

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 40, 2008, nr. 2

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

1 Van de redactie <i>L. Hoffman</i>	29
2 Productiviteit en effectiviteit van de overheid in vogelvlucht <i>P.W.C. Koning</i>	30
3 Re-integratiebeleid: Wat zijn de resultaten en wat zijn ze waard? <i>M. Buurman</i>	40
4 Hervormingen in het spoor: mislukking of succes? <i>M.D.L. Veraart</i>	48
5 Trends in onderwijsbureaucratie <i>J.L.T. Blank en C.M.G. Haelermans</i>	58
6 Boekbespreking: Belasting met beleid <i>F. Bos</i>	74

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 uitpuittend 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

Van de redactie

Wat is de productiviteit van de overheid? Wat is de effectiviteit van haar diensten? Twee simpele vragen, waarvoor het antwoord moeilijk te geven is. Daarvoor moet je veel informatie hebben, die goed vergelijkbaar is in de tijd en voor de diverse instellingen en die vooral ook betrouwbaar moet zijn. In onderstaand artikel van Pierre Koning wordt aangegeven dat er nog veel onderzoek moet plaatsvinden om voor bovenstaande vragen een betrouwbaar antwoord te vinden. Hij geeft een overzicht van de verschillende typen onderzoek en wat daaraan nog ontbreekt. Productiviteits- en effectiviteitsonderzoek zijn hard nodig en zou zeer zeker worden bevorderd als overheidsinstellingen meer van hun gegevens beschikbaar zouden stellen.

Ondertussen zitten beleidsmakers niet stil. Maatschappelijke problemen vragen om oplossingen. Zoals voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die door middel van re-integratie aan een baan moeten worden geholpen. Lukt dat? Margaretha Buurman geeft in haar artikel aan dat de overheid ca. twee miljard euro aan re-integratie uitgeeft, maar de effecten daarvan zijn gering. Ook hier ontbreekt het aan goede informatie om exact de positieve en negatieve effecten vast te stellen. Maar daarop kan niet worden geacht. Buurman komt met aanbevelingen, maar verwacht er geen wonderen van, concludeert ze.

Je kunt ook zonder kwantitatieve analyses tot beleidsvoorstellen komen. Meer markt en minder overheid roepen economen de afgelopen jaren in koor. Dus worden overheidsbedrijven geprivatiseerd. Maarten Veraart beschrijft in zijn artikel de stand m.b.t. de hervormingen van de spoorwegen, vooruitlopend op de evaluatie die dit jaar verschijnt. Uit zijn analyse blijkt dat de liberalisering van het spoor tot problemen heeft geleid bij de scheiding van infrabeheer en exploitatie. Er zijn conceptuele denkfouten gemaakt en het transitieproces laat te wensen over. Veraarts conclusie is hard: "Het heeft ontbroken aan een doordacht en consequent beleid vanuit de rijksoverheid". Of de stelling "meer markt en minder overheid" voor het spoor betwist moet worden, zal de tijd leren als alle genoemde problemen zijn opgelost.

Ook het onderwijs heeft de afgelopen jaren een fors hervormingsproces ondergaan. Op grond van cijfermatige analyses van de kosten, aantallen leerlingen en inzet van personeel in de verschillende onderwijssectoren rekenen Jos Blank en Carla Haelermans af met de veel gehoorde stelling dat de doelmatigheid en kwaliteit van het onderwijs ondermijnd worden door het groeiend aantal managers en ondersteuners. Gedurende de laatste 16 jaar blijkt dat het kostenaandeel van overhead in alle onderwijssectoren een bescheiden trendmatige groei heeft vertoond. Soms is het beschikbare cijfermateriaal dus wel geschikt, mits goed geanalyseerd, om interessante beleidsconclusies uit te trekken.

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën is een digitale uitgave van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën en is te zien op www.wimdreesstichting.nl en www.tvof.nl.

Leen Hoffman

Productiviteit en effectiviteit van de overheid in vogelvlucht

*P.W.C. Koning**

Samenvatting

Bij discussies over de inrichting van de overheid knaagt nogal eens het gevoel dat maar weinig bekend is over effectiviteit en productiviteit. Beleidsmakers tasten daarom in het duister bij het doorvoeren van hervormingen of bezuinigingsoperaties. Hoe is deze kennislacune te verklaren? En wat is nodig om onderzoek alsnog op een hoger peil te tillen? Dit artikel zal voor een breed spectrum van overheidssectoren – in vogelvlucht – ingaan op deze vragen.

Trefwoorden: Productiviteit, effectiviteit

1 Inleiding¹

Al geruime tijd staat verbetering van de productiviteit en effectiviteit van de overheid op de politieke agenda. Door de snel oplopende vergrijzing is het beslag op arbeid door de overheid kostbaarder dan voorheen. Ook is het de vraag of allerlei recente systeemwijzigingen, zoals in de zorg, politie en sociale zekerheid, de komende jaren hun beslag zullen hebben in goedkopere en betere dienstverlening door de overheid. Beide ontwikkelingen onderstrepen het belang van inzicht in de productiviteit en effectiviteit van de overheid. Productiviteit relateert daarbij de hoeveelheid producten van de overheid aan de kosten. Dit wordt ook wel aangeduid als de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Het begrip effectiviteit gaat een stap verder en kijkt naar de mate waarin productie bijdraagt aan de welvaart van burgers.

Bij discussies over de inrichting van de overheid knaagt nogal eens het gevoel dat maar weinig bekend is over effectiviteit en productiviteit. Wanneer doen instellingen het goed of slecht? En draagt productie van de overheid wel bij aan de welvaart van burgers? Bij het uitblijven van antwoorden tasten beleidsmakers daarom vaak in het duister bij het doorvoeren van hervormingen of bezuinigingsoperaties. Hoe is dit te verklaren? En wat is nodig om onderzoek op een hoger peil te tillen?

Dit artikel zal nader ingaan op deze vragen. We doen dit in vogelvlucht: voor meer dan 20 sectoren zijn namelijk in het kader van onderzoek voor het Centraal Planbureau (CPB, 2007) experts ondervraagd over de kwaliteit en toepasbaarheid van het Nederlandse productiviteits- en effectiviteitsonderzoek en de belangrijkste belemmeringen voor onderzoek en mogelijkheden tot verbetering. Tabel 1 geeft een overzicht van de betreffende sectoren. De ondervraagde sectorexperts (zie de 3^{de} kolom in de tabel) zijn allen actief op het snijvlak van onderzoek en beleid en werkzaam bij onderzoeksbureaus, planbureaus, toezichthouders en ministeries of aan ministeries verbonden instellingen. Hoewel door de input van de experts een divers beeld ontstaat, zijn de sectoren steeds te clusteren naar overeenkomsten, zoals in het navolgende zal blijken. Maar voorafgaand daaraan starten we met een toelichting op de typen onderzoek die mogelijk zijn. En vooral ook: hoe kunnen beleidsmakers onderzoek gebruiken?

Tabel 1: Onderzochte sectoren, subsectoren en geraadpleegde instanties

Sector	Subsector	Instanties
Veiligheid	Justitie	Raad voor Rechtspraak (RvR), Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC)
	Politie	WODC, CPB
	Defensie	Nederlandse Defensie Academie (NDA)
	Brandweer	Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR)
Openbaar bestuur	Rijksoverheid	Ministerie van BZK
	Provincie	Centrum voor Onderzoek en Economie van de Lagere Overheden (COELO)
	Gemeenten	SCP, COELO
ZBO's	Waterschappen	COELO
	UWV	Ecorys, IPSE Studies
	CWI	Ecorys, IPSE Studies
	TNO	CPB
	SVB	IPSE Studies
Agentschappen /diensten	Belastingdienst	SCP
	Rijkswaterstaat	Kennisinstituut Mobiliteitsbeleid (KIM)
Onderwijs	Detentie	WODC, APE
	Primair onderwijs	CPB, IPSE Studies
	Voortgezet onderwijs	CPB, IPSE Studies
	Hoger onderwijs	CPB, IPSE Studies
	Beroepsonderwijs	CPB, IPSE Studies
Woningmarkt	Woningbouwcorporaties	CPB, Aedes
Zorg	Cure	CPB, NZa, IPSE Studies
	Care	CPB, SCP, IPSE Studies
Re-integratiemarkt	UWV	Raad voor Werk en Inkomen (RWI), IPSE Studies
	Gemeenten	Raad voor Werk en Inkomen (RWI), IPSE Studies

2 Typen onderzoek

Onderzoek naar de productiviteit en effectiviteit van de overheid is divers. Deze diversiteit is terug te voeren op de afnemers van het onderzoek (voor intern gebruik of openbaar), de gebruikte gegevens, het detailniveau (macro of micro) en de gebruikte methoden. Overzien we de literatuur, dan zijn drie hoofdstromingen te onderscheiden: macro-productiviteitsmeting, (micro-)productiviteitsonderzoek en effectiviteitsstudies. Voor een goed begrip van deze hoofdstromingen is het noodzakelijk om het fundamentele verschil tussen productiviteit en effectiviteit te doorgronden (zie het onderstaand tekstkader voor een toelichting).

ABC van productiviteit, effectiviteit, doelmatigheid, output en outcome

De behoefte aan meer onderzoek van de productiviteit en effectiviteit van de overheid vloeit voort uit het streven de burger 'meer waar voor zijn geld' te leveren. Maar wat is de 'waar' die de overheid levert? Wat is goede of slechte waar? Voor een antwoord op deze vragen is het nuttig de burger te beschouwen als klant of opdrachtgever van de overheid. Binnen de overheid fungeert het Rijk als opdrachtgever van verschillende, decentrale (semi-)publieke instellingen. Idealiter is de productie van de overheid meetbaar en draagt direct bij aan de welvaart van burgers. Stel bijvoorbeeld dat we de toename in veiligheid dankzij het werk van politiekorpsen kunnen bepalen en daarmee ook de effectiviteit van de organisaties. De productie ofwel output van de korpsen is dan gemeten in termen van het beoogde effect – outcome ofwel effectiviteit – namelijk vergroting van de veiligheid. Output en outcome vallen dan samen.

De praktijk is echter meestal weerbarstiger. Outcome variabelen zijn niet altijd beschikbaar. Het alternatief is om throughput- (proceskenmerken) of outputindicatoren te gebruiken. Deze indicatoren richten zich op het productieproces van publieke organisaties, zoals het aantal schoolverlaters, uitgeschreven boetes of de tijdigheid van uitkeringen. Dergelijke indicatoren zijn beter meetbaar en doorgaans directer toe te schrijven aan organisaties. Relateren we output aan de inzet van productiemiddelen, dan spreken we over productiviteit ofwel doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Het is de vraag in hoeverre output bijdraagt aan een hogere welvaart van burgers – de effectiviteit van beleid - en dus voldoende zegt over outcome. Zo zullen bekeuringen niet altijd leiden tot meer veiligheid. Hoe meer output- en outcome-verschillen, hoe meer dit ook geldt voor effectiviteit en productiviteit en hoe lastiger de effectiviteit van sectoren te duiden is. Een lage effectiviteit (i.e. een slechte score op outcome) kan dan namelijk zowel resultante zijn van het gebruik van imperfecte outputindicatoren als van een ondoelmatige bedrijfsvoering.

Macro-productiviteitsmeting

Bij deze onderzoekslijn zijn in Nederland de rapportages van het SCP richtinggevend.² Hierin staan indices voor de productiviteit van sectoren als geheel centraal. Deze indices zijn een gewogen gemiddelde van input- of outputindicatoren, bijvoorbeeld het aantal leerlingen dat een diploma behaalt of bevorderd wordt naar een hogere klas. Weging vindt doorgaans plaats naar de tijd of de kosten die aan activiteiten opgaan. De resulterende index relateert SCP aan de kosten van dienstverlening, zodat voor sectoren maten voor (macro-) productiviteit zijn af te leiden. Aldus is voor een breed spectrum van sectoren de ontwikkeling van de productiviteit over de tijd te volgen. Deze reeksen wijken overigens af van die het CBS in de Nationale Rekeningen hanteert, met de productiviteitsstijging als het voortschrijdende gemiddelde van de incidentele loonontwikkeling bij de overheid (het onderwijs uitgezonderd). De analyse kan uitgebreid worden door voor sommige sectoren landen onderling te vergelijken, zoals in studies van de OESO of de EU.

Aan macro-productiviteitsstudies zijn twee nadelen verbonden. Ten eerste is de gemeten productiviteit lang niet altijd informatief over de kwaliteit van geleverde diensten. Het is bijvoorbeeld waarschijnlijk dat de kwaliteit van dienstverlening in ziekenhuizen het afgelopen decennium is toegenomen. Bij gelijkblijvende definities voor *output* is dit niet in de indices terug te zien. Ten tweede is onduidelijk in hoeverre (veranderingen in)

productiviteit toe te rekenen (zijn) is aan instellingen. Voorbeeld hiervan is de sociale zekerheid, waarbij hoogconjunctuur resulteert in een lagere productiviteit, eenvoudigweg omdat het personeelsbestand van CWI en UWV niet ten volle meeademt met het aantal uitkeringsgerechtigden.

(Micro-)productiviteitsonderzoek

Dit type onderzoek kijkt naar verschillen in productiviteit tussen vergelijkbare instellingen binnen een sector. In tegenstelling tot macrostudies is het binnen deze opzet mogelijk om de relatieve productiviteit van instellingen te bepalen. *Benchmarking* is in dit verband een bredere verzamelnaam voor vergelijkende studies van instellingen (of afdelingen) – meestal met een procesgerichte, praktische inslag. Idee is dat instellingen van elkaar kunnen leren en *benchmarking* een onderdeel kan zijn van de bedrijfsvoering van organisaties. Beperken we echter onze blik tot de wetenschappelijke literatuur waarin analyses (voldoende) statistische zeggingskracht hebben, dan zijn kwantitatieve technieken als *Data Envelopment Analysis* (DEA) en *Stochastic Frontier Analysis* (SFA) dominant. Hiermee is vast te stellen hoe de inzet van personeel en andere middelen zich vertaalt naar productie, opdat vervolgens ook *individuele* instellingen op hun productiviteit te vergelijken zijn. SFA en DEA zijn econometrisch geavanceerd, maar de uitkomsten voor beleidsmakers zijn redelijk goed interpreteerbaar. Een nadeel dat – gelijk aan macrostudies – echter blijft, is dat veelal alleen *output* verklaard wordt en dat technieken als DEA en SFA ook alleen voor dit type gegevens zeggingskracht hebben. *Outcome* blijft dan dus onderbelicht.

Effectiviteitsonderzoek

Deze studies meten empirisch – dus niet op basis van (macro-) modelsimulaties – de gevolgen van beleidsinterventies of de inzet van personeel op de productiviteit en effectiviteit van de overheid. Zo heeft het CPB effectiviteitsstudies verricht met Nederlandse gegevens voor het onderwijs, de sociale zekerheid, re-integratie en de politie. Meer dan in het productiviteitsonderzoek ligt de nadruk op *outcome*-variabelen (effectiviteit); bijvoorbeeld het effect van scholing op het toekomstige inkomen van studenten. Een hardnekkig probleem bij *outcome*-informatie is dat allerlei factoren, buiten het bereik van de overheid om, mede bepalend zijn voor effectiviteit, zodat de toerekenbaarheid van resultaten aan de instellingen afneemt. Te denken valt dan aan de rol van de conjunctuur, maatschappelijke trends, of andere instellingen ('ketenpartners') die vaak soortgelijke doelen nastreven. Met (quasi-)experimenten of *pilots* dient daarom het daadwerkelijke effect van beleid te worden bepaald, zodanig dat het versturende effect van andere relevante factoren weggenomen wordt.

Effectiviteitsstudies hebben als nadeel dat ze geen uitspraken kunnen doen over *individuele* instellingen. De gemeten productiviteit of effectiviteit van individuele instellingen kan namelijk niet voldoende gecorrigeerd worden voor de inzet van (alle) productiemiddelen en factoren die buiten het bereik van de instellingen liggen. Vergelijkingen tussen instellingen geven dan dus een vertekend beeld. Een ander (mogelijk) bezwaar bij effectiviteitsstudies is dat de zeggingskracht ervan valt of staat bij de beschikbaarheid van variatie in beleid, tussen groepen instellingen (of cliënten) of over de tijd. Soms is dit niet mogelijk en zijn ook geen experimenten of *pilots* voor handen.

3 Onderzoek naar de sectoren

Productiviteitsonderzoek en effectiviteitsstudies verschillen niet alleen in opzet, maar ook in de implicaties voor beleid. Onderzoek naar productiviteit geeft aan bij welke instellingen of activiteiten de bedrijfsvoering beter zou kunnen en op welke wijze zij dat kunnen doen. Bij effectiviteitsstudies ligt de nadruk echter op de (algemene) effecten van instrumenten om (maatschappelijke) doelstellingen te bereiken. Beide typen onderzoek zijn dus complementair, aangezien inzicht in zowel de doelmatigheid van de bedrijfsvoering als het nut en noodzaak van beleid nodig is voor een effectieve overheid. Toch verschilt de beschikbaarheid van de typen onderzoek sterk tussen sectoren:

- Bij een zestal sectoren is geen van de drie typen onderzoeken vertegenwoordigd – althans niet bekend bij de ondervraagde experts. Het gaat hier om het Rijk, provincie, defensie, Rijkswaterstaat, de waterschappen en TNO. In alle gevallen zijn dus geen maatstaven voor productiviteit bekend die vergelijkbaar zijn over de tijd of tussen landen of instellingen. Er zijn wel methoden om op onderdelen indicatoren te ontwikkelen, maar veel aspecten zullen dan nog steeds ontbreken.
- Bij de brandweer, SVB, de belastingdienst en de gemeenten is *alleen macroproductiviteit* bekend. Voor al deze sectoren heeft het SCP indices ontwikkeld, maar ontbreken (openbare) wetenschappelijke studies die uitputtend de variatie van individuele instellingen of kantoren van productie en kosten benutten.
- Sectoren waarvoor *microproductiviteitsonderzoek* is verricht, meestal aangevuld met macrostudies. Dit is het geval voor gevangenissen, woningcorporaties en gemeenten. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dit meestal incidentele, partiële en inmiddels gedateerde studies betreft met de nodige gebreken.
- Sectoren waarbij *alle typen onderzoek* voorkomen. Dit betreft de sectoren zorg en onderwijs, en in iets mindere mate UWV, de markt voor re-integratie, politie en justitie. Hoewel zowel productiviteits- als effectiviteitsonderzoek voor handen is, is volgens de ondervraagde experts ook hier veel te verbeteren aan de kwaliteit van gegevens en gebruikte methoden.

Al met al ontstaat dus een teleurstellend beeld van het Nederlandse onderzoek naar productiviteit en effectiviteit van de overheid. Voor de meeste sectoren is de voorziening van gegevens op macroniveau redelijk, maar bestaat geen levendige onderzoekscultuur van de productiviteit en effectiviteit – laat staan dat wetenschappers hier een sterke positie innemen. Gevolg is dat de slagkracht voor beleid van huidig onderzoek beperkt is: met de studies is moeilijk vast te stellen of productiviteit eenduidig is toe te rekenen aan instellingen en of deze productiviteit ook voldoende bijdraagt aan het welzijn van burgers.

4 Voorwaarden voor onderzoek

De zeggingskracht van het huidige onderzoek van productiviteit en effectiviteit in de sectoren is in de praktijk dus vaak te beperkt om hierop beleid te baseren. Voor een verklaring hiervoor is het instructief de belangrijkste (vier) voorwaarden voor onderzoek af te lopen. Wil onderzoek namelijk bruikbaar zijn voor beleid, dan dienen de productie, effectiviteit (*outcome*) en kosten binnen een sector namelijk (i) meetbaar, (ii) uniform, (iii) toerekenbaar en (iv) toegankelijk te zijn. In het navolgende gaan we in op het

belang van deze vier voorwaarden: voor welke sectoren zijn ze beperkend en wat valt hieraan te doen?

