

Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 4

Houdbare risicosolidariteit in de gezondheidszorg

*P.P.T. Jeurissen, T.E.D. van der Grinten
en F.T. Schut*

'VBTB-proof'? Het Veiligheidsprogramma nader beschouwd

J.J.A. Posseth en F.K.M. van Nispen

WWB: Van vliegende start naar blijvend succes

*W.B. Roorda, C.C. van Trier en
E.H.W.M. Vogels*

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Sdu UITGEVERS

38^e JAARGANG

2006

Tijdschrift voor Openbare Financiën

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 Rotterdam, 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, prof. dr. K.P. Goudswaard, dr. S.G. van der Lecq, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, drs. C. Oudshoorn, drs. M.A. Ruys, 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, prof. 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.A.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

Bureau redactie

W.G.M. Heijsteeg

Redactieadres

Dreesstichting
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
tel. 06 - 24256297
e-mail arie.ros@versatel.nl

Uitgever

Sdu Uitgevers, Den Haag, mevr. A.D.M. van Leeuwen

Vormgeving

Villa Y, Den Haag

Zetwerk en opmaak

www.az-gsb.nl, Den Haag

Druk

Giethoorn Ten Brink, Meppel

Abonnementen

Jaarabonnement voor instellingen: € 99,95
(excl. BTW en verzendkosten)
Jaarabonnement voor particulieren: € 69,-
(excl. BTW en verzendkosten)
Losse nummers: € 22,- (incl. BTW, excl.
verzend- en administratiekosten)
Vrienden en donateurs van de Wim
Dreesstichting betalen een speciale prijs.

Sdu Klantenservice

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 de Klantenservice

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnement)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 Sdu Klantenservice, 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.

Citeervoorbeeld:

Wilms, P.J.M. (2003), De organisatie van de rijksdienst: feiten en cijfers, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(1), 6-14

© 2006 Sdu Uitgevers bv
ISSN 1570-9361

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

Van de redactie	167
Houdbare risicosolidariteit in de gezondheidszorg	169
<i>P.P.T. Jeurissen, T.E.D. van der Grinten en F.T. Schut</i>	
WWB: Van vliegende start naar blijvend succes	178
<i>W.B. Roorda, C.C. van Trier en E.H.W.M. Vogels</i>	
‘VBTB-proof’? Het Veiligheidsprogramma nader beschouwd	191
<i>J.J.A. Posseth en F.K.M. van Nispen</i>	
Verschenen	211
<i>Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën</i>	217

Van de redactie

Deze aflevering van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* opent met een artikel van *Jeurissen, Van der Grinten en Schut* over risicosolidariteit in de gezondheidszorg. Zij constateren dat de overdrachten tussen verzekerden als gevolg van verschillen in risico's veel omvangrijker zijn geworden dan die uit hoofde van inkomenssolidariteit. Zij vragen zich af wat hiervan op langere termijn de consequenties zijn en hoe kan worden bijgedragen aan de houdbaarheid van risicosolidariteit. De auteurs dragen zeven mogelijke oplossingen aan, waarbij zij benadrukken dat tenminste een aantal daarvan in combinatie met elkaar zal dienen te worden toegepast.

Vervolgens houden *Roorda, Van Trier en Vogels* de in 2004 ingevoerde Wet werk en bijstand (WWB) tegen het licht. Gemeenten hebben het aantal bijstandsuitkeringen met name weten te vermindern door een beperking van de instroom van de WWB. Verder werd uitstroom uit deze regeling vooral bereikt door reïntegratie van jongeren en kansrijken. In de komende jaren zal de aandacht (ook) gericht dienen te zijn op reïntegratie van langdurig werklozen en op preventief beleid, waarbij het onderwijs een belangrijke plaats inneemt.

Posseth en Van Nispen onderzoeken de informatiewaarde van prestatiegegevens in het Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*. Dit programma blijkt niet erg 'VBTB-proof' te zijn. Op slechts enkele punten is de informatiewaarde hoger dan een gemiddelde rijksbegroting, terwijl op sommige aspecten de rapportages van het Veiligheidsprogramma zelfs achterblijven bij de toch al matig scorende begrotingen.

Arie Ros
eindredacteur

Houdbare risicosolidariteit in de gezondheidszorg

P.P.T. Jeurissen*, T.E.D. van der Grinten[§] en F.T. Schut[‡]

Samenvatting

De verschillen in zorgkosten tussen hoge en lage risico's zijn thans zo groot dat risicosolidariteit met veel grotere overdrachten gepaard gaat dan inkomenssolidariteit. In dit artikel staat de vraag centraal wat daarvan op de langere termijn de consequenties zijn en hoe kan worden bijgedragen aan de 'houdbaarheid' van de risicosolidariteit. De steeds grotere overdrachten uit hoofde van risicosolidariteit worden veroorzaakt door medisch-technologische ontwikkelingen, de vergrijzing en een verschuiving naar chronische aandoeningen. Bovendien wordt de risicosolidariteit onder druk gezet door een afnemende beschikbaarheid van zorgverleners, toenemende verwachtingen over de kwaliteit van de zorg en het explicieter worden van de overdrachten.

Behoud van het draagvlak voor risicosolidariteit is volgens de auteurs mogelijk door (1) in de Zorgverzekeringswet (meer) inkomensafhankelijke elementen in te bouwen, zoals een hoger eigen risico voor hogere inkomens, (2) het in de lasten laten meewegen van een gezonde leefstijl, (3) doorlichting van het pakket op kosteneffectiviteit, (4) een verschil in risicosolidariteit tussen 'cure' en 'care', (5) een beperking van de geleverde kwaliteit tot een bepaald niveau, (6) een hoger deel van de lasten voor rekening te laten komen van de ouderen, en (7) de invoering van gedeeltelijke of vrijwillige kapitaaldekking. Een echte oplossing zal van een meersporenstrategie dienen uit te gaan. Daarin zijn rechtvaardigheid, kosteneffectiviteit en persoonlijke aanspreekbaarheid belangrijke argumenten.

Trefwoorden

Gezondheidszorg, risicosolidariteit, inkomenssolidariteit, houdbaarheid

1 Inleiding

De sociale ziektekostenverzekering in Nederland kent van oudsher twee vormen van solidariteit die op een vrije verzekeringsmarkt niet zijn te realiseren: inkomenssolidariteit en risicosolidariteit. Bij inkomenssolidariteit gaat het om overdrachten van rijk naar arm, bij risicosolidariteit om overdrachten van verzekerden met een voorspelbaar laag ziekterisico naar verzekerden met een voorspelbaar hoog ziekterisico. De verschillen in zorgkosten tussen hoge en lage risico's zijn thans zo groot dat risicosolidariteit met veel grotere overdrachten gepaard gaat dan inkomenssolidariteit (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2005). Dit komt doordat de omvang van de risicogerelateerde solidariteitsoverdrachten steeds meer is toegenomen ten opzichte van die van de overdrachten die zijn gerelateerd aan inkomenssolidariteit. In dit artikel staat de vraag centraal wat daarvan op de langere termijn de consequenties zijn en hoe kan worden bijgedragen aan de 'houdbaarheid' van de risicosolidariteit.

Solidariteit in de gezondheidszorg staat sinds enige tijd volop in de belangstelling. Wat hierbij opvalt is dat de discussie minder gaat over de onderliggende problemen dan over maatregelen om deze te lijf te gaan. Met name de (on)mogelijkheden om gedrag te beïnvloeden – straffen van ongezond gedrag en belonen van goed gedrag – halen regelmatig de media. Een maatschappelijk en politiek debat

* Financieel-economisch adviseur bij de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ).

§ Lid van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) en hoogleraar Beleid en management in de gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

‡ Hoogleraar Gezondheidszorgeconomie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

over risicosolidariteit in de zorg is inderdaad nodig om de te verwachten problemen met de houdbaarheid het hoofd te kunnen bieden, maar dan wel op basis van een stevige probleemanalyse en een analyse van de mogelijke maatregelen met hun plussen en minnen.

Wij zetten in paragraaf 3 uiteen dat bij handhaving van de huidige mate van risicosolidariteit de overdrachten tussen risicogroepen in de komende decennia sterk zullen toenemen. Bovendien zullen deze overdrachten steeds explicieter in kaart kunnen worden gebracht. Wij zullen vervolgens in paragraaf 4 aangeven waarom deze ontwikkelingen ertoe zullen leiden dat de aard en mate van risicosolidariteit steeds meer ter discussie zal worden gesteld. Daarbij zullen wij ingaan op de onzes inziens belangrijkste discussiepunten. Maar om te beginnen besteden we in paragraaf 2 aandacht aan de wijze waarop inkomens- en risicosolidariteit thans gestalte krijgen. Paragraaf 5 sluit af met conclusies.

2 Inkomens- en risicosolidariteit

Inkomenssolidariteit wordt traditioneel afgedwongen door middel van inkomensafhankelijke premies. In de nieuwe Zorgverzekeringswet (Zvw) is de oude inkomensafhankelijke premie deels afgeschaft en vervangen door een inkomensafhankelijke Zorgtoeslag. De mate van inkomenssolidariteit staat ieder jaar centraal in het politieke ritueel rond de koopkrachtplaatjes. Daarbij gaat het overigens meestal niet om de verdeling als zodanig, maar om marginale veranderingen in de bestaande verdeling.

Risicosolidariteit wordt traditioneel afgedwongen door een verplichte risico-onafhankelijke premiestelling. De nieuwe Zvw kent bijvoorbeeld een nominale premie waarvoor een verbod op premiedifferentiatie naar risico geldt. Ziek en gezond betalen in principe nagenoeg dezelfde prijs voor de verstrekkingen uit het verplichte pakket. Bescheiden pogingen om in de zojuist afgeschafte verplichte ziekenfondsverzekering eigen betalingen in te voeren zijn in het verleden steeds snel gestrand, zoals de medicijnknaak en het specialistengeeltje in de jaren tachtig en de procentuele eigen bijdrage eind jaren negentig. Ook beleidsvoornemens om het ziekenfondspakket uit te dunnen of op zijn minst de uitbreiding met nieuwe geneesmiddelen of behandelmethoden af te remmen, waren tot voor kort nauwelijks succesvol. Met het aantreden van het tweede kabinet-Balkenende lijkt er echter sprake van een lichte kentering. Zo werden in 2004 diverse verstrekkingen ter waarde van circa € 900 mln uit het verplichte ziekenfondspakket verwijderd en werd een jaar later de zogenaamde no-claimregeling ingevoerd. In de nieuwe Zvw is aan de no-claimregeling de mogelijkheid van een vrijwillig eigen risico van jaarlijks maximaal € 500 per volwassene toegevoegd.

Evenals in de Zvw geldt ook in de AWBZ een hoge mate van risicosolidariteit, al is deze minder verstrekkend. De AWBZ heeft namelijk altijd aanzienlijke eigen bijdragen gekend. Aangezien deze eigen bijdragen doorgaans inkomensafhankelijk zijn, is de mate van risicosolidariteit geringer jegens zieken met een hoog dan jegens die met een laag inkomen.

De oude particuliere ziektekostenverzekering, ten slotte, kende de minste risicosolidariteit. Particuliere premies waren vaak leeftijdsafhankelijk en gekoppeld aan het gemiddelde risico van de verzekerden met dezelfde polis. Niettemin is ook in de particuliere ziektekostenverzekering steeds meer risicosolidariteit afgedwongen. Zo droegen de relatief gezonde particulier verzekerden via de verplichte WTZ-heffing bij aan de zorgkosten van de relatief ongezonde verzekerden die recht hadden op een zogenaamde standaardpakketpolis tegen een wettelijk gemaximeerde premie. Daarnaast betaalden alle particulier verzekerden via een verplichte MOOZ-heffing ook mee aan de kosten van de qua ziekterisico ongunstigere ziekenfondspopulatie. Beide heffingen zijn door de jaren heen fors gestegen. Met de nieuwe Zvw gingen echter ook de particulier verzekerden een risico-onafhankelijke premie betalen en zijn de bestaande heffingen komen te vervallen.

3 Risicosolidariteit onder toenemende druk

Door een combinatie van stijgende zorguitgaven en een steeds schevere verdeling van ziektekosten zijn de overdrachten tussen risicogroepen in de afgelopen decennia sterk gestegen. Zo blijkt uit Amerikaans onderzoek dat de totale zorgkosten voor de tien procent duurste patiënten van 1953 tot medio jaren negentig zijn toegenomen van ruim 40 tot circa 70 procent (Cutler en Meara, 1997). In Nederland zijn er geen goede langjarige tijdsreeksen voorhanden, maar het beschikbare onderzoek voor de curatieve zorg duidt op dezelfde ontwikkeling (Schut, 1995a; Vroonhof et al., 2002; Polder, 2003).

3.1 Toenemende financiële overdrachten

Het is onwaarschijnlijk dat de trend van steeds grotere financiële overdrachten tussen risicogroepen in de toekomst zal afzwakken. Integendeel, door een samenspel aan factoren zullen deze overdrachten in de komende decennia fors moeten toenemen om de huidige mate van risicosolidariteit te kunnen blijven garanderen.

Medisch-technologische ontwikkelingen

Medisch-technologische ontwikkelingen vormen de belangrijkste verklaring voor de sterk toegenomen zorgkosten in de afgelopen 50 jaar (Newhouse, 1992; Jones, 2002). Ook voor Nederland wordt geraamd dat technologische ontwikkelingen (en sociaal-culturele trends) ongeveer de helft van de groei van de gezondheidszorguitgaven in het verleden hebben bepaald (Spaendonck en Douven, 2001). Medisch-technische innovaties leiden vaak tot hogere kosten omdat nieuwe doelgroepen kunnen worden behandeld. Een modelmatige voorspelling van de invloed van de bij de huidige inzichten naar verwachting 10 meest belangrijke medisch-technische innovaties laat zien dat zij de zorguitgaven naar verwachting veel sterker zullen opdrijven dan demografische en epidemiologische ontwikkelingen (Goldman et al., 2005).¹

Vergrijzing

Niettemin zal ook de vergrijzing in de toekomst leiden tot sterk toenemende financiële overdrachten. Van 2000 tot 2040 zal het percentage 65-plussers bijna verdubbelen en het percentage 80-plussers ruim verdubbelen. Deze trend geldt overigens voor alle OECD-landen (tabel 1).

Tabel 1. Vergrijzing in Nederland en in de OECD-landen (gemiddeld), 1960-2040 (in %)

	1960		2000		2040	
	NL	OECD	NL	OECD	NL	OECD
Aandeel 65+	9,0	8,7	13,6	13,8	25,5	25,6
Aandeel 80+	1,4	1,1	3,2	3,1	7,6	7,7
Afhankelijkheidsratio (65+ / 20-64 jr)	16,9	15,9	21,9	22,9	48,1	46,3

Bron: OECD (2005)

Door de vergrijzing zal de vraag naar (ouderen)zorg in de komende decennia sterk stijgen. Daartegenover staat dat de gezondheidstoestand van ouderen in de afgelopen decennia is toegenomen (Goldman et al., 2005). Door de toenemende prevalentie van zwaarlijvigheid en diabetes bij de jongere generatie is het echter de vraag of deze trend zich op individueel niveau doorzet. Buiten kijf staat echter dat het toenemend aantal ouderen tot sterk stijgende zorguitgaven zal leiden.

¹ Het CPB (Bos et al., 2004) raamt dat het aandeel van de zorguitgaven in het BBP zal toenemen van 8,7% in 2001 tot circa 14% in 2040. Hierbij zijn de kosten van geneesmiddelen en de administratiekosten buiten beschouwing gelaten. Gelet op de ramingen van Goldman et al. (2005) lijkt de raming van het CPB aan de conservatieve kant.

De combinatie van vergrijzing en het feit dat de meeste extra levensjaren worden gewonnen op hogere leeftijd, zorgt ervoor dat de afhankelijkheidsratio (de verhouding van het aantal bejaarden en 20-64-jarigen) snel toeneemt, tot bijna 50 procent in 2040. Van belang hierbij is dat de financiering van de Nederlandse gezondheidszorg is gebaseerd op een omslagstelsel en niet op een kapitaaldekkingssysteem. Dit betekent dat de lopende zorgkosten jaarlijks over alle burgers worden omgeslagen, in plaats van dat de huidige generatie kapitaal accumuleert voor de financiering van de eigen toekomstige zorgkosten. Bij handhaving van het huidige omslagstelsel en een risico-onafhankelijke premiestelling zal de inter-generatiele risicosolidariteit fors toenemen.

De vergrijzing heeft niet alleen invloed op de verdeling van de zorguitgaven, maar ook op het absolute uitgavenniveau. De grote invloed van de zorguitgaven op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën komt duidelijk tot uiting in een recente vergrijzingsanalyse van het CPB. De uitgaven voor gezondheidszorg zullen tot 2040 met ruim vier procent van het bruto binnenlands product stijgen (Westerhout *et al.*, 2006). Men gaat daarbij overigens uit van een 'zeer beleidsarm' scenario. Het CPB neemt de kosten van de technologische ontwikkelingen namelijk niet meer mee. Deze kostenstijging wordt gezien als onderdeel van de toekomstige welvaart die de dan levende generaties zelf moeten betalen. Dit betekent dat de toekomstige generaties een groot deel van de stijging van de reële zorgkosten privaats financieren en dat dit niet meer uit de publieke middelen geschiedt (Jacobs en Bovenberg, 2006). Dit zal ongetwijfeld op de nodige politieke discussie stuiten.

Indien bovendien, bijvoorbeeld door het ingezette beleid van meer marktwerking, de prijzen zich minder beheerst zullen ontwikkelen, of indien de levensverwachting wat meer stijgt dan de relatief lage prognoses van het CBS, zullen de overheidsfinanciën behoorlijk verslechteren. Jacobs en Bovenberg maken het grote belang van de zorguitgaven in de vergrijzingsdiscussie duidelijk. De sterke verslechtering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën sinds 2000 wordt behalve door de lagere rente feitelijk vooral veroorzaakt door de veel sneller dan verwacht gestegen zorguitgaven. De hogere zorgkosten worden gedeeltelijk gecompenseerd door een lagere levensverwachting – een meevaller die zeker geen beleidsdoelstelling vormt (Jacobs en Bovenberg, 2006).

Verschuiving naar chronische aandoeningen

Behalve door technologische ontwikkelingen en vergrijzing leidt ook de verschuiving van acute naar kostbare chronische aandoeningen – zoals depressie, beroerte, coronaire hartziekten en aandoeningen van de luchtwegen – tot toenemende zorgkosten en een schevere kostenverdeling (Kommer *et al.*, 2005).

3.2 Andere factoren die risicosolidariteit onder druk zetten

Behalve de sterk toenemende financiële overdrachten tussen risicogroepen en generaties zijn er een aantal andere factoren die de risicosolidariteit onder steeds grotere druk zullen zetten.

