

De vierde sector

De vierde sector

Achtergrondstudie quataire sector

Bob Kuhry
Ab van der Torre

met medewerking van
Evelien Eggink
Jedid-Jah Jonker
Evert Pommer



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, december 2002

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2002

SCP-onderzoeksrapport 2002/15

Zet- en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Verspreiding in België: Maklu-Distributie
Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

ISBN 90-377-0093-4

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: <http://www.scp.nl>

E-mail: info@scp.nl

Inhoud

| | | |
|-------|---|----|
| | Voorwoord | 1 |
| 1 | Uitgangspunten en kernbegrippen | 3 |
| 1.1 | Inleiding en opzet | 3 |
| 1.2 | Eerder SCP-onderzoek | 5 |
| 1.3 | De rol van de overheid | 6 |
| 1.4 | Kernbegrippen | 10 |
| 1.5 | Afbakening en indeling | 14 |
| 1.6 | Groei en beheersing van de collectieve uitgaven | 18 |
| 1.7 | Korte samenvatting | 23 |
| | Noten | 24 |
| 2 | Methodiek en aanpak | 27 |
| 2.1 | Inleiding | 27 |
| 2.2 | Meting van de productie | 27 |
| 2.2.1 | Algemeen | 27 |
| 2.2.2 | Voorbeelden | 33 |
| 2.3 | Kosten en ingezette middelen | 45 |
| 2.4 | Relatieve kostprijs en productiviteit | 48 |
| 2.4.1 | Twee methoden van analyse | 48 |
| 2.4.2 | Beschrijving en interpretatie van ontwikkelingen | 52 |
| 2.5 | Ramingsmethoden | 53 |
| 2.5.1 | Opzet | 53 |
| 2.5.2 | De traditionele aanpak | 55 |
| 2.5.3 | Kanttekeningen en aanpassingen | 57 |
| 2.5.4 | Macrokostenfuncties | 60 |
| 2.6 | Productiviteit en efficiëntie op microniveau | 62 |
| 2.6.1 | Waarom productiviteitsstudies op microniveau? | 62 |
| 2.6.2 | Wat voor resultaten leveren microstudies? | 63 |
| 2.6.3 | Literatuuroverzicht | 64 |
| 2.6.4 | Lessen voor het beleid | 66 |
| 2.6.5 | Vertaling van micro-uitkomsten naar het macroniveau | 67 |
| 2.7 | Korte samenvatting | 68 |
| | Noten | 70 |
| 3 | Kerngegevens | 73 |
| 3.1 | Collectieve inkomsten en uitgaven, 1990-2006 | 73 |
| 3.2 | Kerngegevens quartaire sector | 75 |
| 3.3 | Opvattingen van burgers | 80 |
| 3.4 | Koopkracht | 84 |
| 3.5 | Samenvatting | 85 |
| | Noten | 87 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 4 | Quartaire dienstverlening, 1986-2002 | 89 |
| 4.1 | Inleiding | 89 |
| 4.2 | Productievolume | 89 |
| 4.3 | Relatieve kostprijs en productiviteit | 95 |
| 4.4 | Ontwikkelingen 1998-2002 | 104 |
| 4.5 | Samenvatting en slotopmerkingen | 107 |
| | Noten | 111 |
| 5 | Ramingen 2002-2006 | 113 |
| 5.1 | Opzet | 113 |
| 5.2 | Ramingsuitkomsten | 114 |
| 5.2.1 | Demoramng | 116 |
| 5.2.2 | Basisraming | 117 |
| 5.2.3 | Meerjarenraming (conform begroting 2002) | 119 |
| 5.3 | Nadere analyse | 122 |
| 5.4 | Samenvatting | 128 |
| | Noten | 130 |
| 6 | De quartaire sector in internationaal perspectief | 131 |
| 6.1 | Inleiding | 131 |
| 6.2 | Demografie en economie | 133 |
| 6.3 | Collectieve uitgaven | 136 |
| 6.4 | Onderwijs | 138 |
| 6.5 | Zorg | 142 |
| 6.6 | Politie en justitie | 147 |
| 6.7 | Sociale Zekerheid | 152 |
| 6.8 | Samenvatting | 155 |
| | Noten | 157 |
| 7 | Privatisering en verzelfstandiging | 159 |
| 7.1 | Inleiding | 159 |
| 7.2 | Borgen van het publiek belang | 160 |
| 7.3 | Privatisering | 162 |
| 7.4 | Verzelfstandiging | 167 |
| 7.5 | Kengetallen voor Nederland | 173 |
| 7.6 | Beslissingsschema privaat, zelfstandig of publiek | 177 |
| 7.6.1 | Publiek belang? | 177 |
| 7.6.2 | Collectief goed? | 179 |
| 7.6.3 | Borging publiek belang via marktwerking? | 180 |
| 7.6.4 | Reguleringsautoriteit? | 180 |
| 7.6.5 | Uitbesteding? | 181 |
| 7.6.6 | Private non-profitorganisaties? | 182 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 7.6.7 | Externe verzelfstandigingen? | 182 |
| 7.6.8 | Interne verzelfstandiging? | 183 |
| 7.6.9 | Overheidsorgaan? | 183 |
| 7.7 | Capita selecta | 184 |
| 7.7.1 | Onderwijs | 184 |
| 7.7.2 | Zorg | 186 |
| 7.7.3 | Spoorwegen | 190 |
| 7.7.4 | Arbeidsvoorziening | 192 |
| 7.8 | Samenvatting | 196 |
| | Noten | 199 |
| 8 | Samenvatting en slotbeschouwing | 201 |
| 8.1 | Samenvatting | 201 |
| 8.2 | Slotbeschouwing | 216 |
| Bijlagen | | |
| A | Overzicht van clusters en voorzieningen | 221 |
| B | Overzicht productindicatoren | 233 |
| C | Productindicatoren onderwijs | 239 |
| D | Extrapolatiemethode | 249 |
| | Noten | 253 |
| E | Gegevensbestand quartaire sector | 255 |
| F | Detailcijfers historische analyse | 261 |
| G | Detailgegevens ramingen | 269 |
| H | Programma's politieke partijen (voorjaar 2002) | 271 |
| | Literatuur | 277 |
| | Publicatielijst SCP | 295 |

Voorwoord

Sinds 1986 brengt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) ten tijde van kabinets-formaties een Memorandum quartaire sector uit. Het laatste daarvan verscheen in mei 2002. Het Memorandum bevat SCP-ramingen van de vraag naar diensten op terreinen als onderwijs, zorg, politie en justitie, sociale zekerheid, welzijn, cultuur en recreatie en openbaar vervoer. De ramingen worden naast de bestaande meerjaren-ramingen van de betrokken ministeries gelegd om knelpunten op te sporen.

Daarnaast wordt periodiek verslag gedaan van ontwikkelingen in het gebruik, de kosten en de productiviteit van quartaire diensten (zie bv. de *Sociale en Culturele Verkenningen 1999*, *De Sociale Staat van Nederland 2001*, en het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002*).

Dit rapport is te beschouwen als een achtergronddocument bij de genoemde publicaties en gaat nader in op de gehanteerde begrippen en methoden. De methodische hoofdstukken worden gevolgd door beschouwingen over de analysesresultaten en ramingsuitkomsten. Voorts komen specifieke onderwerpen aan de orde als de verbetering van prestatie-indicatoren, internationale vergelijkingen en de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. In een slotbeschouwing wordt stilgestaan bij de taak en plaats van de quartaire sector.

Het SCP is in het bijzonder dank verschuldigd aan de volgende personen:

- drs. L. Roosendaal (Centraal Bureau voor de Statistiek) voor gegevens over de non-profitsector (§ 7.5) en commentaar over het hanteren van kettingindices;
- drs. W.B.J. Hempen (Arbeidsvoorziening) om zijn welwillende medewerking bij de verstrekking en interpretatie van productie- en kostengegevens met betrekking tot de Arbeidsvoorziening 1980-2000;

Ten slotte is in de loop van het project dankbaar gebruikgemaakt van informatie en commentaar van een aantal medewerkers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau, en de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Binnenlandse Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Justitie, Economische Zaken, Sociale Zaken en Financiën.

Een en ander laat uiteraard onverlet dat alleen het Sociaal en Cultureel Planbureau verantwoordelijk is voor de inhoud van dit rapport.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

1 Uitgangspunten en kernbegrippen

1.1 Inleiding en opzet

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft de afgelopen twintig jaar een reeks rapporten met betrekking tot de 'quartaire sector' uitgebracht. Ruwweg omvat deze sector de niet-commerciële dienstverlening. Daarbij gaat het om diensten als openbaar bestuur, defensie, onderwijs, zorg, openbare orde en sociale zekerheid. Hoewel men zou kunnen stellen dat de quartaire sector vooral is gericht op het welzijn van de burgers (SCP/CPB 1979), speelt deze ook een sleutelrol voor het functioneren van de marktsector, onder meer door het creëren en onderhouden van menselijk kapitaal en door het scheppen van voorwaarden voor economische bedrijvigheid.

De belangstelling van het SCP voor de quartaire sector heeft niet alleen te maken met het maatschappelijke belang van de niet-commerciële dienstverlening, maar vooral ook met de raakvlakken die dit onderdeel van de economie heeft met onderwerpen als welzijn, sociale cohesie en overheidsbeleid.

De quartaire sector vormt een belangrijk onderdeel van onze economie. In het jaar 2000 ging er 142 miljard euro in om (36% van het BBP). De sector bood toen ongeveer 1,8 miljoen arbeidsjaren¹ werk en vertegenwoordigde daarmee circa 28% van de totale werkgelegenheid in ons land. De financiering geschiedde voor 61% uit collectieve middelen.

Vanuit het perspectief van de directbetrokkenen (zowel dienstverleners als gebruikers) is het voorzieningspakket in veel gevallen niet toereikend: wachtlijsten in de zorg zijn nauwelijks aanvaardbaar, schoolklassen te groot, uitkeringen te laag en burgers voelen zich onveilig. Via een optelsom van redelijk verdedigbare deelbelangen zou het niet veel moeite kosten om het overgrote deel van het nationale inkomen aan collectieve uitgaven te besteden.² In de loop van de vorige eeuw vertoonde de omvang van de collectieve uitgaven in Nederland en andere westerse landen dan ook een gestadige toename (zie ook § 1.6). Tegen het eind van de jaren zeventig keerde de wal het schip: het bedrijfsleven leed onder de hoge lastendruk en de werkloosheid liep sterk op. Dit is aanleiding geweest voor een periode van uitgavenbeheersing in de jaren tachtig en in de eerste helft van de jaren negentig. Hoewel uitgavenbeheersing van groot belang is, mag niet uit het oog worden verloren dat openbaar bestuur, onderwijs, zorg en openbare veiligheid van vitaal belang zijn voor de kwaliteit van het bestaan en het functioneren van de samenleving. Waar het om gaat is een aanvaardbaar evenwicht tussen private en publieke arrangementen.

Over het algemeen zijn studies over publieke dan wel niet-commerciële dienstverlening gericht op specifieke deelsectoren of voorzieningen. In de projecten met betrekking tot de quartaire sector van het SCP ligt de nadruk daarentegen op een brede analyse. Deze maakt het mogelijk ontwikkelingen in verschillende deelsectoren te vergelijken en met elkaar in verband te brengen, het totale beslag van deze sectoren op de collectieve en private middelen in kaart te brengen en een afweging tussen prioriteiten op uiteenlopende terreinen te maken.

Dit rapport is opgezet als achtergrondstudie over de quartaire dienstverlening. Hierin komen drie soorten onderwerpen aan bod.

- I Methodische verantwoording van meer beleidsgerichte studies zoals het *Memorandum quartaire sector 2002*. Dit onderwerp komt aan de orde in hoofdstuk 1 (uitgangspunten en kernbegrippen) en hoofdstuk 2 (methodiek en aanpak). In deze hoofdstukken wordt onder meer ingegaan op de rol van de overheid, de definitie en afbakening van de quartaire sector, de meting van productie en productiviteit en de gehanteerde ramingsmethoden.
- II Een overzicht van ontwikkelingen in het (recente) verleden en mogelijke ontwikkelingen in de (nabije) toekomst. Deze onderwerpen komen aan bod in de hoofdstukken 3 (kerngegevens), 4 (historische ontwikkelingen) en 5 (ramingen). Deze informatie heeft deels betrekking op de ontwikkeling per deelsector en deels op ontwikkelingen op voorzieningenniveau. Relevante grootheden zijn productie, collectieve uitgaven, kosten, personeel en (arbeids)productiviteit.
- III Enkele speciale onderwerpen. Deze komen aan de orde in de hoofdstukken 6 (internationale vergelijkingen) en 7 (verzelfstandiging en privatisering). Het eerste onderwerp betreft een vergelijking van Nederland met een aantal westerse landen voor de volgende onderwerpen: demografische ontwikkeling, totaal collectieve uitgaven, uitgaven quartaire sector, uitgaven en productie/gebruik van onderwijs, zorg, politie/justitie en sociale zekerheid. Bij het tweede onderwerp wordt onder meer een beslissingsschema voor privatisering en verzelfstandiging geïntroduceerd dat wordt toegepast voor zorg, onderwijs en openbaar vervoer. De slotbeschouwing (onderdeel van hoofdstuk 8) gaat in op de taak en plaats van de quartaire sector.

Er bestaat een aanzienlijke overlap tussen dit rapport en het *Memorandum quartaire sector 2002* dat in mei is uitgebracht ten behoeve van de kabinetsformatie. Dit betreft met name de onder II genoemde onderwerpen. Dit rapport gaat echter uitvoeriger in op de analyseresultaten en is voorts in veel sterkere mate gericht op een verantwoording van de gehanteerde begrippen, methoden en bronnen. Nieuwe onderwerpen zijn de analyse van onderwijsprestaties (§ 2.2 en bijlage C), privatisering en verzelfstandiging (hoofdstuk 7) en de slotbeschouwing over de taak en plaats van de quartaire sector.

In de rest van dit hoofdstuk wordt ingegaan op eerder SCP-onderzoek (§ 1.2), de rol van de overheid bij de quartaire dienstverlening (§ 1.3), kernbegrippen als publieke sector, collectieve sector, non-profitsector en quartaire sector (§ 1.4) en de afbakening van de quartaire sector (§ 1.5). In paragraaf 1.6 wordt ingegaan op theorieën die een verklaring trachten te geven voor de groei van de collectieve uitgaven en van de quartaire dienstverlening in de vorige eeuw.

1.2 Eerder SCP-onderzoek

In het begin van de jaren tachtig ontwikkelden het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Planbureau (CPB), op verzoek van de toenmalige minister-president, een instrument voor het beleid dat is gericht op verbetering van de allocatie van middelen in de quartaire sector, de zogenaamde *Planvorming quartaire sector* (SCP/CPB 1981). Bij deze aanpak worden de departementale meerjarenramingen geconfronteerd met door het SCP opgestelde ramingen die gebaseerd zijn op demografische en trendmatige ontwikkelingen van het gebruik van voorzieningen. Over de methode van meting van het gebruik en van verwerking van demografische en trendmatige ontwikkelingen is indertijd interdepartementaal overeenstemming bereikt (BiZa/SCP 1983).

In 1986 heeft de toenmalige ministerraad het SCP verzocht om “voortaan ten minste eens in de vier jaar voorafgaand aan een kabinetsformatie een rapportage uit te brengen over de allocatie van beschikbare middelen, gebaseerd op trendmatige gebruiksonwikkelingen en de demografische ontwikkeling” (TK 1986/1987: 3).

In de afgelopen twintig jaar zijn als uitvloeisel hiervan door het SCP drie meer methodisch getinte rapporten uitgebracht (*Tendrapport quartaire sector 1983-1990* (Goudriaan et al. 1984); *Kosten van quartaire diensten 1970-1983* (Goudriaan et al. 1986); *Tendrapport quartaire sector 1970-1993* (Blank et al. 1989)) en vier *Memoranda quartaire sector* (SCP 1986, 1989, 1994, 1998, 2002). Op de historische ontwikkeling van gebruik, productiviteit en kosten van voorzieningen werd ingegaan in een aantal rapporten met betrekking tot *Kerngegevens openbaar bestuur* die zijn opgesteld in samenwerking met het Instituut voor Overheidsuitgaven (o.a. Haring et al. 1995), in de *Sociale en Culturele verkenningen van 1995 t/m 1999* (zie bv. SCP 1995 en SCP 1997), in *De sociale staat van Nederland* (SCP 2001) en in het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* (SCP 2002b).

Verder zijn in het verleden door het SCP vier andere lijnen van onderzoek ingezet die in het huidige kader van belang zijn.

Ten eerste is onderzoek gedaan naar de arbeidsmarkt voor personen met een op de quartaire sector gerichte opleiding: *Overaanbod en vraag in de quartaire sector* (Goudriaan 1982) en *Tussen overschot en tekort* (Herweijer 1999).

Ten tweede is vanaf 1989 onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de dienstverlening. Dit betreft analyses op instellingsniveau van een groot aantal voorzieningen. In deze lijn passen *Doelmatig dienstverleners* (Goudriaan et al. 1989), *School en Schaal* (Blank et al. 1990), *Kosten van kennis* (Blank 1993), *Van misdaad tot straf* (Van Tulder 1994), *Zuinig op zorg* (Blank en Eggink 1996), *Tussen bed en budget* (Blank, Eggink en Merkies 1998), *Public Provision and Performance* (Blank 2000) en *Verstandig verzorgd* (Eggink en Blank 2001).

Ten derde is een onderzoekslijn gestart naar de rol van private non-profitinstellingen in de samenleving. Het SCP is onder meer betrokken bij een internationaal samenwerkingsverband met betrekking tot dit onderwerp (zie o.a. *Defining the non-profitsector: The Netherlands* (Burger en Dekker 1997) en *Noch markt, noch staat* (Burger en Dekker 2001)).

Ten vierde is een lijn van onderzoek gestart gericht op verbetering van de gehanteerde ramingsmethoden. *Consumptie van kwartaire diensten* (Groenen et al. 1992) was een poging om de tot dan toe gehanteerde macroaanpak te vervangen door een microaanpak. De in macro-exercities gehanteerde extrapolatiemethodieken zijn geëvalueerd en aangepast in *Prognoseperikelen* (Kuhry 1995) en *Trends in onderwijsdeelname* (Kuhry 1998). In de laatstgenoemde studie en in *Een model voor de strafrechtelijke keten* (Van der Torre en Van Tulder 2001) is het extrapolatiestramien deels of grotendeels vervangen door een aanpak gebaseerd op verklaringsmodellen. In samenwerking met het SEO is een verklaringmodel ontwikkeld voor de vraag naar kinderopvang (SCP/SEO 2001). Ten slotte is het SCP betrokken bij een samenwerkingsverband met het CPB om een *Ramingsmodel voor de zorgsector* te ontwikkelen (zie o.a. CPB/SCP 1999, 2001) dat in verhouding tot de eerder vermelde ramingsprojecten geavanceerd en complex is.

Al de genoemde onderzoekslijnen komen tot op zekere hoogte samen in dit rapport, al blijkt de vertaalslag van specifieke diepteanalyses naar het brede kader van de onderhavige analyse in de praktijk nogal lastig te zijn.

1.3 De rol van de overheid

Het is van belang in dit hoofdstuk stil te staan bij de redenen waarom de overheid ingrijpt in de economie en zich bemoeit met dienstverlening op tal van terreinen. Tegen deze achtergrond kan dan in een later stadium een reflectie plaatsvinden over taak en plaats van de kwartaire sector.

De markt is het reguleringsmechanisme bij uitstek in de moderne westerse samenleving. Op de markt ontmoeten vragers en aanbieders elkaar en worden prijzen vastgesteld. De markt zorgt voor een adequate allocatie van middelen en levert prikkels op voor een zo efficiënt mogelijke productie. Het marktmechanisme schiet echter bij sommige typen goederen en diensten tekort.

Het tekortschieten van het marktmechanisme wordt traditioneel verklaard uit de rivaliteit en exclusiviteit van goederen en diensten (Musgrave en Musgrave 1984; Wolfson 1988). Rivaliteit impliceert dat aanspraken van de één ten koste gaan van die

van de ander. Exclusiviteit houdt in dat niet-betalers (free riders) kunnen worden uitgesloten en dat er geen (positieve of negatieve) externe effecten zijn voor anderen dan de direct betrokken marktpartijen.

Aan de ene kant staan de individuele goederen (private goods) waarvan het gebruik rivaliserend en exclusief is, aan de andere kant de (zuiver) collectieve goederen (public of social goods), waarvan het gebruik niet-rivaliserend en niet-exclusief is. Tussen deze tegenpolen liggen enerzijds de quasi-collectieve goederen, die niet-rivaliserend en uitsluitbaar zijn, en anderzijds een categorie goederen die rivaliserend en niet-exclusief zijn in de zin dat ze worden gekenmerkt door externe effecten. Deze categorie wordt in de literatuur wel aangeduid als ‘mixed goods’, ‘merit goods’ of ‘bemoeigoederen’. In dit rapport wordt hiervoor de term ‘quasi-individuele goederen’ geïntroduceerd. Tabel 1.1 brengt dit in beeld.

Tabel 1.1 Classificatie van goederen

| | niet-rivaliserend | rivaliserend |
|----------------|--|---|
| niet-exclusief | collectieve goederen (bv. defensie, dijken, openbaar bestuur) | quasi-individuele goederen (bv. sigaretten, onderwijs, zorg) |
| exclusief | quasi-collectieve goederen (bv. autowegen, pretparken) | individuele goederen (bv. levensmiddelen, gebruiksartikelen) |

Genoemde eigenschappen komen bij quasi-collectieve goederen overigens in gradaties voor. Door tolheffing kan het gebruik van wegen, bruggen en tunnels aan gebruikers in rekening worden gebracht, maar daarvan wordt vaak afgezien onder andere omdat het aanleiding tot filevorming kan geven en omdat het hoge uitvoeringskosten meebrengt. Door technologische ontwikkelingen ligt de afweging in dit soort situaties overigens inmiddels anders en komen alternatieven als rekeningrijden en elektronische tolheffing beschikbaar. Bovendien impliceert de uitsluitbaarheid in deze zin nog niet dat er geen externe effecten zijn, zoals overduidelijk is bij autowegen (lawaaï, stank).

Nog minder scherp zijn de scheidslijnen met betrekking tot de quasi-individuele goederen. Het roken van sigaretten heeft niet alleen effect voor de betreffende consument, maar ook negatieve effecten voor anderen, die bijvoorbeeld last hebben van de rook, of indirect opdraaien voor de ziektekosten die samenhangen met het roken van sigaretten. Onderwijs heeft daarentegen juist een positieve externe uitstraling, doordat dit het maatschappelijk functioneren van betrokkene bevordert. Externe effecten treden veelvuldig op, bijvoorbeeld in de vorm van milieu- of gezondheidseffecten. Het is een kwestie van politieke keuze in hoeverre en op welke wijze de overheid besluit zich met de productie van de betreffende goederen of diensten te ‘bemoeien’.

Uitgangspunt voor de verdere beschouwing is het economische paradigma van het nut-maximaliserende individu, ook wel te omschrijven als de rationele burger. Als gevolg van het zogenoemde prisoners-dilemma (Schram et al. 1991: hoofdstuk 1; Coleman 1990: hoofdstuk 9) is de rationele burger niet geneigd mee te betalen aan collectieve goederen als dijken. Voor hem pakt het gunstiger uit als de anderen voor de kosten opdraaien. En als de anderen om dezelfde reden niet meebetalen, rest voor hem alleen de keuze om te verhuizen. In een samenleving van dergelijke rationele burgers worden dus geen dijken gebouwd. En evenmin worden taken als defensie en ordebewaring vervuld. Rationele beslissingen van nut-maximaliserende individuen leiden daardoor niet tot een adequate productie en consumptie van (quasi-)collectieve goederen en diensten. Bovendien wordt in een dergelijke context niet voldaan aan bepaalde eisen die uit een oogpunt van rechtvaardigheid aan de samenleving kunnen worden gesteld zoals een minimale levensstandaard of gelijke kansen voor iedereen.

Wanneer rationeel gedrag van individuen niet leidt tot rationele maatschappelijke oplossingen, kunnen andere mechanismen in werking treden. Er worden normen gesteld, sancties geëffectueerd of instituties gecreëerd (Coleman 1990). Normen kunnen bijvoorbeeld zijn gebaseerd op adagia als ‘doe anderen niet aan, wat je zelf niet zou willen ondervinden’, ‘doe niets wat schade op zou leveren als iedereen het zou doen’, ‘voor wat hoort wat’ enzovoort. Sancties kunnen worden ingesteld wanneer normen onvoldoende worden nageleefd. Schrijnend leed of armoede kunnen tot op bepaalde hoogte worden ondervangen door liefdadigheid. Als spontane initiatieven van individuen niet voldoende effectief zijn, kunnen burgers zich verenigen tot liefdadigheids- en belangenorganisaties. Louter het bestaan van dergelijke initiatieven duidt erop, dat het rationeel-egoïstische mensbeeld te beperkt is, en dat er ook een streven is naar wederzijdse solidariteit en commitment, een “bereidheid om zichzelf te binden, zich te houden aan vrijwillig op zich genomen verplichtingen en verantwoordelijkheden” (Dekker 1999). Kernbegrippen daarbij zijn vertrouwen, sociaal kapitaal en sociale cohesie.

In de zogenoemde nachtwakersstaat zoals die tot in de negentiende eeuw gebruikelijk was, beperkt de overheid zich tot taken van orde en veiligheid: uitvaardigen van wetten en geboden, defensie en politie en infrastructurele werken als dijken, wegen en vaarwegen. Veel andere taken werden overgelaten aan het particulier initiatief. In de moderne verzorgingsstaat strekken de taken van de overheid zich ook uit tot het aanbieden of reguleren van diensten als onderwijs en zorg en tot het garanderen van een minimuminkomen via een stelsel van sociale zekerheid.

Volgens de theorie van de openbare financiën heeft de moderne overheid drie taken (Musgrave en Musgrave 1984): allocatie, distributie en stabilisatie. De eerste taak heeft betrekking op een efficiënte middelen-toewijzing, de tweede op de rechtvaardigheid van de welvaartsverdeling en de derde op het scheppen van voorwaarden voor continuïteit en voor een evenwichtige ontwikkeling. Bij al deze taken geldt het primaat van de

politiek, in het bijzonder waar het de vaststelling van uitgangspunten en doelstellingen betreft. Daarnaast spelen ook technische uitvoeringsmodaliteiten een rol, waarbij wetenschappelijke en bestuurlijke inzichten relevant kunnen zijn. Ter uitvoering van deze publieke taken worden belastingen en premies geheven. Over de aldus beschikbaar gekomen middelen wordt vervolgens beschikt via collectieve besluitvormingsprocessen, ook wel aangeduid als het budgetmechanisme.

Volgens Barr (1993) kunnen efficiëntie en rechtvaardigheid als uitgangspunten worden genomen bij de keuze van een economische ordening. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de doelmatigheid van het productieproces, de optimalisering van de productmix en de rechtvaardigheid van de verdeling van de producten over burgers. Markten fungeren efficiënt als er sprake is van individuele goederen, perfecte competitie, afwezigheid van externe effecten en perfecte informatie over kwaliteit en prijs. Als aan één van deze voorwaarden niet is voldaan, kan dat aanleiding vormen voor enigerlei vorm van overheidsingrijpen.

De overheid beschikt over uiteenlopende instrumenten om de allocatie van middelen te beïnvloeden. Eén daarvan betreft het instellen van overheidsorganen voor de uitvoering van publieke dienstverlening. Taken kunnen echter ook worden uitbesteed aan ondernemingen met winstoogmerk of private non-profitinstellingen waarbij de overheid kan financieren op basis van de geleverde output en kwaliteitseisen kan opleggen via regelgeving en/of via contractuele verplichtingen. In andere gevallen kan regulering worden overgelaten aan de markt, waarbij kan worden gecorrigeerd voor externe effecten door middel van instrumenten als kostprijsverhogende heffingen of kostprijsverlagende subsidies. Een tekortschietende informatie van de consument kan in veel gevallen worden gecompenseerd door gerichte voorlichting. Een rechtvaardige verdeling van goederen en diensten kan worden nagestreefd door instrumenten als progressieve belastingen, inkomenssuppleties, inkomensafhankelijke prijzen of verstrekkingen in natura.

De bemoeienis van overheden met diensten als onderwijs en zorg kan niet worden verklaard uit het feit dat dit basisbehoeften betreft. Ook voeding en huisvesting zijn basisbehoeften, maar de overheidsbemoeienis met deze producten is desalniettemin afwezig of veel minder indringend. Als het puur zou draaien om de positieve externe effecten van zorg en onderwijs of om overwegingen van rechtvaardigheid zou de overheid kunnen volstaan met sturing via wettelijke eisen aan verzekeringen, kwaliteitseisen, kostprijsverlagende subsidies of inkomensafhankelijke prijzen. Naar het inzicht van Barr (1993, hoofdstuk 12 en 13) geeft vooral de informatievoorsprong van de aanbieder op de consument en het gebrek aan effectieve concurrentie aanleiding tot diepgaande overheidsbemoeienis met de terreinen onderwijs en zorg. Er is sprake van een asymmetrie in informatie die het moeilijk maakt voor de consument om de kwaliteit van de geleverde diensten te beoordelen. Onder zulke omstandigheden heeft deze meer vertrouwen ('trust') in niet-commerciële dienstverleners (Anheier en Kendall 2000; Glaeser en Shleifer 1998). Daarom ligt publieke dienstverlening of dienstverlening via

door de overheid gecontracteerde professionele non-profitorganisaties op dergelijke terreinen meer voor de hand dan dienstverlening via door het marktmechanisme aangestuurde commerciële organisaties.³ Dit neemt overigens niet weg dat het van belang is dat de overheid zorg draagt voor een zo goed mogelijke informatie van de consument en voor een zo groot mogelijke keuzevrijheid ('marktwerking' in overdrachtelijke zin).

1.4 Kernbegrippen

Het begrip 'quartaire sector' past in een indeling van producten en producenten in vier categorieën: de primaire of landbouwsector, de secundaire of industriële sector, de tertiaire sector die betrekking heeft op commerciële dienstverlening en de quartaire sector die betrekking heeft op niet-commerciële dienstverlening. Net zoals bij de gelijknamige geologische tijdperken (het primair, secundair, tertiair en quartair) wordt deze indeling wel in verband gebracht met een volgtijdelijke ontwikkeling, waarbij de oorspronkelijke, op jacht en landbouw georiënteerde samenleving eerst een industriële revolutie en vervolgens een sterke expansie van de commerciële dienstensector doormaakte. Als sluitstuk van deze ontwikkeling zou bij groeiende welvaart het accent steeds meer verschuiven naar de consumptie van quartaire diensten als onderwijs, zorg, openbaar bestuur en veiligheid. Een hoog niveau van quartaire dienstverlening zou daarmee passen in een post-materialistische samenleving.⁴

Terwijl de term 'quartaire sector', voorheen ook wel gespeld als 'kwartaire sector', in Nederland regelmatig wordt gebruikt, is de overeenkomstige Engelse term 'quaternary sector' niet bepaald gangbaar. In de bekende databank van economische literatuur Econlit, waarin publicaties van de afgelopen dertig jaar zijn opgenomen, wordt deze term slechts enkele malen als trefwoord aangetroffen,⁵ terwijl duizenden malen wordt gerefereerd aan verwante begrippen als 'public sector' en 'collective sector'. Deze corresponderen met de eveneens gangbare Nederlandse termen 'publieke sector' en 'collectieve sector'. Een ander begrip dat in dit verband speelt is 'non-profitsector'. Een goede analyse staat of valt met een eenduidige terminologie. Om die reden is het belangrijk hier bij enkele uitgangspunten, basisbegrippen en termen stil te staan.

Dienstverleners kunnen op verschillende manieren worden ingedeeld. Ten eerste kan een private en een publieke categorie worden onderscheiden op basis van drie afzonderlijke kenmerken: rechtsvorm, zeggenschap en financiering (private versus publieke sector). Een tweede indeling betreft het al dan niet dominant zijn van het winstoogmerk (commerciële versus niet-commerciële sector). Deze is eveneens aan de rechtsvorm gekoppeld. Een derde indeling heeft betrekking op het allocatiemechanisme: marktsector versus budgetsector. Deze indeling hangt op zijn beurt samen met die naar zeggenschap en financiering.

Van de genoemde indelingscriteria zijn de op de rechtsvorm gebaseerde kenmerken het meest eenduidig. Deze geven aanleiding tot een driedeling: publiekrechtelijke

organisaties met een wettelijke basis, private non-profitorganisaties die tot stand zijn gekomen door particulier initiatief (verenigingen en stichtingen) en commerciële organisaties (nv, bv en firma). Uitzonderingen daargelaten opereren commerciële organisaties via het marktmechanisme, terwijl publieke en private non-profitorganisaties in de regel worden aangestuurd via een budgetmechanisme.⁶

Ten aanzien van het kenmerk zeggenschap zijn er gradaties tussen volledige zelfstandigheid, gedeeltelijke autonomie en volstrekte afhankelijkheid van de overheid. Bij gedeeltelijke autonomie gaat het vaak om arrangementen waarbij de organisatie zelf verantwoordelijk is voor de dagelijkse uitvoering en de bedrijfscultuur, maar de overheid op hoofdlijnen stuurt. Bij de financiering zijn er gradaties tussen 0% en 100% financiering uit collectieve middelen. De classificatie van producenten wordt bemoeilijkt doordat financiering en zeggenschap tot op bepaalde hoogte onafhankelijk van elkaar zijn.

Publiekrechtelijke organisaties hebben doorgaans geen winstoogmerk, worden in ieder geval op hoofdlijnen aangestuurd door de overheid en worden meestal in aanzienlijke mate gefinancierd uit collectieve middelen. Commerciële organisaties worden veelal privaat aangestuurd en gefinancierd. Ze verkopen hun goederen in de regel op de markt, maar hebben toch te maken met van overheidswege opgelegde heffingen of subsidies en soms ook met van overheidswege gereguleerde prijzen. Daarnaast bestaat een scala aan private non-profitorganisaties als verenigingen, liefdadigheidsorganisaties, milieuorganisaties en dienstverleners van uiteenlopende signatuur, die in meerdere of mindere mate door de overheid worden gefinancierd en gecontroleerd. Fondsverwerving via lidmaatschappen, collectes, donaties en legaten speelt in de private non-profitsector vaak een belangrijke rol. Veel van de werkzaamheden worden verricht door vrijwilligers (Salamon et al. 1999)

In de praktijk komen alle combinaties van de genoemde kenmerken voor, al zijn ze wellicht niet alle even consistent. Waar producten op de markt kunnen worden verhandeld, kunnen vraagtekens worden gezet bij een ingrijpen van de overheid anders dan via subsidies of heffingen en het waarborgen van vrije concurrentie. Anderzijds zou de overheid terughoudend moeten zijn met de privatisering van diensten zolang er sprake is van onvoldoende concurrentie en marktwerking. Met inachtneming van deze beperkingen ontstaat het schema van producenten zoals weergegeven in tabel 1.2.

Tabel 1.2 Institutionele classificatie van producenten

| rechtsvorm | commercieel ^a | privaat non-profit | publiekrechtelijk |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------|-------------------|
| allocatiemechanisme | markt | markt/budget | budget |
| zeggenschap en financiering | privaat | privaat/publiek | publiek |

a Oftewel privaat for-profit.

De adjectieven ‘publiek’ en ‘collectief’ zijn min of meer synoniem. Aansluitend bij het recente Nederlandse spraakgebruik wordt hier gesproken van ‘collectieve goederen’ en ‘collectieve uitgaven’. In toonaangevende Angelsaksische literatuur wordt overigens in deze gevallen het adjectief ‘public’ gebruikt.

De ‘collectieve uitgaven’ omvatten alle betalingen door de overheid, publiek-rechtelijke organisaties en instellingen op het gebied van de sociale zekerheid. Dit betreft onder meer exploitatiebijdragen, overdrachtsuitgaven, subsidie-uitgaven en rente-uitgaven. Het totaal van collectieve uitgaven uitgedrukt als percentage van het BBP staat ook wel bekend als collectieve-uitgavenquote, een indicator voor de mate van overheidsingrijpen in de economie.⁷

De termen ‘publieke sector’ en ‘collectieve sector’ worden beide frequent gebruikt. In navolging van Stevers (1981) en Schram et al. (1991) wordt hier een verschillende betekenis aan deze twee begrippen gegeven. Aansluitend bij de hiervoor vermelde classificatie naar rechtsvorm heeft de term ‘publieke sector’ in dit rapport betrekking op de overheid en de publiekrechtelijke organisaties. Dit impliceert dat onder meer openbaar bestuur, defensie, politie/justitie en openbaar onderwijs deel uitmaken van de publieke sector. Het begrip ‘collectieve sector’ krijgt een ruimere betekenis en omvat naast publiekrechtelijke ook privaatrechtelijke organisaties die overwegend worden gefinancierd uit collectieve middelen. Een voorbeeld hiervan vormt het bijzonder onderwijs, dat voor meer dan 95% wordt gefinancierd door de overheid, maar desalniettemin wordt gekenmerkt door een verregaande mate van autonomie. Een tweede belangrijk voorbeeld vormen de instellingen op het gebied van de gezondheidszorg, voorzover die (mede) gefinancierd worden op basis van de AWBZ of de Ziekenfondswet. Het criterium ‘overwegend gefinancierd uit collectieve middelen’ suggereert een grens bij 50% collectieve financiering. Een dergelijke grens is uiteraard betrekkelijk willekeurig en roept de vraag op hoe men een voorziening indeelt die in de tijd soms onder en soms boven deze kritische grens ligt.

Een letterlijke vertaling van de term ‘non-profit’ is ‘zonder winstoogmerk’. ‘Niet-commercieel’ is een verwant begrip dat als synoniem hiervan zou kunnen worden beschouwd. Strikt genomen zouden dan tot de ‘non-profitsector’ alle producenten behoren wier handelen niet is gericht op het winstoogmerk. In plaats daarvan zijn dergelijke producenten gericht op een ideële doelstelling of een gemeenschappelijk belang. Als zodanig zou productie door of gecontroleerd door de overheid, die zelden wordt gekenmerkt door een winstoogmerk, dan ook gerekend kunnen worden tot de non-profitsector. In Nederland wordt de term vaak in deze brede zin gebruikt (zie bv. Verheyen 1993; De Groot 1994, 2000). In veel van de Angelsaksische literatuur worden door de overheid gecontroleerde producenten echter niet tot de non-profitsector gerekend en wordt een driedeling for-profit/non-profit/public gehanteerd (Salamon en Anheier, 1992a en b). Het zou helderder zijn als de bedoelde afbakening van de non-profitsector zou worden omschreven als ‘private non-profitsector’ (zie ook tabel 1.2).

In het algemeen kan worden gesteld dat een aanzienlijk deel van de financiering van de (private) non-profitsector volgens de definitie van Salamon c.s. afkomstig is uit collectieve middelen. Op basis van een survey in 22 landen blijkt het aandeel van de collectieve financiering in de (private) non-profitsector gemiddeld 40% te bedragen. In zes landen, waaronder Nederland, is dit aandeel groter dan 50%. Het betreft vooral de onderdelen gezondheidszorg, onderwijs en welzijnszorg (Salamon et al. 1999).

In deze publicatie wordt de term 'niet-commercieel' als verzamelterm voor (privaat) non-profit en publiek gebruikt. Waar de term 'non-profit' wordt toegepast, wordt volledigheidshalve het adjectief 'privaat' toegevoegd.

De quartaire sector is eerder globaal gekarakteriseerd als niet-commerciële dienstverlening. Deze ruwe omschrijving kan op twee manieren nader worden uitgewerkt:

- 1 Een institutionele definitie die strikt is gebaseerd op de rechtsvorm van producenten. Daarbij gaat het zowel om de publieke als om de private dienstverlening met een non-profitkarakter. Schram et al. (1991) en Koopmans et al. (1999) hanteren een dergelijke definitie. In dit geval zou overigens nauwelijks behoefte bestaan aan de term 'quartair', omdat commerciële en niet-commerciële dienstverlening veel eenduidiger begrippen zijn dan tertiair en quartair.
- 2 Een functionele definitie⁸ die een opsomming van categorieën van diensten behelst, waarvan het karakter aanleiding vormt voor ingrepen van de overheid en/of initiatieven van particuliere non-profitorganisaties. Het betreft dan met name de reeds in paragraaf 1.3 besproken collectieve goederen, quasi-collectieve goederen en quasi-individuele goederen.

Een kenmerk van de eerste definitie, dat ook van toepassing is op begrippen als 'publieke sector' en 'overheid', is dat de afbakening sterk afhangt van institutionele kenmerken en in de tijd en tussen landen geen vergelijkbare cijfers oplevert. Een naar verhouding geringe omvang van de publieke sector (c.q. overheid of quartaire sector) kan samenhangen met het volume van bepaalde vormen van dienstverlening of alleen met een andere afbakening van publieke en private arrangementen.

Het probleem bij een strikte interpretatie van de tweede definitie is dat de begrenzing van quasi-individuele goederen vaag is en in laatste instantie berust op politieke keuzes. Hoe groot en van welke aard moeten externe effecten zijn om een bemoeienis op politiek niveau te rechtvaardigen? Daarmee zou het begrip een ideologische lading krijgen (zie ook Stevers 1981).

Hier wordt in het kader van de tweede definitie een meer pragmatische invalshoek gevolgd door een categorie van diensten af te bakenen die in moderne westerse samenlevingen aanleiding blijkt te geven tot bemoeienis van de overheid en particuliere non-profitorganisaties. Hierbij gaat het om maatschappelijke functies als openbaar bestuur, onderwijs, zorg, sociale bescherming en veiligheid.

In dit rapport wordt met betrekking tot deze diensten geanalyseerd welke prestaties worden geleverd en hoeveel middelen er worden ingezet om de betreffende productie tot stand te brengen. Ook wordt de toekomstige vraag naar deze voorzieningen geraamd, en welke middelen met de honorering van die vraag gemoeid zullen zijn. Vanuit deze optiek zijn we pas in tweede instantie geïnteresseerd in hoeverre deze producten door commerciële, publieke of private non-profitorganisaties worden voortgebracht en wat het aandeel van eigen bijdragen in de financiering is.

Het begrip ‘quartaire sector’ heeft als afsplitsing van de tertiaire of dienstensector nadrukkelijk betrekking op een onderdeel van de dienstverlening. Overheidsinstellingen en non-profitorganisaties op het terrein van de landbouw en de industrie worden hier in principe niet toe gerekend. Naast de overheidsuitgaven ten behoeve van de laatstgenoemde bedrijfstakken, blijven ook enkele andere categorieën van overheidsuitgaven buiten beeld, zoals de rentebetalingen in verband met de staatsschuld, overdrachten aan het buitenland (afdrachten aan de EU en ontwikkelingshulp) en subsidies aan commerciële producenten. In tegenstelling tot eerdere rapporten wordt wel (zijdelings) ingegaan op de overdrachtsuitgaven die zijn gemoeid met de uitvoering van de wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid.

1.5 Afbakening en indeling

Een essentieel punt bij de afbakening van de quartaire sector is dat categorieën van diensten die soms wel en soms niet (of deels wel en deels niet) tot het non-profitdomein behoren op een consistente wijze worden ingedeeld. In het bijzonder dienen ook particuliere substituten voor publieke dienstverlening in de beschouwing te worden betrokken.

Traditioneel heeft het SCP deze doelstelling ingevuld via een afbakening gebaseerd op een opsomming van bedrijfstakken (SCP/CPB 1979 en 1981; SCP 1989). In dit rapport wordt een iets andere aanpak gevolgd en wordt uitgegaan van maatschappelijke functies.⁹ De quartaire sector omvat dan de volgende maatschappelijke functies:

- a openbaar bestuur
- b openbare orde en veiligheid (politie/justitie en defensie)
- c sociale zekerheid
- d onderwijs en onderzoek
- e gezondheids- en welzijnszorg (inclusief verstrekking genees- en hulpmiddelen)
- f cultuur en recreatie
- g maatschappelijke organisaties
- h infrastructuur (dat wil zeggen wegen, spoorwegen, waterwegen, dijken en dergelijke)
- i openbaar vervoer
- j volkshuisvesting
- k milieudienstverlening.

De genoemde functies corresponderen min of meer met de bedrijfstakken 75 tot en met 92 uit de *Standaard bedrijfsindeling 1993* van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Hieraan zijn echter enkele onderdelen van andere bedrijfstakken toegevoegd, te weten: sociale werkplaatsen, arbeidsvoorziening, onderzoeksinstituten, commerciële ziektekostenverzekeraars, de verstrekking van genees- en hulpmiddelen, woningverhuur en openbaar vervoer.¹⁰ De details en de motivering zijn nader toegelicht in bijlage A.

Aldus afgebakend omvat de quartaire sector vrijwel de gehele overheidssector conform de Nationale Rekeningen¹¹ alsmede alle non-profitorganisaties conform de inventarisatie van Burger en Dekker (1997, 2001). De commerciële producenten die tot de quartaire sector worden gerekend behoren grotendeels tot twee categorieën:

- 1 producenten die voor een belangrijk deel uit collectieve middelen worden gefinancierd, zoals vrijgevestigde medische beroepsbeoefenaren, apothekers en het openbaar vervoer; en
- 2 commerciële diensten die substituten zijn voor publieke of non-profitdiensten zoals particulier onderwijs en commerciële omroeporganisaties.

Hierbij kan de kanttekening worden gemaakt dat er wel enkele (voormalige) overheidsbedrijven zijn die niet tot de quartaire sector worden gerekend. Het betreft onder meer de voormalige PTT en de nutsbedrijven. Met deze activiteiten zijn en waren echter nauwelijks collectieve middelen gemoeid.

Tabel 1.3 geeft een inschatting van de totale kosten en de personeelssterkte in arbeidsjaren per deelsector. Voorts zijn er kolommen met het aandeel van de collectieve financiering en de commerciële productie opgenomen. De achterliggende gegevens op het niveau van afzonderlijke voorzieningen zijn vermeld in bijlage A.

Het totaal-generaal voor de kosten is gelijk aan de optelsom van collectieve uitgaven en particuliere betalingen voor quartaire diensten en bedraagt 127 miljard euro. De kolom 'commercieel' heeft betrekking op producenten met winstoogmerk en representeert daarmee het belangrijkste verschil tussen de institutionele en functionele definitie van de quartaire sector. Het gaat daarbij met name om onderdelen als particulier onderwijs, vrijgevestigde zorgverleners, genees- en hulpmiddelen, milieudiensten en recreatieve diensten. Met een kostenaandeel van circa 17% is de rol van de commerciële producenten verre van verwaarloosbaar.

De laatste kolom heeft betrekking op de personeelssterkte in arbeidsjaren. Tegenover de 1,6 miljoen arbeidsjaren in de quartaire sector staan 4,6 miljoen arbeidsjaren in de marktsector. Hiermee is het aandeel van de quartaire sector in de totale werkgelegenheid 26%.

Tabel 1.3 Kengetallen quartaire sector, 1998

| | kosten (mld euro) | collectieve financiering ^a (in %) | commerciële producenten ^b (in %) | personeels- sterkte (x 1.000 arbeidsjaren) |
|---|----------------------|--|---|---|
| openbaar bestuur | 12,0 | 80 | 5 | 155 |
| defensie | 5,2 | 95 | 0 | 70 |
| politie en Justitie | 5,1 | 97 | 2 | 80 |
| belastingdienst en sociale zekerheid ^c | 5,1 | 86 | 0 | 76 |
| onderwijs en onderzoek ^d | 18,6 | 83 | 11 | 315 |
| zorg en welzijn ^e | 34,0 | 72 | 26 | 593 |
| cultuur en recreatie | 11,4 | 30 | 26 | 106 |
| maatschappelijke organisaties | 3,5 | 11 | 0 | 65 |
| infrastructuur | 12,4 | 63 | 0 | 70 |
| openbaar vervoer | 3,5 | 50 | 52 | 44 |
| milieudienstverlening | 5,0 | 15 | 56 | 23 |
| volkshuisvesting | 11,4 | 13 | 24 | 26 |
| totaal quartair | 127,3 | 62 | 17 | 1623 |

a De collectieve financiering heeft betrekking op overheidsbijdragen en bijdragen uit verplichte sociale verzekeringen en is uitgedrukt als percentage van de kosten.

b Het gaat hier om het percentage van de kosten dat betrekking heeft op producenten met winstoogmerk.

c Inclusief sociale werkplaatsen, arbeidsvoorziening en banenpools. Bedrag betreft alleen de uitvoeringskosten, niet de overdrachtsuitgaven.

d Inclusief researchinstellingen.

e Inclusief de verstrekking van genees- en hulpmiddelen.

Bron: CBS (SCP-bewerking)

In de praktijk is de aandacht van het SCP in het kader van de analyses en ramingen van de quartaire sector overigens met name uitgegaan naar diensten die in belangrijke mate worden (c.q. tot voor kort werden) bekostigd door de overheid. Deze inperking is deels terug te voeren op het feit dat de analyses veelal waren gericht op de allocatie van middelen door de overheid en deels op het feit dat betrekkelijk weinig informatie beschikbaar is over niet door de overheid bekostigde non-profitinstellingen.¹² Deze lijn wordt waar het de analyses en ramingen op het niveau van afzonderlijke voorzieningen betreft ook in dit rapport gevolgd. Daarbij gaan we overigens niet zover als Ritzen (1981) die de definitie van de quartaire sector inperkt tot diensten die grotendeels uit collectieve middelen worden bekostigd. Daarnaast worden enkele onderdelen buiten beschouwing gelaten, omdat zij geen betrekking hebben op finale dienstverlening aan burgers. Dit betreft met name de onderdelen openbaar bestuur, defensie en infrastructuur. Zoals nog zal blijken in hoofdstuk 2 is de productie in deze gevallen moeilijk meetbaar.

Tabel 1.4 Overzicht van geanalyseerde voorzieningen

| deelsector | hoofdingeling: clusters/voorzieningen^a | achterliggende indeling: voorzieningen |
|------------------------|--|---|
| onderwijs en onderzoek | basisonderwijs speciaal onderwijs voortgezet onderwijs beroepsonderwijs/educatie hoger beroepsonderwijs wetenschappelijk onderwijs wetenschappelijk onderzoek | basisonderwijs speciaal onderwijs voortgezet onderwijs beroepsonderwijs/educatie hoger beroepsonderwijs wetenschappelijk onderwijs wetenschappelijk onderzoek |
| zorg | ziekenhuizen en specialisten extramuraal zorg geestelijke gezondheidszorg verpleeghuizen verzorgingshuizen thuiszorg gehandicaptenzorg | ziekenhuizen specialisten huisartsen tandartsen fysiotherapeuten kraamzorg psychiatrische ziekenhuizen ambulante geestelijke gezondheidszorg verpleeghuizen verzorgingshuizen thuiszorg inrichtingen verstandelijk gehandicapten gezinsvervangende tehuizen dagverblijven gehandicapten |
| politie en justitie | verstrekking genees- en hulpmiddelen politie brandweer rechtspraak gevangeniswezen | verstrekking genees- en hulpmiddelen politie brandweer rechtspraak gevangeniswezen |
| overig | belastingdienst beheer zorgsector uitvoering sociale zekerheid asielvraagstukken kinderopvang welzijn cultuur sport openbaar vervoer | belastingdienst beheer zorgsector arbeidsvoorziening ^b uitvoeringsinstellingen werknemers- verzekeringen sociale verzekeringsbank sociale dienst sociale werkplaatsen asielaanvragen centrale opvang asielzoekers kinderopvang maatschappelijk werk jeugdhulpverlening openbare bibliotheken gesubsidieerde podiumkunsten musea kunstzinnige vorming publieke omroepen zwembaden overige sportaccommodaties tram, bus, metro spoorwegen |

a Dit betreft de belangrijkste voorzieningen alsmede een aantal clusters van kleinere voorzieningen.

b Inmiddels opgegaan in de Centra voor werk en inkomen.

Tabel 1.4 geeft de indeling zoals die bij analyses op voorzieningenniveau in dit rapport wordt gehanteerd. Het eigenlijke analyseniveau is weergegeven in de laatste kolom. Om de omvang van overzichtstabellen enigszins hanteerbaar te houden wordt hierin een indeling gehanteerd waarbij een aantal kleinere voorzieningen is geaggregeerd (tweede kolom).

Zoals blijkt uit de opstelling in bijlage A ontbreekt een aantal voorzieningen in dit schema. In de genoemde bijlage (zie de informatie onder het kopje 'dekkingsgraad') betreft dit hoofdzakelijk voorzieningen waarbij de financiële betrokkenheid van de overheid gering is.¹³ De in deze analyses betrokken voorzieningen representeren circa 50% van de totale kosten van de quartaire sector. Als alleen wordt gekeken naar finale diensten en ook infrastructuur buiten beschouwing wordt gelaten bedraagt de dekkingsgraad bijna 70%. Van de collectieve uitgaven aan finale diensten wordt meer dan 90% in de beschouwing betrokken.

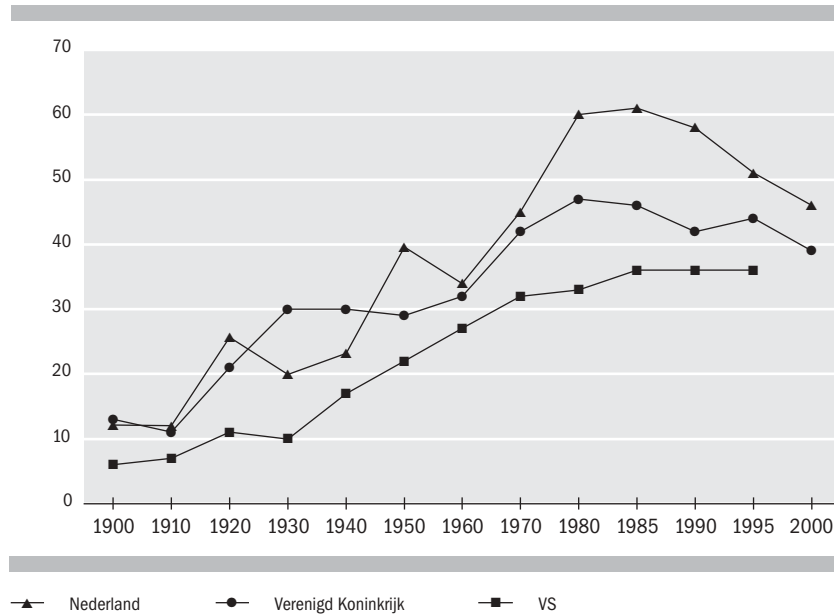
De term 'cluster' voor een verzameling van voorzieningen is neutraler dan de in eerdere publicaties gebruikte term 'beleidsterrein'. Ten eerste hanteert de overheid niet in alle gevallen dezelfde indeling. Ten tweede zijn er ook onderdelen van de quartaire sector waarmee de overheid geen actieve bemoeienis heeft.¹⁴

1.6 Groei en beheersing van de collectieve uitgaven

In de afgelopen eeuw hebben de collectieve uitgaven een sterke groei doorgemaakt. Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar voor alle westerse landen. Figuur 1.1 illustreert de groei van de collectieve uitgaven uitgedrukt als percentage van het BBP voor de periode 1900-2000.

De figuur heeft betrekking op de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nederland en illustreert een gestage groei van 6% à 13% in 1900 tot 35% à 60% in 1985, waarbij de laagste cijfers betrekking hebben op de Verenigde Staten en de hoogste op Nederland. In de periode 1985-2000 treedt een teruggang op die het sterkst gemarkeerd is in Nederland (afname tot 46%).

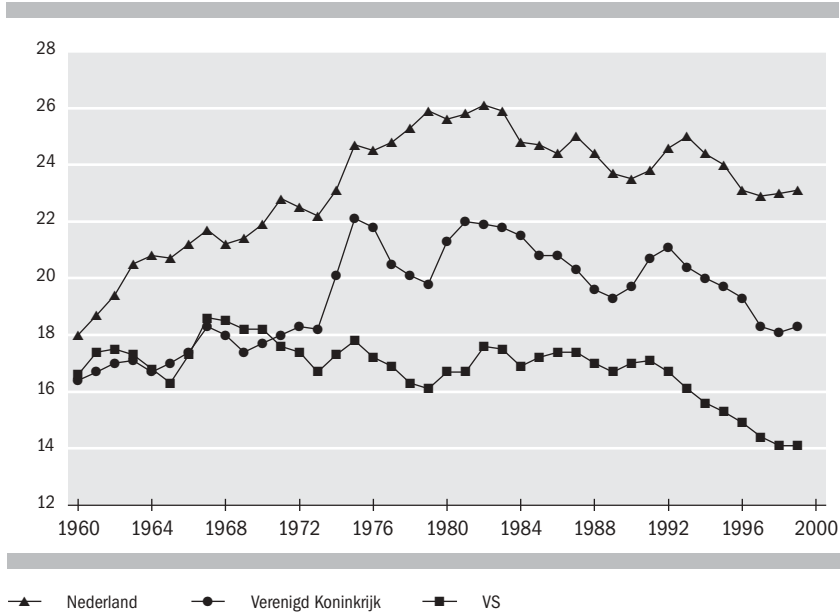
Figuur 1.1 Collectieve-uitgavenquote in enkele landen, 1900-2000



Bron: Musgrave en Musgrave (1984, figuur 7.1); aangevuld met gegevens van de OESO en het CBS¹⁵

Figuur 1.2 is een weergave van de collectieve uitgaven voor quartaire diensten, dat wil zeggen de apparaatsuitgaven van de sector Overheid (inclusief onderwijs) en de collectieve uitgaven voor de zorgsector.

Figuur 1.2 Collectieve uitgaven voor quartaire diensten in enkele landen, 1960-1999 (uitgedrukt als percentage van het BBP)



Bron: OESO

Het niveau van collectieve uitgaven voor quartaire diensten is in Nederland hoger dan in de Angelsaksische landen. Met name in Nederland en Engeland stijgen deze uitgaven in de periode 1960-1982. Vervolgens zet zich in alle drie de landen een daling in. In tabel 6.6 staan deze gegevens voor een groter aantal landen vermeld. Met name in landen als Frankrijk, Zweden en Denemarken blijken deze uitgaven hoger te zijn dan in Nederland.

Vele auteurs speculeren over de oorzaken van de groei van de collectieve uitgaven en de publieke sector in de afgelopen eeuw. De volgende hypothesen doen onder andere als verklaring van de groei opgeld (zie onder meer Musgrave en Musgrave 1984; Wolfson 1988).

- I In de tweede helft van de negentiende eeuw en het begin van de twintigste eeuw is een aanzienlijke groei van de collectieve uitgaven opgetreden doordat de overheid de rol overnam van de particuliere liefdadigheid en kerkelijke instanties op het terrein van de armenzorg en de gezondheidszorg.

- 2 Een factor van betekenis als verklaring voor de toename van de overheidsuitgaven in de periode na de Tweede Wereldoorlog vormt de uitbouw van het stelsel van de sociale zekerheid, en met name de introductie van de AOW en de WAO. Rond het begin van de jaren tachtig speelden nog enkele andere specifieke factoren die hebben bijgedragen tot een sterke groei van de overdrachtsuitgaven. De voornaamste daarvan was een zware economische depressie die heeft geleid tot een scherpe toename van de werkloosheid en andere vormen van uittreding uit het arbeidsproces (WAO en VUT). Dit leidde tot een sterke groei van het aantal uitkeringen. Daarbij kan dan nog de kanttekening worden gemaakt dat ook de relatieve 'prijs' van uitkeringen toeneemt bij stijgende welvaart, althans voorzover de hoogte van de uitkeringen welvaartsvast is.
- 3 De demografische ontwikkeling heeft een aanzienlijke invloed gehad op de overheidsuitgaven. Zo heeft de naoorlogse 'baby boom' een opwaarts effect gehad op de onderwijsuitgaven, en leidde de terugval van de geboorten rond de eerste helft van de jaren zeventig (effect van de 'pil') tot een stabilisatie van de onderwijsuitgaven. In het algemeen heeft de bevolkingsgroei van de afgelopen eeuw uiteraard grote invloed gehad op de absolute groei van de overheidsuitgaven. Toch moet worden geconstateerd dat demografische effecten tot dusver per saldo nauwelijks verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de relatieve groei van de overheidsuitgaven. De komende decennia zal dat veranderen. Met name de vergrijzing zal een sterk positief effect uitoefenen op de zorguitgaven en de uitgaven voor ouderdomspensioenen.
- 4 Quartaire diensten en overdrachtsuitgaven zouden zijn op te vatten als luxe goederen. Consumptie daarvan komt aan de orde als aan de basisbehoeften is voldaan. De sterke groei van de collectieve uitgaven spoort met een aanzienlijke groei van het nationaal inkomen per hoofd, en een eenvoudige regressie van deze variabelen op macroniveau laat inkomenselasticiteiten¹⁶ boven de 1 zien. Dat wil zeggen dat de consumptie van de betreffende diensten sneller toeneemt dan het inkomen (zie ook Gerritse 1979). De uitkomsten van *micro*-onderzoek (zie bv. Groenen et al. 1992), die wijzen op een lage inkomenselasticiteit voor onder meer uitgaven voor zorg en leerplichtig onderwijs, lijken deze hypothese echter tegen te spreken. Sociale zekerheid heeft op microniveau zelfs een negatieve inkomenselasticiteit, omdat het uiteraard de laagstbetaalden zijn die hiervan profiteren. Alleen voor hoger onderwijs en culturele diensten wordt vaak de hoge inkomenselasticiteit gevonden die spoort met de veronderstelling dat het hier luxe goederen betreft (zie voor hoger onderwijs Kuhry 1998). Ook de ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar, waarin economische groei gepaard ging met (of volgens velen zelfs bevorderd werd door) een stabilisatie van de groei van de overheidsuitgaven, spreken tegen dat het hier om een simpele wetmatigheid gaat.

- 5 Om diverse redenen vertoont de relatieve kostprijs van quartaire diensten een opwaartse tendens. Dit heeft te maken met de zogenoemde ‘wet’ van Baumol (zie bv. Baumol 1967). De wet van Baumol bestaat uit twee onderdelen:
- Ten eerste is de toename van de arbeidsproductiviteit bij veel arbeidsintensieve diensten aanmerkelijk geringer dan bij het productieproces van agrarische en industriële goederen die zich lenen voor mechanisering en dat van diensten die zich lenen voor automatisering. Het gaat dan bijvoorbeeld om leerkrachten, verplegend en verzorgend personeel, uitvoerende kunstenaars, maar ook om kappers en schoenmakers.
 - Ten tweede leidt de stijging van de arbeidsproductiviteit in de marktsector tot reële loonsverhogingen. Toch moeten de lonen in de quartaire sector op langere termijn min of meer in de pas lopen met de lonen in andere bedrijfssectoren. Hier speelt niet alleen een vraagstuk van rechtvaardigheid, maar ook een probleem van personeelsterwing: als de lonen in de quartaire sector te laag worden zal het op den duur moeilijk worden bekwaam personeel te werven en vast te houden. Door deze loonontwikkeling, die slechts ten dele wordt gecompenseerd door een stijging van de productiviteit, vertoont de relatieve kostprijs van quartaire diensten (maar ook van vergelijkbare commerciële diensten zoals de eerdergenoemde kappers en schoenmakers) een neiging toe te nemen.
- Hoewel het ontbreken van marktprikkels en de afwezigheid van concurrentie zeker een bijdrage leveren, is de achterblijvende productiviteitsontwikkeling in de quartaire sector vooral een gevolg van het arbeidsintensieve karakter van de geleverde diensten.

- 6 Een additionele kostenverhogende factor, genoemd door Brown en Jackson (1980: 103-104), is dat burgers bij stijgende welvaart hogere eisen stellen aan de kwaliteit van de quartaire dienstverlening: kleinere klassen, meer handen aan het bed, betere uitrusting en behuizing van scholen, verzorgingshuizen, verpleeghuizen en ziekenhuizen. Hun verkenning van het begrip kwaliteit is summier, maar twintig jaar na dato moet worden geconstateerd dat deze analyse nog steeds actueel is en dat we nog steeds met dezelfde problemen worstelen: “a good that requires the efficient use of more inputs in its production (*ceteris paribus*) is of a superior quality to one that uses less”. Het probleem is dat het door het ontbreken van een adequaat prijsmechanisme nauwelijks mogelijk is het begrip ‘efficiënt’ te operationaliseren. Daardoor blijft kwaliteit de inverse van doelmatigheid.

Rond 1980 was het niveau van de collectieve uitgaven in Nederland gestegen tot rond de 60% van het BBP. Dit ging gepaard met een zware recessie. In de daaropvolgende periode hebben opeenvolgende regeringen de economie gestimuleerd via sterke bezuinigingen op de collectieve uitgaven, waarbij de nadruk lag op de hoogte van de uitkeringen en van de lonen in de quartaire sector. Een exogene factor die bijdroeg aan de kostenbeheersing was de ontgroening, waardoor de vraag naar leerplichtig onderwijs sterk afnam. In de zorgsector groeide vooral de ouderenzorg veel minder

dan uit hoofde van de vergrijzing te verwachten zou zijn geweest. Dit had te maken met een terugdringen van intramurale voorzieningen, met name verzorgingshuizen.

In de jaren negentig zijn vooral pogingen in het werk gesteld om het gebruik van sociale verzekeringen te beheersen: privatisering van de Ziektewet, restrictievere toelating en herkeuring bij de WAO, versoering van de nabestaanden- en kinderbijslagwetten. Vooral aan het eind van de jaren negentig is onder sterk verbeterde economische omstandigheden echter weer ruimte gecreëerd voor verhoging van de uitgaven voor quartaire diensten als onderwijs, zorg en politie/justitie.

1.7 Korte samenvatting

De quartaire sector wordt gedefinieerd als een opsomming van diensten die corresponderen met de volgende maatschappelijke functies: openbaar bestuur, openbare orde en veiligheid, sociale zekerheid, onderwijs en onderzoek, gezondheids- en welzijnszorg, cultuur en recreatie, maatschappelijke organisaties, infrastructuur, openbaar vervoer, volkshuisvesting en milieudienstverlening.

De genoemde functies corresponderen min of meer met de bedrijfstakken 75 tot en met 92 uit de *Standaard bedrijfsindeling 1993*. Hieraan zijn echter enkele onderdelen van andere bedrijfstakken toegevoegd, te weten: sociale werkplaatsen, arbeidsvoorziening, onderzoeksinstellingen, commerciële ziektekostenverzekeraars, de verstrekking van genees- en hulpmiddelen, woningverhuur en openbaar vervoer.

Het betreft vormen van dienstverlening waarbij in meerdere of mindere mate sprake is van marktfalen. Dit kan aanleiding vormen voor een regierol van de overheid of van non-profitorganisaties. Omdat de aldus gedefinieerde quartaire sector ook commerciële en niet-commerciële private dienstverleners omvat en omdat een deel van de betrokken producenten in belangrijke mate wordt gefinancierd uit private middelen, zijn meer gangbare termen als publieke sector en collectieve sector niet toereikend.

Noten

- 1 Genoemde 1,6 miljoen arbeidsjaren corresponderen met 2,1 miljoen werkzame personen door het hoge aandeel deeltijdarbeid in de quartaire sector.
- 2 Door sommige economen en politici wordt in dit verband wel gesproken van het 'verjubelen' van beschikbare middelen.
- 3 De in de voorgaande zin genoemde auteurs zouden het er overigens volstrekt niet mee eens zijn publieke en private non-profitdienstverleners over één kam te scheren. Dit onderwerp komt nog aan de orde in de slotbeschouwing.
- 4 Van Doorn (1974) die de term quartaire sector als eerste introduceerde, dacht sterk langs deze lijnen, hoewel hij het begrip relateerde aan 'welzijnswerk' in enge zin, overbodig wetenschappelijk onderzoek en bureaucrativering. Deze activiteiten worden door hem geassocieerd met werkverschaffing.
- 5 Een van de weinige voorbeelden is Kennessey (1987). Hier staat 'quaternair sector' echter voor een veel ruimer deel van de dienstensector, die naast de publieke sector ook de financiële dienstverlening (kortom: 'white collar' jobs) omvat.
- 6 Sommige organisaties, die tot op zekere hoogte kunnen worden beschouwd als non-profitinstellingen, zoals coöperatieve banken en zuivelfabrieken, opereren op de vrije markt en worden hier om die reden tot de commerciële sector gerekend.
- 7 Het gaat hier overigens wel om een gemaximaliseerde indicator. Ten eerste omdat hij is gedefinieerd in termen van omzet en niet van toegevoegde waarde en als zodanig dus ook de materiële bestedingen van de overheid in de private sector omvat. Ten tweede omdat de overheid niet beslist over de uiteindelijke besteding van de gelden die met overdrachten aan burgers zijn gemoeid.
- 8 In het Engels zou kunnen worden gesproken van een 'institutional definition' en een 'industrial definition', maar het gebruik van het anglicisme 'industriële definitie' is te verwarrend.
- 9 Maatschappelijke functies zijn een generalisatie van het meer gangbare begrip 'overheidsfuncties'. Door maatschappelijke functies in plaats van bedrijfstakken als uitgangspunt te kiezen kan de afbakening helderder en bondiger worden geformuleerd. Via de invalshoek maatschappelijke functies kan de verstrekking van genees- en hulpmiddelen, die tot de bedrijfstak detailhandel wordt gerekend, bijvoorbeeld worden gekoppeld aan de dienstverlening in de bedrijfstak gezondheids- en welzijnzorg.
- 10 De sociale werkplaatsen, de arbeidsvoorziening, de researchinstellingen en het openbaar vervoer werden in het verleden ook al tot de quartaire sector gerekend. Ten opzichte van deze eerdere afbakening zijn de verstrekking van genees- en hulpmiddelen en de woningverhuur aan de quartaire sector toegevoegd.
- 11 De enige uitzondering van betekenis vormt Staatsbosbeheer (kosten circa 85 mln euro).
- 12 Er is hier een oorzakelijk verband, omdat bij door de overheid gefinancierde diensten een behoefte bestaat de rechtmatigheid van de uitgaven met behulp van een objectief en openbaar toetsingskader vast te stellen.
- 13 Het betreft onder meer: gemeentelijk grondbedrijf (infrastructuur), arbo-diensten (zorg), commerciële activiteiten op het gebied van de cultuur en recreatie, sportverenigingen (recreatie), het gokwezen (recreatie), sociale en commerciële woningverhuur (volkshuisvesting), de milieudienstverlening (waaronder reinigingsdienst en riolering), de maatschappelijke organisaties en het particulier onderwijs.

- 14 Een nadeel van de indeling in beleidsterreinen is dat deze vaak geen reële eenheid vormen. Een deel van de beleidsterreinen had weinig praktische betekenis, omdat ontwikkelingen zich vaak alleen lieten verklaren in termen van de samenstellende voorzieningen. Bij de zorg bijvoorbeeld zijn vooral de ontwikkelingen op het niveau van de afzonderlijke voorzieningen van belang en daarnaast die van de zorg in zijn totaliteit. De ontwikkeling van beleidsterreinen als 'specialisten en ziekenhuizen' of 'ouderenzorg' is aanmerkelijk minder relevant.
- 15 De OESO-cijfers hebben betrekking op de Verenigde Staten en Engeland (periode 1960-1996) en Nederland (1960). De overige Nederlandse gegevens komen uit de Nationale Rekeningen (BBP vanaf 1900 en collectieve uitgaven vanaf 1970). Voor de periode tot 1900-1960 is gebruikgemaakt van gegevens over de belastingopbrengst uit de Statistische zakboeken van het CBS die proportioneel zijn opgehoogd.
- 16 Een inkomenselasticiteit van k voor een bepaald goed of dienst wil zeggen dat de consumptie ervan met $k\%$ groeit als het inkomen met 1% groeit. Zogenaemde 'inferieure' goederen, waarvan de consumptie afneemt met het inkomen, hebben een negatieve inkomenselasticiteit. Luxe goederen hebben een inkomenselasticiteit groter dan 1.

2 Methodiek en aanpak

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde:

- meting van de productie (§ 2.2),
- meting van de inzet van middelen (§ 2.3),
- operationalisering van de begrippen productiviteit en relatieve kostprijs (§ 2.4),
- gehanteerde ramingsmethoden (§ 2.5),
- meerwaarde van microanalyses van productiviteit en efficiëntie (§ 2.6).

2.2 Meting van de productie

2.2.1 Algemeen

Bij een productieproces kan een onderscheid worden gemaakt tussen ingezette middelen (input), proces (throughput), product (output) en effect (Platform Beleidsanalyse 1990; Haselbekke et al. 1990). In dit rapport komen vooral de output en de input aan de orde en de verhouding daartussen, de productiviteit.

In de marktsector kan het productievolume worden afgeleid uit de marktwaarde van de betreffende goederen. Tijdreeksen kunnen dan worden gevonden door de opbrengst te defleren met het corresponderende prijsindexcijfer. Het Centraal Bureau voor de Statistiek levert jaarlijks een groot aantal prijsindexcijfers voor uiteenlopende goederen en diensten. Een dergelijke benadering kan ook bij quartaire diensten worden gevolgd voorzover sprake is van kostendekkende prijzen en marktconforme condities en voorzover een adequaat prijsindexcijfer beschikbaar is. In het onderhavige rapport wordt een dergelijke benadering gevolgd voor de verstrekking van geneesmiddelen. Een andere mogelijke toepassing betreft het productievolume bij (uitbesteding van) infrastructurele werken (onderhoud van wegen, waterwegen en dijken).

Omdat de diensten die door de quartaire sector worden geproduceerd doorgaans niet op de vrije markt worden verhandeld, is hun marktwaarde meestal niet bekend. De waarde van de productie kan dan niet in geld worden uitgedrukt. Daarom wordt gebruikgemaakt van fysieke *productindicatoren*. Dit is een verzamelterm die betrekking heeft op verschillende typen indicatoren, die als directe of indirecte maat voor de productie kunnen gelden. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen:

- 1 prestatie-indicatoren, die te maken hebben met de geleverde eindproducten;
- 2 gebruiksindicatoren, die te maken hebben met de afnemers van de diensten;
- 3 procesindicatoren, die te maken hebben met verrichte werkzaamheden of tussenproducten;
- 4 inputindicatoren, die te maken hebben met ingezette middelen; en
- 5 normeringsindicatoren, die de productie relateren aan een externe norm.

Prestatie-indicatoren hebben betrekking op het eindproduct van de dienstverlening. Als zodanig zijn zij het meest geschikt om de doelmatigheid van de dienstverlening te toetsen. Voorbeelden van prestatie-indicatoren zijn het aantal succesvol behandelde patiënten, het aantal behaalde diploma's in het onderwijs of het aantal uitvoeringen bij concerten.

Gebruiksindicatoren hebben niet zozeer betrekking op de eigenlijke productie, als wel op het aantal afnemers van producten. Daarmee zijn ze bij uitstek geschikt voor analyses en ramingen van de vraag naar diensten. Voorbeelden van gebruiksindicatoren zijn het aantal patiënten in ziekenhuizen, het aantal leerlingen in het onderwijs en het aantal toehoorders bij concerten. Gebruiksindicatoren zijn in veel gevallen redelijk tot goed bruikbaar als maatstaven voor de productie. Als het aantal opnamen in ziekenhuizen of het aantal leerlingen in het onderwijs als maat voor de productie wordt gekozen, wordt impliciet verondersteld dat de genezingskans of het slaagpercentage constant is.

Procesindicatoren kunnen betrekking hebben op verrichte taken en daarmee een maat zijn voor de inspanningen van het betrokken personeel. Voorbeelden van procesindicatoren is het aantal verrichtingen in ziekenhuizen of het aantal gegeven lessen in het onderwijs. In sommige gevallen kunnen procesindicatoren gebruikt worden als indicator voor de productie. In het geval van de thuiszorg, bijvoorbeeld, kan de productie worden gemeten via het aantal contacturen van het personeel. De impliciete veronderstelling is dan dat het personeel per contactuur een constante hoeveelheid werk verzet.

Voorbeelden van *inputindicatoren* zijn ingezet personeel en ingezette materiële middelen. Bij gebrek aan marktconforme prijzen voor overheidsdiensten waardeert het Centraal Bureau voor de Statistiek deze bijvoorbeeld in het kader van de Nationale Rekeningen op basis van de ingezette middelen. Voor het huidige doel is een dergelijke benadering over het algemeen niet zinvol: de doelmatigheid van uitgaven kan nu eenmaal niet worden getoetst aan de hand van de uitgaven zelf.

Normeringsindicatoren zijn in Kuhry en Van der Torre (2001) geïntroduceerd in antwoord op specifieke problemen die optreden bij de meting van het product van voorwaardescheppende activiteiten van overheden (zoals het opstellen van regels en wetten, vervaardigen van beleidsnota's en ontwikkelen van bestemmingsplannen). Als ruwe proxy voor het productievolume kan in zulke gevallen gebruik worden gemaakt van indicatoren als de omvang van de potentiële doelgroep, het totaalaantal inwoners, of de totale landoppervlakte.

Het gebruik van de genoemde indicatoren hangt samen met de aard van de betreffende werkzaamheden. Bij diensten als onderwijs en zorg, waarbij sprake is van finale dienstverlening aan burgers kan de productie worden gemeten met behulp van prestatie- of gebruiksindicatoren. Bij overheden is sprake van een grote diversiteit van geleverde diensten. Kuhry en Van der Torre (2001) onderscheiden de volgende drie typen activiteiten van overheden:

- 1 uitvoerende activiteiten;
- 2 aansturende activiteiten; en
- 3 voorwaardenscheppende activiteiten.

Bij uitvoerende activiteiten is in de regel sprake van *finale dienstverlening* aan burgers of bedrijven. Als het al niet mogelijk is om prestatie-indicatoren te meten, kunnen in ieder geval gebruiksindicatoren worden gehanteerd: het aantal gebruikers of het aantal afnemers. Een belangrijk kengetal zijn in dit geval de kosten per product of gebruiker.

In het tweede geval, ook wel aangeduid als *intermediaire dienstverlening* (De Groot en Goudriaan 1991) worden externe productieprocessen aangestuurd, maar zijn de producten zelf minder tastbaar. Het is niet erg zinvol om de productie in dergelijke gevallen te meten in termen van procesindicatoren als het aantal overlegbijeenkomsten of het aantal circulaire. Wel kunnen dergelijke aansturende activiteiten van de overheid worden gerelateerd aan het productievolume van de aangestuurde processen. Behalve uitvoeringskosten per product of gebruiker kunnen dan aanstuuringskosten per product of gebruiker worden berekend of kunnen de aanstuuringskosten worden uitgedrukt als percentage van de uitvoeringskosten.¹

Bij *voorwaardenscheppende activiteiten* zoals het opstellen van bestemmingsplannen, het uitbrengen van veiligheidsnota's, en wetgevende activiteiten hebben we in feite te maken met voorbeelden van de in paragraaf 1.3 genoemde *collectieve goederen*. In dit geval kan de productie alleen worden benaderd via proces-, input- of normerings-indicatoren. In plaats van een kengetal als de kosten per product krijg je dan te maken met kengetallen als de kosten per inwoner.

Specifieke problemen die optreden bij de meting van de productie hebben betrekking op:

- 1 heterogeniteit;
- 2 kwaliteit; en
- 3 doeltreffendheid.

Er is sprake van *heterogeniteit* als een bepaalde producent verschillende producten of producttypen voortbrengt. Zo kan in de zorg onderscheid worden gemaakt naar zorgzwaarte of diagnosecategorie van patiënten, bij de politie naar soorten misdrijf, en bij het onderwijs en de arbeidsvoorziening naar doelgroepen. Dit loopt op tot meer dan dertig producttypen in het geval van de belastingdienst.

Het is noodzakelijk de productie op één noemer te brengen. In de marktsector is dat geen probleem omdat de afzonderlijke producten kunnen worden gewogen met hun waarde, de marktprijs. Bij de meeste quartaire diensten is dat niet mogelijk en moeten de afzonderlijke productcategorieën gewogen worden opgeteld met behulp van de ingezette middelen (bij voorkeur integrale kosten, soms ook personeelsinzet) per product. In theorie kan dus heel goed voor heterogeniteit worden gecorrigeerd.

De beperkende randvoorwaarden zijn dat er gedifferentieerde gegevens over de productie beschikbaar moeten zijn en dat er zinvolle veronderstellingen over de onderlinge weegfactoren moeten kunnen worden gemaakt.

De toename van de totale productie van jaar t_1 op jaar t_2 kan dan worden berekend door de toename van alle afzonderlijke producten te wegen met hun kostenaandeel in een bepaald jaar (bv. in jaar t_1). Zoals nader is toegelicht in box 2.1, kan dit basisrecept in de praktijk op drie verschillende manieren worden uitgewerkt.

Box 2.1 Berekening samengestelde productie

Variant 1 is van toepassing als de kostenaandelen van producten in een bepaald jaar bekend zijn. Indexeer de afzonderlijke productreeksen $Q_{i,t}$ met de waarde 100 voor alle reeksen in basisjaar b , waar $i = 1, \dots, n$ staat voor het volgnummer van het product en $t = 1, 2, 3, \dots$ voor het jaar. De bijbehorende formule luidt: $I_{i,t} = 100 Q_{i,t}/Q_{i,b}$, waar $I_{i,t}$ staat voor het berekende indexcijfer. Weeg de reeksen vervolgens met hun kostenaandeel $k_{ib} = K_{ib}/K_b$ in het zelfde basisjaar t_b , waarbij $K_b = (K_{1b} + K_{2b} + \dots + K_{nb})$. De samengestelde reeks is dan eveneens een geïndexeerde reeks met de waarde 100 in jaar b :

$$I^t = k_{1b} I_{1t} + k_{2b} I_{2t} + \dots + k_{nb} I_{nt}$$

Variant 2 is van toepassing als de relatieve kostprijs van producten bekend is. Stel dat een eenheid van product Q_2 k -maal zoveel kost als een eenheid van product Q_1 . Dit gegeven kan gebaseerd zijn op micro-onderzoek of afgeleid zijn uit bekostigingsvoorwaarden. De productie van beide typen kan dan worden opgeteld via de formule $Q^t = Q_{1,t} + k * Q_{2,t}$. De uitkomst is dan uitgedrukt in termen van product Q_1 . De resultaten kunnen desgewenst weer worden uitgedrukt in een indexcijfer met waarde 100 voor t_1 . Het valt eenvoudig aan te tonen dat dit laatste resultaat equivalent is aan dat van variant 1 en dat het er daarbij niet toe doet of product Q_1 of product Q_2 wordt gekozen als standaardproduct.

Variant 3 maakt in tegenstelling tot de voorgaande varianten geen gebruik van vaste gewichten, maar van schuivende gewichten. Reken de afzonderlijke productreeksen om tot jaarlijkse groeivoeten $G_{i,t} = Q_{i,t}/Q_{i,t-1}$. Bereken vervolgens voor elk jaar $t = 2, j$ de groei van de geaggregeerde productie door het gewogen gemiddelde uit te rekenen van de groeivoeten per afzonderlijk product met behulp van de kostenaandelen in jaar $t - 1$. In formule: $G_t = \sum_{i=1,n} k_{i,t-1} * G_{i,t}$. Vervolgens kan deze reeks weer omgerekend worden tot een geïndexeerde reeks met de waarde 100 in jaar t_1 door de volgende formule toe te passen: $I_t = 100 * \prod_{k=1,t} G_k$. Het betreft hier een zogenaemde kettingindex. Als er slechts voor enkele steekjaren gewichten beschikbaar zijn, kunnen de indexcijfers voor de betreffende deelperioden op de hier geschetste wijze worden gekoppeld.

In theorie is het hanteren van jaarlijks aangepaste gewichten te prefereren (zie bijvoorbeeld De Boer et al. 1997). In de praktijk zal het aanpassen van gewichten met name bij betrekkelijk korte reeksen niet veel uitmaken. Voorts is met de actualisering van gewichten vaak een aanzienlijke inspanning gemoeid. In zulke gevallen moet vaak worden volstaan met een periodieke actualisering, bijvoorbeeld eens in de vijf of tien jaar. Met name kleven er grote nadelen aan het opzettelijk hanteren van ‘antieke’ gewichten. Een voorbeeld hiervan komt aan de orde in de onderstaande discussie over de productindicatoren van de belastingdienst.

De productie wordt waargenomen op het niveau van voorzieningen. De presentatie in rapportages vindt echter vaak plaats op het niveau van deelsectoren en clusters. Kosten en ingezette middelen kunnen daarbij worden opgeteld. De geaggregeerde productie kan worden berekend via weging van de productie van de onderscheiden voorzieningen met de kostenaandelen van deze voorzieningen in een bepaald basisjaar (conform het recept in box 2.1). Ook hier doen zich de drie genoemde berekeningsvarianten voor.

Kwaliteit is een vaag en complex begrip dat te maken heeft met de kenmerken van het product in relatie tot de gestelde eisen. Het is zinvol om een onderscheid te maken tussen:

- objectieve en subjectieve kwaliteitsmaten enerzijds; en
- proceskwaliteit en productkwaliteit anderzijds.

Bij objectieve maten voor de kwaliteit van diensten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het percentage treinen dat op tijd rijdt, de gemiddelde uitruktijd van de brandweer, het percentage uitgevallen lessen, het percentage foutieve beschikkingen, of het percentage (gehonoreerde) klachten. Veel relevante aspecten van kwaliteit zijn echter moeilijk meetbaar, zoals de bejegening van patiënten of de correctheid van medische handelingen. Aanvullende informatie kan worden verkregen via subjectieve kwaliteitsoordelen over het product of over het productieproces. Dergelijke oordelen kunnen worden gevraagd aan de gebruiker, een toezichthouder (inspectie) of het personeel.

Naast de kwaliteit van het product kan ook de kwaliteit van het productieproces relevant zijn. Ten eerste kan de kwaliteit van producten indirect worden getoetst door na te gaan of het productieproces aan bepaalde eisen voldoet (adequate opleiding van personeel, volgen van voorgeschreven procedures, maatregelen voor kwaliteitsborging). Ten tweede kunnen aspecten van het productieproces die niet direct met het eindproduct te maken hebben, toch van groot belang zijn voor de gebruiker. Schone toiletten op scholen of het voldoen aan eisen van brandveiligheid behoren niet tot het eigenlijke product van het onderwijs (het verwerven van kennis en het aanleren van vaardigheden), maar zijn desalniettemin belangrijke randvoorwaarden die aan het onderwijs moeten worden gesteld.

Indien de kwaliteit niet adequaat is verdisconteerd in de productiemaat impliceren ontwikkelingen als een kleinere groeps grootte in het onderwijs en meer handen aan het bed in een verzorgingshuis een daling van de waargenomen productiviteit. Op een vergelijkbare wijze kunnen beter opgeleide en daarom duurere leerkrachten of minder bewoners per kamer in een verpleeghuis resulteren in een stijging van de kostprijs. Aan de andere kant is het effect van dergelijke kwaliteitsimpulsen vaak moeilijk meetbaar. Zelfs in gevallen waarin de kwaliteit adequaat gemeten kan worden (bv. de gemiddelde vertraging van treinen of de aanrijtijd van de brandweer) is het vaak niet mogelijk de uitkomsten op bevredigende wijze te verwerken in een hanteerbare productindicator. Vaak moet daarom worden volstaan met een of meer additionele kwaliteitsindicatoren in combinatie met niet voor kwaliteit gecorrigeerde productiecijfers.

Door de vaagheid van het begrip kwaliteit is het mogelijk daaronder tal van aspecten te vangen, waaronder doeltreffendheid, doelmatigheid en heterogeniteit. Hier wordt de voorkeur gegeven aan een enge definitie die de andere genoemde aspecten van het product en productieproces buiten beschouwing laat. Sommigen rekenen ook wachtlijsten en wachttijden tot de kwaliteitsaspecten. Ook dit verdient geen voorkeur, omdat wachtlijsten in eerste instantie worden beïnvloed door de relatie tussen vraag en aanbod. Ook in de marktsector komt het voor dat wachttijden lang zijn juist omdat een product kwalitatief hoogstaand en daarom begerenswaardig is. Op zichzelf zijn lange wachttijden in de gezondheidszorg uiteraard een negatief systeemkenmerk, te meer wanneer het spoedeisende handelingen betreft. Het is aanbevelenswaardig dergelijke wachttijden te monitoren. Op basis van dergelijke informatie kunnen dan vervolgens beslissingen worden genomen over te stellen prioriteiten of over maatregelen ter verhoging van het aanbod: een hogere doelmatigheid en/of de inzet van extra middelen. Het is echter eerder verwarrend dan verhelderend om wachtlijsten op te vatten als een aspect van de productkwaliteit. Eventueel zou in dat verband kunnen worden gesproken van *stelsystemkwaliteit*.

In het laatste *Sociaal en Cultureel Rapport* (SCP 2002b) wordt uitvoerig ingegaan op het begrip kwaliteit en op empirische gegevens over de kwaliteit van quartaire diensten. Belangrijk daarbij is vooral een operationalisering via subjectieve meting, namelijk opinieonderzoek onder de bevolking. Enkele uitkomsten van dat opinieonderzoek zijn ook opgenomen in paragraaf 3.3.

Doeltreffendheid wordt hier gedefinieerd als de mate waarin de directe doelstelling van het productieproces wordt verwezenlijkt. Hieronder verstaan we een doelstelling die betrekking heeft op en toetsbaar is aan de hand van een concreet eindproduct. Als directe doelstelling van het onderwijs zou bijvoorbeeld kunnen gelden het behalen van het eindexamen, die van de curatieve zorg het succesvol voltooien van de behandeling en van de politie (onder meer) het ophelderen van misdrijven. Een productindicator is in de regel bruikbaar, naarmate hij beter het directe doel van het productieproces weergeeft. Bij ziekenhuizen, bijvoorbeeld, blijkt dat analyses vaak aan scherpte verliezen

doordat opnamen, verpleegdagen of verrichtingen als indicator fungeren in plaats van succesvolle behandelingen. Hetzelfde geldt voor analyses van het onderwijs, waarbij de aantallen leerlingen in plaats van hun schoolresultaten als productindicator worden gehanteerd.

Naast dergelijke directe, via het eindproduct meetbare, doelstellingen bestaan er vaak ook diepere, achterliggende maatschappelijke doelstellingen: mondiger burgers en een goed opgeleid arbeidsaanbod (onderwijs), bevordering van een lang en gezond leven (zorg) en bestrijding van de criminaliteit (politie). Dit type doelstellingen, dat te maken heeft met de indirecte effecten van de betreffende dienstverlening, blijft hier verder buiten beschouwing.²

Een overzicht van alle gehanteerde productindicatoren is terug te vinden in bijlage B.

2.2.2 Voorbeelden

De problemen die spelen bij de keuze van adequate productindicatoren kunnen worden verhelderd aan de hand van enkele voorbeelden. In dit verband gaan we in op de productindicatoren voor ziekenhuizen, verzorgings- en verpleeghuizen, basisonderwijs, voortgezet onderwijs, mbo en hoger onderwijs, politie en belastingdienst.

Ziekenhuizen

Het aantal succesvol behandelde patiënten is een voor de hand liggende en redelijk omvattende maat voor de productie van ziekenhuizen.³ Gegevens over het effect van de behandeling in ziekenhuizen zijn echter slechts incidenteel beschikbaar. Er moet daarom een keuze worden gemaakt uit een aantal meer oppervlakkige indicatoren, namelijk opnamen, verpleegdagen en/of verrichtingen. Opnamen en verpleegdagen zijn op te vatten als gebruiksindicatoren, verrichtingen als een prestatie-indicator.

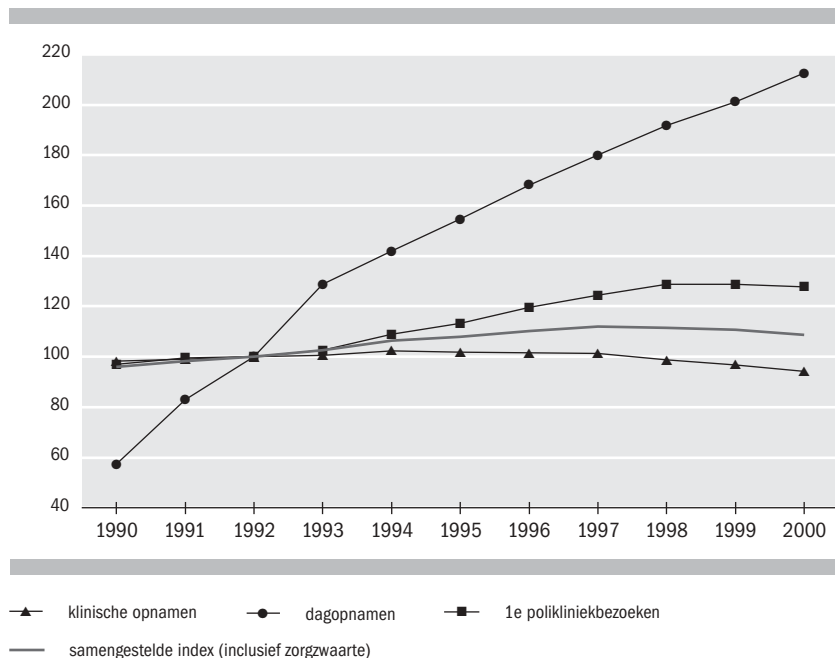
Het aantal opgenomen patiënten is gelijk aan het aantal ontslagen patiënten en vormt als zodanig een ruwe benadering voor het aantal succesvol behandelde patiënten. Bij het hanteren van ongedifferentieerde opnamecijfers wordt echter geen rekening gehouden met twee belangrijke kenmerken van het productieproces: de heterogeniteit (case-mix) van de patiëntenpopulatie, waarmee vooral wordt bedoeld op de diagnose-categorie, en de doeltreffendheid van de behandeling. Daardoor wordt in feite impliciet verondersteld dat de case-mix en de doeltreffendheid constant zijn. Voorzover diagnose-specifieke gegevens beschikbaar en hanteerbaar zijn, kan overigens aan het eerste bezwaar worden tegemoetgekomen (Blank, Eggink en Merckies 1998).

Ten opzichte van het aantal opnamen heeft het aantal verpleegdagen als productiemaat zowel voor- als nadelen. De afgelopen tien jaar is de intensiteit van behandelingen sterk toegenomen, waardoor de opnameduur is verminderd (van 10,7 naar 8,4 dagen per opname). Deze toename van de doelmatigheid wordt alleen zichtbaar als de opnamen worden gekozen als productiemaat. Anderzijds hangt de verpleegduur zeker samen met de zwaarte van de behandeling. In afwezigheid van nadere diagnosegegevens wordt bij gebruik van het aantal verpleegdagen als productindicator dus impliciet gecorrigeerd voor zorgzwaarte (Webster et al. 2000).

Ten opzichte van het aantal opnamen heeft ook het aantal verrichtingen als productie-maat voor- en nadelen. Verrichtingen zijn eerder proces- dan prestatie-indicatoren. Enerzijds corresponderen verrichtingen met de werkbelasting van het personeel en vormen deze de basis voor de vergoedingen door verzekeraars. Anderzijds behoeft een toename van het aantal verrichtingen op zichzelf nog niet te duiden op een verhoogde effectiviteit van de behandeling. Wellicht zijn niet alle verrichtingen even zinvol.⁴

Deze korte bespreking toont aan dat de beschikbare alternatieven zowel voor- als nadelen hebben. Ten behoeve van macroanalyses houdt het SCP vooralsnog vast aan indicatoren die gerelateerd zijn aan het eindproduct en die een samenhang met de vraag vertonen, te weten klinische opnamen, dagopnamen en (eerste) polikliniekbezoeken. In 2000 waren er circa 8 miljoen eerste polikliniekbezoeken, circa 2 miljoen klinische opnamen en circa 0,9 miljoen dagopnamen. Figuur 2.1 brengt het verloop van deze indicatoren in beeld.

Figuur 2.1 Productindicatoren van ziekenhuizen (indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector, zie bijlage E)

Bij klinische opnamen is indirect rekening gehouden met de ontwikkeling van de zorgzwaarte als gevolg van vergrijzing, door uit te gaan van een verschillende kostprijs voor diverse leeftijdscategorieën. Vijfenzeventig-plussers tellen hierbij bijvoorbeeld tweemaal zo zwaar als personen in de leeftijdscategorie 15 tot en met 44 jaar.

Bij polikliniekbezoeken worden de totale kosten toegerekend aan de eerste bezoeken (per ziekte-episode), omdat deze het best corresponderen met de vraag. Bij vervolfbezoeken ligt het initiatief eerder bij de behandelaar. Deze keuze is vergelijkbaar met die voor klinische opnamen in plaats van verpleegdagen.

Het aantal dagopnamen is in de periode 1990-2000 vrijwel verviervoudigd. In het begin van deze periode had het onderscheid van dagopnamen als aparte product-categorie nog nauwelijks effect op het verloop van de gewogen productie; momenteel ligt dat anders. Daarom zijn ze in dit rapport toegevoegd als een apart producttype. Overigens wegen ze in het totaal van de ziekenhuisproductie nog steeds niet erg zwaar omdat het aandeel in de totale kosten van ziekenhuizen nog steeds betrekkelijk gering is (6% in het jaar 2000).

De keuze van productindicatoren is één ding; zonder bijbehorende gewichten is het echter niet mogelijk een samengestelde productindicator te berekenen. Het vaststellen van gewichten voor de drie producttypen (klinische opnamen, dagopnamen en eerste polikliniekbezoeken) is nog geen sinecure. Op basis van empirische informatie is een verhouding 20 : 5 : 3 vastgesteld voor de kosten per eenheid product (verhouding in 1992).

Verzorgings- en verpleeghuizen

Als maat voor de productie is bij verzorgings- en verpleeghuizen gekozen voor een gebruiksindicator: het gemiddeld aantal bewoners/patiënten in een kalenderjaar. Dit is berekend als jaargemiddelde van cijfers die betrekking hebben op de peildatum 1 januari. Terwijl het aantal ouderen gestadig is toegenomen, is het aantal bewoners van verzorgingshuizen juist licht teruggelopen. Er wordt naar gestreefd ouderen langer thuis te laten wonen. In samenhang daarmee zijn de toelatingsvoorwaarden steeds verder aangescherpt. Ouderen worden daardoor op steeds latere leeftijd toegelaten en de bewoners worden gemiddeld steeds hulpbehoevender. In analyses van de kosten- en doelmatigheidsontwikkeling van verzorgingshuizen zal terdege met deze ontwikkeling van de zorgzwaarte rekening dienen te worden gehouden.

In de praktijk wordt een indeling van bewoners gehanteerd in vier categorieën, variërend van niet tot zwaar hulpbehoevend.⁵ De bijbehorende gewichten variëren van 1 tot 1,6 (gebaseerd op Goudriaan et al. 1989). Ook na correctie voor de aldus gemeten zorgzwaarte blijkt de arbeidsproductiviteit in verzorgingshuizen terug te lopen. Hiervoor zijn drie mogelijke oorzaken aan te wijzen: de arbeidsproductiviteit loopt echt terug, de toename van de zorgzwaarte wordt onderschat of de kwaliteit neemt toe ('meer handen aan het bed').

Bij verpleeghuizen bestaat een vergelijkbare problematiek. Voor de verwerking van zorgzwaarte is hier gebruikgemaakt van kostenverschillen per leeftijds- en behandelingscategorie. Bij de behandelingscategorie wordt een onderscheid gemaakt tussen verpleegdagen van klinische patiënten en dagbehandelingsdagen voor thuiswonende patiënten. In beide gevallen wordt ook nog een onderscheid gemaakt tussen een somatisch en een psychogeriatrisch ziektebeeld. Zie voor een analyse van de

zorgzwaarteproblematiek in verpleeghuizen ook Blank en Eggink (1996), die argumenten leveren dat de schijnbare productiviteitsdaling vooral te maken heeft met een kwaliteitsverbetering. Overigens lijken de analyses aan te tonen, dat vooral de ziekenhuizen en de verzorgingstehuizen te maken hebben met een toenemende zorgzwaarte als gevolg van vergrijzing en dat dit bij verpleeghuizen in veel mindere mate het geval is. De verklaring hiervoor is waarschijnlijk dat verpleeghuizen altijd al een voorziening zijn geweest voor zeer ernstige gevallen.

Het is buitengewoon onbevredigend dat een expliciete kwaliteitsdoelstelling als 'meer handen aan het bed' niet meetbaar is. Een optie zou kunnen zijn patiëntgebonden personeel te onderscheiden van overhead en veranderingen bij patiëntgebonden personeel per verzorgde te interpreteren als kwaliteitswijzigingen.⁶ Om een aantal redenen is dit echter geen zinvolle benadering. Ten eerste is vervanging van ondersteunend personeel door uitvoerend personeel geen winst als uitvoerend personeel wordt opgezaald met administratieve taken (Blank 1998). Ten tweede zou dit principe dan niet alleen moeten worden toegepast op personeel maar ook op andere ingezette middelen. Ook de hoeveelheid ruimte per patiënt, de afwerking van het interieur, de aard van de inventaris en de samenstelling van de maaltijden hebben met 'kwaliteit' te maken. Cruciaal is dat een methode ontbreekt om de kwaliteitswinst af te wegen tegen de ermee gemoeide kosten.

Basisonderwijs

De meest voor de hand liggende indicator voor de productie van een school is de som van de per leerling toegevoegde vaardigheden. Die vaardigheden zouden dan zowel aan het begin als aan het eind van de schoolloopbaan moeten worden gemeten met een voor dat doel geschikte toets. In het kader van eerdere macro-exercities is echter bij gebrek aan dit ideale gegeven gebruikgemaakt van een eenvoudige gebruiksmaat als benadering van de productie, namelijk het aantal leerlingen. Daarbij wordt impliciet verondersteld, dat de samenstelling van de leerlingenpopulatie en de kwaliteit van de opleiding onveranderlijk zijn.

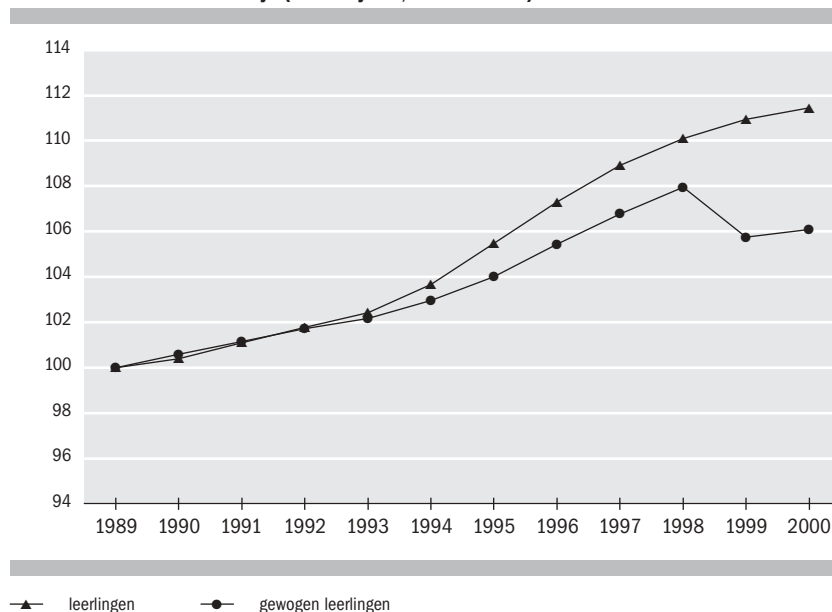
In het basisonderwijs zijn er in dit opzicht in de afgelopen twintig jaar ten minste vier belangrijke ontwikkelingen opgetreden. Het percentage allochtone kinderen is toegenomen. Voorts wordt een steeds groter deel van de uitstromende leerlingen verwezen naar het speciaal onderwijs enerzijds en het havo/vwo anderzijds. Daarnaast is het fenomeen van het zittenblijven flink teruggedrongen. Ten slotte is de laatste jaren een proces van klassenverkleining totstandgekomen. In Blank (1993) wordt bij analyses op microniveau rekening gehouden met een aantal van deze aspecten.⁷

Bij tijdreeksanalyses is het overigens betrekkelijk dubieus hoe dergelijke ontwikkelingen moeten worden gewaardeerd. Is het 'per decreet' uitbannen van het zittenblijven in het basisonderwijs pure winst, of heeft dit geleid tot meer verwijzingen naar het speciaal onderwijs? Moeten doorverwijzingen naar het speciaal onderwijs relatief laag worden

gewaardeerd? Of duiden verwijzingen naar het speciaal onderwijs op een extra belasting van het onderwijzend personeel in de daaraan voorafgaande periode? Komen de toegenomen doorverwijzingen naar havo en vwo op het credo van de scholen, of heeft dit meer te maken met autonome maatschappelijke ontwikkelingen, in casu de onderwijsexpansie? En in hoeverre zijn CITO-toetsresultaten door de jaren heen vergelijkbaar en wat is daarbij het effect van de non-respons op school- en individueel niveau?

Om die redenen is afgezien van een meting van de doeltreffendheid van het basisonderwijs en is volstaan met een meting van het aantal leerlingen. Desgewenst kan dit aantal worden gecorrigeerd met de beleidsmatige gewichten die zijn gekoppeld aan de zogenoemde sociaal-economische status: 1,9 voor kinderen van allochtone ouders, 1,25 voor kinderen van laagopgeleide ouders, en 1,0 voor het merendeel van de overige kinderen (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2 Relatie tussen ongewogen en gewogen aantal leerlingen in het basisonderwijs (indexcijfers, 1989 = 100)



Bron: ministerie van OCenW (Begrotingen)

Het is verrassend dat deze correctie, bedoeld om rekening te houden met de toenemende belasting van scholen door het groeiend aantal allochtone kinderen, op macro-niveau juist leidt tot een minder snel toenemend productievolume: het effect van de snelle daling van het aantal kinderen met gewicht 1,25 domineert namelijk dat van het groeiend aantal allochtone kinderen met gewicht 1,9. De ‘sprong’ van 1998 op

1999 heeft te maken met een aanscherping van de voorwaarden voor toekenning van het leerlingengewicht 1,25. Hiervoor zou bij toepassing van gewogen leerlingenaantallen in ieder geval moeten worden gecorrigeerd.