Voorwaarde 1: Meetbaarheid

De overheid kenmerkt zich bijna per definitie door productie waarvan de kwaliteit zich moeilijk laat meten en waarvan de effecten vaak op verschillende partijen betrekking hebben. De productiviteit van sectoren is vaak nog wel te meten, maar voor de effectiviteit is dat veel lastiger. Voor een aantal sectoren is het 'publiek goed' gehalte zelfs zo hoog dat het twijfelachtig is of productie wel meetbaar is. Het is dus niet verrassend dat voor een aantal sectoren geen (kwantitatief) onderzoek voorhanden is. Dit betreft de sectoren Defensie, Rijk, Provincie, Rijkswaterstaat, de waterschappen en TNO. Zo zullen altijd experts nodig zijn om te beoordelen hoe sterk de strijdmachten zijn en of beleidsnoties en wetgeving door het Rijk en de provincies wel deugdelijk zijn. Deze sectoren laten we dan ook verder buiten beschouwing bij het aflopen van de overige drie voorwaarden voor productiviteits- en effectiviteitsonderzoek.

Voor de overige sectoren blijkt echter een en ander mogelijk te zijn. Ook hier spelen problemen rond de meting van kwaliteit en externaliteiten, maar hier is in de praktijk vaak een mouw aan te passen en zijn productiviteitscijfers beschikbaar, gebaseerd op enquêtes of administratieve gegevens van de instellingen zelf. Informatie over productiviteit en effectiviteit liggen hierbij dan ook meer in elkaars verlengde. Al naar gelang het relatieve belang van typen en beschikbaarheid van informatie is de volgende clustering van sectoren mogelijk:

- Justitie, detentie en politie. Hier hebben proces- en outputindicatoren de overhand. Te denken valt aan verrichtingen als processen-verbaal, afgehandelde rechtszaken en gevangenisdagen. In de meeste gevallen vinden controles plaats of geregistreerde verrichtingen aan standaarden of de wet voldoen (rechtmatigheid, doorlooptijd), is sprake van registratie van beroep of bezwaar van cliënten en zijn er steekproeven voor klanttevredenheid. Hierdoor wordt dus impliciet dan wel expliciet toegezien op de kwaliteit van dienstverlening. De blik kan ook verruimd worden naar *outcome* door enquêtes zoals de Politie Monitor Bevolking (PMB) te benutten voor informatie over veiligheid, slachtofferschap en overlast bij de burgers.
- UWV, CWI, SVB, de belastingdienst en de markt voor re-integratie. Hier lag de nadruk voorheen nog sterk op procedurele informatie, zoals de rechtmatigheid en tijdigheid van uitkeringen en belastingaanslagen. Net zoals bij de justitiële keten speelt hierbij de afweging in welke mate te strenge of te soepele beslissingen aanvaardbaar zijn. Gaandeweg is echter ook meer aandacht gekomen voor klantvriendelijkheid en – bij de sociale zekerheid – ook de re-integratietaak.
- Gemeenten, brandweer en woningcorporaties. Deze instellingen beschikken over een zekere autonomie en zijn verantwoordelijk voor voorzieningen op decentraal niveau. Om hier de productie en effectiviteit te bepalen zijn enquêtes of administratieve bestanden nodig, geaggregeerd op lokaal niveau. Te denken valt dan aan informatie zoals de aanrijtijden van brandweer, tevredenheid van burgers over de dienstverlening van gemeenten, werkloosheid in gemeenten en de kwaliteit en wachttijden voor woningen van corporaties.

- Zorg en onderwijs. Hier is productie het duidelijkst te koppelen aan individuele gebruikers. Gebruikers beschikken daarbij in beginsel over keuzevrijheid. De overheid stuurt organisaties dus niet direct aan, zoals bij ZBO's of agentschappen. Informatie over de geboden zorg – zowel door ziekenhuizen als verpleegtehuizen – is meestal al geruime tijd voorhanden. Evenzo zijn in het onderwijs leerlingen- en diploma-aantallen van scholen voor meerdere jaren beschikbaar. Uitzonderingen op deze regel vormen in de zorg de gehandicaptenzorg en de GGZ. Hier laat de kwaliteit van productiegegevens nog te wensen over. Bovendien zijn er over de hele linie nog belangrijke omissies in informatie over de kwaliteit van verleende zorg, zoals heropnamen, complicaties, zelfredzaamheid en mortaliteit.

Het beeld dat ontstaat voor de (vier clusters van) sectoren is dat de productiviteit en effectiviteit – zo goed en zo kwaad als het gaat – te vangen zijn in een aantal indicatoren. Bij de productiekant bestaat al een lange traditie in het verzamelen van informatie – meestal zijn instanties hier verplicht toe of voor de financiering ervan afhankelijk. Bij de effectiviteit van dienstverlening zijn echter wel lacunes in de dataverzameling. De meest prominente voorbeelden zijn de langetermijneffecten (ofwel: de duurzaamheid) van re-integratie en de kwaliteit van diensten in de zorg.

Voorwaarde 2: Uniformiteit van gegevens

De kracht van productiviteits- en effectiviteitsonderzoek ligt in het benutten van variatie van productie, effectiviteit en kosten *tussen* instellingen binnen een sector. Aldus kan de (relatieve) productiviteit bepaald worden of en is vast te stellen welke vormen van beleid het meest effectief zijn. Een ogenschijnlijk triviale voorwaarde hiervoor is dat gegevens uniform zijn vastgelegd. Voor de meerderheid van onderzochte sectoren is dit ook het geval. Veelal dienen individuele instellingen voor de financiering per product of verrichting kosten te declareren bij het hoofdkantoor of de centrale overheid. Dit geldt voor de justitie, UWV, CWI, SVB, detentie, scholen en het leeuwendeel van de zorgsector.

Uniformiteit bij de verzameling van gegevens is echter niet altijd vanzelfsprekend. Soms beschikken instellingen namelijk over een zekere mate van autonomie en is de financiering van activiteiten niet direct gekoppeld aan productie. Voorbeelden zijn gemeenten en waterschappen, die er vaak een verschillende systematiek op nahouden bij de toewijzing van kosten aan activiteiten. Evenzo houden woningcorporaties verschillen aan bij de kostensystematiek – vooral de bepaling en verrekening van ontwikkelingen aan de vermogenskant en de 'onrendabele top' zijn voor derden ondoorzichtig en kunnen nogal verschillen tussen corporaties. De laatste jaren zijn weliswaar initiatieven ontplooid om tot vrijwillige benchmarks van instellingen te komen, zowel bij gemeenten (Watdoetjegemeente.nl) als woningcorporaties (de AEDEX), maar dit gaat meestal om een kleine groep participerende organisaties. Bovendien zijn gegevens vaak kwalitatief van aard en blijft (vergelijkbare) kosteninformatie doorgaans buiten beeld.

De vraag is of en in hoeverre het Rijk bij instellingen met decentrale bevoegdheden meer uniformiteit af kan dwingen. Gemeenten en waterschappen beschikken over autonomie bij het vormen en controleren van beleid – ze zijn democratisch gekozen door de lokale bevolking. Evenzo zijn woningcorporaties zelfstandige, private ondernemingen. Hoe dan

ook, voor deze sectoren is het probleem van een geringe uniformiteit in de huidige situatie een substantiële belemmering voor onderzoek naar productiviteit en effectiviteit. De centrale overheid zou het als haar taak kunnen zien om alsnog coördinatie af te dwingen.

Voorwaarde 3: toerekenbaarheid aan instellingen

Al eerder is opgemerkt dat het type informatie over instellingen bepalend is voor het type onderzoek dat mogelijk is. Als exogene factoren nauwelijks van invloed zijn of het als effect ervan eenvoudig door correcties is weg te nemen, dan ligt onderzoek als SFA en DEA voor de hand. Met dit onderzoek kan ook de *individuele* productiviteit van instellingen worden bepaald. Dit is doorgaans goed te doen bij vergelijkingen op basis van *output*. Bij *outcome* indicatoren zijn vergelijkingen tussen individuele instellingen echter slecht te maken. Dit betekent echter niet dat verder onderzoek onmogelijk is. Bij een juiste onderzoeksopzet – met daarin ‘toevallige’ of arbitraire verschillen of veranderingen in beleid of experimentele data – is de *gemiddelde* effectiviteit van bijvoorbeeld personeel te bepalen. Dit geeft inzicht in de effectiviteit van personeel of werkmethoden.

Het onderscheid tussen op *output* gerichte studies naar productiviteit en op *outcome* gerichte effectiviteitsstudies zien we ook terug bij de overheidssectoren. Enerzijds zijn er de justitiële keten, instellingen in de sociale zekerheid en de belastingdienst waarbij (van oudsher) de nadruk ligt op *output*- indicatoren (verrichtingen). Dergelijke indicatoren zijn meestal redelijk goed toerekenbaar aan de instellingen, zodat deze onderling te vergelijken zijn op hun productiviteit. Anderzijds zijn er tal van sectoren en typen *outcome*-variabelen waarbij lokale omstandigheden sterk bepalend zijn (politie, gemeenten, brandweer, woningcorporaties), maar ook die waarbij de kenmerken van individuele cliënten, zoals gezondheid (zorg) of het *ex ante* niveau van kennis en vaardigheden (onderwijs), cruciaal is. In al deze gevallen bestaat de uitdaging uit het zuiver meten van het effect van beleid of individuele beleidsinterventies. Voorbeeld hiervan is de suggestie van een van de experts om het effect van de extra middelen voor de (40) aandachtswijken te meten door de verschillen op scores (bijvoorbeeld veiligheid of werkloosheid) voorafgaand en na invoering van beleid te vergelijken met niet-aandachtswijken. Is het verschil tussen de wijken afgenomen, dan is dit toe te rekenen aan beleid.

Voorwaarde 4: Toegankelijkheid

Net als uniformiteit is ook de toegankelijkheid van gegevens als vanzelfsprekend onontbeerlijk voor onderzoek. De experts – meestal onderzoekers – geven aan dat dit punt een belangrijke belemmering is. De ervaring leert dat bij onderzoek met gegevens op instellingsniveau vrijwel altijd een mandaat van een koepelorganisatie en/of ministerie nodig is en dit is zeker geen formaliteit. Organisaties en ministeries verzamelen veelal ook geen gegevens zelf en houden dit afgeschermd, terwijl juist het CBS als onafhankelijke partij hier als instelling nuttig werk zou kunnen verrichten. Vaak is bij de aanvraag van gegevens ook meer dan één partij betrokken. Bij onderzoek naar politie bijvoorbeeld is toestemming nodig van de Ministeries van Justitie en BZK, het Nederlands Politie Instituut (NPI) en de korpsen zelf. Dit vermindert de kans op het verkrijgen van gegevens aanzienlijk.

De door experts genoemde argumenten om verzoeken voor gegevens af te wijzen zijn dat zij zelf al onderzoek verrichten, het vrijstellen van gegevens te kostbaar is, de privacy van medewerkers en cliënten, en dat gegevens en uitkomsten niet goed te interpreteren zijn en (daarom) te gevaarlijk om naar buiten te brengen. Onderzoek kan bovendien de verhoudingen tussen ministeries en uitvoerende instanties onder druk zetten. Zelf geïnstigeerd onderzoek van onderzoekers heeft daarom meestal weinig kans van slagen. De kansen tot onderzoek zijn veruit het hoogst met een ministerie of instelling als opdrachtgever. Probleem is echter dat dit weinig onderzoek oplevert dat openbaar toegankelijk is en veelal alleen gericht op intern gebruik.

Uit gesprekken met experts blijkt dat het probleem van (on-)toegankelijkheid bij de onderzochte sectoren in verschillende gradaties voorkomt. Zo zijn er sectoren waarbij toegang tot gegevensbestanden formeel wel mogelijk is, maar de praktijk weerbarstig is. Zo hebben in de zorg en het onderwijs commerciële bureaus het eerste recht weten te verkrijgen om gegevens te beheren en hier analyses mee te verrichten (bijv. PWC bij de verpleegtehuizen en thuiszorg). Evenzo geldt voor de gehele justitiële keten dat instellingen als de Raad voor Rechtspraak en het WODC de eerste rechten hebben voor onderzoek. Tot slot geldt bij ZBO's en agentschappen als UWV, CWI en SVB het argument – terecht of onterecht – dat deze niet voor niets op afstand zijn geplaatst van het Rijk: het is aan de hoofdkantoren van deze instellingen om hun regiokantoren aan te sturen en hiertoe productiviteits- en effectiviteitsonderzoek te (laten) verrichten. Verantwoordingsinformatie aan de ministeries wordt op geaggregeerd niveau aangeleverd – hier rekenen de ministeries hen ook op af. Het is de vraag is of dit optimaal is. Kan bijvoorbeeld SZW niet zelf onderzoek bij de regiokantoren van UWV opzetten? In de praktijk blijkt dit nauwelijks voor te komen.

5 Hoe verder?

Hoe nu verder? Lopen we de vier voorwaarden voor onderzoek af, dan lijkt nog een lange weg te gaan. Dit geldt in de eerste plaats voor sectoren die zich moeilijk laten vergelijken en waarvoor het vooralsnog niet eenvoudig is om productiviteit te meten. De meest prominente voorbeelden daarbij zijn Rijk, Provincie en Defensie. Dienstverlening is niet of nauwelijks aan individuele burgers te koppelen en organisaties zijn moeilijk op te knippen in kleinere eenheden. De beoordeling van de prestaties van deze sectoren zal daarom altijd een overwegend subjectief karakter hebben.

Ook voor de lokale overheden en de woningcorporaties is de weg naar hoogwaardig productiviteits- en effectiviteitsonderzoek niet eenvoudig, maar dan om andere redenen. Doorgaans is het mogelijk om met enquêtes en administratieve bestanden te onderzoeken in hoeverre het voorzieningenniveau van gemeenten voldoet (zie bijvoorbeeld initiatieven als de Atlas voor Gemeenten). Wat betreft de kostenkant is dit echter niet het geval, daar gemeenten er vaak verschillen op nahouden in de organisatie en administratieve indeling van afdelingen. Evenzo geldt dat woningcorporaties verschillende boekhoudkundige regels hanteren voor hun lasten- en batenkant. Het gevolg spreekt voor zich: gegevens zijn niet vergelijkbaar en micro-onderzoek is (nog) niet goed of beperkt mogelijk. Het is de vraag hoever het Rijk wil gaan om alsnog uniformiteit af te dwingen. Vanaf onderop zijn wel initiatieven tot benchmarking, maar een coördinerende rol van de overheid is nodig om tot betekenisvolle vergelijkingen te komen.

Bij veel van de resterende sectoren – de zorg, het onderwijs, de sociale zekerheid en de justitiële keten – liggen veel mogelijkheden tot uitbreiding en verbetering van onderzoek. De slag die de komende jaren meer gemaakt zou kunnen worden, is die van productiviteit naar effectiviteit. Omdat de toerekenbaarheid van beleid daarbij lastig is, zal ook meer de nadruk moeten komen te liggen op het gebruik van *pilots* en experimenten – met als doel om de toegevoegde waarde van personeel of beleid van de instellingen te isoleren van andere factoren. Een nog grotendeels onontgonnen onderzoeksterrein zijn de effecten van ingrepen binnen de justitiële keten op *outcome*-variabelen zoals veiligheid, slachtofferschap en het gevaar op recidivisme. Effectiviteitsonderzoek is ook nog sterk ondervertegenwoordigd wanneer het gaat om beleidswijzigingen of beleidsinterventies in de zorg en in het onderwijs. Welhaast de belangrijkste en tegelijkertijd meest triviale les voor onderzoekers en beleidsmakers is dat de toegankelijkheid van gegevens beter kan. Vaak is voor onderzoekers niet het uitblijven van financiële ondersteuning de primaire belemmering voor onderzoek, maar het uitblijven van een mandaat van ministeries en koepelinstellingen om bij gegevens te komen. Ministeries zouden deze situatie kunnen verbeteren door een overzicht te maken van beschikbare gegevens bij sectoren en dit vervolgens openbaar te maken; dit zou ook bij het CBS kunnen worden ondergebracht. Zo'n initiatief zal niet zonder slag of stoot gaan, te meer daar organisaties voor zich zelf vaak het directe belang niet zien of onderzoek zelfs als bedreigend ervaren. De ondervraagde experts benadrukten dan ook dat over de huidige *status quo* heen gestapt zal moeten worden. Door te starten met productiviteits- en effectiviteitsonderzoek komen namelijk resultaten beschikbaar, zodat instellingen geprikkeld worden om (betere) gegevens te leveren. Gevolg hiervan is weer dat beter onderzoek mogelijk is. De betrokken ministeries zouden een dergelijk groeimodel kunnen faciliteren en stimuleren.

Pierre Koning

* Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie (IPSE Studies), TU Delft

-
- 1 Dit artikel is gebaseerd op de CPB Notitie: *Productiviteit en effectiviteit van de collectieve sector: Kansen voor beleidsrenderend onderzoek* (zie <http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/notitie/18dec2007/>). Deze notitie is onder de verantwoordelijkheid en in opdracht van het CPB geschreven door Pierre Koning (Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie aan de TU Delft), met medewerking van Evelien Eggink (SCP).
 - 2 Zie bijvoorbeeld SCP (2007), *Publieke prestaties in perspectief. Memorandum quartaire sector 2006-2011* (SCP-publicatie 2007/1). Bijlagen A en B van de studie *Publieke productie & persoonlijk profijt* uit 2006 geven verder meer uitleg over het Gegevensbestand quartaire sector van SCP en de wijze waarop indices bepaald worden.

Re-integratiebeleid: Wat zijn de resultaten en wat zijn ze waard?

M. Buurman

Samenvatting

Recent publiceerde het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een beleidsevaluatie over het re-integratiebeleid. De uitkomst van deze evaluatie is dat re-integratie circa 2 miljard euro kost en in financiële termen niet zoveel oplevert. De reacties op deze uitkomsten lopen sterk uiteen. Vertegenwoordigers van gemeenten, UWV en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geven aan dat het om oude cijfers gaat, er veel veranderd is in het re-integratiebeleid en lang niet alle positieve effecten van re-integratie in de evaluatie meegenomen konden worden. In hun ogen hoeft het huidige beleid dan ook niet sterk te veranderen. Anderen vinden re-integratie verkwisting van geld en hebben twijfels over de werking van de private re-integratiemarkt¹. Reden genoeg voor de Tweede Kamer om hoorzittingen te wijden aan de situatie op de re-integratiemarkt.

Dit artikel beoordeelt in paragraaf 2 een aantal van de argumenten in het huidige debat op hun waarde. Maar eerst geeft paragraaf 1 de belangrijkste uitkomsten van de beleidsdoorlichting en enkele recente onderzoeken weer om duidelijk te maken over welke budgetten en resultaten het gaat. In paragraaf 4 volgt een korte conclusie².

Trefwoorden: Arbeidsmarktbeleid, re-integratie, effectiviteit

1 Re-integratiebudgetten en resultaten

Budgetten

Werklozen, arbeidsgehandicapten, bijstandsgerechtigden en niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden kunnen ondersteuning krijgen van UWV en gemeenten bij het vinden van een baan. In tabel 1 is te zien hoeveel overheidsgeld gemoeid is met re-integratie door publieke opdrachtgevers. In 2007 gaat het om ruim 2 miljard euro.

Tabel 1. Beschikbare re-integratiemiddelen opgenomen in de begrotingen 2000-2007 (uitgaven excl. uitvoeringskosten)

(x € mln)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Re-integratie gemeenten	1848	2051	2061	1844	1667	1636	1665	1647
Re-integratie UWV	441	661	722	635	605	560	480	408
Overige instrumenten*	39	80	245	235	257	131	61	9
Totaal Rijk	2328	2792	3028	2714	2529	2325	2206	2064

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2008, p. 33

* Tussen 2000 en 2006 waren nog aanzienlijke middelen beschikbaar onder andere voor de zogenaamde Agenda voor de Toekomst, praktijkscholing, sectorale stimulansen (SVWW) en voor specifieke doelgroepbenadering (Taskforce jeugdwerkloosheid, Grijs werkt, RSP etc.). Het betreft allemaal tijdelijke regelingen die in 2007 zijn afgesloten.

