

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 39, 2007, nr. 2

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

Bericht van het bestuur <i>C.A. de Kam</i>	76
1 Van de redactie <i>L. Hoffman</i>	77
2 De Miljoenennota. Enkele kanttekeningen bij de rijksbegroting voor 2008 <i>C.A. de Kam</i>	79
3 Hoe kansrijk is het participatiebeleid? <i>K.P. Goudswaard</i>	88
4 Arbeidsmarktbeleid: nog veel te verbeteren <i>L. Hoffman</i>	95
5 De Rijksbegroting Volksgezondheid en Zorg: Gebrekkig uitgavenmanagement en boekhoudkundig beleid <i>W. Groot en H. Maassen van den Brink</i>	101
6 Woningcorporaties: ruggengraat van bouwbeleid en stedelijke vernieuwing <i>H. Priemus</i>	107
7 Boekbespreking: De outputgefinancierde overheidsorganisatie <i>P. de Vries</i>	114

Colofon

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën streeft ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het TvOF verschijnt een aantal maal per jaar en wordt uitgegeven door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. De stichting is een non-profit instelling die grotendeels afhankelijk is van donaties en sponsorbijdragen. Het bestuur hoopt dan ook dat zoveel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van donateurs of van vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 35,- en € 75,-.

Onderwerpen

De doelstelling van het TvOF is ruim: het gaat om de (financieel-) economische aspecten van het overheidsbeleid; de wijze waarop dat gebeurt ligt niet op voorhand vast. De doelgroep is die van *geïnteresseerden* in dit vakgebied, kennelijk bedoeld als de groep van wetenschappers, beleidsambtenaren en overige geïnteresseerden. Zonder uitpuutend te willen zijn mag het in het TvOF gaan over de uitgaven, ontvangsten, saldi, schulden en bezittingen van de overheid, over elke vorm van beleid die financieel-economische consequenties heeft, over de organisatie en de besturing van de overheid, en over alle vormen van overheid (Rijk, lagere overheden, ZBO's en dergelijke, EU en andere supranationale organisaties).

Redactieadres

redactieTvOF@wimdreesstichting.nl
Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Telefoonnummer 070 – 3427359
/ faxnummer 3427925

Redactie

drs. P.J.C.M. van den Berg, Peter
prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen
drs. R. Goudriaan, René
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees
prof. dr. C.A. de Kam, Flip
drs. H.M. van de Kar, Hans
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans
prof. dr. N.P. Mol, Nico
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees
drs. A.P. Ros, Arie
prof. dr. C.G.M. Sterks, Cees

Eindredactie

drs. L. Hoffman (Leen)

Abonnement

Gratis. De bevordering van kennis op het terrein van de openbare financiën vindt zijn weerslag in de laagdrempelige toegang tot artikelen via de www.tvof.nl

Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Website: www.wimdreesstichting.nl

ISSN 1875-8401

Bericht van het bestuur

Met ingang van deze jaargang verschijnt het Tijdschrift voor Openbare Financiën in gedigitaliseerde vorm. Het bestuur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën prijst zich gelukkig dat Drs. L. Hoffman zich desgevraagd bereid heeft verklaard om met ingang van deze tweede aflevering van de lopende jaargang als eindredacteur op te treden. Oudere lezers van het Tijdschrift zullen zich herinneren dat Drs. L. Hoffman in de jaren 1970-1977 de redactie voerde van Economisch Statistische Berichten. Nadien was hij werkzaam bij Sociaal-Economische Raad, Arbeidsvoorziening, Centrum voor Vakopleiding en Raad voor Werk en Inkomen.

Dit is ook het moment om Drs. A.P. Ros namens het bestuur en de lezers te bedanken voor het vele werk dat hij als eindredacteur van het Tijdschrift in de jaren 2000-2006 heeft verzet.

Een tijdschrift zonder lezers heeft geen toekomst. Datzelfde geldt voor een tijdschrift dat onvoldoende bijdragen ter publicatie ontvangt. Het bestuur nodigt de lezers uit om contact op te nemen met de nieuwe eindredacteur (redactieTvOF@wimdreesstichting.nl) wanneer zij een bijdrage in gedachten hebben of al praktisch gereed hebben. De auteursrichtlijnen zijn te vinden op de website www.tvof.nl.

C.A. de Kam

Voorzitter, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Van de redactie

L. Hoffman

In deze tweede aflevering van het gedigitaliseerde *Tijdschrift voor Openbare Financiën* wordt uitvoerig aandacht besteed aan de eerste begroting van het Kabinet-Balkenende IV.

De Kam bespreekt het in de *Miljoenennota 2008* gepresenteerde beeld van de Nederlandse economie en van de overheidsfinanciën. Hij zet vraagtekens bij de 'hardheid' van sommige aangekondigde ombuigingen en bij enkele beleidsprioriteiten van het kabinet. Het uitgestippelde beleid heeft beperkte gevolgen voor de inkomensverdeling, ook al heeft een deel van de oppositie geageerd tegen het vermeende nivellerende karakter van de kabinetsplannen.

Goudswaard behandelt de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hij gaat in het bijzonder in op een belangrijke doelstelling van het kabinetsbeleid: de verhoging van de arbeidsparticipatie. Hij onderschrijft de opvatting dat deze verhoging noodzakelijk is vanwege de vergrijzing, de krapte op de arbeidsmarkt en de bevordering van de sociale cohesie. Deze doelstelling komt met de voorgestelde fiscale en andere maatregelen echter niet binnen bereik. Anders gezegd: het beleid is te ambitieus. Bovendien worden er maatregelen voorgesteld die een verhoging van de participatie zullen belemmeren: het verminderen van de herkeuringen van WAO-ers, het schrappen van de sollicitatieplicht voor alleenstaande moeders met jonge kinderen en het invoeren van inkomensafhankelijke regelingen die de armoedeval vergroten. Ook brengen sommige participatiebevorderende maatregelen (bijvoorbeeld de loonkostensubsidies) hoge kosten met zich mee die, omdat ze uit belastingen moeten worden betaald, een participatieremmend effect kunnen hebben.

In zijn bijdrage gaat *Hoffman* nader in op de voorgestelde arbeidsmarktmaatregelen. Hij constateert dat het budget daarvoor (circa 3 miljard euro) wel erg ruim is. Bij de bepaling van de omvang daarvan wordt geen rekening gehouden met de huidige gunstige economische situatie. De bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben nauwelijks invloed op de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid. Dat komt mede omdat de middelen daarvoor vooral ter beschikking worden gesteld aan de gemeenten, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en aan de Centra voor Werk en Inkomen. Bovendien pakken de bewindslieden hun regisserende taak daarbij onvoldoende op. Zij doen tot nu toe ook niets met het vorig jaar verschenen evaluatieonderzoek van de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen. De auteur acht een efficiëncyslag mogelijk door het inkomensdeel en het werkdeel van de Wet werk en bijstand samen te voegen, waarbij het werkdeel fors wordt ingekrompen.

In hun artikel over de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport uiten *Groot* en *Maassen van den Brink* hun twijfels over het op korte termijn beheersen van de uitgaven. Ingrijpende maatregelen (maatstafconcurrentie in de ziekenhuiszorg, de verhoging van de inkomensafhankelijke bijdragen en de vermogenstoetsen in de AWBZ) worden pas in 2009 ingevoerd en hun effect zal onvoldoende zijn. Dit geldt ook voor efficiencykortingen voor de ziekenhuizen en de AWBZ-instellingen.

Een laatste actueel punt van zorg in het beleid wordt behandeld door *Priemus*: de inschakeling van de woningcorporaties bij het woningbouwprogramma en de transformatie van veertig probleemwijken tot prachtwijken. Zal het lukken om de publieke inbedding van de woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen te versterken? De auteur vindt het beleid kwetsbaar omdat, nu ook voor de corporaties een volledige vennootschapsplicht gaat gelden, het voor hen aantrekkelijk zal worden te kiezen voor de status van een vrije private instelling. Dat kan een afkalving van het corporatiebestel tot gevolg hebben en het einde betekenen van de ambitie van de bewindslieden van VROM om woningcorporaties de ruggengraat te laten zijn voor zowel bouwbeleid als stedelijke vernieuwing.

Leen Hoffman

* Eindredacteur

De Miljoenennota. Enkele kanttekeningen bij de rijksbegroting voor 2008

C.A. de Kam*

Samenvatting

Als alles meezit, draait de Nederlandse economie in 2008 op volle toeren. Het beslag op het groeiende bruto binnenlands product vanuit de collectieve sector neemt licht toe. Vooral aantrekkende gasbaten zijn verantwoordelijk voor een verbetering van het feitelijke begrotingssaldo. Ten opzichte van 2006 verslechtert het vergrijzingsbestendige ' robuuste' saldo in twee jaar tijd echter met een vol procent van het bbp.

Toen het kabinet van politieke kleur verschoot, is ten opzichte van de vorige ijklijnen (plafonds) voor de collectieve uitgaven bijna 2 miljard euro smeergeld gemorst. Volgend jaar overtreffen de bezuinigingen (3,6 miljard euro) de intensiveringen (2,7 miljard euro). De in het Coalitie Akkoord voor 2008 afgesproken ombuigingen lijken voor een deel onhaalbaar. Dit zal de verhoudingen binnen de coalitie onder druk zetten, wanneer minister Bos vasthoudt aan alle bij de kabinetsformatie gemaakte afspraken.

De in het Coalitie Akkoord voor de periode 2008-2011 voorziene verzwaring van de microlasten met in totaal 7 miljard euro is voor 5 miljard euro geconcentreerd in 2008. Deze 'front loading' van de lastenverzwaring valt vanuit de stand van de economische en de politieke conjunctuur te billijken. Anders dan door sommige oppositiepartijen wordt geponeerd, staat het voorgenomen beleid niet in het teken van nivellering van de inkomensverhoudingen. Ondanks enkele maatregelen die de lasten danig verzwaren voor bezitters van dure eigen woningen en voor werknemers met een hoog salarisgevend pensioen, bivakkeert de overgrote meerderheid van de inkomensstrekkers komend jaar vlak boven of vlak onder de nullijn.

Trefwoord: rijksbegroting

1 Economisch klimaat: aanhoudend zomerweer

De op Prinsjesdag uitgekomen *Macro Economische Verkenning* (MEV) schetst een rooskleurig beeld. Als alles meezit, draait de Nederlandse economie in 2008 voor het derde achtereenvolgende jaar op volle toeren. Wel zwakt het expansietempo van het bruto binnenlands product een tikkeltje af; zie de onderste regel van tabel 1.

Desondanks neemt de output gap – het verschil tussen het feitelijke en het potentiële productioniveau – komend jaar verder toe, want de voorziene groei van het bbp met 2½ procent ligt nog steeds boven de potentiële groei (circa 2¼ procent).

De voor het komend jaar geraamde bescheiden groeivertraging ligt niet aan de consumenten. Hun bestedingen nemen evenals in 2007 met 2 procent toe. Maar de vraag uit het buitenland zwakt iets af, evenals de groei van orders voor investeringsgoederen (exclusief woningen). De bestedingen van de overheid lopen volgend jaar slechts weinig op, omdat voorgenomen ombuigingen en intensiveringen van het nieuwe kabinet elkaar nagenoeg in evenwicht houden.

Tabel 1. Bestedingen en economische groei ^a

	2006	2007	2008
Particuliere consumptie	2¾	2	2
Bedrijfsinvesteringen	10	5¼	4¾
Uitvoer binnenlandse productie	4	4	3½
Overheidsbestedingen	2¾	2½	¾
Bruto binnenlands product	3	2¾	2½

a Jaarlijkse verandering in procenten.

Bron: Centraal Planbureau (2007a), blz. 78.

2 Collectieve sector: vooral gasbaten redden begrotingsaldo

De bruto collectieve-uitgavenquote loopt dit jaar voor het eerst sinds 2003 weer wat op, naar 46,4 procent van het bbp. Komend jaar komt daar nog een tiende procentpunt bij; zie de bovenste regel van tabel 2.

Het collectieve-lastenpeil blijft in 2006 en 2007 stabiel. In 2008 stijgt het met een half procentpunt. Hier is de invloed zichtbaar van lastenverzwaringen die optellen tot per saldo 5 miljard euro. Daarvan komt 3 miljard euro ten laste van gezinnen, 1¾ miljard euro ten laste van bedrijven en ¼ miljard ten laste van de overheid als werkgever. Behalve via collectieve lasten worden de uitgaven van de collectieve sector gefinancierd via niet-belastingmiddelen. De ontvangsten uit deze bron fluctueren nogal. Dit komt hoofdzakelijk door schommelingen in de omvang van de aardgasbaten. In 2007 lopen de gasopbrengsten terug, onder andere als gevolg van de hoge temperaturen in de eerste helft van het jaar. De opwarming van de aarde noopt tot investeringen in waterkeringen, maar laat dus ook aan de ontvangstenkant van de rijksbegroting sporen na. Voor 2008 verwacht het Centraal Planbureau (CPB) weer hogere gasbaten, uitgaande van normale temperaturen en een verdere stijging van de olieprijs (waaraan de gasprijs is gekoppeld).

De ontwikkeling van uitgaven en ontvangsten bepaalt het beloop van het saldo van de begroting. Het overschot uit 2006 slaat dit jaar om in een tekort van 0,3 procent bbp. In 2008 wordt het saldo naar verwachting weer met zwarte inkt geschreven (0,7 procent bbp). De saldoverbetering is vooral toe te schrijven aan sterk toenemende aardgasbaten (0,6 procentpunt) en de aanhoudend gunstige conjunctuur. De gasbaten zijn eindig, de licht verhitte conjunctuur zal op termijn afkoelen. Voor een beoordeling in hoeverre de collectieve financiën toekomstbestendig zijn, is daarom het robuuste begrotingssaldo van belang. Dit is het feitelijke saldo, gecorrigeerd voor de invloed van conjunctuur, gasbaten en rente. Het beloop van het robuuste saldo maakt duidelijk dat het begrotingsbeleid in 2007 en 2008 niet bijdraagt aan toekomstbestendige collectieve financiën. Wat dit betreft, heeft het kabinet al bijna twee kostbare jaren verspeeld.

Tabel 2. Kerngegevens collectieve sector (% bbp)

	2006	2007	2008	2011
Collectieve uitgaven	46,2	46,4	46,5	46,5
Belastingen + premies	39,5	39,5	40,0	40,9
Niet-belastingmiddelen	7,4	6,6	7,1	6,6
	46,9	46,1	47,1	47,5
Feitelijk begrotingssaldo	0,6	-0,3	0,7	1,1
Robuust begrotingssaldo ^a	-0,1	-1,0	-1,1	0,2

a Saldo, gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur, gasbaten en rente.

Bron: Centraal Planbureau (2007a), blz. 107; (2007b), blz. 25 en 32.

