

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 47, 2015, nr. 3

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

1	Van de redactie <i>J.H.M. Donders en C.A. de Kam</i>	113
2	De verdeling van de belastingdruk over huishoudens, 2006-2015 <i>G. Reuten</i>	114
3	Productiviteit en onderwijsbeleid <i>J.L.T. Blank en A.A.S. van Heezik</i>	131
4	Evaluatieonderzoek van re-integratiemaatregelen <i>L. Hoffman</i>	141

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën (TvOF) is een uitgave van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. Deze stichting stimuleert de beoefening van het vakgebied van de openbare financiën en de discussie over vraagstukken van de overheidsfinanciën. Haar activiteiten worden, behalve uit het rendement van haar vermogen, betaald uit donaties en sponsorbijdragen. Het stichtingsbestuur hoopt dat zo veel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van de donateurs of de vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 40 en € 80.

Het TvOF bevat analyses van de overheidsfinanciën en het functioneren van de overheidsorganisatie. De meeste aandacht krijgen de openbare uitgaven, het belastingbeleid, vraagstukken op het terrein van de begrotingspolitiek en de overheidsschuld. Het blad is bedoeld voor iedereen die beroepshalve of als belangstellende staatsburger een beter zicht op de openbare financiën wil krijgen.

Redactieadres

redactieTvOF@wimdreesstichting.nl
Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
Telefoonnummer: 070 3427359

Redactie

prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees
drs. L. Hoffman, Leen
prof. dr. J.G.A. van Mierlo, Hans
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees
drs. A.P. Ros, Arie
dr. M. Roscam Abbing, Mark
dr. D.J. van Vuuren, Daniel

Eindredactie

dr. J.H.M. Donders, Jan
prof. dr. C.A. de Kam, Flip

Abonnement

Gratis. Het tijdschrift is te vinden op de website: www.tvof.nl.

Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
Website: www.wimdreesstichting.nl

VAN DE REDACTIE

Dit nummer van het Tijdschrift voor Openbare Financiën telt drie bijdragen.

Reuten laat in zijn bijdrage zien dat de verdeling van de belastingdruk in ons land amper progressief is. Dit blijkt wanneer de belastingen van huishoudens worden uitgedrukt in procenten van hun bruto inkomen: de gemiddelde belastingdruk blijkt voor hogere inkomens slechts weinig hoger te zijn dan voor lagere inkomens.

Blank en *Van Heezik* analyseren de invloed van de overheid op de productiviteitsontwikkeling in het onderwijs. Deze invloed is de laatste decennia aanzienlijk geweest. Het effectiefste instrument om de productiviteit te stimuleren is het budgettaire instrument. In de jaren tachtig blijkt ook schaalvergroting erg effectief, maar dit instrument heeft daarna in de meeste onderwijssectoren juist een averechtse invloed op de ontwikkeling van de productiviteit.

Het nummer sluit af met een reactie van *Hoffman* op een artikel van Koning uit de vorige editie van dit tijdschrift over de invloed van beleidsevaluaties op de beleidsontwikkeling.

Jan Donders
Flip de Kam

DE VERDELING VAN DE BELASTINGDRUK OVER HUISHOUDENS, 2006-2015

G. Reuten*

Samenvatting

De verdeling van de belastingdruk is amper progressief. Dat blijkt wanneer de belastingen van huishoudens worden uitgedrukt in procenten van hun bruto inkomen. Dit artikel presenteert de drukverdeling voor kwartielen van het bruto inkomen (25-procentgroepen van laag naar hoog inkomen). Resultaten voor de jaren 2006-2010 zijn gebaseerd op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Resultaten voor 2011-2015 zijn gebaseerd op ramingen en extrapolaties. Het verschil tussen de gemiddelde belastingdruk voor huishoudens in het eerste kwartiel en die in het vierde kwartiel beliep in 2006 niet meer dan vijf procentpunt. Het neemt nog verder af tot vermoedelijk rond de drie procentpunt in 2015. Dit jaar bedraagt de gemiddelde belastingdruk voor huishoudens in het eerste kwartiel waarschijnlijk 32,3 procent en die in het vierde kwartiel 35,6 procent. Uit de Appendix blijkt dat de vrijwel vlakke drukverdeling van de belastingen ook geldt bij rangschikking van huishoudens in decielen (10-procentgroepen) in plaats van in kwartielen.

Trefwoorden: belastingdrukverdeling; inkomensverdeling na belastingen

1 Inleiding¹

Het kabinet lijkt voor 2016 te koersen op een belastingherziening waaronder een verlaging van de inkomstenbelasting van per saldo circa €4,5 miljard.² Aan de vooravond van zo'n herziening is het relevant te zien hoe thans de belastingdrukverdeling voor huishoudens ligt. Het wijdverbreide idee dat Nederland een progressief belastingstelsel heeft – waarbij de druk van afgedragen belastingen (sterk) stijgt met het inkomen – vindt zijn oorsprong waarschijnlijk in de tariefstructuur van de inkomensheffing. Dat is onmiskenbaar een progressieve heffing – die echter al minder progressief is als we zien naar de gemiddelde heffing na aftrekposten en belastingkortingen. Maar hoe progressief is de drukverdeling van alle belastingen samen?

Om deze vraag te beantwoorden wordt de belastingdruk gemeten door de belastingen die huishoudens opbrengen weer te geven als percentage van hun bruto inkomen. Het gaat om de volgende belastingen:

¹ Dit artikel is afgesloten op 28 juli 2015, dus voordat de definitieve voorstellen van het kabinet Rutte/Asscher in het Belastingplan voor 2016 bekend waren. Belangrijke onderdelen van dit artikel berusten op recente schriftelijk uitgewisselde informatie met de staatssecretaris van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de tijd dat ik Eerste Kamerlid voor de SP was. Verwijzingen naar de betreffende Kamerstukken staan in voetnoten en de literatuurlijst.

² Dit bedrag van per saldo €4,5 miljard is inclusief een belastingverhoging van €2,1 miljard door afbouw van de algemene heffingskorting. Daarnaast beoogde het kabinet in juni 2015 een lastenverlichting voor werkgevers van €0,5 miljard. (Tweede Kamer, 2014-2015b, p. 2.)

- de inkomensheffing (inkomstenbelasting plus de premie voor de volksverzekeringen) – en wel de netto heffing, inclusief het effect van aftrekposten en heffingskortingen;
- de heffing ‘inkomensafhankelijke bijdrage Zvw’ (Zvw: Zorgverzekeringswet);³
- de indirecte belastingen (voornamelijk de btw);
- de lokale heffingen.

De afbakening van de indirecte belastingen is identiek aan de indirecte belastingen die het CBS toerekent aan huishoudens.⁴ Hetzelfde geldt voor de lokale heffingen.⁵ Het CBS geeft het totaal van deze belastingen en heffingen tevens als percentage van het bruto inkomen van huishoudens.

Ik volg bij alle belastingen de systematiek van het CBS in de inkomensstatistiek van huishoudens.⁶ Belastingen en premies drukken in die systematiek op het bruto inkomen van huishoudens ongeacht wie deze belastingen en premies (soms als voorheffing) afdraagt aan de Belastingdienst.⁷

Voor het meten van de belastingdrukverdeling over huishoudens volg ik de CBS-indeling van de bruto inkomens naar kwartielgroepen (vier 25%-groepen van laag naar hoog inkomen; in 2010 ieder 1,8 miljoen huishoudens). Ik heb om drie redenen gekozen voor een indeling naar kwartielgroepen (in plaats van een indeling naar decielgroepen – 10%-groepen – die het CBS eveneens geeft). Ten eerste omdat het mij gaat om de hoofdlijn. Ten tweede omdat het resulterende beeld van de kwartielgroep-indeling niet wezenlijk verschilt van dat van de decielgroep-indeling (zie de Appendix). Ten derde omdat voor 2014 en 2015 slechts cijfers voor kwartielgroepen publiek beschikbaar zijn.

Eerder gaf De Kam (1994 en 2007) een drukverdeling van bijna alle belastingen over 1991-1992.⁸ Caminada en De Kam (2007) gaven voor het jaar 1999, op basis van toen nog beperkte empirische data, een aanzet voor de opstelling van een integrale belastingdrukverdeling (over decielgroepen).⁹ Intussen beschikken we voor de jaren 2006-2010 over volledige op CBS *Statline* gepubliceerde data.

In tegenstelling tot Trimp en De Kam (2011) die de drukverdeling van de ‘collectieve lasten’ analyseerden, beschouw ik uitsluitend de belastingen, dat wil zeggen overheidsheffingen die opgebracht worden door in beginsel alle huishoudens.

³ Zorgverzekeringswet 2005, Paragraaf 5.2 en 5.3, in het bijzonder art. 41, 42 en 48.

⁴ Omzetbelasting (onderscheiden naar hoog en laag tarief), verbruiksbelasting frisdrank, accijns (onderscheiden naar alcohol, tabak en brandstoffen), milieubelasting op energie, milieubelasting op water, assurantiebelasting en motorrijtuigenbelasting. <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81290NED&D1=0,16,18-20,22-24,26-30&D2=0,36-39&D3=I&HDR=G2,G1&STB=T&VW=T> [12feb2012→26jul2015]. Hier en in het vervolg is de eerst gegeven datum die van de CBS-publicatie op *Statline*, en de tweede datum die waarop *Statline* is geconsulteerd.

⁵ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81328NED&D1=7-8&D2=a&D3=0,102-105&D4=I&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T> [10jun2015→26jul2015]

⁶ Zie CBS (2015), in het bijzonder schema 5 op p. 21, en de tabel op p. 30-31.

⁷ In diezelfde systematiek zijn de door werkgevers afgedragen premies werknemersverzekering en andere heffingen, als looncomponent, deel van het bruto inkomen. Deze systematiek heeft tevens het grote voordeel dat het via de wetgeving schuiven van premies van werknemers naar werkgevers (en omgekeerd) het bruto inkomen niet beïnvloedt.

⁸ Hij gaf ook een drukverdeling van de sociale premies (zie de Appendix). De Kam (1994), p. 918 en De Kam (2007), p. 52-57.

⁹ Zij gaven voor dat jaar eveneens cijfers voor de drukverdeling van de sociale premies (zie de Appendix). Caminada en De Kam (2007), p. 307-309.

Een hoofdbestanddeel van de ‘collectieve lasten’ drukt op het bruto inkomen van een deelpopulatie van de huishoudens (66 procent), namelijk de premies werknemersverzekeringen. De Appendix gaat in op deze verschillen (ik geef daar ook een actualisering van de data voor de collectieve-lastendruk).

Ik presenteer in dit artikel de belastingdrukverdeling voor de periode 2006-2015. Paragraaf 2 presenteert de meest recente en complete CBS-cijfers, voor het jaar 2010. Paragraaf 3 geeft vergelijkbare cijfers voor de jaren 2006-2009 (complete cijfers gaan niet verder terug dan 2006) en daarnaast voorlopige cijfers en ramingen voor de jaren 2011-2015. Paragraaf 4 gaat in op de inkomensontwikkeling vóór en na belastingen.

2 Belastingdruk en bronnen van inkomen in 2010

Deze paragraaf geeft eerst de cijfers van de belastingdrukverdeling over kwartielgroepen van huishoudens in 2010 (zoals gemeld is dit het laatste jaar waarover complete data beschikbaar zijn). Vervolgens geef ik informatie over de voornaamste bronnen van het bruto inkomen van de kwartielgroepen.