Dit geld is niet alleen bestemd voor re-integratietrajecten. Gemeenten mogen hun re-integratiebudget van ruim 1,6 miljard euro vrij besteden aan re-integratie. Zij kunnen naast re-integratietrajecten ook andere arbeidsmarktinstrumenten inzetten en gesubsidieerde banen financieren. Naar schatting is in 2005 circa de helft van het budget van gemeenten aan gesubsidieerde arbeid besteed en de rest aan re-integratietrajecten (RWI 2006, p.49). UWV betaalt uit het re-integratiebudget naast re-integratietrajecten ook bijvoorbeeld voorzieningen voor aanpassing van de werkplek. In totaal is door UWV in 2006 zo'n 300 miljoen euro begroot voor de inkoop van re-integratietrajecten (RWI, 2006, p.30). Kortom, maar ongeveer de helft van de 2 miljard re-integratiegeld gaat naar re-integratietrajecten.

UWV en gemeenten kopen deze re-integratietrajecten sinds 2002 in bij re-integratiebedrijven op de private markt. UWV is verplicht het hele budget voor re-integratietrajecten te besteden op de private markt. Gemeenten zijn daar sinds 2006 vrij in: zij mogen trajecten zowel zelf uitvoeren als inkopen. Daarvoor besteedden gemeenten al een deel van hun budget aan gesubsidieerde arbeid op de publieke 'markt'. De cijfers over het deel van het re-integratiebudget dat gemeenten bij private re-integratiebedrijven besteden lopen uiteen, in 2004 bijvoorbeeld tussen de 20 en de 50 procent van hun budget (RWI, 2006, p.64).

Aantallen trajecten

In tabel 2 staat een overzicht van het aantal trajecten dat publieke opdrachtgevers, gemeenten en UWV, jaarlijks inkopen. In totaal kochten zij in 2006 zo'n 164.000 trajecten in.

Tabel 2. Gestarte re-integratietrajecten (x 1000)

	2002	2003	2004	2005	2006
Arbeidsgehandicapten	26	42	39	33	31
WW	9	29	52	47	35
Gemeenten	114	105	109	98	98
Totaal	149	176	200	178	164

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2008, p.24

Bruto-plaatsingsresultaten

Na een traject dat gestart is in 2004 vindt 67 procent van de werklozen, 51 procent van de arbeidsgehandicapten, 19 procent van de bijstandsgerechtigden en 61 procent van de niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden binnen twee jaar een baan. Zie tabel 3.

Tabel 3. Resultaten uitstroom naar werk

	Start traject 2002 uitstroom naar regulier werk binnen 24 maanden	Start traject 2003 uitstroom naar regulier werk binnen 24 maanden	Start traject 2004 uitstroom naar regulier werk binnen 24 maanden
WW	58%	63%	67%
AG	48%	48%	51%
ABW	10%	15%	19%
NUG	47%	58%	61%
Totaal	26%	38%	41%

Bron: SZW 2008, p. 40. Vanwege beleidsmatige en wettelijke verschillen in aansturing vanuit SZW tussen gemeenten en UWV zijn de meetmethoden van de nulmeting verschillend. Hierdoor zijn de cijfers tussen de wetsdoelgroepen onderling niet vergelijkbaar.

Niet alle uitstroom naar werk is duurzaam. Duurzaam wil zeggen dat de baan langer duurt dan zes maanden. Van de trajecten gestart in 2004 leidde voor werklozen 36 procent tot een duurzame plaatsing en voor arbeidsgehandicapten 30 procent (SZW 2008).

Netto-effectiviteit

Netto-effectiviteit wil zeggen het aantal mensen dat *door* de inzet van een traject een baan vindt. Onderzoekers bepalen dit netto-effect door rekening te houden met de kansen op de arbeidsmarkt van mensen zonder de inzet van een traject. In Nederland zijn er de afgelopen jaren diverse onderzoeken verricht naar de netto-effecten van re-integratietrajecten. Deze onderzoeken laten gemiddeld genomen een klein positief effect zien van een paar procentpunt (SZW, 2008, p.42, 55, 56). Zo blijkt uit Groot et al (2008, p. 34, 62) dat de kans op werk binnen anderhalf jaar na start van het traject stijgt met 2,5 procentpunt voor bijstandsgerechtigden die binnen een jaar een traject aangeboden krijgen. Voor mensen die na een jaar een traject aangeboden krijgen, is het effect 1,5 procentpunt. Voor WW-ers ligt de kans op werk na een traject wat lager in dit onderzoek. De resultaten verschillen wat van onderzoek tot onderzoek. Het is beter om te kijken naar trends of gemene delers die uit deze onderzoeken naar voren komen dan om te focussen op één cijfer uit één jaar of één onderzoek. Zo blijkt dat zowel in de bijstand als de WW re-integratie het meest is effectief voor kansarme groepen, zoals personen die langdurig op een uitkering zijn aangewezen, ouderen, laagopgeleiden en niet-westerse allochtonen (SZW, 2008, p. 6).

Kosten en baten voor de sociale zekerheid

Uiteindelijk gaat het niet alleen om het aantal mensen dat een baan vindt door een traject, maar ook om de kosten en baten die hiermee gemoeid zijn. Recent is uitgerekend wat de kosten en baten voor de sociale zekerheid zijn. Dat wil dus zeggen: wegen de kosten van de inzet van re-integratietrajecten per deelnemer op tegen de daardoor bespaarde uitkeringen? Het antwoord hierop is nee, in het algemeen niet. Trajecten ingezet in de periode 2002-2005 voor WW'ers en WWB'ers blijken op landelijk niveau niet te leiden tot een verlaging van de uitgaven aan sociale zekerheid: de gemiddelde kosten van de trajecten zijn hoger dan de gemiddelde bespaarde

uitkeringslast. Voor sommige groepen neemt de uitkeringslast zelfs toe door re-integratie, omdat door de inzet van een traject de re-integratie langer duurt (Groot et al, 2007, p.20 en p.30). De kosten van een traject voor WW'ers bedragen bijvoorbeeld gemiddeld € 2.150 euro per traject. Het effect van trajecten op de uitkeringslasten loopt uiteen van een daling van de uitkeringslasten met € 500 voor trajecten voor de leeftijdsgroep 35-44 jaar tot een stijging van de uitkeringslasten met € 800 voor trajecten voor 55-64 jarigen. Per saldo leiden trajecten voor WW'ers dus tot een stijging van de uitgaven aan de WW (Groot et al, 2007, p.20).

2 De waarde van de resultaten

De conclusie uit de vorige paragraaf is dat de kans op een baan gemiddeld slechts een beetje stijgt door een traject en dat de kosten niet opwegen tegen de baten van de bespaarde uitkeringen. Dat heeft geleid tot een debat onder voor- en tegenstanders van de inzet van re-integratietrajecten over de waarde van deze resultaten. Maar welke argumenten die de afgelopen weken de revue zijn gepasseerd zijn nu steekhoudend? Hieronder een beoordeling.

Zijn de maatschappelijke kosten en baten van re-integratie dan wel positief?

Eigenlijk weten we dat nog niet. Voorstanders van re-integratie zeggen dat re-integratie meer effecten heeft dan de directe effecten op een deelnemer. Maar het totaal van deze effecten, de maatschappelijke kosten en baten, kan net zo goed negatief als positief zijn. Het lastige van dit soort onderzoek is dat er veel aannames gemaakt moeten worden over bijvoorbeeld de gevolgen voor de totale werkgelegenheid, de baten van extra productie van de 'gere-integreerde', de verdringing van andere van de arbeidsmarkt, de kosten van het verlies aan vrije tijd, toegenomen veiligheid en soms zelfs geluk. De uitkomsten van dit soort onderzoek zijn daar erg gevoelig voor. Kok et al. (2006) kwamen tot de conclusie dat het saldo van de maatschappelijke kosten en baten positief was. Het CPB (2007) liet echter zien dat met andere aannames over de waardering van vrije tijd de balans kan omslaan.

Daarbij is nog geen rekening gehouden met de indirecte kosten en baten die gemoeid zijn met het volgen van re-integratietrajecten. Als re-integratie niet tot een baan leidt kunnen mensen hier toch beter van worden. Bijvoorbeeld doordat een deel van de mensen beter in zijn vel komt te zitten en een stapje dichterbij werk is gekomen. Maar het kan ook zijn dat bij een ander deel van de mensen de frustratie is toegenomen, omdat ze vrije tijd hebben opgeofferd en geen baan hebben gevonden. Bovendien is het de vraag of dit soort effecten ook niet met andere, wellicht goedkopere, maatregelen bereikt kan worden. Bijvoorbeeld door het aanbieden van psychologische hulp of het organiseren van bijeenkomsten in het buurthuis.

Gaat er van re-integratie een dreiging uit?

In het verlengde van het voorgaande argument zeggen voorstanders dat van het aanbieden van re-integratietrajecten een dreiging uitgaat waardoor werklozen geneigd zijn zelf harder te zoeken naar een baan. Of mensen doet besluiten van hun uitkering af te zien, omdat ze geen tijd hebben voor re-integratie vanwege andere werkzaamheden. Dat het dreigeffect van re-integratie bestaat, is aannemelijk. De inzet van Work First voor bijstandsgerechtigden doet een derde van de potentiële deelnemers besluiten af te

zien van een uitkering (Sol et al, 2007). Ook uit Amerikaans onderzoek blijkt dat de kans dat werklozen hun uitkering beëindigen toeneemt als de brief met de uitnodiging voor een re-integratietraject op de mat valt. Dit effect bleek zelfs groter dan het effect van het traject zelf (Black et al, 2003). UWV heeft voor Nederland een keer het effect van het aanbieden van een re-integratietraject onderzocht. Daaruit bleek een stijging van de kans op werk van maar liefst 26 procent door het aanbod van een traject. Door de daadwerkelijke inzet van het traject daarna verdween dit effect echter bijna helemaal (SZW, 2008, p.52). De daling komt doordat mensen in een traject zitten 'opgesloten'. Dat wil zeggen, dat ze minder hard zoeken tijdens het traject dan ze normaal doen, omdat ze bijvoorbeeld eerst hun traject willen afmaken. Helaas is alleen dreigen met en nooit uitvoeren van een traject geen optie. Dat zou immers geen erg geloofwaardige dreiging vormen. Een alternatief voor dreiging via trajecten is het inzetten van sancties of verlagen van de uitkeringen. Ook dat maakt een uitkering ontvangen minder aantrekkelijk en stimuleert mensen om een baan te zoeken.

Kunnen de resultaten omhoog door meer maatwerk?

Ja, dat kan. Het gemiddelde effect van re-integratietrajecten is weliswaar gering, maar er zijn wel verschillen in effecten van re-integratie tussen mensen, instrumenten en moment van inzet. Door daar beter op in te spelen kan er nog winst geboekt worden. Het is niet zozeer de vraag of re-integratie nu wel of niet werkt, maar 'wat werkt voor wie en wanneer?'

Trajecten voor WW'ers blijken namelijk het meest effectief wanneer zij worden ingezet na anderhalf jaar en niet al na een half jaar of pas na drie jaar. Ze zijn het meest effectief voor mensen die niet te jong en niet te oud zijn en voor fase 2 cliënten. Trajecten voor WW'ers leveren dus het meest op voor diegenen met enige afstand tot de arbeidsmarkt, maar die afstand moet niet te groot zijn (Groot et al, 2007). Tot voor kort kregen ook werklozen die nog geen traject nodig hadden er één aangeboden. Dit vanwege de zogenaamde sluitende aanpak. Dat wil zeggen, dat iedereen binnen een jaar weer aan het werk moest zijn of 'in traject zitten'. Trajecten voor bijstandsgerechtigden zijn effectiever wanneer ze een half jaar na instroom worden ingezet en niet pas na anderhalf jaar of drie jaar (Groot et al, 2007). Mensen die in de bijstand komen, hebben doorgaans geen recente werkervaring. Hoe eerder zij een traject krijgen des te hoger de kans op uitstroom. Hoewel ook voor bijstandsgerechtigden de sluitende aanpak gold, kregen nog lang niet alle bijstandsgerechtigden binnen een jaar een traject of werk aangeboden. Een positief saldo van directe baten en lasten van re-integratie is ook wel degelijk mogelijk. Trajecten ingezet door de gemeente Rotterdam leveren per saldo een besparing op van uitgaven aan sociale zekerheid. Rotterdam heeft de afgelopen jaren de nadruk op het realiseren van trajecten verlegd naar de nadruk op het bereiken van resultaat (Groot et al, 2007).

Kunnen de resultaten omhoog door beter opdrachtgeverschap?

Ja, dat is mogelijk. De recent gepubliceerde cijfers gaan over de jaren tot en met 2005. Daar zitten nog niet alle ontwikkelingen in die de laatste jaren op de re-integratiemarkt zijn opgetreden, zoals professionalisering van het opdrachtgeverschap die de RWI in 2006 constateerde (RWI, 2006).

De private markt is pas in 2002 echt van start gegaan en was in het begin erg turbulent. Opdrachtgevers hielden jaarlijks aanbestedingen die de markt op zijn kop zetten. Bedrijven groeiden soms met honderden procenten per jaar, terwijl andere hun omzet zagen dalen (RWI, 2004). Dat leidde, in combinatie met de sterke concurrentie op prijs, tot een vechtmart waarop kwaliteit soms het onderspit delfde. Bedrijven concurreerden zwaar op prijs om bij de jaarlijkse aanbesteding opdrachten binnen te halen en hun marktaandeel veilig te stellen. Als dat mislukte, moesten bedrijven reorganiseren. Dat had de nodige gevolgen voor de afhandeling van de nog lopende contracten. Opdrachtgevers dachten in het verleden dat hun taak er op zat na de aanbesteding, maar dat was eigenlijk pas het begin. Niet alles is namelijk van te voren vast te leggen in contracten. Bijsturing tijdens de rit is bijvoorbeeld nodig als een cliënt terugvalt in zijn verslaving. Misschien kan een ander bedrijf dan beter het traject overnemen. Gaandeweg hebben partijen dan ook hun strategie aangepast. Opdrachtgevers zijn meer regie gaan voeren. Ze houden zich meer bezig met de diagnose, zodat ze gericht in kunnen kopen. Daarnaast voeren ze vaker voortgangsoverleg en is er meer contact tussen de consultant van het re-integratiebedrijf en de casemanager bij de gemeente. Ook is er meer stabiliteit op de markt gekomen doordat UWV en gemeenten vaker meerjarige contracten afsluiten of contracten met opties tot verlenging bij goed functioneren. Bovendien hebben UWV en gemeenten meer oog gekregen voor kwaliteit van de geboden dienstverlening bij de gunning van opdrachten (RWI, 2006). De effectiviteitscijfers van UWV voor de WW-trajecten lijken het hiervoor geschetste beeld ook te bevestigen. Daarin is een dip te zien bij de start van de aanbestedingen en de private markt. Vanaf 2002 stijgen de cijfers weer (De Graaf-Zijl, 2006, Groot et al, 2008).

Ook de introductie van de Wet Werk en Bijstand in 2004 heeft gevolgen gehad voor de re-integratiemarkt. Door de Wet Werk en Bijstand hebben gemeenten meer financiële prikkels gekregen om hun uitkeringsbestand zo klein mogelijk te houden. Hoewel gemeenten vooral meer zijn gaan doen aan het voorkomen van instroom in de bijstand, lijken ook de resultaten van re-integratie sindsdien te verbeteren. Uit Groot et al (2008) blijkt een stijgende lijn in 2004 en 2005 voor de effecten van re-integratietrajecten op de gemeentelijke markt.

Zijn er dan grote stijgingen in de netto-effectiviteit te verwachten?

Nee, hoewel een verbetering ten opzichte van de huidige resultaten mogelijk is, moeten we niet al te hoge verwachtingen koesteren. De Koning et al (2005) hebben een uitgebreide literatuurstudie uitgevoerd naar actief arbeidsmarktbeleid (incentives voor werkzoekenden, bemiddeling, scholing, instroomsubsidies, gesubsidieerde arbeid). Op basis hiervan concluderen zij dat over het algemeen actief arbeidsmarktbeleid vaker een positief effect dan negatief of geen effect heeft op de kans op werk van een deelnemer. Voor incentives voor uitkeringsgerechtigden (sancties, bonussen, controle, e.d), bemiddeling en instroomsubsidies voor werkgevers is de balans zelfs duidelijk positief. Scholing biedt een gemengd beeld. Qua orde van grootte van het effect van actief arbeidsmarktbeleid moet men volgens De Koning eerder denken aan een effect van vijf tot tien procentpunt dan een verdubbeling van de kans op werk.

3 Conclusie

Er is jaarlijks 2 miljard beschikbaar voor re-integratie. Daarvan besteden UWV en gemeenten circa de helft aan re-integratietrajecten. De andere helft besteden ze aan ander zaken als re-integratievoorzieningen en gesubsidieerde arbeid. Daarvan is niet bekend wat de huidige resultaten zijn.

Van het geld dat UWV en gemeenten besteden aan trajecten zijn de resultaten nu wel bekend. *Na* een traject heeft gemiddeld 41% van de kandidaten werk. Maar slechts een klein deel daarvan vindt *door* het traject werk. De kosten van de trajecten en de bespaarde uitkeringen wegen dan ook niet tegen elkaar op. Of de maatschappelijke kosten en baten van re-integratietrajecten, dus inclusief zaken als extra productiviteit, verbeterde veiligheid, afname van de criminaliteit, verlies aan vrije tijd, wel toenemen, valt nog te bezien. De conclusies uit de eerste onderzoeken stemmen niet heel optimistisch. Bovendien zijn er voor het bereiken van dit soort neveneffecten alternatieve en wellicht goedkopere maatregelen denkbaar.

Tegenover deze sombere conclusies staan gelukkig ook een paar positieve noten. Er gaat van re-integratie een positief effect uit op het zoekgedrag van andere werklozen. Alternatieve maatregelen om dit zogenaamde dreigeffect te bereiken, verlagen van de uitkeringen en meer sancties, zijn om politieke redenen waarschijnlijk minder aantrekkelijk. Daarbij kunnen de resultaten van de re-integratietrajecten nog verbeteren. Dit kan door het inzetten op meer maatwerk, trajecten voor degenen die het nodig hebben en niet voor mensen die zelf wel een baan kunnen vinden. De resultaten kunnen ook verbeteren door de professionalisering van het opdrachtgeverschap die ingezet is. Opdrachtgevers houden in vergelijking met enkele jaren terug bij hun aanbestedingen meer rekening met kwaliteit en resultaat en wat minder met alleen een lage prijs. De markt is in stabielere vaarwater gekomen door de spreiding van de aanbestedingen, de langere contracten en contracten met opties tot verlenging bij goed presteren. Toch hoeven van re-integratietrajecten geen wonderen verwacht te worden. Buitenlandse ervaringen leren ons dat verbeteringen in de resultaten mogelijk zijn, maar dat de ruimte voor verbetering niet al te groot is.

M. Buurman

* Onderzoeker aan de Erasmus School of Economics

Literatuur

Black D. A., J. A. Smith, M. C. Berger and B. J. Noel (September 2003), Is the Threat of Reemployment services more effective than the services themselves? Evidence from a random assignment in the UI System, *The American economic review*, p. 1313-1327.

CPB, (2007), *De maatschappelijke kosten en baten van re-integratie*, CPB-notitie tbv ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid.

Graaf-Zijl M. de, I. Groot, .P.Hop (2006), *'De weg naar werk'*, *Onderzoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk, vóór en na de SUWI operatie*, Onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.