Afnemende beschikbaarheid zorgverleners

Het grootste deel van de ouderenzorg bestaat uit informele zorg die wordt verleend door partners, familie en bekenden. Hoewel de OECD (2005) verschillende factoren identificeert waardoor het aanbod van informele ouderenzorg zou kunnen toenemen², is het zeer de vraag of dit aanbod daadwerkelijk gelijke tred kan houden met de sterk stijgende vraag naar ouderenzorg. Mede als gevolg van de toenemende afhankelijkheidsratio is een zodanig tekort aan geschikte arbeidskrachten te verwachten,

2 Zoals de toenemende levensduur van mannen (minder alleenstaande ouderen), een toenemend percentage ouderen met tenminste één overlevend kind, een toenemend aandeel gezonde ouderen die zelf informele zorg kunnen leveren en afnemende informele zorg voor kinderen als gevolg van het dalend kindertal.

dat dit inmiddels de *number one concern* van beleidsmakers in de OECD blijkt te zijn.³ De toenemende schaarste aan personeel kan niet alleen de prijs opdrijven, maar ook de risicosolidariteit direct onder druk zetten doordat vermogende ouderen hun bijdragen aan de collectief gefinancierde zorg onttrekken en zorgverleners uit eigen zak gaan betalen. Zo wil een groep gepensioneerde Nederlanders die in het buitenland woont om deze reden geen AWBZ-premie betalen.

Toenemende verwachtingen over de kwaliteit van zorg

Voorals in de sector verpleging en verzorging zullen toenemende verwachtingen over de kwaliteit van zorg de risicosolidariteit verder op de proef stellen. Bejaarde babyboomers van straks zullen waarschijnlijk hogere eisen stellen aan het voorzieningenniveau dan de huidige bejaarde generatie. Dit betekent extra uitgaven. Tot welk kwaliteitsniveau is de jongere generatie bereid risicosolidariteit op te brengen?

Explicietere overdrachten

Risicosolidariteit kan ook onder druk komen door het toenemend wetenschappelijk inzicht in de relaties tussen oorzaak en gevolg van ziekten en het gebruik van zorg. Het gevolg hiervan is namelijk dat steeds beter op voorhand kan worden voorspeld wie nettobetalers en wie netto-ontvangers zullen zijn. De brede maatschappelijke steun voor een hoge mate van risicosolidariteit lijkt mede gebaseerd op de onzekerheid bij de nettobetalers dat zij ooit netto-ontvangers zouden kunnen worden. Naarmate de 'sluier der onwetendheid' verder wordt opgelicht, bestaat de kans dat bij een toenemend deel van de nettobetalers de steun voor het handhaven van risicosolidariteit zal afkalven (Rosanvallon, 2000).

4 Risicosolidariteit ter discussie

Handhaving van de huidige mate van risicosolidariteit zal van de komende generaties en van degenen met een gunstig risico steeds meer offers vragen. Naar verwachting zal risicosolidariteit daarom in toenemende mate ter discussie komen te staan. Een kritische bezinning op de huidige aard en mate van risicosolidariteit is nodig om een voldoende draagvlak te creëren voor het opbrengen van de maatschappelijk gewenste risicosolidariteit in de toekomst. We bespreken daarom nu de mogelijke maatregelen ten aanzien van de risicosolidariteit in de zorg en voorzien deze van commentaar.

1. Moet de mate van risicosolidariteit onafhankelijk zijn van het inkomen?

In de nieuwe Zorgverzekeringswet bestaat er een grote mate van risicosolidariteit tussen ziek en gezond, ongeacht het inkomen of de vermogenspositie van de verzekerden. De verplichte no-claimregeling, waarvan gezonden meer profiteren dan ongezonden, zorgt ervoor dat de risicosolidariteit niet volledig is, maar maakt geen onderscheid naar inkomen. Daarentegen neemt binnen de AWBZ als gevolg van inkomensafhankelijke eigen bijdragen de mate van risicosolidariteit af met het inkomen. Het is de vraag of niet ook in Zorgverzekeringswet de mate van risicosolidariteit afhankelijk zou kunnen worden gemaakt van het inkomen of het vermogen, bijvoorbeeld door rijken een hoger verplicht eigen risico op te leggen of hun maximale no-claimteruggave te verlagen (zonder additionele premiekorting). Bijkomend voordeel van een hoger verplicht eigen risico is dat daardoor ook de mate van *moral hazard* onder hogere-inkomensgroepen kan worden gereduceerd, waarvan alle verzekerden zouden kunnen profiteren. Rechtvaardiging kan wellicht ook worden gevonden in het feit dat rijke ouderen

3 OECD (2005), 6.

met een positieve balans van intergenerationele overdrachten op deze manier bijdragen aan het betaalbaar houden van de gezondheidszorg.

2. *Moet de mate van risicosolidariteit afhankelijk zijn van leefstijl?*

Mensen die zich aantoonbaar gezond gedragen (niet roken, geen onnodig overgewicht e.d.) en daardoor extra gezondheidswinst en mogelijk ook kostenreductie genereren, zouden premiekorting of een lagere eigen bijdrage kunnen krijgen. In principe zijn daarmee aanzienlijke welvaartswinsten te genereren (Bhattachacharya en Sood, 2005). Zo zou het verminderen van overgewicht leiden tot een behoorlijke kostendaling, terwijl de gezondheidswinst aanzienlijk toeneemt (Thorpe, 2005). Er bestaat hiernaast ook een zeker maatschappelijk draagvlak om leefstijl te laten meewegen in de vergoeding van zorgkosten (Hansen, Arts en Muffels, 2005). Een bezwaar is echter dat de relatie tussen leefstijl en zorgkosten niet eenduidig is, omdat extra levensjaren als gevolg van gezond leven ook extra zorgkosten met zich meebrengen (Brouwer et al., 2006). Zo zijn de totale zorgkosten van een niet-rokende bevolking over de gehele levensloop uiteindelijk hoger dan van een rokende. Wel kan preventie van gedrag dat leidt tot chronische niet dodelijke aandoeningen (bijvoorbeeld diabetes) per saldo tot lagere zorgkosten leiden.

Naarmate de 'sluier van onwetendheid' verder wordt opgelicht zullen op leefstijl gerichte *incentives* aan betekenis winnen. Maar vooralsnog is het wetenschappelijk inzicht in de complexe causale relatie tussen gedrag, gezondheid, zorgconsumptie en de totale zorgkosten hiervoor ontoereikend. Bovendien zouden de financiële lasten van een beleid van belonen (en straffen) van (on)gezond gedrag onevenredig kunnen neerslaan bij de laagste-inkomensgroepen die als groep een relatief ongezonde leefstijl hebben.

3. *Moet de mate van risicosolidariteit afhankelijk zijn van de (kosten-)effectiviteit van medische zorg?*

De collectieve zorgaanspraken zijn ruim gedefinieerd. Zo vergoedt de Zvw bijvoorbeeld de zorg zoals huisartsen en medisch-specialisten die 'plegen te bieden'. Een dergelijke omschrijving biedt veel speelruimte voor het verlenen en vergoeden van zorg die weinig kosteneffectief is. Door een systematische beoordeling van de kosteneffectiviteit van zorg bij toelating tot het basispakket en het ontwikkelen van praktijkrichtlijnen voor kosteneffectieve zorg ter begrenzing van de collectieve zorgaanspraken, zou de risicosolidariteit zoveel mogelijk kunnen worden teruggebracht tot vormen van zorg die werkzaam en doelmatig zijn (Brouwer en Rutten, 2004). Dit beginsel kan worden ondersteund met meer op output gerichte financieringsvormen zoals de DBC's.

4. *Moet dezelfde mate van risicosolidariteit gelden voor cure en care?*

Waar de risicosolidariteit in de curatieve zorg kan worden ondersteund met relatief eenduidige kosten-effectiviteitsanalyses is dit in de *care* veel moeilijker, omdat hiervan de effectiviteit veel minder goed objectief is vast te stellen. Bovendien is *care* zowel qua zorg als verblijf veel meer verweven met dagelijkse activiteiten die normaal niet onder collectieve verantwoordelijkheid vallen. Zo wordt veel zorg 'gratis' geleverd door partners, familie of vrienden, de zogenaamde mantelzorgers. Thans speelt de beschikbaarheid van mantelzorg een rol bij de indicatiestelling voor de AWBZ. Er bestaat daardoor een verschil in risicosolidariteit tussen mensen met en zonder mantelzorg. Door invoering van het persoonsgebonden budget is dit verschil in risicosolidariteit geleidelijk afgenomen doordat onbetaalde mantelzorg wordt vervangen door betaalde zorg. Een verdergaande 'monetarisering' van de mantelzorg zal de gezondheidszorg miljarden euro's duurder maken (Van den Berg en Schut, 2003). De vraag is daarom of de risicosolidariteit in de caresector niet expliciet afhankelijk moet worden gemaakt van het (financiële en fysieke) vermogen van mensen om voor zichzelf te (laten) zorgen. De collectieve fi-

nanciering van de *care* zal dan op termijn wellicht meer de vorm krijgen van een publieke voorziening voor hen die de financiële of fysieke middelen voor dit type zorg ontberen. Met de komst van de WMO lijkt de overheid inderdaad een eerste stap in die richting te zetten.

5. *Risicosolidariteit tot welk kwaliteitsniveau?*

Deze vraag is vooral relevant voor de *care*. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om zaken als de hoeveelheid ruimte, privacy en begeleiding. In het verleden is dit soort zaken altijd min of meer impliciet 'gekoppeld' geweest aan de maatschappelijke welvaartsontwikkeling. Hierdoor is het kwaliteitsniveau van de AWBZ door de jaren heen gestaag toegenomen. Nu de vergrijzing de kosten snel zal laten stijgen, zal er waarschijnlijk een meer expliciet antwoord geformuleerd moeten worden op de vraag naar de maatschappelijk aanvaardbare kosten van deze vorm van dienstverlening. Indien cliënten dan nu of in de toekomst een hoger kwaliteitsniveau willen, moeten zij dit in beginsel zelf betalen. Of zo'n systeem in de praktijk werkbaar is, hangt af van een goede aansluiting tussen de collectieve en private zorgproducten. Zorginstellingen leveren nog steeds weinig diensten buiten de collectieve verstrekkingen en de vigerende wetgeving sluit hier ook niet altijd goed op aan.

6. *Hoe de lasten van de toenemende risicosolidariteit voor ouderen te verdelen?*

Risicosolidariteit hangt nauw samen met intergenerationele solidariteit. De verdeling van kosten van de zorg over risicogroepen speelt dan ook onvermijdelijk een rol in de discussie over de verdeling van de lasten tussen de generaties. Het gaat dan vooral om de vraag of ouderen een groter deel van de lasten van de vergrijzing zelf moeten financieren of dat zij een beroep kunnen blijven doen op de stijgende solidariteitsoverdrachten van jongere generaties. In dit verband zou op termijn een leeftijdsgerelateerde premiestelling weer in de belangstelling kunnen komen. Deze discussie kan echter ook via het algemene inkomensbeleid worden gevoerd. De Raad van Economisch Adviseurs heeft er bijvoorbeeld voor gepleit om de heffingsgrondslag bij 65-plussers te verbreden.⁴

7. *Experimenteren met kapitaaldekking?*

De financieel-technische problematiek van de vergrijzing hangt goeddeels samen met het feit dat vergrijzingsgevoelige uitgaven zoals de zorg en de AOW op omslagbasis gefinancierd worden (Westerhout *et al.*, 2006). Beperking van deze omslagelementen door de invoering van gedeeltelijke of vrijwillige kapitaaldekking vormt dan een logisch alternatief (Van der Knoop, 1995; Jacobs en Bovenberg, 2006). Maar in de zorg is dit bepaald geen weg zonder doornen. Kapitaaldekking is namelijk niet eenvoudig te combineren met risicopooling tussen verzekerden en concurrentie tussen zorgverzekeraars (Schut, 1995b). Wegens de enorme voorspelbare spreiding in zorgkosten tussen verzekerden over hun gehele levensloop, zal kapitaaldekking zonder acceptatieplicht en premieregulering leiden tot maatschappelijk onaanvaardbare premiedifferentiatie. Concurrentie tussen verzekeraars vereist bovendien dat bij de overstap van verzekerden voldoende reserves worden overgedragen en – in het geval van premieregulering – dat over de levensloop voorspelbare winsten en verliezen via een risicovereveningssysteem adequaat worden gecompenseerd. Terwijl het vereveningssysteem in het huidige omslagstelsel nog duidelijk verbetering behoeft (Van de Ven *et al.*, 2005), zal de ontwikkeling van adequate risicoverevening binnen een kapitaaldekkingssysteem nog aanzienlijk complexer zijn omdat dan ook rekening moet worden gehouden met de toekomstige zorgkosten.

Bovendien zal een kapitaaldekkingssysteem bij integrale invoering in eerste instantie leiden tot aanzienlijk hogere premielasten om de benodigde actuariële reserves op te bouwen, hetgeen kan resul-

teren in vraaguitval en loonkostenstijging (Allers *et al.*, 1995). Eventuele kansen voor kapitaaldekking moeten we dan ook vooral zoeken in die uitgavencategorieën waar het argument van de risicopooling minder zwaar weegt en de benodigde reservevorming beperkt is. Dit is een beperkte categorie uitgaven met weinig spreiding (tandarts) en met een grote tijdshorizon (thuiszorg, huishoudelijke hulp). Het betreft feitelijk vooral verstrekkingen die reeds in het private domein zitten of die hiervoor in aanmerking komen. De vergrijzingsstudie van het CPB maakt impliciet duidelijk dat dit type overhevelingen in belang zal toenemen. De overheid zou op dit terrein mogelijk flankerend beleid kunnen voeren door het (fiscaal) stimuleren van een soort medische spaarrekeningen of door het mogelijk te maken dat de levenslooprekening ook voor gezondheidszorg mag worden aangewend. Op deze wijze krijgen burgers meer keuzemogelijkheden om zich tegen de toenemende private zorgkosten te kunnen indekken. Het valt echter te betwijfelen of zo'n spaarrekening wel van de grond zal komen, gelet op de reeds bestaande fiscaal gefaciliteerde spaarregelingen.

5 Conclusie

In dit artikel hebben wij laten zien dat de discussie over solidariteit in de zorg zich steeds meer zal concentreren op het vraagstuk van de wenselijke hoeveelheid risicosolidariteit. Dit zal onvermijdelijk ook betekenen dat de impliciete en brede arrangementen die de risicosolidariteit nu regelen ter discussie komen. Wij achten dit debat niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk voor het creëren van breed maatschappelijk draagvlak voor de steeds verder stijgende solidariteitsoverdrachten. Slechts als we het probleem goed hebben getypeerd en alle mogelijke maatregelen kritisch hebben bekeken komen we in deze discussie vooruit. In dit artikel hebben wij aangegeven wat hierbij naar onze mening de belangrijkste vragen zijn. Er bestaat echter geen panacee voor de houdbaarheid van de risicosolidariteit in de zorg. De overheid ontkomt dan waarschijnlijk ook niet aan een meersporenstrategie. Deze zal zich moeten richten op argumenten van rechtvaardigheid, kosteneffectiviteit en persoonlijke aanspreekbaarheid.

Literatuur

- Allers, M.A., J. de Haan, en C.A. de Kam (1995), Hoe realistisch is kapitaaldekking voor de ziektekostenverzekering?, *Economisch Statistische Berichten*, 80(4019), 695-695
- Berg, B. van den, en F.T. Schut (2003), Het einde van gratis mantelzorg?, *Economisch Statistische Berichten*, 88(4413), 420-422
- Bhattacharya J., and N. Sood (2005), *Health Insurance and the Obesity Externality*, NBER Working Paper No. 11529, Cambridge MA: NBER
- Bos, F., R. Douven, en E. Mot (2004), *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, CPB Document nr. 72, Den Haag: CPB
- Brouwer, W.B.F., N.J.A. van Exel, J.J. Polder, en P.H.M. van Baal (2006), Gezond leven is niet per se goedkoper, *Medisch Contact*, 61(21), 878-881
- Brouwer, W.B.F., en F.F.H. Rutten (2004), Over-, onder- en gepaste consumptie in de zorg vanuit economisch perspectief, in RVZ (red.), *Met het oog op gepaste zorg*, Zoetermeer: RVZ, 7-53
- Cutler, D.M., and E. Meara (1997), *The Medical Costs of the Young and Old: A Forty Year Perspective*, NBER Working Paper No. 6114, Cambridge MA: NBER
- Goldman, D.P., B. Shang, J. Bhattacharya, A.M. Garber, M. Hurd, G.F. Joyce, D.N. Lakdawalla, C. Panis, and P.G. Shekelle (2005), Consequences of Health Trends and Medical Innovation for the Future Elderly, *Health Affairs*, Web Exclusive W5, R5-R11

- Hansen, J., W. Arts, en R. Muffels (2005), Wie komt eerst? Een vignetonderzoek naar de solidariteitsbeleving van Nederlanders met patiënten en cliënten in de gezondheidszorg, *Sociale Wetenschappen*, 48(1-2), 31-60
- Jacobs, B., en A.L. Bovenberg (2006), Voortschrijdend inzicht in de vergrijzing, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38(2), 62-79
- Jones, C.I. (2002), *Why Have Health Care Expenditures as a Share of GDP Risen so Much?*, NBER Working Paper No. 9325, Cambridge MA: NBER
- Kommer, G.J., L.C.J. Slobbe, en J.J. Polder (2005), Risicosolidariteit en zorgkosten, Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
- Knoop, H.S. van der (1995), Kapitaaldekking voor de ziektekostenverzekering, *Economisch Statistische Berichten*, 80(4016), 600-603
- Newhouse, J.P. (1992), Medical Care Costs: How Much Welfare Loss?, *Journal of Economic Perspectives*, 10(3), 3-21
- OECD (2005), *Long-Term Care for Older People*, Paris: OECD
- Polder, J.J. (2003), Het zorgstelsel is altijd solidair, *Economisch Statistische Berichten*, 88(4403), 228-229
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2005), *Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg*, Zoetermeer: RVZ
- Rosanvallon, P. (2000), *The New Social Question. Rethinking the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press
- Schut, F.T. (1995a), *Competition in the Dutch Health Care Sector*, Proefschrift, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Schut, F.T. (1995b), Kapitaaldekking en concurrentie tussen verzekeraars, *Economisch Statistische Berichten*, 80(4019), 695-696
- Spaendonck, T., en R. Douven (2001), *Uitgavenontwikkelingen in de gezondheidszorg*, CPB Memorandum nr. 16, Den Haag: CPB
- Thorpe, K.E. (2005), The Rise in Health Care Spending and What to do About it, Disease Prevention/Health Promotion Approaches are Key to Slowing the Rise in Health Care Spending, *Health Affairs*, (24)6, 1436-1445
- Tweede Kamer (2005-2006), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA). De noodzaak van grondslagverbreding in het Nederlandse belastingstelsel*, 30 300, nr. 33
- Ven, W.P.M.M. van de, F.J. Prinsze, D. de Bruijn, en F.T. Schut (2005), Nieuw zorgstelsel vereist betere risicoverevening, *Economisch Statistische Berichten*, 90(4460), 223-225
- Vroonhof, P.J.M., J.A. de Muijnck, en W.S. Zwinkels (2002), *Solidariteit in ziektekostenstelsels. Inkomens- en risicosolidariteit in het tweede compartiment*, Zoetermeer: EIM
- Westerhout, E.W.M.T., C. van Ewijk, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, en J.H.M. Donders (2006), Vergrijzing vraagt om aanvullend beleid, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38(2), 48-61

WWB: Van vliegende start naar blijvend succes

W.B. Roorda, C.C. van Trier en E.H.W.M. Vogels*

Samenvatting

Op 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (WWB) ingevoerd. Dit artikel beschrijft de resultaten van de WWB (in termen van in- en uitstroom) en de belangrijkste uitdagingen voor de gemeenten. Wat de resultaten betreft gaat het om een vermindering van het aantal bijstandsuitkeringen. Dit hebben gemeenten vooral bereikt door instroom in de WWB te voorkomen. Uitstroom uit de WWB hebben gemeenten gerealiseerd door prioriteit te geven aan reïntegratie van jongeren en kansrijken. Uitdagingen voor komende jaren zijn het vergroten van de inzet op reïntegratie van langdurig werklozen en op preventief beleid. Het betreft hier vooral het onderwijsterrein, omdat wat mis gaat in het onderwijs tot problemen leidt op de arbeidsmarkt.

