

Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 1

**Naar een doelmatiger
rijksoverheid?**

C.A. de Kam

**De organisatie van de
rijksdienst: feiten en cijfers**

P.J.M. Wilms

**Minder ambtenaren,
betere rijksoverheid**

M.P.C.M. van Schendelen

Kritisch en zuinig

S.G. van der Lecq

**Besparen op de
beleidsvoorbereiding**

D.J. Kraan

**Tien doelmatigheids-
argumenten voor een
progressieve loon- en
inkomstenbelasting**

*C. van Ewijk, B. Jacobs, R.A. de Mooij en
P.J.G. Tang*

**Opties voor een effectief
innovatiebeleid**

J.F.P. Hers

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Sdu Uitgevers



35^e JAARGANG

2003

Tijdschrift voor Openbare Financiën

(voortzetting van Openbare Uitgaven)

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

De Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën is ontstaan uit een fusie tussen de Stichting IOO en de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën.

De stichting is vernoemd naar prof. dr. Wim Drees (1922-1998), die werkzaam was in de theorie en de praktijk van de openbare financiën. Hij was onder andere waarnemend directeur van het Centraal Planbureau, buitengewoon hoogleraar Openbare Financiën aan de Erasmus Universiteit, Thesaurier-Generaal bij het ministerie van Financiën, minister van Verkeer en Waterstaat en lid van de Algemene Rekenkamer. De Dreesstichting is een particuliere en onafhankelijke non-profit instelling. Met de bevordering van onderzoek, het uitgeven van het Tijdschrift voor Openbare Financiën en de organisatie van symposia streeft de Dreesstichting ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het Tijdschrift voor Openbare Financiën is bestemd voor eenieder die geïnteresseerd is in de economie van de publieke sector en de financiële aspecten van het openbaar bestuur.

Bestuur van de Dreesstichting

Prof. dr. C.A. de Kam (voorzitter), drs. A.P. Ros (secretaris-penningmeester), prof. dr. A.F.P. Bakker, drs. P.J.C.M. van den Berg, drs. C.C.H.J. Driessen, dr. R. Gerritse, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, drs. C. Oudshoorn, prof. dr. H.A.A. Verbon, prof. dr. J.A. Vijlbrief, prof. dr. F.A.A.M. van Winden en dr. D.J. Kraan (directeur).

Redactieraad

Prof. dr. A.F.P. Bakker, dr. P.T. de Beer, prof. dr. A.L. Bovenberg, prof. dr. F.A.G. den Butter, drs. J.A. van Dijken, drs. R. Goudriaan, prof. dr. Ph.R. de Jong, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, prof. dr. C.W.M. van Paridon, prof. dr. C.G.M. Sterks en prof. dr. J.A. Vijlbrief.

Kernredactie

Drs. P.J.C.M. van den Berg, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. C.A. de Kam, drs. H.M. van de Kar en drs. A.P. Ros.

Eindredactie

Drs. A.P. Ros

Bureauredactie

Mevr. drs. A.V. van Drunen

Redactieadres

Erasmus Universiteit Rotterdam
OCFEB, kamer H6-22
T.a.v. drs. A.P. Ros
Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam
Tel. (010) 408 14 40/408 24 30, fax (010) 408 91 73,
e-mail ros@few.eur.nl

Uitgever

Sdu Uitgevers, Den Haag, drs. J.A. Breed

Abonnementen

Jaarabonnement voor instellingen: € 95,-
(incl. BTW en verzendkosten)
Jaarabonnement voor particulieren: € 65,-
(incl. BTW en verzendkosten)
Losse nummers: € 20,- (incl. BTW,
excl. verzend- en administratiekosten)
Vrienden en donateurs van de Wim
Dreesstichting betalen een speciale prijs.

Servicecentrum Uitgevers

Postbus 20014
2500 EA Den Haag
Tel. (070) 378 98 80, fax (070) 378 97 83,
e-mail sdu@sdu.nl

Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan het
Servicecentrum Uitgevers

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst en om u van informatie te voorzien over Sdu Uitgevers bv en zorgvuldig geselecteerde andere bedrijven. Als u geen prijs stelt op deze informatie, kunt u dit schriftelijk melden bij Servicecentrum Uitgevers, postbus 20014, 2500 EA Den Haag. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op www.sdu.nl. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar.

Tijdschrift voor Openbare Financiën
verschijnt zes keer per jaar.

Vormgeving en opmaak

Villa Y, Den Haag

Druk

Giethoorn Ten Brink, Meppel

© 2003 Sdu Uitgevers bv
ISSN 1570-9361


**Nederlands
uitgeversverbond**
**Groep uitgevers voor
vak en wetenschap**

Ten geleide 3

Naar een doelmatiger rijksoverheid

Naar een doelmatiger rijksoverheid? 4

C.A. de Kam

De organisatie van de rijksdienst: feiten en cijfers 6

P.J.M. Wilms

Minder ambtenaren, betere rijksoverheid 15

M.P.C.M. van Schendelen

Kritisch en zuinig 20

S.G. van der Lecq

Besparen op de beleidsvoorbereiding 24

D.J. Kraan

**Tien doelmatigheidsargumenten voor een
progressieve loon- en inkomstenbelasting** 30

C. van Ewijk,

B. Jacobs,

R.A. de Mooij en

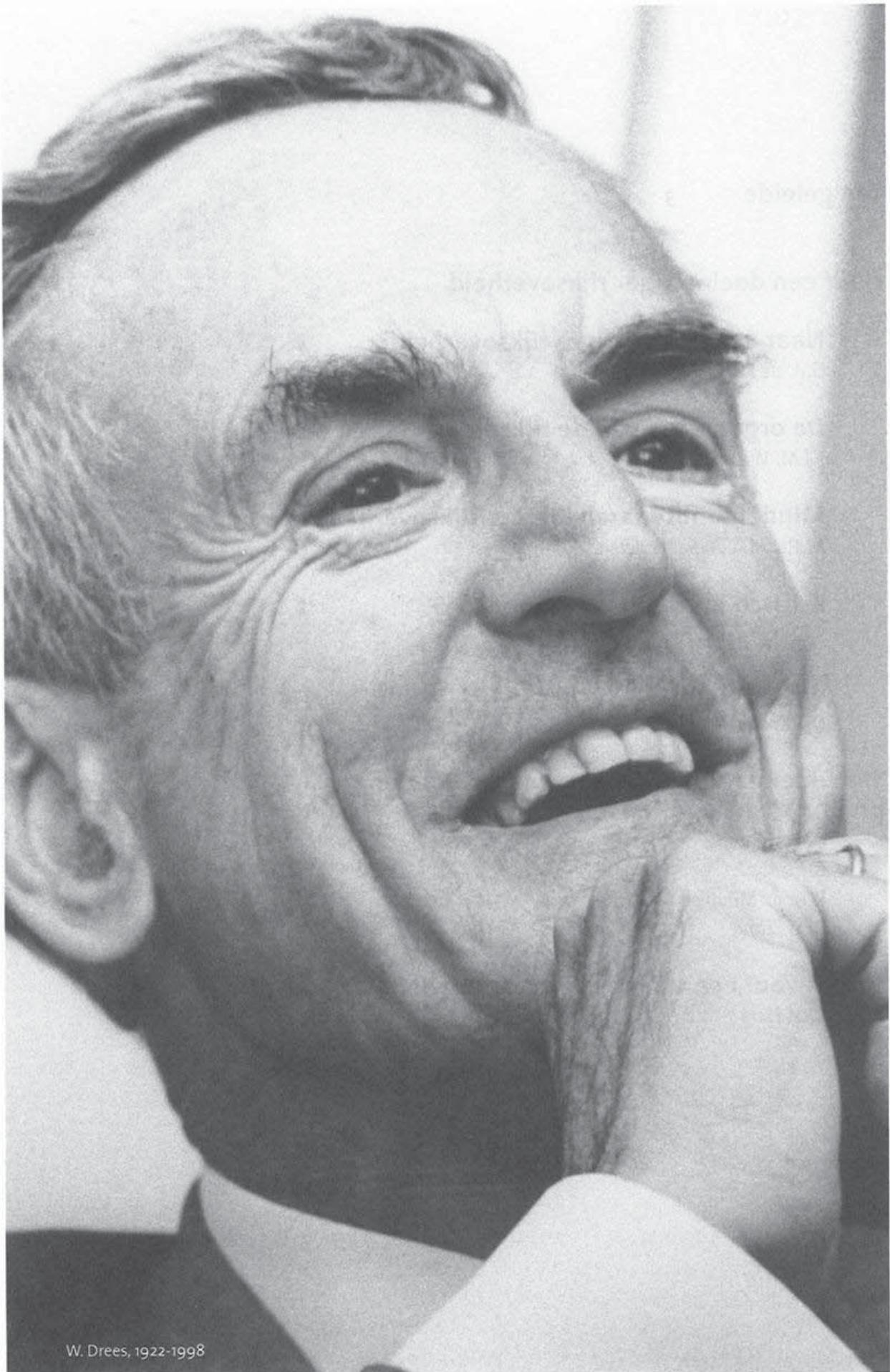
P.J.G. Tang

Opties voor een effectief innovatiebeleid 36

J.F.P. Hers

RUBRIEKEN

Verschenen 46



W. Drees, 1922-1998

Ten geleide

Vorig jaar zijn de Stichting Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) en de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën samengegaan in de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. De stichting is vernoemd naar prof. dr. Wim Drees (1922-1998), die werkzaam was in de theorie en de praktijk van de openbare financiën. Hij was onder andere waarnemend directeur van het Centraal Planbureau, buitengewoon hoogleraar Openbare Financiën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Thesaurier-Generaal bij het Ministerie van Financiën, minister van Verkeer en Waterstaat en lid van de Algemene Rekenkamer. Hij wist als geen ander het wetenschappelijk onderzoek en de beleidspraktijk van de openbare financiën met elkaar te verbinden. Wim Drees stond ook aan de wieg van de stichting IOO en van het blad Openbare Uitgaven, waarvan dit Tijdschrift voor Openbare Financiën (TvOF) de voortzetting is. Met gepaste trots presenteren wij als nieuwe stichting dit nieuwe tijdschrift.

Op 22 november 2002 hield de Dreesstichting haar eerste symposium, onder de titel 'Kaas-schaaf of fileermes: naar een doelmatiger rijksoverheid'. In dit eerste nummer van het TvOF worden onder andere enkele bewerkingen van bijdragen aan dit symposium gepubliceerd.

Flip de Kam, voorzitter Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Arie Ros, secretaris-penningmeester

Dirk-Jan Kraan, directeur

Naar een doelmatiger rijksoverheid?

C.A. de Kam*

In de jaren 1994-2002 zijn twee paarse kabinetten in de weer geweest met fundamentele hervormingen van de openbare financiën. Zonder te streven naar volledigheid kunnen de volgende beleidsinitiatieven worden genoemd:

- herinvoering van het trendmatig begrotingsbeleid, verrijkt met de introductie van uitgavenplafonds;
- voortgaande instrumentalisering van de fiscale wetgeving, met als klap op de vuurpijl de Belastingherziening 2001;
- verzelfstandiging en privatisering van tot dan door overheidsinstanties uitgevoerde taken;
- grotere aandacht voor hoeveelheid en kwaliteit van door overheidsorganisaties geleverde prestaties, met als voorlopig hoogtepunt de operatie Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB);
- verdergaande aanpassingen van het comptabel bestel, in het bijzonder de voorbereiding van de overstap op het baten- en lastenstelsel bij de rijksoverheid (Eigentijds Begrotingsstelsel).

Over de merites van veel van deze initiatieven is uitsluitend in betrekkelijk kleine kring gedebatteerd – vooral de meest direct betrokken partijen voerden daarbij het hoogste woord. De discussies tussen specialisten op verschillende terreinen van de overheidsfinanciën gingen vaak aan de buitenwacht voorbij. Een van de doelstellingen van de vorig jaar opgerichte Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën is het debat te verbreden naar nieuwe groepen van belangstellenden, zoals leden van politieke partijen, andere geïnteresseerde staatsburgers, wetenschappers, journalisten en studenten.

Om het publieke debat te verbreden gaat de Wim Drees Stichting regelmatig openbare bijeenkomsten organiseren waar actuele vraagstukken op het gebied van de openbare financiën worden besproken. De eerste door de Stichting georganiseerde bijeenkomst vond plaats op 22 november 2002. Dit najaarssymposium – ‘Kaasschaaf of fileermes: naar een doelmatiger rijksoverheid’ – ging over de beleidsvoorbereiding bij de rijksoverheid. Concreet: hoeveel mensen en middelen maken de ministeries vrij voor de ontwikkeling van beleid, voordat het moment van politieke besluitvorming is aangebroken? Met de voorbereiding van beleid zijn vooral de vier planbureaus belast, maar ook sommige externe of interne onderzoeksinstituten die hoofdzakelijk collectief worden gefinancierd (zoals het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum WODC van het Ministerie van Justitie), adviesraden en hun secretariaat (zoals de Onderwijsraad en de VROM-raad) en de zogeheten kerndepartementen.

Het onderwerp van dit najaarssymposium was bijzonder actueel door het voornemen van het inmiddels demissionaire kabinet-Balkenende de personeelsformatie van de rijksdienst met 9 procent te verminderen. Bovendien beoogde het kabinet 105 miljoen euro te besparen bij de inkoop van externe dienstverlening. Het kabinet-Balkenende leek vooral te willen bezuinigen op de beleidsvoorbereiding en veel minder op de beleidsuitvoering. Naarmate uitvoerende diensten worden

* Rijksuniversiteit Groningen; voorzitter Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

ontzien, wordt de taakstelling zwaarder voor dienstonderdelen die met de beleidsvoorbereiding zijn belast.

De gevolgen van deze stormloop op de bastions van de Haagse bureaucratie zijn ongewis. Sommige waarnemers zijn van mening dat de kwaliteit van het overheidsbeleid in het geding is. Anderen opperen dat nog veel meer valt te besparen en dat de geformuleerde taakstellingen het nog steeds mogelijk maken fundamentele keuzen bij de allocatie van het budget voor de ministeries te ontlopen.

Gezien de inhoud van de verkiezingsprogramma's en de te verwachten aanvullende ombuigingen op de overheidsuitgaven zal ook het kabinet dat in de eerste helft van 2003 aantreedt ernst willen maken met afslanking van het Haagse ambtenarenapparaat. Wat op het najaarssymposium van de Stichting is besproken blijft daarmee onverminderd actueel. Dit nummer bevat onder andere een bewerking van drie op het symposium gepresenteerde bijdragen. P.J.M. Wilms (Advies- en onderzoekbureau APE bv) laat zien hoe de beleidssector van de rijksoverheid zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Hij belicht daarbij de effecten die de diverse doelmatigheidsoperaties tot en met het Strategisch Akkoord op de personeelsomvang hadden. M.P.C.M. van Schendelen (Erasmus Universiteit Rotterdam) pleit voor een omslag in het denken over personeelsreductie bij de overheid. Met de Europese Commissie als voorbeeld beveelt hij een veel kleinere rijksoverheid aan, die intensief en competitief gebruik maakt van belanghebbende experts. S.G. van der Lecq (Economisch Statistische Berichten) gaat in op de voor- en nadelen van diverse vormen van interne en externe beleidsadvisering. Met name de kritische, onafhankelijke advisering is volgens haar een punt van zorg. Ten slotte houdt D.J. Kraan (OECD; directeur Dreesstichting) de twee op het symposium gehoorde opvattingen over de gevolgen van de personeelsreductie tegen het licht: leidt die reductie tot problemen, of biedt zij juist mogelijkheden tot beter functioneren?

De organisatie van de rijksdienst: feiten en cijfers

P.J.M. Wilms*

1 Inleiding

Alle politieke partijen, van links tot rechts, zien een vermindering van het ambtelijk apparaat als een beproefd middel om de budgettaire tegenvallers op te vangen. Vooral de beleidsonderdelen van de rijksdienst staan hoog op het lijstje. Maar hoe groot is de beleidssector eigenlijk? Wat is het resultaat geweest van de doelmatigheidsoperaties uit het verleden? In dit artikel wordt ingegaan op deze operaties en op de gevolgen daarvan voor de ontwikkeling van de omvang en de samenstelling van de rijksdienst.

2 Doelmatigheidsoperaties in de rijksdienst

Twee-procentoperatie, afslankingsoperatie, Grote Efficiency Operatie. Doelmatigheidsoperaties in de rijksdienst kennen zo langzamerhand een traditie. Ze zijn sinds een jaar of twintig een vast en onmisbaar onderdeel geworden van de regeerakkoorden. Altijd goed voor een bedrag van tussen de 350 en de 450 miljoen euro. Het Strategisch Akkoord van CDA, LPF en VVD vormt geen uitzondering op de gegroeide praktijk. Doelmatigheidsoperaties kunnen op een breed politiek draagvlak rekenen. Tussen de politieke partijen bestaat grote eenstemmigheid over de noodzaak een substantieel deel van de ombuigingen te vinden in een vermindering van de bureaucratie.

Wie de afgelopen twintig jaar overziet, constateert een toenemende inventiviteit en creativiteit in de vormgeving van de opeenvolgende doelmatigheidsoperaties. In 1982 werd begonnen met een eenvoudige, kaasschaafachtige 2%-operatie. In 1986 werd het fenomeen van de uitzonderingen en differentiatie geïntroduceerd en in 1994 werd het assortiment van de taakstellingen verbreed met kortingen op de inkoop en de externe dienstverlening.

Een voortdurend terugkerend thema in al die operaties is het streven het mes vooral gericht in te zetten op de beleidssector, en de uitvoering te ontzien. En even zo vaak is de kritiek dat in de praktijk toch vooral de kaasschaaf is gehanteerd. Dat neemt niet weg dat door differentiatie en vrijstellingen in de taakstellingen vooral de uitvoering relatief is ontzien. Sinds jaar en dag gaan de taakstellingen voorbij aan de justitiële keten en geldt ook voor andere grote uitvoeringsorganisaties een lichter regime.

3 Ontwikkeling rijksdienst

Wat is nu het effect geweest van al deze doelmatigheidsoperaties op de omvang van de rijksdienst? In figuur 1 is de ontwikkeling van het personeelsvolume in de rijksdienst vanaf 1982 weergegeven. Daarbij is gecorrigeerd voor de omvang van Rijkspolitie, Defensie en ABP die vanaf 1994 respectievelijk 1987 niet meer tot de rijkssector behoren.

* Partner/directeur van advies- en onderzoeksbureau APE bv, Den Haag. Dit artikel werd begin januari 2003 afgerond.

Figuur 1. Ontwikkeling Rijksdienst 1982-2002



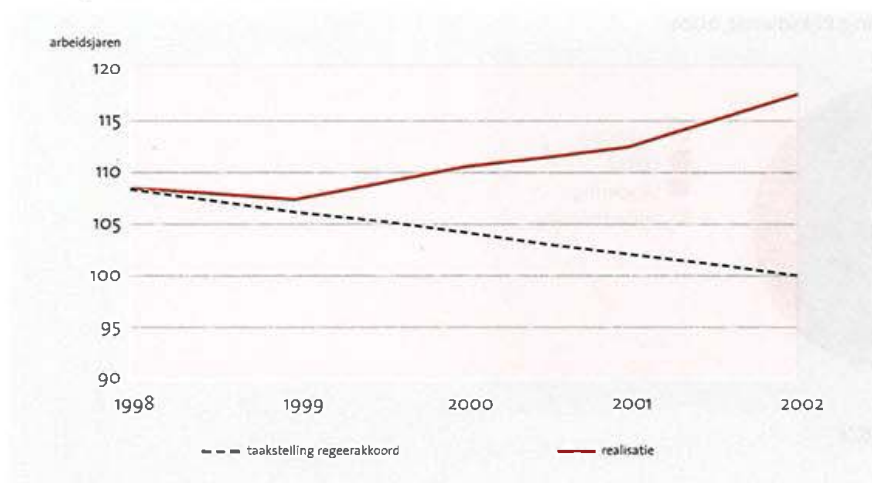
Bron: Ministerie van BZK

Vanaf 1986 tot aan het midden van de jaren negentig is een daling van het personeelsvolume waarneembaar, die behalve door de afslankingsoperatie (1986-1990) en de Grote Efficiency Operatie (1990-1994) ook veroorzaakt is door (externe) verzelfstandigingen (o.a. Arbeidsvoorziening, Loodswezen, Kadaster en Rijkscomputercentrum).¹

Wanneer we naar het verloop in de afgelopen tien jaar kijken, kunnen we constateren dat het arbeidsvolume aanvankelijk geleidelijk verder daalt tot een omvang van 104.000 in 1996. Daarna groeit de rijksdienst in een steeds sneller tempo tot een voorlopig hoogtepunt van 117.500, dat medio 2002 wordt bereikt. Daarmee is de rijksdienst terug op het niveau van 1989.