- Groot I., M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin (TNO), D. Ooms (TNO), W. Zwinkels (TNO) (2008) , *De lange weg naar werk: Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB*, Onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen
- Groot, I., M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin (TNO), D. Ooms (TNO), W. Zwinkels (TNO), (2007), *Effect re-integratietrajecten op de uitgaven aan sociale zekerheid*, SEO economisch onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW.
- Kok, L., D. Hollanders, J. P. Hop (2006), *Kosten en baten van re-integratie*, In opdracht van Boaborea, Gefinancierd door Stichting Instituut Gak
- Koning, J. De, A. Gelderblom, K. Zandvliet, L. van den Boom, (2005), *Effectiviteit van Re-integratie: de stand van zaken*, literatuuronderzoek in opdracht van het ministerie van sociale zaken en UWV.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008), *Rapport beleidsdoorlichting re-integratie*, Den Haag.
- Raad voor Werk en Inkomen (2004), *Naar een werkende arbeidsmarkt*, Beleidskader werk en inkomen 2004, Den Haag.
- Raad voor Werk en Inkomen (2006), *De route naar resultaat: re-integratiemarktanalyse 2006*, Den Haag.
- Raad voor Werk en Inkomen, (2007), *Re-integratie van bijstandsgerechtigden: lust of last?* , RWI-zine nummer 21.
- Sol E. (HSI/UvA), J.Castonguay (HSI/UvA), H. van Lindert (Orbis), Y. van Amstel (Orbis), (2007), *Work first werkt: Op weg naar evidence based-work first*, onderzoek in opdracht van Divosa.
- De Volkskrant*, Kamer: re-integratie faalt, donderdag 3 april 2008.

1 Zie bijvoorbeeld *de Volkskrant*, 3 april 2008.

2 Met dank aan Pierre Koning voor commentaar op een eerdere versie.

3 Hierbij is geen rekening gehouden met effecten van trajecten op anderen, zoals verdringing van anderen van de arbeidsmarkt.

Hervormingen in het spoor: mislukking of succes?

M. Veraart*

Samenvatting¹

Met het aannemen spoorweg- en concessiewet is afgesproken om drie jaar na de inwerkingtreding van de wetgeving deze te evalueren. De wetten zijn 1 januari 2005 van kracht geworden. De evaluatie is gestart in 2006, de resultaten van de evaluatie komen in de tweede helft van 2008 op tafel. Een langlopende en breed opgezette evaluatie roept hoge verwachtingen op. Het is maar de vraag of aan die verwachtingen zal worden voldaan. De periode in beschouwing is erg kort. Een goede beoordeling van de effecten van de nieuwe wetgeving is niet goed mogelijk zonder deze in een breder perspectief te plaatsen. De auteur neemt daarom de hervormingen in de spoorsector vanaf begin jaren negentig onder de loep. Op basis van deze analyse wordt een oordeel gegeven over de resultaten van de hervormingen tot dusverre. Vanuit dat perspectief geeft de auteur ook een oordeel over wat de evaluatie op zou moeten leveren.

Trefwoorden: privatisering, spoorwegen.

1 Commissie Wijffels

Begin jaren negentig zijn belangrijke hervormingen ingezet in het openbaar vervoer. De rijksoverheid wilde meer openbaar vervoer, vernieuwing, verhoging van de doelmatigheid en uiteindelijk een vermindering van de rijksbijdragen voor het openbaar vervoer. De rijksoverheid gebruikte zware externe commissies om vernieuwingen in gang te zetten. De commissies De Boer en Brokx gaven adviezen over het openbaar vervoer als geheel, de Commissie Wijffels adviseerde over de toekomst van de Nederlandse Spoorwegen (NS). De formele aanleiding voor de instelling van de Commissie Wijffels was de implementatie van EU-richtlijnen. Tegelijkertijd wilde de rijksoverheid een oplossing voor de oplopende financiële tekorten bij de NS en was er twijfel of het bedrijf de nieuwe rijksambities in het openbaar vervoer wel kon waarmaken. Adviezen van de Commissie Wijffels (1993) en de benoeming van een nieuwe topman van buiten fungeerden als breekijzers voor verandering bij de NS. De kern van de voorstellen in het rapport *Sporen voor straks* van de Commissie Wijffels was:

- splitsen van het bedrijf in aparte business-units;
- onderhoud en investeringen in de infrastructuur voor rekening van het rijk brengen in ruil voor het afbouwen van exploitatiesubsidies;
- verzelfstandiging van de NS, waarbij het bedrijf onder meer zelf de tarieven, de dienstregeling en het investeringsbeleid mocht bepalen;
- afstoten van niet-kerntaken.

2 Uitvoering voorstellen

De uitvoering van de hervormingsvoorstellen werd door de nieuwe hoofddirecteur voortvarend ter hand genomen. De besluiten tot ombouw van de exploitatiesubsidies naar financiering van de infrastructuur door het rijk en het afstoten van niet-kerntaken zijn conform de voorstellen van de Commissie Wijffels uitgevoerd. De generieke

exploitatiesubsidies waren in 2000 geheel afgebouwd en vervangen door rijksbijdragen voor de infrastructuur en in omvang bescheiden exploitatiesubsidies voor onrendabele lijnen. Door de NS is het besluit tot de verkoop van bedrijfsonderdelen en dochterbedrijven direct in gang gezet. Het leverde geld op, ontlastte het management van de NS en het gaf de betreffende bedrijfsonderdelen de ruimte om zich verder te ontwikkelen.

De verzelfstandiging van de NS is daarentegen anders uitgevoerd dan de Commissie Wijffels adviseerde. In 1995 werden de NS formeel verzelfstandigd, maar de speelruimte van de NS bleef beperkt. Onder aansporing van Tweede Kamer bleef de minister van Verkeer en Waterstaat zich bemoeien met de tarieven, de dienstregeling en de investeringen. In diezelfde tijd verraste minister Maij-Weggen van Verkeer en Waterstaat iedereen door in 1993 de beurgang van de NS aan te kondigen. Het besluit tot privatisering en beursgang kwam destijds volledig uit de lucht vallen. De hoofddirectie verzette zich in eerste aanleg hiertegen, maar heeft in de daarop volgende jaren het idee omarmd. Privatisering van de NS maakte geen onderdeel uit van het hervormingspakket van de Commissie Wijffels.²

Ook de uitvoering van het voorstel tot splitsing van de NS is anders uitgevoerd dan oorspronkelijk was voorgesteld. Het kabinet had in 1995 besloten om de taakorganisaties Railinfrabeheer, Railverkeersleiding en het capaciteitsmanagement, ondergebracht bij Railned, volledig uit de NS te halen.

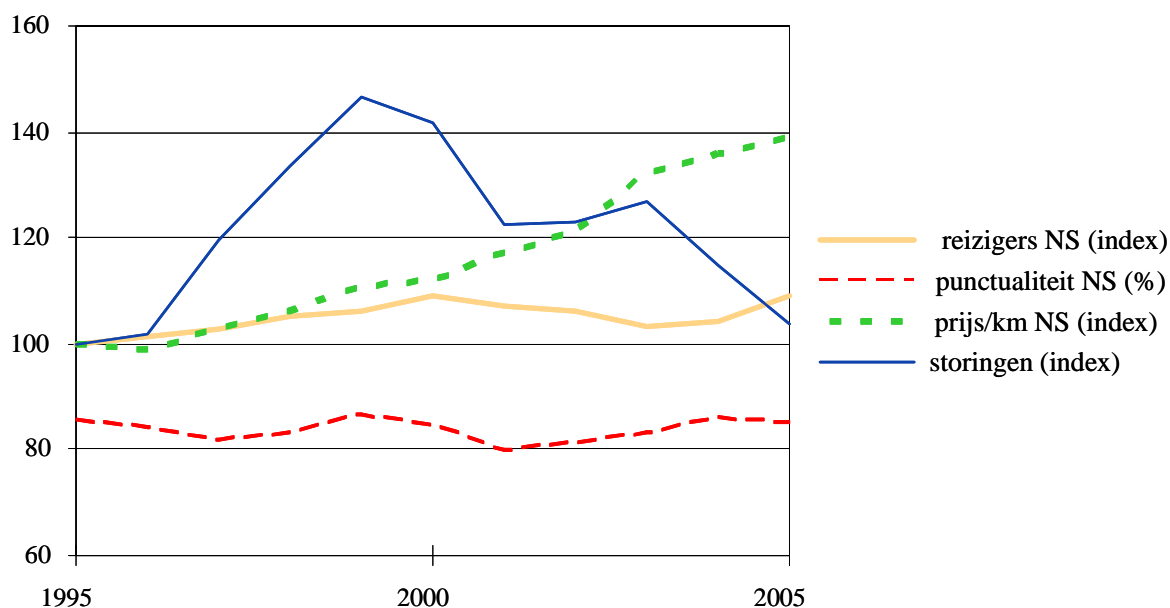
Het advies van de Commissie Wijffels ging niet verder dan een juridische scheiding.³ De effectuering van het kabinetsbesluit voor volledige scheiding heeft echter lang op zich laten wachten. In 2002 zijn de aandelen van de taakorganisaties van NS naar het ministerie overgedragen. Pas met het inwerking treden van de nieuwe spoorwegwet in 2005 is ProRail, de bundeling van taakorganisaties uit de NS, een zelfstandige vennootschap geworden.

Het besluit tot volledige splitsing werd mede ingegeven door het voornemen tot de beursgang van de NS. Maar er speelde meer. In 1996 kreeg Lovers toestemming om spoordiensten uit te voeren. Daarmee werd concurrentie *op* het spoor geïntroduceerd. Geen van de externe adviescommissies had hier eerder een lans voor gebroken. De Commissie Brokx koos in het rapport *Marktwerking in het openbaar vervoer* uitdrukkelijk voor concurrentie *om* de markt. De commissie Brokx heeft het concessiemodel voor het streekvervoer uitgewerkt en daarmee de basis gelegd voor de bestaande ordening in het streekvervoer. De commissie zag ook mogelijkheden voor dit model bij de regionale spoorlijnen, maar zeker niet voor het kernnet. Hoewel het experiment met Lovers maar kort heeft geduurd – van 1996 tot 1999 – heeft het voor de ordening van de sector ingrijpende gevolgen gehad. Het toelaten van Lovers werd als eerste stap gezien van de introductie van concurrentie *op* het spoor.

3 Resultaten hervormingen

De vraag is wat de hervormingsmaatregelen uit de periode 1995-2005 hebben opgeleverd. De resultaten van de hervormingen kunnen worden afgemeten aan de ontwikkeling van het reizigersvervoer en de kwaliteit van de dienstverlening. In figuur 1 worden de prestaties in het tijdvak 1995-2005 weergegeven. Dit omvat de periode van hervormingen vanaf het moment van verzelfstandiging tot en met het eerste jaar waarin de nieuwe wetgeving van kracht is.

Figuur 1. Resultaten hervormingen spoorsector 1995-2005

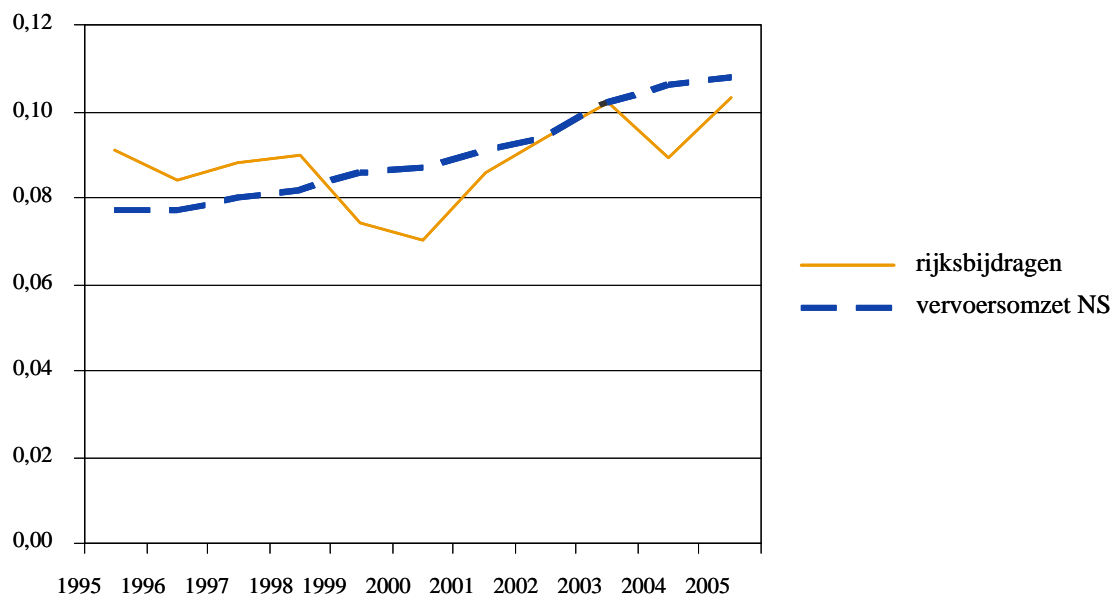


De resultaten over de periode 1995-2005 waren:

- de groei in het reizigersvervoer was beperkt. In 2005 hebben de NS slechts 9% meer reizigerskilometers gerealiseerd dan in 1995, het vervoersvolume bleef onder het topjaar 1992.
- de punctualiteit (de kwaliteitsindicator voor de dienstverlening) liet geen structurele verbetering zien in de genoemde periode en kwam nauwelijks boven de 85% uit. Het eerder geformuleerde beleidsdoel van 95% punctualiteit bleef ver buiten bereik.
- het aantal storingen, een belangrijke kwaliteitsindicator voor de infrastructuur, nam eind jaren negentig zeer sterk toe en daalde vervolgens gestaag. Het niveau van storingen in 2005 lag nog altijd boven het basisjaar 1995.

Naast groei van het aantal reizigers en verbetering van de dienstverlening streefde de overheid ook naar het terugbrengen van de rijksbijdrage aan het spoor. Daar is de overheid niet in geslaagd. In figuur 1 is te zien dat de omzet per reizigerskilometer in de periode 1995-2005 met 39% is gestegen. Figuur 2 laat tevens zien dat niet alleen de reizigersopbrengsten zijn gegroeid, maar dat ook de rijksbijdragen per reiziger op het kernnet zijn toegenomen. De totale rijksbijdragen voor aanleg, onderhoud en exploitatie van het kernnet waren in 1995 ruim 1,2 miljard euro, in 2005 was dit opgelopen tot ruim 1,6 miljard euro.

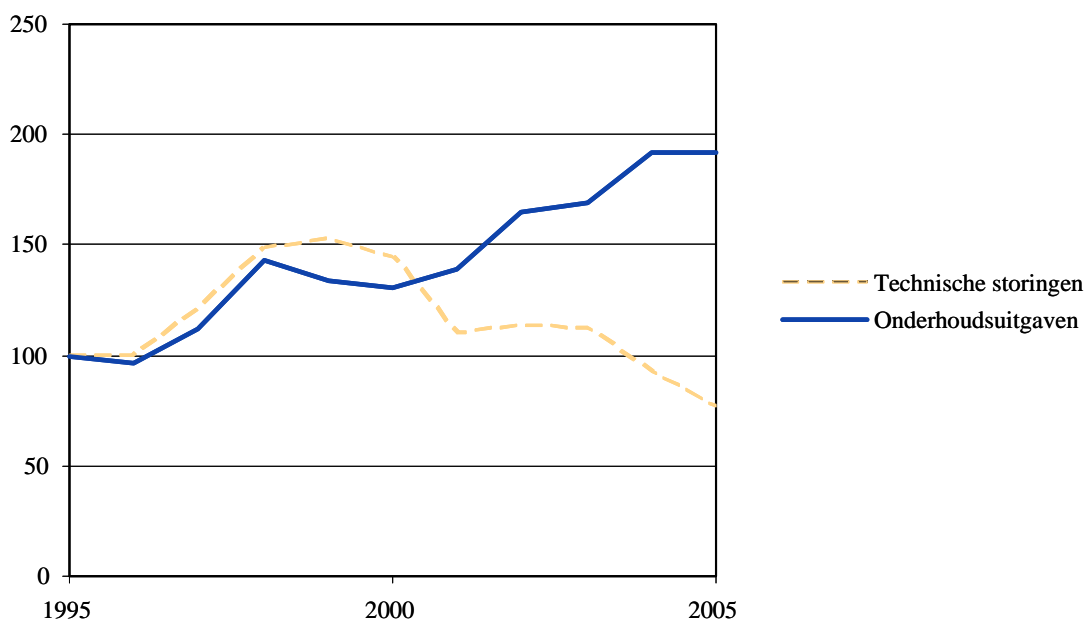
Figuur 2. Bijdrage per reizigerkilometer op het kernnet 1995-2005 (euro)



4 Problemen bij onderhoud railinfrastructuur

De groei in de uitgaven voor het kernnet is niet gelijkmatig verlopen. Vanaf 1995 bleven de uitgaven eerst op peil om vervolgens in 1999 en 2000 terug te vallen tot een niveau van iets meer dan 1 miljard euro. Vanaf 2001 was er sprake van een stijging, eerst herstel tot het oude niveau en in 2005 een duidelijk groeisprong. De sterke groei van het aantal storingen op het spoor – zie figuur 1 - wordt vaak toegeschreven aan de dalende uitgaven voor het spooronderhoud. Een feit is dat in de jaren tachtig en negentig te weinig vernieuwingsprojecten in het spoor zijn uitgevoerd, terwijl er beduidend meer treinen zijn gaan rijden. Daarmee is de storingsgevoeligheid van de railinfrastructuur toegenomen. Dit verklaart nog niet de explosieve toename van de storingen in de jaren 1996-1998. Zeker omdat in die jaren de uitgaven voor klein onderhoud en storingsherstel ook sterk toenamen. In figuur 3 is goed te zien dat de groei van het aantal technische storingen samenging met de toename van de uitgaven voor klein onderhoud en storingsherstel. Pas in 1999 nemen deze uitgaven af, maar dan zet ook de daling van het aantal storingen in.

Figuur 3. Relatie storingen en uitgaven klein onderhoud en storingsherstel 1995-2005 (1995 = 100)



Er is blijkbaar ook iets anders aan de hand. De groei van de storingen viel samen met de periode dat de ordening in het railonderhoud op de schop is genomen. Het opdrachtgeverschap werd ondergebracht bij Railinfrabeheer. Deze taakorganisatie maakte, ondanks eerdere besluiten over de splitsing, nog steeds onderdeel uit van de NS. Vanuit NS-Reizigers, gesteund door de Raad van Bestuur van NS-holding, werd Railinfrabeheer zwaar onder druk gezet om prioriteit te geven aan vervoer in plaats van onderhoud. Met het wegvallen van de integrale verantwoordelijkheid voor het spoor gingen deelbelangen opspelen. Het vervoersbedrijf was daarbij duidelijk de bovenliggende partij, mede door de zwakke leiding bij Railinfrabeheer. Het gevolg was dat onderhoud zeer versnipperd kon worden uitgevoerd.

In dezelfde tijd heeft de NS in 1997 haar eigen railonderhoudsbedrijf NS Infraservices in drie delen opgesplitst en verkocht aan externe partijen.⁴ Daarmee werd in één klap het volledige onderhoudsproces uitbesteed. De uitbesteding vond echter plaats zonder dat de contractvoorwaarden voor het onderhoud duidelijk waren ingevuld. Er bestond geen inzicht in de relatie tussen de beschikbaar gestelde budgetten door Railinfrabeheer en de prestaties van de drie onderhoudsbedrijven. Dat kon ook niet vanwege het ontbreken van de hiervoor noodzakelijke informatie over objecten en kosten.

Het gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen was dat niet alleen 'verkeerde' onderhoudswerkzaamheden werden uitgevoerd, maar dat in die jaren ook de productiviteit in het onderhoudsproces met liefst eenderde is gedaald.⁵

Vanaf 2000 is de afstemming tussen de samenwerking Railinfrabeheer en de drie onderhoudsbedrijven verbeterd en dit heeft gezorgd voor minder storingen en een hogere beschikbaarheid van het spoor. Ondanks de verbeterde samenwerking bleef de contractvorming in het railonderhoud weerbarstig. De lage productiviteit in het spooronderhoud is een structureel probleem gebleven, onder meer door nieuwe

regelgeving voor veilig werken. De mogelijkheden om in het spoor te werken zijn in het afgelopen decennium verder ingeperkt. Dit prikkelt de onderhoudsbedrijven overigens wel om te innoveren en te investeren in nieuwe technieken en meetmethoden. De fouten bij de hervormingen in het spooronderhoud – verkeerde positionering en verwaarlozing van Railinfrabeheer en ondoordachte uitbesteding van het onderhoudswerk – hebben hun weerslag gehad op het functioneren op het spoor als geheel. Dit heeft niet alleen bijgedragen aan de crisis in de sector in het jaar 2001, de effecten zijn tot op de dag van vandaag nog merkbaar.