Trefwoorden

Wet werk en bijstand, reïntegratie, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, voortijdige schooluitval

1 De Wet werk en bijstand (WWB)

Met de Wet werk en bijstand (WWB, ingevoerd per 1 januari 2004) is de bestuurlijke verhouding tussen Rijk en gemeenten en de vormgeving van het arbeidsmarktbeleid veranderd. Het Rijk voert algemeen arbeidsmarktbeleid, waarbij de nationale arbeidsmarkt uitgangspunt is. Het Rijk zorgt voor wet- en regelgeving, stuurt partijen via financiële prikkels, stimuleert en faciliteert.

De WWB is de opvolger van de Algemene bijstandswet (Abw) en impliceert een vergaande decentralisatie van het beleid naar gemeenten, inclusief volledige financiële verantwoordelijkheid voor gemeenten door budgetfinanciering. Dit betekent dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor het reïntegratiebeleid. Het is uiteraard uiteindelijk de eigen verantwoordelijkheid van burgers om te participeren in de maatschappij. Gemeenten – en ook het Uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen (UWV) en de Centra voor werk en inkomen (CWI) – dienen de randvoorwaarden te scheppen die participatie mogelijk maken.

De WWB is ingevoerd omdat binnen de kaders van diens voorganger, de Abw, onvoldoende uitstroom werd gerealiseerd op het moment dat de arbeidsmarkt daar begin deze eeuw het meest om vroeg. Sinds de introductie van de WWB zijn gemeenten vrij wat betreft de aanwending van reïntegratiemiddelen. Ze kunnen het reïntegratiebudget inzetten voor loonkostensubsidies, gesubsidieerde banen, scholing of welk ander reïntegratie-instrument dan ook. De WWB maakt tevens het maatwerk mogelijk waar de grote differentiatie in problematiek van het cliëntenbestand om vraagt.

Het hoofddoel van de WWB is 'werk boven inkomen'. Dat betekent dat van werklozen met een uitkering een tegenprestatie mag worden verwacht, die kan bestaan uit deelname aan het arbeidsproces, maatschappelijke participatie en/of leren. Van dit hoofddoel zijn twee subdoelen afgeleid, namelijk 1) beperking van de instroom in de bijstand en 2) bevordering van de uitstroom uit de bijstand. Net als de Abw heeft de WWB als functie inkomensbescherming te bieden.

* De auteurs zijn werkzaam bij de directie Arbeidsmarkt van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij bedanken hun collega's Dick Hagoort, Joost Kuipers en Sjoerd Visser voor hun commentaar.

Dit artikel bespreekt de resultaten van de WWB en de uitdagingen. Ter vaststelling van de resultaten is de in- en (duurzame) uitstroom uit de bijstand onderzocht en de wijze waarop de resultaten zijn bereikt (paragraaf 2). In paragraaf 3 staan de uitdagingen centraal. Welke ontwikkelingen komen op gemeenten af en wat zijn de gevolgen hiervan voor de WWB? Het geheel wordt afgesloten met een slotbeschouwing (paragraaf 4).

2 Resultaten

Huidige situatie

Meer dan een half miljoen personen doen een beroep op gemeenten. De grootste groep bestaat uit mensen met een bijstandsuitkering. Inmiddels is hun aantal gedaald tot 307.500 (oktober 2006). Voorts zijn er bijna 100.000 personen op een WSW-plaats en 55.000 personen op een gesubsidieerde baan. Ook niet-uitkeringsgerechtigden (NUG-ers) kunnen een beroep doen op gemeenten voor reïntegratie. De omvang van deze groep is niet bekend.

Voor uitvoering van de inkomensvoorziening en de reïntegratie van werklozen en NUG-ers beschikken gemeenten over een budget dat bestaat uit een I(nkomens)- en een W(erk)-deel. Gemeenten betalen de reïntegratietrajecten en de gesubsidieerde banen uit het W-deel en de uitkeringen uit het I-deel. Een overschot op het I-deel mag door gemeenten vrij worden aangewend.¹ Dit is een belangrijke financiële prikkel voor gemeenten om zoveel mogelijk uitkeringsontvangers snel aan een baan te helpen.

In de jaren 2004-2006 bedroeg het totale budget van gemeenten gemiddeld circa 6 mld euro per jaar, waarvan 1,6 mld euro (W-deel) bestemd was voor reïntegratie en 4,4 mld euro (I-deel) voor uitkeringen. Van de 1,6 mld euro wordt circa de helft besteed aan (de inmiddels in gang gezette opheffing van) gesubsidieerde banen, zoals de In- en Doorstroombanen (ID-banen) en de gesubsidieerde banen in het kader van de Wet Inschakeling Werklozen (WIW).

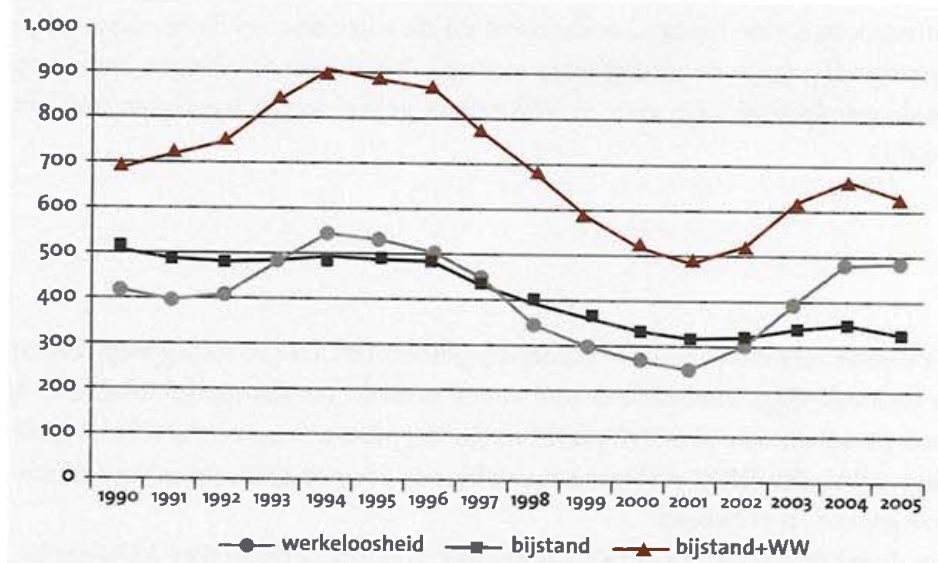
Instroom in de bijstand

Sinds de invoering van de WWB is de bijstandspopulatie gedaald; in 2004 en 2005 met gemiddeld respectievelijk 2 en 3 procent. Opvallend is dat deze ontwikkeling zich voordeed tegen de tegenvallende conjunctuur in; in beide jaren is de werkloosheid nog toegenomen (figuur 1). Al in 2005 maakte het Centraal Planbureau (CPB) melding van een positief effect van de WWB op de uitkeringen: "De gerealiseerde bijstandsdaling viel op basis van de conjuncturele ontwikkeling niet te verwachten. Waarschijnlijk wordt deze daling voor een deel bepaald door een groter dan verwacht effect van de begin 2004 ingevoerde volledige budgettering" (Centraal Planbureau, 2005).

De WWB heeft ertoe geleid dat er in 2004 circa 8.000 uitkeringen minder waren dan in het geval de WWB er niet zou zijn geweest (Stegeman en Van Vuuren, 2006). Deze lijn doortrekkend zou de 3 procent daling in 2005 neerkomen op 12.000 uitkeringen minder. Naar schatting zou de WWB zodoende al gezorgd hebben voor 20.000 minder uitkeringen.

1 Met betrekking tot het W-deel geldt een meeneemregeling: gemeenten mogen 75 procent van het voor dat jaar toegekende budget overhevelen naar het volgende jaar. De 'meegenomen' middelen dienen net als het toegekende W-deel te worden besteed aan een reïntegratievoorziening voor personen met een WWB- of een ANW-uitkering en aan niet-uitkeringsgerechtigden.

Figuur 1. Werkloosheid-, bijstands- en WW-ontwikkeling; 1990-2005



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, o.b.v. gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (www.statline.nl)

Gemeenten hebben de vermindering van het aantal bijstandsuitkeringen vooral behaald door instroom in de WWB zoveel mogelijk te voorkomen (*instroompreventie* ofwel *poortwachtersfunctie*), via reïntegratie van vooral jongeren en kansrijken (kortdurend werkloos) en via intensivering van de *handhavingsfunctie*. In diverse gemeenten krijgen jongeren geen bijstandsuitkering meer, maar worden zij, in lijn met het uitgangspunt 'werk boven inkomen', direct aan het werk gezet (stageplaats, werkervaringsplaats, leerwerktraject, etc.), of teruggeleid naar school. Uit onderzoek van SEO (De Graaf-Zijl, 2006) blijkt dat de instroom van jongeren in de bijstand in 2004 (22 procent van de totale instroom) lager is dan in 2003 (29 procent). Het meest gebruikte instrument om instroom in de bijstand te voorkomen is *Work First*.² Uitgangspunt bij *Work First* is deelname aan de samenleving als middel om actief betrokken te blijven en perspectief te houden op regulier werk. Bij *Work First*-constructies wordt de cliënt zo snel mogelijk na aanvraag van de uitkering toegeleid naar werkactiviteiten (werken met behoud van uitkering, gesubsidieerd tijdelijk werk) of terug naar school. *Work First* is dus niet uitsluitend een middel om het WWB-volume te beheersen, maar ook een sociale boodschap: *niemand aan de kant, iedereen heeft mogelijkheden zich maatschappelijk te ontwikkelen* (Lansbergen, 2006).

Ook als gevolg van intensivering van bestrijding van fraude (*handhavingsfunctie*) is het aantal personen met bijstand in de afgelopen twee jaren gedaald. Hiertoe hebben gemeenten een breed palet aan handhavingsinstrumenten ontwikkeld. Onder handhaving valt ook een strengere herbeoordeling van eerder afgegeven WWB-beschikkingen. Deze herbeoordelingen hebben nogal eens geleid tot beëindiging van de uitkering. Het aanpakken van uitkeringsfraude is belangrijk, omdat deze fraude de inkomensherverdeling doorkruist en de publieke moraal ondermijnt.

Resumerend kan worden gesteld dat gemeenten in hun opzet nieuwe instroom in de bijstand zoveel mogelijk te voorkomen zijn geslaagd. Door streng te zijn aan de poort en uitkeringsfraude hard aan te pakken zijn er veel minder nieuwe instromers dan in voorgaande jaren. Bovendien wordt 17 procent van

² Volgens 36 procent van de gemeenten heeft *Work First* het meest bijgedragen aan de beperking van de instroom. Zie Divosa (2006).

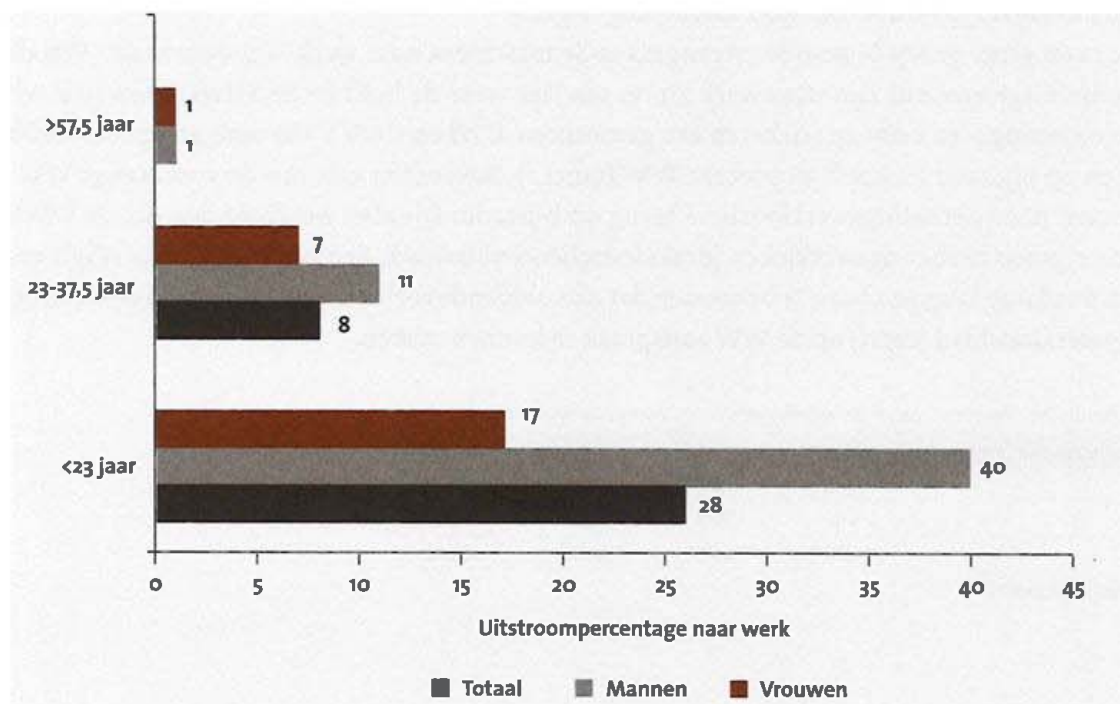
de aanvragen voor een bijstandsuitkering als gevolg van de 'werk boven inkomen'-strategie ingetrokken.

(Duurzame) uitstroom uit de bijstand

Een belangrijke doelstelling van de WWB is (duurzame) uitstroom van bijstand naar (betaald) werk. Duurzame uitstroom is noodzakelijk om een voorziening als de bijstand blijvend betekenisvol in stand te houden (Toet *et al.*, 2005). Gemeenten hebben de afgelopen twee jaren prioriteit gegeven aan reïntegratie van jongeren en kansrijken, omdat zij financieel volledig verantwoordelijk zijn voor de bijstandsuitgaven. Door in te zetten op reïntegratie van genoemde groepen, behalen gemeenten snel een financieel succes. Een andere reden voor de focus op reïntegratie van jongeren en kansrijken is het feit dat gemeenten geen kosten-batenanalyses maken. Inzicht in de kosten en opbrengsten van investeringen in kansrijken enerzijds en in de groep moeilijk bemiddelbaren anderzijds is van belang voor het ontwikkelen van beleid, specifiek om te bezien of en zo ja op welk punt de marginale opbrengst van de investering opweegt tegen de kosten van die investering. Of dit daadwerkelijk een slimme aanpak is, komt later in dit artikel aan de orde. Ook speelt mee bij het accent dat is gelegd op kansrijken dat gemeenten er vaak van uit gaan dat circa de helft van de bijstandsontvangers een dusdanig grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft, dat zij niet meer bemiddelbaar zijn voor een reguliere baan (Divosa, 2006).

Berekend op basis van de bijstandspopulatie 2003 stroomt gemiddeld 27 procent van de WWB-ers binnen 2 jaar uit naar werk (Lanjouw *et al.*, 2005). Van deze uitstromers kwam 87 procent terecht op een reguliere baan en de overige 13 procent op een gesubsidieerde baan. Tussen groepen WWB-ers zijn er echter grote verschillen. Dat is ook de reden waarom gemeenten prioriteit hebben gegeven aan reïntegratie van jongeren en kansrijken. Er zijn weinig ouderen met bijstand die nog een baan vinden, terwijl een kwart van de jongeren binnen twee jaar een baan heeft. In figuur 2 zijn de verschillen tussen leeftijdsgroepen in beeld gebracht. Vooral veel jongens tot 23 jaar (4 op de 10) stromen binnen twee jaar uit de bijstand.

Figuur 2. Vooral jongeren stromen uit de bijstand naar werk



Bron: samengesteld op basis van Oei (2006)

Er zijn twee redenen waarom verwacht mag worden dat de uitstroomcijfers naar werk hoger kunnen zijn. Ten eerste is een deel van de cijfers gebaseerd op 2003, dus voordat de WWB was ingevoerd. Belangrijker is dat de economische situatie thans weer gunstig is. Jongeren vinden in een gunstige economie als eerste een baan. De cijfers over de ontwikkeling van de niet-werkende werkzoekenden (waartoe alle WWB-ers behoren) steunen deze gedachte. Gedurende de eerste helft van 2006 is de groep jeugdige niet-werkende werkzoekenden die bij het CWI zijn ingeschreven met 21 procent (8.000 jongeren) gedaald, terwijl de gemiddelde daling van de totale groep NWW-ers 9 procent was.

Effect werkloosheidsduur op uitstroom

Het beeld is vergelijkbaar indien gekeken wordt naar de werkloosheidsduur (Oei, 2006). Eén op de drie jongeren die korter dan één jaar werkloos is, stroomt binnen twee jaar uit naar werk en van nog eens een kwart stopt de uitkering om andere redenen. De corresponderende percentages voor langdurig werkloze jongeren zijn 15 respectievelijk 22 procent. Alleen bij ouderen zijn er geen verschillen tussen kort- (20 procent) en langdurige werkloosheid. Ouderen met bijstand komen, ongeacht hun werkloosheidsduur, tot dusverre nauwelijks aan de bak. Berekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) laten zien dat van alle oudere bijstandsontvangers (bestand 2003) slechts 1 procent binnen twee jaar uitstroomt naar werk. Daarnaast stroomt 34 procent binnen twee jaar uit om andere redenen, vaak (pre)-pensioen. Tot dusverre hebben ouderen met bijstand nog niet geprofiteerd van de gunstige economie. De werkloosheid onder hen is niet afgenomen. Het lijkt erop dat werkgevers liever vacatures open laten dan ouderen aannemen.

Herhalingswerkloosheid

Behalve de omvang van de uitstroom naar werk is ook relevant de duurzaamheid van de uitstroom. 85 procent van alle WWB-ers heeft 6 jaar na instroom de bijstand verlaten (De Graaf-Zijl, 2006). Hiervan stroomt 46 procent uit naar werk; de overige 54 procent wordt niet-uitkeringsgerechtigd, gaat met VUT of pensioen of is overleden. Het merendeel van de uitstroom naar werk gebeurt binnen twee jaar na de start van de bijstandsuitkering. Dit gegeven laat zien dat hoe langer de uitkeringssituatie duurt, hoe moeilijker het wordt om weer aan de slag te gaan.

Voor een grote groep bijstandsontvangers is de uitstroom naar werk niet duurzaam. Van de WWB-ers die uitgestroomd zijn naar werk zit na zes jaar weer de helft in de SUWI-keten (dat wil zeggen de uitkerings- en reïntegratieketen van gemeenten, CWI en UWV). Van deze groep is de helft aangewezen op bijstand en heeft 36 procent WW (tabel 1). Bovendien valt van de voormalige WW-ers 36 procent door herhalingswerkloosheid terug op bijstand. Dit alles betekent dus dat de WWB uit een grote groep herhalingswerklozen (draaideurcliënten) bestaat. Een beperkte groep WWB-ers slaagt erin dusdanig lang een baan te behouden dat zij voldoende rechten hebben opgebouwd om bij herhalingswerkloosheid (eerst) op de WW aanspraak te kunnen maken.