2.1 Verdeling van de belastingdruk in 2010

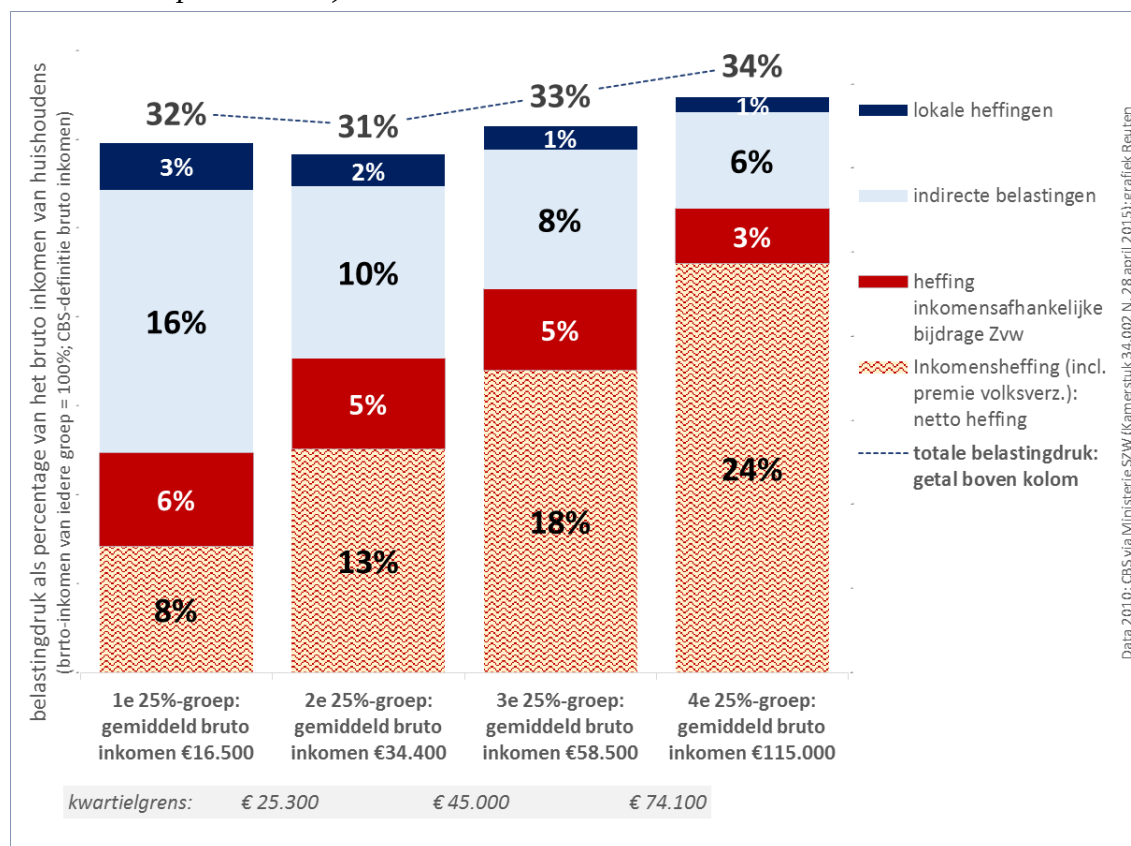
Belastingheffing naar draagkracht is een belangrijk uitgangspunt van de Wet inkomstenbelasting 2001.¹⁰ Bij de heffing van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen krijgt het draagkrachtbeginsel vorm via de afbakening van de heffingsgrondslag (de onder de heffing vallende inkomsten, de wettelijk geregelde aftrekposten en vrijstellingen) en verder via het tarief en de heffingskortingen. Samen bepalen die de ‘netto heffing’ op het inkomen. De gemiddelde druk daarvan loopt op met het inkomen. Doch naarmate een groter deel van de belastingheffing bij huishoudens uit indirecte belastingen bestaat (voornamelijk btw en accijnzen), neemt de totale belastingheffing naar draagkracht af. Figuur 1 laat zien dat dit eveneens geldt voor de ‘heffing inkomensafhankelijke bijdrage Zvw’ en de lokale heffingen.

De aan figuur 1 ten grondslag liggende data zijn te vinden op CBS *Statline*; ze zijn in april 2015 tevens verstrekt door het kabinet.¹¹

¹⁰ Zie de Memorie van Toelichting bij de wet, in het bijzonder §1.3: ‘... de doelstelling om de inkomstenbelasting als draagkrachtheffing zodanig te moderniseren dat van elke belastingplichtige – rekening houdend met de aard en de omvang van zijn inkomen en zijn persoonlijke omstandigheden en praktische overwegingen – een bijdrage kan worden gevraagd aan de algemene middelen die, meer nog dan onder de werking van de Wet op de inkomstenbelasting 1964, is afgestemd op zijn feitelijke draagkracht.’ Tweede Kamer (1998-1999).

¹¹ Eerste Kamer (2014-2015c), p. 3 (tabel 2). Dit betreft antwoorden op eerder door mij gestelde vragen; zie: Eerste Kamer (2014-2015b). In beide Kamerstukken komt de term ‘collectieve lasten’ voor, die ik aanvankelijk gebruikte voor de belastingen plus de basispremie Zvw (Eerste Kamer, 2014-2015a, p. 6-7). Bij nader inzien was dit een ongelukkige term, gezien de definitie van collectieve lasten door Trimp en De Kam (2011).

Figuur 1 Gemiddelde belastingdruk per kwartiel bruto inkomen, 2010 (1,8 mln. huishoudens per kwartiel)



Bron: Eerste Kamer (2014-2015c); zie ook CBS Statline¹²

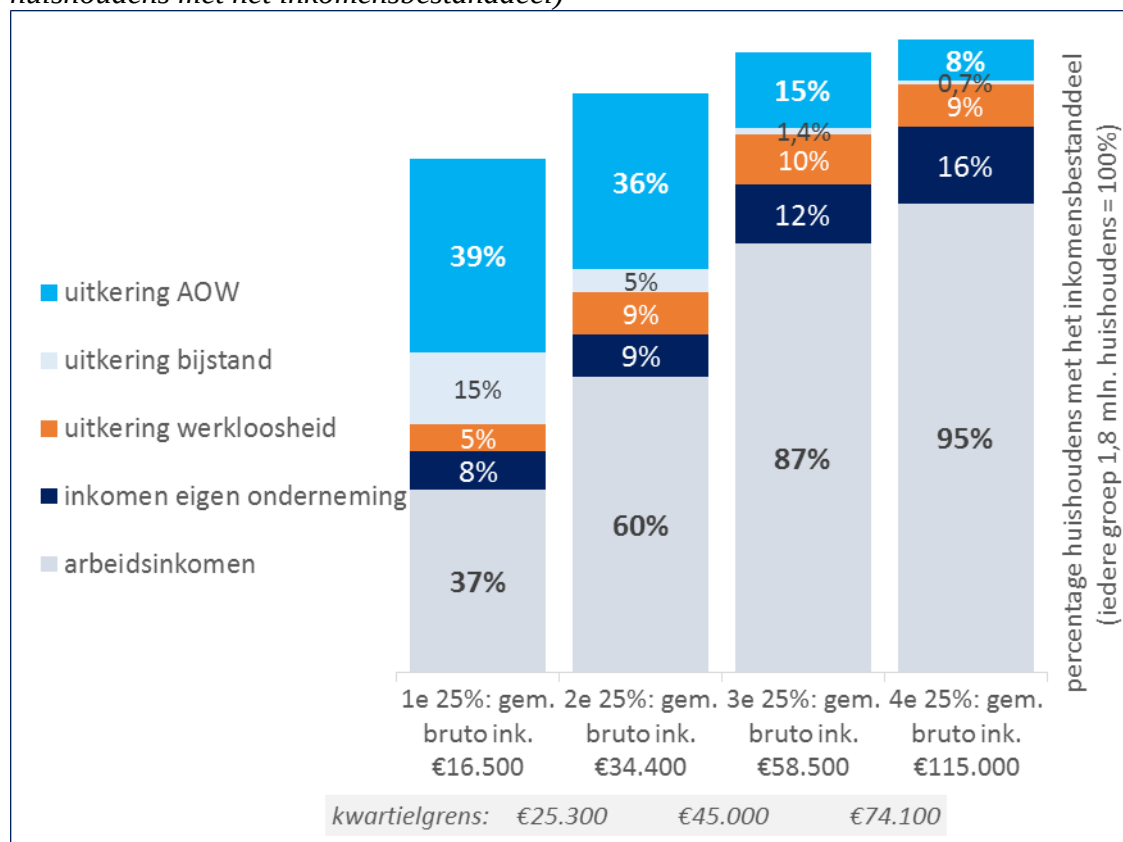
Figuur 1 laat zien dat de drukverdeling van alle belastingen samen amper progressief is. Uit de Appendix blijkt dat dit beeld niet wezenlijk anders ligt wanneer huishoudens worden ingedeeld in decielgroepen in plaats van in kwartielgroepen van het bruto inkomen.

2.2 Inkomensbronnen per kwartielgroep

Figuur 2 geeft informatie over de bronnen van het bruto inkomen van huishoudens in elke kwartielgroep.

¹² De CBS-codes voor de heffing inkomensafhankelijke bijdrage Zvw (Zorgverzekeringswet) zijn [12.1.1]+[12.1.2]+[12.1.3]. Zie voor de drukverdeling van de inkomensheffing: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=4&D2=81,106,110,113,116,121,123&D3=111-114&D4=9,I&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→30jun2015]. Zie voor de drukverdeling van de indirecte belastingen: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81290NED&D1=0,16,30&D2=36-39&D3=1&HDR=G2,G1&STB=T&VW=T> [3feb2012→30jun2015]. Zie voor de drukverdeling van de lokale heffingen: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81328NED&D1=4,6,8&D2=0&D3=0,102-105&D4=4&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T> [10 jun2015→30 jun2015]. Bruto inkomen en kwartielgrenzen: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71013NED&D1=0-2&D2=1&D3=11-14&D4=0&D5=10&HDR=G4,G1,T&STB=G3,G2&VW=T> [8dec2014→30jun2015].

Figuur 2 Inkomensbestanddelen per kwartiel bruto inkomen, 2010 (percentage huishoudens met het inkomensbestanddeel)



Bron: CBS Statline¹³

In het vierde kwartiel domineren de huishoudens met arbeidsinkomen (95 procent) en in het eerste kwartiel de huishoudens met een AOW-uitkering (39 procent). Nog afgezien van in figuur 2 niet opgenomen inkomenscategorieën tellen de inkomenscategorieën in ieder kwartiel niet op tot 100 procent, doordat meerdere leden van het huishouden inkomen kunnen hebben, of doordat een lid van het huishouden meer dan één inkomensbron heeft.

Figuur 2 laat bijvoorbeeld zien dat werkloosheidsuitkeringen in de drie hoogste kwartielen in gelijke mate voorkomen. Als zo'n huishouden uit één kostwinner bestaat, dan zakt – na afloop van de WW-periode – dit huishouden met een voormalig matig of hoog inkomen uiteindelijk als bijstandontvanger af naar het eerste kwartiel. Gedurende het jaar wordt een WW-uitkering dan gecombineerd met een bijstandsuitkering. Dit is één van de redenen waarom ook in de hogere kwartielen bijstandsinkomen voor komt.¹⁴

Over de AOW'ers in figuur 2 valt nog op te merken dat veel van hen tevens een aanvullend pensioen hebben. Voor het eerste kwartiel is dit gemiddeld zo gering dat het totale bruto inkomen beneden de kwartielgrens van € 25.300 blijft. In 2010 vinden we 75 procent van de huishoudens met een AOW-inkomen (met of zonder

¹³ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=1,4&D2=16,29-30,49-51,56-58,66-67,71-73,81&D3=0,111-114&D4=9&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→26jun2015].

¹⁴ Een andere reden is dat de samenstelling van het huishouden in de loop van het jaar verandert, bijvoorbeeld doordat iemand met arbeidsinkomen huwt met iemand met bijstandsinkomen.

aanvullend pensioen) in de onderste helft van de inkomensverdeling naar het bruto inkomen.

3 Ontwikkeling van de belastingdruk, 2006-2015

Hoe heeft de verdeling van de belastingdruk zich in de loop van de tijd ontwikkeld? CBS *Statline*-data voor de inkomensheffing zijn beschikbaar voor de periode 2001-2013. Data voor de indirecte belastingen gaan terug tot 2006 en lopen tot en met 2010. Gegevens over de drukverdeling van de lokale heffingen bestrijken de periode 2006-2012. Daarmee zijn slechts complete data beschikbaar voor de jaren 2006-2010 (tabel 1).

Tabel 1 Overzicht databronnen

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ^a	2014	2015
Inkomensheffing	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	raming SZW	raming SZW
Heffing IAB Zvw	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	raming SZW	raming SZW
Indirecte belastingen	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS 2010	CBS 2010 + Δ btw	CBS 2010 + Δ btw	CBS 2010 + Δ btw	CBS 2010 + Δ btw
Lokale heffingen	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS 2012	CBS 2012	CBS 2012

a Voorlopige CBS-data.

Voor de jaren na 2010 is het behelpen. Voor de inkomensheffing en heffing IAB Zvw in 2014 en 2015 zijn ramingen gebruikt van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).¹⁵ SZW kon geen ramingen geven voor de drukontwikkeling van de indirecte belastingen en de lokale heffingen. Voor de druk van de indirecte belastingen in de jaren 2011-2015 is het laatst bekende cijfer (voor 2010) aangehouden. Dit is via een eenvoudige schatting aangepast voor de btw-verhoging met ingang van 1 oktober 2012.¹⁶ Bij gebrek aan beter is voor de druk van de lokale heffingen in de jaren 2013-2015 aangesloten bij het laatst bekende cijfer van het CBS voor 2012.

¹⁵ Eerste Kamer (2014-2015c). Voor bruto inkomen (conform CBS) wordt in dat stuk, ter onderscheiding van de CPB-definitie van bruto inkomen, de term 'super-bruto-inkomen' gebruikt. Zie bijvoorbeeld Centraal Planbureau (2008), p. 16 (figuur 2.1). De afwijkende CPB-definitie maakt de vergelijking tussen CPB-ramingen en realisatiecijfers van het CBS minder eenvoudig (maar niet onmogelijk).

¹⁶ Voor de jaren 2013-2015 zijn de met 19 procent btw belaste bestedingen (zoals gemeten in 2010) opgehoogd met een factor 1,105 – voor het jaar 2012 met een kwart daarvan. Dit onder de veronderstelling van een (aan het bruto inkomen gerelateerde) ongewijzigde aanschaf van de desbetreffende producten en diensten.
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81290NED&D1=0,2,16-19,30&D2=36-39&D3=1&VW=T> [13feb2012→30jun2015]

De te presenteren resultaten voor de periode 2011-2015 zijn dus in toenemende mate onzeker. In de volgende figuren is deze onzekerheid aangegeven met een uitroepteken bij de betreffende jaren. De ramingen van het ministerie van SZW (met het model MIMOSI van het Centraal Planbureau (CPB))¹⁷ lijken redelijk betrouwbaar voor de druk van de inkomensheffing en de heffing IAB Zvw, minder voor de ontwikkeling van de bruto inkomens.¹⁸

De hier gepresenteerde ramingen hebben betrekking op *alle* huishoudens. In de gebruikelijke koopkrachtramingen van het CPB – zoals gepresenteerd in de Macro Economische Verkenning en het Centraal Economisch Plan – worden huishoudens met een inkomen van minder dan 63 procent van het netto minimumloon niet meegenomen.^{19,20}

Voorzien van bovenstaande kanttekeningen geeft figuur 3 de ontwikkeling van de verdeling van de belastingdruk in de periode 2006-2015.