Vooraf in de laatste vier jaar is een sterke groei waarneembaar. Onder Paars II is het volume gestegen met ruim 9%. Deze groei in het volume van ruim 10.000 heeft zich voor een groot deel gemanifesteerd in 2002, toen de rijksdienst groeide met 5000 plaatsen. De uitbreidingen zijn vooral te vinden in de uitvoerende sectoren van de rijkdienst (Immigratie- en Naturalisatiedienst, Dienst Justitiële Inrichtingen, gerechtelijke diensten, kinderscherming, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst).

Figuur 2. Taakstelling en realisatie 1998-2002



Bron: Ministerie van BZK

¹ In de periode 1985-1994 is de daling van het volume voor de helft te verklaren uit externe verzelfstandigingen (IOO en SCP, 1995, p 120).

De groei is opmerkelijk, omdat zij haaks staat op het voornemen van Paars II de rijksdienst in omvang terug te brengen. Het regeerakkoord van Paars II bevat een voorgenomen reductie van ruim 7% over een periode van vier jaar, nauwkeurig uitgesplitst in een jaarlijkse efficiencykorting van 0,55% en een jaarlijkse volumetaakstelling van 1,25%. Dit zou moeten leiden tot een vermindering van bijna 8.000 plaatsen. Maar naast deze krimp manifesteert zich tegelijkertijd elders in de rijksdienst een uitbreiding ter grootte van 18.000 plaatsen, waardoor de rijksdienst per saldo met 10.000 plaatsen is gegroeid (zie figuur 2).

In de financiële verantwoording over het jaar 2001 kan de minister van BZK dan ook niet anders dan expliciet concluderen dat de taakstelling uit het regeerakkoord niet is gehaald.²

4 Samenstelling rijksdienst: beleid versus uitvoering

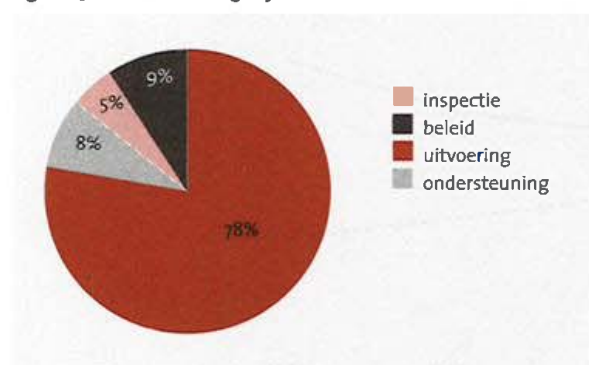
Hoeveel mensen en middelen zijn gemoeid met het proces van beleidsvorming? Dat is een relevante vraag tegen de achtergrond van de politieke wens om vooral in het beleidsproces te snijden. Onmiddellijk moet daar aan worden toegevoegd dat het antwoord niet anders dan indicatief kan zijn, omdat elke indeling in beleid of uitvoering arbitraire keuzes bevat en omdat het beschikbare cijfermateriaal onvolledig is. Met dit voorbehoud kan de volgende ruwe schets van de rijksdienst worden gegeven.

Ultimo 2001 telde de rijksdienst 112.000 plaatsen. Het leeuwendeel van de rijksambtenaren was dat jaar werkzaam in de uitvoering (bijna 90.000). Twee derde hiervan komt voor rekening van drie grote uitvoerende diensten: de Belastingdienst (31.000), de Dienst Justitiële Inrichtingen (16.000) en Rijkswaterstaat (11.000). Naast de uitvoering kunnen binnen de rijksdienst nog drie andere categorieën worden onderscheiden: beleid, ondersteuning (centrale staf) en inspectie.

Globaal kan worden gesteld dat er bij de rijksdienst ongeveer 10.000 beleidsambtenaren werkzaam zijn. Daarnaast zijn er nog eens circa 10.000 ambtenaren werkzaam in de centrale stafdiensten (P&O, FEZ, O&I, Accountantsdienst, en dergelijke) en ongeveer 5.000 bij de diverse inspecties (onder andere FIOD, AID en Onderwijsinspectie).

Figuur 3 illustreert een en ander. Het aandeel van het onderdeel beleid bedroeg in 2001 ongeveer 9%, de uitvoering heeft een aandeel van 78%. Door de verdere intensivering in de uitvoerende diensten in 2002 zal het aandeel van beleid zakken tot circa 8,5%.

Figuur 3. Samenstelling Rijksdienst, 2001



Bron: Ministerie van BZK

Natuurlijk is dit een globaal beeld. Zo is geen rekening gehouden met het feit dat de uitvoerende diensten ook weer onderdelen bevatten die primair fungeren als beleidsonderdeel. Het hoofdkan-

² Tweede Kamer (2001-2002), p. 1.

toor van Rijkswaterstaat wordt bijvoorbeeld in zijn geheel tot de uitvoering gerekend, terwijl dat onderdeel niet rechtstreeks gekoppeld is aan infrastructurele projecten en producten. De omvang van de beleidssector wordt aldus enigszins onderschat.

Van de andere kant wordt de omvang van de beleidssector overschat doordat de decentrale staf (decentrale stafbureaus met hun directiesecretarissen, p-consulenten, systeembeheerders, en dergelijke) tot de beleidssector wordt gerekend. In feite behoort de decentrale staf tot de ondersteuning. Het zicht op de omvang van deze decentrale bureaus is echter zeer beperkt. Tentatieve schattingen duiden er op dat circa 15% van de categorie beleidsambtenaren werkzaam is in de ondersteuning op decentraal niveau, waarbij overigens grote verschillen binnen en tussen departementen kunnen worden waargenomen.

5 Advisering

Beleidsvoorbereiding vindt behalve op de kerndepartementen ook plaats bij de planbureaus, adviesraden en onderzoeksinstellingen, al dan niet verzelfstandigd. Bij de planbureaus (SCP, CPB en RPB) zijn circa 300 personen werkzaam. Voorts kent Nederland een aantal adviesraden, zoals de WRR en per ministerie georganiseerde adviesraden. In 1997 is de Kaderwet adviescolleges in werking getreden, die tot een aanzienlijke versobering van het aantal externe adviescolleges heeft geleid. In 1995 waren er nog 119 externe adviescolleges. In de periode 1997-2000 is dit teruggebracht naar 70. Bij deze adviesraden zijn zo'n 650 leden (veelal in deeltijd) en naar schatting 600 medewerkers werkzaam. Daarnaast zijn er de uitvoeringsgerichte adviescolleges, sectorraden voor onderzoek en ontwikkeling en dergelijke, die van tijd tot tijd ook "adviseren". Hun capaciteitsomvang is onbekend.

6 Externe inhuur

Als we spreken over mensen en middelen die in de rijksdienst zijn gemoeid met beleid en uitvoering, ontkomen we niet aan een analyse van de externe inhuur. Inzicht in de omvang en samenstelling van de externe inhuur is des te meer noodzakelijk sinds de uitgaven aan externe inhuur ook aan een taakstelling zijn onderworpen. De registratie van externe inhuur op centraal niveau is echter gebrekkig en onvolledig. Uitsluitend over het gedeelte van de externe inhuur dat bekostigd wordt uit het personeelsartikel bestaan geaggregeerde gegevens. Geen zicht bestaat op de uitgaven voor externe inhuur voorzover deze ten laste komen van de programma-uitgaven.

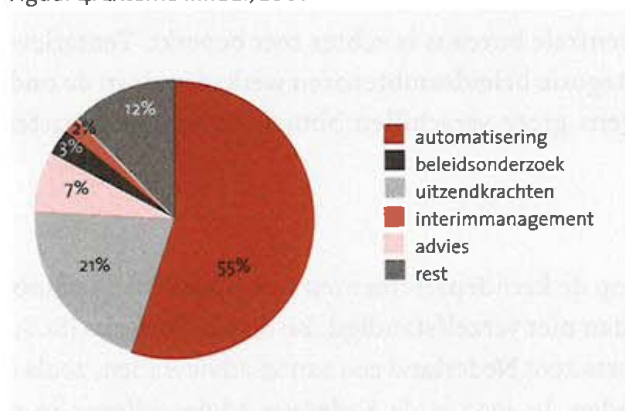
De uitgaven voor extern personeel laten, voorzover zij als zodanig worden geregistreerd, in de periode 1997-2001 een spectaculaire groei zien. Alleen al het gedeelte van de externe inhuur dat wordt bekostigd uit het apparaatbudget toonde in die jaren een verdubbeling. Bedroegen de uitgaven voor externe inhuur in 1997 ongeveer 6% van de loonsom, in 2001 is dit opgelopen tot ruim 12% (690 mln euro).

Deze groei is gerealiseerd ondanks de afspraak in het regeerakkoord van Paars II dat op de uitgaven voor externe inhuur een korting zou worden aangebracht. Voor inhuur ten behoeve van automatisering gold een efficiencykorting van jaarlijks 1%, voor de overige externe inhuur bedroeg de korting 5% in 1999, oplopend tot 15% in 2001 en de jaren daarna. Het kabinet-Balkenende doet er in het Strategisch Akkoord nog een schepje bovenop. De in het Strategisch Akkoord overeengekomen taakstelling ten laste van externe inhuur (105 mln euro) ligt aanzienlijk boven de taakstelling onder Paars II en zou bij realisatie een vermindering met circa 20% betekenen ten opzichte van het niveau in 2001.

Zoals figuur 4 laat zien, komt het merendeel van de externe inhuur voor rekening van automatisering (55%) en uitzendkrachten (21%). Interim-management is weliswaar een snel stijgende

post, maar blijft in het totaal van deze uitgavencategorie zeer bescheiden (2%). Ook beleidsonderzoek neemt met 3% een bescheiden positie in. Herhaald zij dat het hier alleen om bedragen gaat voorzover ze zijn verantwoord op de apparaatsuitgaven. De programmabudgetten blijven buiten beeld.

Figuur 4. Externe inhuur, 2001



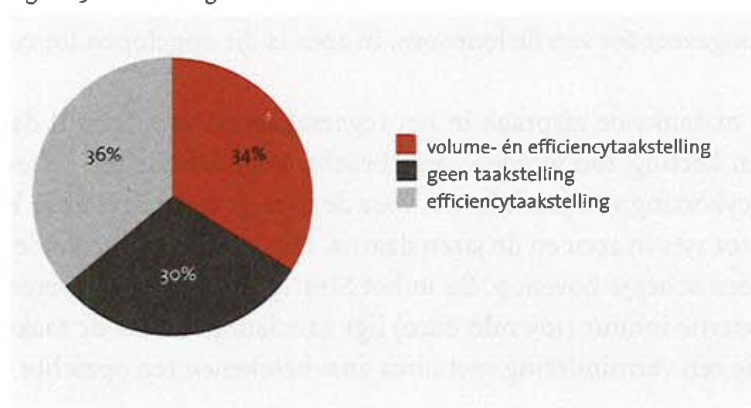
Bron: Ministerie van BZK

7 Taakstelling 2002-2006

De taakstelling uit het Strategisch Akkoord kent een verfijningsgraad die niet eerder is vertoond. Er geldt voor een periode van vier jaar een efficiencytaakstelling (die inhoudt dat hetzelfde werk met minder mensen kan worden gedaan) ter grootte van in totaal 4 %, er bestaan drie klassen van volumetaakstellingen (3%, 5% en 7% voor vier jaar) en ten slotte zijn er ook nog eens twee klassen van uitzonderingen (uitzonderingen van de volumetaakstelling en uitzonderingen van de volume- én de efficiencytaakstelling).

Uit figuur 5 blijkt dat twee derde van de rijksdienst op de een of andere manier is vrijgesteld. Voor ruim 75.000 plaatsen geldt dus maximaal een efficiencytaakstelling van 4% in vier jaar. Ongeveer de helft daarvan heeft helemaal geen taakstelling en hoeft dus ook geen efficiencywinst af te dragen. De productiviteitsstijging van deze onderdelen van de rijksdienst (overeenkomend met 35.0000 plaatsen) blijft dus voor die onderdelen behouden. Deze sectoren kunnen de winst als gevolg van meer doelmatigheid en efficiëntie opnieuw investeren, bijvoorbeeld om kwaliteitsverbetering mogelijk te maken.

Figuur 5. Taakstellingen 2002-2006

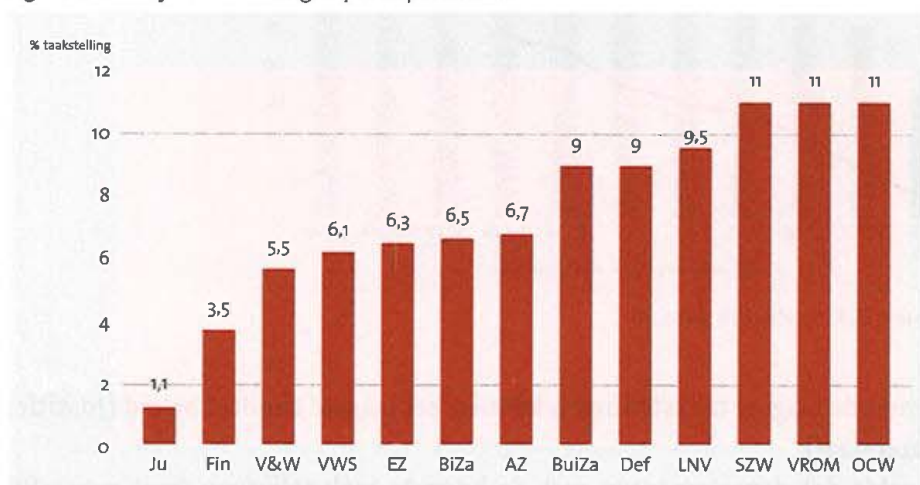


Bron: Ministerie van BZK; Strategisch Akkoord

De andere onderdelen van de rijksdienst hebben te maken met beide taakstellingen. Vrijstellingen zijn met name te vinden in de uitvoering en niet in de beleidsvoorbereiding, of het moesten twee planbureaus zijn (SCP en CPB), die ook gedeeltelijk vrijgesteld zijn. Het nieuwe Ruimtelijke Planbureau valt deze uitzonderingspositie niet ten deel.

De mate van differentiatie wordt nog groter wanneer we naar de feitelijke taakstellingen per departement kijken. Uit figuur 6 blijkt dat de taakstellingen oplopen van 1,1% voor Justitie (in vier jaar wel te verstaan) tot 11% voor een drietal departementen die én de hoogste volumetaakstelling krijgen én geen onderdelen kennen die op een of andere manier van de taakstelling worden uitgezonderd (SZW, VROM, OC&W).

Figuur 6. Feitelijke taakstellingen per departement



Bron: Ministerie van BZK, Strategisch Akkoord

De lage taakstellingen worden met name veroorzaakt door uitzonderingen van grote uitvoerende diensten. Bij Justitie zijn de Dienst Justitiële Inrichtingen, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming geheel vrijgesteld. Dit komt overeen met 83% van het aantal plaatsen. Bij Financiën is zelfs 95% geheel (FIOD en Douane) dan wel gedeeltelijk (Belastingdienst) vrijgesteld. Bij Verkeer en Waterstaat heeft 75% (Rijkswaterstaat) alleen een efficiencytaakstelling.

Rekening houdend met de differentiatie in taakstellingen en met de uitgezonderde onderdelen bedraagt de gemiddelde taakstelling voor de rijksdienst in de periode 2002–2006 5%, overeenkomend met circa 5.500 arbeidsplaatsen.³

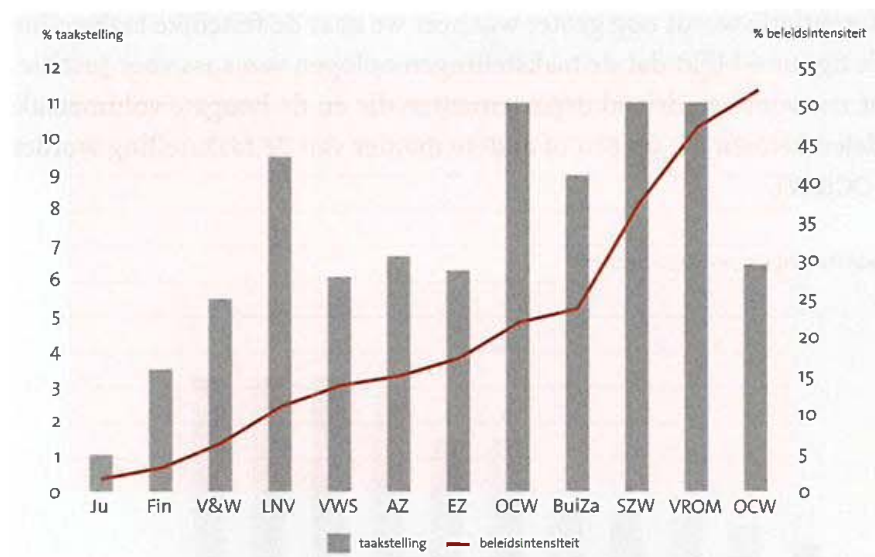
De differentiatie en de uitzonderingen zorgen ervoor dat deze gemiddelde taakstelling van 5% uiteenvalt in een taakstelling van 10% voor de beleidsonderdelen en een taakstelling van 4,5% voor de uitvoering. De taakstelling voor de beleidssectoren is dus ruim twee maal zo hoog als voor de uitvoering. Daarmee weerspiegelt deze gedifferentieerde taakstelling de opdracht in het Strategisch Akkoord dat de nadruk moet verschuiven van de voorbereiding (plannen, nota's en richtlijnen) naar een resultaatgerichte uitvoering.

Het is dan ook niet verrassend wanneer we constateren dat er een verband bestaat tussen de omvang van de feitelijke taakstelling van een departement en zijn beleidsintensiteit. In figuur 7 zijn op de horizontale as de departementen gerangschikt naar oplopende beleidsintensiteit. Justitie heeft met 2% de laagste beleidsintensiteit, BZK met 52 % de hoogste. De beleidsintensiteit wordt

³ Het CPB komt tot een totaal van 10.000, maar houdt geen rekening met de van de taakstellingen uitgezonderde onderdelen en gaat er daardoor ten onrechte van uit dat de gemiddelde taakstelling 9 % is.

berekend door op de totale departementale omvang in mindering te brengen de arbeidsplaatsen die gerekend worden tot de ondersteuning, inspectie of uitvoering (peildatum 2001).

Figuur 7. Beleidsintensiteit en taakstelling



Bron: Ministerie van BZK, Strategisch Akkoord

De departementen met de laagste taakstellingen kennen het laagste aandeel beleid (Justitie, Financiën, Verkeer en Waterstaat).

Omgekeerd geldt dat departementen met de hoogste taakstellingen (met name VROM en SZW) een hoge beleidsintensiteit kennen. Deze departementen hebben betrekkelijk weinig uitvoerende onderdelen. Overigens bestaan er op dit beeld uitzonderingen: BZK heeft een hoge beleidsintensiteit en een relatief lage taakstelling. LNV heeft een lagere beleidsintensiteit dan bijvoorbeeld VWS en BZK, maar toch een veel hogere taakstelling; OC&W heeft een hoge taakstelling, maar een beleidsintensiteit die niet tot de hoogste categorie behoort.

Een verklaring moet deels worden gezocht in de prioriteiten van het kabinet (veiligheid, zorg) en de opvattingen van partijen die het Strategisch Akkoord hebben gesloten. De VVD noemt in haar partijprogramma bijvoorbeeld expliciet het departement van OC&W (naast VWS), waar het huidige beleid het meest gepaard gaat met overheidsregulering en -interventie.

8 Invulling taakstelling

Departementen hadden tot 1 november 2002 de tijd in plannen van aanpak aan te geven welke maatregelen zij nemen om de volumetaakstelling te realiseren. Over de invulling van de efficiency-taakstelling behoefde niet te worden gerapporteerd. De minister van BZK zal de realisatie van de volumetaakstelling monitoren.

Deze aanpak is ambitieus en in ieder geval sterk afwijkend van de praktijk van de afgelopen jaren, waarbij in feite alleen maar werd gekeken of de financiële taakstellingen werden gehaald. Hoe die taakstelling werd gerealiseerd en wat de effecten waren voor het volume was minder relevant. Die praktijk paste ook in het kader van de VBTB-operatie die het accent vooral legt op de kwaliteit van de te meten resultaten. De aandacht is daardoor relatief verschoven van input naar output. Dat heeft consequenties voor de sturing van het volume. Zo is in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting van het Ministerie van Defensie de herziene personele sturing als volgt verwoord: 'Bij de overgang naar VBTB, waarin op output wordt gestuurd, ligt een sturing op de omvang van het perso-

neelsbestand minder voor de hand. In plaats daarvan dienen de onderdelen zelf aan te geven wat een adequate personeelsbezetting is om de opgedragen taken uit te voeren'.⁴

Nu de omvang van het personeelsbestand weer een issue is, doet zich wreken dat de infrastructuur die noodzakelijk is om de taakstellingen goed te monitoren voor een groot deel is verdwenen. Informatie over en sturing van de omvang van het personeelsbestand was iets uit de tijd van personele reducties.⁵ Waar nog tot voor enkele jaren in de Miljoenennota een aparte bijlage was ingeruimd voor de ontwikkeling van de personeelssterkte in de rijksdienst en waar in de departementale begrotingen gedetailleerd inzicht werd gegeven in de begrotingssterkte, de feitelijke sterkte en de schaalniveaus van de ambtenaren, is die informatie nu geheel verdwenen. De paradoxale situatie doet zich voor dat de VBTB-operatie eerst door de departementen is aangegrepen om de inputsturing vaarwel te zeggen, terwijl nu de nadruk op het resultaat in de VBTB-filosofie (hoeveel is de rijksdienst gekrompen? Hoeveel is de externe inhuur verminderd?) departementen dwingt om de oude weggegooiden schoenen van de inputsturing weer uit de kast te halen.

