



Verpleegsters, ambtenaren en leraren **vechten om de pot met goud**

Meer geld naar de zorg en minder naar onderwijs. Dat is sinds de jaren zeventig de opvallendste trend in de overheidsuitgaven, zo blijkt uit een onderzoek dat de Universiteit Maastricht op verzoek van de AOb uitvoerde. Ook het openbaar bestuur groeide, terwijl vermindering van het aantal ambtenaren al tientallen jaren op de agenda staat. Als investeren in onderwijs noodzakelijk is, waar moet dat extra geld dan vandaan komen? Een analyse van het slagveld.

Tekst Robert Sikkes **Onderzoek** Robert Vermeulen **Beeld** Typetank

Meer investeren in onderwijs. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Richting verkiezingen zetten alle lobbyorganisaties een tandje bij. Want is het wegwerken van de wachtlijsten in de zorg niet enorm belangrijk? Het is hoog tijd voor verbreding van het spoor en voor meer snelwegen! Nederland zou eigenlijk een grotere rol moeten spelen bij vredesmissies en we moeten de staatsschuld verlagen. Tel daarbij op dat de vergrijzing volgens sommigen om miljardenreserveringen vraagt en dat lastenverlichting voor bedrijven en burgers noodzakelijk is om de economie aan te jagen. Wie alle claims overziet, is misschien wel blij dat hij niet hoeft te kiezen tussen spoorlijnen, personeel in verpleegtehuizen of de salarissen van onderwijspersoneel. De meeste kabinetten maken als gevolg daarvan ook weinig spectaculaire keuzes: een beetje meer of minder van dit of dat is het maximaal mogelijke om vriend en vijand tevreden of koest te houden.

De afgelopen vier jaar betekende dat voor onderwijs een pas op de plaats: investeringen en bezuinigingen hebben elkaar ongeveer in evenwicht gehouden. Bij een langzaam groeiende economie betekende dit uiteindelijk dat onderwijs straks in de statistieken een beetje zal inleveren op het welvaartsniveau. Een trend die we al jaren kennen. Onderwijs levert in, maar wie profiteert er eigenlijk van de keuzes van opeenvolgende kabinetten? De Algemene Onderwijsbond vroeg aan de faculteit economie van de Universiteit van Maastricht naar de langetermijntontwikkelingen op het gebied van de overheidsuitgaven en particuliere consumptie. En dat levert een boeiend beeld op van de investeringsagenda van de overheid. Onderzoeker Robert Vermeulen bracht de ontwikkelingen in kaart.

Minder straaljagers

Als startpunt voor de vergelijking neemt de AOb 1975: het jaar waarin Nederland ten

opzichte van het bruto binnenlands product (bbp) veel geld uitgaf aan onderwijs. Vrij vertaald: het jaar waarin ten opzichte van het welvaartsniveau het meeste werd geïnvesteerd in onderwijs. Geen toevallig startpunt, het is het moment waarop het leerlingenaantal in het voortgezet onderwijs min of meer zijn hoogtepunt bereikte en het beginpunt van de verdere groei van studentenaantallen bij mbo, hbo en universiteiten.

In dat jaar besteedde de overheid 6,9 procent van het bbp aan onderwijs, nu naar schatting nog maar 5,2 procent. Wanneer het investeringsniveau nog op die oude 6,9 zou liggen, zou de onderwijsbegroting op dit moment er structureel ieder jaar een slordige acht miljard bij moeten krijgen. Beduidend meer dan in welk verkiezingsprogramma dan ook wordt beloofd. Maar onderwijs is in die dertig jaar achteruitgekacheld, terwijl andere beleidsterreinen er tussen 1975 en 2005 geld bij kregen.



	1975	2006
Meer:		
Openbaar bestuur en veiligheid	11,0 %	11,8 %
Zorg	4,0 %	8,8 %
Internationale samenwerking	1,6 %	2,2 %
Minder:		
Sociale zekerheid	15,3 %	11,8 %
Onderwijs	6,9 %	5,2 %
Overdrachten aan bedrijven	3,5 %	1,9 %
Rente staatsschuld	2,8 %	2,4 %
Defensie	2,6 %	1,2 %
Infrastructuur	2,1 %	1,5 %

Bedenk daarbij ook dat de overheid minder is gaan uitgeven: de belastinginkomsten zijn gedaald om de lasten van burgers en bedrijven te verlichten. Daardoor moet de overheidskoek niet alleen anders worden verdeeld maar hij is ook kleiner geworden.