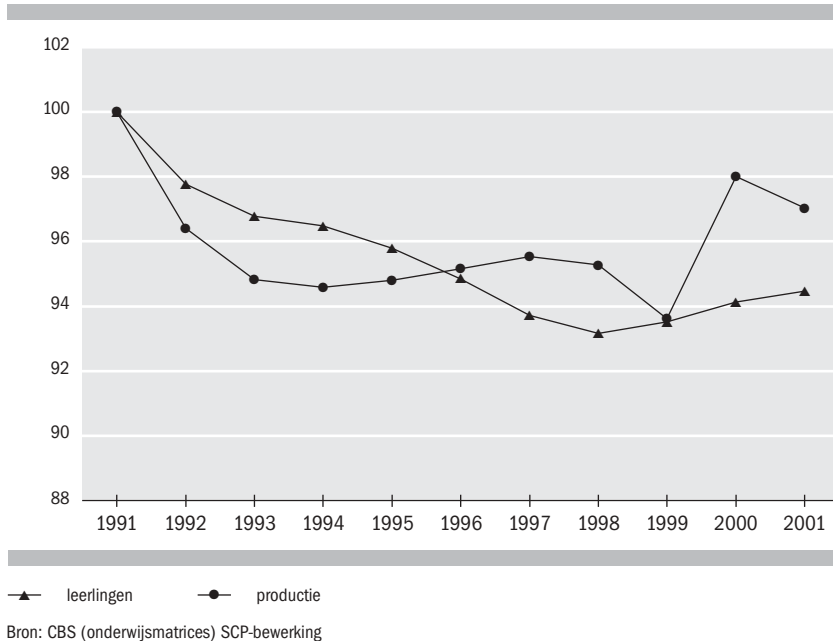
Bij het basisonderwijs speelt een vergelijkbaar dilemma als bij de problematiek van de 'handen aan het bed' in verzorgings- en verpleeghuizen, namelijk het probleem om de positieve gevolgen van klassenverkleining af te wegen tegen de ermee gemoeide extra kosten. Naar verwachting zou klassenverkleining kunnen leiden tot betere schoolresultaten van leerlingen, een grotere tevredenheid van leerlingen en leerkrachten, alsmede tot een vermindering van het ziekteverzuim en de instroom in de WAO van leerkrachten (commissie-Van Eindhoven 1996; OCenW 1997; Onderwijsraad 1998). Er is echter weinig empirische informatie die deze veronderstellingen ondersteunt. Ook in een recent proefschrift (Levin 2002) wordt geconcludeerd dat er geen bewijzen zijn dat kleinere klassen de leerprestaties van kinderen in positieve zin beïnvloeden. Daarom kan er geen inschatting worden gemaakt van de concrete opbrengsten van klassenverkleining.

Voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs omvat, na de herdefiniëring van schoolsoorten van de afgelopen jaren, twee hoofdtypen: het reguliere voortgezet onderwijs (brugjaren, vbo/mavo/havo/vwo) en het leerwegondersteunend en praktijkonderwijs (voorheen ivbo, vso-lom en vso-mlk). Deze twee categorieën worden gewogen met verschillende gewichten: 1,0 en 1,9. Deze verhouding, die afkomstig is uit de bekostigingsregels, reflecteert de hogere kosten per leerling die zijn gemoeid bij meer individuele onderwijstypen.

Ook voor het voortgezet onderwijs golden bij eerdere macroanalyses van het SCP de aantallen leerlingen als productiemaat. Daarbij wordt impliciet verondersteld dat karakteristieken als slaagkans en opleidingsduur niet aan verandering onderhevig zijn. In eerder micro-onderzoek heeft het SCP een meer geavanceerde benadering toegepast waarbij gebruik werd gemaakt van de zogenoemde overgangsmatrices van het Centraal Bureau van de Statistiek. Deze brengen zittenblijven, bevordering, stromen tussen schoolsoorten en het behalen van het eindexamen in beeld (Goudriaan et al. 1989). Hiermee kunnen het te verwachten niveau van uitstroom en de ermee corresponderende studieduur worden berekend. Ruwweg komt deze indicator neer op het wegen van leerlingen (in een bepaald schooljaar en een bepaald leerjaar) met de verhouding tussen de nog af te ronden leerjaren en de te verwachten studieduur. Deze alternatieve aanpak is nu ook toegepast voor de periode 1991-2001 (zie bijlage C.1 voor een nadere toelichting). Figuur 2.3 vergelijkt de ontwikkeling van deze indicator met die van de leerlingenaantallen.

Figuur 2.3 Relatie tussen aantal leerlingen en productie in het 'regulier' voortgezet onderwijs (indexcijfers, 1990 = 100)



De ontwikkeling van het aantal leerlingen blijft achter bij die van het productievolume. Dit komt doordat er in de jaren negentig een verkorting van leerwegen in het voortgezet onderwijs is opgetreden. Dit is vooral een gevolg van het terugdringen van het zitten-blijven door een betere en snellere verwijzing van leerlingen in samenhang met het totstandkomen van brede scholengemeenschappen. Daarnaast spelen echter ook de afname van het percentage leerlingen dat kiest voor leeromwegen als mavo-havo en havo-vwo, de afname van het fenomeen van het herhalen van het vierde leerjaar vbo door leerlingen die hun diploma reeds hebben behaald en de toegenomen slaagkans van eindexamenkandidaten mavo en havo. In deze zin is de doelmatigheid van het voortgezet onderwijs vanaf 1994 toegenomen.⁸ Het wisselvallige beeld van de afgelopen jaren hangt deels samen met (tijdelijke) effecten van de invoering van het studiehuis.

Een algemeen probleem met dit type productiematen is overigens dat onzuiverheden kunnen worden geïntroduceerd die samenhangen met het verlagen of verhogen van eindtermen. Een verlaging van eindtermen was aan de orde als gevolg van het 'per decreet' wijzigen van de slaagkans van de mavo in 1983. Een verhoging van eisen speelt bij de recente introductie van het studiehuis. Naar de mate waarin het verhogen of verlagen van de eisen leidt tot een hogere of lagere uitval zal een schijnbare afname c.q. toename van de productie optreden. Voorts wordt geen rekening gehouden met mogelijke veranderingen in de samenstelling en aspiraties van de instromende leerlingen.

Bij de analyses in hoofdstuk 4 wordt primair uitgegaan van de leerlingenaantallen als productiemaat. Daarnaast wordt aangegeven wat de uitkomst zou zijn bij hantering van de complexere productindicator.

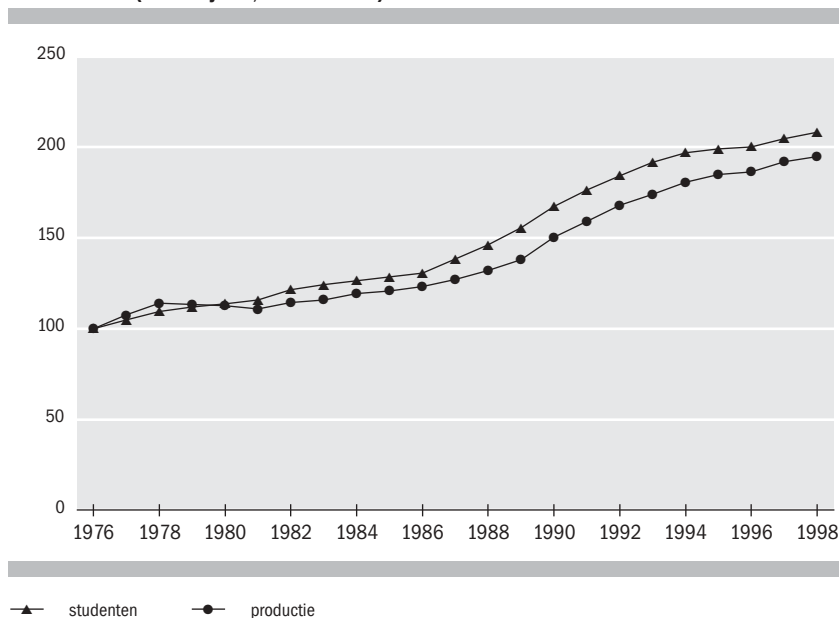
Mbo en hoger onderwijs

Bij het wetenschappelijk onderwijs geldt met uitzondering van de propedeuse geen indeling in leerjaren. Ook bij het hoger en middelbaar beroepsonderwijs is het leerjaarconcept in de jaren tachtig respectievelijk negentig verlaten. Het is voor deze schoolsoorten echter mogelijk een model te ontwikkelen waardoor we op basis van tijdreeksgegevens over aantallen afgestudeerden, ingeschrevenen en eerstejaars een schatting kunnen maken van het numeriek rendement (slaagpercentage) en de gemiddelde studieduur van afgestudeerden en uitvallers (zie bijlage C.2). De uitkomsten kunnen worden getoetst aan meer incidentele analyses die zijn gebaseerd op intensief onderzoek, waarbij een lichter student door de jaren wordt gevolgd (de zogenoemde cohortanalyses van het CBS). Op deze wijze kan op een vergelijkbare wijze als bij het voortgezet onderwijs een productiemaat worden geschat die rekening houdt met slaagkans en studievertraging. Hierbij blijkt het van groot belang te zijn eventuele veranderingen in de nominale cursusduur goed te modelleren. Bij het hbo bijvoorbeeld is gedurende de jaren tachtig het percentage studierichtingen met een vierjarige in plaats van driejarige cursusduur geleidelijk aan toegenomen van circa 50% tot 100%. Bij het wetenschappelijk onderwijs is in het kader van de invoering van de twee-fasenstructuur de cursusduur met ingang van het cohort 1982 verkort van overwegend vijf tot vier jaar.

In het gehanteerde model wordt rekening gehouden met het aantal inschrijvingsjaren en de formele cursusduur, die wordt gemodelleerd als denkbeeldige leerjaren waarvoor men kan slagen of zakken. Er worden twee parameters geschat: de doorstroomkans naar een (denkbeeldig) volgend cursusjaar en de uitvalkans in het eerste inschrijvingsjaar. Vanaf het tweede inschrijvingsjaar treedt uitval alleen op als men vaker is blijven zitten dan is doorgestroomd. De productie wordt gemeten als het aantal studenten maal de geschatte doorstroomkans. Hierbij wordt opgeteld het feitelijk aantal ongediplomeerde uitvallers maal 0,5. De productiewaarde die gepaard gaat met zittenblijven wordt daarmee op nul gesteld en die van ongediplomeerde uitval op 0,5.⁹

Figuur 2.4 toont de relatie tussen de ontwikkeling van het berekende productievolume en het aantal studenten voor het hbo.

Figuur 2.4 Relatie tussen ingeschreven studenten en productie voor het hbo (indexcijfers, 1976 = 100)

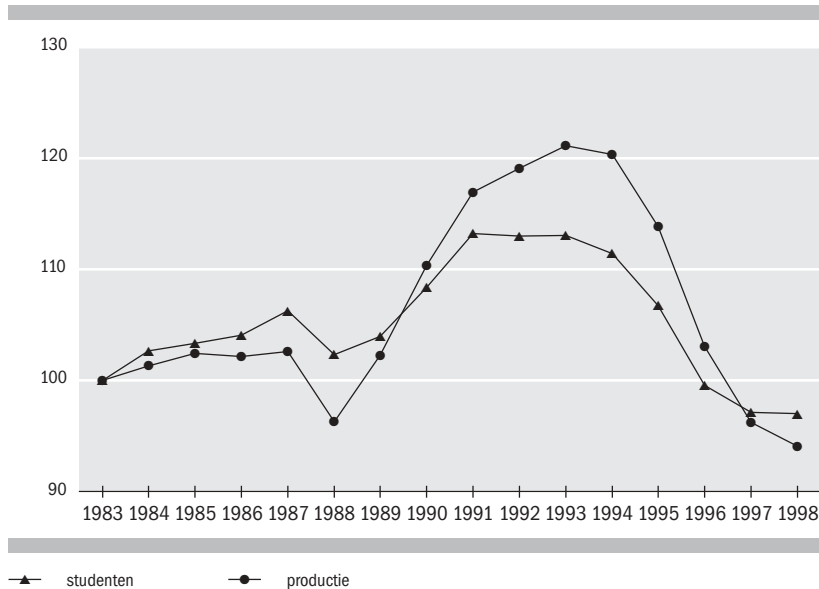


Bron: SCP

Zoals de figuur laat zien, gaan productievolume en studentenaantal voor deze schoolsoort vrijwel gelijk op. Blijkbaar zijn de slaagkans en de gemiddelde vertraging van studenten in de loop der jaren nauwelijks veranderd. Dit wordt ook ondersteund door een analyse waarbij een model met vaste parameters wordt geschat voor de hele betrokken periode (met correcties voor aanpassingen in de normatieve studieduur). Een dergelijke analyse levert een zeer goede fit op van het geschatte aantal ingeschreven studenten en afgestudeerden met de feitelijke aantallen (zie bijlage C.2). Met name de afgelopen tien jaar lopen de betreffende lijnen vrijwel parallel. Om die reden is bij de analyses in hoofdstuk 4 uitgegaan van studenten in plaats van een meer geavanceerde maat voor het productievolume.

Ook bij het mbo blijkt de afwijking tussen de ontwikkeling van de leerlingenaantallen en de berekende productiemaat betrekkelijk gering te zijn (zie eveneens bijlage C.2). Bij het wetenschappelijk onderwijs daarentegen zijn de verschillen iets groter en is de afgelopen jaren sprake van een relatieve daling van het productievolume ten opzichte van het aantal leerlingen. Dit impliceert een lichte teruggang van het numeriek rendement (zie figuur 2.5). Bij de analyses in hoofdstuk 4 is overigens vooralsnog ook voor het wetenschappelijk onderwijs uitgegaan van aantallen studenten als productindicator.

Figuur 2.5 Relatie tussen het aantal ingeschreven studenten en de productie in het wetenschappelijk onderwijs (indexcijfers, 1983 = 100)



Bron: SCP

Politie

Bij de politie wordt onderscheid gemaakt tussen gebruiksindicatoren en prestatie-indicatoren. Globaal gaat het in het eerste geval om inkomende zaken en in het tweede geval om succesvol afgehandelde zaken. Een soortgelijk onderscheid wordt ook gemaakt bij de rechtspraak, de arbeidsvoorziening en de belastingdienst. De prestatie-indicatoren worden gebruikt voor analyses van de productiviteitsontwikkeling, de gebruiksindicatoren voor ramingen.

De meting van de productie geschiedt met een vergelijkbare samengestelde indicator:

- ophelderingen geweldsmisdrijven;
- ophelderingen eenvoudige diefstallen;
- ophelderingen gekwalificeerde diefstallen;
- ophelderingen Opiumwet-misdrijven;
- ophelderingen overige gewone misdrijven;
- ophelderingen economische misdrijven;
- verkeersongevallen;
- aantal inwoners als proxy voor overige producten.

De meting van het gebruik is gebaseerd op een samengestelde indicator met de volgende componenten:

- processen-verbaal geweldsmisdrijven;
- processen-verbaal eenvoudige diefstallen;

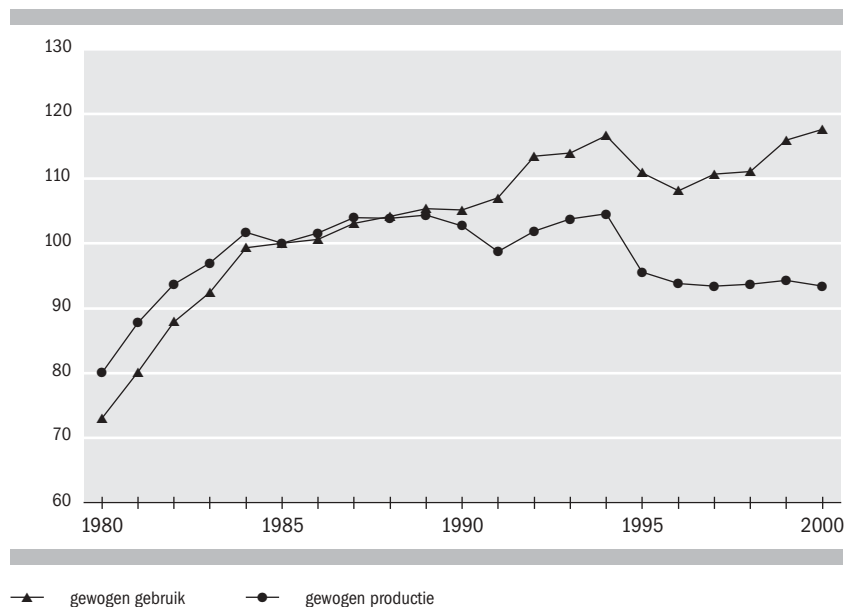
- processen-verbaal gekwalificeerde diefstallen;
- processen-verbaal Opiumwet-misdrijven;
- processen-verbaal overige gewone misdrijven;
- processen-verbaal economische misdrijven;
- verkeersongevallen;
- aantal inwoners als proxy voor overige producten.

Naast deze ‘repressieve’ activiteiten zijn ook ‘preventieve activiteiten’ van belang. Het gaat daarbij om de afschrikwekkende respectievelijk geruststellende werking van ‘blauw op straat’, van inspecties en van voorlichtingsactiviteiten. Het preventieve effect van politieactiviteiten (met uitzondering van een aspect als de invloed van de pakkans¹⁰ op de criminaliteit) is echter nauwelijks meetbaar.

Genoemde indicatoren worden gewogen met behulp van tijdsbestedingsgegevens over de politie (PKP 1988). Onlangs zijn nieuwe gewichten beschikbaar gekomen, die op korte termijn in de aanpak zullen worden verwerkt. Deze gewichten zijn afkomstig van een tijdsbestedingsonderzoek dat is uitgevoerd ten behoeve van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Politiezorg (IBO-Politiezorg 1999). De productie in het kader van activiteiten waarvoor geen indicatoren beschikbaar zijn, wordt globaal geschat via de omvang van de totale bevolking. Het betreft hier een zogenoemde normeringsindicator.

De ontwikkeling van het gebruik kent een totaal ander verloop dan dat van de prestaties, zoals blijkt uit figuur 2.6.

Figuur 2.6 Samengesteld gebruik en productie voor de politie (indexcijfers, 1985 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector; zie bijlage E)

Overigens zou het verloop van de prestaties veel gunstiger uitpakken als rekening zou worden gehouden met de forse groei van het aantal transacties in het kader van de wet-Mulder (flitsapparatuur e.d.). Het probleem hierbij is dat geen actuele informatie beschikbaar is over de met deze transacties gemoeide kosten. Als hier nog het gewicht zou gelden conform de tijdsbestedingsgegevens van 1988, zou het effect hiervan de negatieve invloed van de dalende ophelderingspercentages goeddeels neutraliseren. Deze veronderstelling is echter niet te handhaven. Ook kan het niet zo zijn dat welke spectaculaire resultaten dan ook op het gebied van het signaleren van verkeersover-tredingen zouden kunnen opwegen tegen de matige resultaten op het gebied van criminaliteitsbestrijding.

Belastingdienst

Bij de belastingdienst wordt gebruikgemaakt van de ruim dertig prestatie-indicatoren die men hanteert voor de interne bedrijfsvoering. Het betreft onder meer: aanslagen inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting, aanslagen successierechten, loonbelastingkaarten, gebruik van beroepsprocedures en inningsactiviteiten. Tot de belastingdienst behoort formeel ook de douane. De productie van enkele activiteiten van de douane (o.a. surveillance) is moeilijk te meten. Daarvoor gaat de belastingdienst uit van een constante productie. In bijlage B is een volledig overzicht opgenomen.

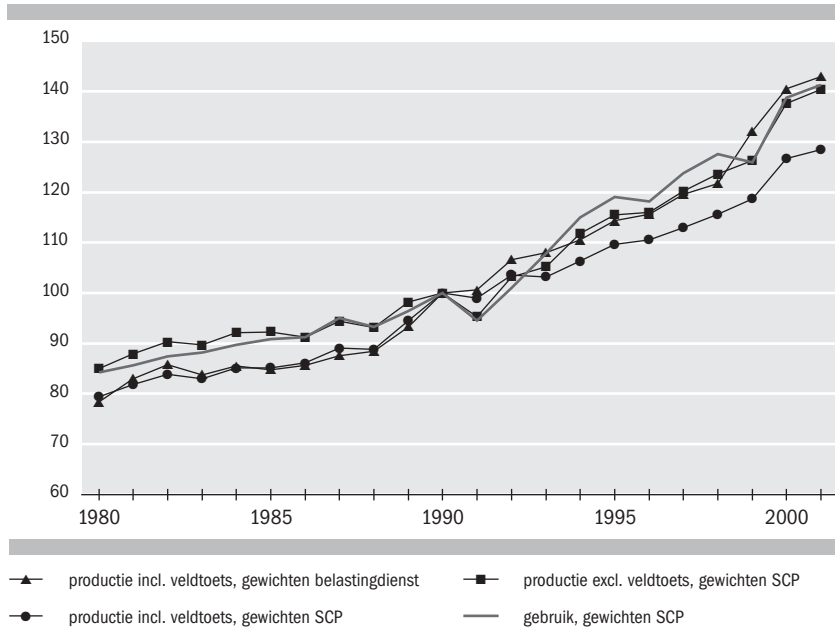
Als weegfactor geldt de personeelsinzet per productcategorie. Deze is eenmalig gemeten voor het jaar 1990. Daarbij heeft de belastingdienst besloten uit te gaan van de personeelsinzet die noodzakelijk was in het tijdperk voor de intrede van de automatisering. Zoals is gesteld in box 2.1 kunnen aan het hanteren van dergelijke 'antieke' gewichten belangrijke nadelen kleven. Als in het verleden op een bepaald terrein bijvoorbeeld een relatief grote efficiencywinst is geboekt, kunnen volumestijgingen in de navolgende jaren een onevenredig groot gewicht krijgen. Daarom raden de auteurs de belastingdienst aan de gehanteerde gewichten te actualiseren en in ieder geval af te stappen van de kunstgreep om gereconstrueerde gewichten bij handmatige verwerking te berekenen. Bij de analyses in dit rapport is dan ook afgezien van deze correctie voor handmatige verwerking.

Een discussiepunt met de belastingdienst is ook in hoeverre controleactiviteiten, de zogenoemde veldtoetsen, moeten worden opgenomen als productindicator. Naar het inzicht van de auteurs van dit rapport betreft dit eerder een kwaliteits- dan een productiemaat. Om deze reden wordt deze maat hier niet meegenomen bij de evaluatie van de productiviteit van de belastingdienst.

Bij ramingen is gebruikgemaakt van een gebruiksindicator. In principe wordt hierbij per productgroep (inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting enz.) één aan de vraag gerelateerde indicator gekozen, meestal het aantal aangiften of het aantal definitieve aanslagen, waaraan vervolgens de hele inzet van middelen voor de betreffende productgroep wordt gerelateerd.

Figuur 2.7 geeft een overzicht van enkele maten voor de productie en het gebruik van de belastingdienst.

Figuur 2.7 Gebruik en productie van de belastingdienst (indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: Belastingdienst (SCP-bewerking)

De met een vierkant aangegeven optie is gekozen als uitgangspunt voor de analyses in hoofdstuk 4. De met een driehoek aangegeven optie vertegenwoordigt de keuze van de belastingdienst zelf. De keuzes van de belastingdienst impliceren een wat hogere inschatting van de productiegroei in de periode 1980-2000, die vooral kan worden toegeschreven aan de afwijkende keuze van gewichten. Het effect van de veldtoets werkt in dezelfde richting in de periode 1980-1990, maar heeft daarna juist een tegengesteld (verlagend) effect op de ontwikkeling van de totale productie.

2.3 Kosten en ingezette middelen

Behalve de productie zijn zowel voor analyses als prognoses ook de ingezette middelen van belang. Bij ingezette middelen kan een onderscheid worden gemaakt in personeel, materiële middelen en kapitaalgoederen. Met de verwerving van deze middelen zijn kosten gemoeid, die eveneens kunnen worden onderverdeeld in personele kosten, materiële kosten en kapitaallasten. Deze kosten kunnen worden gefinancierd uit collectieve of private bijdragen. In het kader van allocatievraagstukken zijn niet alleen de collectieve bijdragen van belang, maar ook de eigen bijdragen van gebruikers en de opbrengsten van verkopen aan derden.

Ondanks het streven naar uniformiteit is het begrip 'kosten' niet in alle deelsectoren exact gelijk. Zo is bij overheidsvoorzieningen vaak sprake van uitgaven op kasbasis en niet van kosten op transactiebasis,¹¹ en ontbreken in veel gevallen gegevens over de kapitaallasten.

Box 2.2 geeft een overzicht van de benodigde gegevens.

Box 2.2 Benodigde basisgegevens met betrekking tot ingezette middelen

a Personeelsgegevens

- personeel in fulltime equivalenten;
- personeel in aantal personen.

b Kostengegevens

- personele kosten;
- materiële kosten (verbruik van goederen en uitbesteding van diensten);
- kapitaallasten: rente en afschrijvingen.

c Financieringsgegevens

- Rijksbijdrage;
- bijdrage lagere overheden;
- opbrengsten uit premies;
- inkomsten uit eigen bijdragen van gebruikers;
- inkomsten van derden.

d Deflatoren

- prijsindexcijfer van het BBP;
- contractuele loonontwikkeling (per deelsector);
- ontwikkeling van de contractuele arbeidsduur (per deelsector);
- prijsindexcijfer materiële overheidsuitgaven;
- prijsindexcijfer voor overheidsinvesteringen.

In de loop der jaren is een arbeidsduurverkorting doorgevoerd. Voor de berekening van de *personeelssterkte* wordt het aantal arbeidsjaren herleid tot arbeidsjaren met de contractuele arbeidsduur in het laatste historische jaar waarover volledige informatie beschikbaar is (momenteel 2000). Hiertoe worden de gegevens over arbeidsjaren uit verschillende jaren gecorrigeerd met de gegevens over de contractuele arbeidsduur voor de verschillende deelsectoren. De *personeelssterkte* heeft overigens in de regel betrekking op de formatieve bezetting, waarbij alleen structurele arbeidsplaatsen worden meegeteld. Uitzendkrachten en het zogenoemde 'grijze personeel' worden veelal niet meegeteld en komen dan tot uitdrukking in de materiële uitgaven. Vrijwilligers worden hierbij geheel buiten beschouwing gelaten.

De ontwikkeling van de personele kosten per arbeidsjaar omvat enerzijds de brutolonen en anderzijds de werkgeverslasten. De brutolonen zijn afhankelijk van de personeelssterkte, de contractuele loonontwikkeling, zoals die wordt vastgelegd in het overleg tussen werkgevers en werknemers, en de incidentele loonontwikkeling. De incidentele loonontwikkeling is hier een restpost. Traditioneel maakt het CBS hier een onderscheid tussen structuur- en drifteffect. De structureffecten hebben te maken met veranderingen in de samenstelling van het personeel, bijvoorbeeld een geleidelijke toename van het aandeel van hoger opgeleiden of veranderingen in de anciënniteit van de werknemers. De restpost die overblijft na het verrekenen van de structureffecten wordt aangeduid als drifteffect. Om allerlei redenen wijkt de empirisch vastgestelde incidentele loonstijging af van de forfaitaire incidentele loonontwikkeling waarmee in de overheidsplanning rekening wordt gehouden: deze wordt in de regel op 0,5% of 0,75% per jaar gesteld, terwijl het berekende effect soms aanzienlijk meer dan een procent bedraagt. Dit komt onder meer doordat bepaalde op specifieke categorieën gerichte maatregelen, zoals verhoging of verlaging van aanvangssalarissen of de aanpassing van eindringen, hun weerslag hebben op de feitelijke incidentele loonontwikkeling. Een ander punt is dat stelposten ten aanzien van de incidentele looncomponent in financieringsmodellen vaak een taakstellend karakter hebben.

Ook de materiële kosten en kapitaallasten kunnen worden gedefleerd met daarvoor relevante prijsontwikkelingen teneinde een beeld te krijgen van het volume van de ingezette materiële middelen en kapitaalgoederen. Bij de materiële kosten geldt de kanttekening dat het verschil tussen het prijsindexcijfer voor het BBP en dat voor de materiële overheidsuitgaven in de praktijk gering blijkt te zijn.¹² Het defleren van de kapitaallasten is het lastigst omdat de bepaling van het kapitaalvolume en van de bijbehorende afschrijvingskosten betrekkelijk arbitrair is. Het al of niet opnemen daarvan onder de niet-personele kosten is bovendien afhankelijk van de wijze van verantwoording in jaarverslagen en de Rijksbegroting. Met name in de Rijksbegroting bleven de kapitaallasten per voorziening tot voor kort onderbelicht. Voorzover de kapitaallasten wel in de cijfers zijn opgenomen, is het onderscheid tussen prijs- en volume-ontwikkeling moeilijk. Eén optie is uit te gaan van het prijsindexcijfer van overheidsinvesteringen, een cijferreeks die redelijk spoort met het prijsindexcijfer voor het BBP. In *Zuinig op zorg* (Blank en Eggink, 1996), *Tussen bed en budget* (Blank, Eggink en Merkies 1998), *Verstandig verzorgd* (Eggink en Blank 2001) en in opeenvolgende edities van *Gezondheidszorg in tel* (zie bv. NZI 1998) wordt daarentegen uitgegaan van fysieke indicatoren: aantal bedden, aantal operatiekamers en dergelijke. Deze laatste aanpak leidt bijvoorbeeld voor ziekenhuizen tot een dalend kapitaalvolume en een navenant sterke stijging van de prijscomponent. In deze benadering komt de kwaliteitsverbetering van de kapitaalgoederenvoorraad grotendeels tot uitdrukking in de prijsontwikkeling.

In de analyses in hoofdstuk 4 worden materiële middelen en kapitaalgoederen op één noemer gebracht en gedefleerd met het prijsindexcijfer van het BBP.

In de praktijk blijken regelmatig vreemde sprongen op te treden in loonkosten, materiële kosten en kapitaallasten. De oorzaken hiervan zijn niet altijd gemakkelijk te achterhalen. Soms veranderen financieringsstromen: zo werd de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs in 1997 overgenomen door gemeenten. Dergelijke sprongen verdwijnen als adequaat rekening wordt gehouden met de achterliggende institutionele wijzigingen. Een opvallende piek in de materiële uitgaven voor het gevangeniswezen in 1994 en 1995 blijkt te zijn veroorzaakt door de kosten van de inrichting van nieuwbouw.¹³ Verschuivingen van personele naar materiële kosten kunnen ook verband houden met uitbesteding van werkzaamheden.

2.4 Relatieve kostprijs en productiviteit

2.4.1 Twee methoden van analyse

Er zijn verschillende methoden om de historische ontwikkeling van de kosten te analyseren. In het verleden is in het kader van de macroanalyses van de quartaire sector vooral gekeken naar de ontwikkeling van de reële kosten. In microanalyses op deel-terreinen is vooral gekeken naar het volume van de ingezette middelen en de totale productiviteit. In deze aanpak worden de ingezette middelen gedefleerd met de bijbehorende specifieke prijsindices. Beide benaderingswijzen hebben voor- en nadelen en worden hierna uitgewerkt.

De ontwikkeling van de nominale kosten, dat wil zeggen de kosten in lopende guldens/euro's zonder correctie voor de prijsontwikkeling, vertoont ups en downs in samenhang met de algehele ontwikkeling van de inflatie. In de jaren zeventig was deze in de orde van 7% per jaar, in de jaren negentig in de orde van 2% per jaar, maar thans rond de 4% per jaar. Het ligt voor de hand voor dit soort grilligheden te corrigeren. In eerdere rapporten werden de kosten van alle voorzieningen daarom gedefleerd met behulp van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie. De via deze deflering verkregen kostenbedragen werden aangeduid als *reële kosten*. Zij kunnen worden gezien als een maatstaf voor de koopkracht die de samenleving voor de instandhouding van de voorziening opoffert.

In dit rapport wordt hetzelfde begrip reële kosten gehanteerd, maar fungeert het prijsindexcijfer van het bruto binnenland product (BBP) als deflator. De reële kosten per product kunnen dan worden geïnterpreteerd als de *relatieve kostprijs* van het betreffende goed ten opzichte van het gemiddelde in Nederland vervaardigde product. Het begrip *relatieve kostprijs* speelt evenals de arbeidsproductiviteit en de loonkosten per arbeidsjaar een centrale rol in de wet van Baumol (zie de bespreking daarvan in § 1.6, punt 5).

Specifieke loon- en prijsontwikkelingen van ingezette middelen vinden hun weerslag in de relatieve kostprijs. Wijzigingen in relatieve prijzen van productiemiddelen kunnen een reallocatie van middelen noodzakelijk maken. Deflering met specifieke prijsindexcijfers per voorziening zou dergelijke prijseffecten aan het oog onttrekken.

Box 2.3 heeft betrekking op de analyse van de relatieve kostprijs.

Box 2.3 Decompositie relatieve kostprijs

Voor de reële kosten van quartaire diensten gelden de volgende vergelijkingen ('per product' wordt verder afgekort tot p.p. en 'per arbeidsjaar' tot p.a.):

$$\text{reële kosten} = \text{productie} * \text{reële kosten p.p.} \quad (2.1)$$

waarbij:

$$\begin{aligned} \text{reële kosten p.p.} &= (\text{arbeidsjaren p.p.} * \text{reële loonkosten p.a.}) \\ &+ \text{reële niet-loonkosten p.p.} \end{aligned} \quad (2.2)$$

In groeivoeten gelden dan bij benadering de volgende vergelijkingen:

$$\text{groeivoet reële kosten} = \text{groeivoet productie} + \text{groeivoet reële kosten p.p.} \quad (2.3)$$

waarbij:

$$\begin{aligned} \text{groeivoet reële kosten p.p.} &= \text{aandeel loonkosten} * (\text{groeivoet reële} \\ &\text{loonkosten p.a.} - \text{groeivoet arbeidsproductiviteit}) \\ &+ \text{aandeel niet-loonkosten} * \text{groeivoet reële} \\ &\text{niet-loonkosten p.p.} \end{aligned} \quad (2.4)$$

Loonkosten kunnen vervolgens op de eerder besproken wijze worden opgesplitst in een contractuele component, een incidentele component en werkgeverstoeslagen. Om de relatieve kostprijsontwikkeling van quartaire diensten in beeld te brengen is – zoals gezegd – gekozen voor deflatie met het prijsindexcijfer voor het bruto binnenslands product. De loonkosten per arbeidsjaar zouden ook kunnen worden gedefleerd met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie om de ontwikkeling van de koopkracht van overheidswerknemers in beeld te brengen. Meer specifieke deflatoren voor de materiële kosten en de kapitaallasten zijn het prijsindexcijfer voor de materiële overheidsuitgaven en het prijsindexcijfer voor overheidsinvesteringen. Bij gebruik van deze deflatoren zouden de reële niet-loonkosten globaal overeenkomen met de inzet van materiële middelen en kapitaalgoederen.¹⁴ Een plezierige bijkomstigheid is dat de vier genoemde prijsindexcijfers qua ontwikkeling (op langere termijn) niet noemenswaardig van elkaar verschillen, zodat de alternatieve interpretaties van de gedefleerde cijfers bij benadering van toepassing zijn op de met behulp van het prijsindexcijfer van het BBP gedefleerde kostengegevens.¹⁵

De arbeidsproductiviteit is om pragmatische redenen in dit schema opgenomen. Dit kengetal fungeert als vertaalslag tussen productie en arbeidsjaren, die het mogelijk maakt de vraag naar personeel in beeld te brengen¹⁶ en een relatie te leggen tussen productie en kosten.

Het hier gepresenteerde decompositieschema is toegepast in hoofdstuk 4 (tabel 4.3). Gedetailleerde uitkomsten op voorzieningenniveau zijn vermeld in figuur F.4 in bijlage F.

Op termijn valt niet te verwachten dat het aandeel van de loonkosten constant blijft: over het algemeen is sprake van een groei van de arbeidsproductiviteit en van de inzet van materiële middelen en kapitaal. Deze factoren, die samenhangen met een substitutie van arbeid door kapitaal, bevorderen een daling van het aandeel van de loonkosten. Een tegenwicht vormt echter de stijging van de reële loonkosten per arbeidsjaar, zodat de uitkomst per saldo ongewis is. Niettemin is het verstandig bij de toepassing van vergelijking (2.4) in box 2.3 gebruik te maken van een verschuivend basisjaar, naar analogie van de eerder besproken kettingindex.

Een alternatief voor een analyse in termen van reële kosten is een analyse in termen van volume en prijs van de ingezette middelen, waarbij de personeelskosten, materiële kosten en kapitaallasten worden gedefleerd met behulp van de bijbehorende specifieke loon- en prijsontwikkelingen. Een dergelijke benadering zou interessante additionele informatie kunnen opleveren (zoals onder meer blijkt uit het micro-onderzoek dat wordt besproken in § 2.6). Meerwaarde levert zo'n benadering pas op indien meer gedifferentieerde gegevens over ingezette middelen en producten over een reeks van jaren en/of voor een groot aantal instellingen beschikbaar zijn. Dit laat het schatten van zogenoemde kostenfuncties toe.

Overigens is het schema in box 2.3 onder bepaalde voorwaarden gemakkelijk om te schrijven tot een boekhoudkundig schema in termen van totale productiviteit en van volume en prijs van de ingezette middelen. Hierbij nemen we aan dat de voor arbeidsduur gecorrigeerde personeelssterkte een goede maat is voor de inzet van personeel en dat het prijsindexcijfer van het BBP een goede deflator is voor de niet-loonkosten. Een en ander is uitgewerkt in box 2.4.

Box 2.4 Analyse in termen van totale productiviteit

Uitgangspunt bij deze benadering vormen de volgende vergelijkingen:

$$\text{kosten} = \frac{\text{volume ingezette middelen} \times}{\text{prijs ingezette middelen}} \quad (2.5)$$

$$\text{totale productiviteit} = \frac{\text{productie}}{\text{volume ingezette middelen}} \quad (2.6)$$

Combinatie van (2.5) en (2.6) levert de volgende vergelijking op voor de reële kostenontwikkeling per product:

$$\text{reële kosten p.p.} = \frac{\text{reële prijs ingezette middelen}}{\text{totale productiviteit}} \quad (2.7)$$

Omgerekend in groeivoeten geldt dan:

$$\text{groeivoet reële kosten p.p.} = \text{groeivoet reële prijs ingezette middelen} - \text{groeivoet totale productiviteit} \quad (2.8)$$

Met:

$$\text{groeivoet reële prijs ingezette middelen} = \text{aandeel loonkosten} * \text{groeivoet reële loonkosten p.a.} \quad (2.9)$$

$$\text{groeivoet totale productiviteit} = \text{aandeel loonkosten} * \text{groeivoet arbeidsproductiviteit} - \text{aandeel niet-loonkosten} * \text{groeivoet reële niet-loonkosten p.p.} \quad (2.10)$$

Deze benadering sluit beter aan bij de analyses van de productiviteit op microniveau die door het SCP zijn opgezet (zie § 2.6). Bovendien wordt de productiviteitsanalyse in een dergelijke benadering niet beperkt tot de factor arbeid.¹⁷

Een probleem bij het hanteren van het begrip totale productiviteit zit hem in de berekening van het arbeidsvolume. Bij de hier gevolgde aanpak wordt uitgegaan van de (voor arbeidsduur) gecorrigeerde personeelssterkte en komen samenstellings-effecten (naar opleiding en leeftijd) alleen tot uitdrukking in de prijs van het personeel. In de empirische analyses in hoofdstuk 4 komt de totale productiviteit onder meer aan bod in figuur 4.9. De uitgewerkte decompositieschema's voor de relatieve kostprijs conform box 2.3 vallen eenvoudig om te rekenen in analyses conform box 2.4.

Bij toepassing van vergelijking (2.4) uit box 2.3 wordt het beruchte probleem van de uitruil tussen productiviteit en kwaliteit omzeild: meer handen aan het bed en kleinere klassen impliceren hoe dan ook meer personeel en meer kosten per gebruiker. In een dergelijke aanpak kan in het midden worden gelaten of deze kosten opwegen tegen de winst in kwaliteit.

Een nadeel van vergelijking (2.4) is dat het een boekhoudkundige relatie betreft die slechts een beperkt inzicht levert in de achtergrond van de geconstateerde ontwikkelingen. In feite geldt dit overigens ook voor vergelijking (2.8) uit box 2.4. Begrippen als nominale kosten, totale productiviteit en volume en prijs van ingezette middelen sluiten echter vrij nauw aan bij een benadering in termen van een kostenfunctie zoals die nader wordt uitgewerkt in paragraaf 2.5.4. De daar vermelde vergelijking (2.11) vormt een beter uitgangspunt dan vergelijking (2.7) voor meer diepgaande analyses en voor beleidssimulaties, omdat de ontwikkeling van de totale productiviteit daarbij wordt verklaard uit mechanismen als schaaffecten, synergie-effecten en technologische vooruitgang.

2.4.2 Beschrijving en interpretatie van ontwikkelingen

De geschetste aanpak levert een reeks tabellen op met de ontwikkeling van de productie, de (arbeids)productiviteit, de (reële) kosten alsmede de decompositie daarvan volgens de in de voorgaande paragraaf besproken schema's.

Bij de beschrijving van ontwikkelingen moet een keuze gemaakt worden voor de mate van aggregatie, de tijdsindeling en de wijze van weergeven. Verklaringen moeten vooral worden gezocht op het niveau van de afzonderlijke voorzieningen. In veel publicaties wordt echter gestreefd naar compactheid, en om die reden zijn de cijfers in de tabellen in een reeks van publicaties samengevat op het niveau van beleids-terreinen (15 in plaats van 45 eenheden, 20 in plaats van 65 tabelregels). Het nadeel van deze compacte weergave is dat in de tekst regelmatig wordt verwezen naar cijfers die niet in de tabellen terug te vinden zijn. In dit rapport wordt een tussenoplossing nagestreefd, waarbij de belangrijkste voorzieningen afzonderlijk zichtbaar worden gemaakt (zie tabel 1.4 en de overzichtstabellen in hoofdstuk 4).

Bij deze analyses treden twee steeds terugkerende problemen op.

- 1 De laatste deelperiode is politiek gezien veruit het interessantst, omdat het gaat om de gevolgen van het beleid van het zittende kabinet. De statistische informatie over de laatste twee jaar is echter volstrekt ontoereikend, zodat historische cijfers moeten worden aangevuld met ramingen. Bij een historische analyse kan men het zich nog permitteren een streep te zetten bij het laatste jaar waarvoor een redelijke hoeveelheid data beschikbaar is (in dit rapport is dit het jaar 2000), in toekomstgerichte studies moet het hiaat tussen verleden en toekomst op de een of andere manier worden opgevuld, omdat de ramingen in termen van groeicijfers of indices niet 'in de lucht kunnen hangen'.
- 2 Jaarlijkse groeipercentages zijn sterk afhankelijk van betrekkelijk kleine fouten of onregelmatigheden in de waarnemingen. Dit geldt des te meer naarmate het om een kortere periode gaat. Deze onzekerheidsmarge wordt nog uitvergroot bij de decompositie van de kosten, waarbij het beeld flink kan veranderen door relatief kleine wijzigingen. Als men bijvoorbeeld een vergelijking maakt tussen de *Sociale en Culturele Verkenningen 1997 en 1999*, waarbij de decompositie in het eerste geval gebaseerd was op de periode 1990-1995 en in het tweede geval op de periode 1994-1997, dan blijken de patronen sterk te verschillen. In een analyse wordt nu juist vaak gestreefd naar generale conclusies: hoog incidenteel bij onderwijs, sterke groei van de materiële middelen van de belastingdienst, sterke productiviteitsstijging bij de politie enzovoort. Deze kanttekeningen leiden tot een slotsom, die haaks staat op de wenselijkheid van actualiteit, namelijk de keuze voor betrekkelijk lange tijdsintervallen als basis voor een analyse en het zo min mogelijk werken met voorlopige of geschatte cijfers. De decompositietabellen in dit rapport (tabel 4.3 en tabel G.4) zijn daarom gebaseerd op de periode 1990-1999.

De aanpak met betrekking tot de interpretatie van de ontwikkelingen, of dit nu het productievolume, de arbeidsproductiviteit of de reële kosten per product betreft, is dat uitschieters worden becommentarieerd. Waar de groei van de betreffende grootheid naar verhouding hoog of laag is, wordt gezocht naar achterliggende oorzaken. Een daling van het aantal leerlingen blijkt dan bijvoorbeeld samen te hangen met ontgroening, een stijging van het aantal bewoners van verpleeghuizen met vergrijzing en een groei van het aantal gevangenen met stijgende criminaliteit. Een alternatief is nadrukkelijk ingaan op alle relevante ontwikkelingen, maar dit past niet in een rapport waarin tientallen verschillende voorzieningen aan de orde komen.

2.5 Ramingsmethoden

2.5.1 Opzet

De opzet van ramingen hangt mede af van de doelstelling. Een raming kan gericht zijn op een verkenning van de ‘meest waarschijnlijke’ toekomst. Ook kan een aantal scenario’s worden geschetst afhankelijk van veronderstellingen over het verloop van relevante omgevingskenmerken (demografie, economische groei, enz.). Voorts kunnen ramingen zich richten op het in kaart brengen van de effecten van bepaalde beleidsmaatregelen. In dat geval moeten de relevante beleidsinstrumenten (budget, prijs, regelgeving) in het ramingsmodel zijn opgenomen. De onderhavige SCP-ramingen zijn gericht op allocatievraagstukken. Het draait erom hoeveel middelen moeten worden ingezet ten behoeve van quartaire diensten op terreinen als onderwijs, zorg, politie en justitie en openbaar bestuur. Die diensten worden grotendeels verricht ten behoeve van burgers en daarom vormt de vraag naar quartaire diensten van deze afnemers een voor de hand liggend uitgangspunt. Dit klinkt overigens eenvoudiger dan het is en wel om de volgende redenen.

- De vraag naar goederen is een functie van de prijs (c.q. eigen bijdrage): naarmate deze hoger is neemt de belangstelling voor consumptie van het betreffende goed over het algemeen af. Over welke vraag hebben we het dan: de vraag bij een prijs van nul, de vraag bij de gangbare prijs of de vraag bij een kostendekkende prijs? Bij quartaire diensten is dit een essentieel punt, omdat de overheid deze vaak geheel of gedeeltelijk subsidieert met het oogmerk de consumptie door brede lagen van de bevolking te bevorderen. Analyses en ramingen kunnen alleen eenduidig zijn als wordt uitgegaan van de vraag bij een specifieke prijs. Het best hanteerbaar is het uitgangspunt van het huidige prijsniveau, gecorrigeerd voor inflatie. Overigens is het volstrekt legitiem om bij historische analyses en ramingen de effecten van prijsveranderingen op de vraag te expliciteren. In de nul-variant wordt dan uitgegaan van de huidige prijs en in een beleidsvariant van een gewijzigde prijs.
- Aanbieders hebben door hun deskundigheid vaak een zeker overwicht op de consument. Dit kan ertoe leiden dat de vraag zich aanpast aan het aanbod (het zogenaamde *supplier-induced demand*). Dit effect is met name bekend uit de zorgsector. Zo zouden fysiotherapeuten en psychotherapeuten hun eigen vraag creëren, zodat

niet de primaire wensen van patiënten maar het aanbod bepalend is voor het zorggebruik. Ook in een sector echter als het gesubsidieerd onderwijs, waar nauwelijks sprake is van aanbodrestricties,¹⁸ treden aanboneffecten op, bijvoorbeeld als gevolg van het creëren van een nieuw schooltype. Een spectaculair voorbeeld daarvan is de introductie van het kort middelbaar beroepsonderwijs (kmo) in het begin van de jaren tachtig. Hierdoor werd een nieuwe doelgroep bereikt. Het effect van aanbod kan alleen worden meegenomen als het expliciet wordt gemodelleerd. Als het aanbod exogeen is, moeten hierover wel voorspellingen worden opgesteld. Net als bij de prijs kan hier als nul-variant worden uitgegaan van het huidige aanbod (eventueel per hoofd van de bevolking). In varianten kan dan het effect van een afwijkend aanbod worden becijferd. Bij vrijgevestigde beroepsbeoefenaren kan het aanbod eventueel worden gebaseerd op een prognose van het arbeidsaanbod (vergelijk *Ramingsmodel Zorgsector, CPB/SCP 1999*). Genoemde nul-variant is overigens bij het aanbod minder bevredigend dan bij de prijs. Een alternatieve keuze voor een nul-variant, die meer recht doet aan de ontwikkeling van de vraag, is de veronderstelling dat de relatieve discrepantie tussen aanbod en vraag (dat wil zeggen de relatieve omvang van wachtlijsten) gelijk blijft. Deze kan worden geoperationaliseerd via het uitgangspunt dat het aanbod zich evenredig aan de vraag ontwikkelt.

- De vraag kan niet direct worden waargenomen, alleen het gebruik. Het gebruik is de resultante van vraag en aanbod. Omdat de prijs in de quataire sector niet fungeert als evenwichtsmechanisme, is er sprake van een dominantie van hetzij de vraag hetzij het aanbod. Als er te weinig aanbod is, ontstaan er wachtlijsten, als er te weinig vraag is overcapaciteit. In het eerste geval is de vraag gelijk aan gebruik plus wachtlijst, in het tweede geval is de vraag gelijk aan het gebruik. Hoewel in de zorg momenteel veel aandacht wordt besteed aan het in kaart brengen van wachtlijsten, zijn wachtlijstgegevens voor de jaren tachtig en negentig schaars en vaak onbetrouwbaar. Daarom moet voor het analyseren van historische ontwikkelingen in veel gevallen voornamelijk worden volstaan met gebruiksgegevens als benadering van de vraag. Hierbij dient nog te worden vermeld dat hardnekkige vraagoverschotten kunnen leiden tot groeiende wachtlijsten, waardoor de som van gebruik en wachtlijst op een bepaald moment niet meer overeenkomt met de structurele vraag. In dergelijke gevallen is de structurele vraag in een bepaald jaar gelijk aan het gebruik plus de toename van de wachtlijst.¹⁹

Hoe dan ook leiden wachtlijsten tot bedoelde of onbedoelde effecten op de vraag. Als een patiënt niet meteen geholpen wordt kan hij spontaan genezen, anders tegen zijn klachten gaan aankijken, uitwijken naar een andere voorziening of, in het ergste geval, overlijden.

Bij de keuze van de indicatoren is getracht het vraagaspect zoveel mogelijk te benadrukken. Bij de ene voorziening is dit beter mogelijk dan bij de andere. Het aantal ingekomen zaken bij de parketten en rechtbanken kan bijvoorbeeld als een redelijke indicatie voor de vraag naar rechtspraak worden gezien. Ook de deelname aan mbo,

hbo en universitair onderwijs is in belangrijke mate bepaald door de vraag, aangezien iedereen die aan de gestelde vooropleidingseisen voldoet in principe mag instromen. Daarentegen is het aantal bewoners in bejaardenoorden de afgelopen vijftien jaar in belangrijke mate bepaald door de capaciteit. De relatie met de vraag is in een dergelijke situatie veel onduidelijker.

Voorzover er geen aantoonbare discrepantie is tussen vraag en gebruik, volstaat een raming gebaseerd op een analyse van het gebruik. Als er wel een aanzienlijke verschil bestaat tussen vraag en gebruik, dat bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in wachtlijsten, kan de geraamde relatieve verandering in de vraag worden gecombineerd met de meest recente waarneming van het gebruik. Het verloop van de raming wordt dan bepaald door de vraag, maar het niveau door het (laatst bekende) gebruik. De feitelijke implementatie kan verschillen afhankelijk van de aard van het gehanteerde model. Als het aanbod exogeen is (zoals in het ramingsmodel zorg) kan bijvoorbeeld een raming worden gegenereerd met als uitgangspunt dat de ontwikkeling van het aanbod parallel loopt aan die van de vraag. Daarmee blijft de verhouding tussen vraag en gebruik (en daarmee de relatieve omvang van de wachtlijst) constant. Daarnaast kunnen dan varianten worden doorberekend waarin de wachtlijst in een bepaald tempo wordt afgebouwd.

2.5.2 De traditionele aanpak

In de Memoranda Quartaire Sector worden drie ramingen gepresenteerd: de demoring, basisraming en meerjarenraming.

De demo- en basisramingen worden door het SCP zelf opgesteld. Als eerste stap worden de gebruiksindicatoren, indien mogelijk, gerelateerd aan de omvang van potentiële gebruiksgroepen. Dit zijn bevolkingsgroepen die, voorzover van belang, onderscheiden worden naar leeftijd, geslacht en burgerlijke staat. Zo ligt bij het gebruik van voorzieningen van onderwijs een koppeling aan bepaalde leeftijdsgroepen van jongeren voor de hand. Bij een koppeling van het gebruik aan verschillende leeftijdsgroepen wordt een apart gebruikspercentage gehanteerd voor elke afzonderlijke leeftijdsgroep.

In de *demografische raming* (in het vervolg aangeduid met *demoring*) wordt verondersteld dat het gebruik per hoofd van de relevante gebruikersgroep(en) constant is. Deze verhouding wordt bij de berekeningen gefixeerd op het niveau van het laatste jaar waarvoor realisatiecijfers beschikbaar zijn (momenteel 1999). Vervolgens wordt het gebruik per hoofd gekoppeld aan de omvang van de relevante bevolkingsgroepen. Voor toekomstige jaren is de omvang van deze groepen gebaseerd op de bevolkingsprognoses van het CBS (middenvariant). Hierdoor geeft de demografische raming uitsluitend de geïsoleerde gevolgen van de veranderende bevolkingsomvang en -samenstelling aan.

In de *basisraming* zoals die de afgelopen decennia door het SCP is opgesteld, spelen naast demografische ontwikkelingen trendmatige ontwikkelingen een rol. De trendmatige ontwikkeling van het gebruik per hoofd van de relevante gebruiksgroep wordt

geëxtrapoleerd naar de toekomst. Het kan bijvoorbeeld gaan om een toenemende participatie van een bepaalde leeftijdsgroep aan het onderwijs of een verschuiving van intramurale naar extramurale zorg. In deze trendmatige ontwikkelingen komen effecten van velerlei maatschappelijke factoren tot uiting. Wanneer er aanwijzingen zijn dat de trendmatige ontwikkeling van het gebruik als gevolg van beleidsingrepen is verstoord, wordt daarmee rekening gehouden door een trendbreuk in te lassen. Box 2.5 geeft een nadere toelichting op de hoofdlijnen van de gehanteerde extrapolatiemethode.

Box 2.5 Extrapolatiemethode

De gebruikte extrapolatiemethode is bijgesteld naar aanleiding van de bevindingen van Kuhry (1995, 1998). De nu gebruikte methode wordt aangeduid als Discounted First Difference-methode (DFD). Hierbij is de trend gebaseerd op een gewogen gemiddelde van de eerste verschillen van de waarnemingen en worden de variabelen x_t vervangen door $(x_t - x_{t-1})$.

Zonder weging zou de methode neerkomen op het trekken van een lijn door de eerste en de laatste waarneming. Bij de gewogen middeling wordt gebruikgemaakt van discontering via exponentiële weging. Als de disconteringsvoet bijvoorbeeld 0,1 bedraagt, krijgt het verschil tussen de laatste twee waarnemingen ($x_n - x_{n-1}$) een gewicht 1, het voorlaatste ($x_{n-1} - x_{n-2}$) een gewicht 0,9 (1 minus de disconteringsvoet), het daaraan voorafgaande ($x_{n-2} - x_{n-3}$) een gewicht 0,81 (het kwadraat van 0,9) enz. Op die manier worden recente ontwikkelingen zwaarder gewogen dan ontwikkelingen in een verder verleden.

De optimale disconteringsvoet wordt empirisch bepaald en wel op zodanige wijze dat de in het verleden gemaakte voorspelfout wordt geminimaliseerd. Er wordt automatisch gecorrigeerd voor trendbreuken, dat wil zeggen afwijkende waarnemingen waarvan de waarschijnlijkheid kleiner is dan 1% dat ze behoren tot dezelfde populatie als eerdere waarnemingen. Deze extrapolatiemethode is nader uitgewerkt in bijlage D. Aan de keuze voor deze methode is een uitgebreide analyse voorafgegaan van de voorspelkracht van verschillende methoden.

In de praktijk blijkt overigens dat verschillende onderzoekers om uiteenlopende redenen andere keuzes maken ten aanzien van de extrapolatiemethode. Helaas is het zo dat dit vaak betrekkelijk kleine gevolgen heeft voor de voorspelkracht, maar grote gevolgen voor de feitelijke uitkomsten.

Uit het voorgaande is duidelijk dat de te verwachten ontwikkeling van omvang en samenstelling van de bevolking een belangrijke rol in de demo- en basisramingen speelt. In het algemeen wordt hierbij gebruikgemaakt van de middenvariant van de bevolkingsprognose van het CBS.

Daarnaast werd in het verleden gebruikgemaakt van externe ramingen van het aantal ontvangers van werkloosheidsuitkeringen. Deze ramingen zijn vervaardigd door het CPB en/of het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Werkloosheid is sterk conjunctureel bepaald en in een dergelijk geval werd aan de verklaringsmodellen van bijvoorbeeld het CPB de voorkeur gegeven boven de eigen extrapolatiemodellen.

In het Memorandum *quartaire sector 2002-2006* en in dit rapport is veel meer plaats ingeruimd voor externe ramingen, die overigens voor een deel zijn ontwikkeld door samenwerking van SCP en andere instanties (zie de volgende paragraaf).

De historische gegevens over gebruik, kosten, collectieve uitgaven en personeelssterkte zijn, waar mogelijk, gebaseerd op CBS-statistieken. In een aantal gevallen is tevens gebruikgemaakt van andere bronnen zoals de Rijksbegroting of jaarverslagen van instanties (belastingdienst, sociale zekerheidsorganen en openbaar vervoer). De verantwoording van de gehanteerde bronnen, eventuele bewerkingen en aanpassingen zijn in bijlage E terug te vinden.

De bij demo- en basisraming geconstrueerde ontwikkeling van het gebruik wordt vervolgens herleid tot een ontwikkeling van de kosten. Bij de tot dusver gevolgde procedure worden de kosten per gebruikseenheid voor de ramingsperiode constant verondersteld. Het verloop van de kosten wordt dan berekend door deze constante kosten per gebruikseenheid te vermenigvuldigen met het geraamde gebruik.

Het kostenverloop volgens de demo- en basisraming werd in de opeenvolgende Memoranda *Quartaire Sector* geconfronteerd met de financiële *meerjarenramingen* van de ministeries. Deze zijn grotendeels ontleend aan de *Miljoenennota* en verschillende hoofdstukken van de *Rijksbegroting*. Voor een deel zijn zij afkomstig uit andere bronnen zoals het *Jaarlijks overzicht zorg* en de *Nota sociale zekerheid*. In sommige gevallen wordt additionele informatie opgevraagd bij ministeries of uitvoeringsorganisaties. Deze meerjarenramingen geven een beeld van de op basis van beleidsvoornemens te verwachten ontwikkeling van de kosten voor de komende vier tot vijf jaar. De ramingen worden gekoppeld aan de ontwikkeling van de kosten in het recente verleden, zoals die deels al is gerealiseerd en deels wordt geraamd op grond van de meest recente cijfers uit gepubliceerde conceptbegrotingen en financiële nota's.

2.5.3 Kanttekeningen en aanpassingen

De basisraming van het SCP is gebaseerd op twee zaken:

- 1 veranderingen in de samenstelling van de bevolking naar leeftijd en geslacht; en
- 2 veranderingen in het voorzieningengebruik per onderscheiden bevolkingscategorie.

Het eerste onderdeel is een verklarend element in de aanpak. Bij de uitwerking hiervan wordt gebruikgemaakt van de bevolkingsraming van het CBS. Bij het tweede onderdeel speelde trendextrapolatie tot voor kort een centrale rol.

Veranderingen in de tijd hebben vaak een betrekkelijk geleidelijk karakter. Dat geldt voor algemene maatschappelijke ontwikkelingen als groei van de welvaart, individualisering en vrouwenemancipatie, maar ook voor ontwikkelingen die meer aan het gebruik van specifieke voorzieningen zijn gekoppeld, zoals onderwijsexpansie, stijgende geweldscriminaliteit, verlenging van de levensverwachting en extramuralisering van de zorg. Een probleem daarbij is dat dergelijke veranderingen in de tijd onderling sterk gecorreleerd kunnen zijn zonder dat zij een directe causale samenhang vertonen.

Deze trends kunnen samenhangen met geleidelijke veranderingen in benoembare en meetbare omgevingsfactoren. Zij kunnen ook het gevolg zijn van een complex van factoren of van geleidelijke verschuivingen in preferenties van individuen. In het eerste geval ligt het gebruik van een verklaringsmodel voor de hand, in de overige gevallen is trendextrapolatie een voor de hand liggende strategie.

Extrapolatie is minder zinvol wanneer de ontwikkeling in het verleden vooral is bepaald door het capaciteitsbeleid zoals dat door de overheid werd gevoerd. Zo is in weerwil van een toenemend aantal ouderen en een groeiende wachtlijst het aantal bewoners van verzorgingshuizen de afgelopen tien jaar afgenomen. Voorzover deze trend vooral het gevolg is van gevoerd beleid en niet van ontwikkelingen in de samenleving, is doortrekken ervan dubieus. Dit geldt niet zozeer voor een raming die erop is gericht de meest waarschijnlijke toekomstige ontwikkeling weer te geven, want een stabilisatie of verdere daling van het aantal bewoners van verzorgingshuizen valt eigenlijk wel te verwachten. Maar wel voor een raming die is gericht op het ondersteunen van allocatiebeslissingen van de overheid. Het uitgangspunt kan daarbij namelijk niet zijn dat de overheid verder op een voorziening moet bezuinigen omdat zij er de afgelopen decennia al op heeft bezuinigd.

Bij de modellen met betrekking tot de zorg voor ouderen, verstandelijk gehandicapten en de geestelijke gezondheidszorg, zoals die recentelijk zijn ontwikkeld in het kader van het *Ramingsmodel Zorgsector* (CPB/SCP 1999), wordt een poging gedaan vraag en aanbod analytisch van elkaar te scheiden. Dit blijkt in een macroaanpak maar in beperkte mate mogelijk omdat er in dit onderdeel van de zorgsector in het recente verleden voortdurend vraagoverschotten waren. Daarom is bij de opzet van deze modellen gebruikgemaakt van microgegevens met betrekking tot het gebruik, die op de een of andere wijze worden vertaald naar een vraag. Via een dergelijke aanpak kan in principe rekening worden gehouden met een aantal achtergrondfactoren zoals leeftijd, geslacht, samenstelling van het huishouden, opleiding, inkomen, prijs en gezondheidstoestand. Geaggregeerde ramingen kunnen worden opgesteld met behulp van een micromodelbevolking.²⁰

Behalve dergelijke micromodellen zijn ook verklarende modellen op macroniveau ontwikkeld voor Onderwijs (Kuhry 1998), voor Politie/Justitie (Van der Torre en Van Tulder, 2001) en in het kader van andere onderdelen van het *Ramingsmodel Zorgsector* (zie de derde voortgangsrapportage, CPB/SCP 1999).

In dit rapport zal gebruik worden gemaakt van de hiervoor besproken verklaringsmodellen. Het is ondoenlijk in dit verband een samenvatting te geven van de opzet van de gehanteerde ramingsmodellen. Alleen voor het Ramingsmodel Zorgsector zou dit bijvoorbeeld al tientallen pagina's vergen. Voor een dergelijke toelichting wordt de lezer verwezen naar de betreffende rapporten.

Ramingen op basis van verklaringsmodellen zijn ingewikkelder en over het algemeen wat betreft voorspelkracht niet beter dan ramingen gebaseerd op extrapolatiemodellen. Een van de problemen daarbij is dat men gebruik moet maken van ramingen voor de verklarende variabelen. Bovendien is er een risico dat verklaringsmodellen te weinig dynamiek vertonen, hetgeen onder meer samenhangt met het optreden van verschuivingen in preferenties (Groenen et al. 1992; Kuhry 1998). Anderzijds wekken extrapolatiemethoden de indruk dat de omgeving en het beleid er niet toe doen en geven verklaringsmodellen door de mogelijkheid scenario's op te stellen meer inzicht in causale verbanden en in de inherente onzekerheden van ramingen (Van der Torre en Van Tulder, 1997; Kuhry 1998). Per saldo kiezen we daarom waar mogelijk voor verklaringsmodellen, met dien verstande dat een eventuele resttrend in het onverklaarde residu wordt doorgetrokken met behulp van extrapolatiemethoden.²¹

Van belang is het onderscheid tussen voorraadramingen en voorraad-stroomramingen. In het eerste geval wordt het gebruik direct geraamd, in het tweede geval als resultante van het gebruik in het voorgaande jaar, gecorrigeerd voor de in- en uitstroom. De tweede methode ligt voor de hand bij de voorzieningen met een gemiddelde gebruiksduur van langer dan één jaar. Momenteel wordt een dergelijke stroombenadering toegepast bij de voorzieningen voor voortgezet en hoger onderwijs, bij de ouderenzorg en bij de raming van het aantal arbeidsongeschikten. Bij de demoramings op basis van het stand-stroommodel blijft de leeftijdsspecifieke instroom constant, bij de basisvariant wordt de leeftijdsspecifieke instroom geëxtrapoleerd. Door deze benadering wordt adequaat rekening gehouden met 'pijplijn'-effecten. Als bijvoorbeeld de instroom in het hoger beroepsonderwijs de laatste jaren sterk is toegenomen, is dat nog niet volledig in het bestand doorgewerkt omdat de oudere jaargangen nog corresponderen met een relatief lage instroom. Overigens is recentelijk gebleken, dat er met een dergelijke benadering in het geval van wachtlijsten ongewenste complicaties kunnen optreden. In een demo-stroommodel, zoals dat de afgelopen tijd is gehanteerd voor de verzorgingshuizen blijkt een constante leeftijdsspecifieke instroom namelijk niet zonder meer te corresponderen met een constante verhouding tussen de jaarlijkse instroom en de omvang van de wachtlijst (d.w.z. met een constante gemiddelde wachttijd). Een en ander impliceert dat de aanpak bij verzorgingshuizen moet worden gewijzigd ten gunste van een benadering waarbij rekening wordt gehouden met de omvang van de wachtlijst.

Eenzijds is het gewenst het aantal ramingen binnen de perken te houden. Er is geen kunst aan om tientallen redelijk verdedigbare ramingen te genereren. Wanneer de verschillen echter vooral berusten op vrij willekeurige technische keuzes en niet op uiteenlopende aannames met betrekking tot beleidsinstrumenten of omgevingsparameters of op uiteenlopende doelstellingen kan de politiek hiermee moeilijk uit de voeten. Wel kan zij één raming een officiële status verlenen zoals dat in de praktijk gebeurt met de bevolkingsraming van het CBS en met de referentieraming voor het onderwijs. Anderzijds gaan ramingen gepaard met (zeer) grote onzekerheden, en is het misleidend deze niet op de een of andere wijze (bv. via betrouwbaarheidsintervallen of scenario's) zichtbaar te maken. Er moet dan in de tekst helderheid worden verschaft over de oorzaken en de relevantie van de verschillen tussen de weergegeven ramingen en varianten.

Oorspronkelijk is ernaar gestreefd naast de basisraming, die spoort met de te verwachten ontwikkeling van de vraag bij ongewijzigd beleid, een aantal scenario's te ontwikkelen waarvan er één, het liberaliseringsscenario, zou uitgaan van een versoering van de publieke arrangementen en één, het kwaliteitsscenario, van een verdere uitbouw van de verzorgingsstaat. Deze scenario's zouden afwijken van de basisraming met betrekking tot economische groei, werkloosheidspercentage, inkomensnivellering, eigen bijdragen van gebruikers en collectieve uitgaven. Een andere optie is simulaties te presenteren met betrekking tot mogelijke stelselwijzigingen. Om een aantal redenen is het hier vooralsnog niet van gekomen. Er wordt naar gestreefd een dergelijk meer ambitieus toekomstproject in een later stadium alsnog uit te voeren.

2.5.4 *Macrokostenfuncties*

De in de vorige paragrafen besproken ramingen hebben in eerste instantie betrekking op het verloop van de productie c.q. het gebruik. Bij de vertaalslag naar de kosten, noodzakelijk om bijvoorbeeld de uitkomsten te kunnen vergelijken met de departementale meerjarenramingen, is tot op heden uitgegaan van een vaste verhouding tussen de productie (c.q. het gebruik) en de kosten (in prijzen van het basisjaar).

De meerjarenramingen voor de rechtstreeks via de overheid gefinancierde voorzieningen zijn (met uitzondering van de deelsector onderwijs) uitgedrukt in constante lonen en prijzen. Achteraf wordt dan een compensatie voor loon- en prijsontwikkelingen toegekend.

Het gevolg hiervan is dat de analysekaders van het verleden en die van de toekomst iets van elkaar verschillen. Bij de analyse van het verleden komen door de uniforme deflering specifieke loon- en prijsontwikkelingen van de ingezette middelen tot uiting in de gehanteerde reële kosten. Bij de confrontatie van de demo- en basisraming met de meerjarenramingen werd tot dusverre uitsluitend gekeken naar ontwikkelingen in het volume van de ingezette middelen. Hierbij werden specifieke loon- en prijsontwikkelingen derhalve buiten beschouwing gelaten.

Een andere weg om een relatie te leggen tussen productie en kosten zijn kostenfuncties. Deze geven het verband aan tussen de nominale kosten aan de ene kant en één of meer product- of gebruikerscategorieën en de prijzen van arbeid, materiaal en kapitaal aan de andere kant. Box 2.6 geeft een uitwerking.

Box 2.6 Kostenfuncties

Voor twee producten en drie ingezette middelen kan de kostenfunctie de volgende gedaante aannemen die overeenkomt met de zogenoemde Cobb-Douglas-kostenfunctie uit de economische literatuur (zie bijvoorbeeld Varian, 1984, p. 28-29):

$$\text{kosten} = \alpha \text{Product}_1^{\beta_1} * \text{Product}_2^{\beta_2} * \text{Prijs}_1^{Y_1} * \text{Prijs}_2^{Y_2} * \text{Prijs}_3^{Y_3} * e^{(1-\delta)t} \quad (2.11)$$

Deze vergelijking, die is gebaseerd op het uitgangspunt dat de kosten gelijk zijn aan volume maal prijs, sluit aan bij (2.7). Een verschilpunt is dat het begrip ‘totale productiviteit’ nader wordt gespecificeerd. Als β_1 en β_2 overeenkomen met de kostenverhouding per product (waarbij $\beta_1 + \beta_2 = 1$), Y_1 , Y_2 , en Y_3 met de kostenaandelen van de middelen (die groter of gelijk 0 zijn en tot 1 sommeren) en geldt dat $\delta = 0$, is sprake van een puur boekhoudkundige kostenfunctie. Als het volume van product 1 met $r\%$ toeneemt, nemen de totale kosten met $\beta_1\%$ toe en als de prijs van ingezet middel 1 met $r\%$ toeneemt, nemen de totale kosten met $Y_1\%$ toe.

Een eerste variatie op dit thema is dat de som van β_1 en β_2 afwijkt van 1. Dan treden er zogenoemde schaaleffecten op. Als deze som kleiner is dan 1, is er sprake van positieve schaaleffecten, dat wil zeggen dat de kosten afnemen bij groeiende productie. Als deze som groter is dan 1, treden er juist negatieve schaaleffecten op. Een waarde van $\delta > 0$ correspondeert met een autonome productiviteitsstijging die toegeschreven kan worden aan technologische vooruitgang.

Overigens is de interpretatie van coëfficiënten van deze macrokostenfunctie in termen van schaaleffecten nogal geforceerd, omdat schaaleffecten betrekking hebben op de omvang van afzonderlijke instellingen. Een meer realistische specificatie, waarin de kostenfunctie wordt gerelateerd aan N instellingen van gemiddelde omvang luidt:

$$\text{kosten} = \alpha N (\text{Product}_1/N)^{\beta_1} * (\text{Product}_2/N)^{\beta_2} * \text{Prijs}_1^{Y_1} * \text{Prijs}_2^{Y_2} * \text{Prijs}_3^{Y_3} * e^{(1-\delta)t} \quad (2.12)$$

Vertaald in logaritmen levert de voorgaande vergelijking een lineaire specificatie op:

$$\log(\text{kosten}) = \log \alpha + \log N + \beta_1 \log(\text{Product}_1/N) + \beta_2 \log(\text{Product}_2/N) + Y_1 \log \text{Prijs}_1 + Y_2 \log \text{Prijs}_2 + Y_3 \log \text{Prijs}_3 + (1-\delta)t \quad (2.13)$$

Veel realistischer wordt formule (2.12) indien naast lineaire termen ook kwadratische termen en kruisproducten van de logaritmen van de betreffende variabelen worden toegelaten. Dan heeft men te maken met een zogenoemde *translog-kostenfunctie*. In een dergelijke functie kunnen variabele schaaleffecten en een optimale schaal worden beschreven, kan in principe rekening worden gehouden met synergie-effecten (de invloed van de product-mix) en kunnen prijsveranderingen in de ingezette middelen aanleiding geven tot substitutieverschijnselen. Dit type benadering is interessant in het kader van ramingen, omdat het te gebruiken is voor beleidssimulaties.

Een praktisch probleem bij de directe schatting van dergelijke macrokostenfuncties vormen de hoge correlaties tussen de betrokken variabelen: over het algemeen meer dan 0,9. Er is derhalve sprake van een verregaande multicollineariteit. Dit impliceert dat bijna elke subset van verklarende variabelen aanleiding geeft tot een hoge verklaringsgraad. Deze kan echter gepaard gaan met onzinnige waarden voor de coëfficiënten.^{22,23}

Deze problemen kunnen deels worden opgelost via het prikken van één of meer coëfficiënten of het opleggen van bepaalde randvoorwaarden aan coëfficiënten. De geprikte waarde kan daarbij worden afgeleid uit de theorie, uit microanalyses of uit andere beschikbare onderzoeksresultaten.

De in box 2.6 weergegeven aanpak is overigens nog niet verwerkt in de ramingen in hoofdstuk 5. Hierbij is uitgegaan van een evenredige ontwikkeling van productie/ gebruik enerzijds en de kosten (in prijzen van het basisjaar) anderzijds.

2.6 Productiviteit en efficiëntie op microniveau

Onderzoek van productiviteitsontwikkelingen op macroniveau kent stringente beperkingen. Daarom doet het SCP al jaren productiviteitsonderzoek op microniveau. In deze paragraaf wordt nader aandacht besteed aan de opzet en resultaten van deze microstudies.

2.6.1 Waarom productiviteitsstudies op microniveau?

Macroanalyses leveren slechts globale verklaringen op voor de ontwikkelingen, waarin achterliggende processen niet naar voren komen. Zo laat een macroanalyse wel zien dat de inzet van zowel personeel als materiële middelen per cliënt in de gehandicaptenzorg toeneemt, maar kan dit op dit analyseniveau niet in verband worden gebracht met, bijvoorbeeld, de toenemende deconcentratie van voorzieningen. Door het ontbreken van dergelijke gedetailleerde achtergronden bieden de macroanalyses slechts globale aanknopingspunten voor het voeren van beleid om de productiviteit te bevorderen. In de ramingen op macroniveau worden noodgedwongen simplificerende veronderstellingen gemaakt over de structuur van het productieproces. Zo wordt er veelal uitgegaan van een in de toekomst vaste verhouding tussen productie (gebruik) en inzet van middelen (zoals personeel en materiaal). In de praktijk is deze verhouding in de loop der tijd echter meestal aan veranderingen onderhevig, bijvoorbeeld als gevolg van technologische ontwikkelingen of schaafeffecten.

De geschetste problemen kunnen deels worden opgelost door gebruik te maken van analyses op een lager aggregatieniveau: instellingen in plaats van voorzieningen of (deel)sectoren. In zulke micro-onderzoeken komt de relatie tussen de productie en de inzet van middelen, ofwel de productiestructuur, expliciet aan bod. Door niet alleen de ontwikkelingen in de verhouding tussen productie en inzet van middelen in de loop der tijd, maar ook het productieproces binnen instellingen onder de loep te nemen,

ontstaat inzicht in de efficiëntie van het productieproces van instellingen. Hierdoor levert micro-onderzoek aanknopingspunten voor het voeren van gericht beleid door zowel beleidsmakers als managers van instellingen om kosten te besparen en zo middelen vrij te maken voor het wegnemen van knelpunten zoals wachtlijsten en werkdruk.

Microanalyses bieden wat meer mogelijkheden dan macrostudies om kwalitatieve aspecten van de productie te verdisconteren, zoals de bejegening van cliënten. Zo kunnen in microanalyses meer verschillende producten worden onderscheiden, waarvoor bovendien geen relatieve gewichten bekend hoeven te zijn. Zodoende is het mogelijk meer recht te doen aan de heterogeniteit van de productie van instellingen in de quataire sector. De keerzijde van het gebruik van microanalyses is de grote inspanning die moet worden geleverd om de gegevens op adequate wijze te analyseren. Niet alleen de detaillering van de gegevens maar ook de benodigde geavanceerde methoden zijn daarvan de oorzaak.

Productiviteit als maat voor de ontwikkelingen in de verhouding tussen productie en kosten heeft alleen betekenis, wanneer de producten in de loop der tijd vergelijkbaar blijven. Zijn kwaliteitsverschillen van de producten niet op adequate wijze in de productiemaat opgenomen, dan zullen deze ten onrechte als productiviteitsverschillen tot uitdrukking komen. Opmerkelijk is wel dat de stelling dat hoge kwaliteit samenhangt met hoge kosten niet altijd juist is. Zo blijken de cliënten van de meest efficiënt werkende thuiszorginstellingen over het algemeen meer tevreden te zijn met de zorg dan cliënten van minder efficiënt werkende instellingen (PWC/Berenschot 1999b: 94; PWC/Nivel 2002: 12). Blijkbaar kan een goede organisatie niet alleen leiden tot een hoge efficiëntie maar ook gepaard gaan met een hoge kwaliteit. De meting van kwaliteit blijft overigens ook een onderwerp van discussie in de literatuur over microanalyses. Wanneer er al overeenstemming is over de definitie van het begrip 'kwaliteit' is dit vaak moeilijk te kwantificeren. Evenals in de macro-onderzoeken blijft daarom ook in micro-onderzoeken de kwaliteit van de productie vaak onderbelicht. Het accent ligt op bedrijfsmatige en financiële aspecten van de bedrijfsvoering.

2.6.2 Wat voor resultaten leveren microstudies?

De microstudies richten zich op de relatie tussen productie en inzet van middelen ofwel op de productiestructuur. Een belangrijk begrip daarbij is 'efficiëntie', dat evenals het begrip 'productiviteit' de verhouding tussen productie en inzet van middelen beschrijft. De efficiëntie van een instelling weerspiegelt de mate waarin de productie met minder inzet van middelen totstandkomt, in vergelijking met de prestaties van andere instellingen.²⁴ Instellingen die in dit opzicht aan de top staan, worden efficiënt genoemd en fungeren als referentiekader voor de andere instellingen. Over het algemeen is een absolute maat voor de prestaties (en dus de efficiëntie) van een voorziening als geheel niet aan te geven. Efficiëntie is dus een relatief begrip. Box 2.7 illustreert het begrip efficiëntie.

Box 2.7 Het begrip efficiëntie

Stel, er zijn twee rechtbanken, beide met tien rechters. Rechtbank A behandelt tien zaken per dag, terwijl rechtbank B er slechts vijf per dag afhandelt. In dit geval zeggen we dat rechtbank A efficiënt is, en dat rechtbank B inefficiënt is. De beoordeling wordt echter een stuk lastiger wanneer rechtbank A op heterdaad betrapte straatrovers berecht, terwijl B ingewikkelde fraudezaken behandelt. In die gevallen zijn geavanceerde rekenmethoden noodzakelijk. Nog ingewikkelder wordt het wanneer er niet alleen met rechters, maar ook met griffiers en secretaresses rekening wordt gehouden met elk hun eigen kosten en productie.

Zoals gezegd kan het productieproces van de efficiënte instellingen als referentiekader of leidraad dienen voor het hervormen van de bedrijfsprocessen van de minder efficiënt werkende instellingen. Kennis hierover kan voor managers bijvoorbeeld aanleiding zijn uitbestedingen terug te dringen, meer of minder deeltijdpersoneel in te zetten of het ziekteverzuim terug te dringen. Aan de hand van microstudies kan ook de optimale schaal van instellingen binnen een voorziening worden bepaald. In het basisonderwijs heeft schaalvergroting forse kostenbesparingen opgeleverd, terwijl in ziekenhuizen de schaalvergroting te ver lijkt door te slaan (zie bv. Merkies 2000; Blank et al. 1998). Ook kunnen er prijskaartjes aan de verschillende producten worden gehangen (marginale kosten per product). Dit kan een bijdrage leveren aan het bijstellen van de financieringsstructuur. In de gehandicaptenzorg is bijvoorbeeld gebleken dat de werkelijke kosten van het verzorgen van de verschillende typen bewoners niet sporen met de tarieven die daarvoor gelden (Eggink en Blank 2001). Verder kan worden onderzocht of het in één instelling verlenen van verschillende diensten al dan niet een kostenbesparing oplevert (diversificatie-effecten). In de gehandicaptenzorg zouden er bijvoorbeeld kostenbesparingen optreden, wanneer zeer ernstig verstandelijk gehandicapten in andere instellingen verzorgd zouden worden dan de minder ernstig gehandicapten (Eggink en Blank 2001). Tot slot kan de (macro)productiviteitsontwikkeling nader worden onderzocht door instellingen in de loop der tijd te volgen. Belangrijke aspecten hierbij zijn naast veranderingen in de efficiëntie, nieuwe productiemethoden (*technologische ontwikkelingen* zoals apparatuur in ziekenhuizen), en veranderingen in de opvattingen over de benodigde dienstverlening (*maatschappelijke ontwikkelingen*, zoals het afnemend aantal leerlingen per klas in het basisonderwijs).

2.6.3 Literatuuroverzicht

In het buitenland, met name in de Verenigde Staten, bestaat een uitgebreide traditie op het gebied van onderzoek naar de productiestructuur en de efficiëntie van quartaire-sectorvoorzieningen (zie de overzichtsbundel Blank (ed.) 2000). Ook in Nederland bestaat inmiddels een aardige traditie op dit terrein. De eerste efficiëntieonderzoeken

op microniveau in Nederland hadden betrekking op de gezondheidszorg: Van Aert 1979 en Van Montfort 1980 over ziekenhuizen en Van Drunen en Van Montfort 1981 over verpleeghuizen.

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft het SCP een voortrekkersrol gespeeld. In 1986 is met het zesde PKS-bulletin een voorzichtig begin gemaakt met het bestuderen van de relatie tussen de productie en de inzet van middelen (de productiestructuur) van voorzieningen (SCP/CPB 1986). Hierin stonden de vraag naar en het aanbod van personeel centraal. Het eerste uitgebreide onderzoek van het SCP op microniveau (*Doelmatig dienstverlening*) verscheen in 1989 en bestudeerde onderwijs, politie, bibliotheken en bejaardenoorden (Goudriaan et al. 1989). Daarna verschenen er bij het SCP microstudies over het onderwijs (Blank et al. 1990; Blank 1993), de politie, de rechtspraak en justitie (Van Tulder en Spapens 1990 en Van Tulder 1994), de zorgsector (Blank en Eggink 1996 over verpleeghuizen, Blank et al. 1998 over ziekenhuizen en Eggink en Blank 2001 over de gehandicaptenzorg).

Ook buiten het SCP wordt dit soort onderzoek uitgevoerd. Inmiddels zijn er studies over onderwijs (Koelman 1987; Jongbloed et al. 1994; Goudriaan et al. 1998), reinigingsdiensten (Bokkes 1989), zorg (Kooreman 1994; Bakkenist/Trimbos instituut 1998; PWC/Berenschot 1999a,b; PWC/Nivel 2002; Blank et al. 2002), brandweer (Koornstra 1992), openbare bibliotheken (Moolenaar 1993), gevangeniswezen (Lijesen 1998), arbeidsvoorziening (Algemene Rekenkamer 2001) en ambulancediensten (Van der Veen et al. 2001).

Vanaf halverwege de jaren negentig is de methode van partiële kengetallen in zwang geraakt. Hierbij wordt voor een aantal kenmerken van het productieproces aangegeven hoe instellingen scoren, bijvoorbeeld op het aandeel ondersteunend ten opzichte van het uitvoerend personeel, of het aantal leerlingen per onderwijzer. Dit type onderzoek is door de eenvoudige toepassing en interpretatie populair bij overheid en consultancy-bureaus. Zie bijvoorbeeld Elias et al. (1997) over de thuiszorg en Van Dijen et al. (1998a,b) over de gehandicaptenzorg, IBO-Politiezorg (1999) en Kwaliteitsbureau politie (2000) over de politie, IBO-Rechtspraak (1999) over de rechtspraak, en dOO (2001) en de IBG (2001) over het onderwijs. Hoewel deze kengetallen inzicht geven in de verschillen tussen instellingen, is uit de scores per kenmerk niet zomaar een algemeen beeld van de efficiëntie of prestaties van de instellingen af te leiden.²⁵ Hierdoor is een terugkoppeling naar, bijvoorbeeld, productiviteitsontwikkelingen op macro-niveau niet mogelijk.

Om deze problemen het hoofd te bieden zijn er meer geavanceerde methoden ontwikkeld die hierover wel uitsluitsel kunnen geven. Deze technieken zijn veelal gebaseerd op traditionele micro-economische theorieën over kosten en productie. Voor sommige van deze technieken, zoals de lineaire programmeringstechniek Data

envelopment analysis (DEA), bestaan standaard softwarepakketten en zijn de resultaten eenvoudig te interpreteren. Andere technieken zoals Stochastische frontier analysis (SFA), waarbij meetfouten niet direct leiden tot afwijkingen in de resultaten, vergen enige statistische kennis en zijn lastiger te interpreteren voor niet-ingewijden. De bijdrage van kenmerken van de instellingen aan de efficiëntie kan bij die methoden worden onderzocht met behulp van statistische technieken. Ook de onderzoeken op dit terrein worden tegenwoordig vaak aangeduid met de term 'benchmarking'.

2.6.4 *Lessen voor het beleid*

In eerste instantie stonden de overheid, koepelorganisaties en managers van instellingen zeer wantrouwend tegenover microgeoriënteerd onderzoek naar de efficiëntie in de quartaire sector. Mede door de ontoegankelijkheid van de meeste onderzoeken voor niet-economen is het dan ook vaak lastig de resultaten op de juiste wijze te interpreteren. Zo greep het beleid eind jaren tachtig bij het verschijnen van *Doelmatig dienstverleners* (Goudriaan et al. 1989) de gevonden inefficiënties bij bejaardenoorden aan om alle bejaardenoorden een generieke korting op te leggen (de zogenoemde kaasschaafmethode). Ook de efficiënte instellingen moesten hierdoor geld inleveren waardoor de kwaliteit en/of de omvang van de productie onder druk kwam te staan. Deze beleidsingreep heeft geleid tot een groot wantrouwen in het veld ten opzichte van dit soort onderzoek. Een van de weinige voorbeelden (in Nederland) van succesvolle toepassing van efficiëntieonderzoek in de beleidsvorming is het proces van schaalvergroting in het basisonderwijs dat in de jaren negentig onder de naam *Toerusting en bereikbaarheid* door het ministerie van OCenW is uitgevoerd. Het SCP heeft dit proces begeleid en jaarlijks geëvalueerd. De plannen zijn op basis van de SCP-berekeningen enige malen bijgesteld (zie bv. Blank en Niggebrugge 1993; Eggink en Niggebrugge 1997; Merkies 2000). Dit project is geslaagd mede omdat de besparingen weer zijn teruggevloeid naar de sector.

Inmiddels is het accent van dit soort onderzoek verschoven van het beschrijven naar het verklaren van productiviteits- of efficiëntieverschillen. De angst voor de onderzoeken is afgenomen bij de overheid en de sectoren. Ook de overheid onderkent nu het belang van kennis over de efficiëntie van quartaire voorzieningen zoals blijkt uit het VBTB-beleid (TK 1998/1999) en de onlangs door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) opgezette *Kennisbank benchmarking in de publieke sector*. Al enige tijd loopt het traject *Benchmarking in de AWBZ* (IBW 1998) met onderzoeken in de thuiszorg, verpleging en verzorging, gehandicaptenzorg en de geestelijke gezondheidszorg.²⁶ Op het terrein van politie en justitie zijn interdepartementale beleids- onderzoeken uitgevoerd (IBO-Politiezorg 1999; IBO-Rechtspraak 1999). Ook de Algemene Rekenkamer onderschrijft de noodzaak de ontwikkelingen in de productiviteit blijvend te volgen (Algemene Rekenkamer 2001). Zij heeft zich dan ook op het gebied van het efficiëntieonderzoek begeven met een onderzoek naar de arbeidsvoorziening (Algemene Rekenkamer 2001). Het RIVM heeft met een studie naar de efficiëntie van ambulancediensten (Van der Veen 2001) ook een bijdrage aan de kennis op dit gebied geleverd.

Aan de efficiëntiestudies op de verschillende terreinen van de quartaire sector is een aantal algemene inzichten te ontleen (zie ook bv. Goudriaan 2001) die voor de meeste sectoren gelden. Zo blijken er bij elke voorziening inefficiënties voor te komen. Dit houdt in dat er soms forse verschillen tussen instellingen bestaan. De gemiddelde inefficiëntie kan oplopen tot enkele tientallen procenten. Dit wil echter niet zeggen dat deze inefficiënties ook volledig kunnen worden weggenomen, ofwel dat de kosten zonder meer met tientallen procenten kunnen afnemen. Het is immers veelal niet mogelijk om de efficiëntieverschillen geheel te verklaren. Met behulp van sommige studies kan slechts ongeveer een derde ervan worden toegewezen aan verschillen in de kenmerken van het productieproces (zie bv. de studie over ziekenhuizen van Blank et al. 1998). Andere studies kennen een verklaring van ongeveer 60% van de efficiëntieverschillen aan kenmerken van de instellingen toe (zie bv. Goudriaan et al. 1998 over hogescholen). Daarnaast leidt het kennen van de oorzaak van efficiëntieverschillen niet altijd tot een hanteerbaar instrument voor verbetering. Zo zijn opleiding en ervaring van het personeel vaak een belangrijke factor. Instellingen hebben echter door ontslagbescherming en krapte op de arbeidsmarkt niet altijd de mogelijkheid dit op korte termijn aan te passen. Een andere conclusie die uit veel onderzoeken volgt, is dat schaalvergroting haar grenzen kent. Veel onderzoeken geven aan dat middelgrote instellingen het meest efficiënt zijn; dit geldt bijvoorbeeld voor ziekenhuizen en politiekorpsen (Blank et al. 1998; Van Tulder 1994). Het algemeen geaccepteerde beeld dat grote instellingen efficiënter zouden zijn wordt hiermee tegengesproken. Verder volgt uit een vergelijking van de kosten per product en de vergoedingen die voor deze producten zijn vastgesteld, dat deze niet altijd goed sporen. Met name in de zorgsector blijken er grote verschillen tussen financiering en kosten te bestaan.

2.6.5 Vertaling van micro-uitkomsten naar het macroniveau

Tot nu toe heeft het SCP de veelbelovende uitkomsten op microniveau niet op een adequate wijze kunnen vertalen naar het macroniveau. Een mogelijkheid is alle micro-eenheden te aggregeren. Hierbij wordt voor iedere individuele instelling een analyse verricht. Daarna worden de uitkomsten voor alle instellingen opgeteld en vormen ze zo een macroresultaat. Er dient dan wel een representatieve steekproef van de instellingen beschikbaar te zijn. Een andere mogelijkheid is ervan uit te gaan dat de micro-relatie ook geldt voor de macrowereld. Dan worden de resultaten voor een 'gemiddelde instelling' opgehoogd tot een landelijk totaal. De laatste optie wordt gevolgd bij de carevoorzieningen in het *Ramingsmodel zorgsector* (CPB/SCP 1999). Bij deze benadering wordt echter geen recht gedaan aan de verschillen tussen instellingen. Zo houdt deze methode bijvoorbeeld geen rekening met het bestaan van schaafeffecten, waarbij kleine instellingen bijvoorbeeld minder productief zijn dan grote.

Om op een van de hiervoor besproken wijzen regelmatig een macrobeeld te geven over de gehele breedte van de quartaire sector zou zeer veel menskracht vergen. Er zou immers een permanente update nodig zijn van de microgegevens en analyses.

Daarbij komt dat in de loop der jaren wel een flink aantal voorzieningen is onderzocht op microniveau, maar dat het plaatje nog verre van dekkend is. Voor een deel is het zelfs al weer gedateerd. Voor een aantal quartaire-sectorvoorzieningen zal het ook niet mogelijk zijn een microstudie in de SCP-traditie uit te voeren, bijvoorbeeld door het ontbreken van genoeg verschillende waarnemingen.

Tot slot zullen voor het vertalen van de resultaten de uitgangspunten van de studies op micro- en macroniveau beter op elkaar afgestemd moeten worden. Zo zullen bijvoorbeeld dezelfde indicatoren van productie moeten worden gehanteerd. Ook hebben veel microanalyses betrekking op variabele kosten, dat wil zeggen op analyses waarbij de kapitaalgoederen exogeen worden gehouden. Op microniveau hebben instellingen inderdaad op de middellange termijn vaak te maken met een gegeven huisvesting en met de beschikbare duurzame apparatuur. Op macroniveau is een dergelijke beperking tot variabele kosten echter minder zinvol. De microanalyses zouden dan hierop moeten worden aangepast.

In het huidige werkprogramma van het SCP is een project opgenomen om te komen tot permanente monitoring van de intramurale zorg op microniveau. Hiermee wordt ondanks de hiervoor vermelde problemen toch een begin gemaakt met het funderen van de productiviteit op macroniveau door onderzoek op het niveau van individuele instellingen.

2.7 Korte samenvatting

Hoofdstuk 2 gaat in op de gehanteerde methodiek, in casu de meting van de productie en de ingezette middelen, de afleiding van samengestelde grootheden als (arbeidsproductiviteit) en kosten per product, en de prognose van de productie en de daarmee gemoeide kosten voor de komende jaren.

Omdat de diensten die door de quartaire sector worden geproduceerd doorgaans niet op de vrije markt worden verhandeld, is hun marktwaarde meestal niet bekend. De waarde van de productie kan dan niet in geld worden uitgedrukt. Daarom wordt gebruikgemaakt van fysieke *productindicatoren*. Dit is een verzamelterm die betrekking heeft op verschillende typen indicatoren, en die als directe of indirecte maat voor de productie kunnen gelden. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen:

- 1 prestatie-indicatoren, die te maken hebben met de geleverde eindproducten;
- 2 gebruiksindicatoren, die te maken hebben met de afnemers van de diensten;
- 3 procesindicatoren, die te maken hebben met verrichte werkzaamheden of tussenproducten;
- 4 inputindicatoren, die te maken hebben met ingezette middelen; en
- 5 normeringsindicatoren, die de productie relateren aan een externe norm.

Specifieke problemen die optreden bij de meting van de productie hebben betrekking op heterogeniteit, kwaliteit en doeltreffendheid.

Heterogeniteit geeft aanleiding tot het hanteren van verschillende productindicatoren die vervolgens worden gewogen met de kosten per eenheid product om te komen tot een samengestelde productindicator. *Kwaliteit* is een vaag en complex begrip dat te maken heeft met de kenmerken van het product in relatie tot de gestelde eisen. Het is zinvol een onderscheid te maken tussen objectieve en subjectieve kwaliteitsmaten enerzijds, en proceskwaliteit en productkwaliteit anderzijds. De meting van de kwaliteit is vaak moeilijk en ook als een of meer indicatoren beschikbaar zijn, blijkt het moeilijk kwantiteit en kwaliteit op één noemer te brengen.

Doeltreffendheid wordt hier gedefinieerd als de mate waarin de directe doelstelling van het productieproces wordt verwezenlijkt. Hieronder verstaan we een doelstelling die betrekking heeft op en toetsbaar is aan de hand van een concreet eindproduct.

Als behalve de productie ook de daartoe ingezette middelen in de beschouwing worden betrokken, is het mogelijk samengestelde kengetallen te berekenen als de kosten per product en de (arbeids)productiviteit. De kosten per product worden gedefleerd met het prijsindexcijfer van het BBP om de ontwikkeling in beeld te brengen van de *relatieve kostprijs* van quartaire diensten ten opzichte van goederen en diensten die de marktsector produceert. Naar verwachting zal deze relatieve kostprijs stijgen als gevolg van een achterblijvende productiviteitsgroei (Baumol). Er wordt een rekenschema gepresenteerd om de waargenomen ontwikkeling van de relatieve kostprijs te verklaren uit de ontwikkeling van de loonkosten per arbeidsjaar, de arbeidsproductiviteit en de inzet van materiële middelen. In een alternatieve opstelling van dit rekenschema wordt de totale productiviteitsontwikkeling in beeld gebracht in plaats van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling. Overigens kan de relatie tussen productie en de daarmee gemoeide ingezette middelen veel diepgaander worden geanalyseerd als men de beschikking heeft over microgegevens op het niveau van de afzonderlijke producenten (zie § 2.6 voor een exposé over het potentieel van deze aanpak).

In de *Memoranda quartaire sector* van het SCP worden drie ramingen gepresenteerd: demoraming, basisraming en meerjarenraming.

In de demografische raming (in het vervolg aangeduid met *demoraming*) wordt verondersteld dat het gebruik per hoofd constant blijft. In de *basisraming* spelen naast demografische ontwikkelingen tevens trendmatige ontwikkelingen een rol en wordt het gebruik per hoofd van de relevante gebruiksgroep geëxtrapoleerd naar de toekomst. Op basis van een analyse van de voorspelkracht is de meest geschikte extrapolatiemethode geselecteerd. De bij demo- en basisraming geconstrueerde ontwikkeling van het gebruik wordt herleid tot een ontwikkeling van de kosten. Dit kostenverloop wordt vervolgens geconfronteerd met de financiële *meerjarenramingen* van de ministeries.

Voorheen werden alle ramingen volgens eenzelfde systematiek door het SCP zelf opgesteld. Thans wordt waar mogelijk gebruikgemaakt van ramingen van derden, die deels in samenwerking met het SCP tot stand zijn gekomen, en die vaak berusten op een verklarend model in plaats van een extrapolatiemodel.

Noten

- 1 Hiermee zijn we in feite een bedrijfskolom aan het construeren, dat wil zeggen een schema waarin de finale productie wordt gekoppeld aan de ingezette middelen bij de betrokken uitvoerende en aansturende instanties (zie De Groot et al. 1994).
- 2 De term 'doeltreffendheid' wordt hier gereserveerd voor de mate waarin de directe, via het eindproduct meetbare, doelstellingen wordt gehaald, de term 'effectiviteit' heeft dan betrekking op een achterliggende doelstelling. Over het algemeen worden deze termen overigens als synoniemen beschouwd (zie bv. Haselbekke et al. 1990).
De term 'effectindicator' heeft in de regel betrekking op kengetallen die de mate beschrijven waarin deze achterliggende doelstelling wordt gehaald. De mate waarin dit het geval is, is vaak niet alleen een resultante van het betreffende productieproces, maar ook van andere omgevingsfactoren. Vanwege de rol van omgevingsfactoren is de neutrale term 'doelbereikingsindicator' in dit verband vaak meer op zijn plaats (zie bv. ministerie van Financiën 1994).
- 3 Het begrip 'succesvol' moet hierbij worden gerelateerd aan het doel van de betreffende behandeling. Adequate pijnbestrijding bij een terminale patiënt kan in dit verband als 'succesvol' worden aangemeld.
- 4 Een voorbeeld daarvan vormen de als verrichting op te vatten verpleegdagen. Hoe minder verpleegdagen behoeven te worden uitgetrokken voor een succesvolle behandeling, hoe beter het is.
- 5 Overwogen dient te worden of deze op een CBS-classificatie gebaseerde indeling niet zou moeten worden vervangen door de zogenoemde EBIS-zorgcategoriën. Hierbij worden de cliënten aan de hand van een tiental vragen ingedeeld naar zorgniveau. De vragen gaan over onderwerpen als kleden, wassen, toiletgang, geheugen, communicatie en zwerfgedrag. Het zorgniveau heeft betrekking op de hoeveelheid werkelijk verleende zorgminuten per cliënt per dag (zie Van Loveren-Huyben et al. 1999).
- 6 Zo hanteert het NZI (tegenwoordig Prismant) bij de instellingen van verstandelijk gehandicapten een maat voor 'intensivering' die wordt geoperationaliseerd als "de toename van het aantal fte's verzorgend en verplegend personeel gewogen met het aandeel van deze personeelsgroep in de totale kosten (met schuivende gewichten)" (NZI 1998). Naast de algemene bezwaren tegen een dergelijk type aanpak, die in de hoofdttekst zijn vermeld, is ook de specifieke wijze van uitwerking principieel onjuist. Stel dat het aantal fte's verplegend/verzorgend personeel met 3% stijgt, en dat de personeelskosten van deze categorie 33,3% uitmaken van de totale kosten, is dan sprake van een intensivering van 1%? Dat kan niet juist zijn. Het volume van de andere ingezette middelen kan immers, evenals de productie, ook met 3% stijgen en dan gebeurt er niets wat als 'intensivering' kan worden aangeduid.
- 7 Daarnaast maakt Blank gebruik van de resultaten van de CITO-toets. Zie verder ook Grosskopf et al. 2000 voor productmeting met behulp van toetsresultaten.
- 8 Minder positieve punten zijn, dat het ongediplomeerd vertrek uit het voortgezet onderwijs niet of nauwelijks is afgenomen en dat toenemende aantallen leerlingen gebruikmaken van voortgezet speciaal onderwijs en individueel beroepsonderwijs. Dit laatste is overigens deels te verklaren door het groeiend aandeel allochtone leerlingen, die over het algemeen een aanzienlijke taalachterstand hebben.

- 9 Deze waarde van 0,5 heeft uiteraard alleen betrekking op het jaar waarin de uitval plaatsvindt. De door uitvallers met succes voltooide cursusjaren zijn al in de voorgaande jaren geteld. De factor 0,5 is gekozen omdat uitvallers in het laatste jaar toch wel iets zullen hebben bijgeleerd. Dat geldt overigens ook voor recidivisten, maar daarvoor wordt in het volgende jaar automatisch gecorrigeerd.
- 10 De pakkans speelt evenals de straffkans en de strafmaat een centrale rol in het voor deze deelsector gehanteerde ketenmodel.
- 11 Uitgaven op kasbasis worden toegerekend aan het jaar waarin de betaling plaatsvindt en niet aan het jaar waarin het product wordt geleverd. Dit laatste geldt wel bij kostenberekening op transactiebasis. Gegevens op kasbasis kunnen schommelingen vertonen die geen relatie hebben met het productieproces.
- 12 Het is overigens nauwkeuriger om uit te gaan van specifieke voor de betreffende deelsector of betreffende goederencategorie geldende deflatoren, maar dat is bij globale macrogegevens, waarbij geen verdere differentiatie beschikbaar is naar de aard van de verbruikte goederen, niet mogelijk.
- 13 Meubilair wordt weliswaar als materiële uitgave geboekt, maar wordt in de praktijk toch pas na een aantal jaren vervangen. Dit kan bijvoorbeeld bij verhuizingen of oplevering van nieuwbouw leiden tot fluctuaties in de materiële uitgaven.
- 14 Overigens wordt, zoals eerder is betoogd, voor kapitaalgoederen ook wel een geheel andere, fysieke, benadering gekozen. De inzet van middelen van ziekenhuizen wordt dan bijvoorbeeld gemeten via het aantal bedden, het aantal operatiekamers en het aantal duurzame apparaten. Dit leidt tot drastisch andere uitkomsten voor de prijs- en volumeontwikkeling van kapitaalgoederen.
- 15 Overigens is aan het eind van de jaren negentig een discrepantie ontstaan tussen het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie en dat voor het BBP. Dit ligt vooral aan de sterke stijging van de olieprijsen.
- 16 Als de vraag met 1% stijgt, maar de arbeidsproductiviteit eveneens de neiging vertoont met 1% per jaar te groeien, dan is uitbreiding van het personeelsbestand niet noodzakelijk enzovoort.
- 17 Analyses die zich beperken tot de arbeidsproductiviteit, kunnen eenzijdig en misleidend zijn. De arbeidsproductiviteit kan bijvoorbeeld toenemen ten koste van een onevenredige inzet van materiaal, zodat er in termen van alle ingezette middelen juist sprake kan zijn van een productiviteitsdaling. Dit geldt bijvoorbeeld voor sommige peperdure automatiseringsprojecten die meer kosten dan opbrengen.
- 18 We gaan nu even voorbij aan de numerixi voor specifieke studierichtingen. Deze hebben weinig invloed op de totale instroom van studenten in de betreffende schoolsoorten (hbo en wetenschappelijk onderwijs).
- 19 Deze kanttekening geldt niet bij langdurige zorgverlening zoals in verzorgingshuizen. Daar is ook de structurele vraag gelijk aan het gebruik plus de wachtlijst.
- 20 Dit is een microbestand gebaseerd op een enquête op persoonsniveau. Via wegingsprocedures voor een aantal afzonderlijke variabelen (leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, inkomen enz.) wordt dit bestand aangepast aan randtotalen die volgens exogene ramingen in een bepaald toekomstig jaar gelden.
- 21 Bij modellen die zijn geformuleerd in eerste verschillen wordt deze resttrend vertegenwoordigd door de constante.