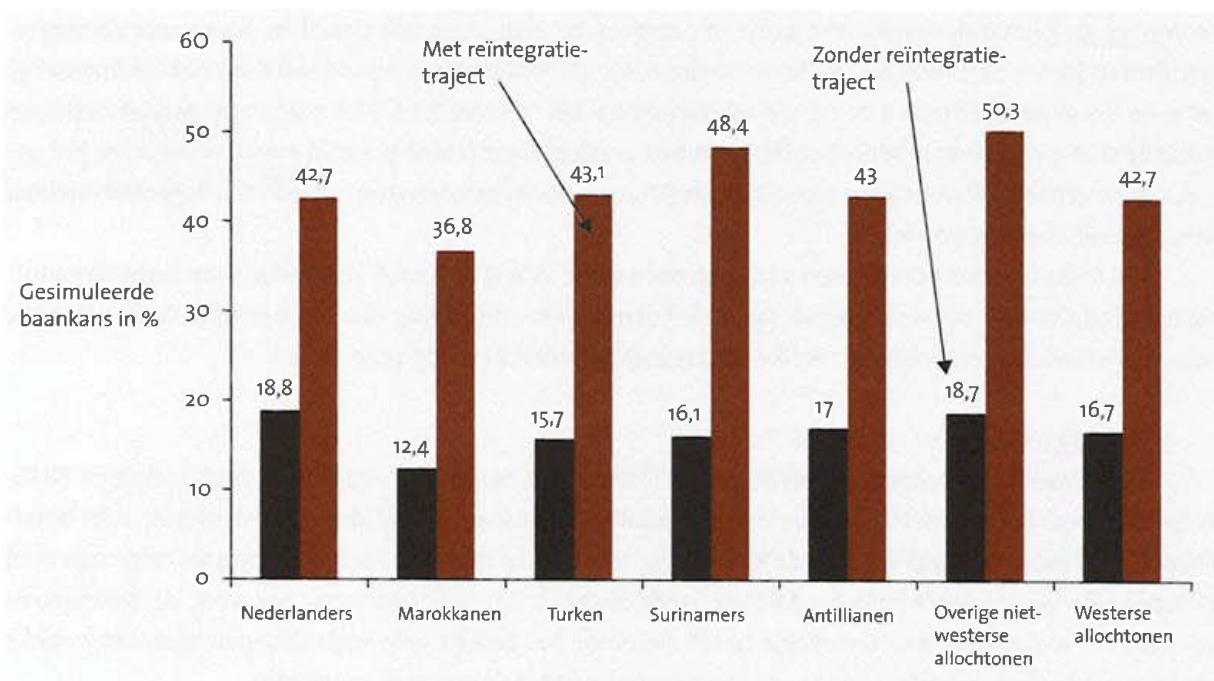
Tabel 1. Positie herinstroom van mensen die wederom werkloos worden

herinstroom naar oorspronkelijk:	NUG	WW	Bijstand	Totaal
NUG	55%	34%	11%	100%
WW	8%	86%	6%	100%
Bijstand	14%	36%	50%	100%

Bron: De Graaf-Zijl (2006)

Tegen deze achtergrond kan worden geconcludeerd dat de uitstroom uit de WWB nog te laag en onvoldoende duurzaam is. In hoeverre dit laatste een gevolg is van de strategie van gemeenten om mensen zo snel en zo goedkoop mogelijk aan de slag te krijgen, is niet vast te stellen. Wel zijn er aanwijzingen dat de snelste weg naar een reguliere baan niet altijd de meest effectieve weg is. Conjuncturele werkloosheid bijvoorbeeld, lost zich voor een groot deel vanzelf op (dit geldt vooral voor mannen), wat de vraag oproept of investeringen gericht op vermindering van de conjuncturele werkloosheid effectief zijn (Cörvers en Vendrik, 2005). Voorts kost het veel geld om iemand langdurig in de bijstand te laten zitten. In dit verband is relevant het *second opinion*-onderzoek van het CPB (Centraal Planbureau, 2006) op de SEO-studie 'De weg terug; epiloog'.³ In dit onderzoek stelt het CPB dat een ogenschijnlijk bescheiden netto-effect de kosten-batenanalyse voor mensen die langdurig buiten het arbeidsproces hebben gestaan niet op voorhand negatief hoeft uit te pakken. Dit heeft niet alleen te maken met de relatief goedkope trajecten, maar ook met de relatief lange uitkeringsduur van de doelgroep. De potentiële uitkeringsbesparingen zijn daarom aanzienlijk. Voorts toont recent onderzoek in Rotterdam aan dat van een gemiddelde klant die al drie jaar in de bijstand zit, de bijstandsdur vermindert kan worden met gemiddeld 2 jaar en 7 maanden wanneer werkervaringsplaatsen worden ingezet (Hekelaar et al., 2006). Ook kan met op de persoon toegesneden investeringen in deze groep (maatwerk) de kans op een baan fors worden vergroot. Illustratief hiervoor is de groep niet-westerse allochtonen die doorgaans een zwakke positie heeft vanwege een gemiddeld laag opleidingsniveau en onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. De werkloosheid onder deze groep bedraagt circa 16 procent (2005). In figuur 3 is de gesimuleerde kans op werk na twee jaar bijstand zonder respectievelijk met een reïntegratietraject voor deze groep in beeld gebracht. De figuur laat zien dat een reïntegratietraject de baankans voor niet-westerse allochtonen fors vergroot.

Figuur 3. Reïntegratietrajecten vergroten de baankans fors



Bron: De Graaf-Zijl (2006)

- 3 Heyma (2006). In deze studie van SEO wordt de effectiviteit geanalyseerd van reïntegratiedienstverlening van de groep arbeidsongeschikten die in de periode 1 januari 2001 tot 1 oktober 2004 zijn herbeoordeeld met als gevolg gedeeltelijke of volledige goedkeuring voor werk.

De mate waarin de kans op een baan groter wordt, hangt nauw samen met het ingezette reïntegratie-instrument. Inmiddels is – vooral in het buitenland – het nodige onderzoek verricht naar de effectiviteit van arbeidsmarkt-/reïntegratie-instrumenten. In 2002 hebben wij op basis van (inter)nationale literatuur onderzocht welke arbeidsmarktinstrumenten voor welke groepen effectief werken (Van Trier *et al.*, 2002; Vogels, 2003). Een conclusie was dat er geen optimale mix van instrumenten bestaat, omdat de inzet en werking ervan mede bepaald worden door de institutionele context (wettelijk minimumloon, ontslagwetgeving, etc.), de vormgeving van het instrument en de aard van de arbeidsmarktproblemen (jeugdwerkloosheid, langdurige werkloosheid, etc.). Instrumenten die doorgaans positieve effecten sorteren zijn onder andere begeleiding van werklozen bij het zoeken naar een baan, werkgerichte training, leer/werkplaatsen (duale trajecten) en sancties. Deze resultaten gelden volgens Kluve (2006) nog steeds. Op basis van een groot aantal evaluaties en aan de hand van verschillende methodieken heeft hij onderzocht welke instrumenten de kans op werk verhogen en welke instrumenten negatieve resultaten hebben. Zeer effectief zijn begeleiding en overige dienstverlening aan werkzoekenden, sancties en loonkostensubsidies voor de marktsector. Gesubsidieerde banen in de collectieve sector hebben volgens Kluve een negatief effect.

Ook door de Raad voor Werk en Inkomen (RWI; 2006) is de effectiviteit van instrumenten ter bevordering van reïntegratie onderling vergeleken. Bemiddeling is het meest succesvolle instrument. Het meest effectief is de combinatie assessment, scholing en bemiddeling (baankans stijgt van 17,6 naar 55,6 procent).

Studies over de effectiviteit van arbeidsmarktmaatregelen zijn voor gemeenten belangrijk. Gemeenten kunnen immers met hun reïntegratiebudget naar eigen inzicht op de persoon toegesneden reïntegratietrajecten (maatwerk) inkopen. Maatwerk, voldoende inzicht in de effectiviteit van instrumenten en het opstellen van kosten- en batenanalyses bieden zodoende de meeste kans op vergroting van de uitstroom uit de bijstand. Gemeenten kunnen een grotere uitstroom ook bereiken door meer reïntegratietrajecten in te zetten dan zij tot dusverre doen. Uit de *WWB-monitor 2006* van Divosa blijkt namelijk dat 9 op de 10 gemeenten in 2005 een overschot op het W-deel had. Het macro-overschot bedraagt gemiddeld 26 procent van het beschikbare reïntegratiebudget (ruim 0,4 mld euro). Aangezien het gemiddelde werkbudget per cliënt 4.000 euro is (Divosa, 2006) zouden dus 100.000 reïntegratietrajecten extra ingezet kunnen worden.

Kortom, behalve voorkómen van instroom in de WWB is vooral vergroting van duurzame uitstroom uit de WWB voor de komende jaren de belangrijkste uitdaging voor gemeenten. In de volgende paragraaf wordt onderzocht voor welke uitdagingen gemeenten nog meer staan.

3 Uitdagingen

De aantrekkende economie biedt kansen om meer mensen met een bijstandsuitkering en NUG-ers aan het werk te helpen. Uit de arbeidsmarktanalyse 2006 van de RWI klinkt een optimistische boodschap. De arbeidsmarkt zal volgens de RWI stevig aantrekken met veel nieuwe vacatures en perspectief op groeiende werkgelegenheid en dalende werkloosheid. Dit biedt kansen, óók voor de moeilijker groepen. De vorige conjunctuurcyclus heeft daarvoor het bewijs geleverd. Groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie profiteerden meer dan evenredig van de opgaande economie.

De precieze consequenties van de ontgroening en de vergrijzing voor de arbeidsmarkt zijn nog niet helemaal doordacht.⁴ Sommigen zien grote tekorten aan arbeidskrachten optreden. Iedereen die

4 In dit kader is het themanummer "Vergrijzing" van het Tijdschrift voor Openbare Financiën, 38e jaargang 2006, interessant.

zich aanbiedt zou de banen voor het uitzoeken hebben. Dat lijkt echter onwaarschijnlijk in het licht van een andere trend die met globalisering wordt aangeduid. De wereldeconomie wordt steeds opener. Als gevolg hiervan kunnen we ons hier meer toeleggen op activiteiten met een hogere toegevoegde waarde die kennisintensiever zijn. Om hier op in te kunnen spelen is een hoog opgeleide beroepsbevolking nodig, die flexibeler inzetbaar moet zijn, waardoor baan zekerheid geen gegeven meer is maar wel gestreefd wordt naar werkzekerheid.

Hoe toekomstige ontwikkelingen ook uit zullen pakken, voor een optimale reductie van de WWB-populatie zal aan verschillende voorwaarden sowieso moeten worden voldaan (Vogels *et al.*, 2006):⁵

- Gemeenten moeten de kennis en competenties van personen uit het WWB-bestand beter leren kennen. Doordat dit nog onvoldoende het geval is gaan reïntegratiekansen verloren.⁶
- In reïntegratietrajecten moeten de huidige en toekomstige vraag van werkgevers meer centraal komen te staan, zodat een schatting kan worden gemaakt van het benodigde reïntegratietraject om personen met een (WW-, WIA of) WWB-uitkering in aanmerking te laten komen voor een vacature (Van Nieuwkerk *et al.*, 2004). Dit vergt ook inzicht in de kennis en vaardigheden van de mensen met een (bijstands)uitkering.
- Gemeentelijke sociale diensten, CWI en UWV zullen zich moeten ontwikkelen van regeluitvoerende organisaties naar slagvaardige en innoverende organisaties die weten wat klanten, medewerkers, ketenpartners en de maatschappij verlangen. Deze cultuurverschuiving is nodig voor een goede uitvoering van de activering van bijstandontvangers.
- Spaarzaam zal omgegaan moeten worden met het ontheffen van bijstandontvangers van de arbeidsplicht, omdat dit de uitstroom uit de WWB van deze groep vermindert. Momenteel geldt voor 4 op de 10 bijstandontvangers een (gedeeltelijke) ontheffing (in 2003 was dit 32 procent).⁷
- Gemeenten zullen meer aandacht moeten besteden aan andere groepen dan nu gebeurt; ook zij met een zwakke arbeidsmarktpositie. In 2004 gaf 35 procent van de gemeenten evenveel aandacht aan alle groepen; thans is dit voor iets meer dan de helft van de gemeenten het geval.

Er zijn nog meer uitdagingen waar gemeenten voor staan. De belangrijkste zijn:

1. De kennisintensivering van de Nederlandse economie.
2. De te gebrekkige aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.
3. De hoge voortijdige schooluitval.
4. Het (langdurig) zittend WWB-bestand.

Het vervolg van deze paragraaf gaat in op deze uitdagingen.

- 5 In dit rapport wordt uitgebreid ingegaan op allerlei criteria waaraan voldaan moet worden voor een optimaal allocatieproces. Deze criteria zijn samengesteld op basis van literatuuronderzoek en gesprekken in het veld.
- 6 Het is aannemelijk dat de kennis over het WWB-bestand zal verbeteren vanwege het gezamenlijke elektronische dossier dat CWI, UWV en gemeenten uiterlijk 1 januari 2007 moeten gaan voeren. In dit dossier dienen alle gegevens over de werklozen en de dienstverlening aan hen op het gebied van arbeidsbemiddeling, reïntegratie en uitkering te zijn opgenomen.
- 7 In 41 procent van de gevallen hangt de ontheffing samen met fysieke belemmeringen van betrokkene. Andere redenen voor ontheffing zijn sociale omstandigheden (19 procent), psychische belemmeringen (18 procent), zorgtaken (11 procent) en leeftijd (10 procent). Zie Divosa (2006).

Kennisintensivering van de Nederlandse economie

Een centraal probleem voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt is de dreiging van duurzame inactiviteit. Technologische ontwikkelingen verhogen de vraag naar hoogopgeleiden ten opzichte van laagopgeleiden en leiden tot hogere functievereisten. Weinig laagopgeleide werklozen nemen deel aan scholing, waardoor hun kwalificaties verouderen, zodat de kans op werkloosheid stijgt. Scholing wordt voor deze groep ook weinig ingezet als reïntegratie-instrument. Hiervoor zijn verschillende redenen (Nijhuis, 2006). Zo heeft de privatisering van de reïntegratiemarkt gezorgd voor een focus op kostenbesparing, en scholing is relatief duur. Daarnaast wordt scholing niet altijd gezien als in overeenstemming met het adagium 'de kortste weg naar werk'.

Ook voor de arbeidsmarktpositie van niet-werkende werkzoekenden en niet-participerenden vormt de kennisintensivering een bedreiging, omdat een groot deel van hen hun kennis en vaardigheden niet of onvoldoende bijhoudt. Jacobs en Webbink (2006) laten zien dat in de afgelopen jaren het genoten opleidingsniveau steeds belangrijker is geworden voor wat betreft de hoogte van de beloning, terwijl werkervaring hiervoor een minder belangrijke factor is geworden. Dit duidt erop dat kennis snel veroudert en daardoor na verloop van tijd minder bruikbaar wordt.

Bezien vanuit de WWB is relevant dat laagopgeleide uitkeringsontvangers gebaat zijn met leer/werktrajecten waarin scholing met het opdoen van werkervaring wordt gecombineerd. Deze vorm van scholing is voor werklozen doorgaans veel effectiever dan scholing *sec* (Hekelaar *et al.*, 2006).⁸ Vanwege het stijgende aanbod van dergelijke leer/werktrajecten kan niet worden volstaan met de constatering dat er gemeten naar aantallen scholingstrajecten sprake is van afnemende scholing voor werklozen.⁹ De leer/werktrajecten bieden – vanwege de leercomponent – mogelijkheden om de kennis te vergroten. Vanwege hun grotere effectiviteit zijn zij voldoende compensatie voor het afnemende aantal scholings-trajecten.

De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt

Het belangrijkste knelpunt op de arbeidsmarkt van dit moment is de moeizame aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt. Ook voor gemeenten is dit een knelpunt. Enerzijds omdat een gebrekkige aansluiting de kans op instroom in de WWB vergroot. Anderzijds omdat die het moeilijker maakt om mensen met een uitkering te laten uitstromen naar werk.

De knelpunten in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt manifesteren zich in (moeilijk vervulbare) vacatures, met name op mbo- en hbo-niveau, hoge voortijdige schooluitval en klachten van werkgevers over het opleidingsniveau van jongeren. De oorzaken van deze knelpunten zijn divers.

Het opleidingsaanbod van scholen is vaak onvoldoende transparant voor de gebruikers en onvoldoende responsief richting de afnemers (werkgevers). Dit leidt tot een hoge uitval en kwalitatieve aansluitingsproblemen. Daarnaast worden de huidige mogelijkheden onvoldoende benut. Zo zijn ROC's onvoldoende ingericht op het geven van scholing aan werkenden. Opleidingen kunnen vaak maar één keer per jaar worden gestart. Een andere belangrijke factor is onvoldoende concurrentie tussen ROC's, die vaak een regionale monopoliepositie innemen. Als gevolg van samenklontering draagt hun aantal minder dan een vijfde van de 330 die er waren in 1993.

8 Vooral werkervaringsplaatsen waarbij werkgevers loonkostensubsidie krijgen hebben een positief effect op de kansen van het vinden van betaald werk. Deze conclusie is gebaseerd op 12.500 reïntegratietrajecten die tussen januari 2000 en mei 2004 zijn onderzocht. Zie Hekelaar *et al.* (2006).

9 Deze stelling wordt betrokken in een recent verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 2006-2007).

Aansluitingsproblemen tussen onderwijs en arbeidsmarkt ontstaan ook door diploma-inflatie waartoe de steeds hogere beroepsvereisten leiden. De helft van de ondernemers vraagt mbo-ers voor functies waarvoor ze vijf jaar geleden nog vmbo-ers vroegen. Daar staat tegenover dat ruim 40 procent van de werkzoekenden geen startkwalificatie heeft; tegenover een kwart van de werkenden (Tweede Kamer, 2006-2007). Acht op de tien ondernemers zijn verder van mening dat jongeren die net van school komen bijscholing nodig hebben. Slechts 40 procent van de ondernemers is tevreden over het niveau van mbo-gediplomeerden; een kwart is daar ontevreden over.