5 Crisis en herstel

Het jaar 2001 is voor de spoorsector een crisisjaar geworden. Bovenop de coördinatieproblemen als gevolg van de splitsing was er sprake van grote arbeidsonrust. De stakingen gericht op het voorkomen van 'het rondje om de kerk' was de uitlaadklep van de onvrede bij de werknemers bij de NS. Daar bleef het niet toe beperkt. Ook de relatie tussen de NS en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat was zeer verstoord geraakt. Alle onvrede vertaalde zich in lagere prestaties: de punctualiteit zakte naar een dieptepunt, daling van het aantal reizigers en het opnieuw oplopen van het aantal storingen. Begin 2002 trokken de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen van de NS hun conclusies. Zij stapten collectief op. De minister benoemde vervolgens een 'overgangsbestuur'. Het nieuwe bestuur van de NS zette direct in op pacificatie van de verhoudingen in het bedrijf en met het Ministerie. Het afblazen van de beursgang was een van de eerste daden.

De crisis liet ook politiek Den Haag niet onberoerd. Het schokeffect van de crisis zorgde ervoor dat de besluitvorming over de nieuwe spoorwegwet in een stroomversnelling kwam. Na een jarenlange impasse is in een redelijk hoog tempo nieuwe wetgeving tot stand gebracht. Politiek Den Haag snapte dat dit een voorwaarde was om de NS weer "op de rails" te krijgen. In 2005 is de nieuwe wetgeving – Spoorwegwet en Concessiewet – van kracht geworden.

Ook de spelers in de sector begrepen dat ze zich ook van hun kant dienden te 'gedragen' om de vertrouwensbreuk met Den Haag te herstellen. De partijen in de spoorsector predikten Rust en Herstel en gedroegen zich in de jaren daarop ook naar.

Het beleid gericht op 'Rust en Herstel' wierp vruchten af. De punctualiteit verbeterde in 2002 als eerste. Het herstel van de groei van het aantal reizigers en de daling van het aantal storingen manifesteerde zich pas in 2004. Het herstel zette daarna door: het aantal reizigers nam verder toe: 5% in 2005 en 2006 en 3% in 2007; de daling van het aantal storingen zette door en kwam in 2006 voor het eerst weer onder het niveau van 1995; de punctualiteit bleef echter rond de 85% 'hangen', pas in 2007 was er een duidelijke verbetering met een punctualiteit van 87%.

6 Beoordeling hervormingen

De hervormingen in het spoor zijn tot dusverre geen succes. Niet alleen vallen de resultaten tegen, er is ook veel maatschappelijke onrust. Niet alles gaat fout. Er zijn ook zaken goed gegaan. De liberalisering van het goederenvervoer en de verkoop van veel bedrijfsonderdelen van de NS zijn succesvol geweest. Ook de aanbesteding van regionale lijnen, vaak in combinatie met het streekvervoer per bus, lijkt een succes te

worden. De huidige problemen bij het spoor zitten in het beheer van de infrastructuur en de exploitatie van het kernnet.⁶

De vergaande splitsing van exploitatie en infrastructuur bij de NS heeft verkeerd uitgepakt. De synergievoordelen van een geïntegreerde bedrijfsvoering zijn in de spoorsector groter dan de voordelen van transparantie bij volledige scheiding van functies. De afstemming in de bedrijfsvoering tussen infrabeheer en exploitatie omvat het hele spectrum van dagelijkse interactie tussen operationele bedrijfsprocessen tot lange termijn investeringen. Optimalisatie binnen één organisatie is efficiënter dan tussen twee monopolisten – NS en ProRail - met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als scheidsrechter. Het Ministerie heeft gezien de complexiteit van de bedrijfsprocessen altijd een grote informatieachterstand en wordt gemakkelijk speelbal van de organisatiebelangen van beide monopolisten.

Verkeerd waren ook de experimenten met marktwerking. Concurrentie *op* het spoor met Lovers past niet bij de structuurkenmerken van de sector.⁷ Schaalvoordelen, zeker voor het personenvervoer op het kernnet, wegen zwaar. Het toelaten van meerdere operators op het kernnet doet schaalvoordelen teniet. Voor het personenvervoer is concurrentie *om* het spoor geschikter. Voor het regionale en internationale vervoer functioneert dit model al redelijk, mede omdat het om op zich zelf staande verbindingen met een eigen infrastructuur gaat. Voor het kernnet is aanbesteding van de dienstverlening voorlopig nog niet aan de orde. De omvang van het pakket is te groot en er zijn geen serieuze partijen beschikbaar die de concessie zonder al te veel problemen kunnen overnemen. Onderhandse gunning van de concessie voor het kernnet is vooralsnog het maximaal haalbare.

Het voornemen tot een beursgang was eveneens een verkeerde beslissing. De voorwaarden voor privatisering van de NS waren niet aanwezig. Het ontbrak aan een goed reguleringskader, waardoor privatisering een risicovol avontuur zou worden. Een slecht gereguleerd privaat monopolie, zeker als deze voortkomt uit een publieke setting, leidt in de regel niet tot welvaartswinst, maar tot het toe-eigenen van extra 'rents' voor belangengroepen verbonden aan het bedrijf. De Engelsen hebben dit door schade en schande geleerd.

De beursgang in combinatie met experimenten met marktwerking en de ontregeling van het bedrijf door splitsing zorgden voor veel verzet binnen het bedrijf. Het draagvlak op de werkvloer voor veranderingen ebde na aanvankelijk enthousiasme snel weg. Het mondde uit in de stakingen in de jaren 2000 en 2001.

De problemen bij het vervoersbedrijf NS werden verergerd door de wijze van uitbesteding van het onderhoudswerk en de daaraan gekoppelde privatisering van het onderhoudsbedrijf. Op zich leent onderhoudswerk zich voor uitbesteding, doch de wijze waarop dit tot stand is gekomen is ondoordacht. Uitbesteding van werk zonder inzicht in de essentiële contractvoorwaarden is vragen om moeilijkheden. Bovendien was Railinfrabeheer als opdrachtgever zeer verzwakt door de splitsing van de NS. Het kan geen verrassing zijn dat het onderhoudswerk in het ongerede raakte. Dit heeft de problemen bij het vervoersbedrijf van de NS niet veroorzaakt, maar wel versterkt. Er is wel sprake van een wisselwerking. De zwakke positie van Railinfrabeheer was een direct gevolg van de hervormingen bij de NS.

De bovenstaande schets laat zien dat er niet alleen conceptuele denkfouten zijn gemaakt, ook het transitieproces liet te wensen over. Het heeft ontbroken aan een

doordacht en consequent beleid vanuit de rijksoverheid. Het besluiten tot een vergaande splitsing, maar deze vervolgens niet of pas veel later effectueren, is hiervan een voorbeeld. Dit geldt ook voor de keuze voor verzelfstandiging en beursgang met tegelijkertijd interveniëren in operationele processen van het bedrijf. Ook het omgaan met concurrentie verdient niet de schoonheidsprijs, zoals het toelaten van Lovers en de wankelmoedigheid bij de aanbestedingen. Het ontbreekt aan een samenhangende visie en een robuuste transitiestrategie. De hervormingen tot dusverre zijn dan ook meer een mislukking te noemen dan een succes.

7 Betekenis voor evaluatie wetgeving

De vraag is of de nieuwe wetgeving tot een verbetering heeft geleid. Kijkend naar de resultaten in de afgelopen paar jaren zou een voorzichtig optimisme misschien op zijn plaats zijn. Meer reizigers, herstel van punctualiteit, een verdere daling van het aantal storingen zijn ontwikkelingen in de goede richting. Ten opzichte van het jaar 2001 zijn de verbeteringen in prestaties evident, maar ze reflecteren misschien meer het rampjaar 2001 dan de resultaten van nieuwe wetgeving. In een langer tijdsperspectief bleven de resultaten mager. Zo heeft de trein in de periode van hervormingen aanzienlijk marktaandeel verloren op de auto, ondanks de steeds toenemende congestie op de weg. Niet ontkend kan worden dat het beleid van Rust en Herstel werkt. Sinds 2001 zijn grote conflicten uitgebleven en is de samenwerking binnen de sector verbeterd. De vraag is waar dit aan kan worden toegeschreven. Is met de nieuwe wetgeving een meer logische ordening ontstaan waardoor partijen in een logische verhouding tot elkaar staan? Of is dit vooral een kwestie van strategisch gedrag? Na de crisis van 2001 konden de partijen in de spoorsector zich geen nieuwe conflicten in het openbaar permitteren. Het adagium Rust en Herstel was ook een manier om de strijdbijl te begraven. Dit heeft er in ieder geval wel toe bijgedragen dat prestaties zijn verbeterd. De hamvraag is of de strijdbijl tijdelijk begraven is, of dat de ordening met de nieuwe wetgeving nu echt structureel verbeterd is. Op deze vraag zal de evaluatie een duidelijk antwoord moeten geven.

8 Schot voor de boeg

Naar verwachting zal de evaluatie bevestigen dat concessieverlening voor personenvervoer op het spoor een passend instrument is. Dit is een terechte maar voorspelbare uitkomst. Spannend wordt het bij de vraag of de concessies voor beheer en exploitatie van het kernnet gescheiden of gecombineerd moeten worden uitgevoerd. Anders geformuleerd: moeten de NS en ProRail aparte organisaties blijven of is samenvoeging gewenst. In een zero-basebenadering zou geen verstandig mens eraan denken om bij het spoor infrabeheer en exploitatie uit elkaar te halen. De scheiding en daarmee de suboptimalisatie is echter een feit. De afweging nu is er één tussen de verwachte synergievoordelen van hernieuwde samenvoeging versus de kosten van de bijhorende reorganisatie. Dit dient een zakelijke afweging te zijn en geen gevolg van verkeerde bestuurlijke daadkracht (uit ergernis samenvoegen) of koudwatervrees (uit angst niet veranderen). Bij de keuze voor samenvoeging is vervolgens een robuuste veranderstrategie nodig om de kosten en de emoties goed te beheersen.⁸

Indien gekozen wordt voor het in stand houden van de bestaande scheiding tussen exploitatie en beheer van het kernnet, is de vraag relevant in welke verhouding ProRail tot het Ministerie dient te staan. Nu wordt de relatie in de concessie gedefinieerd. Het

huidige concessiemodel voor ProRail is echter vooral gekozen om samenvoeging van de exploitatie- en beheersconcessie in 2014 zonder al te ingewikkelde wetswijzigingen mogelijk te maken. Bij de keuze voor een definitieve scheiding moet de ratio van de beheersconcessie op de eigen merites worden beoordeeld. Een concessie is een ingewikkeld instrument als het gaat om de aansturing van een overheidsorganisatie die dicht tegen de rijksoverheid aan staat. Een eenvoudiger vorm van sturing, bijvoorbeeld een managementcontract met de leiding van ProRail, verdient in dat geval de voorkeur. Het borgen van professioneel opdrachtgeverschap dient ook een belangrijk aandachtspunt te zijn in de evaluatie. In dit artikel is ingegaan op de kwetsbare opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie in de railinfrastructuur. Het is de vraag of ProRail goed geëquipeerd is als opdrachtgever en er aan de kant van de opdrachtnemer voldoende betrouwbare en bekwame leveranciers zijn. Daarbij is niet zozeer de principiële keuze van uitbesteding aan de orde, maar het functioneren van de betreffende markten.⁹ De vraag is ook wat de rijksoverheid kan bijdragen om de 'toeleveringsmarkten' beter te laten functioneren. De vraag is onder meer wat voor soort mededingingsbeleid effectief is.

Tot slot is aandacht nodig voor de strategische ruimte die de NS van het Ministerie van Financiën als aandeelhouder krijgt. Hoort daar het verwerven van onderhouds- en exploitatieconcessies in het buitenland bij? Is de combinatie van reizigersvervoer en vastgoedontwikkeling wenselijk? Is het logisch dat de NS een bouw- en installatiebedrijf heeft? Het antwoord is positief als er sprake is van aantoonbare economies of scope tussen het (binnenlands) vervoer en de andere activiteiten. Tot dusverre ontbreekt het aan een goede analyse om hier een overtuigend antwoord op te geven. Voor de overheid als aandeelhouder is dit van belang, want vergroting van de diversiteit van het bedrijf vermindert de transparantie van het bedrijf. Indien de economies of scope ontbreken, is beperking van de strategische doelen in het belang van de rijksoverheid, omdat dit de sturing richting de NS vereenvoudigt. Dit resulteert in een herverkaveling van functies en afstoot van bedrijfsonderdelen.

Als er wel sprake is van economies of scope dan is het de vraag of de synergievoordelen opwegen tegen de hogere reguleringskosten vanwege de grotere complexiteit in de sturingsrelatie. Als de voordelen groot zijn dan zal dit gevolgen hebben voor de invulling van de sturingsinstrumenten van de rijksoverheid. De NS zullen dan meer vrijheidsgraden in het beleid nodig hebben en dienen politiek en bestuurders dit niet alleen als consequentie te accepteren, maar er ook naar te handelen.

Maarten Veraart

* Adviseur bij Andersson Elffers Felix.

1 Het artikel is gebaseerd op de hoofdstukken 4 t/m 6 van de dissertatie van de auteur, *Sturing van publieke dienstverlening, Privatiseringsprocessen doorgelicht*, Van Gorcum, 2007.

2 Wijffels heeft in *NRC Handelsblad* van 13 januari 2001 uitdrukkelijk afstand genomen van het voorstel tot een beursgang.

-
- 3 Het ging ook verder dan de EU-richtlijnen voorschrijven. Voor de EU volstaat een boekhoudkundige scheiding binnen spoorbedrijven.
 - 4 Het grootste deel ging naar Strukton, een 100% dochter van de NS. In 2003 heeft de NS Strukton willen verkopen, anno 2008 is Strukton de vierde kernactiviteit van de NS.
 - 5 Zie noot 1, pagina 153.
 - 6 Ook de grote investeringsprojecten – HSL en Betuwelijn – verlopen zeer moeizaam. We concentreren ons bij de beoordeling van de hervormingen op de ontwikkelingen bij het kernnet.
 - 7 Concurrentie op het spoor is alleen geschikt voor het goederenvervoer.
 - 8 Samenvoeging is mogelijk mits voldaan wordt aan de boekhoudkundige scheiding die de EU eist. Verder dient de toegang tot het kernnet voor goederenvervoerders adequaat geregeld te worden.
 - 9 In Engeland is wel voor een principiële andere oplossing gekozen. Het generationaliseerde infrabedrijf doet het onderhoudswerk opnieuw in eigen huis. Om dit uit te voeren is bij Railtrack ongeveer 18.000 man onderhoudspersoneel in dienst.

Trends in onderwijsbureaucratie

J. L.T.Blank
C.M.G. Haelermans*

Samenvatting

De bureaucratie op scholen staat de laatste tijd sterk in de belangstelling. Een uitdijende laag managers en ondersteuners zouden de doelmatigheid en kwaliteit van het onderwijs ondermijnen. In dit artikel laten we de ontwikkelingen van de overhead zien gedurende de laatste 16 jaar voor vijf onderwijssectoren. Uit de cijfers blijkt dat het kostenaandeel van overhead in alle sectoren een bescheiden trendmatige groei vertoont. Tegen de heersende opvatting in, blijkt dat het kostenaandeel van management juist is gedaald. De bescheiden groei van overhead is dus toe te schrijven aan de groei van ondersteunend personeel. Deze groei is vooral een gevolg geweest van beleidsmatige keuzes om bijvoorbeeld meer onderwijsassistenten en ID'ers in te zetten. Verder concluderen we dat de schaalvergroting in het onderwijs niet tot meer maar eerder tot minder overhead heeft geleid.

Trefwoorden: Onderwijs, bureaucratie

1 Inleiding

Het begrip bureaucratie in het onderwijs staat sterk in de belangstelling bij beleids- en opiniemakers. In de loop van de tijd zou de laag van managers en indirect ondersteunend personeel steeds verder zijn uitgedijd. De financiële decentralisatie in het onderwijs zou voor een belangrijk deel hieraan debet zijn. Het inrichten van een eigen financiële planning- en controlcyclus binnen een school en bureaucratengedrag zouden de belangrijkste onderliggende verklaringen hiervoor zijn. De doelmatigheid van het onderwijs zou volgens critici daarmee in het geding zijn.

Dit is voor het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW) aanleiding geweest om een aantal onderzoeken te faciliteren naar de bureaucratie in het onderwijs. Deze studies zijn recentelijk afgerond en aan de Tweede Kamer gerapporteerd¹. De onderzoeken hebben betrekking op het basisonderwijs, voortgezet onderwijs², het middelbaar beroepsonderwijs³ en het hoger onderwijs⁴. De rapporten zijn ook nog geëvalueerd door een commissie van externe deskundigen⁵. De algemene conclusie uit de rapporten is dat het met de genoemde managementlaag wel meevalt. In de rapporten over het basis- en voortgezet onderwijs wordt een directe link gelegd tussen overhead en productiviteit. De rapporten wijzen uit dat er nauwelijks of geen systematisch overschot is aan management. Op sommige individuele scholen is wel sprake van een overschot of tekort aan management, maar ook in die gevallen is het productiviteitsverlies beperkt.

Genoemde onderzoeken richten zich allen op de huidige praktijk en presenteren een vergelijking tussen scholen op basis van gegevens uit recente jaren. Deze onderzoeken geven dus geen beeld van de ontwikkelingen van overhead in de tijd. Een dergelijk beeld is wel door de Onderwijsraad in een paar eerdere studies geschetst: , 'Bureaucratisering in het onderwijs' en 'Bureaucratisering en schaalfactoren'⁶. De studies van de onderwijsraad richten zich niet alleen op de bureaucratie binnen scholen, maar ook op de

verzorgingstructuur van het onderwijs (onderwijsinspectie, ministerie van OCW enz.). De studies presenteren een aantal globale kengetallen over het "secundaire proces".

Volgens deze studies is tussen 1990 en 2000 sprake geweest van een forse groei van de secundaire lasten. Door het meenemen van alle bij het onderwijs betrokken middelen vertroebelt in deze studies het zicht op wat er in de scholen gebeurt.

In dit artikel richten we ons daarom op de vraag hoe de overhead in scholen zich de laatste 16 jaar heeft ontwikkeld, wat de belangrijkste determinanten hiervan zijn geweest en of de ontwikkeling in de overhead gevolgen heeft gehad voor de prestaties van het onderwijs. Dit onderzoeken we door een kostenanalyse uit te voeren, waarbij we een relatie leggen tussen niveau en samenstelling van kosten enerzijds en ontwikkelingen in leerlingaantallen, onderwijsprestaties en omgevingsfactoren (bijvoorbeeld achterstandsleerlingen) anderzijds. Hierbij is overhead gedefinieerd als het totaal aandeel ondersteunend en management personeel.

Op basis van onze kostenanalyse kunnen we de volgende vragen beantwoorden:

- Hoe heeft de afgelopen 16 jaar de inzet van middelen en in het bijzonder de verhouding tussen onderwijzend personeel en overige ingezette middelen zich ontwikkeld?
- Hoe hebben de prestaties van het onderwijs zich in de afgelopen 16 jaar ontwikkeld?
- Hoe hebben bepaalde omgevingsfactoren zich de afgelopen 16 jaar ontwikkeld?
- Hoe hangen inzet van middelen, onderwijsprestaties en omgevingsfactoren globaal met elkaar samen?
- Is er sprake geweest van een autonome ontwikkeling in kosten en in het bijzonder in overhead?