Voorzover departementen aan de Tweede Kamer hebben laten weten hoe zij hun taakstelling invullen komt daaruit een gemengd beeld naar voren. Dat is ook niet verwonderlijk, gezien de grote verschillen in taakstellingen. Departementen met een lage taakstelling hebben niet echt een prikkel om het fileermes te voorschijn te halen. Deze departementen beperken zich vooralsnog tot vage toezeggingen over het zoeken naar mogelijkheden om efficiënter samen te werken en in te kopen.

Maar met name die departementen die zich zien geconfronteerd met een behoorlijke taakstelling gaan een fundamentele herijking van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet uit de weg. Minder regels, minder beleid en minder inzet is het parool. De kwaliteit van de uitvoering moet centraal komen en burgers, instellingen en bedrijven moeten meer ruimte en verantwoordelijkheid krijgen.

Het resultaat is dat het mes dan ook soms dieper gaat dan de taakstelling van 11%. Zo wil OC&W bruto 20% ombuigen om met de meeropbrengst te investeren in de kwaliteit die nodig is om het departement voor te bereiden op een andere positie waarbij het veld meer ruimte krijgt (invulling studiehuis, basisvorming en klassenverkleining, meer ruimte voor experimenten), waarbij meer op resultaat wordt gestuurd en de administratieve lasten worden verlaagd (lumpsum-bekostiging in plaats van declaratiebekostiging in het primair onderwijs).

De minister van LNV wil de mestwetgeving drastisch vereenvoudigen via een taakstellende vermindering van de regelgeving van 40%, die doorwerkt in de hele keten, van beleid tot inspectie en uitvoering (Directies Landbouw, Juridische Zaken, AID, Bureau heffingen, et cetera). De beleidsdirecties van LNV worden geconfronteerd met een hogere taakstelling (minimaal 14%) dan de departementale taakstelling (11%).

Veel departementen zien besparingsmogelijkheden in het stroomlijnen van de bedrijfsvoeringsprocessen binnen en tussen departementen (herinrichting van de personele, informatie- en financiële functie). Regelmatig genoemd wordt het shared-service concept waarmee wordt beoogd de bedrijfsvoeringsprocessen te verbeteren door een grotere bundeling van expertise en kennis via een gezamenlijke (eventueel interdepartementale) voorziening van beheersprocessen.

Een recent verschenen rapport van BZK laat zien dat op personeelsgebied grote verschillen zijn waar te nemen in de zogeheten HRM- ratio (personeelsfunctionarissen gedeeld door totale formatie). De best practice bedraagt 2,2%, het gemiddelde 3 % met een uitschieter van 5,2%.⁶ De

4 Tweede Kamer (2002-2003), p. 155.

5 Zie noot 4.

6 Ministerie van BZK (2002), p. 67.

norm voor het bedrijfsleven bedraagt 1,9 %. Normering aan de best practice van de overheid zou een besparing opleveren van 37 mln euro (overeenkomend met 800 plaatsen). Wordt het bedrijfsleven als benchmark genomen, dan is een besparing mogelijk van 52 mln euro (1.175 plaatsen).

9 Vooruitblik: op herhaling

De taakstellingen uit het Strategisch Akkoord zijn in historisch perspectief bescheiden te noemen. De 330 mln euro waarvoor de rijksdienst is aangeslagen ligt aan de onderkant van de taakstellingen die de afgelopen twintig jaar voor de rijksdienst hebben gegolden. Maar dit bedrag is inmiddels achterhaald. In de aanloop naar een nieuw regeerakkoord kan de rijksdienst zich opmaken voor een nieuwe ronde taakstellingen waarin de inzet fors wordt verhoogd. Alle politieke partijen hebben aangegeven dat het nieuwe kabinet de noodzakelijke extra ombuigingen voor een belangrijk deel moet vinden in een aanvullende krimp van het ambtenarenapparaat. Schijnbaar moeiteloos en zonder enige terughoudendheid weten de partijen een breed scala aan maatregelen op te sommen die tot aanzienlijke besparingen op de kosten van de rijksdienst moeten leiden, of het nu gaat onder de vlag van terugdringing van de bureaucratie, de afroeping van de productiviteitsstijging, vermindering van de administratieve lasten, een verlaging van het ziekteverzuim of de beperking van de inhuur van externen. De magere 'track-record' uit het verleden op het onderdeel volume rijksdienst lijkt de partijen niet te deren, integendeel. Als een hoogspringer die na twee mislukte pogingen de lat voor zijn laatste sprong nog wat hoger legt, zo verhogen de partijen de taakstellingen voor de rijksdienst.

Er wordt volop tegen elkaar op geboden. Wie niet minimaal de taakstellingen uit het Strategisch Akkoord verdubbelt, lijkt niet mee te tellen. De taakstellingen op het gebied van de externe inhuur worden zelfs verdrievoudigd. Dat niemand weet hoeveel middelen gemoeid zijn met externe inhuur is kennelijk niet relevant.

Al met al praten we dan niet over een krimp van de rijksdienst van 5% in 2007, maar van 10 à 15%. Deze bezuiniging wordt netto ingeboekt, want voor uitbreidingen en flankerend beleid (bijvoorbeeld in de sfeer van wachtgeld en die onvermijdelijk zijn bij deze omvang van de taakstelling) zijn geen middelen uitgetrokken. Een krimp van een zodanige omvang zou inderdaad een uitzonderlijk resultaat zijn. Het is echter moeilijk voorstelbaar dat een dergelijk resultaat tot stand komt. Al was het alleen maar omdat we nauwelijks beschikken over een goed werkend informatie- en sturingssysteem van de personele functie. Maar zonder sturingsinformatie kan de minister van BZK niet anders dan fluiten in het donker en moet hij vrezen dat de conclusie bij de financiële verantwoording 2007 luidt dat de taakstellingen wederom niet zijn gehaald. Johan Cruijff zei het al: 'Vaak moet er iets gebeuren, voordat er iets gebeurt'.

Literatuur

- IOO en SCP (1995), *Kerngegevens openbaar bestuur 1995*, Den Haag: IOO
- Ministerie van BZK (2002), *Eindrapport Haalbaarheidsstudie Shared Services Center HRM voor de Rijksdienst*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Tweede Kamer (2001-2002), *Financiële verantwoordingen over het jaar 2001, brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 28 380, nr. 42
- Tweede Kamer (2002-2003), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2003*, 28 600 X, nr. 2, Memorie van toelichting

Minder ambtenaren, betere rijksoverheid

M.P.C.M. van Schendelen*

1 Inleiding

De rijksoverheid heeft een nieuwe uitdaging: in zijn 'Strategisch Akkoord' beoogt het kabinet-Balkenende een afslanking van de rijksoverheid naar zowel volume van personeel als inhuur van consultants. In 2002 telde de rijksoverheid bijna 118.000 arbeidsplaatsen en besteedde zij naar schatting 450 miljoen euro aan inhuur, zoals die van consultants. De maatregelen van het kabinet zijn in het kort (1) een algemene efficiëntiekorting van 4%, (2) een variabele (3 tot 7%) inkrimping van vooral het volume van beleidsambtenaren en (3) vrijstellingen op de eerste en/of tweede maatregel bij vooral uitvoerende afdelingen. Ongeveer 5.500 arbeidsplaatsen kunnen hierdoor vervallen. De gemiddelde taakstelling voor de ministeries is 5%, maar de spreiding eromheen is groot. Tegenover een krimp van 1% voor Justitie staat rond 11% voor OC&W, VROM en SZW.¹

2 Reactie

Conform de verwachting geeft dit beleidsvoornemen veel consternatie onder rijksambtenaren, ambtenarenbonden en externe consultants. Frequent gehoorde geluiden zijn dat hetzelfde werk niet door (weer) minder mensen kan worden verricht en dat het nu voor afslanking geoordeelde beleidswerk niet kan worden gemist. De kwaliteit en de effectiviteit van de rijksoverheid zouden in het geding komen, tot schade van de maatschappij. De beoogde bezuinigingen worden ook cijfermatig aangevochten. Er zijn niet zoveel beleidsambtenaren dat het getal van 5.500 plaatsen realiseerbaar is. Oude metaforen als 'de kaasschaaf' en 'het fileermes' zijn hernomen ter duiding van de komende operatie.² De betrokkenen blijven traditioneel denken en klagen dus over afslanking.

Deze defensieve argumenten zijn weinig onderbouwd en dus gemakkelijk weerlegbaar. Nergens staat dat minder mensen hetzelfde werk op dezelfde wijze moeten blijven doen. Het Akkoord noemt soorten werk waarop kan worden geminderd, met name dat beleidswerk. Bij meer intelligente werkwijzen ofwel verhoogde efficiëntie kunnen minder mensen wel hetzelfde werk verrichten. Veel bestaand ambtelijk werk is trouwens niet door de politiek opgedragen of rechtstreeks vanuit de maatschappij gevraagd, maar door het apparaat zelf geagendeerd. Geen onderzoek bewijst dat de kwaliteit dan wel de effectiviteit van de rijksoverheid evenredig toeneemt of daalt met haar omvang. De tweedeling van ambtenaren in beleidsmakers en -uitvoerders gaat voorbij aan tussentypen zoals beleidsontwerpers, -uitwerkers, -uitvoerders en -inspecteurs. Tussen hen mogen de vrijheidsgraden van beleidsvorming afnemen, maar zij dalen niet tot nul, want ook uitvoerders en inspecteurs hebben vaak hun ruime marges tot beleidsvrijheid.

De klagende betrokkenen zullen dit alles ook wel een beetje weten. Maar liever dan hun denkkracht te gebruiken, houden zij vast aan traditioneel denken, wat geen denken is maar de echo van wat voorgangers dachten. Pavloviaans benoemen zij de nieuwe uitdaging tot een bedreiging en

* De auteur is hoogleraar Politicologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Adres: vanschendelen@fsw.eur.nl.

1 Gegevens ontleend aan Wilms (2003).

2 Aldus zelfs de titel van het symposium van de Wim Drees Stichting, waarop dit artikel werd gepresenteerd.

hernemen zij die oude metaforen. Terloops kunnen zij hun budgettaire trukendoos openen, bijvoorbeeld door een dienst te 'outsourcen' met verlaagd budget en aldus bij te dragen aan zowel afslanking als bezuiniging. Door personen die tot last zijn 'te snoeien als dor hout' kunnen zij van de grote nood tevens een kleine deugd maken. In plaats van dit alles zouden zij kunnen proberen eens anders te denken over de gewenste rol van de rijksoverheid in de maatschappij. Ter inspiratie behoeven zij slechts te luisteren naar de volgende vijf kritiekpunten die veel burgers, ondernemers en lagere overheden op de rijksoverheid hebben en die vermoedelijk mede worden veroorzaakt door haar schaalgrootte en hieraan gerelateerde werkwijzen:

- 1 *Probleemonteigening*. De rijksoverheid onteigent de probleemeigenaren (stakeholders) van hun probleem. Regentesk verzint zij bijvoorbeeld, buiten de instanties voor asielopvang en andere betrokkenen om, campussen voor jonge asielzoekers (ama's). Zo houdt zij haar apparaat aan het werk.
- 2 *Inpoldering*. Indien de rijksoverheid wel overlegt met stakeholders, benadert zij deze liefst alleen voor beleidsadvisering en via omdijkte procedures, die enkele stakeholders insluiten (closed shop) en alle andere uitsluiten, zoals bij de SER. Lagere overheden, bedrijven en burgers maakt zij liefst droog.
- 3 *Overproductie*. De rijksoverheid produceert vele specifieke regels en diensten, die niet zijn besteld door grote groepen in de maatschappij, maar die vooral zelf zijn bedacht. De regeldruk van ruim twintig milieuwetten voor bedrijven bevoordeelt minder het milieu dan de buitenlandse concurrenten.
- 4 *Verkwisting*. De apparaatskosten (die 118.000 ambtenaren plus overhead) zijn onnodig hoog. Lagere overheden, bedrijven en burgers kunnen veel zelf voordeliger doen. De 12% inkomensoverdrachten uit de rijksbegroting (13 mld euro) zijn slechts leuk voor de ontvangende sociale bewegingen.
- 5 *Ineffectiviteit*. Op beleidsterreinen als zorg, vervoer, onderwijs, integratie en veiligheid zijn de trefwoorden inmiddels 'wachlijst' en 'congestie'. In de omringende landen kent de zorg geen wachtlijsten en zijn de behandel prijzen veelal lager. In Duitsland, waar de overheid minder intervenueert in de integratie, zijn immigranten relatief vaker arbeidsactief en beter aangepast.

3 Naar een omslag in het denken: een voorbeeld

Vermoedelijk zullen vele leden van de rijksoverheid graag weerleggen dat deze beelden feitelijk juist zijn of, indien ze wel enigermate geldig zijn, ze minstens zo sterk gelden voor andere overheden hier en elders en wellicht ook voor bedrijven en huishoudens. Vruchtbaarder dan alweer zo'n defensieve reactie is de serieuze overdenking van de wellicht nieuwe normen die schuilen achter de (al of niet terechte) kritiekpunten als zou onze rijksoverheid regentesk, gesloten, opdringerig, inefficiënt en ineffectief zijn. Zo'n kritische omslag in het denken is noodzakelijk (maar niet voldoende) voor vermindering van maatschappelijke kritiek. De vraag is nu of in theorie een overheid voorstelbaar dan wel of deze in empirie aanwezig is, die minder voorwerp is van genoemde kritiekpunten en die tevens veel minder ambtenaren telt, kortom beter presteert tegen lagere kosten. Wellicht volgt de conclusie dat de regeringsopdracht tot afslanking geen bedreiging maar een kans is voor de rijksoverheid. Ter vermindering van gefantaseer verkiezen wij hier de empirische boven de theoretische zoektocht.

Dé bureaucratie die spectaculair kleiner is dan onze rijksoverheid is, zoals alom bekend mag zijn, de Europese Commissie. Inclusief tolken, vertalers, technisch en secretariael personeel en diverse uitvoerende diensten telt zij ruim 20.000 ambtenaren, dus ongeveer één zesde van onze rijksoverheid. Dat is minder dan anderhalf maal het aantal ambtenaren van ons Ministerie van

Verkeer en Waterstaat. Met beleidsvoering (van -vorming tot -inspectie) houden zich binnen de Commissie ongeveer 11.500 ambtenaren bezig (categorieën A en B).³ Zij werken voor bijna het hele spectrum van beleidsvelden van alle aangesloten landen. In de vergelijkende statistiek van bureaucratieën komt de Commissie naar voren als extreem 'understaffed'. Van wat men in de Haagse burelen als nood zou bestempelen, maakt zij echter een intelligente deugd. Haar werkwijze moge volop bekend zijn in ons land dat al bijna vijftig jaar lid is van wat nu de Europese Unie heet. Voor nieuwe ingezetenen wordt zij hier op hoofdlijnen, zonder nuances en variaties, kort samengevat.⁴

Voor vrijwel elk beleidsonderwerp, van ontwerp tot en met uitvoering, treedt in de beleids-eenheid van het in aanmerking komende Directoraat-Generaal een middelhoge ambtenaar (meestal uit rang A5 tot en met B2, een reservoir van 6.500 personen) op als dossierchef. Deze persoon verzamelt rond het onderwerp externe stakeholders met ter zake voldoende expertise en representativiteit en brengt hen bijeen in een expertencomité.⁵ De deelnemers mogen met elkaar het probleem definiëren ('green paper'), de oplossing verwoorden ('white paper'), de regelgeving ontwerpen, het beleid uitvoeren en/of inspecteren, kortom betrokken zijn bij alle beleidsfasen. Er bestaan nu naar schatting zo'n 1.700 comités met daarin periodiek aanwezig zo'n 75.000 vertegenwoordigers van belanghebbende organisaties in Europa, ongeveer voor de helft overheden (globaal tweederde centraal niveau, eenderde decentraal) en private organisaties (tweederde bedrijfsleven, eenderde 'not for profit' ofwel NGO). Daarbij zijn er zo'n 450 speciale comités voor beleidsuitvoering (comitologie, functioneel lijkend op onze zelfstandige bestuursorganen ZBO's) met gedelegeerde bevoegdheden om samen met de Commissie rechtstreeks bindende regelgeving te maken. Omgerekend naar voltijdse bezetting kan men de inzet van alle experts schatten op 7.500 fte. De bruto omvang van de Commissie, inclusief deze experts, zou men dus kunnen stellen op in totaal ruim 27.000 personen, nog altijd een relatief zeer kleine bureaucratie.

De methode van de Commissie is, kortom, gebaseerd op 'insourcing' van diverse belanghebbende experts, functioneert open en dus competitief, omvat het gehele proces van beleidsvoering en werkt, door het externe krachtenveld te verinnerlijken, 'van buiten naar binnen'. De Commissie heeft ook belang bij dit systeem. Hoe meer experts uit diverse belangengroepen van publieke en private domeinen met elkaar wedijveren rond Europese beleidsonderwerpen, des te meer verlagen zij de besluitvormingskosten van de Commissie. Deze krijgt vrijwel gratis geschakeerde en deskundige veldinformatie plus steun voor elk gevonden compromis. Via haar website roept zij tegenwoordig andere belanghebbenden bij een onderwerp op zich te melden.⁶ De betrokkenen participeren graag, want krijgen via de bijeenkomsten een extra (semi-formele) invloedsmogelijkheid, in aanvulling op zowel formele procedures zoals via het Europese Parlement of het Europese Hof als informeel lobbyen. Hun variabele kosten (ticket, hotel, verblijf) krijgen zij vergoed; deze bedragen per comité gemiddeld ongeveer 40.000 euro per jaar, ongeveer de bruto kosten van één Haagse schaal-11 ambtenaar die voor dat bedrag aanzienlijk minder expertise en steun vanuit de maatschappij inbrengt.

Deze beleidsmethode ontvangt, stilzwijgend of expliciet, veel positieve waardering. De Commissie krijgt zelden verwijten van probleemonteigening. Zij zet immers de belanghebbende organisaties zelf aan het beleidswerk. Tijdens alle beleidsfasen munt zij uit in interactief overleg met diverse stakeholders die expertise inbrengen en representatief zijn voor enigerlei belangencluster, zonder deze door inpoldering droog te leggen. Overproductie van beleid is schaars, want waar geen

3 Gegevens d.d. 1 januari 2002, afkomstig van dienst Sysper, Europese Commissie.

4 Zie verder onder andere Stevens en Stevens (2001) en Nugent (2001).

5 Zie voor verdere nuances en variaties Van Schendelen (1998 en 2003).

6 Zie onder andere www.europa.eu.int/your voice.

steun voor is komt moeilijk tot stand of wordt beëindigd. Beleid dat door externe expertise en steun intelligent wordt onderbouwd komt tegen extreem lage kosten tot stand en toont dus een hoge efficiëntie. De effectiviteit in de zin van beleidsaanvaarding is eveneens hoog, vooral dankzij de via beleidsdeelname van belanghebbenden ingebouwde legitimiteit. De beleidsmethode van de Commissie kan men zien als de organisatievariant van burgerdemocratie: veelsoortige belangenorganisaties vanuit de lidstaten tezamen maken het beleid onder regie van een functionaris van de Commissie.

4 Toepassing op Nederland

De contrasten met de werkaanpak van onze rijksoverheid zijn groot. In Den Haag is de beleidsproductie meer een interne dan een externe aangelegenheid, worden aan de beleidstafels externe stakeholders weinig dan wel slechts selectief en tijdelijk toegelaten, prefereert men ingehuurde consultants (opdrachtnemers) boven belanghebbende experts (opdrachtgevers) en werkt men eerder 'van binnen naar buiten' dan andersom. De Commissiemethode verschilt met die van de rijksoverheid als een delta met een polder. Wellicht is de Haagse werkwijze een oorzaak van de vele binnenlandse kritiekpunten erop. Frappant ook is het verschil in kritiek op beleidsresultaten. Zoveel kritiek als Nederlandse burgers hebben op Haagse prestaties op de resterende nationale beleidsvelden van bijvoorbeeld zorg en veiligheid, zo weinig kritiek uitte zij op uitkomsten van Europees beleid zoals inzake milieu, arbeidsomstandigheden, open markt en voedselveiligheid. Alleen al daarom is het interessant de beleidsaanpak van de Commissie te overdenken op de toepasbaarheid op de Nederlandse rijksoverheid.

