelijke structuur moeten worden gezocht. Op een beetje snelweg staan tegenwoordig 24 uur per dag files. De uitbreiding van het wegennet zal dus onvermijdelijk zijn. Met het verder variabel maken van autokosten kan dat zichzelf makkelijk bedruipen uit de extra inkomsten, zelfs indien rekening wordt gehouden met de noodzakelijke heffing voor milieu en gezondheidsrisico's. Door de extra kilometers toe te rekenen aan wegen, zou de besluitvorming kunnen worden gecentraliseerd. Een bestuurlijke zoektocht in deze richting heeft als voordeel dat de volgende minister van Verkeer en Waterstaat het onbegonnen werk van kilometerheffingen wordt bespaard. Daaraan zit echter een beperking: niet iedere autokilometer vergt evenveel van de infrastructuur. Wie in de spits reist, legt er een groter beslag op en zou daarom meer moeten betalen. De invoering van een spitsheffing ligt voor de hand, de niet naar tijd en plaats gedifferentieerde kilometerheffing dient geen enkel doel.

Aanbeveling

Deze aanpak leidt tot een heldere prioriteitsstelling voor begroting. Infrastructuur, zeker op vervoersgebied, kan zichzelf bedruipen. Schaf aparte investeringsfondsen af en sluis in plaats daarvan de gebruikersbijdrage naar exploitanten. Beslag op de rijksbegroting is geldverspilling. Hiermee is meteen het probleem van de recente hernieuwde verstatelijking van de ns geschetst. Onder druk van de Kamer is de overheid de eerst verantwoordelijke geworden voor een schier onoplosbaar arbeidsconflict. Institutioneel is de overheid daarvoor de slechtst denkbare partij. De Spoorwegen zullen dus waarschijnlijk worden afgekocht: er zullen extra middelen naar de ns vloeien, haaks op de noodzakelijke prioriteitstelling voor onderwijs.

Conclusie

Het onderwijs zal de komende periode moeten worden aangepakt. Dat vereist opnieuw een scherpe prioriteitstelling, die weinig ruimte laat voor andere terreinen. De ambitieuze vier r's van het kabinet kunnen dus maar beter met een korrel zout worden genomen. Daarnaast moet ook binnen het onderwijs zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van het eigen initiatief van de instellingen en van de keuzen van klanten. Ook hier dus geen reden voor de overheid om ruimte te nemen of resultaat te claimen. De overheid zou zich beter kunnen bezinnen op haar eigen organisatie. De departementen van Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zijn te zeer ingericht op een rol die zij inmiddels niet meer spelen. Dat leidt, in samenhang met de verkokering van de Tweede Kamer, tot een constante kracht richting hernieuwd dirigisme. Bij te veel vergaderingen zitten te veel mensen. Dáár mag

1 Zie voor een samenvattende beschouwing, P. Schnabel, Bedreven en gedreven: een heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving, SCP, Den Haag, 2001. In de paragraaf over het rendement op onderwijs zal worden gerefereerd aan de deelnota Grenzeloos leren: een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010, Ministerie van OC&W, Zoetermeer, 2001.

2 Hoofdreactioneel commentaar, NRC Handelsblad, 1 september 2001.

3 C.N. Teulings en T. van Rens, Education, inequality, and growth, discussion paper nr. 2002-001/3, Tinbergen Instituut, Rotterdam/Amsterdam, 2002.

4 E. Leuven en H. Oosterbeek, Rendement van onderwijs stijgt, ESB, 23 juni 2000, blz. 523-524.

5 Zie R. Dur en C.N. Teulings, Onderwijs en inkomensverdeling, in: R. Gradus, J. Kremers en J. van Sinderen (redactie), Nederland Kennisland?, Ocfeb/Stenfert Kroese, Groningen, 2001, voor een gedetailleerde beschouwing. Anderen hebben ook gewezen op de externe effecten van onderwijs.

6 De publicatie van de bijlage 'Schoolprestaties' in Trouw op 25 oktober 1997 heeft hieraan veel bijgedragen.

7 "Het gaat om wat een school toevoegt aan een kind." Bron citaat: NRC Handelsblad, 29 september 2001.

8 Deze constatering heeft rechtstreekse beleidsimplicaties. In de nota Grenzeloos leren wordt een forse investering in voorschoolse opvang voorgesteld. De nota stelt zich de vraag of gemeenten of scholen hierover de regie moeten voeren.

9 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Een werkend perspectief, Arbeidsparticipatie in de jaren '90, Sdu, Den Haag, 1990.

10 Ministerie van Financiën, De toekomst van de arbeidsmarkt, IBO-rapportage, Den Haag, 2001.

11 De EU zou lidstaten alleen dan beleid moeten voorschrijven indien er sprake is van grensoverschrijdende externe effecten. Daarvan is bij het arbeidsmarktbeleid geen sprake.

12 Een bijkomend voordeel is dat ook het risico in de opbrengstraming bij private partijen ligt. Binnen het overheidscircuit is het veel moeilijker om politieke wenselijkheden van goede ramingen te onderscheiden dan binnen een circuit van financieel belanghebbenden.