¹⁷ Centraal Planbureau (2008).

¹⁸ *Gemiddelde afwijking raming MIMOSI ten opzichte van realisatie CBS, 2010-2013 (K= kwartiel)*

	K1	K2	K3	K4
Druk inkomensheffing + heffing IAB Zvw (afwijking in procentpunt)	0,2	0,9	-0,4	-0,3
Druk inkomensheffing + heffing IAB Zvw (afwijking in procenten)	1,3	4,7	-1,8	-1,2
Bruto inkomen (afwijking in procenten)	-8,0	5,4	6,0	3,1

Bronnen: MIMOSI-ramingen (Eerste Kamer, 2014-2015c, tabellen 3-6 [rijen 2+4+5]; CBS-realisaties (2013 voorlopig) voor inkomensheffing en Zvw-bijdrage in de jaren 2010-2013:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=4&D2=81,106,110,113,116,121,123&D3=111-114&D4=9-12&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→26jun2015]; bruto-inkomen 2010-2013:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=3&D2=10&D3=111-114&D4=9-12&VW=T> [6okt2014→26jun2015].

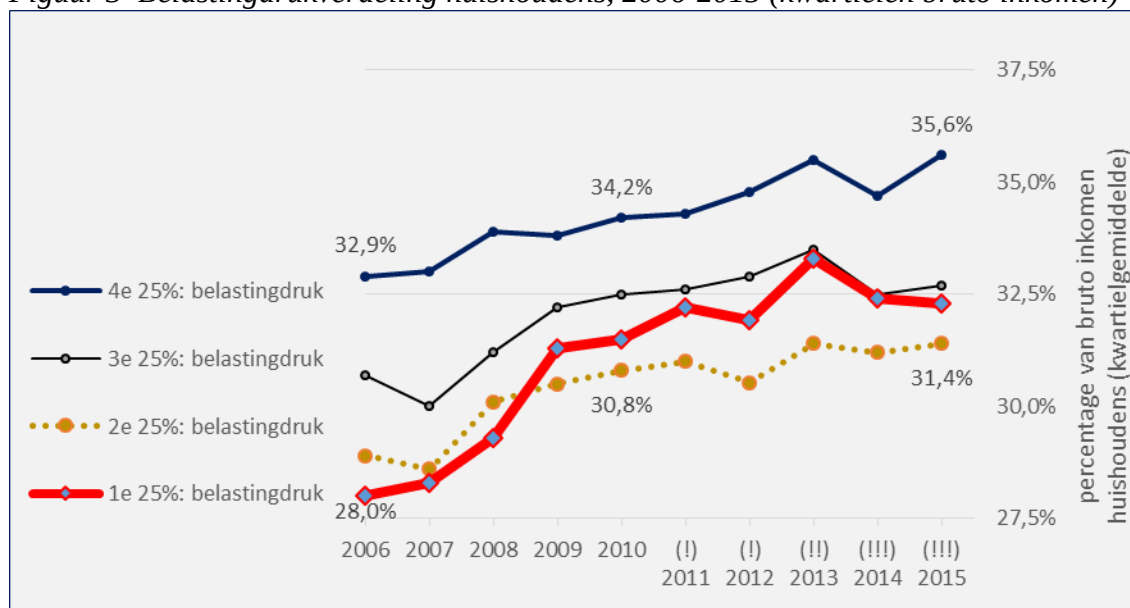
¹⁹ In 2012 ging dit om 404.000 huishoudens (ambtelijke informatie van het ministerie van SZW). Dat wil zeggen 22 procent van de huishoudens uit het eerste kwartiel. Het CPB geeft bijvoorbeeld in het *Centraal Economisch Plan 2015* (p. 64) de volgende informatie:

	2015	2016	
	mediaan koopkrachtmutatie in procenten		omvang in % totaal ^a
Inkomensniveau			
< 175% WML	1,0	0,0	36
150-350% WML	1,2	0,0	39
350-500% WML	1,7	0,1	15
> 500% WML	1,6	-0,2	10

a Hierbij staat een noot: 'Percentage van het totaal aantal huishoudens in 2015.' Het 'totaal' aantal huishoudens uit de laatste kolom betreft niet 100 procent van de huishoudens, doch 100 procent van de in de beschouwing betrokken huishoudens (in 2012 was dit bijna 95 procent van de huishoudens).

²⁰ Zie ook: Tweede Kamer (2014-2015a).

Figuur 3 Belastingdrukverdeling huishoudens, 2006-2015 (kwartielen bruto inkomen)



Bronnen: CBS Statline²¹ en Eerste Kamer (2014-2015c), p.5

Figuur 3 laat zien dat in de gehele beschouwde periode van tien jaar de belastingdrukverdeling over kwartielen amper progressief is. Vanaf 2009 ligt de gemiddelde belastingdruk voor huishoudens in het eerste kwartiel iets boven die van huishoudens in het tweede kwartiel. Vanaf 2013 is de belastingdruk voor huishoudens uit het eerste en het derde kwartiel nagenoeg gelijk.

Het 'deukje' in de gemiddelde belastingdruk in 2014 bij vooral het vierde kwartiel, wordt onder andere veroorzaakt door het tijdelijk verlaagde tarief voor inkomsten in box 2 (voordelen uit aanmerkelijk belang).²²

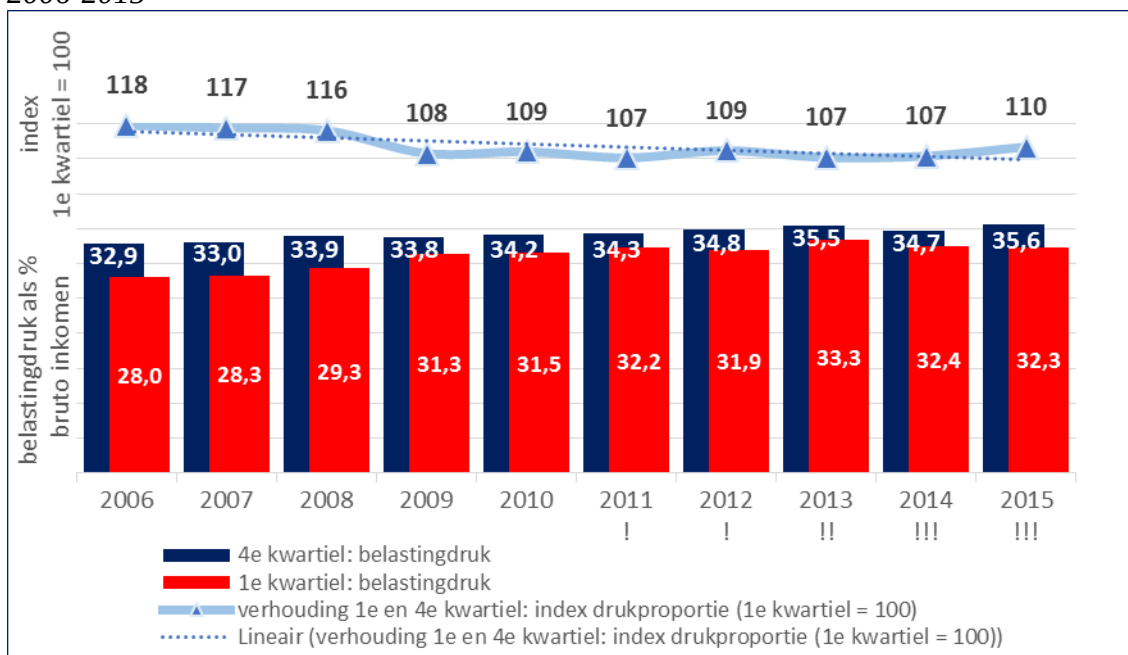
Het gemiddelde drukverschil tussen huishoudens in het eerste en het vierde kwartiel loopt terug van 4,9 procentpunt in 2006 tot slechts 2,1 punt in 2011 en neemt vervolgens licht toe tot 3,3 punt in 2015. Voor het meten van progressie zijn die absolute verschillen bij variatie van de totaal-gemiddelde belastingdruk beperkt relevant. Over de gehele periode neemt totale belastingdruk geleidelijk toe. Meten we de progressie van het belastingstelsel als het drukverschil tussen huishoudens in het eerste en het vierde kwartiel, dan neemt de progressie af van 18 procent in 2006 via 7 procent in 2011 tot 10 procent in 2015 (figuur 4).

²¹ Inkomensheffing en heffing IAB Zvw:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=4&D2=81,106,110,113,116,121,123&D3=111-114&D4=5-12&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→15jul2015]. Indirecte belastingen: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81290NED&D1=30&D2=36-39&D3=a&HDR=G2,G1&STB=T&VW=T> [13feb2012→15jul2015]. Lokale heffingen: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81328NED&D1=8&D2=0&D3=102-105&D4=a&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T> [10jun2015→15jul2015].

²² Eerste Kamer (2014-2015c), p. 2.

Figuur 4 Belastingdrukverschil voor huishoudens in het eerste en het vierde kwartiel, 2006-2015

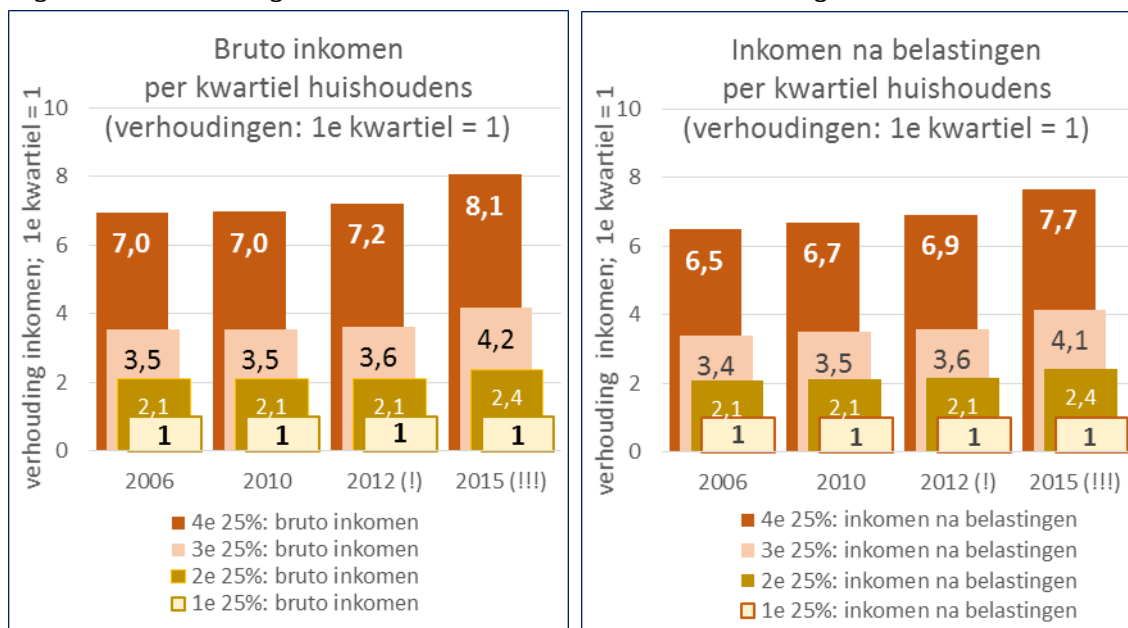


Bronnen: zie figuur 3 ('lineair' in de figuur staat voor lineaire trend.)

4 Inkomensontwikkeling vóór en na belastingen, 2006-2015

De progressie van de belastingdruk (of het vrijwel ontbreken daarvan) geeft niet zonder meer aan in welke mate de 'sterkste schouders' de zwaarste lasten dragen. Om dat te beoordelen zijn ook de onderlinge verhouding van de bruto inkomens en de wijziging daarin relevant (hier opnieuw gemeten naar kwartielgroepen). Figuur 5 toont verhoudingsgetallen, waarbij het inkomen van het eerste kwartiel in ieder jaar op 1 is gesteld. Het linker paneel laat onder andere zien dat de verhouding tussen het gemiddelde bruto inkomen van het eerste kwartiel en het vierde kwartiel tussen 2006 en 2015 wijzigde van 1:7 naar 1:8,1. Het rechter paneel (met het inkomen na belastingen) is het resultaat van de belastingdruk op de gewijzigde bruto inkomens. De verhouding tussen het gemiddelde inkomen na belastingen van het eerste kwartiel en het vierde kwartiel wijzigde tussen 2006 en 2015 van 1:6,5 naar 1:7,7.

Figuur 5 Verhoudingen bruto inkomen en inkomen na belastingen, 2006-2015



Bronnen: Bruto inkomen 2006-2013 CBS *Statline* (2013 voorlopig);²³ bruto inkomen 2014-2015 betreft een raming van het ministerie van SZW.²⁴

Tabel 2 toont de procentuele lineaire mutaties van de nominale inkomens voor en na belastingen (kwartielgemiddelden). Net zoals in figuur 5 zijn de data na 2010 in afnemende mate betrouwbaar. De periode na 2010 valt tevens samen met de regeerperiode van de kabinetten Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher.