Aan de maatschappelijke kant lijken de belangrijkste randvoorwaarden aanwezig te zijn. Structureel bestaat er in ons land een omvangrijke en fijnmazige infrastructuur van belangenorganisaties met als achterban burgers (lagere overheden), klanten (bedrijven) of leden (bewegingen). In hun onderlinge betrekkingen, buiten de rijksoverheid om, etaleren zij al een cultuur van zelfredzaamheid en bereidheid tot compromisvorming. Ook op de stoel van de rijksoverheid zullen de meesten zich verantwoordelijk blijven gedragen. Aan de kant van de rijksoverheid zijn de randvoorwaarden evenwel minder aanwezig. Hier bestaat cultureel nog regentesk weinig respect voor de maatschappelijke belangengroepen en *dédain* voor hun op expertise en enigerlei representativiteit gebaseerde capaciteit tot medebeleidsvoering. Structureel is er het manco van de overmaat aan rijksambtenaren. Een nauwkeurige calculatie ervan is moeilijk te maken. Maar schat men het aantal rijksambtenaren dat zich meer of minder met beleidsvoering bezighoudt op een bescheiden 20.000 personen en acht men het Nederlandse beleidslandschap even groot als het Europese (*sic*), dan zou ook het Rijk toekunnen met 6.500 beleidsambtenaren, het reservoir waaruit de Commissie haar dossierchefs rekruteert. De nu beoogde afslanking met 5.500 ambtenaren en vermoedelijk ook de bezuiniging op consultants kan dus met ten minste een factor 2,5 worden vergroot. Dat maakt de rijksoverheid, naar voorbeeld van de Commissie, meer dan nu hongerig naar 'insourcing' van experts van belangenorganisaties. De culturele randvoorwaarde volgt dan wel.

De doordenking van het Brusselse voorbeeld en zijn toepassing op de rijksoverheid biedt een wenkend perspectief. Met minder ambtenaren zou de rijksoverheid beter en tot grotere publieke tevredenheid kunnen functioneren. Paradigmatisch is wel een afscheid nodig van het traditionele denken over beleidsvoering. Politiek zou het nieuwe kabinet moeten besluiten tot realisatie van de randvoorwaarden binnen de rijksoverheid, in casu tot méér (factor 2,5) afslanking en bezuiniging. Ideologisch is er alle ruimte: de open en competitieve beleidsdeelname van veelsoortige belangengroepen past bij concepten als burgerdemocratie, maatschappelijk primaat en medeverantwoordelijkheid. De extra bezuiniging op ambtenaren en consultants biedt bovendien nieuwe budgetruimte,

bijvoorbeeld ten gunste van schuldreductie, belastingteruggave of zorgverbetering. Ten minste twee gunstige neveneffecten kunnen volgen. Ten eerste kunnen lagere overheden en private organisaties de beleidsparticipatie van buitenaf, dan tevens naar voorbeeld van de rijksoverheid, uitbouwen en versterken.⁷ Ten tweede kan de beleidsparticipatie omgekeerd de sociale infrastructuur en participatie versterken, tevens tot voordeel van politieke partijen en gekozen lichamen. Gelet op al deze baten is de recente verwachting dat, ten gevolge van de vergrijzing, de overheid op de toekomstige arbeidsmarkt de grootste verliezer wordt, onterecht.⁸ Zij kan er de grootste winnaar zijn, want ze behoeft met haar huidige overschot aan ambtenaren die markt nauwelijks op.

Agitatie en lobby vanuit het traditionele denken zal tegen dit wenkende perspectief wel worden gevoerd. Sommigen zullen het voorbeeld van de Europese Commissie kleineren of op Nederland niet toepasselijk achten. Anderen zullen de vrees opwekken dat toepassing ervan leidt tot isolement van gekozen politici en burgers, tot het ontstaan van technocratie of tot praktijken die de toets van integer bestuur niet doorstaan. Al dit getheoretiseer kan men evenwel empirisch toetsen. Met een experiment op een ministerie kan men de toepasbaarheid vaststellen. Op het Brusselse speelveld kan men (neven)effecten controleren. Dan blijkt bijvoorbeeld dat vele leden van het Europees Parlement juist content zijn over de beleidsparticipatie van belangengroepen, want 'bottom up' importeert zij expertise en legitimiteit. Zonder deze participatie zouden burgers op veel grotere afstand van de besluitvorming staan. Technocratie is in Brussel niet dominant maar zorgt wel voor meer rationele filtering van politieke waarden. Juist een open en competitief systeem scoort hoog op integriteit, want hier bestaat tussen de diverse belangengroepen vergaande sociale controle, wat de beste vorm van controle is.

Literatuur

- Hendriks, F., en P.E.W.M. Tops (2002), Naar een nieuwe sturingslogica: lessen uit de weerbarstige werkelijkheid van het stadsbestuur, in Raad voor het Openbaar Bestuur en Vereniging voor Bestuurskunde (red.), *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?*, Den Haag: ROB, p. 45-57
- Nugent, N. (2001), *The European Commission, Basingstoke etc.*: Palgrave
- Schendelen, M.P.C.M. van (Ed.) (1998), *EU Committees as Influential Policymakers, Aldershot etc.*: Ashgate
- Schendelen, M.P.C.M. van (2003), Insourced Experts, in M.P.C.M. van Schendelen and R. Scully (Eds.), *The Unseen Hand: Unelected EU Legislators*, London: Frank Cass, Chapter 3 (forthcoming)
- Stevens, A., and H. Stevens (2001), *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union, Basingstoke etc.*: Palgrave
- Wilms, P.J.M. (2003), De organisatie van de rijksdienst: feiten en cijfers, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(1), p. 6-14

7 Zie hiervoor op lokaal niveau Hendriks en Tops (2002). De voorbeeldwerking zou ook heel geschikt zijn voor bijvoorbeeld pensioenfondsen (pensioengerechtigden), bedrijven (consumenten) en NGO's als Greenpeace (leden).

8 NRC-Handelsblad, 20 november 2002.

Kritisch en zuinig

S.G. van der Lecq*

1 Inleiding

Zijn de voorgenomen bezuinigingen op de beleidsvoorbereidende onderdelen van het ambtenarenapparaat voldoende? Ontstaan er problemen als er minder geld wordt besteed aan beleidsadvisering binnen de departementen of door derden? Deze en andere vragen stonden centraal tijdens het openingssymposium van de Wim Dreesstichting.

Economen kijken naar de verhouding tussen de kosten en de baten van extra beleidsonderzoek. De baten van beleidsonderzoek worden beïnvloed door de mate waarin het objectief, kritisch en vernieuwend is. Daar tegenover staan de kosten, die moeilijker zijn te bepalen naarmate de advisering of voorbereiding van het beleid in grotere mate binnen het overheidsapparaat wordt uitgevoerd. Zolang ambtenaren niet per uur tijdschrijven, kunnen de kosten immers moeilijk worden toegerekend aan beleidsonderwerpen. Nog moeilijker is het om te bezien hoe de kosten-batenverhouding aan de marge is. Beleidsvoorbereiding gaat per definitie aan het beleid vooraf en is daardoor moeilijk aan beleid toe te rekenen. Bij beleidsadvisering ligt dit iets makkelijker, maar een objectieve kosten-batenverhouding is moeilijk te bepalen. De vraag met hoeveel minder beleidsadvisering Nederland toe kan, laat zich derhalve amper cijfermatig onderbouwd beantwoorden.

Wel kan worden gekeken naar de partijen die de advisering het beste en meest kostenefficiënt kunnen verzorgen. De eerste vraag die zich hierbij voordoet, betreft het onderscheid tussen de strategische of onderzoeksdirecties en externe bureaus voor onderzoek en advies. Onder de laatste groep vallen de commerciële onderzoeksbureaus. De niet-commerciële planbureaus zijn enigszins intern en enigszins extern. Zij komen in het tweede deel van dit betoog aan de orde.

2 Interne of externe beleidsadvisering

Zowel het ambtenarenapparaat als externe bureaus hebben hun voor- en nadelen. Deze worden in tabel 1 genoemd. Hierbij wordt onder beleidsadvisering ook beleidsvoorbereidend en beleidsevaluerend onderzoek verstaan. Voor beleidsevaluerend onderzoek is de mate waarin interne of externe onderzoekers kritisch kunnen rapporteren over het beleid cruciaal.

Tabel 1. Evaluatie interne en externe beleidsadvisering

	hierarchy	market
	<i>intern</i>	<i>extern</i>
<i>voordelen</i>	1. beoordeling en aansturing makkelijker 2. vertaling naar beleid directer 3. werken bij ministerie boeiender	1. frisse blik, nieuwe feiten 2. kwaliteitsselectie mogelijk 3. tijdigheid
<i>nadelen</i>	1. omvang personeel 2. weinig keuze wie het doet 3. keuze voor advisering wordt niet bewust gemaakt door ontbreken budgetmechanisme 4. vertraging 5. weinig zelfkritiek	1. niet-buikbare output 2. transactiekosten aanbesteding en aansturing 3. weinig kritisch (broodwinning)

De keuze tussen intern en extern het werk aanbesteden, lijkt op de keuze tussen 'market' en 'hierarchy' die door Oliver Williamson is geanalyseerd. Kort gezegd stelt hij dat de markt als voordeel heeft dat er efficiënt wordt gewerkt, terwijl de hiërarchie tot lagere transactiekosten leidt. Het criterium om deze keuze te maken wordt gevormd door de specificiteit van de activa (asset specificity) die bij het werk zijn betrokken. Hierbij valt te denken aan specialistische kennis van het beleidsterrein, die bij extern onderzoek eerst moet worden overgedragen, of ervaring met beleidsuitvoering die van belang is bij de voorbereiding van nieuw beleid. Hoe meer er sprake is van specifieke kennis, hoe efficiënter het is om beleidsvoorbereiding binnen het eigen apparaat te laten uitvoeren. Hoe minder hier sprake van is, en hoe groter de behoefte aan nieuwe kennis en informatie is, hoe meer het loont om het onderzoek uit te besteden. Het hangt dus af van het soort beleidsonderzoek c.q. het type beleidsadvisering wie dit het beste kan leveren.

Uit tabel 1 blijkt dat diverse voordelen van de ene variant een nadeel van de andere variant weerspiegelen. Waar de interne onderzoekers makkelijker tegen lagere transactiekosten kunnen worden geïnstrueerd en hun resultaten waarschijnlijk makkelijker toepasbaar zijn op het beleid, geldt het omgekeerde voor externe onderzoekers. Externen zullen sneller geneigd zijn deadlines te halen waar internen zich door de urgenties van het moment kunnen laten vertragen. Naast deze spiegelaspecten valt echter op dat allebei de varianten (te) weinig kritisch zijn, zij het om verschillende redenen. Hier zit een probleem: de overheid kan kritische reflectie moeilijk van de eigen ambtenaren of externe bureaus krijgen.

3 Functies beleidsonderzoek

Voor de vier functies van beleidsonderzoek kan worden bepaald hoe deze het beste worden vervuld. Dit zijn de kolommen van tabel 2. Vervolgens blijkt uit de rijen van de tabel welke taken in de beleidsvoorbereiding en beleidsadvisering voor de diverse betrokkenen resulteren.

Voor de legitimatie van beleid hoeft geen geld te worden uitgetrokken. Dit is in principe aan de politiek, die via de ministers de departementen stuurt. Wanneer de ambtenaren zelf nuttig beleid initiëren, kan hun minister dit zonder nadere uitgaven aan legitimatie en draagvlakvergroting verdedigen aan de volksvertegenwoordiging. Voor zover momenteel geld wordt besteed aan legitimatie van beleid, bijvoorbeeld door aanbesteding van onderzoeken, kan hier worden bezuinigd.

Onderzoek dat tot doel heeft om feiten te verzamelen kan heel nuttig zijn. Hoe meer nieuwe en bruikbare informatie beschikbaar komt, hoe nuttiger dit onderzoek is. Op een rijtje zetten wat men al wist is immers weggegooid geld. Derhalve dient 'fact finding' bij voorkeur te worden gedaan door externe bureaus die weliswaar goed weten welk type informatie nodig is, maar ver genoeg afstaan van de ambtenaren om over ander bronnenmateriaal te kunnen beschikken waardoor zij werkelijk kennis toevoegen. Universiteiten kunnen ook een waardevolle bron van informatie zijn, als een scriptie of proefschrift juist het betreffende onderwerp onderzoekt. Door de onafhankelijke, wetenschappelijke benadering van beleidsonderwerpen zullen de publicaties van universiteiten niet altijd bruikbaar zijn, maar wel nieuwe informatie toevoegen. Indien een beleidsonderwerp vertrouwelijk van aard is, kunnen de planbureaus de informatie verzamelen en analyseren. Als het goed is, staan zij ver genoeg van het beleid af om onafhankelijk en vanuit nog niet bekende bronnen te kunnen rapporteren.

Bij beleidsevaluatie is de vrijheid om kritisch te rapporteren van evident belang. De planbureaus kunnen ook hier worden ingezet. De meest prominente rol zou moeten worden weggelegd voor het verificatiebureau van de Tweede Kamer. Dit bureau zou er voor moeten zorgen dat met voldoende specifieke kennis van zaken toch een afstandelijk oordeel kan worden gevormd over de

effectiviteit van het gevoerde beleid. De Algemene Rekenkamer vervult ook een dergelijke taak, maar het verificatiebureau kan ook de beleidsvoorbereiding en beleidsadvisering beoordelen door de reeds daaruit voortkomende rapportages kritisch te beoordelen. Aldus kan tijdig worden ingegrepen door de volksvertegenwoordiging, nog voordat beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Het is denkbaar dat hiermee substantiële bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd.

Voor zover beleidsadvisering ongevraagd plaatsvindt, is de politiek de eerst aangewezen partij. Hier vindt de afweging van belangen plaats waarvan de rijksbegroting en de daarin opgenomen allocatie van overheidsgelden het resultaat is. Daarnaast is het echter nuttig dat ook de planbureaus en de universiteiten ongevraagde beleidsadviezen geven. Op basis van de daar aanwezige specialistische kennis en wetenschappelijk verantwoorde analyses kunnen gezaghebbende adviezen ontstaan. Doordat deze een ongevraagd karakter hebben, blijven de beide typen instituten vrij in het bepalen van hun eigen werkplannen. Dit is essentieel voor de onafhankelijkheid en de soms daarmee samenhangende kwaliteit van de adviezen.

Een overzicht van het bovenstaande is te vinden in tabel 2.

Tabel 2. Functies van beleidsonderzoek

	legitimatie/draagvlakfunctie	fact finding	evaluatie	ongevraagd advies
departementen		x		
politiek, belangengroepen	x			x
verificatiebureau TK			x	
externe bureaus		x		
planbureaus		x	x	x
universiteiten		x		x

In het kader van het onderwerp van het symposium, namelijk de voorgenomen bezuinigingen op de beleidsvoorbereiding door de overheid, zijn twee rijen van de tabel van bijzonder belang.

Ten eerste is dat de rij van de planbureaus. Uit tabel 2 blijkt dat hun rol eerder groter dan kleiner wordt. Zij kunnen die rol echter alleen goed vervullen als hun onafhankelijkheid niet wordt betwist. Het valt dan ook te overwegen om de planbureaus direct onder het ministerie van Algemene Zaken te plaatsen, dan wel de bureaus om te vormen tot ZBO's. Het zou immers niet best zijn als bijvoorbeeld een minister van Economische Zaken in de verleiding kwam om begin september een indringend gesprek met de directeur van het Centraal Planbureau over de groeiramingen te hebben.

Tegenover de onafhankelijkheid van de planbureaus staat de opdracht voor de bureaus zich goed te informeren over wat er in het beleid speelt, opdat actuele en bruikbare adviezen kunnen worden gegeven. Zolang de medewerkers van de planbureaus aan de ambtseed zijn gehouden, kunnen zij gebruik blijven maken van vertrouwelijke informatie voor zover deze de kwaliteit van de adviezen verhoogt. De planbureaus zullen ook moeten zorgdragen voor heldere communicatie naar de buitenwereld, zodat hun hybride positie ten opzichte van wetenschap en beleid duidelijk is voor wie de gegeven adviezen wil interpreteren.

Ten tweede zijn de departementen van belang. Voor hen zijn de conclusies uit tabel 2 minder florissant. Zij kunnen feiten verzamelen voor zover dit dermate veel specifieke kennis vergt dat uitbesteding niet lonend meer is. Voor het overige zullen departementen zich vooral dienen toe te leggen op de invoering en uitvoering van beleid, omdat zij te weinig georganiseerde zelfkritiek kunnen leveren. Overigens kunnen beleidsambtenaren zeker toegevoegde waarde leveren bij de vertaalslag van beleidsonderzoek en beleidsadvisering naar de invoering van beleid. Ten slotte zouden zij, afgezien van de externe evaluaties, enig eigen navelstaren kunnen verrichten aan de hand van de vraag 'Wat hebben we met de adviezen gedaan (en waarom niet)?'

4 Conclusie

De kritische advisering van departementen is problematisch. Noch van de eigen ambtenaren, noch van commerciële onderzoeks- en adviesbureaus kan in voldoende mate onafhankelijk en kritisch advies worden verwacht. Het is aan de planbureaus en aan het verificatiebureau van de Tweede Kamer om in deze leemte te voorzien. Hiervoor is het nodig dat de onafhankelijkheid van de planbureaus zichtbaar wordt verankerd en dat het verificatiebureau flink wordt opgetuigd. Laatstgenoemd bureau kan zich dan ontwikkelen tot een 'rekenkamer voor beleidsonderzoek'. Wanneer voor beleidsonderzoek en beleidsadvisering de hierboven beschreven taakverdeling wordt aangehouden, doen zich elders substantiële bezuinigingsmogelijkheden voor. De taken van de departementen en de externe bureaus worden immers gereduceerd.

Besparen op de beleidsvoorbereiding

D.J. Kraan*

1 De taakstelling als aanleiding

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende was een taakstelling opgenomen op de formatie van het personeel van de rijksdienst van gemiddeld 9 procent over een periode van vier jaar. De taakstelling was in beperkte mate gedifferentieerd zodat sommige departementen konden volstaan met 7 procent en andere 11 procent moesten realiseren. Het kabinet is inmiddels gevallen, maar gelet op de economische omstandigheden, die nog somberder zijn geworden dan ten tijde van de opstelling van dat regeerakkoord het geval was, ziet het er niet naar uit dat die taakstelling uit het volgende regeerakkoord zal verdwijnen.

Voor sommige ambtelijke denkers over de hervorming van de rijksdienst is deze taakstelling een gruwel, omdat zij indruist tegen de gedachte dat politici behoren te beslissen over de publieke dienstverlening en niet over de inzet van middelen. Politici weten echter dat veel productieprocessen in de publieke sector niet efficiënt zijn georganiseerd, dat er dus ruimte is bij de inzet van middelen, en dat deze ruimte bespaard kan worden zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van het niveau en de kwaliteit van dienstverlening.¹ Daarnaast zijn politici ook verantwoordelijk voor een doelmatige taakuitvoering en nemen zij dus terecht de vrijheid om in te grijpen in de bedrijfsvoering indien daartoe aanleiding bestaat.

De keerzijde van taakstellingen op productiemiddelen, zelfs als deze enigszins zijn gedifferentieerd, is dat deze binnen de ambtelijke diensten kunnen worden gerealiseerd door middel van de kaasschaaf, hetgeen onbedoeld ten koste kan gaan van de kwaliteit van de dienstverlening. Anderzijds laat de praktijk momenteel zien dat het met de hantering van de kaasschaaf nogal meevalt en dat het fileermes er minstens evenzeer aan te pas komt. Daarnaast is een zekere consensus te bespeuren dat de ruimte voor besparingen vooral aanwezig is in de sfeer van de beleidsvoorbereiding. Hoewel er natuurlijk ook nog efficiëntieverbeteringen mogelijk zijn in de uitvoerende diensten, is het daarom logisch dat momenteel vooral daarover wordt nagedacht.

Op het symposium van de Dreesstichting leidde dit tot interessante discussies, waarin het onderwerp vanuit verschillende invalshoeken werd belicht. Opnieuw bleek dat budgettaire taakstellingen soms onmisbaar zijn om fundamentele beschouwingen op tafel te krijgen. Naar mijn mening bleef één invalshoek echter onderbelicht. Deze betreft het personeelsbeleid voor de medewerkers die zijn belast met de beleidsvoorbereiding. Mijn bijdrage gaat in op de functies die in de beleidsvoorbereiding moeten worden vervuld en op de vraag welke rol het personeelsbeleid van ministeries zou kunnen spelen bij een betere vervulling van die functies. Ook komt aan de orde wat dit zou kunnen betekenen voor de uitvoering van de opgelegde taakstellingen voor de personeelsformatie.

* OECD en directeur Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

1 Over de vraag hoe het mogelijk is dat deze ruimte bestaat en telkens weer ontstaat nadat een efficiëntieverbetering is gerealiseerd, bestaat inmiddels een overvloedige literatuur in de sfeer van de politieke economie. Voor een recent overzicht zie Stiglitz (2000).