Het artikel is als volgt ingedeeld: In paragraaf 2 bespreken we de gehanteerde gegevens en gegevensbronnen. Vervolgens schetsen we in paragraaf 3 de belangrijkste historische trends. In paragraaf 4 komen de resultaten van de kostenanalyse aan de orde. Paragraaf 5 bevat een samenvatting en conclusies.

2 Gegevens

Voor dit onderzoek zijn gegevens verzameld over vijf verschillende onderwijssectoren, namelijk het basisonderwijs (bao), voortgezet onderwijs (vo), beroeps- en volwasseneneducatie (bve), hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo). De gegevens zijn afkomstig van het ministerie van OCW, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sector Bestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO). Daar waar gegevens ontbreken is een schatting gemaakt. Tabel 1 bevat een overzicht van de gehanteerde variabelen, de gegevens en de bijbehorende bronnen.

Tabel 1 – Lijst met gehanteerde variabelen⁷.

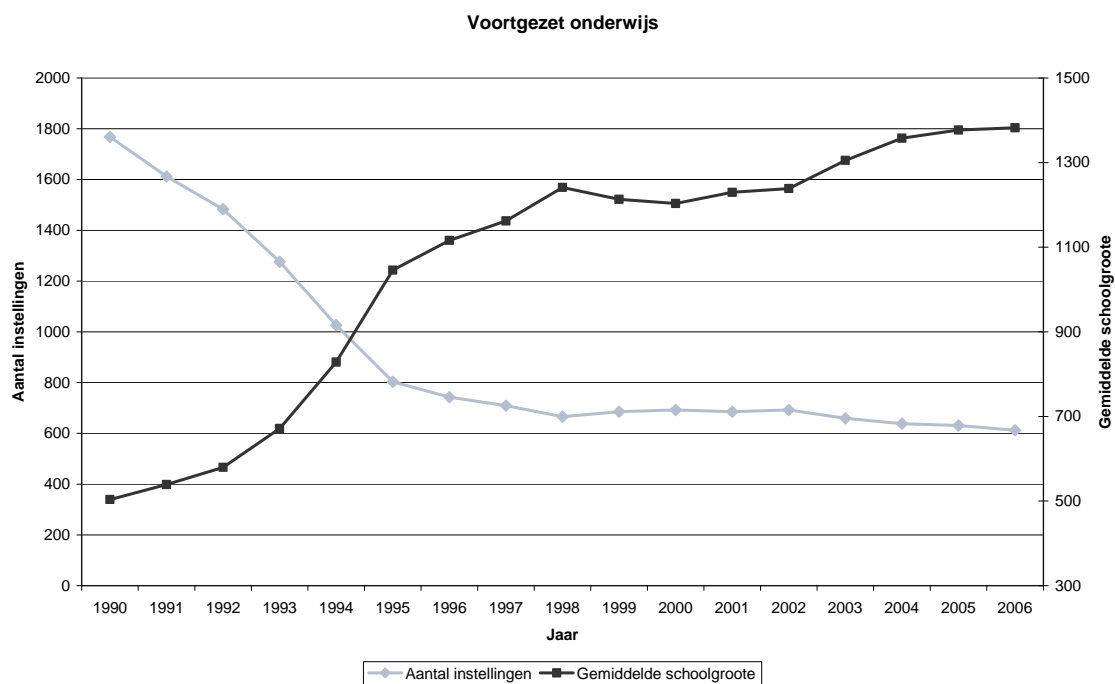
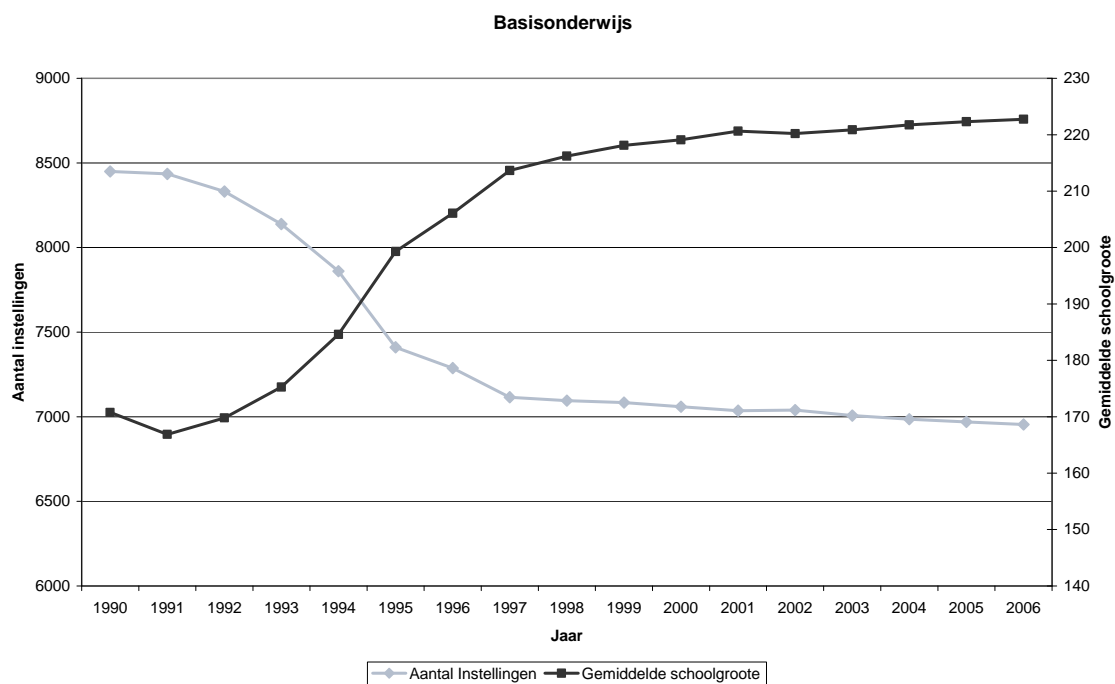
Type	Variabele
Aanbod	Aantal scholen
Productiegegevens	Aantal leerlingen
	Aantal cumi-leerlingen
	Uitstroom naar speciaal onderwijs of uitstroom zonder diploma
Ingezette middelen	Personeel per type ⁸ in aantallen
	Personeel per type in fte's
Kosten	Totale kosten
	Loonkosten management
	Loonkosten ondersteunend personeel
	Loonkosten onderwijzend personeel
	Huisvestingskosten
	Materiaalkosten

De verzamelde gegevens hebben betrekking op de periode 1990-2006. Het hoger beroepsonderwijs is hierop een uitzondering, waarbij gegevens tot en met 2005 zijn gebruikt. Het is geen sinecure om consistente tijdsreeksen te ontwikkelen. Veranderingen in het onderwijs, maar ook in de wijze van registreren en elkaar tegensprekende bronnen maken een adequate vergelijking in de tijd lastig. Tijdsreeksen verzamelen over de periode vóór 1990 leek dan ook niet verantwoord.

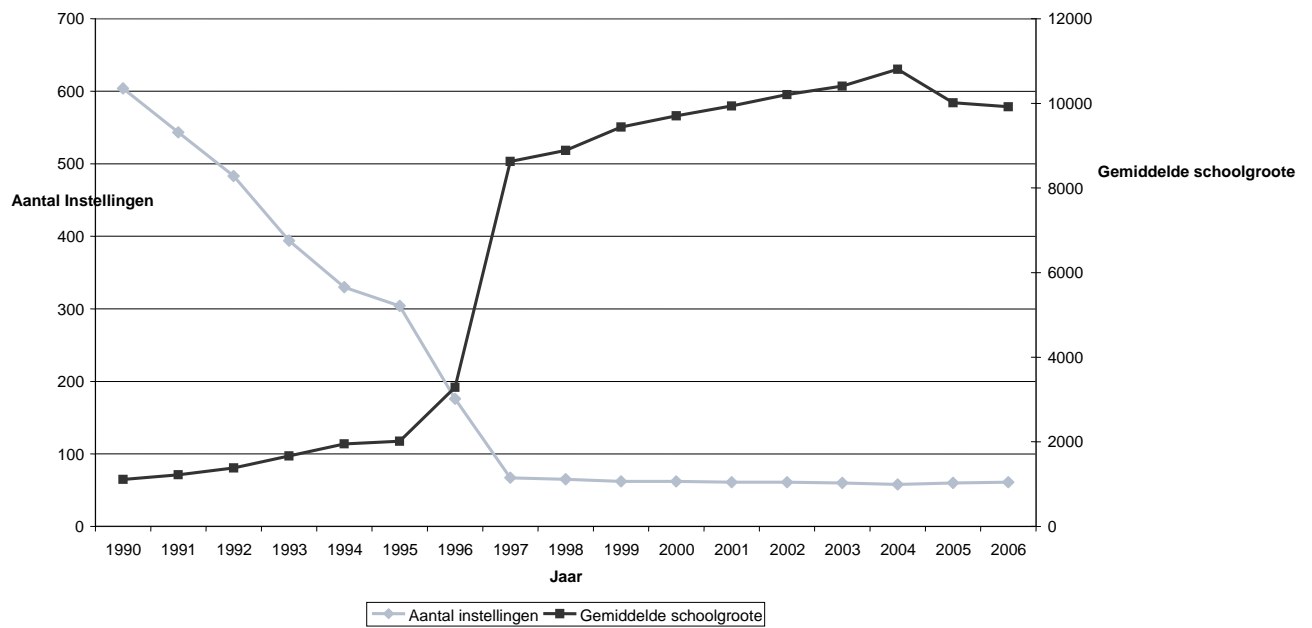
3 Historische trends

De trends gaan over het aanbod, kosten, personeel, (achterstands)leerlingen en uitstroom uit het onderwijs (naar het speciaal onderwijs of zonder diploma). Een interessante ontwikkeling is die van de gemiddelde schoolgrootte en het aantal instellingen. Deze ontwikkelingen worden, voor alle onderwijssoorten, weergegeven in figuur 1. Op de linker verticale as is het aantal scholen weergegeven, op de rechter verticale as de gemiddelde schoolgrootte.

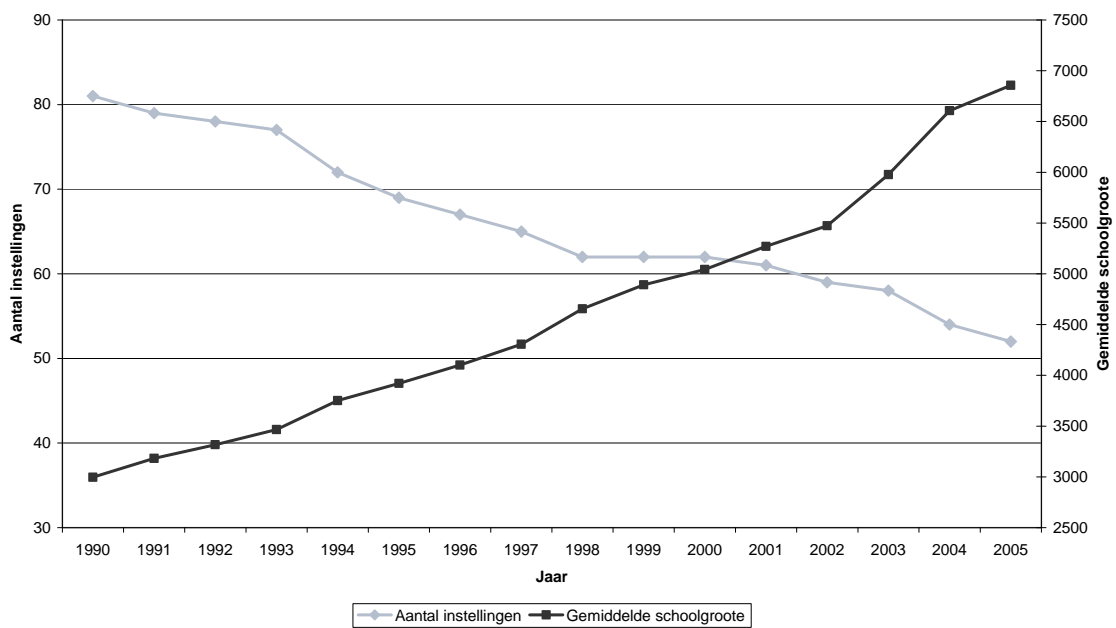
Figuur 1 Ontwikkeling gemiddelde schoolgrootte en aantal instellingen, alle onderwijssoorten, 1990-2006.

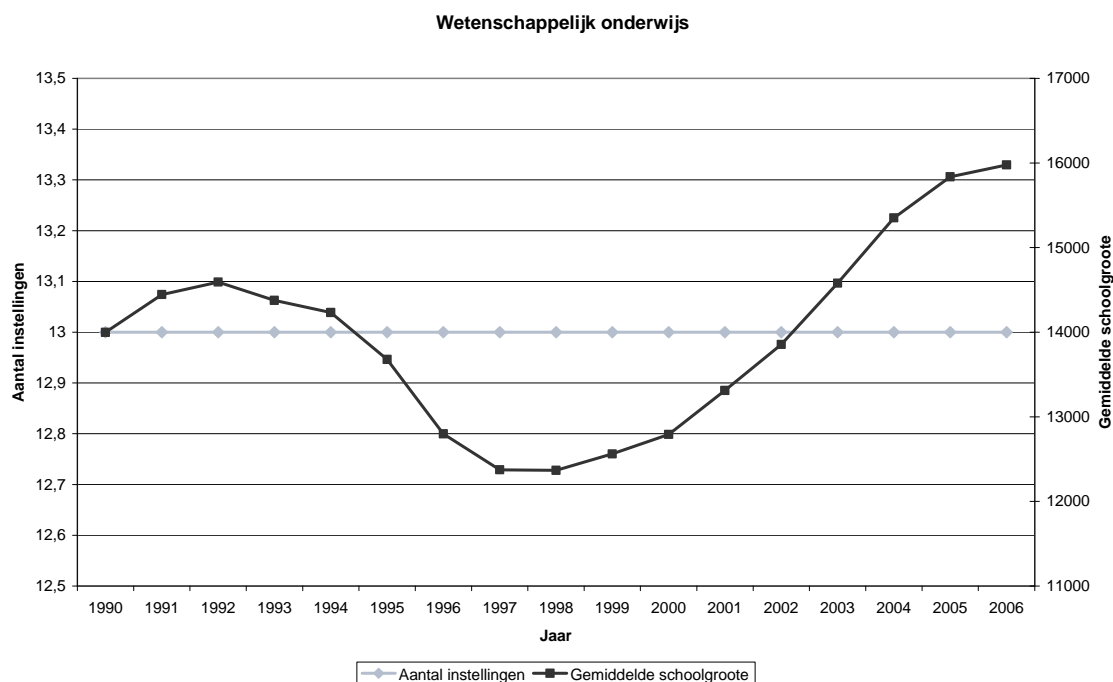


Beroeps- en volwasseneneducatie



Hoger Beroepsonderwijs

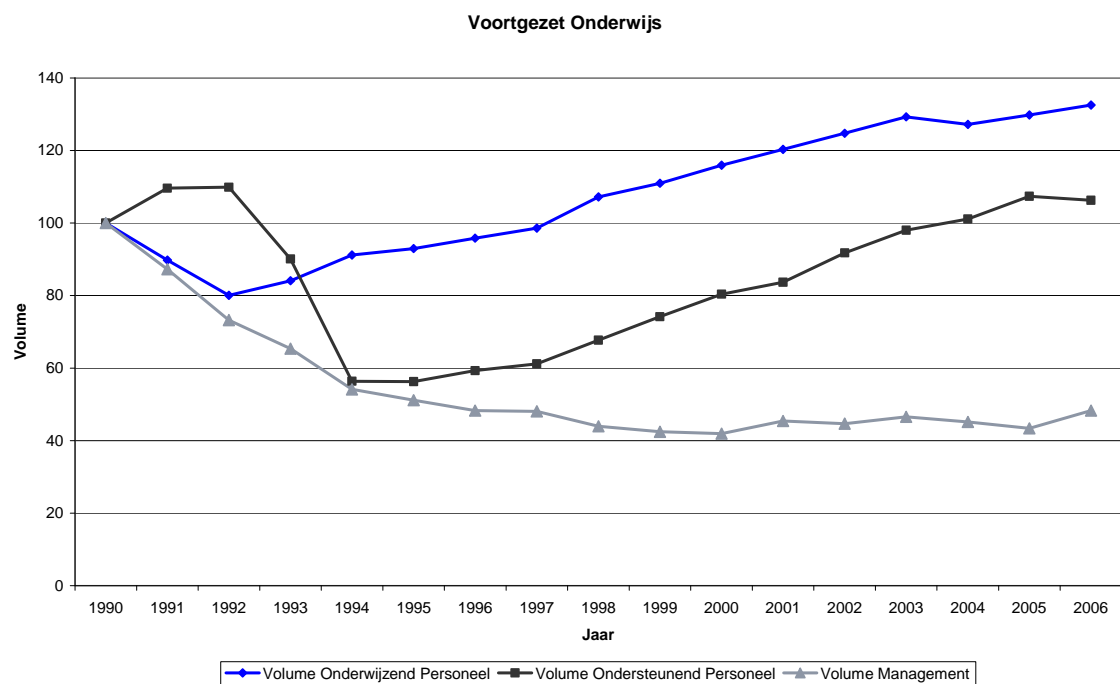
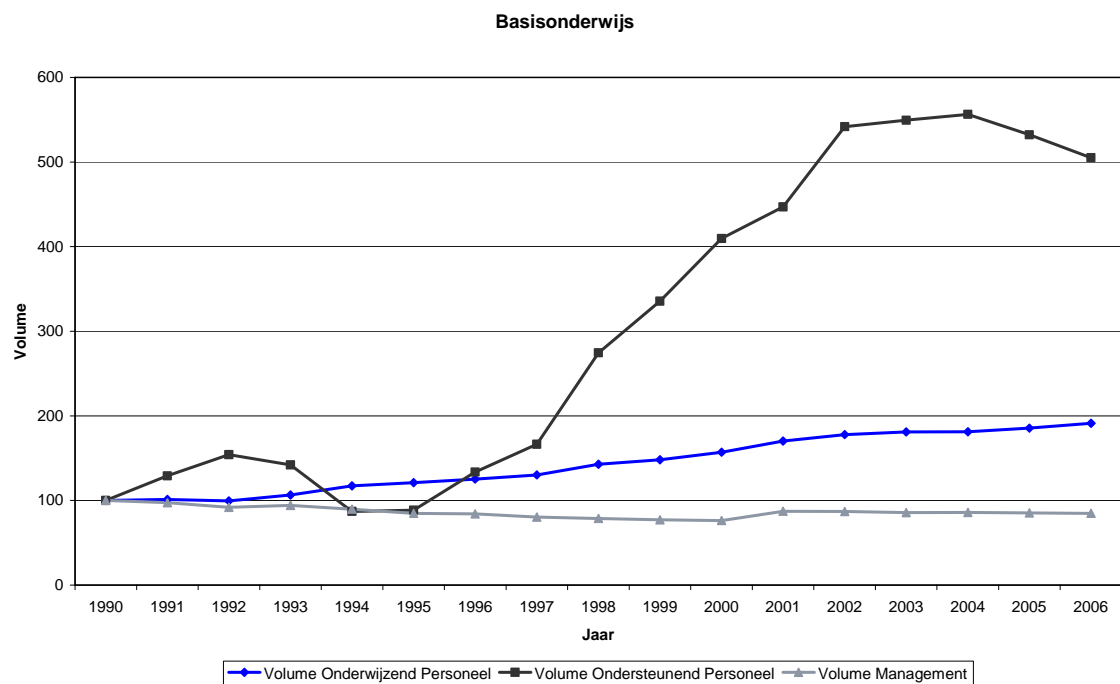




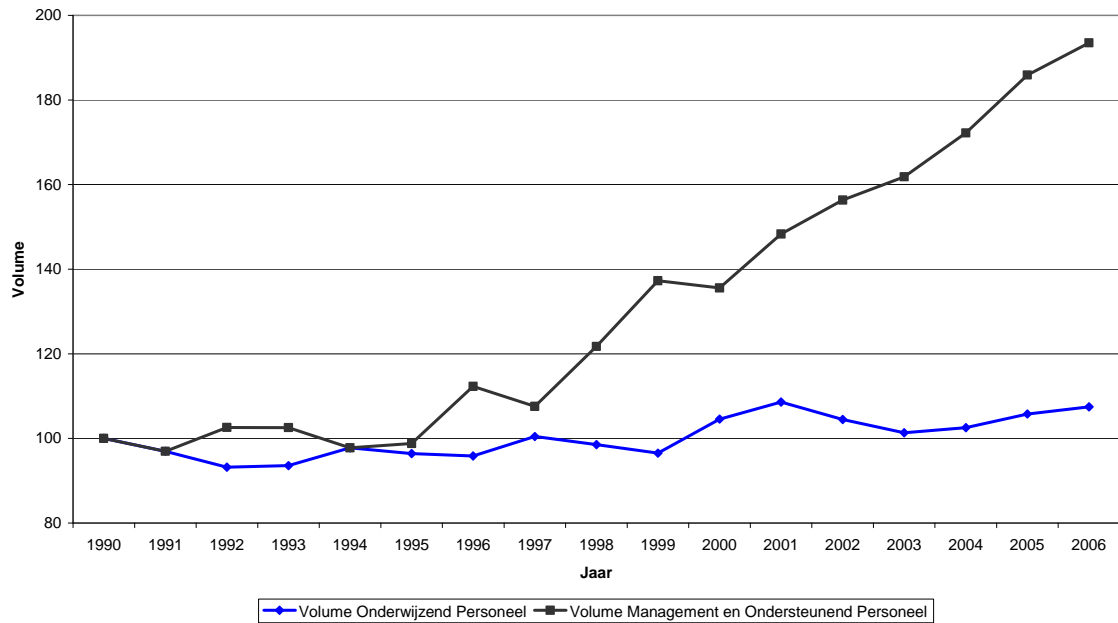
Uit figuur 1 blijkt dat er in alle onderwijssoorten een schaalvergroting heeft plaatsgevonden. Met uitzondering van het wetenschappelijk onderwijs is dit rechtstreeks een gevolg van een daling van het aantal instellingen in de afgelopen 16 jaar. Opvallend is de schaalvergroting in de beroeps- en volwasseneneducatie. De gemiddelde schoolgrootte vertienvoudigde hier tussen 1990 en 2006.