- 22 Hieronder zijn te verstaan: prijselasticiteiten die in de verste verte niet voldoen aan de randvoorwaarde van homogeniteit van graad één van de prijzen (als alle prijzen van ingezette middelen ceteris paribus met een bepaald percentage toenemen, moeten ook de kosten met dat percentage toenemen), coëfficiënten van de prijzen van ingezette middelen die in het geheel niet sporen met het kosten-aandeel, negatieve of zeer lage elasticiteiten voor de producten enzovoort.
- 23 Waar sprake is van positieve autocorrelatie, hetgeen soms wel en soms niet het geval is, kan een keuze worden gemaakt voor analyse in termen van eerste verschillen. Hierbij worden de variabelen x vervangen door $(x_t - x_{t-1})$. Een notatie gebaseerd op de eerste verschillen van logaritmen sluit nauw aan bij een notatie in groeivoeten zoals toegepast in vergelijking 2.8. Immers, $(\log x_t - \log x_{t-1}) = \log (x_t/x_{t-1}) \approx x_t/x_{t-1} - 1$. Zoals bekend verliest men door het beschouwen van eerste verschillen echter informatie over langetermijnverbanden (cf. cointegratietheorie).
- 24 Efficiëntie kan ook worden gedefinieerd als de mate waarin met de gegeven kosten meer productie zou kunnen worden behaald. Zie bijvoorbeeld Eggink en Blank (2001), Coelli et al. (1998) of Lovell (1998) voor een uitgebreidere toelichting op het begrip ‘efficiëntie’ en de wijze waarop dit kan worden bestudeerd. Efficiëntie kan nog worden onderscheiden in technische efficiëntie, als maat voor het inzetten van teveel van alle middelen bij de gegeven productie en allocatieve efficiëntie als maat voor het inzetten van middelen in een niet-optimale verhouding.
- 25 De zogenoemde spinnenweb-diagrammen geven wel een eerste indruk hiervan, maar kunnen geen harde uitspraken opleveren (zie bv. PWC/Berenschot 1999a, b; Bakkenist/Trimbos instituut 1998; IBG 2001). Hier moet ook worden benadrukt dat een soort superinstelling die op alle aspecten maximaal scoort, niet als ijkpunt mag worden gehanteerd. Het is immers niet realistisch te veronderstellen dat zo’n instelling daadwerkelijk kan bestaan. Zie Blank (1998) voor de gevaren van het hanteren van de methode van partiële kengetallen.
- 26 Zie Van Dijen et al. (1998a, b), PWC/Berenschot 1999a en PWC/Nivel 2002 voor de thuiszorg; PWC/Berenschot (1999b) voor de verpleging en verzorging, en PWC (2000) voor de gehandicaptenzorg. Over de geestelijke gezondheidszorg zijn nog geen rapportages beschikbaar; de onderzoeken verkeren nog in een zeer experimentele fase.

3 Kerngegevens

Inleiding

Paragraaf 3.1 gaat kort in op collectieve inkomsten en uitgaven. In paragraaf 3.2 wordt een relatie gelegd tussen collectieve uitgaven in het algemeen, collectieve uitgaven voor quartaire diensten en de kosten van quartaire diensten. Voorts wordt ingegaan op enkele belangrijke aspecten van quartaire dienstverlening: het aandeel van de onderscheiden deelsectoren, het aandeel van de collectieve financiering en de werkgelegenheid van quartaire producenten. Paragraaf 3.3 gaat in op de mening van burgers over de (kwaliteit van de) quartaire dienstverlening. In paragraaf 3.4 komt kort de ontwikkeling aan de orde van de koopkracht van werknemers in de quartaire sector en uitkeringsontvangers in vergelijking met die van werknemers in de marktsector.

3.1 Collectieve inkomsten en uitgaven, 1970-2006

Tabel 3.1 geeft een overzicht van collectieve inkomsten en uitgaven in de periode 1970-2006. De ontwikkeling tot en met 2000 is gebaseerd op de *Nationale Rekeningen* van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS 1998, 2001a), de ontwikkeling in de daaropvolgende jaren op de recente middellange-termijnverkenning van het Centraal Planbureau (CPB 2001). De rubricering van uitgaven is echter aangepast aan het doel de quartaire dienstverlening in kaart te brengen. In het beeld voor 2002 en 2006 zijn de actualisering conform CPB (2002c en 2002d) verwerkt.¹

Voor de CPB-verkenning is aangesloten bij het zogenoemde voorzichtige scenario. Naar de huidige inzichten is dit het beste uitgangspunt voor de planning van overheidsuitgaven. Kernelementen in het voorzichtige scenario vormen een reële groei van het bruto binnenlands product (BBP) met 2,5% per jaar en een inflatie van 2,5% per jaar. De werkloosheid fluctueert in de periode 2000-2002 rond de 3,5%, maar neemt daarna toe tot 5%.

De reeksen in tabel 3.1 zijn uitgedrukt als percentage van het BBP. Zowel inkomsten als uitgaven waren verhoudingsgewijs laag in 1970 en bereikten een hoogtepunt in 1980-1985. Daarna zet een daling in. De collectieve-lastendruk is vanaf 1980 betrekkelijk constant; voor de quote van de collectieve inkomsten geldt dit pas vanaf 1990. De relatieve omvang van de collectieve uitgaven laat vanaf 1985 een gestadige daling zien, die het sterkst is in de periode 1995-2000. Daarbij valt vooral de daling van de overdrachtsuitgaven en de rente-uitgaven op. Deze daling is vooral prominent in de laatste vijfjaarsperiode en is deels toe te schrijven aan het macro-economische beleid en specifieke maatregelen (o.a. privatisering van de Ziektewet) van de kabinetten-Kok en deels aan de gunstige economische ontwikkeling. De uitgaven voor quartaire diensten, opgebouwd uit personele en materiële kosten van de sector overheid (inclusief

onderwijs) en de collectieve uitgaven voor de zorgsector nemen vanaf 1985 slechts licht af ten opzichte van het BBP en de investeringsuitgaven schommelen de gehele periode rond de 3% van het BBP. Doordat de collectieve uitgaven in de afgelopen tien jaar sneller zijn afgenomen dan de collectieve inkomsten, is het vorderingentekort in een overschot omgeslagen.

Tabel 3.1 Collectieve inkomsten en uitgaven, 1970-2006 (in procenten BBP)

| | historische ontwikkeling | | | | | | geraamde toekomstige ontwikkeling | |
|--|--------------------------|------|------|------|------|-------------------|-----------------------------------|------|
| | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2002 | 2006 |
| inkomsten (% BBP) | | | | | | | | |
| belastingen en premies | 36,4 | 42,5 | 41,8 | 41,1 | 40,6 | 40,4 | 40,6 | 39,8 |
| niet-belastingmiddelen | 4,3 | 8,9 | 12,2 | 7,8 | 6,8 | 7,1 | 6,7 | 5,3 |
| totaal | 40,7 | 51,4 | 54,0 | 48,9 | 47,4 | 47,5 | 47,3 | 45,1 |
| uitgaven (% BBP) | | | | | | | | |
| uitgaven quartaire sector ^a | 19,6 | 25,1 | 24,2 | 23,1 | 23,6 | 22,5 | 24,3 | 23,8 |
| overdrachtsuitgaven | 10,5 | 17,9 | 18,3 | 18,4 | 16,3 | 12,8 | 12,9 | 13,0 |
| investeringsuitgaven | 5,3 | 3,9 | 3,1 | 2,9 | 3,0 | 3,2 | 3,5 | 3,3 |
| rente | 3,0 | 3,8 | 6,3 | 5,9 | 5,9 | 3,9 | 3,1 | 2,5 |
| overige uitgaven | 2,1 | 3,8 | 4,0 | 3,3 | 2,2 | 2,9 | 2,5 | 1,9 |
| totaal | 40,6 | 54,5 | 56,0 | 53,6 | 50,9 | 45,4 | 46,3 | 44,6 |
| kengetallen (% BBP) | | | | | | | | |
| vorderingensaldo ^b | 0,2 | -3,2 | -2,0 | -4,7 | -3,6 | +2,2 ^c | +1,0 | +0,7 |
| collectieve-lastendruk ^d | 36,4 | 43,5 | 42,9 | 42,5 | 41,8 | 41,4 | 40,6 | 39,8 |

a De uitgaven quartaire sector omvatten de apparaatsuitgaven van de sector overheid (inclusief onderwijs), de collectieve uitgaven voor de zorgsector en exploitatiesubsidies (zoals die aan openbaar vervoer en onderzoeksinstituten).

b Het vorderingensaldo is gelijk aan het financieringssaldo minus het saldo van verstrekte en terugbetaalde leningen en het saldo van de aan- en verkoop van aandelen.

c Dit vorderingensaldo is vertekend door de eenmalige opbrengst van de UMTS-veiling. Zonder dit effect zou de hoogte 1,5% BBP bedragen.

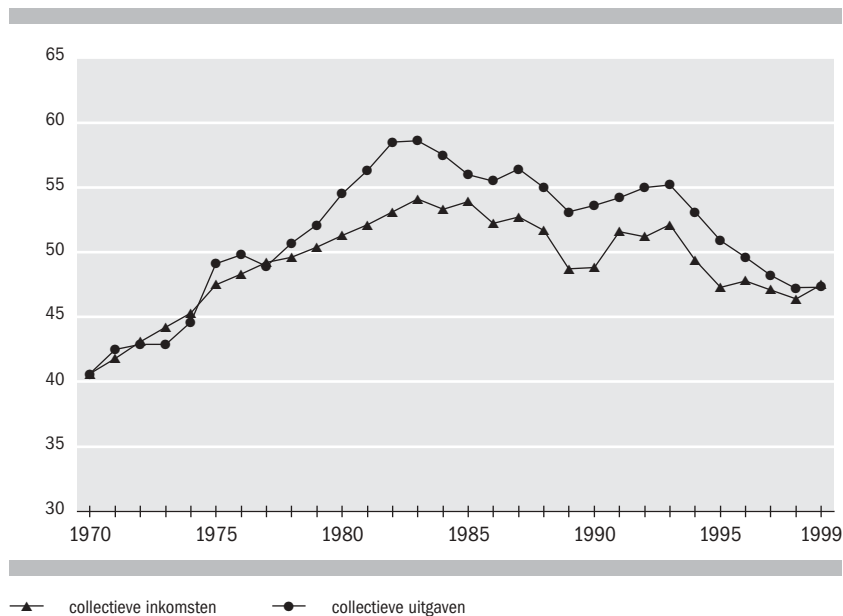
d Berekend als de som van belasting- en premie-inkomsten, gecorrigeerd voor belastingafdrachten aan EU.

Bron: CBS (1998 en 2001a); CPB (2001) SCP-bewerking

De door het CPB geraamde ontwikkeling voor de periode 2002-2006 wijkt niet spectaculair af van die in de direct voorafgaande periode. Er blijft sprake van een klein positief vorderingensaldo, de rente-uitgaven dalen verder en voorts vertonen zowel de collectieve-lastendruk als de uitgavenquote een lichte daling. Daarentegen wordt een lichte toename voorzien van de uitgaven voor quartaire diensten.

Figuur 3.1 brengt het verloop van de collectieve inkomsten en uitgaven in beeld.

Figuur 3.1 Het verloop van collectieve inkomsten en uitgaven, 1970-2000



Bron: CBS (1998, 2001a) SCP-bewerking

Deze figuur brengt de aanvankelijke stijging en latere daling van de collectieve inkomsten en uitgaven in beeld en laat duidelijk zien dat er gedurende een lange periode, 1978-1998, een begrotingstekort heeft bestaan.

3.2 Kerngegevens quartaire sector

In tabel 3.2 wordt een verband gelegd tussen de collectieve uitgaven voor quartaire diensten en de totale kosten die met deze diensten zijn gemoeid. De totale kosten worden gevormd door de netto-overheidsuitgaven, de afschrijvingen en de bijdragen van derden. De laatstgenoemde categorie heeft betrekking op zowel de verkoop van goederen en diensten aan bedrijven als op de eigen betalingen van gebruikers van quartaire diensten.²

De reeksen in tabel 3.2 vertonen een vrij grote mate van stabiliteit. Na een aanvankelijke stijging in de periode 1970-1980 vertonen zowel de netto-uitgaven voor quartaire diensten als de kosten van quartaire diensten, uitgedrukt als percentage van het BBP, over het geheel van de periode 1980-2000 een daling van 2 à 3 procentpunten. Het is tevens opmerkelijk dat het aandeel van de betalingen door derden vrij constant blijft en ook recentelijk geen toename vertoont. De tendens in de richting van verzelfstandiging en privatisering van overheidsdiensten heeft blijkbaar niet geleid tot een verschuiving in de balans tussen collectieve en private financiering.

Tabel 3.2 Kerngegevens quartaire sector, 1970-2000

| | % BBP | | | | | | mld euro 2000 |
|--|-------|------|------|------|------|------|------------------|
| | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | |
| netto-uitgaven quartaire diensten ^a | 19,8 | 25,3 | 23,8 | 22,8 | 23,2 | 22,1 | 88 |
| + afschrijvingen sector overheid | 1,9 | 2,6 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,5 | 10 |
| + inkomsten derden ^b | 9,9 | 11,0 | 12,1 | 11,9 | 12,3 | 12,2 | 44 |
| kosten quartaire diensten | 31,6 | 38,9 | 38,6 | 37,4 | 38,2 | 36,8 | 142 |

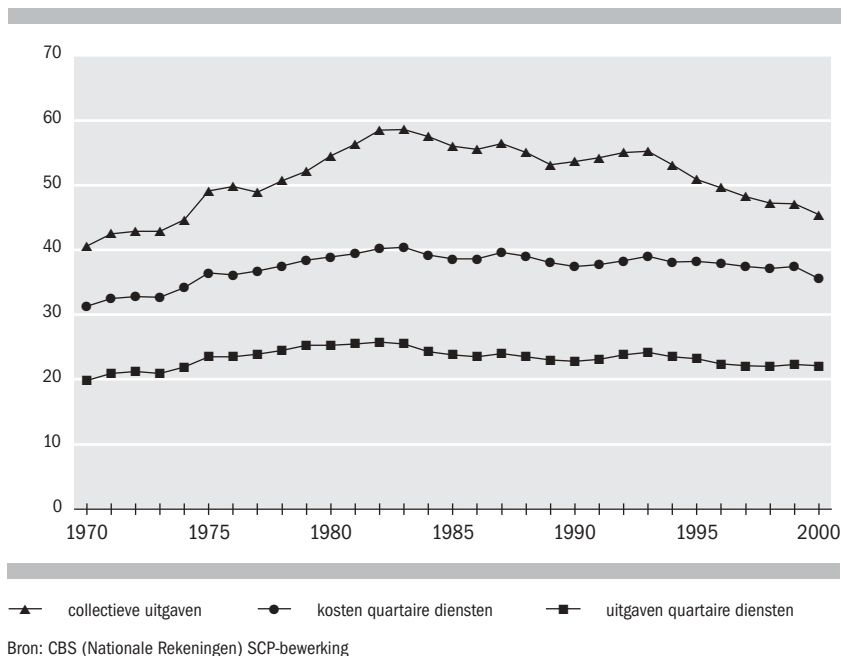
a Het betreft de netto-uitgaven, berekend als de som van de collectieve uitgaven voor quartaire diensten uit tabel 3.1, verminderd met de verkopen van goederen en diensten.

b De verkopen van goederen en diensten aan bedrijven vermeerderd met de eigen betalingen van consumenten, waaronder huren en premies particuliere ziektekostenverzekeringen.

Bron: CBS (1998 en 2001a); SCP (Gegevensbestand quartaire sector; zie bijlage E)

Over een langere periode bezien zijn de fluctuaties groter. Figuur 3.2 geeft de historische ontwikkeling van de collectieve uitgaven, de netto collectieve uitgaven voor quartaire dienstverlening en de kosten van de quartaire diensten uitgedrukt als percentage van het BBP.

Figuur 3.2 Collectieve uitgaven en kosten van quartaire diensten als percentage van het BBP



De zogenoemde collectieve-uitgavenquote, die naast de uitgaven voor quartaire dienstverlening ook betrekking heeft op rente- en overdrachtsuitgaven van de overheid en de publiekrechtelijke organisaties, vertoont de grootste fluctuaties: van 40% in 1970 naar 58% rond 1983 en weer terug naar 46% in 2000. In de jaren zeventig is er een sterke groei van de collectieve uitgaven opgetreden, de daling na 1983 is grotendeels een gevolg van het ombuigingsbeleid van de kabinetten-Lubbers en het kabinet-Kok-I. Deze ombuigingen hebben overigens slechts geleid tot een relatief beperkte teruggang van het aandeel van de quartaire diensten. In de periode vanaf 1970 zijn de kosten van de quartaire sector eerst gestegen van 30 naar 40% en daarna gedaald tot 36% van het BBP.³ De ontwikkeling van de collectieve uitgaven voor quartaire diensten vertoont een vergelijkbaar patroon op een lager niveau (fluctuatie tussen 20% en 26% van het BBP).

Tabel 3.3 is een weergave van de samenstelling van de kosten van quartaire diensten naar uitgavencategorie.

Tabel 3.3 Samenstelling kosten quartaire diensten, 1970-2000 (in percentage van totaal)

| | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| loonkosten | 54,5 | 55,0 | 50,0 | 48,0 | 47,5 | 47,1 |
| overig inkomen ^a | 8,4 | 7,4 | 7,2 | 7,7 | 8,2 | 8,6 |
| materiële kosten | 29,4 | 28,8 | 32,4 | 33,2 | 33,0 | 33,4 |
| kapitaallasten: afschrijvingen ^b | 7,4 | 8,5 | 9,7 | 10,6 | 10,7 | 10,4 |
| overig ^c | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,6 | 0,6 |
| totale kosten quartaire sector | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

a Het betreft de inkomsten van ondernemers en zelfstandige beroepsbeoefenaren.

b In de systematiek van de Nationale Rekeningen worden de rentekosten van investeringen niet toegedeeld aan afzonderlijke bedrijfstakken.

c Dit betreft niet-productgebonden belastingen.

Bron: CBS (Nationale Rekeningen)

In de loop der jaren neemt het aandeel van de factor arbeid (loonkosten plus overig inkomen) af van 63% naar 56%. Het aandeel van de materiële kosten en dat van de kapitaallasten stijgt licht.

Tabel 3.4 geeft de totale kosten weer van de quartaire sector en de onderscheiden deelsectoren als percentage van het BBP.

Tabel 3.4 Totale kosten van quartaire diensten als percentage van BBP, 1970-2000

| | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| civiele overheid ^a | 8,1 | 10,3 | 10,4 | 10,2 | 10,5 | 10,0 |
| defensie | 2,8 | 2,7 | 2,5 | 2,3 | 1,7 | 1,5 |
| onderwijs en onderzoek | 5,8 | 7,1 | 6,2 | 5,6 | 5,5 | 5,2 |
| zorg en welzijn | 7,3 | 10,1 | 10,1 | 9,9 | 10,4 | 10,3 |
| cultuur en recreatie | 2,3 | 2,8 | 2,9 | 2,9 | 3,1 | 3,3 |
| volkshuisvesting | 2,1 | 2,5 | 3,1 | 3,2 | 3,4 | 3,0 |
| openbaar vervoer | 1,0 | 1,1 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 0,9 |
| overig quartair ^b | 1,9 | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 2,5 | 2,7 |
| totaal quartaire sector | 31,3 | 38,9 | 38,6 | 37,4 | 38,2 | 36,8 |

a Openbaar bestuur, infrastructuur, politie/justitie, uitvoering sociale zekerheid.

b Maatschappelijke organisaties, milieudienstverlening en particulier onderwijs.

Bron: CBS (Nationale Rekeningen); SCP (Gegevensbestand quartaire sector; zie bijlage E)

De kosten voor de quartaire sector als geheel laten een stijging zien van 20% in de periode 1970-1980 en een lichte daling in de daaropvolgende periode. Sinds 1980 ligt het aandeel van de quartaire sector in het BBP rond de 38%. Vanaf dat jaar vertonen ook de meeste deelsectoren een vrij stabiel beeld. Dit geldt met name voor zorg en welzijn (rond 10%) en de civiele overheid (eveneens rond 10%). Bij onderwijs en onderzoek treedt een daling op van 7,1% naar 5,2%, die in belangrijke mate samenhangt met de demografische teruggang van het aantal jongeren. De kosten voor defensie vertonen een aanzienlijke daling, die het sterkst is in de periode 1990-1995. In de jaren negentig zijn de kosten van de deelsectoren cultuur en recreatie en overig quartair gestegen. Dit betreft onder meer de radio- en televisiebranche en de milieudienstverlening.

Tabel 3.5 geeft het aandeel van de collectieve middelen, uitgedrukt als percentage van de totale kosten. Deze collectieve middelen worden gefinancierd uit belastingen en premies van verplichte verzekeringen. Omdat het non-profitinstellingen betreft, geldt dat het totaal van de inkomsten bij benadering gelijk is aan het totaal van de uitgaven. De overige middelen zijn dan afkomstig uit eigen bijdragen van burgers en verkoop van goederen en diensten aan bedrijven.

Tabel 3.5 Collectieve middelen als percentage van totale kosten, 1970-2000

| | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| civiele overheid ^a | 79,5 | 80,9 | 76,4 | 76,3 | 77,5 | 78,1 |
| defensie | 97,4 | 97,1 | 97,6 | 96,8 | 97,5 | 98,4 |
| onderwijs en onderzoek | 88,8 | 88,0 | 84,3 | 83,4 | 85,4 | 86,0 |
| zorg en welzijn | 58,7 | 63,5 | 66,2 | 69,1 | 72,4 | 70,2 |
| cultuur en recreatie | 14,4 | 16,1 | 15,5 | 12,3 | 8,6 | 8,4 |
| volkshuisvesting | 10,1 | 30,2 | 39,8 | 38,1 | 12,6 | 13,8 |
| openbaar vervoer | 23,2 | 58,2 | 63,7 | 67,6 | 54,7 | 50,8 |
| overig quartair ^b | 15,2 | 9,7 | 10,1 | 8,8 | 9,7 | 8,2 |
| totaal quartaire sector | 62,7 | 66,2 | 64,7 | 64,1 | 61,6 | 60,7 |

a Openbaar bestuur, infrastructuur, politie/justitie, uitvoering sociale zekerheid.

b Maatschappelijke organisaties, milieudienstverlening en particulier onderwijs.

Bron: CBS (Nationale Rekeningen); SCP (Gegevensbestand quartaire sector; zie bijlage E)

Het aandeel van de collectieve financiering voor de quartaire sector als geheel daalde van 66% naar 61%. Dit is betrekkelijk bescheiden gegeven het jarenlange streven naar verzelfstandiging, privatisering en deregulering. Dat aandeel is het hoogst bij defensie en onderwijs (86%-98%), daarna volgt de civiele overheid (rond 80%). Bij zorg en welzijn ligt het aandeel van de collectieve middelen (in belangrijke mate gefinancierd uit ziekenfonds- en AWBZ-premies) rond de 70%. In de periode 1970-1980 was dit aandeel overigens beduidend lager. Bij bedrijfsmatige activiteiten als volkshuisvesting en openbaar vervoer is er na een aanvankelijke stijging vanaf 1990 sprake van een duidelijke teruggang van het aandeel van de collectieve financiering (bij openbaar vervoer van 68% naar 51% en bij volkshuisvesting van 38% naar 14%). Dit hangt samen met het afstoten van de gemeentelijke woningbedrijven, de financiële verzelfstandiging van de woningbouwcorporaties door de bruteringsoperatie en de privatisering van de Nederlandse Spoorwegen en het streekvervoer.⁴ Bij cultuur en recreatie en overig quartair is het aandeel van de collectieve financiering betrekkelijk laag en is er per saldo sprake van een afname tussen 1985 en 2000.

Tabel 3.6, ten slotte, geeft een overzicht van het aantal arbeidsjaren (zowel personeel als zelfstandigen) in de quartaire sector.

Tabel 3.6 Arbeidskrachten (in arbeidsjaren, x 1.000)

| | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| civiele overheid ^a | 252 | 335 | 368 | 373 | 371 | 390 |
| defensie | 124 | 119 | 117 | 113 | 86 | 69 |
| onderwijs en onderzoek | 216 | 291 | 292 | 296 | 299 | 334 |
| zorg en welzijn | 326 | 477 | 501 | 536 | 580 | 689 |
| cultuur en recreatie | 44 | 65 | 66 | 74 | 89 | 110 |
| volkshuisvesting | 11 | 19 | 22 | 23 | 26 | 25 |
| openbaar vervoer | 35 | 43 | 45 | 47 | 44 | 44 |
| overig quartair ^b | 61 | 73 | 76 | 91 | 99 | 116 |
| totaal quartaire sector | 1.070 | 1.422 | 1.488 | 1.551 | 1.593 | 1.778 |
| als % van totale werkgelegenheid | 21,6 | 28,0 | 30,5 | 29,0 | 28,8 | 28,1 |

a Openbaar bestuur, infrastructuur, politie/justitie, uitvoering sociale zekerheid.

b Maatschappelijke organisaties, milieudienstverlening en particulier onderwijs.

Bron: CBS (Nationale Rekeningen); SCP (Gegevensbestand quartaire sector; zie bijlage E)

In 2000 bedroeg het totaal aantal arbeidsjaren in de quartaire sector bijna 1,8 miljoen, hetgeen neerkomt op circa 28% van de totale werkgelegenheid. Veruit het hoogst is de werkgelegenheid in de zorgsector (690.000 arbeidsjaren), daarna volgen de civiele overheid (390.000 arbeidsjaren), en onderwijs en onderzoek (330.000 arbeidsjaren).

Over het geheel genomen is er sprake van een stijging met ruim 30% in de periode 1970-1980. In de daaropvolgende twintig jaar stijgt het aantal arbeidsjaren nog eens met 25%. Bij de interpretatie van dit gegeven is het van belang dat in deze periode een gestadige daling is opgetreden van de gemiddelde arbeidsduur per voltijdse baan van circa 2000 tot circa 1.700 uur per jaar (-15%). Het aandeel van de quartaire sector in de totale werkgelegenheid is tussen 1970 en 1980 gestegen van 22% tot 28% en daarna min of meer constant gebleven.

Hoewel het aandeel van de quartaire sector in de totale werkgelegenheid in de jaren negentig dus min of meer gelijk is gebleven, nam het aantal arbeidsjaren in absolute termen toe met 230.000, hetgeen neerkomt op een gemiddelde stijging van 1,2% per jaar. Sterke stijgers in de periode 1990-2000 zijn cultuur en recreatie, zorg en welzijn, en overig quartair. De enige daler is defensie.

3.3 Opvattingen van burgers

Tabel 3.7 geeft inzicht in de mening van de bevolking over de prioriteit van overheidsuitgaven op verschillende terreinen. Deze gegevens waren opgenomen als paragraaf 5.1 van het Memorandum *quartaire sector 2002-2006*. Inmiddels is een veel uitgebreidere discussie van de recente enquêteresultaten verschenen in het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* (SCP 2002).

Tabel 3.7 Mening van de bevolking over voorzieningen, 1995 en 2000 (het percentage dat vindt dat er te weinig aan de betreffende voorzieningen wordt gedaan)

| | 1995 | 2000 |
|-------------------------------|------|------|
| zorg: bejaarden, ziekenhuizen | 65 | 88 |
| orde handhaven | 71 | 75 |
| leefbaarheid grote steden | 54 | 51 |
| algemeen voortgezet onderwijs | 37 | 50 |
| beroepsonderwijs | 39 | 45 |
| milieu | 46 | 43 |
| sociale zekerheid | 46 | 39 |
| sport | 26 | 25 |
| opvang buitenlanders | 25 | 24 |
| werkgelegenheid | 64 | 21 |
| cultuur: concert, toneel | 23 | 20 |

Bron: SCP (CV'95 en '00)

Uit tabel 3.7 blijkt het grote belang dat burgers hechten aan onderwerpen als zorg en veiligheid. Met name de ontevredenheid over de zorg is de afgelopen vijf jaar sterk toegenomen (van 65% naar 88%). Ook vinden veel meer burgers het algemeen voortgezet onderwijs ontoereikend (van 37% naar 50%). Opvallend is de groeiende tevredenheid met de werkgelegenheidssituatie die uiteraard spoort met de tot voor kort gunstige economische ontwikkeling. Relatief weinig burgers vinden dat er meer aan cultuur, sport of aan opvang van buitenlanders moet worden gedaan.

Met betrekking tot zorg, onderwijs, gemeentelijke dienstverlening en politie/justitie zijn meer specifieke cijfers beschikbaar.⁵ Deze zijn opgenomen in de tabellen 3.8 tot en met 3.12.

Tabel 3.8 Oordeel over zorg en onderwijs (horizontaal gepercenteerd)

| | slecht | matig | goed | zeer goed/ uitstekend |
|--|--------|-------|------|--------------------------|
| <i>zorg</i> | | | | |
| medische zorg | 2 | 22 | 65 | 10 |
| ouderenzorg | 15 | 52 | 29 | 4 |
| geestelijke gezondheidszorg | 6 | 45 | 46 | 3 |
| gehandicaptenzorg | 11 | 48 | 36 | 5 |
| <i>onderwijs</i> | | | | |
| basisonderwijs | 3 | 30 | 61 | 6 |
| voortgezet onderwijs | 2 | 34 | 60 | 4 |
| beroepsonderwijs | 3 | 31 | 61 | 6 |
| wetenschappelijk onderwijs | 1 | 20 | 68 | 11 |
| <i>gemeentelijke dienstverlening</i> | | | | |
| aanvragen/verlengen paspoort of rijbewijs | 1 | 10 | 64 | 25 |
| aanvragen vergunningen (bv. verbouwing) | 9 | 39 | 46 | 6 |
| vuilnisophaal, gemeentereiniging | 2 | 8 | 56 | 34 |
| onderhoud openbaar groen, plantsoenen | 11 | 34 | 42 | 13 |
| algemeen oordeel gemeentelijke dienstverlening | 2 | 25 | 64 | 9 |
| <i>politie</i> | | | | |
| | 5 | 36 | 52 | 7 |

Bron: SCP (2002b)

De categorie 'geen antwoord' is steeds buiten de telling gehouden. Deze categorie varieerde per vraag, maar bij de onderwijsvragen koos telkens tussen 6% en 9% van de steekproef voor dit antwoord, terwijl bij de vragen over zorg een nog aanzienlijk lager percentage het antwoord schuldig bleef. Alleen bij de vraag over het aanvragen van vergunningen bij de gemeente bleef meer dan een derde van de ondervraagden buiten beschouwing doordat zij met deze dienstverlening geen ervaring hadden.

Het valt op dat slechts weinig respondenten uitgesproken negatief zijn gestemd over de hier beschouwde vormen van dienstverlening, maar dat de categorie die de voorzieningen als niet meer dan matig beschouwt toch vrij omvangrijk is. Vooral de ouderenzorg, de ggz en de zorg voor gehandicapten komen er bekaaid vanaf. Dit valt te meer op daar het oordeel over de medische zorg juist relatief gunstig is. Kennelijk zijn de respondenten tevredener over voorzieningen waarmee zij zelf wel ervaring hebben dan over voorzieningen waarmee zij geen ervaring hebben. Over de gemeentelijke dienstverlening zijn de ondervraagden erg tevreden voorzover het routinehandelingen betreft (paspoort aanvragen, vuilnisophaal), maar duidelijk minder tevreden als het gaat om de minder alledaagse zaken, zoals het aanvragen van een bouwvergunning.

Over de politie is een aanzienlijke minderheid ontevreden of op zijn hoogst matig tevreden. Elders zal blijken dat de politie in termen van rapportcijfers niet meer dan 5,8 haalt en dat over de bestrijding van de criminaliteit nog negatiever wordt gedacht.

Bij de zorg- en onderwijsvoorzieningen is ook gevraagd naar de ontwikkeling die de respondenten daarin over de laatste vijf jaar waarnemen.

Tabel 3.9 Oordeel over de ontwikkeling van zorg- en onderwijsvoorzieningen

| | achteruitgegaan | gelijk gebleven | voortuitgegaan |
|-----------------------------|-----------------|-----------------|----------------|
| medische zorg | 33 | 49 | 18 |
| ouderenzorg | 62 | 27 | 11 |
| geestelijke gezondheidszorg | 38 | 52 | 10 |
| gehandicaptenzorg | 49 | 38 | 13 |
| basisonderwijs | 34 | 53 | 13 |
| voortgezet onderwijs | 38 | 52 | 10 |
| beroepsonderwijs | 34 | 53 | 13 |
| wetenschappelijk onderwijs | 19 | 70 | 11 |

Bron: SCP (2002b)

Hoewel de meerderheid van de ondervraagden met de meeste voorzieningen tevreden is, hebben slechts weinigen het idee dat deze voorzieningen in de laatste vijf jaar een gunstige ontwikkeling hebben doorgemaakt. In het algemeen denken zij dat de voorzieningen op hetzelfde niveau zijn gebleven of zelfs zijn achteruitgegaan. Dit is een hard gelag voor politici die menen dat er met name de afgelopen vier jaar zwaar is geïnvesteerd in zorg en onderwijs. Het negatieve oordeel geldt wederom vooral voor de ouderenzorg en de gehandicaptenzorg. Onder degenen met een gunstig oordeel over de voorziening zoals die nu is, is er een in enkele gevallen niet onaanzienlijke minderheid die vindt dat de voorziening toch achteruit is gegaan.

Tabel 3.10 Percentage dat meent dat de voorziening in de afgelopen vijf jaar is achteruitgegaan

| | vindt de voorziening thans slecht of matig | vindt voorziening thans goed tot uitstekend |
|-----------------------------|--|---|
| medische zorg | 77 | 19 |
| ouderenzorg | 83 | 18 |
| geestelijke gezondheidszorg | 65 | 11 |
| gehandicaptenzorg | 75 | 12 |
| basisonderwijs | 1 | 13 |
| voortgezet onderwijs | 75 | 17 |
| beroepsonderwijs | 66 | 8 |
| wetenschappelijk onderwijs | 59 | 8 |

Bron: SCP (2002b)

Waar hangt het oordeel van de respondenten van af? Het ligt voor de hand dit oordeel te relateren aan het feitelijke gebruik van de voorziening. In het geval van medische voorzieningen is in de enquête gevraagd naar het feitelijke bezoek aan de huisarts, medisch specialisten en het ziekenhuis in het afgelopen jaar. In het geval van het onderwijs worden ouders van leerlingen op het basisonderwijs, dan wel het voortgezet onderwijs als gebruikers van de voorziening beschouwd.

Tabel 3.11 Oordeel over onderwijs en medische voorzieningen naar gebruik van voorzieningen in het afgelopen jaar (gemiddelde score op 4-puntsschaal)

| | was gebruiker van de voorziening | was geen gebruiker van de voorziening |
|----------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| basisonderwijs | 2,9 | 2,6 |
| voortgezet onderwijs | 2,7 | 2,7 |
| huisarts | 2,9 | 2,9 |
| specialist | 2,9 | 2,9 |
| ziekenhuis | 2,9 | 2,9 |

Bron: SCP (2002b)

Blijkens tabel 3.11 is er nauwelijks verschil in het oordeel over voorzieningen tussen gebruikers en niet-gebruikers.

Er is nog wel veel waardering voor de betrouwbaarheid van politie en justitie. Maar de kwaliteit en effectiviteit van het overheidsingrijpen worden overwegend met een onvoldoende gewaardeerd, zoals blijkt uit tabel 3.12.

Tabel 3.12 Oordeel over de bestrijding van criminaliteit naar opklimmende waardering van de dienstverlening

| | percentage ongunstige antwoorden | percentage neutrale antwoorden | percentage gunstige antwoorden | gemiddelde score op 7-puntsschaal |
|--|----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| het strafrecht handelt zaken niet efficiënt en snel genoeg af | 78 | 18 | 4 | 1,7 |
| de overheid doet weinig aan de bestrijding van de criminaliteit | 69 | 16 | 15 | 2,4 |
| de politie is te weinig aanwezig op straat | 72 | 16 | 12 | 2,7 |
| de overheid zorgt goed voor de veiligheid van de burgers | 52 | 29 | 20 | 3,4 |
| de politie doet te weinig aan het opsporen van daders van misdrijven | 45 | 29 | 26 | 3,6 |
| de politie doet haar werk goed | 35 | 35 | 30 | 4,0 |
| de Nederlandse politie is eerlijk en betrouwbaar | 18 | 33 | 49 | 4,6 |
| de Nederlandse rechter is eerlijk en betrouwbaar | 11 | 32 | 57 | 4,8 |

Bron: SCP (2002b)

Van de respondenten was bijna een derde in het afgelopen jaar zelf slachtoffer geweest van een misdrijf en een meerderheid van driekwart van de slachtoffers had ook aangifte gedaan. Daarvan was 34% ontevreden en 47% tevreden over de afhandeling door de politie. De overige antwoorden waren neutraal. De gemiddelde score op de 7-puntschaal bedroeg 4,4 voor de afhandeling van aangiften door de politie.

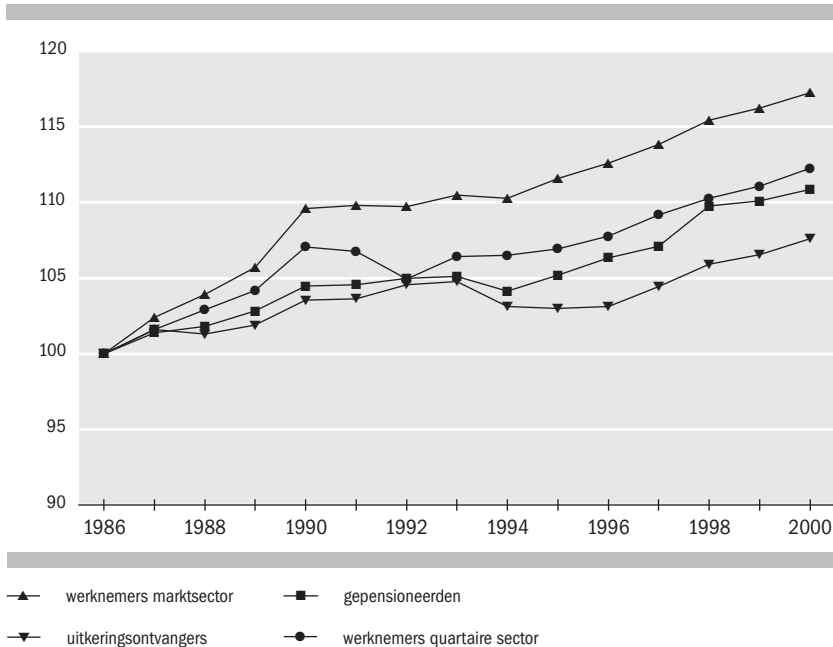
3.4 Koopkracht

In deze paragraaf worden enkele kengetallen verstrekt met betrekking tot de verhouding van lonen in de quartaire sector en uitkeringen, en de loonontwikkeling in de marktsector. Dit onderwerp past eigenlijk niet zo erg in dit hoofdstuk, maar het is wel van belang voor afwegingen met betrekking tot collectieve uitgaven en voor inzicht in de ontwikkeling van de beloning van werknemers in de quartaire sector ten opzichte van die in de marktsector.

In figuur 3.3 is de ontwikkeling weergegeven van lonen en uitkeringen in Nederland in de periode 1985-2000. Daartoe wordt een overzicht gegeven van de koopkrachtontwikkeling voor een aantal categorieën actieven en inactieven. Deze zijn gebaseerd op analyses van het CBS. De figuur heeft betrekking op de zogenoemde statische koopkrachtontwikkeling van standaardhuishoudens en niet op de feitelijke koopkrachtontwikkeling van individuele huishoudens. Dit impliceert dat geen rekening wordt gehouden met veranderingen van functie en van huishoudenssamenstelling. De koopkrachtontwikkeling voor individuele huishoudens kan er heel anders uitzien. Werknemers in het bedrijfsleven en in de quartaire sector kunnen hun positie verbeteren via promotie en jaarlijkse periodieken; uitkeringsgerechtigden of hun gezinsleden kunnen werk vinden. Vooral gebeurtenissen als gaan samenwonen en scheiding kunnen grote invloed uitoefenen op de koopkracht van betrokkenen. Informatie over de koopkrachtontwikkeling van zelfstandigen is helaas niet beschikbaar.

Uit figuur 3.3 blijkt een geleidelijk toenemende discrepantie tussen het loon van de modale werknemer in de marktsector en de uitkeringen. Het achterblijven van uitkeringen en van de lonen van werknemers in de quartaire sector heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de beheersing van de collectieve uitgaven in de jaren tachtig. Met name de uitkeringsontvangers ondervonden in de periode 1992-1994 een daling van de koopkracht. Dit had deels te maken met een afbouw van boven-minimale uitkeringen en deels met de introductie van het arbeidskostenforfait. Het verschil tussen lonen in de marktsector en uitkeringen nam in de periode 1986-1995 toe met gemiddeld 1 procentpunt per jaar. Vanaf 1995 is er een koppeling van lonen en uitkeringen, zodat de relatieve verschillen daarna niet verder zijn toegenomen. Werknemers in de quartaire sector en gepensioneerden nemen een tussenpositie in. De inkomens van deze groepen zijn vanaf 1992 min of meer gekoppeld aan de lonen in de marktsector.

Figuur 3.3 Statistische koopkrachtontwikkelingen (in indexcijfers, 1986 = 100)



Bron: CBS (1994, 1996 en 2000a)

3.5 Samenvatting

In de periode 1970-1985 vertonen de collectieve uitgaven als percentage van het BBP een forse stijging, die daarna weer omslaat in een gestadige daling (van 56% naar 45%). Voor de daling zijn vooral de overdrachtsuitgaven en de rente-uitgaven verantwoordelijk. De collectieve uitgaven voor de quartaire sector, die ruwweg zijn opgebouwd uit de personele en materiële kosten van de sector overheid (inclusief onderwijs) en de collectieve uitgaven voor ziekenfonds en AWBZ, vertonen tot 1980 een stijging en daarna een daling (van 25% naar 22% van het BBP).

De totale kosten van quartaire diensten die naast de genoemde collectieve uitgaven ook de afschrijvingen en de inkomsten van derden (waaronder de eigen bijdragen van burgers) omvatten, stijgen tot 1980 en fluctueren in de jaren negentig licht (van 37% via 38% naar 37% van het BBP). Het aandeel van onderwijs en onderzoek loopt vanaf 1980 terug (van 7,1% naar 5,2% BBP). Defensie halveert in deze periode (2,7% naar 1,5%). Enkele andere deelsectoren zoals zorg en welzijn en de civiele overheid blijven min of meer constant (beide circa 10%). Ook in termen van werkgelegenheid blijft het aandeel van de quartaire sector vanaf 1980 vrijwel constant (28% tot 30%).

Het aandeel van de collectieve financiering van quartaire diensten stijgt tot 1980, maar loopt daarna licht terug (van 66% naar 61%). Deze teruggang blijkt vooral op te treden bij openbaar vervoer en volkshuisvesting, onderdelen die in de loop van de jaren negentig overwegend zijn geprivatiseerd. Het aandeel van de collectieve financiering is hoog bij de civiele overheid, defensie, onderwijs en onderzoek, en zorg en welzijn, maar laag bij cultuur en recreatie en overig quartair (o.a. maatschappelijke organisaties en milieudienstverlening). Openbaar vervoer en volkshuisvesting nemen hier een tussenpositie in en vertonen bovendien een uitgesproken daling in de jaren negentig.

De enquêtes met betrekking tot de (on)tevredenheid van burgers over voorzieningen geven aan dat er met name knelpunten worden ervaren bij veiligheid, zorg en leefbaarheid van de grote steden. Een aanzienlijke groep, met name de ouderen en gehandicaptenzorg, vindt dat de zorgvoorzieningen er de afgelopen vijf jaar op zijn achteruitgegaan. Ook ten aanzien van basis- en voortgezet onderwijs deelt een vrij grote groep deze mening. Slechts weinigen constateren een vooruitgang. Dit staat haaks op het gegeven dat er met name de afgelopen vier jaar zwaar is geïnvesteerd in zorg en onderwijs.

Burgers zijn met name ontevreden over de bestrijding van de criminaliteit. Er is nog wel veel waardering voor de betrouwbaarheid van politie en justitie. Maar de kwaliteit en effectiviteit van het overheidsingrijpen wordt overwegend met een onvoldoende gewaardeerd.

De koopkracht van werknemers in de quartaire sector en uitkeringsontvangers is met name in de jaren tachtig sterk achtergebleven bij die van werknemers in de marktsector. Het sterkst is de teruggang bij uitkeringsontvangers (met uitzondering van gepensioneerden). Vanaf het midden van de jaren negentig is de inkomensontwikkeling van genoemde groepen min of meer gekoppeld.

Noten

- 1 Door de actualisering conform het laatstgenoemde CPB-document op te nemen verliest dit rapport enigszins aan consistentie. Deze cijfers waren immers nog niet beschikbaar op het moment dat de in hoofdstuk 5 opgenomen adviezen aan de kabinetsformateur werden uitgebracht. Overigens wijkt slechts één getal (de totale collectieve inkomstenquote in 2002) meer dan een procentpunt af van de oorspronkelijke cijferopstelling en zijn de meeste verschillen uiterst gering.
- 2 De eigen betalingen van gebruikers zijn afgeleid van de particuliere consumptie volgens de Nationale Rekeningen. Er is daarbij gecorrigeerd voor diverse overdrachten in natura (uitgaven ziekenfondsen, AWBZ, verzorgingshuizen), die in de Nationale Rekeningen zijn opgenomen bij de particuliere consumptie, maar die tevens zijn inbegrepen bij de hier gepresenteerde collectieve uitgaven voor quartaire diensten. Bij de aldus berekende eigen bijdragen zijn ook de premies voor particuliere ziektekostenverzekeringen en de huren betaald aan sociale en commerciële woningverhuurders inbegrepen.
- 3 De quote voor de kosten van quartaire dienstverlening is overigens een hybride begrip. Materiële kosten voor quartaire dienstverlening moeten in relatie tot het BBP namelijk eerder worden gezien als toegevoegde waarde van de marktsector.
- 4 De privatisering van de nutsbedrijven en de voormalige PTT blijft hier buiten beschouwing omdat deze niet tot de quartaire sector worden gerekend. Overigens waren dit van oudsher bedrijfsmatige activiteiten, waarmee weinig of geen overheidsmiddelen waren gemoeid.
- 5 Het onderzoek werd gehouden door GfK onder het scriptpanel van dat bureau. Het ging om een schriftelijke enquête onder 3.015 respondenten die werd afgenomen in januari 2002. De respons bedroeg 75%. De steekproef komt naar regio, geslacht en opleiding aardig overeen met de Nederlandse bevolking van 25 jaar en ouder, maar de categorie 2-34 jaar is ondervertegenwoordigd, terwijl de categorie van 65+ is oververtegenwoordigd. De resultaten zijn in de volgende tabellen niet gewogen.

4 Quartaire dienstverlening, 1986-2002

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op ontwikkelingen op het niveau van afzonderlijke voorzieningen. Bij de uitwerking staan hier die quartaire diensten centraal waarvan de eindproducten aan burgers worden geleverd (*finale diensten*) en waarvan de financiering in belangrijke mate is gebaseerd op collectieve middelen. Deze inperking is terug te voeren op drie argumenten:

- 1 de eis dat de productie meetbaar moet zijn; dit is zeer problematisch bij het openbaar bestuur in enge zin en bij een zuiver collectief goed als defensie;
- 2 het feit dat de analyses in het kader van dit rapport zijn gericht op de allocatie van middelen door de overheid; en
- 3 het gegeven dat er betrekkelijk weinig informatie beschikbaar is over niet door de overheid bekostigde non-profitinstellingen.¹

De gegevens over de quartaire sector in de rest van dit hoofdstuk hebben uitsluitend betrekking op de in tabel 1.4 genoemde voorzieningen. Dit betreft circa vijftig voorzieningen, die in termen van kosten slechts de helft van de quartaire sector vertegenwoordigen. Als alleen wordt gekeken naar finale diensten en ook de infrastructuur buiten beschouwing wordt gelaten, bedraagt de dekkingsgraad bijna 70%. Van de collectieve uitgaven aan finale diensten wordt meer dan 90% in de beschouwing betrokken.

De gebruikte gegevens zijn afkomstig uit het Gegevensbestand quartaire sector van het SCP, dat op zijn beurt is gebaseerd op publicaties en openbare gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), gegevens uit de stukken rond de Rijksbegroting en jaarverslagen van de betrokken instanties. Zie bijlage E voor een overzicht van de bronnen achter dit bestand.

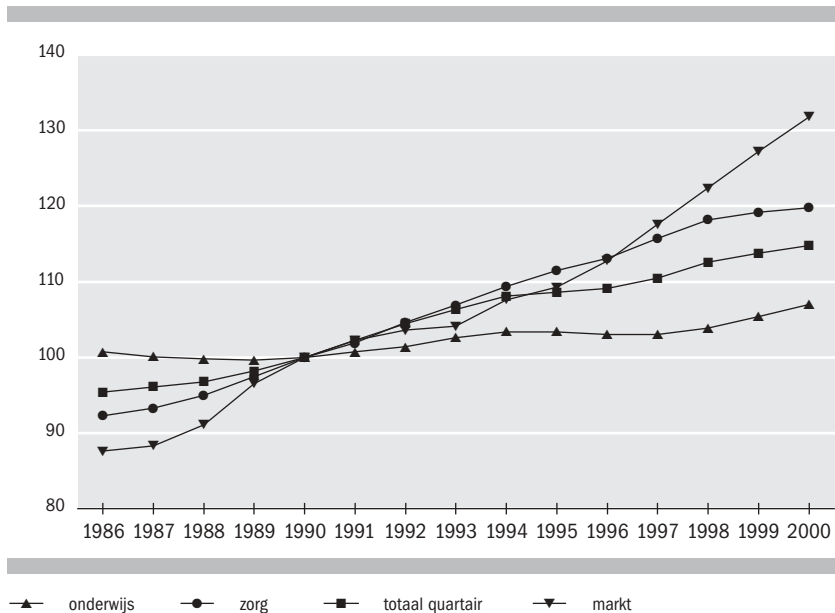
De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 4.2 schetst de ontwikkeling van het productievolume en paragraaf 4.3 behandelt de relatieve kostprijs en de (arbeids)-productiviteit. Paragraaf 4.4 gaat specifiek in op de ontwikkelingen in de periode 1998-2002. Paragraaf 4.5 omvat een samenvatting en slotopmerkingen.

4.2 Productievolume

In paragraaf 2.2 staat een toelichting op de wijze waarop de productie is gemeten en de problemen die daarbij optreden.

Figuur 4.1 geeft een beeld van de ontwikkeling van de totale productie voor de clusters onderwijs en zorg. Daarnaast zijn de totalen van de quartaire sector en de marktsector opgenomen.²

Figuur 4.1 Productievolume in de quartaire sector en de marktsector, 1986-2000
(in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector; zie bijlage E)

De productie van de quartaire sector nam in de periode 1990-2000 met gemiddeld 1,4% per jaar toe. De zorgsector vertoont een volumegroei van gemiddeld 1,8%. Daarentegen laat het onderwijs een vrij gematigde productiestijging van 0,7% per jaar zien. De cijfers voor 1999 en de (met name bij de zorg deels geschatte) cijfers voor 2000 laten nog geen duidelijke versnelling van het groeitempo zien die correspondeert met de extra uitgaven in het kader van het regeerakkoord van het kabinet-Kok-II. Overigens valt van een deel van deze uitgaven, gericht op kwaliteits- of arbeidsvoorwaardenverbetering, ook geen substantieel volume-effect te verwachten. De marktsector groeit met gemiddeld 2,8% per jaar twee keer zo snel als de quartaire sector.³ De groei van de marktsector is overigens niet gelijkmatig over alle jaren verdeeld. Begin jaren negentig is deze, door conjuncturele ontwikkelingen, lager dan in de rest van de beschouwde periode.

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de historische ontwikkeling van het productievolume van de quartaire dienstverlening. De tabel is gebaseerd op gegevens over circa vijftig afzonderlijke voorzieningen (zie bijlage A), die zijn gegroepeerd tot de 26 clusters in de tabel. Deze zijn op hun beurt samengevoegd tot de deelsectoren onderwijs en onderzoek, zorg, politie en justitie en overig.

Tabel 4.1 Productievolume van de finale diensten quartaire sector en van de marktsector, 1986-2000

| | indexcijfers, 1990 =100 | | | | | gemiddelde jaarlijkse procentuele groei 1990-2000 |
|-----------------------------------|-------------------------|------|------|------|------|--|
| | 1986 | 1990 | 1994 | 1998 | 2000 | |
| <i>onderwijs en onderzoek</i> | | | | | | |
| basisonderwijs | 102 | 100 | 103 | 110 | 111 | 1,0 ^a |
| speciaal onderwijs | 92 | 100 | 105 | 110 | 113 | 1,2 |
| voortgezet onderwijs | 120 | 100 | 95 | 94 | 96 | -0,4 ^b |
| beroepsonderwijs/educatie | 95 | 100 | 95 | 89 | 90 | -1,1 |
| hoger beroepsonderwijs | 90 | 100 | 113 | 119 | 128 | 2,5 |
| wetenschappelijk onderwijs | 96 | 100 | 106 | 92 | 95 | -0,5 |
| wetenschappelijk onderzoek | 75 | 100 | 121 | 123 | 125 | 2,3 |
| <i>zorg</i> | | | | | | |
| ziekenhuizen en specialisten | 91 | 100 | 111 | 116 | 113 | 1,3 |
| extramuraal zorg | 89 | 100 | 104 | 111 | 114 | 1,3 |
| geestelijke gezondheidszorg | 91 | 100 | 113 | 127 | 125 | 2,2 |
| verpleeghuizen | 96 | 100 | 108 | 114 | 117 | 1,6 |
| verzorgingshuizen | 103 | 100 | 95 | 86 | 82 | -1,9 |
| thuiszorg | 106 | 100 | 102 | 124 | 129 | 2,6 |
| gehandicaptenzorg | 94 | 100 | 109 | 116 | 118 | 1,6 |
| verstrekking genees-/hulpmiddelen | 75 | 100 | 140 | 181 | 201 | 7,2 |
| <i>politie en justitie</i> | | | | | | |
| politie | 99 | 100 | 102 | 91 | 91 | -0,9 |
| brandweer | 91 | 100 | 98 | 111 | 113 | 1,2 |
| rechtspraak | 103 | 100 | 112 | 113 | 113 | 1,3 |
| gevangeniswezen | 69 | 100 | 127 | 178 | 179 | 6,0 |
| <i>overig</i> | | | | | | |
| belastingdienst | 91 | 100 | 112 | 124 | 138 | 3,2 |
| beheer zorgsector | 78 | 100 | 103 | 105 | 106 | 0,6 |
| uitvoering sociale zekerheid | 89 | 100 | 107 | 102 | 91 | -0,9 |
| asielvraagstukken | - | 100 | 405 | 557 | 804 | 23,2 |
| kinderopvang | 56 | 100 | 180 | 251 | 312 | 12,1 |
| welzijn | 113 | 100 | 97 | 110 | 117 | 1,6 |
| cultuur | 110 | 100 | 102 | 96 | 95 | -0,5 |
| sport | 97 | 100 | 105 | 107 | 108 | 0,7 |
| openbaar vervoer | 93 | 100 | 118 | 119 | 120 | 1,8 |
| subtotaal onderwijs/onderzoek | 101 | 100 | 104 | 104 | 107 | 0,7 |
| subtotaal zorg | 92 | 100 | 109 | 118 | 120 | 1,8 |
| subtotaal politie en justitie | 97 | 100 | 105 | 102 | 102 | 0,2 |
| subtotaal overig | 95 | 100 | 112 | 116 | 119 | 1,7 |
| totaal quartaire sector | 96 | 100 | 108 | 113 | 115 | 1,4 |
| totaal marktsector | 88 | 100 | 108 | 122 | 132 | 2,8 |

a Als wordt gecorrigeerd voor de samenstelling van de leerlingen naar ouderlijk milieu met behulp van de beleidsmatige gewichten, resulteert een geringere stijging (0,5%). Dit komt doordat het stijgende aandeel van de allochtone kinderen (leerlinggewicht 1,9) ruimschoots wordt gecompenseerd door de daling van kinderen met leerlinggewicht 1,25.

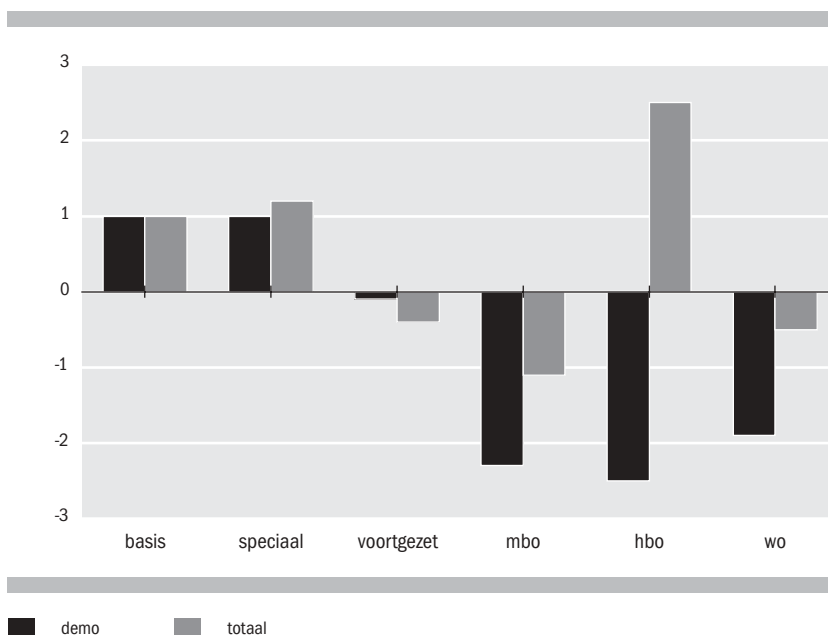
b Als ook rekening wordt gehouden met de reductie van leeromwegen en de afgenomen kans op zittenblijven is het productievolume in 2000 vrijwel gelijk aan dat in 1990.¹²

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector; zie bijlage E)

Het laatste jaar waarvoor definitieve cijfers over de productie en de kosten beschikbaar zijn voor (vrijwel) alle genoemde voorzieningen, is 1999. Voor veel voorzieningen zijn overigens wel definitieve of voorlopige cijfers beschikbaar voor 2000. Helaas geldt dat niet voor de productiecijfers van enkele zorgvoorzieningen (verzorgingshuizen, gehandicaptenzorg en genees- en hulpmiddelen) en de rechtspraak en de meeste productie- en kostencijfers van de clusters cultuur en sport (met uitzondering van de publieke omroepen). Ook voor de kinderopvang, het algemeen maatschappelijk werk en het openbaar vervoer per bus/tram/metro ontbreken nog gegevens over het jaar 2000. Deze ontbrekende gegevens zijn bijgeschat met behulp van extrapolatie.

Tabel 4.1 laat zien dat het vrij stabiele beeld voor het onderwijs als totaal een saldo is van een toename van het aantal leerlingen in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en hoger beroepsonderwijs en dalingen in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Figuur 4.2 geeft de ontwikkelingen per onderwijsvoorziening grafisch weer, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen louter demografische en overige effecten.

Figuur 4.2 Decompositie groei onderwijs (demografisch, totaal)



Bron: SCP

Bij het basisonderwijs is de gemiddelde jaarlijkse groei van 1% geheel toe te schrijven aan demografische factoren (d.w.z. toename van aantal kinderen in de relevante leeftijdsgroep (4-12 jaar)). Naast dit leeftijdseffect is er in het speciaal (basis)onderwijs ook een (verhoudingsgewijs bescheiden) deelname-effect. Bij het mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs is in de jaren negentig sprake van een fors negatief demografisch effect (vermindering van het aantal 16 t/m 24-jarigen als gevolg van ontgroening), dat (deels) wordt gecompenseerd door een toename van de deelname per leeftijdsgroep. Bij het hoger beroepsonderwijs is de stijging van de deelname zo spectaculair geweest, dat de demografische daling van gemiddeld 2,5% omslaat in een even sterke stijging. Bij het wetenschappelijk onderwijs is nog een complicatie opgetreden: een scherpe daling in de jaren na 1995 die kan worden toegeschreven aan versoberingen in de studiefinanciering. Deze had vooral gevolgen voor de instroom van oudere studenten (zie Kuhry 1998). Na het weer invoeren van studiefinancieringsrechten voor 26-plussers is dit effect echter inmiddels weer ongedaan gemaakt.

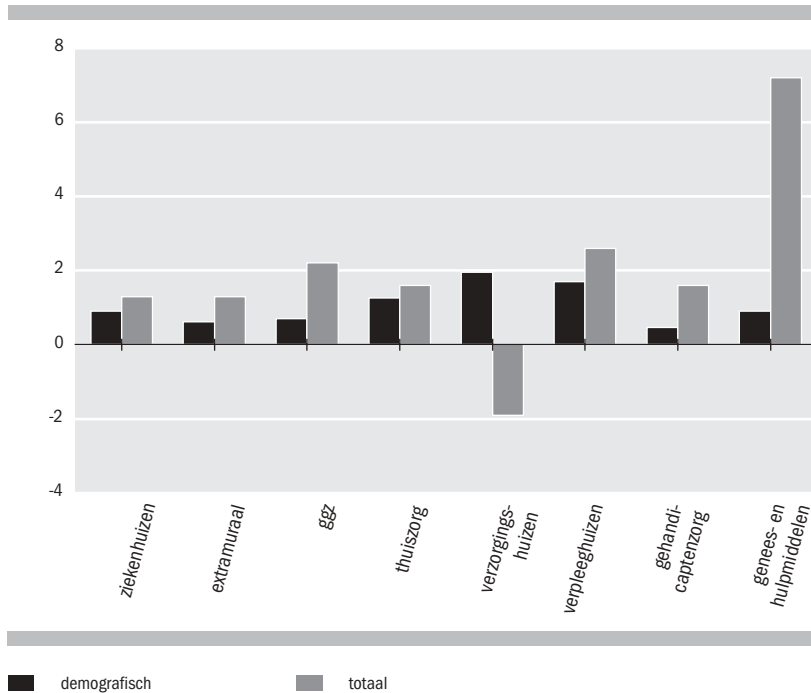
De volumegroei van de zorgsector van 1,8% per jaar is de resultante van sterke stijgingen bij de verstrekking van genees- en hulpmiddelen (7,5% per jaar), de thuiszorg (2,6% per jaar) en de geestelijke gezondheidszorg (2,2% per jaar), een uitgesproken daling bij verzorgingshuizen en een vrij gemiddelde ontwikkeling bij de overige voorzieningen.

Figuur 4.3 brengt de groei van de afzonderlijke onderdelen van de zorgsector in beeld. Behalve de totale ontwikkeling wordt ook in beeld gebracht welke ontwikkeling zou zijn opgetreden als de deelname per leeftijdscategorie gelijk was gebleven.

Het demografische effect blijkt te variëren tussen 0,4% en 2,0% per jaar. De hoogste demografische groei treedt op bij verzorgingshuizen, verpleeghuizen en thuiszorg; dat wil zeggen bij voorzieningen die in belangrijke mate op ouderen zijn gericht. Een lage demografische groei kenmerkt die voorzieningen waarvan de gebruikers gemiddeld verhoudingsgewijs jong zijn (extramuraal, ggz, gehandicaptenzorg). Een tussenpositie nemen de ziekenhuizen en de genees- en hulpmiddelen in (demografisch effect rond de 1% per jaar). De totale groei is over het algemeen beduidend hoger dan de demografische groei. Dit geldt het sterkst voor de genees- en hulpmiddelen, waarvan het gebruik zeer sterk toeneemt. Een uitzondering naar de andere kant vormen de verzorgingshuizen, die op grond van de louter demografische ontwikkeling een forse groei zouden doormaken, maar als gevolg van extramuralisering per saldo een gemiddelde daling van 1,9% per jaar vertonen.

Omdat er bij de zorg nog enkele productiegegevens voor 2000 ontbreken, kunnen de effecten van de extra middelen die met ingang van 1999 beschikbaar zijn gekomen nog niet definitief worden geëvalueerd. Indicaties voor een sterke groei zijn alleen te vinden bij het cluster genees- en hulpmiddelen; met name bij de ziekenhuizen is sprake van een daling van de productie.

Figuur 4.3 Decompositie groei zorg 1990-2000 (demografisch, totaal)



Bron: SCP

De voor de politie gehanteerde indicatoren reflecteren een gematigde stijging van de geregistreerde criminaliteit en van de meeste overige taken van de politie (1,1% per jaar), maar een dalend ophelderingspercentage en een afnemend aantal verkeersongevallen (zie ook figuur 2.6). Bij de berekening van de productie van de politie kon geen rekening worden gehouden met de sterke stijging van de transacties als gevolg van innovaties bij de opsporing en afhandeling van overtredingen (Wet Mulder).⁴ Bij het gevangeniswezen treedt met name in de periode tot 1998 een forse groei van de productie op. Dit heeft te maken met de groei van de criminaliteit en de hogere straf-toemeting. Bij de rechtspraak stijgt de productie maar beperkt in weerwil van een sterke toename van de middelen (zie volgende paragraaf).

De groeiende productie van de belastingdienst heeft onder meer te maken met de toename van het aantal werkzame personen en een toename van het aantal bedrijven (met 2,5% respectievelijk 2,9% per jaar). De daling van het aantal uitkeringsgerechtigden hangt enerzijds samen met de dalende werkloosheid en anderzijds met de privatisering van de Ziektewet. De snelle groei van de voorzieningen voor asielzoekers (gemiddeld circa 24% per jaar) houdt verband met de stijging van het aantal aanvragers en de lange verblijfsduur in de asielzoekerscentra. Het groeitempo van de kinderopvang is het gevolg van de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen en de beleidsinspanning om het daartoe benodigde aanbod van kinderopvang te creëren. Het licht dalende

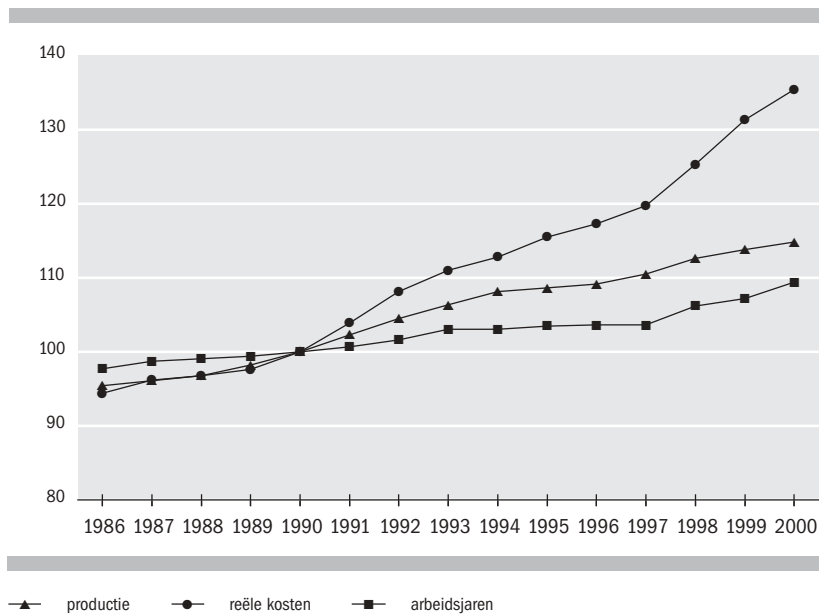
gebruik van culturele voorzieningen impliceert een nog iets sterkere teruggang per hoofd van de bevolking, omdat deze laatste de afgelopen tien jaar in omvang is toegenomen.

4.3 Relatieve kostprijs en productiviteit

De kosten per eenheid product worden berekend door de totale kosten te delen door het productievolume. Deze kosten per eenheid product worden hier gedefleerd met het prijsindexcijfer voor het bruto binnenlands product. De aldus verkregen reële kosten per product kan men opvatten als de *relatieve kostprijs* van de betrokken dienst ten opzichte van de gemiddelde prijs van goederen en diensten.

Figuur 4.4 gaat in op de ontwikkeling van de productie, de reële kosten en het ingezette personeel voor het totaal van de behandelde finale diensten.

Figuur 4.4 Kerngegevens quartaire sector, 1986-2000 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector; zie bijlage E)

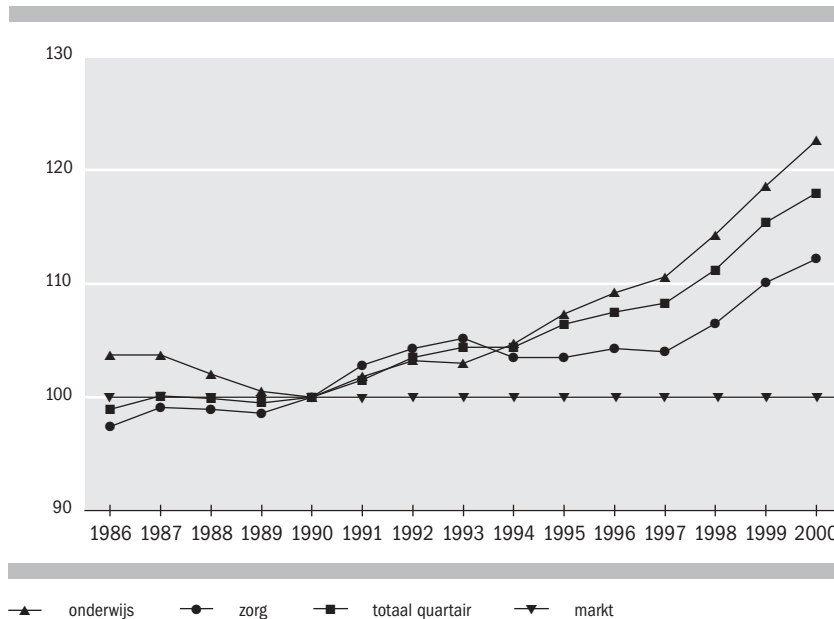
De groei van het aantal arbeidsjaren blijft achter bij die van de productie, maar de reële kosten groeien sterker. Dit correspondeert met een stijgende arbeidsproductiviteit, en een desondanks stijgende relatieve kostprijs.

Overigens laat figuur 4.4 ook duidelijk zien dat de toename van de relatieve kostprijs vanaf 1998 – dus in de regeerperiode van Kok-II – is versneld (daarvoor 2,5% per jaar, daarna 4%). Deze versnelling lijkt veel minder tot uitdrukking te komen in de ontwikkeling van de productie, maar wel in de kosten per product. In termen van arbeids-

jaren treedt er ook een versnelling op (van 0,6 naar 2% per jaar). Zoals later zal blijken, kenmerken deze jaren zich door een dalende arbeidsproductiviteit, maar stijgende personeelskosten per arbeidsjaar en een stijgende inzet van materiële middelen per arbeidsjaar. Het extra geld is vooral besteed aan een verbetering van de lonen in de quartaire sector en aan maatregelen gericht op verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening (informatie- en communicatietechnologie (ICT), medisch-technologische ontwikkeling, minder patiënten per kamer, enzovoort).

In figuur 4.5 wordt de ontwikkeling gepresenteerd van de relatieve kostprijs van quartaire voorzieningen (totaal, zorg en onderwijs).

Figuur 4.5 Relatieve kostprijs in de quartaire sector en de marktsector, 1986-2000 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector; zie bijlage E)

Over de gehele periode 1990-2000 is er in de quartaire sector gemiddeld sprake van een stijging van de reële kosten per eenheid product met 1,6%. De marktsector dient als referentiepunt en vertoont daardoor een nulgroei.⁵

De reële kosten voor het onderwijs stijgen iets sneller, en die voor de zorg iets langzamer dan het gemiddelde van alle quartaire diensten. Deze toename van de relatieve kostprijs van quartaire diensten is in overeenstemming met de zogenoemde Wet van Baumol (zie de bespreking in § 1.6, punt 5).

In tabel 4.2 worden cijfers op een lager aggregatieniveau gepresenteerd. Ook in deze tabel zijn de cijfers voor 2000 deels geraamd.

Tabel 4.2 Finale diensten quartaire sector en marktsector: reële kosten per product, 1986-2000^a

| | indexcijfers, 1990 =100 | | | | | gemiddelde jaarlijkse procentuele groei |
|---|-------------------------|------|------|------|------|---|
| | 1986 | 1990 | 1994 | 1998 | 2000 | 1990-2000 |
| <i>onderwijs en onderzoek</i> | | | | | | |
| basisonderwijs | 106 | 100 | 106 | 111 | 133 | 2,9 |
| speciaal onderwijs | 106 | 100 | 107 | 110 | 120 | 1,9 |
| voortgezet onderwijs | 102 | 100 | 112 | 122 | 132 | 2,8 |
| beroepsonderwijs/educatie | 98 | 100 | 112 | 140 | 144 | 3,7 |
| hoger beroepsonderwijs | 97 | 100 | 99 | 102 | 99 | -0,1 |
| wetenschappelijk onderwijs | 96 | 100 | 93 | 90 | 91 | -0,9 |
| wetenschappelijk onderzoek | 117 | 100 | 94 | 125 | 119 | 1,8 |
| <i>zorg</i> | | | | | | |
| ziekenhuizen en specialisten | 101 | 100 | 102 | 108 | 117 | 1,6 |
| extramuraal zorg | 97 | 100 | 105 | 101 | 104 | 0,3 |
| geestelijke gezondheidszorg | 99 | 100 | 101 | 104 | 115 | 1,4 |
| verpleeghuizen | 96 | 100 | 108 | 117 | 120 | 1,9 |
| verzorgingshuizen | 93 | 100 | 104 | 117 | 130 | 2,7 |
| thuiszorg | 86 | 100 | 124 | 115 | 126 | 2,3 |
| gehandicaptenzorg | 96 | 100 | 108 | 117 | 120 | 1,9 |
| verstrekking genees- /hulpmiddelen | 104 | 100 | 89 | 83 | 81 | -2,1 |
| <i>politie en justitie</i> | | | | | | |
| politie | 96 | 100 | 117 | 141 | 158 | 4,7 |
| brandweer | 114 | 100 | 117 | 124 | 119 | 1,8 |
| rechtspraak | 85 | 100 | 129 | 168 | 201 | 7,2 |
| gevangeniswezen | 108 | 100 | 114 | 95 | 120 | 1,8 |
| <i>overig</i> | | | | | | |
| belastingdienst | 100 | 100 | 98 | 113 | 122 | 2,0 |
| beheer zorgsector | 96 | 100 | 103 | 102 | 104 | 0,4 |
| uitvoering sociale zekerheid ^b | 101 | 100 | 119 | 120 | 134 | 2,9 |
| asielvraagstukken | -- | 100 | 92 | 121 | 128 | 2,5 |
| kinderopvang | 125 | 100 | 134 | 136 | 135 | 3,1 |
| welzijn | 88 | 100 | 92 | 92 | 89 | -1,2 |
| cultuur | 82 | 100 | 103 | 115 | 119 | 1,8 |
| sport | 98 | 100 | 96 | 96 | 100 | 0,0 |
| openbaar vervoer | 110 | 100 | 89 | 106 | 105 | 0,5 |
| subtotaal onderwijs en onderzoek | 104 | 100 | 104 | 114 | 123 | 2,1 |
| subtotaal zorg | 97 | 100 | 104 | 107 | 112 | 1,2 |
| subtotaal politie en justitie | 97 | 100 | 118 | 137 | 155 | 4,5 |
| subtotaal overig | 98 | 100 | 102 | 110 | 115 | 1,4 |
| totaal quartaire sector | 99 | 100 | 104 | 111 | 118 | 1,6 |
| totaal marktsector | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 0,0 |

a Kosten gedefleerd met het prijsindexcijfer voor het BBP

b Alleen de uitvoeringskosten, niet de uitkeringen.

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector; zie bijlage E)

De relatieve kostprijs, ook te omschrijven als de reële kosten per eenheid product, neemt in de periode 1990-2000 het sterkst toe voor de rechtspraak (7% per jaar). Hier heeft de verdubbeling van de reële kosten die de afgelopen tien jaar is opgetreden, slechts een zeer bescheiden effect gehad op de productie. Stijgingen met circa 4% per jaar zijn er bij het (middelbaar) beroepsonderwijs en de politie, en stijgingen met 2%-3% bij het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, het wetenschappelijk onderzoek, de verzorgingshuizen, de thuiszorg, de uitvoering van de sociale zekerheid, asielvraagstukken en de kinderopvang. De stijgingen bij het onderwijs zijn deels terug te voeren tot de extra middelen die in de periode 1998-2000 zijn ingezet. Dalende kosten per product worden gevonden voor hoger beroepsonderwijs, waar de Rijksbijdrage geen gelijke tred houdt met de groei van het aantal studenten, en het wetenschappelijk onderwijs, waar de scheiding tussen onderwijs en onderzoek overigens hachelijk is en de daling van de onderwijskosten wordt gecompenseerd door stijgende onderzoekskosten. Dalende kosten per eenheid product zijn er ook bij de verstrekking van genees- en hulpmiddelen (volgens CBS-analyses, o.a. in CBS 2000b, is een omvangrijke volumegroei hier gepaard gegaan met een verhoudingsgewijs lichte daling van de kostprijs). De daling bij welzijn is mogelijk een gevolg van gebrekkige gegevens voor de jeugdhulpverlening.⁶

Zoals gesteld, kan de ontwikkeling van de reële kosten worden uiteengelegd in een tweetal componenten:

- de ontwikkeling van het productievolume; en
- de ontwikkeling van de reële kosten per eenheid product.

De ontwikkeling van de reële kosten per eenheid product (oftewel de relatieve kostprijs) kan op haar beurt worden uiteengelegd in een aantal componenten, namelijk:

- de ontwikkeling van de reële personeelskosten per arbeidsjaar;
- de ontwikkeling van de reële materiële kosten per product; en
- de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.

De arbeidsjaren zijn gecorrigeerd voor de arbeidsduur. Tot de materiële kosten worden ook de huisvestingskosten gerekend. De personeelskosten per arbeidsjaar zijn een resultante van de reële contractuele loonkostenontwikkeling en de incidentele loonontwikkeling.⁷ De stijging van de personeelskosten per arbeidsjaar en de stijging van materiële kosten per product hebben een kostenverhogend effect, terwijl een stijging van de arbeidsproductiviteit juist een kostendrukkende factor is.

Strikt genomen impliceert een toename van de arbeidsproductiviteit niets anders dan een toename van de productie (vaak gemeten via het aantal gebruikers) per arbeidsjaar. Net als een verandering in de reële materiële kosten per product heeft zo'n toe- of afname een bepaalde invloed op de totale kosten per product. Maar daarmee hoeft de interpretatie nog niet automatisch in termen van goed of slecht uit te vallen. Meer

materiële of personele middelen per eenheid product kan duiden op toenemende ondoelmatigheid, maar ook op een stijgende kwaliteit. Zolang er geen bevredigende kwaliteitsindicatoren beschikbaar zijn, kan hierover geen nadere uitspraak worden gedaan.

Tabel 4.3 geeft de decompositie van de reële kostenontwikkeling in de periode 1990-1999 voor de quartaire sector, de marktsector en twee belangrijke onderdelen van de quartaire sector.⁸ Er is gekozen voor een analyse op basis van de periode 1990-1999, omdat de cijfers voor 2000 nog deels voorlopig of zelfs geraamd zijn.

Tabel 4.3 Decompositie reële kostenontwikkeling, 1990-1999 (gemiddelde jaarlijkse groeipercentages)

| | onderwijs | zorg | politie en justitie | totaal quartaire diensten | marktsector |
|--|-----------|------|---------------------|---------------------------|------------------|
| groeï reële kosten | 2,6 | 3,0 | 4,8 | 3,0 | 2,7 |
| ≈ groeï productievolume | 0,7 | 1,9 | 0,3 | 1,4 | 2,7 |
| + groeï reële kosten per product | 1,9 | 1,1 | 4,5 | 1,6 | 0,0 |
| groeï reële kosten per product | 1,9 | 1,1 | 4,5 | 1,6 | 0,0 |
| ≈ aandeel arbeidskosten | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,6 | 0,7 ^a |
| x {reële contractuele loonstijging | 0,7 | 1,0 | 0,6 | 0,8 | 0,8 |
| + incidentele loonstijging | 1,8 | 0,7 | 1,9 | 1,2 | 0,2 |
| - arbeidsproductiviteitsstijging} | 0,4 | 0,7 | -1,6 | 0,7 | 1,1 |
| + aandeel materiële kosten | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,3 ^a |
| x groeï reële materiële kosten per product | 1,0 | 1,3 | 5,3 | 2,0 | 0,3 |

a De marktsector is als één geheel behandeld, waardoor de onderlinge materiële leveranties buiten beeld blijven. De post materieel correspondeert hier alleen met leveranties door de quartaire sector en importen en met de kapitaalslasten.

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector; zie bijlage E)

Over het geheel genomen nemen de reële kosten van quartaire diensten met 3% per jaar iets sneller toe dan die van in de marktsector geproduceerde goederen en diensten. De jaarlijkse groei van het productievolume in de quartaire sector is slechts de helft van die in de marktsector (1,4% versus 2,7%). Daarentegen nemen de reële kosten per eenheid product (de relatieve kostprijs) van quartaire diensten met 1,6% per jaar toe. Deze stijging is toe te schrijven aan een drietal factoren: een hoge incidentele looncomponent (1,2% versus 0,2% in de marktsector), een betrekkelijk lage arbeidsproductiviteitsgroei (0,7% versus 1,1%) en een forse toename van de materiële kosten. Er vindt dus een zekere mate van substitutie van arbeid door andere productiefactoren plaats.

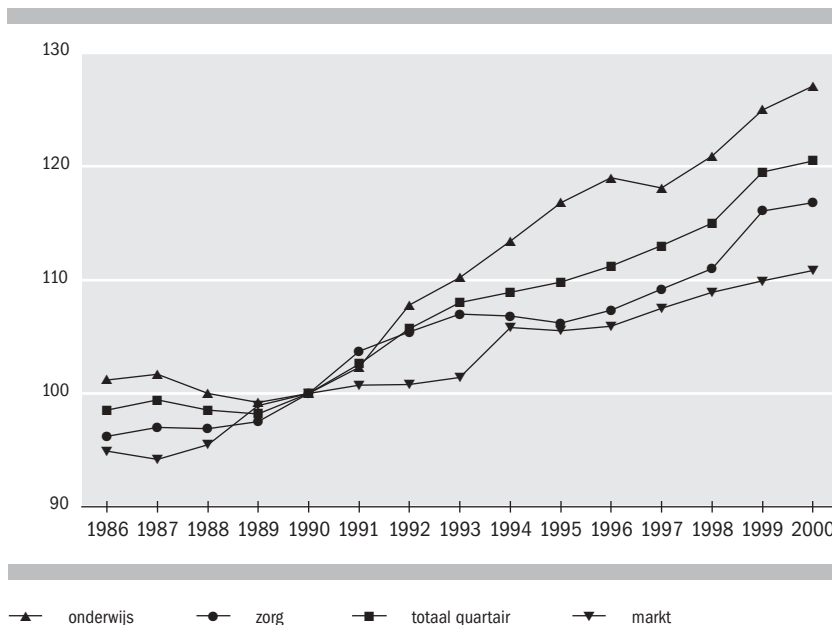
De cijfers voor de reële contractuele loonstijging behoeven enige toelichting. Strikt genomen gaat het hier om een loonkostenstijging, die bovendien is gedefleerd met het prijsindexcijfer van het BBP in plaats van met dat van de gezinsconsumptie. Na correctie voor deze definitieverschillen valt de reële contractuele loonstijging over de hele linie circa 0,5 procentpunt lager uit.⁹ Om vooralsnog onduidelijke redenen sporen de hier gegeven cijfers overigens wel met de statische koopkrachtontwikkeling in figuur 3.3.

De stijgende relatieve kostprijs van het onderwijs is de resultante van een aanzienlijke toename van de personeelskosten per arbeidsjaar en een matige toename van de arbeidsproductiviteit. In de zorg is het effect van de personeelskosten per arbeidsjaar minder prominent, is er een redelijke toename van de arbeidsproductiviteit, maar groeit de inzet van niet-personele middelen per product. Bij politie en justitie is er zowel een snelle groei van de personeelskosten per arbeidsjaar als van de materiële kosten per product en is er daarnaast sprake van een sterk dalende arbeidsproductiviteit. In de marktsector weegt het effect van de arbeidsproductiviteit op tegen de stijging van de personeelskosten per arbeidsjaar.

De navolgende figuren geven een beeld van de belangrijkste componenten van de toename van de relatieve kostprijs van quartaire diensten.

Zo laat figuur 4.6 de ontwikkeling van de reële personeelskosten per arbeidsjaar zien voor de quartaire sector, de marktsector en enkele onderdelen van de quartaire sector.

Figuur 4.6 Reële personeelskosten per arbeidsjaar, 1986-2000
(in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector; zie bijlage E)

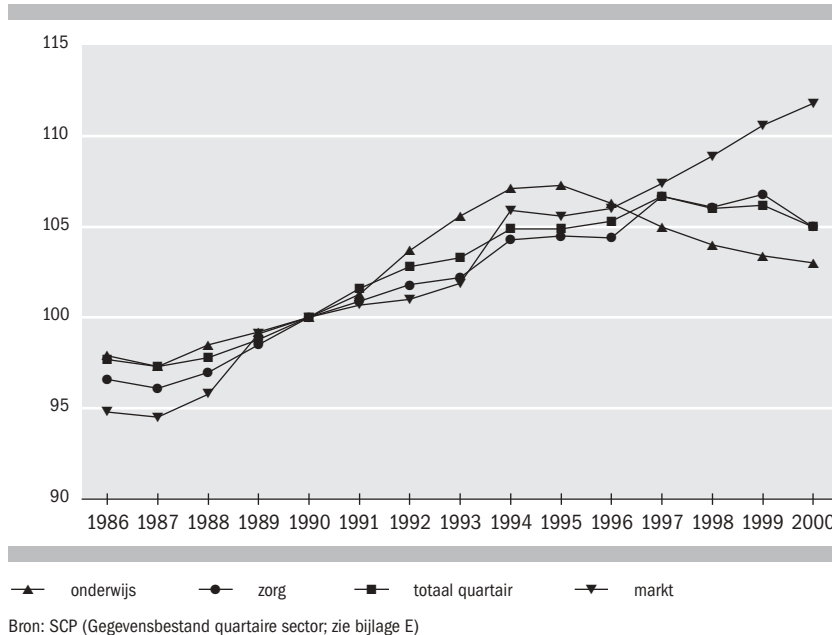
De toename van de reële personeelskosten per arbeidsjaar bedroeg in de marktsector ruim 1,0%. In het onderwijs is de toename echter aanzienlijk sterker: circa 2,5 % per jaar. Voor de quartaire sector in zijn totaliteit geldt een gemiddelde van bijna 2% per jaar.¹⁰ De zorgsector blijft hierbij iets achter. In tegenstelling tot het heersende beeld stegen de loonkosten in de quartaire sector in de jaren negentig dus veel sneller dan in de marktsector.

Hierbij passen twee kanttekeningen. Ten eerste hebben de werknemers in de quartaire sector fors ingeleverd in de daaraan voorafgaande periode, de jaren tachtig, en ten tweede kan de ontwikkeling van de personeelskosten per arbeidsjaar afwijken van het bruto-inkomen van de betrokkenen.

Door de verkorting van de formele arbeidsduur in de quartaire sector van 38 naar 36 uur per week is de groei van het jaarloon van de werknemers over de gehele periode gezien 3% lager dan in de grafiek afgebeeld. Voorts zijn er nogal grillige effecten van de ontwikkeling van de sociale lasten die voor rekening komen van de werkgever; per saldo oefenen deze echter niet veel invloed uit op het hier geschetste beeld.¹¹ Het belangrijkste verschil tussen de marktsector en de quartaire sector heeft betrekking op de incidentele loonstijging. Onder incidentele loonstijging vallen de effecten van veranderingen in de samenstelling van het personeel (bv. een toename van het gemiddelde opleidingsniveau) en de effecten van de vergrijzing van het werknemersbestand. Maar ook veranderingen in aanvangssalarissen, zoals die bijvoorbeeld in de eerste helft van de jaren negentig zijn doorgevoerd in het onderwijs, en veranderingen in de inschaling van personeel, zoals die zijn doorgevoerd bij de Rijksoverheid, komen terecht in de als restpost berekende incidentele loonstijging. Deze incidentele loonstijging ligt volgens de hier gevolgde berekeningswijze in de orde van 1% per jaar voor het totaal van de quartaire sector, maar loopt op tot 1,5% à 2% in het onderwijs en bij politie/justitie. De achterliggende cijfers laten zien dat zij eveneens fors is in andere overheidsorganisaties zoals de belastingdienst en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. In de zorgsector is zij daarentegen slechts 0,7% en in de marktsector slechts 0,2%.¹²

Figuur 4.7 brengt de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in beeld in de quartaire sector en in de marktsector. De arbeidsproductiviteit is berekend als de verhouding tussen het productievolume en de voor arbeidsduur gecorrigeerde personeelssterkte in fte's. Bij deze berekening wordt geen rekening gehouden met veranderingen in de samenstelling van het personeel (opleiding en anciënniteit).

Figuur 4.7 Arbeidsproductiviteit in de quartaire sector en de marktsector, 1986-2000 (in indexcijfers, 1990 = 100)



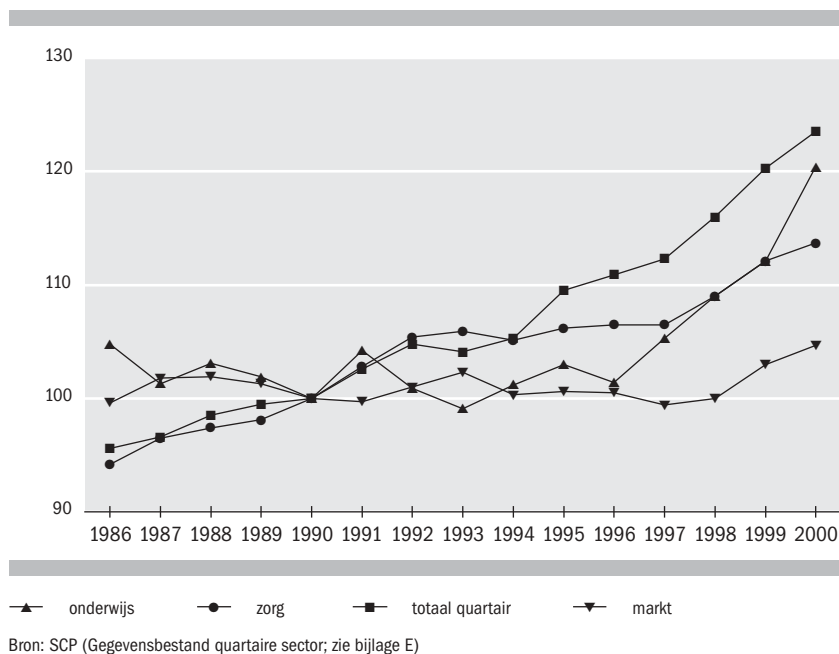
Over de gehele periode 1990-2000 neemt de arbeidsproductiviteit in de quartaire sector toe met 0,5% per jaar; het groeitempo in de marktsector is ruim tweemaal zo snel met 1,1% per jaar. In de periode tot 1993 stijgt de arbeidsproductiviteit in beide sectoren overigens nauwelijks. De sterke stijging in 1994 hangt samen met het toenmalig fenomeen van de *jobless growth*, die een gevolg was van een tijdens de voorafgaande periode van laagconjunctuur ontstane overcapaciteit. Vanaf 1997 vertoont de arbeidsproductiviteit van de quartaire sector een lichte daling. Het verschil in ontwikkeling tussen de quartaire sector en de marktsector is in overeenstemming met de Wet van Baumol (zie § 1.6, punt 5).

Bij de belastingdienst, bij de opvang van asielzoekers en bij de spoorwegen is er een forse toename van de arbeidsproductiviteit. Een daling treedt op bij de rechtspraak, het basisonderwijs en enkele zorgvoorzieningen zoals verzorgingshuizen, verpleeghuizen en instellingen voor gehandicaptenzorg. Deze dalingen kunnen in verband worden gebracht met aanzetten tot kwaliteitsverbetering: verkleining van de klassengrootte, meer handen aan het bed en dergelijke. Helaas kunnen dit soort kwaliteitsverbeteringen niet in de gehanteerde productindicatoren worden verwerkt.

Figuur 4.8 geeft inzicht in de ontwikkeling van de reële materiële kosten per eenheid product. In feite zou het correcter zijn om hier te spreken van niet-loonkosten, omdat naast materiële uitgaven in strikte zin ook huisvestingskosten en afschrijvingen zijn

inbegrepen. Aangezien in de praktijk het prijsindexcijfer van het BBP niet sterk afwijkt van de prijsindexcijfers van de materiële overheidsconsumptie en de overheidsinvesteringen is de stijging van de materiële kosten ook te interpreteren als de inzet van niet-personele middelen per eenheid product.

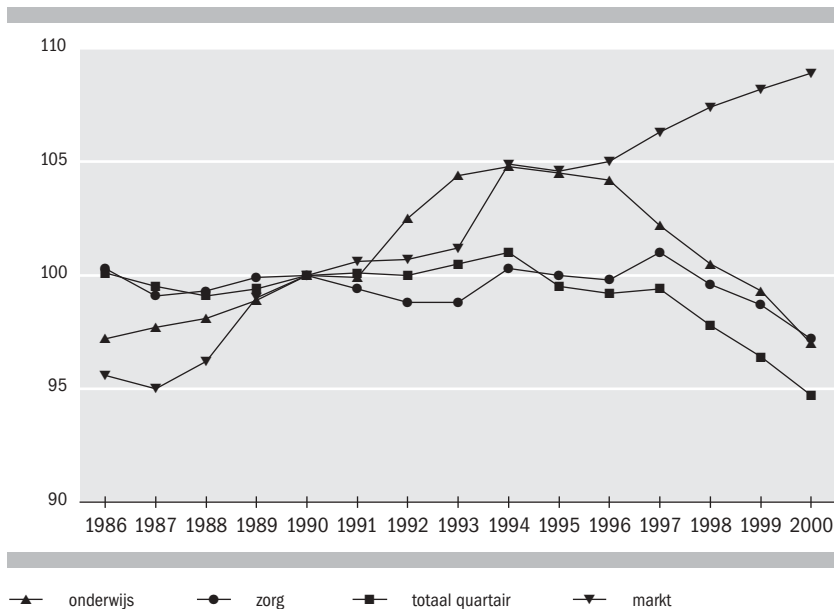
Figuur 4.8 Reële materiële kosten per eenheid product, 1986-2000
(in indexcijfers, 1990 = 100)



In de marktsector is de stijging van de inzet van materiële middelen per eenheid product zeer gering; de lichte stijging in de laatste jaren is vermoedelijk een gevolg van de gestegen olieprijs. In de quartaire sector als geheel en in de zorgsector is de groei met circa 1,5% per jaar vrij aanzienlijk. In het onderwijs is aanvankelijk sprake van een vrijwel constante inzet van materiële middelen per product. In het basis-onderwijs en speciaal onderwijs is zelfs sprake van een gestadige teruggang, die wellicht in verband kan worden gebracht met de veelvuldige klachten over het niveau van de materiële voorzieningen in scholen. Vanaf 1996 is er een kentering te constateren en in 2000 (en vermoedelijk ook 2001) nam de inzet van materiële middelen zeer snel toe. De inzet van niet-personele middelen per eenheid product groeit vooral snel in het voortgezet onderwijs (vanaf 1996), het wetenschappelijk onderzoek, de thuiszorg, politie en justitie, de immigratie- en naturalisatiedienst, de belastingdienst en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. In de meeste gevallen spelen toenemende automatiseringskosten hierbij een belangrijke rol. Deze leiden echter over het algemeen niet tot een vermindering van de personele inzet.

Op basis van vorenstaande decompositiegegevens kan ook de ontwikkeling van de totale productiviteit worden berekend.¹³ Figuur 4.9 geeft daarvan een beeld.

Figuur 4.9 Totale productiviteit, 1986-2000 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector; zie bijlage E)

Omdat het effect van de toename van niet-personele middelen dat van de stijging van de arbeidsproductiviteit overtreft, daalt de totale productiviteit zowel in het onderwijs als in de zorgsector (met gemiddeld circa 0,3% per jaar). Voor de quartaire sector als geheel treedt er een daling op met gemiddeld 0,5% per jaar. Genoemde dalingen vinden vooral in de laatste jaren plaats. In de marktsector is er daarentegen sprake van een toename met gemiddeld circa 0,8% per jaar. Hierbij past nogmaals de kanttekening dat bij de berekeningen alleen rekening kon worden gehouden met de kwantitatieve productie en niet met de productkwaliteit. De dalende totale productiviteit kan dan ook voor een deel corresponderen met een stijgende kwaliteit. Tegen deze achtergrond zijn conclusies in termen van de relatieve kostprijs van producten eenduidiger dan uitspraken over de ontwikkeling van de (arbeids)productiviteit.

4.4 Ontwikkelingen 1998-2002

De gegevens over het gebruik van voorzieningen in 2000 zijn nog niet allemaal beschikbaar en die voor 2001 zijn er alleen voor het onderwijs en de sociale zekerheid. Ook zijn er nog geen definitieve realisatiecijfers voor de departementale uitgaven in

2001 en alleen ramingen voor het lopende jaar, 2002. Dit bemoeilijkt de analyse van de kwantitatieve effecten van het beleid van het kabinet-Kok-II. Tabel 4.4 vat de, deels voorlopige of geraamde, cijfers voor de periode 1998-2002 samen.

Tabel 4.4 Kerncijfers 1998-2002 (gemiddeld jaarlijks groeipercentage, deels voorlopig of geraamd)

| deelsector/cluster | productie-volume 1998-2000 | reële kosten per eenheid product 1998-2000 | reële kosten 1998-2000 | uitgaven in prijzen 2001 2000-2002 |
|---|---------------------------------------|---|-----------------------------------|---|
| <i>onderwijs en onderzoek</i> | | | | |
| basisonderwijs | 0,6 | 9,2 | 9,9 | 4,3 |
| speciaal onderwijs | 1,6 | 4,6 | 6,3 | 8,3 |
| voortgezet onderwijs | 1,0 | 3,8 | 4,8 | 2,6 |
| beroepsonderwijs/educatie | 1,0 | 1,9 | 3,0 | -0,2 |
| hoger beroepsonderwijs | 4,0 | -1,5 | 2,4 | 2,8 |
| wet. onderwijs/onderzoek | 1,1 | -0,1 | 1,0 | 3,1 |
| <i>zorg</i> | | | | |
| ziekenhuizen en specialisten | -1,0 | 3,9 | 2,9 | 2,6 |
| extramuraal zorg | 1,5 | 1,4 | 2,9 | 3,8 |
| geestelijke gezondheidszorg | -0,9 | 5,1 | 4,2 | 4,7 |
| verpleeghuizen | 1,3 | 1,5 | 2,8 | 6,9 |
| verzorgingshuizen | -2,1 | 5,5 | 3,3 | 1,1 |
| thuiszorg | 1,9 | 4,7 | 6,7 | 4,0 |
| gehandicaptenzorg | 0,9 | 1,6 | 2,5 | 4,3 |
| verstrekking genees-/hulpmiddelen | 5,4 | -1,4 | 3,9 | 2,9 |
| <i>politie en justitie</i> | | | | |
| politie | -0,2 | 6,1 | 5,9 | 1,0 |
| brandweer | 0,9 | -1,9 | -1,0 | 1,1 |
| rechtspraak | -0,3 | 10,0 | 9,7 | 3,8 |
| gevangeniswezen | 0,3 | 12,4 | 12,7 | 4,7 |
| <i>overig</i> | | | | |
| belastingdienst | 5,5 | 4,0 | 9,7 | -1,9 |
| beheer zorgsector | 0,6 | 1,1 | 1,7 | 1,5 |
| uitvoering sociale zekerheid ^a | -5,6 | 5,6 | -0,3 | 3,4 |
| asielvraagstukken | 20,1 | 2,5 | 23,1 | -3,4 |
| kinderopvang | 11,6 | -0,2 | 11,4 | 10,7 |
| welzijn | 3,4 | -1,7 | 1,6 | 10,7 |
| cultuur | -0,4 | 1,8 | 1,4 | 1,4 |
| sport | 0,4 | 2,0 | 2,4 | 1,1 |
| openbaar vervoer | 0,4 | -0,4 | 0,0 | 8,9 |
| subtotaal onderwijs en onderzoek | 1,5 | 3,6 | 5,2 | 3,1 |
| subtotaal zorg | 0,7 | 2,7 | 3,4 | 3,5 |
| subtotaal politie en justitie | 0,0 | 6,6 | 6,6 | 2,7 |
| subtotaal overig | 1,4 | 1,9 | 3,3 | 3,4 |
| totaal quartaire sector | 1,0 | 2,9 | 3,9 | 3,3 |

a Alleen de uitvoeringskosten, niet de uitkeringen.

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector; zie bijlage E); departementale meerjarenramingen

Deze tabel benadrukt nogmaals dat de volumegroei van de quartaire diensten in de periode 1998 tot 2000 betrekkelijk gering is geweest. Dit geldt het sterkst voor de zorg en voor politie en justitie. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat de productiegegevens van de zorgsector voor 2000 nog onvolledig zijn. De wel beschikbare cijfers duiden op dalende aantallen voor klinische opname en eerste polikliniekbezoek in ziekenhuizen, die slechts ten dele worden gecompenseerd door een stijging van de dagopnamen. De extramurale zorg vertoont een stijging, maar de geestelijke gezondheidszorg een daling. Bij de verpleeghuizen treedt een stijging op van dezelfde orde als in voorgaande jaren. Bij de thuiszorg steeg de productie tussen 1998 en 1999, maar bleef deze stabiel in het daaropvolgende jaar. De gematigde volumestijging in de zorg contrasteert sterk met de aanzienlijke groei van de kosten. Deze groei zet zich ook in de periode 2000-2002 voort. In 2000/2001 waren er 93.000 patiënten die langer dan één maand op een wachtlijst stonden voor (dag)opname in ziekenhuizen (Prismant 2001), 66.000 wachtenden voor geestelijke gezondheidszorg, 12.000 wachtenden voor gehandicaptenzorg en 61.000 personen die drie maanden of langer op de wachtlijst stonden voor thuiszorg, verzorgingshuis of verpleeghuis (Taskforce 2002). Wachtlijsten kunnen alleen worden weggewerkt via (deels tijdelijke) extra volumegroei. Gezien het feit dat de laatste niet optrad, en dat volgens recente analyses de wachtlijsten, met uitzondering van die in de gehandicaptenzorg, niet opvallend lijken terug te lopen, ziet het er naar uit dat de extra middelen vooral zijn besteed aan een verbetering van de arbeidsmarktpositie van het personeel in de zorgsector en van de kwaliteit van de materiële voorzieningen en de huisvesting.

Hetzelfde geldt grosso modo voor het onderwijs, met de kanttekening dat de extra middelen tevens zijn besteed aan klassenverkleining in de onderbouw van het basisonderwijs en de introductie van ICT in het basis- en voortgezet onderwijs. Bij het onderwijs was het op voorhand ook niet de bedoeling dat deze middelen ten goede zouden komen aan volumegroei. Overigens duiden de cijfers erop, dat althans in de periode 2000-2002 eveneens extra middelen zijn ingezet bij het hoger onderwijs, een deelsector die in de jaren negentig werd gekenmerkt door dalende kosten per leerling. Ondanks deze extra uitgaven zijn er aanhoudend berichten over slechte materiële en huisvestingsvoorzieningen in het onderwijs (zie bv. ASSET 2002). Vooral de hygiënische situatie in het basis- en voortgezet onderwijs lijkt het te moeten ontgelden. De onderwijsinspectie meent overigens dat de krapte op de arbeidsmarkt veruit de grootste bedreiging is voor het Nederlandse onderwijs (zie het *Onderwijsverslag 2001*, OCenW 2002a).

Eenzelfde patroon, veel extra ingezette middelen, maar weinig volumegroei, is ook waarneembaar bij politie en justitie, met dien verstande dat dit beeld ook al van toepassing was in de voorafgaande tien jaar. Dit geldt in het bijzonder voor de politie, die werd geconfronteerd met gestadig dalende ophelderingspercentages, en de rechtspraak, waar een forse extra inzet van middelen zich nauwelijks vertaalde in een stijging van

de productie. Overigens blijft het de vraag, wat er zou zijn gebeurd als de extra inzet van middelen in de jaren negentig en in de afgelopen vier jaar niet had plaatsgevonden: politie en rechtspraak zien zich geconfronteerd met een steeds taaiere problematiek (zie bv. de *Nota Criminaliteitsbeheersing* van het ministerie van Justitie (2001), waarin 1,85 mld euro aan extra middelen wordt geclaimd voor de periode 2002-2005).

Bij de overige diensten vallen de belastingdienst, asielvraagstukken en de kinderopvang op door een sterke volumestijging in de periode 1998-2000. Conform de beleidsvoor-nemens zet deze met name bij de kinderopvang door in de periode 2000-2002. Het laatste jaar is er sprake van een sterk dalende instroom van asielzoekers, die zich overigens nog maar in beperkte mate vertaalt in een daling van het aantal opgevangen asielzoekers. De productie van de sociale zekerheid vertoont met name in 2000 een daling, die vooral is terug te voeren op een sterke teruggang in het aantal plaatsingen van werklozen door de arbeidsvoorziening. Of dit is toe te schrijven aan conjuncturele effecten of aan de reorganisatie van deze instantie is vooralsnog niet te zeggen.

4.5 Samenvatting en slotopmerkingen

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van het productievolume, de reële kosten per product (= relatieve kostprijs) en de (arbeids)productiviteit van quartaire diensten. De analyses hebben betrekking op bijna vijftig voorzieningen, die overigens slechts de helft van de totale kosten van de quartaire sector vertegenwoordigen. Buiten beschouwing blijven met name het openbaar bestuur in enge zin, defensie en de infra-structuur alsmede voorzieningen waarvoor collectieve financiering een ondergeschikte rol speelt.