Inmiddels zijn veel verbeteringen ingezet via het meer beschikbaar stellen van geld en het uit de weg ruimen van knelpunten. Ook wordt al enige tijd gewerkt aan een vernieuwing van de kwalificatiestructuur in het beroepsonderwijs, waardoor een grotere rol voor het bedrijfsleven gewaarborgd moet worden. Ook op andere gebieden achten wij veranderingen noodzakelijk:

- Studiekeuze en overgangen in het beroepsonderwijs dienen beter te worden begeleid, wat ook een minder vrijblijvende opstelling van de leerling vergt. De financiering moet de deelnemer uitlokken tot meer verantwoordelijk gedrag ten aanzien van de eigen 'leerloopbaan'. Dit vergt ook dat de gevolgen van foute studiekeuzes (vooral veel tijdverlies) minder groot moeten zijn en dus vaker dan eenmaal per jaar instroom in een nieuwe opleiding mogelijk moet zijn.
- In de financiering van het beroepsonderwijs zou meer nadruk mogen worden gelegd op het stimuleren van klantgericht gedrag en op het voltooien van een opleiding. Dit laatste kan bijvoorbeeld door de diplomabonus te vergroten. Ook dient meer concurrentie tussen ROC's te worden gewaarborgd, waardoor leerlingen en andere vragers van scholing niet automatisch uitkomen bij één lokale aanbieder. Intensiveren van zorg (ook in financiële zin) kan aanzienlijke resultaten opleveren, met name in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.
- Een nog onontgonnen gebied is de samenwerking tussen het beroepsonderwijs en gemeenten (en CWI en UWV) waar het gaat om de scholing van werkzoekenden. Door vormgeving van het huidige onderwijs (met name de bekostiging) komen reïntegratiepartijen automatisch uit bij de contractpoot van een ROC, waar maatwerk vaak een hoge prijs kent omdat het er door de school naast moet worden gedaan. Hetzelfde geldt voor scholing van werkenden. In het kader van een 'Leven lang leren' zou het beroepsonderwijs een veel grotere rol kunnen spelen in het opleiden en scholen van volwassenen.

Voortijdige schooluitval

Tussen en binnen de verschillende vormen van het beroepsonderwijs is sprake van een hoge voortijdige schooluitval. Wat betreft de aansluiting tussen het middelbaar en hoger beroepsonderwijs stagneert de doorstroming en is de uitval rond de overgang van mbo naar hbo groot. Hierdoor stagneert de toename van het aantal hoogopgeleiden. Gebrekkige doorstroom en hoge uitval kenmerken ook de overgang van vmbo naar mbo. Ook tijdens de opleiding geven veel leerlingen er de brui aan en verlaten het onderwijs zonder diploma. Gevolg is dat Nederland in West-Europa één van de landen is met het hoogste aantal voortijdige schoolverlaters. Dit zijn mensen die geen opleiding hebben voltooid op tenminste mbo-2 niveau (of een havo- of vwo-diploma hebben). Uit statistieken blijkt dat het niet hebben van een dergelijke startkwalificatie (het minimaal noodzakelijk geachte opleidingsniveau om duurzaam te kunnen participeren) de kansen op de arbeidsmarkt aanzienlijk vermindert in de vorm van een sterk verhoogde kans op werkloosheid en het aangewezen zijn op tijdelijke baantjes tegen een relatief gering salaris.

Voortijdige schoolverlaters hebben een zwakke arbeidsmarktpositie en moeten door gemeenten (in samenwerking met andere partijen, zoals scholen en werkgevers) terug naar school worden geleid of aan werk of maatschappelijke activiteiten (sociale activering) worden geholpen. Een hoge voortijdige

schooluitval gaat zodoende ten koste van de reïntegratie van bijstandsontvangers, doordat gemeenten in deze groep geld en tijd moeten investeren. Voor de langere termijn geldt echter dat onder personen zonder startkwalificatieniveau de (herhalings)werkloosheid hoog is.

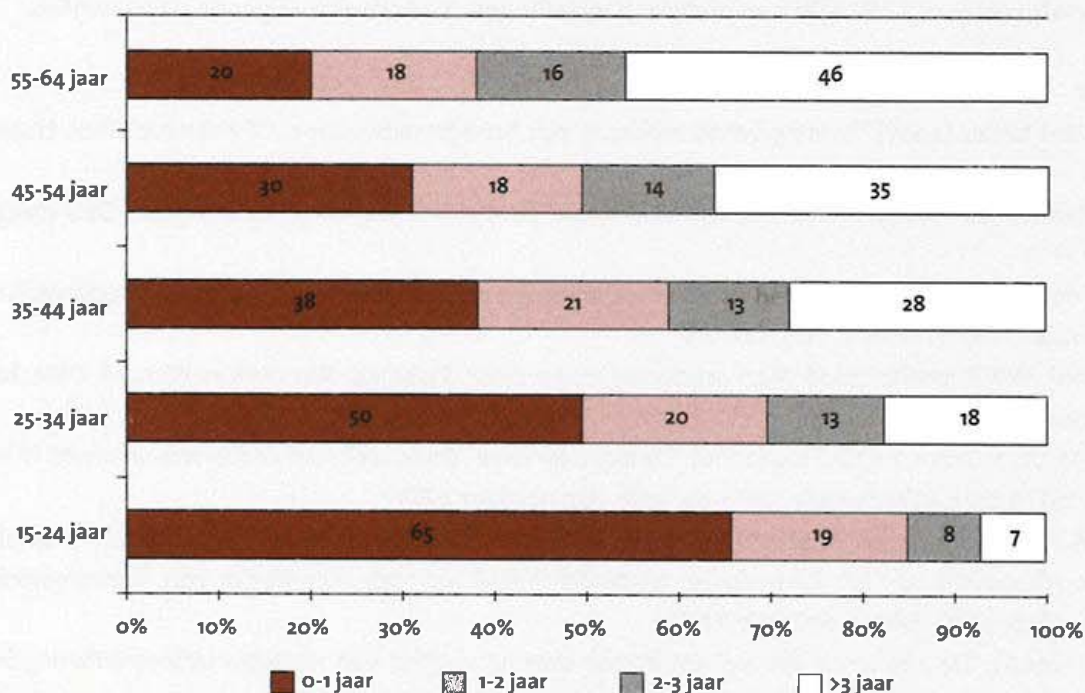
In de afgelopen drie jaren hebben gemiddeld 60.000 jongeren per jaar de school zonder diploma verlaten. Hierbij zijn er grote verschillen tussen de soorten onderwijs. Circa 15 procent van de jongeren die een VMBO-opleiding volgen haakt voortijdig af. De ongediplomeerde uitval op mbo-niveau 1 en 2 is circa 50 procent en bij mbo-niveau 3 en 4 circa 30 procent. De uitval bij het volgen van een opleiding is te hoog en dat geldt vooral ook voor de uitval bij de overstap naar een vervolgopleiding. Om de cijfers in een ander perspectief te plaatsen: per ROC vallen jaarlijks 1.000 leerlingen uit, wat overeenkomt met 40 klassen. Jaarlijks verlaten 8.000 jongeren de school voortijdig omdat zij geen stageplaats kunnen vinden. De schooluitvaller van vandaag dreigt door zijn gebrekkige opleidingsniveau en daarmee beperkte kansen op de arbeidsmarkt de WWB-klant van morgen te worden.

Het voorkómen van voortijdige schooluitval geniet veel aandacht in het kabinetsbeleid. Voor de aanpak van deze problematiek is in de begroting van 2006 en 2007 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 400 mln euro beschikbaar. Dat geld is onder andere bedoeld voor versterking van het praktijkdeel van het vmbo, versterking van het mbo, nog meer praktijkgericht leren, voor- en vroegschoolse educatie en brede scholen. Een deel van de extra maatregelen vloeit voort uit de afspraken die tussen het kabinet en de sociale partners zijn gemaakt tijdens de Werktop van 1 december 2005. Afsproken is bijvoorbeeld dat jaarlijks 60 mln euro extra vrij wordt gemaakt om voortijdige schooluitval te voorkomen, door risicodeelnemers in het mbo intensiever te begeleiden. Ook is afgesproken dat werkgevers die mbo-leerlingen (1- en 2-niveau) in de beroepsopleidende leerweg (BOL) een stageplaats aanbieden, een afdrachtvermindering van maximaal 1.200 euro (voor een stage van een jaar) en 200 euro (voor een stage van 2 maanden) krijgen. Het betreft hier een uitbreiding van de WVA Onderwijs, waardoor niet langer alleen stages in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) fiscaal worden gefaciliteerd. Met deze uitbreiding moet het jaarlijkse tekort aan stageplaatsen worden verminderd. Bovendien wordt door het kabinet 20 mln euro ingezet om stages te werven voor moeilijk plaatsbare leerlingen die een intensieve begeleiding nodig hebben. Tenslotte heeft het kabinet besloten tot invoering van een kwalificatieplicht tot 18 jaar. Dit betekent dat tot die leeftijd iedereen leerplichtig blijft die nog geen diploma op tenminste het niveau van een startkwalificatie heeft behaald. Verwacht wordt dat dit geheel aan maatregelen de problematiek van het aantal voortijdige schoolverlaters in 2010 zal hebben gehalveerd ten opzichte van 2002.

Het (langdurig) zittend WWB-bestand

In de afgelopen twee jaren hebben gemeenten te weinig geïnvesteerd in het zittende WWB-bestand, waardoor het aandeel langdurig werklozen in de WWB verder is toegenomen. Al meer dan de helft van het WWB-bestand is langdurig op een uitkering aangewezen (zie figuur 4). Het gemeentelijk vraagstuk dat hier speelt, is de keuze tussen structurele investeringen met duurzaam effect op de middellange en lange termijn, of investeringen in maatregelen (voor kansrijken en jongeren) met snelle financiële resultaten. Tot dusverre kiezen gemeenten vooral voor de *quick wins*. Wel ontstaat steeds meer aandacht (die wordt omgezet in reïntegratietrajecten) voor de overige groepen. Deze ontwikkeling moet (versneld) worden voortgezet, omdat juist voor moeilijke groepen de kans op werk via reïntegratietrajecten fors verbeterd kan worden (zie paragraaf 2) en het aantal openstaande vacatures hoog is en nog steeds stijgt. In een vergrijzende samenleving dient al het onbenutte arbeidspotentieel zoveel mogelijk te worden ingezet; jong en oud. Het krapper worden van de arbeidsmarkt biedt hiertoe ook volop kansen.

Figuur 4. WWB-bestand naar werkloosheidsduur



Bron: samengesteld op basis van CBS (www.statline.nl)

Door samenwerking tussen de verschillende (regionale) arbeidsmarktpartijen kan werkloosheid worden voorkomen en kunnen mensen die langs de kant van de arbeidsmarkt staan worden gereïntegreerd. Het gaat daarbij om samenwerking tussen de SUWI-partijen en het beroepsonderwijs (wat hiervoor al aan de orde is geweest) en om samenwerking met de vraagkant van de arbeidsmarkt: de werkgevers. Voor deze zogenaamde vraaggerichte benadering is een gunstiger voedingsbodem ontstaan. Enerzijds zijn steeds meer SUWI-partijen doordrongen van het belang om zich meer te richten op de (personeels)behoeften van werkgevers. Anderzijds hebben werkgevers belang bij samenwerking met bijvoorbeeld gemeenten, ROC's, CWI en UWV met betrekking tot het opleiden van (nieuw) personeel, reïntegratie en vacaturevervulling nu andere kanalen om in personeel te voorzien beginnen op te drogen.

4 Slot

Gemeenten hebben zich gedurende 2004 en 2005 vooral gericht op beperking van de instroom in de WWB en zijn hierin goed geslaagd. Nu is het belangrijk dat de uitstroom uit de bijstand naar werk wordt aangepakt. Nog te veel personen zijn langdurig aangewezen op bijstand. De gunstige economie biedt baankansen; ook voor langdurig werklozen. Ten onrechte bestaat het beeld dat investeren in de reïntegratiekansen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt niet loont.

Werk maken van reïntegratie levert gemeenten financieel gewin op. Deze strategie is echter curatief van karakter. Beter en vaak kosteneffectiever is het om ook in te zetten op meer preventief beleid. Dat raakt vooral het onderwijsterrein, want wat mis gaat in het onderwijs leidt tot problemen op de arbeidsmarkt. Dat betekent dat de voortijdige schooluitval moet worden teruggedrongen, het onderwijs beter moet aansluiten op de arbeidsmarkt, kwetsbare groepen werknemers (laaggeschoolden, ouderen, niet-westerse allochtonen) voor meer scholing in aanmerking komen (een leven lang leren), zodat zij hun kennis en vaardigheden op peil kunnen houden, hogere onderwijsrendementen worden gehaald, etc.

Kortom, er zijn voor de komende jaren nog veel uitdagingen voor zowel gemeenten als andere partijen, zoals de sociale partners, CWI, UWV en onderwijsinstellingen. Tijd om een volgende stap te zetten.

Literatuur

- Centraal Planbureau (2005), *Raming versus realisatie van het bijstandsvolume*, CPB-notitie, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2006), *Second Opinion SEO-studie 'De weg terug; epiloog'*, CPB-notitie, Den Haag: CPB
- Cörvers, F., en M. Vendrik (2005), *Conjunctuuren sociale normen: determinanten van arbeidsparticipatie*, *Kwartaalschrift Economie*, 2(2), 142-163
- Divosa (2006), *WWB-monitor 2006. Meer perspectief voor mensen. Twee jaar Wet werk en bijstand*, Utrecht: Divosa
- Graaf-Zijl, M. de, I. Groot, en J.P. Hop (2006), *'De weg naar werk'. Onderzoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk, vóór en na de SUWI-operatie*, Amsterdam: SEO
- Hekelaar, A., W. Zwinkels, en A. Braat (2006), *'De juiste klant op het juiste traject'. Een onderzoek naar de netto-effectiviteit van het Rotterdamse reïntegratiebeleid voor het ontwikkelen van klantprofielen*, Rotterdam/Delft: Dienst SoZeWe/TNO
- Heyma, A. (2006), *'De weg terug; epiloog'. Onderzoek naar netto-effect van reïntegratiedienstverlening bij (gedeeltelijk) goedgekeurde niet-werkende arbeidsongeschikten in de periode 2002-2004*, Amsterdam: SEO
- Jacobs, B., en H.D. Webbink (2006), *Rendement onderwijs blijft stijgen*, *Economisch Statistische Berichten*, 91(4492), 405-407
- Kluve J. (2006), *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, IZA Discussion Paper No. 2018, Bonn: IZA
- Lanjouw, D., F. van der Linden, M.H. Oei, en M. Copinga (2005), *Uitstroom naar werk*, Centrum voor Beleidsstatistiek 05004, Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek
- Lansbergen N. (2006), *Work First als totaal concept*, *Werk & Inkomen. Keten van Inkomen, Activering en Reïntegratie*, 2(1)
- Nieuwkerk, van T., G. Linders, en E. van den Heuvel (2004), *Gemeentelijk participatiebeleid: afstemming onderwijs-arbeidsmarkt*, Den Haag: VNG
- Nijhuis, F. (2006), *Scholing: een ondergewaardeerd instrument*, *Maandblad Reïntegratie*, april, 4-7
- Oei, M.H. (2006), *Uitstroom uit de bijstand naar werk*, *Sociaal-economische trends*, 2^e kwartaal, 34-37
- Raad voor Werk en Inkomen (2006), *De weg naar werk (1-2)*, Den Haag: RWI
- Stegeman, H., en A. van Vuren (2006), *Wet Werk en Bijstand. Een eerste kwantificering van effecten*, CPB Document nr. 120, Den Haag: CPB
- Toet, M.J., N. van de Vrie, en T.B. Sijtema (2005), *Wat heeft de WWB ons gebracht?*, *Werk & Inkomen. Keten van Inkomen, Activering en Reïntegratie*, 1(1)
- Trier, C. van, E. Vogels, M. Klerkx, en J. Donk (2002), *Maatregelen en instrumenten van actief arbeidsmarktbeleid. Wanneer zijn welke maatregelen en instrumenten effectief voor wie, en waarom?*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Tweede Kamer (2006-2007), *Werklozen zonder startkwalificatie. Rapport*, 30 851, nr. 2
- Vogels, E. (2003), *Actief arbeidsmarktbeleid onder de internationale loep*, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(4), 168-183
- Vogels, E., C. van Trier, W. Roorda, P. de Weerd, en W. Zwanenburg (2006), *WWB: van vliegende start naar blijvend succes*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

'VBTB-proof'? Het Veiligheidsprogramma nader beschouwd

J.J.A. Posseth en F.K.M. van Nispen*

Samenvatting

Al vele jaren en op vele manieren wordt getracht de overheidsprestaties te verbeteren. Binnen de openbare financiën is de transformatie van een input- naar een outputbegroting een van de meest ingrijpende wijzigingen op dit vlak. In de voetsporen van andere OECD-landen startte de Nederlandse regering enkele jaren geleden het project 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording' (VBTB), dat moet leiden tot een toegankelijker en beleidsgerichter begroting en jaarverslag. Vooral ten aanzien van prestatiegegevens liggen de resultaten achter op de ambities. Binnen het beleidsdomein lijkt dit beter te gaan, getuige bijvoorbeeld de opzet van beleidsprogramma's, die vaak ingekleed zijn met een uitgebreid rapportagestramien voor het volgen van de voortgang van het beleid. In dit artikel wordt de informatiewaarde van deze prestatiegegevens nader verkend. Daartoe wordt geanalyseerd in hoeverre een beleidsprogramma, te weten het Veiligheidsprogramma, VBTB-proof is. De resultaten daarvan bieden tevens handvatten voor een nadere beoordeling van de (on)mogelijkheden van een resultaatgerichte begroting.

Trefwoorden

VBTB, veiligheid, Veiligheidsprogramma

1 Inleiding

Goede prestaties van publieke organisaties zijn van cruciaal belang om het vertrouwen van de burgers in de politiek en de overheid te (her)winnen. Al vele decennia wordt getracht door hervormingen het probleemoplossend vermogen en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Binnen de openbare financiën is de transformatie van een input- naar een outputbegroting een van de meest ingrijpende wijzigingen tot *reinventing government*. In de voetsporen van andere OECD-landen startte de Nederlandse regering eind jaren negentig van de vorige eeuw het project *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (VBTB), dat moet leiden tot een toegankelijker en beleidsgerichter begroting en jaarverslag. Niet langer gaat het alleen om de bepaling van de (geraamde) ontvangsten en de maximale uitgaven en verplichtingen, maar ook om (de relatie tussen) beoogde maatschappelijke effecten, de daarvoor uit te voeren prestaties en de bijbehorende kosten. Door deze informatie moet het parlement beter in staat zijn haar autorisatie- en controlefunctie uit te oefenen (Tweede Kamer, 1998-1999).

Ondanks de veelbelovende opzet leert een rijksbrede evaluatie echter dat VBTB geen onverdeeld succes is (Tweede Kamer, 2004-2005b). De grootste winst is dat de begroting en het jaarverslag een betere structuur kennen en meer beleidsgeoriënteerd zijn. Tegelijk is echter gebleken dat de koppeling tussen doelstellingen, prestaties en middelen onvoldoende is aangebracht.¹ Ook hebben de ministeries

* Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹ Tweede Kamer (2004-2005b), 24.

grote moeite met het meetbaar maken van de effecten van beleid: te weinig is sprake van heldere doelstellingen, voorzien van relevante prestatiegegevens.

Wanneer een blik buiten de begroting wordt geworpen, dan lijkt een resultaatgerichte focus minder problematisch. Onder invloed van uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen (zoals economische tegenwind en dalend vertrouwen in de overheid) was al langere tijd de aandacht voor prestaties in beleid toegenomen. Een goed voorbeeld hiervan zijn beleidsprogramma's. Deze kennen veelal uitgebreide rapportages over de voortgang van de uitvoering en de mate waarin doelen zijn gerealiseerd. Gelet op de problemen die zich voordoen in de begroting, dient de vraag zich aan waarom het daar wel lijkt te lukken. In dit artikel wordt de informatiewaarde van deze prestatiegegevens nader verkend door een beschouwing van de voortgangsrapportages van het Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*, een van de speerpunten van het kabinet-Balkenende. In het bijzonder zal worden ingegaan op de vraag of en, zo ja, in hoeverre het Veiligheidsprogramma VBTB-conform is.