Tabel 2 Inkomensmutaties huishoudens 2006-2015: kwartielgroep-gemiddelden

procentuele mutaties	2006-10	2010-12	2012-15	2006-15
<i>Gemiddeld nominaal bruto inkomen (lineair)</i>				
1e kwartiel	8,6	-0,6	-6,7	0,7
2e kwartiel	7,8	0,3	5,2	13,8
3e kwartiel	8,7	1,7	7,2	18,6
4e kwartiel	8,8	3,0	4,1	16,7
<i>Gemiddeld nominaal inkomen na belastingen (lineair)</i>				
1e kwartiel	3,3	-1,2	-7,2	-5,4
2e kwartiel	5,0	0,7	3,9	9,8
3e kwartiel	5,9	1,1	7,5	15,2
4e kwartiel	6,7	2,1	2,8	12,0

Bronnen: zie figuur 5.

De verdeling van de nominale bruto inkomens ontwikkelt zich in de periode 2006-2010 nog vrij gelijkmatig. Daarna raken huishoudens uit het eerste kwartiel steeds verder achterop bij huishoudens in de overige kwartielen. In de periode 2006-2015

²³ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=3&D2=10&D3=111-114&D4=5-12&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→15jul2015). Belastingdruk (voor het rechter paneel): zie voetnoot bij figuur 3.

²⁴ Eerste Kamer (2014-2015c), p. 5 (tabellen 7 en 8).

neemt het gemiddelde bruto inkomen in het eerste kwartiel nominaal met € 100 toe, van € 15.200 tot € 15.300. Het gemiddelde inkomen na belastingen van dat kwartiel daalt nominaal met € 500, van € 10.900 tot € 10.400.

5 Samenvatting en afsluitende opmerkingen

Gemeten naar kwartielgroepen van het bruto inkomen is de drukverdeling van de belastingen nauwelijks progressief te noemen. In 2006 bedroeg het verschil in gemiddelde belastingdruk voor huishoudens uit het eerste en het vierde kwartiel 4,9 procentpunt. Voor de perioden waarover betrouwbare (2006-2010) en minder betrouwbare (2011-2015) data beschikbaar zijn, varieert de progressie licht. Maar de toch al geringe progressie lijkt sinds 2006 verder te zijn verminderd. Op grond van ramingen en schattingen voor het jaar 2015 is het belastingdrukverschil tussen de uiterste kwartielen 3,3 procentpunt: met de gemiddelde belastingdruk voor het eerste kwartiel op 32,3 procent en die voor het vierde kwartiel op 35,6 procent.

In de periode 2006-2015 nam het gemiddeld nominale bruto inkomen van huishoudens in het eerste kwartiel met slechts € 100 toe. Deze huishoudens zagen hun gemiddelde belastingdruk stijgen met 4,3 procentpunt. Het gemiddeld nominale bruto inkomen van huishoudens in het vierde kwartiel steeg in deze periode met €17.700. Bovendien zagen deze huishoudens hun belastingdruk in die tien jaar gemiddeld minder toenemen, namelijk met 2,7 procentpunt. De qua inkomen zwakste groep had het de afgelopen tien jaar dus het zwaarst te verduren, mede als gevolg van het gevoerde belastingbeleid.

Veel deelnemers aan het maatschappelijke debat over de urgentie van een verlaging van de belastingdruk overschatten de druk van de inkomensheffing (inkomstenbelasting plus premies voor de volksverzekeringen). In 2010 (en ook in 2013 – de laatste voorlopige CBS-cijfers) lag die druk voor huishoudens uit het vierde kwartiel op gemiddeld 24 procent en die uit het tiende deciel op gemiddeld 27 procent. Het is daarom geen gek idee als de Belastingdienst voortaan op het aanslagbiljet zou vermelden wat voor de individuele belastingbetaler – na verwerking van aftrekkosten en heffingskortingen – zijn of haar gemiddelde belastingdruk is (in procenten van het bruto inkomen).

Essentieel in het komende debat over de vormgeving van de door het kabinet aangekondigde belastingverlaging is de vraag in welke mate politieke partijen willen sleutelen aan de progressie van het belastingstelsel in zijn geheel. Dit artikel heeft duidelijk gemaakt hoe gering die progressie op dit moment is. Voorstanders van een stelsel met meer progressie zullen de voor lastenverlichting beschikbare middelen heel anders moeten inzetten dan het kabinet nu voor ogen staat.

Geert Reuten

* Doceerde 35 jaar economie aan de economische faculteit van de Universiteit van Amsterdam, waar hij nu nog gastdocent Politieke Economie is. Van medio 2007 tot medio 2015 was hij Eerste Kamerlid voor de SP – woordvoerder voor Financiën en Economische Zaken. [<http://reuten.eu>]

LITERATUUR

- Caminada, C.L.J., en C.A. de Kam (2007), Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk, in C.L.J. Caminada, A.H. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Meijersreeks nr. 134, Den Haag: Sdu Uitgevers, 303-321
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015), *Documentatierapport IPO 2013*, Den Haag/Heerlen: CBS
- Centraal Planbureau (2008), *MIMOSI Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht*, CPB Document No 161, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2015), *Centraal Economisch Plan 2015*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Eerste Kamer (2014-2015a), *Belastingplan 2015 (Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten)*. Verslag van de Vaste Commissie voor Financiën, Kamerstuk 34.002 nr. F, 11 december 2014
- Eerste Kamer (2014-2015b), *Belastingplan 2015 (Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten)*. Brief van de Vaste Commissie voor Financiën aan de staatsecretaris van Financiën inzake Raming van effecten van belasting- en inkomenspolitiek mede aan de hand van de lastendruk in het kader van het Belastingplan 2015, Kamerstuk 34.002 nr. L, 5 maart 2015
- Eerste Kamer (2014-2015c). *Belastingplan 2015 (Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten)*. Brief van de minister SZW inzake Raming van effecten van belasting- en inkomenspolitiek mede aan de hand van de lastendruk in het kader van het Belastingplan 2015, Kamerstuk 34.002 nr. N, 29 april 2015
- Graaf-Zijl, Marloes de, en Tahnee Ooms (2013), Sociaal beleid en inkomensongelijkheid, *TPEdigitaal*, 7(1): 95-118
- Kam, C.A. de (1994), The Tax System of the Netherlands, *Tax Notes International*, (9)12, 903-924
- Kam, Flip de (2007), *Wie betaalt de staat?*, Amsterdam: Mets & Schilt
- Trimp, L., en C.A. de Kam (2011), De drukverdeling van collectieve lasten, *Economisch-Statistische Berichten*, (96)4623, 698-701
- Tweede Kamer (1998-1999), *Wet Inkomstenbelasting 2001*, Memorie van Toelichting (staatssecretaris en minister Financiën), Kamerstuk 26.727 nr. 3, 16 september 1999
- Tweede Kamer (2014-2015a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2015*. Brief regering; Uitkomsten werkgroep presentatie koopkrachteffecten, Kamerstuk 34.500 XV, nr. 5, 17 september 2014
- Tweede Kamer (2014-2015b), *Herziening Belastingstelsel*. Brief van de staatssecretaris van Financiën, Kamerstuk 32.140, nr. 13, 19 juni 2015

APPENDIX

Kwartiel- en decielverdelingen en de collectieve lasten zoals gedefinieerd door Trimp en De Kam (2011)

A.1 Kwartiel- en decielverdelingen

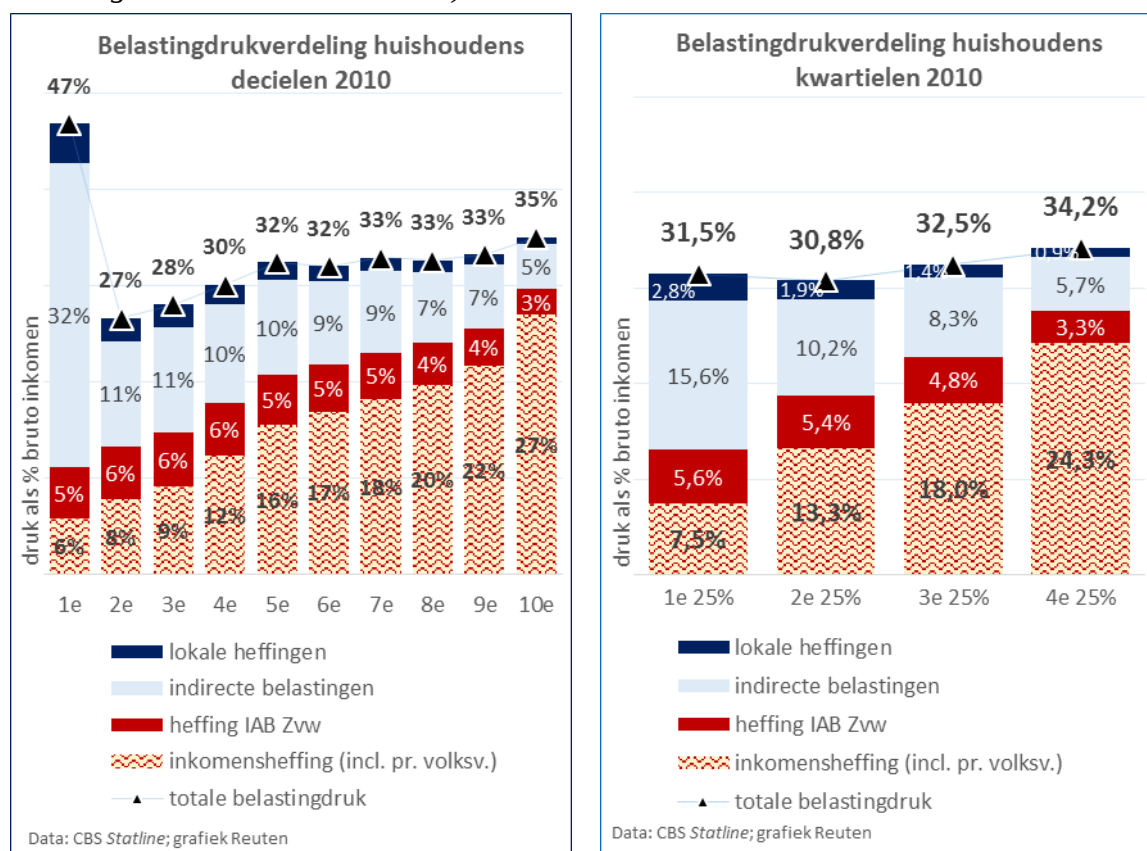
Figuur 6 toont voor het jaar 2010 de verdeling van de belastingdruk over kwartiel- en decielgroepen. Hoewel de presentatie op basis van decielen meer nuances geeft, is voor beide verdelingen de hoofdlijn overeenkomstig. In de hoofdtekst is daarom volstaan met de presentatie per kwartielgroep. De gemiddelde bruto inkomens van de onderste en van de top-decielen waren in 2010 als volgt: eerste deciel € 10.000, tweede deciel € 19.200 (eerste kwartiel € 16.500); negende deciel € 93.400 en het tiende deciel € 155.000 (vierde kwartiel € 115.000).²⁵

Bij een indeling in decielgroepen zie ik geen reden om voor de belastingdrukverdeling het eerste deciel anders te behandelen dan de overige decielen. In het eerste deciel zitten structureel huishoudens met een zeer laag inkomen. Daaronder zijn (met gemiddelde percentages van het aantal huishoudens van 2001-2013) huishoudens met inkomen uit arbeid (45 procent), een AOW-uitkering (27 procent), bijstand (16 procent), eigen onderneming (10 procent) en studietoelage (28 procent). De uitkeringen studietoelage besloegen 11 procent van het gemiddelde bruto inkomen van het eerste deciel.²⁶ De indirecte belastingen voor huishoudens uit het eerste deciel vallen om diverse redenen uit de toon. Maar het zijn hoe dan ook afdrachten aan de overheid – niet anders dan de belastingen die minder in het oog springen. In andere proporties zitten die huishoudens met zeer lage inkomens uiteraard ook in het eerste kwartiel.

²⁵ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=3&D2=10&D3=111-124&D4=9&VW=T> [6okt2014→20jul2015].