Het productievolume van de onderzochte quartaire diensten nam in de jaren negentig van de vorige eeuw toe met gemiddeld 1,4% per jaar, de helft van de groei in de markt-sector. In termen van reële kosten groeiden deze twee categorieën echter ongeveer even snel, namelijk met circa 3% per jaar, hetgeen overeenkomt met de volumegroei van het BBP. Dit wordt veroorzaakt doordat de relatieve kostprijs van quartaire diensten met circa 1,6% per jaar toenam. Dat ligt deels aan een stijging van de reële personeelskosten per arbeidsjaar en deels aan een toenemende inzet van materiële middelen. Deze effecten worden slechts ten dele gecompenseerd door een toename van de arbeidsproductiviteit, die in de quartaire sector beduidend lager is dan in de markt-sector.

Een sterke toename van het productievolume is kenmerkend voor asielvraagstukken (23% per jaar), de kinderopvang (12% per jaar), de verstrekking van genees- en hulpmiddelen (7% per jaar), het gevangeniswezen (6% per jaar) en de belastingdienst (3% per jaar). Een daling treedt op bij het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (demografische factoren), het wetenschappelijk onderwijs (studie-

financieringsbeleid), de verzorgingshuizen (extramuralisering), de politie (dalend aantal ophelderingen), de uitvoering sociale zekerheid (conjunctuur en privatisering Ziektewet) en de cultuur (schijneffect, veroorzaakt doordat hoofdzakelijk publieke vormen van dienstverlening zijn meegenomen).

De zorgsector als geheel vertoont een volumegroei van gemiddeld 1,8% per jaar, die voor circa twee derde is toe te schrijven aan de vergrijzing. De sterke groei van de verstreking van genees- en hulpmiddelen (7,2% per jaar) draagt ook in belangrijke mate bij aan dit totaaleffect. Omdat de relatieve kostprijs in de zorgsector met gemiddeld 1,2% per jaar toeneemt, loopt hij in termen van reële kosten min of meer in de pas met de groei van het BBP. Wat betreft de volumeontwikkeling blijft de consumptie van medische diensten echter achter bij de welvaarts groei. De relatieve kostprijs neemt het snelst toe bij de care-sectoren (verpleeghuizen, verzorgingshuizen, thuiszorg en gehandicaptenzorg) en is daar vermoedelijk gerelateerd aan een verbetering van de productkwaliteit, die niet tot uitdrukking komt in de beschikbare productindicatoren. Bij geneesmiddelen is de eerdergenoemde sterke volumestijging gepaard gegaan met een (lichte) daling van de relatieve kostprijs.

Onderwijs als geheel vertoont een productiegroei van 0,7% per jaar. Dit cijfer wordt gedrukt door de demografische teruggang van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, terwijl het hbo en wetenschappelijk onderzoek een opwaarts effect hebben (beide rond 2,5%). De relatieve kostprijs groeit in het onderwijs sneller dan in de zorgsector, namelijk met ruim 2% per jaar. De voornaamste oorzaken voor deze stijging zijn de toenemende reële personeelskosten per arbeidsjaar en de betrekkelijk lage groei van de arbeidsproductiviteit. Deze toename van de personeelskosten per arbeidsjaar is onmiskenbaar vervat in het beschikbare cijfermateriaal, maar valt niet zonder meer te vertalen in een verbetering van het inkomen van de gemiddelde leerkracht. De verklaring lijkt in ieder geval ten dele te liggen in een vergrijzing en een veranderende samenstelling van het personeelsbestand en veranderingen in aanvangssalarissen en loopbaanprofielen, effecten die tot uitdrukking komen in de zogenoemde incidentele looncomponent.

Bij politie en justitie is er, zoals gezegd, sprake van een sterke productiegroei bij het gevangeniswezen (+6% per jaar), maar van een productiedaling bij de politie (-1% per jaar). De brandweer en de rechtspraak laten een gematigde groei van de productie zien van circa 1% per jaar. Per saldo bedraagt de gemiddelde jaarlijkse groei van het productievolume bij politie en justitie 0,2% per jaar. Hierbij is overigens om technische redenen geen rekening gehouden met de aanzienlijke groei van de transacties in het kader van de Wet Mulder (flitsapparatuur en dergelijke). Deze lage groei van het productievolume gaat (met name bij politie en rechtspraak) gepaard met een zeer aanzienlijke toename van de reële kosten per eenheid product (gemiddeld 4,5% per jaar, bij de rechtspraak niet minder dan 7%). Deze sterke verhoging is

mogelijk toe te schrijven aan een steeds 'taaiere' problematiek: georganiseerde misdaad, toenemende professionaliteit van advocatenkantoren, steeds meer beroepsprocedures.

Voorlopige analyses voor de periode 1998-2002 laten een relatief snelle toename van de kosten zien, die verhoudingsgewijs het sterkst is bij onderwijs en bij politie/justitie. Deze toename treedt vooral op bij basis-, speciaal en voortgezet onderwijs, rechtspraak en gevangeniswezen. Ook voor de zorgsector zijn extra middelen beschikbaar gekomen, die met name zijn ingezet voor de verbetering van de arbeidsmarktpositie van zorgverleners, voor de bestrijding van wachtlijsten en de verbetering van de materiële voorzieningen. Vooralsnog lijkt de reële kostenstijging in de zorg overigens maar een half procentpunt boven die in de jaren negentig te liggen. In de meeste gevallen zijn productiecijfers echter slechts beschikbaar tot het jaar 2000.

In het onderwijs neemt het volume sneller toe dan in het verleden, onder meer doordat er een einde is gekomen aan de demografische daling van het aantal studenten in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs en een aanzienlijke toename is opgetreden van het aantal hbo-studenten. In de zorg en bij politie/justitie is de volumegroei echter eerder lager dan hoger dan in het voorafgaande decennium. Op de meeste terreinen van de zorg is ook de wachtlijstproblematiek nog verre van opgelost. Het ziet ernaar uit dat de 'investeringen' in onderwijs, zorg en veiligheid verhoudingsgewijs weinig volume-effecten teweeg hebben gebracht. Daarbij moet overigens de kanttekening worden geplaatst dat dit ook lang niet in alle gevallen de bedoeling was van de extra inzet van middelen: het ging onder meer ook om verbetering van de arbeidsmarktpositie, de introductie van ICT en de verhoging van de kwaliteit.

Het is opvallend dat de personeelskosten per arbeidsjaar in de quartaire sector in de periode 1990-1999 sneller zijn gestegen dan die in de marktsector. Deze bevinding lijkt haaks te staan op het algemene idee dat de beloning van ambtenaren, onderwijzers en personeel in de zorgsector juist slecht is in vergelijking tot die in de marktsector. Getuige de hier gepresenteerde bevindingen kan dit contrast met name worden verklaard uit het verschil tussen loonniveaus en loonontwikkeling. Eerder schetste de commissie-Van Rijn (BZK 2001) op basis van gegevens voor 1997 een genuanceerd beeld van de beloningsverhoudingen tussen markt en overheid, waarbij zij de nadruk legde op het licht achterblijvende niveau van de contractlonen in de collectieve sector en op verschillen in beloning naar opleidingsniveau, waarbij met name het onderwijs en de zorgsector er minder goed vanaf komen. Voor het geheel van de collectieve sector geldt dat werknemers met een hoger opleidingsniveau slechter en werknemers met een lager opleidingsniveau beter gehonoreerd worden dan in de marktsector. Wel moet daarbij worden bedacht dat de hier gepresenteerde gegevens de totale personeelskosten betreffen, terwijl de schattingsresultaten van de commissie-Van Rijn betrekking hebben op lonen, gecorrigeerd voor samenstellingseffecten op grond van

leeftijd, opleiding en geslacht. Mede naar aanleiding van deze bevindingen is er een begin gemaakt met de realisatie van concurrerende arbeidsvoorwaarden om de personele kwaliteit van de quartaire dienstverlening te waarborgen. Overigens is nog niet duidelijk wat nu precies de effecten van deze maatregelen (zullen) zijn.

De hier gepresenteerde uitkomsten met betrekking tot de ontwikkeling van de personeelskosten werpen een nieuw licht op de dynamiek van de beloningsverhoudingen. De SCP-uitkomsten maken aannemelijk dat in de afgelopen tien jaar reeds processen op gang zijn gekomen die geresulteerd hebben in een verkleining van de feitelijke beloningsverschillen tussen quartaire sector en marktsector (via o.a. wijziging van aanvangssalarissen, loopbaanbeleid en ranginflatie). Figuur 3.3 (statische koopkrachtontwikkeling) suggereert dat deze verschillen voor een deel hun oorsprong vinden in specifieke arbeidsmarktomstandigheden en bezuinigingen in de jaren tachtig van de vorige eeuw.

Niettemin lijkt een verdere verbetering van de arbeidsvoorwaarden in de deelsectoren onderwijs en zorg wenselijk om op langere termijn te kunnen voldoen aan de vraag naar personeel en noopt ook de huidige krapte op de arbeidsmarkt tot een aanhoudende monitoring en bijsturing van het door de overheid gevoerde beloningsbeleid.

Noten

- 1 Er is hier een oorzakelijk verband, omdat er bij door de overheid gefinancierde diensten een behoefte bestaat om de rechtmatigheid van de uitgaven met behulp van een objectief en openbaar toetsingskader vast te stellen.
- 2 Tot de marktsector worden hier alle producenten gerekend die volgens de in paragraaf 1.5 behandelde indeling niet tot de quartaire sector worden gerekend. Een juistere, maar minder 'leesbare' omschrijving zou zijn: het totaal van de primaire, secundaire en tertiaire sector.
- 3 De productie van de marktsector is niet berekend via fysieke indicatoren, maar door de toegevoegde waarde van de marktsector te defleren met het prijsindexcijfer van het BBP.
- 4 Het blijkt door een gebrek aan gegevens, met name met betrekking tot de kosten per product, niet mogelijk om de transacties in het kader van de Wet Mulder op een plausible manier in de uitkomsten te verwerken. Overigens heeft de politie ook weinig of niets te maken met de afhandeling van bekeuringen via flitsapparatuur.
- 5 Dit is een gevolg van het feit dat de toegevoegde waarde van de marktsector is gedeïndeerd met het prijsindexcijfer van het gehele BBP (inclusief de quartaire sector). Als de juiste deflator beschikbaar was, zou de marktsector een licht negatieve ontwikkeling van de reële kosten per product moeten vertonen, die het positieve effect van de quartaire sector precies neutraliseert. In een volgend rapport kan deze aanpak wellicht worden verfijnd.
- 6 Met ingang van 1995 zijn overigens weer goede en gedifferentieerde gebruikscijfers beschikbaar.
- 7 De contractuele loonkostenontwikkeling heeft betrekking op de ontwikkeling van de CAO-lonen inclusief de sociale lasten voor werkgevers. De incidentele loonkostenontwikkeling is hier berekend als resultante van de personeelskosten per arbeidsjaar en de contractuele loonkostenontwikkeling. Een complicatie is dat het begrip incidenteel en de berekeningswijze in de praktijk nogal uiteenlopen en dat verschillende instanties derhalve uiteenlopende cijfers hanteren.
- 8 Overigens omvatten de personeelskosten van de marktsector naast de lonen en sociale lasten ook het inkomen van zelfstandigen. Dit laatste is bijvoorbeeld ook het geval in de zorgsector, waar het inkomen van zelfstandige beroepsbeoefenaren is beschouwd als personeelskosten. Ook bij de berekening van de arbeidsjaren is zowel rekening gehouden met de werknemers als met de zelfstandigen. Daarentegen blijft de inzet van vrijwilligers buiten beeld en vallen uitzendkrachten en uitbestedingen onder de materiële kosten.
- 9 Het ministerie van OCenW, het SCP en zo mogelijk ook het CBS zullen de discrepanties in de cijfers met betrekking tot de incidentele loonontwikkeling aan een nader onderzoek onderwerpen. Een mogelijke, en enigszins verontwaardigende verklaring die is opgekomen, is dat er een systematische fout schuilt in de gegevens over het onderwijspersoneel in de periode rond 1990. De gehanteerde rekenmethode is gevoelig voor dit soort fouten. Als de omvang van het personeel in die periode enige procenten te hoog zou zijn ingeschat dan zou de geraamde incidentele loonontwikkeling lager uitvallen. De kostenontwikkeling per leerling verandert daardoor niet, maar de interpretatie wel: een ontwikkeling in de richting van kleinere klassen, ook al in het begin van de jaren negentig.

Vooralsnog is onduidelijk in hoeverre hier een verklaring kan liggen voor het hoge incidenteel.

- 10 Een soortgelijk beeld wordt verkregen, indien niet wordt uitgegaan van gegevens op het niveau van afzonderlijke voorzieningen maar van totalen per bedrijfstak conform de Nationale Rekeningen van het CBS.
- 11 Zo betaalt de overheid pas sinds 1995 premies voor werknemersverzekeringen; de effecten van deze trendbreuk worden echter in latere jaren in aanzienlijke mate gecompenseerd door premiedalingen die samenhangen met de daling van de werkloosheid. Zowel de door het CBS berekende contractuele loonkostenindices als SCP-berekeningen duiden erop dat veranderingen in de sociale lasten voor werkgevers niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de sterke stijging van de personeelskosten per arbeidsjaar in de deelsectoren openbaar bestuur en onderwijs.
- 12 Hierbij wordt rekening gehouden met de meeste vormen van beloning, maar niet met om niet verstrekte aandelen.
- 13 De totale productiviteit is hier berekend als het met de kostenaandelen van de factor arbeid en de overige productiemiddelen gewogen verschil van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling en de ingezette niet-personele middelen per product. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.4.

5 Ramingen 2002-2006

Dit hoofdstuk is eerder gepubliceerd als hoofdstuk 6 van het Memorandum *quartaire sector 2002-2006*, dat in mei 2002 is aangeboden aan de toenmalige kabinetsinformatie. Omdat deze publicatie niet is bedoeld als actualisering, maar als onderbouwing en verantwoording van dat Memorandum, is de tekst in essentie ongewijzigd gelaten. Dit levert enige anachronismen op, omdat het advies betreft bij een kabinetsformatie die inmiddels al achter de rug is en op zijn beurt zelfs al achterhaald is door de snelle val van het kabinet-Balkenende.

5.1 Opzet

In de financiële meerjarenramingen van departementen zoals die tot uitdrukking komen in de *Miljoenennota*, de begrotingsstukken en additionele nota's, wordt lang niet altijd een verband gelegd tussen de kostenontwikkeling en de te verwachten ontwikkeling in het gebruik van voorzieningen. Zelfs op deelreinen waarbij dit expliciet wel het geval is, zoals het onderwijs, gaat door een opeenstapeling van beleidsintensiveringen en ombuigingen het zicht op dit verband vaak verloren. In de door het Sociaal en Cultureel Planbureau ontwikkelde ramingsmethoden wordt dit verband juist vooropgesteld. Zeker nu de overheid ervan doordrongen raakt dat in de bekostiging van uitvoerende diensten nadrukkelijk een relatie moet worden gelegd tussen middelen en prestaties, zou zij zichzelf ook een dergelijk toetsingskader moeten opleggen. De prestatiebegrotingen en de recentere VBTB-operatie (TK 2001/2002a) vormen een aanzet in deze richting, maar zijn minder dan de onderhavige benadering gericht op een integrale afweging.

Net als bij eerdere Memoranda (zie scp 1986, 1989, 1994, 1998) zijn in het Memorandum *quartaire sector 2002-2006* twee soorten ramingen van het voorzieningengebruik opgesteld: een demoraming en een basisraming. In de demoraming komen alleen de effecten van een veranderende bevolkingsomvang en -samenstelling tot uitdrukking. Hierbij is de bevolkingsraming gebaseerd op de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose 2000 (cbs 2001b).¹ Een toename van het aantal jongeren leidt onder gelijke omstandigheden tot een stijgende behoefte aan onderwijs, een toename van het aantal ouderen tot een stijgende behoefte aan zorg. De basisraming daarentegen, houdt niet alleen rekening met demografische ontwikkelingen, maar ook met trendmatige ontwikkelingen zoals een tendens tot stijgende onderwijsdeelneming, technologische ontwikkelingen in de gezondheidszorg, een toename van de geregistreerde criminaliteit en toenemende mobiliteit.

Doorzichtigheid gaat soms gepaard met een zekere mate van vereenvoudiging, en dat is ook het geval met de hier gebruikte methode. De basisraming heeft ten doel de

veranderende vraag naar voorzieningen in kaart te brengen, maar extrapoleert daartoe het gebruik. Voorzover het gebruik in het verleden is beïnvloed door beleidsingrepen, werkt het gevoerde beleid ook onbedoeld in de basisraming door. Dit is bijvoorbeeld in sterke mate het geval bij gebudgetteerde voorzieningen als verzorgingshuizen, maar in veel mindere mate bij open-einderegelingen zoals die voorkomen in het onderwijs en de sociale zekerheid.

Voorzover gebruik is gemaakt van trendramingen is de methodiek verantwoord in Kuhry (1998). De gehanteerde methode wordt kort toegelicht in box 2.5 en meer uitvoerig in bijlage D. Hoewel trendramingen in principe nog steeds voor alle voorzieningen worden opgesteld, wordt in afwijking van de vroegere aanpak waar mogelijk gebruikgemaakt van externe of door het SCP in samenwerking met anderen opgestelde sectorale ramingen. Aan dergelijke externe ramingen worden wel eisen gesteld met betrekking tot de kwaliteit van de gehanteerde methode en de transparantie en controleerbaarheid van de aanpak. Ramingen opgesteld door wetenschappelijke instituten of ramingen die totstandkomen in samenspraak met een begeleidingscommissie van externe deskundigen voldoen over het algemeen aan deze criteria. Een aantal van deze (semi-)externe ramingen zijn gebaseerd op verklaringsmodellen in plaats van op extrapolatiemodellen. De prijs die wordt betaald voor het integreren van externe ramingen is het doorbreken van de uniformiteit van de aanpak.

Ook in diverse Memoranda werd al gebruikgemaakt van ramingen van het CPB op het terrein van de sociale zekerheid (CPB 2001) en van de bevolkingsraming van het CBS (CBS 2001b). Daarnaast wordt in dit rapport gebruikgemaakt van de uitkomsten van het door CPB en SCP ontwikkelde ramingsmodel voor de zorgsector (CPB/SCP 2001), van het door SCP en WODC ontwikkelde ramingsmodel voor de strafrechtelijke keten (Van der Torre en Van Tulder 2001), van de Referentieraming van het ministerie van OCenW (OCenW 2002b) en van het door SEO en SCP opgestelde ramingsmodel voor de kinderopvang (SCP/SEO 2001). Waar mogelijk wordt een zodanig keuze gemaakt uit beschikbare varianten, dat de ontwikkeling van de vraag naar de betreffende voorziening (bij ongewijzigd beleid) in beeld wordt gebracht.

Ten behoeve van een vergelijking met de departementale meerjarenramingen worden de gebruiksramingen geïnterpreteerd als een kostenontwikkeling in constante prijzen. Mogelijke ontwikkelingen in de (totale) productiviteit, waardoor de kostenontwikkeling zou kunnen afwijken van de ontwikkeling van het gebruik, worden daarbij veronachtzaamd.

5.2 Ramingsuitkomsten

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de ramingen voor de periode 2002-2006.

Tabel 5.1 Raming volume quartaire diensten, 2002 -2006

| | gemiddeld jaarlijks groei- percentage 1990-2000 | ramingen 2002-2006 (gemiddeld jaarlijks groeipercentage) | | | |
|--------------------------------------|---|---|--------------------|---------------------------------------|----------------------|
| | | demo- raming | basis- raming | bron basis- raming ^a | meerjaren- raming |
| <i>onderwijs en onderzoek</i> | | | | | |
| basisonderwijs | 1,0 | 0,5 | 0,5 | ref | 1,1 |
| speciaal onderwijs | 1,2 | 0,5 | 1,7 | ref | 1,6 |
| voortgezet onderwijs | -0,4 | 1,1 | 1,1 | ref | 1,6 |
| middelbaar beroepsonderwijs/educatie | -1,1 | 0,7 | 1,4 | ref | 0,8 |
| hoger beroepsonderwijs | 2,5 | 0,4 | 1,6 | ref | 1,3 |
| wetenschappelijk onderwijs | -0,5 | 1,7 | 2,4 | ref | 0,6 |
| wetenschappelijk onderzoek | 2,4 | 0,6 | 1,4 | bas | 0,6 |
| <i>zorg</i> | | | | | |
| ziekenhuizen en specialisten | 1,3 | 1,1 | 2,4 | rmz | 1,2 |
| extramuraal zorg | 1,3 | 0,9 | 1,0 | rmz | 1,2 |
| geestelijke gezondheidszorg | 2,2 | 0,5 | 1,4 | rmz | 1,3 |
| verpleeghuizen | 1,6 | 1,9 | 1,8 | rmz | 1,3 |
| verzorgingshuizen | -1,9 | 1,9 | -0,2 | rmz | 1,1 |
| thuiszorg | 2,6 | 1,3 | 2,8 | rmz | 1,4 |
| gehandicaptenzorg | 1,6 | 0,6 | 1,5 | rmz | 1,5 |
| verstrekking genees-/hulpmiddelen | 7,2 | 1,2 | 6,3 | rmz | 6,3 |
| preventie en diversen | 0,8 | 0,8 | 2,7 | rmz | 0,8 |
| <i>politie en justitie</i> | | | | | |
| politie | -0,9 | 0,6 | 2,3 | juk/bas | 1,0 |
| brandweer | 1,2 | 0,6 | 1,5 | bas | 1,3 |
| rechtspraak | 1,1 | 0,6 | 1,5 | juk/bas | 0,5 |
| gevangeniswezen | 6,0 | -0,6 | 1,4 | rsk | -0,2 |
| <i>overig</i> | | | | | |
| belastingdienst | 3,2 | 0,6 | 2,4 | bas | 0,0 |
| beheer zorgsector | 0,6 | 0,5 | 0,5 | bas | 1,1 |
| uitvoering sociale zekerheid | -0,9 | 1,0 | 1,4 | mlt/bas | -0,4 |
| asielvraagstukken | 23,2 | 0,5 | -13,4 ^b | meerj | -13,4 |
| kinderopvang | 12,1 | -0,3 | 8,6 | rko | 0,0 |
| welzijn | 1,6 | 0,7 | 1,2 | bas | -1,0 |
| cultuur | -0,4 | 0,5 | -1,1 | bas | 1,3 |
| sport | 0,7 | 0,5 | 0,4 | bas | 1,3 |
| openbaar vervoer | 1,8 | 0,5 | 0,5 | bas | -1,8 |
| subtotaal onderwijs/onderzoek | 0,7 | 0,6 | 1,1 | | 1,2 |
| subtotaal zorg | 1,8 | 1,1 | 2,4 | | 1,9 |
| subtotaal politie en justitie | 0,2 | 0,5 | 2,0 | | 0,8 |
| subtotaal overig | 1,8 | 0,6 | 0,5 | | -1,1 |
| totaal quartaire sector | 1,4 | 0,8 | 1,7 | | 1,0 |

a Afkortingen voor herkomst ramingen: ref = Referentieraming 2002 (ministerie van OCenW); rmz = Ramingsmodel zorgsector (CPB/SCP 2001); bas = SCP-basisraming; mlt = middellangetermijnprognose (CPB 2001); rko = ramingsmodel kinderopvang (SCP/SEO 2001); rsk = ramingsmodel strafrechtelijke keten (SCP/WODC: Van der Torre en Van Tulder 2001); meerj = meerjarenraming.

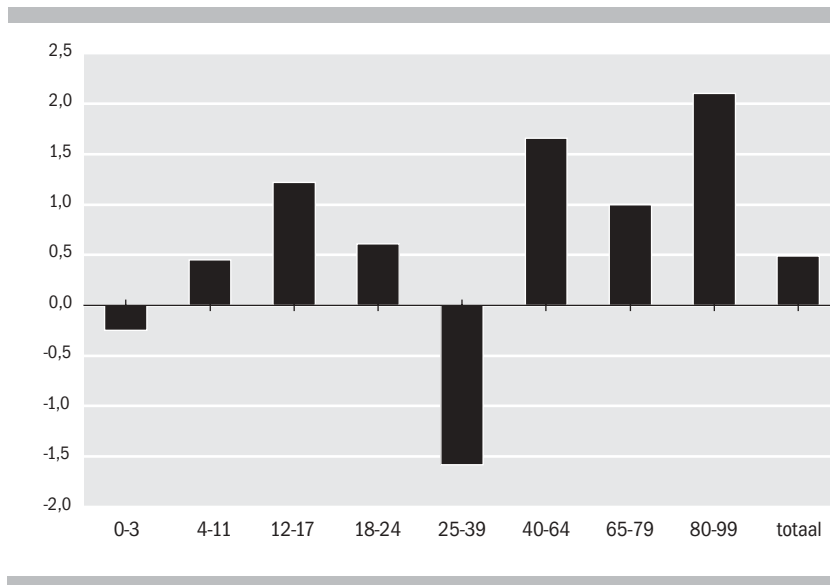
b Pure trendextrapolatie met de standaardmethode leidt tot een geraamde groei van 5,4% per jaar. In dit geval is echter de beleidsraming van de ministeries van Financiën en Justitie overgenomen. Deze gaat uit van het huidige (fors gedaalde) instroomvolume en veronderstellingen over de verblijfsduur.

Bron: SCP-berekeningen; CBS (Bevolkingsraming); ministerie van OCenW (2002a); CPB/SCP (2001), SCP/WODC (2001); SCP/SEO (2001), ministeriële meerjarenramingen

5.2.1 Demoraming

De uitkomsten van de demoraming zijn over het algemeen goed te duiden aan de hand van figuur 5.1, de bevolkingsontwikkeling per leeftijdsgroep.

Figuur 5.1 Bevolkingsontwikkeling naar leeftijdsgroep 2002-2006 (percentage per jaar)



Bron: CBS (Bevolkingsraming 2001)

Het basisonderwijs heeft vooral te maken met de leeftijdsgroep van 4-11 jaar en laat als zodanig een stijging zien van 0,5% per jaar. Bij het voortgezet onderwijs gaat het bij benadering om de groep van 12-17 jaar, met de bijbehorende stijging van 1,1%. De ontwikkelingen in het hbo sporen met de groep van 18-24 jaar en laten derhalve een stijging zien van rond de 0,5%. Een uitzondering vormt het wetenschappelijk onderwijs met een jaarlijkse groei van 1,7%. In dit cijfer komen ook zogenaemde 'pijplijneffecten' tot uitdrukking, die betrekking hebben op de vertraagde doorwerking van instroomstijgingen in het recente verleden.² Het zuivere demografische effect ligt hier in de orde van 0,5%.

Bij verpleeghuizen, verzorgingshuizen en thuiszorg domineren de ouderen. De bijbehorende leeftijdsgroepen vertonen een sterke groei in samenhang met het proces van vergrijzing. De demoraming laat hier groeipercentages zien van 1,3 tot 1,9. Ook bij de curatieve zorg (ziekenhuizen, specialisten en extramurale zorg) en bij de verstrekking van genees- en hulpmiddelen zijn ouderen, zij het in mindere mate, oververtegenwoordigd. Dit levert een demoraming op tussen 0,9% en 1,3%. Bij de geestelijke gezondheidszorg en de gehandicaptenzorg, ten slotte, is een breed scala aan

leeftijdsgroepen vertegenwoordigd, zodat sprake is van een demografische groei in de orde van circa 0,5%.

Deze brede vertegenwoordiging van leeftijdsgroepen en een demografisch effect dat min of meer overeenkomt met het groeicijfer voor de totale bevolking treedt ook op bij veel van de overige voorzieningen. Een uitzondering vormen het gevangeniswezen (overwegend jonge mannen) en de kinderopvang (overwegend kinderen in de leeftijd van 0-3 jaar). Bij de laatstgenoemde groepen is de demoraming negatief, hetgeen zich gemakkelijk laat verklaren met behulp van figuur 5.1. De daling in de categorie van 25- tot 39-jarigen is op te vatten als een uitgesteld effect van de ontgroeningsgolf van de afgelopen decennia.

5.2.2 Basisraming

Ten behoeve van de basisraming voor het onderwijs is gebruikgemaakt van de referentieraming van het ministerie van OCenW, een goed gedocumenteerd product dat totstandkomt in overleg met een groep externe deskundigen. Bij speciaal onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs ligt de referentieraming duidelijk hoger dan de demoraming. In het eerste geval heeft dat te maken met een groeiende groep probleemjongeren, in de laatste drie gevallen met een verdere stijging van de onderwijsdeelname van jongeren. Over het algemeen stemt de referentieraming van het ministerie van OCenW goed overeen met de eigen (niet in de tabel opgenomen) basisraming van het SCP. Hierop bestaat één uitzondering: Bij het hbo geeft de SCP-raming (zoals in de afgelopen jaren gebruikelijk was) een hogere groei aan, namelijk 3,1% per jaar. Hier spelen twee effecten: een andere inschatting van de langetermijneffecten van het studiehuis, wat heeft geleid tot aanzienlijke (vermoedelijk deels tijdelijke) verstoringen in de doorstroom in de tweede fase voortgezet onderwijs en een andere inschatting van de zij-instroom in het hbo. Op basis van de uitkomsten van de eigen exercities meent het SCP dat bij het hbo een aanzienlijk risico op overschrijding van de referentieraming aanwezig is. Bij de verdere berekeningen wordt echter ook voor het hbo uitgegaan van de uitkomsten van de referentieraming.

Bij de zorgsector is gebruikgemaakt van het ramingsmodel voor de zorgsector. De uitkomsten sporen met SCP/CPB 2001. Volgens dit model voor de zorgsector zal de feitelijke ontwikkeling van de vraag over het geheel genomen nog aanzienlijk afwijken van de demoraming, onder meer als gevolg van technologische ontwikkelingen en maatschappelijke trends.

De groei voor de ziekenhuizen is hoog ten opzichte van die in de afgelopen tien jaar. Niet alleen dient aan de demografische groei tegemoet te worden gekomen, maar ook wordt uitgegaan van een extra groei als gevolg van nieuwe medisch-technologische mogelijkheden.

In het verleden bleek een forse groei van het aantal ouderen gepaard te gaan met een min of meer evenredige groei van de verpleeghuizen, een nog sterkere groei van de thuiszorg, maar een fors dalend gebruik van verzorgingshuizen. Deze daling had

deels te maken met een verandering van verzorgingshuizen van een hoofdzakelijk residentiële voorziening voor ouderen naar een instelling die in toenemende mate was gericht op de opvang van ouderen met ernstige beperkingen. Dit spoorde tot op zekere hoogte ook met een maatschappelijke trend, waarbij met name wat beter opgeleide ouderen met een eigen pensioen steeds meer de voorkeur gaven aan zelfstandige woonarrangementen. Toch was er ook een wat geforceerde afbouw, blijkens de aanzienlijke wachtlijsten die momenteel voor verzorgingshuizen bestaan. In het ramingsmodel voor de zorgsector wordt op basis van een analyse van de ontwikkeling van de vraag voor de nabije toekomst uitgegaan van een veel minder snelle afbouw van verzorgingshuizen.

Bij de raming van de vraag naar gehandicaptenzorg wordt rekening gehouden met de stijgende levensverwachting van deze groep.

De sterkste groei trad in het verleden op bij de verstrekking van genees- en hulpmiddelen en het ramingsmodel voor de zorgsector trekt deze ontwikkeling, zij het iets vertraagd, door.

Ten aanzien van de rubriek 'preventie en diversen' valt op dat de groei volgens de CPB/SCP-raming veel hoger is dan die in de afgelopen tien jaar. Met name enkele deelposten, zoals de GGenGD en het ambulancevervoer vertonen de laatste jaren een aanzienlijke groei en deze wordt in de raming doorgetrokken. Gezien de heterogene samenstelling van deze restcategorie, de wisselvallige historische ontwikkeling en het ontbreken van een goede modelmatige onderbouwing is dit onderdeel van de raming overigens het meest onzeker.

Op basis van het ramingsmodel voor de strafrechtelijke keten wordt een stijging van de criminaliteit (met name gewelddelicten, gekwalificeerde diefstallen en vermogensdelicten) in de orde van 2% à 3% per jaar verwacht. Voorts is er een hardnekkige tendens in de richting van verlaging van ophelderingspercentages. Volgens dit model neemt de vraag naar politiediensten de komende jaren toe met 2,3% per jaar, die naar rechtspraak met 1,5% en die naar gevangenis capaciteit met 1,4% per jaar. Deze groei is overigens met name bij het gevangeniswezen slechts de helft van het in de afgelopen tien jaar gerealiseerde groeipercentage.

In het verlengde van de ontwikkeling in het recente verleden gaat de basisraming voor de belastingdienst uit van een verdere groei van de vraag. De vraag naar beheer van de zorgsector (ministerie, zorgverzekeraars) is modelmatig gekoppeld aan de omvang van de bevolking. In het verleden spoort de kostenontwikkeling hiermee redelijk. Bij de kinderopvang is gebruikgemaakt van het door SCP en SEO ontwikkelde ramingsmodel voor de vraag naar kinderopvang. De hier weergegeven raming spoort met SCP/SEO 2001. In deze prognose wordt de snelle groei van de afgelopen jaren doorgetrokken. De geraamde ontwikkeling van de deelsector welzijn (waarvan alleen maatschappelijk werk en jeugdhulpverlening in de beschouwing worden betrokken³) is in het verlengde van het historische patroon zeer gematigd.

Bij de sector cultuur was in de periode 1990-2000 sprake van een lichte volumedaling, die nog iets sterker is na correctie voor de groeiende omvang van de bevolking. Deze daling die in het bijzonder betrekking heeft op openbare bibliotheken en op de publieke omroep, zet zich door in de basisraming. Hier wreekt zich overigens het feit dat het beeld van deze sector beperkt blijft tot de gesubsidieerde onderdelen. Zo doet zich een daling voor met betrekking tot de kijkcijfers voor de publieke omroep. Als ook de commerciële omroepen in de beschouwing zouden worden betrokken, zou echter niet langer sprake zijn van een daling.

Bij de uitkomsten van de basisraming moet de kanttekening worden gemaakt dat het de ontwikkeling van de vraag naar voorzieningen bij ongewijzigd beleid en ongewijzigde kwaliteit betreft. Als de kwaliteit van voorzieningen als ontoereikend wordt ervaren, als er sprake is van onaanvaardbare wachtlijsten, of als de beloning van werknemers niet adequaat is, kan dit aanleiding vormen voor kostenstijgingen die niet direct uit de ramingen zijn af te leiden.

5.2.3 Meerjarenraming (conform begroting 2002)

De gegevens met betrekking tot de departementale meerjarenramingen staan vermeld in de laatste kolom van tabel 5.1. De meerjarenramingen voor de deelsector onderwijs zijn afkomstig uit de begroting 2002 van de ministeries van OCenW en L&V. Zij zijn weergegeven in prijzen 2001, met dien verstande dat ook 1,2% reële loonontwikkeling 2001-2002 is meegenomen. In principe zijn deze begrotingen totstandgekomen door beleidseffecten te superponeren op de autonome referentieraming. Als gevolg van deze beleidsprioriteiten worden extra uitgaven voorzien in basis- en voortgezet onderwijs, terwijl de middelen in enkele andere sectoren (middelbaar beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs) achterblijven bij de in de referentieraming voorziene ontwikkeling. Deze prioriteiten waren overigens ook al zichtbaar in de periode 1998-2002, waarin de kosten per leerling met name bij basis- en voortgezet onderwijs aanzienlijk zijn gestegen. Kernelementen hierbij waren de verbetering van de arbeidsmarktpositie van onderwijsgevend en de grootschalige introductie van ICT-hulpmiddelen op scholen. Het opmerkelijke gegeven dat de onderwijsbegroting veel beter dan de andere meerjarenramingen spoort met de basisraming valt te verklaren uit het feit dat deze is gebaseerd op een raming van de vraag naar onderwijs en niet op een technische extrapolatie van de bedragen in het basisjaar.

De meerjarencijfers voor de zorgsector zijn afkomstig uit de *Zorgnota 2002*. De relatie tussen deze cijfers en de te verwachten ontwikkeling van de vraag is nogal onduidelijk. Voor sommige onderdelen omvat de *Zorgnota* een meerjarige oploop van kosten die terug te voeren is op een specifieke prijsontwikkeling in verband met het bouwkader (intramuraal zorg). Bij geneesmiddelen is wel uitgegaan van een volumeraming, maar het hierbij gehanteerde volumebegrip wijkt af van dat in de CPB/SCP-raming. Op deze punten zijn in overleg met het ministerie van vws correcties op de meerjarenramingen

toegepast.⁴ Voor veel andere beleidsterreinen wordt vooralsnog uitgegaan van een nulgroei. In de aanvullende post zijn echter middelen voor een demografische groei van 1,1% per jaar gereserveerd, die betrekking heeft op alle sectoren exclusief genees- en hulpmiddelen. Omwille van de eenvoud is deze in de SCP-reconstructie evenredig over de betreffende hoofdstukken verdeeld. De aldus gecorrigeerde meerjarenraming spoort in totaliteit met een 1,9% volumegroei. Een vergelijking met de uitkomsten van de basisraming laat zien dat de voorziene ontwikkeling van middelen op terreinen als ziekenhuizen en thuiszorg ontoereikend is om de geraamde ontwikkeling van de vraag op te vangen.

Overigens is er discussie over mogelijk wat het ijkpunt voor het budgettair kader zorg in de nieuwe kabinetsperiode zou moeten zijn: de in de gezaghebbende *Economische verkenning 2003-2006* (CPB 2001) opgenomen cijfers, die rechtstreeks met de CPB/SCP-raming corresponderen (volumegroei 2,5%), of de meerjarenraming volgens de *Zorgnota 2002* (volumegroei 1,9%). Deze kwestie wordt nog gecompliceerd door het feit dat de *Economische verkenning* als uitgangspunt heeft gegolden bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's van politieke partijen (*Keuzes in kaart*, CPB 2002a). Toch wil het SCP hier bepleiten om, met het oog op een transparante besluitvorming uit te gaan van de meerjarencijfers volgens de *Zorgnota*. Ten tijde van de kabinetsformatie kan dan formeel worden besloten om de intensiveringen die voortvloeien uit de CPB/SCP-raming al dan niet integraal over te nemen.

Bij politie en justitie voorzien de bestaande meerjarencijfers in een bescheiden groei; bij het gevangeniswezen is zelfs sprake van een lichte daling. Bij de belastingdienst (begroting van het ministerie van Financiën), het beheer van de zorgsector en welzijn (*Zorgnota*, begroting van het ministerie van VWS) vermelden de meerjarencijfers vooralsnog een nulgroei. Bij de kinderopvang valt uit ambtelijke stukken wel een, in dit geval sterk stijgend, meerjarenpad te destilleren (TK 2001/2002k), maar is het verloop na 2003 nog niet politiek geaccordeerd. Hier wordt om die reden uitgegaan van een nullijn vanaf 2003. De meerjarencijfers voor de uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid, die zijn vervat in de Rijksbegroting van het ministerie van SZW, laten over het algemeen een nulgroei zien. In dit geval is het een resultante van een raming waar wel degelijk rekening wordt gehouden met exogene ontwikkelingen, maar waarin ook afspraken met uitvoeringsorganen zijn vervat over efficiencykortingen (TK 2001/2002j).

Voor de publieke omroep (ministerie van OCenW), interlokaal openbaar vervoer en de spoorwegen (ministerie van V&W) is een meerjarenpad beschikbaar. Bij de spoorwegen vertonen de geraamde rijksuitgaven een lichte daling. De daling in de meerjarenraming voor het openbaar vervoer is terug te voeren op een afname van de rijksbijdrage aan de spoorwegen (inclusief railinfrabeheer). De intentie hierbij is niet zozeer een volumedaling van het personenvervoer per trein, als wel een verhoogde winstgevendheid van de spoorwegexploitatie.

Bij terreinen als cultuur, recreatie en lokaal openbaar vervoer zijn gemeentelijke bijdragen van eminent belang. Helaas zijn hiervoor geen meerjarenramingen beschikbaar. In plaats daarvan zou, met het nodige voorbehoud, de totale ontwikkeling van het gemeentefonds als uitgangspunt kunnen worden gekozen.

De formele begroting van het gemeentefonds laat vooralsnog een zeer bescheiden groei zien (0,4% per jaar). Hier is uitgegaan van de vigerende systematiek waarbij de rijksuitgaven als ijkpunt gelden voor de omvang van het gemeentefonds. Op basis van dat uitgangspunt moet rekening worden gehouden met een reële uitgavengroei van 2,5% per jaar (zie ook CPB 2002a). Een verdere complicatie is dat het bij dit groeicijfer gaat om de reële kostenontwikkeling en niet om de volumeontwikkeling. Bij de berekeningen is verondersteld dat de helft, 1,25% van de reële kostenontwikkeling, betrekking heeft op de volumeontwikkeling.

In de begroting van het ministerie van Justitie staat een sterk dalende raming voor de opvangcapaciteit voor asielzoekers vermeld. Deze raming is afgestemd met het ministerie van Financiën en gaat uit van het niveau van instroom van het voorgaande jaar, gecombineerd met veronderstellingen over een stroomlijning van de doorstroom. Deze stroomlijning zou deels het gevolg zijn van de nieuwe wetgeving, maar deels ook van het feit dat de achterstanden waarmee de IND nu te kampen heeft, weggewerkt zouden zijn. Overigens is niets zo onzeker als de instroom van asielzoekers. Tegen die achtergrond hebben we hier te maken met een raming die uitgaat van de haalbaarheid van bepaalde beleidsdoelen, en die zeker niet te kenschetsen is als een behoedzame raming. Aan dit dossier kleven dan ook aanzienlijke financiële risico's.

Een algemeen probleem dat zich met betrekking tot de departementale meerjarenramingen voordoet, is dat deze vaak nauwelijks informatief zijn. Zij laten vaak een vlakke nullijn zien, die betrekkelijk weinig te maken heeft met de te verwachten ontwikkelingen. In sommige gevallen zijn verwachte specifieke prijsontwikkelingen impliciet in de cijfers verwerkt, zodat deze niet zonder meer te interpreteren zijn in termen van een volumeontwikkeling. Bij open-einderegelingen als onderwijs, sociale zekerheid en asielvraagstukken is het mogelijk de budgettaire vooruitzichten zonder meer op exogene ramingen te baseren, waarbij overigens wel effecten van voorgenomen beleid moeten worden meegenomen. Bij gebudgetteerde sectoren als de zorg en politie/justitie komt een extra inzet van middelen tot stand via expliciete beleidsmaatregelen. Dan past het niet om vooraf uitspraken te doen over beleidsvoornemens in een nieuwe regeerperiode. In dergelijke ramingen worden dan alleen 'harde' verplichtingen vermeld. In het geval van de zorg zou de meerjarenraming overigens al veel realistischer ogen als de overeengekomen groei ruimte op een plausibele wijze over hoofdstukken zou worden verdeeld en als de effecten van specifieke prijsontwikkelingen explicieter in beeld zouden worden gebracht. Als er beleidsarme ramingen van de vraag naar voorzieningen beschikbaar zijn, zoals dat voor de zorg het geval is, zou er ook voor kunnen worden gekozen om naast de formele meerjarenramingen een versie te maken waarin deze ramingen en 'harde' verplichtingen zijn verdisconteerd.

5.3 Nadere analyse (zoals opgenomen in het Memorandum quartaire sector 2002-2006, mei 2002)

De analyse voor de periode 2002-2006 kan worden toegespitst door vergelijking van de meerjarenramingen met de uitkomsten van de basisraming. Naar het oordeel van het SCP vormt de basisraming over het algemeen een beter uitgangspunt voor de advisering dan de demoraming, aangezien in de eerstgenoemde aanpak rekening wordt gehouden met maatschappelijke trends. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de gebruiksontwikkeling volgens de basisraming via een constante inzet van middelen per gebruikseenheid kan worden omgerekend tot financiële volumecijfers zoals die zijn opgenomen in de meerjarenraming. De resultaten van deze vergelijking zijn opgenomen in tabel 5.2.

De mutaties die in de laatste kolom van tabel 5.2 zijn vermeld, hebben betrekking op het verschil tussen de basisraming en de departementale meerjarenramingen voor het jaar 2006 en zijn berekend op basis van grootheden die in tabel 5.1 en in tabel 5.2 zelf zijn vermeld. De in de eerste getallenkolom vermelde totale kosten zijn vermenigvuldigd met de in de tweede getallenkolom vermelde percentages, om uitkomsten te krijgen in termen van collectieve uitgaven. Deze uitgavenbedragen zijn vervolgens vermenigvuldigd met het verschil in groei voor de periode 2002-2006 tussen de basisraming en de meerjarenraming. Een positieve mutatie impliceert hogere uitgaven dan voorzien in de meerjarenraming, een negatieve mutatie lagere uitgaven.

De bedragen uit tabel 5.2 moeten worden gezien als technische uitkomsten, die nog nader moeten worden gewogen alvorens zij uitmonden in een eindconclusie. Naast de ramingsuitkomsten moeten ook mogelijkheden voor productiviteitsverhoging en verhoging van eigen bijdragen in de afweging worden betrokken. Ten slotte spelen ook specifieke aspecten als wachtlijsten en veranderende kwaliteitseisen een rol in de afweging. Hierna volgt een bespreking van de belangrijkste deelsectoren. Bij deze bespreking wordt ook een relatie gelegd met de voornemens van politieke partijen, zoals samengevat in bijlage H.

Tabel 5.2 Verschillen tussen ramingen (in mld euro), zoals geconstateerd bij het uitbrengen van het Memorandum quartaire sector 2002-2006, mei 2002

| | kosten 2002 ^a | collectieve financiering (%) | bijstelling volgens basisraming ^{a,b} 2006 |
|--|--------------------------|------------------------------|---|
| <i>onderwijs en onderzoek</i> | | | |
| basisonderwijs | 6,2 | 99 | -0,16 |
| speciaal onderwijs | 1,1 | 99 | 0,00 |
| voortgezet onderwijs | 4,8 | 94 | -0,08 |
| beroepsonderwijs/educatie | 2,2 | 94 | 0,05 |
| hoger beroepsonderwijs | 1,8 | 77 | 0,02 |
| wet. onderwijs en onderzoek | 3 | 73 | 0,11 |
| <i>zorg</i> | | | |
| ziekenhuizen en specialisten | 12,5 | 69 | 0,45 |
| extramuraal zorg | 3,7 | 50 | -0,02 |
| geestelijke gezondheidszorg | 2,8 | 92 | 0,01 |
| verpleeghuizen | 4 | 85 | 0,07 |
| verzorgingshuizen | 3,1 | 58 | -0,09 |
| thuiszorg | 2,6 | 91 | 0,14 |
| gehandicaptenzorg | 3,3 | 88 | 0,00 |
| verstrekking genees-/hulpmiddelen | 5,3 | 74 | 0,00 |
| preventie en overig | 3 | 73 | 0,17 |
| <i>politie en justitie</i> | | | |
| politie | 3,3 | 100 | 0,19 |
| brandweer | 0,5 | 100 | 0,00 |
| rechtspraak | 0,8 | 73 | 0,02 |
| gevangeniswezen | 0,8 | 100 | 0,05 |
| <i>overig</i> | | | |
| belastingdienst | 2,3 | 100 | 0,23 |
| beheer zorgsector | 1,4 | 54 | -0,02 |
| uitvoering sociale zekerheid | 3,8 | 78 | 0,21 |
| asielvraagstukken | 1 | 100 | 0,00 |
| kinderopvang | 1,2 | 37 | 0,17 |
| welzijn | 1 | 100 | 0,09 |
| cultuur | 2,3 | 57 | -0,13 |
| sport | 1 | 59 | -0,02 |
| openbaar vervoer | 4,6 | 59 | 0,23 |
| subtotaal onderwijs/onderzoek | 19,1 | 86 | -0,06 |
| subtotaal zorg | 37,3 | 73 | 0,74 |
| subtotaal politie en justitie | 5,4 | 97 | 0,27 |
| subtotaal overig | 18,6 | 81 | 0,76 |
| totaal finale diensten quartaire sector | 80,4 | 80 | 1,70 |

a In miljarden euro's (in prijzen 2001). Geschat op basis van de kosten 2000, gecorrigeerd voor de mutatie 2000-2002 in de meerjarenramingen 2002.

N.B. de bijstellingen volgens het Strategisch Akkoord en de meerjarenramingen 2003 zijn in dit overzicht niet verwerkt.

b Mutatie van de collectieve uitgaven in miljarden euro's gebaseerd op het verschil in groei tussen de basisraming en de departementale meerjarenramingen voor de periode 2002-2006.

c Alleen de uitvoeringskosten, niet de uitkeringen.

Bron: SCP-berekeningen; CBS (Bevolkingsraming); ministerie van OCenW (2002a); CPB/SCP (2001), SCP/WODC (2001); SCP/SEO (2001), ministeriële meerjarenramingen

Ten aanzien van de meerjarenraming van het ministerie van OCenW valt op dat het niveau voor het totale onderwijs redelijk spoort met dat van de referentieraming, maar dat het ministerie (evenals in de afgelopen tien jaar) prioriteit geeft aan een kwaliteitsverbetering in het basis- en voortgezet onderwijs, terwijl de middelen voor middelbaar beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs achterblijven bij de geraamde volumeontwikkeling.⁵

Overigens zijn er de afgelopen zes jaar al aanzienlijke extra middelen aan met name het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs besteed (reële kostenstijgingen van tientallen procenten). Afgaande op berichtgeving over de materiële en personele staat van het onderwijs (o.a. ASSET 2002; OCenW 2002a; BZK 2001) lijken de achterstanden daarmee echter nog geenszins te zijn weg-gewerkt. Dat heeft er deels mee te maken dat de afgelopen jaren een belangrijk deel van de extra middelen is ingezet voor klassenverkleining in de onderbouw van het basisonderwijs en voor ICT, dat wil zeggen voor een kwaliteitsverbetering van het onderwijs en veel minder voor het inlopen van achterstallig onderhoud. De toch al bestaande knelpunten in de personeelsvoorziening en huisvesting werden er feitelijk nog extra door versterkt. Een tweede reden waarom de klachten over materiële en personele tekorten voortduren is dat de ingezette extra budgetten weliswaar aanzienlijk zijn, maar dat ze er vanwege de grote aantallen scholen, leerlingen en leerkrachten op uitvoeringsniveau sterk verdund terechtkomen. Daarbij komt nog dat er in de jaren negentig met name in het voortgezet onderwijs tal van onderwijskundige vernieuwingen in gang zijn gezet, die niet alleen de nodige onrust veroorzaakten maar tegelijkertijd ook extra eisen stellen aan de inzet en kwaliteit van personeel en aan de huisvesting (Bronneman et al. 2002). De werkdruk en frustraties bij docenten zijn door dat alles vergroot en de beeldvorming over de sector heeft er ernstig onder te lijden gehad. Dat is niet bevorderlijk voor de animo om in het onderwijs te gaan werken; ook het vertrek van personeel uit het onderwijs is erdoor bevorderd.

De afgelopen jaren zijn er van vele kanten extra financiële claims voor de verschillende sectoren van het onderwijs op tafel gelegd variërend van 600 miljoen euro voor het onderhoud van basisscholen (ASSET 2002), 1,5 tot 3 miljard euro op basis van een internationale vergelijking (Nyfer 2001; zie ook de tabel 6.9 in deze publicatie), en 4 miljard euro ten behoeve van het onderwijspersoneel (SBO 2002). De politieke partijen komen in hun verkiezingsprogramma's met aanzienlijke intensiveringen (van 1,2 tot 1,9 mld euro). Zij leggen de prioriteit bij het basis- en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs. Bij mutaties van deze orde verbleken de meer bescheiden bijstellingen op basis van de ramingsystematiek van het SCP (-240 mln voor basis, speciaal en voortgezet onderwijs, +180 mln voor middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs).

Zoals gezegd moest de meerjarenraming van het ministerie van vws zoals vervat in de *Zorgnota 2002* nog een aantal bewerkingen ondergaan alvorens deze kon worden geïnterpreteerd als volumeraming. Daarbij is een reserve van 1,1% volumegroei, die is gespecificeerd onder de aanvullende post, evenredig over sectoren verdeeld.

Daarnaast is gecorrigeerd voor prijseffecten (bouwkader en geneesmiddelen). Bij de meerjarenraming van het ministerie van vws is alleen bij het hoofdstuk genees- en hulpmiddelen expliciet rekening gehouden met de te verwachten (forse) ontwikkeling van de vraag. Op een aantal onderdelen is de in de meerjarenraming voorziene groei ontoereikend om de volgens het ramingsmodel voor de zorgsector geschetste vraagontwikkeling te honoreren. Deze discrepanties zijn met name hoog bij ziekenhuizen, thuiszorg en preventie/overig. Het geraamde overschot bij verzorgingshuizen wordt min of meer gecompenseerd door een tekort bij verpleeghuizen. Het verschil tussen de basisraming en de meerjarenraming voor de zorgsector belooft in 2006 740 miljoen euro (in prijzen 2001). Vooral de tekorten voor ziekenhuizen en specialisten (450 mln euro), thuiszorg (140 mln euro) en preventie/overig (170 mln euro) zijn opmerkelijk. Het bedrag bij de rubriek preventie/overig is modelmatig maar matig onderbouwd en zou nadere ondersteuning behoeven van beleidsmatige argumenten (noodzaak van verbeteringen in de preventieve zorg, achterstanden bij de ambulancevoorzieningen enz.). Overigens is deze bijstelling van 740 miljoen euro ten opzichte van de meerjarenramingen al meegenomen in het basispad van het CPB (2001, 2002).⁶

Een punt van aandacht is voorts dat deze analyse alleen betrekking heeft op middelen ter realisatie van een hogere volumegroei, terwijl er ook behoefte is aan een verbetering van de arbeidsmarktpositie van personeel in de zorgsector (commissie-Van Rijn, BZK 2001), het terugdringen van wachtlijsten,⁷ het verminderen van het aantal patiënten per kamer en aan de verbetering van het niveau van materiële voorzieningen. Aan deze onderwerpen zijn overigens ook in de afgelopen jaren veel extra middelen besteed. Omdat de SCP/CPB-raming als uitgangspunt heeft gegolden voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's en de daarin vervatte intensivering van 0,7 miljard euro dus al in het basispad is opgenomen, hebben de door de politieke partijen gewenste extra uitgaven, variërend van circa 1 miljard euro (PvdA, CDA en GroenLinks) tot circa 0,3 miljard euro (VVD en D66) betrekking op dit soort doelstellingen.

Bij politie en justitie is volgens het analysekader van het SCP 270 miljoen euro aan extra middelen nodig, die vooral zouden moeten terechtkomen bij politie en gevangeniswezen. Daarbij zij vermeld dat de analyses op basis van het ramingsmodel voor de strafrechtelijke keten duiden op een stijgende criminaliteit (2% per jaar) en immer dalende ophelderingspercentages. De extra middelen uit de SCP-analyse corresponderen met het uitgangspunt dat de inzet van middelen gelijke tred zou moeten houden met de ontwikkeling van de strafrechtelijke en civiele taken van politie en justitie. Overigens geeft het analysemodel aan dat een dergelijke toename van de middelen niet toereikend is om het toenemen van de geregistreerde criminaliteit tegen te gaan, laat staan om de dalende trend van de ophelderingspercentages tot staan te brengen. Dat zou overigens ook nog gelden bij een veelvoud van de extra middelen. Ook uit de ontwikkelingen in het verleden valt de les te trekken dat de extra middelen die de afgelopen tien jaar aan met name politie en justitie zijn besteed nauwelijks hebben geleid tot een verhoging van de productie, met uitzondering dan van de snelle groei van het aantal bekeuringen van snelheidsovertreders met behulp van flitsapparatuur.

Met deze conclusies doet men wellicht te weinig recht aan de inspanningen van politie en justitie, die immers worden geconfronteerd met een verharding van de georganiseerde criminaliteit en met steeds hardnekkiger tegenstand bij civiele en strafrechtprocessen. In de *Nota Criminaliteitsbeheersing* (ministerie van Justitie 2001) wordt 1,85 miljard euro aan extra middelen geclaimd voor de periode 2002-2005. Het voorgestelde pakket maatregelen omvat 8.000 fte's extra voor politie en gemeentelijk toezicht, gerichte maatregelen om de pakkans van criminelen te verhogen en complementaire uitbreidingen bij de overige onderdelen van de strafrechtelijke keten: openbaar ministerie, gerechten, gevangeniswezen, reclassering en kinderscherming.

Overigens laat het ramingsmodel voor de strafrechtelijke keten, evenals de op microanalyses gebaseerde analyses in Van Tulder (1994) zien, dat extra middelen voor het gevangeniswezen via het insluitingseffect veel meer effect op de criminaliteit hebben dan extra middelen voor politie en rechtspraak.

Hoe dan ook de onveiligheidsproblematiek is veruit de grootste zorg van burgers (zie § 3.3). In aansluiting hierop zijn de grote politieke partijen (PvdA, CDA en VVD) voornemens 800 miljoen euro extra voor politie en justitie uit te trekken. D66 en GroenLinks pleiten voor een meer bescheiden toename (300 tot 450 miljoen). Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat CDA, D66 en VVD aanzienlijk willen bezuinigen op ID- en WIW-banen, waardoor mogelijk het fenomeen stadswacht op de tocht zal komen te staan. Zouden er geen extra middelen mee zijn gemoeid wanneer deze omgezet worden in reguliere banen?

Aan de categorie 'overig' worden volgens deze systematiek relatief veel extra middelen toegekend: 760 miljoen euro. Met name de bedragen voor de belastingdienst (230 mln), de uitvoeringsorganen sociale zekerheid (210 mln), de kinderopvang (170 mln), de jeugdhulpverlening (90 mln) en het openbaar vervoer (230 mln) zijn aanzienlijk. De productie van de belastingdienst is de afgelopen tien jaar sterk gegroeid, onder meer door de toename van het aantal werkzame personen en het aantal bedrijven (met gemiddeld 2,5 respectievelijk 2,9% per jaar). Of deze trend zich de komende jaren doorzet, zoals in de basisraming wordt verondersteld, is nog niet zeker. Een punt van belang is hierbij echter ook dat een aantal politieke partijen pleit voor een uitbreiding van de taken van de belastingdienst op het terrein van de inning van de premies voor werknemersverzekeringen.

De extra uitgaven voor de uitvoeringsorganen sociale zekerheid kunnen worden geschrapt omdat deze voortvloeien uit een efficiëncytaakstelling die de uitvoeringsorganen hebben afgesproken met het ministerie van SZW (TK 2001/2002j).

Er is brede overeenstemming over extra uitgaven voor de kinderopvang (ten bedrage van 230 mln), maar de formele besluitvorming hierover 'is over de kabinetsformatie 2002 heen getild'.

Veel politieke partijen noemen de jeugdhulpverlening en het openbaar vervoer als prioriteit. Overigens is bij het openbaar vervoer sprake van substantiële eigen bijdragen van burgers en moeten deze nadrukkelijk in de afweging over de toekomstige collectieve uitgaven worden betrokken.

Bij cultuur speelt onder meer de puur politieke vraag of naar verwachting verder dalende kijklcijfers van de publieke omroepen al dan niet negatieve consequenties zouden moeten hebben voor de rijksbijdrage. Bij een onderdeel als openbare bibliotheken is de hier gevolgde analyse ontoereikend, omdat niet bekend is hoeveel geld gemeenten voornemens zijn voor deze voorziening uit te trekken.

In dit kader lijkt het zinnig nog een korte beschouwing te wijden aan de voornemens van de meeste politieke partijen (in de verkiezingsprogramma's zoals die zijn uitgebracht in het begin van 2002) om aanzienlijke ombuigingen te realiseren op het gemeente- en provinciefonds en op de rubriek 'overig openbaar bestuur' (zie § 5.2). Het beleidsmatige accent op zorg, onderwijs en veiligheid heeft zijn prijs, en gaat per saldo ten koste van de beide genoemde rubrieken.

Voor de rubriek 'overig openbaar bestuur' voorzien PvdA, VVD, CDA en D66 (in de verkiezingsprogramma's zoals die zijn uitgebracht in het begin van 2002) betrekkelijk eendrachtig ombuigingen in de orde van 1,5 miljard euro. Ruim de helft hiervan wordt aangeduid als bezuiniging op apparaatkosten, bij sommige expliciet toegespitst op (een deel van) de ministeries. Kortingen, kortom, op de bureaucratie ten gunste van onderwerpen die de burger direct raken als zorg, onderwijs en veiligheid. Hier is het evenwel de vraag of een term als 'overig openbaar bestuur' geen onterechte associaties wekt. Van de circa 10 miljard euro aan apparaatuitgaven in deze categorie gaat twee derde op aan finale dienstverlening, waaronder de belastingdienst, onderhoud van wegen en waterwegen, de centra voor werk en inkomen en de opvang van asielzoekers. De ministeries en daarmee geassocieerde agentschappen (exclusief de belastingdienst) nemen van het totaal circa 3 miljard euro voor hun rekening. Dit lijkt een smalle basis voor een ombuiging van 0,8 miljard euro. Dit geldt in nog sterkere mate als de ombuigingen moeten worden toegespitst op de ministeries van OCenW, SZW, VROM en VWS, zoals het CDA wil.

De voornemens van PvdA, CDA, VVD en GroenLinks (in de verkiezingsprogramma's zoals die zijn uitgebracht in het begin van 2002) om de afdracht aan het gemeentefonds en provinciefonds te verminderen met 0,7 tot 0,85 miljard euro, komen neer op een halvering van de groei van dit fonds zoals die wordt voorzien door het CPB. Deze vermindering wordt toegelicht met het argument dat dit bereikt kan worden door de (dalende) rentelasten (van het Rijk) bij de normering te betrekken. Het betrekken van de rente-uitgaven bij de normering is naar de mening van het SCP echter discutabel. Gemeenten hebben weinig met de rentelast van het Rijk te maken en hebben zelf verhoudingsgewijs weinig nettorentekosten. De normering zou eerder moeten afhangen van ontwikkelingen in de gemeentelijke taken en wellicht van een analyse van de overige inkomsten van gemeenten. In het Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding (BZK 2001) wordt daartoe een aanzet gegeven. Drie argumenten pleiten tegen een dergelijke verlaging van de groei van het gemeentefonds. Ten eerste zijn de reële lopende uitgaven van gemeenten veel minder snel gestegen dan de exploitatie-uitgaven van het Rijk⁸ en de kosten van finale diensten in de quartaire sector (volgens

hoofdstuk 3 van dit rapport): een reële stijging in de periode 1995-2000 van 1,7% per jaar,⁹ tegen 3% à 4% voor de beide andere categorieën. Hoewel ook deze kengetallen slechts een betrekkelijke waarde hebben zonder een meer diepgaande analyse van de groei van de bijbehorende taken, duiden deze op een relatief bescheiden groei van de gemeentelijke middelen in het recente verleden. Ten tweede worden de vrije middelen van gemeenten, het gemeentefonds en de netto-opbrengst van de OZB en van bedrijfsmatige activiteiten, besteed aan een scala van finale diensten als onderwijshuisvesting, GGenGD brandweer, Wet voorziening gehandicapten, kinderopvang, sociaal en cultureel werk, maatschappelijke opvang, volkshuisvesting, stadsvernieuwing, wegenonderhoud, milieubeheer, bibliotheken en sportaccommodaties. Slechts een klein deel wordt besteed aan pure apparaatkosten. Een eventuele korting op het gemeentefonds zou naar het inzicht van het SCP moeten zijn gebaseerd op een afweging omtrent het belang van genoemde taken. Ten derde zijn er bij deze taken regelrechte prioriteiten van alle politieke partijen zoals onderwijs(huisvesting), zorg (GGenGD) en veiligheid (brandweer).

5.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk worden de demo- en basisramingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau vergeleken met de departementale meerjarenramingen conform de begroting 2002. Het hoofdstuk is eerder gepubliceerd als hoofdstuk 6 van het *Memorandum quartaire sector*, dat in mei 2002 is aangeboden aan de toenmalige kabinets-informateur. Omdat deze publicatie niet is bedoeld als actualisering maar als onderbouwing van dat *Memorandum*, is de tekst in essentie ongewijzigd gelaten en is geen poging gedaan de meest recente ontwikkelingen en de bijstellingen op grond van het Strategisch Akkoord (TK 2001/2002k) en de conceptbegrotingen 2003 in het beeld te verwerken.

De demoramings reflecteert uitsluitend de effecten van de demografische ontwikkeling, terwijl de basisraming ook rekening houdt met te verwachten ontwikkelingen in de vraag naar diensten per leeftijdscategorie. De basisraming is deels gebaseerd op extrapolatiemodellen en deels op verklaringsmodellen. In een aantal gevallen is gebruikgemaakt van ramingen die door of in overleg met andere instanties zijn opgesteld. Voorbeelden hiervan zijn de referentieraming van het ministerie van OCenW, het ramingmodel voor de strafrechtelijke keten (SCP/WODC) en het ramingsmodel voor de zorgsector (CPB/SCP). Op deze manier wordt niet alleen gebruikgemaakt van expertise elders, maar wordt ook vermeden dat politici een keuze moeten maken uit verschillende ramingen die alleen om technische redenen en niet op basis van doelstelling of scenariokeuze verschillen.

De demoramingen laten voor de periode 2002-2006 in veel gevallen een ontwikkeling zien die in de buurt ligt van het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van de totale bevolking (0,6%). Beduidend hogere demografische groeicijfers worden aangetroffen bij verpleeghuizen, verzorgingshuizen, thuiszorg, ziekenhuizen en de verstrekking

van genees- en hulpmiddelen. Dit hangt samen met het proces van vergrijzing. De basisraming laat een relatief forse groei zien voor genees- en hulpmiddelen (6%), hoger onderwijs en onderzoek (1,4 tot 2,4%) en een aantal onderdelen van de zorgsector zoals thuiszorg (2,8%), ziekenhuizen (2,4%) en verpleeghuizen (1,8%). Bij politie en justitie varieert de basisraming tussen de 1,4% en 2,3%. Andere uitschieters naar boven zijn de belastingdienst (2,4%) en vooral de kinderopvang (9%). Een sterke daling worden geraamd voor asielzoekers (-14%).

Een probleem met de interpretatie van de meerjarenramingen, zoals vervat in de rijksbegroting, is dat deze vaak nauwelijks informatief zijn. Bij gebudgetteerde sectoren laten zij vaak een vlakke nullijn zien, die betrekkelijk weinig te maken heeft met de te verwachten ontwikkelingen. Bij de zorgsector is weliswaar geen sprake van een nullijn, maar is het een hele puzzel om volumeontwikkelingen te onderscheiden van andere kostenverhogende factoren. Bij open-einderegelingen als onderwijs en sociale zekerheid zijn over het algemeen wel volumeontwikkelingen in de meerjarenramingen verwerkt.

Bij de nadere analyse, zoals die was opgenomen in het *Memorandum quartaire sector 2002-2006* zijn de uitkomsten van de basisraming geconfronteerd met de departementale meerjarenramingen. Op basis daarvan zijn bedragen berekend waarmee de meerjarenramingen naar boven of naar beneden zouden moeten worden bijgesteld. Deze bijstellingen hadden betrekking op de volumecomponent, de prijscomponent wordt buiten beschouwing gelaten. In totaal zou 1,7 miljard euro moeten worden bijgeplust, waarvan ruim 700 miljoen bij de zorgsector, en bedragen variërend van 170 tot 270 miljoen euro bij politie en justitie, de belastingdienst, de (uitvoering van de) sociale zekerheid en de kinderopvang. Bij de zorgsector paste de kanttekening dat er op de meerjarenbegroting op zichzelf een aanzienlijke groei ruimte beschikbaar leek te zijn, maar dat deze bij nader inzien al grotendeels was bestemd voor bouw en geneesmiddelen, zodat te weinig middelen overbleven voor de verwachte groei van de vraag. De belastingdienst vertoont al jaren een sterke groei van de productie en van de kosten. Bij de sociale zekerheid is een efficiëntietaakstelling overeengekomen met de uitvoeringsorganisaties, zodat vooralsnog kan worden afgezien van extra middelen. Bij kinderopvang was reeds voorzien in een sterke toename van het aantal plaatsen en de daarmee gemoeide kosten, maar is de besluitvorming 'over de kabinetsformatie 2002 heen getild'. Ten aanzien van de meerjarenraming van het ministerie van OCenW viel op dat het niveau voor het totale onderwijs redelijk spoorde met dat van de referentieraming, maar dat het ministerie (evenals in de afgelopen tien jaar) prioriteit gaf aan een kwaliteitsverbetering in het basis- en voortgezet onderwijs, terwijl de middelen voor middelbaar beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs achterbleven bij de geraamde volumeontwikkeling.

Noten

- 1 Met de kortetermijnbijstelling 2001, die invloed heeft op het aantal 0-3- en 4-11-jarigen.
- 2 Dit is het gevolg van het feit dat gebruik wordt gemaakt van een stroommodel, waarbij niet de totale studentenpopulatie maar alleen de instroom wordt gerelateerd aan een demografische rekruteringsgroep.
- 3 Club- en buurthuiswerk en de diverse vormen van maatschappelijke opvang ontbreken bij gebrek aan gegevens.
- 4 Het gaat hierbij om forse posten waarvan de omvang oploopt tot 1,2 miljard euro in 2006 (0,9 mld euro in termen van collectieve uitgaven, waarvan twee derde voor het bouwkader en een derde voor geneesmiddelen). De verwijdering van deze component impliceert niet dat deze rekening niet moet worden betaald, maar wel dat hij niet ten onrechte moet worden geïnterpreteerd als 'volumegeld'.
- 5 In het hoger onderwijs blijven de financiële middelen al vele jaren achter bij de stijgende studentenaantallen. Het genereren van extra private middelen in de vorm van een verhoging van het collegegeld – een suggestie die onlangs door het CPB (2002b) werd gedaan in *De pijlers onder de kenniseconomie* – wordt in de politiek echter vanuit overwegingen van toegankelijkheid onacceptabel geacht, zelfs als het gaat om kwalitatief hoogwaardige masterprogramma's voor geselecteerde groepen van studenten. De recente fraude bij een aantal instellingen voor hoger beroepsonderwijs illustreert dat instellingen soms op foutieve wijze kunnen reageren op deze financiële klemsituatie. Ook de financieringswijze van de instellingen voor hoger onderwijs (hogescholen en universiteiten) lokt uit tot strategisch gedrag en draagt niet bij tot verhoging van de kwaliteit.
- 6 N.B. Aanvulling achteraf: Bij de kabinetsformatie 2002 is een bedrag van 710 miljoen euro uitgetrokken voor de honorering van dit basispad (TK 2001/2002).
- 7 De gepresenteerde ramingen gaan namelijk uit van in relatieve omvang gelijkblijvende wachtlijsten en voorzien dus niet in een terugdringing van bestaande tekorten.
- 8 Gedoeld wordt op de kosten van algemeen bestuur (onderdeel rijk) conform de gedetailleerde input-output-matrices van het CBS (Nationale Rekeningen 2001a).
- 9 Dit cijfer kan enerzijds worden afgeleid uit de totale lopende uitgaven van gemeenten conform de Statistiek Gemeentebegrotingen/gemeenterekeningen van het CBS, en anderzijds uit de bron genoemd in de voorgaande noot, algemeen bestuur (onderdeel gemeente). Overigens heeft dit cijfer betrekking op de reële kostenontwikkeling, hetgeen nog iets anders is dan volumeontwikkeling. Als er net als elders in de quartaire sector sprake is van een stijgende relatieve kostprijs, kan de volumegroei nog aanmerkelijk lager uitvallen en is het zelfs de vraag of deze de bevolkingsgroei (0,6% per jaar) bijhoudt.

6 De quartaire sector in internationaal perspectief

6.1 Inleiding

Het vergelijken van de nationale prestaties in internationaal verband kent een groeiende belangstelling. De meest eenvoudige vorm van vergelijken is de beschrijving van trendmatige ontwikkelingen in een aantal relevante landen, op basis waarvan de positie van Nederland wordt bepaald. Bij een dergelijke vergelijking doen zich tal van problemen voor, die harde conclusies over de mate waarin Nederland in de Europese pas loopt doorgaans onmogelijk maken. Niet alleen verschillen de landen in tal van opzichten, ook de wijze waarop de statistische informatie zelf totstandkomt wil nog wel eens verschillen. Zo heeft de invoering van de nieuwe Europese richtlijnen voor het stelsel van Nationale Rekeningen in 1995 de internationale vergelijkbaarheid aanzienlijk verbeterd, maar heeft tegelijkertijd – bijvoorbeeld voor Nederland – ingrijpende gevolgen gehad voor de vergelijkbaarheid van bepaalde uitgavencategorieën in de loop der tijd. Maar niet alleen de definities van het gebruikte statistische materiaal kunnen roet in het eten gooien, ook de politieke, sociale, economische en demografische omstandigheden bepalen het kader waarbinnen de te vergelijken ontwikkelingen moeten worden beoordeeld. Dit maakt een landenvergelijking weliswaar geen onmogelijke maar wel een moeilijke opgave, die om behoedzame omgang met de uitkomsten vraagt.

Toch is het zinvol in het kader van een globale ‘benchmarking’ de prestaties van de verschillende landen met elkaar te vergelijken. De positie die Nederland inneemt op tal van indicatoren voor het gebruik en de kosten van quartaire dienstverlening kan ons op het spoor zetten van factoren die onze prestaties wellicht kunnen verbeteren, of ons juist waarschuwen voor wegen die we beter niet kunnen bewandelen. Een internationale vergelijking kan ook inzicht geven in de wijze waarop de verschillende landen antwoord geven op betrekkelijk autonome ontwikkelingen, die ook ons raken, zoals de verdergaande marktorientatie, individualisering en vergrijzing van de bevolking. Een dergelijke vergelijking kan ook aan het licht brengen of de nagestreefde eenwording van de landen op het Europese continent leidt tot een convergentie van het gebruik en de kosten van quartaire voorzieningen, of dat er ontwikkelingen zijn die tegen deze stroom in leiden tot landenspecifieke divergenties. Het wordt dan interessant om na te gaan wat hiervan de achtergronden zijn en welke betekenis dit voor Nederland zou kunnen hebben.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in het *Sociaal en Cultureel Rapport 2000* uitvoerig aandacht besteed aan de positie van Nederland te midden van de omringende landen. De daar gevolgde wijze van vergelijken, die overigens ook in dit rapport

wordt gevolgd, heet context-georiënteerd. Het doel van een dergelijke benadering is eerder beschrijvend dan verklarend. Er wordt systematisch gezocht naar verschillen en overeenkomsten, en deze worden gerelateerd aan globale kenmerken van institutionele aard: de context. Zo kunnen verschillen in gebruik en kosten van zorgvoorzieningen gerelateerd worden aan de wijze waarop een land zijn gezondheidszorg heeft vormgegeven of de wijze waarop de bevolking met de gezondheidszorg pleegt om te gaan. Maar de context kan ook breder worden gemaakt, en worden gerelateerd aan de economische prestaties van een land of de positie die het inneemt in het proces van modernisering of individualisering, om enige algemene landen-overschrijdende trends te noemen.

In dit rapport worden vier sectoren in de internationale vergelijking betrokken: het onderwijs, de gezondheidszorg, de interne veiligheid (politie en justitie) en de sociale zekerheid. De uitgaven voor deze sectoren worden mede bepaald door de demografische en economische omstandigheden. Daarom worden in deze vergelijking ook cijfers opgenomen over de bevolkingsopbouw en het welvaartsniveau.¹

De centrale vraag in dit hoofdstuk is hoe het gebruik en de kosten van quartaire diensten in Nederland zich verhoudt tot de situatie in de omliggende landen. Daarbij worden ook ontwikkelingen in de tijd betrokken. Als kengetallen zijn gekozen:

- 1 het gebruik van voorzieningen in een bepaalde sector per hoofd van de relevante bevolkingsgroep;
- 2 de uitgaven voor de betrokken voorzieningen per gebruikseenheid;
- 3 de uitgaven voor een deelsector als percentage van het bruto binnenlands product (BBP).

Bij de beschrijving van het gebruik en de uitgaven wordt zoveel mogelijk aangesloten bij indicatoren en definities die in het kader van de op Nederland gerichte analyses in hoofdstuk 4 worden gehanteerd.

De kengetallen worden gepresenteerd voor de jaren 1990, 1995 en 1999 (of het laatste jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn). De ontwikkeling in de jaren negentig wordt met een indexcijfer weergegeven, waarbij 1990 als basis is gekozen. De uitgaven die in de verschillende landen zijn gedaan worden met behulp van zogenaamde koopkracht-pariteiten vergelijkbaar gemaakt.² Op deze wijze vormen deze kengetallen een goede maatstaf voor de koopkracht die de verschillende landen opofferen om de betrokken voorzieningen in stand te houden.

Om de vergelijking overzichtelijk te houden is een beperkt aantal landen geselecteerd. Bij deze selectie is uitgegaan van drie criteria:

- 1 omliggende landen hebben de voorkeur boven verafgelegen landen;
- 2 grotere landen hebben de voorkeur boven kleinere landen; en
- 3 de landen moeten redelijk gespreid zijn over het Europese continent.

Daarnaast zijn ook de Verenigde Staten in de vergelijking betrokken. Dit heeft geleid tot de selectie van de volgende negen landen: Nederland, België, Duitsland, Denemarken, Zweden, Frankrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Voor het verkrijgen van een totaalbeeld worden twee gemiddelden berekend, een gemiddelde score voor alle OESO-landen (24 landen) en een gemiddelde score voor de EU-landen (15 landen). Voor de bepaling van de gemiddelde score worden de landen gewogen met het BBP (voor uitgavencijfers) en de relevante bevolking (voor gebruikscijfers). Bij de presentatie van de uitkomsten zijn de landen gerangschikt naar de score op het betrokken kengetal in het laatste waarnemingsjaar. Deze wijze van presenteren maakt direct de relatieve positie van Nederland duidelijk.

6.2 Demografie en economie

In Europees verband kunnen kleine en grote landen naar bevolkingsomvang worden gemarkeerd. Nederland voert daarbij de lijst aan van de kleine landen (tabel 6.1). In de jaren negentig behoort Nederland met 6% groei wel tot de snelle groeiers; alleen Luxemburg (11%) en Ierland (7%) blijven Nederland voor. De Europese bevolkingsgroei blijft wel erg achter bij de overige OESO-landen, waar bijvoorbeeld Australië, Canada, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten hoge groeicijfers laten zien. Het West-Europese continent wordt al jaren gekenmerkt door een lage vruchtbaarheid en een hoog vestigingsoverschot door buitenlandse migratie (SCP 2000: 49). In Nederland domineert het geboorteoverschot het vestigingsoverschot, maar er zijn Europese landen waar het omgekeerde het geval is, zoals in Oostenrijk, Duitsland en Griekenland. Doordat Nederland met het geboorteoverschot een topositie inneemt (Ierland is hier koploper) en met het vestigingsoverschot een goede middenmoter is, scoort de Nederlandse bevolkingsgroei in EU-verband relatief hoog.

Tabel 6.1 Totale bevolking (in mln)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | index 1999 (1990 = 100) |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Denemarken | 5,1 | 5,1 | 5,1 | 5,2 | 5,3 | 103 |
| Zweden | 8,3 | 8,4 | 8,6 | 8,8 | 8,9 | 103 |
| België | 9,8 | 9,9 | 10,0 | 10,2 | 10,2 | 103 |
| Nederland | 14,2 | 14,5 | 14,9 | 15,5 | 15,8 | 106 |
| Italië | 56,4 | 56,6 | 56,7 | 57,3 | 57,6 | 102 |
| Frankrijk | 53,9 | 55,3 | 56,7 | 57,8 | 58,6 | 103 |
| Verenigd Koninkrijk | 56,3 | 56,7 | 57,6 | 58,6 | 59,5 | 103 |
| Duitsland | 61,6 | 61,0 | 63,3 | 81,7 | 82,1 | 103 |
| Verenigde Staten | 227,2 | 237,9 | 249,5 | 262,8 | 272,7 | 109 |
| OESO-24 | 780,4 | 807,2 | 836,9 | 884,6 | 905,7 | 108 |
| EUR-15 | 277,1 | 281,1 | 285,0 | 290,2 | 293,3 | 103 |

Bron: OECD (Health data) (totaal: excl. Duitsland; index Duitsland: 1991-2000)

De Nederlandse bevolking is relatief jong, wanneer dit in Europees perspectief wordt geplaatst. Het aandeel jongeren van 0-14 jaar komt iets uit boven het Europese gemiddelde (tabel 6.2), terwijl het aandeel 65-plussers duidelijk onder dit gemiddelde blijft (tabel 6.3). Het groene landschap typeert ons ook op dit gebied meer dan de vergrijzing die met name in landen als Italië en Duitsland lijkt op te treden. Het complement van beide leeftijdsgroepen vormt de potentiële beroepsbevolking: de 15-64-jarigen. Het niveau hiervan is relatief laag in Zweden (64%) en relatief hoog in Nederland (68%). Ook wat het economisch draagvlak betreft kan de Nederlandse situatie als gunstig worden gekenschetst.

De ontwikkeling van de groei van de groene en grijze bevolking loopt in de jaren negentig sterk uiteen. De ontgroening heeft duidelijk zijn sporen achtergelaten in Italië, Duitsland en Frankrijk, terwijl de bevolking in Denemarken duidelijk aan het verjongen is. Het omgekeerde beeld zien we bij de vergrijzing, die in rap tempo het aandeel 65-plussers in Italië, Duitsland, Frankrijk en België heeft doen toenemen. Hier blijft Denemarken sterk achter. In beide ontwikkelingen neemt Nederland een middenpositie in, zij het dat Nederland in de jaren negentig nauwelijks is ontgroend (0%) en slechts licht is vergrijsd (6%).

Tabel 6.2 Aandeel bevolking van 0-14 jaar (in procenten)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | index 1999 (1990 = 100) |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Italië | 21,1 | 19,4 | 16,6 | 15,1 | 14,6 | 88 |
| Duitsland | 18,2 | 15,2 | 14,7 | 16,0 | 15,4 | 94 |
| België | 20,0 | 18,9 | 18,1 | 17,9 | 17,5 | 97 |
| Zweden | 19,6 | 18,2 | 17,9 | 18,9 | 18,0 | 100 |
| Nederland | 22,3 | 19,5 | 18,2 | 18,4 | 18,3 | 100 |
| Denemarken | 20,9 | 18,4 | 17,1 | 17,3 | 18,3 | 107 |
| Frankrijk | 22,4 | 21,2 | 20,1 | 19,5 | 18,9 | 94 |
| Verenigd Koninkrijk | 21,0 | 19,2 | 19 | 19,4 | 19,1 | 101 |
| Verenigde Staten | 22,5 | 18,2 | 21,9 | 22,2 | 21,9 | 100 |
| OESO-24 | 23,2 | 21,7 | 20,6 | 19,9 | 19,3 | 94 |
| EUR-15 | 22,2 | 20,5 | 18,8 | 17,9 | 17,3 | 92 |

Bron: OECD (Health data) (totaal: excl. Duitsland; index Duitsland: 1991-1999)

Tabel 6.3 Aandeel bevolking van 65 jaar en ouder (in procenten)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | index 1999 (1990 = 100) |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Verenigde Staten | 11,2 | 11,8 | 12,4 | 12,5 | 12,3 | 100 |
| Nederland | 11,5 | 12,1 | 12,8 | 13,2 | 13,6 | 106 |
| Denemarken | 14,4 | 15,1 | 15,6 | 15,3 | 14,9 | 95 |
| Verenigd Koninkrijk | 15,0 | 15,2 | 15,7 | 15,7 | 15,7 | 100 |
| Frankrijk | 13,9 | 12,9 | 14,1 | 15,2 | 15,9 | 113 |
| België | 14,4 | 13,8 | 14,9 | 16,1 | 16,8 | 112 |
| Duitsland | 15,5 | 14,8 | 15,3 | 16,1 | 16,8 | 115 |
| Italië | 13,2 | 13,1 | 14,9 | 16,6 | 17,6 | 118 |
| Zweden | 16,3 | 17,2 | 17,8 | 17,5 | 17,8 | 100 |
| OESO-24 | 11,6 | 11,9 | 12,7 | 13,6 | 14,1 | 111 |
| EUR-15 | 13,4 | 13,4 | 14,6 | 15,5 | 16,2 | 111 |

Bron: OECD (Health data) (totaal: excl. Duitsland; index Duitsland: 1991-1999)

Het Nederlands bruto binnenlands product per inwoner steekt relatief gunstig af bij de overige landen die in de vergelijking zijn betrokken (tabel 6.4). Dit bedrag is uitgedrukt in koopkracht van 1999 en – zoals gebruikelijk bij de omrekening op basis van koopkrachtpariteiten – in dollars. De topositie die Nederland in 1999 inneemt, is totstandgekomen dankzij een periode van krachtig economisch herstel. In 1990 was Nederland nog een gewone middenmoter, maar in de jaren negentig behoort het met Denemarken tot een van de sterkste groeiers. Landen als Frankrijk en Zweden blijven erg achter. Zelfs de groei in de Verenigde Staten blijft bij de Nederlandse inhaalrace in de schaduw staan, hoewel Nederland daarmee in 1999 nog wel een achterstand van \$8.000 per inwoner had.

Tabel 6.4 Reëel bruto binnenlands product (BBP) per inwoner (in dollars x 1.000) in constante prijzen

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | index 1999 (1990 = 100) |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Verenigd Koninkrijk | 14,4 | 16,3 | 19,6 | 20,2 | 22,7 | 115 |
| Frankrijk | 17,5 | 18,6 | 21,5 | 22,3 | 22,7 | 105 |
| Zweden | 17,2 | 19,3 | 21,5 | 21,5 | 23 | 107 |
| Italië | 15,1 | 16,9 | 20,0 | 21,6 | 23,3 | 116 |
| Duitsland | 17,1 | 19,2 | 22,4 | 23 | 23,9 | 107 |
| België | 16,4 | 17,6 | 20,5 | 23,5 | 24,8 | 121 |
| Nederland | 16,4 | 17,6 | 20,2 | 22,8 | 25,9 | 128 |
| Denemarken | 16,5 | 19,4 | 20,9 | 24,7 | 27,1 | 130 |
| Verenigde Staten | 22,4 | 25,1 | 28,1 | 30 | 33,9 | 120 |
| OESO-24 | 16,7 | 18,7 | 21,7 | 23,4 | 25,3 | 117 |
| EUR-15 | 14,6 | 16,1 | 19 | 20,4 | 22,2 | 117 |

Bron: OECD (Health data) (totaal: excl. Duitsland)

De cijfers voor Duitsland zijn enigszins gekleurd door de afname van de welvaart in 1991 (met 7,5%) als gevolg van de Duitse hereniging, die in het najaar van 1990 tot stand is gekomen.

6.3 Collectieve uitgaven

Al eerder is gewezen op de beperkingen die internationale vergelijkingen nu eenmaal kenmerken. Deze beperkingen doen zich in sterke mate voor wanneer de prestaties van de verzorgingsstaten moeten worden vergeleken. Bij deze prestaties speelt de overheid een doorslaggevende rol. Deze rol komt in de bestaande internationale statistieken met de inkomsten en uitgaven van de overheid niet altijd goed uit de verf. Deels komt dit doordat niet alle prestaties van de verzorgingsstaat binnen het budgettaire kader van de overheid totstandkomen en deels doordat de vormgeving van de prestaties door de overheid zelf tot een vertekend beeld kan leiden. Een voorbeeld van de eerste vertekening is dat bepaalde sociale risico's in sommige landen door een collectieve sociale verzekering worden gedekt, terwijl in andere landen – al dan niet wettelijk geregelde – private regelingen gelden (SCP 2000: 79). Voorbeelden hiervan zijn het risico bij ziekte en verlies aan inkomen bij ouderdom. Het risico van verlies aan inkomen bij ziekte is in Nederland enkele jaren geleden via een doorbetalingsverplichting naar de 'private sfeer' overgeheveld. Verder is het risico op verlies aan inkomen bij ouderdom in Nederland in belangrijke mate afgewend via een kapitaal-dekkingsstelsel voor aanvullende pensioenen. De inkomsten en uitgaven die hiermee zijn gemoeid lopen niet via de overheid, maar maken wel deel uit van de prestaties van de verzorgingsstaat. Een voorbeeld van de tweede vertekening is dat bepaalde uitgaven in sommige landen direct via het budget beschikbaar worden gesteld (bijvoorbeeld kinderbijslag), terwijl andere landen hiervoor fiscale faciliteiten beschikbaar stellen, die leiden tot zogenaamde belastinguitgaven (bijvoorbeeld kinderaftrek). Een ander voorbeeld in dit verband is dat in Nederland over sociale uitkeringen nog belastingen en premies verschuldigd zijn, terwijl deze uitkeringen in veel andere landen netto worden verstrekt. Dit geeft een te gunstig beeld van het niveau van de sociale uitkeringen in Nederland maar ook een te ongunstig beeld van de collectieve lastendruk.

Een bijkomend probleem is dat de internationale richtlijnen voor de verzameling van statistische informatie periodiek gewijzigd worden. De laatste majeure wijziging dateert uit 1995, en heeft voor de presentatie van het Nederlandse rekeningstelsel grote gevolgen (CBS, Revisie Nationale Rekeningen, 1999). Een algemeen gevolg daarvan is dat het bruto binnenlands product in de meeste landen hoger uitvalt, waardoor het aandeel van de inkomsten en uitgaven van de overheid in het bruto binnenlands product lager uitvallen. Deze laatste herziening heeft nog maar gedeeltelijk zijn weg gevonden in de diverse jaarreeksen van de verschillende landen, hetgeen de vergelijkbaarheid niet ten goede komt. In een enkel geval zijn reeksen hiervoor gecorrigeerd.

De snelle groei van de collectieve uitgaven in de moderne verzorgingsstaten in het laatste kwart van de vorige eeuw is grotendeels totstandgekomen door de aanzienlijke groei van inkomensoverdrachten aan huishoudens (SCP 2000: 79). In de jaren negentig is deze groei krachtig getemperd. Uit tabel 6.5 blijkt dat er grote verschillen zijn in de collectieve uitgavenquoten. Deze variëren in Europees verband in 1999 tussen de 33% en 58%. Nederland neemt daarbij met 47% een middenpositie in, en hoeft daarbij naast Ierland alleen nog het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Spanje voor zich te dulden. Een verklaring hiervoor is onder meer de relatief jonge bevolking, die leidt tot een relatief laag volume aan ouderdomspensioenen, dat bovendien voor een groot deel via aanvullende pensioenen buiten de collectieve sector wordt verstrekt. De relatief jonge bevolking kost de Nederlandse overheid in verhouding ook weinig geld door het relatief lage niveau van financiële steun aan gezinnen met kinderen (SCP 2000: 81). In de meeste landen is de uitgavenquote in de jaren negentig gedaald, mede om aan de zogenaamde EMU-norm te voldoen. Naast overdrachten, investeringsuitgaven en consumptieve bestedingen bevatten de collectieve uitgaven immers ook kapitaaluitgaven, waaronder rente op overheidsschuld. Nederland behoort tot de grootste dalers in de quote voor overheidsuitgaven. In hoofdstuk 2 is gebleken dat dit vooral is toe te schrijven aan de sterke vermindering van de inkomensoverdrachten aan huishoudens. Deze is grotendeels tot stand gebracht door een verschuiving van de ziekteverzekering naar de private sfeer en een vermindering van uitkeringen die zijn verbonden aan werkloosheid.

Tabel 6.5 Aandeel van de overheidsuitgaven in het bruto binnenlands product (in procenten)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | index 1999 (1990 = 100) |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|
| Verenigde Staten | 33 | 36 | 36 | 36 | 34 | 95 |
| Verenigd Koninkrijk | 45 | 46 | 42 | 44 | 39 | 93 |
| Nederland | 55 | 56 | 54 | 51 | 47 | 88 |
| Duitsland | 48 | 48 | 46 | 55 | 48 | 103 |
| Italië | 42 | 51 | 54 | 52 | 48 | 90 |
| België | 57 | 61 | 54 | 53 | 51 | 94 |
| Frankrijk | 45 | 52 | 50 | 54 | 52 | 105 |
| Denemarken | 54 | 57 | 56 | 59 | 54 | 97 |
| Zweden | 62 | 65 | 61 | 64 | 58 | 95 |
| OESO-24 | 37 | 41 | 40 | 41 | 40 | 100 |
| EUR-15 | 45 | 51 | 49 | 51 | 47 | 96 |

Bron: OECD (Health data) (totaal: excl. Duitsland, Nieuw-Zeeland en Turkije; index Duitsland: 1991-1999); CBS (Nationale Rekeningen) (voor Nederland) en schattingen SCP (voor 1999)

Wat betreft het consumptieve deel van de overheidsuitgaven is het beeld duidelijk anders. Het consumptieve deel van de overheidsuitgaven omvat de apparaatuitgaven van de sector overheid (inclusief onderwijs) en de collectieve uitgaven voor de

zorgsector en bestrijkt daarmee globaal de overheidsuitgaven ten behoeve van de quartaire sector. Met 23% van het bruto binnenlands product behoort Nederland tot de koplopers in Europees verband, die worden aangevoerd door Denemarken en Zweden.

In de jaren negentig is er in het algemeen een kleine teruggang geweest in het aandeel van de overheidsconsumptie in het bruto binnenlands product. Ook Nederland heeft met –2% deze trend gevolgd.³ Dat is niet het geval met Frankrijk en België, terwijl de Verenigde Staten en Italië juist vooroplopen in deze trend.

Tabel 6.6 Aandeel van de overheidsconsumptie in het bruto binnenlands product (in procenten)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | index 1999 (1990 = 100) |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|
| Verenigde Staten | 17 | 17 | 17 | 15 | 14 | 83 |
| Italië | 15 | 17 | 20 | 18 | 18 | 89 |
| Verenigd Koninkrijk | 21 | 21 | 20 | 20 | 18 | 93 |
| Duitsland | 20 | 20 | 18 | 20 | 19 | 99 |
| België | 23 | 23 | 20 | 21 | 21 | 104 |
| Nederland^a | 26 | 25 | 23 | 24 | 23 | 98 |
| Frankrijk | 22 | 24 | 22 | 24 | 24 | 106 |
| Zweden | 28 | 27 | 26 | 25 | 25 | 94 |
| Denemarken | 27 | 26 | 26 | 26 | 25 | 100 |
| OESO-24 | 17 | 17 | 17 | 17 | 16 | 94 |
| EUR-15 | 19 | 20 | 20 | 21 | 20 | 98 |

a Gecorrigeerd voor revisie in 1995 (waarbij zorguitgaven zijn toegevoegd en de afschrijvingen op infrastructuur zijn opgevoerd).

Bron: OECD (Health data) (totaal: excl. Duitsland; index Duitsland: 1991-1999)

6.4 Onderwijs

De gegevens over het gebruik en de uitgaven voor onderwijs zijn beter voor landen dan in de tijd vergelijkbaar. Dit houdt verband met allerlei wijzigingen in afbakening van onderwijssoorten en de daarmee verbonden uitgaven, die wel ten goede zijn gekomen aan de vergelijkbaarheid van landen maar niet aan de vergelijkbaarheid in de tijd. Het accent zal in deze paragraaf dan ook niet liggen op de tijdsvergelijking maar op de landenvergelijking.

Nederland neemt met de deelname aan het onderwijs een middenpositie in (tabel 6.7). In EU-verband komt Nederland ongeveer op het gemiddelde uit en in OESO-verband iets boven het gemiddelde. Deze positionering geldt zowel wanneer de totale deelname wordt gerelateerd aan de totale bevolking van 3-29 jaar als wanneer wordt uitgegaan van de verwachte lengte van de gemiddelde schoolloopbaan. De jaren waarin leerlingen vrijwel volledig (95% of meer) deelnemen aan het onderwijs verschillen per land,

maar daarbij neemt Nederland geen extreme positie in. De nettodeelname per leeftijdsgroep geeft aanzienlijke verschillen, wanneer globaal wordt uitgegaan van het niet-leerplichtige gedeelte. Bij de leeftijdsgroep van 3-4-jarigen kunnen de deelnamepercentages zelfs boven de 100 uitkomen, omdat er enkele landen zijn die ook 2-jarigen tot de doelpopulatie rekenen. Wat betreft het vroegschoolse onderwijs aan 3-4-jarigen neemt Nederland een betrekkelijk bescheiden positie in (als gevolg van het niet-deelnemen van 3-jarigen), maar op de nettodeelname van 15-19-jarigen wordt bovengemiddeld gescoord en op de deelname van 20-29-jarigen gemiddeld.

Tabel 6.7 Deelname aan het onderwijs naar leeftijdsgroep in 1999 (in procenten)

| | deelnemers | | | | totaal als % van 3-29 jr | totale lengte schoolloopbaan (jr) | |
|---------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|--------------------------|-----------------------------------|---------------------|
| | > 95% (jr) | 3-14 jr | 15-19 jr | 20-29 jr | | voltijd | voltijd en deeltijd |
| Italië | 3-14 | 98 | 71 | 17 | 59 | 15,5 | 15,8 |
| Frankrijk | 3-16 | 118 | 87 | 19 | 68 | 16,5 | 16,5 |
| Nederland | 4-17 | 50 | 88 | 22 | 65 | 16,4 | 17,1 |
| Duitsland | 6-16 | 66 | 88 | 23 | 65 | 17,1 | 17,2 |
| Verenigde Staten | 6-15 | 47 | 78 | 20 | 66 | 15,3 | 17,2 |
| Denemarken | 5-16 | 79 | 80 | 29 | 69 | 17,7 | 17,7 |
| België | 3-17 | 118 | 91 | 25 | 75 | 16,3 | 18,6 |
| Verenigd Koninkrijk | 4-15 | 77 | 73 | 24 | 78 | 14,7 | 18,9 |
| Zweden | 6-18 | 67 | 86 | 34 | 81 | 16,7 | 20,3 |
| OESO-24 | | 64 | 73 | 20 | 63 | 13,3 | 14,6 |
| EUR-15 | | 83 | 81 | 21 | 66 | 16,1 | 17,2 |

Bron: OECD (Education at a glance)

Het aantal jaren dat kinderen in het onderwijs verblijven (waarop tabel 6.7 gerangschikt is) komt voor Nederland rond het Europees gemiddelde uit. Daarbij maakt het niet veel uit of alleen het voltijd dagonderwijs wordt genomen of dat ook het deeltijdonderwijs wordt toegevoegd. De totale deelname aan het onderwijs – die is gerelateerd aan alle personen van 3-29 jaar – laat een vergelijkbaar beeld zien.

Ook de deelname aan het tertiair onderwijs blijkt in Nederland ongeveer op het Europees gemiddelde te liggen (tabel 6.8). De groei van de deelname in de jaren negentig is spectaculair in Europees verband (67%), en dit groeitempo heeft Nederland niet kunnen bijbenen (42%). Dit betekent dat Nederland van een positie iets boven het Europese gemiddelde is uitgekomen op een positie iets onder het Europese gemiddelde. Daarbij hoort de kanttekening dat het Europees gemiddelde flink hoger is uitgevallen door een inhaalslag van landen als Griekenland en Portugal met groeipercentages boven de 100%. De deelname kan ook worden uitgedrukt in de gemiddelde verwachte duur van de schoolloopbaan in het tertiair onderwijs. Deze iets andere benadering

levert een vergelijkbaar beeld op. Een willekeurige Nederlandse jongere verbleef in 1999 gemiddeld 2,3 jaar in het tertiair onderwijs tegenover 2,5 jaar gemiddeld in Europa.

Tabel 6.8 Deelname aan het tertiair onderwijs^a (in procenten)

| | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | index 1999 | verwachte duur in 1990 jr |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|---------------------------------|
| Duitsland (t/m 92: West) | 21 | 29 | 46 | 46 | 155 | 2,0 |
| Italië | 25 | 31 | 31 | 49 | 162 | 2,3 |
| Nederland | 30 | 35 | 48 | 50 | 142 | 2,3 |
| Frankrijk | 30 | 37 | 50 | 53 | 142 | 2,6 |
| België | 27 | 34 | 54 | 57 | 167 | 2,7 |
| Verenigd Koninkrijk | 20 | 27 | 48 | 59 | 218 | 2,6 |
| Denemarken | 30 | 37 | 47 | 59 | 156 | 2,5 |
| Zweden | 28 | 31 | 44 | 64 | 207 | 2,9 |
| Verenigde Staten | 59 | 71 | 79 | 74 | 104 | 3,6 |
| OESO-24 | 37 | 43 | 54 | 55 | 129 | 2,7 |
| EUR-15 | 24 | 31 | 46 | 53 | 167 | 2,5 |

a Totaal in opleiding als aandeel van het totaal aantal 18-23-jarigen.

Bron: OECD (Education at a glance)

Een ietwat afwijkend beeld ontstaat als niet wordt gekeken naar verblijf, maar naar instroom in het hoger onderwijs. De instroomkans van leerlingen in het tertiair onderwijs in 1999, uitgedrukt als percentage van de corresponderende leeftijdsgroep, komt in de EU-landen uit op 39. Nederland neemt hierop met 56% een zeer gunstige positie in, en wordt alleen door Zweden en Finland gepasseerd. Dit cijfer impliceert dat meer dan de helft van de hedendaagse Nederlandse jongeren op enig moment instroomt in het hoger onderwijs. De combinatie van grote instroom in en lage deelname aan het tertiair onderwijs duidt op een relatief korte verblijfsduur in Nederland. Deze verblijfsduur kent in Nederland overigens ook nog een dalende trend.

De uitgaven die Nederland overheeft voor het onderwijs zijn sober. Nederland verkeert zowel in EU-verband als OESO-verband in de onderste regionen van het uitgavenaandeel (zie tabel 6.9). De bevolkingsopbouw biedt hiervoor geen verklaring, omdat Nederland in Europees verband een relatief jonge bevolking kent (zie tabel 6.2). Deze zou juist eerder wijzen op een royaal uitgavenbeleid. Alleen de Italianen kunnen het lage uitgavenniveau rechtvaardigen door een relatief oude bevolking. De Scandinavische landen nemen wederom een topospositie in. Nederland past meer in het Zuid-Europese beeld, waarbij landen als Griekenland, Spanje en Italië tot de onderste regionen behoren in het aandeel van het BBP dat aan onderwijs wordt uitgegeven.

Bij de inzet van middelen is het beeld wisselend (niet in de tabel opgenomen). De Nederlandse uitgaven per leerling in het tertiair onderwijs in 1999 zijn duidelijk hoger dan in de andere Europese landen (+35%), de uitgaven per leerling in het primair onderwijs (-5%) echter en vooral het secundair onderwijs (-10%) blijven achter bij het Europese gemiddelde. Ten dele vertaalt dat zich ook in het aantal leerlingen per leerkracht.⁴ Zo moet het onderwijzend personeel in het secundair onderwijs ongeveer 35% meer leerlingen bedienen dan in Europees verband gebruikelijk is, maar bij het primair onderwijs en vooral het tertiair onderwijs is het beeld gespiegeld met 5% respectievelijk 25% minder leerlingen/studenten per leerkracht.⁵

Tabel 6.9 Uitgaven voor het onderwijs als percentage van het BBP (in procenten)

| | 1998 | | | 1990 | totaal ^a | | index 1998 (1990 = 100) |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|---------------------|------------|----------------------------|
| | primair | secundair | tertiair | | 1995 | 1998 | |
| Nederland | 1,6 | 1,8 | 1,2 | 4,8 | 4,7 | 4,6 | 96 |
| Verenigd Koninkrijk | 1,5 | 2,2 | 1,1 | . | 5,1 | 4,9 | (100) |
| België | . | . | . | . | . | 5,0 | . |
| Italië | 1,6 | 2,2 | 0,8 | 5,8 | 4,6 | 5,0 | 87 |
| Duitsland | 1,3 | 2,7 | 1,0 | . | 5,8 | 5,6 | (103) |
| Frankrijk | 1,9 | 3,1 | 1,1 | 5,7 | 6,3 | 6,2 | 110 |
| Verenigde Staten | 2,1 | 1,7 | 2,3 | . | 6,4 | 6,4 | (99) |
| Zweden | 2,7 | 2,4 | 1,7 | 5,3 | 6,4 | 6,8 | 128 |
| Denemarken | 2,9 | 2,5 | 1,5 | 6,2 | 6,7 | 7,2 | 117 |
| OESO-24 | 1,8 | 1,9 | 1,6 | 5,2 | 5,7 | 5,7 | 111 |
| EUR-15 | 1,6 | 2,3 | 1,1 | 5,4 | 5,5 | 5,4 | 100 |

a Inclusief voorschoolse opleidingsvormen.
tussen haakjes: excl. voorschoolse opleidingsvormen.

Bron: OECD (Education at a glance)

Nederland bekleedt een lage positie op de uitgavenladder die in de periode 1990-1998 niet is veranderd. Ten opzichte van de OECD-landen vormt het wat lagere aandeel van jongeren een gedeeltelijke verklaring, maar dat is niet het geval voor de EU-landen (ook als in plaats van de 0-14-jarigen uit tabel 6.2 gekeken wordt naar de 0-19-jarigen). Het aandeel van de onderwijsuitgaven in het BBP is in Nederland met 4% afgenomen van 4,8% in 1990 naar 4,6% in 1998.⁶ Deze daling wordt weliswaar overtroffen door een land als Italië, maar dat heeft ook te maken gehad met een dalend aandeel van jongeren in de bevolking, een situatie die zich in Nederland niet voordoet (zie tabel 6.2). De welvaartsontwikkeling zou een verklaring kunnen bieden voor het dalende uitgaven-niveau in Nederland (zie tabel 6.4), wanneer er een negatief verband zou bestaan tussen de welvaartsontwikkeling en de uitgaven voor onderwijs. Er zijn echter eerder aanwijzingen voor een positief dan een negatief verband tussen het BBP (per hoofd) en de onderwijsuitgaven (per kind). In Nederland lijken daarom expliciete beleidsvoorkeuren een meer voor de hand liggende verklaring te vormen. Er zijn echter in de

internationale vergelijkingen geen aanwijzingen dat het sobere onderwijsbeleid de Nederlandse leerlingen parten speelt. Voorzover internationale vergelijking van vaardigheden van leerlingen mogelijk is, blijken Nederlandse kinderen redelijk goed voor de dag te komen (SCP 2000: 484). Overigens dient hier te worden vermeld dat in Nederland in de periode 1998-2002 veel extra middelen zijn ingezet bij primair en voortgezet onderwijs. Naar het zich laat aanzien is de dalende lijn van de onderwijs-uitgaven als percentage van het BBP daardoor tot staan gebracht.