2 De diagnose

Iedereen die enigszins thuis is in de Haagse wereld, weet dat de uitgangssituatie wat betreft de organisatie van de beleidsvoorbereiding ronduit chaotisch is. Er bestaat een wirwar van adviesraden, planbureaus, onderzoeksinstituten en departementale onderzoekafdelingen en strategische eenheden. De bestaande situatie kan alleen worden verklaard vanuit de historische ontwikkeling. Deze heeft overigens niet alleen groeiperioden en uitbreidingen gekend, zoals de oprichting van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in de jaren zeventig en de oprichting van het Ruimtelijk Planbureau enkele jaren geleden, maar ook beperkende operaties zoals de sanering van adviesraden in de jaren negentig.

Wanneer men zich afvraagt welke eisen er aan de beleidsvoorbereiding moeten worden gesteld en welke rol het personeelsbeleid daarin speelt, dan is het nuttig een onderscheid te maken tussen drie functies van de beleidsvoorbereiding:

- 1 de onderzoekfunctie;
- 2 de draagvlakfunctie;
- 3 de implementatiefunctie.

Onder de onderzoekfunctie kan worden verstaan het verzamelen van gegevens, het bouwen van verklarende modellen en het voorspellen van toekomstige ontwikkelingen en effecten van beleidsmaatregelen met behulp van deze modellen. Eisen die aan de uitvoering van deze functie moeten worden gesteld zijn: (a) dat er garanties zijn voor onafhankelijkheid en (b) dat er concurrentie is, met name wat betreft de modelbouw en de voorspellingen. De laatstgenoemde eis is vooral van belang omdat over modellen en voorspellingen verschil van opvatting kan bestaan. In die situatie is het van belang om vele bloemen te laten bloeien. Dit is geen pleidooi voor privatisering van de planbureaus, want er is veel voor te zeggen dat de overheid beschikt over een gezaghebbende bron van officiële voorspellingen. De kwaliteit daarvan is echter gebaat bij een levendige concurrentie van alternatieve modellen en voorspellingen buiten de sfeer van de overheid, waarop in bepaalde gevallen eveneens een beroep kan worden gedaan.

Onder de draagvlakfunctie kan worden verstaan de vormgeving van beleidsmaatregelen waarvoor steun kan worden gevonden bij drie groepen belanghebbenden: (1) degenen die het beleid moeten uitvoeren, (2) degenen die de gevolgen van het beleid het meest direct ondervinden, en (3) degenen die de gevolgen van het beleid langs meer indirecte weg ondervinden, bijvoorbeeld als belastingbetalers. Bij de eerste groep moet men niet alleen denken aan uitvoerende diensten binnen de overheid, zoals Rijkswaterstaat of de Belastingdienst, maar ook aan collectief gefinancierde instellingen in het 'veld': de scholen, ziekenhuizen, uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid, et cetera. Deze groep zal beleidsmaatregelen in de eerste plaats beoordelen op 'technische' aspecten, zoals uitvoerbaarheid en kostendoelmatigheid, maar heeft natuurlijk ook belang bij uitbreiding van de middelen en bevoegdheden in overeenstemming met de missie van de instelling. Draagvlak bij deze groep is van belang voor een efficiënte uitvoering van het beleid. Bij de tweede groep moet men denken aan de burgers aan wie het beleid het meest direct ten goede komt, zoals automobilisten, ouders van leerlingen en studenten, patiënten en uitkeringsgerechtigden, veelal georganiseerd in eigen kring en optredend als pressiegroep. Deze groep zal beleidsmaatregelen in de eerste plaats beoordelen op de baten en lasten voor de eigen leden. Draagvlak bij pressiegroepen is vooral van belang omdat deze grote invloed kunnen uitoefenen op de politiek, ook als zij slechts een kleine minderheid van de burgers vertegenwoordigen. De politieke economie biedt hiervoor de verklaring dat gepassioneerde minderheden bij verkiezingen hun stem laten afhangen van het oordeel van pressiegroepen over de partijen of kandidaten. De derde groep bestaat uit alle overige burgers. Zij

ondervinden niet alleen de baten en lasten die het gevolg zijn van het beleid, vaak in de vorm van externe effecten van voorzieningen waarvan zij niet zelf gebruik maken, maar ook de kosten in de vorm van belastingen en belastende regelgeving. Voor deze groep zijn ook de meer strategische vragen van het beleidsterrein van belang: waarom bemoeit de overheid zich hiermee en welk beleidsinstrument verdient de voorkeur uit een oogpunt van allocatieve doelmatigheid? De belangen van deze groep zijn vaak tegengesteld aan die van de eerste en tweede groep. Draagvlak bij deze groep is van belang omdat deze groep via de verkiezingen de samenstelling van de Tweede Kamer bepaalt. Aan de vervulling van de draagvlakfunctie moet de eis worden gesteld dat de belangen van alle drie groepen zo goed mogelijk worden behartigd en dat, voorzover een afweging noodzakelijk is, deze op een evenwichtige wijze geschiedt. Onderzoekresultaten spelen een belangrijke rol bij het verwerven van draagvlak omdat belanghebbenden daardoor kunnen worden overtuigd dat met hun belangen rekening is gehouden.

Onder de implementatiefunctie kan worden verstaan het uitwerken van beleidsvoorstellen in regelgeving en financiële planning. Deze functie wordt ten dele vervuld binnen de beleidsvoorbereidende directies en ten dele binnen de centrale diensten die onder de Secretaris-Generaal ressorteren. Meestal vervullen de centrale diensten een ondersteunende taak ten opzicht van de beleidsdirecties, soms wordt de implementatiefunctie in zijn geheel vervuld door een centrale directie. Aan de implementatiefunctie moet vooral de eis van technische kwaliteit worden gesteld.

Uit het voorafgaande blijkt dat met name de onderzoekfunctie en de draagvlakfunctie nauw met elkaar verweven zijn. Tijdens het symposium van de Dreesstichting werd dit verwoord door Kees Vendrik, financieel woordvoerder van de fractie van GroenLinks in de Tweede Kamer. Vendrik maakte zich grote zorgen over de wijze waarop momenteel bij de rijksoverheid beleid tot stand komt. Volgens hem nemen sommige politici nauwelijks meer kennis van onderzoeksresultaten en luisteren zij bijna niet meer naar wat deskundigen te vertellen hebben. Er zou onder politici sprake zijn van een tendens om te zeggen wat kiezers willen horen. Het heeft echter weinig zin dit politici te verwijten. Zij zijn nu eenmaal afhankelijk van de kiezersgunst. In mijn terminologie zou men zich veeleer zorgen moeten maken over de organisatie van de beleidsvoorbereiding en in het bijzonder over de vervulling van de draagvlakfunctie door beleidsdirecties. Kennelijk hebben zij de politici het gevoel gegeven dat de geproduceerde onderzoeksrapporten niet over hun problemen gaan en dat het beleid dat daarop gebaseerd wordt voorbij gaat aan hun belangen.

3 Evolutie of revolutie

Een opvallende uitkomst van het symposium van de Dreesstichting was dat zich duidelijk twee opvattingen aftekenden over de mogelijkheden om de organisatie van de beleidsvoorbereiding te hervormen. Directeur Schnabel van het Sociaal en Cultureel Planbureau onderkende dat een zekere rationalisatie mogelijk was maar waarschuwde vooral voor kwaliteitsverlies door ongenueanceerd kappen. Ieder onderzoeksbureau heeft zijn eigen specialisaties en het is belangrijk dat vraagstellingen vanuit verschillende invalshoeken belicht worden. Dit draagt bij tot een genuanceerde benadering van beleidsvraagstukken en de kwaliteit van de besluitvorming. De politicoloog Van Schendelen en de econoom Kalshoven bepleitten daarentegen dat het roer radicaal omgegooid moet worden.² De huidige organisatie van de beleidsvoorbereiding draagt bij tot de stagnatie van het beleidsproces en het verlies van vertrouwen van de burgers in de overheid. Wanneer ik hun opvat-

² De bijdrage van Van Schendelen aan het symposium is elders in dit nummer gepubliceerd.

tingen op eigen gezag vertaal in mijn terminologie, waren beiden het erover eens dat de draagvlakfunctie maar het beste kon worden afgeschaft of in ieder geval sterk kon worden beperkt.

Volgens Van Schendelen is dit het geval omdat pressiegroepen rechtstreeks, zonder ambtelijke tussenkomst, met politici kunnen praten (het Europese model). Politici kunnen dan de beleidsrichting bepalen waarvoor huns inziens een draagvlak bestaat. De beleidsvoorbereiding bestaat dan verder nog slechts uit de technische uitwerking van de gekozen richting in regelgeving en financiële planning. Dit lijkt mij het ultieme poldermodel. Het probleem daarin is dat het belang van de niet direct betrokken burger daarbij in het gedrang dreigt te komen, onder andere in zijn rollen als belastingbetaler en consument. Er kan een vloed van subsidieregelingen en beschermende regelgeving rond bedrijfstakken ontstaan die afbreuk doet aan de goede werking van markten en het algemene welvaartsniveau. Iets dergelijks ziet men overigens in Europa (landbouwbeleid, regelgeving betreffende productkwaliteit).

Volgens Kalshoven is de draagvlakfunctie voor een groot deel overbodig, omdat de beleidsvoorbereiding veel meer dan thans aan de uitvoerende diensten kan worden overgelaten. Uitvoerders kunnen veel beter beoordelen wat uitvoerbaar en doelmatig is dan de strategen en notaschrijvers waarmee de beleidsafdelingen van de departementen thans zijn bevolkt. Men kan deze gedachte op twee wijzen uitwerken. Enerzijds zou men beleidsvoorbereidende afdelingen kunnen integreren in uitvoerende diensten, bijvoorbeeld het Directoraat-Generaal Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën onderbrengen bij de Belastingdienst, of de Directie Personenvervoer van het departement van Verkeer en Waterstaat bij Rijkswaterstaat. Dat zal wellicht leiden tot een betere uitvoerbaarheid of kostendoelmatigheid van het beleid. Anderzijds ontstaat hetzelfde probleem als in het voorstel van Van Schendelen, namelijk dat het belang van de niet direct betrokken burger niet is gewaarborgd. Men kan van uitvoerende diensten evenmin als van pressiegroepen verwachten dat zij zich zullen interesseren voor de strategische vragen van het beleidsterrein rondom het doel van de overheidsinterventie en de allocatieve doelmatigheid van de beleidsinstrumenten. Men kan de gedachte van Kalshoven echter ook uitwerken in de zin dat het beleid veel globaler zou moeten worden vormgegeven dan thans het geval is, en dat veel meer bevoegdheden zouden moeten worden overgedragen aan uitvoerende instellingen. Men kan dan denken aan onderwijsinstellingen, zorgverlenende instellingen of uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid. Dit komt erop neer dat een groot deel van de beleidsvoorbereiding als het ware wordt omgezet in beleidsuitvoering. Op een gegeven moment loopt men hierbij natuurlijk tegen de grenzen aan van minimumnormen die de rijksoverheid wil garanderen, maar niettemin lijkt mij dit een kansrijke gedachte. Op het gebied van deregulering en decentralisatie is bij een aantal departementen zeker nog veel mogelijk. Dit kan leiden tot een forse beperking in de personeelsformatie die belast is met de beleidsvoorbereiding. Men moet dan echter eerder denken aan evolutie dan aan revolutie. Bovendien mag deze gedachte geen afbreuk doen aan inspanningen gericht op de verbetering van wat er overblijft van de beleidsvoorbereiding, in het bijzonder een betere vervulling van de draagvlakfunctie.

4 Personeelsbeleid als kritische factor

De sleutel voor de verbetering van de draagvlakfunctie ligt bij degenen die met de vervulling daarvan zijn belast. Aan hen moeten bijzondere eisen worden gesteld. De draagvlakfunctie is een schakelfunctie tussen onderzoek en politiek. Ambtenaren die daarmee zijn belast moeten in staat zijn om onderzoekprogramma's te sturen op zodanige wijze dat de resultaten daarvan gebruikt kunnen worden om beleid te ontwikkelen dat op een evenwichtige wijze rekening houdt met de betrokken belangen.

Om deze functie te kunnen vervullen moeten zij in de eerste plaats de betrokken belangen kunnen afwegen in overeenstemming met de wensen van hun minister. Daartoe moeten zij volledig vertrouwd zijn met de uitvoeringspraktijk en het 'veld' waarin zij opereren en de belangen van de betrokken uitvoeringsinstellingen en pressiegroepen kunnen taxeren. Anderzijds moeten zij zicht hebben op de baten en lasten van het beleid voor de niet direct betrokken burger. Het gaat dus om een combinatie van praktijkkennis en gevoel voor wat acceptabel is voor de politieke leiding.

In de tweede plaats zullen zij affiniteit hebben met toegepast onderzoek, bij voorkeur door eigen ervaring als onderzoeker. Zonder affiniteit met onderzoek is het niet mogelijk om te taxeren wat onderzoek kan opleveren en om op effectieve wijze sturing te geven aan onderzoek.

In de derde plaats zullen zij in staat moeten zijn om de behoeften van de verschillende betrokken groepen te vertalen naar uitvoerbare onderzoeksprogramma's. Dit impliceert dat de resultaten van het onderzoek overtuigend zullen moeten kunnen werken. Daartoe moet het onderzoek niet alleen betrouwbaar zijn maar ook ingaan op de aspecten die voor de verschillende betrokken groepen in het bijzonder van belang zijn. Veel van het onderzoek dat in de afgelopen jaren is uitgevoerd schiet met name op dit punt tekort. Het wekt geen verwondering dat deze rapporten geen diepe indruk op politici maken. Dat is niet te verwijten aan de onderzoekers. Zij doen wat hen gevraagd wordt. Het probleem is dat hen de verkeerde vragen worden gesteld.

Om aan de hier genoemde eisen te voldoen is specialistische kennis nodig die alleen in de loop van jaren kan worden opgebouwd. Het is niet goed denkbaar dat generalisten, die om de paar jaar van het éne naar het andere beleidsterrein overspringen, in staat zijn om de draagvlakfunctie op adequate wijze te vervullen. Goede generalisten beschikken natuurlijk wel over het politieke gevoel dat nodig is om de in het geding zijnde belangen te taxeren en om te kunnen beoordelen wat acceptabel is voor hun minister, maar het ontbreekt hen vaak aan zowel de kennis van de beleidspraktijk als aan affiniteit met onderzoek. Beide laatste aspecten zijn essentieel voor de vervulling van de draagvlakfunctie.

Om te komen tot een verbetering van de draagvlakfunctie is het personeelsbeleid een kritische factor. Als een eerste aanzet zou ik de volgende suggesties willen doen:

- duidelijker afbakening van de specialistische functies;
- hogere eisen aan kandidaten voor specialistische functies op het gebied van onderzoekervaring en onderzoekaffiniteit;
- een speciaal opleidingstraject voor de specialist, dat voorziet in stages in de uitvoeringspraktijk en in onderzoekinstellingen;
- een beter loopbaanbeleid voor specialisten dat niet alleen voorziet in functiewisselingen binnen de eigen directie, maar ook tussen het departement, de uitvoerende instellingen, onderzoekinstellingen en andere departementen binnen hetzelfde beleidsterrein.

Een hervorming van het personeelsbeleid langs deze lijnen zou gepaard kunnen gaan met een forse saneringsoperatie in het chaotische veld van onderzoekdirecties en -afdelingen, strategische eenheden en adviesraden zoals zich dat thans ontwikkeld heeft. Onderzoekdirecties en -afdelingen zouden systematisch verzelfstandigd kunnen worden met waarborgen voor onafhankelijkheid, dan wel geïntegreerd in reeds bestaande onafhankelijke planbureaus of onderzoeksinstituten.³ Strategische eenheden zouden opgeheven kunnen worden en verspreid over de beleidsdirecties. Er is geen

3 Zie hierover ook de bijdrage van Van der Lecq in dit nummer.

behoefte aan het optuigen van een strategische functie die niet gebaseerd is op kennis van het veld en de beleidspraktijk in de afzonderlijke beleidssectoren. Adviesraden zouden opnieuw gesaneerd kunnen worden.

5 Tot slot

Dagvoorzitter Wijffels constateerde aan het eind van het symposium van de Dreesstichting dat er weinig consensus te bespeuren was in de naar voren gebrachte opvattingen over de hervorming van de beleidsvoorbereiding, maar dat iedereen het er waarschijnlijk wel over eens kon zijn dat de door Van Schendelen, Kalshoven en verschillende anderen naar voren gebrachte gedachte dat het roer radicaal om moest in de organisatie van de beleidsvoorbereiding om de geloofwaardigheid van de overheid te herstellen, verder besproken dient te worden. Wijffels beklemtoonde ook de urgentie van deze discussie. In het voorafgaande heb ik voorgesteld nog een extra invalshoek aan deze discussie toe te voegen. De specialist dient in ere te worden hersteld. Wat er in de beleidsvoorbereiding bij de rijksoverheid is gebeurd, is in essentie hetzelfde als wat er in het onderwijs is gebeurd: de liefde voor het vak als cruciale succesfactor is verwaarloosd. Een leger van onderwijsassistenten en schoolbegeleiders kan niet op tegen een docent die tegenover zijn leerlingen liefde voor het vak uitstraalt. Een leger van beleidsstrategen en integrale managers kan niet op tegen een specialist die tegenover zijn minister en zijn uitvoerende instellingen liefde voor het beleidsterrein uitstraalt. Een kwaliteitsverhoging van de beleidsdirecties door een beter personeelsbeleid kan gepaard gaan met een inkrimping van de kwantiteit. Een nader onderzoek in deze richting zou bij voorkeur gepaard moeten gaan met een nieuwe budgettaire taakstelling, bovenop de taakstelling uit het oude regeerakkoord, omdat alleen op deze wijze fundamentele analyse een kans krijgt.

Literatuur

Stiglitz, J.E. (2000), *Economics of the Public Sector*, 3rd ed., New York etc.: Norton

Tien doelmatigheidsargumenten voor een progressieve loon- en inkomstenbelasting

*C. van Ewijk, B. Jacobs, R.A. de Mooij en P.J.G. Tang**

1 Inleiding

Fiscale progressie is een onderwerp dat de politieke discussie over ons belastingstelsel veelvuldig bezig houdt. Zo willen linkse politici doorgaans een belastingstelsel waarin het draagkracht-principe zwaar weegt door toepassing van belastingtarieven die oplopen met het inkomen. Groen-Links en de SP stelden bijvoorbeeld in hun laatste verkiezingsprogramma nog voor om voor hoge inkomens een nieuwe belastingschijf met een tarief van 72 procent in te voeren. Rechtse partijen hechten minder belang aan een dergelijke inkomensherverdeling. De VVD pleitte recent voor een verlaging van het toptarief in de loon- en inkomstenbelasting van 52 naar 49 procent. De liberalen leggen daarbij juist de nadruk op de efficiëntieverliezen van progressieve belastingen.¹

De aanbodeconomie uit de jaren tachtig heeft ons gewezen op de talrijke gedragsverstoringen van hoge marginale tarieven. Zo kunnen belastingen het aantal gewerkte uren verminderen, de arbeidsparticipatie ontmoedigen, en scholingsbeslissingen verstoren. Bovendien worden veelverdieners gestimuleerd in het buitenland te werken of te wonen. Dergelijke verstoringen zijn slecht voor onze welvaart. Immers, belastingen drijven een wig tussen de maatschappelijke opbrengst van economische activiteiten en de private opbrengst na belastingheffing. In de afgelopen decennia is er in beleidskringen dan ook een communis opinio ontstaan dat hoge marginale belastingtarieven slecht zijn voor de economie.

Toch past bij de versturende invloed van progressieve belastingen een kanttekening. De economische onderbouwing ervan is namelijk gebaseerd op een optimale ('first-best') economie waarin geen andere (niet-fiscale) verstoringen bestaan. In de praktijk is dit beeld niet correct. We leven nu eenmaal in een wereld waarin reeds tal van andere verstoringen aanwezig zijn. Zo kunnen markten ontbreken (institutionele en juridische restricties, hoge transactiekosten) of falen (externe effecten, asymmetrische informatie, onvolkomen mededinging). In zo'n naast-beste ('second-best') wereld kunnen progressieve belastingen juist een positieve bijdrage leveren aan de maatschappelijke welvaart door de verstoringen van ontbrekende en falende markten te verminderen. In dit artikel geven wij een overzicht van deze effecten. In het maatschappelijk debat zullen deze corrigerende effecten moeten worden afgewogen tegen de bekende verstoringen van progressieve belastingen.

* Allen zijn verbonden aan het CPB. Daarnaast zijn Jacobs en Van Ewijk verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en is De Mooij verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹ Het artikel gaat alleen in op de progressie via de loon- en inkomstenbelasting (LB/IB). In de praktijk is het belastingstelsel minder progressief dan op grond van de LB/IB mag worden verwacht, enerzijds omdat aftrekposten (bijvoorbeeld in verband met de eigen woning) vooral ten goede komen aan hogere inkomens, en anderzijds omdat werknemersverzekeringen doorgaans degressief zijn als gevolg van premiegrenzen.