²⁶ Huishoudens kunnen inkomen uit meer dan een bron hebben. Data voor de inkomenscategorieën als percentage van het aantal huishoudens staan onder:
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=1&D2=16,29,49-50,53,56-58,66-67,73,81&D3=115&D4=a&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T>. Data bestanddeel studietoelage:
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=4&D2=73&D3=115&D4=a&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→20jul2015]

Figuur 6 Verdeling belastingdruk huishoudens per deciel en kwartiel, 2010 (procenten van het gemiddelde bruto inkomen)



Bron: CBS Statline²⁷

A.2 De drukverdeling van collectieve lasten: Trimp en De Kam (2011)

In een artikel uit 2011 betrekken Trimp en De Kam, behalve de belastingen van het Rijk ook de premies voor de werknemersverzekeringen en de premie voor de basisverzekering tegen ziektekosten (Zvw) in hun drukberekening. Deze premie ziektekosten is voor alle huishoudens verplicht en beslaat dus de gehele populatie huishoudens. Maar dit geldt niet voor de premies werknemersverzekeringen. Onder andere zelfstandige ondernemers en gepensioneerden zonder loon uit dienstbetrekking zijn deze premies niet verschuldigd. De premies werknemersverzekering vormen een looncomponent; dat ze worden afgedragen door de werkgever is voor het onderhavige onderwerp niet relevant. Relevant is dat in 2009 en 2010 twee derde van de huishoudens onder de werknemersverzekeringen viel. Voorts zijn deze verzekerden ongelijk verdeeld over de inkomensgroepen; voor de vier kwartielen gaat het achtereenvolgens om 34-35, 54-55, 83 en 90-91 procent van het aantal huishoudens

²⁷ Voor de kwartielverdeling zie de noot bij *figuur 1*. Data voor de decielverdeling staan onder:
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=4&D2=81,106,110,113,116,121,123&D3=111-124&D4=9&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→20jul2015]
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81290NED&D1=16,30&D2=36-49&D3=1&VW=T> [13feb2012→20jul2015] en
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81328NED&D1=4,8&D2=0&D3=1-10,102-105&D4=4&VW=T> [10jun2015→20jul2015].

per kwartielgroep. Deze populatie-opbouw vergt enige alertheid bij de interpretatie van de collectieve-lastendrukverdeling.

Tegen deze achtergrond vergelijk ik de verdeling van de belastingdruk en die van de collectieve lasten. Trimp en De Kam (2011) gaven de verdeling voor decielgroepen. Voor de bepaling van de druk van de indirecte belastingen werkten deze auteurs destijds met gegevens uit het CBS Budgetonderzoek. Gegeven de kwaliteit van deze data voegden zij de resultaten voor de eerste en de tweede decielgroep samen.²⁸ Inmiddels zijn voor die belastingen – en ook voor de lokale heffingen – officiële CBS-cijfers beschikbaar via CBS *Statline*, zij het met vertraging. Rij 2 van tabel 3 geeft het resultaat van de opstelling van de collectieve-lastendrukverdeling uit Trimp en De Kam (2011, p. 700).²⁹ Uit de huidige CBS-data blijkt dat zij (T&dK) de indirecte belastingen indertijd gemiddeld ongeveer 1/3 te hoog schatten. Zoals is te verwachten, werkt dit relatief het meest door bij de lagere decielen.

Tabel 3 Collectieve-lastendruk per deciel 2009: indirecte belastingen (D = deciel)

Huishoudens procenten van het bruto inkomen	totaal	D1+2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
1. Bruto inkomen	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2. Collectieve-lastendruk T&dK (2011)	41,5	42,1	36,5	38,8	41,5	41,5	42,9	42,7	42,1	41,2
3. Druk indir. belastingen T&dK (2011)	10,2	23,3	15,9	13,8	12,7	11,0	11,1	10,0	8,4	5,9
4. Druk indirecte belastingen CBS ^a	7,6	18,7 ^b	11,9	10,3	9,6	8,3	8,7	7,6	6,3	4,3
5. Correctie druk indirecte belastingen.	-2,6	-4,6	-4,0	-3,5	-3,1	-2,7	-2,4	-2,4	-2,1	-1,6
6. Voor indirecte belastingen. gecorrigeerde collectieve-lastendruk	38,9	37,5	32,5	35,3	38,4	38,8	40,5	40,3	40,0	39,6

a CBS-data uit 2012 voor 2009: CBS *Statline* (zie de noot bij figuur 7).

b Ongewogen gemiddelde druk van de twee decielen. Het gewogen gemiddelde is 17,0 procent, maar vanwege stapeling van afrondingen is dit cijfer eveneens beperkt betrouwbaar.

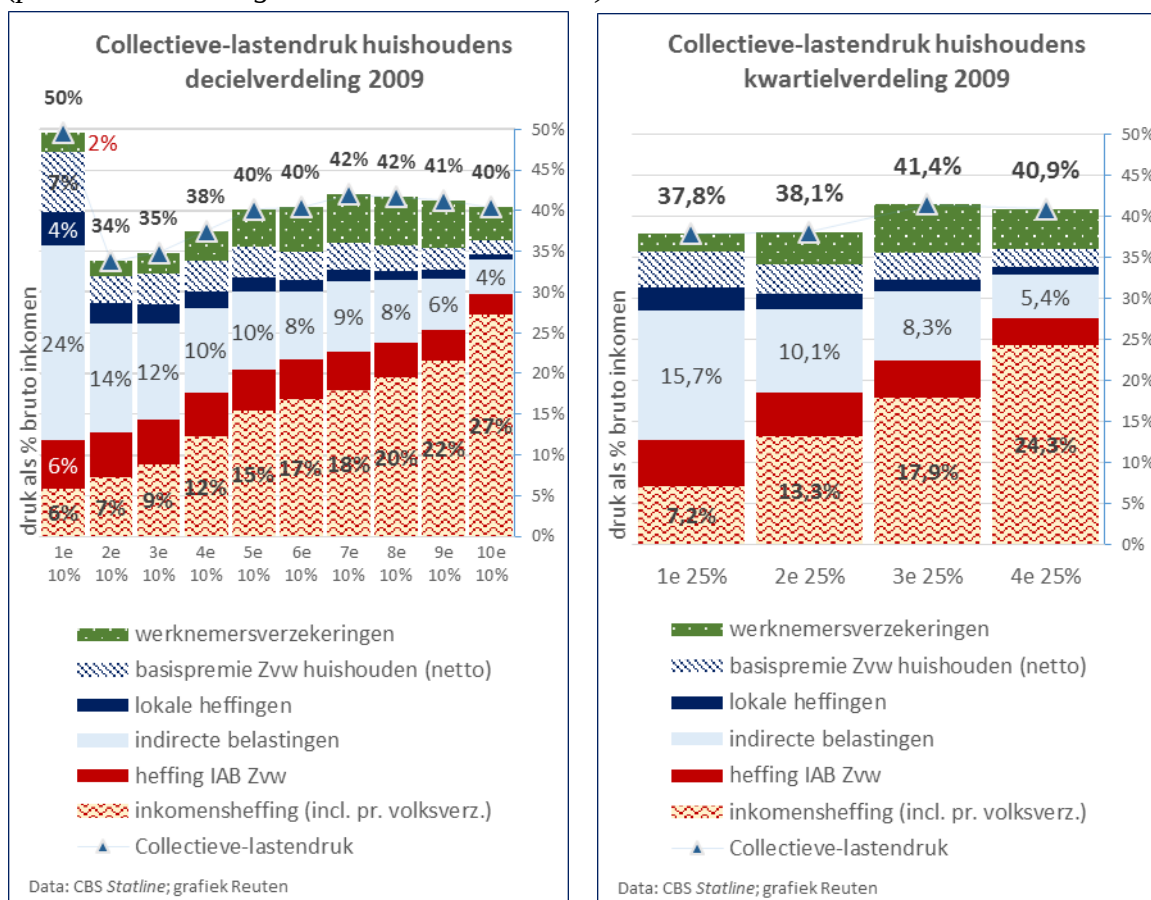
Figuur 7 geeft op basis van de huidige CBS-cijfers voor 2009 de verdeling van de collectieve-lastendruk, zowel over decielen als kwartielen. In deze drukcijfers zijn tevens de lokale heffingen opgenomen. Trimp en De Kam konden die destijds niet meenemen, doordat het CBS de daarvoor noodzakelijke gegevens op dat moment nog niet bijeen had gebracht.³⁰

²⁸ Trimp en De Kam (2011), p. 700.

²⁹ Zie ook Graaf-Zijl en Ooms (2013), p. 110.

³⁰ Mededeling De Kam op 26 juli 2015.

Figuur 7 Verdeling collectieve-lastendruk huishoudens per deciel en kwartiel, 2009
(procenten van het gemiddelde bruto inkomen)



Bron: CBS Statline.^{31|32}

³¹ Indirecte belastingen:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81290NED&D1=30&D2=0,36-49&D3=3&HDR=G2,G1&STB=T&VW=T> [23-02-2012→16jul2015]; lokale heffingen:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81328NED&D1=7-8&D2=0&D3=0-10,102-105&D4=3&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T> [10jun2015→16jul2015]; overige componenten:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=4&D2=81,85,94,106,110,113,116-117,121,123&D3=0,111-124&D4=8&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→16jul2015].

³² De onderliggende data voor de decielverdeling zijn als volgt (huidige CBS-data voor 2009).

In % bruto-inkomen (m.u.v. rij 1)	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
Bruto inkomen (x € 1.000)	9	19	25	32	41	50	61	74	92	153
Bruto inkomen	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Inkomensheffing	5,8	7,2	8,9	12,3	15,4	16,9	18	19,5	21,5	27,2
+ Heffing IAB Zvw	6,0	5,5	5,4	5,4	5,0	4,8	4,6	4,3	3,9	2,5
+ Indirecte belastingen	23,9	13,5	11,9	10,3	9,6	8,3	8,7	7,6	6,3	4,3
+ Lokale heffingen	4,2	2,4	2,3	2,0	1,7	1,5	1,4	1,2	1,0	0,7
Totale belastingdruk	39,9	28,6	28,5	30,0	31,7	31,5	32,7	32,6	32,7	34,7
+ Basispremie Zorgverzekering (netto) ^a	7,4	3,4	3,7	3,8	3,7	3,5	3,4	3,1	2,7	1,7
+ Werknemersverzekeringen	2,3	1,8	2,6	3,6	4,7	5,4	5,9	6,0	5,9	4,0
Collectieve-lastendruk	49,6	33,8	34,8	37,4	40,1	40,4	42	41,7	41,3	40,4

a Dit is de bruto premie voor de basiszorgverzekering huishouden minus toeslagen.

Bron: zie eerste noot bij figuur 7.

Tabel 4, ten slotte, geeft voor kwartielen de relatieve verschillen tussen de drukverdeling van de belastingen en die van de collectieve lasten in 2009. In dit jaar liggen de proporties gelijk voor huishoudens uit de eerste en de vierde kwartielgroep, maar niet voor de tussenliggende kwartielen.

Tabel 4 Verdeling belastingdruk en collectieve-lastendruk, 2009 (K = kwartiel)

druk (rij 1 en 3) in procenten bruto inkomen	K1	K2	K3	K4
Belastingdruk	31,3	30,5	32,2	33,8
Index drukverdeling (1e kwartiel = 100)	100	97	103	108
Collectieve-lastendruk	37,8	38,1	41,4	40,9
Index drukverdeling (1e kwartiel = 100)	100	101	110	108

PRODUCTIVITEIT EN ONDERWIJSBELEID

J.L.T. Blank en A.A.S. van Heezik*

Samenvatting

De invloed van de overheid op de productiviteitsontwikkeling in het onderwijs is in de laatste decennia aanzienlijk geweest, zowel in negatieve als in positieve zin. Het effectiefste instrument om de productiviteit te stimuleren is het budgettaire instrument. In de jaren tachtig blijkt ook schaalvergroting erg effectief, maar dit instrument heeft daarna in de meeste onderwijssectoren juist een averechtse uitwerking.

Trefwoorden: onderwijs, productiviteit

1 Trends in onderwijsbeleid

Het Nederlandse onderwijs is in de afgelopen decennia geen ogenblik adempauze vergund. Continu was sprake van wijzigingen in het gevoerde overheidsbeleid. Veelal ging het om betrekkelijk kleine aanpassingen, verbeteringen en nuanceringen, soms was evenwel sprake van majeure koersveranderingen. Een groot deel van alle stelselwijzigingen wortelt in het beleid dat rondom 1980 in gang is gezet. Onder de noemer ‘deregulering en autonomievergroting’ wenste de overheid haar bemoeienis met het onderwijs te verminderen en de zelfstandigheid van de onderwijsinstellingen te vergroten. Deze beleidsinzet moest niet alleen ten goede komen aan de productiviteit van het onderwijs, maar ook leiden tot kwaliteitsverbetering, grotere flexibiliteit en sterkere marktgerichtheid van de onderwijsinstellingen.¹

Om dit beleid te realiseren zette de overheid in de loop van de tijd een keur van instrumenten in: schaalvergroting, invoering van lumpsumbekostiging, de introductie van prestatie-elementen in de bekostiging en decentralisatie van de huisvesting. Daarnaast nam de overheid nog tal van andere maatregelen, die vaak eerder gericht waren op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, zoals het verbeteren van de doorstroom. Figuur 1 toont een globaal overzicht van de belangrijkste hervormingen in het onderwijs van de afgelopen dertig jaar.