De beantwoording van deze vraag vindt plaats langs twee sporen. Ten eerste worden op hoofdlijnen de resultaten van enkele jaren VBTB in de praktijk beschreven. Hierdoor wordt duidelijk wat de belangrijkste problemen zijn die zich bij het opstellen van een resultaatgerichte begroting voordoen. Ten tweede wordt het 'prestatiegehalte' van het Veiligheidsprogramma geanalyseerd. Doordat er bij het Veiligheidsprogramma voor is gekozen de essentie van de VBTB-systematiek te volgen, geeft deze case niet alleen inzicht in prestatiegegevens bij grote projecten, maar bieden de bevindingen tevens handvatten voor een nadere beoordeling van de (on)mogelijkheden van een resultaatgerichte begroting à la VBTB.²

2 Een nieuwe begrotingsmethodiek: VBTB

Een belangrijke schakel in het politiek en bestuurlijk proces is de begroting. Hierin worden de beleidsprioriteiten aangegeven en de middelen toegewezen. Na de successen van de Operatie Comptabel Bestel (midden jaren tachtig van de vorige eeuw) op het terrein van de rechtmatigheid en beheersbaarheid van de uitgaven, gingen in de tweede helft van de jaren negentig stemmen op voor een nieuwe oriëntatie van de begroting en verantwoording. Deze documenten moesten toegankelijker en beleidsgerichter worden.³

Lijvigheid en leesbaarheid van begroting en jaarverslag moesten worden aangepakt. Ook zouden effectiviteit, efficiency en slagvaardigheid van de overheid zich als "... richtinggevende ontwerp- en indelingsprincipes in het begrotings- en verantwoordingsproces ..." moeten manifesteren.⁴ VBTB is daarmee een voortzetting van eerdere pogingen om te komen tot een outputbegroting, zoals de ontwikkeling van de prestatiebegroting in de jaren zeventig van de vorige eeuw.⁵ Via verschillende commissies en rapporten kregen de nieuwe ambities uiteindelijk concreet gestalte in de vorm van VBTB. Waar

2 Het gaat hierbij overigens alleen om een beoordeling van de informatiewaarde van de beschikbare prestatiegegevens sec, mede gebaseerd op rapportages van de Algemene Rekenkamer en derhalve niet om het gebruik van deze informatie (hoe belangrijk ook).

3 Tweede Kamer (1998-1999), 4.

4 Tweede Kamer (1998-1999), 8.

5 Vergelijk Boorsma *et al.* (1999), waarin wordt ingegaan op het werk van de Commissie Beleidsanalyse (COBA). De activiteiten van de COBA waren er onder andere op gericht om te komen tot een voor integrale sturingsdoeleinden bruikbare, op elkaar afgestemde combinatie van beleidsanalyse, prestatiebegroting en meerjarenramingen. Zie ook de Memorie van toelichting bij de herziening van de Comptabiliteitswet, waarin gesproken wordt over: "Het zichtbaar maken van de eindproducten [de fysieke prestaties] van overheidsactiviteiten, de kosten die daarvoor nodig zijn, alsmede de relaties tussen bedoelde prestaties en kosten." (Tweede Kamer, 1973-1974).

de prestatiegegevens in de jaren zeventig-negentig echter vooral als aanvullende informatie werden opgevat (zij dienden als bijlage te worden opgenomen bij de reguliere inputbegroting), gaat de VBTB-begroting veel verder. Zoals de naam *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* wellicht al enigszins doet vermoeden zijn drie aspecten kenmerkend voor VBTB:

1. Een koppeling van de begroting met beleid.
2. Een betere aansluiting tussen begroting en verantwoording.
3. Een koppeling tussen doelen, prestaties en middelen.

Primair richt VBTB zich op de toegankelijkheid en tijdigheid van de stukken, wat onder andere volgt uit een andere structuur en het eerder uitkomen van de jaarverslagen.⁶ Daarnaast beoogt VBTB de begroting beleidsgerichter te maken door veel sterker beleid, prestaties en geld in hun onderlinge relatie te presenteren.⁷ Hierdoor moet de Kamer beter in staat zijn bij de begrotingsbehandeling debat te voeren over de "... door de minister voorgestelde selectie van beleidsprioriteiten ...".⁸

De (beoogde) beleidsprestaties worden zichtbaar gemaakt door een nieuw format met beleidsartikelen (in plaats van begrotingsartikelen), waarbij een drietal vragen de VBTB-conformiteit moet waarborgen (zie tabel 1).

Tabel 1. Operationalisering van de VBTB-vragen

Begroting	Indicator
W1: Wat willen we bereiken?	Het beoogd maatschappelijk effect dient te worden gespecificeerd met behulp van een effectindicator die een streefrichting bevat, meetbaar en tijdsgebonden is.
W2: Wat gaan we daarvoor doen?	De activiteiten of inzet van instrumenten dienen te worden geoperationaliseerd met behulp van een prestatie-indicator die een streefrichting bevat, meetbaar en tijdsgebonden is.
W3: Wat mag dat kosten?	De programma-uitgaven dienen te zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

Bron: Tweede Kamer (2004-2005e)

Bij de W1-vraag wordt onderscheid gemaakt in een algemene doelstelling (AD), waarin het beoogd maatschappelijk effect wordt aangegeven, en operationele doelstellingen (OD), doelstellingen die de rijksoverheid wil realiseren om het bereiken van de AD dichterbij te brengen. Om de effecten van het beleid te kunnen volgen, moeten prestatiegegevens worden opgenomen. De VBTB-nota stelt dat het daarbij "... idealiter om de beoogde effecten in de maatschappij, ook wel de finale beleidseffecten ... gaat".⁹ Wanneer dit niet mogelijk is, kan worden teruggevallen op intermediaire effecten of "... nader geconcretiseerde effecten die een adequate indicatie geven van de finale beleidseffecten".¹⁰ *Medium*

- 6 Om Kamerleden in staat te stellen "... de bevindingen bij de verantwoording te gebruiken bij de oordeelsvorming over de uitvoering van de lopende departementale begrotingen en bij de voorbereiding van de komende departementale begrotingen ..." is de oorspronkelijke datum waarop de financiële verantwoordingen aan de Kamer worden aangeboden vervroegd van 1 september naar "... uiterlijk op de derde woensdag in mei en aanbieding van het Financieel Jaarverslag van het Rijk op de derde woensdag in mei. (Tweede Kamer, 1998-1999, 30).
- 7 Tweede Kamer (1998-1999), 4.
- 8 Tweede Kamer (1998-1999), 5.
- 9 Tweede Kamer (1998-1999), 15.
- 10 Intermediaire effecten zijn "... stuurbare en meetbare effecten die bijdragen aan het realiseren van de zogenoemde finale beleidseffecten: bijvoorbeeld het percentage nieuwkomers dat deelneemt aan een inburgeringscursus.". Als voorbeeld van een nader geconcretiseerd effect geeft de nota het aantal mensen van allochtone afkomst met een betaalde baan (Tweede Kamer, 1998-1999, 15).

in last resort, wanneer "... het geheel niet mogelijk (is) om de beoogde effecten te kwantificeren en te meten ...", is "... het zoveel mogelijk kwantificeren en meten van de te leveren producten of de te verrichten activiteiten."¹¹

3 VBTB in de praktijk

VBTB draait inmiddels al weer enige jaren *full swing*; na een aanloopperiode zagen in 2002 de eerste begrotingen 'nieuwe stijl' het licht. De ministeries hebben dan ook de nodige tijd gehad om te oefenen, wat heeft geleid tot verschillende verbeteringen ten opzichte van de oude inputbegroting. Een eerste winstpunt is dat de begroting en het jaarverslag toegankelijker zijn. Dit is onder andere het gevolg van de nieuwe structuur, alsmede de reductie van het aantal artikelen van ruim 800 tot bijna 140.¹² Ten tweede is de beleidsmatige onderbouwing sterk toegenomen. Zo worden in de beleidsagenda redelijk kernachtig (groveweg in een vijftiental pagina's) de politieke prioriteiten en de financiële gevolgen van het (nieuwe) beleid aangegeven. Ook heeft de beleidsagenda de aansluiting van de begroting met het Regeerakkoord en de Miljoenennota verbeterd.¹³ Verder is het gelukt de presentatie van de jaarverslagen aan de Kamer te vervroegen van september naar mei. Tot slot heeft VBTB meer in algemene zin bijgedragen aan resultaatgericht werken en het denken in termen van output en outcome in beleid.¹⁴

Met name ten aanzien van de beoordeling en bevordering van effectiviteit en efficiency, een onderliggende doelstelling van VBTB, is het beeld echter minder rooskleurig. Zonder hier opnieuw de VBTB-evaluatie te willen uitvoeren, volgen hier enkele voorbeelden, te beginnen met de W1-vraag. Mede als gevolg van de (verplichte) opsplitsing in algemene en operationele doelstelling, is onvoldoende duidelijk 'wat we willen bereiken': gemiddeld genomen bevat een begroting van een departement tien beleidsartikelen. Deze zijn uitgewerkt in een algemene doelstelling en een aantal operationele doelstellingen. Een eenvoudige rekensom leert dat er rijksbreed in totaal dan al gauw meer dan 120 algemene en zo'n 400 operationele doelstellingen zijn. Daarmee is alles prioriteit "... en feitelijk dus niets."¹⁵ Een ander probleem betreft de formulering van SMART-doelstellingen en bijbehorende indicatoren. Doelstellingen zijn vaak vaag en onvoldoende onderscheidend.¹⁶ Ook worden regelmatig instrumenten verheven tot doelstelling.¹⁷ Prestatiegegevens blijken vaak niet zinvol en relevant. Bovendien worden beleidseffecten te dwangmatig in kwantitatieve termen uitgedrukt.¹⁸

Wat betreft de W2- en W3-vraag doen de departementen het beter. Toch valt hier ook het nodige op aan te merken. Wellicht het belangrijkste probleem ten aanzien van de W2-vraag is dat te vaak de koppeling tussen maatregelen en beoogde effecten niet duidelijk is gemaakt. De begroting geeft in die gevallen dus wel informatie over de maatregelen die worden genomen, onduidelijk is echter waarvoor

11 Tweede Kamer (1998-1999), 15.

12 Tweede Kamer (2004-2005b), 15. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat een hoger aggregatieniveau niet altijd ten gunste komt van de transparantie en toegankelijkheid.

13 Tweede Kamer (2004-2005b), 10.

14 Tweede Kamer (2004-2005b), 24.

15 Tweede Kamer (1998-1999), 16. Dit grote aantal doelstellingen is overigens ten dele te wijten aan een verkeerde interpretatie en uitwerking van het begrip operationele doelstelling. Zo komt het regelmatig voor dat een instrument of activiteit als (operationeel) doel is opgevoerd in plaats van de gewenste toestand c.q. het beoogde effect.

16 Enkele voorbeelden van breed geformuleerde algemene doelstellingen zijn te vinden in de BZK-begroting 2006. Maar liefst zes van de twaalf beleidsartikelen zijn gericht op het brede maatschappelijke effect 'een veiliger samenleving', zonder dat dit beoogde effect verder is afgebakend in de algemene doelstelling (Tweede Kamer, 2005-2006b).

17 Tweede Kamer (2004-2005b), 17.

18 Tweede Kamer (2004-2005b), 24.

(precies) ze zijn bedoeld. Dit werkt door op de W3-vraag. Doordat middelen en prestaties onvoldoende op elkaar aansluiten, is het per definitie niet mogelijk om de noodzakelijke kosten voor het bereiken van de doelstellingen vast te stellen.¹⁹

Na de Rijksbrede evaluatie

Op verschillende fronten is het kabinet tegemoetgekomen aan de conclusies van de rijksbrede evaluatie. De beleidstheoretische onderbouwing moet worden vergroot door een betere evaluatieprogrammering; de toegankelijkheid moet worden verbeterd door meer te verwijzen naar onderliggende beleidsdocumenten. Voor deze studie zijn echter in het bijzonder de wijzingen op het vlak van prestatiegegevens interessant. Belangrijkste wijziging in dit verband is de invoering van de criteria 'zinnol en relevant'.²⁰ Lang niet altijd is het mogelijk gebleken om beleid uit te drukken in meetbare resultaten. Daarom zou niet onomstotelijk moeten worden vastgehouden aan meetbare gegevens: "Belangrijker dan meetbare algemene doelstellingen, is dat er een overtuigend verhaal is voor de manier waarop de operationele doelstellingen en ingezette instrumenten bijdragen aan de algemene doelstellingen".²¹

Uit vrees voor een te grote stap terug heeft de Kamer, bij motie van het lid Douma c.s. op 31 maart 2005 het belang van prestatiegegevens nog eens onderstreept en zijn de ministers aangespoord beleidsdoelen "... in termen van te realiseren maatschappelijke effecten («outcome») en in daarvan afgeleide prestatiegegevens ..." te formuleren. Hiervan kan alleen gemotiveerd worden afgeweken "... volgens het principe «pas toe of leg uit» («comply or explain»)." (Tweede Kamer, 2004-2005d).

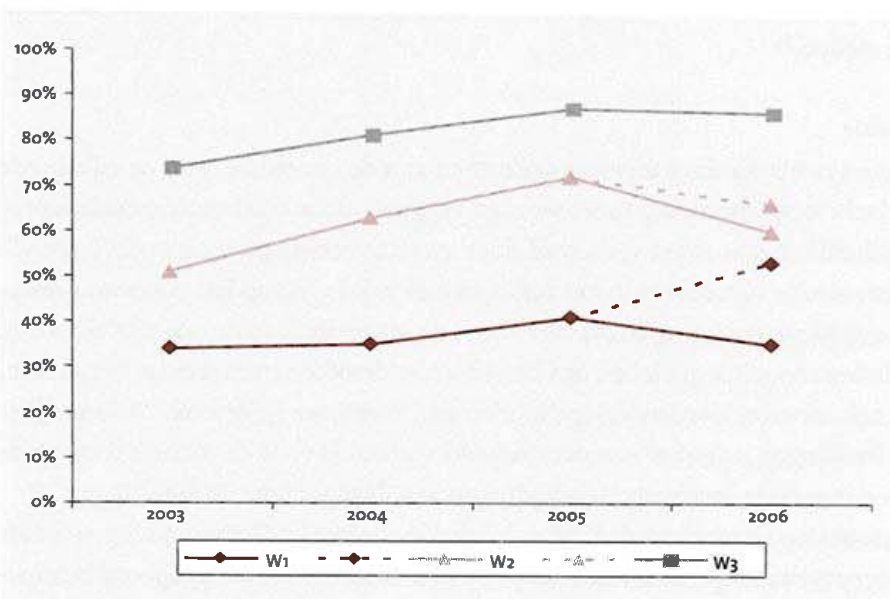
Uit de scores van de Algemene Rekenkamer, die jaarlijks de VBTB-conformiteit van de begroting en het jaarverslag in kaart brengt, blijkt echter dat de wijzigingen nauwelijks verbetering hebben gebracht. Nog altijd geeft meer dan de helft van de ministeries slechts voor minder dan vijftig procent van de doelstellingen goed inzicht in de beoogde effecten (de zogenaamde W1-score). De W2- en W3-scores zijn weliswaar vrij redelijk, maar niet veel beter vergeleken met eerdere jaren.

19 Een extreem voorbeeld geeft de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bij artikel 34 wordt € 0,- gereserveerd voor een verkeersmanagementactiviteit, terwijl andersom € 97 mln wordt begroot voor de Vervoer- en Concessiewet. Dit lijkt tamelijk veel voor het toezicht houden op de naleving van de concessie en het bereiken van overeenstemming met de decentrale overheden (Vossers, 2006).

20 Een andere wijziging op dit vlak betreft een nieuwe indeling van prestatiegegevens. Sinds de *Rijksbegrotingsvoorschriften 2006* wordt gesproken over meetbare gegevens, die worden onderscheiden in indicatoren en kengetallen. Bij indicatoren gaat het in het geval van algemene doelstellingen om gegevens over de mate waarin de doelstelling, omschreven in *outcome*, wordt bereikt. Indien mogelijk wordt daarbij tevens de bijdrage van het overheidsbeleid aan het bereiken van de doelstelling ('netto-effect') aangegeven. Bij operationele doelstellingen betreft het, afhankelijk van het niveau waarop de doelstelling is geformuleerd, gegevens over prestaties/output, doelbereik ('bruto-effect') en de bijdrage van de overheid aan het bereiken van de doelstelling ('netto-effect'). Kengetallen zijn facultatieve kwantitatieve gegevens over de beleidscontext. Als voorbeeld hiervan worden, voor de algemene doelstelling, doelgroepomvang en situatiegegevens genoemd en voor de operationele doelstelling de omvang van een specifieke doelgroep of de prestaties door derden (Ministerie van Financiën, 2006, 76-78).

21 Tweede Kamer (2004-2005b), 38.

Figuur 1. De VBTB-conformiteit (percentage dat 'VBTB-proof' is per W-vraag)^a



a. De stippellijn verwijst naar het deel van de begroting dat niet VBTB-proof is, maar waarvoor wel een verklaring is gegeven volgens het principe *comply or explain*.

Bron: Tweede Kamer (2005-2006c)

Een aantal kanttekeningen is op zijn plaats. Het VBTB-gehalte van de doelstelling beweegt zich rond de 35 procent, dat wil zeggen dat 65 procent niet voldoet aan de daarvoor gehanteerde eisen. De eerlijkheid gebiedt echter op te merken dat de Algemene Rekenkamer alleen het keurmerk 'VBTB-proof' toekent indien aan alle criteria per vraag is voldaan. Zij spreekt bovendien geen oordeel uit over de kwaliteit van de informatie, maar enkel over de beschikbaarheid van de informatie. Het lijkt niet onaannemelijk dat een deel van de verstrekte informatie niet relevant of betrouwbaar is.²² Een andere kanttekening voert terug op een verschil van opvatting ten aanzien van de mogelijkheid tot het formuleren van (zinvolle) prestatiegegevens. De Algemene Rekenkamer stelt dat het voor elk ministerie mogelijk is om prestatiegegevens te benoemen, ongeacht het beleidsterrein.²³ Het kabinet, daarentegen, is het niet eens met

22 De informatie dient, aldus de Rekenkamer niet alleen concreet, maar ook relevant en betrouwbaar te zijn (Tweede Kamer, 2004-2005e).

23 "Het beleidsveld van het Ministerie van EZ verschilt principieel niet van het beleidsveld van het Ministerie van VWS. Beide departementen moeten maatschappelijke effecten bereiken door prestaties van private marktpartijen te sturen." (Tweede Kamer, 2004-2005e, 17). Frappant is overigens dat deze stellingname van de Algemene Rekenkamer geheel indruist tegen een standpunt dat eerder werd ingenomen: "Gelet op de aard van het beleidsterreinen lijken bij de begrotingshoofdstukken van de Ministeries van BuiZa en Defensie, maar ook bij onderdelen van de begrotingen van de Ministeries van BZK en Financiën, de mogelijkheden om verbetering aan te brengen in het benoemen van prestatiegegevens enigszins beperkt. Het lijkt bij deze beleidsartikelen niet altijd goed mogelijk om meetbare prestatiegegevens te benoemen die relevant genoeg zijn voor het beoogde finale effect van het beleid. Bij deze beleidsartikelen met internationaal, coördinerend en/of «klassiek» beleid lijken de mogelijkheden voor verdere verbetering vooral te kunnen worden gezocht in de richting van een dekkende programmering (en uitvoering) van evaluatieonderzoek (Tweede Kamer, 2001-2002, 31).

deze veronderstelling dat het vooral een kwestie is van willen en niet van kunnen en stelt zich juist op het standpunt dat het niet altijd 'zinvol en relevant' is overheidsprestaties meetbaar te maken.