Figuur 2 laat de ontwikkeling zien van het volume van het ingezette personeel voor de verschillende onderwijssoorten in de periode 1990-2006. Onder het volume ingezet personeel verstaan we de totale personeelskosten gecorrigeerd voor de contractloonstijgingen en de arbeidsduurverkorting⁹. De ontwikkeling wordt weergegeven met indexcijfers waarbij de waarde het basisjaar 1990 op 100 wordt gesteld. Uit figuur 2 valt af te lezen dat in alle onderwijssoorten het volume van het onderwijsondersteunende personeel is gestegen. In het basisonderwijs valt zelfs een vervienvoudiging waar te nemen. Deze groei is vooral het gevolg van de inzet van klassenassistenten via ID-banen en OALT-banen. De omvang van het management in het basisonderwijs is licht gedaald, in het voortgezet onderwijs zelfs substantieel. Daarnaast zien we dat het volume van het onderwijzende personeel in alle onderwijssoorten ongeveer gelijk blijft, of een lichte groei doormaakt.

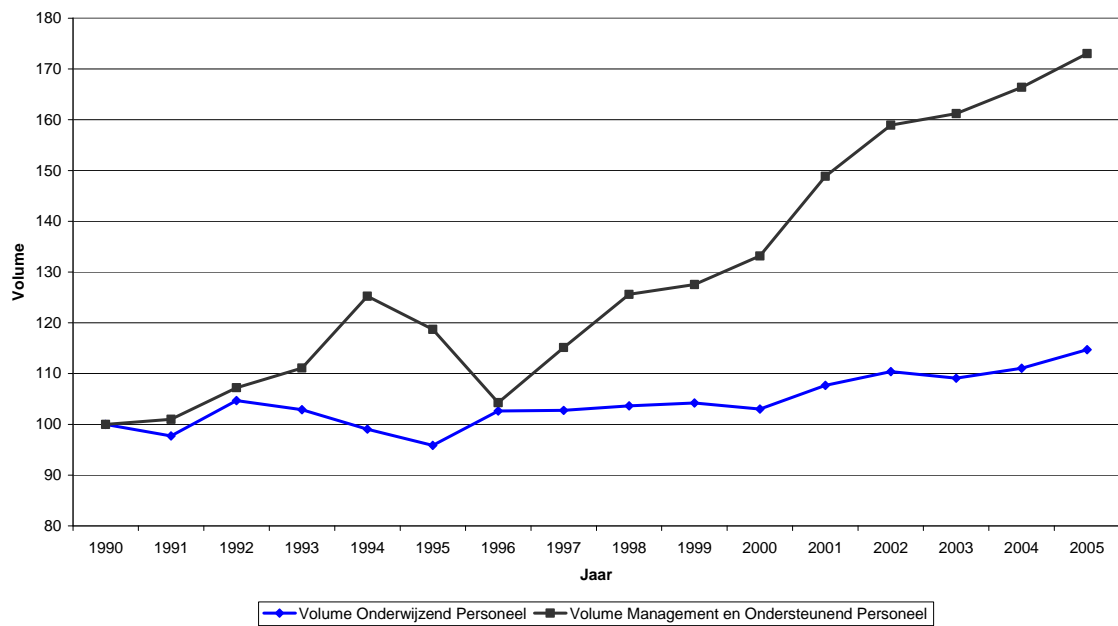
Figuur 2. Volume ingezet personeel (indexcijfers 1990=100).

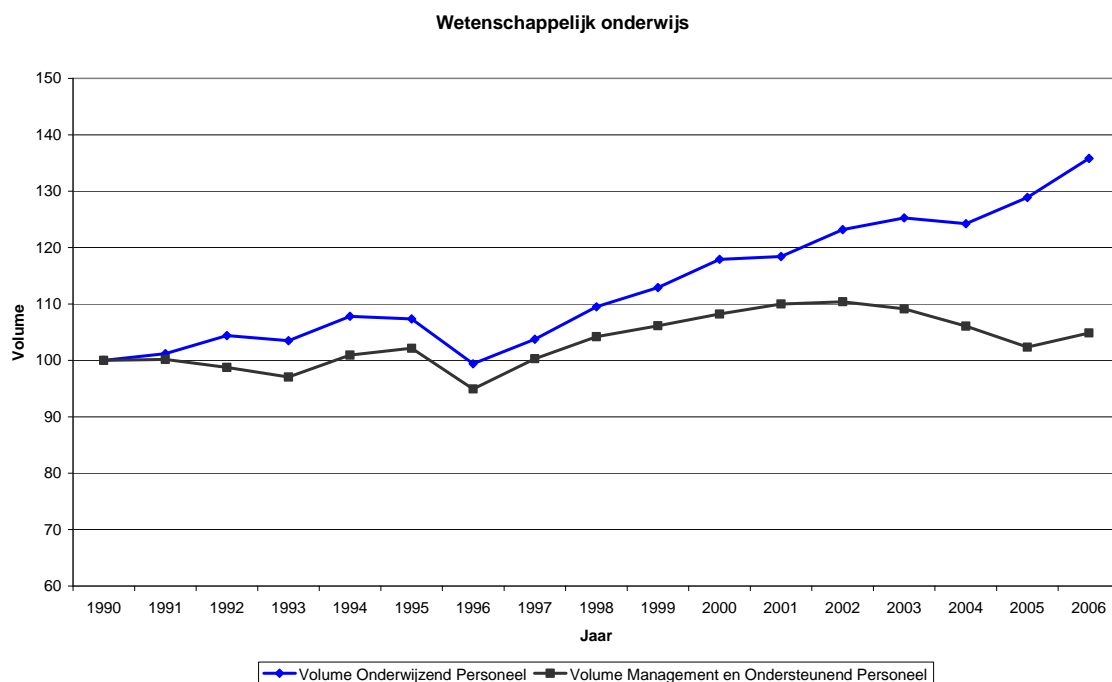


Beroeps- en Volwassenen Educatie



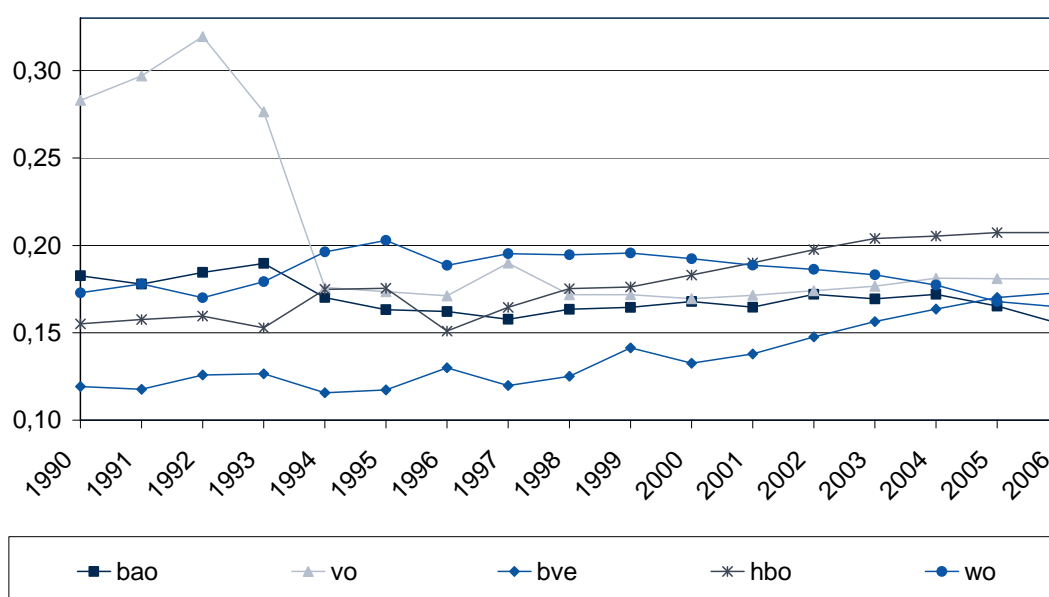
Hoger Beroepsonderwijs





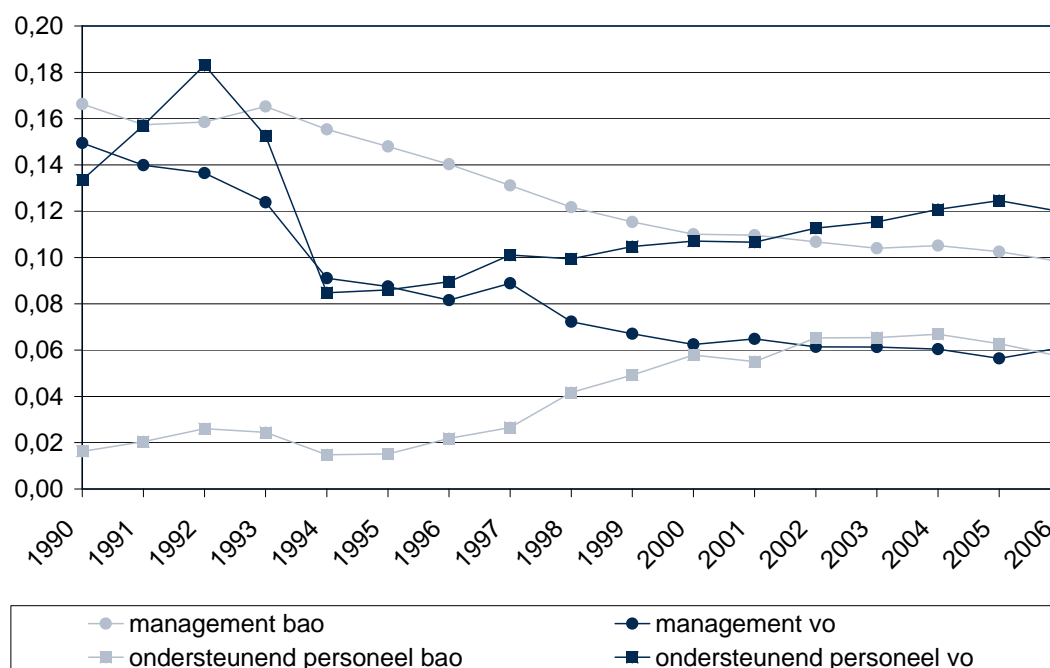
In Figuur 3 presenteren we de kostenaandelen van het ondersteunende personeel en het management over de periode 1990-2006. Hierbij is kostenaandeel gedefinieerd als de loonkosten voor het management en ondersteunende personeel als deel van de totale kosten (personeel, materiaal en huisvesting).

Figuur 3. Kostenaandelen ondersteunend personeel en management, alle onderwijssoorten, 1990-2006.



Figuur 3 laat zien dat het kostenaandeel ondersteunend personeel en management in 2006 varieert tussen 15,5 procent en 20,7 procent, afhankelijk van de onderwijssoort. Hierbij scoort het hoger beroepsonderwijs het hoogst en het basisonderwijs het laagst¹⁰. Daarnaast valt ook uit figuur 3 af te lezen dat het kostenaandeel, voor alle onderwijssoorten, gedurende de afgelopen 16 jaar gemiddeld genomen gelijk is gebleven. Opvallend is het hoge kostenaandeel voor ondersteunend personeel en management in het voortgezet onderwijs in het begin van de jaren negentig. Tot halverwege de jaren negentig is het niveau fors gedaald tot het niveau van de andere onderwijssoorten. De schaalvergroting begin jaren negentig is hier waarschijnlijk debet aan. We nemen een gestage groei waar in de beroeps- en volwasseneneducatie en in het hoger beroepsonderwijs. Het kostenaandeel in de andere sectoren heeft een wisselend verloop gedurende de afgelopen 16 jaar. Voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs kunnen we de ontwikkeling van het kostenaandeel management en ondersteunend personeel splitsen. Voor de andere sectoren laten de beschikbare gegevens een dergelijk onderscheid niet toe. De ontwikkeling van de kostenaandelen management en ondersteunend personeel afzonderlijk worden weergegeven in figuur 4.

Figuur 4. Kostenaandelen management en ondersteunend personeel basisonderwijs en voortgezet onderwijs, 1990-2006.



In figuur 4 valt te zien dat het aandeel ondersteunend personeel in het basisonderwijs is gestegen van 1,6 naar 5,7 procent. In het voortgezet onderwijs is tussen 1990 en 1994 dezelfde opvallende stijging waar te nemen als in figuur 3. Vanaf 1994 neemt het aandeel ondersteunend personeel in het voortgezet onderwijs echter een gelijke trend aan als in het basisonderwijs, en stijgt van 8,4 naar 11,9 procent. Het managementaandeel in de kosten van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is

fors gedaald in de afgelopen 16 jaar. Bij het voortgezet onderwijs betreft het een daling van 8,8 procentpunt, bij het basisonderwijs een daling van 6,8 procentpunt. Een belangrijke reden voor deze daling is toe te schrijven aan de schaalvergroting die in beide onderwijssoorten heeft plaatsgevonden. Door deze schaalvergroting is het aantal directeuren sterk gedaald. Wel dient hierbij de kanttekening te worden gemaakt dat de directeur van een kleinere school vroeger ook vaak een onderwijzende taak had, terwijl in de huidige grotere scholen veel docenten er managementtaken bij hebben gekregen. Desalniettemin is het kostenaandeel management in het voortgezet onderwijs sterk gedaald: tot 6,1 procent in 2006.

Naast bovenstaande figuren en bijbehorende beschrijvingen is het ook interessant een blik te werpen op het aantal leerlingen en het percentage uitstroom (naar speciaal onderwijs en uit onderwijs zonder diploma). Het aantal leerlingen dient als productiemaatstaf, en het percentage uitstroom wordt gebruikt als een globale indicatie voor de kwaliteit van het onderwijs. In tabel 2 zien we dat het totale leerlingaantal ongeveer gelijk blijft in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, terwijl het aantal achterstandsleerlingen sterk is gegroeid. Een lichte daling in het leerlingaantal is waar te nemen in de beroeps- en volwasseneneducatie, terwijl er in het hoger beroepsonderwijs en in het voortgezet onderwijs een sprake is van een (grote) stijging van het leerlingaantal. Wat betreft het percentage uitstroom valt waar te nemen dat voor de meeste sectoren het verloop van dit percentage heel wisselend is geweest in de afgelopen 16 jaar. Over het geheel zien we een (lichte) daling in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het hoger beroepsonderwijs, en een stijging in de overige sectoren.

Tabel 2. Aantal leerlingen en percentage uitstroom, verandering tussen 1990 en 2006.

	bao	vo	bve	hbo	wo
Verandering totaal aantal leerlingen	0,081	-0,050	-0,099	0,469	0,120
Verandering aantal achterstandsleerlingen	0,404	0,324			
Verandering aantal deeltijdleerlingen			-0,311	0,495	
Verandering uitstroom speciaal onderwijs/zonderdiploma	-0,098	-0,190	0,228	-0,123	0,527

4 Kostenanalyse

Naast het bekijken van de historische ontwikkelingen in de verschillende onderwijssectoren wordt er in dit onderzoek ook op sectorniveau gekeken naar de relaties tussen de kosten enerzijds, en de ontwikkeling in leerlingaantallen, onderwijsprestaties en prijzen van ingezette middelen anderzijds. Daarmee kunnen we meer duiding geven aan bepaalde ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld het effect van de gemiddelde schoolgrootte op de inzet van management en ondersteunend personeel. We hebben de kostenanalyse toegepast op de "gemiddelde" school. Alle relevante variabelen, zoals (macro) kosten en leerlingaantallen, zijn dus gedeeld door het aantal scholen in een jaar.

De economische achtergrond hiervan is het (standaard) neoklassieke model waarin de (optimale) bedrijfsvoering van een bedrijf wordt beschreven. Hierbij wordt uitgegaan van een bepaalde relatie tussen de ingezette middelen en productie en een bepaald economisch gedrag. In dit onderzoek wordt het model van kostenminimalisatie gebruikt. Dit economische model wordt vervolgens vertaald naar een empirisch model, in dit geval de kostenfunctie. Uit de kostenfunctie zijn ook de vraagfuncties naar ingezette middelen af te leiden. Een kenmerk van de kostenfunctie is dat het mogelijk is om meer dan één productindicator te gebruiken, waardoor in het geval van het onderwijs zowel het aantal leerlingen als de kwaliteitskenmerken meegenomen kunnen worden in de analyse. Tabel 3 bevat de uitkomsten van deze regressieanalyses van de kosten en de kostenaandelen van de verschillende ingezette middelen voor ieder van de onderwijssectoren. In onderstaande bespreking wordt niet ingegaan op de grootte van de uitkomsten, maar wordt de nadruk gelegd op de richting (het teken) van de uitkomsten. Een lege cel duidt op het niet kunnen maken van een bepaald onderscheid (bijvoorbeeld tussen management of onderwijsondersteunend personeel) of het statistisch niet kunnen vaststellen van een bepaald effect.

Tabel 3. Relatie kosten en onderwijsproductie, diverse onderwijssoorten.