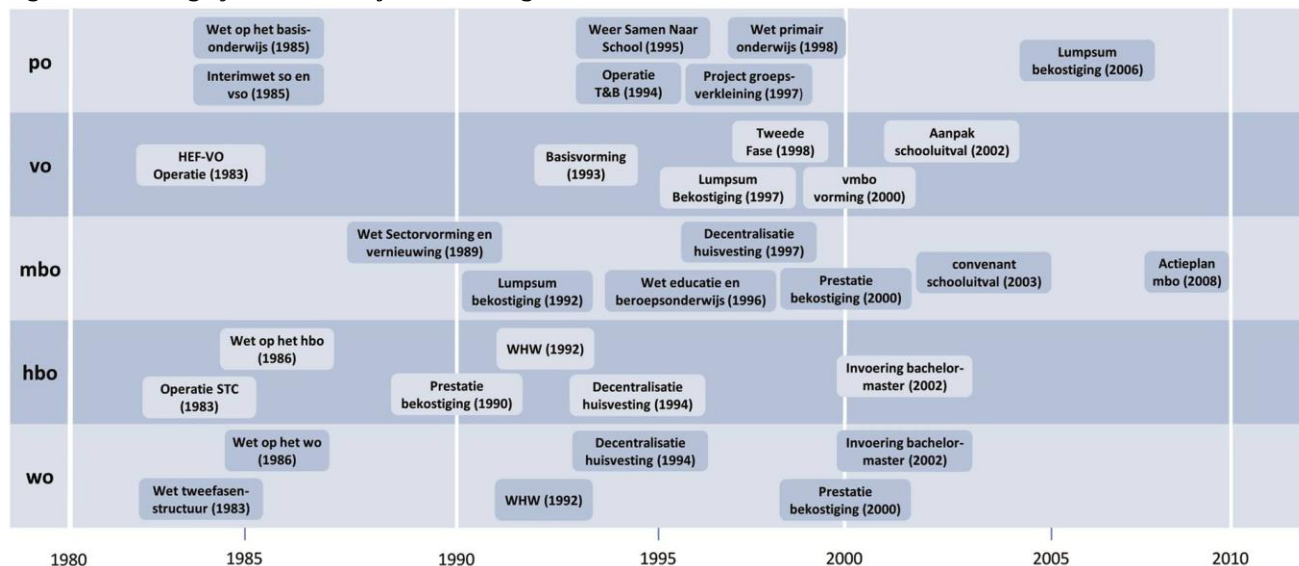
Een belangrijke vraag is in hoeverre deze onderwijshervormingen daadwerkelijk de daarmee beoogde verbeteringen hebben opgeleverd. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is een historische trendanalyse van het Nederlandse onderwijs uitgevoerd. In dit artikel presenteren wij resultaten van deze analyse. Rode draad vormt de samenhang tussen beleid en productiviteit. Daarnaast wordt gereflecteerd op de relatie tussen productiviteit en kwaliteit. Hoe de productiviteit zich heeft ontwikkeld wordt empirisch vastgesteld. Dit gaat in twee stappen. In de eerste stap wordt de productiviteitsontwikkeling per deelsector van het onderwijsveld afgeleid. De tweede stap bestaat uit een meta-analyse, die de verschillende onderwijssectoren bestrijkt. Hierbij worden productiviteitscijfers uit de eerste stap samengevoegd en gerelateerd aan (de effectiviteit van) een aantal bij de hervormingen gehanteerde beleidsinstrumenten.

De hervormingen en de daarbij toegepaste beleidsinstrumenten zijn via literatuuronderzoek in kaart gebracht. De reflectie op de kwaliteitsvraag is eveneens

¹ Zie ook Bronneman-Helmers (2011).

hoofdzakelijk gebaseerd op literatuurstudie. Voor een uitgebreide beschouwing en toelichting op de trendanalyse verwijzen we naar Blank en Van Heezik (2015).

Figuur 1 Belangrijkste onderwijshervormingen, 1980-2012



Legenda:

- po primair onderwijs
- vo voortgezet onderwijs
- mbo middelbaar beroepsonderwijs
- hbo hoger beroepsonderwijs
- wo wetenschappelijk onderwijs

Bron: Blank en Van Heezik (2015)

2 Het onderwijsbeleid

Vanaf het begin van de onderzoeksperiode (1980-2012) beschouwt de overheid schaalvergroting als een van de voornaamste instrumenten om het onderwijs te hervormen. Deze visie leidt tot diverse grote schaalvergrotingsoperaties. De eerste daarvan gaat nog voor het midden van de jaren tachtig van start in het hoger beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs. In 1985 volgt een forse schaalvergroting in het primair onderwijs, wanneer kleuterscholen en lagere scholen worden samengesmolten tot basisscholen. In de jaren negentig vindt een groot aantal fusies plaats in het middelbaar beroepsonderwijs en wordt in het primair onderwijs een nieuwe operatie uitgevoerd. Ook in het voortgezet onderwijs neemt het aantal scholen flink af. Het wetenschappelijk onderwijs heeft minder te maken gekregen met maatregelen die zijn gericht op schaalvergroting, wel is in deze sector sprake van toenemende taakverdeling tussen instellingen en concentratie van opleidingen.

De overheid stuurt het proces van schaalvergroting vooral aan via nieuwe aan het bekostigingssysteem toegevoegde prikkels. Verder wordt het bekostigingsinstrument ingezet om de bestedingsvrijheid van de onderwijsinstellingen te vergroten. Langs deze weg willen beleidsmakers de zelfstandigheid van de instellingen en daarmee ook de doelmatigheid van het onderwijs bevorderen. De oude bekostigingssystemen, met hun uitgebreide sets van normen voor de ingezette middelen, maken plaats voor vormen van lumpsumbekostiging.

Dit systeem wordt als eerste ingevoerd in het hoger beroepsonderwijs. Vanaf 1986 ontvangen de hbo-instellingen één budget voor de kosten van materiaal en personeel. Zij mogen zelf bepalen hoe ze deze lumpsum willen besteden. In de jaren negentig wordt de lumpsumfinanciering ook in het middelbaar beroepsonderwijs (1992) en het voortgezet onderwijs (1996) ingevoerd. Het primair onderwijs volgt in 2006. Voor het wetenschappelijk onderwijs wordt al vanaf het begin van de onderzoeksperiode een vorm van lumpsumfinanciering gehanteerd.

Bij de invoering van de lumpsumbekostiging in het hoger beroepsonderwijs worden ook prestatieprikkels in het bekostigingsmodel opgenomen. Behalve van het aantal ingeschreven studenten is de hoogte van de lumpsum onder andere afhankelijk van het aantal afgestudeerden en de uitval van studenten. Het bekostigingsmodel voor het wetenschappelijk onderwijs houdt sinds 1993 rekening met het aantal uitgereikte diploma's. Vanaf 2000 kent het bekostigingssysteem in het middelbaar beroepsonderwijs een vergelijkbare prestatie-indicator. Bij de bekostiging van het primair en het voortgezet onderwijs ontbreekt nog altijd een toets van de ingezette middelen op de geleverde prestaties.

Aansluitend bij de invoering van lumpsumbekostiging van de personele en materiële middelen, treft de overheid maatregelen om de huisvesting zoveel mogelijk aan de instellingen zelf over te laten. De instellingen worden eigenaar van de onderwijsgebouwen en daarmee verantwoordelijk voor hun eigen huisvesting. In het hoger onderwijs vindt deze decentralisatie van de onderwijshuisvesting in 1994 plaats. In 1997 volgen de drie andere onderwijssectoren. Anders dan bij het middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, worden de huisvestingsverantwoordelijkheden in het primair en voortgezet onderwijs niet gedecentraliseerd naar de instellingen zelf, maar naar de gemeenten.

Afgezien van maatregelen om de autonomie van het onderwijs te vergroten, zijn diverse andere initiatieven ontplooid om het onderwijs te verbeteren. Dit zijn voornamelijk interventies die beogen de kwaliteit en de (leer)prestaties te verhogen, zoals de onderwijsvernieuwingen (basisvorming, tweede fase, vmbo²) in het voortgezet onderwijs en de ROC³-vorming in het middelbaar beroepsonderwijs in de jaren negentig. Ook de groepsverkleining in het basisonderwijs (vanaf 1997) en het terugdringen van voortijdige schooluitval in het middelbaar beroepsonderwijs kunnen tot deze interventies worden gerekend. In het hoger onderwijs richt het beleid zich vooral op het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen voor de kwaliteitszorg. Dit beleid krijgt met name via de inrichting van een visitatiestelsel (later accreditatiestelsel) gestalte.

3 Beleid en productiviteit

Methode en gegevens

Op basis van een uitgebreide verzameling data, met historische reeksen voor de periode 1980-2012, leiden we de productiviteitsontwikkeling bij de voortbrenging van het product onderwijs af. De voor deze analyse gebruikte cijfers hebben betrekking op de kosten, de inzet van personeel en de productie. De productie wordt gemeten aan de hand van het aantal leerlingen/studenten en de toegevoegde waarde per leerling/student. Bij het wetenschappelijk onderwijs wordt bovendien het aantal wetenschappelijke publicaties en promoties in de productie verdisconteerd. Wat onder de toegevoegde waarde van het onderwijs moet worden verstaan, is onderwerp van debat. Het is duidelijk dat een bepaald

² vmbo = voortgezet middelbaar beroepsonderwijs.

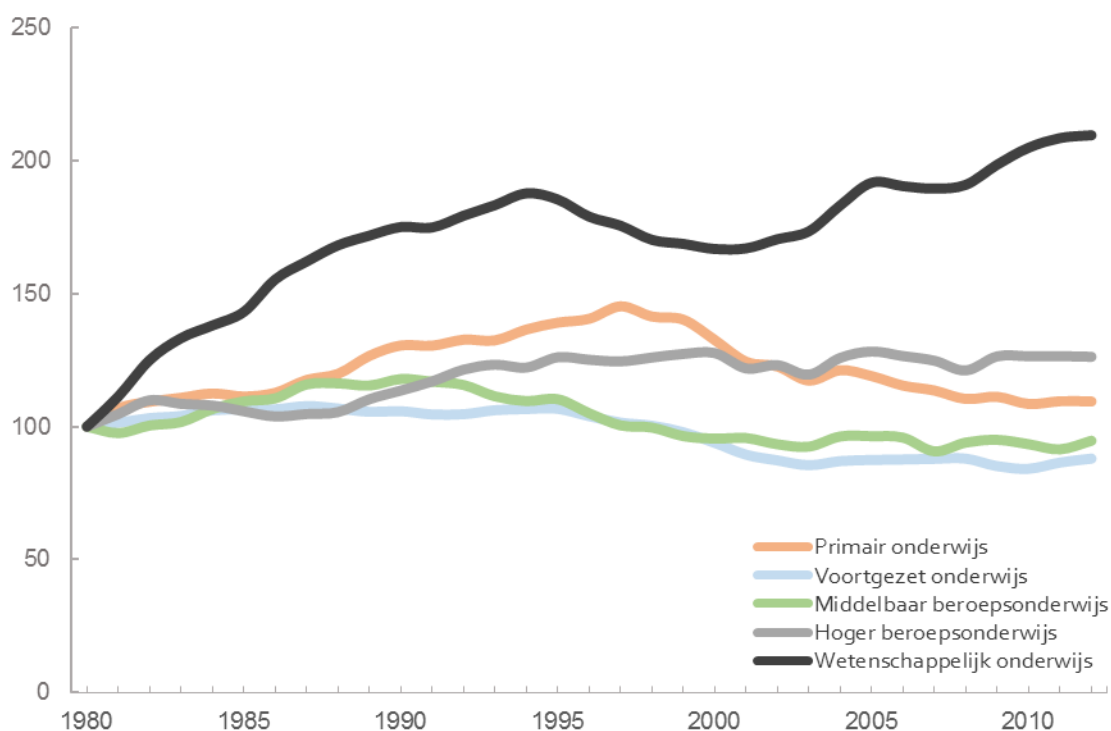
³ ROC = Regionaal Onderwijs Centrum.

eindniveau van leerlingen uit achterstandsituaties tot een hogere waardering moet leiden dan dat van andere leerlingen. Ook het behalen van meer of hogere diploma's en het voorkómen van ongediplomeerde uitstroom zijn als prestaties van het onderwijs te beschouwen. Om zo goed mogelijk met dit soort verschillen rekening te houden, zijn leerlingen in de analyse onder meer onderscheiden naar etnische achtergrond, type opleiding en verwachte kans op een diploma. Een gedetailleerde beschrijving van de productiemeting is te vinden in diverse publicaties.⁴ De cijfers over productie, personeel en kosten zijn verzameld op het niveau van een bepaalde onderwijssector. Het kerncijfer inzake de productiviteit wordt uit deze basisgegevens berekend met behulp van econometrische analyses. Hiervoor is gebruikgemaakt van een kostenfunctiemodel. De kostenfunctie gaat uit van een bepaalde relatie tussen kosten enerzijds en productie en prijzen van ingezette middelen anderzijds.⁵ De productiviteit weerspiegelt zo de geleverde productie per ingezette euro, waarbij gecorrigeerd is voor de ontwikkeling van de prijzen.

Ontwikkelingen in de tijd

Figuur 2 presenteert de ontwikkelingen in de productiviteit van de verschillende onderwijssectoren sinds 1980.

Figuur 2 Ontwikkeling productiviteit, 1980-2012 (indexcijfers: 1980=100)



Bron: Blank en Van Heezik (2015)

Uit figuur 2 springt direct de sterke verbetering van de productiviteit van het wetenschappelijk onderwijs in het oog. Zowel in de eerste helft van de onderzoeksperiode (1980-1994) als in het afgelopen decennium is sprake van een aanzienlijke

⁴ Blank en Niaounakis (2011); Blank en Valdmanis (2013); Blank en Eggink (2014).

⁵ Fried *et al.* (2008); Coelli *et al.* (2005).

productiviteitsstijging. Ten opzichte van 1980 is de productiviteit van de universiteiten in 2012 ruwweg verdubbeld. De verbetering van de productiviteit bij het hoger beroepsonderwijs is een stuk bescheidener, maar in vergelijking met 1980 is de productiviteit toch met ruim een kwart toegenomen. Deze groei is vooral in de jaren negentig gerealiseerd.