Afgaande op de VBTB-evaluatie en de Rekenkamerscores lijkt het kabinet het meest het gelijk aan haar kant te hebben. De begroting is echter uiteraard niet de enige plaats waar gewerkt wordt met prestatiegegevens. In tegendeel, binnen het beleidsdomein worden al vele jaren, op grote schaal, prestatiegegevens verzameld. Sommige auteurs spreken zelfs van een wildgroei aan effectrapportages (Klaassen en Van Nispen, 1996). Waarom lukt het daar kennelijk wel, of is de informatiewaarde van al die gegevens *de facto* gering? In het volgende wordt hierop nader ingegaan aan de hand van een nadere beschouwing van de prestatiegegevens van het Veiligheidsprogramma, een van de speerpunten van het kabinet-Balkenende.

4 'Naar een veiliger samenleving'

4.1 Contouren van het Veiligheidsprogramma

Sinds vele jaren is veiligheid een van de belangrijkste issues op de politieke agenda: "Van zestien politieke doeleinden stonden 'de strijd tegen de misdaad' en 'ordehandhaving' het afgelopen decennium vrijwel onveranderd bovenaan de lijst van wat de ondervraagden in de politiek belangrijk vonden."²⁴ De turbulente beginjaren van de 21^{ste} eeuw (waaronder de opkomst van internationaal terrorisme, de moord op Pim Fortuyn en toegenomen criminaliteit) hebben de roep om maatregelen groter doen worden. Het kabinet-Balkenende I heeft hieraan gehoor gegeven in de vorm van het programma *Naar een veiliger samenleving*. Dit omvat zo'n 150 maatregelen die criminaliteit en overlast in de publieke ruimte moeten terugdringen. De aandacht gaat daarbij primair uit naar die categorieën misdrijven en overlast die de burger rechtstreeks raken.²⁵

Hoofddoelstelling is het verminderen van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte. Deze doelstelling is opgedeeld in twee typen van veiligheid: objectieve en subjectieve veiligheid. De eerste heeft betrekking op de veiligheid "... blijkend uit cijfermatige gegevens ..." (zoals het aantal misdrijven); subjectieve veiligheid slaat terug op "... de 'gevoelstemperatuur' voor de burger".²⁶ Voor de objectieve veiligheid is aangegeven dat "... een vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met - indicatief - circa 20 tot 25 % vanaf 2006 in het vizier moet komen."²⁷ Op verzoek van de Kamer is dit later (bij brief van 3 april 2003) nader geconcretiseerd tot een landelijke reductie van 20 tot 25 procent in de jaren 2008 tot 2010.²⁸ Voor een vijftigtal 'echte' probleemwijken moet al in 2006 een reductie van 20 tot 25 procent zijn gerealiseerd.²⁹ Voor de subjectieve veiligheid zijn geen concrete streefwaarden geformuleerd.

24 Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), 253.

25 Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), 10.

26 Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), 10.

27 Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), 85.

28 Uit de voortgangsrapportages blijkt overigens dat de reductie van 20 tot 25 procent alleen betrekking heeft op de feitelijk ondervonden criminaliteit (zie tabel 2).

29 Tweede Kamer (2002-2003d), 5.

De maatregelen van het Veiligheidsprogramma zijn zeer uiteenlopend van aard, van beleidsvoorbereidingen (het opstellen van nota's en actieplannen), wet- en regelgeving tot de daadwerkelijke uitvoering van de plannen. Globaal kent het programma drie fasen:³⁰

- De periode tot en met 2004: de verdere uitbouw van de instrumenten en maatregelen die randvoorwaardelijk zijn voor een effectief veiligheidsbeleid.
- De periode 2005 tot ultimo 2006: een integrale en sluitende aanpak van geïdentificeerde doelgroepen en -locaties (veelplegers, risicjongeren, urgentiegebieden).
- De periode van 2008 tot 2010, waarin een landelijke reductie van criminaliteit en overlast in de volle breedte met 20 tot 25 procent moet zijn behaald.

Kenmerkend, ten opzichte van voorgaand beleid, is verder een accentverschuiving in de richting van repressieve maatregelen en meer landelijke sturing. Behalve een intensivering van toezicht en handhaving blijkt dit onder andere uit een betere afstemming van landelijke, regionale en lokale doelstellingen en centrale sturing door prestatieafspraken met de politie.

Voor de uitvoering van het programma is relatief veel extra geld beschikbaar gesteld. Zo heeft het kabinet-Balkenende I bij het Strategisch Akkoord een extra bedrag oplopend tot jaarlijks 800 mln euro vanaf 2006 vrijgemaakt. Door aanvullende intensiveringen (waaronder uit het Hoofddlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II en de Algemene Politieke Beschouwingen) lopen de extra middelen voor veiligheid (inclusief de binnen de BZK- en Justitiebegroting vrijgemaakte middelen) op van 340 mln euro voor 2003 tot 1.264 mln euro voor de jaren 2008 en 2009.³¹ Deze middelen zijn een aanvulling op de reguliere middelen die jaarlijks reeds beschikbaar zijn voor *crime fighting* vanuit de BZK- en Justitiebegroting. Zo is voor de politie bijvoorbeeld jaarlijks ruim 4 mld euro beschikbaar en voor rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding binnen de Justitieketen zo'n 2 mld euro. Bijlage 1 bevat een overzicht van de verdeling van de toegekende middelen voor het Veiligheidsprogramma.

Doordat het kabinet voor een groot deel afhankelijk is van andere partijen, op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, zijn enkele belangrijke ketenpartners aan het beleid gecommitteerd door conventanten. Hierin zijn afspraken gemaakt over te leveren prestaties (output). Zo hebben de politiekorpsen verplichtingen ten aanzien van opsporing, toezicht en handhaving en doelmatigheid. Ook met de grote steden (G30) zijn afspraken gemaakt voor de verbetering van de veiligheid. Om de voortgang van deze afspraken te volgen, worden prestatie-indicatoren gebruikt.

4.2 Resultaten tot nu toe

De meningen over het nieuwe beleid zijn overwegend positief. In de meest recente rapportage (oktober 2006) valt opnieuw te lezen dat de uitvoering van het programma op koers ligt en dat de resultaten bevredigend zijn: "Over de gehele periode van oktober 2002 tot augustus 2006 gezien ligt het programma op schema, en is het halverwege de doelrealisatie en halverwege het voltooiën van de maatregelen".³² Ook de Algemene Rekenkamer concludeert aan de hand van eigen berekeningen met betrekking tot overlast en verloedering, dat "... het doel in de periode 2009-2010 te halen is, uitgaande van het huidige tempo waarin de overlast vermindert".³³ Een soortgelijk geluid komt van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), dat stelt dat wanneer 2002 als referentiejaar wordt genomen "... het

30 Bestuur & Management Consultants (2005), 81.

31 Tweede Kamer (2004-2005a), 102-103.

32 Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006b), 3.

33 Tweede Kamer (2005-2006d), 12.

verminderen van de criminaliteit en het terugdringen van de onveiligheidsbeleving [...] zich in de gewenste richting ontwikkelt".³⁴

Tabel 2. Doelstellingen en realisatie m.b.t. objectieve en subjectieve veiligheid

Doelstelling	2002 CBS/PMB*	2003 CBS/PMB*	2004 CBS/PMB*	2005 VMR*	2006 VMR*	Streefwaarde
Objectieve veiligheid burgers (landelijk)	Nulmeting					
Feitelijk ondervonden criminaliteit:						
• Aantal ondervonden vermogensdelicten	1.477.000	1.342.000	1.340.000	1.623.000	1.518.000	- 20-25% in 2008-2010
• Aantal ondervonden gewelddelicten	1.081.000	1.093.000	964.000	1.302.000	1.096.000	- 20-25% in 2008-2010
Feitelijk ervaren overlast en verloedering:						
• Ernstige overlast	2,2	2,1	2,1	1,8	1,8	Substantiële verbetering
• (Fysieke) verloedering	3,6	3,5	3,4	3,0	2,9	Substantiële verbetering
Subjectieve veiligheid burgers (landelijk)	Nulmeting					
Onveiligheidsgevoelens:						
• Vaak onveilig	5,4%	5,0%	4,4%	4,1%	3,0%	Substantiële verbetering
• Zelden/soms/wel eens	30,8%	27,7%	26,9%	27,0%	23,7%	Substantiële verbetering

* De gegevens van het CBS en de Politiemonitor Bevolking (PMB) zijn opgegaan in een nieuw meetinstrument, de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) (Tweede Kamer, 2005-2006a, 3). Door deze wijziging meetmethode zijn de gegevens van de jaren 2002 tot en met 2004 niet zonder meer vergelijkbaar met die voor 2005 en 2006.

Bron: Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006b), Bijlage II, 62

4.3 Beschikbare prestatiegegevens

Om de voortgang te kunnen volgen, wordt (tweemaal per jaar) op vier niveaus aan de Kamer gerapporteerd over:

1. De voortgang van de maatregelen.
2. De met die maatregelen beoogde uitkomsten (de productie of output).
3. De effecten op de objectieve meetbare veiligheidssituatie in het publieke domein, zowel landelijk als lokaal.
4. De veiligheidsbeleving van de burger.

Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De indicatoren moeten zo goed mogelijk kunnen laten zien of de gezamenlijke maatregelen in het Veiligheidsprogramma het gewenste effect hebben: het verminderen van de onveiligheidsgevoelens en van de criminaliteit en overlast in het publieke domein.
- De nadruk ligt op de onveiligheid die burgers en bedrijven het belangrijkste vinden.
- Er moet zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande gegevensbronnen.

34 Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), 258.

- Er moet zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van landelijk dekkende, overal op dezelfde manier gemeten gegevens.³⁵

Informatie over het eerste en tweede niveau wordt verschaft in de vorm van een statusoverzicht van alle maatregelen, waarin onder andere wordt aangegeven wat de maatregel behelst, wat de te verrichten activiteit of prestatie is, de tijdsplanning en de voortgang van de uitvoering. Daarnaast wordt voor enkele maatregelen, zoals die betrekking hebben op de prestatieafspraken met de politie, afzonderlijk gerapporteerd over de gerealiseerde output. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de gegevens uit de systemen van de betrokken uitvoerders. Bij de operationalisering van de maatschappelijke effecten, het derde en vierde niveau, is er juist voor gekozen geen gebruik te maken van de geregistreerde criminaliteits- en overlastcijfers, zoals de politieregistraties, maar van slachtoffer- en bevolkingsenquêtes.³⁶ Argument hiervoor is "... dat niet alle misdrijven en overlastgevallen ter kennis komen of worden aangegeven bij politie of Openbaar Ministerie of op gelijke wijze worden geregistreerd."³⁷ Verder speelt mee dat verondersteld wordt dat in de eerste jaren het aantal *geregistreerde* gevallen het beeld vertekent: het aantal geregistreerde gevallen zou voornamelijk toenemen als gevolg van extra inspanningen (meer en beter toezicht) en niet vanwege een feitelijke verslechtering van de veiligheidssituatie.³⁸

5 Veiligheidsprogramma nader beschouwd

Zo op het eerste gezicht lijken de prestatiegegevens van het Veiligheidsprogramma behoorlijk tegemoet te komen aan de VBTB-criteria: de halfjaarlijkse voortgangsrapportages bevatten tal van gegevens over maatregelen en effecten; ook is rekening gehouden met verschillende methodologische randvoorwaarden, zonder de 'administratieve lastendruk' al te veel op te voeren. Om de daadwerkelijke informatiewaarde te kunnen beoordelen, zullen de gegevens echter meer *en detail* moeten worden bestudeerd, te beginnen met de doelstellingen.

5.1 Doelstellingen

Het antwoord op de W1-vraag kan worden onderscheiden naar:

- Objectieve veiligheid: een vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20 tot 25 procent in de jaren 2008 tot 2010.
- Subjectieve veiligheid: een substantiële verbetering van de 'gevoelstemperatuur' van de burgers ten aanzien van veiligheid.

Wat ten eerste opvalt is dat voor subjectieve veiligheid (onderdeel van de hoofddoelstelling) geen streefwaarde is vastgesteld. De informatie die hierover in de voortgangsrapportages is opgenomen,

35 Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005), 13.

36 De bij deze enquêtes gebruikte indicatoren zijn: (1) geweldsdelicten, ondervonden door burgers, (2) vermogensdelicten, ondervonden door burgers, (3) geweldsdelicten, ondervonden door bedrijven en instellingen, (4) diefstallen, ondervonden door de detailhandel ('winkel-diefstallen'), (5) ernstige overlast, ondervonden door burgers, (6) fysieke verloedering, ondervonden door burgers, (7) onveiligheidsbeleving, ondervonden door burgers (Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005, 13). Vanaf de situatie over 2005 wordt voor het meten van landelijk slachtofferschap van criminaliteit, de ervaren buurtproblemen (overlast en verloedering) en de onveiligheidsgevoelens van burgers gebruik gemaakt van de nieuwe Veiligheidsmonitor Rijk. Deze monitor vervangt de Permanent Onderzoek Leefsituatie (POLS), de Politie-monitor Bevolking (PMB) en de Enquêtes Leefbaarheid en Veiligheid (L&V) (Tweede Kamer, 2005-2006a, 2).

37 Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005), 13.

38 Ibid.

kan aldus niet worden afgezet tegen een bepaalde ambitie. De doelstelling voor objectieve veiligheid is wat dat betreft veel concreter, hoewel de marge van 5 procentpunten tamelijk ruim is. Een groter probleem is echter de tijdshorizon. Een van de redenen om prestatiemeting toe te passen is om te kunnen beoordelen of het beleid werkt. Dit is niet alleen van belang voor verbetering van de beleidsprestatie, maar ook voor de controle door de Kamer. De bewindslieden moeten zich verantwoorden over de uitvoering van het beleid dat te voren in overleg met de Kamer is bepaald.³⁹ De doelstelling voor objectieve veiligheid moet in 2008-2010 behaald zijn. De betrokken ministers benadrukken daarbij dat niet als doel geldt om dit reeds in 2006 (wanneer alle maatregelen moeten zijn uitgevoerd) te realiseren.⁴⁰ De einddatum valt aldus na de kabinetsperiode, waarmee de parlementaire controle in feite uitgeschakeld is. Om dit verantwoordingsgat te dichten, heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven geadviseerd tussendoelen te stellen.⁴¹ Hieraan is enigszins tegemoet te komen door voor 50 concrete probleemwijken na te gaan of de beoogde landelijke reductie van criminaliteit en overlast op deze plaatsen reeds in 2006 kan worden bereikt.⁴² Probleem is echter dat deze cijfers pas in september 2007 (dus bijna een jaar na de parlementsverkiezingen) beschikbaar komen.⁴³

Een ander punt betreft operationele doelstellingen of, eigenlijk, het gebrek daaraan. In het algemeen is het erg lastig (zo niet onmogelijk) om binnen de publieke sector een causaal verband te leggen tussen middelen en finale effecten. Bij VBTB is er daarom voor gekozen om per beleidsartikel, behalve een algemene doelstelling op het niveau van maatschappelijk effect (outcome), tevens de mogelijkheid te bieden om operationele doelstellingen op te nemen, die aangeven welke prestaties het kabinet wil leveren om de beoogde (maatschappelijke) effecten te bereiken. Dit lagere output- of throughputniveau is van cruciaal belang voor zowel de beoordeling van de effectiviteit van het beleid als voor een goede uitoefening van de parlementaire controle. Output en throughput staan immers meer in de directe invloedssfeer van een minister dan outcome. De rapportages van het Veiligheidsprogramma zouden aan betekenis winnen wanneer ook doelstellingen ten aanzien van de prestaties van de uitvoerende partijen worden opgenomen.⁴⁴

5.2 Prestatiegegevens

Positief is dat outcomegegevens zijn opgenomen, iets dat vaak niet het geval is in de begroting. Hierdoor kan de ontwikkeling op het gebied van sociale veiligheid, zowel objectief als subjectief, structureel worden gevolgd, zowel op landelijk niveau, voor de 50 probleemwijken, als voor het bedrijfsleven. Dat deze informatie beschikbaar is, zegt overigens nog niets over de effectiviteit van het beleid (meer hierover bij de bespreking van de maatregelen).

Een ander pluspunt is de ruime hoeveelheid outputinformatie. In het kader van de prestatieafspraken met de politie en het Grotestedenbeleid zijn verschillende outputindicatoren opgesteld aan de hand waarvan de prestaties van deze partijen kunnen worden gevolgd. Gelet op het toegenomen belang van sturen op resultaten (OECD, 1995; 2005) kan deze ontwikkeling als positief bestempeld worden.

39 Tweede Kamer (2004-2005c), 6.

40 Tweede Kamer (2002-2003e), 4.

41 Tweede Kamer (2002-2003e), 4.

42 Tweede Kamer (2004-2005a), 5.

43 Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006b), 3.

44 De rapportages bevatten weliswaar outputgegevens van de politie, voorzien van streefwaarden, maar deze zijn niet direct gekoppeld aan doelstellingen van het Veiligheidsprogramma (ze zijn onderdeel van prestatieafspraken met de politie, een van de maatregelen van het Veiligheidsprogramma).

De kwantiteit zegt echter nog niets over de kwaliteit van de indicatoren; daar valt het nodige op aan te merken. Veel gehoorde kritiek is de keuze van de indicatoren. Volgens het CPB gaan de indicatoren die betrekking hebben op aantallen boetes en aantallen aan het Openbaar Ministerie te leveren zaken in hun huidige vorm te veel gepaard met negatieve (gedrags)effecten.⁴⁵ Ook minister Remkes van BZK heeft onlangs (voorjaar 2006) gepleit voor het afschaffen van de afspraken over bekeuringen, die volgens hem te veel een perverse werking zouden hebben en de politie zouden neerzetten als een 'bonnen-fabriek' (Van den Brand en Straathof, 2006).