Het overzicht laat een aantal belangrijke ontwikkelingen zien. Wie in de jaren zeventig demonstreerde voor minder straaljagers en soldaten heeft zijn zin gekregen: de defensie-uitgaven zijn fors gedaald. Wie dacht dat die ontwikkeling ten goede zou komen aan onderwijs of de sociale zekerheid heeft het mis gehad. Ook die sectoren zitten in de min-

Grootste sector

Voor onderwijs geldt dat de klappen vooral in de jaren tachtig zijn gevallen. Het heette destijds 'de winter van Deetman', toen het kabinet-Lubbers met onderwijsminister Deetman sneed in de onderwijsuitgaven. Minder les voor kleuters, die mochten nog maar halve dagen naar school; salariskortingen voor onderwijspersoneel. Bezuinigingen die doorwerkten tot ver in de jaren negentig. Pas toen kwam er onder de paarse kabinetten van Kok enig licht herstel door investeringen in klas-senverkleining, startsalarissen en ict. Maar na de paarse lente is er geen zomer gekomen: onderwijs blijft na het topjaar 1975 rond de 5 procent van het bbp hinken.

De uitgaven voor de zorg daarentegen zijn geëxplodeerd. Zat de zorg in 1975 nog royaal onder onderwijs, in 2006 is het aandeel voor de zorg ruim verdubbeld, het laatste jaar vooral door de invoering van het nieuwe zorgstelsel. (Zie de grafieken op pagina 20) Volgens het onderzoek is nu 13 procent van het totale

aantal banen in de zorg te vinden. Daarmee is het vermoedelijk de grootste sector in de hele Nederlandse economie. En het einde is nog niet in zicht: de Gezondheidsraad verwacht een verdere stijging door vergrijzing en betere of in elk geval duurdere gezondheidszorg. Deze stijging leidt op veel fronten tot discussie. De overheid kijkt voortdurend naar de omvang van het basispakket van de nieu-

Wie in de jaren zeventig demonstreerde voor minder straaljagers en soldaten heeft zijn zin gekregen: de defensie-uitgaven zijn fors gedaald.

we zorgverzekering. Een speciale commissie onder voorzitterschap van oud-VSNU-topman Rien Meijerink maakte een (omstreden) rekensom hoeveel euro's aan zorg voor een mensenleven eigenlijk nog verantwoord is. De concurrentie met de zorgkosten inspireerde de Onderwijsraad tot het advies *Doelgericht investeren in onderwijs*, een project dat intern de werktitel meekreeg 'hoe winnen we van de zorg'.

Kleinere overheid

Een andere ontwikkeling zijn de blijvend hoge en licht groeiende uitgaven aan openbaar bestuur en veiligheid. En dat terwijl er al jaren, al decennia lang, gediscussieerd wordt

over vermindering van het aantal ambtenaren, van inkrimping van het gemeenteparaat, de provincies en de rijksoverheid. Natuurlijk, daar zit ook de politie bij, maar het handjevol 'meer blauw op straat' kan de groei niet verklaren. Zo is van gemeenten bekend dat daar flink meer mensen aan het werk zijn gegaan. Het is daarom zinvol nog even met extra aandacht de verkiezingsprogramma's te lezen. Voor de zoveelste keer wordt daarin gezegd dat de overheid kleiner en efficiënter moet worden. In één adem worden voor die operatie alvast miljarden aan besparingen ingeboekt. In het licht van het verleden lijkt dat zacht gezegd weinig realistisch.

Iets wat niet in het onderzoek naar voren komt, is de voortdurende drang tot lastenverlichting voor bedrijven en burgers. Dat gebeurt op allerlei manieren: lagere belastingtarieven, schrappen van lesgeld voor zestien- en zeventienjarigen, afschaffen van de ozb. De vraag is natuurlijk of het opjagen van de consumptie economisch gezien een verstandige keuze is. Want met minder inkomsten kan de overheid ook minder investeren in belangrijke publieke functies als verpleegsters, agenten en onderwijspersoneel. Kiezen tussen al die beleidsterreinen is onwaarschijnlijk moeilijk. Maar steeds opnieuw blijkt uit onderzoek in binnen- en buitenland dat het economisch rendement van onderwijsinvesteringen enorm hoog is. De Raad van State – het hoogste adviescollege van de overheid – doet daar in zijn commentaar op de miljoenennota al een paar jaar wat minder moeilijk over. Misschien helpt het volgende citaat uit de adviezen van de raad een nieuw kabinet bij het moeilijke afwegingsproces: 'Voor een dynamische en concurrerende kenniseconomie zijn investeringen in onderwijs en onderzoek nodig. Die investeringen moeten wel ten volle ten goede komen aan het primaire proces: aan onderwijs en onderzoek zelf. Voorkomen moet worden dat extra middelen weglekken naar overheaduitgaven.'