6.5 Zorg

Bij de zorg zijn de problemen met het vergelijkingsperspectief gespiegeld met die bij het onderwijs. De gegevens over het gebruik en de uitgaven voor zorg zijn beter in de tijd dan voor landen vergelijkbaar. Dit houdt verband met allerlei verschillen in afbakeningen die ondanks de richtlijnen voor statistische verzameling zijn blijven bestaan. Het accent zal in deze paragraaf dan ook liggen op de tijdsvergelijking.

In de sector zorg kan een groot aantal voorzieningen worden onderscheiden. Elders in dit rapport zijn deze tot acht hoofdgroepen samengevat. De internationale gegevens laten deze groepering niet toe, zodat hier – net als bij het onderwijs – een andere indeling wordt gepresenteerd. Het gebruik zal langs vier lijnen in beeld worden gebracht: de ziekenhuiszorg, de verpleegzorg, de huisartsenzorg en de geneesmiddelenzorg. De financiële gegevens hebben betrekking op het totaal van de zorg, waarbij ook de collectieve uitgaven in beschouwing worden genomen.

Tabel 6.10 geeft enkele kerncijfers over de beschikbaarheid van ziekenhuiszorg in de jaren 1990 en 1999.

Tabel 6.10 Enkele gegevens over de beschikbaarheid van ziekenhuisvoorzieningen

| | bedden per 1.000 inwoners | | bezettings- graad (%) | | verblijfs- duur (dagen) | | ligdagen per inwoner | |
|---------------------|---------------------------------|------------|--------------------------|-----------|-------------------------------|------------|----------------------------|------------|
| | 1990 | 1999 | 1990 | 1999 | 1990 | 1999 | 1990 | 1999 |
| Verenigd Koninkrijk | 2,7 | 2,4 | 77 | 81 | 5,7 | 5,0 | 0,9 | 1 |
| Zweden | 4,1 | 2,5 | 72 | 78 | 6,5 | 6,0 | 1,1 | 0,8 |
| Verenigde Staten | 3,7 | 3,0 | 67 | 63 | 7,3 | 5,9 | 0,9 | 0,7 |
| Denemarken | 4,1 | 3,3 | 79 | 81 | 6,4 | 5,3 | 1,2 | 1 |
| Nederland | 4,3 | 3,6 | 73 | 67 | 11,2 | 9,5 | 1,2 | 0,9 |
| Frankrijk | 5,2 | 4,3 | 77 | 77 | 7,0 | 5,5 | 1,5 | 1,1 |
| België | 4,9 | 4,6 | 82 | 78 | 8,7 | 8,8 | 1,5 | 1,3 |
| Italië | 6,1 | 4,9 | 69 | 73 | 9,5 | 7,2 | 1,6 | 1,3 |
| Duitsland | 7,5 | 6,5 | 86 | 82 | 14,1 | 10,7 | 2,4 | 1,9 |
| OESO-24 | 4,3 | 3,7 | 73 | 72 | 8,9 | 7,3 | 1,2 | 1,0 |
| EUR-15 | 5,0 | 4,3 | 78 | 78 | 11,0 | 8,7 | 1,5 | 1,3 |

Bron: OECD (Health data)

Het aantal bedden per 1.000 inwoners ligt in Nederland iets beneden het Europees gemiddelde. De positie die de verschillende landen in de tabel innemen is deels te verklaren uit het aandeel van ouderen in de bevolking (zie tabel 6.3). Zo is de vergrijzing van de bevolking relatief hoog in Duitsland, Italië en België en relatief laag in de Verenigde Staten, Nederland en Denemarken. Een uitzondering geldt de positie van Zweden, waar een nogal vergrijsde bevolking samengaat met een relatief lage beschikbaarheid van ziekenhuisbedden. In alle EU-landen is de beschikbaarheid van ziekenhuisbedden in de jaren negentig gedaald (met 14%), hetgeen geheel is te verklaren uit de daling van de gemiddelde verblijfsduur (met 18%). Door de daling van de gemiddelde verblijfsduur is het aantal patiënten per beschikbaar bed per jaar gestegen van 27 in 1990 naar 38 in 1999. Nederland volgt deze trend. De gemiddelde bezettingsgraad is in enkele landen gestegen (met name in Zweden) en in enkele landen gedaald (met name in Nederland) maar voor de EUR-15 nagenoeg ongewijzigd gebleven op een niveau van 78%. De bezettingsgraad in Nederland behoort met die van de Verenigde Staten tot de laagste in de OESO-landen.

Omdat Nederland een iets lagere dan gemiddelde beschikbaarheid van ziekenhuisbedden heeft en de bezettingsgraad naar verhouding laag is, is het gebruik van ziekenhuisbedden – in termen van patiënten per bed – in Europees verband relatief laag. Het gemiddeld aantal ligdagen per inwoner in het ziekenhuis is het product van het aantal bedden per inwoner, de bezettingsgraad van de bedden en het aantal beschikbare dagen in het jaar. In Europees verband scoren slechts vier landen lager: Zweden, Spanje, Finland en Ierland. Het aantal ligdagen per inwoner is mede onder invloed van de dalende gemiddelde verblijfsduur eveneens gedaald (met 14% in de EU-landen), een trend die in Nederland relatief sterk tot uitdrukking komt (een daling met 25%). Alleen het Verenigd Koninkrijk vormt een uitzondering op deze trend.

In tegenstelling tot de ziekenhuiszorg is het Nederlandse niveau van langdurige zorg vanwege psychiatrische problemen of lichamelijke beperkingen relatief hoog (tabel 6.11). Hoewel er een zekere substitutie tussen deze vorm van verpleging en de ziekenhuiszorg bestaat, wijst de vergelijking tussen de tabellen 6.10 en 6.11 niet uit dat deze verschillen ook de vergelijkbaarheid tussen landen parten speelt. Alleen de positionering van Italië en – in iets mindere mate – Denemarken is duidelijk anders, maar dit is niet zozeer te wijten aan substitutie van beide zorgtypen als wel aan andere opvattingen over de behandeling van personen met psychiatrische problemen of lichamelijke beperkingen. Voorts speelt de afbakening tussen verpleging (medische achtergrond) en verzorging (huishoudelijke achtergrond) een rol. Zo worden deze functies in Nederland door afzonderlijke voorzieningen verstrekt, in tegenstelling tot in Denemarken, waardoor de verzorgingshuizen in Nederland buiten beeld blijven.

Tabel 6.11 Bedden per 1.000 inwoners in de langdurige zorg (in procenten)

| | psychiatrische zorg | | | verpleging en verzorging ^a | | |
|---------------------|---------------------|------------|----------------------------|---------------------------------------|------------|----------------------------|
| | 1990 | 1999 | index 1999 (1990 = 100) | 1990 | 1999 | index 1999 (1990 = 100) |
| Italië | 0,8 | 0,3 | 43 | 0,2 | 0,2 | 88 |
| Verenigd Koninkrijk | 1,8 | 1,0 | 54 | 0,2 | 0,2 | 113 |
| Zweden | 1,7 | 0,7 | 38 | 5,4 | 0,4 | .b |
| België | 1,9 | 1,6 | 85 | 1,2 | 1,1 | 88 |
| Frankrijk | 1,7 | 1,2 | 71 | 1,2 | 1,4 | 116 |
| Verenigde Staten | 0,6 | 0,3 | 50 | 2,0 | 2,0 | 100 |
| Nederland | 1,6 | 1,5 | 94 | 3,5 | 3,6 | 105 |
| Duitsland | 1,4 | 1,0 | 74 | 3,5 | 4,4 | 128 |
| Denemarken | 1,0 | 0,8 | 82 | 8,7 | 5,9 | 67 |
| OESO-24 | 1,2 | 0,9 | 73 | 2,1 | 2,4 | 113 |
| EUR-15 | 1,4 | 0,9 | 66 | 1,6 | 1,7 | 107 |

a Exclusief (geestelijke) gehandicapten zorg en inclusief verpleging van ouderen.

b Wijziging afbakening in 1992 (tot uitsluitend geriatrie zorg en enkele vormen van langdurige somatische zorg).

Bron: OECD (Health data)

Het verschil in artsbezoek is betrekkelijk gering tussen de EU-landen (zie tabel 6.12). Alleen Zweden (met een zeer lage bezoekfrequentie) en België (met een zeer hoge bezoekfrequentie) wijken sterk af.⁷ Opmerkelijk is dat in beide landen de huisarts geen poortwachter voor de curatieve zorg is. Het bezoek aan de arts is in de meeste landen in de jaren negentig op hetzelfde niveau gebleven; alleen in Italië is een duidelijke teruggang in het bezoek waarneembaar.

Tabel 6.12 Aantal artsbezoeken per persoon

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | index 1999 (1990 = 100) |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------------|
| Zweden | 2,6 | 2,7 | 2,8 | 3,0 | 2,8 | 100 |
| Verenigd Koninkrijk | 5,2 | 5,1 | 6,1 | 6,1 | 5,4 | 89 |
| Denemarken | 5,0 | 5,2 | 5,7 | 5,7 | 5,8 | 102 |
| Nederland | 4,9 | 5,2 | 5,5 | 5,7 | 5,8 | 105 |
| Verenigde Staten | 4,8 | 5,2 | 5,5 | 5,8 | 5,8 | 105 |
| Italië ^a | 8,0 | 10,1 | 8,2 | 6,6 | 6,0 | 73 |
| Duitsland | 11,4 | 11,5 | 6,9 | 6,4 | 6,5 | 95 |
| Frankrijk | 4,0 | 4,9 | 5,8 | 6,4 | 6,5 | 112 |
| België | 7,1 | 7,3 | 7,7 | 8,0 | 7,9 | 103 |
| OESO-24 | 6,8 | 7,0 | 7,0 | 7,1 | 7,1 | 101 |
| EUR-15 | 6,5 | 6,9 | 6,3 | 6,1 | 6,0 | 95 |

a Geen tekst voor noot a??? (achter Italië?)

Bron: OECD (Health data)

De spreiding in het gebruik van geneesmiddelen is aanzienlijk groter dan dat van de eerder besproken zorgvoorzieningen (tabel 6.13). Het gebruik van geneesmiddelen neemt nagenoeg monotoon toe naarmate men in een meer zuidelijk gelegen EU-land gevestigd is, met de Fransen als grootgebruikers en de Scandinaviërs als klein-gebruikers. Nederland ligt dicht bij het Scandinavische dan mediterrane patroon. Gegevens over meer recente ontwikkelingen in het gebruik zijn niet beschikbaar. In landen waar die informatie wel bekend is zien we een gemengd beeld: in Finland, Oostenrijk en België tekent zich in de jaren negentig een jaarlijkse volumegroei af van 1% à 1,5%, maar in Frankrijk en Italië lijkt zich eerder een nulgroei af te tekenen, hetgeen wijst op een convergerende ontwikkeling in de EU-landen (OECD, Health data 2001).

Tabel 6.13 Aantal door de huisarts voorgeschreven medicijnen per 15-plusser in 1996

| | |
|---------------------|-------------|
| Denemarken | 0,26 |
| Zweden | 0,27 |
| Nederland | 0,33 |
| Verenigd Koninkrijk | 0,34 |
| Duitsland | 0,42 |
| Italië | 0,48 |
| België | 0,53 |
| Frankrijk | 0,78 |
| Verenigde Staten | . |
| OESO-24 | . |
| EUR-15 | 0,46 |

Bron: Eurobarometer

Nederland neemt in Europees verband een middenpositie in wanneer het gaat om de uitgaven voor zorg, uitgedrukt als percentage van het BBP (tabel 6.14).

Tabel 6.14 Totale uitgaven voor zorg als percentage van het BBP (in procenten)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | index 1999 (1990 = 100) |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------------|
| Verenigd Koninkrijk | 5,6 | 5,9 | 6,0 | 6,9 | 6,9 | 115 |
| Zweden | 9,1 | 8,7 | 8,5 | 8,1 | 7,9 | 94 |
| Italië | 7,0 | 7,0 | 8,1 | 7,9 | 8,2 | 102 |
| Denemarken | 9,1 | 8,7 | 8,5 | 8,2 | 8,4 | 99 |
| Nederland | 8,0 | 7,8 | 8,5 | 8,9 | 8,7 | 103 |
| België | 6,4 | 7,2 | 7,4 | 8,7 | 8,8 | 118 |
| Frankrijk | 7,4 | 8,3 | 8,6 | 9,6 | 9,4 | 109 |
| Duitsland | 8,8 | 9,3 | 8,7 | 10,2 | 10,3 | 118 |
| Verenigde Staten | 8,7 | 10,0 | 11,9 | 13,2 | 12,9 | 108 |
| OESO-24 | 7,6 | 8,3 | 9,1 | 10,1 | 10,1 | 111 |
| EUR-15 | 7,2 | 7,5 | 7,8 | 8,6 | 8,6 | 110 |

Bron: OECD (Health data)

Deze zorguitgaven tonen een zeer zwak verband met het aandeel 65-plussers in de bevolking (zie tabel 6.3) en geen verband met de gemiddelde welvaart van de bevolking (zie tabel 6.4).⁸ Er zijn aanwijzingen dat deze verschillen voornamelijk zijn toe te schrijven aan het verschil in werking van aanbodfactoren in de diverse landen en de wijze waarop de financiering van het zorgstelsel is geregeld, maar een duidelijk beeld van de verklaringskracht van dit soort factoren komt in de verschillende studies niet naar voren (SCP 2000: 256). Wel blijkt uit diverse onderzoeken dat de uitgaven aan zorg per hoofd van de bevolking sterk gerelateerd zijn aan de welvaartsontwikkeling, hetgeen zou impliceren dat het aandeel van de zorguitgaven in het BBP vrij constant is in de tijd en weinig tussen landen verschilt. Deze conclusie spoort niet geheel met de uitkomsten in tabel 6.14. Het aandeel van de zorguitgaven is in EU-verband met 10% gestegen in de EU-landen, maar in Nederland is deze groei met 3% wel zeer bescheiden. De Scandinavische landen hebben echter een daling van het aandeel van de zorguitgaven gerealiseerd (Finland zelfs met 13%), terwijl enkele andere landen het aandeel fors zagen stijgen (Portugal zelfs met 23%). Uit de tabel blijkt dat er geen verband is tussen de verandering van het aandeel van de zorguitgaven en het niveau van het aandeel van de zorguitgaven in de verschillende EU-landen.

Tabel 6.15 Uitgaven voor intramurale en extramurale zorg als percentage van het BBP (in procenten)

| | intramurale zorg | | | extramurale zorg | | |
|---------------------|------------------|------------|----------------------------|------------------|------------|----------------------------|
| | 1990 | 1999 | index 1999 (1990 = 100) | 1990 | 1999 | index 1999 (1990 = 100) |
| Verenigd Koninkrijk | 1,8 | 1,7 | 99 | . | . | . |
| Zweden | 4,2 | 3,4 | 81 | . | . | . |
| Italië | 3,7 | 3,7 | 101 | 2,3 | 2,3 | 97 |
| Denemarken | 4,8 | 4,5 | 94 | 1,9 | 2,1 | 111 |
| Nederland | 4,3 | 4,6 | 108 | 2,1 | 1,8 | 86 |
| België | 2,4 | 3,0 | 122 | 3,0 | 2,9 | 99 |
| Frankrijk | 4,0 | 4,1 | 104 | 2,0 | 2,1 | 105 |
| Duitsland | 3,0 | 3,5 | 115 | 2,7 | 3,0 | 112 |
| Verenigde Staten | 5,3 | 5,2 | 98 | 3,7 | 4,2 | 114 |
| OESO-24 | 3,9 | 4,0 | 104 | 3,0 | 3,3 | 109 |
| EUR-15 | 3,1 | 3,3 | 105 | 2,3 | 2,4 | 105 |

Bron: OECD (Health data, inclusief private uitgaven)

Een uitsplitsing van de zorguitgaven in een intramuraal en extramuraal deel levert weinig nieuwe inzichten op (tabel 6.15). Wanneer de uitgaven naar oplopend aandeel van de totale zorg worden gerangschikt, blijkt het aandeel van de extra- en intramurale zorg daar nauwelijks aan gerelateerd te zijn. Alleen de Verenigde Staten kenmerkt zich door zowel een hoog niveau van intramurale als extramurale uitgaven. In Nederland is het beeld anders, door een relatief laag aandeel van extramurale uitgaven en een

relatief hoog aandeel van intramurale uitgaven. Daarin zijn overigens ook begrepen de uitgaven voor langdurige verpleging van gehandicapten en ouderen. De uitgaven voor intramurale en extramurale zorg maken op Europees niveau ongeveer twee derde deel uit van het totaal van de zorguitgaven. Het resterende deel wordt gevormd door ondersteunende diensten van medische of paramedische aard.

Het aandeel van de collectieve financiering in het totaal van de zorguitgaven komt in de EU-landen uit op 75% (tabel 6.16). Dit aandeel is in Nederland wat lager (68%), omdat de particuliere verzekering en de eigen bijdragen een iets groter deel van de financiering voor hun rekening nemen. In de Verenigde Staten is het aandeel van de collectieve financiering zeer laag (44%) en in Luxemburg juist zeer hoog (93%). De verschillen tussen de overige landen zijn niet groot.

Het aandeel van de collectieve financiering is in de jaren negentig licht gedaald van 78% in 1990 naar 75% in 1999. In Nederland is dit aandeel gelijk gebleven, maar er zijn ook landen waar dit aandeel is gestegen (Ierland) of gedaald (Italië, Griekenland en de Scandinavische landen).

Tabel 6.16 Collectieve uitgaven als aandeel van de totale uitgaven voor zorg (in procenten)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | index 1999 (1990 = 100) |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|
| Italië | 80 | 77 | 78 | 67 | 67 | 86 |
| Verenigde Staten | 41 | 40 | 40 | 46 | 44 | 112 |
| Verenigd Koninkrijk | 89 | 86 | 84 | 85 | 83 | 99 |
| Nederland | 69 | 71 | 68 | 72 | 68 | 101 |
| België | 70 | 69 | 75 | 70 | 71 | 96 |
| Zweden | 93 | 90 | 90 | 85 | 84 | 93 |
| Denemarken | 88 | 86 | 83 | 83 | 82 | 99 |
| Frankrijk | 79 | 77 | 78 | 78 | 78 | 100 |
| Duitsland | 79 | 77 | 76 | 78 | 76 | 99 |
| OESO-24 | 61 | 59 | 58 | 61 | 59 | 102 |
| EUR-15 | 80 | 78 | 78 | 76 | 75 | 97 |

Bron: OECD (Health data)

6.6 Politie en justitie

Internationale vergelijkingen over rechtshandhaving zijn niet alleen lastig door allerlei verschillen in registraties, er is ook relatief weinig statistisch materiaal dat inzicht geeft in recente ontwikkelingen. Zo is er weinig informatie over de fysieke en financiële inzet van middelen in deze sector. Een ander probleem is de wijze waarop criminaliteit wordt gemeten. Omdat dit rapport is gericht op het gebruik van politie en justitie, wordt de criminaliteit niet gemeten met feitelijk slachtofferschap maar door ter kennis van de politie gebrachte of door de politie waargenomen misdrijven. Een gevolg daarvan

is wel dat veranderingen in het systeem of de intensiteit van registraties invloed hebben op de gepresenteerde cijfers, zonder dat dit een relatie hoeft te hebben met de omvang of samenstelling van de gepleegde misdrijven. Daarnaast spelen nog de traditionele verschillen in afbakeningen, die niet alleen te maken hebben met definitieverschillen maar ook met landenspecifieke opvattingen in hoeverre bepaalde gedragingen als misdadig worden ervaren (zie bv. SCP 2000: 570). Er zijn overigens geen duidelijke aanwijzingen voor een veranderde relatie tussen feitelijk gepleegde en geregistreerde criminaliteit in de loop van de tijd.⁹ De verschillen in aangiftegedrag tussen landen zijn vrij gering, zeker als ook wordt gecorrigeerd voor de samenstelling van de criminaliteit.¹⁰

Het gebruik zal in twee tabellen worden beschreven, die respectievelijk betrekking hebben op de input van het systeem van rechtshandhaving (de criminaliteit) en de output van dit systeem (het gevangeniswezen).

Tabel 6.17 Geregisteerde criminaliteit per 100 inwoners (in procenten)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | Index 1999 (1990 = 100) |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------------|
| Italië | 2,0 | 2,4 | 4,4 | 4,0 | 4,1 | 93 |
| Verenigde Staten ^a | 5,9 | 5,2 | 5,8 | 5,3 | 4,3 | 74 |
| Frankrijk | 4,9 | 6,5 | 6,2 | 6,3 | 6,1 | 99 |
| Nederland | 4,4 | 6,9 | 7,0 | 7,3 | 7,3 | 103 |
| Duitsland | 6,2 | 6,9 | 7,0 | 8,2 | 7,7 | 109 |
| België ^b | . | . | 3,5 | 7,0 | 8,4 | . |
| Denemarken | 7,9 | 9,3 | 10,3 | 10,3 | 9,3 | 91 |
| Verenigd Koninkrijk | 5,5 | 7,3 | 8,9 | 9,7 | 9,8 | 111 |
| Zweden ^c | 11,1 | 12,2 | 14,2 | 13,0 | 13,1 | 92 |
| OESO-24 | 4,2 | 4,5 | 5,0 | 5,1 | 4,7 | 94 |
| EUR-15 | 4,3 | 5,3 | 6,1 | 6,6 | 6,5 | 106 |

a Exclusief vergiftiging en drugs.

b Vanaf 1995 andere registratie.

c Inclusief poging tot misdrijf.

Bron: Kershaw (2000)

De geregisteerde criminaliteit is in Nederland naar internationale maatstaven niet bijzonder hoog (tabel 6.17). Het percentage misdrijven per 100 inwoners (7,3%) is zelfs iets lager dan dat in de omliggende landen, maar wel iets hoger dan het EU-gemiddelde, dat naar beneden wordt getrokken door de geringe geregisteerde criminaliteit in landen als Ierland en Spanje (beide 2%). De geregisteerde criminaliteit kent in de EU-landen een licht stijgend verloop, maar dit vormt wel het saldo van sterk uiteenlopende ontwikkelingen. Zo is de geregisteerde criminaliteit in Finland fors gedaald maar daarentegen fors gestegen in België en Portugal.

Belangrijke vormen van criminaliteit zijn de geweldsmisdrijven en de diefstallen met braak. Deze raken de persoonlijke integriteit en trekken daardoor veel publieke aandacht. Op deze vormen van criminaliteit neemt Nederland in Europees verband een middenpositie in (tabel 6.18). Verontrustend is wel dat de geweldsmisdrijven in Europa een sterk stijgend verloop vertonen, en daarop vormt Nederland geen uitzondering; in de Verenigde Staten is het percentage registreerde geweldsmisdrijven daarentegen fors gedaald. Bij diefstal met braak is het beeld volstrekt omgekeerd: in nagenoeg alle landen is dit fors afgenomen, en Nederland vormt hierop geen uitzondering. Alleen Italië en in mindere mate Griekenland vormen een uitzondering op deze gunstige ontwikkeling. De betere beveiliging van bedrijven en privé-eigendommen speelt ongetwijfeld een rol bij de afname van deze vorm van crimineel gedrag.

Tabel 6.18 Geregistreerde criminaliteit per 100 inwoners naar type (in procenten)

| | geweldsmisdrijven | | | diefstal met braak | | |
|----------------------------------|-------------------|------------|----------------------------|--------------------|------------|----------------------------|
| | 1995 | 1999 | index 1999 (1993 = 100) | 1995 | 1999 | index 1999 (1993 = 100) |
| Italië | 0,1 | 0,1 | 130 | 0,4 | 0,4 | 121 |
| Verenigde Staten | 0,7 | 0,5 | 70 | 1,0 | 0,8 | 70 |
| Frankrijk | 0,3 | 0,4 | 147 | 0,4 | 0,3 | 76 |
| Nederland | 0,4 | 0,5 | 136 | 0,8 | 0,6 | 74 |
| Duitsland | 0,2 | 0,2 | 115 | 0,3 | 0,2 | 65 |
| België | 0,7 | 0,6 | 123 | 1,8 | 0,6 | 39 |
| Denemarken | 0,3 | 0,3 | 99 | 2,0 | 1,9 | 81 |
| Verenigd Koninkrijk ^a | 0,6 | 0,7 | 127 | 1,2 | 0,8 | 60 |
| Zweden | . | . | . | 0,2 | 0,2 | 81 |
| OESO-24 | 0,5 | 0,5 | 94 | 0,7 | 0,5 | 75 |
| EUR-15 | 0,3 | 0,5 | 124 | 0,5 | 0,4 | 72 |

a Exclusief registratie-effect wegens invoering van een nieuw telsysteem in 1998.

Bron: Kershaw (2000, rangschikking conform tabel 6.17)

Het gevangeniswezen vormt het sluitstuk van het politionele en justitiële systeem. Het aantal gedetineerden weerspiegelt niet alleen de omvang van de criminaliteit maar ook de wijze van bestraffing. Zo is het een bekend feit dat opsluiting een minder populair middel is in de EU-landen, maar dit wel veel wordt toegepast in de Verenigde Staten (tabel 6.19). Het aantal gedetineerden blijkt eerder negatief dan positief gecorreleerd te zijn met de omvang van de criminaliteit (zie tabel 6.17). Hierin weerspiegelt zich eerder de landenspecifieke opvatting over de wijze van bestraffing dan de specifieke preventieve werking van cellulaire opsluiting. Cellulaire opsluiting vermindert de criminaliteit uiteraard wel via het zogenaamde opsluitingseffect: de tijd besteed in de gevangenis is niet of nauwelijks aanwendbaar voor crimineel gedrag. Cellulaire bestraffing blijkt een steeds vaker gebruikt middel in de EU-landen. Vooral in Nederland is deze vorm van bestraffing spectaculair toegenomen; deze groei wordt door geen enkel EU- of OESO-land overtroffen. Maar het niveau in Nederland was met 46 gevangenen per 100.000 inwoners dan ook wel uitgesproken laag in het begin van de jaren negentig.

Tabel 6.19 Aantal gevangenen per 100.000 inwoners

| | 1987 | 1990 | 1995 | 1999 | index 1999 (1990 = 100) |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|
| Zweden | 57 | 62 | 71 | 59 | 96 |
| Denemarken | 62 | 62 | 65 | 66 | 105 |
| België | 68 | 66 | 76 | 80 | 121 |
| Nederland | 33 | 46 | 75 | 84 | 182 |
| Italië | 61 | 57 | 86 | 89 | 155 |
| Frankrijk | 91 | 84 | 92 | 92 | 110 |
| Duitsland | 86 | 81 | 80 | 97 | 120 |
| Verenigd Koninkrijk | 96 | 91 | 100 | 122 | 135 |
| Verenigde Staten | 354 | 460 | 603 | 682 | 148 |
| OESO-24 | 150 | 182 | 229 | 259 | 143 |
| EUR-15 | 77 | 76 | 89 | 97 | 128 |

Bron: Kershaw (2000)

De meest recente Europese informatie over de inzet van middelen in de politionele en justitiële sfeer dateert uit 1995 en is nogal verouderd. Daarom is hier gebruikgemaakt van informatie die is verzameld en gepubliceerd door het ministerie van Justitie. Daarin ontbreken België en Italië.

Met een aandeel van 1,2% voor rechtshandhaving in het BBP neemt Nederland een middenpositie in. Deze financiële inzet is niet direct terug te vinden in de inzet van personeel, waar Nederland met Denemarken een zeer bescheiden positie inneemt. Blijkbaar gaat een groter deel van de uitgaven voor rechtshandhaving in Nederland naar de inzet van niet-personele middelen.

Tabel 6.20 Inzet van middelen voor rechtshandhaving (personeel per 100.000 inwoners) omstreeks 1998

| | politie personeel | totaal personeel ^a | uitgaven als aandeel van het BBP (%) ^a |
|---------------------|----------------------|----------------------------------|--|
| Denemarken | 265 | 424 | 0,8 |
| Frankrijk | 403 | 493 | 0,8 |
| Zweden | 307 | 477 | 1 |
| Duitsland | 302 | 532 | 1 |
| Nederland | 254 | 408 | 1,2 |
| Verenigd Koninkrijk | 376 | 521 | 1,5 |
| Verenigde Staten | 354 | 757 | 1,6 |
| België | . | . | . |
| Italië | . | . | . |
| OESO-24 | . | . | . |
| EUR-15 | . | . | . |

a Rechtelijke macht, politie en gevangeniswezen.

Bron: ministerie van Justitie (2000)

De ontwikkeling van de ophelderingspercentages wordt weergegeven in de tabellen 6.21 en 6.22. Omdat er flinke definitieverschillen bestaan tussen de ophelderingspercentages van de verschillende landen, worden in deze tabellen alleen indexcijfers weergegeven. De conclusie luidt dat de ophelderingspercentages over de periode 1990-1999 onder de weergegeven landen nergens zo snel dalen als in Nederland. Als men de gehele periode 1980-1990 bekijkt valt de snelle daling in Engeland en Wales op. Dat ook stijgingen in ophelderingspercentages mogelijk zijn, blijkt uit cijfers van de Verenigde Staten en Frankrijk voor de geweldscriminaliteit en uit cijfers van Duitsland voor de vermogenscriminaliteit. Interessant is dat volgens J.P. Tak (NRC Handelsblad, 30 november 2002) het voor definitieverschillen gecorrigeerde ophelderingspercentage voor de totale criminaliteit voor Nederland uitkomt op 15, terwijl dat voor de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen uitkomt op 50.

Tabel 6.21 Ophelderingspercentages geweldscriminaliteit, 1980-2000 (index 1990 = 100)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|-------------------|------------|------------|------------|-----------|------------------|
| Nederland | 123 | 112 | 100 | 80 | 80 |
| Engeland en Wales | 103 | 93 | 100 | 93 | 81 |
| Zweden | 130 | 110 | 100 | 91 | 97 |
| Duitsland | 104 | 103 | 100 | 98 | 103 |
| Denemarken | . | . | 100 | 107 | 105 |
| Verenigde Staten | 96 | 104 | 100 | 100 | 108 ^a |
| Frankrijk | . | . | 100 | 108 | 108 ^b |
| België | . | . | . | . | . |
| Italië | . | . | . | . | . |
| OESO-24 | . | . | . | . | . |
| EUR-15 | . | . | . | . | . |

a Cijfer 1999.

b Cijfer 1997.

Bron: WODC

Tabel 6.22 Ophelderingspercentages vermogenscriminaliteit, 1980-2000 (index 1990 = 100)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|-------------------|------------|------------|------------|-----------|-----------------|
| Nederland | 118 | 104 | 100 | 72 | 53 |
| Engeland en Wales | 128 | 116 | 100 | 78 | 57 |
| Frankrijk | . | . | 100 | 79 | 66 ^a |
| Zweden | 125 | 124 | 100 | 78 | 67 |
| Denemarken | . | . | 100 | 90 | 81 |
| Verenigde Staten | 91 | 98 | 100 | 97 | 96 ^b |
| Duitsland | 85 | 103 | 100 | 94 | 111 |
| België | . | . | . | . | . |
| Italië | . | . | . | . | . |
| OESO-24 | . | . | . | . | . |
| EUR-15 | . | . | . | . | . |

a Cijfer 1997.

b Cijfer 1999.

Bron: WODC

6.7 Sociale zekerheid

De uitgaven voor sociale zekerheid maken zelf geen deel uit van de quartaire sector maar de uitvoeringsorganisatie wel. Over de omvang van de uitvoeringsorganisatie en de kosten van verstrekking zijn echter geen internationale gegevens voorhanden. Wel mag duidelijk zijn dat er een zekere relatie is tussen de omvang van de sociale zekerheid en de kosten van uitvoering. Daarom wordt in dit hoofdstuk kort ingegaan op de omvang van de sociale zekerheid in de verschillende EU-landen. De sociale zekerheid omvat hier alle uitgaven voor loonderving (wegens ouderdom, ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid) alsmede diverse toeslagen voor kosten uit hoofde van gezinsomstandigheden (weduwschap, verzorging van kinderen), handicaps (wegens ouderdom), arbeidsmarktpositie (instroomregelingen) en woonlasten (huursubsidie).

De totale uitgaven voor sociale zekerheid als percentage van het BBP (zie tabel 6.23) laat zich moeilijk in internationaal verband vergelijken. In de eerste plaats wisselt het aandeel dat collectief, semi-collectief of particulier wordt geregeld. Zo is in Nederland een groot deel van de pensioenvoorziening particulier geregeld en wordt het ziekterisico grotendeel door de bedrijven zelf gedragen. De vergelijkbaarheid is ook moeilijk omdat de bruto-nettoverhoudingen sterk verschillen. Zo zijn er landen waarin de uitkeringen substantieel worden belast uit hoofde van de inkomstenbelasting en de sociale verzekeringen (Nederland, Denemarken en Zweden) en landen waar bovenop het netto uitgekeerde bedrag nog fiscale faciliteiten kunnen worden verkregen (Verenigde Staten). Wanneer met deze verschillen in het bruto-nettotraject rekening wordt gehouden, worden de onderlingen verschillen duidelijk minder (zie cijferkolom 1 in tabel 6.23).

Tabel 6.23 Totale collectieve uitgaven voor sociale zekerheid als percentage van het BBP^a (in procenten)

| | bruto collectieve uitgaven voor sociale zekerheid als percentage index 1998 netto als % van het BBP | | | | | | | bruto in 1997 ^b |
|---------------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|----------------------------|
| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1997 | 1998 | (1990=100) | |
| Verenigde Staten | 8,8 | 8,4 | 8,2 | 8,8 | 8,4 | 8,3 | 101 | 104 |
| Nederland | 21,2 | 21,4 | 20,8 | 18,2 | 16,7 | 15,6 | 75 | 75 |
| Verenigd Koninkrijk | 12,4 | 14,3 | 14,6 | 17,2 | 17,1 | 16,4 | 112 | 91 |
| Denemarken | 16,2 | 15,6 | 16,7 | 19,8 | 17,9 | 17,1 | 102 | 75 |
| Duitsland | 15,5 | 16,1 | 15,1 | 17,2 | 18,0 | 17,8 | 117 | 93 |
| België | 18,5 | 20,9 | 17,9 | 18,7 | 17,8 | 18,1 | 101 | 86 |
| Zweden | 15,3 | 17,4 | 18,4 | 20,0 | 19,1 | 18,1 | 98 | 80 |
| Frankrijk | 16,4 | 18,5 | 18,0 | 18,7 | 19,1 | 18,8 | 105 | . |
| Italië | 12,5 | 15,5 | 17,4 | 18,4 | 19,4 | 19,6 | 112 | 82 |
| OESO-24 | 9,9 | 10,7 | 10,5 | 11,7 | 11,5 | 11,4 | 108 | |
| EUR-15 | 13,0 | 15,2 | 14,7 | 16,1 | 16,0 | 15,8 | | |
| | 107 | | | | | | | |

a Betreft uitgaven sociale bescherming, excl. uitgaven zorg, uitgaven huisvesting en uitgaven voor diensten in natura aan gezinnen, gehandicapten en ouderen.

b Percentage gebaseerd op totale uitgaven voor sociale bescherming.

Bron: OECD-databestand (SOCX 2001) en Adema (2001)

In termen van bruto-uitgaven neemt Nederland een betrekkelijk bescheiden positie in met een aandeel dat weinig afwijkt van het EU-gemiddelde. In de jaren negentig is het niveau van de sociale zekerheid als aandeel in het BBP in Nederland en Zweden gedaald, terwijl het in de meeste andere EU-landen – met Italië en het Verenigd Koninkrijk voorop – is gestegen. In Nederland is het aandeel van de meeste sociale-zekerheidsvoorzieningen in het BBP gedaald, met uitzondering van de werkloosheidsregelingen in zowel passieve (inkomensondersteuning) als actieve zin (instroombevordering).

De collectieve ouderdomsvoorziening vergt in Nederland slechts een bescheiden deel van het BBP, mede door het royale kapitaaldekkingssysteem in de semi-collectieve sfeer (tabel 6.24). Ook hier is het aandeel in het BBP – tegen de Europese trend in – gedaald. Deels is dit te verklaren door de relatief bescheiden vergrijzing die met name landen als Italië, Duitsland en Frankrijk heeft getroffen, maar het is ook deels toe te schrijven aan het achterblijven van het collectieve deel van de pensioenvoorziening in Nederland, dat echter royaal is gecompenseerd in de aanvullende pensioensfeer. Deze compensatie is hoofdzakelijk toe te schrijven aan een samenstellingseffect, waarbij er meer ouderen zijn gekomen met betere pensioenen, en niet zozeer aan een verbetering van de uitkeringen zelf. Door deze compensatie is het aandeel van de collectieve pensioenvoorziening in de totale pensioenvoorziening in Nederland gedaald van 61% in 1990 naar 55% in 1999.

Tabel 6.24 Collectieve uitkeringen wegens ouderdom als percentage van het BBP^a
(in procenten)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | index 1998 (1990 = 100) |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------------|
| Verenigde Staten | 4,9 | 5,1 | 5,0 | 5,2 | 5,1 | 101 |
| Nederland | 6,5 | 6,6 | 7,2 | 6,5 | 6,2 | 85 |
| Verenigd Koninkrijk | 5,2 | 5,7 | 6,4 | 6,7 | 6,4 | 100 |
| Denemarken | 5,8 | 5,7 | 6,3 | 7,4 | 6,8 | 108 |
| België | 6,1 | 6,6 | 6,5 | 7,3 | 7,4 | 114 |
| Zweden | 6,6 | 7,1 | 7,2 | 7,9 | 7,5 | 103 |
| Duitsland | 10,0 | 10,1 | 9,5 | 10,1 | 10,5 | 110 |
| Frankrijk | 7,6 | 8,7 | 9,2 | 10,5 | 10,6 | 116 |
| Italië | 7,4 | 9,2 | 11,0 | 12,2 | 12,8 | 117 |
| OESO-24 | 5,4 | 5,9 | 6,3 | 6,9 | 7,0 | 112 |
| EUR-15 | 7,1 | 7,9 | 8,9 | 9,8 | 9,9 | 112 |

a Exclusief zorguitgaven.

Bron: OECD

Het aandeel van collectieve uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid en werkloosheid komt in Nederland duidelijk boven het Europese gemiddelde uit (tabel 6.25).

Tabel 6.25 Collectieve uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid^a als percentage van het BBP^a (in procenten)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | index 1998 (1990 = 100) |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------------|
| Verenigde Staten | 0,9 | 0,7 | 0,7 | 1,0 | 0,9 | 123 |
| Frankrijk | 1,7 | 1,8 | 1,5 | 1,2 | 1,1 | 77 |
| Duitsland | 1,5 | 1,4 | 1,2 | 1,4 | 1,4 | 119 |
| België | 2,9 | 3,0 | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 85 |
| Italië | 1,5 | 1,7 | 2,2 | 1,6 | 1,5 | 69 |
| Denemarken | 1,9 | 1,8 | 1,9 | 2,2 | 2,0 | 104 |
| Zweden | 2,1 | 2,2 | 2,8 | 2,7 | 2,4 | 87 |
| Verenigd Koninkrijk | . | . | 1,7 | 2,8 | 2,7 | 160 |
| Nederland | 5,1 | 4,8 | 4,6 | 3,9 | 2,7 | 58 |
| OESO-24 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,3 | 1,2 | 106 |
| EUR-15 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,9 | 1,8 | 97 |

a Exclusief zorguitgaven.

Bron: OECD

Wat betreft arbeidsongeschiktheid neemt Nederland zelf een topositie in. Duidelijk is wel dat de verschillen tussen de EU-landen in de jaren negentig zijn verminderd. Dit komt onder meer doordat Nederland het aandeel van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in het BBP drastisch heeft teruggebracht door zowel volumemaatregelen (aanscherping van arbeidsongeschiktheidscriteria en herkeuringen) als prijsmaatregelen (beperking van uitkeringsniveaus voor bepaalde categorieën). Desondanks is het Nederlandse aandeel in het BBP nog steeds bijzonder hoog in Europees verband. Dit komt mede doordat de volumemaatregelen in de tweede helft van de jaren negentig bleken te zijn uitgewerkt.

Verder neemt Nederland ook een relatief hoge positie in bij de werkloosheidsuitkeringen als aandeel in het BBP (tabel 6.26).¹¹ Daarin zijn de bijstandsuitkeringen opgenomen, voorzover deze dezelfde functie hebben als een werkloosheidsregeling (zoals de rww tot en met 1995 in Nederland). De sterke stijging in Duitsland is nagevoelbaar geheel toe te schrijven aan de Duitse eenwording, waardoor het aandeel van de werkloosheidsuitkeringen in het BBP in 1991 is verdubbeld. Zweden heeft begin jaren negentig te kampen gehad met een forse economische inzinking.

Tabel 6.26 Collectieve uitkeringen wegens werkloosheid als percentage van het BBP (in procenten)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | index 1998 (1990 = 100) |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------------|
| Verenigde Staten | 0,7 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 58 |
| Verenigd Koninkrijk | 1,1 | 1,8 | 0,7 | 0,9 | 0,3 | 49 |
| Italië | 0,6 | 1,3 | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 84 |
| Duitsland | 0,5 | 1,0 | 0,7 | 1,5 | 1,3 | 181 |
| Frankrijk | 2,4 | 2,4 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 98 |
| Zweden | 0,4 | 0,9 | 0,9 | 2,2 | 1,9 | 217 |
| Nederland | 1,7 | 3,4 | 2,5 | 2,9 | 2,2 | 87 |
| België | 2,5 | 3,4 | 2,6 | 2,7 | 2,5 | 95 |
| Denemarken | 4,9 | 4,3 | 4,3 | 4,4 | 3,4 | 79 |
| OESEO-24 | 0,7 | 1,0 | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 92 |
| EUR-15 | 0,8 | 1,8 | 1,3 | 1,6 | 1,3 | 100 |

Bron: OECD

6.8 Samenvatting

Het aandeel van de collectieve uitgaven in het BBP is in de jaren negentig in de meeste EU-landen licht gedaald. Het streven naar een economische monetaire eenheid, het gunstig economisch tij in de tweede helft van de jaren negentig en de mede daarmee verbonden verlichting van de sociale-zekerheidslasten hebben hiertoe bijgedragen. Nederland behoorde met een gemiddelde groei van circa 2,8% per jaar tot de koplopers in welvaarts-groei, terwijl het Europese gemiddelde bleef steken op 1,8%. Nederland heeft zijn positie op de Europese ranglijst sterk verbeterd, en heeft zich vanuit de middenmoot opgewerkt tot een van de koplopers waarbij landen als Duitsland, Frankrijk en Zweden werden gepasseerd. Het aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP bewoog zich eind jaren negentig rond het Europese gemiddelde van 47%, waarmee Nederland zijn topospositie met de Scandinavische landen begin jaren negentig vaarwel heeft gezegd. Dit lag vooral aan dalende uitgaven voor sociale zekerheid en dalende rente-uitgaven.

Ten aanzien van uitgaven voor de quataire sector behoort Nederland tot de koplopers in Europa (met 23% BBP tegen een gemiddelde van 20%). In Nederland, maar ook in veel andere Europese landen is sprake van een lichte teruggang van dit uitgavenniveau. Alleen in landen als de VS, Italië en het Verenigd Koninkrijk is sprake van een scherpere teruggang.

De onderwijsuitgaven zijn in Europa gemiddeld op een niveau van 5,4% blijven staan. Nederland kwam in het begin van de jaren negentig met een aandeel van 4,8% duidelijk onder dit Europees gemiddelde uit, en heeft deze positie in de Europese achterhoede

in de loop van de jaren negentig met een niveau van 4,6% (in 1998) behouden. Deze lage positie kan niet worden toegeschreven aan specifieke demografische of economische omstandigheden, zodat de conclusie zich opdringt dat beleidsprioriteiten hier een belangrijke rol spelen. Wel valt aan te nemen dat de extra middelen die in de afgelopen vier jaar in het onderwijs zijn gestoken, hebben bijgedragen tot een verhoging van het aandeel BBP met enkele tienden van procentpunten en wellicht ook tot een relatieve verbetering van de positie van Nederland.

De uitgaven voor de zorg zijn in Europees verband gestegen van 7,8% in 1990 naar 8,6% in 1999, uitgedrukt als aandeel in het BBP. Dit correspondeert met een jaarlijkse groei van gemiddeld 1%. Nederland zat in 1990 boven het Europees gemiddelde, maar is in 1999 met een gemiddelde jaarlijkse groei van 0,3% in de Europese middenmoot beland. Ook hier zijn nauwelijks demografische of economische ontwikkelingen aan te voeren die de Nederlandse pas op de plaats kunnen rechtvaardigen. Weliswaar kwam de vergrijzing in Nederland iets onder het Europees gemiddelde uit, maar de welvaarts-groei kwam juist aanzienlijk boven het Europees gemiddelde uit. Ook hier moet een belangrijk deel van de verklaring gezocht worden in de wijze waarop de 'markt' voor zorg in de verschillende landen is geregeld en de beleidsprioriteiten aangaande dit stelsel.

Helaas ontbreken goede gegevens over de ontwikkeling van het aandeel in het BBP van de uitgaven van de derde belangrijke pijler van de quartaire sector, politie en justitie. Op dit punt lijkt Nederland eind jaren negentig een middenpositie in te nemen. Ook het gevangeniswezen heeft een inhaalslag gemaakt in de richting van de Europese middenmoot. Het niveau van de geregistreeerde criminaliteit (ruim 7% per 100 inwoners) ligt iets boven het Europees gemiddelde (ruim 6%). De groei van de geregistreeerde criminaliteit in de jaren negentig (0,4% per jaar) kwam in Nederland lager uit dan het Europees gemiddelde (0,7% per jaar).

De uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid vormt de laatste grote pijler van de quartaire sector. De uitvoering kan deels worden gezien als een afgeleide van de uitgavenontwikkeling. Wat betreft het aandeel van de sociale-zekerheidsuitgaven in het BBP heeft Nederland in de jaren negentig een toppositie verruild voor een middenpositie. Terwijl Nederland in 1990 ruim een kwart uitkwam boven het Europees gemiddelde, is het in de loop van de jaren negentig op het Europees gemiddelde terechtgekomen. Daaraan hebben nagenoeg alle sociale-zekerheidsvoorzieningen bijgedragen, met uitzondering van de regelingen voor werkloosheid en arbeidsmarktactivering.

Noten

- 1 De laatste keer dat de quartaire sector uitvoerig in een internationaal perspectief werd geplaatst was in het *Memorandum quartaire sector 1989-1993*. In dit Memorandum werden ook de sectoren openbaar vervoer, defensie en cultuur en recreatie opgenomen. In het *Memorandum quartaire sector 1994-1998* en *Memorandum quartaire sector 1998-2002* is slechts een samenvattende internationale vergelijking opgenomen, die betrekking had op de collectieve uitgaven per sector en het totaal van de collectieve uitgaven.
- 2 Koopkrachtpariteiten zijn wisselkoersen, waarin de koopkrachtverschillen van de verschillende valuta's zijn verdisconteerd.
- 3 De reeks voor Nederland is gecorrigeerd voor de trendbreuk in 1995, toen de zorguitgaven tot de overheidsconsumptie (en niet meer tot de overdrachten) werden gerekend. Doordat tevens afschrijvingen op de infrastructuur (dijken, wegen scholen) zijn verhoogd, is ook de overheidsconsumptie gestegen.
- 4 Dit is niet hetzelfde als de klassegrootte, omdat in deze verhouding al het personeel betrokken is dat lesgeeft (inclusief personeel dat ook nog andere taken heeft of hulppersoneel).
- 5 Overigens ontwikkelt het aantal leerlingen per leerkracht in het voortgezet onderwijs zich in Nederland gunstig. Zo is het aantal leerlingen per onderwijzer in de periode 1997-1999 gedaald met 8%; deze daling heeft zich daarna echter nauwelijks voortgezet (met slechts 1% in de periode 1999-2001).
- 6 Overigens is in absolute zin sprake van een reële toename van de uitgaven.
- 7 Ook Luxemburg, Portugal en Noorwegen kennen een relatief laag niveau van huisartsenbezoek.
- 8 Er is overigens wel een verband tussen de uitgaven aan gezondheidszorg per hoofd van de bevolking en de gemiddelde welvaart van de bevolking (zie SCP 2000: 257).
- 9 Zie hiervoor de analyse van slachtofferenquêtes en de aangifte hiervan in Van Kesteren et al., *Criminal victimisation in seventeen industrialized countries*, NSCR; WODC 2000: 61-76).
- 10 De aangifte van slachtoffers hangt zeer sterk samen met het type delict, en schommelt tussen de 10% (bij seksuele intimidatie) tot 90% (bij autodiefstal). Bron: zie voorgaande noot.
- 11 Door de opheffing van de RWW is vanaf 1996 de gehele bijstandsuitkering als werkloosheidsuitkering aangemerkt in de OESO-statistieken. Het niet-RWW deel maakte in die tijd ruim 20% uit van het totale uitkeringsbedrag. Hiervoor is in latere jaren gecorrigeerd (hetgeen neerkomt op een benedenwaartse bijstelling van 0,55 procentpunt).

7 Privatisering en verzelfstandiging

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op privatisering en verzelfstandiging van overheidsinstellingen. In de jaren tachtig en negentig zijn de klassieke denkbeelden over de rol van de overheid bij de voortbrenging van (quasi-)collectieve goederen onder vuur komen te liggen. Waar eerder marktfalen een centraal thema was in de economische theorie, kwamen nu eerder de nadelen in beeld van een nadrukkelijke overheidsbemoeienis met de productie van diensten: bureaucratische rompslomp, starheid, inefficiëntie en gebrek aan kwaliteit. Hieruit vloeide mondiaal een beweging voort in de richting van verzelfstandiging en privatisering van voormalige overheidstaken. Deze trend wordt aangeduid als New Public management en vindt zijn wortels in het Reagan-Thatcher-tijdperk. Een belangrijke impuls in deze richting werd gegeven door Osborn en Gaebler in *Reinventing government* (1993). In Nederland lijkt de laatste jaren, mede als gevolg van negatieve ervaringen met sommige privatiseringsinitiatieven, een herbezinning plaats te vinden waarbij de voor- en nadelen van privatisering en de voorwaarden waaronder publieke dan wel private arrangementen de voorkeur verdienen, nadrukkelijk in beeld komen.

De voor- en tegenstanders van privatisering zijn vaak te vinden aan weerszijden van de scheidslijn tussen liberalen en socialisten. Privatisering lijkt bij uitstek een onderwerp dat aanleiding geeft tot dogmatische standpunten en selectieve waarneming. Van Twist (2002) spreekt in dit verband van het vergelijken van rotte peren met glanzende appels, vice versa, afhankelijk van de vraag of men de voorkeur geeft aan peren of appels. Terwijl sommigen uitgaan van forse efficiencywinsten bij privatisering van publieke dienstverlening (Moore 1987; Kikeri et al. 1992; Shleifer 1998; Megginson en Netter 2001), benadrukken anderen vooral de gevaren: verborgen kosten, misbruik van monopolies, kwaliteitsverlies (Starr 1987; Bailey 1987, recentelijk ook de commissie-Van Thijn 2002).

Onder die omstandigheden is het moeilijk tot uitspraken te komen over de voor- en nadelen van privatisering en publieke dienstverlening, die niet onmiddellijk worden aangevochten door personen die redeneren vanuit andere politieke vooronderstellingen. De keuze van doeleinden is een taak van de politiek; de wetenschap dient zich te beperken tot analyseren en voorspellen van ontwikkelingen en tot aanbevelingen over uitvoeringsmodaliteiten en te hanteren beleidsinstrumenten (zie ook Barr 1993; WRR 2000).

Overigens omvat de quartaire sector van oudsher behalve publieke ook private producenten. In termen van de inzet van productiemiddelen vormt de laatstgenoemde categorie zelfs de meerderheid (57% in 1998). De grootste deelgroep onder de private producenten zijn non-profitinstellingen die in belangrijke mate uit collectieve middelen worden gefinancierd.

Paragraaf 7.2 gaat in op een van de belangrijkste uitgangspunten bij beslissingen rond privatisering en verzelfstandiging: de borging van publieke belangen. In paragraaf 7.3 komt privatisering aan de orde en in paragraaf 7.4 verzelfstandiging. Paragraaf 7.5 geeft enkele kengetallen voor Nederland. In paragraaf 7.6 wordt een beslissingsschema geïntroduceerd met betrekking tot privatisering en verzelfstandiging. Paragraaf 7.7 past dit schema toe in enkele specifieke gevallen en paragraaf 7.8 geeft een samenvatting en slotbeschouwing.

7.2 Borgen van het publiek belang

In het eerste hoofdstuk, en met name in paragraaf 1.3, is al ingegaan op de rol van de overheid. Daarin is gesteld dat de markt het belangrijkste reguleringsmiddel is in de moderne westerse samenleving. Bij sommige typen goederen en diensten schiet het marktmechanisme echter tekort. Dat blijkt in het bijzonder te gelden voor collectieve goederen, waarvan het gebruik niet-rivaliserend en niet-exclusief is. Het gaat hier bijvoorbeeld om taakvelden als openbaar bestuur, openbare orde en veiligheid en infrastructuurle voorzieningen als dijken, wegen en natuurgebieden. Dit zijn kerntaken van overheden. Er zijn echter andere categorieën goederen en diensten, in paragraaf 1.3 aangeduid als quasi-collectief en quasi-individueel, waarbij de rol van de overheid minder vanzelfsprekend is: bijvoorbeeld diensten met belangrijke externe effecten zoals zorg en onderwijs. Bij dit soort zaken is het een kwestie van politieke keuzes in hoeverre een overheid zich met de regie of de uitvoering van de dienstverlening bemoeit.

Ook waar een regierol van de overheid onontkoombaar is of als uitvloeisel van politieke besluitvorming wenselijk wordt geacht, blijft het altijd de vraag in hoeverre dit moet leiden tot directe uitvoering van de betreffende taken door overheidsorganen. Als eenmaal is gedefinieerd wat het publieke belang is bij een bepaalde vorm van dienstverlening, is de volgende vraag hoe dit het beste kan worden gewaarborgd.

Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2000) hoort de discussie over privatisering¹ dan ook te gaan over de borging (behartiging) van publieke belangen. Er zijn twee belangrijke vragen die volgens de WRR bij dit onderwerp een rol spelen:

- 1 de wat-vraag: welke maatschappelijke belangen merkt de overheid aan als publieke belangen?
- 2 de hoe-vraag: op welke wijze worden vervolgens de belangen waarvoor de overheid aldus de eindverantwoordelijkheid heeft aanvaard, behartigd en wie draagt de operationele verantwoordelijkheid hiervoor?

Naar het inzicht van de WRR heeft de wat-vraag een politiek karakter: "Het is niet mogelijk een sluitend wetenschappelijk antwoord te geven op de vraag naar de eindverantwoordelijkheden van de overheid." Dat is op zichzelf juist, maar impliceert naar het oordeel van de auteurs van dit rapport nog niet dat er geen objectiveerbare

kenmerken van goederen en diensten zijn die verband houden met deze wat-vraag. Vooral waar het collectieve goederen betreft of waar sprake is van belangrijke externe effecten zal er al snel een publiek belang worden herkend. Of en in welke mate dit aanleiding geeft tot overheidsingrijpen is vervolgens uiteraard uitsluitend een kwestie van politieke besluitvorming.

De hoe-vraag heeft veel minder een politiek karakter en staat daarom in het WRR-rapport centraal.

De behartiging van publieke belangen moet volgens de WRR steeds worden getoetst aan de beginselen van goed bestuur, te weten: democratische legitimatie, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, effectiviteit en efficiëntie.

Of er al dan niet verzelfstandigd of geprivatiseerd wordt, hoort volgens de WRR het resultaat te zijn van een afweging van de voor- en nadelen van de verschillende 'borgingsmechanismen'. De WRR onderscheidt vier borgingsmechanismen:

- 1 concurrentie
- 2 binding vooraf met regels
- 3 institutionele borging,² en
- 4 hiërarchie.

Door combinaties van borgingsmechanismen kunnen de nadelen van de een soms worden gecompenseerd door de voordelen van de ander.

De argumenten voor privatisering kunnen volgens de WRR sterker zijn naarmate;

- er minder zware en minder complexe publieke belangen aan de orde zijn;
- er meer consensus is over publieke belangen;
- de externe effecten beter zijn te overzien;
- er beter een eenduidige norm voor de uitvoering kan worden gegeven;
- de borging van publieke belangen het mechanisme van vraag en aanbod niet te veel verstoort;
- de uitvoering minder specifieke investeringen vergt;
- de overheid meer informatie heeft over de kans dat de beoogde situatie zal worden gerealiseerd en over de inspanning die de private aanbieder moet leveren;
- de risico's minder substantieel zijn en de risicoaversie bij private ondernemers geringer is;
- effectief toezicht op de private productie beter kan worden georganiseerd en de kosten hiervan redelijker zijn.

Volgens de WRR moet de afweging of de (operationele) verantwoordelijkheid bij de behartiging van publieke belangen wordt toegedeeld aan de publieke dan wel aan de private sector bestaan uit de volgende elementen:

- goede specificatie van de in het geding zijnde publieke belangen;
- analyse van de mogelijkheden tot borging in de private en de publieke sector;

- analyse van de (te verwachten veranderingen van de) context, bijvoorbeeld in hoeverre er efficiëntiewinst kan optreden;
- goede inschatting vooraf van de risico's die een overdracht van verantwoordelijkheden mee kan brengen.

Op de aldus samengevatte hoofdconclusies uit het WRR -rapport valt weinig af te dingen.

7.3 Privatisering

Privatisering heeft betrekking op de overdracht van het eigendom van een bedrijf van publieke in private handen. Deze overdracht kan plaatsvinden door onderhandse verkoop aan één of meer private partijen of door openbare verkoop of openbare uitgifte van aandelen van het betreffende bedrijf. Als niet het gehele eigendom (bijvoorbeeld in de vorm van aandelen) in private handen overgaat, is dat een gedeeltelijke privatisering.

Een speciale vorm van privatisering is de omzetting van een publieke organisatie in een non-profitorganisatie, zoals een vereniging of stichting. Er wordt gesproken van *corporatization* als er pogingen worden ondernomen een overheidsbedrijf te laten opereren als ware het een privaat bedrijf.³ In Nederland wordt ook deze operatie soms aangeduid met de term privatisering. Daarmee lijkt echter een belangrijke nuance weg te vallen.

Volgens de economische theorie gaat van privaat eigendom een sterke prikkel uit om winst te maken. Die prikkel zet aan tot het beter benutten van de factoren arbeid en kapitaal. Als er bovendien concurrentie bestaat, stimuleert die tot het leveren van een betere productkwaliteit, betere service en meer productdiversificatie en tot het aanbieden van de producten tegen lagere prijzen. Soms gaat het rationaliseren van het productieproces gepaard met banenverlies. Vaak zullen echter door de betere marktpositie (meer kwaliteit, betere service, meer diversificatie en lagere prijzen) investeringen worden uitgelokt, wat juist weer kan leiden tot banengroei. Essentieel in deze redenering is de aanwezigheid van concurrentie. Bij afwezigheid van concurrentie vallen veel van de genoemde voordelen weg, omdat er geen garantie is dat de productiviteitswinst wordt doorgesluisd naar de consument.

Vanaf het begin van de jaren tachtig hebben de privatiseringen een hoge vlucht genomen. In meer dan honderd landen vormen zij nu een geaccepteerd instrument van het overheidsbeleid. Het aandeel van staatsbedrijven in het BBP is wereldwijd gedaald van ruim 10% in 1979 naar minder dan 6% in 2001 (Megginson en Netter 2001). Het reservoir van in principe te privatiseren staatsbedrijven is dus mondiaal afgenomen. Bovendien zijn veel gemakkelijk te privatiseren bedrijven inmiddels geprivatiseerd of hard op weg om geprivatiseerd te worden.

Naar het succes van deze privatiseringen is veel onderzoek gedaan. In deze paragraaf wordt een aantal recentere overzichtsartikelen behandeld, waaronder twee zeer uitgebreide studies van de Wereldbank.

Kikeri, Nellis en Shirley (1992) schetsen in hun Wereldbank-rapport *Privatization. The Lessons of Experience* dat er in de loop der tijd mondiaal om uiteenlopende redenen veel overheidsbedrijven zijn ontstaan. Deze overheidsbedrijven presteerden vaak slecht in termen van effectiviteit en efficiëntie. Veel van deze bedrijven kampten met verliezen. In de jaren zeventig kwam de roep om hervormingen. Daarom zijn er in de jaren zeventig en tachtig, vaak met steun van de Wereldbank, veel hervormingen uitgevoerd zonder dat het eigendom daarbij overging in private handen. De resultaten waren aanvankelijk vaak positief, maar deze vervlogen meestal weer na enkele jaren. Toen in de jaren tachtig veel regeringen zich realiseerden dat hervormingen geen duurzaam effect hadden, neigden zij naar privatisering. Hoewel zowel overheidsbedrijven als private bedrijven op het hele spectrum van heel inefficiënt tot heel efficiënt voorkomen, ziet de Wereldbank veel bewijzen dat de mediaan van de prestaties van private ondernemingen boven die van overheidsbedrijven ligt. Deze conclusie geldt zowel voor ontwikkelde als ontwikkelingslanden.

In meer dan tachtig landen zijn privatiseringsprogramma's opgezet. De belangrijkste lessen die Kikeri, Nellis en Shirley (1992) hebben geleerd uit hun onderzoek naar privatiseringen sinds het begin van de jaren tachtig in een groot aantal van deze landen zijn:

- Overheidsbedrijven kunnen enige tijd goed bestuurd worden en efficiënt opereren, maar overheids-eigendom gaat zelden gepaard met blijvende goede prestaties over een periode langer dan enkele jaren.
- Bij private ondernemingen is de kans groter dat zij efficiënt produceren dan bij overheidsbedrijven. Dit dient in ogenschouw te worden genomen bij de keuze om te investeren in andere overheidsactiviteiten.
- Privatisering kan werken en heeft gewerkt voor een groot aantal ondernemingen in uiteenlopende omstandigheden in zowel arme als rijke landen.

De eerste les geeft aan hoe cruciaal de overdracht van eigendom is. Zonder eigendoms-overdracht is het kennelijk moeilijk een overheidsbedrijf blijvend efficiënt te laten produceren ('ownership matters!'). Een herstructurering beperkt houden tot corporatization (dus een overheidsbedrijf laten opereren als was het een privaat bedrijf in een vrije markt, zonder het eigendom in handen te brengen van de private partijen) heeft ook politiek geen voordeel. Immers, zoals Shirley (1999) opmerkt, corporatization is politiek even risicovol als privatisering. In beide gevallen moeten overbodige werknemers worden ontslagen, niet-economische activiteiten worden beëindigd, subsidies worden afgeschaft en bureaucratische banden worden verbroken. Overigens is het bij privatisering niet alleen van belang dat er efficiëntiewinst wordt geboekt, maar ook dat de voordelen daarvan in belangrijke mate terecht komen bij de consument. Dit laatste is aannemelijk als er sprake is van voldoende concurrentie.

Kagami en Tsuji (2000) deden onderzoek naar privatiseringen in een zestal landen en een zestal sectoren. Volgens hen privatiseerden ontwikkelingslanden aanvankelijk om begrotingstekorten weg te werken, en later om andere, al eerder genoemde voordelen. Als voordelen van privatisering noemen zij:

- lagere kosten;
- soms lagere prijzen (de Britse elektriciteitsprijzen werden door de privatisering de laagste van Europa);
- betere service;
- toegenomen tevredenheid bij consumenten; en
- grotere efficiëntie.

Zij noemen ook nadelen, zoals:

- afname werkgelegenheid door efficiency-operaties;
- geen uniforme dienstverlening (bv. transportondernemingen die burgers in dunbevolkte gebieden slecht bedienen);
- ontstaan van monopolies, of oligopolies;
- het in buitenlandse handen komen van aandelen;
- problemen met eventueel overgenomen hoge schulden.

Kagami en Tsuji concludeerden dat landen een verschillend beleid hebben gevoerd: zo lag de nadruk in het Verenigd Koninkrijk op privatiseringen en in India en Japan op dereguleringen (d.w.z. op verzelfstandiging). De privatiseringen bleken succesvoller dan de dereguleringen.

Netwerksectoren nemen een speciale positie in. Dit zijn sectoren in de economie die dagelijks producten en diensten via een infrastructuur leveren: elektriciteit, gas, drinkwater, postverzending, telefonie, internet, tv, radio, openbaar vervoer en afvalinzameling. In deze sectoren kan een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende onderdelen van de bedrijfskolom. In elk geval is er altijd sprake van een infrastructuur en van een finale levering aan de consument (exploitatie). Soms zijn er ook nog andere onderdelen te onderscheiden, zoals de delfstofwinning bij olie en gas en het capaciteitsmanagement bij de spoorwegen (verdeling van treindiensten over het spoor).

Van Twist et al. (2002) voerden voor tien netwerksectoren een internationaal vergelijkend onderzoek uit inzake marktordening. Het betreft de netwerksectoren spoor, bus, vliegvelden, gas, drinkwater, telecommunicatie, post, elektriciteit, kabel en afval. Telkens worden drie landen bekeken, die per netwerksector kunnen verschillen. De landselectie vindt voornamelijk plaats op basis van variëteit. Zonder variëteit is het namelijk onmogelijk om te vergelijken. De meeste voorbeelden zijn afkomstig uit Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden. In totaal zijn er dus dertig studies uitgevoerd. Uit deze studies worden verschillende verbanden gedestilleerd. Daarnaast wordt een aantal casestudies gepresenteerd die te

maken hebben met enkele vraagstukken waar de Nederlandse overheid op dit moment voor staat. Dit betreft: het spoor in het Verenigd Koninkrijk, de privatisering van de luchthaven van Rome, de elektriciteit in Californië en de algemene mededingingsautoriteit in Nieuw-Zeeland.

Hierna volgen enkele van de bevindingen van Van Twist et al. (2000):

- 1 Om het gewenste investeringsniveau te kunnen realiseren, is overheidseigendom van de infrastructuur niet per definitie noodzakelijk. Privatisering brengt niet altijd (nieuwe) risico's met zich mee.
- 2 Een uitzondering is de spoorsector. Daar zijn geen voorbeelden gevonden van een geslaagde privatisering van de infrastructuur. In het Verenigd Koninkrijk zijn de investeringen in het spoor ook na de privatisering onder het Europees gemiddelde gebleven, en dit lage investeringsniveau wordt algemeen erkend als de oorzaak van enkele treinongevallen. In de luchtvaartsector en in de kabelsector lijkt er geen verband te bestaan tussen infrastructuur in private handen en een dalend investeringsniveau.
- 3 Tariefontwikkeling (en leveringszekerheid) is maar in beperkte mate afhankelijk van structuurkeuzen voor liberalisering of privatisering. De factor die daadwerkelijk invloed uitoefent, is het al dan niet aanwezig zijn van daadwerkelijke concurrentie.
- 4 Liberalisering en privatisering hebben niet noodzakelijk een positief effect op de ontwikkeling van de directe werkgelegenheid. De ervaringen zijn divers. Wel kan de eventuele afname in directe werkgelegenheid gecompenseerd worden door een toename van de indirecte werkgelegenheid.
- 5 Als de markt is geliberaliseerd, worden tarieven meer kostengeoriënteerd en is er een toenemende druk vanuit marktpartijen om geografische prijsdifferentiatie toe te staan, wat op gespannen voet kan komen te staan met de verplichting om iedere consument tegen dezelfde tarieven diensten te leveren.

Van Twist et al. pleiten voor aandacht voor de gevolgen voor de consument: "Marktwerking is geen doel op zich; het is uiteindelijk bedoeld om voor de consument een betere kwaliteit van dienstverlening te bewerkstelligen en de prijs-kwaliteitverhouding te versterken. In de praktijk zien we dat meer ruimte laten aan de markt niet alleen voorziene en gewenste effecten teweeg brengt, maar ook onvoorziene en ongewenste gevolgen kan hebben. Het kost bovendien de nodige tijd en moeite om de beoogde effecten tot stand te brengen; de prijs-kwaliteitverhouding wordt niet van de ene op de andere dag versterkt en de kwaliteit van de dienstverlening gaat na een verandering van de marktstructuur niet als vanzelf omhoog. Niet zelden doet zich in de beginfase van zo'n veranderingsoperatie juist een tegenovergestelde beweging voor, bijvoorbeeld ingegeven door gevestigde partijen die belemmeringen voor nieuwe toetreders opwerpen of door nieuwe toetreders die hun rol nog aan het zoeken zijn. Wat dan maar al te snel overblijft is een consument vol onbegrip over de achtergrond en de doelstellingen van zo'n operatie, en het gevoel dat het middel tot doel verheven is. Dit leert ons dat

het noodzakelijk is om de (subjectieve) beleving van de consument nauwer te betrekken bij de inrichting van het transitieproces en het ontstaan van een nieuwe situatie. De performance voor de consument is niet het sluitstuk van de redenering maar moet juist het startpunt daarvan zijn.”

Op diverse groepen in de samenleving hebben privatiseringen en dereguleringen invloed gehad. Pollitt (2000) noemt de volgende vijf in zijn nationale onderzoek *A survey of the liberalization of public enterprises in the UK since 1979*:

- 1 Consumenten zijn welvarender geworden door lagere prijzen, meer kwaliteit en hogere productie.
- 2 Aandeelhouders hebben winsten gemaakt.
- 3 De werknemers die bleven werken, kregen geen lagere salarissen, de werknemers die het bedrijf verlieten, kregen elders werk of kozen voor vervroegd pensioen.
- 4 De overheid verdiende grote bedragen door de aandelenverkoop en de toegenomen belastingopbrengsten.
- 5 Concurrerende bedrijven profiteerden van het verwijderen van toetredingsbarrières.

Voorts concluderen zij dat het consistente overheidsbeleid een belangrijke impuls voor het VK-privatiseringsprogramma is geweest.

In de *Journal of Economic Literature* van juni 2001 geven Megginson en Netter (2001) op basis van een zeer uitgebreide literatuurstudie naar privatiseringen onder meer de volgende samenvattende conclusies:

- De privatiseringsprogramma’s van de afgelopen twintig jaar hebben de rol van de overheidsbedrijven in het economisch leven van de meeste landen aanzienlijk verminderd. De grootste reductie vond plaats in ontwikkelingslanden gedurende de jaren negentig.
- Onderzoek schraagt de bewering dat bedrijven in private handen efficiënter en winstgevender zijn dan vergelijkbare staatsbedrijven. Er is beperkt empirisch bewijs dat erop duidt dat andere hervormingsmaatregelen, zoals deregulering in prijzen, liberalisering en meer gebruik van prikkels de efficiëntie van overheidsbedrijven eveneens bevordert. Maar het ziet er naar uit dat deze hervormingsmaatregelen effectiever zijn als ze gepaard gaan met privatisering.
- De auteurs concluderen dat privatisering ‘werkt’ in de zin dat geprivatiseerde bedrijven bijna altijd efficiënter, winstgevender en financieel gezonder worden en dat zij hun investeringen laten toenemen. Deze resultaten gelden zowel voor transitie- als niet-transitie-economieën, hoewel de resultaten variëren in transitie-economieën.

De vraag of privatisering in het algemeen banen kost, is niet beantwoord. Het antwoord is uiteindelijk gebaseerd op de vraag of de verkopen sneller toenemen dan de productiviteit. Volgens de meeste onderzoeken neemt de werkgelegenheid in geprivatiseerde ondernemingen af, hoewel drie onderzoeken met grote steekproeven een werkgelegenheidstoename registreren.

De OECD (2002) schrijft dat aan de voortdurende groei van privatiseringsactiviteiten in de OESO-landen gedurende de jaren negentig een einde kwam in 2000. Vanaf 2000 namen de privatiseringsactiviteiten af. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te wijzen. Ten eerste daalden de aandelenkoersen vanaf 2000 en nam de economische groei vanaf 2001 af, hetgeen tot afstel of uitstel van privatiseringen leidde (emissies brengen immers minder op). Ten tweede was er sprake van een afnemende voorraad van te verkopen overheidsbezit in de grote OECD-landen. Andere kenmerken van de privatiseringen in de afgelopen twee jaar zijn:

- In 2001 werd zowel het aantal transacties als de omvang van de transacties kleiner.
- Net als in voorgaande jaren vormde de telecomsector de bulk van de privatiseringsopbrengsten. De op één na belangrijkste sector waren de financiële intermediaire diensten.
- Openbare aandelenemissies waren de belangrijkste vorm van privatiseren, gevolgd door verkoop ineens aan één partij.
- Aan de privatiseringen die in de jaren negentig in Nieuw-Zeeland op grote schaal werden toegepast, kwam een einde.
- Naar aanleiding van een treinongeluk in 2000 werd Railtrack in het Verenigd Koninkrijk (het bedrijf dat de infrastructuur bezit) onder staatstoezicht geplaatst.
- De strijd over gouden staatsaandelen, aandelen die de staat een vetorecht geven ook al heeft hij geen meerderheidsbelang meer in het betrokken bedrijf en die een wapen vormen tegen ongewenste overnames, duurde voort. Voor deze beschermingsconstructie van de overheid heeft de rechter van het Europese Hof in een aantal gevallen medio 2002 een stokje gestoken. Het Hof oordeelt dat het houden van gouden aandelen in voormalige staatsondernemingen alleen geoorloofd is als er een 'nationaal strategisch belang' mee gediend is.

Hoewel er veel voorbeelden bestaan van twijfelachtige of mislukte privatiseringsoperaties lijkt het voorgaande overzicht aan te tonen dat privatisering, onder gunstige randvoorwaarden en in bedrijfstakken die zich daartoe lenen, positieve gevolgen kan hebben voor de efficiëntie van het betrokken productieproces. Dit moet van geval tot geval worden afgewogen tegen de mate waarin als zodanig gepercipieerde publieke belangen (zoals rechtvaardigheidsoverwegingen) zijn veiliggesteld.

7.4 Verzelfstandiging

Merkwaardigerwijs lijkt het begrip 'verzelfstandiging', waarover in Nederland zeer veel te doen is, betrekkelijk weinig voor te komen in de internationale literatuur. Er lijken zelfs geen eenduidige Engelse termen te bestaan die met dit begrip corresponderen. Termen als 'deregulation' of 'atomization' die in dit kader wel worden gebruikt, lijken de lading niet te dekken.

Verzelfstandiging impliceert een delegatie van overheidstaken en bevoegdheden aan een zelfstandige organisatie of organisatieonderdeel. In de Nederlandse literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen interne en externe verzelfstandiging.

Een interne verzelfstandiging is een delegatie van taken en bevoegdheden binnen de rijksoverheid, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid intact blijft (www.overheid.nl). Bij een interne verzelfstandiging van een organisatie-eenheid blijft deze eenheid hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. De minister stuurt alleen op hoofdlijnen, bijvoorbeeld via een contract waarin wordt geregeld welke productie wordt geleverd tegen welke inzet van middelen. De betreffende organisatie krijgt dan bepaalde uitvoerende bevoegdheden en opereert onder aangepaste spelregels. Deze vorm van verzelfstandiging heeft ten doel tot een efficiëntere bedrijfsvoering te komen. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft echter onverkort gehandhaafd en de minister kan in voorkomende gevallen direct ingrijpen. Het belangrijkste voorbeeld is het *agentschap*.

Een *agentschap* is een onderdeel van een ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd met als doel een doelmatiger beheer te realiseren. Agentschappen voeren een baten-lastenselsel, hebben een eigen begroting en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. De ministeriële verantwoordelijkheid is niet gewijzigd (www.overheid.nl).

Er is sprake van een externe verzelfstandiging als taken bij of krachtens wet aan een verzelfstandigde eenheid buiten de rijksoverheid worden opgedragen (www.overheid.nl). Voorbeelden zijn zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak.

Een zelfstandig bestuursorgaan is een orgaan waaraan de uitoefening van een wettelijke taak is opgedragen, zonder dat er sprake is van (volledige) ondergeschiktheid aan de minister, en dat wordt voor de uitoefening van de taak uit collectieve middelen (rijksbijdragen en/of heffingen) gefinancierd (www.overheid.nl).

Hier vormen verregaande eigen bevoegdheden in combinatie met ministeriële sturing op hoofdlijnen het uitgangspunt. De minister kan echter niet zonder meer ingrijpen, maar is daarbij gebonden aan bevoegdheden die expliciet zijn vastgelegd in de instelingswet van het betreffende ZBO. Deze organisatievorm is met name geëigend indien er redenen zijn om een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van de minister te waarborgen.

Het parlement behandelt momenteel een kaderwet ZBO's, waaronder een groot deel van de bestaande ZBO's zou moeten worden ondergebracht (EK 2001/2002). Een belangrijk artikel in deze kaderwet is het artikel waarin het verstrekken van inlichtingen door de ZBO aan de minister is geregeld.⁴

Een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) is rechtspersoon voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen (Comptabiliteitswet, artikel 59, eerste lid, sub d).

RWT's kunnen voorkomen in uiteenlopende rechtsvormen: publiekrechtelijke organen, stichtingen en verenigingen (private non-profitinstellingen) of BV's en NV's (geëigende vormen voor commerciële bedrijven). Veel ZBO's zijn tevens RWT.⁵

Er wordt vaak beweerd dat verzelfstandiging van overheidstaken tot meer doelmatigheid van de uitvoering van deze taken leidt.

Hofstede (1981) stelt dat de identificeerbaarheid van de doelstellingen en de meetbaarheid van de outputs van belang zijn bij de beslissing tot verzelfstandiging. Wat het eerste betreft zou gelden dat hoe vager de doelstellingen hoe groter de geneigdheid is de productie onder voortdurende sturing door politiek gekozen organen te laten plaatsvinden. Wat het tweede betreft zal de overheidsorganisatie eerder kiezen voor sturing op afstand naarmate de outputs beter meetbaar zijn.

Van Helden (1993) past de economische *transactiekostentheorie* toe op de verzelfstandiging van overheidsdiensten. Deze theorie kiest de efficiëntie van transacties als invalshoek. Transacties kunnen plaatsvinden op de markt, maar ook tussen twee productie-eenheden in een verticaal geïntegreerde onderneming. Aan transacties zijn meestal kosten verbonden: marktverkenning, leverancierkeuze, contractopstelling en dergelijke bij de markt en planning, uitvoeringstoezicht en dergelijke bij interne productie. De som van productiekosten en transactiekosten bepaalt de efficiëntie van een transactie.

Box 7.1 Transactiekosten in de elektriciteitssector

McDaniel (2000) beschrijft de privatisering van de elektriciteitssector in het Verenigd Koninkrijk. In het Verenigd Koninkrijk is de elektriciteitssector in Engeland en Wales bij de privatisering in drie onderdelen gesplitst, namelijk:

- 1 de subsector opwekking: één privaat bedrijf en één overheidsbedrijf voor de kostbare nucleaire opwekking;
- 2 de subsector transmissie: één privaat bedrijf;
- 3 de subsector distributie en aanbod/toevoer: twaalf private bedrijven.

Voor transmissie en distributie zijn netwerken nodig. Duplicatie van netwerken is inefficiënt, dus privatisering van de transmissie is dan ook gepaard gegaan met regelgeving. Hoewel de privatisering tot jaarlijkse kostendalingen heeft geleid van 5% (waarbij vermeld moet worden dat McDaniel niet aangeeft of dit cijfer geschoond is voor de kostenreductie die het gevolg is van de overgang van kolen op gas) verwacht McDaniel dat verdere kostendalingen mogelijk zijn door de macht van de twee opwekkingsbedrijven te doorbreken. Aan de andere kant zijn de transactiekosten tussen de verschillende bedrijven in de bedrijfskolom hoog gebleken. Daarom verwacht McDaniel vanwege het optreden van hoge transactiekosten een verticale reïntegratie in de elektriciteitsindustrie. Dit zou dus nog verdere kostendalingen mogelijk maken.

De economische theorie van transactiekosten gaat uit van twee gedragsveronderstellingen, namelijk beperkt rationeel handelen en opportunisme. Met beperkt rationeel handelen wordt bedoeld dat de mens niet alle denkbare alternatieven kent, maar uit de wél bekende alternatieven de beste kiest. Met opportunistisch gedrag wordt bedoeld dat de mens zijn eigenbelang nastreeft.

Een belangrijk aspect van transacties is de 'asset specificity'. Deze is hoger naarmate de productiemiddelen meer gespecialiseerd zijn en minder universeel inzetbaar. Dit heeft tot gevolg dat leverancier en afnemer sterker aan elkaar gebonden zijn. De transactiekostentheorie zegt dat de afstand tot de opdrachtgever groter kan zijn en dus de mate van verzelfstandiging verder kan gaan naarmate 'de asset specificity' geringer is.

Een andere theorie die betrekking heeft op verzelfstandiging is de *agencytheorie* (ook wel aangeduid als *principaal-agenttheorie*). Het *principaal-agentmodel* gaat uit van twee soorten actoren: de *principaal* en de *agent*. De *principaal* delegeert beslissingsbevoegdheid en/of uitvoeringsbevoegdheid aan de *agent* en betaalt deze voor zijn inspanningen. Essentieel is dat de *agent* over enige (beleids)vrijheid beschikt. Beide streven naar maximalisatie van hun eigen nut.

Volgens de *agencytheorie* zijn aan elke *principaal-agentrelatie* *agencykosten* verbonden. Neelen (1993) verdeelt deze kosten onder in preventiekosten, inspectiekosten en consequentiekosten. Hij doet dit naar analogie van het begrip kwaliteitskosten in bijvoorbeeld Mol (1989).

De *principaal* van een overheidsorganisatie wordt verondersteld de activiteiten van zijn *agent* in hoofdzaak te sturen door hem randvoorwaarden (regels en voorschriften) op te leggen. Preventiekosten zijn kosten van het begrenzen van de handelingsruimte van de *agent* met behulp van die regels en voorschriften, bijvoorbeeld de kosten om te onderzoeken welke randvoorwaarden het best bij de doeleinden van de *principaal* aansluiten. De kosten om na te gaan of de *agent* zich aan de regels en voorschriften houdt, heten inspectiekosten. De consequentiekosten komen voort uit afwijkingen tussen de door de *principaal* gewenste en door de *agent* bewerkstelligde productie. Hoe strakker de randvoorwaarden, hoe hoger de preventie- en inspectiekosten, maar hoe lager de consequentiekosten. Een probleem hierbij is dat de consequentiekosten moeilijk in geld zijn uit te drukken.

Zoals Neelen (1993) stelt: "Naar verwachting zullen de door de *principaal* opgelegde randvoorwaarden bij verzelfstandiging minder specifiek, minder op het operationele niveau, minder inhoudelijk, meer algemeen procedureel, minder gebiedend en meer ten aanzien van de output van de *agent* worden geformuleerd." De directe bemoeienis van de *principaal* met de activiteiten van de *agent* nemen dus af. De vrijheid van de *agent* neemt dus toe. Dit leidt tot minder preventie- en inspectiekosten, maar tot meer consequentiekosten. Of de kostenbesparing van de eerste opweegt tegen kostenverzwaring van de tweede valt op voorhand niet te zeggen. De *agencytheorie* geeft dus geen uitsluitsel over het saldo van de *agencykosten* bij verzelfstandiging van overheids-taken. Bovendien doet de *agencytheorie* geen uitspraken over de primaire effecten van de verzelfstandiging op het productieproces zelf. Box 7.2 geeft een illustratie.

Box 7.2 Verzelfstandiging van gemeentelijke woningbedrijven

De activiteiten van gemeentelijke woningbedrijven komen grotendeels overeen met die van woningcorporaties. Gemeentelijke woningbedrijven vormen echter in de situatie vóór verzelfstandiging ook een gericht instrument voor de principaal (college van burgemeester en wethouders) om bepaalde doeleinden te bereiken, zoals het huisvesten van moeilijk plaatsbare burgers. Na verzelfstandiging is de bemoeienis van de principaal met het verhuurbeleid verminderd en is het voor hem lastiger veilig te stellen dat het woningbedrijf moeilijk plaatsbare burgers huisvest.

Voor de agent (het werkapparaat van de gemeentelijk toegelaten instelling) betekent dit waarschijnlijk dat hij zich gedeeltelijk zal kunnen onttrekken aan de verplichting om deze burgers te huisvesten. Dit leidt tot betere exploitatieresultaten (minder mutatie- en onderhoudsklachten en minder huurachterstanden). De principaal heeft, zoals in de hoofdstuktekst aangegeven, minder preventie- en inspectiekosten. Deze situatie lijkt doelmatiger dan de situatie vóór verzelfstandiging, maar dit is bedrieglijk. Nagegaan dient te worden of het bereiken van de doelstelling van de principaal om moeilijk plaatsbare burgers te huisvesten in de nieuwe situatie op een andere manier tegen lagere kosten kan geschieden. Is dit het geval dan lijkt er sprake te zijn van een verbetering van de doelmatigheid van de principaal (lagere agencykosten). Is dit niet het geval dan is er sprake van een verhoging van de agencykosten, met name van de hoge consequentiekosten.

Bron: Neelen (1993)

Van Thiel (2000) werkt een variant van de agencytheorie uit. Zij gebruikt het woord *quango* (quasi-autonomous non-governmental organization) voor organisaties die zijn belast met wettelijke taken, die in belangrijke mate worden gefinancierd uit publieke middelen, maar op afstand van de overheid staan.

Volgens haar noemen politici zelf de volgende vier motieven om activiteiten onder te brengen in een *quango*:

- 1 een verhoogde doelmatigheid van de uitvoering van beleid;
- 2 een grotere betrokkenheid van burgers bij de uitvoering;
- 3 een meer professionele uitvoering door experts die geen last meer hebben van de bemoeizucht van politici; waardoor
- 4 politici zelf zich beter en meer kunnen richten op hun eigenlijke taak: het ontwikkelen van beleid.

Volgens Van Thiel kunnen de beweegredenen van politici om organisaties te verzelfstandigen beter worden samengevat met de termen *risicomijding* en *patronage*. Politiek risico wordt gemedend, omdat politici bij het vormen van *quango's* niet meer verantwoordelijk zijn voor fouten in de uitvoering van het beleid. Er is sprake van *patronage* als politici proberen belangengroepen te betrekken bij de uitvoering van beleid, bij-

voorbeeld door vertegenwoordigers van belangengroepen in het bestuur te benoemen van een quango. Op deze manier kunnen politici deze groepen immers aan zich binden en zich verzekeren van meer politieke steun.

Daarentegen is er voor politici ook een nadeel verbonden aan verzelfstandiging. Doordat de quango op afstand van de overheid staat, is de mogelijkheid om in te grijpen bij falen van de quango kleiner geworden. Als er iets fout gaat in de uitvoering of als de efficiëntie en effectiviteit van de beleidsuitvoering in gevaar komen, kunnen politici minder gemakkelijk ingrijpen. Politici zullen de genoemde voor- en nadelen moeten afwegen om tot hun keuze te komen.

Mede op basis van enkele door haar uitgevoerde casestudies concludeert Van Thiel dat er diverse redenen zijn om aan de veronderstelling te twijfelen dat verzelfstandiging tot efficiëntere en effectievere uitvoering van beleid leidt:

- ZBO's opereren zelden in de markt. De meeste ZBO's zijn zelfs monopolisten. Ook moeten ZBO's hun 'winsten' geregeld afstaan, hetgeen niet prikkelt tot efficiënt gedrag.
- De uitvoering van publieke taken dient meestal verschillende doelen die soms tegenstrijdig kunnen zijn, bijvoorbeeld efficiëntie en zorgvuldigheid. Welk doel bepaalt dan of een ZBO goed presteert?
- Bovendien gaan publieke organisaties (zelden of) nooit failliet. Er zijn dus weinig consequenties verbonden aan slecht presteren.
- Het meten van de prestaties van ZBO's is vaak lastig; er is geen vergelijking en de keuze van maatstaven is vaak discutabel.
- In de praktijk blijkt dat de verantwoording die ZBO's moeten afleggen van hun prestaties onvoldoende is geregeld.
- Er is nog niet veel onderzoek gedaan naar de prestaties van verzelfstandigde organisaties, maar het weinige onderzoek dat er is, toont geen prestatieverbetering aan en wijst in sommige gevallen zelfs op vermindering van prestaties na verzelfstandiging.

De commissie-Sint (1994) noemt drie situaties waarin externe verzelfstandiging zou kunnen worden overwogen: waarborging van een onafhankelijk oordeel, medebetrokkenheid van andere maatschappelijke geledingen of een uitvoerende taak binnen nauwe, welomschreven kaders. Kuipers (1995) zet vraagtekens bij het derde argument en meent dat interne verzelfstandiging in zo'n geval meer in de rede ligt. De Algemene Rekenkamer heeft bij herhaling gewezen op de keerzijde van externe verzelfstandiging: veelvuldige tekortkomingen in verantwoording en toezicht van ZBO's en RWT's (zie bv. Algemene Rekenkamer 2000a, 2000b). Overigens zal met de aannahme van de nieuwe kaderwet ZBO's wel een verbetering worden bereikt, onder meer vanwege de bepalingen over de gegevensverstrekking aan de betrokken minister.

Samenvattend kan worden gesteld dat de voornaamste rechtvaardiging voor interne verzelfstandiging gelegen is in de veronderstelling dat dit bevorderlijk zou zijn voor de doelmatigheid van het productieproces. De minister (of burgemeester) blijft sturen op hoofdlijnen, maar de dagelijkse leiding wordt gedelegeerd aan de betreffende organisatie. Harde empirische bewijzen dat de doelmatigheid hierdoor wordt bevorderd zijn (voor zover ons bekend) nog niet geleverd, maar evenmin zijn er signalen dat het vermogen tot controle op doelmatigheid en rechtmatigheid en de sturingsmogelijkheden op hoofdlijnen door deze vorm van verzelfstandiging gevaar lopen.

Met name Van Thiel staat erg sceptisch tegenover externe verzelfstandiging. Zij ziet nauwelijks of geen bewijzen dat externe verzelfstandiging de doelmatigheid bevordert. Evenals de Algemene Rekenkamer signaleert zij grote tekortkomingen op het gebied van de verantwoording en het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak. Hoewel de desbetreffende analyses van de Algemene Rekenkamer en Van Thiel zonder meer aantonen dat er sprake is van ernstige tekortkomingen in de aansturing van extern verzelfstandigde organisaties, kunnen we hier niet voorbijgaan aan de vooraanstaande rol van particuliere non-profitorganisaties als scholen en gezondheidsinstellingen van oudsher bij de uitvoering van publieke taken, niet alleen in Nederland, maar in vrijwel alle westerse samenlevingen (zie § 1.4 en Burger en Dekker 2001). Het lijkt noch realistisch noch wenselijk het bijzonder onderwijs of zorginstellingen onder direct ambtelijk toezicht te stellen, al zal de mate waarin sturing door de overheid op hoofdlijnen wenselijk is vermoedelijk nog lange tijd een punt van discussie blijven.

7.5 Kengetallen voor Nederland

Privatiseringen zijn nooit op grote schaal voorgekomen in Nederland, omdat er nooit veel zogenaamde ‘overheidsbedrijven’ (state-owned enterprises) hebben bestaan (Van Thiel 2000). Toch zijn er diverse voorbeelden van privatiseringen en incorporations. De Rijkspostspaarbank en de Postcheque- en Girodienst zijn samen gefuseerd tot de Postbank in 1986. De Postbank is volledig geprivatiseerd. De SDU werd in 1988 gecorporatiseerd. DSM volgde in 1989 met een geleidelijke volledige privatisering. De PTT onderging in datzelfde jaar een incorporation en werd KPN gedoopt. Vanaf 1994 zijn staatsaandelen KPN geleidelijk verkocht. Tot op heden bezit de staat echter nog steeds een deel van het aandelenpakket van KPN. De band tussen de werkmaatschappijen KPN Telecom en KPN Post werden losser, totdat in 1998 KPN Post afsplitste en met een ander bedrijf fuseerde. In 1990 werd het NIC (Nederlands Inkoop Centrum, voorheen Rijksinkoopbureau) gecorporatiseerd. Het ABP was tot 1996 een ZBO en is in dat jaar geprivatiseerd tot een stichting. In 2002 is het privatiseringsproces (Schiphol, nutsbedrijven) voorlopig tot stilstand gekomen. De regering wil eerst nader onderzoek laten verrichten.

Volgens een telling van de Algemene Rekenkamer (1995b) ontwikkelde het aantal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) zich van ongeveer 75 in 1900 naar rond de 300 in de jaren zestig tot bijna 550 in het begin van de jaren negentig. Daarna liep het aantal weer terug tot 430 in het jaar 2000. In dat jaar werkten daar ruim 130.000 mensen die bijna 20% van de rijksbegroting uitgeven. Op de ontwikkeling vanaf 1993 wordt nader ingegaan in tabel 7.1.

Tabel 7.1 Aantal bestaande, nieuwe en opgeheven ZBO's

| | aantal |
|--|---------------|
| aantal ZBO's in 1993 | 548 |
| nieuw opgerichte ZBO's tussen 1993 en 2000 | 207 |
| opgeheven ZBO's tussen 1993 en 2000 | 324 |
| waarvan gefuseerd met andere ZBO's | 140 |
| waarvan opgeheven (taken naar ministerie, privatisering, taak vervallen, e.d.) | 34 |
| waarvan niet meer erkend als ZBO | 106 |
| waarvan redenen van opheffing onbekend | 44 |
| aantal ZBO's in 2000 | 431 |

Bron: Van Thiel en Van Buuren (2001)

Het aantal ZBO's liep tussen 1993 en 2000 terug van 548 naar 431. Dat is een daling van 117. Dat betekent niet dat het belang van de ZBO's in de Nederlandse publieke sector is afgenomen. Deze teruggang wordt overigens in belangrijke mate verklaard door fusies en veranderingen van wettelijke status. Veel taken bleven bestaan. Daarnaast zijn er 207 ZBO's nieuw opgericht. De ernstige kritiek van de Algemene Rekenkamer (1995b) op het functioneren van ZBO's (wildgroei, onduidelijke juridische basis, ministeriële verantwoordelijkheid slecht geregeld, geen bevoegdheid om inlichtingen te vragen) heeft niet geleid tot de oprichting van minder nieuwe ZBO's. Het Rekenkamer-rapport leidde wel tot politieke discussie over het verzelfstandigings- en privatiserings-beleid.

Volgens een ruime definitie waren er in 1998 circa 3.260 rechtspersonen met een wettelijke taak (Algemene Rekenkamer 2000b). Hiertoe behoorden circa 2.750 besturen van instellingen voor primair en voortgezet onderwijs. Bij deze RWT's gaat veel geld om. In 1998 bedroegen de inkomsten 109 miljard euro (Algemene Rekenkamer 2000b). Rijksbijdragen, premies en eigen bijdragen vormden hiervan respectievelijk 28%, 53% en 15%.

Met name in de jaren negentig is het agentschap in zwang gekomen als vorm van interne verzelfstandiging binnen ministeries. Momenteel bestaan er ruim twintig

agentschappen, waaronder: de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de dienst Justitiële Instellingen, het Centraal Justitieel Incasso Bureau, het Korps Landelijke Politiediensten, de Centrale Financiën Instellingen (bekostiging van scholen), de Rijksarchiefdienst, de Rijksgebouwendienst, het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, en de Voedsel en Waren Autoriteit.

Tabel 7.2 geeft een overzicht van de verdeling van quartaire producenten naar deelsector en rechtsvorm in het jaar 1998. Recentere cijfers voor producenten naar rechtsvorm zijn nog niet beschikbaar.

Tabel 7.2 Productie^a naar deelsector en rechtsvorm, 1998

| | productie (mld euro) (%) | overheid (%) | zelf- standige overheids- organi- saties ^b (%) | non- profit: collec- tief ^c (%) | non- profit: overig (%) | com- mer- cieel (%) | aandeel collec- tieve finan- ciering (%) |
|--------------------------------|--------------------------------|-----------------|--|--|----------------------------------|------------------------------|---|
| openbaar bestuur | 12,2 ^d | 89 | 1 | 5 | | 5 | 80 |
| defensie | 5,2 | 100 | | | | | 95 |
| politie/justitie | 5,1 | 24 | 73 | 2 | | 2 | 97 |
| belastingen/sociale zekerheid | 5,1 | 42 | 58 ^e | | | | 86 |
| onderwijs en onderzoek | 18,6 | 13 | 22 | 54 | | 11 | 83 |
| zorg en welzijn | 34,0 | 2 | 7 | 61 | 2 | 28 | 72 |
| cultuur en recreatie | 11,4 | 13 | 6 | 28 | 26 | 27 | 25 |
| maatschappelijke organisaties | 3,5 | | | 12 | 88 | | 11 |
| infrastructuur | 12,4 | 92 | 7 | 1 | 1 | | 58 |
| openbaar vervoer | 3,5 | | 49 | | | 51 | 50 |
| milieudienstverlening | 5,0 | 44 | | | | 56 | 15 |
| volkshuisvesting | 11,4 | 1 | | | 75 | 24 | 13 |
| totaal quartaire sector | 127,4 | 30 | 13 | 28 | 12 | 17 | 62 |

a Gemeten conform de systematiek in de Nationale Rekeningen: kosten plus exploitatieoverschot.

b Zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en dergelijke.

c Dat wil zeggen meer dan 50% gefinancierd uit collectieve middelen (belastingen en premies van verplichte verzekeringen).

d Berekend als restpost uit de rubriek 'Algemeen bestuur' in de Nationale Rekeningen. Hieronder vallen overigens ook nog finale diensten als stadsvernieuwing, woningdistributie, burgerzaken, leerlingenvervoer.

e De geprivatiseerde uitvoeringsorganen voor de werknemersverzekeringen zijn hier tot de verzelfstandigde overheidsorganen gerekend vanwege de stringente wettelijke inkadering van deze activiteiten (zie ook Burger en Dekker, 1997).

Bron: CBS (2001a en interne informatie); Algemene Rekenkamer (2000a en 2000b) SCP-bewerking

In 1998 bedroeg de productie van quartaire diensten 127 miljard euro. Hiervan werd 43% geproduceerd door publieke organisaties (overheid en zelfstandige bestuursorganen) en 40% door non-profitorganisaties. Het aandeel van de commerciële organisaties bedroeg 17%. De publieke organisaties overheersen bij openbaar bestuur, defensie, politie en justitie en belastingen, sociale zekerheid en infrastructuur. Met

name bij politie/justitie (regionale politie) en sociale zekerheid zijn op afstand geplaatste publiekrechtelijke organisaties van belang. Bij onderwijs en onderzoek, zorg en welzijn, cultuur en recreatie, maatschappelijke organisaties en volkshuisvesting zijn non-profit-organisaties prominent vertegenwoordigd. Het gaat hierbij om organisaties met een stichtings- of verenigingsvorm. Commerciële producenten zijn het belangrijkste bij de milieudienstverlening en het openbaar vervoer, maar ook vrij prominent in de volkshuisvesting, cultuur en recreatie en de zorgsector. In het laatste geval gaat het hoofdzakelijk om een bijzondere rechtsvorm: vrijgevestigde beroepsbeoefenaren.

Openbaar bestuur, defensie, politie/justitie, belastingen en sociale zekerheid, onderwijs en onderzoek en zorg en welzijn zijn overwegend collectief gefinancierd. Bij de overige deelsectoren, met uitzondering van de infrastructuur, is het aandeel van collectieve financiering betrekkelijk bescheiden.⁶

Buiten de quartaire sector komen vrijwel uitsluitend commerciële producenten voor. Met uitzondering van de landbouw (EU-subsidies) is het aandeel van de collectieve financiering daarbij over het geheel genomen zeer gering, hoewel enkele specifieke bedrijfstakken te maken hebben met (prijsverlagende) subsidies.

Tabel 7.3 geeft een vergelijkbaar overzicht voor het jaar 1990.

Tabel 7.3 Productie^a naar deelsector en rechtsvorm, 1990

| | productie (mld euro) (%) | overheid (%) | zelf- standige overheids- organi- saties ^b (%) | non- profit: collec- tief ^c (%) | non- profit: overig (%) | com- mer- cieel (%) | aandeel collec- tieve finan- ciering (%) |
|--------------------------------|--------------------------------|-----------------|--|--|----------------------------------|------------------------------|---|
| openbaar bestuur ^d | 10,9 | 91 | 1 | 5 | | 3 | 78 |
| defensie | 5,7 | 100 | | | | 97 | |
| politie/justitie | 2,9 | 94 | 3 | 2 | | 2 | 99 |
| belastingen/sociale zekerheid | 3,4 | 64 | 36 | | | | 100 |
| onderwijs en onderzoek | 13,3 | 14 | 31 | 52 | | 4 | 81 |
| zorg en welzijn | 22,5 | 3 | 5 | 65 | | 26 | 71 |
| cultuur en recreatie | 8,1 | 16 | 7 | 19 | 37 | 21 | 30 |
| maatschappelijke organisaties | 2,3 | | 10 | 90 | | 11 | |
| infrastructuur | 8,3 | 96 | 4 | 1 | | | 46 |
| openbaar vervoer | 2,4 | 81 | | | | 19 | 63 |
| milieudienstverlening | 2,4 | 50 | | | | 50 | 19 |
| volkshuisvesting | 7,9 | 10 | | | 58 | 32 | 38 |
| totaal quartaire sector | 89,9 | 38 | 11 | 27 | 11 | 14 | 65 |

a Gemeten conform de systematiek in de Nationale Rekeningen: kosten plus exploitatieoverschot.

b Zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en dergelijke.

c Dat wil zeggen meer dan 50% collectief gefinancierd.

d Berekend als restpost uit de rubriek 'Algemeen bestuur' in de Nationale Rekeningen.

Bron: CBS (Nationale Rekeningen) SCP-bewerking

Ten opzichte van 1998 was in 1990 het aandeel van de overheidsdiensten nog aanmerkelijk hoger (38 versus 30%). Daarentegen was het aandeel van de commerciële producenten beduidend lager (14% versus 17%). Belangrijke verzelfstandigingsoperaties zijn voorgekomen bij politie/justitie, belastingen en sociale zekerheid, cultuur /recreatie en volkshuisvesting. Commercialisering is er vooral opgetreden bij cultuur en recreatie en openbaar vervoer. Bij volkshuisvesting daarentegen, is de rol van commerciële organisaties juist afgenomen. Het aandeel van de collectieve financiering is voor de quartaire sector als geheel slechts licht afgenomen (namelijk van 65% naar 62%). Verhoudingsgewijs sterk is deze ontwikkeling bij openbaar vervoer en volkshuisvesting.

7.6 Beslissingsschema privaat, zelfstandig of publiek

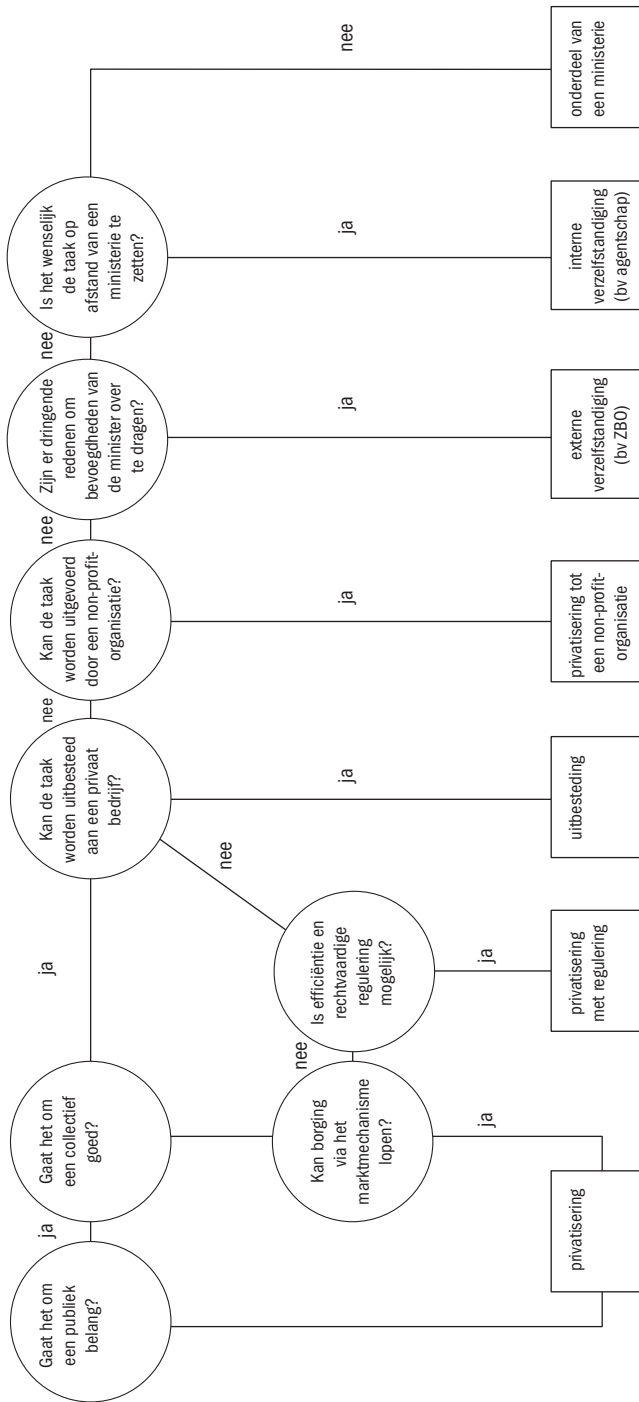
Deze paragraaf gaat nader in op argumenten die een rol spelen bij de keuze van de organisatievorm voor de productie van goederen of diensten. In figuur 7.1 wordt een beslissingsschema gepresenteerd, waarin met name het al dan niet collectieve karakter van het goed en de omvang en aard van de betrokken publieke belangen een sleutelrol spelen. Enkele elementen uit dit schema zijn gebaseerd op het rapport van de commissie-Sint (1994). Een vergelijkbaar schema met betrekking tot netwerksectoren is gepubliceerd door Van Wijnbergen (1999). Het hier gepresenteerde beslissingsschema kan worden toegepast zowel voor bestaande als voor nieuw op te zetten activiteiten. Hoewel het schema in eerste instantie is toegespitst op de rijksoverheid, is het ook in grote trekken toepasbaar op lagere overheden.