Op Prinsjesdag publiceerde het CPB (2007b) ook een verkenning van de vooruitzichten voor de vaderlandse economie in de gehele komende kabinetsperiode. De economische groei in dit scenario voor 2008-2011 bedraagt potentieel gemiddeld 2¼ procent per jaar, want het arbeidsaanbod groeit met ½ procent per jaar en de arbeidsproductiviteit verbetert jaarlijks met 1¾ procent. Het CPB gaat voor 2011 uit van een neutrale stand van de conjunctuur, dus zonder positieve of negatieve output gap. Vanwege de geleidelijke afbouw van de positieve output gap van 1¼ procent in 2007 ligt de feitelijke groei in de periode 2008-2011 gemiddeld ¼ procent beneden de potentiële groei. Zij bedraagt in de visie van het planbureau dus 2 procent per jaar. Uit de MEV blijkt dat de positieve output gap in 2008 verder toeneemt tot 1½ procent. Wanneer deze in de daarna resterende drie jaar van de kabinetsperiode zou oplossen, komt de gemiddelde groei in de periode 2009-2011 uit op 1¾ procent per jaar.

De koopkracht van huishoudens blijft in 2008 gemiddeld ongeveer stabiel. In 2009 tot en met 2011 bedraagt de verwachte koopkrachtverbetering gemiddeld ruim 1 procent per jaar. Werknemers (ruim 1 procent) gaan er de komende jaren gemiddeld genomen wat meer op vooruit dan uitkeringsontvangers (¾ procent) en 65-plussers (½ procent).

De uitkomsten voor de collectieve financiën zijn te vinden in de laatste kolom van tabel 2. Per saldo blijft de bruto collectieve-uitgavenquote in de lopende kabinetsperiode stabiel. De collectieve uitgaven groeien naar verwachting reëel met 2 procent per jaar. Deze reële uitgavengroei valt te splitsen in een volumecomponent van 1 procent en een prijsstijging die gemiddeld 1 procent per jaar boven de prijsstijging van het bbp ligt. Dit 'ruilvoetverlies' voor de collectieve sector ontstaat door de reële loonstijging in de marktsector, die doorwerkt naar het loongevoelige deel van de collectieve uitgaven. In de collectieve sector wordt de loonstijging – anders dan in de marktsector – namelijk niet volledig goedgemaakt door een overeenkomstige verbetering van de arbeidsproductiviteit.

De verbetering van het feitelijke begrotingssaldo tot 1,1 procent bbp is al in 2009 bereikt. Het negatieve robuuste saldo uit 2008 krimpt gestaag en slaat in 2011 om in een gering overschot. Anders gezegd, aan het einde van de kabinetsperiode draagt het saldo voor het eerst bij aan toekomstbestendige collectieve financiën.

3 Collectieve uitgaven

Zou iemand ooit de moeite nemen om de gehele rijksbegroting voor 2008 door te ploegen? In de boekenkast beslaan de op Prinsjesdag aan het parlement aangeboden begrotingsstukken al vijftien strekkende centimeters. Toch is raadpleging van deze stapel papier nodig om de precieze bestemming te achterhalen van de 258 miljard euro die het kabinet volgend jaar bestemt voor velerlei collectieve uitgaven. Gelukkig vat de minister van financiën de hoofdlijnen van de rijksbegroting ieder jaar samen in de miljoenennota. In zijn eersteling vindt minister Bos er geen doekjes om: het kabinet heeft grote plannen. Maar in het uitgavenbeeld zijn die ambities nauwelijks terug te vinden.

Korte terugblik

In de tweede helft van de vorige kabinetsperiode zijn de budgettaire teugels gevierd. Bij de uitvoering van de lopende begroting treden bovendien omvangrijke tegenvallers op, onder andere bij de uitgaven voor gezondheidszorg en volkshuisvesting. "Deze tegenvallers zijn, bij het ontbreken van een uitgavenkader, niet volledig gecompenseerd" (Centraal Planbureau 2007a, blz. 26). Uiteraard had het kabinet Balkenende IV kunnen vasthouden aan de uitgavenplafonds van zijn voorganger. Maar dan had de kersverse ministersploeg in april en mei, bij de besprekingen over de *Voorjaarsnota 2007*, al direct moeten besluiten tot extra bezuinigingen en/of lastenverzwaringen.

Bij de besluitvorming over de voorjaarsnota heeft het kabinet uiteindelijk besloten voor 1,3 miljard euro aan tegenvallers 'te laten zitten'. Bovendien zijn de uitgaven met 0,6 miljard euro opgehoogd. Het betreft hoofdzakelijk meeruitgaven als gevolg van versoepelingen bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, die niet zijn gecompenseerd door ombuigingen op andere posten. De wisseling van de wacht [CDA/VVD/(D66) → CDA/PvdA/CU] heeft dus – afgezet tegen oude ijklijnen voor de uitgaven – bijna 2 miljard euro smeergeld gekost.

Vooruitblik

Tabel 3 toont het totaal van de ombuigingen en de intensiveringen voor 2008. Uit de toelichting in de miljoenennota blijkt dat het kabinet de oorspronkelijke bezuinigingsdoelstelling van bijna 6 miljard euro (te bereiken in 2011) inmiddels met 0,9 miljard euro heeft opgehoogd (Tweede Kamer 2007-2008, blz. 50). Dit vooral om overschrijdingen bij de zorguitgaven te pareren.

Tabel 3. Ombuigingen en intensiveringen (miljoen euro)

	Coalitie Akkoord	Miljoenennota
Ombuigingen	3.592	geen specificatie
Intensiveringen	2.663	2.642

Bron: Tweede Kamer (2006-2007), blz. 41-42; Tweede Kamer (2007-2008), blz. 39-49.

Volgend jaar trekt het kabinet bijna 2,7 miljard euro uit voor nieuw beleid. Dit bedrag komt bovenop de stijgende uitgaven die zijn gemoeid met voortzetting van bestaand beleid. De opstellers van de miljoenennota hebben twaalf bladzijden nodig voor een uitvoerige bespreking van alle nieuwe beleidsvoornemens. Hierdoor zou de lezer bijna vergeten dat daarvoor slechts 1 procent van het begrotingstotaal is uitgetrokken. Bovendien bezuinigt het kabinet op de uitgaven voor bestaand beleid een aanzienlijk groter bedrag: 3,6 miljard euro. Daarover lees je in de miljoenennota bijna niets. Aan de geplande bezuinigingen worden amper twee bladzijden gewijd. Een samenvattend overzicht ontbreekt.

Bezuinigingstotaal lijkt onhaalbaar

Om er achter te komen in welke uitgaven het kabinet komend jaar het mes wil zetten, is het daarom nodig het Coalitie Akkoord van begin februari erbij te pakken. Een doelmatiger organisatie van de rijksdienst zou al volgend jaar 100 miljoen euro moeten opleveren. Het is onwaarschijnlijk dat dit bedrag wordt gehaald, omdat met de beoogde vernieuwing van de rijksdienst nog geen daadwerkelijk begin is gemaakt. Sinds eind september ligt er alleen een *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, waarin secretaris-generaal Bekker aangeeft hoe de voorgenomen reorganisatie uit de startblokken kan komen. De coalitiepartijen rekenen ook op 100 miljoen euro extra, doordat meer boetes zullen worden uitgedeeld. Dit is natuurlijk geen echte bezuiniging, terwijl de ingeboekte meeropbrengst onzeker is. De verkoop van gronden en gebouwen moet nog eens ruim 100 miljoen euro opbrengen. Opnieuw: geen bezuiniging, maar geld dat vrijkomt door de verkoop van tafelzilver.

Het kabinet denkt verder geld te vinden door de provincies 200 miljoen euro te ontfutselen en de woningcorporaties 750 miljoen euro lichter te maken. Inmiddels hebben de provincies beloofd in 2008 ten laste van hun vermogen 200 miljoen euro te zullen investeren. Over latere jaren loopt nog overleg. De corporaties zijn bereid gevonden 250 miljoen euro af te dragen aan een nieuw te vormen fonds voor het opknappen van probleemwijken. De nog ontbrekende half miljard wil minister Bos bij de sociale verhuurders wegbelasten. De corporaties hebben al aangegeven hiervan niet gediend te zijn en zich met hand en tand tegen deze belastingmaatregel te zullen verzetten. Hier dreigt opnieuw een forse tegenvaller. Ook hier gaat het in feite helemaal niet om een echte bezuiniging op de uitgaven van de rijksoverheid.

Tevens wil het kabinet de belastingaftrek voor ziektekosten schrappen. In plaats daarvan zouden mensen met hoge ziektekosten recht krijgen op een tegemoetkoming van de gemeente. Deze operatie zou al volgend jaar een besparing van 400 miljoen euro moeten opleveren. Het kabinet realiseert daarvan slechts een fractie, zo blijkt uit een toelichting op het belastingplan voor komend jaar.

De gezondheidszorg biedt een fraaie illustratie dat dit kabinet meer bezuinigt (althans op papier) dan dat het voor nieuw beleid uitgeeft. Van de 2,7 miljard voor nieuw beleid gaat een half miljard naar de zorg, vooral voor verbeteringen in de verpleeghuizen. Daar tegenover snoeit het kabinet komend jaar voor meer dan 1 miljard in deze sector. Lagere prijzen voor medicijnen (340 miljoen), minder inkomen voor medisch specialisten (175 miljoen), een algemene efficiencykorting op het budget voor ziekenhuizen en verpleeghuizen (275 miljoen) en beperking van het budget voor de huisartsen (60 miljoen) zijn onderdeel van dit bezuinigingspakket. De ervaring van de afgelopen jaren

leert dat een belangrijk deel van deze ombuigingen niet zal worden gerealiseerd, zowel door verzet van zorgaanbieders als door protesten van zorggebruikers.

Al rammelt de bezuinigingslijst voor 2008 aan alle kanten, alle ministers hebben zich wel akkoord verklaard met plafonds voor het bedrag van de uitgaven op hun begroting. Dus zal elke tegenvaller bij de beoogde ombuigingen moeten worden opgevangen door bezuinigingen op andere posten van hun begroting, of door af te zien van extra uitgaven waarmee het kabinet de burgers tot nu toe blij maakt. De lasten nog méér verzwaren dan met de 7 miljard euro die nu al in het Coalitie Akkoord is vastgelegd, vormt geen uitweg. Ook de ontvangsten van de collectieve sector zijn namelijk tot 2011 aan een plafond gebonden.

Conclusie

Door onvoldoende doordachte bezuinigingsmaatregelen te koppelen aan plafonds voor zowel uitgaven als belastingontvangsten, heeft het kabinet zichzelf een dwangbuis aangemeten. Alleen een budgettaire Houdini zou zich daaruit wellicht kunnen bevrijden. Zijn behendigheid is de ministers uit het vierde kabinet Balkenende waarschijnlijk niet gegeven.

4 Ontvangsten: veel zuur, weinig zoet

Als gevolg van de aanhoudende bbp-groei neemt de opbrengst van belastingen en sociale premies endogeen fors toe. Bovendien treft het kabinet een reeks maatregelen, die de microlastendruk komend jaar per saldo met 5 miljard euro opdrijven. De premie voor de zorgverzekering stijgt met 3½ miljard euro. Werknemers ontvangen van hun werkgever een belaste compensatie voor het inkomensafhankelijke deel van de premie voor de Zorgverzekeringswet. Door deze verhoging van de bruto lonen brengt de loonheffing ½ miljard euro meer op. Verder verzwart het Rijk de indirecte belastingen met 1 miljard euro. Het gaat hier vooral om milieubelastingen, zoals nieuwe heffingen op verpakkingen en vliegreizen. De bedoeling is milieuvervuiling beter in marktprijzen tot uitdrukking te laten komen. Bij de vennootschapsbelasting trekken twee maatregelen de aandacht. Woningcorporaties gaan ook belasting betalen over voordelen die zij behalen bij hun niet-commerciële activiteiten (geraamde, maar mijns inziens onzekere opbrengst ½ miljard euro). En ondernemingen die worden gedreven in de vorm van een vennootschap genieten een tariefverlaging (budgettaire derving ¾ miljard euro). Bij een fiscale jaarwinst van 200.000 euro en hoger bedraagt de lastenverlichting 4.125 euro. De keuze van het kabinet om de lasten met per saldo 5 miljard euro te verzwaren is verklaarbaar, in het licht van zowel de economische als de politieke conjunctuur. Het verdient immers de voorkeur te werken aan verbetering van het begrotingssaldo wanneer de economie floreert. Bovendien vergt de logica van de politieke conjunctuurcyclus dat lastenverzwaringen zijn geconcentreerd in het eerste deel van de regeerperiode, teneinde de kiezers in het zicht van de volgende landelijke verkiezingen met lastenverlichting te kunnen paaien.

Natuurlijk stuit deze aanpak op dit moment bij veel kiezers op onbegrip. Waarom zien zij komend jaar van de verwachte economische groei niets terug in hun reëel besteedbare inkomen? Het kabinet geeft echter voorrang aan 'investeringen' in het onderwijs, veiligheid en zo meer. Voor zover hogere uitgaven voor deze bestemmingen daadwerkelijk leiden tot betere dienstverlening aan de burgers – wat bepaald niet zeker

is – neemt hun koopkracht wel degelijk toe. Consumenten kunnen immers beschikken over meer en betere collectief gefinancierde goederen en sociale zekerheid? Deze vorm van gedwongen winkelnering gaat echter gepaard met welvaartsverliezen, omdat – anders dan bij een hoger vrij besteedbaar inkomen – individuele voorkeuren minder tot gelding komen.

Het N-woord

Binnen het kabinet heeft vooral de PvdA zich sterk gemaakt voor een belastingverhoging die rekening houdt met de draagkracht van de burgers. Het kwam premier Balkenende tijdens de algemene beschouwingen op het verwijt van de oppositie te staan dat zijn kabinet het nivellerende beleid van het roemruchte kabinet Den Uyl (1973-1977) nieuw leven inblaast. Zelfs PvdA-fractie leider Tichelaar toonde zich bezorgd dat vooral de 'hardwerkende middengroepen' in 2008 het gelag betalen. Daarnaast stelde de aanvoerder van de sociaal-democraten tevreden vast dat enkele fiscale maatregelen exclusief de zeer welgestelden raken. Bezitters van een eigen huis met een waarde van 1 miljoen euro en meer dienen vanaf 2008 een hoger bedrag wegens woongenot bij hun inkomen te tellen. Dat hakt er inderdaad in. Iemand met een eigen huis van 2 miljoen euro gaat, als hij met het toptarief van 52 procent te maken heeft, 10.322 euro meer inkomstenbelasting betalen. Verder is de pensioenpremie over salaris boven 185.000 euro met ingang van volgend jaar niet langer fiscaal aftrekbaar. Al zijn dit forse ingrepen, hun betekenis is hoofdzakelijk symbolisch. Minister Bos haalt er per jaar slechts 75 miljoen euro mee binnen.

Toch gonsde plotsklaps het N-woord tijdens het politieke debat en in de berichtgeving door de media. Het door Bos geformuleerde belastingplan zou leiden tot forse nivellering. Met permissie – deze conclusie en vergelijkingen met het beleid van het kabinet Den Uyl slaan nergens op. De cijfers spreken voor zich. Toen het meest linkse kabinet van na de oorlog de lakens uitdeelde, steeg de koopkracht van mensen die moeten zien rond te komen van het sociaal minimum in vijf jaar tijd met 16 procent. De doorsnee werknemer – Jan Modaal – zag zijn koopkracht in die jaren met 8 procent toenemen. De middenklasse – mensen met een dubbelmodaal salaris – ging er slechts iets op vooruit. De groep die viermaal het doorsneesalaris verdiende leverde enkele procenten in. Dat was nivelleren!