Het volledige onderzoek 'Ontwikkeling van de onderwijsuitgaven – een studie naar de Nederlandse collectieve en particuliere uitgaven met een speciale focus op onderwijs' is te vinden op www.aob.nl

Fons van Wieringen

voorzitter Onderwijsraad, hoogleraar onderwijskunde

"Onderwijs maakt ons wijzer en zo de economie beter. Onderwijsinvesteringen leveren dus een groot rendement op. Als we dat afzetten tegen de kosten voor de gezondheidszorg, ligt het daar anders. Hoeveel geld je ook steekt in iemand, hij kan maximaal 'de oude' worden, niet een betere gezondheid krijgen dan ooit daarvoor.

"Voor meer geld naar onderwijs is nog een extra reden. Als we naar de demografie kijken, zien we dat straks minder werkende mensen meer moeten verdienen om de welvaart in stand te houden. De enige manier om dat te bereiken is een beter geschoolde bevolking. Of onderwijs de wedstrijd om extra investeringen van de zorg wint weet ik niet. Want wachtlijsten voor operaties of verpleegtehuizen zijn een uitstekend politiek drukmiddel.

"De hoeveelheid publiek geld is beperkt, dus moeten we de verdeling daarvan goed in de gaten houden. Wanneer de overheid investeert in leerplichtig onderwijs zijn de opbrengsten erg groot, terwijl bij hoger onderwijs het individueel voordeel groot is. Investeren in onderwijs - een paar miljard extra - zou naar het funderend onderwijs moeten. Alleen geen algemene maatregelen, zoals klassenverkleining of algemene salarisverhogingen, dat is volgens het ministerie van Financiën toch een soort bodemloze put. Ik denk dat de meeste winst is te boeken door extra geld uit te geven aan bijvoorbeeld leraren in de tekortvakken en in achterstandsgebieden. Als het daarom gaat, moet je investeren in extra onderwijstijd. Alle onderzoeken bewijzen het: de leraar doet er toe. Leerlingen leren niet uit zichzelf, het helpt als een leraar de tijd heeft om iemand bij de arm te nemen. "Daarnaast denk ik dat we er niet aan ontkomen om meer privaat geld in het hoger onderwijs te steken. Het collegegeld moet geleidelijk omhoog en het bedrijfsleven kan in de mastertrajecten meer bijdragen. Het alternatief is dat wij in Nederland kwalitatief matig publiek hoger onderwijs hebben, slecht gefinancierd, met massale hoorcolleges in een kerkzaal, hoogstens zes uur in de week. En dat je voor kwalitatief hoogwaardige masteropleidingen naar het buitenland gaat en er daar wel zelf voor wil betalen."

Lex Borghans

hoogleraar economie Universiteit Maastricht, begeleider van onderzoeker Robert Vermeulen

"Onderwijsuitgaven zouden een constant percentage van het bruto binnenlands product (bbp) moeten beslaan. Met dat in het achterhoofd moeten we constateren dat onderwijs flink heeft ingeleverd. Ik noem geen exact getal, maar als ik kijk naar de 5 procent plus een beetje van nu zouden de onderwijsinvesteringen in elk geval op een hoger niveau moeten komen te liggen. Misschien moeten we terug naar de 7 procent van de jaren zeventig. Wat economisch niet verstandig is, is meer investeren in lastenverlichting.

"Daarnaast is het nuttig om te kijken naar de verdeling van het geld over de onderwijssectoren. Ik vind die ontwikkeling zorgwekkend. Basisonderwijs krijgt steeds meer, hoger onderwijs steeds minder. De vraag is gerechtvaardigd of die verdeling verstandig is. Bijvoorbeeld: zijn de kosten van de klassenverkleining wel rendabel? Klassenverkleining kost veel en het rendement is twijfelachtig. Ik denk dat het veel verstandiger is om te investeren in de studiefinanciering in het hoger onderwijs.