7.6.1 Publiek belang?

De eerste vraag die in het schema wordt gesteld is of met de betreffende activiteit publieke belangen zijn gemoeid. In paragraaf 7.2 is aan de hand van een WRR-rapport (WRR 2000) ingegaan op het begrip publiek belang. In hoeverre er een publiek belang in het geding is, is een politieke kwestie. De wetenschap kan wel analyseren in wat voor soort situaties en bij de voortbrenging van wat voor soort goederen en diensten problemen kunnen ontstaan die aanleiding kunnen geven tot politieke bemoeienis, maar de feitelijke keuzes blijven in laatste instantie altijd een kwestie van politieke besluitvorming.

In de huidige westerse samenleving wordt aan een groot deel van de aangeboden goederen en diensten geen expliciet publiek belang toegekend. Dat blijkt onder meer doordat er in de meeste gevallen geen specifieke heffingen worden opgelegd en doordat de productie niet in noemenswaardige mate wordt gefinancierd uit collectieve middelen. Men zou ook kunnen stellen dat iets in onze samenleving pas een publiek belang wordt op het moment dat het vrije spel van marktkrachten niet tot een politiek acceptabele oplossing leidt. Met andere woorden: publieke belangen ontstaan waar

Figuur 7-1 Beslissingschema



Bron: SCP

In sommige gevallen van marktfalen is overheidsingrijpen niet noodzakelijk omdat particulier initiatief via non-profitorganisaties al tot een adequate oplossing leidt (zie stippellijn in figuur 7.1). Zo spelen consumentenorganisaties en organisaties van werkgevers en werknemers een belangrijke maatschappelijke rol. Non-profitorganisaties spelen van oudsher ook een grote rol op terreinen als onderwijs, zorg en cultuur en recreatie.

Recente privatiseringen die voldoen aan de eis dat er geen (of niet langer) expliciete publieke belangen in het geding zijn, zijn die van DSM en de Postbank.

In het algemeen kan worden gesteld dat er sowieso een publiek belang aan de orde is, indien productie van diensten in belangrijke mate wordt gefinancierd uit collectieve middelen, zoals ook de Algemene Rekenkamer in een reeks van rapporten heeft bepleit (zie bv. AR 2000a, b). Dit is echter geen principieel maar een secundair criterium voor overheidsbemoeyenis, omdat de vraag naar de rol van de overheid ook al aan de orde was op het moment dat een beslissing werd genomen over een collectieve bijdrage.

7.6.2 *Collectief goed?*

De vraag of de overheid de regie moet voeren bij de productie van bepaalde goederen en diensten hangt onder meer samen met het karakter van de betreffende producten. Dit onderwerp is al uitvoerig besproken in paragraaf 1.3, waar een indeling in collectieve, quasi-collectieve, quasi-individuele en individuele goederen is geïntroduceerd. Deze classificatie is gebaseerd op de vraag of het betreffende goed rivaliserend en/of exclusief is. Rivaliserend impliceert dat de aanspraken van de een ten koste van die van de ander gaan en exclusief dat niet-betalers kunnen worden uitgesloten dan wel dat geen sprake is van omvangrijke externe effecten. Bij collectieve goederen als openbaar bestuur, openbare orde en veiligheid valt nauwelijks te ontkomen aan een regietaak voor de overheid.

Bij veel individuele goederen en diensten is expliciete bemoeyenis van een overheid overbodig of zelfs ongewenst omdat het marktmechanisme zorg draagt voor een optimale allocatie van middelen. Er is echter een overgangsgebied tussen collectieve en individuele goederen, waarbij het antwoord op de gestelde vraag minder eenduidig te geven is. Met name bij de quasi-individuele goederen (individuele goederen waarbij externe effecten van belang zijn, met als prototypen onderwijs en zorg) is de mate van overheidsbemoeyenis bij uitstek een kwestie van politieke besluitvorming. In veel westerse landen zijn op deze terreinen dan ook hybride stelsels ontstaan, waarin zowel private als publieke producenten voorkomen. Naast commerciële producenten kunnen non-profitorganisaties daarin een belangrijke rol spelen. Ongeacht de rechtsvorm van de producent is in deze gevallen vaak een aanzienlijk deel van de financiering uit collectieve middelen afkomstig.

Als het gaat om een individueel goed, is de volgende vraag aan de orde.

7.6.3 Borging publiek belang via marktwerking?

Als er concurrentie bestaat tussen aanbieders van goederen en diensten en de consument vrij is om te kiezen en in principe over voldoende informatie kan beschikken om een verantwoorde keuze te maken, is het over het algemeen mogelijk (zo niet wenselijk) de productie aan de vrije markt over te laten.⁷ Zelfs als er belangrijke externe effecten optreden of rechtvaardigheidsvraagstukken in het geding zijn, kan een overheid vaak voldoende bijsturen zonder de regie zelf over te nemen. De kernvraag hierbij is of de publieke belangen kunnen worden veiliggesteld via het marktmechanisme. In veel gevallen kan het toereikend zijn via regelgeving en toetsing bepaalde randvoorwaarden aan het marktmechanisme op te leggen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de voedselveiligheid, die toch zeker kan worden gezien als een publiek belang van de eerste orde. Dit impliceert niet dat de overheid de regie over de levensmiddelenmarkt moet voeren. De publieke belangen worden hier bewaakt door regelgeving en de controlerende werkzaamheden van de Voedsel en Waren Autoriteit. Bij bouwplannen worden de deugdelijkheid en veiligheid getoetst door bepaalde regulerende instanties als het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht. Voorts zijn er wetten die het vervoer, de opslag en distributie van gevaarlijke stoffen regelen. In andere gevallen is het mogelijk de consumptie van goederen te stimuleren of af te remmen via subsidies en heffingen. In deze categorie vallen subsidies voor energiezuinige apparaten en accijnzen op brandstoffen, alcohol en tabak. Vaak kan de overheid volstaan met regelgeving en met de instelling van toetsingsinstanties en is er geen aanleiding voor de overheid om de productie aan te sturen of zelf ter hand te nemen.

Weliswaar is er dan geen volledig vrije mededinging meer conform de economische theorie (zie bv. de definitie in Koutsoyiannes 1975: 154-155), maar er resteert nog voldoende marktdynamiek om de feitelijke allocatie van dergelijke goederen en diensten aan vragers en aanbieders over te laten.

In bepaalde gevallen is de afwezigheid van voldoende marktwerking overigens nog geen reden om af te zien van privatisering. In zulke gevallen komt de volgende vraag aan de orde.

7.6.4 Reguleringsautoriteit?

Als marktwerking niet toereikend is om de publieke belangen veilig te stellen kan nog worden nagegaan of de instelling van een reguleringsautoriteit zinvol is.

Veel (voormalige) overheidsbedrijven zijn de enige producent van het betreffende goed (landelijk, dan wel in een bepaalde gemeente of regio). Het doorbreken van een dergelijke monopoliepositie is soms niet eenvoudig en soms ook uiterst inefficiënt. Toch valt privatisering hier in sommige gevallen te overwegen. Over het privatiseren van natuurlijke monopolies schrijven Kikere, Nellis en Shirley dat eerst een regulerend raamwerk moet worden gecreëerd dat een tariefstelsel vastlegt en dat duidelijke productiedoelen en minimale kostendoelstellingen formuleert. In zo'n situatie is het noodzakelijk een sterke economische reguleringsautoriteit te plaatsen tegenover het monopolie. Zo'n autoriteit moet dan controleren of de regelgeving wordt nageleefd.

Een organisatie die een belangrijke rol speelt bij de regulering van economische processen in Nederland is de *Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)*. Aan deze organisatie is de uitvoering van de Mededingingswet opgedragen en zij heeft onder meer als taken: de handhaving van het verbod op kartels, het voorkomen van misbruik van een economische machtspositie en toetsing van fusies en overnames.⁸ De NMa is een zelfstandig bestuursorgaan dat onder toezicht staat van de minister van Economische Zaken. De uitspraken van de NMa kunnen door de rechter worden getoetst (www.nma-org.nl).

Een meer specifieke taak heeft in Nederland de *Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)*. Deze organisatie is toezichthouder op de post en telecommunicatiemarkt in Nederland. Dit is een zelfstandig bestuursorgaan dat op 1 augustus 1997 met zijn werkzaamheden begon en als belangrijkste taak heeft ervoor te zorgen dat de telecommunicatiemarkt zo snel mogelijk verandert van een situatie waarin één bedrijf (KPN) een monopoliepositie inneemt naar een markt met effectieve concurrentie. OPTA houdt toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving die deze verandering moet ondersteunen⁹ (www.opta.nl).

De vraag of in een monopoliesituatie gekozen moet worden voor privatisering hangt af van een afweging van de voor- en nadelen. Het draait er in feite om of de efficiëntiewinst groter of kleiner is dan de reguleringskosten. Dit probleem is ook al aan de orde geweest bij de bespreking van de agencytheorie in paragraaf 7.4.

Een reguleringsautoriteit kan ook relevant zijn in andere situaties dan natuurlijke monopolies. Zo kan men zich voorstellen dat een verdergaande privatisering/commercialisering van de zorg mogelijk is als een oplossing kan worden gevonden voor de in die sector optredende marktimperfecties. Daarbij kan een Inspectie Volksgezondheid die niet alleen waakt over de kwaliteit van de dienstverlening, maar die de patiënt/consument ook informatie verstrekt over dit laatste onderwerp, een belangrijke rol spelen. Dit punt komt nog aan de orde in paragraaf 7.7.

7.6.5 Uitbesteding?

Als de marktwerking tekortschiet en als de activiteit zich ook niet leent voor regulering valt nog een andere modaliteit voor de inschakeling van private producenten te overwegen, namelijk uitbesteding (contracting out). Dit is een methode om de knowhow en slagvaardigheid van private bedrijven in te zetten bij publieke taken. Van oudsher is deze aanpak toegepast bij gespecialiseerde activiteiten op het terrein van infrastructuur en bouw. In plaats van concurrentie op de markt is hierbij, om de terminologie van EZ (2000) te volgen, sprake van concurrentie om de markt. Deze aanpak ligt met name voor de hand als er een openbare aanbesteding kan plaatsvinden in een concurrerende markt en als het een contract voor een afzonderlijk project met een beperkte looptijd betreft.

7.6.6 Private non-profitorganisaties?

Als gekozen is voor een bepaalde mate van overheidsregie en uitbesteding niet aan de orde is, is er keus uit verschillende uitvoeringsmodaliteiten. Op dit punt komt de vraag aan de orde of de uitvoering moet worden toevertrouwd aan een publiekrechtelijk orgaan of aan een private non-profitorganisatie. In het laatstgenoemde geval gaat het om een vereniging of een stichting. Dergelijke organisaties zijn vaak totstandgekomen omdat burgers een gemeenschappelijk belang onderkennen. Ook professionele organisaties als ziekenhuizen en onderwijsinstellingen hebben vaak een stichtings- of verenigingsvorm. Een non-profitorganisatie is vooral geëigend wanneer het van belang is steun of inzet van het publiek te verwerven. Een hiermee samenhangend voordeel is dat burgers geneigd zijn vertrouwen te hebben in dergelijke organisaties, deels omdat er geen sprake is van een winstoogmerk en deels omdat zo'n organisatie minder ver van de burger af staat dan een ambtelijk orgaan. Een ander punt is dat de burger, meer dan bij een publieke organisatie, aangesproken wordt op de eigen verantwoordelijkheid. Historisch gezien waren er op veel terreinen (ziekenhuizen, liefdadigheid) particuliere initiatieven, lang voordat sprake was van overheidsbemoeienis. Burger en Dekker (2001) geven veel feiten en achtergronden met betrekking tot de Nederlandse non-profitsector.

Ook voor private non-profitinstellingen geldt dat controle en sturing op hoofdlijnen (rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid, kwaliteit) noodzakelijk zijn voorzover publieke belangen en/of collectieve middelen met de uitvoering van de betreffende taak zijn gemoeid. Hier geldt het adagium: 'wie betaalt bepaalt'. Aangezien een private organisatie zijn eigen doelstellingen heeft, die bij een non-profitorganisatie overigens niet zozeer met winstbejag als wel met ideële of professionele uitgangspunten te maken hebben, kan deze behoefte aan sturing op afstand aanleiding vormen voor conflicten. Onder omstandigheden kan het subsidiariteitsbeginsel (verantwoordelijkheid van het maatschappelijk middenveld in eigen kring) bijvoorbeeld op gespannen voet komen te staan met de ministeriële verantwoordelijkheid voor taken die in belangrijke mate met collectieve middelen worden gefinancierd.

7.6.7 Externe verzelfstandigingen?

Enkele auteurs zijn ingegaan op de vraag onder welke voorwaarden zou moeten worden gekozen voor het zelfstandig bestuursorgaan als organisatievorm. Deze organisatievorm is met name geëigend indien een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van de minister gewenst is. De commissie-Sint (1994) noemt drie situaties waarin externe verzelfstandiging zou kunnen worden overwogen: waarborging van een onafhankelijk oordeel, betrokkenheid van andere maatschappelijke geledingen, of een uitvoerende taak binnen nauwe, welomschreven kaders. Kuipers (1995) zet vraagtekens bij het derde argument en meent dat interne verzelfstandiging in zo'n geval meer in de rede ligt. In de praktijk blijkt de uitoefening van het politieke primaat en met name de informatie over en de stuurbaarheid van de activiteiten van ZBO's overigens niet zelden een probleem te zijn (zie Leeuw 1995; Van Thiel 2000; Algemene Rekenkamer 2000a, b)

7.6.8 Interne verzelfstandiging?

Bij interne verzelfstandiging van een organisatie-eenheid blijft deze hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Het uitgangspunt is sturing op hoofdlijnen, bijvoorbeeld via een contract waarin wordt geregeld welke productie wordt geleverd tegen welke inzet van middelen. De betreffende organisatie krijgt dan bepaalde uitvoerende bevoegdheden en opereert onder aangepaste spelregels. Deze vorm van verzelfstandiging, waarvan agentschappen het voornaamste voorbeeld vormen, heeft ten doel tot een efficiëntere bedrijfsvoering te komen. De politieke verantwoordelijkheid blijft echter onverkort gehandhaafd en de minister kan in voorkomende gevallen direct ingrijpen. Met name in de jaren negentig is het agentschap in zwang gekomen en zijn er enkele tientallen organisaties van dit type ontstaan. Zie ook paragraaf 7.5.

7.6.9 Overheidsorgaan?

Uit het beslissingsschema lijkt voort te vloeien dat de optie van een overheidsorgaan alleen in aanmerking komt als alle andere oplossingen worden verworpen. Dit vloeit voort uit de opvatting dat de markt het meest belangrijke reguleringsmechanisme in de westerse wereld is. Uit veel van de aangehaalde economische literatuur (waaronder toonaangevende rapporten van de Wereldbank) blijkt dat privatisering in veel gevallen gunstig is of bij optimale vormgeving zou moeten zijn. Pas waar de markt faalt komt overheidsingrijpen aan de orde (zie ook § 1.3). Of en in hoeverre de markt faalt is echter tot op bepaalde hoogte een kwestie van politieke inzichten en keuzes.

Als dan vervolgens wordt gekozen voor een regietaak van de overheid, komen in het schema eerst de opties aan de orde waarbij de overheid zich het minst met de uitvoering bemoeit en pas aan het eind de variant waarbij de uitvoering wordt opgedragen aan een overheidsorgaan. Dit heeft te maken met een notie, dat het niet efficiënt kan zijn als de dagelijkse bedrijfsvoering plaatsvindt vanuit ambtelijke burelen. Er moet niet in Den Haag worden bepaald hoeveel potloden een school nodig heeft en of een bepaald schoonmaakbedrijf of een bepaalde werknemer aan de verwachting voldoet.

Dit op afstand plaatsen heeft echter als prijs dat het management de verkregen vrijheid ook kan benutten om eigen doeleinden na te streven (zie de behandeling van de agencytheorie in § 7.4).

Hieruit volgt dat uitvoering door een overheidsorgaan met name aan de orde is als taken complex en heterogeen zijn en als de prijs van het nastreven van eigen doeleinden door verzelfstandigde organisaties hoog is. Dit is in het bijzonder het geval waar het gaat om activiteiten die betrekking hebben op beleidsontwikkeling en op politieke sturing, kortom op openbaar bestuur in enge zin.

7.7 *Capita selecta*

7.7.1 *Onderwijs*

Onderwijs speelt een centrale rol in onze samenleving. Zoals Van Kemenade (1981: 1) stelt: "Onderwijs is in onze samenleving een vanzelfsprekendheid. Het wordt praktisch unaniem als een van de noodzakelijke voorwaarden beschouwd voor het voortbestaan en de ontwikkeling van die samenleving. Het is een van de belangrijkste instrumenten geworden waardoor in de moderne samenleving kennis, macht en arbeid worden verdeeld en het is voor individuele burgers een onmisbare (...) toegangsweg tot deelname aan die samenleving ...".

Onderwijs is in de eerste plaats een individueel goed. De individuele baten hiervan kunnen worden beschouwd vanuit een consumptieve en vanuit een investeringsbenadering. In het eerste geval gaat het om het plezier dat wordt ontleend aan het leerproces zelf, in het tweede geval wordt onderwijs gezien als investering in het eigen menselijk kapitaal (zie Blaug 1970; Becker 1975 en Hartog en Ritzen 1986). Deze investeringen in menselijk kapitaal (human capital) leveren vaardigheden op die in de toekomst tot een hogere eigen productiviteit kunnen leiden, die op haar beurt weer recht kan geven op een hogere beloning van arbeid.

Behalve deze individuele opbrengsten zijn er echter ook belangrijke externe effecten: onderwijs draagt bij tot de socialisatie en mondigheid van burgers, tot een goed opgeleide beroepsbevolking en tot bevordering van sociale cohesie. Op basis van een individuele afweging zou daarom vanuit maatschappelijk oogpunt te weinig in onderwijs worden geïnvesteerd. Een bijkomend punt is dat van burgers met een laag of gemiddeld inkomen niet verwacht kan worden dat zij de kostprijs van basis- en voortgezet onderwijs voor hun kinderen kunnen opbrengen of dat zij zich daarvoor in de schulden zullen steken. We raken hier aan overwegingen die verband houden met sociale rechtvaardigheid. Kinderen moeten ongeacht het inkomen van hun ouders gelijke kansen krijgen en moeten niet worden gedwongen op jonge leeftijd deel te nemen aan het arbeidsproces.

Er zijn niet alleen vele redenen waarom overheden kunnen ingrijpen, maar ook veel manieren waarop overheidsbemoeienis vorm kan krijgen. Ten eerste geldt over het algemeen een leerplicht tot een bepaalde leeftijd. Verder wordt de onderwijsdeelname van oudere kinderen gestimuleerd via inkomensafhankelijke ontheffingsregelingen voor schoolgeld en via stelsels voor studiefinanciering. Het primaire en secundaire onderwijs wordt over het algemeen grotendeels bekostigd uit publieke middelen; in veel landen geldt dat trouwens ook voor het hoger onderwijs. De productie van onderwijs kan *privaat* (*for-profit* of *non-profit*) geregeld zijn of *publiek*. Zowel bij *private* als *publieke* productie wordt de kwaliteit gegarandeerd via (minimum)eisen aan vakkenpakketten, opleidingseisen voor leerkrachten, certificatie van scholen en schoolinspectiediensten.

Kwong (2000) wijst erop dat er wereldwijd in het onderwijs een trend bestaat naar meer marktconform besturen. Dat houdt in snijden in productiekosten, afstoten van producten waarnaar geen vraag is, produceren van alleen populaire producten, adverteren voor onderwijsproducten en -diensten, uitbesteden van activiteiten als de administratie en de kantine of zelfs het bestuur, zich laten subsidiëren door private ondernemingen (zoals computers van Apple en IBM) en opzetten van marktactiviteiten buiten het onderwijs. Dit meer marktconform denken wordt niet van bovenaf opgelegd, maar komt van onderop. Decentralisatie en lagere onderwijsbudgetten stimuleerden veel scholen tot deze acties. Daarnaast zijn er ook private commerciële scholen opgericht. Meestal betrof het for-profituniversiteiten. Ook in Nederland zijn initiatieven op gang gekomen om de 'marktwerking' in het onderwijs te verbeteren, waarbij het overigens in de praktijk zelden gaat om commercialisering van het onderwijs, maar eerder om verhoging van de keuzevrijheid van de burger. Kalma (2002) spreekt in dit verband van quasi-marktwerking. Een belangrijke factor daarin is het beschikbaar stellen van informatie over de kwaliteit van scholen, waaraan de Inspectie van het onderwijs de afgelopen jaren zeer veel aandacht heeft besteed (zie bv. Inspectie van het Onderwijs 2002).

Welke scholen hebben betere resultaten: private scholen of publieke scholen? Dat is een relevante beleidsvraag. Wanneer bijvoorbeeld private scholen betere resultaten opleveren, zou gedacht kunnen worden aan het privatiseren van alle publieke scholen met de gelijktijdige introductie van een vouchersysteem voor leerlingen/studenten (Friedman 1955, 1962; aan wie gerefereerd in Cohn 1997). Vouchers geven aan leerlingen het recht private scholen van de eigen keus te bezoeken met gebruik van publiek gevulde fondsen. Witte (1997) maakt bij het beantwoorden van voorgaande vraag gebruik van research die gebaseerd is op een heel groot Amerikaanse onderzoek: *High School and Beyond Study* (gegevens over 1.000 publieke en private scholen met 72 gevolgde leerlingen per school). Hij concludeert dat als er gecorrigeerd wordt voor allerlei variabelen als academische achtergrond en sociale klasse, het onderzoek geen definitieve conclusies toelaat. Verder acht hij het heel wel mogelijk dat wanneer praktijken die private en publieke scholen van elkaar onderscheiden, op alle scholen identiek worden toegepast, het resultaat op al die scholen hetzelfde zou zijn.

Levin (2002) geeft een uitgebreid overzicht van overwegend Amerikaans onderzoek naar het verschil in prestaties tussen christelijke en meer in het bijzonder katholieke scholen enerzijds en openbare scholen anderzijds. Leerlingen op christelijke scholen lijken over het algemeen betere schoolresultaten te boeken en de discussie spitst zich toe op de vraag of dit ligt aan de scholen zelf of aan verschillen in kenmerken van de leerlingenpopulatie. Het antwoord op deze vraag verschilt per auteur. Levin zelf heeft een analyse van het Nederlands basisonderwijs uitgevoerd, waarbij veel aandacht is besteed aan correcties voor verschillen in samenstelling van de leerlingenpopulatie en andere relevante achtergrondkenmerken. Met name het katholiek onderwijs blijkt significant betere onderwijsprestaties op te leveren dan het openbaar onderwijs. De verschillen tussen protestants en openbaar onderwijs wijzen in de zelfde richting, maar zijn over het algemeen niet significant.

Als we het schema van figuur 7.1 volgen, constateren we allereerst dat met onderwijs aanzienlijke publieke belangen zijn gemoeid, die enerzijds te maken hebben met externe effecten en anderzijds met rechtvaardigheidseisen. Onderwijs is een quasi-individueel goed, dat moeilijk kan worden overgelaten aan de krachten van de markt. Dit geldt in het bijzonder voor het basis- speciaal en voortgezet onderwijs. Zo is er met name in plattelandsgemeenten een gebrek aan concurrentie. Wel is het van belang de keuzevrijheid van leerlingen (en/of hun ouders) te verruimen en om te voorzien in de daarvoor benodigde informatie. Nederland heeft een lange traditie van bijzonder (oftewel privaat non-profit)onderwijs en er is een beweging op gang gekomen ook bij het openbaar onderwijs de afstand tussen lokaal bestuur en onderwijs te vergroten. Blijkens het hiervoor geciteerde onderzoek levert het bijzondere onderwijs eerder een betere dan slechtere prestatie dan openbaar onderwijs en vormt dit een argument om a) het bijzonder onderwijs in stand te houden en b) het openbaar onderwijs meer op afstand van de overheid te plaatsen. Dit laat natuurlijk onverlet dat overheden een belangrijke rol houden bij de toetsing op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven en bij het vaststellen van de eindtermen van het onderwijs. Overigens heeft de recente trend om openbaar onderwijs op afstand te plaatsen een geheel andere achtergrond, namelijk de dubbelrol van gemeenten ten opzichte van openbaar en bijzonder onderwijs.

7.7.2 Zorg

Volgens Barr (1993) zijn er twee redenen waarom met de zorg publieke belangen zijn gemoeid. Ten eerste spelen er argumenten met betrekking tot sociale rechtvaardigheid. Ten tweede is niet voldaan aan enkele van de standaardvoorwaarden van volledig vrije mededinging (met consequenties voor de efficiëntie van de markt).

Sociale rechtvaardigheid impliceert gelijke toegang tot het gezondheidszorgsysteem voor alle lagen van de bevolking, ongeacht de inkomenssituatie. Dit is een argument voor een laag niveau van eigen bijdragen en een inkomensafhankelijke premiestelling (dan wel een nominale premie gecombineerd met een inkomensafhankelijke subsidie). Daarbij komt dat een gezonde bevolking niet alleen van belang is voor de betrokken individuen, maar ook voor de maatschappij. Het maakt een optimale inzet in het arbeidsproces mogelijk en de verspreiding van (besmettelijke) ziekten wordt tegengegaan. Ook deze externe effecten zijn aanleiding tot maatregelen om de toegankelijkheid van de zorg te verhogen.

In principe zal onzekerheid over de toekomst van de eigen gezondheid leiden tot een verzekeringssysteem. Hieraan zijn potentiële efficiëntienadelen verbonden. Met name in een systeem van particuliere ziektekostenverzekeringen kan dit leiden tot risicoselectie door de verzekeringsmaatschappij. Deze laatste zal immers proberen alleen klanten met lage risico's te selecteren. Uiteindelijk kan dit zonder aanvullende regelgeving leiden tot prijsdifferentiatie voor of zelfs uitsluiting van bepaalde risicogroepen. In het huidige Nederlandse verzekeringsstelsel zorgen overheidsregelingen zoals de verplichte acceptatie van bepaalde groepen tegen een vastgestelde premie (studenten en ouderen) voor een verminderde risicoselectie.

Enkele andere problemen die samenhangen met een stelsel van verzekeringen zijn zowel van toepassing in particuliere als in publieke stelsels, maar kunnen beter worden beheerst in een publiek stelsel. Het gaat hier om het bewust nemen van gezondheidsrisico's in de wetenschap dat men toch goed verzekerd is ('moral hazard') en om de zogenaamde 'third-party payment'. Dit laatste begrip vraagt om een nadere verduidelijking. Als de consument volledig verzekerd is, zijn de kosten van medische hulp voor hem nul. Als bovendien de arts per verrichting of dienst betaald wordt, bestaat er bij geen van beiden een rem op extra zorg.

Beide mechanismen leiden tot overconsumptie, dat wil zeggen tot meer consumptie dan het evenwicht waarbij de marginale private/maatschappelijke opbrengst gelijk is aan marginale private/maatschappelijke kosten.

Wellicht het grootste efficiëntieprobleem heeft niet zozeer betrekking op het verzekeringsstelsel als wel op de relatie tussen zorgaanbieder en patiënt. Laatstgenoemde beschikt niet over voldoende informatie om een rationele keuze te maken. Het is de vraag of er methoden denkbaar zijn die de fundamentele informatieasymmetrie in de spreekkamer van de arts kunnen doorbreken. Weliswaar is er ook bij andere goederen en diensten een informatieachterstand van de koper op de verkoper. Daar kan echter een tegenwicht worden geboden via tests van consumentenorganisaties. Hoewel er zeker winst is te boeken door een systematische kwaliteitsbeoordeling van medische instellingen door de Inspectie Volksgezondheid, is dit nog geen afdoende oplossing voor de individuele patiënt in een specifieke situatie.

Zoals Uplekar (2000) laat zien, is er in de meeste landen een gemengd stelsel van gezondheidszorg gegroeid. Alle westerse landen bewegen zich tussen de Verenigde Staten met een hoofdzakelijk private gezondheidszorg en Zweden met een vrijwel geheel publieke gezondheidszorg. De debatten in de verschillende landen gaan nu meestal niet meer om de vraag wat de voor- en nadelen van private en publieke zorg zijn, maar om de vraag in welke mate en hoe de private zorg gereguleerd moet worden om de toegankelijkheid voor speciale groepen te vergroten (Bartlett 1996). Niet alleen in westerse rijke landen, maar ook in andere landen neemt het aandeel van privaat verstrekte zorg toe. In veel landen bestaat er een spanning tussen de vraag naar zorg en de middelen die de overheid bereid is uit te geven. In de zorg kan privatisering zowel betrekking hebben op de financiering als op de verstrekking van zorg. In Nederland is momenteel de discussie over een mogelijke privatisering van een deel van het zorgverzekeringstelsel actueel. Aan de financieringskant betekent dit het bewerkstelligen van een grotere concurrentie tussen verzekeraars (zowel particulier als ziekenfonds) en het in de naaste toekomst onderhandelen over tarieven tussen verzekeraars en aanbieders. Voorts komt er ook meer marktwerking aan de verstrekkingenkant door de flexibilisering van de productieaanspraken en door de toelating van meerdere aanbieders.

Aan de hand van ervaringen in Australië laten White en Collyer (1998) zien wat de gevolgen zijn van privatiseringen in de zorg. In Australië is in de tweede helft van de

jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig het aandeel van private ziekenhuizen gestegen. Er zijn zorgbedrijven ontstaan die naast klinische en poliklinische zorg ook de productie en levering van goederen aan de ziekenhuizen verzorgen (verticale integratie). Ook combineren deze bedrijven vaak private en publieke diensten. De financiering van de zorg loopt in Australië echter nog grotendeels via de overheid die via subsidies belastinggeld ter beschikking stelt.

Privatiseringen leiden ertoe dat patiënten niet meer worden gezien als burgers met bepaalde rechten, maar als consumenten waarop het aanbod wordt afgestemd. Ook maken privatiseringen een einde aan het bestaan van tekortschietende publieke budgetten. Aan de andere kant is het maken van winst centraal komen te staan en zijn de mogelijkheden verminderd voor de overheid om publiek verantwoording af te leggen en om gelijke toegankelijkheid tot de zorg te waarborgen.

In de literatuur over efficiëntie en productiviteit op microniveau is het kostenverschil tussen private en publieke voorzieningen vaak onderzocht. Op het gebied van de zorg zijn er vooral veel studies verricht naar de verschillen tussen private en publieke ziekenhuizen in de Verenigde Staten. Daar bestaan beide typen ziekenhuizen immers naast elkaar. De resultaten zijn echter niet eenduidig. Sommige studies laten zien dat publieke ziekenhuizen efficiënter zijn dan private ziekenhuizen met of zonder winstoogmerk (bv. Granneman et al. 1986; Grosskopf en Valdmanis 1987; Valdmanis 1990; zie ook Mark 1996 voor psychiatrische ziekenhuizen). Andere studies vinden juist het omgekeerde (bv. Wilson en Jadow 1982; Ferrier en Valdmanis 1996; Burgess en Wilson 1995), of vinden geen significante verschillen tussen beide typen ziekenhuizen (bv. Register en Bruning 1987; Burgess en Wilson 1995). Voor de gevonden verschillen worden verschillende oorzaken aangegeven. Zo geeft Valdmanis (1990) aan dat de kwaliteit in de private ziekenhuizen (zonder winstoogmerk) wel eens beter zou kunnen zijn dan in publieke ziekenhuizen. Ferrier en Valdmanis (1996) wijten de verschillen aan het feit dat de private ziekenhuizen zich concentreren op de meest winstgevende typen behandelingen.

Ook voor verpleeghuizen bestaat een omvangrijke, maar niet eenduidige, literatuur. Sommige onderzoekers vinden commerciële verpleeghuizen efficiënter dan niet-commerciële verpleeghuizen (Nyman en Bricker 1989; Gertler 1992; Vitaliano en Toren 1994). Dor (1989) vindt geen significante verschillen, terwijl Hawes en Phillips (1986) en Hofler en Rungeling (1994) de verschillen grotendeels aan verschillen in kwaliteit of zorgzwaarte toewijzen. Kortom, uit het voorgaande kunnen zowel argumenten vóór als tegen privatisering worden afgeleid. Het behalen van efficiëntiewinst door privatisering van zorgvoorzieningen is zeker niet vanzelfsprekend.

Bij het eerste punt van het beslissingsschema uit de voorgaande paragraaf kan worden geconstateerd dat met de zorg aanzienlijke publieke belangen zijn gemoeid. Deze publieke belangen hebben betrekking op toegankelijkheid, kwaliteit en (collectieve en individuele) betaalbaarheid.

Anderzijds is er tot op zekere hoogte sprake van marktwerking, aangezien patiënten/consumenten min of meer vrij zijn een keuze te maken uit in hun regio beschikbare instellingen en beroepsbeoefenaren. Deze keuzevrijheid wordt beperkt doordat er de afgelopen jaren in Nederland op grote schaal fusies hebben plaatsgevonden tussen instellingen in de sector geestelijke gezondheidszorg, de gehandicaptenzorg en de sector verpleging en verzorging. Een actuele vraag is in hoeverre de overheid de allocatie van middelen aan het marktmechanisme kan overlaten en de publieke belangen kan veiligstellen via een aantal secundaire reguleringsmechanismen. Daarbij moet apart worden gekeken naar zorgverzekeraars en naar zorgverlenende instanties.

De eisen met betrekking tot rechtvaardigheid kunnen ook in een stelsel met een private ziektekostenverzekering en een publieke AWBZ-verzekering worden veiliggesteld via een stelsel van inkomensafhankelijke subsidies en/of premies. Risicoselectie door deze verzekeraars kan worden tegengegaan door adequate regelgeving. Het 'moral-hazard'probleem en het probleem van de 'third-party payment' hebben een kostenopdrijvend effect. Vanuit het oogpunt van de particuliere ziektekostenverzekeraars zal overconsumptie leiden tot een stijging van de kosten. In het huidige Nederlandse stelsel kan dit leiden tot een stijging van de premies, afhankelijk van de concurrentie tussen verzekeraars. Particuliere verzekeraars hebben echter niet per se belang bij kostenbeheersing. Voor de publieke sector vormt een kostenstijging een groter probleem, omdat hij via de inkomensafhankelijke premies of subsidies doorwerkt in de collectieve-lastendruk.

Binnen het financieringsstelsel zijn grote veranderingen op komst, waarbij verzekeraars meer onderling moeten gaan concurreren en moeten gaan onderhandelen over de tarieven met de zorgaanbieders. Of dit op den duur zal leiden tot lagere kosten is op dit moment onduidelijk.

De tendens tot kostenstijging kan aan de kant van de verzekerden worden bestreden door het inbouwen van eigen risico's en eigen bijdragen. Aan de kant van de aanbieder wordt kostenbeheersing bevorderd door het (gedeeltelijk) loskoppelen van verrichtingen en beloning, bijvoorbeeld door aanbieders in loondienst te nemen. Aan de andere kant is het de vraag of dit een oplossing is in een situatie waarin met vereende krachten wachlijsten moeten worden weggewerkt.

Het grootste probleem aan de uitvoeringskant vormt wellicht de eerdergenoemde informatieasymmetrie tussen arts en patiënt. Als het onmogelijk blijkt een adequate oplossing voor dit probleem te vinden, blijft een regietaak voor de overheid noodzakelijk. Vertrouwen is bij informatieasymmetrie van cruciaal belang, en dat wordt wellicht het best bevorderd door medische dienstverleners onder te brengen in non-profitinstellingen, waar geen directe relatie bestaat tussen medische beslissingen en het inkomen van de zorgverlener.

Van oudsher spelen non-profitinstellingen overigens al een belangrijke rol bij het aanbieden van zorg. De instellingen zullen in de nabije toekomst meer speelruimte krijgen door de flexibilisering van de productieafspraken, door een ruimer toelatingsbeleid en door de afschaffing van een groot aantal belemmeringen bij verbouw en nieuwbouw. Daarnaast krijgen cliënten meer keuzevrijheid door bijvoorbeeld persoonsgebonden budgetten. Op microniveau zijn er veranderingen gaande die instellingen meer mogelijkheden geven om zich marktconform op te stellen. Als dit op macroniveau echter leidt tot grote overschrijdingen, die vervolgens leiden tot fors hogere premies is de vraag hoe de overheid zal reageren.

7.7.3 Spoorwegen

Met openbaar vervoer is een aantal collectieve belangen gemoeid, die deels betrekking hebben op externe effecten en deels op rechtvaardigheidsoverwegingen. Een fijnmazig net van betaalbaar openbaar vervoer is van belang om personen die niet over eigen vervoer beschikken in staat te stellen naar school te gaan, de werkplek te bereiken of familie, kennissen, winkels en voorzieningen te bezoeken. Om de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor speciale groepen te bevorderen is er de OV-jaarkaart voor studenten en een kortingsregeling voor 65-plussers. Als het openbaar vervoer boven een zekere bezettingsgraad komt, gebruikt het bovendien minder energie per reizigerskilometer dan privé-vervoer per auto. Daarnaast vermindert openbaar vervoer het beslag op het (op werkdagen) overvolle wegennet. Om die redenen heeft de overheid zich tot voor kort indringend bemoeid met het openbaar vervoer in het algemeen en het spoorwegvervoer in het bijzonder.

Er is in de afgelopen jaren een verticale scheiding tot stand gebracht bij de vroegere Nederlandse Spoorwegen. Momenteel zijn er twee ondernemingen: Railinfratrust BV en de NS groep NV. Van beide ondernemingen is nog steeds 100% van de aandelen in handen van de staat. Onder Railinfratrust vallen Railinfrabeheer, Railverkeersleiding en Railned. *Railinfrabeheer* heeft als taak bestaande sporen (inclusief tunnels en viaducten) en stations te onderhouden en nieuwe sporen en stations aan te leggen. *Railverkeersleiding* leidt het verkeer over het spoorwegnet in Nederland en *Railned* draagt zorg voor het capaciteitsmanagement. Omdat de aandelen in staatshanden zijn gebleven is niet zozeer sprake van privatisering als wel van corporatization. Strikt genomen voldoet de omvorming van de NS zelfs niet aan de definitie van corporatization, omdat er geen concurrentie is op een vrije markt. Bovendien blijft, ondanks het feit dat de NS formeel slechts een beperkte mate van overheidssubsidie ontvangt (in de vorm van een exploitatievergoeding voor onrendabele lijnen), sprake van een indirecte overheids-subsidie (in de orde van 33%) via de zorg van de overheid voor de infrastructuur.¹⁰

Privatisering van openbaar vervoer in het algemeen en spoorwegen in het bijzonder speelt ook in veel andere landen. Recentelijk hebben ontwikkelingen in deze richting onder meer ook plaatsgevonden in het Verenigd Koninkrijk, Canada en Zweden. Bij dit soort operaties wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen de infrastructuur (rails,

overwegen, seinen en stations) en de exploitatie van de spoorweg. In beide gevallen ontstaan vaak (al dan niet regionale) monopolies. In Zweden en Nederland is de infrastructuur in handen van de overheid gebleven. In Groot-Brittannië is dat niet het geval, maar daar neigt de regering als gevolg van enkele ongevallen de grip op het beheer van de infrastructuur te vergroten door deze te laten overnemen door een non-profit-instelling. In Canada bestaat concurrentie tussen twee spoorwegmaatschappijen (Canadian National en Canadian Pacific) waarvan de eerste in handen van de staat was en de tweede in particuliere handen. Na privatisering van Canadian National is de productiviteit van dit bedrijf toegenomen (Laurin en Bozec 2001). Bij de Britse spoorwegen zijn twee soorten maatschappijen ontstaan: bedrijven die de treindiensten exploiteren en bedrijven die rollend materieel leasen.

Welke lessen zijn uit de buitenlandse cases te trekken? Uit de Canadese case blijkt dat privatiseren efficiëntiewinst kan opleveren. Uit de Britse case blijkt dat de zorg voor de veiligheid en waarschijnlijk ook het beheer van de infrastructuur beter niet aan for-profitmonopolies kan worden overgelaten. Bovendien kan worden overwogen een onderscheid tussen exploitatiemaatschappijen en (een of meer) leasemaatschappijen voor rollend materieel aan te brengen.

Als het schema van figuur 7.1 wordt toegepast op de spoorwegen, kan allereerst worden geconstateerd dat met de spoorwegen publieke belangen zijn gemoeid: externe effecten en rechtvaardigheidsoverwegingen. Deze vormen aanleiding voor overheidsbemoeienis. In Nederland is nog steeds sprake van een belangrijke indirecte subsidie van de spoorwegexploitatie via Railinfrabeheer. Omdat bij spoorwegen vooralsnog sprake is van een (regionaal) monopolie houdt de overheid een regietaak. In feite is bij de zogenoemde 'privatisering' van het openbaar vervoer sprake van een uitbesteding van deze taken aan commerciële bedrijven. Dat is expliciet het geval bij de openbare aanbesteding van een aantal regionale lijndienstnetten, enkele regionale spoorlijnen en de hoge-snelheidslijn. Impliciet is echter ook het kernnet van de spoorwegen 'uitbesteed' aan de NS.

In Nederland bestaat de laatste jaren grote ontevredenheid over het functioneren van de NS als gevolg van veel vertragingen en (op het spitsuur) overvolle treinen. Een van de redenen hiervoor is een tekort aan rijdend materieel. De NS heeft naar voren gebracht dat onvoldoende zekerheid over de toekomstige status van de NS (publiek versus privaat en monopolie versus concurrentie op het spoor) een rem heeft gevormd bij het investeringsgedrag.

Het model van uitbesteding werkt vooral wanneer er een periodiek herzienbaar contract is voor een specifieke taak. Als de taak is voltooid of als onvrede ontstaat over de dienstverlening moet een dergelijk contract herroepen kunnen worden. Als daardoor onzekerheid ontstaat bij de uitvoerder of langetermijninvesteringen zichzelf wel zullen terugverdienen, komt men op een hellend vlak terecht.

Wellicht kunnen aan het Britse of Canadese voorbeeld elementen worden ontleend om meer echte concurrentie op het Nederlandse spoorweginet te creëren, bijvoorbeeld de oplossing om rollend materieel in leasemaatschappijen onder te brengen.

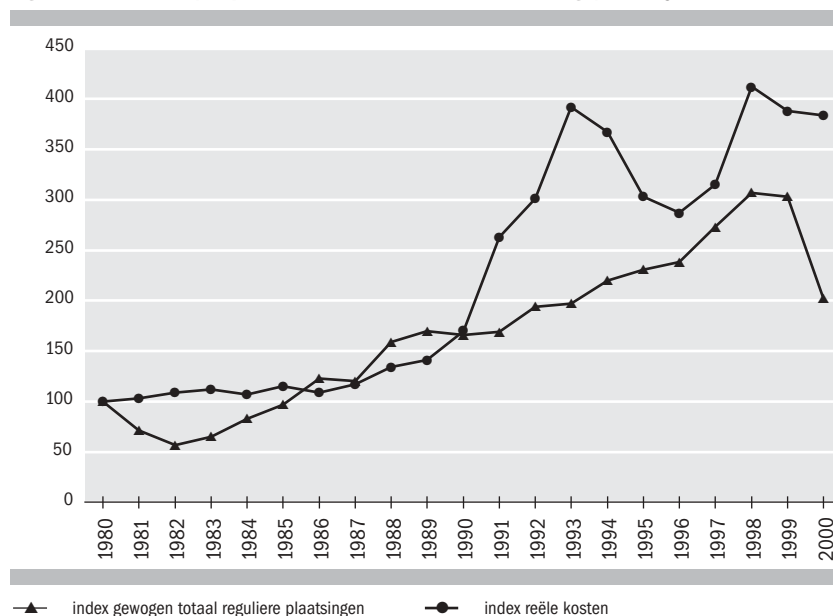
7.7.4 Arbeidsvoorziening

Tot slot van deze paragraaf wordt iets meer in detail ingegaan op de ervaringen met de verzelfstandiging van de Nederlandse Arbeidsvoorziening. Tot en met 1990 vormde de Arbeidsvoorziening een onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Per 1 januari 1991 veranderde de organisatie van een departements-onderdeel in een zelfstandig, tripartiet (werkgeversorganisaties, vakbonden en overheid) bestuurd zelfstandig bestuursorgaan. Deze verzelfstandiging is een mislukking gebleken. Het SCP onderschrijft de conclusies van de onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam, dat die mislukking te wijten is aan “een ambivalente start, innerlijk tegenstrijdige doelstellingen, constructiefouten in de wetgeving, onderschatting van de voor het besturen van dit ZBO vereiste bestuurlijke bekwaamheid, tekortschietend toezicht en de lastige, veelvuldig wijzigende politiek-bestuurlijke context waarin het ZBO moest opereren” (Koopmans 2002: 54). Zie ook het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* (SCP 2002b: 189-191). Ter illustratie van deze mislukking wordt hieronder de ontwikkeling van de productie, van de reële kosten en van de totale productiviteit cijfermatig in beeld gebracht. De totale productiviteit is de verhouding tussen de productie en het volume van de ingezette middelen (zie ook § 2.4.1).

Voor de productindicator wordt aangesloten bij de in hoofdstuk 4 gebruikte indicator, ‘het aantal plaatsingen’.¹¹ Deze indicator probeert het succes van de wettelijke taak van de Arbeidsvoorziening weer te geven. Die wettelijke taak is: het bevorderen van een doelmatige en rechtvaardige aansluiting van vraag naar en aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt. De prestatie-indicator ‘het aantal plaatsingen’ wijkt af van de eerder door het SCP gebruikte indicator, het aantal werklozen. De reden om een andere indicator te introduceren is de wens beter aan te sluiten bij de wettelijke taak van de Arbeidsvoorziening.

De rechtvaardigheidsdoelstelling uit de wettelijke taak heeft speciale aandacht opgeleverd voor bemiddelingsresultaten bij doelgroepen, zoals vrouwen, allochtonen en langdurig werklozen. Vanwege de extra inspanning die voor deze doelgroepen geleverd moet worden, krijgen de plaatsingen van allochtonen in de prestatie-indicator een extra gewicht. Hiervoor wordt het gewicht van 1,25 gehanteerd, omdat de arbeidsvoorziening dit criterium hanteerde bij de regionale toedeling van de rijksbijdragen. In figuur 7.2 wordt zowel de ontwikkeling van het gewogen aantal plaatsingen als de ontwikkeling van de reële personeels- en beheerskosten weergegeven.

Figuur 7.2 Kosten per productie^a van de Arbeidsvoorziening (indexcijfers, 1980 = 100)



a De productiecijfers voor 1980, 1981 en 1983 zijn door de Arbeidsvoorziening geschat.

Bron: Arbeidsvoorziening (jaarverslagen en interne gegevens) SCP-bewerking

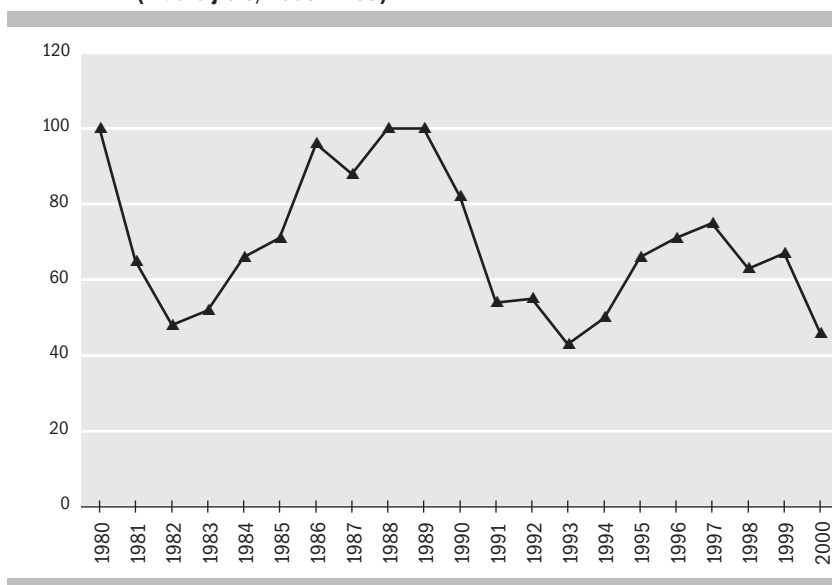
Naast eigen inspanningen, zijn bij de Arbeidsvoorziening ook externe factoren van invloed op de prestaties. Het gaat hier om de situatie op de arbeidsmarkt. Zowel bij relatief veel werklozen en weinig vacatures (zie de jaren 1981-1983), als bij relatief weinig werklozen en veel vacatures (zie het jaar 2000), is het moeilijker om een plaatsing tot stand te brengen. Als beide grootheden wat dichterbij elkaar liggen, zijn de prestaties het hoogst (1998). Dit blijkt ook duidelijk uit figuur 7.2. Dat het aantal plaatsingen in 2000 plotseling daalt kan ook een andere oorzaak hebben dan het gebrek aan vacatures, namelijk de aanzetten tot de nieuwe reorganisatie die moest leiden tot de ontvlechting van de arbeidsvoorziening. Als we de geschatte jaren 1980 en 1981 en het bijzondere jaar 2000 buitenbeschouwing laten, lijkt er sprake te zijn van een positieve trend: de productie neemt gestadig toe.

De reële kosten geven een heel ander beeld te zien dan de productie. In de jaren tachtig, de jaren van de centrale aansturing door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, nemen de kosten nog heel geleidelijk toe, namelijk met gemiddeld 3,9% per jaar, maar in 1990, het jaar vóór de tripartiete verzelfstandiging, stijgen de kosten met 21%. De eerste jaren van het verzelfstandigd opereren zijn de groeicijfers voor de reële kosten respectievelijk 54%, 14% en 30%. Deze kostenstijgingen hebben onder meer te maken met de ontvlechting van het ministerie, de vorming van 28 regionale besturen en de intensivering van de dienstverlening door trajectbemiddeling.

Vanaf 1994 dalen de reële kosten weer als gevolg van de bezuinigingen uit het regeerakkoord. Door de 'booming' arbeidsmarkt (met een toename van de bemiddeling en de scholing) en de overgang van de 'arbeidsintegratie' van het GAK naar de Arbeidsvoorziening in 1998 stijgen de kosten weer in de tweede helft van de jaren negentig.

Een en ander betekent dat de totale productiviteit, die weergegeven wordt in figuur 7.3, per saldo tussen 1980 en 2000 met 54% daalt. Daartussen zijn er pieken en dalen in de productiviteit. Deze hebben, zoals uit het voorgaande kan worden afgeleid, dus deels te maken met de conjunctuur, deels met de met de verzelfstandiging samenhangende kostenstijgingen en deels met een bezuinigingsoperatie.

Figuur 7.3 Ontwikkeling van de productiviteit van de Arbeidsvoorziening (indexcijfers, 1980 = 100)



Bron: Arbeidsvoorziening (jaarverslagen en interne gegevens) SCP-bewerking

Het geringe succes van de tripartiete structuur was voor de regering aanleiding om de Arbeidsvoorziening per 1 oktober 2000 materieel op te splitsen in zes andere bestuursorganen. Juridisch kreeg deze opsplitsing op 1 januari 2002 zijn beslag. De zes bestuursorganen waaruit de vroegere Arbeidsvoorziening nu bestaat, zijn:

- 1 het Arbeidsvoorziening concern dat zich bezighoudt met de liquidatie van de Arbeidsvoorziening en de afhandeling van de oude projecten van het Europees Sociaal Fonds (ESF). Dit is een ZBO;
- 2 de Centra voor werk en inkomen (de CWI's). Deze vormen een ZBO. Zij voeren niet alleen de vroegere pure bemiddelingstaken van de arbeidsbureaus uit, maar nemen ook de uitkeringsaanvragen in behandeling;

- 3 het Centrum vakopleiding. Dit is een door de rijksoverheid gefinancierde stichting, die verantwoordelijk is voor de scholing van werkzoekenden. Vanaf 1 januari 2003 maken zij onderdeel uit van de Regionale opleidingscentra;
- 4 KLIQ, een NV waarvan de aandelen in handen zijn van de overheid en dat zich op de reïntegratiemarkt richt;
- 5 Facent, het vroegere Arbeidsvoorziening Facilitair Bedrijf (AFB), dat is opgesplitst en grotendeels is verkocht aan private ondernemingen;
- 6 een nieuw onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat zich bezighoudt met de lopende ESF-projecten.

Hoe passen deze bestuursorganen in het beslissingsschema van figuur 7.1? Het liquideren van de Arbeidsvoorziening en het afhandelen van oude ESF-projecten is duidelijk een overheidstaak. Het had ook direct bij het departement ondergebracht kunnen worden.

Het matchen van werkzoekenden en vacatures vormt duidelijk een publiek belang, omdat werkloosheid veel publieke middelen kost en vacatures de economische groei remmen. Hoewel het niet om een collectief goed gaat, is borging via het marktmechanisme waarschijnlijk niet alleen inefficiënt, maar mogelijk ook in strijd met rechtvaardigheidsmotieven. Moeilijk plaatsbaren zouden bij een private commerciële aanpak wel eens te weinig aandacht kunnen krijgen. Uitbesteding zou in principe wel kunnen, maar de één-loketgedachte (samen met het in behandeling nemen van uitkeringsaanvragen) heeft waarschijnlijk de doorslag gegeven.

Bij reïntegratie gaat het om een publiek belang, maar niet om een collectief goed. Borging kan in principe wel via het marktmechanisme lopen. De door de minister op termijn beoogde privatisering van KLIQ (op de markt brengen van de aandelen) is dan ook op het eerste gezicht niet onlogisch en past bij de private structuur die andere reïntegratiebedrijven op deze markt hebben. In dit licht is het interessant wat de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een brief aan de Tweede Kamer schrijven (TK 1999/2000a): “Een deel van de werkzoekenden slaagt er niet in om geheel op eigen kracht werk te vinden. Voor hen zijn extra inspanningen nodig, bijvoorbeeld in de vorm van reïntegratietrajecten. Met een goed functionerende reïntegratiemarkt is een groot publiek belang gediend. Daar liggen zowel sociale overwegingen (voorkomen van maatschappelijke uitsluiting) als economische overwegingen (benutting arbeidspotentieel, besparing op uitkeringslasten) aan ten grondslag. Reïntegratie kan een scala aan activiteiten omvatten: begeleiding bij of training voor het solliciteren, om-, her- of bijscholing, werkervaringsprojecten, begeleiding op de werkplek, enzovoort.”

Om privatisering van de reïntegratieactiviteiten in overeenstemming te brengen met rechtvaardigheidsmotieven (voorkomen van sociale uitsluiting) zal deze gepaard moeten gaan met regulering. Dit is dus typisch een voorbeeld van ‘privatisering met regulering’ uit het beslissingsschema.

Dat scholing wordt uitgevoerd door een non-profitorganisatie, past goed bij de inrichting van het overige onderwijs. Een stichtingsvorm ligt dan voor de hand. Uitbesteding aan commerciële instellingen had in theorie wel gekund, maar had minder gepast bij de structuur van het Nederlandse onderwijs in het algemeen.

Door het uiteenvallen van de voormalige Arbeidsvoorziening is er geen bestaansgrond meer voor een centraal facilitair bedrijf als Facent.

ESF-projecten vormen een publiek belang omdat werkloosheidsbestrijding als een belangrijke overheidstaak wordt beschouwd. Bovendien is onlangs gebleken dat bij verkeerde toepassing van ESF-regels of bij een onvoldoende verantwoording, de Nederlandse overheid door Brussel aansprakelijk wordt gesteld. Het is dan van belang dat de ministeriële verantwoordelijkheid intact blijft. Het onderbrengen bij een agentschap of het direct plaatsen in het departement vormen dan de meest logische keuzen. Het eerste is gebeurd.

7.8 Samenvatting

Dit hoofdstuk gaat in op privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten, en meer in het algemeen op de vraag wanneer de overheid een regietaak heeft en wanneer de allocatie van middelen op een bepaald terrein het best kan worden overgelaten aan het marktmechanisme.

Privatisering lijkt bij uitstek een onderwerp dat aanleiding geeft tot dogmatische standpunten en tot selectieve waarneming door voor- en tegenstanders. Terwijl sommigen uitgaan van forse efficiencywinsten bij privatisering van publieke dienstverlening, benadrukken anderen vooral de gevaren: verborgen kosten, misbruik van monopolies, kwaliteitsverlies. Onder die omstandigheden is het moeilijk tot uitspraken te komen over de voor- en nadelen van privatisering en van publieke dienstverlening die niet onmiddellijk worden aangevochten door personen die redeneren vanuit andere politieke vooronderstellingen. De keuze van doeleinden is een taak van de politiek; de wetenschap dient zich te beperken tot monitoren en voorspellen van ontwikkelingen en tot aanbevelingen over uitvoeringsmodaliteiten en te hanteren beleidsinstrumenten.

Paragraaf 7.2 staat stil bij een onderwerp dat vooral sterk is belicht in een recente studie over het borgen van het publiek belang van de WRR (2000). De overheid moet zich bij beslissingen over privatisering en verzelfstandiging van taken vooral laten leiden door de vraag wat de betrokken publieke belangen zijn en wat de beste manier is om deze zeker te stellen.

In paragraaf 7.3 wordt een overzicht gegeven van vooral internationale en economische literatuur over privatisering. Hierin wordt over het algemeen de veronderstelling bevestigd dat privatisering, onder gunstige randvoorwaarden en in bedrijfstakken die zich daartoe lenen, leidt tot een hogere efficiëntie. Vaak gaat privatisering in zulke gevallen ook gepaard met kwaliteitsverbetering en met prijsverlaging. Een terugkerende

les is 'ownerships matters'; dat wil zeggen: het is van belang dat het eigendom van de productiemiddelen overgaat in private handen. De vorming van alleen staatsbedrijven ('corporatization') is niet voldoende.

Van belang is de kwalificatie 'onder gunstige omstandigheden en in bedrijfstakken die zich daartoe lenen', die door de auteurs van dit rapport als een cruciale toevoeging wordt beschouwd. Als sprake is van gebrekkige marktwerking zoals bij (natuurlijke) monopolies of als het collectieve goederen betreft zoals openbaar bestuur en openbare orde en veiligheid zijn de perspectieven van privatisering (veel) minder gunstig. In het eerste geval kan overigens nog worden gedacht aan privatisering onder toezicht van een reguleringsinstantie. Bij sectoren als onderwijs en zorg zijn er overwegingen van rechtvaardigheid en externe effecten in het geding, waardoor het niet eenvoudig is om publieke belangen zeker te stellen in een commerciële context.

Paragraaf 7.4 gaat in op verzelfstandiging. Van belang zijn onder meer de agency- en transactiekostentheorie die aangeven onder welke voorwaarden verzelfstandiging van overheidsdiensten leidt tot efficiëntiewinst. Een nadeel van verzelfstandiging is dat de stuurbaarheid van de betrokken organisatie afneemt. Met name de Algemene Rekenkamer en Van Thiel (2000) tamboereren sterk op dit laatste punt.

In paragraaf 7.5 wordt een overzicht gegeven van de huidige stand van zaken en recente ontwikkelingen in Nederland met betrekking tot de omvang van de quartaire dienstverlening en de privatisering en verzelfstandiging daarvan.

In de jaren tachtig en negentig heeft een aantal privatiseringen plaatsgevonden, waaronder die van de DSM, de PTT, vervoersbedrijven en kabelbedrijven. Momenteel is de privatisering van de nutsbedrijven en van Schiphol aan de orde, al heeft de nieuwe regering aangegeven een adempauze te willen inlassen om na te gaan of de regelgeving rond deze privatiseringen wel toereikend is. Het aantal ZBO's is in de vorige eeuw gestadig gegroeid, maar juist in de afgelopen tien jaar enigszins gestagneerd, mede als gevolg van onderlinge fusies. In de jaren negentig is bovendien een twintigtal agent-schappen (een vorm van interne verzelfstandiging) gecreëerd.

Een overzicht van de quartaire sector naar bedrijfstak en rechtsvorm laat zien dat het aandeel van commerciële bedrijven in de productie van quartaire diensten tussen 1990 en 1998 is toegenomen van 14% naar 17%. Het aandeel van de non-profitorganisaties is toegenomen van 38% naar 40%. Het aandeel van de verzelfstandigde overheids-organisaties is licht toegenomen (van 11% naar 13%), terwijl het aandeel van niet-verzelfstandigde overheidsorganisaties is teruggelopen van 38% naar 30%. De rol van commerciële organisaties is toegenomen bij openbaar vervoer, milieudienstverlening en cultuur en recreatie. Van een afname van deze rol is juist sprake bij de verhuur van woningen. Verzelfstandiging van overheidsorganisaties is onder meer sterk toegenomen bij politie en justitie en in het cluster sociale zekerheid.

In paragraaf 7.6 wordt een beslissingsschema gepresenteerd dat als leidraad kan dienen bij de keuze tussen private, verzelfstandigde of publieke uitvoering van taken. Het betreft een stroomdiagram dat is opgebouwd uit een aantal vragen die bevestigend of ontkennend kunnen worden beantwoord. Als een bepaalde vraag met ja of neen is

beantwoord geeft dat hetzij aanleiding tot een vervolgvraag hetzij tot een keuze van de uitvoeringsmodaliteit. Centrale vragen zijn onder meer of er een publiek belang is gemoeid met de betreffende taak, of het een collectief goed betreft en, als de eerste vraag met ja en de tweede met nee is beantwoord, in hoeverre borging van publieke belangen via het marktmechanisme mogelijk is.

Paragraaf 7.7 gaat in op enkele specifieke cases: onderwijs, zorg, spoorwegen en Arbeidsvoorziening. Bij deze cases wordt aangegeven wat de aard van de betreffende dienst is (collectief of individueel goed, aanwezigheid van externe effecten, redenen voor marktfalen) en in hoeverre sprake is van een collectief belang (efficiëntie- en rechtvaardigheidsoverwegingen). Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de beschikbare literatuur over het effect van privatisering op de doelmatigheid van de dienstverlening. Ten slotte wordt een poging gedaan het schema van paragraaf 7.6 toe te passen. Alleen bij de Arbeidsvoorziening wordt in sterke mate teruggevallen op een eigen empirische analyse van de productiviteitsontwikkeling in relatie tot de verzelfstandigingsoperatie van de jaren negentig. Deze analyse laat zien dat het bedroevend is gesteld met de productiviteitsontwikkeling van de (voormalige) Arbeidsvoorziening.

Noten

- 1 In deze publicatie hanteert de WRR een ruime definitie voor privatisering, namelijk “het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen”.
- 2 Onder institutionele borging verstaat de WRR de behartiging van publieke belangen door het versterken van bepaalde normen en gedragscodes in private dan wel publieke organisaties. Een voorbeeld hiervan is het tuchtrecht.
- 3 De Wereldbank stelt bij de definitie van het begrip ‘corporatization’ voorts de voorwaarde dat het moet gaan om een bedrijf in een vrije markt. Dat wil zeggen dat er geen toetredingsdrempels mogen zijn, geen subsidies, geen privileges, dat financiering op de vrije markt moet plaatsvinden, dat aan managers dezelfde bevoegdheden moeten worden toegekend en dezelfde prikkels moeten worden gegeven als bij private ondernemingen.
- 4 Dit artikel luidt: Een zelfstandig bestuursorgaan verstrekt desgevraagd aan Onze Minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen. Onze Minister kan inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.
- 5 Volgens een ruime, door het ministerie van Financiën gehanteerde definitie (Financiën 2002) zijn er ook ZBO’s die geen zelfstandige rechtspersoon zijn, maar nog tot de overheid in enge zin worden gerekend
- 6 Het betrekkelijk lage aandeel van de overheidsfinanciering wordt niet alleen veroorzaakt door het openbaar vervoer, maar ook door de gemeentelijke grondbedrijven, die min of meer winstgevend zijn.
- 7 Een veronderstelling is dan wel dat er een toereikend wettelijk kader bestaat voor de ordening van markten. Hieraan is in westerse landen voldaan.
- 8 Een onderneming die zo machtig is dat deze zich weinig hoeft aan te trekken van overige marktpartijen (concurrenten, leveranciers, afnemers of eindgebruikers) kan een bedreiging vormen voor de open en vrije markt als zij misbruik maakt van haar economische machtspositie. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een onderneming extreem hoge prijzen rekent, onredelijke leveringsvoorwaarden hanteert, bepaalde afnemers uitsluit van levering, verschillende prijzen rekent voor gelijke prestaties, concurrenten uit de markt drukt of voorkomt dat nieuwe ondernemingen tot de markt toetreden door bijvoorbeeld extreem lage prijzen te hanteren. Het hebben van een economische machtspositie vormt op zichzelf geen probleem en is dan ook niet verboden. De Mededingingswet wordt pas overtreden als een onderneming haar machtspositie misbruikt.
- 9 De missie van de OPTA is bestendige concurrentie in de telecommunicatie en postmarkten te stimuleren. Dat wil zeggen, een duurzame situatie waarin particuliere en zakelijke eindgebruikers een keuze kunnen maken uit aanbieders en uit diensten, zodanig dat het prijs- en kwaliteitsaanbod op de diverse deelmarkten totstandkomt door effectieve marktprikkels. Bij onvoldoende keuze beschermt OPTA eindgebruikers.
- 10 In hoofdstuk 4 van dit rapport is een belangrijk deel van de exploitatiekosten voor de infrastructuur dan ook aan het reizigersvervoer toegerekend.

- 11 De administratie van de Arbeidsvoorziening bevat slechts vanaf 1993 cijfers voor de plaatsingen. Voor de periode 1980-1993 is daarom uitgegaan van de ontwikkeling van de 'vervulde vacatures', die sterk met de plaatsingen zijn gecorreleerd. Deze twee reeksen zijn gekoppeld, dat wil zeggen dat het niveau van de reeks van vervulde vacatures proportioneel is aangepast aan dat van de reeks met plaatsingen. De correctiefactor is afgeleid uit de waarden in 1993 van beide reeksen.

8 Samenvatting en slotbeschouwing

8.1 Samenvatting

Het onderhavige rapport is opgezet als een monografie over de quartaire dienstverlening, waarbij zowel wordt ingegaan op de ontwikkelingen in het (recente) verleden als op mogelijke ontwikkelingen in de (nabije) toekomst. Er is een belangrijke overlap met het in mei verschenen *Memorandum quartaire sector* dat is uitgebracht ten behoeve van de kabinetsformatie 2002. Dit betreft met name de hoofdstukken 3 tot en met 6. Dit rapport gaat echter veel nadrukkelijker in op begrippen, theoretische concepten, de gehanteerde methodiek en de gebruikte bronnen en behandelt analyseresultaten gedetailleerder en uitvoeriger (hoofdstukken 1, 2 en de bijlagen). Bovendien is een hoofdstuk over privatisering en verzelfstandiging toegevoegd (hoofdstuk 7) en wordt ingegaan op beleidsdilemma's en op de taak en plaats van de quartaire dienstverlening (hoofdstuk 8).

Hoofdstuk 1 Uitgangspunten en kernbegrippen

Het SCP doet al sinds het eind van de jaren zeventig onderzoek naar de quartaire sector en heeft over dit onderwerp een groot aantal rapporten gepubliceerd, waaronder een vijftal Memoranda quartaire sector die zijn uitgebracht bij kabinetsformaties. In de loop der jaren is er een aantal aan dit onderwerp gerelateerde onderzoekslijnen ontstaan, waaronder productiviteitsstudies, rapporten over de non-profitsector en rapporten over ramingsmethoden en ramingsuitkomsten op terreinen als zorg, onderwijs en politie/justitie.

Als inleiding op de omschrijving van het begrip quartaire sector wordt ingegaan op de rol van de overheid in de economie. Volgens de theorie van de Openbare Financiën heeft de overheid vooral een rol op terreinen waar het marktmechanisme tekortschiet. Van belang is hier het verschil tussen individuele en collectieve goederen. Goederen van de eerste categorie zijn rivaliserend en exclusief. Goederen van de tweede categorie zijn niet-rivaliserend en niet-exclusief. Rivaliteit impliceert dat aanspraken van de één ten koste gaan van die van de ander; exclusiviteit houdt in dat niet-betalers kunnen worden uitgesloten, maar ook dat er geen (positieve of negatieve) externe effecten zijn. Goederen of diensten die slechts aan één van deze twee eigenschappen voldoen worden in de literatuur wel quasi-collectieve goederen genoemd. In dit rapport wordt deze term gereserveerd voor niet-rivaliserende, maar wel uitsluitbare goederen en wordt de term quasi-individueel goed geïntroduceerd voor rivaliserende en uitsluitbare goederen, die worden gekenmerkt door externe effecten.

Producenten kunnen worden ingedeeld op basis van rechtsvorm, zeggenschap, financiering en de aard van het allocatiemechanisme. Hiervan is de indeling op basis van rechtsvorm het meest eenduidig. Dit levert een indeling op in commercieel

(privaat for-profit), privaat non-profit en publiek. De publieke sector is dan de som van de overheid en de publiekrechtelijke organisaties. De term collectieve sector wordt gebruikt als verzamelterm voor de overheid en voor producenten die overwegend door de overheid worden gefinancierd. Naast de publieke sector omvat deze ook een (groot) deel van de private non-profit-sector.

Onder de quartaire sector wordt een verzameling van producenten verstaan die zijn betrokken bij de volgende maatschappelijke functies:

- a openbaar bestuur;
- b openbare orde en veiligheid (politie/justitie en defensie);
- c sociale zekerheid;
- d onderwijs en onderzoek;
- e gezondheids- en welzijnszorg (inclusief verstrekking genees- en hulpmiddelen);
- f cultuur en recreatie;
- g maatschappelijke organisaties;
- h infrastructuur (dat wil zeggen wegen, spoorwegen, waterwegen, dijken en dergelijke);
- i volkshuisvesting;
- j milieudienstverlening.

De genoemde maatschappelijke functies corresponderen min of meer met de bedrijfstakken 75 tot en met 92 uit de Standaard bedrijfsindeling 1993 van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Hieraan zijn echter enkele onderdelen van andere bedrijfstakken toegevoegd. Dit betreft onderdelen van de sociale zekerheid als sociale werkplaatsen, arbeidsvoorziening en banenpools, onderzoeksinstituten, commerciële ziektekostenverzekeraars, de verstrekking van genees- en hulpmiddelen, woningverhuur en openbaar vervoer.

Aldus afgebakend omvat de quartaire sector vrijwel de gehele overheidssector conform de Nationale Rekeningen alsmede de gehele private non-profitsector. De commerciële producenten die tot de quartaire sector worden gerekend behoren grotendeels tot twee categorieën:

- 1 producenten die voor een belangrijk deel uit collectieve middelen worden gefinancierd zoals vrijgevestigde medische beroepsbeoefenaren, apothekers en het openbaar vervoer; en
- 2 commerciële diensten die substituten zijn voor publieke of non-profitdiensten zoals particulier onderwijs en commerciële omroeporganisaties.

In de slotparagraaf van het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de groei in de loop van de vorige eeuw van de collectieve uitgaven in het algemeen en die van quartaire diensten in het bijzonder. Een aantal verklaringen voor deze groei passeert de revue, waaronder de overname van de rol van particuliere en kerkelijke instanties op het terrein van de armenzorg en gezondheidszorg, de uitbouw van het stelsel van sociale

zekerheid, de achterblijvende productiviteitsontwikkeling van dit type diensten (Baumol) en de toenemende eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de dienstverlening.

Hoofdstuk 2 Methodiek en aanpak

In de marktsector kan het productievolume worden afgeleid uit de marktwaarde van de betreffende goederen. Tijdreeksen worden dan gevonden door de opbrengst te defleren met het corresponderende prijsindexcijfer. Omdat de diensten die door de quartaire sector worden geproduceerd doorgaans niet op de vrije markt worden verhandeld, is hun marktwaarde echter meestal niet bekend. De waarde van de productie kan dan niet in geld worden uitgedrukt. Daarom wordt gebruikgemaakt van fysieke productindicatoren. Dit is een verzamelterm die betrekking heeft op verschillende typen indicatoren, die als directe of indirecte maat voor de productie kunnen gelden.

Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen: prestatie-indicatoren, gebruiksindicatoren, procesindicatoren, inputindicatoren en zogenoemde normeringsindicatoren. De eerste hebben betrekking op het eindproduct van de dienstverlening. Gebruiksindicatoren hebben niet zozeer betrekking op de productie zelf als wel op het aantal afnemers van die producten. Als de productie zelf niet gemeten kan worden en ook niet zinvol kan worden benaderd via een van de andere typen indicatoren, bestaat er nog een mogelijkheid om deze te relateren aan een externe norm (zoals het aantal inwoners dat profiteert van het betreffende product). Hiervoor introduceerden Kuhry en Van der Torre (2001) de term normeringsindicator.

Specifieke problemen die optreden bij het meten van de productie zijn heterogeniteit, kwaliteit en doeltreffendheid.

Er is sprake van *heterogeniteit* als een bepaalde producent verschillende producten of producttypen voortbrengt. Zo kan in de zorg onderscheid worden gemaakt naar zorgzwaarte of diagnosecategorie van patiënten, bij de politie naar soorten misdrijf, of bij het onderwijs en de arbeidsvoorziening naar doelgroepen. Dit loopt op tot meer dan dertig producttypen in het geval van de belastingdienst.

Kwaliteit is een vaag en complex begrip dat te maken heeft met de kenmerken van het product in relatie tot de gestelde eisen. Het is zinvol een onderscheid te maken tussen: proceskwaliteit en productkwaliteit en tussen objectieve en subjectieve kwaliteitsmaten.

Doeltreffendheid heeft in onze optiek te maken met de mate waarin de directe doelstelling van het productieproces wordt verwezenlijkt. Hieronder verstaan we een doelstelling die betrekking heeft op en toetsbaar is aan de hand van een concreet eindproduct. Een productindicator is in de regel beter bruikbaar, naarmate hij beter het directe doel van het productieproces weergeeft.

Het gebruik van prestatie-indicatoren wordt geïllustreerd aan de hand van concrete voorbeelden op het terrein van zorg, onderwijs, politie/justitie, belastingdienst en arbeidsvoorziening. Bij de zorg (ziekenhuizen, verpleeghuizen en verzorgingshuizen)

wordt rekening gehouden met een differentiatie naar zorgzwaarte. Bij het onderwijs zijn modellen ontwikkeld waarin niet langer wordt uitgegaan van het aantal leerlingen als productiemaat, maar waarin de leerlingen worden gewogen naar slaagkans en studievertraging. De groei van de aldus gemeten productie wijkt meestal slechts weinig af van die van de leerlingenaantallen. Bij de politie, de belastingdienst en de arbeidsvoorziening wordt onderscheid gemaakt tussen een productie- en een gebruiksinvalshoek, waarbij de eerste betrekking heeft op de prestaties en de tweede op de vraag naar diensten.

Bij de politie neemt het gebruik (ruwweg: geregistreerde misdrijven) veel sneller toe dan de productie (ruwweg: opgehelderde misdrijven). Van belang is of al dan niet rekening wordt gehouden met de formidabele groei van het aantal transacties in het kader van de Wet Mulder (flitsapparatuur e.d.). Hierbij blijkt het onjuist om op terreinen waar een snelle innovatie plaatsvindt uit te gaan van constante en daarmee verouderde gegevens over de kosten per product.

Behalve de productie zijn ook de daarvoor ingezette middelen van belang. Bij de middelen is het belangrijk een onderscheid te maken tussen personele middelen, materiële middelen en kapitaalgoederen. Met de verwerving van deze middelen zijn kosten gemoeid: personele kosten, materiële kosten en kapitaallasten. Het volume van de ingezette middelen kan in sommige gevallen en voor sommige doeleinden direct worden bepaald uit fysieke indicatoren, zoals de personeelssterkte in arbeidsjaren. In andere gevallen kan dit worden verkregen door waardebedragen te defleren met een adequate prijsindex. Een belangrijk kengetal zijn de kosten per eenheid product. Als deze bovendien worden gedefleerd met het prijsindexcijfer van het bruto binnenlands product en worden uitgedrukt als indexcijfer, ontstaat een beeld van de ontwikkeling van de relatieve kostprijs van de betreffende dienst (ten opzichte van het gemiddelde voor alle producten). De ontwikkeling van de relatieve kostprijs is afhankelijk van de prijs en het volume van de ingezette personele middelen, materiële middelen en kapitaalgoederen per eenheid product. In een bepaalde uitwerking van deze formule wordt de nadruk gelegd op de rol van de arbeidsproductiviteit, in een andere op de totale productiviteit. Volgens de zogenoemde wet van Baumol (achterblijvende arbeidsproductiviteitsontwikkeling, maar gekoppelde loonontwikkeling) valt te verwachten dat de relatieve kostprijs van quartaire diensten een opwaartse tendens vertoont.

Ten slotte gaat dit tweede hoofdstuk in op de opzet van de gehanteerde ramingen. De opzet van ramingen hangt mede af van de doelstelling. Een raming kan gericht zijn op een verkenning van de 'meest waarschijnlijke' toekomst. Ook kan een aantal scenario's worden geschetst afhankelijk van veronderstellingen over het verloop van relevante omgevingskenmerken (demografie, economische groei, enz.). Voorts kunnen ramingen zich richten op het in kaart brengen van de effecten van bepaalde beleidsmaatregelen. In dat geval moeten de relevante beleidsinstrumenten (budget, prijs, regelgeving) in

het ramingsmodel zijn opgenomen. De onderhavige SCP-ramingen zijn gericht op allocatievraagstukken. Het draait erom hoeveel middelen moeten worden ingezet ten behoeve van quartaire diensten op terreinen als onderwijs, zorg, politie en justitie en openbaar bestuur. Die diensten worden grotendeels verricht ten behoeve van burgers en daarom vormt de vraag naar quartaire diensten van deze afnemers een voor de hand liggend uitgangspunt.

In de als Memorandum quartaire sector uitgebrachte rapporten worden drie ramingen gepresenteerd. Deze worden aangeduid als: demoraming, basisraming en meerjarenraming. De eerste stap is dat de gebruiksindicatoren, indien mogelijk, worden gerelateerd aan de omvang van potentiële gebruikersgroepen. Dit zijn bevolkingsgroepen die, voorzover van belang, onderscheiden worden naar leeftijd, geslacht en burgerlijke staat.

In de demografische raming (in het vervolg aangeduid met *demoraming*) wordt verondersteld dat het gebruik per hoofd van de relevante gebruikersgroep(en) constant is. Voor toekomstige jaren is de omvang van deze groepen gebaseerd op de bevolkingsprognoses van het CBS (middenvariant). Hierdoor geeft de demografische raming uitsluitend de geïsoleerde gevolgen van de veranderende bevolkingsomvang en -samenstelling aan.

In de *basisramingen* zoals die de afgelopen decennia door het SCP zijn opgesteld, spelen naast demografische ontwikkelingen tevens trendmatige ontwikkelingen een rol. De trendmatige ontwikkeling van het gebruik per hoofd van de relevante gebruikersgroep wordt geëxtrapoléerd naar de toekomst. Het kan bijvoorbeeld gaan om toenemende participatie aan het onderwijs van een bepaalde leeftijdsgroep of een verschuiving van intramurale naar extramurale zorg. In deze trendmatige ontwikkelingen komen effecten van velerlei maatschappelijke factoren tot uiting.

De bij demo- en basisraming geconstrueerde ontwikkeling van het gebruik wordt vervolgens herleid tot een ontwikkeling van de kosten. Bij de procedure zoals die in de afgelopen decennia is gevolgd, werden de kosten per gebruikseenheid voor de ramingsperiode constant verondersteld. Het verloop van de kosten werd dan berekend door deze constante kosten per gebruikseenheid te vermenigvuldigen met het geraamde gebruik.

Het kostenverloop volgens de demo- en basisraming werd in de opeenvolgende Memoranda Quartaire Sector geconfronteerd met de financiële *meerjarenramingen* van de ministeries.

Hoewel basisramingen op extrapolatie gebaseerd in principe nog steeds voor alle voorzieningen worden opgesteld, wordt in afwijking van de vroegere aanpak, waar mogelijk, gebruikgemaakt van externe of door het SCP in samenwerking met anderen opgestelde sectorale ramingen. Aan dergelijke externe ramingen worden wel eisen gesteld met betrekking tot de kwaliteit van de gehanteerde methode en de transparantie en controleerbaarheid van de aanpak. Ramingen opgesteld door wetenschappelijke instituten of ramingen die totstandkomen in samenspraak met een begeleidingscommissie van externe deskundigen voldoen over het algemeen aan deze criteria.

Gebruikte externe ramingen zijn: het Ramingsmodel voor de zorgsector (CPB/SCP 1999), de Referentieraming van het ministerie van OCenW, het Ramingsmodel voor de strafrechtelijke keten (SCP/WODC 2001), het Ramingsmodel kinderopvang (SCP/SEO 2001) en CPB-ramingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Een aantal van deze (semi-)externe ramingen zijn gebaseerd op verklaringsmodellen in plaats van op extrapolatiemodellen. Hoewel de uniformiteit bij deze aanpak verloren gaat, heeft deze het voordeel dat er gebruik wordt gemaakt van extra informatie die de nauwkeurigheid en interpreteerbaarheid van de uitkomsten ten goede kan komen. Bovendien worden politici op deze manier minder geconfronteerd met uiteenlopende ramingen.

Productiviteitsstudies op microniveau kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een verdieping van het inzicht in de achtergronden van productiviteitsontwikkelingen en het ontwikkelen van strategieën om de productiviteit van voorzieningen te verhogen. Het monitoren van de efficiëntie en productiviteit van instellingen in de verschillende voorzieningen krijgt dan ook steeds meer aandacht van beleidsmakers. Bovendien kunnen hierop gebaseerde inzichten leiden tot een verbetering van ramingen van de toekomstige kostenontwikkeling. Er is echter een aanzienlijke investering in menskracht nodig, om dit soort onderzoek voor de gehele quartaire sector uit te voeren.

Hoofdstuk 3 Kerngegevens

In de periode 1970-1985 vertonen de collectieve uitgaven als percentage van het BBP een forse stijging, die daarna omslaat in een gestadige daling (van 56% naar 45%). Voor de daling zijn vooral de overdrachtsuitgaven en de rente-uitgaven verantwoordelijk. De collectieve uitgaven voor de quartaire sector, die ruwweg zijn opgebouwd uit de personele en materiële kosten van de sector overheid (inclusief onderwijs) en de collectieve uitgaven voor ziekenfonds en AWBZ, vertonen tot 1980 een stijging en daarna een daling (van 25% naar 22% van het BBP).

De totale kosten van quartaire diensten die naast de genoemde collectieve uitgaven ook de afschrijvingen en de inkomsten van derden (waaronder de eigen bijdragen van burgers) omvatten, stijgen tot 1980 en fluctueren in de jaren negentig licht (van 37% via 38% naar 37% van het BBP). Het aandeel van onderwijs en onderzoek loopt vanaf 1980 terug (van 7,1% naar 5,2% BBP). Defensie halveert in deze periode (2,7% naar 1,5%). Enkele andere deelsectoren zoals zorg en welzijn en de civiele overheid blijven min of meer constant (beide circa 10%). Ook in termen van werkgelegenheid blijft het aandeel van de quartaire sector vanaf 1980 vrijwel constant (28% tot 30%).

Het aandeel van de collectieve financiering van quartaire diensten stijgt tot 1980, maar loopt daarna licht terug (van 66% naar 61%). Deze teruggang blijkt vooral op te treden bij openbaar vervoer en volkshuisvesting, onderdelen die in de loop van de jaren negentig overwegend zijn geprivatiseerd. Het aandeel van de collectieve financiering is hoog bij de civiele overheid, defensie, onderwijs en onderzoek, en zorg en welzijn, maar laag bij cultuur en recreatie en de overig quartaire dienstverlening

(o.a. maatschappelijke organisaties en milieudienstverlening). Openbaar vervoer en volkshuisvesting nemen hier een tussenpositie in en vertonen bovendien een uitgesproken daling in de jaren negentig.

De enquêtes met betrekking tot de (on)tevredenheid van burgers over voorzieningen geven aan dat er met name knelpunten worden ervaren bij veiligheid, zorg en leefbaarheid in de grote steden. Een aanzienlijke groep vindt dat de zorgvoorzieningen, en met name de ouderen- en gehandicaptenzorg er de afgelopen vijf jaar op zijn achteruitgegaan. Ook ten aanzien van basis- en voortgezet onderwijs deelt een vrij grote groep deze mening. Slechts weinigen constateren een vooruitgang. Dit staat haaks op het gegeven dat er met name de afgelopen vier jaar zwaar is geïnvesteerd in zorg en onderwijs.

Burgers zijn met name ontevreden over de bestrijding van de criminaliteit. Er is nog wel veel waardering voor de betrouwbaarheid van politie en justitie. Maar de kwaliteit en effectiviteit van het overheidsingrijpen wordt overwegend met een onvoldoende gewaardeerd.

De koopkracht van werknemers in de quartaire sector en uitkeringsontvangers is met name in de jaren tachtig sterk achtergebleven bij die in de marktsector. Het grootst is de teruggang bij uitkeringsontvangers (met uitzondering van gepensioneerden). Vanaf het midden van de jaren negentig is de inkomensontwikkeling van genoemde groepen min of meer gekoppeld.

Hoofdstuk 4 Quartaire dienstverlening, 1990-2002

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van het productievolume, de reële kosten per product (= relatieve kostprijs) en de (arbeids)productiviteit van quartaire diensten. De analyses hebben betrekking op bijna vijftig voorzieningen.

Het productievolume van de onderzochte quartaire diensten neemt in de jaren negentig toe met gemiddeld 1,4% per jaar, de helft van de groei in de marktsector. In termen van reële kosten groeien deze twee categorieën echter ongeveer even snel, namelijk elk met circa 3% per jaar, hetgeen overeenkomt met de volumegroei van het BBP. Dit komt doordat de relatieve kostprijs van quartaire diensten met circa 1,6% per jaar toeneemt. Dat ligt deels aan een stijging van de reële personeelskosten per arbeidsjaar en deels aan een toenemende inzet van materiële middelen. Deze opwaartse effecten worden slechts ten dele gecompenseerd door een toename van de arbeidsproductiviteit, die in de quartaire sector beduidend lager is dan in de marktsector.

Een sterke toename van het productievolume is kenmerkend voor asielvraagstukken (23% per jaar), kinderopvang (12% per jaar), genees- en hulpmiddelen (7% per jaar), gevangeniswezen (6% per jaar) en de belastingdienst (4% per jaar). Een daling treedt op bij voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (demografische factoren),

wetenschappelijk onderwijs (studiefinancieringsbeleid), verzorgingshuizen (extramuralisering), politie (dalende ophelderingspercentages), uitvoering sociale zekerheid (conjunctuur en privatisering Ziektewet) en cultuur (schijneffect, veroorzaakt doordat hoofdzakelijk publieke vormen van dienstverlening zijn meegenomen).

De zorgsector als geheel vertoont een volumegroei van gemiddeld 1,8% per jaar, die voor circa twee derde is toe te schrijven aan vergrijzing. De sterke groei van de verstreking van genees- en hulpmiddelen draagt ook in belangrijke mate bij aan dit totaaleffect. Omdat de relatieve kostprijs in de zorgsector met gemiddeld 1,2% per jaar toeneemt, loopt deze sector in termen van reële kosten min of meer in de pas met de groei van het BBP. In volumetermen blijft de consumptie van medische diensten echter achter bij de welvaartsgroei. De relatieve kostprijs neemt het snelst toe bij de caresectoren (verpleeghuizen, verzorgingshuizen, thuiszorg en gehandicaptenzorg) en is daar vermoedelijk gerelateerd aan een verbetering van de productkwaliteit die niet tot uitdrukking komt in de beschikbare productindicatoren. Bij geneesmiddelen is de eerdergenoemde sterke volumestijging gepaard gegaan met een (lichtere) daling van de relatieve kostprijs.

Onderwijs als geheel vertoont een productiegroei van 0,7% per jaar. Dit cijfer wordt gedrukt door de demografische teruggang van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, terwijl het hbo en het wetenschappelijk onderzoek een opwaarts effect hebben (beide rond 2,5%). De relatieve kostprijs groeit bij onderwijs sneller dan bij de zorgsector, namelijk met ruim 2% per jaar. De voornaamste oorzaken voor deze stijging zijn de toenemende reële personeelskosten per arbeidsjaar en de betrekkelijk lage groei van de arbeidsproductiviteit. Deze toename van de personeelskosten per arbeidsjaar is onmiskenbaar vervat in het beschikbare cijfermateriaal, maar valt niet zonder meer te vertalen in een verbetering van het inkomen van de gemiddelde leerkracht. De verklaring lijkt in ieder geval ten dele te liggen in vergrijzingseffecten, samenstellingseffecten, veranderingen in aanvangssalarissen en veranderingen in loopbaanprofielen, effecten die tot uitdrukking komen in de zogenoemde incidentele looncomponent.

Bij politie en justitie is, zoals gezegd, sprake van een sterke productiegroei bij het gevangeniswezen (6% per jaar), maar van een productiedaling bij de politie (-1% per jaar). Bij de brandweer en bij de rechtspraak is sprake van een gematigde groei van de productie (circa 1% per jaar). Per saldo bedraagt de gemiddelde jaarlijkse groei van het productievolume bij politie en justitie 0,2% per jaar. Hierbij is overigens om technische redenen geen rekening gehouden met de aanzienlijke groei van de transacties in het kader van de Wet Mulder (flitsapparatuur en dergelijke). Deze lage groei van het productievolume gaat (met name bij politie en rechtspraak) gepaard met een zeer aanzienlijke toename van de reële kosten per product (gemiddeld 4,5% per jaar, bij de rechtspraak niet minder dan 7%). Deze sterke verhoging van de reële kosten per

product is mogelijk toe te schrijven aan een steeds 'taaiere' problematiek: georganiseerde misdaad, toenemende professionaliteit van advocatenkantoren, steeds meer beroepsprocedures.

Voorlopige analyses voor de periode 1998-2002 laten een relatief snelle toename van de kosten zien, die verhoudingsgewijs het sterkst is bij onderwijs en bij politie/justitie. Dit treedt met name op bij basis-, speciaal en voortgezet onderwijs, rechtspraak en gevangeniswezen. Ook bij de zorgsector zijn extra middelen beschikbaar gekomen, die met name zijn ingezet voor verbetering van de arbeidsmarktpositie van zorgverleners, voor de bestrijding van wachtlijsten en de verbetering van de materiële voorzieningen. Vooral nog lijkt de reële kostenstijging in de zorg overigens maar een half procentpunt boven die in de jaren negentig te liggen. In de meeste gevallen zijn productiecijfers slechts beschikbaar tot het jaar 2000. Bij onderwijs neemt het volume sneller toe dan in het verleden, onder meer doordat een einde is gekomen aan de demografische daling van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs en een aanzienlijke toename van het aantal hbo-studenten is opgetreden. Bij de zorg en bij politie/justitie is de volumegroei echter eerder lager dan hoger dan in het voorafgaande decennium. Op de meeste terreinen van de zorg is ook de wachtlijstproblematiek nog verre van opgelost. Het ziet ernaar uit dat de 'investeringen' in onderwijs, zorg en veiligheid verhoudingsgewijs weinig volume-effecten teweeg hebben gebracht. Daarbij moet overigens de kanttekening worden geplaatst dat dit ook lang niet in alle gevallen de bedoeling was van de extra inzet van middelen: het ging onder meer ook om verbetering van de arbeidsmarktpositie, de introductie van ICT en de verhoging van de kwaliteit. Daarbij past nog de kanttekening dat kwaliteitsverhogingen door maatregelen gericht op klassenverkleining, meer 'handen aan het bed' en betere huisvestingsomstandigheden in deze analyses niet tot uitdrukking komen in het volume maar in de prijs van diensten.

Opvallend is de bevinding dat de personeelskosten per arbeidsjaar in de quartaire sector in de periode 1990-1999 sneller zijn gestegen dan die in de marktsector. Deze bevinding lijkt haaks te staan op het algemene idee dat de beloning van ambtenaren, onderwijzers en personeel in de zorgsector juist slecht is in vergelijking met die in de marktsector. Dit verschil is vooral ontstaan gedurende een aantal bezuinigingsronden in de loop van de jaren tachtig. De analyseresultaten maken echter aannemelijk dat in de afgelopen tien jaar reeds processen op gang zijn gekomen die geresulteerd hebben in een verkleining van de feitelijke beloningsverschillen tussen quartaire sector en marktsector (via o.a. wijziging van aanvangssalarissen, loopbaanbeleid en ranginflatie).

Hoofdstuk 5 Ramingen quartaire diensten, 2002-2006

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft ter voorbereiding van de kabinetsformatie 2002 een analyse gemaakt van de productie en de kosten van quartaire diensten in de periode 1990-2002 alsmede van de geraamde ontwikkeling in de periode 2002-2006.

De ramingen bieden ijkpunten voor beslissingen over de allocatie van middelen in de quartaire sector en worden gemaakt als uitvloeisel van een permanente opdracht aan het Sociaal en Cultureel Planbureau. Reeds viermaal eerder bracht het SCP dergelijke adviezen uit bij kabinetsformaties (SCP 1986, 1989, 1994, 1998).

Het betreffende hoofdstuk is eerder gepubliceerd als hoofdstuk 6 van het *Memorandum quartaire sector*, dat in mei 2002 is aangeboden aan de toenmalige kabinets-informateur. Omdat deze publicatie niet is bedoeld als actualisering maar als onderbouwing van dat Memorandum, is de tekst in essentie ongewijzigd gelaten en is geen poging gedaan de meest recente ontwikkelingen en de bijstellingen op grond van het Strategisch akkoord (TK 2001/2002k) en de conceptbegrotingen 2003 in het beeld te verwerken.

De demoraming reflecteert uitsluitend de effecten van de demografische ontwikkeling, terwijl de basisraming daarnaast rekening houdt met te verwachten ontwikkelingen in de vraag naar diensten per leeftijdscategorie. De basisraming is deels gebaseerd op extrapolatiemodellen en deels op verklaringsmodellen. In een aantal gevallen is gebruikgemaakt van ramingen die door of in overleg met andere instanties zijn opgesteld. Op deze manier wordt niet alleen expertise van elders ingezet, maar wordt ook vermeden dat politici een keuze moeten maken uit verschillende ramingen die alleen om technische redenen verschillen en niet op basis van doelstelling of scenariokeuze.

Bij het onderwijs is gebruikgemaakt van de *Referentieraming* van het ministerie van OCenW (2002b). Bij speciaal onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroeps-onderwijs en wetenschappelijk onderwijs ligt de referentieraming duidelijk hoger dan de demoraming. In het eerste geval heeft dat te maken met een groeiende groep probleemjongeren, in de laatste drie gevallen met een verdere stijging van de onderwijs-deelname van jongeren. Over het algemeen stemt de referentieraming van het ministerie van OCenW goed overeen met de eigen basisraming van het SCP. Hierop bestaat één uitzondering: de referentieraming voor het hbo is aanmerkelijk lager dan de basisraming (met name als gevolg van andere veronderstellingen over de indirecte instroom).

Bij de zorgsector is gebruikgemaakt van het *Ramingsmodel voor de zorgsector*. De uitkomsten sporen met SCP/CPB 2001. Volgens dit model voor de zorgsector zal de feitelijke ontwikkeling van de vraag over het geheel genomen nog aanzienlijk afwijken van de demoraming, onder meer als gevolg van technologische ontwikkelingen en maatschappelijke trends.

De groei voor de ziekenhuizen is hoog ten opzichte van die in de afgelopen tien jaar. Niet alleen dient aan de demografische groei tegemoet te worden gekomen, maar daarnaast wordt uitgegaan van extra groei als gevolg van nieuwe medisch-technologische mogelijkheden.

In het verleden bleek een forse groei van het aantal ouderen gepaard te gaan met een min of meer evenredige groei van de verpleeghuizen, een nog sterkere groei van

de thuiszorg, maar een fors dalend gebruik van verzorgingshuizen. Deze daling had deels te maken met een ombouw van verzorgingshuizen met een hoofdzakelijk residentiële voorziening voor ouderen naar een instelling die in toenemende mate was gericht op de opvang van ouderen met ernstige beperkingen. Dit liep tot op zekere hoogte ook parallel aan een maatschappelijke trend, waarbij met name wat beter opgeleide ouderen met een eigen pensioen steeds meer de voorkeur gaven aan zelfstandige woonarrangementen. Toch was ook sprake van een wat geforceerde afbouw, blijkens de aanzienlijk wachtlijsten die momenteel voor verzorgingshuizen bestaan. In het ramingsmodel voor de zorgsector wordt op basis van een analyse van de ontwikkeling van de vraag voor de nabije toekomst uitgegaan van een veel minder snelle afbouw van verzorgingshuizen.

Bij de raming van de vraag naar gehandicaptenzorg wordt rekening gehouden met de stijgende levensverwachting van deze groep.

De sterkste groei trad in het verleden op bij de verstrekking van genees- en hulpmiddelen en het ramingsmodel voor de zorgsector trekt deze ontwikkeling, zij het iets vertraagd, door.

Ten aanzien van de rubriek 'preventie en diversen' valt op dat de groei volgens de CPB/SCP-raming veel hoger is dan die in de afgelopen tien jaar. Met name enkele deelposten, zoals de GGenGD en het ambulancevervoer vertonen de laatste jaren een aanzienlijke groei en deze wordt in de raming doorgetrokken. Gezien de heterogene samenstelling van deze restcategorie, de wisselvallige historische ontwikkeling en het ontbreken van een goede modelmatige onderbouwing is dit onderdeel van de raming overigens het meest onzeker.

Op basis van het ramingsmodel voor de strafrechtelijke keten (Van der Torre en Van Tulder 2001) wordt een stijging van de geregistreerde criminaliteit (met name gewelddelicten, gekwalificeerde diefstallen en vermogensdelicten) in de orde van 2% à 3% per jaar verwacht. Voorts is er een hardnekkige tendens in de richting van verlaging van ophelderingspercentages. Volgens dit model neemt de vraag naar politiediensten de komende jaren toe met 2,3% per jaar, die naar rechtspraak met 1,5% en die naar gevangenis capaciteit met 1,4% per jaar. Deze groei is overigens met name bij het gevangeniswezen slechts een kwart van het in de afgelopen tien jaar gerealiseerde groeipercentage.

In het verlengde van de ontwikkeling in het recente verleden gaat de basisraming voor de belastingdienst uit van een verdere groei van de vraag. De vraag naar beheer van de zorgsector (ministerie, zorgverzekeraars) is modelmatig gekoppeld aan de omvang van de bevolking. In het verleden spoot de kostenontwikkeling hiermee redelijk. Bij de kinderopvang is gebruikgemaakt van het door SCP en SEO ontwikkelde ramingsmodel voor de vraag naar kinderopvang. De hier weergegeven raming spoot met SCP/SEO 2001. In deze prognose wordt de snelle groei van de afgelopen jaren doorgetrokken. De geraamde ontwikkeling van de deelsector welzijn (waarvan alleen

maatschappelijk werk en jeugdhulpverlening in de beschouwing worden betrokken) is in het verlengde van het historische patroon zeer gematigd. Bij de sector cultuur was in de periode 1990-2000 sprake van een lichte volumedaling, die nog iets sterker is na correctie voor de groeiende omvang van de bevolking. Deze daling die in het bijzonder betrekking heeft op openbare bibliotheken en op de publieke omroep, zet zich voort in de basisraming.

Bij de nadere analyse, zoals die was opgenomen in het *Memorandum quartaire sector 2002-2006* zijn de uitkomsten van de basisraming geconfronteerd met de departementale meerjarenramingen. Op basis daarvan zijn bedragen berekend waarmee de meerjarenramingen naar boven of naar beneden zouden moeten worden bijgesteld. Deze bijstellingen hadden betrekking op de volumecomponent, de prijscomponent wordt buiten beschouwing gelaten. In totaal zou 1,7 miljard euro moeten worden bijgeplust, waarvan ruim 700 miljoen euro bij de zorgsector, en bedragen variërend van 170 tot 270 miljoen euro bij politie en justitie, de belastingdienst, de (uitvoering van de) sociale zekerheid en de kinderopvang. Bij de zorgsector paste de kanttekening dat er op de meerjarenbegroting op zichzelf een aanzienlijke groei ruimte beschikbaar leek te zijn, maar dat deze bij nader inzien al grotendeels was bestemd voor bouw en geneesmiddelen, zodat te weinig middelen overbleven voor de verwachte groei van de vraag. De belastingdienst vertoont al jaren een sterke groei van de productie en van de kosten. Bij de sociale zekerheid is een efficiëntietaakstelling overeengekomen met de uitvoeringsorganisaties, zodat vooralsnog kan worden afgezien van extra middelen. Bij kinderopvang was reeds voorzien in een sterke toename van het aantal plaatsen en de daarmee gemoeide kosten, maar was de besluitvorming 'over de kabinetsformatie 2002 heen getild'. Ten aanzien van de meerjarenraming van het ministerie van OCenW viel op dat het niveau voor het totale onderwijs redelijk spoorde met dat van de referentieraming, maar dat het ministerie (evenals in de afgelopen tien jaar) prioriteit gaf aan een kwaliteitsverbetering in het basis- en voortgezet onderwijs, terwijl de middelen voor middelbaar beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs achterbleven bij de geraamde volumeontwikkeling.

Hoofdstuk 6 De quartaire sector in internationaal perspectief

Het aandeel van de collectieve uitgaven in het BBP is in de jaren negentig licht gedaald in de meeste EU-landen. Het streven naar een economische monetaire eenheid, het gunstige economisch tij in de tweede helft van de jaren negentig en de mede daarmee verbonden verlichting van de social-zekerheidslasten hebben hiertoe bijgedragen. Nederland behoorde met een gemiddelde groei van circa 2,8% per jaar tot de koplopers in welvaartsgroei, terwijl het Europese gemiddelde bleef steken op 1,8%. Nederland heeft zijn positie op de Europese ranglijst sterk verbeterd, en heeft zich vanuit de middenmoot opgewerkt tot een van de koplopers waarbij landen als Duitsland, Frankrijk en Zweden werden gepasseerd. Het aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP bewoog zich eind jaren negentig rond het Europese gemiddelde van 47%,

waarmee Nederland zijn toppositie met de Scandinavische landen begin jaren negentig waarwel heeft gezegd. Dit lag vooral aan dalende uitgaven voor sociale zekerheid en dalende rente-uitgaven.

Ten aanzien van uitgaven voor de quataire sector behoort Nederland tot de koplopers in Europa (met 23% BBP tegen een gemiddelde van 20%). In Nederland, maar ook in veel andere Europese landen is sprake van een lichte teruggang van dit uitgavenniveau. Alleen landen als de Verenigde Staten, Italië en het Verenigd Koninkrijk kennen een scherpere teruggang.

De onderwijsuitgaven zijn in Europa gemiddeld op een niveau van 5,4% blijven staan. Nederland kwam in het begin van de jaren negentig met een aandeel van 4,8% duidelijk onder dit Europees gemiddelde uit, en heeft deze positie in de Europese achterhoede in de loop van de jaren negentig met een niveau van 4,6% (in 1998) behouden. Deze lage positie kan niet worden toegeschreven aan specifieke demografische of economische omstandigheden, zodat de conclusie zich opdringt dat beleidsprioriteiten hier een belangrijke rol spelen. Wel valt aan te nemen dat de extra middelen die in de afgelopen vier jaar in het onderwijs zijn gestoken, hebben bijgedragen tot een verhoging van het aandeel BBP met enkele tiende procentpunten en wellicht ook tot een relatieve verbetering van de positie van Nederland.

De uitgaven voor de zorg zijn in Europa gemiddeld gestegen van 7,8% in 1990 naar 8,6% in 1999, uitgedrukt als aandeel in het BBP. Dit correspondeert met een jaarlijkse reële groei van gemiddeld 1%. Nederland lag in 1990 boven het Europees gemiddelde, maar is in 1999 met een gemiddelde jaarlijkse groei van 0,3% in de Europese middenmoot beland. Ook hier zijn nauwelijks demografische of economische ontwikkelingen aan te voeren die de Nederlandse pas op de plaats kunnen rechtvaardigen. Weliswaar kwam de vergrijzing in Nederland iets onder het Europese gemiddelde uit, maar de welvaartsgroei kwam juist aanzienlijk boven het Europese gemiddelde uit. Ook hier moet een belangrijk deel van de verklaring gezocht worden in de wijze waarop de 'markt' voor zorg in de verschillende landen is geregeld en de beleidsprioriteiten.

Helaas ontbreken goede gegevens over de ontwikkeling van het aandeel van de uitgaven van een derde belangrijke pijler van de quataire sector, politie en justitie, in het BBP. Op dit punt lijkt Nederland eind jaren negentig een middenpositie in te nemen. Ook het gevangeniswezen heeft een inhaalslag gemaakt in de richting van de Europese middenmoot. Het niveau van de geregistreerde criminaliteit (ruim 7% per 100 inwoners) ligt iets boven het Europese gemiddelde (ruim 6%). De groei van de geregistreerde criminaliteit in de jaren negentig (0,4% per jaar) kwam in Nederland lager uit dan het Europese gemiddelde (0,7% per jaar).

Nederland wordt in de periode 1980-2000 gekenmerkt door een forse daling van de ophelderingspercentages. Dit is lang niet in alle andere landen het geval.

De uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid vormt de laatste grote pijler van de quartaire sector. De uitvoering kan deels worden gezien als een afgeleide van de uitgavenontwikkeling. Wat betreft het aandeel van de sociale-zekerheidsuitgaven in het BBP heeft Nederland in de jaren negentig een toppositie verruild voor een middenpositie. Terwijl Nederland in 1990 ruim een kwart boven het Europese gemiddelde uitkwam, is het in de loop van de jaren negentig op het Europese gemiddelde terechtgekomen. Daaraan hebben nagenoeg alle sociale-zekerheidsvoorzieningen bijgedragen, met uitzondering van de regelingen voor werkloosheid en arbeidsmarktactivering.

Hoofdstuk 7 Privatisering en verzelfstandiging

Dit hoofdstuk gaat in op privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten, en meer in het algemeen op de vraag wanneer de overheid een regietaak heeft en wanneer de allocatie van middelen op een bepaald terrein het best kan worden overgelaten aan het marktmechanisme.