2 Progressieve belastingen

Er zijn twee aspecten van progressieve belastingstelsels relevant voor doelmatigheid, namelijk *herverdeling* en *marginale* tarieven. Herverdeling komt tot uitdrukking in de gemiddelde belastingdruk. De meest gangbare definitie van fiscale progressie is dat deze gemiddelde belastingdruk stijgt met het inkomen. Oplopende gemiddelde (of effectieve) belastingen hoeven niet per se veroorzaakt te worden door oplopende nominale tarieven: ook een vlaktaks met een vaste heffingskorting of belastingvrije som impliceert namelijk dat de gemiddelde belastingdruk stijgt met het inkomen.

Meestal betekent fiscale progressie evenwel dat het marginale tarief hoger ligt dan het gemiddelde tarief. Mensen houden dan van de laatstverdiende euro minder over dan ze gemiddeld netto ontvangen. Het zijn deze hoge marginale tarieven die economische prikkels verstoren, zoals de keuze tussen vrije tijd of consumptie of tussen wel of geen extra scholing. Toch kan ook de gemiddelde belastingdruk van belang zijn voor de doelmatigheid. Daarbij gaat het dan om infra-marginale beslissingen, zoals participatie of vervroegd pensioen.

Zoals gezegd gaat dit artikel vooral over de positieve consequenties van fiscale progressie voor doelmatigheid. We zullen hieronder telkens aangeven of het daarbij gaat om de verdeling van de gemiddelde belastingdruk over inkomensgroepen, of om de hoogte van de marginale tarieven.

3 Efficiënte progressieve belastingen

3.1 Falende arbeidsmarkten : vakbonden²

Vakbonden hebben doorgaans monopoliemacht bij de loonvorming. Zij benutten deze om hogere lonen af te dwingen bij de onderhandelingen met hun werkgevers. Vakbondsmacht is vooral sterk indien er een sociaal stelsel is dat de negatieve consequenties van ontslag verzacht door middel van genereuze uitkeringen, of wanneer ontslag juridisch moeilijk wordt gemaakt door de overheid. Het neveneffect van sterke vakbonden is dat werkloosheid ontstaat omdat de lonen boven het marktruimende niveau komen te liggen. Hoewel die werkloosheid de prijs van een hoger loon wel waard is voor de vakbond, is dit maatschappelijk gezien niet aantrekkelijk. Onvrijwillige werkloosheid is een verstoring die de maatschappelijke welvaart verlaagt.

Hogere marginale tarieven in de inkomstenbelasting (bij gegeven gemiddelde tarieven) kunnen deze verstoring verminderen en de maatschappelijke welvaart verhogen. Dit komt doordat de overheid van iedere loonstijging die de vakbond eist een groter deel wegbelast. Aangezien vakbonden deze geringere stijging in het netto loon voor hun leden afwegen tegen hetzelfde effect van hun looneis op de werkloosheid, zullen ze geneigd zijn hun looneis te matigen. Ze kiezen dus liever voor een lagere werkloosheid in plaats van hoge lonen indien de marginale druk hoger is. Empirisch onderzoek bevestigt dit dempende effect van hoge marginale belastingen op lonen.³

3.2 Falende arbeidsmarkten: efficiënte loonzetting

In de theorie van de efficiënte loonzetting kunnen bedrijven niet precies observeren wat de productiviteit van hun werknemers is.⁴ Door dit informatieprobleem hebben werknemers een zekere vrijheid te gaan lanterfant, zonder dat de baas het meteen merkt. Als ze worden betrapt is dit niet zo heel erg, als werknemers nog altijd elders aan de slag kunnen tegen hetzelfde loon. Door

2 Sørensen (1999).

3 Voor onderzoek naar de Nederlandse praktijk, zie Graafland en Huizinga (1996)

4 Shapiro en Stiglitz (1984).

werknemers nu iets extra's te betalen, maken werkgevers het onaantrekkelijker voor hun personeel om te lanterfant. Bij ontslag lopen werknemers namelijk de premie op het loon mis. Om vergelijkbare redenen kan de werkgever een premie op het loon bieden om nieuw personeel aan te trekken of om te voorkomen dat bestaand personeel vertrekt. Maatschappelijk gezien is dit haasje-overgedrag van werkgevers problematisch, omdat de lonen te hoog worden en er hierdoor werkloosheid ontstaat. Hogere marginale tarieven (wederom bij gegeven gemiddelde tarieven) kunnen de efficiëntie vergroten, omdat de hoogte van de beloning een steeds botter instrument wordt voor bedrijven om werknemers te aan te trekken, te motiveren, en te behouden. Immers, door hogere marginale tarieven roomt de overheid aan de marge een groter deel van de premie op het loon af. Hoge marginale tarieven zijn daarom een manier om de werkloosheid te verlagen.

3.3 Falende arbeidsmarkten: fricties⁵

De arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door imperfecties als gevolg van zoekfricties. Bedrijven moeten kosten maken om hun vacatures te vervullen en werknemers maken kosten om de juiste baan te vinden. Door deze fricties bestaan er continu onvervulde vacatures, alsmede werkloze werknemers. In deze situatie leiden hogere marginale tarieven tot een lagere evenwichtswerkloosheid. Indien de overheid zich een groter deel van die loonstijging toe-eigent, nemen werknemers namelijk met minder loon genoegen. Door het lagere loon stijgt de waarde van een baan voor bedrijven en neemt het aantal vacatures toe ten opzichte van het aantal werkzoekenden. Hoge marginale tarieven verschuiven dus de feitelijke onderhandelingsmacht van werknemers naar werkgevers.⁶

3.4 Falende kapitaalmarkten: besparingen in financieel kapitaal

Toekomstig arbeidsinkomen kan niet gebruikt worden als onderpand bij een bank om een lening af te sluiten. De bank kan namelijk mensen niet dwingen om voor haar te werken als ze verzaaken terug te betalen: slavernij is verboden (een juridische restrictie). En, zelfs al wordt er krediet verstrekt, dan is het voor private kredietverschaffers ingewikkeld en kostbaar om contracten te schrijven vanwege problemen met asymmetrische informatie.⁷ Door deze falende kapitaalmarkten kunnen mensen hun consumptie niet optimaal over hun leven uitsmeren: ze kunnen immers niet genoeg lenen als ze jong zijn. Progressieve belastingen zijn dan efficiënt omdat ze inkomen herverdelen over de levenscyclus. In de periode dat men veel geld verdient (als men oud is) betaalt men een relatief hoge gemiddelde belastingdruk, en in de periode dat men weinig inkomen heeft (als men jong is), betaalt men een relatief lage gemiddelde belastingdruk. Hierdoor worden de nadelige gevolgen van kapitaalmarktimperfecties ingeperkt.⁸

3.5 Falende kapitaalmarkten: besparingen in menselijk kapitaal

Kapitaalmarktimperfecties zijn niet alleen nadelig voor optimale besparingen over de levenscyclus, maar ook voor investeringen in menselijk kapitaal. Als mensen gerantsoeneerd zijn op de kapitaalmarkt, worden met name studenten van arme ouders (studenten die hun opleiding niet kunnen betalen uit het vermogen van hun ouders) onvoldoende in staat gesteld te investeren in een

⁵ Bovenberg en Van der Ploeg (1994).

⁶ Wanneer de onderhandelingsmacht van de werknemer relatief zwak is en bovendien de zoekintensiteit van werklozen endogeen, kan het aantal vacatures ten opzichte van de werkloosheid op een te hoog niveau liggen. Hoge marginale tarieven zijn dan slecht voor de welvaart, zie Boone en Bovenberg (2002).

⁷ Stiglitz en Weiss (1981).

⁸ Hubbard en Judd (1986).

opleiding. Dit is inefficiënt omdat potentieel rendabel menselijk kapitaal niet wordt opgebouwd. Ook hier zijn progressieve belastingen efficiënt omdat ze inkomen herverdelen over de levenscyclus, net als hierboven. Bovendien wordt inkomen herverdeeld van rijke ouders naar arme ouders, waardoor de nadelige gevolgen van falende kapitaalmarkten worden beperkt. Daardoor nemen maatschappelijk gewenste investeringen in menselijk kapitaal toe.⁹

3.6 Falende verzekeringsmarkten: arbeidsmarktrisico's

Veel inkomensrisico's kunnen niet op private markten verzekerd worden. Allereerst kunnen vanwege juridische restricties verzekeringscontracten moeilijk afhankelijk gemaakt worden van het (life-time) inkomen (net als bij falende kapitaalmarkten). Daarnaast speelt averechtse selectie een belangrijke rol bij verzekeringen (informatieprobleem). Op het moment dat verzekeringscontracten worden afgesloten, weten verzekeringsnemers al vaak welk risicoprofiel ze hebben, bijvoorbeeld bij risico op ziekte, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Degenen met een laag risicoprofiel zullen zich weinig of zelfs helemaal niet verzekeren omdat de verwachte uitkering niet opweegt tegen de premie die ze moeten betalen. Alleen mensen met een relatief hoog risico willen wel een verzekering. Omdat een verzekeringsmaatschappij genoodzaakt wordt torenhoge premies te vragen indien de mensen met een laag risico uit de verzekering stappen, kan de verzekeringsmarkt uiteindelijk volledig instorten. Immers, steeds minder mensen zullen zich verzekeren tegen steeds hoger wordende premies.¹⁰

Door de afwezigheid van goed functionerende verzekeringsmarkten voor belangrijke risico's, zullen mensen te weinig risicovolle activiteiten ontplooiën. Zo zal men geneigd zijn een relatief risicovolle baan te mijden en weinig te ondernemen indien dit grote inkomensrisico's impliceert. Progressieve belastingen kunnen ontbrekende verzekeringsmarkten corrigeren. Ze vervullen namelijk een vergelijkbare functie als verzekeringscontracten, namelijk het herverdelen van inkomen van diegenen die het geluk hebben een hoog inkomen te genieten, naar diegenen die de pech hebben een laag inkomen te verdienen.¹¹ Immers, bij verzekering betalen mensen 'ex-ante' premie, en volgt er 'ex post' herverdeling van geluksvogels naar pechvogels.

3.7 Falende verzekeringsmarkten: risico's in menselijk kapitaal

Wat geldt voor andere investeringen, geldt ook voor investeringen in kennis. Indien het rendement op deze investeringen onzeker is, zullen risicomijdende mensen te weinig investeren in hun opleiding. Ze eisen namelijk een risicopremie op hun investeringen. Via progressieve belastingen draagt de overheid mee in het rendementsrisico bij investeringen in kennis. Mensen nemen hierdoor met een lagere risicopremie genoegen en zullen meer investeren in kennis. Wederom is een progressief belastingstelsel efficiënt vanwege de inkomensherverdeling van geluksvogels naar pechvogels.¹²

3.8 Keeping up with the Joneses

Als preferenties worden weerspiegeld door een relatieve nutswaardering, dan stijgt het nut van mensen niet zozeer door extra consumptie an sich, maar alleen als ze meer consumptie kunnen genieten ten opzichte van anderen. Een hoog inkomen is dan als het ware een statusgoed. Als nuts-

⁹ Jacobs (2002).

¹⁰ Rothschild en Stiglitz (1976).

¹¹ Sinn (1995).

¹² Eaton en Rosen (1980).

waardering inderdaad relatief is, zullen mensen elkaar door haasje-overeffecten prikkelen om steeds meer inkomen te verwerven. Daarbij houden ze er geen rekening mee dat ze, door meer te gaan verdienen, de nutsbeleving van anderen negatief beïnvloeden. Omdat niemand dit negatieve externe effectief in ogenschouw neemt, wordt er te veel en te hard gewerkt. Marginale tarieven verminderen de prikkels om inkomen te verwerven en internaliseren zo dit negatieve externe effect. Het verstoringende arbeidsaanbodeffect van hoge marginale belastingtarieven is nu niet welvaartsverlagend, zoals in de gangbare literatuur wordt verondersteld, maar welvaartsverhogend.¹³ Empirisch onderzoek suggereert dat nutswaardering inderdaad in belangrijke mate relatief is.¹⁴

3.9 Rat races

Bedrijven kunnen meestal niet het talent van hun werknemers observeren. Door het informatieprobleem moeten bedrijven iedereen op hetzelfde niveau in de organisatie een gelijk loon betalen, gebaseerd op de gemiddelde productiviteit. Wel kunnen ze werknemers laten kiezen op welk niveau in de organisatie ze willen werken. Op deze indirecte manier komen bedrijven erachter welk talent werknemers in huis hebben. Op hogere niveaus (de 'carrièrejagers') wordt meer betaald dan in de lagere echelons, omdat de laatste groep gemiddeld minder productief is. Hierdoor ontstaat een rat race. De werknemers hebben namelijk de neiging om heel hard te gaan werken om zo op de hogere niveaus terecht te komen en te profiteren van de hogere productiviteit van hun meer getalenteerde collega's. Omgekeerd willen ze voorkomen dat hun minder getalenteerde collega's profiteren van hun grote inzet en productiviteit. Uiteindelijk probeert iedereen zo hoog mogelijk te komen door hard te werken. Dit gaat evenwel ten koste van vrije tijd en mensen werken dan ook inefficiënt hard. Hoge marginale tarieven ontmoedigen de prikkels voor werknemers om steeds een stapje harder te willen zetten en internaliseren zo de negatieve consequenties van rat races.¹⁵

3.10 Emancipatie

Partners in het huishouden moeten onderling afspraken maken over de hoeveelheid arbeid die door beiden wordt aangeboden en de hoeveelheid tijd die wordt besteed aan huishoudelijke activiteiten. Door de sociale context kunnen verhoudingen binnen het huishouden echter zijn verstoord, waardoor een van de partners (lees: de man) inefficiënt veel werkt en te weinig tijd besteedt aan huishoudelijk werk, terwijl de andere partner (lees: de vrouw) te veel tijd besteedt aan het huishouden en te weinig werkt. Progressieve belastingen kunnen helpen om ongelijk verdeelde posities binnen huishoudens te corrigeren. Door oplopende marginale tarieven in een geïndividualiseerd belastingstelsel, wordt namelijk het arbeidsaanbod van de meest verdienende partner (lees: mannen) afgeremd ten opzichte van de minst verdienende partner (lees: vrouwen). Zo wordt een mogelijk verstoorde verhouding binnen het huishouden hersteld, en kan een vanuit emancipatieoogpunt betere verdeling van zorg en werk worden gestimuleerd. De aantrekkelijkheid van progressieve belastingen wordt in dezen dus bepaald door de visie op de rol van de overheid ten aanzien van de keuze van huishoudens bij het verdelen van werk en zorgtaken.

¹³ Layard (1980).

¹⁴ Zie voor Nederlandse studies Hagenaars (1986), Van de Stadt, Kapteyn en Van de Geer (1985) en Melenberg (1992).

De laatste twee studies concluderen dat niet statistisch verworpen kan worden dat nut volledig (!) relatief is.

¹⁵ Akerlof (1976).

4 Conclusies

Een progressieve loon- en inkomstenbelasting, gemotiveerd vanuit het draagkrachtbeginsel, verstoort de beslissingen van mensen op de arbeidsmarkt. Deze verstoringen zijn evenwel minder relevant voor onze welvaart indien ook rekening wordt gehouden met de mogelijke doelmatigheidswinsten van progressieve belastingen. Deze kunnen optreden via het verminderen van bestaande marktimperfecties, onder andere op de arbeids-, kapitaal- en verzekeringsmarkt.

Progressieve belastingen zijn wel 'second-best' instrumenten om bestaande marktverstoringen op te heffen. Indien er betere, meer directe instrumenten zijn om dat te realiseren, dan hebben die in beginsel de voorkeur. Daarom moet het effect van progressieve belastingen op marktimperfecties worden gezien in samenhang met andere instrumenten, zoals sociale zekerheid en onderwijssubsidies. Wanneer de overheid niet over voldoende instrumenten beschikt om marktverstoringen aan te pakken, dan zijn progressieve belastingen een interessant alternatief.

Literatuur

- Akerlof, G. (1976), The Economics of the Caste and of the Rat Race and Other Woeful Tales, *Quarterly Journal of Economics*, 90(4), p. 599-617
- Boone, J., and A.L. Bovenberg (2002), Optimal Labour Taxation and Search, *Journal of Public Economics*, 85(1), p. 53-97
- Bovenberg, A.L., and F. van der Ploeg (1994), *Effects of the Tax and Benefit System on Wage Formation and Unemployment*, mimeo, Tilburg: KUB
- Eaton, J., and H.S. Rosen (1980), Taxation, Human Capital, and Uncertainty, *American Economic Review*, 70(4), p. 705-715
- Graafland, J.J., and F. H. Huizinga (1996), *Taxes and Benefits in a Non-linear Wage Equation*, CPB Research Memorandum 125, Den Haag: CPB
- Hagenaars, A.J.M. (1986), *The Perception of Poverty*, Amsterdam: North-Holland
- Hubbard, R.G., and K.L. Judd (1986), Liquidity Constraints, Fiscal Policy, and Consumption, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, p. 1-50
- Jacobs, B. (2002), *Optimal Taxation of Human Capital and Credit Constraints*, Tinbergen Institute Discussion Paper 2002-044/2, Rotterdam: Tinbergen Institute
- Layard, R. (1980), Human Satisfaction and Public Policy, *Economic Journal*, 90, p. 737-750
- Melenberg, B. (1992), *Micro-economic Models of Consumer Behavior and Welfare*, proefschrift, Tilburg: KUB
- Rothschild, M., and J.E. Stiglitz (1976), Equilibrium in Competitive Insurance Markets, *Quarterly Journal of Economics*, 90, p. 629-649
- Shapiro, C., and J.E. Stiglitz (1984), Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, *American Economic Review*, 74(3), p. 433-444
- Sinn, H.-W. (1995), A Theory of the Welfare State, *Scandinavian Journal of Economics*, 97(4), p. 495-526
- Sørensen, P.B. (1999), Optimal Tax Progressivity in Imperfect Labour Markets, *Labour Economics*, 6(3), p. 435-452
- Stadt, H. van de, A. Kapteyn, and S. van de Geer (1985), The Relativity of Utility: Evidence from Panel Data, *Review of Economics and Statistics*, 67(2), p. 179-187
- Stiglitz, J.E., and A. Weiss (1981), Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, *American Economic Review*, 71(3), p. 393-410

Opties voor een effectief innovatiebeleid

J.F.P. Hers*

Samenvatting

Er zijn theoretische en empirische argumenten voor innovatiebeleid, maar er is weinig bekend over de effectiviteit van de verschillende instrumenten. De overheid kampt met serieuze informatieproblemen, zowel bij vormgeving als bij de beoordeling van beleid. Trends suggereren dat het belang van een goede overdracht van publieke kennis naar het private domein toeneemt. Een aantal indicatoren lijkt er echter op te wijzen dat dit één van de minder sterke punten van het Nederlandse innovatiesysteem is. Het Nederlandse innovatiebeleid is gefragmenteerd en departementaal verkokerd, en de nadruk ligt op het stimuleren van R&D in (individuele) bedrijven. Gegeven de geconstateerde knelpunten en trends is een beperking van het aantal instrumenten en verschuiving in de richting van meer generiek beleid gericht op een betere benutting van publieke R&D goed verdedigbaar. Ook zal de evaluatie en coördinatie van het innovatiebeleid moeten verbeteren. Deze beleidslijnen zijn inmiddels door het kabinet vertaald in concrete beleidsmaatregelen.

1 Inleiding

Innovatie is van belang voor de ontwikkeling van de economie. Door vernieuwing en verbetering van de kwaliteit van de productiefactoren kan de productiviteit toenemen. Doordat vergrijzing en krapte op de arbeidsmarkt de mogelijkheden beperkt om te groeien door een grotere inzet van arbeid, is het van belang dat de arbeidsproductiviteit toeneemt om de groei op peil te houden.¹ Het is aannemelijk dat innovaties in de economie daartoe kunnen bijdragen. Op zichzelf bezien is dit geen voldoende reden voor de overheid om in te grijpen; als innovatie leidt tot hogere productiviteit hebben bedrijven immers zelf duidelijke prikkels om te innoveren. In de praktijk voert de overheid echter wel een innovatiebeleid. Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de legitimatie van dit beleid, de R&D-positie en de vormgeving van het innovatiebeleid in Nederland en de mogelijkheden om de effectiviteit daarvan te verbeteren door aanpassingen in de beleidsmix.