Vergelijk deze uitkomsten nu eens met de vooruitzichten voor 2008. De minima zitten komend jaar op de nullijn, werknemers met een modaal loon (31.000 euro bruto) en een dubbel modaal salaris leveren gemiddeld een kwart procent in. Voor mensen met een viermaal modaal salaris (125.000 euro bruto) presenteert het Centraal Planbureau al lang geen traditioneel koopkrachtcijfer meer. De reden is simpel. Elke deskundige weet dat het toch al beperkte werkelijkheidsgehalte van zulke koopkrachtplaatjes afneemt naarmate het inkomen hoger is. De plaatjes gelden uitsluitend voor werknemers en uitkeringsontvangers. Bovendien tonen ze slechts het geïsoleerde effect op de huishoudportemonnee van fiscale en sociale maatregelen. De grootste inkomensveranderingen waarmee de 7,5 miljoen Nederlandse huishoudens te maken hebben zijn echter het gevolg van gebeurtenissen waarop het overheidsbeleid geen of nauwelijks invloed heeft, zoals het vinden van een baan, het gaan samenwonen of het kopen van een huis.

Bij hun becijferingen gaan de ambtenaren in Den Haag uit van een gemiddeld gezin met een gemiddeld bestedingspatroon. Maar de invloed van het belastingplan pakt per gezin heel verschillend uit. Wie geen auto rijdt, niet rookt of drinkt en geen vliegvakantie boekt heeft van veel op handen zijnde lastenverzwaringen geen last. Eigenlijk zou het Centraal Planbureau dus voor elk gezin een eigen koopkrachtplaatje moeten maken, rekening houdend met alle inkomsten en het bestedingspatroon. Maar dat is ondoenlijk. Daarom bewandelt het planbureau al een jaar of tien een gulden middenweg. Het maakt tegenwoordig – anders dan dertig jaar geleden – naast het traditionele plaatje ook koopkrachtoverzichten op basis van een steekproef van bijna 40.000 werkelijk bestaande huishoudens, die samen in een aantal opzichten een goede afspiegeling van de bevolking vormen. Deze verfijnde berekeningen bestrijken huishoudens met een bruto inkomen tot 125.000 euro. Minister Bos leek dit niet te weten, toen hij op een persconferentie erkende dat koopkrachtplaatjes slechts tot tweemaal modaal gaan. Dit geldt echter alleen voor het traditionele plaatje, maar niet voor de meer verfijnde berekeningen.

Die leren dat werkenden – zowel alleenverdieners als tweeverdieners – met een bruto inkomen tussen 20.000 en 125.000 euro volgend jaar in grote meerderheid vlak boven of vlak onder de nullijn bivakkeren. Kleine minnen domineren het beeld, maar ze zijn zeker niet geconcentreerd bij de middengroepen of de topinkomens (voor zover in beeld).

5 Besluit

Het financieel-economische beleid van het kabinet Balkenende IV is gericht op een forse verbetering van het feitelijke en het robuuste begrotingssaldo. Deze beleidsinzet past goed in het huidige beeld van de economische conjunctuur en hij maakt de collectieve financiën meer toekomstbestendig. De saldoverbetering is te danken aan een forse verzwaring van de microlasten. Bij een gelijkblijvende collectieve-uitgavenquote loopt het collectieve-lastenpeil tot 2011 op met 1,4 procent van het bbp. In de lopende kabinetsperiode blijven de uitgaven voor nieuw beleid (intensivering) 1 à 1¼ miljard euro achter bij de omvang van de ingeboekte bezuinigingen. Een deel van de ingezette ombuigingen verdient evenwel nauwelijks die naam. Bij de hardheid van andere bezuinigingsmaatregelen passen grote vraagtekens.

Omdat het kabinet zich heeft vastgelegd op plafonds voor de uitgaven, zal elke tegenvaller bij de beoogde ombuigingen moeten worden opgevangen door bezuinigingen op andere posten, of door af te zien van intensivering waarmee spin doctors het volk de afgelopen maanden blij hebben gemaakt.

Flip de Kam

* Hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen. Deze bijdrage bouwt voort op De Kam (2007a, 2007b, 2007c).

Literatuur

Centraal Planbureau (2007a), *Macro Economische Verkenning 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (2007b), *Actualisatie Economische Verkenning 2008-2011*, CPB Document 151, Den Haag: CPB.

Kam, C.A. de (2007a), De middengroepen en het N-woord, *NRC Handelsblad*, 22 september.

Kam, C.A. de (2007b), Spindoctors aan de macht, *Economisch Statistische Berichten* (92) 4519, 580-583.

Kam, C.A. de (2007c), Het kabinet zoekt een financiële Houdini, *NRC Handelsblad*, 6 oktober.

Tweede Kamer (2006-2007), Kabinetsformatie 2006, 30 891, nr. 4.

Tweede Kamer (2007-2008), Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2008), 31 000, nrs. 1-2.

Hoe kansrijk is het participatiebeleid?

K.P. Goudswaard*

Samenvatting

Het kabinetsbeleid is sterk gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie. Doelstelling is een participatiegraad van 80 procent in 2016. Er zijn goede redenen voor een dergelijke ambitieuze doelstelling: de aanpak van de vergrijzing, de krapte op de arbeidsmarkt en de bevordering van de sociale cohesie. Dit artikel bespreekt de fiscale en andere maatregelen die het kabinet inzet ter verhoging van de arbeidsdeelname. Geconcludeerd wordt dat het in de rijksbegroting 2008 ontvouwde beleid maar een bescheiden bijdrage zal leveren aan het gestelde doel. Sommige maatregelen sorteren maar een beperkt effect, terwijl een aantal andere maatregelen zelfs haaks staat op de participatiedoelstelling. Er is dus nog veel werk aan de winkel.

Trefwoorden: rijksbegroting, arbeidsmarktbeleid, participatie

1 Inleiding

Het beleid van het Kabinet Balkenende IV op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid staat sterk in het teken van de wens om de arbeidsparticipatie te vergroten. In het Coalitieakkoord werd al veel nadruk gelegd op het belang van een hogere participatie. De *Miljoenennota 2008* voegt hier nu een concrete doelstelling aan toe: in navolging van de Sociaal-Economische Raad (SER) wordt gestreefd naar een participatiegraad van 80 procent in 2016.¹ De participatiegraad bedraagt nu ongeveer 72 procent. Bij ongewijzigd beleid zal er al een stijging van de participatie tot ongeveer 75 procent plaatsvinden, met name omdat jongere cohorten op de arbeidsmarkt een hogere participatiegraad kennen dan oudere cohorten die de arbeidsmarkt gaan verlaten (dat geldt vooral voor vrouwen). Dat betekent dat de kabinetsdoelstelling een beleid vereist dat de participatie met 5 procentpunt extra verhoogt, hetgeen overeenkomt met een kleine 500.000 extra werkenden. Hierbij gaat het om de participatie in personen. Het is uiteraard ook mogelijk om de arbeidsdeelname te vergroten door een verhoging van het aantal uren dat wordt gewerkt. In dat verband gaat de aandacht vooral uit naar de mogelijkheden om de arbeidsdeelname van vrouwen te vergroten door middel van een verhoging van de (gemiddelde) deeltijdfactor.

In dit artikel wordt besproken welke maatregelen het kabinet inzet om de participatiedoelstelling te realiseren en welke effecten daarvan mogen worden verwacht. Tevens wordt aangegeven dat een aantal beleidsmaatregelen op dit punt juist averechts werken.

2 Achtergrond

Er kunnen drie argumenten worden genoemd voor de doelstelling om de participatiegraad te verhogen tot 80 procent.

In de eerste plaats draagt een hogere participatie bij aan het opvangen van de vergrijzingskosten. Daar komt de SER-doelstelling van 80 procent vandaan. De vergrijzing leidt volgens CPB-scenario's bij ongewijzigd beleid tot een

'houdbaarheidstekort' in de overheidsfinanciën van ongeveer 3% BBP.² Dat tekort kan op drie manieren worden opgevangen: sparen via een vermindering van de overheidsschuld, aanpassing van vergrijzingsgevoelige regelingen en een hogere participatie ter versterking van het financiële draagvlak voor (vergrijzingsgevoelige) collectieve voorzieningen. De SER mikte erop om de helft van het houdbaarheidstekort op te vangen via een hogere participatie.³ CPB-berekeningen wezen uit dat dit een verhoging van de participatiegraad tot 80 procent vereiste.

Maar de vergrijzing is niet alleen een probleem voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, maar ook voor de arbeidsmarkt, zo merkt de Miljoenennota op. Dit probleem is wellicht groter en lastiger aan te pakken. Tussen nu en het jaar 2050 zal de omvang van de potentiële beroepsbevolking teruglopen van 10 miljoen tot naar verwachting 9 miljoen. Als gevolg hiervan neemt de groei van het arbeidsaanbod af en zal bij ongewijzigd beleid vanaf ongeveer 2020 omslaan in een forse daling.

Tegelijkertijd neemt de behoefte aan personeel in de zorg en de persoonlijke dienstverlening sterk toe, voor een belangrijk deel ook als gevolg van de vergrijzing. In de zorg zal de personeelsbehoefte al binnen 15 jaar met naar verwachting in de orde van grootte van minstens een half miljoen mensen toenemen. Eén en ander duidt op een perspectief van toenemende structurele krapte op de arbeidsmarkt.⁴ In dat licht is het dringend gewenst dat een hoger percentage van de – krimpende – beroepsbevolking aan het arbeidsproces gaat deelnemen. Overigens kan ook een toename van de arbeidsmigratie een bijdrage leveren aan een vermindering van de krapte op de arbeidsmarkt. Maar de bijdrage van immigratie zal volgens de Miljoenennota relatief beperkt zijn. Wel zou selectieve immigratie op deelmarkten kunnen bijdragen aan het tegengaan van personeelstekorten.

Een derde argument voor het participatiebeleid werd al in het Coalitieakkoord sterk benadrukt: een hogere arbeidsdeelname draagt bij aan de sociale samenhang, één van de zes pijlers van het kabinetsbeleid. De Miljoenennota stelt: "meer mensen aan het werk is niet alleen nodig om economische redenen, maar ook voor de kwaliteit van de samenleving en de sociale samenhang".⁵ Deze overwegingen maken nieuwsgierig naar het beleid dat het kabinet inzet om deze belangrijke doelstelling te realiseren.

3 Fiscale maatregelen

Het kabinet wil de arbeidsparticipatie in belangrijke mate door middel van fiscale maatregelen bevorderen.

Bezien over de gehele kabinetsperiode treedt er een lastenstijging van per saldo 6,8 miljard euro op. Binnen de totale lasten vindt – mede met het oog op bevordering van de participatie - een verschuiving plaats van (directe) belastingen op arbeid naar (indirecte) belastingen op consumptie. Het BTW-tarief gaat per 1 januari 2009 omhoog van 19% naar 20% en de lasten op milieubelastend gedrag worden op verschillende manieren verzaagd. Verder spreekt de Miljoenennota over een substantiële verlaging van de lasten op arbeid.⁶ Dat lijkt nogal overdreven: het gaat om een aanvullend pakket van per saldo 0,7 miljard aan lastenverlichting. De belangrijkste lastenverlichting op arbeid is de verlaging van de WW-premie. Het voornemen is om de werknemerspremie WW in 2009 zelfs tot 0 te verlagen. Dat is een opmerkelijk voornemen, omdat de financiering van de werkloosheidsverzekering traditioneel een gedeelde verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers is. De lastenverschuiving die het

kabinet tot stand brengt, is relatief gering en is eigenlijk een voortzetting van een al decennialange trend van verschuiving van directe naar indirecte belastingen. Het effect van lastenverschuivingen op de arbeidsparticipatie is niet groot, zo is ook dikwijls betoogd door het CPB. Dat komt omdat hogere belastingen op consumptie uiteindelijk ook drukken op het vrij besteedbaar inkomen van werkenden.

De arbeidskorting zal inkomensafhankelijk worden gemaakt. Dat zal op een zodanige manier gebeuren dat werkenden met een inkomen tot 50.000 euro erop vooruitgaan. Hierdoor zal de armoedeval dan wel de werkloosheidsval worden verkleind. De overgang van een uitkering naar laagbetaald werk zal financieel aantrekkelijker worden, waardoor de participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt bevorderd. Uiteraard zal door de inkomensafhankelijkheid van de arbeidskorting de marginale druk voor hogere inkomens stijgen, waardoor het arbeidsaanbod en de scholingsbereidheid van deze groep zou kunnen afnemen. Nadere beschouwing van het Belastingplan 2008 leert overigens dat de verschillen met de huidige arbeidskorting betrekkelijk gering zijn. In het inkomenstraject tussen 20.000 en 40.000 euro zal de arbeidskorting met maximaal € 152 per jaar omhoog gaan.⁷

De aanvullende combinatiekorting wordt verhoogd met 3,1% van het inkomen boven 4542 euro tot een maximum, dat ook wordt verhoogd. Aldus wordt het voor de minst verdienende partner financieel aantrekkelijker om meer uren te gaan werken.⁸ Hetzelfde doel wordt beoogd met de geleidelijke individualisering van de algemene heffingskorting. Thans kunnen niet of weinig verdienende partners aanspraak maken op uitbetaling van de heffingskorting, mits de meer verdienende partner voldoende belasting betaalt. Deze uitbetaling (de 'aanrechtsubsidie') leidt ertoe dat de marginale druk op arbeidsinkomsten van de minst verdienende partner zeer hoog is. Het kabinet wil deze regeling met ingang van 1 januari 2009 in een periode van 15 jaar afbouwen. Dat is een versnelling ten opzichte van het Coalitieakkoord, waarin nog werd gesproken van een afbouw in 20 jaar. Dit is op zichzelf een effectieve impuls voor niet-werkende partners om de arbeidsmarkt te betreden. Maar de overgangperiode – hoewel bekort ten opzichte van de eerdere plannen – is nog steeds erg lang. Er is nu al sprake van een grote krapte op de arbeidsmarkt, dus het arbeidsaanbod van niet of weinig werkende partners (meestal vrouwen) moet zo snel mogelijk worden bevorderd. Een tweede belangrijke kanttekening is dat bij deze maatregel een uitzondering wordt gemaakt voor gezinnen met kinderen van 0 t/m 5 jaar en voor niet-werkende partners die vóór 1972 zijn geboren. Dat betekent dat voor deze forse groep werken nog steeds minder lonend blijft. Als moeders met jonge kinderen 5 jaar niet aan het arbeidsproces deelnemen, wordt bovendien de kans groot dat hun arbeidsparticipatie ook na die 5 jaar lager zal zijn.

Eveneens in de verkeerde richting werkt het voornemen om een verschuiving aan te brengen van de inkomensafhankelijke kinderbijslag naar het inkomensafhankelijke kindgebonden budget. Een verhoging van de participatie van de minst verdienende partner leidt dan immers tot een lager kindgebonden budget. Als gevolg van verschillende doelstellingen en prioriteiten binnen het kabinet gaan beleidsinstrumenten hier juist tegen elkaar in werken en wordt de effectiviteit van het participatiebeleid flink verminderd.