Privatisering lijkt bij uitstek een onderwerp dat aanleiding geeft tot dogmatische standpunten en tot selectieve waarneming door voor- en tegenstanders. Terwijl sommigen uitgaan van forse efficiencywinsten bij privatisering van publieke dienstverlening, benadrukken anderen vooral de gevaren: verborgen kosten, misbruik van monopolies, kwaliteitsverlies. Onder die omstandigheden is het moeilijk om te komen tot uitspraken over de voor- en nadelen van privatisering en van publieke dienstverlening die niet onmiddellijk worden aangevochten door personen die redeneren vanuit andere politieke vooronderstellingen. De keuze van doeleinden is een taak van de politiek; de wetenschap dient zich te beperken tot monitoren en voorspellen van ontwikkelingen en tot aanbevelingen over uitvoeringsmodaliteiten en te hanteren beleidsinstrumenten.

Centraal in het hoofdstuk staat een onderwerp dat vooral sterk is belicht in een recente studie van de WRR (2000): het borgen van het publiek belang. De overheid moet zich bij beslissingen over privatisering en verzelfstandiging van taken vooral laten leiden door de vraag wat de betrokken publieke belangen zijn en wat de beste manier is om deze zeker te stellen. Een andere belangrijke theoretische bouwsteen voor dit hoofdstuk is het onderscheid tussen (quasi-)collectieve en individuele goederen dat wordt gemaakt in theorieën over Openbare Financiën.

In de paragraaf over privatisering wordt kort ingegaan op de neoklassieke economische theorie, waarin wordt verondersteld dat van private eigendom een sterke prikkel tot winst uitgaat die op zijn beurt een stimulans zou vormen tot innovatie en efficiëntie. De internationale (economische) literatuur over privatisering bevestigt over het algemeen de verwachting dat privatisering zou moeten leiden tot een hogere efficiëntie. Vaak gaat deze efficiëntiewinst ook gepaard met kwaliteitsverbetering en met prijsverlaging. Een terugkerende les is 'ownerships matters', dat wil zeggen: privatiseer als je maximale efficiëntie nastreeft, en laat het niet bij het creëren van staatsbedrijven.

Bij verzelfstandiging zijn de agency- en transactiekostentheorie van toepassing die aangeven onder welke voorwaarden verzelfstandiging van overheidsdiensten leidt tot efficiëntiewinst. Een nadeel van verzelfstandiging is dat de stuurbaarheid van de betrokken organisatie afneemt. Met name de Algemene Rekenkamer en Van Thiel (2000) tamboereren sterk op dit laatste punt.

In paragraaf 7.5 wordt een overzicht gegeven van de huidige stand van zaken en recente ontwikkelingen in Nederland met betrekking tot de omvang van de quartaire dienstverlening en de privatisering en verzelfstandiging daarvan.

In de jaren tachtig en negentig heeft een aantal privatiseringen plaatsgevonden, waaronder die van de DSM, de PTT, vervoersbedrijven en kabelbedrijven. Momenteel is de privatisering van de nutsbedrijven en van Schiphol aan de orde. Het aantal ZBO's is in de vorige eeuw gestadig gegroeid, maar juist in de afgelopen tien jaar enigszins gestagneerd, mede als gevolg van onderlinge fusies. In de jaren negentig zijn bovendien ruim twintig agentschappen (een vorm van interne verzelfstandiging) gecreëerd.

Een overzicht van de quartaire sector naar bedrijfstak en rechtsvorm laat zien dat het aandeel van commerciële bedrijven in de productie van quartaire diensten tussen 1990 en 1998 is toegenomen van 14% naar 17%. Tegelijkertijd is het aandeel van niet-verzelfstandigde overheidsorganisaties teruggelopen van 39% naar 30%. De rol van commerciële organisaties is vooral uitgebreid bij openbaar vervoer, milieudienstverlening en cultuur en recreatie. Verzelfstandiging van overheidsorganisaties is onder meer sterk toegenomen bij politie en justitie en in het cluster sociale zekerheid. In deze periode is het aandeel van de collectieve financiering van quartaire diensten slechts licht afgenomen (van 65% naar 62%).

Paragraaf 7.6 presenteert een beslissingsschema dat als leidraad kan dienen bij de keuze tussen private, verzelfstandigde of publieke uitvoering van taken. Het betreft een stroomdiagram dat is opgebouwd uit een aantal vragen waarop een bevestigend of ontkennend antwoord mogelijk is. Als een bepaalde vraag met ja of neen is beantwoord geeft dat hetzij aanleiding tot een vervolgvraag of tot een keuze van de uitvoeringsmodaliteit. Centrale vragen zijn onder meer of er een collectief belang is gemoeid met de betreffende taak, of het een collectief goed betreft, in hoeverre borging van publieke belangen via het marktmechanisme mogelijk is en of een efficiënte en rechtvaardige regulering mogelijk is.

Paragraaf 7.7 gaat in op enkele specifieke cases: onderwijs, zorg, spoorwegen en arbeidsvoorziening. Bij deze cases wordt aangegeven wat de aard van de betreffende dienst is (collectief of individueel goed, aanwezigheid van externe effecten, redenen voor marktfalen) en in hoeverre sprake is van een collectief belang (efficiëntie- en rechtvaardigheidsoverwegingen). Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de beschikbare literatuur over het effect van privatisering op de doelmatigheid van de dienstverlening. Ten slotte wordt een poging gedaan om het schema van paragraaf 7.6 toe te passen. Alleen bij de Arbeidsvoorziening wordt in sterke mate teruggevallen op

een eigen empirische analyse van de productiviteitsontwikkeling in relatie tot de verzelfstandigingsoperatie van de jaren negentig. Deze analyse laat zien dat het bedroevend is gesteld met de productiviteitsontwikkeling van de (voormalige) Arbeidsvoorziening.

8.2 Slotbeschouwing: taak en plaats van de quartaire sector

Als centraal thema is aan dit rapport de vraagstelling met betrekking tot taak en plaats van de quartaire sector meegegeven. In paragraaf 1.4 zagen we overigens dat het begrip ‘quartaire sector’ internationaal gezien betrekkelijk obscuur is. Bij benadering omvat de quartaire sector de ‘niet-commerciële dienstverlening’ oftewel de non-profitsector in ruime zin (die zowel de publieke als de private non-profitsector omvat). Om diverse redenen is bij de operationalisering van dit begrip echter gekozen voor een bedrijfstakdefinitie, waarbij de quartaire sector is opgebouwd uit onderdelen als openbaar bestuur, defensie, sociale-zekerheidsorganen, onderwijs, zorg, politie/justitie en dergelijke.

Redenerend vanuit de laatstgenoemde definitie is de vraag naar taak en plaats van de quartaire sector op te vatten als een vraag naar het belang van deze categorieën dienstverlening voor burgers afzonderlijk en voor de samenleving als geheel. Deze vraagstelling is triviaal: niemand zal twijfelen aan het belang van onderwijs, zorg en openbare veiligheid. Daarom interpreteren we de vraag hier als ‘taak en plaats van niet-commerciële dienstverlening’.

Zoals reeds aan de orde is geweest in hoofdstuk 7 lijkt privatisering bij uitstek een onderwerp dat aanleiding geeft tot dogmatische standpunten en tot selectieve waarneming door voor- en tegenstanders. Terwijl sommigen uitgaan van forse efficiencywinsten bij privatisering van publieke dienstverlening, benadrukken anderen vooral de gevaren: verborgen kosten, misbruik van monopolies en kwaliteitsverlies.

Ook de wetenschappelijke discussie lijkt in sterke mate te worden beïnvloed door politieke uitgangspunten. Onder die omstandigheden is het moeilijk tot uitspraken te komen over de voor- en nadelen van privatisering en van publieke dienstverlening die niet onmiddellijk worden aangevochten door personen die redeneren vanuit andere politieke vooronderstellingen. De keuze van doeleinden is een taak van de politiek; de wetenschap dient zich te beperken tot monitoren en voorspellen van ontwikkelingen en tot aanbevelingen over uitvoeringsmodaliteiten en te hanteren beleidsinstrumenten.

Uitgangspunten bij de hier gevolgde redenering zijn:

- De markt is het primaire mechanisme voor de allocatie van goederen en diensten.
- De overheid heeft tot taak om:
 - een optimale economische ontwikkeling en marktwerking te bevorderen (stabilisatiemotief);
 - corrigerend op te treden bij de allocatie van goederen en diensten waarvoor sprake is van marktfalen (allocatiemotief);
 - toe te zien dat voorzien is in de elementaire levensbehoeften van alle burgers (rechtvaardigheidsmotief).

In paragraaf 1.3 en hoofdstuk 7 is een aantal oorzaken van *marktfalen* genoemd:

- De marktwerking kan worden verstoord door monopolie- en kartelvorming. Dit punt wordt des te actueler door de voortgaande golf van fusies en schaalvergroting in het bedrijfsleven. De overheid kan misbruik van monopolies tegengaan door de productie zelf ter hand te nemen door regelgeving en/of door het instellen van toezichtsorganen.
- Er treden fundamentele problemen op met betrekking tot collectieve goederen. Omdat deze niet-rivaliserend en niet-uitsluitbaar zijn, kan het profijtbeginsel ('wie gebruikt betaalt') niet worden toegepast en kan de markt niet dienen als allocatiemechanisme.
- Er kunnen bij de consumptie van goederen en diensten positieve of negatieve externe effecten optreden. Dit kan leiden tot onder- over overconsumptie van bepaalde goederen. In veel gevallen kan hiervoor worden gecorrigeerd via prijsverlagende subsidies en prijsverhogende accijnzen en heffingen.
- Asymmetrie in informatie kan ertoe leiden dat consumenten onvoldoende tegenwicht kunnen bieden tegen aanbieders. In sommige gevallen kan hiervoor worden gecorrigeerd door regelgeving met betrekking tot de kwaliteit, monitoring van kwaliteit en prijs (bv. via inspecties of consumentenorganisaties) en voorlichting.

Het *rechtvaardigheidsmotief* geeft aanleiding tot het formuleren van een gegarandeerd minimuminkomensniveau, het instellen van sociale-verzekeringswetten, en het creëren van inkomensafhankelijke regelingen die de toegankelijkheid van vitale voorzieningen als onderwijs en zorg voor de gehele bevolking waarborgen.

Hoewel er in de politiek verschillen van inzicht zullen bestaan over onderwerpen als de vereiste omvang van organen voor openbaar bestuur en openbare veiligheid, de gewenste hoogte van het minimuminkomensniveau en de ernst van specifieke externe effecten, zal er een vrij hoge mate van consensus zijn over voorgaande groslijst van overheidstaken.

Om met de WRR (2000) te spreken: de overheid moet allerlei publieke belangen borgen. Zij moet er in het bijzonder ook op toezien dat diensten op terreinen als openbaar bestuur, defensie, politie/justitie, onderwijs, zorg en sociale zekerheid op een aanvaardbare manier aan burgers worden geleverd. Bij de discussie over de taak en plaats van de niet-commerciële dienstverlening staat de vraag centraal wat de aanstuuringswijze en de rechtsvorm moeten zijn van de uitvoeringsorganen op de genoemde terreinen.

Tabel 8.1 geeft een overzicht van sterke en zwakke punten van vier categorieën van aanbieders, toegespitst op taken waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt.

Tabel 8.1 Eigenschappen van aanbieders

| | privaat for-profit | privaat non-profit | publiek (verzelf- standigd) | publiek (directe aansturing) |
|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--|---|
| aanstuuringsmogelijkheid | gering | matig | hoog | zeer hoog |
| efficiency | hoog | matig | matig | gering |
| innovatief vermogen | hoog | matig | matig | gering |
| betrokkenheid van burgers | gering | hoog | matig | matig |
| vertrouwen van consument | matig | hoog | matig | matig |

Bron: SCP

Publieke organen zijn het best door de overheid aan te sturen, maar scoren naar verhouding slecht op efficiency en innovatief vermogen. De overheid is zich hiervan al geruime tijd bewust en streeft daarom naar privatisering van bedrijfsmatige onderdelen, het op afstand plaatsen van uitvoeringsorganen (via agentschappen en het instellen van zelfstandige bestuursorganen) en het flexibiliseren van de centrale overheidsorganen onder meer door een streven naar beloning naar individuele prestatie, introductie van marktconforme sociale-zekerheidsarrangementen en bevordering van de mobiliteit. De slagvaardigheid van zelfstandige bestuursorganen is groter omdat de afstand tussen management en uitvoerend personeel geringer is, maar de verantwoording aan de overheid en daarmee de aansturing op hoofdlijnen door die overheid is vaak problematisch (Algemene Rekenkamer 2000a, b). De aansturing van private (for-profit- en non-profit)organisaties is nog lastiger en vindt plaats via regelgeving en contracten in combinatie met monitoring van output en kwaliteit. Private non-profitorganisaties hebben het voordeel dat ze het vertrouwen van (delen van) de bevolking genieten en vaak kunnen terugvallen op een leger van vrijwilligers. For-profitorganisaties zijn het meest flexibel. Hun streven naar maximalisering van de winst levert een positieve prikkel op voor kostenminimalisatie en productiviteitsverhoging. De baten hiervan zullen echter alleen in belangrijke mate terecht komen bij de consument voorzover er sprake is van sterke onderlinge concurrentie of indien een effectief toezicht kan worden gegarandeerd. Dit laatste geldt zowel voor producten die op de markt worden verhandeld als in het geval van openbare aanbesteding.

Overigens kan hierbij de kanttekening worden gemaakt dat het belang van de genoemde voor- en nadelen van uitvoeringsmodaliteiten contextafhankelijk is en dat een schijnbaar voordeel onder omstandigheden ook kan omslaan in een nadeel. Zo is stuurbaarheid door een overheid niet van belang als men de allocatie van middelen op een bepaald terrein met een gerust hart aan de marktkrachten kan overlaten. Innovaties kunnen ook verkeerd uitpakken, zoals in het voorbeeld van KPN-Telecom, waar het potentieel van de nieuwe UMTS-mogelijkheden drastisch werd overschat, met als gevolg dat het bedrijf in ernstige moeilijkheden is gekomen.

De slotsom luidt dat het openbaar bestuur in enge zin, dat wil zeggen de kerndepartementen en overeenkomstige onderdelen van het gemeentelijke en provinciale apparaat, zich bij uitstek leent voor directe aansturing door de politieke top.

Daarnaast zou de overheid in ieder geval directe verantwoordelijkheid moeten houden voor de zogeheten nachtwakerstaken, politie, justitie en defensie. Wel is het aanbevelenswaardig de dagelijkse leiding van dergelijke organisaties op afstand te plaatsen om onnodige bureaucratisering tegen te gaan. Bij de behartiging van dergelijke kerntaken door de overheid dient te worden gestreefd naar slagvaardigheid en flexibiliteit. In dit kader passen een modernisering van de organisatievorm, de beloningsstructuur en de rechtspositie van overheidspersoneel.

De allocatie van individuele goederen en diensten kan aan het marktmechanisme worden overgelaten indien sprake is van effectieve concurrentie, keuzevrijheid van burgers en adequate informatie over prijs en kwaliteit van goederen. Soms kunnen kwaliteitseisen worden opgelegd via regelgeving en kan de kwaliteit worden getoetst door van overheidswege ingestelde inspecties. Ook het optreden van externe effecten is op zichzelf geen reden om de allocatie van een goed niet over te laten aan de markt: vaak zijn regelgeving of heffingen en prijsverlagende subsidies toereikend om een correctie in de gewenste richting aan te brengen (subsidie op spaarlampen, tabaksaccijns). In andere gevallen kan het publiek belang geborgd worden door het instellen van een reguleringsinstantie die bijvoorbeeld een tegenwicht kan bieden aan een dominante aanbieder of monopolist.

Met name op terreinen als (funderend) onderwijs en (basis)zorg kan de informatie-asymmetrie tussen aanbieder en gebruiker een argument zijn om aan de uitvoeringsorganen een niet-commerciële rechtsvorm op te leggen. Dit vergroot het vertrouwen van de gebruiker in de aanbieder en voorkomt machtsmisbruik en oncontroleerbaar geldelijk gewin door de aanbieder. Inschakeling van een particuliere non-profitorganisatie biedt daarnaast het voordeel dat het gemakkelijker is om vrijwilligers te mobiliseren voor ondersteunende taken. Bij het hanteren van een publiekrechtelijke organisatievorm dient de onafhankelijkheid bij de dagelijkse leiding te worden gewaarborgd om de slagvaardigheid van de uitvoeringsorganisatie zo ver mogelijk op te voeren. Maar indien aanzienlijke publieke middelen met de uitvoering van de betreffende taken zijn gemoeid, dient de overheid zowel bij publieke als private non-profitorganisaties op hoofdlijnen te sturen via controle op de rechtmatigheid van de uitgaven, toetsing van volume en kwaliteit van de productie en/of de vaststelling van eindtermen. Een van de voorwaarden hiervoor is een toereikende monitoring van de betreffende productieprocessen.

Bijlage A Overzicht van clusters en voorzieningen

Deze bijlage omvat een overzicht van de per deelsector onderscheiden voorzieningen. Per voorziening zijn de bedrijfstakcode conform de Standaard bedrijfsindeling (sbi) 1993 en enkele kengetallen opgenomen. Dit betreft de totale kosten in 1998, het percentage hiervan dat is gefinancierd uit collectieve middelen, de dekkingsgraad en de personeelssterkte. De dekkingsgraad heeft betrekking op het percentage van de kosten dat is gemoeid met voorzieningen die zijn betrokken in de analyses en ramingen op voorzieningenniveau in de hoofdstukken 4 en 5. Onder het kopje 'commercieel' is voorts vermeld wat het aandeel van commerciële producenten is bij de betreffende vorm van dienstverlening. De gegevens in deze bijlage geven onder meer de achtergrondinformatie die is gebruikt bij het opstellen van tabel 1.3 in hoofdstuk 1.

Tabel A.1 heeft betrekking op de deelsectoren Openbaar Bestuur en Defensie. De in deze tabel vermelde deelsectoren zijn in eerdere rapportages over de quartaire sector niet dan wel slechts zijdelings aan de orde gesteld. Over het algemeen is het moeilijk geschikte productindicatoren voor deze voorzieningen te definiëren. Dit geldt in het bijzonder voor openbaar bestuur en defensie, die diensten leveren die kunnen worden opgevat als een collectief goed. Kenmerkend daarvan is dat het niet kan worden toegerekend aan individuele burgers.

Tabel A.1 Deelsectoren Openbaar Bestuur en Defensie

| deelsector | voorzieningen | sbi-code | kosten 1998 (mld gulden) | collectieve financiering (%) | commercieel (%) | dekking (%) | personeel 1998 (x 1.000 arbjr) |
|----------------------|--------------------------------------|---------------|--------------------------|------------------------------|-----------------|-------------|--------------------------------|
| 1.1 openbaar bestuur | 1.1.1 beheer zorgsector ^a | 75.1 en 66.03 | 2,6 | 54 | 46 | 100 | 14 |
| | 1.1.2 beheer onderwijs ^b | 75.1 | 1,1 | 100 | 0 | 0 | 7 |
| | 1.1.3 beheer politie en justitie | 75.1 | 0,4 | 100 | 0 | 0 | 2 |
| | 1.1.4 beheer volkshuisvesting | 75.1 | 3,5 | 73 | 0 | 0 | 20 |
| | 1.1.5 algemeen bestuur | 75.1 | 18,8 | 83 | 0 | 0 | 112 |
| | totaal | | 26,4 | 80 | 5 | 10 | 155 |
| 1.2 defensie | 1.2 defensie | 75.2 | 11,4 | 95 | 0 | 0 | 70 |

a Inclusief particuliere zorgverzekeraars.

b Inclusief facilitering: schoolbegeleiding, leerlingvervoer, onderwijsvoorrrangsbeleid enz.

Bron: CBS (Nationale Rekeningen, Statistisch jaarboek, Interne gegevens) SCP-bewerking

Het cluster openbaar bestuur is op te vatten als restpost, bestaande uit de rijksoverheid en lagere overheden minus onder andere rubrieken gespecificeerde activiteiten. Zo zijn bij het rijk de belastingdienst en enkele instanties op het justitiële terrein in mindering gebracht en bij de lagere overheden de brandweer en de sociale diensten. Binnen het cluster openbaar bestuur worden vijf onderdelen onderscheiden. Vier daarvan betreffen het beheer van grotere onderdelen van de quartaire sector: zorg, onderwijs, politie/justitie en volkshuisvesting. Daarnaast is er een verzamelrubriek, algemeen bestuur, die naast algemene bestuursorganen ook activiteiten op het gebied van buitenlandse zaken, financiën, economische aangelegenheden en milieubeheer omvat.

Het totaal van de deelsector 'openbaar bestuur' is afgeleid uit de bedrijfstak civiele overheid conform de Nationale Rekeningen. Hierbij zijn de commerciële ziektekostenverzekeraars opgeteld, maar zijn politie en justitie, infrastructuur, de belastingdienst en diverse sociale-zekerheidsinstellingen in mindering gebracht. De aldus gecorrigeerde cijfers in de Nationale Rekeningen zijn op het eerste gezicht moeilijk te rijmen met reconstructies verkregen op basis van de statistieken voor overheidsuitgaven van het CBS. Nader overleg met het CBS heeft uitgewezen dat dit verschil voor een belangrijk deel is toe te schrijven aan de sterke toename van de afschrijvingen van de overheid na de recente revisie van de Nationale Rekeningen. Hiervoor is zo goed mogelijk gecorrigeerd, hetgeen heeft geleid tot een verhoging van de geschatte uitgaven voor infrastructuur en een daling van de geschatte uitgaven voor openbaar bestuur.

Bij het beheer van de zorgsector spelen naast het departement, ziekenfondsen en AWBZ-kantoren ook particuliere ziektekostenverzekeraars een rol van betekenis. De schotten tussen de private en particuliere ziektekostenverzekeringen staan momenteel ter discussie, waarbij sommigen pleiten voor privatisering en anderen voor collectivisering van het stelsel. Zoals al eerder is bepleit, zou de afbakening van de quartaire sector niet afhankelijk moeten zijn van privatiseringsbeslissingen. Daarom wordt het gehele beheer van de zorgsector, inclusief de particuliere zorgverzekeraars, tot de quartaire sector gerekend. Ook op dit onderdeel wijkt de afbakening van de quartaire sector daarom af van de indeling in de Nationale Rekeningen, waar de collectieve verzekeraars tot de overheid en de particuliere verzekeraars tot de commerciële dienstensector worden gerekend.

Het beheer van het onderwijs omvat naast het ministerie in enge zin ook de onderwijsinspectie, de IB-groep, het Cito, de schoolbegeleidingsdiensten, het leerlingenvervoer en het onderwijsvoorrrangsbeleid. Onder het beheer van politie en justitie vallen: een groot deel van het ministerie van Justitie, de Raad voor de kindbescherming, een deel van het ministerie van BZK, het Landelijk selectie- en opleidingsinstituut Politie, en de Dienst geneeskundige verzorging politie. Het beheer van de volkshuisvesting omvat ook taken die wel degelijk zijn te beschouwen als finale dienstverlening aan burgers, zoals de afgifte van woon- en bouwvergunningen en het verstrekken van huursubsidie. Bij gebrek aan gegevens worden deze echter niet apart onderscheiden.

Ten slotte is er nog de categorie 'algemeen bestuur'. Deze term wordt door het CBS gebruikt voor de bestuursorganen van de lagere overheden, de ministeries van Algemene zaken, Financiën en Buitenlandse zaken, maar ook voor uiteenlopende organisaties als de belastingdienst, centrale diensten op gemeentelijk niveau en ziektekostenverzekeringen voor overheidspersoneel. De belastingdienst wordt in de hier gevolgde systematiek apart onderscheiden en activiteiten die zijn op te vatten als overhead zoals genoemde centrale diensten en verzekeringsinstanties zijn omgeslagen over de overige posten op het betreffende bestuurlijke niveau. De term 'algemeen bestuur' heeft in dit rapport dan ook hoofdzakelijk betrekking op bestuurlijke activiteiten in enge zin.

Tabel A.2 geeft een overzicht van de voorzieningen op het terrein van politie en justitie. Ook activiteiten die betrekking hebben op asielvraagstukken zijn aan deze deelsector toegevoegd. Het betreft activiteiten waarvoor het ministerie van Justitie verantwoordelijk is, maar die niet vallen onder de traditionele taken op het gebied van politie en justitie: openbare orde en veiligheid.

Tabel A.2 Deelsector Politie, Justitie en Asielvraagstukken

| clusters | voorzieningen | sbi-code | collectieve | | | personeel 1998 (x 1.000 arbjr) | |
|---------------------------------------|------------------------------------|----------|--------------------------|------------------|-----------------|--------------------------------|-------------|
| | | | kosten 1998 (mld gulden) | financiering (%) | commercieel (%) | | dekking (%) |
| 2.1 politie en brandweer ^a | 2.1.1 politie | 75.2 | 5,8 | 100 | 0 | 100 | 44 |
| | 2.1.2 brandweer | 75.2 | 1,0 | 100 | 0 | 100 | 5 |
| | subtotaal | | 6,8 | 100 | 0 | 100 | 49 |
| 2.2 justitie ^a | 2.2.1 rechtspraak | 75.2 | 1,3 | 73 | 0 | 100 | 9 |
| | 2.2.2 gevangeniswezen | 75.2 | 1,1 | 100 | 0 | 100 | 12 |
| | 2.2.3 tbs-inrichtingen | 75.2 | 0,2 | 100 | 51 | 0 | 2 |
| | 2.2.4 justitiële jeugdinstellingen | 75.2 | 0,2 | 100 | 54 | 0 | 2 |
| | 2.2.5 reclassering | 75.2 | 0,2 | 100 | 0 | 0 | 2 |
| | subtotaal | | 3,0 | 88 | 7 | 80 | 27 |
| 2.3 asielvraagstukken | 2.3.1 asielaanvragen | 75.1 | 0,4 | 100 | 0 | 100 | 2 |
| | 2.3.2 opvang asielzoekers | 85.3 | 1,0 | 100 | 0 | 100 | 2 |
| | subtotaal | | 1,4 | 10 | 0 | 100 | 4 |
| totaal | | | 11,2 | 97 | 2 | 95 | 80 |

a Op sommige plaatsen samengenomen tot het cluster Politie en Justitie.

Bron: SCP (Gegevensbestand Quartaire Sector) zie bijlage E

Van oudsher zijn politie, brandweer, rechtspraak en gevangeniswezen in de SCP-studies betrokken. Recentelijk zijn hieraan ook asielzoekers toegevoegd. Enkele kleinere voorzieningen, waaronder de tbs-inrichtingen, zijn tot dusver buiten beschouwing gebleven. Gezien de grote politieke aandacht die bestaat voor capaciteitsproblemen rond de tbs-inrichtingen zullen deze in het vervolg wel worden opgenomen. De justitiële

jeugdinstellingen blijven bij gebrek aan nadere gegevens buiten beschouwing. In de hier gekozen systematiek, waarin particuliere substituten van quartaire diensten eveneens tot de quartaire sector worden gerekend, zouden particuliere bewakingsdiensten, detectivebureaus enzovoort (sbi-klasse 74.6) eigenlijk ook deel moeten uitmaken van de quartaire sector. Bij gebrek aan gegevens kan deze wens vooralsnog echter niet worden gehonoreerd.

Het cluster asielvraagstukken omvat enerzijds de behandeling van asielaanvragen (Immigratie- en Naturalisatiedienst) en anderzijds de opvangcentra voor asielzoekers.

Een overzicht voor de deelsector Belastingen en Sociale Zekerheid is gegeven in tabel A.3.

Tabel A.3 Deelsector Belastingdienst en Sociale Zekerheid

| clusters | voorzieningen | sbi-code | collectieve | | | | personeel 1998 (x 1.000 arbjr) |
|-----------------------|----------------------------|----------|--------------------------|------------------|-----------------|-------------|--------------------------------|
| | | | kosten 1998 (mld gulden) | financiering (%) | commercieel (%) | dekking (%) | |
| 3.1 belastingdienst | 3.1.1 belastingdienst | 75.1 | 4,0 | 100 | 0 | 100 | 30 |
| 3.2 sociale zekerheid | 3.2.1 arbeidsbureaus | 74.5 | 1,5 | 100 | 0 | 100 | 9 |
| | 3.2.2 banenpools | 74.5 | | | | | |
| | 3.2.3 bedrijfsverenigingen | 75.3 | 2,9 | 100 | 0 | 100 | 19 |
| | 3.2.4 sociale diensten | 75.3 | 0,8 | 100 | 0 | 100 | 7 |
| | 3.2.5 raden van arbeid | 75.3 | 0,5 | 100 | 0 | 100 | 3 |
| | 3.2.6 sociale werkplaatsen | 36.6 | 1,6 | 0 | 0 | 100 | 8 |
| | subtotaal | | | 7,3 | 78 | 0 | 100 |
| totaal | | | 11,3 | 86 | 0 | 100 | 76 |

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector) zie bijlage E

Tot de deelsector Sociale Zekerheid rekent het SCP naast de sociale-zekerheidsorganen in enge zin ook de arbeidsbureaus (inmiddels CWI's), de banenpools, en de sociale werkplaatsen. Deze laatste voorzieningen behoren volgens de sbi-systematiek niet tot de bedrijfstak sociale verzekeringen. Zo is de Arbeidsvoorziening samen met de uitzendbureaus ingedeeld bij de zakelijke dienstverlening. Deze organisatie was voorheen een onderdeel van het ministerie van szw en heeft een takenpakket dat zich duidelijk onderscheidt van andere arbeidsbemiddelaars zoals uitzendbureaus. Hetzelfde geldt voor de uit collectieve middelen gefinancierde banenpools. Daarbij gaat het om banen in het kader van het Jeugdwerkgarantieplan, Melkert-banen en dergelijke (het moderne jargon: ID- en WIW-banen).

Bij de sociale zekerheid gaat het in het kader van dit rapport niet om de overdrachten aan burgers, maar om de apparaatkosten van de uitvoeringsorganisaties. Voor de banenpools zijn geen uitvoeringskosten bekend. De betrokken arbeidskrachten en de daarmee gemoeide directe kosten zijn wel bekend, maar deze zouden moeten worden toegerekend aan de bedrijfstakken, waarin ze te werk zijn gesteld. Ook daarvoor is de

beschikbare informatie ontoereikend. Om die reden zijn de banenpools aan de tabel toegevoegd als pro-memorieregel.

De sociale werkplaatsen zijn moeilijk in te passen in het gekozen analysekader. Deze zijn enerzijds op te vatten als organisaties die een industrieel product vervaardigen met een aanzienlijke overheidssubsidie, maar anderzijds als een sociale instelling waarvan de feitelijke doelstelling op een geheel ander vlak ligt: het welzijn van de (gehandicapte) werknemers. Hier hanteren we het laatstgenoemde gezichtspunt en worden de lonen van de werknemers als uitkering gezien. De kosten bestaan in die benadering uit de lonen van het toezichthoudend personeel en de nettokosten van materiaal en huisvesting. Omdat de laatstgenoemde kostenposten min of meer worden gedekt door de opbrengsten is de collectieve bijdrage in deze optiek gelijk aan 0.

Bij de deelsector Onderwijs en Onderzoek wordt een indeling gehanteerd conform het schema in tabel A.4.

Tabel A.4 Deelsector Onderwijs en onderzoek

| clusters | voorzieningen | sbi-code | collectieve financiering | | | dekking (%) | personeel 1998 (x 1.000 arbjr) |
|---|---|----------|--------------------------|-----|-----------------|-------------|--------------------------------|
| | | | kosten 1998 (mln gulden) | (%) | commercieel (%) | | |
| 4.1 primair onderwijs | 4.1.1 basisonderwijs | 80.1 | 9,5 | 99 | 0 | 100 | 81 |
| | 4.1.2 speciaal onderwijs | 80.1 | 2,2 | 99 | 0 | 100 | 21 |
| | <i>subtotaal</i> | | 11,7 | 99 | 0 | 100 | 102 |
| 4.2 voortgezet onderwijs | 4.2.1 vbo/avo/vwo | 80.2 | 8,4 | 96 | 0 | 100 | 64 |
| 4.3 beroepsonderwijs en volwasseneneducatie | 4.3.1 middelbaar beroepsonderwijs | 80.2 | 3,1 | 94 | 0 | 100 | 22 |
| | 4.3.2 beroepsbegeleidend onderwijs ^a | 80.2 | 0,9 | 94 | 0 | 100 | 6 |
| | 4.3.3 educatie ^b | 80.4 | 0,5 | 94 | 0 | 100 | 4 |
| | <i>subtotaal</i> | 4,5 | 94 | 0 | 100 | 32 | |
| 4.4 hoger onderwijs | 4.4.1 hoger beroeps-onderwijs | 80.3 | 2,8 | 77 | 0 | 100 | 21 |
| | 4.4.2 wetenschappelijk onderwijs | 80.3 | 2,2 | 73 | 0 | 100 | 16 |
| | <i>subtotaal</i> | 5,0 | 81 | 0 | 100 | 37 | |
| 4.5 overig onderwijs | 4.5.1 particulier en afstandsonderwijs | 80.4 | 1,8 | 30 | 95 | 0 | 27 |
| 4.6 onderzoek | 4.6.1 universitair onderzoek ^c | 80.3 | 3,6 | 73 | 0 | 100 | 26 |
| | 4.6.2 research-instellingen | 73 | 5,9 | 50 | 48 | 0 | 27 |
| | <i>subtotaal</i> | | 9,5 | 59 | 30 | 38 | 53 |
| | <i>totaal</i> | | 40,9 | 83 | 11 | 81 | 315 |

a Leerlingwezen en vormingswerk.

b Basiseducatie, deeltijd-avo, deeltijd-mbo.

c Inclusief academische ziekenhuizen.

Bron: SCP (Gegevensbestand Quartaire Sector) zie bijlage E

De voorzieningen onder paragraaf 4.1.1 tot en met 4.4.2 in de tabel sporen grotendeels met de eerder door het SCP gehanteerde indeling. Het enige verschil betreft de indeling van het secundair onderwijs, waarbij het vbo niet langer bij het beroepsonderwijs wordt ingedeeld, maar bij het voortgezet onderwijs. Dit sluit aan bij de afbakening die sinds geruime tijd door het ministerie van OCenW wordt gehanteerd. Het overig onderwijs omvat overwegend kortere cursussen waaronder volwasseneneducatie, afstandsonderwijs, bedrijfsopleidingen en autorijles. De laatste drie onderdelen zijn overwegend commercieel.

Volgens de bedrijfstakkenindeling van het CBS behoort niet alleen het wetenschappelijk onderwijs, maar ook het wetenschappelijk onderzoek aan universiteiten tot sbi-klasse 80. Aan de deelsector Onderwijs en onderzoek zijn ook de onderzoeksinstituten toegevoegd die zijn opgenomen in sbi-klasse 73. Het betreft veelal semi-overheidsinstellingen met een aanzienlijk aandeel van collectieve middelen. Hieronder vallen onder meer de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), de Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen (KNAW), TNO en de Koninklijke Bibliotheek. De scheiding in de bedrijfstakindeling tussen het eerste geldstroomonderzoek aan universiteiten en het door een instantie als NWO gefinancierde tweede geldstroomonderzoek (dat eveneens grotendeels aan universiteiten wordt uitgevoerd) is wel erg kunstmatig. Daarentegen worden de researchafdelingen van (grotere) bedrijven tot de betreffende bedrijfstakken gerekend. In de hier gevolgde systematiek zouden ook dit soort commerciële researchactiviteiten tot de quartaire sector moeten worden gerekend, maar de beschikbare gegevens laten het niet toe deze verfijning aan te brengen.

In de uitgaven van het ministerie van OCenW zijn enkele kostenposten opgenomen, die niet in de tabel voorkomen:

- de uitgaven in het kader van de tegemoetkoming studiekosten en de studiefinanciering, die zijn op te vatten als overdrachtsuitgaven (totale kosten in 1998: 4,5 mld gulden);
- de uitgaven voor het ministeriële apparaat en enkele verzorgingsinstellingen. De betreffende uitgaven zijn samen met de overeenkomstige gemeentelijke bijdragen opgenomen onder de post ‘beheer onderwijs’ in tabel A.1.

Tabel A.5 geeft een overzicht van de onderscheiden voorzieningen en clusters voor de deelsector Zorg en Welzijn.

Tabel A.5 Deelsector Zorg en Welzijn

| clusters | voorzieningen | sbi-code | kosten 1998 (mld gulden) | collectieve financiering (%) | commercieel (%) | dekking (%) | personeel 1998 (x 1.000 arbjr) |
|----------------------------------|---|-----------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| 5.1 ziekenhuizen en specialisten | 5.1.1 ziekenhuizen | 85.1 | 19,6 | 71 | 0 | 100 | 152 |
| | 5.1.2 specialisten | 85.1 | 3,0 | 55 | 100 | 100 | 8 |
| | <i>subtotaal</i> | | 22,6 | 69 | 13 | 100 | 160 |
| 5.2 extramurale zorg | 5.2.1 huisartsen | 85.1 | 2,2 | 66 | 100 | 100 | 8 |
| | 5.2.2 paramedische zorg ^a | 85.1 | 1,6 | 61 | 100 | 81 | 17 |
| | 5.2.3 tandheelkundige zorg ^b | 85.1 | 2,6 | 25 | 100 | 100 | 7 |
| | 5.2.4 kraamzorg | 85.1 | 0,4 | 77 | 100 | 100 | 4 |
| | <i>subtotaal</i> | | 6,8 | 50 | 100 | 96 | 36 |
| 5.3 geestelijke gezondheidszorg | 5.3.1 psychiatrische ziekenhuizen | 85.1 | 3,7 | 91 | 0 | 100 | 34 |
| | 5.3.2 ambulante ggz ^c | 85.1 | 1,0 | 95 | 0 | 91 | 7 |
| | 5.3.3 semi-murale instellingen ^d | 85.1 | 0,3 | 100 | 0 | 0 | 3* |
| | <i>subtotaal</i> | | 5,0 | 92 | 0 | 92 | 44 |
| 5.4 verpleging en verzorging | 5.4.1 verpleeghuizen | 85.3 | 6,6 | 85 | 0 | 100 | 74 |
| | 5.4.2 verzorgingshuizen | 85.3 | 5,7 | 58 | 0 | 100 | 55 |
| | 5.4.3 thuiszorg ^e | 85.3 | 4,3 | 91 | 0 | 100 | 63 |
| | <i>subtotaal</i> | | 16,6 | 77 | 0 | 100 | 192 |
| 5.5 gehandicaptenzorg | 5.5.1 instellingen gehandicapten | 85.3 | 4,0 | 88 | 0 | 100 | 42 |
| | 5.5.2 gezinsvervangende tehuizen | 85.3 | 1,1 | 80 | 0 | 100 | 11 |
| | 5.5.3 dagopvang gehandicapten | 85.3 | 0,8 | 100 | 0 | 100 | 7 |
| | <i>subtotaal</i> | | 5,9 | 88 | 0 | 100 | 60 |
| 5.6 overige gezondheidszorg | 5.6.1 ziekenvervoer ^f | 85.1 | 0,5 | 68 | 100 | 0 | 7* |
| | 5.6.2 preventieve zorg ^g | 85.1 | 1,5 | 100 | 0 | 0 | 12* |
| | 5.6.3 bloedbanken | 85.1 | 0,4 | 100 | 0 | 0 | 3* |
| | 5.6.4 arbodiensten | 85.1 | 1,3 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| | <i>subtotaal</i> | | 3,7 | 61 | 14 | 0 | 30 |
| 5.7 genees- en hulpmiddelen | 5.7.1 geneesmiddelen | 52.3 | 7,3 | 73 | 100 | 100 | 12* |
| | 5.7.2 hulpmiddelen | 52.3 | 2,0 | 79 | 100 | 100 | 3* |
| | <i>subtotaal</i> | | 9,3 | 73 | 100 | 100 | 15 |
| | <i>subtotaal zorg</i> | | 70,1 | 72 | 28 | 93 | 534 |

Tabel A.5 (vervolg) Deelsector Zorg en Welzijn

| clusters | voorzieningen | sbi-code | kosten 1998 (mld gulden) | collectieve financiering (%) | commercieel (%) | dekking (%) | personeel 1998 (x 1.000 arbjr) |
|-------------|---|----------|--------------------------|------------------------------|-----------------|-------------|--------------------------------|
| 5.8 welzijn | 5.8.1 club- en buurthuizen | 85.3 | 0,8 | 65 | 0 | 0 | 8* |
| | 5.8.2 jeugdhulpverlening | 85.3 | 1,4 | 90 | 0 | 100 | 12* |
| | 5.8.3 kinderopvang | 85.3 | 1,5 | 33 | 0 | 100 | 20 |
| | 5.8.4 maatschappelijke opvang/advies ^h | 85.3 | 1,4 | 100 | 0 | 15 | 16* |
| | subtotaal welzijn | | 5,1 | 62 | 0 | 61 | 48 |
| | totaal | | 75,0 | 72 | 26 | 92 | 585 |

a Alleen de fysiotherapeuten zijn betrokken bij nadere analyses.

b Inclusief tandheelkundige specialisten.

c Omvat Riagg's en CAD's.

d RIBW's.

e Omvat voormalig kruiswerk en gezinsverzorging.

f Alleen het ambulancevervoer is betrokken bij nadere analyses.

g Alleen de GGD's zijn betrokken bij nadere analyses.

h Maatschappelijk werk, raadslieden, inburgering, opvang vrouwen, daklozen en verslaafden. Alleen voor maatschappelijk werk zijn voldoende gegevens beschikbaar voor een nadere analyse.

* Globaal geschatte cijfers.

Bron: SCP

In de zorgsector zijn veel vrije beroepsbeoefenaren werkzaam. Het gaat daarbij onder meer om huisartsen, tandartsen, specialisten, fysiotherapeuten en verloskundigen. Tot op zekere hoogte zijn zij te beschouwen als commerciële dienstverleners. Toch worden ze tot de quartaire sector gerekend, ongeacht of ze wel of niet in belangrijke mate worden gefinancierd uit collectieve middelen.

In afwijking van de eerder gehanteerde afbakening wordt ook de verstrekking van genees- en hulpmiddelen (apothekers, onderdeel van sbi-klasse 52, detailhandel) hier tot de quartaire sector gerekend. Deze vorm van dienstverlening is hier onder de quartaire sector gerangschikt, omdat het hier in functionele zin gaat om een onderdeel van de gezondheidszorg. Van belang is voorts dat de vergoeding voor geneesmiddelen deels onder het regime van de Ziekenfondswet valt en er mede daardoor aanzienlijke collectieve middelen mee zijn gemoeid.

Andere toevoegingen ten opzichte van eerdere rapporten zijn de voorzieningen vermeld onder 'overige gezondheidszorg' en 'welzijn'. Overigens betreft het hier deels voorzieningen waarover slechts gebrekkige informatie over de productie beschikbaar is. Zo wordt de productie van de gemeentelijke gezondheidsdiensten en het club- en buurthuiswerk geschat via de omvang van de bevolking. Zeer weinig informatie is beschikbaar over het onderdeel maatschappelijke opvang en advies. Behalve het maatschappelijk werk waarover wel globale informatie over de productie beschikbaar is,

vallen hieronder: diverse raadgevende instanties en vormen van opvang voor vrouwen, daklozen en verslaafden.

Tot de collectieve uitgaven worden overheidsuitgaven en uitgaven in het kader van de AWBZ en Ziekenfondswet gerekend. De overige bronnen zijn particuliere ziektekostenverzekeringen en eigen betalingen.

Drie voorzieningen worden gekenmerkt door een laag aandeel van collectieve uitgaven, te weten tandheelkundige zorg, arbodiensten en kinderopvang.

Tabel A.6 geeft nadere informatie over de voorzieningen behorend tot de deelsector Cultuur en Recreatie.

Tabel A.6 Deelsector Cultuur en Recreatie

| clusters | voorzieningen | sbi-code | kosten 1998 (mlrd gulden) | collectieve financiering (%) | commercieel (%) | dekking (%) | personeel 1998 (x 1.000 arbjr) |
|---------------|---|----------|---------------------------|------------------------------|-----------------|-------------|--------------------------------|
| 6.1 cultuur | 6.1.1 openbare bibliotheken | 92.5 | 0,9 | 79 | 0 | 100 | 5 |
| | 6.1.2 gesubsidieerde podiumkunsten | 92.3 | 0,9 | 86 | 0 | 100 | 8 |
| | 6.1.3 overige professionele podiumkunsten | 92.3 | 0,9 | 0 | 50* | 0 | 26* |
| | 6.1.4 musea | 92.5 | 0,7 | 65 | 0 | 100 | 7 |
| | 6.1.5 kunstzinnige vorming | 92.3 | 0,5 | 82 | 0 | 100 | 4* |
| | 6.1.6 omroeporganisaties | 92.2 | 2,1 | 33 | 50* | 100 | 11* |
| | 6.1.7 culturele verenigingen | 92.2 | 1,0* | 0 | 0 | 0 | 4 |
| | 6.1.8 overige cultuur ^a | 92 | 2,0* | 0 | 100 | 0 | 5* |
| | <i>subtotaal</i> | | | 9,0 | 44 | 33 | 57 |
| 6.2 recreatie | 6.2.1 zwembaden ^b | 92.6 | 0,6 | 58 | 60 | 100 | 3 |
| | 6.2.2 overige sportaccommodaties ^b | 92.6 | 1,2 | 60 | 60 | 100 | 5 |
| | 6.2.3 sportverenigingen ^b | 92.6 | 3,1 | 5 | 0 | 0 | 12 |
| | 6.2.4 hobbyverenigingen | 92.6 | 1,0* | 0 | 0 | 0 | 4* |
| | 6.2.6 recreatie | 92.7 | 7,5* | 33* | 33 | 0 | 5* |
| | 6.2.7 gokwezen | 92.7 | 2,8 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| | <i>subtotaal</i> | | | 16,2 | 23 | 22 | 11 |
| totaal | | | 25,2 | 30 | 26 | 27 | 114 |

a Galerieën, bioscopen, popmuziek, enzovoort; geschat als restpost t.o.v. randtotaal Nationale Rekeningen.

b Op sommige plaatsen samengenomen tot het cluster sport.

* Globaal geschatte cijfers.

Bron: SCP

In eerdere publicaties werd aandacht besteed aan de volgende onderdelen: openbare bibliotheken, podiumkunsten, musea, zwembaden, overige sportaccommodaties en sportverenigingen. De informatie met betrekking tot het onderdeel sport was en is zeer gebrekkig.

Op deze terreinen heeft de overheid zich van oudsher een verantwoordelijkheid toegemeten met betrekking tot een aantal culturele voorzieningen en zwembaden, maar treedt zij voor het overige vooral faciliterend op bij activiteiten van verenigingen en organisaties.

Een aanzienlijk deel van deze deelsector heeft overigens een uitgesproken commerciële inslag, bijvoorbeeld popconcerten, bioscoopvoorstellingen, fitnesscentra en pretparken. De sportverenigingen worden niet langer in de beschouwing betrokken vanwege het geringe aandeel van collectieve middelen. Om dezelfde reden, maar ook vanwege een gebrek aan gegevens, komen veel andere voorzieningen op het gebied van cultuur en recreatie niet aan bod bij de nadere analyses en ramingen. Per saldo is de dekkingsgraad van deze deelsector dus tamelijk gering.

Tabel A.7 geeft een overzicht van de deelsector Infrastructuur en Openbaar vervoer.

Tabel A.7 Deelsector Infrastructuur en Openbaar vervoer

| clusters | voorzieningen | sbi-code | kosten | collec- | commer- | dekking | personeel |
|----------------------|------------------------------------|----------|-------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| | | | 1998 | tieve | | | |
| | | | (mld | finan- | (%) | (%) | (x 1.000 |
| | | | gulden) | ciering | (%) | (%) | arbjr) |
| 7.1 infrastructuur | 7.1.1 wegen en watera | 75.1 | 20,6 | 83 | 0 | 0 | 68* |
| | 7.1.2 gemeentelijk grondbedrijf | 75.1 | 6,7 | 0 | 0 | 0 | 2* |
| | subtotaal | | 27,3 | 63 | 0 | 0 | 70* |
| 7.2 openbaar vervoer | 7.2.1 Nederlandse spoorwegen | 60.1 | 4,4 | 37 | 64 | 100 | 19 |
| | 7.2.2 bus, tram, metro | 60.2 | 3,4 | 66 | 37 | 100 | 25 |
| | subtotaal | | 7,8 | 50 | 52 | 100 | 44 |
| totaal | | | 35,1 | 60 | 12 | 22 | 114 |

a Het gaat hier om wegen, parkeervoorzieningen, waterwegen en waterkeringen.

* Globaal geschatte cijfers.

Bron: CBS (Statistisch jaarboek, interne gegevens) SCP-bewerking

De activiteiten van overheden op het terrein van wegen en water hebben betrekking op de aanleg en het onderhoud van infrastructurele werken als wegen, verkeersvoorzieningen, parkeerplaatsen, waterwegen, en waterkeringen. De planning en aansturing van deze activiteiten is bij uitstek een taak van de overheid. Bij het uitvoerende werk zijn overheidsinstanties als Rijkswaterstaat en Gemeentewerken betrokken, maar wordt ook een beroep gedaan op commerciële aannemers (bedrijfstak 45.1). Deze

uitbestedingskosten hebben deels betrekking op onderhoud en deels op aanleg. In het eerste geval komen ze tot uitdrukking in de post materiële uitgaven en in het tweede geval in de post kapitaallasten (rente en afschrijvingen).

Hetzelfde geldt voor het gemeentelijk grondbedrijf, met dien verstande dat het hierbij gaat om min of meer kostendekkende activiteiten.

Het cluster infrastructuur komt overigens niet aan de orde in de nadere analyses op voorzieningenniveau in de hoofdstukken 4 en 5.

Het openbaar vervoer wordt van oudsher gekenmerkt door een aanzienlijke mate van overheidsbemoeyenis en overheidsfinanciering. Recentelijk is een ontwikkeling op gang gekomen in de richting van privatisering en een grotere mate van financiële onafhankelijkheid van de overheid. Dit betrof met name de Nederlandse Spoorwegen en het streekvervoer. Overigens zijn de kosten van overheidsorganisaties als railinfrabeheer en de spoorwegverkeersleiding hier aan de spoorwegen toegerekend. Momenteel zijn de meeste gemeentelijke vervoerbedrijven nog in collectieve handen, maar het ziet ernaar uit dat een aantal daarvan spoedig zal worden geprivatiseerd. Dit laat onverlet dat openbaar vervoer een publiek belang blijft, waarmee nog steeds aanzienlijke collectieve middelen zijn gemoeid.

Tabel A.8 geeft een overzicht van de deelsector Volkshuisvesting, die betrekking heeft op woningverhuur. Het beheer van de volkshuisvesting staat overigens vermeld in tabel A.1, onder openbaar bestuur.

Tabel A.8 Deelsector Volkshuisvesting

| clusters | voorzieningen | | sbi-code | kosten | collec- | commer- | personeel | |
|------------|---------------|------------------------|----------|--------------|---------|---------|-----------------|-------|
| | | | | 1998 | tieve | | | cieel |
| | | | | (mln gulden) | (%) | (%) | (x 1.000 arbjr) | |
| huursector | 8.1 | sociale huursector | 70.2 | 19,2 | 13 | 0 | 0 | 18 |
| | 8.2 | commerciële huursector | 70.2 | 6,0 | 13 | 100 | 0 | 8 |
| | | totaal | | 25,2 | 13 | 24 | 0 | 26 |

Bron: CBS (Statistisch jaarboek, interne gegevens) SCP-bewerking

De belangrijkste producent in de sociale huursector zijn de woningbouwcorporaties, die tot de (private) non-profitsector kunnen worden gerekend. Daarnaast spelen commerciële organisaties en particuliere verhuurders een rol. In het afgelopen decennium is de rol van de overheid in deze deelsector sterk afgenomen. Dit kwam zowel tot uitdrukking in het afnemend belang van gemeentelijke woningbedrijven als in het teruglopend aandeel van collectieve middelen.

Vanwege het bedrijfsmatig karakter van deze activiteiten en het geringe beslag van collectieve middelen komt deze deelsector niet aan de orde in de analyses op voorzieningenniveau in de hoofdstukken 4 en 5.

Tabel A.9 geeft inzicht in de samenstelling van de overige deelsectoren, die zijn samengevoegd tot een cluster overig quartair.

Tabel A.9 Overige quartaire diensten

| clusters | voorzieningen | sbi-code | collectieve | | | personeel 1998 (x 1.000 arbjr) | |
|-----------------------------------|---------------|----------|--------------------------------|---------------------|--------------------|--------------------------------------|-------------|
| | | | kosten 1998 (mld gulden) | financiering (%) | commercieel (%) | | dekking (%) |
| 9.1 milieudienstverlening | | 90 | 11,1 | 15 | 56 | 0 | 23 |
| 9.2 maatschappelijke organisaties | | 91 | 7,7 | 11 | 0 | 0 | 65 |
| totaal | | | 19,1 | 13 | 33 | 0 | 88 |

Bron: CBS (Nationale Rekeningen)

Bij milieudienstverlening gaat het om activiteiten als rioolbeheer, afvalinzameling, afvalbehandeling en sanering van milieuverontreiniging. Dit is een gemengde sector die publieke diensten omvat naast commerciële bedrijven. Tarieven zijn vaak kosten-dekkend (conform het adagium 'de vervuiler betaalt'), zodat de collectieve bijdrage in de financiering gering is. Het belang van de overheid als regelgever is in deze deelsector juist uitzonderlijk groot.

De maatschappelijke organisaties vormen de kern van de private non-profitsector en omvatten levensbeschouwelijke organisaties en politieke partijen, werkgevers-, werknemers- en beroepsorganisaties, liefdadigheids- en milieuorganisaties, en belangen- en ontspanningsverenigingen. In tegenstelling tot andere non-profitorganisaties als bijzonder onderwijs en zorginstellingen is de inzet van publieke middelen bij deze organisaties zeer gering.

Overigens blijven de in tabel A.9 genoemde deelsectoren buiten beschouwing in de analyses op voorzieningenniveau in de hoofdstukken 4 en 5. Het aandeel van collectieve middelen is gering. Bovendien is de informatie over ingezette middelen en prestaties (met uitzondering van de gemeentelijke reinigings- en rioleringsdiensten) uiterst beperkt.

Bijlage B Overzicht productindicatoren

Tabel B.1 Productindicatoren

| clusters en voorzieningen | indicatoren | bijzonderheden |
|--|--|---|
| zorg ziekenhuizen – eerste polikliniekbezoeken – dagopnames specialisten huisartsen fysiotherapie tandheelkundige hulp psychiatrische ziekenhuizen | samengestelde indicator patiënten personen met contact patiënten personen met contact samengestelde indicator | – klinische opnames 3 deelindicatoren – opnames – verpleegdagen – dagbehandelingsdagen Riagg en CAD |
| ambulante geestelijke gezondheidszorg verzorgingshuizen | inschrijvingen verzorgden | 3 categorieën naar zorgzwaarte: – volledig hulpbehoevend – gedeeltelijk hulpbehoevend – niet hulpbehoevend |
| verpleeghuizen | samengestelde indicator | 4 deelindicatoren van patiënten: – klinisch-somatische – klinisch-psychogeriatrisch – dagbehandelingen somatisch – dagbehandelingen psychogeriatrisch |
| thuiszorg | uren verleende hulp | kruiswerk en gezinsverzorging (traditionele hulp en alfahulp) |
| instellingen gehandicapten dagverblijven gehandicapten gezinsvervangende tehuizen genees- en hulpmiddelen | bewoners bewoners bewoners gedefleerde kosten | gemiddeld aantal gemiddeld aantal gemiddeld aantal CBS-prijsindexcijfer |
| welzijn maatschappelijk werk jeugdhulpverlening | cliëntsystemen samengestelde indicator | deelindicatoren: – ambulantly – pleegzorg – dagbehandeling – residentieel |
| kinderopvang | gemiddelde bezetting | deelindicatoren: – hele dag – halve dag – buitenschools – gastouderopvang – peuterspeelzaal |
| onderwijs basisonderwijs | (gewogen) leerlingen | weging met beleidsmatige gewichten: 1, 1.25, 1.9 enz. |
| speciaal onderwijs | leerlingen | speciaal basisonderwijs (v)so-WEC |

Tabel B.1 (vervolg) Productindicatoren

| clusters en voorzieningen | indicatoren | bijzonderheden |
|---|----------------------------|---|
| onderwijs voortgezet onderwijs (avo/vbo) | leerlingen/doorstromers | 2 deelindicatoren: – ivbo/lwoo-leerlingen – overige leerlingen zie ook § 2.2.2 en bijlage C |
| beroepsonderwijs en educatie | leerlingen/doorstromers | 4 deelindicatoren: – leerlingen voltijd mbo – leerlingen deeltijd mbo – leerlingen bbo – leerlingen deeltijd avo zie ook § 2.2.2 en bijlage C |
| hoger beroepsonderwijs (hbo) | leerlingen/doorstromers | voltijd en deeltijd zie ook § 2.2.2 en bijlage C |
| wetenschappelijk onderwijs (wo) | leerlingen/doorstromers | voltijd en deeltijd inclusief examen- toehoorders zie ook § 2.2.2 en bijlage C |
| wetenschappelijk onderzoek | publicaties | 3 deelindicatoren: – proefschriften – tijdschriftartikelen – overige publicaties |
| deelsector politie en justitie politie | samengestelde indicator | <i>deelindicatoren gebruik:</i> – processen-verbaal geweldsmisdrijven – processen-verbaal eenvoudige diefstallen – processen-verbaal gekwalificeerde diefstallen – processen-verbaal opiumwetmisdrijven – processen-verbaal overige gewone misdrijven – processen-verbaal economische misdrijven – verkeersongevallen – aantal inwoners <i>deelindicatoren productie:</i> idem, maar ophelderingen in plaats van processen-verbaal ongewogen opgeteld |
| brandweer | branden en hulpverleningen | |
| rechtspraak | afgehandelde rechtszaken: | 17 deelindicatoren kantongerechten: – civiele zaken – extra-judiciële zaken – strafzaken – betalingsbevelrekestzaken parketten: – misdrijven – overtredingen |

Tabel B.1 (vervolg) Productindicatoren

| clusters en voorzieningen | indicatoren | bijzonderheden |
|---|---|---|
| | | rechtbanken: – civiele zaken – extra-judiciële zaken – strafzaken – kinderrechtzaken |
| | | gerechtshoven: – civiele zaken – extra-judiciële zaken – strafzaken – belastingzaken |
| gevangeniswezen vreemdelingenzaken | gevangenen samengestelde indicator | raden van beroep: – alle ingekomen zaken tezamen gemiddeld per dag 4 deelindicatoren: asielaanvragen reguliere verblijfsvergunningen naturalisaties verwijderingen |
| opvang asielzoekers | gemiddeld aantal personen in opvang | |
| sociale zekerheid bedrijfsverenigingen/uwi's | uitkeringen | ZW-, WW-, WAO en AAW-uitkeringen in uitkeringsjaren |
| sociale dienst | uitkeringen | ABW-uitkeringen IOAW/IOAZ-uitkeringen voorheen ook WWV- en RWW-uitkeringen (in jaargemiddelden) |
| arbeidsbureaus/CWI's | aantal plaatsingen/aantal geregistreerde werklozen | zie § 7.7 voor toelichting |
| sociale-verzekeringsbank | uitkeringen | AOW-, AWW- en AKW-uitkeringen in jaargemiddelden |
| sociale werkplaatsen | geplaatste WSW- werknemers | jaargemiddelden |
| belastingdienst | samengestelde indicator | meting productie via ruim 30 deelindicatoren: – inkomstenbelasting voorlopige aanslag – inkomstenbelasting veldtoets** – inkomstenbelasting definitieve aanslag* – inkomstenbelasting navordering – inkomsten-/vermogensbelasting dwangbevel – vermogensbelasting voorlopige aanslag – vermogensbelasting definitieve aanslag* – loonbelasting aangiften* – loonbelasting veldtoets** – loonbelasting naheffing – loonbelasting dwangbevel |

Tabel B.1 (vervolg) Productindicatoren

| clusters en voorzieningen | indicatoren | bijzonderheden |
|--|-------------------------------|---|
| <i>belastingdienst</i> | | <ul style="list-style-type: none"> - omzetbelasting aangiften* - omzetbelasting veldtoets** - omzetbelasting naheffing - omzetbelasting dwangbevel* - vennootschapsbelasting voorlopige aanslag - vennootschapsbelasting veldtoets** - vennootschapsbelasting definitieve aanslag* - vennootschapsbelasting dwangbevel - aangiften dividendbelasting - motorrijtuigenbelasting aangiften* - motorrijtuigenbelasting naheffing - motorrijtuigenbelasting dwangbevel - onroerendzaakbelasting dwangbevel* - douane inkleding - douane documentbehandeling - douane administratieve controle - douane verzoeken - douane overig - douane reizigersverkeer* - douane opslag - douane surveillance - belastingen van rechtsverkeer aangifte* - successierechten definitieve aanslag* - niet-directe productie <p>weging op basis van personeelsinzet 1990</p> <p>De met * aangegeven indicatoren zijn gekozen als gebruiksindicator. De ingezette middelen van de overige bijbehorende productindicatoren worden hieraan dan toegerekend.</p> <p>De met ** aangegeven indicatoren worden niet gebruikt (ingezette middelen toegerekend aan bijbehorende gebruiksindicator)</p> |
| <i>beheer zorgsector</i> | | |
| ziekenfonds | aantal verzekerden | |
| particuliere ziektekosten verzekeraars | aantal verzekerden | proxy totaal beheer zorgsector: totale bevolking |
| AWBZ-kantoren | bevolking | |
| <i>cultuur</i> | | |
| bibliotheken | uitleningen (jeugd en overig) | |
| musea | bezoeken | inclusief bijzondere tentoonstellingen |
| gesubsidieerde podiumkunsten | bezoeken | |
| kunstzinnige vorming | deelnemers | |
| publieke omroep | kijk- en luistercijfers | |

Tabel B.1 (vervolg) Productindicatoren

| clusters en voorzieningen | indicatoren | bijzonderheden |
|--|-------------------------------------|--|
| sport zwembaden overige sportaccommodaties | bezoeken leden sportverenigingen | exclusief leden zwemverenigingen alleen leden sportverenigingen die gebruikmaken van gesubsidieerde sportaccommodatie |
| openbaar vervoer vervoer per bus, tram en metro | reizigerskilometers | onderscheid lokaal/interlokaal (recentelijk moeilijk bij gebrek aan gegevens) |
| spoorwegen | reizigerskilometers | |

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)

Bijlage C Productindicatoren onderwijs

In de hier uitgewerkte methode wordt de productie niet gemeten op basis van het aantal leerlingen, maar wordt gebruikgemaakt van gegevens over de door- en uitstroom en over de behaalde diploma's. Bij het voortgezet onderwijs wordt de productie gemeten met behulp van de gegevens uit de onderwijsmatrix, die daartoe geheel moet worden gedifferentieerd naar leerjaar. In een dergelijke matrix worden de stromen van leerlingen van het ene naar het andere leerjaar vastgelegd. De rijen corresponderen met de herkomst en de kolommen met de bestemming van leerlingen. Deze gegevens worden verzameld door het ministerie van OCenW in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek. Vroeger werden ze door het CBS gepubliceerd. Een goede bron vormt thans de documentatie bij de Referentieraming van OCenW. In tabel C.1 is de matrix voor het voortgezet onderwijs schematisch weergegeven.

Tabel C.1 Matrix voortgezet onderwijs

| | brj-1 | brj-2 | vbo-3 | avo-3 | vbo-4 | mavo-4 | havo-4 | vwo-4 | havo-5 | vwo-5 | vwo-6 | uit-zd | uit-md |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|--------|-------|-------|--------|--------|
| brugjaar-1 | z | d | | | | | | | | | | uz | |
| brugjaar-2 | | z | d | d | | | | | | | | uz | |
| vbo-3 | | | z | | d | | | | | | | uz | |
| avo-3 | | | | z | | d | d | d | | | | uz | |
| vbo-4 | | | | | z | | | | | | | uz | ud |
| mavo-4 | | | | | | z | d | | | | | uz | ud |
| havo-4 | | | | | | | z | | d | | | uz | |
| vwo-4 | | | | | | | | z | | | | uz | |
| havo-5 | | | | | | | | | z | d | | uz | ud |
| vwo-5 | | | | | | | | | | z | d | uz | |
| vwo-6 | | | | | | | | | | | z | uz | ud |

z: zittenblijven, d: doorstroom, uz: uitstroom zonder diploma, ud: uitstroom met diploma

De matrix heeft betrekking op de overgang tussen de in de rijen weergegeven schooltypen/leerjaren in jaar t en de in de kolommen weergegeven schooltypen/leerjaren in jaar $t + 1$. Een leerling in de eerste rij (brugjaar-1) kan blijven zitten (z), overgaan naar het tweede brugjaar (d) of uitstromen zonder diploma (uz). Een leerling in de 6e rij (mavo-4) kan blijven zitten (z), het diploma behalen en doorstromen naar havo-5 (d), uitstromen zonder diploma (uz) of uitstromen met diploma (ud). De matrix geeft het aantal leerlingen dat van een bepaalde herkomstssituatie in jaar t een bepaalde bestemming in jaar $t + 1$ terechtkomt. Deze aantallen kunnen worden omgerekend tot een fractie, die als kans wordt geïnterpreteerd. Bijvoorbeeld: van de 30.000 leerlingen in havo-4 blijven er 3.000 zitten, stromen er 3.000 zonder diploma uit en stromen 24.000 leerlingen door naar havo-5. De doorstroomkans is dan 80%, de kans om te blijven zitten is 10% en de kans om zonder diploma uit te vallen is eveneens 10%.

Binnen deze matrix is niet duidelijk of de betreffende uitstromers wellicht doorstromen naar het mbo.

Het schematische karakter komt tot uitdrukking in het feit dat een nadere differentiatie van schooltypen (bv. het onderscheid tussen technisch en economisch-administratief vbo) is weggelaten en dat er geen tussentijdse verwijzingen naar andere schooltypen zijn opgenomen (bv. van vwo-4 naar havo-4, of mavo-3 naar vbo-4).

De productindicator berust erop dat alleen de leerlingen die het diploma behalen of doorstromen worden geteld. Dit betreft leerlingen aangeduid met d of ud. De productindicatoren worden berekend aan de hand van de methode zoals die is beschreven in Blank (1993). Hier zal nog eens kort worden uiteengezet op welke wijze de indicatoren worden berekend. Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar Blank (1993: 53-61).

Bij leerlingen wordt een onderscheid gemaakt naar het huidige leerjaar en de toekomstige onderwijs carrière. Deze carrières worden ingeschat op basis van de gegevens uit de onderwijsmatrix. Een impliciete veronderstelling daarbij is dat de overgangskansen gedurende enkele jaren onveranderd blijven. In tabel C.2 wordt een voorbeeld uitgewerkt voor het geval van de genoemde havo-4-leerlingen. We kijken voor het gemak even niet verder dan havo-5 en laten een mogelijk vervolg van de onderwijs carrière in vwo-5 buiten beschouwing. Hierbij is de veronderstelling gehanteerd dat de overgangskans in havo-4 80% bedraagt en de slaagkans in havo-5 90%. Van de rest valt de helft uit en blijft de helft zitten.

Tabel C.2 De productie van havo-4 in een bepaald schooljaar (in procenten)

| uitstroomniveau | havo-4 | havo-5 | havo-diploma |
|-----------------|--------|--------|--------------|
| 1e jaar | 10 | | |
| 2e jaar | 1 | 8 | 72 |
| 3e jaar | | 1 | 7 |
| 4e jaar | | | 1 |

Tien procent van de leerlingen heeft een verblijfsduur van 1 jaar, maar voltooit havo-4 niet; 72% haalt het havo-diploma zonder vertraging en heeft daarvoor 2 jaar nodig. Acht procent valt in het tweede jaar uit in havo-5 zonder het diploma behaald te hebben. In jaar 3 haalt nog 7% van de oorspronkelijke leerlingen in havo-4 het einddiploma.

De jaarlijkse productie wordt nu gemeten als de som over leerlingen van het aantal nog te doorlopen cursusjaren gedeeld door de resterende verblijfsduur.

Bij 10% is de productie $(0 / 1) = 0$; bij 8% $(1 / 2) = 0,5$; bij 72% $(2 / 2) = 1$; bij 7% $(2 / 3) = 0,67$. Ten slotte zijn er nog drie categorieën waarvoor de productiewaarde $(0 / 2) = 0$, $(1 / 3) = 0,33$ en $(2 / 4) = 0,5$ bedraagt. De gemiddelde verhouding tussen nog te doorlopen cursusduur en resterende verblijfsduur is dan:

$$0,01 * 0 + 0,08 * 0,5 + 0,72 * 1 + 0,07 * 0,67 + 0,01 * 0 + 0,01 * 0,33 + 0,01 * 0,5 = 0,815.$$

De productiewaarde in havo-4 is dan 30.000 leerlingen ($0,815 = 24450$). Er is een veel eenvoudiger maat denkbaar namelijk 30.000 leerlingen maal de doorstroomfractie van 0,8, maar bij deze maat kan minder goed rekening gehouden worden met alternatieve paden die de leerlingen door het onderwijs kunnen volgen.

In box C.1 staan puntsgewijs de stappen die moeten worden gezet bij de technische uitwerking van de geschetste aanpak.

Box C.1 Beschrijving van het bepalen van de productindicatoren voor het voortgezet onderwijs

Uitgangspunt vormen de matrices FLOW en OUT. Deze zijn voor elk (school)jaar beschikbaar.

1. FLOW bevat de aantallen leerlingen die van leerjaar i naar een ander leerjaar j ($i, j = 1, \dots, J$) gaan. FLOW is dus een matrix van omvang $J \times J$.
2. De matrix OUT is ook $J \times J$ en bevat op de diagonaal de aantallen leerlingen die het voortgezet onderwijs na leerjaar j verlaten ($j = 1, \dots, J$). De andere elementen van de matrix zijn nul.
3. Construeer de vector N door de rijtotalen van FLOW en de rijtotalen van OUT bij elkaar op te tellen. De vector N bevat de aantallen leerlingen per leerjaar.
4. Construeer de matrix Q door de elementen van rij j van FLOW te delen door het j -de element van N. Deze matrix Q bevat de fracties zittenblijvers en bevorderden.
5. Construeer de matrix R door de elementen van rij j van OUT te delen door het j -de element van N. Deze matrix R bevat de fracties (al dan niet gediplomeerde) uitstromers.
6. Construeer de matrix $RTOT = (I - Q)^{-1} \cdot R$, waarbij I de identiteitsmatrix is. Het (i, j) -de element van RTOT geeft de fractie leerlingen in leerjaar i die het voortgezet onderwijs (in de toekomst) zullen verlaten in leerjaar j .
7. Construeer de matrix $D = (W^2 \cdot R) / (W \cdot R)$ met $W = (I - Q)^{-1}$ en “/” de elementsgewijze deeloperator. Als een element in de noemermatrix gelijk is aan nul wordt de waarde nul toegekend aan het bijbehorende element. Het (k, m) -de element van D geeft de verblijfsduur van leerlingen in leerjaar k die het voortgezet onderwijs in leerjaar m zullen verlaten.

8. Construeer de matrix $Y = (RTOT * L)/D$. Ook in dit geval is “/” de elementsgewijze deeloperator en “*” is de elementsgewijze vermenigvuldigingsoperator. Het (g,h)-element van Y geeft de productie voor een leerling die in leerjaar g zit en het voortgezet onderwijs in leerjaar h verlaat.
9. Construeer $\gamma_{TOT} = \{Y \cdot 1\}$. Hierbij is 1 een vector van enen. γ_{TOT} is nu een vector die de totale productie per leerjaar aangeeft.

Voor mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs zijn matrixgegevens niet (of niet meer) beschikbaar, omdat er geen formele indeling in leerjaren (meer) geldt. Een dergelijke indeling kan echter wel worden gesimuleerd via een stroommodel. In dit model spelen drie soorten gegevens een belangrijke rol: eerstejaars, ingeschrevenen en afgestudeerden in schooljaar t (aangeduid als e_t , s_t en g_t). Eerstejaars hebben daarbij betrekking op studenten die voor het eerst instromen in de betreffende schoolsoort. Voorts zijn er drie typen coëfficiënten, namelijk herinschrijvings-, afstudeer- en uitstroomcoëfficiënten. Dit zijn begrippen die gebruikt worden in de zogenaamde cohortonderzoeken van het CBS. De herinschrijvingscoëfficiënt h_k is gedefinieerd als de fractie van een groep eerstejaars die in het k-de jaar nog ingeschreven staan in de betreffende schoolsoort. De afstudeercoëfficiënt a_k is gedefinieerd als de fractie van een groep eerstejaars die in het k-de jaar het eindexamen behaalt en de uitvalcoëfficiënt u_k als de fractie van een groep eerstejaars die in het k-de jaar de studie zonder diploma verlaat. Per definitie geldt: $h_k = h_{k-1} - (a_k + u_k)$. Het model kent twee parameters: een doorstroomcoëfficiënt p waarvan wordt aangenomen dat die voor alle studiejaar constant is en een uitvalfractie voor het eerste inschrijvingsjaar u_1 . Vanaf het tweede inschrijvingsjaar treedt uitval op als men vaker is blijven zitten dan men is doorgestroomd. Het model is hier bij wijze van voorbeeld uitgewerkt voor het hbo.

Voor de afgestudeerden en ingeschrevenen in jaar t geldt de volgende samenhang met de aantallen eerstejaars in het betreffende jaar en de voorafgaande jaren:

$$s_t = \sum_k e_{t-k+1} h_k \quad (B.1)$$

$$g_t = \sum_k e_{t-k+1} a_k \quad (B.2)$$

Afstuderen vindt (tegenwoordig, nu de cursusduur vier jaar bedraagt) regulier op zijn vroegst na afloop van het vierde inschrijvingsjaar plaats. Voorheen was ook afstuderen na afloop van het derde jaar mogelijk; a_1 en a_2 zijn gelijk aan 0. De herinschrijvingscoëfficiënt in het k-de jaar is opgebouwd uit fracties die 0, 1, 2 of 3 cursusjaren hebben voltooid:

$$h_k = \sum_j h_{kj} \quad (\text{B.3})$$

De vergelijkingen voor de relevante herinschrijvings- en afstudeercoëfficiënten luiden:

$$h_{10} = 1 \quad (\text{B.4})$$

$$h_{20} = (1-p) (1-u_1) \quad (\text{B.5})$$

$$h_{21} = p (1-u_1) \quad (\text{B.6})$$

$$h_{31} = (1-p) h_{21} + p h_{20} \quad (\text{B.7})$$

$$h_{32} = p h_{21} \quad (\text{B.8})$$

$$h_{42} = (1-p) h_{32} + p h_{31} \quad (\text{B.7})$$

$$h_{43} = (1-f) p h_{32} \quad (\text{B.8})$$

$$h_{52} = (1-p) h_{42} \quad (\text{B.9})$$

$$h_{53} = (1-p) h_{43} + p h_{42} + (1-f) p h_{42} \quad (\text{B.10})$$

$$h_{63} = (1-p) h_{53} + (1-f) p h_{52} \quad (\text{B.11})$$

$$a_3 = f p h_{32} \quad (\text{B.12})$$

$$a_4 = p h_{43} + f p h_{42} \quad (\text{B.13})$$

$$a_5 = p h_{53} + f p h_{52} \quad (\text{B.14})$$

$$a_6 = p h_{63} \quad (\text{B.15})$$

Er is een verband met de zogenoemde negatief binominale verdeling, het aantal malen dat een trekking (met kans op succes p) moet worden verricht om vier successen te bereiken.

Van oorsprong hebben concepten als herinschrijvingscoëfficiënten betrekking op een analyse van het gedrag van een bepaalde groep eerstejaarsstudenten in de tijd. In de huidige benadering wordt deze analyse toegepast op verschillende jaargangen eerstejaarsstudenten op één tijdstip. Beide benaderingen leveren alleen exact dezelfde resultaten op, wanneer de betreffende parameters in de tijd constant zouden zijn.

Het model is successievelijk geschat voor de periode 1980-2000. In één variant zijn de parameters gedurende de gehele periode constant gehouden, in de andere zijn de schattingen voor elk jaar j gebaseerd op de driejaarlijkse periode $j - 1$ tot $j + 1$. p is per definitie groter dan 0. Het blijkt noodzakelijk om deze restrictie expliciet op te leggen omdat anders bizarre uitkomsten kunnen worden verkregen. Dit gebeurt via de transformatie $p = e^q$. het model is geschat met behulp van de kleinste kwadratenmethode.

Een complicatie wordt gevormd door het feit dat in het begin van deze periode ook studies bestonden met een cursusduur van drie jaar. Het aandeel daarvan kan empirisch worden bepaald op basis van het percentage eerstejaars in een driejarige cursus drie jaar eerder. Dit leidt tot enkele additionele termen die herkenbaar zijn door het optreden van de correctiefactor f . Deze factor bedroeg circa 0,5 in de beginjaren, maar neemt in de jaren tachtig af totdat de waarde 0 is bereikt.

Nadat de parameters u_1 en p zijn geschat kunnen de overige relevante coëfficiënten worden uitgerekend, evenals afgeleide grootheden als numeriek rendement (het uiteindelijke slaagpercentage, te weten $\sum_k a_k$) en gemiddelde studieduur (berekend als $\sum_k a_k$).

De productie y kan worden berekend als:

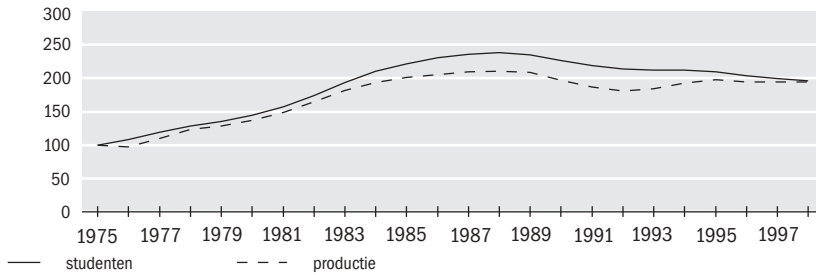
$$y_t = p(1 - u_1)e_t + p(s_t - e_t). \quad (\text{B.16})$$

Bij het mbo is een overeenkomstig model gehanteerd, met dien verstande dat het kmbo hierin buiten beschouwing wordt gelaten omdat diplomeren en zittenblijven hier geen rol spelen. Voorts vervallen de vergelijkingen (B.11) en (B.15) en is de numerieke invulling van de fractie driejarige opleidingen (f) anders: 0 in het begin, circa 0,3 vanaf jaar 4.

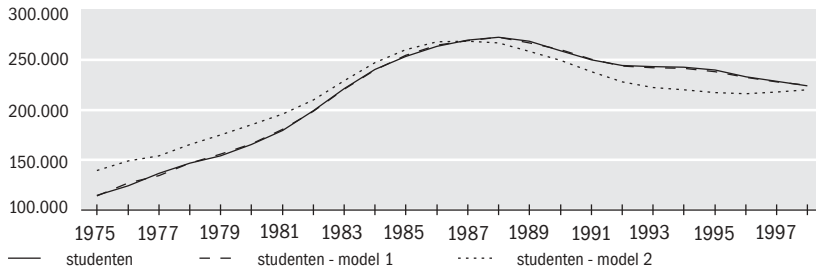
Bij het wetenschappelijk onderwijs moet een veel langere verblijfstijd worden gemodelleerd om de globale verhouding tussen bestand en instroom (eerst circa 7,5, later 6,0) te kunnen verklaren. Daartoe is een model gehanteerd met niet minder dan twaalf verblijfsjaren. De twee-fasenstructuur is gemodelleerd via de veronderstelling dat de cursusduur met ingang van de lichting 1982 is afgenomen van vijf naar vier jaren. Als gevolg hiervan daalt de fractie studenten die langer dan negen jaar over de studie doet van ruim 25% naar 2,5%.

In de figuren 2.2 tot en met 2.5 van de hoofdtekst en in figuur C.1 is de relatie weergegeven tussen de aantallen ingeschreven leerlingen c.q. studenten en de geschatte productie voor het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs. Het betreft indexcijfers waarbij het basisjaar op 100 is gesteld.

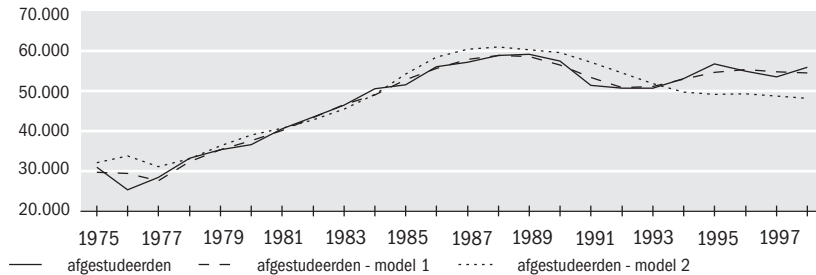
Figuur C.1 Relatie tussen ingeschreven studenten en productie voor het mbo, 1975-1998 (indexcijfer, 1975 = 100)



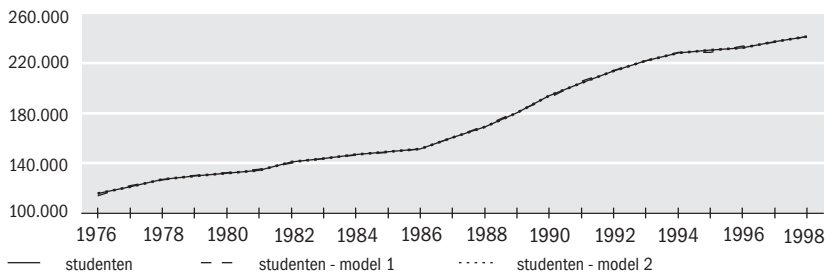
Figuur C.2 Werkelijk en geschat aantal studenten in het mbo volgens het model met variërende parameters (model 1) en vaste parameters (model 2)



Figuur C.3 Werkelijk en geschat aantal afgestudeerden in het mbo volgens het model met variërende parameters (model 1) en vaste parameters (model 2)



Figuur C.4 Werkelijk en geschat aantal studenten in het hbo volgens het model met variërende parameters (model 1) en vaste parameters (model 2)



Bron: SCP

De fit van de modellen is vrij goed. Dit kan worden vastgesteld door te kijken hoe goed de geschatte parameters in staat zijn het aantal ingeschrevenen en het aantal afgestudeerden te beschrijven.

Tabel C.3 Gemiddelde percentuele fout tussen gemodelleerd en werkelijk aantal ingeschrevenen en afgestudeerden

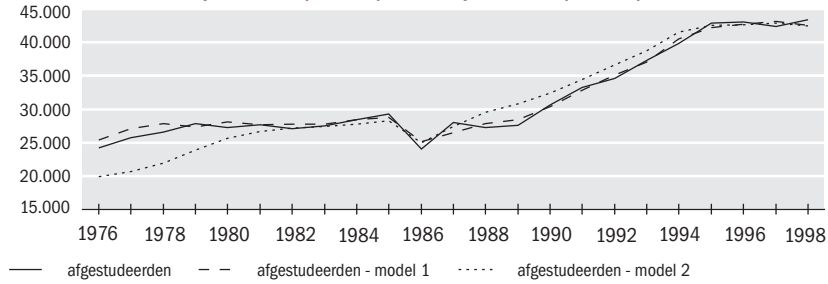
| | ingeschrevenen – variabele parameters | ingeschrevenen – vaste parameters | afgestudeerden – variabele parameters | afgestudeerden – vaste parameters |
|-----|--|--------------------------------------|--|--------------------------------------|
| mbo | 0,5 | 7,5 | 2,4 | 6,7 |
| hbo | 0,4 | 1,8 | 2,3 | 6,1 |
| wo | 0,7 | 2,8 | 3,2 | 6,0 |

Bron: SCP

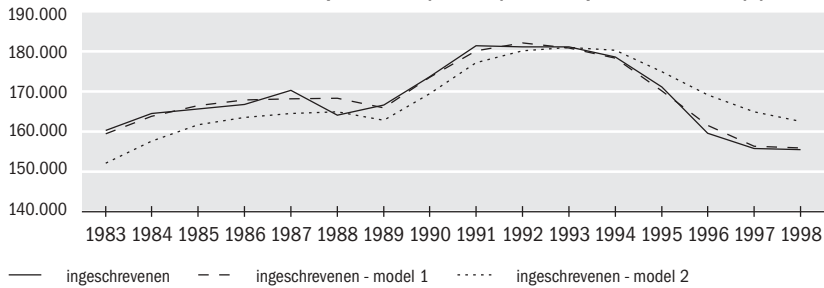
Zo ligt de gemiddelde percentuele fout voor ingeschreven bij het mbo, hbo en wo rond de 0,5% bij het model met jaarlijks variërende parameters. Als men veronderstelt dat de parameters over de jaren constant zijn, neemt de gemiddelde percentuele fout iets toe, maar blijft (behalve voor het mbo) aan de lage kant. Dit geldt ook voor de afgestudeerden, hoewel daar de percentuele fout bij vaste parameters duidelijk wat aan de hogere kant is .

Het numeriek rendement (zie figuur C.8) heeft betrekking op het percentage van de eerstejaarsstudenten dat ooit het eindexamen behaalt. Het numeriek rendement blijkt meestal in de bandbreedte tussen 65% en 75% te liggen. Terwijl de analyses bij het mbo en hbo wijzen op een toename van het numeriek rendement, daalt dit in de jaren negentig in het wetenschappelijk onderwijs.

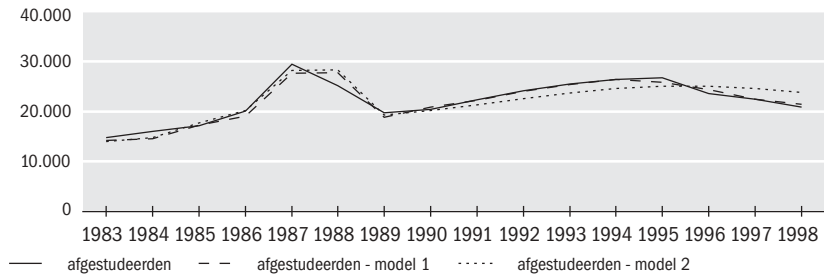
Figuur C.5 Werkelijk en geschat aantal afgestudeerden in het hbo volgens het model met variërende parameters (model 1) en vaste parameters (model 2)



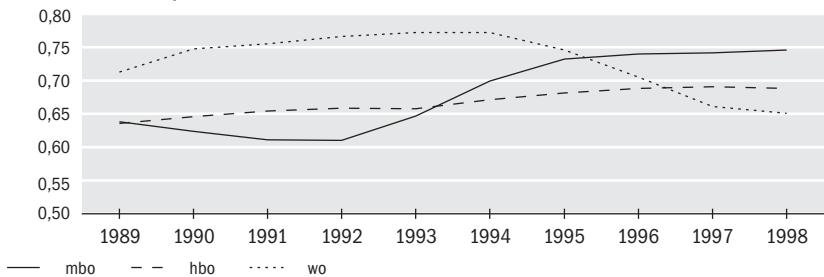
Figuur C.6 Werkelijk en geschat aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs volgens het model met variërende parameters (model 1) en vaste parameters model (2)



Figuur C.7 Werkelijk en geschat aantal afgestudeerden in het wetenschappelijk onderwijs volgens het model met variërende parameters (model 1) en vaste parameters (model 2)



Figuur C.8 Numeriek rendement voor mbo, hbo en wo, 1989-1999 (fractie dat eindexamen behaalt)



Bron: SCP

Bijlage D Extrapolatiemethode

Uitgangspunt bij de gehanteerde extrapolatiemethode is het *random walk*-met-trend-model:

$$Z_t = Z_{t-1} + \delta + \varepsilon_t \quad (\text{D.1})$$

In dit model geeft de storingsterm ε_t aanleiding tot opeenvolgende jaarlijkse stappen, waarin al dan niet een globale trend te onderkennen valt. Dit impliceert dat de eerste verschillen van de waarnemingen ($Z_t - Z_{t-1}$) fluctueren rond een constante waarde, die gelijk is aan δ . Zelfs als er geen systematische trend is, treedt er bij *random walk* zogenoemde *drift* op.¹

Omdat de verwachting van ε_t gelijk is aan 0, reduceert de voorspelling Z_{t+1} tot $Z_t + \delta$. De prognoselijng gaat daarmee per definitie door het laatste waarnemingspunt. Als de trendterm δ gelijk wordt gesteld aan 0, resulteert de *naïeve* voorspelling, waarbij alle toekomstige waarden van de deelname- of stroomcoëfficiënten gelijk worden gesteld aan de laatste waarneming. De trendterm kan worden geschat door het bepalen van het (gewogen) gemiddelde van de eerste verschillen van de waarnemingen.

De term *DFD*- (*discounted first difference*) methode wordt hier bij gebrek aan een meer gangbare term geïntroduceerd. Deze aanpak is te beschouwen als een variant van de bekende methode van exponentiële afvlakking (*exponential smoothing*, zie bv. Pindyck en Rubinfeld 1991: 428-431). De trendterm in de oorspronkelijke variabele Z_t kan dan worden geschat als (gewogen) gemiddelde van de eerste verschillen:

$$d = \sum_t w_t (Z_t - Z_{t-1}) \quad (\text{D.2})$$

De gewichten w_t kunnen uniform zijn en corresponderen met $1/(n-1)$, waarbij n staat voor het aantal waarnemingen. In dat geval komt de methode overeen met het trekken van een lijn door de eerste en laatste waarneming en kan de methode beter worden aangeduid als *MFD*- (*mean first difference*) methode. De voorspelling voor het r -de prognosejaar wordt berekend door r -maal d op te tellen bij de laatste waarneming. Uiteraard kan ook een standaardafwijking voor d worden berekend en daarmee een betrouwbaarheidsinterval voor de prognose.

De gewichten kunnen echter ook variabel zijn, bijvoorbeeld via *discontering*. Daardoor krijgen recentere waarnemingen een hoger gewicht dan oudere waarnemingen. Hierbij wordt uitgegaan van de filosofie dat bepaalde relaties niet voor alle eeuwigheid behoeven te gelden. In het algemeen bestaat de neiging om ontwikkelingen in de laatste jaren van meer belang te achten voor de nabije toekomst dan ontwikkelingen in voorgaande perioden. Als weegfactoren kan daarbij worden uitgegaan van een meetkundige reeks gebaseerd op de disconteringsvoet q . Voor de jaren 1 tot en met n corresponderen hiermee de gewichten $(1-q)q^{n-t}$, waarbij $t = 1, 2, \dots, n$. De gewichten

worden zodanig geschaald dat ze sommeren tot 1.² Bij de waarde $q = 1$ vindt geen discontering van oude waarnemingen plaats en wordt uitgegaan van het gemiddelde van de eerste verschillen. Onderzoek heeft aangetoond dat bij de in dit rapport geanalyseerde gegevens een waarde van q rond 0,9 de beste voorspellingen oplevert (zie Kuhry 1998, hoofdstuk 8 en bijlagen H en I). Overigens kan hierbij de kanttekening worden geplaatst dat toepassing van discontering in een situatie waarin de relatie in feite stabiel is, niet leidt tot een systematische fout, maar alleen tot verlies aan efficiency.

Na discontering geldt de laatste waarneming nog steeds als uitgangspunt voor de voorspelling. De prognose komt echter niet langer overeen met een lijn door de eerste en laatste waarneming, maar verschuift in de richting van de curve door de laatste waarnemingen.

Zoals nog empirisch zal worden gestaafd, is het zinvol om diverse verfijningen in de DFD-methode aan te brengen. De aldus verkregen aanpak wordt in het vervolg aangeduid als 'DFD-plus'-methode.

Een eerste verfijning in de aanpak is de tracering en eliminatie van uitbijters en niveaubreuken. Daartoe worden het gemiddelde en de standaardafwijking van de eerste verschillen berekend. Vervolgens worden de niveausprongen die meer dan 2,6 standaarddeviaties van het gemiddelde verschillen, bij de berekeningen veronachtzaamd. Bij een normale verdeling en een reekslengte (n) van twaalf jaar of meer correspondeert een afwijking van 2,6 standaarddeviaties met een overschrijdingskans van minder dan 1%, waardoor het risico dat een toevallige afwijking wordt geïnterpreteerd als een niveaubreuk of uitbijter gering is. De grenswaarde kan ook niet veel hoger worden gekozen, omdat eventuele uitbijters zelf invloed hebben op de geschatte standaarddeviatie.³

Een tweede verfijning heeft betrekking op de uitwerking van een procedure waardoor een optimale disconteringsvoet reeksspecifiek kan worden geschat. Er is gekozen voor discontering op basis van de veronderstelling dat de modelparameters in de loop der tijd kunnen veranderen. Naarmate het tempo van verandering hoger is, hebben oudere waarnemingen minder betekenis en ligt het voor de hand om een lagere disconteringsvoet te kiezen. Een optimale keuze voor de disconteringsvoet kan in principe worden gebaseerd op de voorspelkwaliteiten. Daarbij zou het de voorkeur verdienen een zogenoemde *minimum mean square error*-schatting (zie bv. Pindyck en Rubinfeld 1991: 516-521) te gebruiken. Aangezien als uitgangspunt wordt aangenomen dat de trendparameter in de loop der tijd 'grillig' verandert, kan een dergelijke schatting echter niet worden afgeleid. Daarom is gekozen voor een minder gepolijste aanpak.

De praktische uitwerking, die deels is geïnspireerd door aspecten van de uitwerking van de Multistate Kalmanfilter-methode (Kool 1989), is als volgt. In eerste instantie worden initiële parameterwaarden gekozen, die veelal zijn ontleend aan de beschikbare

historische gegevens. Als initiële waarde voor de optimale disconteringsvoet \hat{q}_0 wordt op grond van de voorgaande analyse 0,9 gekozen. Als initiële waarde voor de trendterm \hat{d}_0 wordt het gemiddelde van de eerste verschillen van de beschikbare gegevens gekozen. Ook is er een initiële schatting voor de variantie van de voorspelfout \hat{v}_0 , die overeenkomt met de variantie van de eerste verschillen. In tweede instantie worden de reeksen recursief geanalyseerd, waarbij de uitkomsten jaar voor jaar worden geëvalueerd op basis van de discrete q -waarden 0,70, 0,72, 0,74, ..., 1,00. Daarbij wordt de voorspelde waarde voor de trendterm δ op het tijdstip t , aangeduid als \hat{d}_{it} , voor elke q_i ($i = 1, \dots, 16$) aangepast met de recursieve formule:

$$\hat{d}_{it} = q_i \hat{d}_{i,t-1} + (1-q_i) (Z_t - Z_{t-1}) \quad (D.3)$$

De voorspelling voor jaar $t+1$ kan dan voor iedere waarde van q_i worden berekend als $Z_t + \hat{d}_{it}$ en de voorspelfout voor jaar $t+1$ als $(Z_{t+1} - (Z_t + \hat{d}_{it}))$. Vervolgens wordt nagegaan welke disconteringsvoet q_i in jaar $t+1$ de kleinste voorspelfout oplevert (\tilde{q}). Daarna wordt de optimumwaarde aangepast via de formule:

$$\hat{q}_{t+1} = \alpha \hat{q}_t + (1-\alpha) \tilde{q}_{t+1} \quad (D.4)$$

Daarbij wordt \hat{q}_{t+1} afgerond op de dichtstbijzijnde discrete waarde van q_i . De aanpassingssnelheid α , met ($0 < \alpha < 1$), moet arbitrair worden gekozen. De gehanteerde disconteringsvoet moet daarbij niet van jaar tot jaar oscilleren, maar moet zich wel binnen een jaar of vijf à tien aanpassen aan consistente informatie dat de initiële waarde te hoog of te laag was. In de praktijk is 0,75 als waarde van α ingevuld. De gevoeligheid van de uitkomsten voor een iets afwijkende keuze van α (in de range 0,6 tot 0,9) blijkt echter niet groot te zijn.

Een formule analoog aan (D.4) wordt gebruikt voor de herberekening van de variantie van de voorspelfout. De aanpassing van \hat{d}_{it} , \hat{v}_{it} en \hat{q}_t wordt overigens achterwege gelaten als de waarneming Z_{t+1} meer dan 2,6 standaarddeviaties van de voorspelde waarde ($Z_t + \hat{d}_{it}$) afwijkt. Op deze wijze worden uitbijters en niveausprongen geëlimineerd.

Nadat de data recursief zijn doorlopen, is er dus een reeksspecifieke optimale disconteringsvoet \hat{q} beschikbaar. De prognose wordt dan gebaseerd op de schatting van de trendterm die correspondeert met deze optimale disconteringsvoet. In een tweetal geanalyseerde datasets (Kuhry 1998, bijlage I en hoofdstuk 8) liggen de gevonden optimale waarden tussen 0,72 en 0,96, met een duidelijke piek rond de 0,84.⁴

De bij DFD gebruikte trendbreukprocedure is mechanisch. Er is strikt genomen geen kennis over de achtergronden van reeksen nodig. Dit impliceert overigens niet dat het zinloos zou zijn om gebruik te maken van beschikbare kennis met betrekking tot uitbijters en trendbreuken die het gevolg zijn van definitieveranderingen. Dit kan via

het declareren van *missing data* of niveausprongen. Eventueel kunnen voor uitbijters geïnterpoleerde waarden ingevuld worden en kunnen niveausprongen in reeksen worden gecorrigeerd door deelreeksen met een correctiefactor te vermenigvuldigen.

De procedure die heeft geleid tot de ontwikkeling van de DFD-plus-methode kan worden gekenschetst als een geforceerde zoektocht naar een methode met optimale resultaten. Een dergelijke aanpak bergt het gevaar in zich van *data mining*.⁵ De methode is ontwikkeld naar aanleiding van analyses op een at random geselecteerde dataset van quartaire gebruikseries. Aangezien de methode ook blijkt te voldoen bij een hiervan onafhankelijke dataset (zie wederom Kuhry 1998), is in ieder geval tot op zekere hoogte voorzien in de eis van onafhankelijke toetsing.

Noten

- 1 Daarbij is het verwachte verschil η met het uitgangspunt afhankelijk van de variantie van de storingsterm (σ^2): $\eta = \sigma \sqrt{t}$.
- 2 Voor oneindige reeksen sommeren de genoemde gewichten altijd tot 1. Voor lange reeksen en/of lage q-waarden geldt dit bij benadering.
- 3 Doordat uitbijters de geschatte waarde van de standaarddeviatie zelf beïnvloeden, kunnen zij nooit meer dan $(n-1)/\sqrt{n}$ standaarddeviaties van het gemiddelde afwijken. Deze grens kan worden afgeleid voor het extreme geval waarin $n-1$ waarnemingen de waarde 0 aannemen en één de waarde 1. Dit gegeven impliceert dat deze aanpak niet effectief is bij reeksen korter dan negen waarnemingen, en slechts gebrekkig functioneert bij iets langere reeksen.
- 4 Zoals wordt uitgelegd in de aangehaalde studie correspondeert deze waarde met een iets hogere feitelijke disconteringsfactor, namelijk 0,9.
- 5 Data mining is een term voor geforceerd en planloos zoeken naar een benadering met goede resultaten, waardoor niet langer een garantie bestaat dat het resultaat niet het gevolg is van toeval. Voorspellingen op basis van een hierop gebaseerd model behoeven dan niet daadwerkelijk beter te zijn. Globaal kan overigens worden gesteld dat elke vorm van zoekprocedure toelaatbaar is, zolang maar een mogelijkheid van onafhankelijke toetsing beschikbaar is.

Bijlage E Gegevensbestand *quartaire sector*

Algemeen

Het gegevensbestand *Quartaire Sector* is de afgelopen vijftien jaar opgebouwd door het Sociaal en Cultureel Planbureau en is gebaseerd op CBS-cijfers, gegevens uit de rijksbegroting, gegevens uit jaarverslagen en dergelijke. Het omvat gegevens met betrekking tot de volgende onderwerpen: onderwijs, onderzoek, zorg, welzijn, politie en justitie, belastingdienst, sociale zekerheid, cultuur, sport, openbaar vervoer.

Deze sectorale gegevens hebben betrekking op productie en/of gebruik, financiering (collectief en privaat), kosten (personele, materiële kosten en kapitaallasten) en personeel (arbeidsjaren totaal, arbeidsjaren werknemers, werkzame personen).

Daarnaast zijn gegevens opgenomen over lonen, prijzen en arbeidsduur; deelsector-totale (afgeleid uit de Nationale rekeningen van het CBS), collectieve inkomsten en uitgaven (eveneens afkomstig uit de Nationale rekeningen) en diverse macrolekken (bevolking, werklozen, BBP, minimumlonen enz.).

Bij de opbouw van de databank wordt onderscheid gemaakt tussen basisreeksen die direct afkomstig zijn uit externe bron en afgeleide reeksen die uit de basisreeksen zijn berekend. Veelvoorkomende bewerkingen zijn het koppelen van reeksen (d.w.z. het proportioneel ophogen van een reeks volgens een oude definitie tot het niveau van een reeks volgens een nieuwe definitie), het optellen van reeksen, het berekenen van restcategorieën, alsmede het berekenen van gewogen totale en jaargemiddelden. Meer specifieke bewerkingen zijn het berekenen van loonkostenindices uit loonindices (verwerking van sociale lasten werkgever), het berekenen van geschatte personeels-aantallen uit personeelskosten en invulling van missende getallen door inter- en extrapolatie.