De productiviteit in het primair onderwijs neemt ten opzichte van 1980 met slechts 10 procent toe. Zoals blijkt uit figuur 2 is deze geringe stijging vooral toe te schrijven aan de sterke daling van de productiviteit in de periode 1997-2003, waardoor de productiviteitsgroei in de voorafgaande periode teniet wordt gedaan.

Zowel in het middelbaar beroepsonderwijs als in het voortgezet onderwijs is vanaf het midden van de jaren negentig sprake van een langdurige vermindering van de productiviteit. Eerst in 2003 treedt een lichte verbetering op.

In veel gevallen is een duidelijk verband te leggen tussen het gevoerde beleid (zie figuur 1) en de productiviteitsontwikkeling (figuur 2). Zo hebben vooral de groepsverkleining in het primair onderwijs (1997-2003) en de ROC-vorming in het middelbaar beroepsonderwijs als uitvloeisel van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB, 1995) de productiviteit zeer nadelig beïnvloed. Positieve ontwikkelingen zijn toe te schrijven aan de operatie Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie (STC) in het hoger beroepsonderwijs (1983) en aan de invoering van de Wet op het basisonderwijs (1985) in het primair onderwijs, waardoor kleuterscholen en lagere scholen fuseren.

Nog sterker is echter het positieve effect van het ‘hand op de knip-beleid’, dat vooral in het hoger onderwijs langdurig is toegepast. Voor zowel het wetenschappelijk onderwijs als het hoger beroepsonderwijs geldt dat de productiviteitsgroei in de afgelopen decennia voor een belangrijk deel het resultaat is geweest van de achterblijvende groei van de financiële rijksbijdragen ten opzichte van de groei van de studentenaantallen.

Sturingseffecten

Om de samenhang tussen beleid en productiviteit scherper in beeld te krijgen, worden de effecten van een aantal beleidsinstrumenten gekwantificeerd. Daarnaast zijn de effecten van veranderingen in beschikbare middelen (uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product – het bbp) gemeten en is ook de autonome productiviteitsontwikkeling berekend. De bbp-groei is als een ruwe benadering gebruikt voor de extra beschikbare middelen voor het onderwijs. De achterliggende gedachte is dat de voor het onderwijs aanwezige budgettaire ruimte voor een belangrijk deel volgt uit de economische ontwikkeling. Het direct meten van het beschikbare budget voor onderwijs blijkt nagenoeg onmogelijk, vanwege allerlei verschuivingen tussen private en collectieve middelen (gesplitst naar verschillende overheden). De autonome component omvat allerlei ontwikkelingen die moeilijk of niet zijn te kwantificeren, zoals innovaties, kleine beleidswijzigingen en veranderde bedrijfsvoering. Tabel 1 vat de resultaten van de verschillende effecten samen.

Tabel 1 Schattingsresultaten van sturingseffecten in het onderwijs, 1980-2012

<i>Sturingseffecten</i>	Effect (%)
Prestatiebekostiging (per jaar)	1,0
Decentralisatie (per jaar)	-2,1
Schaalverandering (%)	-2,0
Groei van het bbp (%)	-25,2
<i>Overige effecten</i>	
Productiegroei (%)	50,0
Autonome ontwikkeling (per jaar)	1,6

Bron: Blank en Van Heezik (2015)

Uit tabel 1 blijkt dat de invoering van de prestatiebekostiging gemiddeld één procent aan productiviteitswinst per jaar oplevert. Blijkbaar is het effectief om de prestaties te koppelen aan duidelijk gedefinieerde doelen. Deze variabele komt overigens alleen in combinatie met lumpsumbekostiging voor. Over andere bekostigingssystemen met prestatieprikkels is dus geen uitspraak te doen.

De decentralisatie van de huisvesting geeft een significant negatief effect te zien. Het lijkt erop dat door de bestedingsvrijheid op dit terrein een misallocatie richting de factor kapitaal ontstaat. In de afgelopen jaren hebben zich in het onderwijs verschillende voorbeelden aangediend waarbij de oorsprong van financiële problemen te vinden is in buitensporige investeringen in gebouwen. Maar ook de kwaliteit van de huisvesting kan een negatieve rol hebben gespeeld. Vooral in de jaren tachtig is langdurig onder-geïnvesteerd in schoolgebouwen. Het ligt dan ook voor de hand dat scholen de decentralisatie hebben aangegrepen om achterstanden in de huisvesting weg te werken.

Opmerkelijk is de (significante) negatieve waarde van het effect van de verandering in de schaal. Dit impliceert namelijk dat schaalvergroting op zich gepaard gaat met een productiviteitsverlies, terwijl de overheid juist zwaar heeft ingezet op schaalvergroting om het omgekeerde effect te bereiken. Voor een deel is dat ook het geval. Zo laten de verschillende sectorale analyses bij de eerste aanzetten tot schaalvergroting vaak een substantiële verbetering van de productiviteit zien. Het geschatte effect lijkt dan ook een resultante te zijn van een oorspronkelijk positieve ontwikkeling en een uiteindelijk te ver doorgeschooten beleid.

De relatie tussen de productiviteitsontwikkeling en de groei van het bbp is eveneens negatief. De bbp-groei is, zoals al toegelicht, bij gebrek aan adequate gegevens over de (overheids)budgetten voor onderwijs als indicator voor de ontwikkeling van de budgetten genomen. De aanname is dat de groei van de onderwijsbudgetten meebeweegt met de groei van het bbp. Het gemeten negatieve effect van de bbp-groei wijst erop dat een verruiming van de budgetten ten koste gaat van de productiviteit. Dit is bijvoorbeeld goed zichtbaar in het primair onderwijs tijdens de invoering van de groepsverkleining vanaf 1997. In deze periode van economische voorspoed komen extra middelen beschikbaar om deze kostbare operatie te bekostigen.

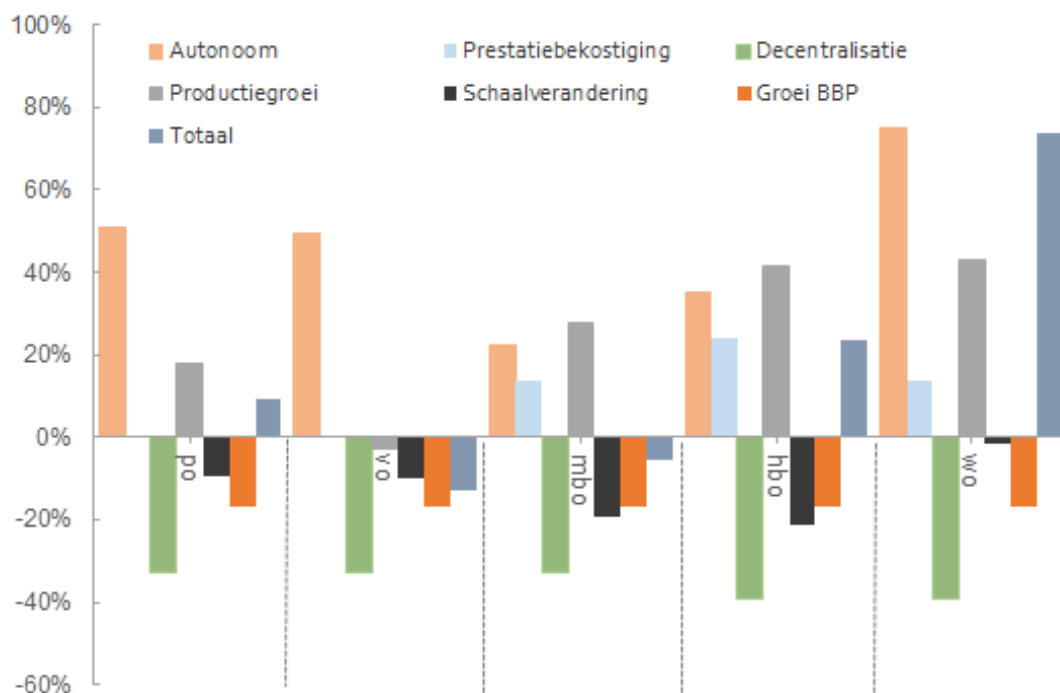
Uit tabel 1 blijkt verder dat de productiegroei een groot effect heeft op de productiviteitsontwikkeling. Een groei van de productie met 5 procent levert een productiviteitswinst op van 2,5 procent. Productiegroei wordt in eerste instantie gerealiseerd met bestaande middelen. De aanpassing van de ingezette middelen ijlt altijd wat na. Dit leidt dus tot productiviteitsverbeteringen. Vice versa geldt in een krimpende markt dat de productiviteit daalt: de budgetten dalen minder snel dan de output (zoals gemeten). In dat geval is beleid nodig om scholen te prikkelen tot snelle aanpassingen.

Als de productiviteitsontwikkeling wordt geschoond voor beleidsinterventies en andere factoren, dan is er sprake van een autonome groei van gemiddeld 1,6 procent per jaar. Dit duidt erop dat het Nederlandse onderwijs op zich geen symptomen vertoont van de beruchte ‘ziekte van Baumol’, een ziekte die zich vooral manifesteert in de dienstverlening, met name in de publieke sector, waar door de hoge arbeidsintensiteit slechts een relatief geringe productiviteitsgroei mogelijk is (Baumol, 1967; Baumol, 1993).

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat vooral de productiegroei een grote rol speelt bij de verbetering van de productiviteit. Dit geeft aan dat als de productie groeit en de groei van de budgetten daarbij (initieel of, zoals in het hoger onderwijs, structureel) achterblijft, de instellingen in staat blijken de productiviteit te verhogen. Bestaande capaciteiten worden beter gebruikt en personeel efficiënter ingezet. Dit resultaat wordt ondersteund door het gemeten effect van de groei van de onderwijsbudgetten (*in casu* de bbp-groei). Dat betekent dus dat het aangrijpingspunt om de productiviteit te bevorderen in de eerste plaats gezocht moet worden in de beschikbaar gestelde budgettaire ruimte.

Om de omvang van de invloed van de beleidsingrepen voor de verschillende onderwijssectoren zichtbaar te maken, worden in figuur 3 de productiviteitseffecten van de interventies per sector, evenals die van de autonome ontwikkeling en productiegroei, over de gehele onderzochte periode in beeld gebracht.

Figuur 3 Productiviteitsontwikkeling per sector per beleidsingreep, 1980-2012



Bron: Blank en Van Heezik (2015)

Figuur 3 laat duidelijk zien hoe substantieel de autonome component (20 à 70 procent), de prestatiebekostiging (0 à 24 procent) en de groei van de productie (-3 à 41 procent) bijdragen aan de productiviteitsgroei. De schaalveranderingen (-2 à -17 procent), de groei van het bbp (-17 procent) en de decentralisatie (-33 à -39 procent) leveren een zeer substantiële negatieve

bijdrage. Opgemerkt dient te worden dat de schattingen weliswaar flinke onzekerheidsmarges kennen, maar dat ze wel indicatief zijn voor de grote impact van de beleidsinterventies.

4 Kwaliteit en productiviteit

Het onderwijsbeleid stond de afgelopen decennia voor een belangrijk deel in het teken van de verhoging van de productiviteit. Tegelijkertijd was er ook veel beleidsaandacht voor de verbetering van de onderwijskwaliteit. Vanwege de beperkte mogelijkheden om de kwaliteitsontwikkeling op lange termijn te kwantificeren, zijn de effecten van de kwaliteitsmaatregelen slechts ten dele in de productiviteitsmaat tot uitdrukking gebracht. Zodoende kan er dus sprake zijn van een vertekend beeld van de productiviteitsontwikkeling.

Om enige indicatie te krijgen van de mate van vertekening is een literatuuronderzoek uitgevoerd naar de kwaliteitsontwikkelingen. Het algemene beeld dat daaruit naar voren komt is dat de afgelopen dertig jaar sprake is geweest van een sterk toenemende belangstelling voor het thema kwaliteit en dat alle sectoren veel werk hebben verzet om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te verbeteren. Of al deze inspanningen resultaat hebben opgeleverd, is echter moeilijk te zeggen. Ondanks alle geraadpleegde onderwijsverslagen, beleidsevaluaties en onderzoeksrapporten is het heel lastig om een eenduidig oordeel te geven over de ontwikkeling van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs sinds 1980.⁶ Afgaande op de fragmentarische data en studies over de ontwikkeling (van aspecten) van kwaliteit in de verschillende onderwijssectoren ontstaat echter wel de indruk dat het beleid om de kwaliteit te verbeteren vaak weinig resultaten oplevert. Zo zijn er geen duidelijke aanwijzingen dat het onderwijsachterstandenbeleid (Onderwijsraad 2013), de groepsverkleining in het basisonderwijs (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004) en de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs een substantiële positieve invloed op de kwaliteit hebben gehad. Met betrekking tot de onderwijsvernieuwingen (basisvorming, tweede fase, vmbo) heeft een parlementaire onderzoekscommissie (de Commissie-Dijsselbloem) zelfs een negatieve invloed gesignaleerd.⁷

Het kwaliteitsbeleid leidt in veel gevallen dus niet tot een dusdanige verbetering van de kwaliteit dat het een daling van de (gemeten) productiviteit verklaart. Wel zijn er aanwijzingen voor positieve effecten van beleidsinspanningen, die rechtstreeks zijn gericht op verbetering van de kwaliteit. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is het beleid dat de afgelopen tien jaar is ingezet om de voortijdige schooluitval in het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs terug te dringen.