Het langer doorwerken wordt aantrekkelijker gemaakt door de arbeidskorting voor ouderen te verhogen. Vanaf 2011 komt daar nog een extra bonus bovenop, in

samenhang met de (gedeeltelijke) fiscalisering van de AOW. De groep 65-plussers die na 1945 zijn geboren gaat dan een heffing van 0,6% betalen over het aanvullend pensioen boven de 18.000 euro (tot het einde van de tweede belastingschijf), om in de toekomst een welvaartsvaste AOW te garanderen. In het Coalitieakkoord werd deze maatregel nog gekoppeld aan de bonus bij langer doorwerken, omdat op die wijze ook een bijdrage aan de vergrijzingsproblematiek wordt geleverd. De arbeidsbonus bij doorwerken tot 65 jaar zou zodanig moeten zijn dat de extra heffing boven de 65 jaar volledig zou worden ontlopen. Als men op 63-jarige leeftijd of eerder stopt met werken zou de volledige heffing moeten worden betaald en bij stoppen tussen de 63 en 65 jaar naar rato. Dat plan was uitvoeringstechnisch zeer problematisch. Het lijkt erop dat dit inzicht ook bij het kabinet is doorgedrongen. In de Miljoenennota wordt gesproken van een systematiek met twee componenten.⁹ Dat suggereert dat de twee onderdelen van het plan in feite worden losgekoppeld. Daarmee zou de uitvoering veel minder problematisch worden. Ook biedt loskoppeling de mogelijkheid om de arbeidsbonus af te stemmen op de ontwikkeling op de arbeidsmarkt en in de tijd te veranderen. Een ander belangrijk bezwaar tegen het fiscaliseringsplan van het kabinet blijft echter staan: door de gekozen vormgeving is de bijdrage van het plan aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zeer gering. Die bijdrage is slechts 0,15 % bbp, dat is dus bijna symbolisch. Alleen volledige fiscalisering levert een meer substantiële bijdrage van 0,7% bbp.¹⁰

4 Overige maatregelen

Als uitvloeisel van de participatietop wil het kabinet 200.000 mensen die nu aan de kant staan aan de slag krijgen. Het gaat vooral om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De plannen daarvoor zijn nog niet uitgewerkt. De Miljoenennota geeft hier weinig informatie over, de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) iets meer. De inspanningen op het terrein van re-integratie worden vergroot: meer begeleiding, training en opleidingsmogelijkheden. Verder is het de bedoeling dat op vrij grote schaal loonkostensubsidies ingezet gaan worden voor de groep met een redelijke waarschijnlijkheid dat zij na een jaar in reguliere arbeid kunnen uitstromen. Voor de groep met een nog grotere afstand tot de arbeidsmarkt zal werken met behoud van uitkering voor een periode van twee jaar mogelijk worden. Naar het zich laat aanzien zal dus vrij stevig worden ingezet op gesubsidieerde arbeid. Dat werd al aangekondigd in het Coalitieakkoord, dat sprak over een indrukwekkend aantal varianten: participatiebanen, participatieplaatsen, brugbanen, opstapbanen en investeringsbanen.¹¹ De vraag is of met een zo krappe arbeidsmarkt zoveel middelen moeten worden ingezet voor gesubsidieerde banen. De nadruk zal sterk moeten komen te liggen op snelle doorstroming naar reguliere arbeid, de omstandigheden zijn daar nu zeer gunstig voor.

Mede vanwege de successen met de "work-first-benadering" in de afgelopen jaren wil het kabinet de re-integratie meer verplichtend maken. De Miljoenennota formuleert het zo: "Voor de onwilligen wordt het leven op een uitkering minder vrijblijvend".¹² Zo komt er voor jongeren tot 27 jaar een leerwerkplicht. In de Miljoenennota wordt nog de combinatie gelegd met de inhouding op een eventuele uitkering bij jongeren die niet meewerken. In de begroting van het ministerie van SZW wordt gesteld dat jongeren die een beroep doen op de gemeente niet langer in de bijstand komen, dus geen uitkering

meer krijgen. Ze krijgen een passend aanbod om te leren of te werken of een combinatie van die twee.¹³

Daarmee in contrast wordt de sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders in de bijstand met kinderen tot 5 jaar geschrapt. Net als bij de hiervoor besproken uitzonderingsbepaling voor het afbouwen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting is het signaal hiervan dat de arbeidsparticipatie van jonge moeders juist niet gestimuleerd moet worden. Dit, terwijl de afgelopen jaren juist redelijke successen zijn geboekt met de uitstroom van jonge alleenstaande moeders uit de bijstand.

Een belangrijk deel van de potentiële groei van de arbeidsparticipatie zal moeten komen van vrouwen. Daarbij gaat het nog meer om participatie in uren, ofwel verhoging van de deeltijdfactor, dan om participatie in personen. Met het oog hierop wil het kabinet het combineren van arbeid en zorg aantrekkelijker maken. Naast de in de vorige paragraaf genoemde fiscale maatregelen wordt daartoe het aanbod van kinderopvang verbeterd. In de *Macro Economische Verkenning 2008* wordt echter gesteld dat hogere subsidies voor kinderopvang, evenals een hogere combinatiekorting, geen groot effect hebben op de participatie van vrouwen.¹⁴ Onderzoek van het SCP laat namelijk zien dat vrouwen een sterke preferentie hebben voor werken in deeltijd. Een tweede reden waarom de CPB-modellen per saldo geen grote participatie-effecten geven van dergelijke maatregelen, is dat verondersteld wordt dat financiering plaatsvindt door middel van hogere tarieven in de loon- en inkomstenbelasting. Tegenover de participatiestijging van de ene groep staat dan een participatiedaling van een andere groep (die geconfronteerd wordt met een hogere fiscale druk). Eenzelfde redenatie is van toepassing op andere participatiebevorderende maatregelen die veel kosten.

Eveneens in het kader van de verbetering van de combineerbaarheid van arbeid en zorg wordt het wettelijk recht op ouderschapsverlof verlengd tot 26 weken. Per definitie leidt een langer verlof op korte termijn tot een evenredige daling van de arbeidsdeelname. De hoop bestaat dat betere verlofregelingen de band met de arbeidsmarkt versterken en op lange termijn wel bijdragen aan een hogere participatie. Onderzoek zal moeten uitwijzen of en in hoeverre dit het geval is. Wat betreft de financiering van het ouderschapsverlof werd in het Coalitieakkoord nog gesteld dat de levensloopregeling hierop zou worden aangepast.¹⁵ Logischerwijze zou dat betekenen dat de in de levensloopregeling opgenomen ouderschapsverlofkorting van 50% van het minimumloon voor een duur van drie maanden wordt verlengd naar zes maanden. Dit voornemen is echter niet terug te vinden in de Miljoenennota. Dat geldt ook voor de plannen met de levensloopregeling als zodanig. Die regeling zou worden uitgebreid en zodanig worden aangepast dat meer dan nu over de volle lengte van het arbeidzame leven de arbeidsdeelname wordt ondersteund. Blijkbaar moeten deze plannen nog verder worden uitgewerkt. Dat kan beter niet te lang meer duren, want hoe langer de levensloopregeling een kwijnend bestaan leidt met een deelname van niet meer dan 5 procent van de werknemers, hoe moeilijker het wordt om er nog een succes van te maken.

Op het terrein van de arbeidsongeschiktheid wordt een aantal maatregelen genomen die ronduit averechts werken vanuit het oogpunt van de participatiedoelstelling. Per 1 juli 2007 worden de uitkeringen voor volledig arbeidsongeschikten in de WAO, WAZ en Wajong verhoogd van 70 procent naar 75 procent (net als de IVA-uitkering voor nieuwe volledig en duurzaam arbeidsongeschikten). Daarnaast hoeven WAO-ers ouder dan 45 jaar niet meer herkeurd te worden op basis van het nieuwe veel strengere

Schattingsbesluit. De grens lag tot nu toe op 50 jaar. Degenen uit deze leeftijdsgroep die in de afgelopen anderhalf jaar na herkeuring op basis van het nieuwe Schattingsbesluit al geheel of gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn verklaard worden per 1 juli weer arbeidsongeschikt verklaard. Het gevolg hiervan is dat een grote groep WAO-ers in die leeftijdscategorie niet meer beschikbaar zal komen voor de arbeidsmarkt. Dit is te meer opmerkelijk omdat het ministerie van SZW tegelijkertijd meldt dat steeds meer mensen na herkeuring er in slagen om weer aan het werk te komen; na anderhalf jaar is dat circa de helft.¹⁶ Voor herbeoordeelden die na een jaar nog geen uitzicht hebben op werk wil het kabinet de komende jaren 10.000 brugbanen inzetten, om betrokkenen werkervaring op te laten doen en te stimuleren door te stromen naar een reguliere baan. Speciale aandacht verdient ook de groep Wajong-ers, die snel in omvang toeneemt (thans 161.000). Op dit moment werkt maar 26% van de jonggehandicapten en daarvan maar 9% in reguliere arbeid. Het is zeer aannemelijk dat een aanzienlijk groter deel van deze groep aan het arbeidsproces zou kunnen deelnemen. Naar aanleiding van een SER-advies ter zake worden plannen ontwikkeld om de participatie van deze groep te bevorderen.

5 Conclusies

Er zijn verschillende goede redenen voor een krachtige inzet op een hogere arbeidsparticipatie: het leidt tot een vermindering van de krapte op de arbeidsmarkt, het draagt bij aan het opvangen van de vergrijzingskosten en het bevordert de sociale samenhang. De gekozen participatiedoelstelling van 80% (in personen) is ambitieus, maar niet onhaalbaar. Het in de *Miljoenennota 2008* ontvouwde beleid op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid zal echter maar een bescheiden bijdrage leveren aan het realiseren van deze doelstelling. Weliswaar worden er diverse instrumenten ingezet om de participatie te verhogen, maar de betekenis van sommige instrumenten is nogal beperkt, zoals de lastenverschuiving en de inkomensafhankelijke arbeidskorting, of de gevolgen worden verzacht, zoals bij de individualisering van de algemene heffingskorting. Een aantal maatregelen staat zelfs haaks op de participatiedoelstelling; dat geldt voor het verminderen van de herkeuringen van WAO-ers, het schrappen van de sollicitatieplicht voor alleenstaande moeders met jonge kinderen en het invoeren van inkomensafhankelijke regelingen die de armoedeval vergroten. Daarbij komt dat sommige participatiebevorderende maatregelen, zoals de voorgenomen forse loonkostensubsidies in de komende jaren, hoge kosten met zich mee brengen. Voor zover dit leidt tot een hogere belastingdruk kan dit bij andere groepen weer een participatieremmend effect hebben, waardoor het per saldo effect geringer is. Er is dus nog veel werk aan de winkel.

Kees Goudswaard

* Hoogleraar economie, Universiteit Leiden.

Literatuur

- CPB (2007), *Macro Economische Verkenning 2008*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie (2007), Den Haag.
- Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele and E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Goudswaard, K.P. (2007), Fiscalisering als symbool, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jg 39, 1, p. 1-5.
- Tweede Kamer (2007-2008), *Nota over de toestand van 's rijks financiën*, 31 200, nr. 1.
- Tweede Kamer (2007-2008), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2008*, 31 200 XV, nr. 2.
- Tweede Kamer (2007-2008), *Wijziging van enkele belastingwetten (Belastingplan 2008), Memorie van Toelichting*, 31 205, nr. 3.
- SER (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, Advies 06/08, Den Haag: Sociaal Economische Raad.

1 Miljoenennota 2008, p. 18-19.

2 Van Ewijk et al (2006).

3 SER (2006), p.102-103.

4 Betoogd zou kunnen worden dat er nooit structurele krapte kan zijn op de arbeidsmarkt, omdat via aanpassing van de lonen herstel van het evenwicht zal optreden. Het is echter zeer de vraag of de arbeidsmarkt hiervoor voldoende goed werkt, nog afgezien van de vraag of forse loonstijgingen de concurrentiepositie van Nederland niet te zeer zouden bedreigen.

5 Miljoenennota 2008, p. 43.

6 Idem, p. 52.

7 Belastingplan 2008, Memorie van Toelichting, p. 25.

8 Idem, p. 28.

9 *Miljoenennota 2008*, p. 60.

10 Zie hierover veel uitvoeriger Goudswaard (2007).

11 Coalitieakkoord (2007), p. 24.

12 Miljoenennota 2008, p. 27.

13 Begroting ministerie van SZW, Beleidsagenda 2008, p. 13.

14 CPB (2007), p. 137-150.

15 Coalitieakkoord (2007), p. 25-26.

16 Begroting ministerie van SZW, Beleidsagenda 2008, p. 12.

Arbeidsmarktbeleid: nog veel te verbeteren

L. Hoffman

Samenvatting

Het in de rijksbegroting voor 2008 voorgestelde arbeidsmarktbeleid houdt onvoldoende rekening met wat de economie vraagt. Op korte termijn worden rijkelijk middelen ingezet. Dit hangt eerder samen met de gunstige economische situatie dan met een duidelijke visie. De overstap op de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) in 2002, waarbij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Centra voor Werk en Inkomen (CWI, de vroegere arbeidsbureaus) en de gemeenten samen verantwoordelijk werden voor het arbeidsmarktbeleid, is de samenhang en coördinatie van dit beleid niet ten goede gekomen. Bovendien pakte het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) niet de regisserende rol die het ook in de nieuwe structuur was toebedacht. In 2006 is SUWI geëvalueerd. Met de uitkomsten van die evaluatie is tot nu toe niets gedaan.

De auteur bepleit een sterke scheiding tussen het beleid voor de lange en de korte termijn. Het ministerie van SZW dient ervoor te zorgen dat de taken tussen de betrokken zelfstandige bestuursorganen en de gemeenten goed worden gescheiden, rekening houdend met ieders expertise. Bovendien is het gezien de gunstige werkgelegenheidssituatie aan te bevelen het inkomensdeel en het werkdeel van de Wet Werk en Bijstand (WWB) samen te voegen, waarbij het werkdeel fors wordt ingekrompen. Daarnaast moeten gemeenten meer aan coördinatie en afstemming doen. Een forse efficiëncyslag is daardoor bij gemeenten mogelijk. Op lange termijn wordt gepleit voor een betere afstemming van het arbeidsmarktbeleid met het financieel-economische, het onderwijs- en het arbeidsvoorwaardenbeleid, en met werkgevers en sectoren.

Trefwoorden: rijksbegroting, arbeidsmarktbeleid, SUWI

1 Inleiding

Doelstelling van het kabinetsbeleid is "het scheppen van een ondernemende samenleving waarin ieder in veiligheid tot zijn recht kan komen en een menswaardig bestaan kan opbouwen". Prachtige woorden, die volgens de SZW-begroting voor 2008 "vooreerst een goed functionerende arbeidsmarkt vereisen waarin beschikbare talenten daar ingezet worden waar er behoefte aan bestaat en waarin mensen niet worden gediscrimineerd, uitgebuit of uitgesloten". Hoe zouden de bewindslieden van SZW dit willen realiseren? Als eerste doel noemen zij de verhoging van de arbeidsparticipatie tot structureel 80 procent conform het Middellange Termijnadvies van de Sociaal-Economische Raad. Om haar te verwezenlijken worden instrumenten ingezet die beogen de participatie van de verschillende groepen te vergroten. Nieuwe fiscale instrumenten worden ingezet (inkomensafhankelijke arbeids- en combinatiekorting, het verschuiven van lasten van arbeid naar consumptie – de btw-verhoging en verlaging van de WW-premie met ingang van 2009). Daarnaast wordt het beleid met betrekking tot re-integratie en begeleiding van werkzoekenden uitgebreid. Vooral gemeenten en UWV zijn

daarbij belangrijke actoren. Het UWV krijgt zelfs de mogelijkheid loonkostensubsidies te verstrekken.