2 Doelstelling en legitimatie van het innovatiebeleid

In Europees verband zijn in Lissabon en Barcelona ambitieuze doelstellingen geformuleerd ten aanzien van innovatie. Het kabinet heeft aangegeven dat Nederland binnen Europa tot de koplopers wil horen op het gebied van de kenniseconomie. Om deze doelstellingen te realiseren voert de Nederlandse overheid innovatiebeleid. Daar is een aantal theoretische argumenten voor, waarvan het feit dat de maatschappelijke baten van kennisontwikkeling groter zijn dan de private baten de belangrijkste is. Er is met andere woorden sprake van externe effecten.² Voor de absorptie van elders ontwikkelde kennis is bovendien een eigen kennisbasis nodig, hetgeen zowel publieke productie van R&D als publieke financiering van R&D in bedrijven kan rechtvaardigen. Het feit dat de omvang van

* Ministerie van Financiën. Dit artikel is gebaseerd op de eindrapportage van het Interdepartementale Beleidsonderzoek Technologiebeleid (Ministerie van Financiën, 2002).

¹ Don (2001).

² Jones en Williams (1998).

het verschil tussen maatschappelijke en private baten per technologie uiteenloopt kan een argument zijn voor thematisch beleid gericht op bepaalde technologieën. Andere vormen van marktfalen hebben betrekking op onvolledige informatie, netwerkexternaliteiten en een gebrek aan concurrentie. Onvolledige informatie blijkt in de praktijk steeds minder een belemmering voor innovatie, omdat de markt zelf oplossingen creëert in de vorm van markten voor risicokapitaal (venture capital) en markten voor kennismakelaars zoals ingenieurs- en adviesbureaus. Effectief interveniëren in geval van netwerkexternaliteiten wordt bemoeilijkt doordat specifieke technologische ontwikkelingen moeilijk te voorspellen zijn en netwerkexternaliteiten vaak grensoverschrijdend zijn, zodat internationale coördinatie vereist is. Ten slotte kan marktmacht van bedrijven ertoe leiden dat de diffusie van kennis trager verloopt dan vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk zou zijn, omdat bedrijven weinig concurrentie en daardoor te weinig prikkels ondervinden om te vernieuwen.

Tegenover deze vormen van marktfalen staat het overheidsfalen. De overheid is niet altijd in staat prikkels zodanig vorm te geven dat actoren maatschappelijke doelstellingen op doelmatige wijze nastreven. Ook kan overheidsingrijpen leiden tot niet-productieve activiteiten. De kern van dit probleem ligt in de informatieasymmetrie tussen bedrijven en andere organisaties en de overheid. De grote onzekerheden over technologische ontwikkeling op lange termijn en de informatieproblemen waarmee de overheid kampt nopen dus tot een zorgvuldige afweging ten aanzien van de vraag of en hoe de overheid intervenieert.

Trends kunnen de afweging tussen markt- en overheidsfalen beïnvloeden. Ten eerste lijkt er sprake te zijn van een toenemend belang van bepaalde (doorbraak)technologieën, zoals ICT en biotechnologie, maar door de dynamiek van technologische ontwikkeling neemt ook het informatieprobleem voor de overheid toe. Ten tweede leidt groeiende internationalisering enerzijds tot grotere internationale kennisstromen, hetgeen pleit voor internationale coördinatie van beleid, terwijl anderzijds een concurrerend onderzoeksklimaat en een nationale kennisbasis belangrijker wordt. Door de toenemende afhankelijkheid van publieke kennis als gevolg van een concentratie op commercieel toepasbaar onderzoek bij (grote) bedrijven neemt het belang toe van goed en toepasbaar publiek onderzoek en een adequate overdracht van de verworven kennis naar het private domein.

3 Sterkten en zwakten van de Nederlandse kenniseconomie³

Het oordeel over het innovatievermogen van het Nederlandse bedrijfsleven in brede zin is gematigd positief. De indicatoren wijzen erop dat bedrijven relatief efficiënt innoveren. De totale publieke R&D-inspanningen in Nederland zijn in internationaal perspectief bovengemiddeld, maar ze zijn geconcentreerd bij kennisinstellingen. Vooral de private R&D-uitgaven zijn in internationaal perspectief aan de lage kant (zie figuur 1). Structuurkenmerken van de Nederlandse economie (sectorstructuur, schaalgrootte van bedrijven) vormen een belangrijk deel van de verklaring voor de relatief geringe R&D-inspanningen van bedrijven.

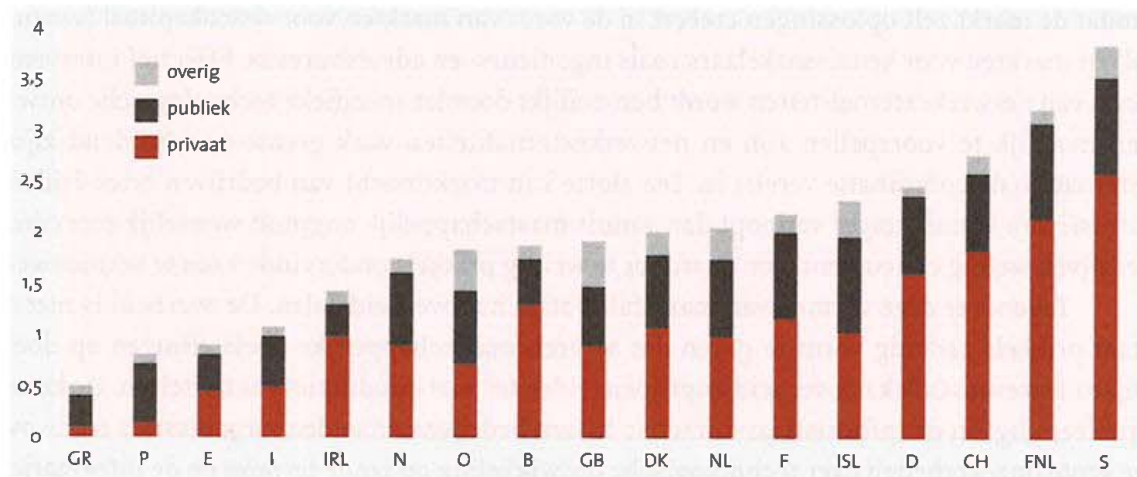
Anderzijds scoort Nederland goed als het gaat om immateriële investeringen (figuur 2) en gemiddeld op de innovatie-uitgaven.⁴ De score op indicatoren voor innovatie-output, zoals het percentage innoverende bedrijven, is gemiddeld in internationaal perspectief. Ook blijkt uit internationale vergelijkingen van citaties van wetenschappelijk onderzoek dat de kwaliteit van de output en de productiviteit van publieke R&D in Nederland goed zijn. Op termijn vormt de beschikbaarheid

3 Centraal Planbureau (2001).

4 CPB (2001), p. 179.

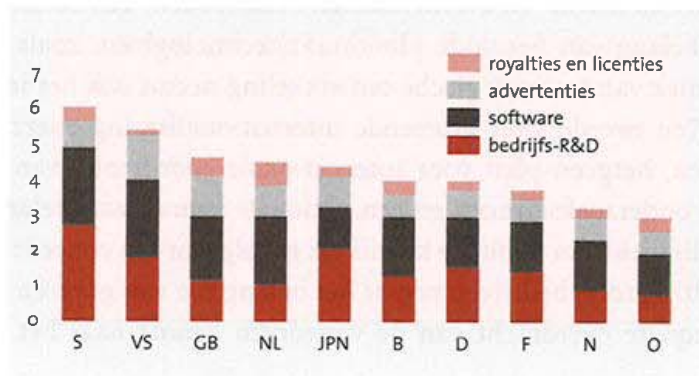
van kenniswerkers een belangrijke limiterende factor voor de verbetering van de werking en output van het innovatiesysteem, maar deze lijkt in internationaal perspectief vooralsnog redelijk.⁵

Figuur 1. R&D-uitgaven (exclusief andere innovatieve uitgaven) in % BBP



Bron: OECD (2001)

Figuur 2. Immateriële investeringen door bedrijven, 1997 (in % BBP)



Bron: CBS (2000)

Het beeld van de benutting van de wetenschappelijke output is gemengd en onvolledig. Cijfers over het relatieve aantal verwijzingen naar eigen onderzoek in octrooien in de VS (tabel 1) suggereren dat er wel ruimte is voor verbetering van de benutting van publieke R&D.

In octrooien van Nederlandse bedrijven wordt relatief weinig verwezen naar Nederlands wetenschappelijk onderzoek. Dit geldt overigens ook voor buitenlands wetenschappelijk onderzoek. Dit zou dus kunnen duiden op een geringe wetenschappelijke oriëntatie van Nederlandse bedrijven. Anderzijds besteden Nederlandse bedrijven in internationaal perspectief veel onderzoek uit aan publieke kennisinstellingen en met name aan instellingen voor toegepast onderzoek zoals TNO en de Grote Technologische Instituten (GTI's). De indicatoren geven dus een gemengd beeld, maar suggereren dat de benutting van wetenschappelijk onderzoek in patenten van Nederlandse bedrijven in ieder geval voor verbetering vatbaar is.

- 5 Als het aanbod van kenniswerkers op korte termijn inelastisch is, resulteren subsidies gericht op het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling vooral in hogere prijzen van onderzoek en hogere lonen voor kenniswerkers, zonder dat het volume van R&D toeneemt.

Tabel 1. Verwijzingen naar eigen wetenschappelijk onderzoek, 1990-1997

Land van onderzoek	Verwijzingen naar eigen onderzoek	Aantal artikelen	Verwijzingen / artikel (*100)
Australië	582	149.763	0,39
VS	225.499	2.224.285	10,14
Finland	166	46.741	0,36
Canada	2.161	295.546	0,73
Zweden	543	108.697	0,50
VK	2.910	575.683	0,51
Nederland	389	144.917	0,27
Overig	30.371	2.160.798	1,41
Totaal	262.621	5.706.430	4,60

Bron: CPB (2001)

4 Ervaringen met het innovatiebeleid...

De mix van het innovatiebeleid bestaat uit een groot aantal instrumenten. Deze zijn voornamelijk gericht op het subsidiëren van individuele bedrijven en kennisontwikkeling in publieke kennisinstellingen. In grote lijnen kunnen vier categorieën instrumenten worden onderscheiden (zie tabel 2): subsidiëring van individuele bedrijven, van samenwerkingsverbanden van bedrijven en publieke kennisinstellingen, van publieke kennisinstellingen voor toegepast onderzoek en van beleid gericht op de diffusie van kennis in het MKB. De eerste en derde categorie instrumenten worden voornamelijk gelegitimeerd doordat uit veel empirisch onderzoek blijkt dat de maatschappelijke baten van R&D in bedrijven en publieke instellingen groter zijn dan de private baten. De tweede categorie is daarnaast gericht op het verbeteren van de benutting van publieke kennis in het private domein en richt zich daarmee niet zozeer op een welomschreven marktfalen, maar wel op één van de gepercipieerde zwakkere punten van het Nederlandse kennissysteem. De laatste categorie instrumenten is gericht op de diffusie van kennis om informatieproblemen in het MKB op te lossen. Uit tabel 2 blijkt dat het budget voor een groot deel terecht komt in de eerste en derde categorie. Het aandeel van subsidies aan bedrijven is de afgelopen jaren toegenomen, vooral door de groei van het budget van de fiscale subsidies (Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk, WBSO).

Als we de accenten in de beleidsmix koppelen aan de sterke en zwakke punten in de Nederlandse R&D-positie, blijkt dat de recente verschuiving in het instrumentarium in de richting van benutting aansluit bij geconstateerde knelpunten. Samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen kan de benutting van publieke R&D verbeteren. Anderzijds is een groot deel van het budget nog steeds gereserveerd voor het stimuleren van kennisontwikkeling in óf bedrijven óf publieke kennisinstellingen.

Tabel 2. Uitgaven innovatiebeleid, 1994-2006 (mln euro)⁶

	1994		1998		2002		2006		Regelingen
Categorie I:									
Incentives bedrijven	308	36%	621	48%	787	51%	690	47%	
w.v. fiscale subsidie (WBSO)	95		281		368		357		1
w.v. subsidies en kredieten	130		143		229		215		15
w.v. subsidie samenwerking	84		197		180		117		5
Categorie II:									
Samenwerking bedrijven-kennisinstellingen	51	6%	164	13%	238	15%	269	18%	7
Categorie III:									
Publieke kennisinstellingen	396	46%	405	31%	418	27%	411	28%	17*
Categorie IV									
Diffusie	104	12%	103	8%	103	7%	101	7%	10
Totaal	859		1292		1536		1471		

a Betreft het totaal van de individuele geldstromen van verschillende departementen (EZ, OC&W, LNV, V&W, DEF) naar de individuele grote technologische instituten, TNO en DLO.

Zoals uit tabel 3 blijkt, wordt ongeveer de helft van het budget van het innovatiebeleid belegd in generieke regelingen. Belangrijke regelingen zijn de genoemde fiscale subsidiëring van de loonkosten van R&D-personeel (WBSO) en de generieke kredietregeling voor technologieprojecten (TOP). De andere helft van het budget wordt toegekend aan specifieke technologiegebieden of sectoren als ICT, energie, milieu en landbouw.

Tabel 3. Verdeling budget naar specifiek en generiek, 2002

	mln euro's	in procenten
Generiek	784	51
Specifiek	751	49
ICT	117	8
Lucht/ruimtevaart	119	8
Defensie	35	2
Starters	30	2
Milieu	74	5
Energie	94	6
GTI's	79	5
Landbouw	158	10
Infrastructuur	31	2
Wonen	15	1
Totaal	1.536	100

Uit een beschouwing van de individuele regelingen en de verdeling in generieke en specifieke regelingen komt een gefragmenteerd en departementaal verkokerd beeld naar voren. Bij de inventarisatie van de vele (circa 50) afzonderlijke regelingen valt op dat er een aantal specifieke regelingen bestaat (op het terrein van milieu, energie en micro-elektronica) dat gericht is op vergelijkbare doelstellingen of overlap vertoont met meer generieke regelingen die gericht zijn op de benutting van publieke R&D. Regelingen gericht op (subsidie aan individuele) bedrijven overlappen met de generieke fiscale faciliteit (WBSO), en een aantal bedrijfsgerichte regelingen voor specifieke sectoren en

⁶ Cijfers voor de periode 1994-2002 zijn in lopende prijzen en voor 2006 in constante prijzen (2001). De gemiddelde nominale jaarlijkse groeivoet van 0,08 dient dus nog gecorrigeerd te worden voor de prijsontwikkeling van het BBP van 0,026 per jaar.

clusters is in beginsel tijdelijk (lucht- en ruimtevaart, defensie-industrie, micro-elektronica). De fragmentatie van het instrumentarium doet zich ook voelen in de uitvoering van het beleid. De uitvoeringskosten van een aantal kleinere, meer specifieke regelingen zijn hoog, en de inzichtelijkheid voor gebruikers laat te wensen over. Ook de doelmatigheid van de uitvoering kan vergroot worden door het aantal instrumenten te verminderen, en te komen tot een generieker vormgeving en een uniform kostenbegrip.

We weten te weinig over de effectiviteit van de meeste instrumenten. Schattingen uit empirisch onderzoek naar de effectiviteit van de verschillende typen instrumenten lopen sterk uiteen en de kwaliteit van veel evaluaties laat te wensen over. Dat wordt ook veroorzaakt doordat het lastig is het causale verband van instrumenten naar effecten hard te maken. Beleidsexperimenten kunnen hier een oplossing voor bieden.⁷ Gegeven de onzekerheden rond de effectiviteit van de instrumenten is het beeld van generieke fiscale subsidiëring van R&D in bedrijven relatief positief ten opzichte van andere instrumenten.⁸ Daarnaast zijn er aanwijzingen dat samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen een relatief effectief instrument is voor de overdracht van kennis. Dit geldt vooral voor onderzoek van hoge (wetenschappelijke) kwaliteit met een grote afstand tot de markt.⁹ Daarnaast dient de evaluatie en monitoring van beleid verbeterd te worden om het inzicht in de effectiviteit te vergroten. Dit geldt in het bijzonder voor de samenwerking tussen bedrijven en publieke kennisinstellingen omdat er nog weinig bekend is over de mate waarin potentiële nadelen van dit instrument zich voordoen. Mogelijke nadelen van samenwerking zijn geheimhouding van onderzoeksresultaten, overmatige distorsie van de onderzoeksagenda, en de negatieve effecten van de matching-eisen op de financieringsbasis voor fundamenteel onderzoek bij universiteiten.

5 ...leiden tot aanpassingen in de beleidsmix op hoofdlijnen

In het licht van de geconstateerde knelpunten, een aantal trendmatige ontwikkelingen en de huidige stand van de kennis over de effectiviteit van instrumenten van het innovatiebeleid, lijkt een aantal verschuivingen in het instrumentarium te verdedigen:

- **Vormgeving:** de fragmentatie van het instrumentarium vraagt om een vermindering van het aantal instrumenten en van de overlap tussen instrumenten, alsmede om een ontwikkeling in de richting van een meer generieke vormgeving van het instrumentarium.
- **Doelstellingen:** de toenemende afhankelijkheid van (een goede overdracht van) publieke R&D doordat bedrijven zich steeds meer richten op toepassingsgericht onderzoek dat vraagt om meer accent op instrumenten gericht op de verbetering van benutting van publieke R&D.
- **Instrumentkeuze:** het stimuleren van R&D in (individuele) bedrijven dient vooral plaats te vinden met behulp van de generieke fiscale regeling (WBSO). Voor een betere benutting van publieke R&D is samenwerking tussen bedrijven en publieke kennisinstellingen een optie en zal de brugfunctie van intermediaire kennisinstellingen moeten verbeteren.
- **Accountability:** in de toekomst zal de (interdepartementale) coördinatie van de beleidsvorming en -uitvoering, en de evaluatie van beleidsinstrumenten aanzienlijk moeten verbeteren, zodat fragmentatie en ondoelmatigheid van het instrumentarium wordt beperkt.

7 Jaffe (2002).

8 Zie een overzicht van de empirische literatuur in Hall en Van Reenen (1999) en in Hall (2002). Beide studies komen tot de conclusie dat de onzekerheden groot zijn, maar dat generieke fiscale faciliteiten voor R&D waarschijnlijk relatief effectief zijn.

9 Zie Branstetter en Sakakibara (2002) en Poyago-Theotoky, Beath en Siegel (2002).

6 Opties voor effectiever beleid

6.1 Prikkels

Bedrijven innoveren meer als de prikkels daartoe sterker zijn. Innovatiebeleid in de meest brede zin is dus beleid gericht op het versterken van deze prikkels. Dat is aanzienlijk breder dan het direct of indirect bedrijfsgerichte innovatiebeleid, zoals dat onderwerp is van dit artikel. Concurrentie en openheid van de economie bevorderen de prikkels voor innovatie. Generiek concurrentiebevorderend beleid in de vorm van een streng mededingingsbeleid op productmarkten is daarvoor van belang. Ook het octrooibeleid kan de prikkels voor innovatie versterken. Regulering en regelgeving kan een rol spelen om innovaties in specifieke sectoren af te dwingen of te versnellen. Ook het aankoopbeleid van de overheid kan de adoptie van bepaalde technologieën bevorderen. De beschikbaarheid van risicodragend kapitaal is van belang voor de prikkels om te innoveren. Het fiscale beleid, en de lastendruk op het eigen vermogen in het bijzonder, is daarvoor van belang. Ten slotte is de beschikbaarheid van kenniswerkers van belang. Op korte termijn is een beperkt aanbod van kenniswerkers een restrictie voor de effectiviteit van het innovatiebeleid. Er is dus een directe samenhang met een goed (hoger-) onderwijsbeleid en een goed loopbaanbeleid voor kenniswerkers in bedrijven en publieke kennisinstellingen. Beleid gericht op een verbetering van het onderzoeksklimaat door excellentie in het onderzoek nog meer te belonen, en door het creëren van loopbaanperspectief kan hieraan een bijdrage leveren. Op korte termijn kunnen incidentele tekorten aan kenniswerkers worden verminderd door een vereenvoudiging van procedures voor het aantrekken van hoog opgeleide kenniswerkers uit het buitenland.

In aanvulling hierop kan een aantal concrete opties worden geformuleerd om de accenten in het innovatiebeleid te verleggen. Een aantal opties heeft betrekking op de prikkels voor bedrijven om te innoveren. Andere opties zijn gericht op een betere benutting van publieke R&D.

6.2 Innoveren moet renderen

Een veelheid van factoren is van invloed op de prikkels voor bedrijven om te innoveren. Er is een legitimatie voor de overheid om deze prikkels te versterken. Er bestaat echter onzekerheid over de wijze waarop dit op de meest effectieve wijze kan gebeuren, hetgeen pleit voor generieke instrumenten. Een generiek instrument is het verlagen van de lastendruk op R&D-arbeid of -kapitaal. Daarbij is de constatering van belang dat innovatie meer is dan R&D. Innovaties op terrein van organisatie, management en marketing zijn in vele gevallen complementair aan en van belang voor het welslagen van de adoptie van nieuwe technologieën. Er lijkt echter weinig aanleiding om het R&D-begrip in bestaande regelingen te verbreden, ook omdat hierdoor de problemen in de uitvoering zullen toenemen. Wel kan bij eventuele verschuivingen in de beleidsmix rekening gehouden worden met de mate waarin zij recht doen aan een breder begrip van innovatie. Mogelijke opties om prikkels voor innovatie te verbeteren zijn:

- Optie I: de omzetting van specifieke R&D-subsidies in een verlaging van de Vennootschapsbelasting (Vpb) komt tegemoet aan de wens om een breed begrip van innovatie te hanteren, en tegelijkertijd een verschuiving te bewerkstelligen naar een vereenvoudigde en meer generieke vormgeving van het instrumentarium. Daar staat tegenover dat Vpb-verlaging een minder direct instrument is om R&D te stimuleren dan bijvoorbeeld de WBSO.¹⁰ Vanuit de wens om primair R&D in bedrijven te stimuleren is de WBSO dus te verkiezen.