"Nu gaan studenten werken om meer geld te hebben en komen daardoor uit op een gemiddelde studieduur van vijf, zes jaar. Wanneer je ervoor zorgt dat ze in de vier jaar dat ze studeren geen bijbaantjes nodig hebben, valt er winst te boeken op meerdere punten. Ze besteden nu maar dertig uur per week aan hun studie, dat kan omhoog naar veertig uur. Een rendementswinst van 33 procent. Minder onderwijstijd en ze gaan eerder werken en belasting betalen. Nu voeren ze werk uit ver beneden het niveau dat ze hebben als ze zijn afgestudeerd, en dat is zonde. Kortom, zorg dat studenten ook echt studeren en snel afstuderen."

Walter Dresscher

voorzitter Algemene Onderwijsbond

"Nederland moet tot inkeer komen en investeren in de toekomst. Op dit moment is de trend toch om veel te steken in lastenverlichting, dus in consumptieve doelen. Misschien heeft dat op korte termijn een positief economisch effect, maar de toekomstige ontwikkeling wordt veronachtzaamd. Van onderwijs weten we dat het uiteindelijk een heel groot en gunstig effect heeft op de economie.

"In het overzicht van de Universiteit Maastricht is zorg nu de grote winnaar. Dat is natuurlijk een lastig verhaal: niemand is tegen meer en goede zorg. Maar kijkend naar de toekomst levert het wel dilemma's op. Hoe ver ga je met extra zorg geven? In principe is de *sky the limit*. Je kunt miljoenen uitgeven om één leven te redden of te verlengen. Dat zijn morele dilemma's waar ook ik geen direct antwoord op heb.

"Wat je wel kunt zeggen is dat onderwijs echt onder een aanvaardbaar niveau is gedaald. Economen hebben nog wel eens last van rendementsdenken en zeggen dat het nu beschikbare geld voor onderwijs slimmer benut moet worden. Onderwijs, zeggen zij, gaat te veel uit van achttiende-eeuws denken met leraren en kinderen, ict zou rendementswinst kunnen opleveren. Dat is in mijn ogen een foute gedachtegang. Onderwijskwaliteit wordt bepaald door de hoeveelheid tijd die een leraar aan één kind kan geven. Daar meer tijd insteken betaalt zich uit in betere resultaten. Daarop bezuinigen - efficiënter werken, noemen economen dat - is in het onderwijs niet op zijn plaats. Bovendien, wij zijn al uiterst efficiënt.

"De hoge positie van Nederland in internationale vergelijkende onderzoeken laat zien dat we met weinig geld heel goede prestaties bereiken. Efficiënter kan het eigenlijk niet als je naar de cijfers kijkt. Ik denk dat die hoge prestaties een gevolg zijn van de hoge onderwijsuitgaven in de jaren zeventig. En ik ben heel erg bang dat als we niet snel meer investeren in onderwijs die hoge prestaties onhoudbaar zijn." ■

Jo Ritzen

voorzitter college van bestuur Universiteit Maastricht en oud-minister van Onderwijs

“Nederland moet zeker één procent ten opzichte van het bruto binnenlands product meer uitgeven aan onderwijs. De salarissen in het onderwijs moeten een flink stuk hoger, misschien tien procent. Als ik kijk naar mijn kinderen, die allemaal hetzelfde opleidingsniveau hebben, dan zie ik dat mijn zoon die op een hogeschool werkt het minste verdient van alle vier.

“In mijn tijd als minister van Onderwijs was de sociale zekerheid de grootste concurrent als het ging om de verdeling van het overheidsbudget. Met Elske ter Veld (staatssecretaris Sociale Zaken, red.) had ik steeds grote

conflicten. Wat mij betreft moest de wao flink worden aangepast, anders was er geen enkele ruimte voor onderwijs. Misschien kan op dat terrein nog iets winst worden geboekt door te beseffen dat onderwijs nog steeds de beste sociale zekerheid biedt: met een beter opleidingsniveau staan mensen sterker op de arbeidsmarkt.