In dit artikel ga ik in op de vraag of en in hoeverre de beleidsmakers op SZW rekening houden met de economische situatie, op lange en op korte termijn, om haar doelstellingen te realiseren, en of de uitvoering van het beleid daarvoor adequaat georganiseerd is. Ik sluit af met enkele aanbevelingen

2 Het economisch perspectief

Het gaat goed met de arbeidsmarkt. De werkloosheid neemt in 2008 af met een half procentpunt tot 4 procent en de werkgelegenheid neemt toe. De keerzijde van de medaille is dat de arbeidsmarkt met toenemende tekorten aan personeel kampt. Helaas weten we niet hoe de werkgelegenheid zich na 2008 zal ontwikkelen. De afgelopen maanden maakten duidelijk dat de wereldeconomie door problemen op de kapitaal- en geldmarkt in onzekerheid verkeert. Het economisch perspectief is dus onduidelijk. De enige zekerheid is dat gedurende lange termijn de beroepsbevolking vergrijst, vandaar de beleidsinzet om de arbeidsparticipatie te verhogen. Daaraan wordt echter in de begroting relatief weinig aandacht besteed.

Een terechte vraag zou zijn: volgt het ministerie van SZW met zijn arbeidsmarktbeleid de economie, of geeft ze er ook sturing aan? Naar mijn oordeel doet het departement geen van beide. Het reageert op signalen uit de samenleving met maatregelen, waartussen weinig samenhang bestaat, en waarvan onbekend is welke effecten ze hebben op werkgelegenheid en economie. Al die maatregelen komen niet voort uit een samenhangende visie op het arbeidsmarktbeleid. Wat dat betreft hebben de bewindslieden in hun eerste begroting een kans gemist.

Het zou hen sieren als ze zouden accepteren dat het arbeidsmarktbeleid in de huidige samenleving altijd van marginale betekenis is. Een kleine loonmatiging heeft meer effect op de werkgelegenheid dan welke lucratieve loonkostensubsidie ook. Een beroepsonderwijs dat levert wat de arbeidsmarkt vraagt, heeft meer effect dan een scholingssubsidie. De economie en de werkgelegenheid worden meer bevorderd door het financiële, het economische en het onderwijsbeleid dan door het arbeidsmarktbeleid. De consequentie daarvan is dat het arbeidsmarktbeleid volgend en ondersteunend moet zijn. Het moet reageren op knelpunten op de arbeidsmarkt. Partijen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt verdienen te worden ondersteund. Dat zijn vooral langdurig werklozen, voortijdig schoolverlaters en allochtonen, maar ook de werkgever die er niet in slaagt zijn vacatures te vervullen. Verwacht echter niet dat daardoor de werking van de arbeidsmarkt substantieel verandert.

Een belangrijke voorwaarde is dat werkzoekenden worden gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid. Aan die voorwaarde wordt redelijk voldaan als het gaat om de aanbodkant van de arbeidsmarkt, maar niet om de vraagkant. Het is opvallend dat tijdens iedere hoogconjunctuur werkgevers, individueel en in sectorverband, steen en been klagen over de moeilijk vervulbare vacatures, maar tijdens een laagconjunctuur niet of nauwelijks thuis geven als hen wordt gevraagd structurele ondersteuning te leveren en hun verantwoordelijkheid te nemen bij het scholen van hun eigen personeel en bij het opzetten van een effectief beroepsonderwijs. Al enkele jaren wordt erop gewezen dat werkgevers rekening moeten houden met een vergrijzende

beroepsbevolking, maar acties om ouderen aan te nemen of langer in dienst te houden, komen slechts met moeite van de grond.

Als je de begroting van SZW vluchtig leest, zou je kunnen concluderen dat het beleid redelijk voldoet aan de bovenstaande eisen. Er worden doelstellingen, indicatoren en effecten benoemd en externe factoren aangewezen, waarmee bij het voeren van beleid rekening moet worden gehouden. Bij nadere bestudering blijkt echter het tegendeel. Zo houdt het beleid geen rekening met conjuncturele ontwikkelingen. En er wordt niet aangegeven hoe de doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Er wordt zelfs onvoldoende rekening gehouden met het beleid dat SZW buiten het arbeidsmarktbeleid om voert. Dat laatste heeft te maken met de vreemde opdeling van verantwoordelijkheden tussen bewindspersonen waardoor het lijkt alsof arbeidsmarktbeleid los staat van arbeidsvoorwaardenbeleid, waaronder het de laatste tijd veel genoemde ontslagbeleid. In de toelichting op de begroting ontbreekt een overzicht van de positieve en negatieve effecten van het voorgestelde ontslagbeleid. Evenmin worden de beleidsinspanningen in verband gebracht met de economische positie van Nederland op lange termijn. De analyse wordt te veel beheerst door korte termijn overwegingen en belangen.

Geconcludeerd kan worden dat de begroting van SZW weinig rekening houdt met de economische situatie. Ze stuurt nauwelijks op lange termijn. Op korte termijn worden rijkelijk middelen ingezet. Dit weerspiegelt vooral de gunstige economische situatie, en is niet primair de vrucht van een doordachte visie. De vraag of het, gezien de gunstige werkgelegenheidscijfers, niet met wat minder middelen toe kan, wordt niet gesteld. Hoe komt het dat er zo weinig visie op en samenhang tussen arbeidsmarktbeleid en economische ontwikkeling bestaan? De oorzaak ligt mede bij de manier waarop het arbeidsmarktbeleid is georganiseerd.

3 De organisatie van het arbeidsmarktbeleid

Het ministerie van SZW trekt weliswaar veel geld uit voor arbeidsmarktbeleid (bijna 3 miljard euro), maar voert dit beleid niet zelf uit. Bijna alle arbeidsmarkt middelen worden doorgeleid naar gemeenten, UWV en CWI. Daarnaast wordt meer en meer gebruik gemaakt van fiscale faciliteiten (bijvoorbeeld voor werkgevers: WVA Onderwijs en WVA startkwalificatie). Mogelijkheden tot sturing en correctie van het beleid heeft het Ministerie nauwelijks. Hoewel het begrotingstechnisch verantwoordelijk is voor de resultaten van het arbeidsmarktbeleid, heeft het alle stuurmogelijkheden uitbesteed aan de genoemde zelfstandige bestuursorganen en gemeenten. Dit is vooral relevant voor het re-integratiebeleid. Daaraan zal in totaal 2 miljard euro worden uitgegeven:

- Gemeenten: WWB (werkdeel): 1,6 miljard.
- UWV: WW-re-integratie: 191 miljoen; WAO/WIA-re-integratie: 215 miljoen en Wajong-re-integratie: 45 miljoen. Het UWV krijgt tevens de ruimte om naast re-integratiesubsidies ook loonkostensubsidies te verstrekken.

Sinds de verzelfstandiging en tripartisering van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening in 1990 heeft het ministerie van SZW afstand genomen van de uitvoering. Toen na tien jaar deze operatie niet effectief bleek, werd Arbeidsvoorziening met de invoering van de Wet SUWI opgeheven en zijn haar activiteiten ondergebracht bij het UWV (re-integratie), de CWI (arbeidsbemiddeling), de gemeenten (re-integratie) en

de Regionale Opleidings Centra (ROC's) (scholing). Met de invoering van de WWB werd, buiten SUWI om, tevens een groot deel van het arbeidsmarktbeleid gedelegeerd naar gemeenten.

Door de delegatie van de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid is dat beleid losser komen te staan van het economische beleid. Decentralisatie van dat beleid maakt het moeilijk de economie landelijk en sectoraal te ondersteunen. Delegatie naar gemeenten bevordert dat het arbeidsmarktbeleid meer en meer sociaal beleid wordt in de plaats van economisch beleid. Daar hoeft principieel overigens niets tegen te zijn.

Geconcludeerd kan worden dat het ministerie van SZW wel veel middelen beschikbaar stelt voor de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid, maar de uitvoering zodanig heeft gedelegeerd zodat Haagse beleidsmakers weinig invloed hebben op de resultaten ervan. Het Ministerie doet evenmin pogingen zijn regiefunctie, die het krachtens SUWI heeft, te benutten.

4 Hoe om te gaan met evaluaties?

Al die opeenvolgende wijzigingen in de structuur van de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid hebben de uitvoering geen goed gedaan. We weten niet wie wat hoe doet in dit beleid, maar er wordt wel veel geld aan uitgegeven. We weten ook niet wat de effecten van het beleid zijn. Vorig jaar is SUWI geëvalueerd. De uitvoerder van die evaluatie, Price Waterhouse Coopers, noteert bescheiden positieve effecten. Er moeten wel verbeteringen worden ingevoerd, maar de structuur kan vooralsnog ongewijzigd blijven. Toch liegen de aanbevelingen er niet om. De regisseursrol van het ministerie van SZW moet worden versterkt. Ook moet de ketensamenwerking, vooral met betrekking tot de re-integratie worden versterkt.

De SUWI-evaluatie is ruim een jaar geleden verschenen. Het had in de rede gelegen dat de nieuwe bewindslieden in hun eerste begroting iets met de conclusies hadden gedaan. Dat hebben zij niet. Ze zitten – bij het afsluiten van dit artikel, begin oktober 2007 – nog steeds te broeden op een reactie. Kennelijk zijn er problemen met de evaluatie. En dat is begrijpelijk. De evaluatie is slecht omdat:

1. er geen nulmeting is gedaan, waardoor de prestaties van SUWI (vooral UWV en CWI) moeilijk vergelijkbaar zijn met die van de voormalige Arbeidsvoorziening;
2. een belangrijk onderdeel van Arbeidsvoorziening – de overgang van de scholingsinfrastructuur naar de ROC's – niet in de evaluatie is meegenomen;
3. het beleid van het ministerie van SZW zelf m.b.t. de werking van de arbeidsmarkt evenmin is geëvalueerd;
4. tegelijk met SUWI andere wetswijzigingen (WWB, WIA en Walvis) de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid hebben beïnvloed.

Voor een deel heeft het ministerie van SZW deze tekortkomingen aan zichzelf te wijten. De evaluatievragen waren niet toereikend en bij de invoering van SUWI is nagelaten goed vergelijkbare prestatie-indicatoren op te stellen.

Uit de begroting blijkt weinig van dit alles, uitgezonderd één punt. Op blz. 8 van de begrotingstoelichting staat: "Ook krijgt de klant te maken met één loket waarin UWV, gemeente en CWI samenwerken". Laat dit nu de opdracht van SUWI zijn geweest. Reeds jaren vóór de invoering van SUWI werd er geëxperimenteerd door arbeidsbureaus, gemeentelijke sociale diensten en de toenmalige bedrijfsverenigingen met wat toen de

éénloketgedachte werd genoemd. In SUWI werd die gedachte vervolgens omarmd. Van implementatie is dus vijf jaar na dato nog onvoldoende sprake. De vraag of de arbeidsmarkt vóór SUWI beter werd bediend dan daarna lijkt erg relevant, maar kan op grond van de beschikbare gegevens niet worden beantwoord.

Hoe gebrekkig de evaluatie van SUWI ook is, er is wel degelijk evaluatieonderzoek uitgevoerd op onderdelen van de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid. Vooral de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft daarmee aan de weg getimmerd. Het blijkt dat het re-integratiebeleid weinig succesvol is, vooral voor wat betreft gehandicapten.

Gemeenten scoren beter, maar het totale bereik zou hoger kunnen. Opvallend is dat de huidige bewindslieden de beslissing van hun voorgangers niet terugdraaien om een succesvolle Stimuleringsregeling Vacaturevervulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde Werknemers (SVWW) te stoppen. Daarentegen krijgt het UWV wel de ruimte om loonkostensubsidies te verstrekken, hoewel algemeen bekend is dat deze, vooral tijdens een periode van hoogconjunctuur weinig effectief zijn, en het UWV niet over de arbeidsmarktdeskundigheid beschikt om een dergelijke maatregel goed uit te voeren. Hetzelfde kan worden geconcludeerd inzake fiscale afdrachtregelingen. Deze versterken de conjuncturele schommelingen en worden veelal achteraf, na het opstellen van de jaarrekening, aan bedrijven beschikbaar gesteld.

5 Aanbevelingen

Volgend jaar wordt circa 3 miljard euro uitgegeven voor het arbeidsmarktbeleid. Het grootste deel van dit bedrag staat ter beschikking van UWV en gemeenten. Op de resultaten van dit beleid hebben de politiek verantwoordelijke bewindslieden weinig greep. Gezien de gunstige economische situatie is een terechte vraag of het met niet wat minder kan. Ik beantwoord die vraag bevestigend. SZW zou, wil het SUWI doen slagen, de uitvoeringsorganisaties moeten dwingen prioriteiten te stellen en hun activiteiten onderling beter af te stemmen. Dit kan door een goede invulling te geven aan de departementale regierol. Door SUWI heeft het CWI de publieke arbeidsbemiddelingstaak van Arbeidsvoorziening overgenomen. SZW moet er op toezien dat alleen CWI die taak uitvoert. Gemeenten en UWV horen die taak niet uit te voeren. Daarom is het ook niet juist UWV bevoegd te maken om loonkostensubsidies te geven. Zowel UWV als gemeenten hebben een essentiële rol te vervullen bij de uitvoering van het re-integratiebeleid. UWV moet dat doen door schadelastbeperking van WW en WIA; gemeenten door schadelastbeperking in het inkomensdeel van de WWB. Gemeenten kunnen daarbij gebruikmaken van het werkdeel van de WWB voor financiering van werkgelegenheidsplannen, re-integratie en loonkostensubsidies. Nu het goed gaat met de werkgelegenheid valt te overwegen het inkomens- en werkdeel van de WWB samen te voegen en tezelfdertijd het werkdeel fors te verlagen. Reden daarvoor is ook de ondoorzichtigheid van het gemeentelijke beleid. Gemeenten proberen allemaal hetzelfde wiel uit te vinden, coördinatie en afstemming van maatregelen vindt niet plaats, gemeenten maken hun eigen analyses en besluiten zelf welke instrumenten ze zullen toepassen. Omdat het arbeidsmarktbeleid vanwege zijn economische impact over lokale grenzen reikt en beter sectoraal kan worden beoordeeld, kan hier een substantiële efficiencyslag worden gemaakt.

Op lange termijn moeten andere dingen gebeuren. Zorg ervoor dat een goede scholingsinfrastructuur tot stand komt, met medeverantwoordelijkheid van werkgevers en sectoren. De economie vraagt hoog gekwalificeerde arbeid. Dat is voor de meeste bedrijven hoger dan het niveau van de startkwalificatie (webniveau 2). Door scholing en beroepsonderwijs in te zetten op een laag niveau specialiseert Nederland zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt, terwijl het innovatiebeleid hogere eisen stelt. Daarnaast is het van groot belang de participatie van ouderen en vrouwen te verhogen. Een langetermijnbeleid vergt niet alleen goede afstemming met andere ministeries (vooral OCW en Financiën), maar ook binnen SZW (arbeidsvoorwaardenbeleid).