Omschrijving (effect van ..op ..)	bao	vo	bve	hbo	wo
Achterstandsleerlingen op kosten	0,485	-0,244			
Deeltijdleerlingen op kosten			-0,197	<i>-0,065</i>	
Uitstroom speciaal onderwijs/zonderdiploma op kosten	<i>-0,158</i>	0,003			
Schaal op kostenaandeel onderwijzend personeel	0,047	0,191	-0,018		
Schaal op kostenaandeel management	-0,113	-0,075			
Schaal op kostenaandeel ondersteunend personeel #	0,065	-0,143	-0,015		
Schaal op kostenaandeel materiaal	-0,018	0,065	0,024		
Schaal op kostenaandeel huisvesting	0,018	-0,038	0,009		
Trend op kosten aandeel onderwijzend personeel	0,008	-0,006	-0,006	-0,004	0,004
Trend op kostenaandeel management	<i>-0,001</i>	-0,001			
Trend op kostenaandeel ondersteunend personeel #	0,002	0,007	0,006	0,004	0,000
Trend op kostenaandeel materiaal	-0,005	0,000	0,000	0,001	-0,003
Trend op kostenaandeel huisvesting	-0,003	0,000	0,000	-0,001	0,000
Prijs onderwijzend personeel op kosten	0,506	0,711	0,637	0,545	0,357
Prijs management op kosten	0,124	0,076			
Prijs ondersteunend personeel op kosten #	0,036	0,024	0,077	0,149	0,187
Prijs materiaal op kosten	0,195	0,128	0,195	0,169	0,396
Prijs huisvesting op kosten	0,139	0,060	0,090	0,137	0,059
Constante	-0,071	1,762	3,833	3,673	6,119
Schaal op kosten	1*	1*	1,0999	1*	1*
Trend op kosten	0,002	0,032	0,003	-0,015	-0,005
R-kwadraat	0,938	0,999	0,999	0,995	0,932
Durbin-Watson Statistiek	0,343	0,960	1,804	1,666	0,562

Een schuin-/vetgedrukte parameter is significant op het 90-/95-procent betrouwbaarheidsniveau.

Bij bve, hbo en wo is ondersteunend personeel en management samengevoegd.

* Toets op schaalears effecten verworpen. Coëfficiënt geprikt op 1.

In tabel 3 zien we dat er in het basisonderwijs een positieve relatie is tussen het aantal achterstandsleerlingen en de kosten, hetgeen betekent dat een groter aantal achterstandsleerlingen hogere kosten met zich meebrengt. Hier worden de regels over de zogenoemde gewichtenleerlingen direct zichtbaar. Deze relatie is niet te vinden voor de andere onderwijssoorten. Daarnaast geldt voor het basisonderwijs dat een hogere uitstroom van leerlingen naar het speciaal onderwijs gepaard gaat met lagere kosten. Ook dit is een uitvloeisel van de extra beschikbare middelen in het kader van "Weer samen naar school".

Schaalvergroting en -verkleining zijn ook van invloed op de samenstelling van de ingezette middelen, zoals het aandeel onderwijzend personeel, management, ondersteunend personeel, materiaal en huisvesting. De effecten verschillen per onderwijssector. Zo zien we in tabel 3 dat schaalvergrotingen in het basisonderwijs hebben geleid tot een significant groter kostenaandeel ondersteunend personeel, en een significant kleiner kostenaandeel management. In het voortgezet onderwijs heeft de schaalvergroting geleid tot significant hogere kostenaandelen voor onderwijzend personeel en materiaal en significant lagere kostenaandelen voor management, ondersteunend personeel en huisvesting. In de beroeps- en volwasseneneducatie heeft de schaalvergroting bijgedragen aan significant lagere kostenaandelen voor onderwijzend personeel en ondersteunend en management personeel (gezaamenlijk). De schaalvergroting heeft hier vooral (opwaartse) gevolgen gehad voor het relatieve belang van materiaal en huisvesting.

Voor het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs zijn dergelijke statistische verbanden met schaal niet aan te tonen. Hoewel de gevolgen van de schaalvergroting per sector verschillen is er toch een gemeenschappelijk aspect. In geen van de onderzochte onderwijssectoren is aannemelijk te maken dat schaalvergroting heeft bijgedragen aan meer management en ondersteunend personeel.

Na correctie voor de ontwikkeling van lonen en prijzen en de invloed van schaal op de kosten is het mogelijk een trend of autonome ontwikkeling te bepalen. Het basisonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs laten een trendmatige toename van het kostenaandeel onderwijzend personeel zien, terwijl er bij de andere onderwijssoorten een afname waargenomen kan worden, variërend van 0,4 procentpunt tot 0,6 procentpunt op jaarbasis. Bij alle onderwijstypen, behalve het wetenschappelijk onderwijs, is er een jaarlijkse groei waar te nemen in het management en ondersteunend personeel van tussen de 0,1 en 0,6 procentpunt. Opvallend is dat, voor de onderwijssoorten waar het mogelijk is het management te onderscheiden van het ondersteunend personeel, de trendmatige groei van het management en ondersteunend personeel duidelijk niet veroorzaakt wordt door een groei in het management. We zien in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs dat er een trendmatige daling is in het aandeel management, terwijl het aandeel ondersteunend personeel juist stijgt. De stijging van laatstgenoemde kan voor een deel worden verklaard uit de introductie van ID-banen, OALT-banen en technische onderwijsassistenten. In het basisonderwijs en wetenschappelijk onderwijs is sprake van een significante trendmatige daling van het kostenaandeel materiaal. Het aandeel huisvesting heeft een negatieve trend in het basisonderwijs en het hoger beroepsonderwijs, en blijft gelijk in de overige onderwijssectoren.

De totale kosten zijn ook nog getoetst op schaaffecten. Deze zijn echter alleen in de beroeps- en volwasseneneducatie vast te stellen. Daar geldt dat een groei van de gemiddelde schaalgrootte leidt tot extra kosten. Dit wil zeggen dat nogmaals een verdubbeling van de gemiddelde schoolgrootte leidt tot bijna 10 procent extra kosten. Daar in veel studies voornamelijk schaalvoordelen worden gerapporteerd is dit een opvallende uitkomst. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de ontwikkeling van de gemiddelde schoolgrootte in de beroeps- en volwasseneneducatie te ver is doorgeschoten.

Als laatste is er nog gekeken naar de trendmatige groei voor de totale kosten. Hieruit kan geconcludeerd worden dat deze groei substantieel is in het voortgezet onderwijs, waar de groei 3,2 procent per jaar bedraagt. Voor het hoger beroepsonderwijs geldt een trendmatige daling van de kosten met 1,5 procent per jaar.

5 Conclusie

In dit artikel hebben we bureaucratie gedefinieerd in termen van overhead, bestaande uit de inzet van management en ondersteunend personeel. De belangrijkste conclusie is dat het kostenaandeel overhead in de meeste onderwijsvormen jaarlijks een bescheiden trendmatige groei vertoont. In het basis- en voortgezet onderwijs, de onderwijstypen waar management en ondersteunend personeel te onderscheiden zijn, laat het kostenaandeel van het management juist een dalende trend zien. Daarnaast valt, na nadere analyse, te concluderen dat de trendmatige groei in de overhead in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs gedeeltelijk worden veroorzaakt door beleidsmatige ingrepen. Voorbeelden hiervan zijn de introductie van klassenassistenten en technische onderwijsassistenten. Het valt echter in twijfel te trekken of dit soort personeel daadwerkelijk tot de overhead gerekend dient te worden, omdat vooral in het primaire proces werkzaam is.

Een tweede conclusie uit het onderzoek is dat schaalvergroting niet tot meer overhead leidt, iets wat wel vaak beweerd wordt. Dit artikel laat zien dat een vergroting van de gemiddelde schoolgrootte juist heeft bijgedragen heeft aan een relatieve vermindering van de inzet van management en ondersteunend personeel. Dit is in tegenspraak met de veelvoorkomende perceptie over de hoeveelheid overhead op grote scholen. Deze perceptie komt voort uit het feit dat voorheen iedere (kleine) school zijn eigen directeur (en eventueel adjunct-directeur) had, waardoor een groter aantal scholen vanzelf leidt tot een groter aantal directeuren. Een andere kanttekening is dat een directeur van een school, in het bijzonder van een basisschool, in het verleden ook vaak nog een belangrijke onderwijstaak had. Het is dus niet uit te sluiten dat bovengenoemde perceptie vaker voortkomt uit de grotere mate van formalisering en regelgeving binnen grote scholen dan dat er daadwerkelijk sprake is van relatief meer 'bureaucraten'.

Jos Blank en Carla Haelermans

*Auteurs zijn verbonden aan het Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies van de TU Delft.

Literatuur

Blank, J., P. Koot and B. Hulst van (2007), *Basisonderwijs en bureaucratie - Een empirisch onderzoek naar de allocatie van middelen in basisscholen*, Delft/Rotterdam, IPSE Studies / ECORYS.

Blank, J., P. Koot and B. Hulst van (2007), *Overhead of Onderwijs - Een benchmark van de allocatie van middelen in onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs*. Delft/Rotterdam, IPSE Studies / ECORYS.

- Bosker, R. J. (15 oktober 2007), *Advies resultaten van onderzoek naar improductieve bureaucratie in het onderwijs*, Adviesbrief aan de minister van onderwijs. Rijksuniversiteit Groningen.
- Huijben, M. P. M. and M. P. P. van Rosmalen (2007), *Rapportage benchmark overhead universiteiten en hogescholen*, Utrecht, Berenschot.
- Onderwijsraad (2004a), *Bureaucratisering in het onderwijs, verkenning*, Den Haag, Drukkerij Artoos.
- Onderwijsraad (2004b), *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs, studie*, Den Haag, Drukkerij Artoos.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (2007), *Benchmarks Bureaucratie Onderwijs*, Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag. Kamerstuk 48085.
- PWC (2006), *Eerste fase benchmark MBO afgerond. Benchmark biedt stuurinformatie voor instellingen en versterkt inzicht in de MBO-sector*, Utrecht, PWC.

1 Zie Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (2007)

2 Zie Blank et al. (2007a en 2007b)

3 Zie PWC (2006)

4 Zie Huijben en van Rosmalen (2007)

5 Zie Bosker (2007).

6 Zie Onderwijsraad (2004a en 2004b)

7 Meer informatie met betrekking tot de gebruikte gegevens is op te vragen bij de auteurs.

8 Management, ondersteunend en onderwijzend personeel.

9 De incidentele loonstijging is dus verwerkt in het volume. Met andere woorden, de vergrijzing van het personeelsbestand komt in het volume tot uitdrukking.

10 Hierbij dient de opmerking gemaakt te worden dat het aandeel ondersteunend personeel in het HBO voor 2006 gelijk verondersteld is aan de waarde van 2005.

Boekbespreking

F. Bos*

C.J.L. Caminada e.a. (red.) (2007), *Belasting met beleid*, Meijers-reeks, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Deze bundel van een symposium, dat werd georganiseerd door het Ministerie van Financiën in samenwerking met de Universiteit Leiden, bevat ruim twintig papers over belastingen in Nederland. Wetenschappers, beleidsmedewerkers van het Ministerie van Financiën en staatssecretaris De Jager hebben een bijdrage geleverd. Centraal staat de rol van belastingen als beleidsinstrument. Voor een groot aantal fiscale regelingen wordt de beleidsmatige achtergrond belicht en de effectiviteit onderzocht. Wat zijn volgens theorie, empirische analyse en ervaringen in Nederland en het buitenland de effecten? En in hoeverre spoort dit met de beleidsdoelstellingen? Daarnaast wordt ook nog aandacht besteed aan andere aspecten van belastingen, zoals rechtvaardigheid, uitvoeringskosten en stabiele bron van overheidsinkomsten.

Over belastingen heeft iedereen wel een mening en bestaan veel misverstanden. De bundel laat zien dat voor een gefundeerde mening goede analyse en kennis van de feiten en politieke achtergronden onontbeerlijk zijn. Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren. Na Denemarken heeft Nederland als percentage van het BBP de hoogste milieubelastingen van de Europese Unie (4% BBP). Veel van deze belastingen zijn echter nooit primair ingevoerd of verhoogd met het oog op milieu, maar vooral vanwege budgettaire redenen¹. Dit geldt niet alleen voor de BPM, de motorrijtuigenbelasting en de accijnzen op benzine en diesel, maar ook voor de grondwaterbelasting, de afvalstoffenbelasting en de energiebelasting. Motivatie was vooral verbreding van de belastinggrondslag volgens het principe 'de vervuiler betaalt'. Vanuit deze optiek zijn geringe gedragseffecten geen probleem, maar juist gunstig, want ze dragen bij aan een grote, stabiele en rechtvaardige belastingopbrengst. Belasting als bewust instrument voor Nederlands milieubeleid betreft vooral tariefdifferentiatie en specifieke aftrekposten, zoals de vermindering van de bijzondere verbruiksbelasting voor personenauto's met een katalysator (1986), de energie-investeringsaftrek (1997), de vrijstelling van belasting van inkomsten uit groene beleggingen en de differentiatie van de BPM naar zuinigheid (2008). De nieuwe vliegheffing is een mix van bewust milieubeleid en verbreding van de belastinggrondslag.

Vaak wordt gedacht dat hogere inkomstenbelastingtarieven slecht zijn voor ondernemerschap. Internationale empirische studies geven echter aan dat verhoging van inkomstenbelastingtarieven vaak tot meer ondernemers leidt!² Twee redenen worden hiervoor genoemd. Een hoger belastingtarief verlaagt de verwachte winst, maar verlaagt ook het ondernemersrisico. Daarnaast hebben ondernemers aanmerkelijk meer ruimte voor belastingontwijking dan werknemers. Een hoger inkomstenbelastingtarief verhoogt de baten van deze extra ruimte. Onderzoek door het EIM laat zien dat de Nederlandse zelfstandigenaftrek wel effectief is om het aantal zelfstandigen te vergroten. Maar het instrument is zo opgezet dat het vooral lage winstinkomens ten goede komt. Hierin valt de doelstelling van inkomenssteun aan kleine ondernemers te herkennen.

De arbeidsdeelname van vrouwen kan worden gestimuleerd door verlaging van de ouderbijdrage voor de formele kinderopvang. Een lagere ouderbijdrage leidt echter niet alleen tot meer arbeidsparticipatie, maar ook tot substitutie van informele door formele kinderopvang³. Ouders betalen gemiddeld maar 20% van de totale prijs van formele kinderopvang; dit is niet veel hoger dan in de Scandinavische landen. Verdere verlaging van de ouderbijdrage leidt tot een sterke substitutie van informele naar formele kinderopvang, waardoor de overheidsuitgaven voor kinderopvang extra toenemen. Dit moet gefinancierd worden door verhoging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting. Halvering van de ouderbijdrage heeft daarom per saldo vrijwel geen effect op de werkgelegenheid in personen en uren⁴.

In 2000 was het budgettaire beslag van de buitengewone uitgavenaftrek voor ziekte en invaliditeit⁵ minder dan 0,1% BBP. Inmiddels is dit 0,3% BBP. Vooral door wijzigingen in de regeling is het gebruik door chronisch zieken en gehandicapten gestegen van 10% in 1999 naar 50% in 2005. 50% van deze doelgroep wordt echter nog steeds niet bereikt. Daarnaast is het gebruik buiten de doelgroep ook sterk gestegen: inmiddels profiteren bijna 3,5 miljoen huishoudens van deze regeling! Probleem is dat de doelgroep slecht is af te bakenen. Er is geen eenduidige juridische en medische definitie voor chronisch zieken of gehandicapten. Om praktische redenen is gekozen voor aansluiting bij bepaalde zorgkosten, zoals medicijnen, verzorging en verpleging, hulpmiddelen, woningaanpassingen, vervoer- en dieetkosten, adoptiekosten en begrafeniskosten. Ook is voor niet benoembare verborgen kosten een vermenigvuldigingsfactor in het leven geroepen. Hierdoor kan de aanschaf van een bril van 350 euro tot een aftrekpost van meer dan 1500 euro leiden, terwijl de belastingplichtige verder volkomen gezond is! Volgend jaar wordt de buitengewone uitgavenregeling overgeheveld naar de WMO en uitgevoerd door gemeenten. Dit zal het misschien mogelijk maken de chronisch zieken en gehandicapten effectiever te bereiken. Maar ook op lokaal niveau blijft een fundamenteel probleem hoe de doelgroep moet worden gedefinieerd en hoe het praktisch moet worden georganiseerd en gecontroleerd.

De bundel bevat vele concrete suggesties voor een rechtvaardiger of effectiever Nederlands belastingbeleid. Zo wil Cnossen de accijns op breezers verhogen. Momenteel zijn deze accijnsopbrengsten namelijk niet voldoende om de hoge externe gezondheids- en veiligheidskosten van alcoholgebruik door jongeren te dekken. Volgens de Beer moet het effectieve tarief bij de successierechten omhoog: "Voor de ontvanger is een erfenis 'onverdiend' inkomen dat onevenredig ten goede komt aan welgestelden van middelbare leeftijd" (p. 291). Volgens Goudszwaard is er geen goede rechtvaardiging van de premievrijstelling voor de AOW voor 65-plussers. De AOW is geen verzekering, maar een basisvoorziening. Er is geen relatie tussen de (hoogte van) de uitkering en de in het verleden betaalde premies en bij de premies is sprake van inkomenssolidariteit. Volgens Hemels en Ros moeten vakdepartementen belastinguitgaven op hun beleidsterrein toelichten op de eigen begroting. Zo moet de fiscale behandeling van de eigen woning (budgettair beslag van 18 miljard euro) verantwoord worden door VROM en de omkeerregel bij pensioenen (8-13 miljard euro) door SZW.

Deze ruime selectie van "krenten uit de pap" illustreert dat het een zeer interessante bundel is.

Het geeft voor een groot aantal fiscale regelingen een mooi overzicht van de beleidsachtergronden, de theoretische inzichten en de praktijk⁶; ook wordt door de vele

concrete beleidsaanbevelingen een uitgebreide agenda voor de toekomst geschetst. Een onderwerp, dat helaas nauwelijks wordt belicht is de grote spanning tussen uitvoeringspraktijk en politieke wensen. Het Nederlandse belastingstelsel is een zeer grote kerstboom met vele regelingen, tarieven, kortingen, vrijstellingen en toeslagen. Deze worden ook nog regelmatig veranderd. Dit levert niet alleen grote problemen op bij de uitvoering van deze regelingen, maar het is ook slecht voor de transparantie en effectiviteit van het belastingstelsel. Dit roept belangrijke vragen op. In hoeverre weerspiegelt dit, in complexiteit doorgeschoten, belastingstelsel een groot geloof in de maakbaarheid van de Nederlandse samenleving? Hangt dit samen met de Nederlandse politieke cultuur? Heeft het te maken met de wisselende coalitieregeringen, sterke lobbies van belangengroepen en een excessieve focus op de koopkrachtplaatjes van het CPB? En waarom wordt zo weinig rekening gehouden met de uitvoerbaarheid? Komt het omdat je met de koopkrachtreparaties makkelijk politiek kan scoren en dat de consequenties voor de uitvoeringspraktijk pas met grote vertraging zichtbaar worden? Waarom kan in een land als Nieuw Zeeland het belastingstelsel wel veel eenvoudiger en transparanter zijn? In een volgend congres zou aan deze politiek-economische kant van de Nederlandse belastingen prominent aandacht moeten worden besteed.

F. Bos

* Medewerker bij het Centraal Planbureau

1 Zie de bijdragen van Stassen, de Ridder en Leder, Heineken en Arts en staatssecretaris De Jager.

2 Zie de bijdrage van Vording en Lubbers.

3 Zie de bijdrage van Bosch, Jongen, de Mooij en van Vuuren.

4 Een interessante variant, financiering via afschaffing van de kinderbijslag, wordt helaas niet genoemd. Dit zal bij gezinnen met kinderen vermoedelijk wel tot een extra prikkel tot arbeidsparticipatie leiden.

5 Zie de bijdrage van Takens en Vos.

6 Bij enkele bijdragen wordt helaas niet geheel verantwoord omgegaan met cijfers. Zo wordt op pagina 292 gesteld dat de successierechten tussen 1999 en 2006 met ruim 40% zijn gestegen. Dit percentage is zeer misleidend, omdat geen rekening wordt gehouden met prijsstijgingen, bevolkingsgroei en algemene koopkrachtstijging. De ontwikkeling als percentage van het BBP geeft een heel ander beeld: deze is de gehele periode vrijwel constant (3,3% BBP).