Onderwijs

Recente bronnen

- CBS: Jaarboek onderwijs in cijfers
- CBS: Detailcijfers Nationale rekeningen (per mail)
- CBS: Statline
- CBS: Interne gegevens
- ministerie van OCenW: Referentieraming
- ministerie van OCenW: Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers
- ministerie van OCenW: Begroting
- ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer: Begroting
- Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU): Kengetallen universitair onderzoek

Oudere bronnen

- CBS: Zakboek onderwijsstatistieken
- CBS: Statistisch bulletin
- CBS: Vijfentachtig jaren statistiek in tijdreeksen
- CBS: Statistiek van de uitgaven van de overheid voor onderwijs
- CBS: Statistiek van het gewoon lager onderwijs
- CBS: Statistiek van het basisonderwijs; scholen en leerlingen
- CBS: Statistiek van het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs; scholen en leerlingen / personeel
- CBS: Statistiek van het buitengewoon onderwijs
- CBS: Statistiek van het vwo, havo en mavo; scholen en leerlingen / in-, door- en uitstroom van leerlingen / leraren en bevoegdheidssituatie / personeel
- CBS: Statistiek van het lager beroepsonderwijs; scholen leerlingen en examens / personeel
- CBS: Statistiek van het middelbaar beroepsonderwijs; scholen en leerlingen / personeel
- CBS: Statistiek van het hoger beroepsonderwijs
- CBS: Statistiek van het wetenschappelijk onderwijs
- CBS: Wetenschappelijk Onderwijs Personeels Informatie (WOPi)

Zorg

Recente bronnen:

- CBS: Vademecum gezondheidsstatistieken
- CBS: Kosten en financiering van de gezondheidszorg
- CBS: Statistisch Jaarboek
- CBS: Statistiek van de verzorgingshuizen (voorheen bejaardenoorden)
- CBS: Jaarboek thuiszorg
- CBS: Statline
- CBS: Interne gegevens
- Prismant: Verpleeghuizen in cijfers
- Centraal Administratie Kantoor AWBZ: Jaarverslag
- ministerie van vws (voorheen wvc): Zorgnota (voorheen: Jaaroverzicht Zorg)
- ministerie van vws (voorheen wvc): Begroting
- ministerie van vws (voorheen wvc): Interne gegevens

Oudere bronnen

- CBS: Maandbericht gezondheidsstatistiek
- CBS: Statistiek gezinsverzorging en gezinshulp
- CBS: Sociaal-culturele berichten
- CBS: 90 jaren in tijdreeksen (floppy)
- CBS: Statistiek intramurale gezondheidszorg

- ministerie van vws: Financieel overzicht van de (gezondheids)zorg (en de maatschappelijke dienstverlening)
- ministerie van vws: Kraamzorg verleend door kraamcentra
- Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg: Jaarverslag
- Nederlands centrum voor geestelijke volksgezondheid: *Geestelijke gezondheidszorg in getallen*.
- NZI: Statistiek personeelssterkte
- NZI: *De intramurale gezondheidszorg in cijfers*
- NZI: geschatte cijfers
- Nivel: Cijfers uit de registratie van beroepen in de eerstelijnsgezondheidszorg
- LVT (Landelijke vereniging thuiszorg): *Jaarboek thuiszorg*
- SIG: *Jaarboek verpleeghuizen*

Welzijn

- CBS: Statistisch zakboek
- CBS: Statistiek kindercentra
- ministerie van wvc: Financieel overzicht Jeugdhulpverlening (tot 1990)
- Stichting registratie jeugdvoorzieningen: Trendrapporten jeugdhulpverlening

Politie en justitie

Recente bronnen

- CBS: Brandweerstatistiek
- CBS: Statistisch Jaarboek
- CBS: Statline
- CBS: interne gegevens
- ministerie van Binnenlandse Zaken: Begrotingen
- ministerie van Justitie: Begrotingen
- ministerie van Justitie: Financiële en kwantitatieve gegevens
- ministerie van Justitie: Interne gegevens

Oudere bronnen

- CBS: Maandstatistiek van politie, justitie en brandweer
- CBS: Kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid
- CBS: Recht en statistiek
- CBS: Statistisch jaarboek rechtsbescherming
- CBS: Burgerlijke en administratieve rechtspraak
- CBS: Criminaliteit en strafrechtspleging
- CBS: Justitiële statistiek
- CBS: Criminele statistiek
- CBS: Gevangenisstatistiek
- ministerie van Justitie: Gevangenisstraffen en voorlopige hechtenis

Sociale zekerheid

Recente bronnen

- CBS: Statistisch jaarboek
- CBS: Sociaal-economische maandstatistiek
- CBS: Statistiek sociale verzekering, pensioenverzekering, levensverzekering
- CPB: Centraal economisch plan,
- Raden van Arbeid en Sociale Verzekeringsbank: Jaarverslagen
- GAK: Jaarverslagen
- Arbeidsvoorziening: Financieel Jaarverslag Arbeidsvoorziening
- Arbeidsvoorziening: Interne gegevens
- Nationaal overlegorgaan sociale werkvoorziening: Brancherapporten
- ministerie van SoZaWe: (Financiële) *Nota sociale zekerheid*
- ministerie van SoZaWe: *Rapportage arbeidsmarkt*
- ministerie van SoZaWe: Begrotingen
- ministerie van SoZaWe: Interne gegevens

Oudere bronnen

- CBS: Vijfentachtig jaren statistiek in tijdreeksen
- ministerie van SoZaWe: Kwartaal- en jaarrapportage sociale werkvoorziening
- CBS: Statistiek der gemeenterekeningen (tot 1985)
- CBS: statistiek werkzame personen (tot 1983)

Cultuur

Recente bronnen

- CBS: Statistisch zakboek / Statistisch jaarboek
- CBS: Statline

Oudere bronnen

- CBS: Statistiek inkomsten en uitgaven van de overheid voor cultuur en recreatie
- CBS: Statistiek van de openbare bibliotheken
- Statistiek podiumkunsten
- CBS: Interne gegevens bibliotheken
- CBS: Interne gegevens uit het Doorlopend Budget Onderzoek
- CBS: Negentig jaren statistiek in tijdreeksen (floppy)
- CBS: Sociaal-culturele berichten 1993-16
- CBS: Sociaal-culturele berichten 1994-1
- CBS: Sociaal-culturele berichten 1994-8

Sport

Recente bronnen

- CBS: Statistisch jaarboek
- CBS: Statline

Oudere bronnen

- CBS: Statistiek inkomsten en uitgaven van de overheid voor cultuur en recreatie
- CBS: Statistiek zweminrichtingen
- CBS: Statistiek sportaccommodaties
- CBS: Sociaal-culturele berichten 1994-8
- CBS: Interne gegevens uit het Doorlopend budget onderzoek
- Nederlands Olympisch Comité /Nederlandse Sportfederatie: Leden sportbonden

Openbaar vervoer

- CBS: Statistisch jaarboek
- CBS: Statline
- KNV (voorheen KNVTO): Kerncijfers personenvervoer (tot 1997)
- Nederlandse Spoorwegen: Jaarverslagen
- Nederlandse Spoorwegen: Interne gegevens

Asielzoekers

- Jaarverslagen Immigratie- en naturalisatie dienst
- Jaarverslagen Centraal orgaan opvang asielzoekers
- Rijksbegroting Justitie (vroeger ook wvc)

Belastingdienst

- Belastingdienst: jaarverslagen
- Belastingdienst: interne gegevens
- ministerie van Financiën: begroting

Arbeidsduur, lonen en prijzen

- CBS: Nationale Rekeningen
- CBS: Sociaal-economische maandstatistiek
- CBS: Maandstatistiek van de prijzen
- CBS: Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen
- CBS: Negentig jaren statistiek in tijdreeksen

Deelsector-totalen

Collectieve inkomsten en uitgaven

- CBS: Nationale rekeningen (boeken)
- CBS: Nationale rekeningen (per mail: digitale versie)
- CBS: Nationale rekeningen (per mail: uitgebreide Input-Output-matrices)

Macrogegevens

- CBS: Maandstatistiek van de bevolking
- CBS: Nationale Rekeningen
- CBS: Statistisch jaarboek
- CBS: Statline
- CPB: Reeksen uit Centraal economisch plan

Bijlage F Detailcijfers historische analyse

Tabel F.1 Index productie

| | 1986 | 1990 | 1994 | 1998 | 2000 |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| primair onderwijs | 100,2 | 100,0 | 103,5 | 109,8 | 111,3 |
| basisonderwijs | 101,8 | 100,0 | 103,3 | 109,7 | 111,0 |
| speciaal onderwijs | 91,6 | 100,0 | 105,2 | 110,3 | 112,7 |
| voortgezet onderwijs | 111,3 | 100,0 | 95,2 | 91,7 | 93,8 |
| avo/vbo | 120,4 | 100,0 | 95,3 | 93,8 | 96,0 |
| bve | 94,7 | 100,0 | 95,0 | 88,0 | 89,8 |
| hoger onderwijs | 93,0 | 100,0 | 109,6 | 106,0 | 112,5 |
| hoger beroepsonderwijs | 90,1 | 100,0 | 112,9 | 118,6 | 128,3 |
| wetenschappelijk onderwijs | 96,2 | 100,0 | 106,0 | 92,0 | 94,9 |
| wetenschappelijk onderzoek | 75,0 | 100,0 | 121,3 | 123,2 | 125,0 |
| ziekenhuizen en specialisten | 90,8 | 100,0 | 109,3 | 113,9 | 111,6 |
| ziekenhuizen | 91,0 | 100,0 | 111,0 | 116,4 | 113,4 |
| specialisten | 89,7 | 100,0 | 100,2 | 100,1 | 101,3 |
| geestelijke gezondheidszorg | 90,9 | 100,0 | 112,5 | 127,1 | 124,8 |
| psychiatrische ziekenhuizen | 95,8 | 100,0 | 113,6 | 129,2 | 125,3 |
| extram. geest. gezondheidszorg | 73,8 | 100,0 | 108,5 | 119,8 | 123,1 |
| extramuraal gezondheidszorg | 89,4 | 100,0 | 103,6 | 110,8 | 114,2 |
| huisartsen | 94,4 | 100,0 | 104,1 | 105,1 | 106,4 |
| kraamzorg | 89,5 | 100,0 | 99,9 | 124,3 | 128,8 |
| fysiotherapie | 72,2 | 100,0 | 98,8 | 113,3 | 122,0 |
| tandartsen | 93,2 | 100,0 | 105,9 | 112,8 | 115,5 |
| ouderen en thuiszorg | 100,8 | 100,0 | 101,1 | 104,6 | 105,2 |
| thuiszorg | 106,1 | 100,0 | 101,7 | 124,4 | 129,1 |
| verzorgingshuizen | 102,7 | 100,0 | 95,2 | 86,0 | 82,4 |
| verpleeghuizen | 95,5 | 100,0 | 107,6 | 114,1 | 117,2 |
| gehandicapten | 93,6 | 100,0 | 108,8 | 115,6 | 117,8 |
| zwakzinnigeninrichtingen | 96,0 | 100,0 | 106,3 | 111,7 | 112,6 |
| dagverblijven gehandicapten | 81,0 | 100,0 | 121,0 | 137,8 | 146,3 |
| gezinsvervangende tehuizen | 85,6 | 100,0 | 116,7 | 123,1 | 129,4 |
| verstrekking genees- en hulpmiddelen | 75,0 | 100,0 | 140,0 | 181,0 | 201,2 |
| welzijn | 113,2 | 100,0 | 96,7 | 109,6 | 117,1 |
| algemeen maatschappelijk werk | 87,8 | 100,0 | 100,4 | 102,6 | 97,5 |
| jeugdhulpverlening | 117,8 | 100,0 | 96,0 | 110,9 | 120,7 |
| kinderopvang | 56,0 | 100,0 | 180,4 | 250,6 | 312,3 |
| asielzoekers | 0,0 | 100,0 | 404,8 | 557,3 | 804,4 |
| immigratie- en naturalisatiedienst | 0,0 | 100,0 | 303,6 | 323,6 | 357,0 |
| centrale opvang asielzoekers | 0,0 | 100,0 | 498,1 | 772,7 | 1217,1 |
| justitie | 90,3 | 100,0 | 117,1 | 136,3 | 137,2 |
| rechtspraak | 102,7 | 100,0 | 111,6 | 112,6 | 113,3 |
| gevangeniswezen | 68,6 | 100,0 | 126,9 | 178,0 | 179,0 |
| politie en brandweer | 97,9 | 100,0 | 101,2 | 93,7 | 93,7 |
| politie | 98,9 | 100,0 | 101,8 | 91,3 | 90,9 |
| brandweer | 90,8 | 100,0 | 97,5 | 111,2 | 113,2 |
| belastingdienst | 91,2 | 100,0 | 111,8 | 123,6 | 137,6 |
| beheer zorgsector | 97,5 | 100,0 | 102,9 | 105,1 | 106,4 |

Tabel F.1 (vervolg) Index productie

| | 1986 | 1990 | 1994 | 1998 | 2000 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| uitvoering sociale zekerheid | 89,4 | 100,0 | 106,8 | 102,4 | 91,3 |
| arbeidsvoorziening | 73,9 | 100,0 | 132,4 | 184,9 | 121,6 |
| uitkeringsinstellingen werknemersverzekeringen | 77,7 | 100,0 | 107,0 | 86,0 | 80,4 |
| sociale dienst | 130,8 | 100,0 | 93,0 | 82,1 | 69,2 |
| sociale-verzekeringsbank | 97,8 | 100,0 | 103,1 | 98,6 | 98,7 |
| sociale werkplaatsen | 94,8 | 100,0 | 102,3 | 108,3 | 111,2 |
| cultuur | 110,0 | 100,0 | 102,1 | 96,2 | 95,3 |
| openbare bibliotheken | 94,6 | 100,0 | 98,4 | 90,1 | 85,8 |
| musea | 80,3 | 100,0 | 97,9 | 92,9 | 93,8 |
| podiumkunsten in ruime zin | 100,1 | 100,0 | 109,5 | 107,8 | 105,4 |
| creativiteitscentra | 94,3 | 100,0 | 117,5 | 116,5 | 117,2 |
| publieke omroep | 139,1 | 100,0 | 98,8 | 90,6 | 91,3 |
| sport | 97,2 | 100,0 | 104,6 | 106,7 | 107,6 |
| zwembaden | 102,4 | 100,0 | 107,3 | 111,0 | 111,0 |
| overige sportaccommodaties | 94,5 | 100,0 | 103,2 | 104,5 | 105,9 |
| openbaar vervoer | 92,8 | 100,0 | 118,1 | 118,6 | 119,6 |
| bus, tram, metro | 105,2 | 100,0 | 105,3 | 104,8 | 100,7 |
| Nederlandse spoorwegen | 80,6 | 100,0 | 130,6 | 132,1 | 138,2 |
| totaal onderwijs | 100,7 | 100,0 | 103,4 | 103,9 | 107,0 |
| totaal zorg | 92,3 | 100,0 | 109,4 | 118,2 | 119,8 |
| totaal politie, justitie en brandweer | 96,5 | 100,0 | 104,3 | 102,0 | 102,1 |
| totaal overig | 94,8 | 100,0 | 112,4 | 115,7 | 118,7 |
| totaal quartaire sector | 95,4 | 100,0 | 108,1 | 112,6 | 114,8 |
| totaal marktsector | 87,6 | 100,0 | 107,6 | 122,4 | 131,8 |

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)

Tabel F.2 Index personeel gecorrigeerd voor arbeidsduurduur

| | 1986 | 1990 | 1994 | 1998 | 2000 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| primair onderwijs | 107,0 | 100,0 | 102,9 | 112,0 | 116,1 |
| basisonderwijs | 109,4 | 100,0 | 102,8 | 112,0 | 117,9 |
| speciaal onderwijs | 95,4 | 100,0 | 103,6 | 111,9 | 107,2 |
| voortgezet onderwijs | 106,0 | 100,0 | 86,3 | 89,3 | 94,8 |
| avo/vbo | 112,8 | 100,0 | 87,0 | 92,7 | 98,5 |
| bve | 92,7 | 100,0 | 85,1 | 82,9 | 87,7 |
| hoger onderwijs | 91,9 | 100,0 | 102,1 | 88,8 | 90,2 |
| hoger beroepsonderwijs | 90,5 | 100,0 | 103,9 | 101,5 | 104,2 |
| wetenschappelijk onderwijs | 93,4 | 100,0 | 100,4 | 76,4 | 76,5 |
| wetenschappelijk onderzoek | 88,6 | 100,0 | 116,3 | 131,9 | 132,1 |
| ziekenhuizen en specialisten | 97,3 | 100,0 | 101,1 | 105,7 | 106,5 |
| ziekenhuizen | 97,5 | 100,0 | 100,9 | 105,9 | 106,6 |
| specialisten | 94,1 | 100,0 | 102,9 | 102,6 | 104,4 |
| geestelijke gezondheidszorg | 92,9 | 100,0 | 106,3 | 113,7 | 111,1 |
| psychiatrische ziekenhuizen | 93,6 | 100,0 | 105,6 | 113,4 | 109,7 |
| extram. geest. gezondheidszorg | 89,6 | 100,0 | 110,0 | 115,3 | 118,0 |
| extramuraal gezondheidszorg | 95,7 | 100,0 | 105,8 | 105,0 | 106,8 |
| huisartsen | 96,4 | 100,0 | 104,4 | 106,1 | 107,6 |
| kraamzorg | 95,4 | 100,0 | 95,6 | 92,5 | 94,4 |
| fysiotherapie | 97,7 | 100,0 | 114,0 | 116,4 | 118,1 |
| tandartsen | 92,3 | 100,0 | 102,3 | 95,9 | 98,1 |
| ouderen en thuiszorg | 96,4 | 100,0 | 105,2 | 111,2 | 115,8 |
| thuiszorg | 98,9 | 100,0 | 108,5 | 113,4 | 124,8 |
| verzorgingshuizen | 98,4 | 100,0 | 100,4 | 98,1 | 98,0 |
| verpleeghuizen | 92,3 | 100,0 | 106,6 | 121,1 | 123,8 |
| gehandicapten | 90,1 | 100,0 | 112,2 | 127,4 | 129,7 |
| zwakzinnigeninrichtingen | 90,5 | 100,0 | 109,9 | 124,0 | 127,5 |
| dagverblijven gehandicapten | 87,5 | 100,0 | 118,4 | 125,5 | 119,9 |
| gezinsvervangende tehuizen | 90,3 | 100,0 | 118,3 | 144,1 | 147,0 |
| verstrekking genees- en hulpmiddelen | 85,2 | 100,0 | 117,3 | 127,3 | 130,1 |
| welzijn | 105,1 | 100,0 | 88,5 | 96,8 | 94,6 |
| algemeen maatschappelijk werk | 98,2 | 100,0 | 100,8 | 98,3 | 99,8 |
| jeugdhulpverlening | 106,4 | 100,0 | 86,2 | 96,5 | 93,5 |
| kinderopvang | 56,0 | 100,0 | 195,0 | 249,0 | 324,5 |
| asielzoekers | 0,0 | 100,0 | 303,8 | 432,9 | 701,6 |
| immigratie- en naturalisatiedienst | 0,0 | 100,0 | 348,7 | 574,5 | 923,4 |
| centrale opvang asielzoekers | 0,0 | 100,0 | 282,8 | 366,7 | 597,8 |
| justitie | 84,4 | 100,0 | 119,7 | 142,1 | 149,0 |
| rechtspraak | 96,0 | 100,0 | 127,5 | 140,8 | 158,4 |
| gevangeniswezen | 75,2 | 100,0 | 113,5 | 143,2 | 141,4 |
| politie en brandweer | 101,1 | 100,0 | 105,1 | 107,7 | 111,2 |
| politie | 101,3 | 100,0 | 105,2 | 107,5 | 111,9 |
| brandweer | 99,0 | 100,0 | 105,0 | 110,0 | 104,6 |
| belastingdienst | 106,8 | 100,0 | 95,0 | 96,3 | 100,4 |
| beheer zorgsector | 95,0 | 100,0 | 96,3 | 89,0 | 89,1 |
| uitvoering sociale zekerheid | 96,0 | 100,0 | 116,1 | 84,7 | 82,4 |
| arbeidsvoorziening | 101,5 | 100,0 | 158,9 | 171,5 | 163,8 |
| uitkeringsinstellingen werknemersverzekeringen | 82,5 | 100,0 | 129,4 | 69,5 | 69,5 |
| sociale dienst | 121,2 | 100,0 | 81,8 | 67,7 | 56,0 |
| sociale-verzekeringsbank | 98,6 | 100,0 | 84,9 | 78,6 | 80,6 |
| sociale werkplaatsen | 104,4 | 100,0 | 104,5 | 107,8 | 109,9 |

Tabel F.2 (vervolg) Index personeel gecorrigeerd voor arbeidsduurduur

| | 1986 | 1990 | 1994 | 1998 | 2000 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| cultuur | 92,1 | 100,0 | 99,7 | 99,1 | 95,7 |
| openbare bibliotheken | 98,3 | 100,0 | 103,4 | 89,3 | 80,6 |
| musea | 88,6 | 100,0 | 120,8 | 132,8 | 133,4 |
| podiumkunsten in ruime zin | 88,7 | 100,0 | 87,8 | 88,7 | 87,6 |
| creativiteitscentra | 104,2 | 100,0 | 97,4 | 95,1 | 94,0 |
| publieke omroep | 84,6 | 100,0 | 95,1 | 93,5 | 86,9 |
| sport | 97,2 | 100,0 | 94,1 | 89,8 | 89,8 |
| zwembaden | 97,2 | 100,0 | 94,1 | 89,8 | 89,8 |
| overige sportaccommodaties | 97,2 | 100,0 | 94,1 | 89,8 | 89,8 |
| openbaar vervoer | 99,3 | 100,0 | 97,6 | 92,2 | 89,7 |
| bus, tram, metro | 98,8 | 100,0 | 96,4 | 93,1 | 92,0 |
| Nederlandse Spoorwegen | 99,9 | 100,0 | 99,2 | 91,1 | 86,8 |
| totaal onderwijs | 102,8 | 100,0 | 96,6 | 99,9 | 103,9 |
| totaal zorg | 95,5 | 100,0 | 104,9 | 111,4 | 114,1 |
| totaal politie, justitie en brandweer | 96,9 | 100,0 | 108,8 | 116,4 | 120,7 |
| totaal overig | 96,4 | 100,0 | 105,2 | 100,1 | 103,1 |
| totaal quartaire sector | 97,7 | 100,0 | 103,0 | 106,2 | 109,4 |
| totaal marktsector | 92,4 | 100,0 | 101,7 | 112,3 | 117,9 |

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)

Tabel F.3 Index reële kosten per product

| | 1986 | 1990 | 1994 | 1998 | 2000 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| cultuur | 92,1 | 100,0 | 99,7 | 99,1 | 95,7 |
| primair onderwijs | 106,1 | 100,0 | 106,1 | 110,9 | 130,6 |
| basisonderwijs | 106,2 | 100,0 | 105,9 | 111,1 | 132,5 |
| speciaal onderwijs | 105,5 | 100,0 | 106,8 | 109,9 | 120,3 |
| voortgezet onderwijs | 101,9 | 100,0 | 112,2 | 127,4 | 135,7 |
| avo/vbo | 102,3 | 100,0 | 112,4 | 122,0 | 131,6 |
| bve | 98,2 | 100,0 | 111,9 | 138,7 | 144,0 |
| hoger onderwijs | 96,9 | 100,0 | 96,0 | 98,1 | 95,1 |
| hoger beroepsonderwijs | 97,3 | 100,0 | 98,7 | 101,9 | 99,0 |
| wetenschappelijk onderwijs | 96,3 | 100,0 | 93,3 | 94,2 | 91,1 |
| wetenschappelijk onderzoek | 117,2 | 100,0 | 94,4 | 121,4 | 119,3 |
| ziekenhuizen en specialisten | 101,1 | 100,0 | 101,6 | 107,0 | 115,5 |
| ziekenhuizen | 100,7 | 100,0 | 102,3 | 108,0 | 116,8 |
| specialisten | 103,4 | 100,0 | 97,8 | 101,5 | 108,2 |
| geestelijke gezondheidszorg | 99,4 | 100,0 | 101,1 | 103,9 | 114,7 |
| psychiatrische ziekenhuizen | 95,3 | 100,0 | 100,1 | 101,9 | 114,3 |
| extram. geest. gezondheidszorg | 117,9 | 100,0 | 104,6 | 111,8 | 116,2 |
| extramurale gezondheidszorg | 97,0 | 100,0 | 105,3 | 100,6 | 103,5 |
| huisartsen | 86,3 | 100,0 | 103,5 | 110,9 | 118,0 |
| kraamzorg | 100,8 | 100,0 | 111,3 | 99,9 | 102,1 |
| fysiotherapie | 107,1 | 100,0 | 103,9 | 87,6 | 87,8 |
| tandartsen | 103,1 | 100,0 | 107,2 | 99,4 | 100,8 |
| ouderen en thuiszorg | 92,8 | 100,0 | 109,7 | 116,4 | 125,2 |
| thuiszorg | 86,3 | 100,0 | 124,0 | 114,9 | 126,0 |
| verzorgingshuizen | 93,3 | 100,0 | 103,6 | 117,0 | 130,1 |
| verpleeghuizen | 96,4 | 100,0 | 107,8 | 116,7 | 120,2 |
| gehandicapten | 96,4 | 100,0 | 108,3 | 116,9 | 120,6 |
| zwakzinnigeninrichtingen | 95,6 | 100,0 | 110,1 | 121,9 | 127,9 |
| dagverblijven gehandicapten | 104,9 | 100,0 | 98,5 | 95,8 | 90,0 |
| gezinsvervangende tehuizen | 103,3 | 100,0 | 102,4 | 108,6 | 110,0 |
| verstrekking genees- en hulpmiddelen | 104,3 | 100,0 | 89,5 | 83,1 | 80,8 |
| welzijn | 88,2 | 100,0 | 91,7 | 91,8 | 88,7 |
| algemeen maatschappelijk werk | 102,3 | 100,0 | 100,6 | 99,4 | 112,3 |
| jeugdhulpverlening | 86,2 | 100,0 | 90,2 | 90,5 | 85,3 |
| kinderopvang | 125,0 | 100,0 | 134,4 | 136,0 | 135,4 |
| asielzoekers | - | 100,0 | 92,4 | 121,4 | 127,6 |
| immigratie- en naturalisatiedienst | - | 100,0 | 139,3 | 198,4 | 275,4 |
| centrale opvang asielzoekers | - | 100,0 | 71,0 | 89,4 | 85,8 |
| justitie | 89,2 | 100,0 | 123,1 | 131,3 | 161,1 |
| rechtspraak | 85,1 | 100,0 | 128,7 | 168,2 | 200,9 |
| gevangeniswezen | 107,7 | 100,0 | 114,2 | 94,8 | 119,7 |
| politie en brandweer | 98,3 | 100,0 | 117,0 | 138,2 | 152,2 |
| politie | 96,2 | 100,0 | 117,0 | 140,5 | 158,1 |
| brandweer | 114,2 | 100,0 | 117,7 | 123,8 | 119,2 |
| belastingdienst | 100,2 | 100,0 | 98,0 | 112,5 | 121,7 |
| beheer zorgsector | 95,5 | 100,0 | 102,8 | 101,6 | 103,8 |
| uitvoering sociale zekerheid | 100,6 | 100,0 | 118,5 | 120,0 | 133,7 |
| arbeidsvoorziening | 87,3 | 100,0 | 165,9 | 134,6 | 189,9 |
| uitkeringsinstellingen werknemersverzekeringen | 103,3 | 100,0 | 110,8 | 122,3 | 134,4 |
| sociale dienst | 92,3 | 100,0 | 109,1 | 109,3 | 107,8 |
| sociale verzekeringsbank | 86,1 | 100,0 | 108,5 | 104,7 | 102,0 |
| sociale werkplaatsen | 109,9 | 100,0 | 119,2 | 121,2 | 127,4 |

Tabel F.3 (vervolg) Index reële kosten per product

| | 1986 | 1990 | 1994 | 1998 | 2000 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| cultuur | 82,1 | 100,0 | 103,3 | 114,7 | 119,0 |
| openbare bibliotheken | 100,8 | 100,0 | 103,9 | 112,5 | 115,7 |
| musea | 101,5 | 100,0 | 120,8 | 140,7 | 176,0 |
| podiumkunsten in ruime zin | 97,0 | 100,0 | 95,5 | 106,1 | 109,8 |
| creativiteitscentra | 108,7 | 100,0 | 91,9 | 94,9 | 93,4 |
| publieke omroep | 60,0 | 100,0 | 104,0 | 117,4 | 113,5 |
| sport | 98,2 | 100,0 | 96,0 | 95,7 | 99,5 |
| zwembaden | 93,2 | 100,0 | 93,5 | 92,0 | 96,5 |
| overige sportaccommodaties | 101,0 | 100,0 | 97,3 | 97,7 | 101,1 |
| openbaar vervoer | 109,7 | 100,0 | 89,2 | 106,2 | 105,4 |
| bus, tram, metro | 104,1 | 100,0 | 96,7 | 102,4 | 109,6 |
| Nederlandse spoorwegen | 116,2 | 100,0 | 83,5 | 110,2 | 103,2 |
| totaal onderwijs | 103,7 | 100,0 | 104,7 | 114,3 | 122,6 |
| totaal zorg | 97,4 | 100,0 | 103,5 | 106,5 | 112,2 |
| totaal politie, justitie en brandweer | 96,6 | 100,0 | 118,6 | 136,8 | 155,1 |
| totaal overig | 98,4 | 100,0 | 101,3 | 110,0 | 114,5 |
| totaal quartaire sector | 98,9 | 100,0 | 104,4 | 111,2 | 118,0 |
| totaal marktsector | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)

Tabel F.4 Componenten reële kosten per product 1990-1999

| | aandeel arbeids- kosten x 1999 | reëel cao- loon + 90-99 | inciden- teel loon - 90-99 | arbeids produc- tiviteit + 90-99 | aandeel materieële kosten x 1999 | materieële kosten per product x 90-99 | kosten per product 90-99 |
|---|---|----------------------------------|-------------------------------------|---|---|---|-----------------------------------|
| primair onderwijs | 0,76 | 0,74 | 2,25 | -0,34 | 0,24 | -1,43 | 1,97 |
| basisonderwijs | 0,74 | 0,74 | 2,17 | -0,38 | 0,26 | -1,11 | 1,99 |
| speciaal onderwijs | 0,83 | 0,74 | 2,63 | -0,08 | 0,17 | -3,79 | 1,83 |
| voortgezet onderwijs | 0,79 | 0,74 | 2,01 | 0,05 | 0,21 | 3,85 | 2,94 |
| avo/vbo | 0,83 | 0,74 | 1,53 | -0,15 | 0,17 | 2,86 | 2,51 |
| bve | 0,72 | 0,74 | 3,00 | 0,51 | 0,28 | 5,30 | 3,79 |
| hoger onderwijs | 0,74 | 0,74 | 1,36 | 2,24 | 0,26 | 0,46 | 0,02 |
| hoger beroepsonderwijs | 0,81 | 0,74 | 1,74 | 2,09 | 0,19 | 0,22 | 0,36 |
| wetenschappelijk onderwijs | 0,65 | 0,74 | 0,28 | 2,20 | 0,35 | 1,41 | -0,32 |
| wetenschappelijk onderzoek | 0,65 | 0,74 | 0,28 | -0,64 | 0,35 | 4,31 | 2,53 |
| ziekenhuizen en specialisten | 0,61 | 0,96 | 1,14 | 0,83 | 0,39 | 1,19 | 1,24 |
| ziekenhuizen | 0,59 | 0,96 | 1,52 | 1,03 | 0,41 | 1,18 | 1,34 |
| specialisten | 0,73 | 0,96 | -0,52 | -0,24 | 0,27 | 0,67 | 0,67 |
| geestelijke gezondheidszorg | 0,72 | 0,96 | 1,55 | 1,26 | 0,28 | 2,08 | 1,47 |
| psychiatrische ziekenhuizen | 0,70 | 0,96 | 1,72 | 1,47 | 0,30 | 1,94 | 1,42 |
| extram. geest. gezondheidszorg | 0,78 | 0,96 | 0,82 | 0,43 | 0,22 | 2,65 | 1,62 |
| extramuraal gezondheidszorg | 0,66 | 0,96 | 0,00 | 0,68 | 0,34 | 0,42 | 0,32 |
| huisartsen | 0,59 | 0,96 | 0,29 | -0,11 | 0,41 | 1,37 | 1,37 |
| kraamzorg | 0,86 | 0,96 | 2,57 | 3,46 | 0,14 | 0,67 | 0,17 |
| fysiotherapie | 0,84 | 0,96 | -1,88 | 0,03 | 0,16 | -0,94 | -0,96 |
| tandartsen | 0,60 | 0,96 | 0,95 | 1,79 | 0,40 | 0,12 | 0,12 |
| ouderen en thuiszorg | 0,69 | 0,96 | 0,75 | -0,66 | 0,31 | 1,32 | 2,05 |
| thuiszorg | 0,82 | 0,96 | 1,46 | 1,35 | 0,18 | 4,51 | 1,61 |
| verzorgingshuizen | 0,59 | 0,96 | 0,38 | -1,68 | 0,41 | 1,49 | 2,40 |
| verpleeghuizen | 0,70 | 0,96 | 0,56 | -0,62 | 0,30 | 1,72 | 2,02 |
| gehandicapten | 0,69 | 0,96 | 0,41 | -0,94 | 0,31 | 1,03 | 1,92 |
| zwakzinnigeninrichtingen | 0,69 | 0,96 | 0,63 | -1,17 | 0,31 | 1,94 | 2,52 |
| dagverblijven gehandicapten | 0,60 | 0,96 | -0,02 | 2,12 | 0,40 | -1,15 | 1,15 |
| gezinsvervangende tehuizen | 0,73 | 0,96 | - | -1,46 | 0,27 | -1,57 | 1,01 |
| verstrekking genees- en hulpmiddelen | 0,12 | 0,96 | 0,54 | 4,48 | 0,88 | -1,85 | -1,98 |
| welzijn | 0,72 | 0,96 | 0,00 | 2,16 | 0,28 | -1,24 | -1,19 |
| algemeen maatschappelijk werk | 0,81 | 0,96 | 0,00 | -0,31 | 0,19 | 1,13 | 1,24 |
| jeugdhulpverlening | 0,70 | 0,96 | 0,00 | 2,59 | 0,30 | -1,60 | -1,60 |
| kinderopvang | 0,71 | 0,96 | 2,55 | -0,47 | 0,29 | 1,93 | 3,37 |
| asielzoekers | 0,39 | 0,83 | 2,40 | 1,88 | 0,61 | 3,11 | 2,39 |
| immigratie- en naturalisatie- dienst | 0,48 | 0,64 | 0,38 | -8,48 | 0,52 | 0,24 | 10,31 |
| centrale opvang asielzoekers | 0,35 | 0,96 | 3,63 | 8,17 | 0,65 | -0,81 | -1,74 |
| justitie | 0,69 | 0,64 | 2,41 | -0,71 | 0,31 | 7,97 | 4,92 |
| rechtspraak | 0,76 | 0,64 | 2,53 | -2,90 | 0,24 | 9,02 | 6,85 |
| gevangeniswezen | 0,62 | 0,64 | 2,21 | 2,33 | 0,38 | 5,64 | 2,16 |
| politie en brandweer | 0,70 | 0,64 | 1,91 | -1,66 | 0,30 | 4,53 | 4,36 |
| politie | 0,72 | 0,64 | 1,86 | -1,90 | 0,28 | 4,76 | 4,57 |
| brandweer | 0,60 | 0,64 | 2,20 | -0,12 | 0,40 | 2,97 | 2,97 |

Tabel F.4 (vervolg) Componenten reële kosten per product 1990-1999

| | aandeel arbeids- kosten x 1999 | reëel cao- loon + 90-99 | inciden- teel loon - 90-99 | arbeids- produc- tiviteit + kosten x 90-99 | aandeel materiële kosten x 1999 | materiële kosten per product x 90-99 | kosten per product 90-99 |
|--|---|----------------------------------|-------------------------------------|--|--|--|-----------------------------------|
| belastingdienst | 0,61 | 0,64 | 2,15 | 3,11 | 0,39 | 7,38 | 2,07 |
| beheer zorgsector | 0,67 | 0,85 | 2,71 | 2,07 | 0,33 | -1,34 | 0,47 |
| uitvoering sociale zekerheid | 0,60 | 0,75 | 2,40 | 2,18 | 0,40 | 5,15 | 2,42 |
| arbeidsvoorziening | 0,63 | 0,64 | 2,22 | 0,56 | 0,37 | 4,05 | 2,91 |
| uitkeringsinstellingen | | | | | | | |
| werknemersverzekeringen | 0,64 | 0,94 | 2,62 | 2,48 | 0,36 | 8,46 | 3,16 |
| sociale dienst | 0,74 | 0,64 | 1,86 | 2,13 | 0,26 | 3,08 | 1,02 |
| sociale verzekeringsbank | 0,64 | 0,64 | 1,87 | 2,38 | 0,36 | 2,10 | 0,78 |
| sociale werkplaatsen | 0,44 | 0,64 | 2,25 | 0,32 | 0,56 | 2,52 | 2,54 |
| cultuur | 0,42 | 0,85 | 0,41 | -0,43 | 0,58 | 2,35 | 2,07 |
| openbare bibliotheken | 0,47 | 0,85 | 1,11 | 0,39 | 0,53 | 1,62 | 1,60 |
| musea | 0,52 | 0,85 | 0,76 | -3,88 | 0,48 | 4,98 | 5,35 |
| podiumkunsten in ruime zin | 0,46 | 0,85 | 0,91 | 2,04 | 0,54 | 2,41 | 1,10 |
| creativiteitscentra | 0,74 | 0,85 | 0,46 | 2,43 | 0,26 | 1,05 | -0,58 |
| publieke omroep | 0,24 | 0,85 | -0,08 | -0,56 | 0,76 | 2,56 | 2,24 |
| sport | 0,23 | 0,85 | 0,75 | 1,76 | 0,77 | -0,06 | -0,08 |
| zwembaden | 0,23 | 0,85 | 0,75 | 2,17 | 0,77 | -0,45 | -0,48 |
| overige sportaccommodaties | 0,23 | 0,85 | 0,75 | 1,55 | 0,77 | 0,15 | 0,13 |
| openbaar vervoer | 0,45 | 0,94 | 0,16 | 3,05 | 0,55 | 3,69 | 0,80 |
| bus, tram, metro | 0,57 | 0,94 | -0,23 | 1,22 | 0,43 | 2,62 | 0,74 |
| Nederlandse Spoorwegen | 0,36 | 0,94 | 0,66 | 4,75 | 0,64 | 4,05 | 0,95 |
| totaal onderwijs | 0,75 | 0,74 | 1,76 | 0,38 | 0,25 | 1,27 | 1,91 |
| totaal zorg | 0,58 | 0,96 | 0,71 | 0,73 | 0,42 | 1,28 | 1,08 |
| totaal politie, justitie en brandweer | 0,70 | 0,64 | 1,91 | -1,61 | 0,30 | 5,30 | 4,55 |
| totaal overig | 0,53 | 0,78 | 1,05 | 1,64 | 0,47 | 2,90 | 1,38 |
| totaal quartaire sector | 0,62 | 0,84 | 1,14 | 0,67 | 0,38 | 2,08 | 1,60 |
| totaal marktsector | 0,84 | 0,83 | 0,23 | 1,12 | 0,16 | 0,33 | 0,00 |

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)

Bijlage G Detailgegevens ramingen

Tabel G.1 Demografische referentiecategorieën

| | |
|--------------------------------------|---|
| basisonderwijs | 4-11 |
| speciaal onderwijs | 4-11 |
| avo/vbo | instroom: 12-13 |
| voltijd mbo | instroom: mavo-4, vbo-4, havo-5, 18-20-jarigen |
| beroepsbegeleidend onderwijs | 16, 17, 18-20, 21-24 met gewichten 1:2 2:1 |
| deeltijd mbo | 21-24, 25-29 met gewichten 2:1 |
| deeltijd avo | 21-24, 25-29 met gewichten 2:1 |
| voltijd hoger beroepsonderwijs | instroom: havo-5, vwo-6, mbo-4, 21-24 (gewicht: 2) en 25-29 (gewicht 1) |
| deeltijd hoger beroepsonderwijs | 21-24, 25-29, 30-34 met gewichten 3:2:1 |
| wetenschappelijk onderwijs | instroom: vwo-6, 21-24 (gewicht 3), 25-29 (gewicht 2), 30-34 (gewicht 1) |
| wetenschappelijk onderzoek | 0-99 |
| ziekenhuizen | opnamen: 0-14, 15-44, 45-64, 65-74, 75-99; polikliniek: 0-99 |
| specialisten | 0-99 |
| geestelijke gezondheidszorg | 0-99 |
| extramuraal gezondheidszorg | |
| huisartsen | 0-99 |
| kraamzorg | 0 |
| fysiotherapie | 0-99 |
| tandartsen | 0-99 |
| verpleeghuizen | 0-64, 65-69, 70-74, 75-79, 80-84, 85-89, 90-99 (mannen en vrouwen apart) |
| verzorgingshuizen | instroom: 60-64, 65-69, 70-74, 75-79, 80-84, 85-89, 90-99 (mannen en vrouwen apart) |
| thuiszorg | 5-54, 55-64, 65-74, 75-99 |
| gehandicapten | |
| instellingen voor gehandicapten | 0-9, 10-19, 20-29, 30-39, 40-49, 50-59, 60-64, 65-69, 70-79, 80-89, 90-99 (mannen en vrouwen apart) |
| dagverblijven gehandicapten | 0-9, 10-19, 20-29, 30-39, 40-49, 50-59, 60-64, 65-69, 70-79, 80-89, 90-99 (mannen en vrouwen apart) |
| dagverblijven gehandicapte kinderen | 0-18 (jongens en meisjes apart) |
| gezinsvervangende tehuizen | 0-9, 10-19, 20-29, 30-39, 40-49, 50-59, 60-64, 65-69, 70-79, 80-89, 90-99 (mannen en vrouwen apart) |
| verstrekking genees- en hulpmiddelen | 0-14, 15-44, 45-64, 65-74, 75-99 |
| algemeen maatschappelijk werk | 0-99 |
| jeugdhulpverlening | 9-17 |
| kinderopvang | 0-3 |
| asielzoekers | 0-99 |
| rechtspraak | 0-99 |
| gevangeniswezen | 18-44 |
| politie | 0-99 |
| brandweer | 0-99 |
| belastingdienst | 15-64 |
| beheer zorgsector | 0-99 |

Tabel G.1 (vervolg) Demografische referentiecategorieën

| | |
|--------------------------------------|---|
| uitvoering sociale zekerheid | |
| arbeidsvoorziening | 15-64 |
| uitkeringsinstell. werknemersverzek. | Ziektewet en ww: 15-64 wao-instroom: 45-64 |
| sociale dienst | bijstand: 15-64 en 65-85 ioaw/ioaz: 56-64 |
| sociale verzekeringsbank | aow: 65-99 aww: weduwen (20-64) kinderbijslag: 0-18 |
| sociale werkplaatsen | 15-64 |
| cultuur | |
| openbare bibliotheken | 6-13 en 14-99 |
| musea | 0-99 |
| podiumkunsten in ruime zin | 0-99 |
| creativiteitscentra | 0-99 |
| publieke omroep | 0-99 |
| sport | 6-49 |
| openbaar vervoer | 0-99 |

NB 1 Indien geen sprake is van een duidelijke relatie met een bepaalde leeftijdsgroep is de range 0-99 (gehele bevolking gespecificeerd). Soms, bijvoorbeeld bij asielzoekers, is dit een pure proxy.

NB 2 Bij de 99-jarigen zijn ook de 100-plussers opgeteld.

NB 3 Bij stroommodellen geldt soms niet de omvang van een bevolkingsgroep, maar een andere referentiegroep als het aantal leerlingen in havo-5 als referentiegroep. Deze is op zijn beurt afgeleid uit de instroom in het voortgezet onderwijs van 12-13-jarigen (met vertraging).

NB 4 Als de herkomstcategorie is opgebouwd uit verschillende leeftijdsgroepen zijn er twee manieren van aanpak: globaal, waarbij de herkomstcategorieën ruw worden gewogen (voorbeeld: instroom onderwijs), of heel precies waarbij ook het gebruik zelf wordt verdeeld naar dezelfde leeftijdsgroepen (voorbeeld: veel zorgvoorzieningen).

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)

Bijlage H Programma's politieke partijen (voorjaar 2002)

Deze bijlage gaat in op de voornemens van de vijf politieke partijen die op dat moment het grootste aantal zetels in de Tweede kamer hadden, zoals die blijken uit de in de winter en het voorjaar 2002 verschenen verkiezingsprogramma's. De financiële vertaling van deze voornemens is ontleend aan de CPB-publicatie *Keuzes in kaart* (CPB 2002a). Deze bijlage was actueel ten tijde van de verschijning van het *Memorandum quartaire sector* in mei 2002, maar is thans ruimschoots achterhaald, omdat er nieuwe verkiezingen op komst zijn en omdat de economie zich minder voorspoedig heeft ontwikkeld dan een halfjaar geleden nog werd verwacht. Bovendien zou het ijkpunt van nieuwe voornemens de recentelijk ingediende begroting 2003 moeten zijn.

Volgens de laatstgenoemde publicatie bedroeg de begrotingsruimte, dat wil zeggen het verschil tussen de beschikbare middelen en de in de meerjarenramingen voorziene uitgaven, bij het behoedzame scenario 3,5 miljard euro. Uit deze publicatie en op basis van de verkiezingsprogramma's van de vijf grootste politieke partijen uit de periode 1998-2002 kan het navolgende overzicht met betrekking tot de voornemens van deze politieke partijen worden opgesteld (zie tabel H.1).

Tabel H.1 Balans van intensiveringen en ombuigingen volgens de partijprogramma's (mld euro)

| | PvdA | VVD | CDA | D66 | GroenLinks |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|------------|
| onderwijs | 1,55 | 1,2 | 1,5 | 1,7 | 1,85 |
| zorg | 1 | 0,35 | 1,1 | 0,3 | 1,2 |
| politie en justitie | 0,8 | 0,75 | 0,8 | 0,45 | 0,3 |
| gemeente- en provinciefonds | -0,85 | -0,85 | -0,7 | 0 | -1,5 |
| overig openbaar bestuur | -1,35 | -1,55 | -1,45 | -1,35 | -0,25 |
| defensie | -0,1 | 0,1 | 0,1 | -0,15 | -0,7 |
| infrastructuur | 0,45 | 0,9 | 0,8 | 0,75 | -0,5 |
| milieu | 0,15 | 0 | 0,2 | 0,7 | 0,8 |
| sociale zekerheid | -0,25 | -1,85 | -0,95 | -0,6 | 0,6 |
| ontwikkelingssamenwerking | 0 | -0,45 | 0 | 0 | 1 |
| overig | -0,4 | -0,65 | -1,25 | 0 | -0,3 |
| <i>subtotaal</i> | | | | | |
| intensiveringen/ombuigingen | 1 | -2,05 | 0,15 | 1,8 | 2,5 |
| lastenverlichting | 0,5 | 3,25 | 2 | 0,75 | 0 |
| inverdieneffecten | 0 | 0 | -0,75 | 0,5 | 1,25 |
| af rondingsverschillen | 0,25 | 0,2 | 0,15 | -0,2 | -0,25 |
| ruimte voorzichtig scenario | -3,5 | -3,5 | -3,5 | -3,5 | -3,5 |
| saldo ^a | 2,25 | 2,5 | 2,25 | 0,25 | -0,5 |

a Dit saldo is te interpreteren als het effect van de verkiezingsprogramma's op het vorderingensaldo 2006.

Bron: CPB (2002) SCP-bewerking

Tabel H.1 laat zien dat de VVD ruim 2 miljard euro wil ombuigen op het totaal van de collectieve uitgaven. Bij het CDA ligt het saldo van intensiveringen en ombuigingen rond de 0, terwijl de PvdA, D66 en GroenLinks per saldo 1 miljard euro, 1,8 mld euro en 2,5 miljard euro extra willen uitgeven. De VVD zet ruim 3 miljard euro in voor lastenverlichting en het CDA 2 mld euro. Bij PvdA en D66 wordt een lastenverlichting met 0,5 respectievelijk 0,75 miljard euro ingeboekt. GroenLinks stelt geen lastenverlichting voor. Bij PvdA, VVD en CDA resteert een positief saldo van 2 à 2,5 miljard euro, dat wordt ingezet ter verlaging van de staatsschuld. Bij D66 is er een laag positief en bij GroenLinks een laag negatief saldo.

In de navolgende alinea's worden de voornemens van de genoemde politieke partijen zoals die blijken uit de respectievelijke verkiezingsprogramma's per deelsector besproken.

Onderwijs

Alle partijen stellen dat de problemen in het onderwijs groot zijn. Ook over de aanpak van de problemen zijn de partijen het op hoofdlijnen eens. De nadruk ligt op meer zelfstandigheid voor de scholen. De overheid bepaalt het beleid op hoofdlijnen, maar laat de invulling aan de scholen en de ouders over. Ook moet de invulling van het onderwijsprogramma afgestemd worden op wensen en mogelijkheden van de leerlingen (het zogenaamde 'onderwijs op maat'). Om de kwaliteit van het onderwijs in de gaten te houden, dringen de partijen aan op periodieke kwaliteitscontrole door de onderwijsinspectie of visitatiecommissies.

Een groot probleem in het onderwijs is het tekort aan leraren. Alle partijen trekken expliciet geld uit om de arbeidsvoorwaarden in het onderwijs te verbeteren. Daarnaast onderkennen het CDA, de PvdA en GroenLinks dat er investeringen moeten worden gedaan in de materiële sfeer (onderhoud van de gebouwen).

Een aantal partijen wijst op de nadelige gevolgen die de schaalvergroting in het onderwijs mee zou hebben gebracht en stellen voor om hierin een stap terug te doen (VVD, CDA, D66 en GroenLinks).

Ook is er in de programma's veel aandacht voor het beroepsonderwijs. Er is door alle partijen vooral veel aandacht voor het feit dat de aansluiting van het vmbo op vervolgopleidingen verbeterd dient te worden en uitval voorkomen dient te worden.

Er is dus grote overeenstemming op hoofdlijnen. Daarnaast blijkt uit tabel H.1 dat ook de bedragen die de partijen uittrekken voor investeringen in het onderwijs vergelijkbaar zijn. De VVD bevindt zich aan de ene kant met 1,2 miljard euro per jaar en GroenLinks aan de andere kant met 1,85 miljard euro per jaar extra voor onderwijs. De andere partijen zitten hier tussenin.

Zorg

De meeste partijen volgen op hoofdlijnen de kabinetsvisie zoals die is besproken in *Vraag aan bod* (VWS 2001). Hierin is sprake van een brede basisverzekering. De nieuwe verzekering heeft een publiekrechtelijke grondslag en wordt door privaatrechtelijke

verzekeraars uitgevoerd. Er zijn echter nog wel aanzienlijke meningsverschillen tussen de partijen over de precieze invulling van de nieuwe verzekering. GroenLinks en PvdA willen een hogere inkomensafhankelijke premie, en dus lagere nominale premie dan CDA, D66 en VVD. Partijen met een hoge nominale premie pleiten voor een fiscale aanpassing om inkomenseffecten zoveel mogelijk tegen te gaan. Met betrekking tot de langdurige zorg, geregeld in de AWBZ, ondersteunen alle partijen wel de bestaande inkomensafhankelijke regeling, al vinden CDA, D66 en VVD dat de wooncomponent uit de AWBZ moet verdwijnen.

Om het tekort op de arbeidsmarkt voor de zorg tegen te gaan wordt onder andere voorgesteld de arbeidsvoorwaarden te verbeteren (CDA, PvdA, D66, GroenLinks) en de numerus fixus voor de artsopleiding af te schaffen (PvdA, VVD, D66) of sterk te verhogen (CDA, GroenLinks).

De meeste partijen willen expliciet af van het principe van budgettering en willen toe naar een vraaggestuurd aanbod.

Op het gebied van de zorg lopen de geplande uitgaven enigszins uiteen. GroenLinks trekt het meeste uit (1,2 mld euro), gevolgd door PvdA en CDA (1,0 en 1,1 mld euro). D66 en VVD zitten hier duidelijk onder met respectievelijk 0,3 en 0,35 miljard euro. De lagere extra uitgaven van de laatste twee partijen hangen deels samen met de geraamde budgettaire effecten en gedragseffecten van eigen betalingen (pakketverkleining en eigen risico).

Politie en justitie

Er is sinds 11 september 2001 veel aandacht voor (internationale) criminaliteitsbestrijding. Hoewel er niet in alle programma's expliciet geld voor wordt uitgetrokken, wordt het belang van betere internationale samenwerking wel door alle partijen benadrukt.

Met betrekking tot het binnenlandse veiligheidsbeleid trekt een aantal partijen geld uit voor extra politie op straat (VVD, D66, CDA, PvdA), extra rechercheurs en extra personeel voor justitie (D66, VVD, CDA) en voor extra materiaal, waaronder hoogwaardige elektronische opsporingsapparatuur (CDA, VVD). Dit moet ervoor zorgen dat de kwaliteit en de capaciteit van politie en justitie toenemen.

Ook willen de meeste partijen dat het makkelijker wordt voor de burger om aangifte te doen, hetzij via een elektronisch systeem (D66, PvdA), hetzij via een gratis telefoonnummer (CDA).

Ook hier geldt dat er wel enige verschillen zijn waar te nemen in de bedragen die de partijen reserveren. De drie grote partijen (PvdA, CDA, VVD) trekken zo'n 0,8 miljard euro uit, terwijl D66 en GroenLinks de helft minder reserveren (resp. 0,45 en 0,3 miljard).

Openbaar bestuur

PvdA, VVD, CDA en GroenLinks willen de afdracht aan het Gemeente- en provinciefonds verlagen. Het gaat hierbij om ombuigingen van 0,7 tot 0,85 miljard euro. Dit wordt bereikt door de dalende rentelasten bij de normering te betrekken. Daarnaast denkt GroenLinks aan een tijdelijke extra verlaging van deze afdracht met 0,8 miljard euro.

De ombuigingen onder de noemer overig openbaar bestuur hebben vooral betrekking op het rijk en vallen doorgaans onder de noemer 'efficiencykortingen'. Partijen met uitzondering van GroenLinks geven hierbij bezuinigingen aan in de orde in de orde van 1,5 miljard euro. De PvdA wil 0,85 miljard euro bezuinigen op beleidskosten en wil daarnaast ook een korting van 0,4 miljard euro op de arbeidsvoorwaarden van het rijk. De vvd wil het rijk 0,75 miljard euro efficiencykortingen opleggen, maar stelt de sectoren onderwijs, zorg en veiligheid hiervan vrij. Daarnaast denkt de vvd onder meer aan een verlaging van de uitgaven aan ID- en WIW-banen met 0,3 miljard euro en aan een vermindering van de uitgaven aan asielbeleid met eveneens 0,3 miljard euro. Het CDA wil het rijk een efficiencykorting opleggen van 0,8 miljard euro, die met name zou moeten worden ingevuld door bezuinigen op de departementen van SZW, VROM, OCenW en VWS. Voorts denkt het CDA 0,8 miljard euro te besparen op WIW- en ID-banen en 0,3 miljard euro op asielbeleid. D66 wil onder meer voor 1,05 miljard euro efficiencykortingen opleggen aan het rijk en richt zich daarbij op een bezuiniging op bestuurs- en apparaatkosten. Daarnaast wil deze partij een halvering van het aantal ID-banen en een vermindering van het aantal WIW-banen (totaal 0,7 mld euro). GroenLinks wil efficiencykortingen aan het rijk opleggen van 0,5 miljard euro, onder meer door een vermindering van het aantal ambtenaren. Daarnaast wordt 0,3 miljard euro bezuinigd op de uitvoering van de sociale zekerheid. Hier staan enkele intensiveringen, onder andere bij asielzoekers tegenover.

Kinderopvang

Alle partijen zijn voorstander van uitbreiding van de mogelijkheden voor kinderopvang. Hierbij wordt door een aantal partijen benadrukt dat het aanbod afgestemd dient te zijn op de vraag (vvd, D66, PvdA). Ook vinden GroenLinks en PvdA dat de werkgevers en de overheid een aanzienlijke bijdrage dienen te leveren in de kosten, vooral voor huishoudens met een lager inkomen. De vvd wil de ouderbijdrage vooral fiscaal regelen en minder inkomensafhankelijk maken.

De meeste partijen willen het gebruik van kinderopvang door ouders stimuleren in de fiscale sfeer. Zo trekken vvd, PvdA en D66 0,1 miljard euro uit voor een fiscale faciliteit voor de kinderopvang. Het CDA trekt 0,05 miljard euro uit voor een fiscale faciliteit ter bevordering van de levensloopverzekering. Dit is een inkomensverzekering voor studie-, zorg- en opvoedingsverlof en sabbaticals. GroenLinks trekt 0,15 miljard euro uit voor een investering in de kinderopvang. Deze wordt gebruikt voor uitbreiding van de secundaire arbeidsvoorwaarden (verlofregelingen).

Cultuur

De meeste partijen willen extra geld uittrekken voor cultuur. Hierbij reserveren PvdA en CDA 0,1 miljard euro, GroenLinks 0,15 miljard euro en D66 0,25 miljard euro. De vvd trekt 0,05 miljard euro uit voor cultuurbehoud en monumentenzorg, maar wil daarnaast 0,15 miljard euro bezuinigen op de rijksbijdrage voor de publieke omroep. Over de besteding van dit extra geld verschillen de ideeën. Meer in algemene zin

wordt geformuleerd dat de deelname aan cultuur voor iedereen toegankelijk moet zijn. Dit kan door het gebruik van ICT in bibliotheken te bevorderen (PvdA) of door een beleid te voeren gericht op groepen zoals jongeren en allochtonen die relatief weinig aan deelnemen aan culturele activiteiten (D66, GroenLinks). Het CDA streeft naar meer marktwerking in de culturele sector, terwijl de VVD hierbij juist expliciet kanttekeningen plaatst. De PvdA wil het fiscaal aantrekkelijker maken voor bedrijven om te investeren in cultuur. D66 wil koppelsubsidies stimuleren. Dit zijn projecten die zowel door private als publieke middelen worden gefinancierd.

Openbaar vervoer

Alle partijen pleiten voor een verbetering van het openbaar vervoer, en dan met name de trein. Naast algemene kwaliteitsverbetering pleit een aantal partijen voor verbetering van openbaar vervoer in de Randstad (D66, PvdA) en een goede verbinding tussen het noorden van Nederland en de Randstad (CDA, PvdA). Over de manier waarop de algemene kwaliteitsverbetering bij de NS tot stand zou moeten komen is geen overeenstemming. De VVD pleit voor concurrentie op het spoor, terwijl GroenLinks daar expliciet tegen is. De andere partijen spreken zich hierover niet expliciet uit. De meeste partijen opperen maatregelen om een bepaald kwaliteitsniveau te kunnen garanderen. De meest genoemde opties zijn een prestatiecontract (VVD, GroenLinks) of een onafhankelijk toezichthouder (PvdA, D66).

De VVD wil bezuinigen op de subsidies voor het openbaar vervoer (0,15 mld euro).

Samengevat

De in deze bijlage besproken politieke partijen (PvdA, VVD, CDA, D66 en GroenLinks) willen veel extra middelen inzetten voor onderwijs (1,2 tot 1,8 mld euro). Bij zorg zijn er drie met een hoog niveau van extra uitgaven (PvdA, CDA en GroenLinks: alle circa 1 mld euro) en twee met een minder hoog niveau (VVD en D66, beide rond 0,3 mld euro). Bij politie en justitie zetten PvdA, CDA en VVD rond de 0,8 miljard euro aan extra middelen in tegen 0,5 miljard euro bij D66 en 0,3 miljard euro bij GroenLinks. Aangezien er sprake is van schaarse middelen moeten deze uitgaven bekostigd worden uit posterioriteiten en deze treffen alle partijen (met uitzondering van D66) aan bij het gemeentefonds en alle partijen met uitzondering van GroenLinks bij 'overig openbaar bestuur'. Bij de eerste post wordt als methode het betrekken van de rente-uitgaven van het Rijk bij de normering van het gemeentefonds gegeven, bij de tweede post wordt vooral gedacht aan het terugdringen van de bureaucratie. De politieke partijen verschillen voorts op tal van andere onderwerpen (waaronder lastenverlichting en terugdringing vorderingensaldo), maar deze zijn voor de vraagstelling van dit rapport minder relevant.

Literatuur

Adema (2001)

Willem Adema. Net Social Expenditure. Parijs: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2002 (Labour Market and Social Policy Occasional Paper No. 52).

Van Aert (1977)

J.H. van Aert. Ziekenhuiskosten in econometrisch perspectief. Utrecht: Nationaal Ziekenhuisinstituut, 1977

Algemene Rekenkamer (1995a)

Algemene Rekenkamer. Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/1995, 24130, nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (1995b)

Algemene Rekenkamer. Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994. Deel 3. Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/1995, 24130, nr. 3. Den Haag: Sdu, 1995.

Algemene Rekenkamer (1998)

Algemene Rekenkamer. Financiële aspecten van verzelfstandigingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25950, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu, 1998.

Algemene Rekenkamer (2000a)

Algemene Rekenkamer. Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26982, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu, 2000.

Algemene Rekenkamer (2000b)

Algemene Rekenkamer. Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27656, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu, 2000.

Algemene Rekenkamer (2001)

Algemene Rekenkamer. Efficiëntie van arbeidsbureaus. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2001.

Anheier en Kendall (2000)

Helmut K. Anheier en Jeremy Kendall. Thrust and voluntary organisations: Three Theoretical Approaches. Civil Society Working Paper 5. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University, 1992.

ASSET (2002)

Kind van de rekening. Onderzoek naar het onderhoud van basisscholen. Uden: ASSET Facility Management, 2002.

Bailey (1987)

Robert W. Baley. Uses and Misuses of Privatisation. In: Steve H. Hanke (ed.). Prospects for Privatisation. Proceedings of the Academy of Political Science 36 (1987) 3.

Bakkenist/Trimbos Instituut (1998)

Bakkenist en Trimbos Instituut. Onderzoek doelmatigheid RIAGG-activiteiten. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1998.

Barr (1993)

Nicholas Barr. The Economics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 1993.

- Bartlett en Phillips (1995)
Helen P. Bartlett en David R. Phillips. Policy Issues in the Private Health Sector: Examples. In: *Social Science and Medicine* 43 (1996) 5 (731-737).
- Baumol (1967)
W. Baumol. Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis. *American Economic Review* 1967 (415-426).
- Becker (1975)
G.S. Becker. *Human Capital*. New York/London: Columbia University Press, 1975.
- BiZa/SCP (1983)
Over voorzieningengebruik en personeel in de kwartaire sector 1983-1987. Den Haag/Rijswijk: ministerie van Binnenlandse Zaken/Sociaal en Cultureel Planbureau, 1983 (HARK-rapport; eindrapport van de Commissie harmonisatie ramingen kwartaire sector; hoofd rapport plus technische bijlagen).
- Blank et al. (1989)
J.L.T. Blank, B. Kuhry, R. van Puijenbroek, L. Ruitenbergh en F. van Tulder. Trendrapport kwartaire sector 1970-1993. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1989 (Cahier 67).
- Blank et al. (1990)
J.L.T. Blank, S. Boef-van der Meulen, H.M. Bronneman-Helmers, L.J. Herweijer, B. Kuhry en R.A.H. Schreurs. School en schaal. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1990 (Cahier 81).
- Blank (1993)
J.L.T. Blank. Kosten van kennis: een empirisch onderzoek naar de productiestructuur van het basisonderwijs in Nederland. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1993 (Sociale en Culturele Studie 17).
- Blank en Niggebrugge (1993)
J.L.T. Blank en F.D.E. Niggebrugge. Gevolgen van schaalvergroting in het basisonderwijs (schooljaar 1992/93). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1993.
- Blank en Eggink (1996)
J.L.T. Blank en E. Eggink (m.m.v. A..I. de Graaf). Zuinig op zorg. Een empirisch onderzoek naar de productiestructuur van verpleeghuizen in Nederland. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1996 (Cahier 131).
- Blank (1998)
J.L.T. Blank. Benchmarken of de kunst van het vergelijken? In: *Economisch statistische berichten* 83 (1989) 4159 (432-435).
- Blank, Eggink en Merckies (1998)
J.L.T. Blank, E. Eggink en A.H.Q.M. Merckies. Tussen bed en budget: een empirisch onderzoek naar de doelmatigheid van algemene en academische ziekenhuizen in Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1998 (Sociale en Culturele Studie 26).
- Blank (2000)
J.L.T. Blank (ed.). *Public provision and performance*. Amsterdam: Elsevier, 2000.
- Blank et al. (2002)
Blank, J., W. Koolmees, I. Vogelaar en J. Waaijers. Tussen bureau en bed: Een empirisch onderzoek naar de relatie tussen overhead en productie van Nederlandse ziekenhuizen. Rotterdam: Ecorys-NEI, 2002.
- Blaug (1970)
Blaug, M. *An Introduction in the Economics of Education*. London: Penguin Press, 1970.

- De Boer et al, (1997)
 Sake de Boer, Jan van Dalen en Piet Verbiest. Chain Indices in the National Accounts: the Dutch Experience. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1997 (national accounts, occasional paper NA-087).
- Bokkes (1989)
 W.T.M. Bokkes. Privatisering belicht vanuit de transactiekostenbenadering: kostenbeheersing bij het huisvuil? Enschede: Universiteit Twente/faculteit Bestuurskunde, 1989.
- Bronneman et al. (2002)
 H.M. Bronneman-Helmers, L.J. Herweijer en H.M.G. Vogels. Voortgezet onderwijs in de jaren negentig. Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002 (SCP-publicatie 2002/3).
- Brown en Jackson(1980)
 C.V. Brown en P.M. Jackson. Public Sector Economics. Oxford: Martin Robertson, 1980.
- Burger en Dekker (1997)
 Ary Burger en Paul Dekker. Defining the Nonprofit Sector: The Netherlands. Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1997 (Working Paper Nr. 23).
- Burger en Dekker (2001)
 Ary Burger en Paul Dekker (red.). Noch markt, noch staat. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/2)
- Burgess en Wilson (1995)
 J.F. Burgess and P.W. Wilson. Decomposing Hospital Productivity Changes, 1985-1988: a Nonparametric Malmquist Approach. In: Journal of Productivity Analysis 6 (1995) (343-363).
- BZK (2000)
 Plan van aanpak Transparantie in de financiële verhouding. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 12 december 2000.
- BZK (2001)
 De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, februari 2001.
- CBS (1993)
 Centraal Bureau voor de Statistiek. Standaard Bedrijfsindeling 1993. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1993.
- CBS (1994)
 Centraal Bureau voor de Statistiek. Koopkrachtontwikkeling. In: Sociaal-economische maandstatistiek 11 (1994) 1 (37-40).
- CBS (1996)
 Centraal bureau voor de Statistiek. Koopkrachtontwikkeling. In: Sociaal-economische maandstatistiek 13 (1996) 9 (42-46).
- CBS (1998)
 Centraal Bureau voor de Statistiek. Nationale rekeningen 1997. Den Haag: Sdu, 1998.
- CBS (1999)
 Centraal Bureau voor de Statistiek. Revisie nationale Rekeningen. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1999.

- CBS (2000a)
 Centraal bureau voor de Statistiek. Koopkrachtontwikkeling. In: Sociaal-economische maandstatistiek 8 (2000) 6 (77-83).
- CBS (2000b)
 Centraal Bureau voor de Statistiek. Kosten en financiering gezondheidszorg 1999. Den Haag: Sdu, 2000.
- CBS (2001a)
 Centraal Bureau voor de Statistiek. Nationale Rekeningen 2000. Den Haag: Sdu, 2001.
- CBS (2001b)
 Centraal Bureau voor de Statistiek. Bevolkingsprognose 2000-2050: recente ontwikkelingen in de migratie en veronderstellingen voor de toekomst. In: Maandstatistiek van de bevolking 49 (2001) 3 (3140).
- CDA (2001)
 Betrokken samenleving, betrouwbare overheid. Den Haag: Christen Democratisch Appel, 2001 (ontwerpprogram).
- Coelli et al. (1998)
 T. Coelli, D.S.P. Rao en G.F. Battese. An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998.
- Cohn (1997)
 Elchanan Cohn. Public and Private School Choices Theoretical Considerations and Empirical Evidence. In: Elchanan Cohn (ed.). Market Approaches to Education; Vouchers and School Choice. Oxford: Elsevier Science, 1997.
- Coleman (1990)
 James S. Coleman. Foundations of Social Theory. Cambridge, Massachusetts, en London, Engeland: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
- Commissie-Van Eijndhoven (1996)
 Commissie-Van Eijndhoven. Klassenverkleining: Advies over de betekenis van klassenverkleining voor beter basisonderwijs. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1996.
- Commissie-Sint (1994)
 Commissie-Sint. Verantwoord verzelfstandigen. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994.
- Commissie-Van Thijn (2002)
 Commissie van Thijn. Privatisering. Ophouden of doorgaan? In: Socialisme en democratie 59 (2002) 1 (16-27).
- CPB (2001)
 Economische verkenning 2003-2006. Speciaal onderwerp: mededingingsbeleid. Den Haag: Centraal Planbureau, 2001.
- CPB (2002a)
 Keuzes in kaart 2003-2006: economische effecten van acht verkiezingsprogramma's. Den Haag: Centraal Planbureau, 2002.
- CPB (2002b)
 De pijlers onder de kenniseconomie: opties voor institutionele vernieuwing. Den Haag: Centraal Planbureau, 2002.
- CPB (2002c)
 Actualisatie van de economische verkenning 2003-2006. Den Haag: Centraal Planbureau, mei 2002 (CPB-document).

- CPB (2002d)
Kerngegevens collectieve sector na verwerking van het Strategisch Akkoord 2003-2006. Centraal Planbureau, juli 2002 (CPB-notitie).
- CPB/SCP (1999)
Centraal Planbureau in samenwerking met Sociaal en Cultureel Planbureau. Ramingsmodel Zorgsector. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999.
- CPB/SCP (2001)
Een scenario voor de zorguitgaven 2003-2006. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (CPB Document 7).
- D66 (2001)
Toekomst in eigen hand. Den Haag: D66, 2001 (conceptverkiezingsprogramma).
- Dekker (1999)
Paul Dekker. De Civil society als kader van onderzoek. In: Paul Dekker (red.). Civil society en vrijwilligerswerk III. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1999 (Cahier 154).
- Donaldson en Wagle (1995)
David J. Donaldson en Dileep M. Wagle. Privatization, Principles and Practice. Washington D.C.: The World Bank and International Finance Corporation, 1995 (Lessons of Experience Series).
- dOO (2001)
Dienst Openbaar Onderwijs. Benchmarksysteem van de dOO. Documentatiemap van de workshop Benchmarks van organisaties in de publieke sector. Den Haag/Zoetermeer: ministerie van BZK/ministerie van OCenW, 2001.
- Van Doorn (1974)
J.A.A. van Doorn. Werkgelegenheidsbeleid of werkverschaffing? Het einde van een doorschuifproces. In: Beleid en Maatschappij (1974) (286-296).
- Dor (1989)
A. Dor. The Costs of Medicare Patients in Nursing Homes in the United States: a Multiple Output Analysis. In: Journal of Health Economics 8 (1989) (253-270).
- Van Drunen en Van Montfort (1981)
P.H.C. van Drunen en A.P.W.P. van Montfort. Econometrische analyses in het kader van het basisonderzoek kostenstructuur verpleeghuizen. Utrecht: Nationaal Ziekenhuisinstituut, 1981.
- Van Dijen et al. (1998a)
M.E.M. Dijen, M. Bijker, M. Daalhuysen, W.A. Groothuis, H.K. Griffioen en G. Jansen van Rosendaal. Benchmarking in de sector verstandelijk gehandicapten: Definitieve tussenrapportage. Utrecht: Moret, Ernst & Young, 1998.
- Van Dijen et al. (1998b)
M.E.M. Dijen, M. Bijker, W.A. Groothuis, H.K. Griffioen, G. Jansen van Rosendaal en R.A. Stegwee. Benchmarking in de verstandelijk gehandicapten-zorg: bevindingen bij de pilotmeting. Utrecht: Moret, Ernst & Young, 1998.
- Eggink en Blank (2001)
E. Eggink en J.L.T. Blank. Verstandig verzorgd: een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/4).
- Eggink en Niggebrugge (1997)
E. Eggink en F.D.E. Niggebrugge. Gevolgen van schaalvergroting in het basisonderwijs (schooljaar 1994/'95). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1997 (Werkdocument 28).

- Einerhand et al. (1995)
M. Einerhand, M. Kerklaan, H. Metz, E. Siegelaar en M. Vliegthart. Sociale zekerheid: stelsels en regelingen in enkele Europese landen. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1995.
- EK (2001/2002)
Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Eerste kamer, vergaderjaar 2001/2002, 27426, nr. 276.
- Elias et al. (1997)
J. Elias, J.Th. van Iperen, F.C.M. Luisman, D.J. van der Net en W. van Santen. Doelmatigheid in de thuiszorg. De resultaten van een vergelijkend onderzoek naar de doelmatigheid en bedrijfsvoering van thuiszorginstellingen. Amsterdam: Bakkenist management consultants, 1997.
- EZ (2000)
Publieke belangen en marktordening. Liberalisering en privatisering in netwerksectoren. Den Haag: ministerie van Economische Zaken, 2000.
- EZ (2002).
De Markt over de Markt. Ervaringen en opvattingen inzake marktordeningen in netwerksectoren. Den Haag: ministerie van Economische zaken, maart 2002 (reeks Netwerksectoren).
- EZ (2002).
Sectorverslagen. Bijlage bij de Markt over de Markt. Ervaringen en opvattingen inzake marktordeningen in netwerksectoren. Den Haag: ministerie van Economische Zaken, maart 2002 (reeks Netwerksectoren).
- Ferrier en Valdmanis (1996)
G.D. Ferrier en V. Valdmanis. Rural Hospital Performance and its Correlates. In: The Journal of Productivity Analysis 7 (1996) (63-80).
- Financiën (2002)
Referentielijst RWT's en ZBO's. Rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen. Den Haag: ministerie van financiën/Opmeer, 2002 (directie Begrotingszaken)
- Friedman (1955).
M. Friedman The Role of Government in Public Education. In: R.A. Solo (ed.). Economics and the Public Interest. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1955.
- Friedman (1962).
M. Friedman. Capitalism and Freedom. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- Gerritse (1979)
R. Gerritse. Publieke uitgaven en nationaal inkomen: de relatieve ontwikkeling in volume-termen. In: Openbare Uitgaven 11 (1979) (125-145).
- Gertler (1992)
P.J. Gertler. Medicaid and the Cost of Improving Access to Nursing Home Care. In: The Review of Economics and Statistics 74 (1992) 2 (338-345).
- Glaeser en Shleifer (1998)
Edward L. Glaeser en Andrei Shleifer. Not-for-profit Entrepreneurs. Mimeo: Harvard, 1998.
- Goudriaan (1982)
René Goudriaan. Overaanbod en vraag in de kwartaire sector. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1982 (PKS-bulletin nr. 4).

- Goudriaan et al. (1984)
René Goudriaan, Hans de Groot, Floor van Herwaarden, Evert Pommer, Leendert Ruitenbergh en Frank van Tulder. Trendrapport kwartaire sector 1983-1990. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1984 (Cahier 43).
- Goudriaan et al. (1986)
Kosten van kwartaire diensten 1970-1983. Een statistische verkenning van kostenstructuur en voorzieningengebruik. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, 1986 (PKS-bulletin nr.6).
- Goudriaan et al. (1989)
R. Goudriaan, F.P. van Tulder, J.L.T. Blank, A. van der Torre en B. Kuhry. Doelmatig dienstverlening: een onderzoek naar de produktiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1989 (Sociale en Culturele Studies 11).
- Goudriaan et al. (1998)
R. Goudriaan, B. Jongbloed en D.C. van Ingen. Kostendeterminanten en doelmatigheid van het Nederlandse hoger onderwijs. Zoetermeer: ministerie van OCenW, 1998.
- Goudriaan (2001)
R. Goudriaan. Ontwikkeling van doelmatigheidsonderzoek in Nederland. In: Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (afscheidsbundel Jos Blank).
- Grannemann, Brown en Pauly (1986)
W. Granneman, R.S. Brown, en M.V. Pauly. Estimating Hospital Costs: a Multiple-output Analysis. In: Journal of Health Economics 5 (1986) 3 (107-127).
- Groenen et al. (1992)
W.C.C. Groenen, B. Kuhry, E.J. Pommer, R.A.G. van Puijenbroek en F.P. van Tulder. Consumptie van kwartaire diensten. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1992 (Sociale en Culturele Studie 15).
- GroenLinks (2001)
Overvloed en onbehagen. Utrecht: GroenLinks, 2001 (ontwerpverkiezingsprogramma).
- De Groot (1994)
H. de Groot. De economische betekenis van de non-profit sector. In P.A. Verheyen (red.). Non-profit in bedrijf. Deventer: Kluwer Bedrijfs-wetenschappen, 1994.
- De Groot (2000).
H. de Groot. Tussen markt en politieke arena: over management control in non-profitorganisaties. Amsterdam: VU Boekhandel/Uitgeverij, 2000 (inaugurele rede Vrije Universiteit)
- De Groot en Goudriaan (1991)
Hans de Groot en René Goudriaan. De produktiviteit van de overheid. Schoonhoven: Academic Service, 1991.
- Grosskopf en Valdmanis (1987)
S. Grosskopf en V. Valdmanis. Measuring Hospital Performance: a Nonparametric Approach. In: Journal of Health Economics 6 (1987) (89-197)
- Grosskopf et al. (2000)
Shawna Grosskopf, Kathy J. Hayes, Lori L. Taylor en William L. Weber. Input Regulation and Allocative Efficiency in U.S. Public Schools. In: J.L.T. Blank (ed.). Public Provision and Performance. Amsterdam: Elsevier, 2000.

- Guislain, Pierre (1997).
 Pierre Guislain. *The Privatization Challenge. A strategic, Legal, and Institutional Analysis of International Experience*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1997 (World Bank Regional and Sectoral Studies).
- Haring et al. (1995)
 H.M.M. Haring, J. van Leenderts, E.A. van Noort, J.A.M. Stevens en A.G.J. van der Torre. *Kerngegevens openbaar bestuur 1995*. Den Haag/Rijswijk: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/Sociaal en Cultureel Planbureau, 1995 (IOO-onderzoeksreeks 70).
- Hartog en Ritzen (1986)
 J. Hartog en J.M.M. Ritzen. *Onderwijs en arbeidsmarkt*. In: J.A. van Kemenade (red.). *Onderwijs: bestel en beleid 2b*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1986.
- Haselbekke et al. (1990)
 A.G.J. Haselbekke, H.L. Klaassen, A.P. Ros en R.J. in't Veld. *Prestaties tellen. Kengetallen als instrumentarium voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*. Den Haag: VNG-uitgeverij, 1990.
- Hawes en Phillips (1986)
 C. Hawes en C.D. Phillips. *The Changing Structure of the Nursing Home Industry and the Impact of Ownership on Quality, Cost, and Access*. In: H. Gray Bradford (ed.). *For-profit Enterprise in Health Care*. Washington: National Academy Press, 1986.
- Van Helden (1993)
 G.J. van Helden. *Verzelfstandiging gezien vanuit de transactiekostentheorie*. In: N.P. Mol en H.A.A. Verbon (red.). *Institutionele economie en openbaar bestuur*. Den Haag: VUGA, 1993 (51-71).
- Herweijer (1999)
 L.J. Herweijer. *Tussen overschot en tekort*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1997 (Cahier 162).
- Hofler en Rungeling (1994)
 R.A. Hofler en B. Rungeling. *U.S. Nursing Homes: are they Cost Efficient?* In: *Economic Letters* 44 (1994) 3 (301-305).
- Hofstede (1981).
 Hofstede, G. *Management Control of Public and Not-for-Profit-Activities*. In: *Accounting, Organizations and Society* 6 (1981) 3 (193-211).
- IBG (2001)
 Informatie Beheer Groep. *Benchmarkonderzoek Informatie Beheer Groep. Documentatiemap van de workshop Benchmerken van organisaties in de publieke sector*. Den Haag/Zoetermeer: ministerie van BZK/ministerie van OCenW, 2001.
- IBO-Politiezorg (1999)
 Interdepartementaal beleidsonderzoek Politiezorg. *Politiezorg*. Den Haag: 1999 (IBO-ronde 1998, nr. 3).
- IBO-Rechtspraak (1999)
 Interdepartementaal beleidsonderzoek Bedrijfsvoering rechtspraak. *Recht van spreken*. Den Haag: 1999 (IBO-ronde 1998, nr. 7).
- Inspectie van het Onderwijs (2002)
Onderwijsverslag over het jaar 2001. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, 2002.

- International Finance Corporation (1995)
 International Finance Corporation. Privatization, Principles and Practice.
 Washington D.C.: The World Bank and International Finance Corporation, 1995
 (Lessons of Experience Series).
- IWB (1998)
 Interdepartementaal beleidsonderzoek benchmarking in de AWBZ. Den Haag:
 Interdepartementale werkgroep Benchmarking 1998 (eindrapport).
- Jongbloed et al. (1994)
 B.W.A. Jongbloed, J.B.J. Koelman, R. Goudriaan, H. de Groot, H.M.M. Haring en
 D.C. van Ingen. Kosten en doelmatigheid van het hoger onderwijs in Nederland,
 Duitsland en Groot-Brittannië. Enschede/Den Haag: Centrum van studies voor
 hoger onderwijsbeleid/Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven, 1994.
- Justitie (2000)
 Juridische infrastructuur in internationaal perspectief. Criminaliteitsbeheersing.
 Rapport aangeboden bij brief aan Tweede Kamer (kenmerk 5014737/500/RR).
 Den Haag: ministerie van Justitie, 2 maart 2000.
- Justitie (2001)
 Criminaliteitsbeheersing: Investeren in een zichtbare overheid. Den Haag:
 ministerie van Justitie, 2001.
- Kagami en Tsuji (2000)
 Mitsuhiro Kagami en Masatsugu Tsuji (eds.). Privatization, Deregulation en
 Economic Efficiency. A Comparative Analysis of Asia, Europe and the Americas.
 Cheltenham, UK en Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2000.
- Kalma (2002)
 Paul Kalma. Quasi-ondernemers. In: Paul Dekker (red.) Particulier initiatief en
 publiek belang. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.
- Van Kemenade (1981)
 J.A. van Kemenade. Onderwijs: beleid en bestel. Groningen: Wolters-Noordhoff,
 1981.
- Kennessey (1987)
 Zoltan Kennessey. The Primary, Secondary, Tertiary and Quaternary Sectors of
 the Economy. In: Review of Income and Wealth (1987) (359-385).
- Kershaw (2000)
 C. Kershaw, T. Budd, G. Kinshott, J. Mattison, P. Mayhew, A. Myhill. The 2000
 British Crime Survey, England and Wales. Londen: Home Office, 2000 (Statistical
 Bulletin no. 18/00).
- Kikeri, Nellis en Shirley (1992)
 Sunita Kikeri, John Nellis en Mary Shirley. Privatization. Washington D.C.: The
 World Bank, 1992 (The Lessons of Experience).
- Kickert et al. (1992)
 Kickert, W.J.M., N.P. Mol en A. Sorber. Verzelfstandiging van overheidsdiensten.
 In: Bestuurskunde (1992) 1 (8-20).
- Koelman (1987)
 J.B.J. Koelman. Kosten van de verzuiling. Rotterdam: Erasmus universiteit
 Rotterdam, 1987.
- Kool (1989)
 C.J.M. Kool. Recursive Bayesian foreCasting in Economics: the Multistate
 Kalman-filter-method. Nijmegen: drukkerij SSN, 1989 (proefschrift).

- Koopmans (2002)
L. Koopmans. Rapportage afwikkeling Arbeidsvoorziening. Zoetermeer: Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening, 2002.
- Kooreman (1994)
P. Kooreman. Nursing Home Care in the Netherlands: a Nonparametric Efficiency Analysis. In: *Journal of Health Economics* 13 (1994) 3 (301-306).
- Koornstra (1992)
J. Koornstra. De brandweer: hoe sneller, hoe duurder? Den Haag: VNG uitgeverij, 1992.
- Koopmans et al. (1999)
L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink, C.A. de Kam en H.J. Woltjer. Overheidsfinanciën. Houten: Educatieve Partners Nederland, 1999.
- Koutsoyiannes (1975)
A. Koutsoyiannes. *Modern Microeconomics*. London en Basingstoke: The Macmillan Press LTD, 1975.
- Kuhry (1995)
B. Kuhry. Prognoseperikelen. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1995 (Werkdocument 30).
- Kuhry (1998)
B. Kuhry. Trends in onderwijsdeelname. Van analyse tot prognose. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1998 (Sociale en Culturele Studie 25).
- Kuhry en Van der Torre (2001)
B. Kuhry en A.G.J. van der Torre. Maten voor Gemeenten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (Werkdocument 74).
- Kuipers (1995)
R.IJ.M. Kuipers. Lessen in verzelfstandiging. In: *Openbare Uitgaven* (1995) 4 (191-197).
- Kwaliteitsbureau politie (2000)
Kwaliteitsbureau politie. Good practices. Den Haag: Nederlands Politie-instituut, 2000.
- Kwong (2000)
Julia Kwong. Introduction: Marketization and Privatization in Education. In: *International Journal of Educational Development* 20 (2000) (87-92).
- Laurin en Bozec (2001).
Claude Laurin en Yves Bozec. Privatization and Productivity Improvement: the Case of Canadian National. In: *Transportation Research Part E* 37 (2001) (355-374).
- Leeuw (1995)
F.L. Leeuw. Externe verzelfstandiging en verantwoordingsinformatie. In: *Openbare Uitgaven* (1995) 4 (185-190).
- Levin (2002)
Jesse D. Levin. *Essays in the Economics of Education*. Universiteit van Amsterdam: Thesis, 2002 ((Tinbergen Institute Research Series 297).
- Lovell (1998)
C.A.K. Lovell. Doelmatigheidsonderzoek in de publieke sector. In: *Openbare uitgaven* 30 (1998) 1 (6-13).
- Van Loveren-Huyben et al. (1999)
C.M.S. van Loveren-Huyben, M.E.G. van den Hurk en N.G. Thien. *Zorg met zorg gemeten*. Zeist: WoonZorg Federatie, 1999.

- Lijesen (1998)
M. Lijesen, C. van Beers, D. Moolenaar, H. Poppelaars en M. Stafleu. Internationale vergelijking kosten van detentie. Den Haag: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 1998 (Onderzoeksrreeks).
- Mark (1996)
T.L. Mark. Psychiatric Hospital Ownership and Performance: do Nonprofit Organizations offer Advantages in Markets Characterized by Asymmetric Information? In: *The Journal of Human Resources* xxxi (1996) 3 (631-649).
- McDaniel (2000).
Tanga McDaniel. Deregulation of the UK Electricity Supply Industry: 1989-98. In: Mitsuhiro Kagami en Masatsugu Tsuji (eds.). *Privatization, Deregulation en Economic Efficiency. A Comparative Analysis of Asia, Europe and the Americas*. Cheltenham, UK en Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2000.
- Megginson en Netter (2001)
William L. Megginson en Jeffrey M. Netter. From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. In: *Journal of Economic Literature* xxxix (juni 2001) (321-389).
- Merkies (2000)
A.H.Q.M. Merkies. Economics of Scale and School Consolidation in Dutch Primary School Industry. In: J.L.T. Blank (red.). *Public provision and performance*. Amsterdam: Elsevier Science BV, 2000.
- Mol (1989).
N.P. Mol. *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Alphen aan den Rijn/Den Haag: Samsom/VUGA, 1989 (103-104) (tweede druk).
- Moolenaar (1993)
D. Moolenaar. *Efficiëntie van Nederlandse bibliotheken*. Rotterdam: Erasmus universiteit Rotterdam, 1993 (afstudeerscriptie).
- Van Montfort (1980)
A.P.W.P. van Montfort. *Production Functions for General Hospitals: an Econometric Analysis*. Utrecht: Nationaal Ziekenhuisinstituut, 1980.
- Moore (1987)
Stephen Moore. Contracting out: a Painless Alternative to the Budget Cutter's Knife. In: Steve H. Hanke (ed.). *Prospects for Privatisation*. *Proceedings of the Academy of Political Science* 36 (1987) 3.
- Muschell (1995)
J. Muschell. Privatization in Health. In: *Health Economics Technical Briefing Note: WHO Task Force on Health Economics*. Geneva: World Health Organization, 1995 (1-20).
- Musgrave en Musgrave (1984 [1973]).
Richard A. Musgrave en Peggy B. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1984.
- Neelen (1993).
G.H.J.M. Neelen. Verzelfstandiging bezien vanuit de agencytheorie. In: N.P. Mol en H.A.A. Verbon (red.). *Institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: VUGA, 1993 (73-86).
- Newbery en Pollitt (1997)
D.M. Newbery en M.G. Pollitt. The Restructuring and Privatization of Britain's CEGB – was it worth? In: *The Journal of Industrial Economics*, sept 1997.

- Nyfer (2001)
 Voor een dubbeltje op de eerste rang: Onderwijs tussen ambities en mogelijkheden. Breukelen: NYFER, 2001.
- Nyman en Bricker (1989)
 J.A. Nyman en D.L. Bricker. Profit Incentives and Technical Efficiency in the Production of Nursing Home Care. In: Review of Economics and Statistics 71 (1989) 4 (586-594).
- NZI (1998)
 Nationaal Ziekenhuisinstituut. Gezondheidszorg in tel 6. Utrecht: Nationale zorgfederatie, 1998.
- OCenW (1997)
 Groeps grootte en kwaliteit. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1997.
- OCenW (2002a)
 Onderwijsverslag over het jaar 2001. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, 2002.
- OCenW (2002b)
 Referentieraming 2002. Zoetermeer: ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002.
- OECD (2001)
 OECD Health data 2001. Parijs: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001.
- OECD (2001)
 Education at a glance: OECD indicators. Parijs: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001.
- OECD (2002)
 Recent Privatisation Trends in OECD Countries. Parijs: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2002.
- Onderwijsraad (1998)
 Groeps grootte en kwaliteit. Den Haag: Onderwijsraad, 1998.
- Osborne and Gaebler (1993)
 David Osborne en Ted Gaebler. Reinventing Government. New York: Penguin Books, 1993.
- Ouchi (1979).
 W.G. Ouchi. A conceptual Framework for Design of Organizational Control Mechanisms. In: Management Science 25 (1979) 9 (833-848).
- Pindyck en Rubinfeld (1991)
 R.S. Pindyck en D.L. Rubinfeld. Econometric Models and Econometric Forecasts. New York: McGraw-Hill, 1991.
- PKP (1988)
 Project kwantificering politiewerk. Eenentwintig politiekorpsen met gelijke maat gemeten. Utrecht: Andersson, Elffers, Felix, 1988.
- Platform Beleidsanalyse (1990)
 Platform Beleidsanalyse. Maatwerk door meetwerk. Eindrapport van de werkgroep productiviteits- en prestatiemeting. Den Haag: ministerie van Financiën, 1990.
- Pollitt (2000).
 Michael Pollitt. A Survey of the Liberalization of Public Enterprises in the UK since 1979. In: Mitsuhiro Kagami en Masatsugu Tsuji (eds.). Privatization, Deregulation and Economic Efficiency. A Comparative Analysis of Asia, Europe and the Americas. Cheltenham, UK en Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2000.

- Prismant (2001)
A.J.J. Kwartel, M.C. Barnard, C. van Vliet. Brancherapport gehandicaptenzorg. Utrecht: Prismant, 2001.
- PvdA (2001)
Samen voor de toekomst. Den Haag: Partij van de Arbeid, 2001 (concept-verkiezingsprogramma).
- PWC/Berenschot (1999a)
Toepassing benchmarkanalysemodel voor sector verpleging en verzorging gefaseerd en onder randvoorwaarden haalbaar. Utrecht: PriceWaterhouseCoopers/Berenschot, 1999 (eindrapportage).
- PWC/Berenschot (1999b)
Benchmarkonderzoek thuiszorg biedt aanknopingspunten voor instellingen en overheid. Utrecht: PriceWaterhouseCoopers, 1999 (definitieve rapportage).
- PWC (2000)
Kansen en uitdagingen met benchmarking in de gehandicaptensector: opzet van een benchmarkmodel en de toepassingsmogelijkheden nu en later. Utrecht: PriceWaterhouseCoopers, 2000.
- PWC/Nivel (2002)
PriceWaterhouseCoopers en Nivel. Benchmarkonderzoek 2000 verscherpt inzicht in prestaties en bedrijfsvoering thuiszorginstellingen. Almere/Utrecht: PWC/Nivel, 2002.
- Register en Bruning (1987)
C.A. Register and E.R. Bruning. Profit Incentives and Technical Efficiency in the Production of Hospital Care. In: *Southern Economic Journal* 9(1987) (899-914).
- Ritzen (1981)
J.M.M. Ritzen. Over de beheersbaarheid van de kwartaire sector. In: D.J. Wolfson (red.). *Naar een beheersbare collectieve sector*. Deventer: Kluwer, 1981.
- Salamon en Anheier (1992a)
Lester M. Salamon en Helmut K. Anheier. In *Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions*. Comparative Nonprofit Sector Project.. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University, 1992 (Working Paper Nr. 2).
- Salamon en Anheier (1992b)
Lester M. Salamon en Helmut K. Anheier. In *Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification*. Comparative Nonprofit Sector Project. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University, 1992 (Working Paper Nr. 3).
- Salamon et al. (1999)
Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski et al. *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.
- SBO (2002)
Agenda 2006. Inzet sociale partners onderwijs. Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, 2002.
- Schram et al. (1991)
A.J.H.C. Schram, H.A.A. Verbon en F.A.A.M. van Winden. *Economie van de Overheid*. Schoonhoven: Academic Service.
- SCP (1986)
Memorandum kwartaire sector 1986-1990. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1986 (Cahier 52).
- SCP (1989)
Memorandum kwartaire sector 1989-1993. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1989 (Cahier 71).

- SCP (1994)
Memorandum kwartaire sector 1994-1998. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994 (Werkdocument 24).
- SCP (1995)
Sociale en Culturele Verkenningen 1995. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1997 (Cahier 120).
- SCP (1997)
Sociale en Culturele Verkenningen 1997. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1997 (Cahier 139).
- SCP (1998)
Memorandum kwartaire sector 1998-2002. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998 (Werkdocument 47).
- SCP (1999)
Sociale en Culturele Verkenningen 1999. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1999 (Cahier 157).
- SCP (2000)
Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000 (SCP-publicatie 2000/2).
- SCP (2001)
De sociale staat van Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/14).
- SCP (2002a)
Memorandum kwartaire sector 2002-2006. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002 (Werkdocument 86).
- SCP (2002b)
Sociaal en Cultureel Rapport 2002; de kwaliteit van de kwartaire sector. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.
- SCP/CPB (1979)
De kwartaire sector in cijfers, 1975. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, 1979 (PKS-bulletin nr. 1).
- SCP/CPB (1981)
Planvorming kwartaire sector. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, 1981 (Cahier 25).
- SCP/CPB (1986)
Kosten van kwartaire diensten 1970-1983: een statistische verkenning van kostenstructuur en voorzieningengebruik. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, 1986 (PKS-Bulletin 6).
- SCP/SEO (2001)
De vraag naar kinderopvang: Raming voor 2003-2007. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (Werkdocument 67).
- Shirley (1999).
Mary M. Shirley. Bureaucrats in Business: The Roles of Privatization versus Corporatization in State-Owned Enterprise Reform. In: *World Development* 27 (1999) 1 (115-136).
- Shleifer (1998)
Andrei Shleifer. State versus Private Ownership. In: *Journal of Economic Perspectives* 12 (1998) 4 (133-150).
- Staatscourant (1996)
Staatscourant. Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, Regeling van 5 september 1996/nr. 96Moo6572. Staatscourant 177, vrijdag 13 september 1996. Den Haag: Sdu, 1996.

- Starr (1987)
Paul Starr. The Limits of Privatization. In: Steve H. Hanke (ed.). Prospects for Privatisation. Proceedings of the Academy of Political Science 36 (1987) 3.
- Stevens (1981)
Th. A. Stevens. De kwartaire sector. In: Eygelshoven en van Gemerden (red.). Inkomensverdeling en openbare financiën, Opstellen voor Jan Pen. Utrecht: Spectrum, 1981 (258-287).
- szw (2001)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Sociale Nota 2002. Den Haag: Sdu, 2001.
- Taskforce (2002)
H. Doornink. Landelijke rapportage. Resultaten wachtlijsteninventarisatie Sector Verpleging & Verzorging. Peildatum 1 oktober 2001. Enschede: Taskforce Wachtlijsten, 13 maart 2002.
- Van Thiel (2000).
S. van Thiel. Quangocratization: Trends, Causes and Consequences. The Netherlands: Interuniversity Centre for Social Science Theory and Methodology, 2000.
- Van Thiel en Van Buuren (2001)
Sandra van Thiel en Arwin van Buuren. Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's uit de mode? In: Bestuurswetenschappen 5 (2001).
- TK (1986/1987)
Brief van de minister van Binnenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1986/1987, 19700, VII, nr. 25.
- TK (1988/1989)
Studiegroep Begrotingsruimte. Naar gezonde overheidsfinanciën. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988/1989, nr. 1.
- TK (1998/1999)
Tweede Kamer. Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26573, nr. 2.
- TK (2001/2002a)
Rijksbegroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28000, VIII, nrs. 1-2.
- TK (2001/2002b)
Rijksbegroting Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28000, XIV, nrs. 1-2.
- TK (2001/2002c)
Rijksbegroting Justitie 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28000, VI, nrs. 1-2.
- TK (2001/2002d)
Rijksbegroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28000, VII, nrs. 1-2.
- TK (2001/2002e)
Rijksbegroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28000, XV, nrs. 1-2.
- TK (2001/2002f)
Rijksbegroting Financiën 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28000, IXB, nrs. 1-2.

- TK (2001/2002g)
Rijksbegroting Verkeer en Waterstaat 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28000, XII, nrs. 1-2.
- TK (2001/2002h)
Rijksbegroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28000, XIV, nrs. 1-2.
- TK (2001/2002i)
Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 26573, nrs. 69-74.
- TK (2001/2002j)
Toekomstige structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI). Brief van de minister en de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 26448, nr. 44.
- TK (2001/2002k)
Kabinetformatie 2002. Brief van de informateur. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28375, nr. 5.
- TK (2001/2002)
Kinderopvang. Brief van de staatssecretaris van volksgezondheid, welzijn en sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 26587, nr. 17.
- Van der Torre en Van Tulder (2001)
A.G.J. van der Torre en F.P. van Tulder. Een model voor de strafrechtelijke keten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Onderzoeksrapport 2001/15).
- Van Tulder en Spapens (1990)
F.P. van Tulder en A.C. Spapens. Doelmatig rechtspreken. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1990 (Cahier 80).
- Van Twist et al. (2002).
M.J.W. van Twist et al. Internationaal vergelijkend onderzoek inzake marktordering in netwerksectoren. Den Haag: ministerie van Economische zaken, 2002.
- Van Tulder (1994)
F. van Tulder. Van misdaad tot straf: een economische benadering van de strafrechtelijke keten. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994 (Sociale en Culturele Studie 21).
- Van Tulder en Van der Torre (1998)
F.P. van Tulder en A.G.J. van der Torre. Ramingsmodel voor het gevangeniswezen en taakstraffen meerderjarigen. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (interim-rapportage aan ministerie van Justitie).
- Uplekar (2000)
Mukund W. Uplekar. Private Health Care. In: Social Science and Medicine 51 (2000) 897-904.
- Valdmanis (1990)
V.G. Valdmanis. Ownership and Technical Efficiency Hospitals. In: Medical Care 28 (1990) 6 (552-561).
- Varian (1984)
Hal R. Varian. Microeconomic Analysis. New York/London: W.W. Norton & Company, 1984.
- Van der Veen et al. 2001.
A.van der Veen, S.L.N. Zwakhals, B. Hazelzet-Crans en J.W. van Manen. Niet zonder zorg; een onderzoek naar de doelmatigheid en kwaliteit van de ambulanciezorg. Bilthoven: RIVM, 2001 (Rapport 270556002).

- Verheyen (1993)
P.A. Verheyen. De economie van non-profit instellingen. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1993.
- Vitaliano en Toren (1996)
D.F. Vitaliano en M. Toren. Hospital Cost and Efficiency in a Regime of Stringent Regulation. In: *Eastern Economic Journal* 22 (1996) 2 (161-175).
- VVD (2001)
Ruimte, respect & vooruitgang. Den Haag: Volkspartij voor vrijheid en democratie, 2001 (ontwerpverkiezingsprogramma).
- VWS (2001)
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Zorgnota 2002. Den Haag: Sdu, 2001.
- Webster et al. (2000)
Richard Webster, Steven Kenedy en Leanne Johnson. Comparing Techniques for Measuring the Efficiency of Australian Private Hospitals. In: Jos L.T. Blank (ed.). *Public Provision and Performance*. Amsterdam: Elsevier, 2000.
- White en Collyer (1998).
Kevin White en Fran Collyer. Neoliberalism and Corporatization in Health Care: The Case of Australia. *Health Care Markets in Australia: Ownership of the Private Hospital Sector*. In: *International Journal of Health Services* 28 (1998) 3 (487-510).
- Wilson en Jadow (1982)
G.W. Wilson en J.M. Jadow. Competition, Profit Incentives and Technical Efficiency in the Provision of Nuclear Medical Services. In: *Bell Journal of Economics* (1982) 13 (427).
- Wilson en Jadow (1982)
G.W. Wilson en J.M. Jadow. Competition, Profit Incentives and Technical Efficiency in the Provision of Nuclear Medical Services. In: *Bell Journal of Economics* (1982) 13 (427).
- Witte (1997).
John F. Witte. Private School Versus Public School Achievement: Are there Findings that should affect the Educational Choice Debate? In: Elchanan Cohn (ed.). *Market Approaches to Education; Vouchers and School Choice*. Oxford: Elsevier Science, 1997.
- WODC (2000)
J. van Kesteren, P. Mayhew, P. Nieuwbeerta. Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2000.
- Wolfson (1988)
D.J. Wolfson. Publieke sector en economische orde. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1988.
- WRR (2000)
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Het borgen van het publiek belang. Den Haag: Sdu, 2000 (WRR-rapport 56).
- Van Wijnbergen (1999)
J.G. Sweder van Wijnbergen. Een blauwdruk voor privatisering. *NRC-Handelsblad*, 23-09-1999.

Publicaties Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2002-2003) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl. Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0097-7 (EUR 10)

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1 (EUR 41)

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2 (EUR 34)

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector. ISBN 90-377-0106-x (EUR 49,50)

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001) (\$ 99,50)

Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport.

Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (EUR 11)

Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 years of social change in the Netherlands; Key data from the Social and Cultural Report. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x (EUR 11)

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000.

Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (EUR 13,40)

SCP-publicaties 2001

2001/1 Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeiernen (2001). ISBN 90-377-0031-4 (EUR 15,90)

2001/2 Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief (2001). ISBN 90-377-0027-6 (EUR 27,30)

2001/3 Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten (2001). ISBN 90-377-0050-0 (EUR 13,60)

2001/4 Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten (2001). ISBN 90-377-0051-9 (EUR 11,35)

- 2001/5 Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening (2001). ISBN 90-377-0068-3 (EUR 15,90)
- 2001/6 Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof (2001). ISBN 90-377-0053-5 (EUR 18,20)
- 2001/8 Zo gewoon mogelijk. Een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijk in de geestelijke gezondheidszorg (2001). ISBN 90-377-0071-3 (EUR 30)
- 2001/10 Over werken in de postindustriële samenleving (2001). ISBN 90-377-0057-8 (EUR 34,10)
- 2001/11 Rapportage ouderen 2001. Veranderingen in de leefsituatie (2001). ISBN 90-377-0059-4 (EUR 29,55)
- 2001/13 De stad in de omtrek (2001). ISBN 90 377 0060 8, (EUR 18,20)
- 2001/14 De sociale staat van Nederland 2001. ISBN 90-377-0067-5 (EUR 36,15)
- 2001/17a Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Vorderingen op school. ISBN 90-377-0075-6 (EUR 22,50)
- 2001/17b Rapportage minderheden 2001. Deel 2 Meer werk. ISBN 90-377-0077-2 (EUR 14,80)
- 2001/17 Deel 1 en 2 Rapportage minderheden 2001. ISBN 90-377-0078-0 (EUR 32,95)
- 2001/18 Armoedemonitor 2001. ISBN 09-377-0069-1 (EUR 20,42)

SCP-Publicaties 2002

- 2002/2 Van huis uit digitaal. Verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school (2002). ISBN 90-377-0089-6 (EUR 19)
- 2002/3 Voortgezet onderwijs in de jaren negentig (2002). ISBN 90-377-0072-1 (EUR 29,90)
- 2002/4 Boek en markt. Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs (2002) ISBN 90-377-0095-0 (EUR 24,50)
- 2002/5 Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid (2002). ISBN 90-377-0076-4 (EUR 34,50)
- 2002/6 Niet-stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen (2002). ISBN 90-377-0098-5 (EUR 19,90)
- 2002/7 Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten (2002). ISBN 90-377-0088-8 (EUR 12,50)
- 2002/8 E-cultuur. Een empirische verkenning (2002). ISBN 90-377-0092-6 (EUR 17,50)
- 2002/9 Taal lokaal. Gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone levende talen (OALT) (2002). ISBN 90-377-0090-x (EUR 22,50)
- 2002/10 Rapportage gehandicapten 2002. Maatschappelijke positie van mensen met lichamelijke beperkingen of verstandelijke handicaps. ISBN 90-377-0104-3 (EUR 29,50)
- 2002/13 Emancipatiemonitor 2002. ISBN 90-377-0110-8 (EUR 24,50)
- 2002/14 Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind (2002). ISBN 90-377-0091-8 (EUR 19,90)

Onderzoeksrapporten 2001

- 2001/7 Geleidelijk digitaal (2001). ISBN 90-377-0083-7 (EUR 12)
- 2001/9 Het beeld van de wetenschap (2001). ISBN 90-377-0056-x (EUR 13,60)
- 2001/15 Een model voor strafrechtelijke keten (2001). ISBN 90-377-0066-7 (EUR 18,20)
- 2001/16 Efficiency of Homes for the Mentally Disabled in the Netherlands (2001). ISBN 90-377-0064-0 (EUR 11,35)
- 2001/21 De leefsituatie van allochtone ouderen in Nederland (2001). ISBN 90-377-0080-2 (EUR 12,90)

Onderzoeksrapporten 2002

- 2002/1 Onbetaalde arbeid op het spoor. ISBN 90-377-0073-X (EUR 12)
2002/12 De werkelijkheid van de Welzijnswet (2002). ISBN 90-377-0116-7 (EUR 9,90)
2002/15 De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector. (2002). ISBN 90-377-0093-4 (EUR 34,50)

Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

- 67 De vraag naar kinderopvang (2001) (EUR 6,80)
68 Trends en determinanten in de sport (2000) (EUR 6,80)
69 De toekomst van de AWBZ (2001) (EUR 6,80)
70 The non-profit sector in the Netherlands (2001) (EUR 6,80)
71 Oudkomers in beeld (2001) (EUR 6,80)
72 Het nieuwe consumeren (2001) (EUR 6,80)
73 Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen (2001) (EUR 6,80)
74 Maten voor gemeenten (2001) (EUR 6,80)
75 Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers (2001) (EUR 13,60)
76 Tussenrapport Onderwijs in Allochtone Leven Talen (2001) (EUR 6,80)
77 Ruime kavel of compacte stad? (2001) (EUR 6,80)
78 Verslaglegging van de modellering van de ouderenzorg ten behoeve van het ramingsmodel zorg (2001) (EUR 6,80)
79 Sociale cohesie en sociale infrastructuur (2002) (EUR 6,80)
80 Gemeentelijk ramingsmodel kinderopvang (2002). ISBN 90-377-0108-6 (EUR 6,80)
81 Modellering van de gehandicaptenzorg (2001) (EUR 6,80)
82 Verslaglegging van de modellering van de geestelijke gezondheidszorg (2002). ISBN 90-377-0099-3 (EUR 6,80)
83 Verslaglegging van de modellering van de gehandicaptenzorg (2002). ISBN 90-377-0100-0 (EUR 6,80)
84 Cultuur op het web. Het informatieaanbod op websites van musea en theaters (2002). ISBN 90-377-0101-9 (EUR 6,80)
85 Intramuraal AWBZ-voorzieningen. Achtergronden bij gebruik en eigen bijdragen (2002). ISBN 90-377-0102-7 (EUR 6,80)
86 Memorandum quartaire sector 2002-2006 (2002). ISBN 90-377-0103-5 (EUR 10)
87 Naar een agenda voor de jeugd. Voorstellen voor een positief lokaal jeugdbeleid (2002). ISBN 90-377-0105-1 (EUR 6,80)
88 Kenniscentra in Nederland. Een inventariserend onderzoek naar kenmerken en groei van het aantal kenniscentra (2002). ISBN 90-377-0122-1 (EUR 10)

Overige publicaties

On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states. ISBN 90-377-0049-7 (\$ 19.95/ EUR 22). (Integrale vertaling van De maat van de verzorgingsstaat.)

Report on the Elderly 2001. ISBN 90-377-0082-9 (EUR 34) (integrale vertaling van Rapportage ouderen 2001)

Essay Waarom blijven boeren? (2001). ISBN 90-377-0084-5 (EUR 4,50)

Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief (2001). ISBN 90-377-0081-0 (EUR 7)

Particulier initiatief en publiek belang (2002). ISBN 90-377-0086-1 (EUR 19,90)

Uitgewerkt! (2002). ISBN 90-377-0085-3 (EUR 7)

De oplossing van de civil society (2002). ISBN 90-377-0107-8 (EUR 4,50)

Leef Europa wel? Een verkenning van de Europese Unie in de publieke opinie en het onderwijs (2002).
ISBN 90-377-0117-5 (EUR 6,80)

De veeleisende samenleving. Psychische vermoeidheid in een veranderde sociaal-culturele context (2002).
ISBN 90-377-0119-1 (EUR 6,80)

Armoedebericht 2002 (2002). ISBN 90-377-0121-3 (EUR 9,90)

Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid (2002). ISBN 90-377-0120-5
(EUR 7,50)