Leen Hoffman

* De auteur is eindredacteur van TvOF.

Literatuur

- Gido ten Dolle (2007), *De private re-integratiemarkt publiek verantwoord; a hell of a job*, Scriptie Master of Public Management, Universiteit Twente, Hazerswoude Dorp
- Ecorys en SEO (2007), *Evaluatie SVWW*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- A. Heyma, B. Cuelenaere, F. Reijnga, M. de Graaf (2005), *De weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- L. Hoffman (2007), *Stem school af op bedrijf*, *NRC Handelsblad*, Rotterdam, 21 mei.
- Price Waterhouse Coopers (2006), *SUWI-evaluatie 2006*, Den Haag.
- RWI (2006), *Advies sectorstartniveau*, Den Haag, 11 juli.
- RWI (2006), *Arbeidsmarktanalyse 2006*, Den Haag.
- RWI (2006), *De route naar resultaat. Reintegratiemarktanalyse 2006*, Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007-2008), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2008*, 31 200 XV, nrs. 1-2.

De Rijksbegroting Volksgezondheid en Zorg: Gebrekkig uitgavenmanagement en boekhoudkundig beleid

Wim Groot*

Henriëtte Maassen van den Brink**

Samenvatting

De grootste opgave waarvoor de bewindslieden van Volksgezondheid staan, is het beheersen van de uitgaven. In de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden hiervoor een aantal maatregelen aangekondigd. De meeste hiervan zullen pas in 2009 in werking treden. Het is de vraag of deze maatregelen het gewenste effect zullen hebben.

Trefwoorden: rijksbegroting, volksgezondheid, zorg

1 Inleiding

Kwaliteit, innovatie en preventie zijn de speerpunten van het beleid voor de bewindslieden van Volksgezondheid. De meest ingrijpende beleidsmaatregelen in de Rijksbegroting Volksgezondheid en Zorg hebben echter geen betrekking op deze drie speerpunten, maar op het beheersen van de zorguitgaven. Het uitgavenmanagement is het belangrijkste probleem waarmee minister Ab Klink en staatssecretaris Jet Bussemaker worden geconfronteerd. Het komende jaar wordt beheersing van de uitgaven vooral gezocht in de vorm van efficiencykortingen en beperkingen in de aanspraken op zorg. De echt ingrijpende maatregelen staan pas voor 2009 op het programma. Dan zal door invoering van maatstafconcurrentie in de ziekenhuiszorg en hogere inkomensafhankelijke eigen bijdragen en een vermogenstoets in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) geprobeerd worden de uitgaven te beteugelen. In dit artikel belichten we enkele hoofdpunten uit de Rijksbegroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Achtereenvolgens gaan we in op maatregelen om de volksgezondheid te verbeteren, de veranderingen in de curatieve gezondheidszorg en de ingrepen in de langdurige zorg. Daaraan voorafgaand kijken we naar de problemen in het uitgavenmanagement.

2 Het uitgavenmanagement

In 2008 besteden we 54 miljard euro aan gezondheidszorg. Het kabinet verwacht dat het zorgbudget de komende vier jaar met 10 miljard euro zal toenemen. Daarmee is de zorg veruit de grootste stijger in uitgaven in de Rijksbegroting. De werkelijke toename van het zorgbudget zal waarschijnlijk nog hoger zijn. De werkelijke uitgaven aan zorg vallen nu eenmaal altijd hoger uit dan verwacht. Zo is in 2006 ruim een half miljard euro meer uitgegeven aan curatieve zorg en 462 miljoen meer aan AWBZ zorg en Persoonsgebonden Budgetten (PGB's) dan geraamd.

Het Centraal Planbureau rekent tot 2011 met een prijs- en volumestijging in de zorg van 5,5% per jaar. Dit is 1,75 procentpunt meer dan de verwachte jaarlijkse economische groei. Indien deze trend zich ook na 2011 doorzet, besteden we rond 2070 de helft en in

2102 ons gehele BNP aan de gezondheidszorg. Als we dit willen voorkomen, zijn flinke ingrepen voor verbetering van het uitgavenmanagement in de zorg noodzakelijk.

Om de uitgavenstijging in de zorg te beteugelen krijgen de ziekenhuizen volgend jaar een structurele efficiencykorting van 160 miljoen euro opgelegd. De AWBZ aanbieders krijgen eveneens een efficiencykorting opgelegd. Deze moet in 2008 115 miljoen euro opleveren. Daarnaast worden de aanspraken en vergoedingen voor ondersteunende begeleiding beperkt en gaan de eigen bijdragen omhoog. Dit zou bij elkaar een besparing van 315 miljoen euro moeten opleveren.

Het uitgavenmanagement zal de bewindslieden van VWS de komende jaren nog veel hoofdpijn bezorgen. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat het budgettaire kader zorg altijd wordt overschreden. De efficiencykortingen voor de ziekenhuizen en de AWBZ- aanbieders zullen waarschijnlijk tot wachtlijsten en patiëntenstops leiden. Hiermee zullen de instellingen de minister en de staatssecretaris onder druk proberen te zetten om het budget opnieuw te verruimen.

3 De volksgezondheid

Traditiegetrouw is het hoofdstuk over Volksgezondheid het minst interessante deel van de begroting. Dat is jammer, want bevordering van gezond gedrag is een belangrijke taak. De meest ingrijpende maatregel voor verbetering van de volksgezondheid was al eerder bekend geworden: op 1 juli 2008 moet de horeca volledig rookvrij zijn.

Het kabinet wil het alcoholmisbruik onder jongeren aanpakken. Hiervoor wordt het toezicht op de alcoholverkoop aan jongeren beneden de 16 jaar verscherpt. Dit is een goed initiatief. Uit onderzoek blijkt dat jongeren van 14 en 15 jaar er in bijna alle gevallen in slagen om alcohol te kopen als zij dat willen. Minder verstandig is het voorstel om de controletaak bij de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) weg te halen en over te hevelen naar de gemeenten. Hierdoor zal van de handhaving nog minder terecht komen. De reorganisatie die met de overdracht naar gemeenten gepaard gaat, zal veel geld, tijd en energie kosten. Voor de eigenlijke taak – de handhaving van de regels – zal dan minder tijd zijn. Veel gemeentebestuurders zullen de lokale horeca niet lastig willen vallen met al te veel controle en het geld voor handhaving van de regels liever aan leuke dingen voor de burgers willen besteden.

Het Volksgezondheidbeleid staat verder vol van goede bedoelingen. De uitvoering van het 'Nationaal Actieplan Sport en Bewegen', de 'Integratie Smaaklessen en Schoolgruiten' en de instelling 'Centrum Gezond Leven' zijn ongetwijfeld verstandige maatregelen, maar of ze veel effect zullen sorteren, is onbekend.

De meest effectieve maatregelen om gezond gedrag te bevorderen, staan niet op de begroting van VWS maar op die van Financiën. Het kabinet verhoogt de accijnzen op sigaretten en alcohol. Een pakje sigaretten gaat met ongeveer 25 cent omhoog, een flesje bier met zo'n 2 cent. Beter was het geweest als de accijnsheffing was omgedraaid: een flinke verhoging van de accijns op alcohol en een minder sterke stijging van de tabaksaccijns.

De externe effecten van alcoholconsumptie zijn volgens onderzoek veel hoger dan van roken (CPB 2007). De opbrengst van de accijnsheffing op sigaretten is daarentegen bijna tien keer zo hoog als die op alcohol. Zo becijfert de Wereldgezondheidsorganisatie WHO dat een op de drie verkeersdoden in de EU het gevolg is van rijden onder invloed. Dit zijn 17.000 doden per jaar. Kindermishandeling en mishandeling van vrouwen gebeuren

veelal onder invloed van alcohol. De WHO berekent dat vier van de tien moorden – meer dan 2.000 doden per jaar - toe te schrijven zijn aan alcoholgebruik. Jaarlijks komen in de EU 7 miljoen volwassenen in een vechtpartij terecht nadat ze gedronken hebben. Een recente studie becijfert dat de totale externe kosten van alcoholgebruik in de EU zo'n 125 miljard euro per jaar bedragen. Dat komt neer op 1,3% van het BBP. Daarmee zijn de externe kosten meer dan twee keer zo hoog als de alcoholaccijnzen (CPB 2007). Dit vormt een krachtig argument voor een toenemende verhoging van de alcoholaccijnzen in de komende jaren.

4 De curatieve zorg

De meest ingrijpende maatregel in de curatieve zorg is de invoering van maatstafconcurrentie in de ziekenhuizen. Vanaf 2009 wordt voor de helft van alle verrichtingen maatstafconcurrentie ingevoerd. De maximale prijs voor een gemiddelde diagnosebehandelingcombinaties (DBC) zal dan worden gebaseerd op de gemiddelde integrale kosten per DBC in de gehele sector. Deze integrale kosten omvatten naast de directe kosten van zorg ook de kosten van huisvesting en het tarief voor de medisch specialisten.

Maatstafconcurrentie belooft aanbieders met lager dan gemiddelde kosten voor hun efficiënt gedrag. Instellingen die er in slagen onder de maatstaf te blijven, zullen winst gaan maken. Echter, de minister heeft in ander verband aangegeven dat hij op winst gerichte instellingen ongewenst vindt.

Maatstafconcurrentie is mogelijk als bedrijven een identiek product – bijvoorbeeld electriciteit – produceren en met vergelijkbare kosten worden geconfronteerd. Als één van beide niet opgaat, werkt het niet meer. In de ziekenhuiszorg zitten de meest gestandaardiseerde producten nu juist niet in het A-segment waarvoor nu nog de budgettering geldt en de minister maatstafconcurrentie wil invoeren, maar in het B-segment waarin vooral electieve zorg zit en vrije prijsvorming geldt. Het had dan ook meer voor de hand gelegen om maatstafconcurrentie in het B-segment in te voeren dan in het A-segment.

Invoering van maatstafconcurrentie zal ingrijpende gevolgen hebben voor de financiering en het functioneren van ziekenhuizen. Het voert te ver om hier nu op alle details en gevolgen van maatstafconcurrentie in te gaan (voor details, zie Groot & Maassen van den Brink 2007). Wat zorgen baart, is dat maatstafconcurrentie een enorm complex systeem is, waarvan we de consequenties en de invoeringsproblemen niet goed kunnen overzien. We hebben met de invoering van de DBC's gezien hoeveel problemen dit kan veroorzaken.

Naar verwachting zullen vooral opleidingsziekenhuizen te lijden hebben van maatstafconcurrentie. Halbersma et. al (2007) concluderen namelijk dat opleidingsziekenhuizen op dit moment relatief betere onderhandelingsresultaten behalen dan algemene ziekenhuizen. Dit verschil zal met maatstafconcurrentie verdwijnen. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) erkent ook dat er geen gelijk speelveld is tussen de Universitair Medisch Centra (UMC's) en de topklinische ziekenhuizen, getuige het feit dat de academische ziekenhuizen een vrijstelling krijgen voor hun academische component. De minister wil tegelijk met de invoering van de maatstafconcurrentie ziekenhuizen financieel verantwoordelijk maken voor investeringen in gebouwen. Nu krijgen ze hiervoor nog aparte financiering. Met dit financiële vastgoedrisico bovenop de risico's

van maatstafconcurrentie lijken faillissementen onvermijdelijk. Toch is het onwaarschijnlijk dat er door de invoering van maatstafconcurrentie ziekenhuizen omvallen. De minister wil namelijk voorkomen dat ziekenhuizen door de invoering van integrale tarieven in onoverkomelijke problemen komen. Faillissementen komen in deze ziekenhuiswereld vrijwel niet voor. Daarvoor is de politieke druk om in te grijpen als een ziekenhuis dreigt om te vallen te groot.

Waarschijnlijk zullen straks veel ziekenhuizen met maatregelen ad hoc en financiële bijdragen op de been moeten worden gehouden. De vraag is dan wel wat met het systeem van maatstafconcurrentie is bereikt. Zonder de dreiging van een faillissement verdwijnt immers de druk die maatstafconcurrentie op ziekenhuisdirecties legt om efficiënter te werken.

5 De langdurige zorg

De meest ingrijpende verandering in de langdurige zorg zijn de verhogingen van de inkomensafhankelijke eigen bijdragen en de terugkeer – vanaf 2009 – van de vermogenstoetsen. Dit roept wel de vraag op naar de toekomst van de AWBZ. Het kabinet heeft hierover advies gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad (SER). Het is niet ondenkbaar dat de SER zal adviseren om (grote delen van) de AWBZ onder te brengen bij de basisverzekering tegen ziektekosten. De Zorgverzekeringswet (ZVW) kent echter geen inkomensafhankelijke eigen bijdragen en vermogenstoetsen. Dit kan tot beleidsinconsistenties leiden

Verhoging van de eigen bijdragen valt goed te verdedigen. In Nederland wordt slechts een klein deel van de zorg voor ouderen uit eigen bijdragen betaald (Groot & Maassen van den Brink 2006). In de meeste andere landen zijn de eigen bijdragen veel hoger. In Nieuw Zeeland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Spanje bestaat meer dan een derde van de totale uitgaven uit eigen bijdragen. Nederland hoort met Zweden en Japan tot de landen waar de laagste eigen bijdragen worden gevraagd. In ons land wordt slechts 9% van de totale uitgaven aan ouderenzorg gefinancierd uit eigen bijdragen. Dit is te meer opvallend omdat uit onderzoek blijkt dat het draagvlak voor eigen bijdragen onder de bevolking groot is, mits de zorg ook voor mensen met een laag inkomen toegankelijk blijft.

Hogere eigen bijdragen kunnen helpen om de kwaliteit van de ouderenzorg te verbeteren. De staatssecretaris heeft onder meer aangekondigd dat in 2010 alle bewoners van verpleeghuizen een eigen kamer hebben. Op dit moment bestaat er grote ontevredenheid over de kwaliteit van zorg voor ouderen en chronisch zieken. Als het beroep op ouderenzorg stijgt, is verdere vermindering van de kwaliteit van zorg een reëel gevaar. Kostenbesparingen in de AWBZ zorg zijn betrekkelijk eenvoudig te realiseren door vermindering van de kwaliteit van zorg. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het plaatsen van meer personen op een kamer in een verpleeghuis, het verminderen van de omvang van het verzorgende personeel, of het vervangen van hoog gekwalificeerd personeel door lager gekwalificeerd personeel. Elk van de hier genoemde voorbeelden van besparingen door kwaliteitsvermindering hebben zich de afgelopen jaren in verpleeg- en verzorgingshuizen voorgedaan.

Patiënten hechten meer waarde aan de kwaliteit van zorg dan verzekeraars of overheidsinstanties. Als patiënten een groter deel van de kosten van zorg zelf moeten betalen, hebben ze meer mogelijkheden om te kiezen voor zorgaanbieders van goede

kwaliteit. Om voldoende patiënten te trekken, zullen zorgaanbieders zich meer bekommeren om de kwaliteit van zorg, indien een groter deel van de inkomsten voortkomt uit eigen bijdragen. Dit betekent dat grotere eigen bijdragen een positief effect kunnen hebben op de kwaliteit van zorg.