Overigens zijn evenmin duidelijke aanwijzingen gevonden dat de gunstige productiviteitsontwikkeling in het wetenschappelijk onderwijs, als gevolg van de afnemende budgetten, ten koste is gegaan van de kwaliteit van het onderwijs. In het hoger beroepsonderwijs worden de laatste jaren echter wel tekenen van kwaliteitsachteruitgang waargenomen.

5 Conclusies en beleidsimplicaties

De invloed van de overheid op de productiviteitsontwikkeling in het onderwijs is in de laatste decennia aanzienlijk geweest, zowel in negatieve als in positieve zin. Het meest effectieve instrument om de productiviteit te stimuleren is het beheersen van de budgetten. De spectaculaire productiviteitsontwikkeling van het wetenschappelijk onderwijs, die vooral het resultaat is van een ‘hand op de knip-beleid’, vormt hiervan het beste bewijs. Een belangrijk

⁶ Zie: Schoot (2008); Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994); Doolaard en Bosker (2006); Onderwijsraad (2001) en Algemene Rekenkamer (2000).

⁷ Zie: Tweede Kamer (2007-2008).

negatief voorbeeld is de groepsverkleining in het primair onderwijs rond de eeuwwisseling. Scherp aan de budgettaire wind zeilen hoeft niet ten koste te gaan van de kwaliteit, zoals het wetenschappelijk onderwijs aantoonde. Budgettaire krapte dwingt tot een heroverweging van aangeboden curricula en een kritische blik op de bedrijfsvoering. Benchmarks kunnen bij deze doorlichtingen een belangrijke bijdrage leveren.

Uit het hier gerapporteerde onderzoek blijkt dat schaalvergroting in het onderwijs in veel gevallen een gunstige invloed op de productiviteit uitoefent. Deze positieve effecten blijven echter beperkt tot de eerste helft van de onderzoeksperiode (circa 1985-1995). Al vanaf medio jaren negentig lijken de schaalvoordelen steeds minder vruchten af te werpen op de productiviteitsontwikkeling. Inmiddels, nu vrijwel overal sprake is van grote tot zeer grote scholen, zijn de schaalvoordelen helemaal uitgewerkt en leidt verdere opschaling tot een dalende productiviteit. Per saldo, zo blijkt uit de analyse, heeft de schaalvergroting over de gehele onderzochte periode negatief uitgepakt. Fusieverboden en het stimuleren van splitsingen, vooral in het middelbaar beroepsonderwijs, liggen nu dan ook meer voor de hand.

De vormgeving van de bekostiging lijkt op zich van weinig betekenis. Bestedingsvrijheid via lumpsumbekostiging levert het onderwijs enige productiviteitsgroei op als die nadrukkelijk wordt gecombineerd met prestatieafspraken. Verder bestaan sterke aanwijzingen dat uitbreiding van de bestedingsvrijheid naar de huisvestingscomponent averechts werkt. Incidenten met vastgoed in het onderwijs in het laatste decennium staven deze bewering. De verdere doordecentralisatie van gemeenten naar instellingen in het primair en voortgezet onderwijs ligt dan ook niet erg voor de hand. Wellicht hoort deze taak ook gewoon bij het Rijk thuis.

Hoewel in de meeste onderwijssectoren in de afgelopen decennia sprake was van productiviteitsgroei, moet de conclusie toch luiden dat sommige beleidsingrepen beter achterwege hadden kunnen blijven. Dit geldt in het bijzonder voor de hervormingen in het primair en secundair onderwijs, zoals de groepsverkleining in het basisonderwijs, de onderwijsvernieuwingen in het VO en de ROC-vorming in het mbo. Zonder deze interventies, die bovendien niet de effecten opleverden die werden verwacht, hadden de kosten van het onderwijs aanzienlijk lager kunnen uitvallen.

Jos Blank en Alex van Heezik

* De eerstgenoemde auteur (J.L.T.Blank@tudelft.nl) is hoogleraar aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam en directeur van het Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies |CAOP-TU Delft-EUR). De tweede auteur (A.A.S.vanHeezik@tudelft.nl) is senior onderzoeker bij IPSE studies en directeur van Beleidsresearch.nl.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2000), *Kwaliteitszorg hoger onderwijs*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Baumol, W.J. (1967), Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis, *The American Economic Review*, 57(3), 415-426
- Baumol, W.J. (1993). Health care, education and the cost disease: A looming crisis for public choice, *Public Choice*, 77(1), 17-28
- Blank, J.L.T., en E. Eggink (2014), The impact of policy on hospital productivity: a time series analysis of Dutch hospitals, *Health Care Management Science*, 17(2), 139-149

- Blank, J.L.T., en A.A.S. van Heezik (2015), *Productiviteit van overheidsbeleid: deel I, Het Nederlandse onderwijs 1980-2012*, Delft: Eburon
- Blank, J.L.T., en T.K. Niaounakis (2011), *Productiviteitstrends in het wetenschappelijk onderwijs: Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1982 en 2009*, IPSE Studies Research Reeks, Delft: IPSE Studies
- Blank, J.L.T., en V.G. Valdmanis (2013), *Principles of productivity measurement: an elementary introduction to quantitative research on the productivity, efficiency, effectiveness and quality of the public sector*, Maastricht: Shaker Publishing B.V.
- Bronneman-Helmers, R. (2011), *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Coelli, T.J., D.S.P. Rao, C.J. O'Donnell, en G.E. Battese (2005), *An introduction to efficiency and productivity analysis (second edition)*, New York: Springer
- Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994). *Zicht op kwaliteit. Evaluatie van het basisonderwijs*, De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Doolaard, S., en R.J. Bosker (2006), *Effecten van formatie-inzet in de onderbouw van het basisonderwijs*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Fried, H.O., C.A.K. Lovell, en S.S. Schmidt (2008), *The measurement of productive efficiency and productivity growth*, New York: Oxford University Press
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004), *Groepsgrootte en Kwaliteit in het basisonderwijs. Eindevaluatie Groot project*, Den Haag: Ministerie van OCW
- Onderwijsraad (2001), *WEB: Werk in Uitvoering. Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2013), *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*, Den Haag: Onderwijsraad
- Schoot, F. van der (2008), *Onderwijs op peil? Een samenvattend overzicht van 20 jaar PPON*, Arnhem: Cito
- Tweede Kamer (2007-2008), *Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*, 31 007, nr. 6

EVALUATIEONDERZOEK VAN RE-INTEGRATIEMAATREGELEN

L. Hoffman*

De vorige aflevering van dit tijdschrift bevatte een interessant artikel van Koning over de invloed van beleidsevaluaties op de beleidsontwikkeling. In zijn bijdrage bespreekt de auteur zeven mogelijke oorzaken, waardoor beleidsmakers verzuimen (volledig) hun voordeel te doen met de uitkomsten van beleidsevaluaties.¹ Met als voorbeeld evaluaties op een beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) laat hij zien hoe de re-integratie van uitkeringsontvangers op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd. Naar mijn mening had Koning wat dieper in mogen gaan op de impact van evaluatieonderzoek dat in het verleden in opdracht van SZW is uitgevoerd. Juist op het terrein van de re-integratie van uitkeringsontvangers hebben niet alleen beleidsmakers, maar mogelijk bovenal beleidsbeslissers soms grote problemen met de resultaten van evaluatieonderzoek. Ter illustratie van deze stelling volgen hieronder enkele voorbeelden, die alle betrekking hebben op de structuur van het re-integratiebeleid. De bedoelde structuur is in de afgelopen vijftien jaar ingrijpend gewijzigd. Deze opeenvolgende wijzigingen hebben een zwaar stempel gedrukt op de vormgeving van het gevoerde arbeidsmarktbeleid.

Het eerste voorbeeld betreft de uitvoering van de arbeidsbemiddeling, ook door Koning genoemd. Door de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) werd de arbeidsbemiddeling in 2002 formeel de verantwoordelijkheid van de voormalige Centra voor Werk en Inkomen (CWI), nu het WERKbedrijf van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De uitvoering van de inkomensregelingen werd bij deze gelegenheid toebedeeld aan het UWV (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid) en de gemeenten (bijstand). Zoals deze wet voorschreef, is de SUWI medio 2006 geëvalueerd.² De aanbeveling van de onderzoekers luidde om bij CWI en UWV voorlopig geen fundamentele wijzigingen aan te brengen in de structuur en de verantwoordelijkheidsverdeling van beide organisaties. De toenmalige minister van SZW, Donner, legde dit advies naast zich neer en besloot in 2007 over te gaan tot fusie van het UWV en de CWI.

Diezelfde wet SUWI betekende het slotstuk van de ontmanteling van het Centraal Bureau Arbeidsvoorziening (CBA). Het re-integratiedeel van de taken van het CBA is in 2002 verzelfstandigd in een geprivatiseerd bedrijf (Kliq). Kliq ging in 2005 failliet. Het kon de concurrentie in de – publiek gefinancierde – re-integratiemarkt niet aan. Het scholingsdeel van de CBA-taken, destijds ondergebracht bij het Centrum Vakopleiding, is in 2003 gestopt, ingevolge een besluit van minister Vermeend van SZW uit 2001. Omdat zijn opheffing al enige jaren in de lucht hing, liet het CBA eerder een evaluatieonderzoek uitvoeren naar de effectiviteit van scholingsinstituten.³ Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het Centrum Vakopleiding doeltreffender opereerde dan de niveau-2 opleidingen (gericht op het behalen van een startkwalificatie) van het middelbaar beroepsonderwijs (thans de regionale opleidingscentra, de ROC's). Bij deze evaluatie werd de succesvolle plaatsing van cursisten na afronding van de scholing gemeten, rekening houdend met de kosten per cursist. Ook de conclusies van deze beleidsevaluatie werden door de verantwoordelijke politici terzijde gelegd.

¹ Koning (2015).

² PriceWaterhouseCoopers (2006).

³ De Koning (1993).

Het had voor de hand gelegen dat de SUWI-evaluatie zich zou uitstrekken tot alle onderdelen van het voormalige Centraal Bureau Arbeidsvoorziening. Dat gebeurde niet. Daarom besloot het bestuur van het Centrum Vakopleiding in liquidatie zelf tot een onderzoek. De resultaten van die evaluatie lieten zien dat het opheffingsbesluit van de minister ongegrond was.⁴ Dit besluit werd evenwel niet teruggedraaid.

Minister De Geus, de opvolger van minister Vermeend, oordeelde dat de unieke scholingsmethode van het Centrum Vakopleiding behouden moest blijven. Hij liet onderzoek doen naar de waarde van die scholingsmethode.⁵ Ook met de uitkomsten van dit onderzoek is niets gedaan.

Van een recent onderzoek naar re-integratie wordt verslag gedaan in een speciale aflevering van *Economisch Statistische Berichten* over 'Activerende sociale zekerheid'. Heyma en Van der Heul concluderen in hun bijdrage aan deze aflevering van *ESB* dat uitgebreide en langer lopende re-integratietrajecten en scholing nauwelijks effectief zijn.⁶ Tijdens het symposium dat naar aanleiding van deze special werd gehouden, merkte directeur-generaal Ter Haar op dat het beleid veel aan dit soort van onderzoek heeft. Maar in dit evaluatieonderzoek was beperking van de schadelast het enige criterium: re-integratiemaatregelen moeten zichzelf minimaal terugverdienen, doordat op de uitkeringen wordt bespaard. Gegeven dit uitgangspunt zijn maatregelen ineffectief, wanneer zij meer kosten dan de gemiddeld uitgespaarde WW-uitkering, of langer duren dan de WW-duur. Maar het werkelijke effect van re-integratie is succesvolle plaatsing van werkloze uitkeringsontvangers op de arbeidsmarkt, zonder dat verdringing plaatsvindt. Dit werkelijke effect is moeilijk te meten, aangezien sinds de fusie van het UWV en de CWI en de decentralisatie van de beleidsuitvoering de dankzij diverse re-integratiemaatregelen gerealiseerde plaatsingen van uitkeringsontvangers niet langer op landelijk niveau worden geregistreerd.

Leen Hoffman

* De auteur bekleedde in de periode 1980-2006 diverse beleids- en managementfuncties bij Arbeidsvoorziening en de Raad voor Werk en Inkomen.

LITERATUUR

- Bekke, Hans (2004), *Het einde van het Centrum Vakopleiding; een reconstructie 1945-2002*, Leiden: Rijksuniversiteit Leiden
- Heyma, A., en H. van der Heul (2015), De kosteneffectiviteit van re-integratie van WW'ers, *Economisch Statistische Berichten*, 100(4706S), 14-18
- Koning, P.W.C., Beleidsevaluatie: we kunnen het wel leuker maken, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 47(2), 86-92
- Koning, J. de, C.Th. Zandvliet, en H.W. Knol (1993), *Kosten en baten van het Centrum Vakopleiding, het CBB en de Vrouwenvakschool*, Rotterdam: Nederlands Economisch Instituut
- KPMG (2002), *Quick scan hoofdelijk versnelde scholing*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- PriceWaterhouseCoopers (2006), *SUWI-evaluatie*, Den Haag: PwC

⁴ Bekke (2004).

⁵ KPMG (2002).

⁶ Heyma en Van der Heul (2015).