¹⁰ Cornet (2001) komt in zijn kosten-batenanalyse van de WBSO tot de conclusie dat een keuze voor of tegen de WBSO een keuze onder onzekerheid is die relatief vaak ten gunste van de regeling zal uitvallen.

- Optie II: een verdere fiscalisering van het instrumentarium via het meest generieke instrument voor R&D-stimulering in bedrijven, de WBSO, vermindert de fragmentatie en verkokering van het instrumentarium en leidt tegelijkertijd tot een verschuiving naar een meer generieke vormgeving van de directe bedrijfsgerichte prikkels voor R&D. Een nadeel is dat er geen sprake is van een grotere focus op de verbetering van de benutting van publieke R&D door samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen.
- Optie III: ook kan de WBSO verder toegespitst worden met het doel de effectiviteit van de regeling te vergroten, door deze scherper te richten op het MKB. Uit evaluaties blijkt dat de dead weight loss van de regeling daar relatief gering is. Een toespitsing op het MKB zou een verslechtering van Nederland als vestigingsplaats voor de relatief grote R&D-intensieve bedrijven kunnen betekenen.

6.3 Benutting van publieke kennis

Zoals hiervoor bleek, zijn de productie en de kwaliteit van publieke R&D in Nederland goed, maar kan het gebruik beter. Het belang van een goede kennisoverdracht neemt toe omdat bedrijven zich steeds meer concentreren op toepassingsgericht onderzoek en minder op het fundamentele onderzoek. Een verbetering van de benutting zou in de eerste plaats bereikt moeten worden door voldoende prikkels voor bedrijven en andere organisaties om te innoveren. Daarbij speelt voldoende concurrentie tussen bedrijven een belangrijke rol, omdat concurrentie bedrijven dwingt om optimaal gebruik te maken van bestaande en nieuwe technologie. Aan de aanbodzijde kan een koppeling tussen de onderzoeksprestaties van de universiteit en de bekostiging de allocatie van middelen en de kwaliteit van onderzoek verder verbeteren. Het is aannemelijk dat een betere kwaliteit ook het gebruik en de toepasbaarheid van onderzoek stimuleert. Andere opties voor het stimuleren van benutting zijn:

- Optie IV: de beleidsmix kan sterker worden gericht op benutting van publieke kennis door een deel van het budget voor R&D in individuele bedrijven samen te voegen met bestaande regelingen die gericht zijn op het ondersteunen van samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennisinstellingen binnen één generieke regeling voor R&D-samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen. Hierdoor neemt de fragmentatie van het instrumentarium af, wordt de vormgeving meer generiek, en wordt een groter deel van het budget gericht op de benutting van publiek onderzoek. Bij deze verschuiving zou in eerste instantie ruim 240 mln euro van een aantal regelingen kunnen worden betrokken die gericht zijn op het subsidiëren van individuele bedrijven voor projecten op gebied van defensie, milieu, energie en ICT. Op termijn kan een aantal bedrijfsgerichte regelingen voor specifieke sectoren zoals lucht – en ruimtevaart, landbouw en eventueel doelfinanciering van bepaalde GTI's (ECN, DLO) afgeschaft worden en behoort verdergaande stroomlijning met de meer programmatische samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennisinstellingen tot de mogelijkheden.
- Optie V: de brugfunctie van de publieke kennisinstellingen (TNO, GTI's) voor toegepast onderzoek kan worden versterkt. Daartoe zou er helderheid moeten zijn over de concrete doelstellingen van overheidsfinanciering voor deze instellingen en de mate waarin zij deze doelstellingen bereiken. Afhankelijk van de mate waarin de overheid in staat is de gewenste output te definiëren zijn er verschillende opties voor deze financiering, zoals een basisfinanciering, maar ook aanbesteding en cofinanciering van de doelfinanciering.

7 Conclusies en beleidsimplicaties

Innovatiebeleid wordt gekenmerkt door onzekerheid. A priori zijn er argumenten voor financiering van R&D in bedrijven. De onzekerheid over de effectiviteit van de instrumenten die de over-

heid daarvoor inzet pleit ervoor om deze minder gefragmenteerd en meer generiek vorm te geven. In aanvulling daarop zijn er mogelijkheden om de bestaande generieke fiscale faciëring in de WBSO effectiever vorm te geven (optie III). Daarnaast financiert de overheid fundamentele R&D in publieke kennisinstellingen. De productie van deze instellingen is kwalitatief goed, maar de benutting ervan kan nog verder verbeteren. De opgave is om tegelijkertijd de benutting van publieke R&D te verbeteren zonder dat de kwaliteit van het onderzoek vermindert. Mogelijke instrumenten zijn samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennisinstellingen en het verbeteren van het functioneren van publieke instellingen voor toepassingsgericht onderzoek (opties IV en V). Ten slotte zal het innovatiebeleid in de toekomst beter gecoördineerd en geëvalueerd moeten worden dan thans het geval is. Een experimentele opzet van beleidsinstrumenten kan daar zeker aan bijdragen. Recentelijk heeft het kabinet aangegeven deze aanbevelingen op hoofdlijnen te ondersteunen en de hierboven geschetste opties op korte termijn te willen implementeren.¹¹

Literatuur

- Branstetter, L.G., and M. Sakakibara (2002), When do Research Consortia Work Well and Why? Evidence from Japanese Panel Data, *American Economic Review*, 97(1), p 143-159
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2000), *Kennis en economie 2000. Onderzoek en innovatie in Nederland*, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie/CBS
- Centraal Planbureau (2001), *De pijlers onder de kenniseconomie, opties voor institutionele vernieuwing*, Den Haag
- Cornet, M.F. (2001), *De maatschappelijke kosten en baten van technologiesubsidies zoals de WBSO*, CPB Document 8, Den Haag: CPB
- Don, F.J.H. (2001), *Het Nederlandse groeipotentieel op middellange termijn*, CPB Document 1, Den Haag: CPB
- Hall, B.H. (2002), The Assessment: Technology Policy, *Oxford Review of Economic Policy*, 18(1), p.1-9
- Hall, B.H., and J. van Reenen (1999), *How Effective are Fiscal Incentives for R&D? A New Review of the Evidence*, NBER Working Paper 7098, Cambridge MA: NBER
- Jaffe, A.B. (2002), Building Programme Evaluation into the Design of Public Research Support Programmes, *Oxford Review of Economic Policy*, 18(1), p. 22-34
- Jones, C.I., and J.C. Williams (1998), Measuring the Social Return to R&D, *Quarterly Journal of Economics*, 113(4), p. 1119-1135
- Ministerie van Financiën (2002), *Samenwerken en stroomlijnen: opties voor een effectief innovatiebeleid*, Rapport van het Interdepartementale Beleidsonderzoek Technologiebeleid, Den Haag: Ministerie van Financiën
- OECD (2001), *Main Science and Technology Indicators*, Paris: OECD
- Poyago-Theotoky, J.A., J. Beath, and D. Siegel (2002), Universities and Fundamental Research: Reflections in the Growth of University-Industry Partnerships, *Oxford Review of Economic Policy*, 18(1), p.10-21
- Tweede Kamer (2002-2003a), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2003. Nota van wijziging*, 28 600 XIII, nr. 8
- Tweede Kamer (2002-2003b), *Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Technologiebeleid. Brief van de Minister van Economische Zaken*, 28 626, nr. 1

¹¹ Zie de kabinetsreactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Technologiebeleid (Tweede Kamer, 2002-2003b) en de Nota van wijziging bij de begroting van het Ministerie van Economische Zaken (Tweede Kamer, 2002-2003a).

Verschenen

In deze rubriek worden recent verschenen boeken, onderzoeksrapporten en beleidsadviezen op het terrein van de openbare financiën c.q. de economie van de publieke sector aangekondigd. Aanmeldingen voor deze rubriek bij de eindredacteur (adres: zie binnenzijde omslag).

Boeken

- Michele Belot, *Labor Market Institutions in OECD Countries: Origins and Consequences*, CentER Dissertation 111, Tilburg, januari 2003
- Hans van Ham en Joop Koppenjan (red.), *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief*, Utrecht: Lemma, januari 2003, 520 pp.
- J.J.M. Kremers, D. Schoenmaker and P. Wierdsma (Eds.), *Financial Supervision in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, januari 2003, 176 pp.
- Paolo Russo, *The Sustainable Development of Heritage Cities and their Regions: Analysis, Policy, Governance*, Tinbergen Institute Dissertation 304, Amsterdam: Thela Thesis, december 2002
- Dirk van der Werf, *The Social Face of the Euro*, Utrecht: 2000 PLUS, 2003

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

- Naar een nieuw maatschappelijk contract. Synergie tussen publieke kennisinstellingen en de Nederlandse kennissamenleving*, Advies 50, januari 2003

Algemene Rekenkamer

- Risicoreservering Betuweroute en HSL-zuid*, rapport, januari 2003

CentER Applied Research

- P.F. Fontein, J.H.M. Nelissen en K. de Vos, *Model microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*, januari 2003

CentER for Economic Research

- Jan Boone, *Optimal Competition: A Benchmark for Competition Policy*, Discussion Paper 2003-03, januari 2003
- Gijsbert van Lomwel and Jan van Ours, *On the Employment Effects of Part-time Labor*, Discussion Paper 2003-04, januari 2003

Centraal Planbureau (CPB)

- Twee jaar ervaring met OEEI: De discussie over indirecte effecten*, Bijzondere Publicatie 46, januari 2003
- Zorg voor concurrentie. Een analyse van het nieuwe zorgstelsel*, Document 28, januari 2003
- Hein Mannaerts and Machiel Mulder, *Emissions Trading and the European Electricity Market*, Memorandum 54, januari 2003
- M.H.C.Lever en R.M. van Opstal, *Financiering zorgverzekering volgens Strategisch Akkoord: effecten op overheidsfinanciën, loonkosten en koopkracht*, Memorandum 55, januari 2003
- Relatie loonmatiging en pensioenpremies*, Notitie, februari 2003

De Nederlandsche Bank (DNB)

- Paul Cavelaars, *Competition and Price Formation in the Professions*, MEB Series 2003 nr. 1, januari 2003

IOO BV

- J.A. van Dijken, *Zijn beleidsdoelstellingen SMART?*, reeks VBTB: een kritische evaluatie, nr. 2, januari 2003

Ministerie van Economische Zaken

- Beter ten halve....? Een essay over de overheid op de markt*, januari 2003
- Surfers in de Delta. Benchmark toegang en vaardigheden ten behoeve van ICT toets 2002*, januari 2003
- ICT-Regulering anno 2002*, januari 2003
- ICT-toets pijler B Kennis en Innovatie*, januari 2003
- Spanning op de markt. De resultaten van marktwerking in de elektriciteitssector*, januari 2003
- Lessen uit de privatisering van de reïntegratiemarkt*, januari 2003
- Het openbaar busvervoer op de goede weg?*, januari 2003

Nyfer

- Dianne van Oosterhout, *Even pauze in de levensloop*, januari 2003

Onderzoekcentrum Financieel Economisch Beleid (OCFEB)

R.F.T. Aalbers, E. Dijkgraaf, S.A. van der Geest, F.T. Schut en M. Varkevisser, *Zorgvuldig dereguleren. Een analysekader voor de curatieve zorg*, Studies in Economic Policy 8, februari 2003

R.C.G. Haffner, *Price Convergence in the European Union*, Research Memorandum 0301, januari 2003

P.A.D. Cavelaars, *The Price Effects of Enhancing Services Sector Competition in a Large Open Economy*, Research Memorandum 0302, februari 2003

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA)

Leoni Sipkes en Marit Groeneveld, *Instroom van herintreders en zij-instromers in de kinderopvang*, Rapport ZW 37, december 2002

W. van der Windt, *Verjonging en vergrijzing. Toepassing van het Simulatiemodel Leefstijdsopbouw Zorgsector*, Rapport ZW 38, december 2002

CAO-afspraken over arbeidsomstandigheden, scholing, werving en de combinatie arbeid-zorg in zorg en welzijn, Rapport ZW 39, december 2002

Werk in welzijn: Ontwikkelingen in de vraag naar en het aanbod van arbeid in de welzijnssector, Rapport ZW 40, december 2003

Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ)

Taakherschikking in de gezondheidszorg, Advies 02/17, januari 2003

Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

Provincies en gemeenten in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet, deel II, Advies, december 2002

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid, Advies 24, februari 2003

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Het theorema van Thomas, Speciale Uitgave 18, januari 2003

Bob Kuhry en Ab van der Torre, *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*, Onderzoeksrapport 2002-15, januari 2003

Evert Pommer, Jolanda van Leeuwen en Michiel Ras, *Inkomen verdeeld. Trends in ongelijkheid, herverdeling en dynamiek*, Onderzoeksrapport 2003-3, januari 2003

Isolde Woittiez, Edwin van Gameren en Ingrid Ooms, *Modellering van de care-sectoren in het Ramingsmodel Zorg*, Werkdocument 89, februari 2003

Tinbergen Instituut

Jeroen Hinloopen, *Cartel Stability with Subjective Detection Beliefs*, Discussion Paper 2003-008/2, januari 2003

Marco J. van der Leij, *Competing Transport Networks*, Discussion Paper 2003-009/1, januari 2003

Universiteit Leiden

Koen Caminada en Kees Goudswaard, *Inkomensgevolgen van veranderingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen en het nabestaandenpensioen*, Department of Economics Research Memorandum 2002.04. ■

organisatieontwikkeling

Palladio

Bureau voor strategie en besturing



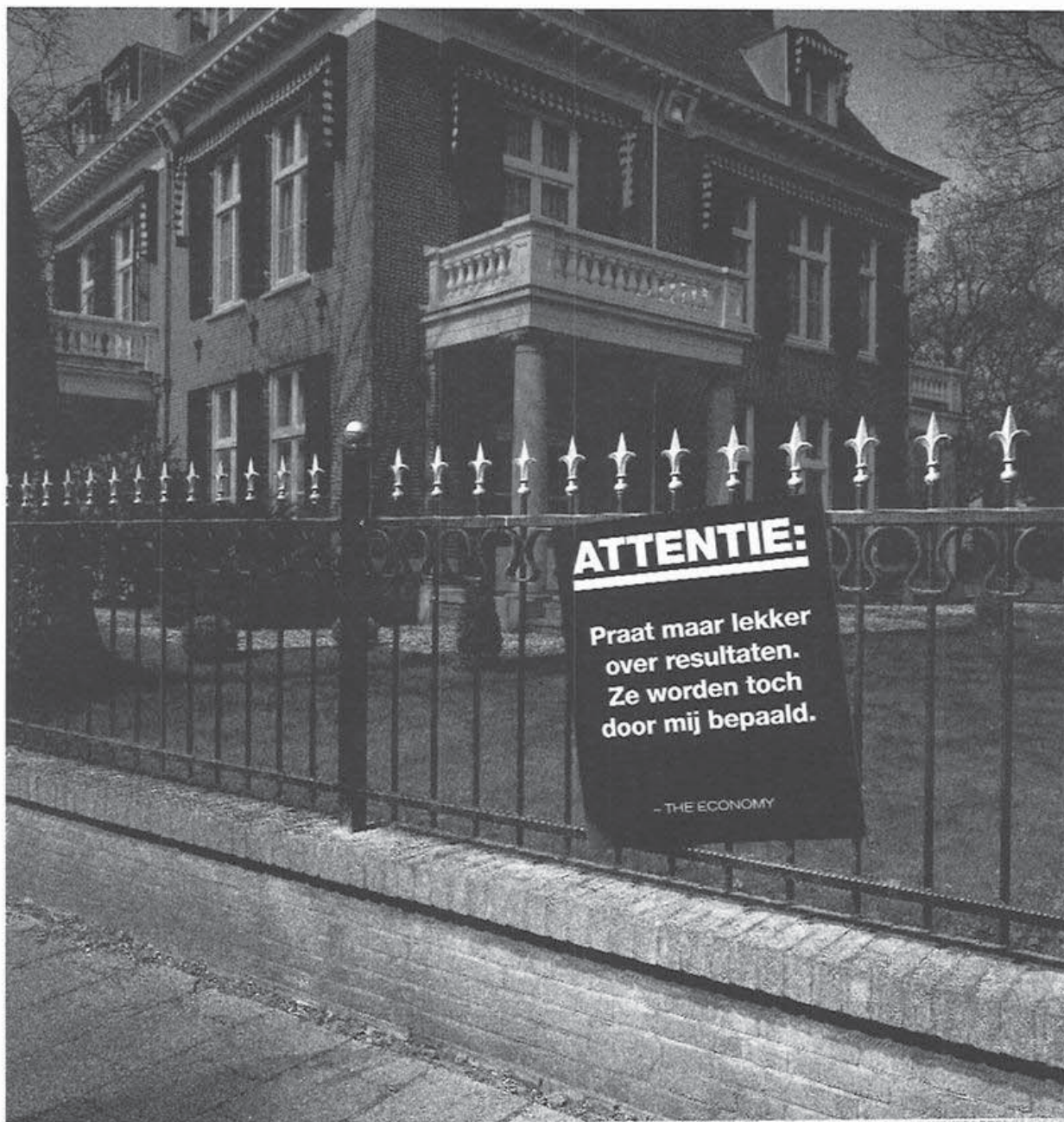
Palladio organisatieontwikkeling: consultancy en interim-management vanuit kennis van en passie voor het overheidsbedrijf. Kent de grenzen van verzakelijking binnen de not-for-profit sector. Maar zoekt met de opdrachtgever deze grenzen ook op. Strategie en besturing in een politieke omgeving. Koers bepalen en koers uitzetten. Met de kerntaken als fundament.

Bewezen ervaring in:

- Begeleiding van strategiesessies;
- Realisatie van duurzame samenwerkingsverbanden;
- Fusies en verzelfstandigingen;
- Invoering resultaatgericht management;
- Ontwerp en invulling besturingsfilosofie;
- Invoering SLA-management;
- Professionalisering van stafdiensten;
- Invoering batenlastenstelsel.



Veerkade 8b 3016 DE Rotterdam 010 280 00 92
Keizersgracht 62 1015 CS Amsterdam 020 520 68 64
post@palladio.nl www.palladio.nl



DEFY THE ECONOMY

U bent niet langer overgeleverd aan de grillen van de samenleving. Maak van turbulentie uw kracht en van verandering een mentaliteit. Vergroot uw adaptief vermogen. Trotseer de economie en word een adaptieve organisatie.



Managementconsulting

Informatietechnologie

Outsourcing

binnenlandsbestuur@cgey.nl

Nieuw: de Public Controlling reeks!

Deze serie vakboekjes werkt actuele thema's voor de overheid en non-profitsector diepgaand uit.



Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering

Een resultaatgericht besturingsmodel van de rijksoverheid

Diverse ervaringsdeskundigen uit de overheid, wetenschap en consultancy geven in deze uitgave hun visie op het agentschapmodel. Door de verscheidenheid aan auteurs ontstaat er een interessante mix van theorie en praktijk. Wilt u alles weten over de bedrijfsvoering binnen agentschappen? En bent u geïnteresseerd in de processen en statistieken van de agentschappen? Dan is deze uitgave een echte aanbeveling!

Redactie: A. Kraak en R. van Oosteroom

ISBN 9012097665

€ 24,50



Hoofdpijnen van het nieuwe recht der rijksfinanciën

Het beleidsterrein van de rijksfinanciën is omvangrijk en belangrijk. Het financiële beleid van de nationale regering heeft grote consequenties en is relevant voor het werk van vele ambtenaren. Regelgeving speelt daarbij natuurlijk een belangrijke rol. De Grondwet, de nieuwe Comptabiliteitswet en andere juridische bronnen geven regels en normen waaraan het financiële beleid van de overheid moet voldoen. Dit boekje geeft een overzicht van de huidige hoofdpijnen van het recht der rijksfinanciën met inbegrip van relevante aankomende ontwikkelingen. Het boek is compact én compleet en is zeer bruikbaar voor velen die in de rijksdienst op financieel terrein werkzaam zijn.

Auteur: dr. G.D. Minderman

ISBN 9012097835

€ 19,50

Bestel snel via www.sdu.nl/economie of bel (070) 378 98 80

Sdu Uitgevers



de snelste link naar uw vakgebied