Naast verhoging van het niveau van de eigen bijdragen zou ook overwogen moeten worden om de hoogte van de eigen bijdragen te laten toenemen met de zorgzwaarte en de kosten van zorg. Door deze koppeling van hoogte van de eigen bijdrage en zorgzwaarte en kosten van de zorg worden patiënten gestimuleerd van lichtere en goedkopere vormen van zorg gebruik te maken in plaats van zwaardere en duurdere zorg. De indruk bestaat dat door de problemen met invoering van de WMO cliënten goedkopere huishoudelijke hulp via de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) proberen te vervangen door duurdere, maar eenvoudiger te verkrijgen AWBZ-zorg. Als eigen bijdragen toenemen met de kosten van zorg wordt onnodig gebruik van dure zorg voorkomen.

6 Conclusie

De echt ingrijpende beleidsmaatregelen in de zorg – zoals de maatstafconcurrentie in de ziekenhuiszorg en de verhoging van de inkomensafhankelijke bijdragen en de vermogenstoetsen in de AWBZ – komen pas in 2009. Het is de vraag of deze voldoende zijn om het belangrijkste probleem in de zorg – het gebrekkige uitgavenmanagement – op te lossen. De efficiencykortingen die voor komend jaar voor de ziekenhuizen en de AWBZ instellingen zijn ingeboekt, zullen geen halt toeroepen aan de sterke kostenstijging in de zorg. Het is zeer de vraag of deze bezuinigingen meer zullen zijn dan een boekhoudkundige ingreep.

Wim Groot

Henriëtte Maassen van den Brink

* Capgroep Beleid, Economie en Organisatie van Zorg (BEOZ), Faculteit Gezondheidswetenschappen, Universiteit Maastricht, Postbus 616, 6200 MD Maastricht; e-mail w.groot@beoz.unimaas.nl.

** "SCHOLAR", Faculteit Economische Wetenschappen en Econometrie, Universiteit van Amsterdam, Roetersstraat 11, 1018 WB Amsterdam; e-mail h.maassenvandenbrink@uva.nl.

Literatuur

CPB (2007), 'Alcohol taxation and regulation in the European Union', CPB Discussion Paper 76, Centraal Planbureau, Den Haag.

Groot, W. & H. Maassen van den Brink (2006), 'Meer eigen verantwoordelijkheid voor ouderenzorg', *Economisch Statistische Berichten 4498*, p. 594-597.

Groot, W. & H. Maassen van den Brink (2007), 'Maatstafconcurrentie slecht voor de zorg', *Medisch Contact*.

Halbersma, R., M. Mikkers, E. Motchenkova & I. Seinen (2007), 'Market structure and hospital-insurer bargaining in the Netherlands', TILEC Discussion Paper DP 2007-006, Tilburg University.

Woningcorporaties: ruggengraat van bouwbeleid en stedelijke vernieuwing

H. Priemus*

Samenvatting

In de begroting 2008 van het Kabinet Balkenende IV zijn een opvoering van het woningbouwprogramma en de transformatie van 40 probleemwijken tot prachtwijken belangrijke speerpunten van beleid. Op deze twee beleidsthema's gaat deze bijdrage in. Betoogd zal worden dat niet langer de subsidies het belangrijkste instrument vormen om het woningbouwbeleid en de stedelijke vernieuwing te verwezenlijken, maar de inschakeling van het organiserend vermogen en de financiële middelen van de woningcorporaties. Deze beleidsomslag luidt vermoedelijk een nieuw tijdperk in, waarin de publieke inbedding van de woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen versterking behoeft.

Trefwoorden: *rijksbegroting, woningbouw, woningcorporaties*

1 Inleiding

De VROM-begroting 2008 van het Kabinet-Balkenende IV is voor het eerst gesplitst in een begroting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en een begroting Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Het WWI-beleid staat vooral in het teken van een intensivering van de woningbouw en de transformatie van 40 probleemwijken tot prachtwijken.

Op deze twee speerpunten van beleid gaat deze bijdrage in.

In paragraaf 2 schetsen wij het streven naar een opvoering van het woningbouwprogramma. Wij gaan in op enkele achtergronden en laten zien dat hier vooral de initiatieven van woningcorporaties uitkomst moeten bieden. In paragraaf 3 gaan we in op het stedelijk vernieuwingsbeleid. Vooral in dit beleidsdomein wordt een krachtig beroep gedaan op het financieel vermogen en de organiserende capaciteit van de woningcorporaties. Enkele conclusies worden getrokken in paragraaf 4.

2 Opvoering woningbouwprogramma

Het Kabinet-Balkenende IV mikt op een jaarlijks bouwprogramma van 80.000 tot 100.000 woningen. Ten opzichte van de beschamende woningproductie van 64.837 woningen in 2003 en 71.609 woningen in 2004 getuigt dit van een ambitie om méér te bouwen. Dat is niet vreemd als we ons realiseren dat de tekorten op de woningmarkt toenemen, hetgeen zich uit in oplopende wachttijden in de huursector en stijgende woningprijzen in de koopsector, ondanks de langzaam stijgende hypotheekrente. Het bouwprogramma van 80.000, liefst 100.000 woningen gaat niet gepaard met het inzetten van beleidsinstrumenten. Het klassieke instrument van de objectsubsidies is achter de horizon van de bruterij (1995) verdwenen. Wel zijn er de fiscale subsidies die in de hypotheekrenteaftrek zijn ingebakken. Als de hypotheekrente toeneemt, nemen ook de fiscale voordelen van de hypotheekrenteaftrek toe. Het gaat in het woningbouwbeleid in feite om 'management by speech' waarin wordt gesproken over

slagvaardig optreden, het doorhakken van knopen, bestuurlijk lef, waarin wordt bedreigd met een noodwet om de ellende met de fijnstofnormering te omzeilen, met een drastische deregulering van de bouw en met een vereenvoudiging van de milieuwetgeving en de ruimtelijke ordening. In feite blijven de kaders van de regelgeving echter ongewijzigd, terwijl de bouwkosten door toenemende knelpunten op de arbeidsmarkt thans snel stijgen.

Onvoldoende woningbouwlocaties van formaat

In 2004 werd de *Nota Ruimte* gelanceerd om letterlijk meer ruimte te bieden voor initiatieven van marktpartijen en burgers en om de besluitvorming over de ruimtelijke ordening krachtig te decentraliseren. Dit heeft allemaal nauwelijks extra woningproductie opgeleverd. Wel stimuleerde dit beleid de bouwbedrijven om op grote schaal grondposities in te nemen. Dit heeft een grondprijsverhogend effect in het desbetreffende gebied en er ontstaat een 'rode waas'. De kans dat er wordt gebouwd, waar bouwers grondposities hebben, wordt vergroot, omdat het doorzetten van de agrarische functie hier sterk wordt bemoeilijkt door de hoge grondprijzen. Als de gemeente op de door bouwers gekochte gronden een rode bestemming toestaat (woningen, winkels, kantoren) kunnen de bouwbedrijven zich beroepen op het zelfrealisatiebeginsel volgens de Onteigeningswet. Dit betekent dat zij de door de gemeente gewenste bestemming mogen en kunnen realiseren, zonder een effectieve concurrentie op de bouwmarkt. Per locatie gaat het gewoonlijk om een beperkt aantal woningen, waarvan de bouw het gevoel van een toenemende verrommeling versterkt, zonder dat er langs die weg een substantiële woningproductie van de grond komt. Doordat de besluitvorming zich hoofdzakelijk op lokaal niveau afspeelt, wordt de capaciteit van de verkeersinfrastructuur meestal niet aangepast, en komt men gewoonlijk niet toe aan de bouw van winkels, scholen en andere voorzieningen. Nu de VINEX-locaties (uitvoeringsperiode 1995-2005) snel vollopen, treffen we slechts mondjesmaat nieuwe woningbouwlocaties van formaat aan. Almere heeft een aanzienlijke groeitaak, maar heeft in toenemende mate bereikbaarheidsproblemen. Ondanks vraagtekens bij de lage ligging zal de Zuidplaspolder bij Gouda tot ontwikkeling worden gebracht. De *Nota Ruimte* heeft echter in onvoldoende mate nieuwe grotere woningbouwlocaties aangewezen. Tot nu toe ontbraken financiële bijdragen van VROM en Verkeer en Waterstaat om de grondkosten op grote woningbouwlocaties draaglijk te maken, grootschalig groen en water mee te financieren, milieuproblemen weg te werken en de extra infrastructuur voor individueel en collectief vervoer te bekostigen. Blijkens de VROM-begroting heeft het Kabinet-Balkenende IV nieuwe ambities voor een nationale ruimtelijke agenda en worden aanstellen gemaakt om extra locaties aan te wijzen en financieel te faciliteren. Dit laat onverlet dat er vele jaren verloren zijn gegaan waarin een sterk restrictief, ruimtelijk beleid verzuimde voldoende ruimte en middelen te bieden voor woningbouwlocaties van formaat.

Stimuleren door te remmen

In het Coalitieakkoord van CDA, PvdA en Christen Unie d.d. 7 februari 2007 lezen we (p. 32): "De woningproductie wordt verhoogd naar een niveau van tussen de 80.000 en 100.000 woningen per jaar, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor woningcorporaties".

Feitelijk zijn het de gemeenten die in hun Woonvisies bepalen hoe zij voor de komende jaren de vraagontwikkeling zien, hoe het aanbod op deze vraagontwikkeling zou moeten inspelen, deels door voorraadbeleid (koop/verkoop, renovatie), deels door sloop en nieuwbouw. Het is zeer de vraag of de kwantitatieve en kwalitatieve wensen van de gemeenten opgeteld overeenkomen met de door het ministerie van VROM genoemde aantallen per jaar voor het hele land. Een zeer belangrijke grootheid, die ex ante moeilijk valt te voorspellen, is het saldo van immigratie en emigratie. De afgelopen jaren nam de (officiële) immigratie snel af en nam de emigratie verrassend genoeg sterk toe. Zeker nu de economische conjunctuur in Nederland gunstig is, zal in de komende jaren de balans vermoedelijk omslaan: meer immigratie en minder emigratie. Dit heeft op de behoefte aan uitbreiding van de woningvoorraad een direct effect, vooral in de steden. Zoals we eerder opmerkten, zijn locaties voor woningbouw op enige schaal na de VINEX-uitvoeringsperiode (1995-2005) dun gezaaid. Merk op, dat de VINEX-nota van 1990 dateert: pas vijf jaar later kon de woningbouwproductie ter hand worden genomen. Als nu nieuwe woningbouwlocaties worden aangewezen, zal het opnieuw vele jaren duren voordat de effecten op de woningbouw merkbaar zijn.

In sommige opzichten staat het gevoerde of het aangekondigde beleid op gespannen voet met het streven naar een groter nieuwbouwwolume. Weliswaar doet het Kabinet een beroep op de woningcorporaties om in de jaren 2007 tot en met 2010 150.000 woningen te bouwen, maar de voorwaarden waaronder de corporaties deze nieuwbouw moeten realiseren, zijn in korte tijd aanzienlijk verslechterd:

1. het inflatievolgende huurbeleid stimuleert geen nieuwbouwactiviteiten, noch van vastgoedbeleggers noch van woningcorporaties;
2. de woningcorporaties moeten volgens het Onderhandelaarsakkoord jaarlijks 250 miljoen euro opzij leggen ter voeding van het Investeringsfonds, dat vooral bedoeld is om investeringen in de aandachtswijken te bekostigen. Dat is lang niet altijd nieuwbouw en beperkt per saldo het vermogen van woningcorporaties om nieuwbouw te plegen;
3. Minister Bos stelt een vennootschapsbelastingplicht van corporaties in het vooruitzicht, die per jaar 500 miljoen euro in de schatkist moet brengen. Dit is een omstreden voornemen. Er kunnen tussen droom en daad nog tal van bezwaren opdoemen, maar duidelijk is dat dit voornemen het vermogen om in nieuwbouw te investeren beperkt.

Naast de woningcorporaties zullen vooral vastgoedbeleggers en ontwikkelingsmaatschappijen voor de investeringen in woningen moeten zorgen. Zij mikken vooral op de hogere segmenten in de koopmarkt die zeer gevoelig zijn voor hypotheekrentestijgingen. Veranderingen in het niveau van de hypotheekrente zijn zeker op lange termijn nauwelijks te voorspellen en niet voor nationaal beleid vatbaar. Al met al moeten we constateren dat het kabinet wel kan hopen op meer woningen en een oprecht streven kan uitspreken, maar uiteindelijk met lege handen staat als het gaat om de vraag of zo'n streven door effectieve overheidsinstrumenten kan worden ondersteund.

Onderhandelaarsakkoord Aedes-Vogelaar (17 september 2007)

Een dag vóór Prinsjesdag, op 17 september 2007, hebben Aedes, de koepel van woningcorporaties, en minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie een Onderhandelaarsakkoord gesloten. Hierin verklaren de woningcorporaties zich bereid om

in de periode 2007 tot en met 2010 ongeveer 150.000 huur- en koopwoningen te bouwen, waarvan 80% ook geschikt is voor ouderen. In het *Antwoord aan de Samenleving* (2 februari 2007) had Aedes nog een aantal van $4 \times 40.000 = 160.000$ woningen genoemd, maar het aantal van 40.000 zal in 2007 niet meer worden gehaald. De woningcorporaties hebben zich ook verplicht om extra inspanningen te leveren ter verbetering van de energie-efficiency van hun woningvoorraad. Er worden nadere afspraken gemaakt over condities, instrumenten en maatregelen die voor de corporaties nodig zijn om de energieprestaties van de corporatiewoningen te verbeteren. Tenslotte zullen nadere afspraken worden gemaakt over de modernisering van het arrangement tussen de overheid en de corporaties. Daarbij worden onder meer de volgende punten betrokken:

- de governance van de sector;
- de missie van de corporaties, gebaseerd op de brede zorg voor het wonen;
- het Europese dossier (inclusief staatssteun);
- het beleid ten aanzien van fusies;
- vermindering van de administratieve lasten en vereenvoudiging van regelgeving.

Bij wijziging van het wettelijk kader zullen de ontwikkelingen ten aanzien van het creëren van een aparte rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming worden betrokken.

3 Actieplan 40 aandachtswijken

Stedelijke vernieuwing in het Coalitieakkoord

In het Coalitieakkoord van CDA, PvdA en Christen Unie staat dat een actieplan zal worden opgesteld voor de aanpak van 40 'sterke wijken'. Deze aanpak is erop gericht "om binnen 8 tot 10 jaar van probleemwijken weer vitale, woon-, werk- en leefomgevingen te maken waarin schooluitval is teruggedrongen en de (jeugd)werkloosheid is teruggebracht, werkgelegenheid in de buurt is gebracht, de bevolkingssamenstelling gevarieerd is en het prettig wonen is".

Voor elk van de 40 wijken zijn in de tussen kabinet en gemeenten overeengekomen charters specifieke doelstellingen opgenomen voor de vijf thema's wonen, werken, leren, integratie en veiligheid.