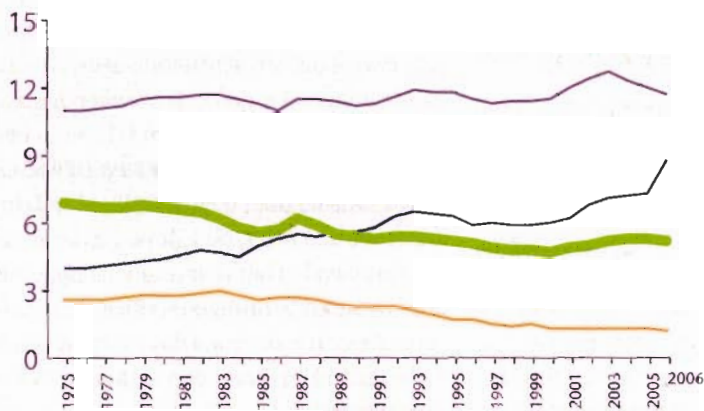
“Het verdelingsvraagstuk binnen de overheidsuitgaven is lastig. Verdere groei van de zorguitgaven is door de demografische ontwikkelingen onvermijdelijk. Een totaal andere factor is dat de belastinginkomsten van het rijk met zo'n tien procent zijn gedaald. Door de voortdurende lastenverlichting is er minder geld om aan publieke diensten uit te geven. Ik denk dat we de lastenverlichting wel tijdelijk kunnen afremmen – nu, met

economische groei, is dat ook minder nodig – maar niet helemaal kunnen voorkomen. Er is internationaal een soort belastingscompetitie, een constante druk vanuit het buitenland om de belasting te verlagen.

“Dan klinkt het alsof er geen oplossing is. Ik denk dat we moeten kijken naar de Scandinavische aanpak en naar de Verenigde Staten, waar het investeringsniveau een stuk hoger ligt. Onderwijs wordt daar vanuit de lokale belastingen betaald en voor achterstandsgebieden bestaat in Scandinavië een fonds dat geld van rijke regio's overhevelt naar armere. Door het lokaal te financieren breng je onderwijs ook dichterbij de burgers en zal het acceptabeler zijn om daaraan mee te betalen.”

Meer zorg, minder onderwijs

Overheidsuitgaven als % bbp



openbaar bestuur



onderwijs



defensie

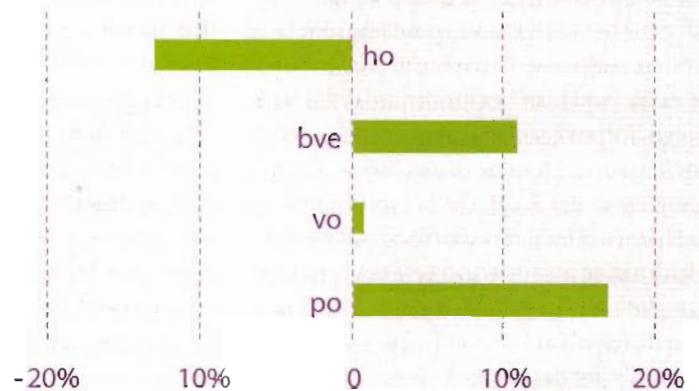


zorg

De Nederlandse overheid is ten opzichte van de welvaart (het bruto binnenlands product) steeds meer geld gaan uitgeven aan zorg en aan ambtenaren in het openbaar bestuur. Onderwijs zit flink in de min en ook aan bijvoorbeeld straaljagers en soldaten (defensie) wordt de afgelopen dertig jaar minder uitgegeven.

Basisonderwijs en bve in de plus

Groei uitgaven per onderwijssector 1995-2004



Binnen de onderwijssector zelf zijn er overigens ook verschillen. In het basisonderwijs is de afgelopen tien jaar flink geïnvesteerd. Door extra geld voor klassenverkleining, startsalaries en ict zijn de uitgaven flink opgelopen. De groei bij de bve heeft te maken met een toename van het aantal deelnemers, vooral in de duurdere voltijdsopleidingen in plaats van het deeltijdonderwijs. In het voortgezet onderwijs, de sector waar de grootste lerarentekorten worden verwacht, is nauwelijks extra geld gestoken. De overheidsbijdrage aan universiteiten en hogescholen zit fors in de min. Wel krijgen de instellingen in het hoger onderwijs meer inkomsten uit collegegelden zodat de opbrengst per deelnemer stabiel bleef.