Het Grotestedenbeleid heeft voor de derde convenantperiode (2005-2009) vijf doelen geformuleerd:

1. het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid;
2. het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving;
3. het verbeteren van de sociale kwaliteit van de samenleving;
4. het binden van de midden- en hogere inkomensgroepen aan de stad;
5. het vergroten van de economische kracht van de stad.

Voor deze convenantperiode wordt ongeveer 4 miljard euro ingezet in de vorm van drie Brede Doeluitkeringen (BDU):

- BDU Fysiek;
- BDU Sociaal, Integratie en Veiligheid;
- BDU Economie.

De inzet is om met woningcorporaties afspraken te maken over onder meer een gezamenlijke gerichte investeringsinspanning voor de aanpak van de meest kwetsbare probleemwijken. Wij lezen vervolgens: 'Mocht onverhoopt met corporaties geen

overeenstemming worden bereikt (...) over hun investeringsinspanningen, (dan) zal anderszins het omvangrijke maatschappelijk vermogen van woningcorporaties actief voor dit doel worden ingezet."

In de financiële paragraaf van het Coalitieakkoord lezen we in de opsomming van uitgavenombuigingen en lastenverzwaringen (op jaarbasis, per 2011):

"Woningbouwcorporaties ten behoeve van wijkaanpak: 0,75 miljard euro. De vormgeving wordt nader te bezien; in afwachting daarvan wordt een heffing verondersteld".

Minister Vogelaar is steeds uitgegaan van de tekst van de paragraaf 'Wonen en wijkaanpak', die gebaseerd is op de veronderstelling dat er tussen Kabinet en corporaties afspraken worden gemaakt (in het verlengde van het *Antwoord aan de Samenleving* van Aedes). Minister Bos baseerde zich op het overzicht van uitgavenombuigingen en lastenverzwaringen, dat uitgaat van een heffing bij de corporaties. Tekst en cijfers van het Coalitieakkoord stroken onderling niet en dat lag aan de basis van spanningen tussen Aedes en Kabinet, respectievelijk Vogelaar en Bos in de weken vóór Prinsjesdag.

Stedelijke vernieuwing na het Coalitieakkoord

In de weken vóór Prinsjesdag werd de krantenlezer keer op keer opgeschrikt door een conflict tussen Aedes en het Kabinet, dat bleek samen te vallen met een conflict tussen minister Vogelaar en minister Bos. Aedes en Vogelaar wilden afspraken tussen Aedes en Rijk en tussen corporaties en gemeenten, in het verlengde van het *Antwoord aan de Samenleving* dat Aedes op 2 februari 2007 tijdens een ledencongres had vastgesteld. Minister Bos daarentegen ging uit van een heffing bij de corporaties naar draagkracht en een financiering van de aanpak van de 40 prachtwijken via de rijksbegroting. Minister Vogelaar beriep zich op de tekst van het Coalitieakkoord, minister Bos op de financiële paragrafen van dit akkoord, die zoals wij zagen, niet blijken te stroken met de tekst. Een dag vóór Prinsjesdag sloten Aedes en Vogelaar een Onderhandelaarsakkoord. De inhoud van dit Onderhandelaarsakkoord vergt de instemming van de Tweede Kamer en van de leden van Aedes. De komende tien jaar zullen de corporaties 2,5 miljard euro bijdragen aan de investeringen in de 40 door Vogelaar aangewezen aandachtswijken. Voor vier jaar gaat het dus om 1,0 miljard euro. Minister Bos had echter 4 x 750 miljoen = 3,0 miljard euro vanuit het corporatievermogen ingeboekt voor de aanpak van de stedelijke vernieuwing.

Om de financiering sluitend te krijgen stelt Bos nu voor om de woningcorporaties over de hele linie vennootschapsbelastingplichtig te maken ten belope van 500 miljoen euro per jaar, dat is dus 2,0 miljard euro in vier jaar. Dit lijkt het level playing field tussen woningcorporaties en marktpartijen als ontwikkelaars, vastgoedbeleggers en particuliere commerciële verhuurders te herstellen, maar Aedes wijst erop dat de corporaties niet profiteren van allerlei gunstige regelingen die wel gelden voor commerciële vastgoedorganisaties. Aedes heeft zijn hoop gevestigd op de speciale positie van maatschappelijke ondernemingen die blijkens zowel het Coalitieakkoord, het Onderhandelaarsakkoord als de Troonrede zal worden vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek, inclusief een daarbij passend belastingstelsel.

Het bedrag van 2,5 miljard euro in tien jaar dat de corporaties vanaf 2008 bijeen gaan brengen, zal worden opgenomen in een privaat fonds dat bijdragen levert aan de

financiering van de aanpak van de 40 aandachtswijken. Over de precieze vormgeving van dit fonds is nog veel onduidelijk.

Corporaties dragen bij naar draagkracht (WOZ-waarde van het corporatiebezit). Corporaties die in de 40 wijken van het Investeringsfonds gebruikmaken, zijn vrijgesteld van de betalingsverplichtingen. De verplichting komt tot stand door een algemeen verbindendverklaring door minister Vogelaar. Via een systeem van investeringsrechten kunnen corporaties een beroep doen op dit fonds. Reeds tijdens het congres op 2 februari 2007 had Aedes zich al bereid verklaard om een dergelijk investeringsfonds op te zetten.

De gelden van het fonds worden besteed op basis van 'wijkactieplannen', waarover gemeenten met minister Vogelaar zogeheten 'charters' sluiten. Deze wijkactieplannen komen tot stand onder regie van de gemeenten in samenspraak met bewoners en maatschappelijke organisaties zoals de woningcorporaties. Het betreft niet alleen fysieke, maar ook sociale en economische activiteiten.

Het fonds staat in beginsel ook open voor corporaties die actief zijn in andere dan de 40 aandachtswijken. Minister Vogelaar wil ook voor knelpunten buiten deze 40 wijken extra middelen beschikbaar stellen.

4 Conclusies

Het woningbouwbeleid en het stedelijk vernieuwingsbeleid zijn kernpunten van het beleid van de minister van Wonen, Wijken en Integratie. Afgezien van bescheiden locatiegebonden subsidies wordt het klassieke instrument van de objectsubsidies bij het stimuleren van de woningbouw niet ingezet. Het stedelijk vernieuwingsbeleid staat in het teken van de 40 prachtwijken. Hier worden door verschillende ministeries substantiële Brede Doeluitkeringen ingezet. Als we nagaan hoe het Ministerie van VROM zijn beleidsambities kracht bijzet, moeten we constateren dat voor het eerst sinds mensenheugenis de woningcorporaties de ruggengraat van het bouwbeleid en de stedelijke vernieuwing vormen.

De organiserende capaciteit, de eigendomsrechten en de inzet van het financiële vermogen van de woningcorporaties worden ingezet om het beleid te effectueren. Het *Antwoord aan de Samenleving* van Aedes (2-2-2007) en het Onderhandelaarsakkoord tussen Vogelaar en Aedes (17-9-2007) staan aan de basis van dit beleidsarrangement. In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen in 2006 hadden verschillende politieke partijen in hun verkiezingsprogramma een gedwongen afroaming van het corporatievermogen met één of meer miljard euro opgenomen. De aanzienlijke vermogensovermaat bij de Nederlandse woningcorporaties maakt ook bij politici een graaicultuur wakker. Een wettelijke grondslag voor zo'n publieke diefstal ontbreekt echter. Tijdens zijn korte bewind draaide VROM-minister Winsemius de redenering om: als de woningcorporaties zoveel vermogen over hebben en bovendien de belangrijkste vastgoedeigenaar zijn in de stedelijke probleemwijken, kunnen van de corporaties dus méér inspanningen worden gevergd om maatschappelijke problemen op te lossen: niet alleen investeringen in woningen, maar ook in maatschappelijk vastgoed (zoals buurthuizen, scholen en verpleeghuizen); niet alleen fysieke investeringen, maar ook investeringen in de sociale en de economische pijler van het Grotestedenbeleid. Deze lijn van Winsemius is in de WWI-begroting 2008 doorgezet.

Ook al zijn er afspraken gemaakt voor tien jaar, toch is de gekozen formule uiterst kwetsbaar, onder meer nu een allesomvattende Vennootschapsbelastingplicht voor de woningcorporaties is aangekondigd. Het zal nu door steeds meer woningcorporaties aantrekkelijk kunnen worden geacht om de status van toegelaten instelling af te kopen en de doorsteek naar een vrije private marktorganisatie of een maatschappelijke onderneming, niet-zijnde een toegelaten instelling, te wagen: opting out, al was het maar 'om van het overheidsgezeur af te zijn'. Op het toppunt van het succes van de samenwerking tussen woningcorporaties en overheden zou het corporatiebestel wel eens aan het begin kunnen staan van een afkalvingsproces. Het is van groot belang dat de publieke inbedding van de woningcorporaties wordt versterkt, om te vermijden dat deze private organisaties zich straks geheel van de overheid gaan loszingen.

H. Priemus

* Hoogleraar faculteit Techniek, Bestuur en Management en Onderzoeksinstituut OTB Technische Universiteit Delft

Literatuur

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007), Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2008, Den Haag (Sdu Uitgevers), 18 september.

Vogelaar, E. (2007), Onderhandelaarsakkoord Rijk-Aedes, brief aan de Tweede Kamer, 17 september.

Boekbespreking: De outputgefinancierde overheidsorganisatie

*Piet de Vries**

Martijn Ridderbos (red), Jan Zweers, Homme Biemold, Jan Jonker, Peter van Veen (2005), *De outputgefinancierde overheidsorganisatie*, Public Controlling Reeks 9, Sdu Uitgevers.

De 'Public Controlling Reeks' ontwikkelt zich als een echte reeks. Inmiddels is deel elf verschenen (Gradus, 2005). De reeks is een initiatief van het Europees Instituut voor Certified Public Contollers, en bedoelt ervaring en expertise op het gebied van public controlling toegankelijk te maken. Verbindend element in de verschillende onderwerpen van de reeks is de verbetering van de bedrijfsvoering en verhoging van de doelmatigheid bij de overheid; onderwerpen zoals agentschappen, resultaat gericht sturen, benchmarking en outputbekostiging. Dit laatste is het onderwerp van reeksdeel 9 onder redactie van Martijn Ridderbos, dat we hier bespreken.

De outputgefinancierde overheidsorganisatie doet verslag van de invoering van outputbekostiging in de Nederlandse rechtspraak. Het is het rapport van de Commissie Leemhuis dat in 1998 het startsein gegeven heeft voor verbetering van de bedrijfsvoering bij de rechtspraak. Vooral de steeds langere doorlooptijden bij de rechtspraak noopten tot reorganisatie. Door het Programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO) is verbetering van organisatie en management in de rechtspraak ingezet. In het verlengde hiervan ligt de komst van de Raad voor de rechtspraak per 1 januari 2002 die het directe bestuur van de rechterlijke organisatie overneemt van de minister van Justitie. De Raad voor de Rechtspraak is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de rechtsprekende macht. Elk gerecht heeft een gerechtelijk bestuur dat integraal management voert en direct verantwoordelijk is aan de Raad voor de Rechtspraak. De hoofdtaken voor de Raad betreffen middelenverdeling, bedrijfsvoering en personeelsbeleid van de gerechten.

Met de introductie van de Raad voor de Rechtspraak heeft de rechtelijke organisatie een verzelfstandigingsoperatie doorgemaakt. Een belangrijk moment hierin is de overgang naar bekostiging op basis van output per 1 januari 2005. Hierbij past de overgang naar een baten-lastenstelsel. Het boekje (90 bladzijden) van Ridderbos et al. doet hiervan in algemene zin verslag, en vormt een handleiding voor de invoering van outputbekostiging en baten-lastenstelsel. De schrijvers zijn direct betrokken geweest bij de implementatie van het baten-lastenstelsel en het formuleren van de spelregels. Reeds om deze reden is het een zeer waardevol werkje. De nadruk ligt dan ook op de praktische vraagstukken die zich bij een overgang van input- naar outputbekostiging voordoet. Als bijlage is er bijvoorbeeld een zelftoets voor outputsturing. Dit neemt niet weg dat in deze handleiding twee elementen aan bod komen; enerzijds een schets van de achtergrond van outputbekostiging, en anderzijds de praktische voorwaarden voor de overgang daarnaar. Op beide elementen gaan we kort in.

De achtergrond van de outputbekostiging, als eerste element, is de toegenomen aandacht voor doelmatigheid. Het betekent de overgang van een organisatie waarvoor het budget bepalend en beperkend is naar een organisatie die voor haar middelen afhankelijk is van haar output. Daarbij past het sturen van de organisatie op basis van output, in plaats van op input. Daarbij hanteren de auteurs de kringloopgedachte die ontleend is aan het Instituut Kwaliteit Nederland model (INK-model) van het ministerie van Economische Zaken, waarin terugkoppelingsprocessen een belangrijke plaats innemen. De kringloop bestaat uit het opstellen van doelstellingen, het meten van de resultaten, rapportage voor bijsturing, en tenslotte het ondernemen van actie door het management. Vooral voor de rechterlijke organisatie met haar moeilijk meetbare output, is zo'n iteratief proces van groot belang.

Het tweede element betreft de implementatie. Outputbekostiging vereist het onderscheiden van nieuwe actoren: de financier, de eigenaar, de opdrachtgever en de toezichthouder. Hierbij is vooral de opdrachtnemer het object van verandering. Voor de uitvoeringsfase van de outputbekostigde organisatie onderscheiden de auteurs drie blokken: administratie inrichten, spelregels formuleren, startafspraken maken (Ridderbos, 2005, 33). Deze blokken zijn overigens onderling sterk afhankelijk, en in de uitwerking keert de volgorde van de blokken om. Het begint allemaal met de startafspraken. Deze betreffen enerzijds afspraken over producten en prijzen en anderzijds over de openingsbalans. Vooral de afspraken over product en prijs vormen bij de rechtspraak een bijzonder vraagstuk.

De diversiteit aan (rechts)zaken bijvoorbeeld maakt het lastig om producten te definiëren. Een tijdschrijfonderzoek is behulpzaam bij het vaststellen van de gemiddelde behandelingsduur per zaak. Lastig blijft het de totale bekostiging op basis van $p \times q$ te regelen. Steeds zijn er zaken en onderdelen van taken die zich niet voor outputbekostiging lenen. De afspraken over de openingsbalans gaan over de incentieven die aan de outputbekostiging zijn verbonden. Daarbij is het van belang afspraken te maken over de risico's die de opdrachtnemer draagt, de beschikkingsbevoegdheid over de liquiditeiten, en de waardering van de activa. In dit verband stellen de auteurs wederom een iteratieve benadering voor; proefopstellingen van de balans die uiteindelijk in overleg definitieve vorm krijgen (Ridderbos, 2005, 59)

Samengevat, geeft *De outputgefinancierde overheidsorganisatie* een nuttige blauwdruk van outputsturing en -bekostiging. Vooral de directe betrokkenheid van de auteurs bij het proces is een pluspunt van deze publicatie. Daarbij impliceert de moeilijkheidsgraad van de implementatie van outputsturing in de rechtspraak dat het een exercitie betreft die garant staat voor mogelijkheden bij andere onderdelen van de rijksdienst.

Piet de Vries

* Universiteit Twente, faculteit Management & Bestuut