Punt van kritiek is daarnaast de streefwaarden bij de indicatoren. Over de prestatieafspraken met de politie, een van de belangrijkste spelers bij de uitvoering van het Veiligheidsprogramma, merkt het Centraal Planbureau op dat de overheid de informatie ontbeert om het ambitieniveau van de afspraken goed te kunnen schatten: "Berekeningen op de achterkant van een sigarendoos laten zien dat de doelstellingen voor het aantal bekeuringen en zaken waarschijnlijk weinig ambitieus zijn – zeker gezien de toekomstige groei in het aantal politieagenten. De doelstellingen voor klanttevredenheid lijken ook weinig ambitieus, omdat ze gebaseerd zijn op de eigen prestatie in het verleden ('presteer tenminste zo goed als in het verleden'). Als de afspraken weinig ambitieus zijn, kunnen de korpsen hun inspanningen verlagen zodra de doelstelling is behaald."⁴⁶

Een aardige illustratie van deze stelling is de prestatie ten aanzien van het aantal uit staandehoudingen voortkomende boetes en transacties. Ultimo 2004 is de streefwaarde voor 2006 al ruimschoots overtroffen (de streefwaarde ultimo 2006 is een stijging met 180.000; de stijging is ultimo 2004 al 548.000). Ogenschijnlijk is het beleid succesvol, feitelijk (door de lage ambities) is weinig vooruitgang geboekt.⁴⁷

Afgezien van het lage ambitieniveau speelt ook de gevoeligheid van registraties voor wijzigingen in beleid en van impliciete of expliciete prioriteitsstelling bij politie en justitie. Volgens het SCP houden de gunstige statistieken van de afgelopen jaren ook zeker verband met de invoering van prestatiecontracten. "Zij worden niet voor niets wel 'manipuleerbare afrekencontracten' genoemd.", zo benadrukt het SCP.⁴⁸ Aan de betrouwbaarheid van de data kan dus worden getwijfeld. Verder wordt ook kritiek geuit op de gekozen indicatoren zelf.⁴⁹

5.3 Maatregelen

Ten aanzien van de maatregelen is het in de eerste plaats opvallend dat er, ondanks dat er juist vrij weinig bekend is over de effecten van veiligheidsbeleid, voorafgaande aan de beleidsformulering,

⁴⁵ Vollaard (2003), 15.

⁴⁶ Vollaard (2003), 14-15. Typierend is bijvoorbeeld dat van het aantal uit staandehoudingen voortkomende boetes en transacties per eind 2004 de streefwaarde al ruimschoots is overtroffen (de streefwaarde per eind 2006 is een stijging met 180.000; de stijging is per eind 2004 reeds 548.000).

⁴⁷ Een uitzondering hierop vormt het aantal door de politie aan het Openbaar Ministerie aan te leveren verdachten. Dit blijft achter bij de afspraak (Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006b, 12).

⁴⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), 258.

⁴⁹ "Van alle maatstaven in het contract nodigen het aantal boetes en het aantal aan het Openbaar Ministerie te leveren zaken het sterkst uit tot ongewenste gedragseffecten. Ook beperken zij de beleidsvrijheid van de korpsen het meest. Een optie is het aantal boetes te schrappen als prestatiemaatstaf. Ook is het mogelijk de opgehelderde zaken te wegen met de zwaarte van het delict. Dan heeft de politie niet langer een prikkel zich op de makkelijkste zaken te richten." (Vollaard, 2003, 15).

geen ex ante-onderzoek uitgevoerd is, ondanks dat er juist vrij weinig bekend is over de effecten van veiligheidsbeleid.⁵⁰ De veronderstelling dat de maatregelen de beoogde verbetering zullen brengen, is derhalve tamelijk ongefundeerd. "Evenmin is overleg gevoerd met de uitvoerende organisaties over de haalbaarheden van de maatregelen.", zo concludeert het platform Overheidssturing in een studie naar sturing van veiligheidsvraagstukken.⁵¹ Dit is opmerkelijk, omdat de bewindslieden juist stellen dat "... een sluitende aanpak van de maatregelen die in het programma zijn genoemd, (...) noodzakelijk is. (...). Alleen indien iedere partner zijn verantwoordelijkheid neemt voor de uitvoering van de maatregelen op zijn terrein, kunnen goede resultaten worden geboekt."⁵²

Over het effect van de individuele maatregelen bestaat aldus (te) weinig inzicht. Daar komt nog eens bij dat het Veiligheidsprogramma geen principieel verschil maakt tussen de inzet van nieuwe en de uitbouw van reeds bestaande maatregelen.⁵³ Voor zover er dus al duidelijkheid bestaat over het effect van een beleidsinspanning is, met andere woorden, niet te herleiden of dit valt toe te rekenen aan het Veiligheidsprogramma of aan ander, regulier, beleid.⁵⁴ Operationele doelen in het Veiligheidsprogramma zouden hier enig soelaas kunnen bieden, doordat zij het gat tussen maatregelen en finale effecten kunnen verkleinen door clustering van individuele maatregelen rond een bepaald effect (output/outcome) dat dichterbij de prestaties van de overheid staat. Zonder daarmee per maatregel het rendement vast te stellen (met alle administratieve rompslomp van dien), wordt meer inzicht geboden in de effecten van (een set van) maatregelen. Uiteraard betekent dit niet dat daarmee de causaliteit is aangetoond, het biedt echter wel meer houvast omtrent de plausibiliteit ervan. Of, zoals de Commissie voor de Rijksuitgaven het formuleert: "Het blijft (...) van belang dat in groot-project-voortgangsrapportages een uiterste poging wordt ondernomen aan te geven of de maatschappelijke problemen worden opgelost en of dat dankzij het beleid is gebeurd. Als de causaliteit niet eenduidig kan worden aangetoond, behoren de ministers in ieder geval de benodigde informatie te verschaffen aan de Kamer om haar in staat te stellen een oordeel te geven over de plausibiliteit van het effect."⁵⁵

Het vaststellen van de effecten wordt nog verder gecompliceerd door de veranderlijkheid van de maatregelen. Zo kunnen gedurende de looptijd van het programma nieuwe maatregelen worden ingevoerd, kunnen maatregelen wijzigen, dan wel op een later tijdstip (of in het geheel niet) uitgevoerd worden. Hoewel bij het Veiligheidsprogramma het schema vrij nauwgezet gevolgd is, zijn wel enkele nieuwe

50 "Van de veelheid aan maatregelen die nu en in het verleden door de overheid zijn ingezet, is echter nauwelijks bekend wat er wel en niet werkt ...", doordat "... het merendeel van de gelegenheidsbeperkende maatregelen die de overheid de afgelopen 25 jaar heeft ingezet om de criminaliteit en onveiligheidsbeleving te verminderen, amper zijn geëvalueerd op hun effecten." (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005, 258).

51 Bestuur & Management Consultants (2005), 81.

52 Tweede Kamer (2002-2003b), 42.

53 Tweede Kamer (2002-2003a), 4.

54 "In veel gevallen (zal) de rapportage enkel op de totalen kunnen plaatsvinden. Zo zijn de intensiveringen in de strafrechtsketen een intensivering op een bestaande uitvoeringspraktijk. Daarbij zal het meerdere kunnen worden gemeten, maar zal niet altijd duidelijk zijn of een toename in de keten direct of indirect is te herleiden tot (maatregelen uit) het Veiligheidsprogramma.", aldus de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie (Tweede Kamer, 2002-2003d, 3-4).

55 Tweede Kamer (2002-2003e), 4. Een motie van de Kamer (Motie-Van Heemst c.s.) om concreter en duidelijker te rapporteren over de te leveren prestaties werd door de minister van Justitie ontraden. "De veiligheid is er niet mee gediend om eindeloos extra papier te produceren.", aldus minister Donner (Tweede Kamer, 2002-2003c, 59).

beleidsaccenten doorgevoerd en zijn enkele maatregelen later of in een gewijzigde vorm uitgevoerd (zoals de afspraken met gemeenten, die pas enkele jaren na de start van het Veiligheidsprogramma zijn gemaakt).⁵⁶

5.4 Kosten

Een laatste opmerking betreft het inzicht in de kosten van het beleid. Vanwege de complexe aansturing en verantwoordelijkheidsverdeling, zowel nationaal als lokaal, de forse investeringen en uitgavenverhogingen en de langere periode van uitvoering van het programma is de regering in de motie-Cornielje verzocht de Grote-Projectstatus aan het Veiligheidsprogramma toe te kennen.⁵⁷ Daarbij is voorgesteld een handhavingsbegroting in te voeren, waarmee het programma ingebed wordt in de VBTB-systematiek. Dit zou betekenen dat de Kamer tweemaal per jaar met de betrokken bewindslieden overleg heeft over de begroting en de kosten en tweemaal per jaar over de bestuurlijke voortgang en het wetgevingsprogramma.⁵⁸ De bewindslieden zijn akkoord gegaan met het voorstel tot de Grote-Projectstatus, onder de voorwaarde dat hieraan invulling wordt gegeven "... op een wijze die voorkomt dat hiermee te veel papier is gemoeid."⁵⁹ Aan het verzoek tot een handhavingsbegroting is geen gehoor gegeven, "... omdat deze de reguliere budgettaire systematiek te zeer (zou) ontwrichten."⁶⁰ Dit betekent dat "... de verschillende sectoren en organisaties (...) geen separate verantwoording (zullen) afleggen over de toegekende middelen van het Veiligheidsprogramma maar op de gebruikelijke wijze over het gehele budget, waarvan deze middelen onderdeel uitmaken. Evenmin zal een koppeling gelegd worden tussen middelen en prestaties van het Veiligheidsprogramma."⁶¹

Wel is in de voortgangsrapportage van oktober 2004 eenmalig de verdeling van de veiligheidsmiddelen inzichtelijk gemaakt door middel van een budgetoverzicht, waarin wordt aangegeven op welke wijze de middelen die zijn toegekend aan de uitvoering van het Veiligheidsprogramma zijn geoormerkt binnen de bestaande financiële administraties (zie bijlage 1). Daarin is aangegeven hoe de extra middelen zijn verdeeld over de reeds bestaande beleidsartikelen en operationele doelstellingen binnen de BZK- en Justitiebegroting. Gelet op het feit dat de effectiviteit niet op het niveau van individuele maatregelen wordt beoordeeld, de individuele maatregelen niet kunnen worden herleid uit de operationele doelstellingen in de begroting van de betrokken departementen, en dat deze operationele doelstellingen bovendien regelmatig worden gewijzigd, is het inzicht dat dit budgetoverzicht biedt echter beperkt.

5.5 'VBTB-proof'?

In een brief over de invulling van de Grote-Projectstatus stellen de ministers van BZK en van Justitie dat het Veiligheidsprogramma ingebed zal worden in de VBTB-systematiek. Dit vereist "... dat aangegeven wordt wat en wanneer er concreet tot stand moet worden gebracht, wat daar concreet voor gedaan moet worden in termen van output en outcome, en wat het gaat kosten.", aldus de ministers.⁶² Uit de nadere beschouwing van de prestatiegegevens werd echter duidelijk dat het programma welis-

56 Op zichzelf bezien is deze flexibiliteit om beter in te spelen op nieuwe ontwikkelingen uiteraard niet verkeerd, maar deze maakt het vaststellen van het effect van de individuele maatregelen er niet gemakkelijker op.

57 Tweede Kamer (2002-2003c), 18, 55.

58 Tweede Kamer (2002-2003c), 18.

59 Reactie minister Donner van Justitie op de motie-Cornielje; Tweede Kamer (2002-2003c), 60.

60 Tweede Kamer (2002-2003d), 3.

61 Tweede Kamer (2004-2005a), 113-114.

62 Tweede Kamer (2002-2003d), 4.

waar ‘VBTB-minded’ is, maar nog zeker niet ‘VBTB-proof’. Samengevat ziet de ‘VBTB-spiegel’ voor het Veiligheidsprogramma er (grofweg) als volgt uit (tabel 3):

Tabel 3. Het VBTB-gehalte van het veiligheidsprogramma

WWW-vraag	Positief	Negatief
W 1: Wat willen we bereiken?	• Hoofddoelstelling: concreet einddoel (verbetering met 20 tot 25%) • ‘Goede’ outcomegegevens (indicatoren en data)	• Hoofddoelstelling: afbakening beoogd effect (ruime marge: 20-25%); tijd (2008-2010) • Geen streefwaarde voor subjectieve veiligheid • Ontbreken van operationele doelstellingen (waardoor een hoog abstractieniveau van beoogde effecten) • Problemen m.b.t. streefwaarden en indicatoren
W 2: Wat gaan we daarvoor doen?	• Uitgebreid overzicht maatregelen, incl. status	• Geen duidelijke relatie tussen maatregelen en effecten • Geen onderscheid in het effect van bestaande en nieuwe maatregelen • Wijziging van maatregelen, wat vaststellen effectiviteit (nog) lastiger maakt • Maatregelen zijn niet gekoppeld aan operationele doelstellingen
W 3: Wat mag dat kosten?	• Goed inzicht in de extra middelen die voor het Veiligheidsprogramma beschikbaar zijn en de verdeling daarvan over de verschillende departementen/beleidsartikelen	• Geen inzicht in de totale kosten van het verbeteren van de sociale veiligheid • Geen inzicht in de kosten van de individuele maatregelen

Het Veiligheidsprogramma scoort, kortom, vrij goed wat betreft de outcomedoelstelling en de prestatiegegevens die daarbij horen.⁶³ Op lager niveau, dat van output en instrumenten/activiteiten, is het beeld echter minder rooskleurig. Dit is opvallend, omdat het juist op het niveau van finale effecten (outcome) lastig is om de bijdrage van overheidsbeleid aan doelbereiking vast te stellen: “It is (...) frequently the case that outcomes are only partially determined by government programmes – that there are other determining variables which are beyond the control of the managers – and that linking resources to outcomes is, therefore, to greater or lesser degree unfair.”⁶⁴

Op het niveau van output en throughput ligt dat anders. Toch kent het Veiligheidsprogramma geen operationele doelstellingen en daaraan gekoppelde prestatiegegevens. Met de beschikbare outcomegegevens wordt, samenvattend, de ontwikkeling op het gebied van de sociale veiligheid goed in kaart gebracht. Tegelijk blijft onduidelijk wat de bijdrage van het beleid daaraan is geweest.⁶⁵

63 Afgezet tegen de VBTB-richtlijnen en de interpretatie daarvan van de Algemene Rekenkamer.

64 Pollitt (2001), 15.

65 Tweede Kamer (2005-2006d). De ministers van Justitie en van BZK hebben overigens aangekondigd dat zij voornemens zijn een onderzoek Maatschappelijke Kosten van Veiligheid te starten. (Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006a).

6 Van beleidsprogramma terug naar beleidsbegroting

Terugkijkend naar de ambitie van VBTB (een transparante, beleidsgerichte begroting) dient de vraag zich aan welke lessen uit het voorafgaande kunnen worden getrokken. Twee belangrijke knelpunten in de VBTB-begroting zijn, zoals eerder besproken:

1. De formulering van doelstellingen, gepaard aan zinvolle en relevante prestatiegegevens.
2. De samenhang tussen doelstellingen, prestaties en middelen.

Wat het eerste punt betreft biedt het Veiligheidsprogramma goede handreikingen voor het formuleren van algemene doelstellingen. Hoewel het nodige op te merken valt over de afbakening in de tijd en de bandbreedte van het beoogde eindeffect, kan worden gesteld dat de hoofddoelstelling van het programma ondubbelzinnig en helder aangeeft wat het beoogde maatschappelijke eindeffect is. Ook is men erin geslaagd zinvolle en relevante outcome-indicatoren te gebruiken. Enkele argumenten die nogal eens worden aangevoerd tegen het opnemen van dergelijke outcomegegevens in de begroting zijn dat deze gegevens te ver afstaan van het beleid (causaliteitsproblematiek) en dat het gevaar bestaat dat de betreffende minister wordt afgerekend op iets dat buiten zijn invloedssfeer ligt. Hier kan echter tegenin worden gebracht dat VBTB er juist op gericht is de met de vrijgemaakte middelen beoogde maatschappelijke effecten aan te duiden. Ongeacht de vraag of een causale relatie aannemelijk is, bieden dergelijke outcomedoelstellingen en -gegevens een goede motivering van het waarom van het beleid (W1-vraag). Hierdoor wordt de begroting veel beleidsmatiger en politieker (waar het allemaal om te doen was). De vrees om te worden afgerekend op iets waarvoor men niet verantwoordelijk is, kan worden afgedaan met de opmerking dat het opnemen van dergelijke doelstellingen niet betekent dat een minister daarvoor ook (volledig) verantwoordelijk is. In de toelichting bij de algemene doelstellingen en onder 'verantwoordelijkheid' is alle ruimte om aan te geven wat des ministers is en wat niet.

Het mag duidelijk zijn dat de verbijzondering van algemene naar operationele doelstellingen zou moeten worden gehandhaafd. Met operationele doelstellingen kan immers juist de samenhang tussen beleid en effecten meer inzichtelijk, meetbaar en afrekenbaar worden gemaakt.⁶⁶ Over de formulering van de outputdoelstellingen biedt het Veiligheidsprogramma minder aanknopingspunten. Ten eerste, eenvoudigweg, omdat er geen outputdoelstellingen zijn. Ten tweede, omdat nogal wat aan te merken valt op de gebruikte prestatie-indicatoren. Aan de andere kant laat het Veiligheidsprogramma wel zien dat prestatie-indicatoren wel degelijk gebruikt kunnen worden, ook in de publieke sector, om de voortgang op het niveau van output te volgen. De mate en vorm waarin dit mogelijk is varieert uiteraard per beleidsterrein en type programma.⁶⁷

Voor het tweede punt, de samenhang tussen doelstellingen, prestaties en middelen, is het Veiligheidsprogramma een minder goed voorbeeld. Door de VBTB-structuur zijn de begrotingen van de ministeries op dit punt veel informatiever. Wat wellicht nog wel interessant is om over te nemen van

66 Ook een analyse van de outputbegroting van Nieuw-Zeeland, een van de koplopers wat betreft hervormingen op het terrein van financieel management in de publieke sector, wijst in die richting: "An output-based budgeting framework brought much-needed specificity and accountability to the spending operations of the New Zealand public sector. However, it was perceived as failing to generate sufficient attention to or improvement in the impacts of government policies. Recent requirements for an increased focus on outcomes have been directed at these problems, but have created many difficult challenges for most departments. The 'managing for outcomes' approach also risks eroding clear understanding of the determinants of policy effectiveness and may have already removed some of the sharp edges from organisational accountability." (Webber, 2004, 118).

67 "Unlike financial information, with performance information it is difficult to apply a 'one size fits all' approach across government." (OECD, 2005, 75).

het Veiligheidsprogramma is het format voor de maatregelen (in VBTB-termen: instrumenten en activiteiten). Het VBTB-sjabloon schrijft voor dat een overzicht wordt gegeven van de instrumenten die dat jaar ingezet worden om het betreffende operationele doel te bereiken, zonder nadere richtlijnen over de minimaal te verschaffen informatie. De informatie over de instrumenten zou aanzienlijk worden vergroot wanneer per (hoofd)instrument gegevens worden opgenomen over de status, zoals de te leveren prestaties/activiteiten, de belangrijkste partijen en de tijdsplanning (zoals in het Veiligheidsprogramma). Daarmee wordt het effect van het instrument en de voortgang duidelijker.

Behalve de informatiewaarde van begroting en beleidsprogramma afzonderlijk, tot slot, nog een opmerking over de doorwerking van het rapportageformat van het beleidsprogramma op de transparantie van de begroting. Opgemerkt is dat het Veiligheidsprogramma en de begroting van de ministeries van BZK en van Justitie sterk verweven zijn. Tegelijk is echter gebleken dat de samenhang tussen doelen, prestaties, middelen van het beleidsprogramma en die van de betreffende beleidsartikelen onvoldoende duidelijk is. Het is, met andere woorden, niet mogelijk om vast te stellen wat het Veiligheidsprogramma bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen op het gebied van sociale veiligheid, zoals opgenomen in de begroting, en vice versa. Ook de kosten van 'het beleid' zijn, mede daardoor, niet goed te achterhalen.⁶⁸ In die zin heeft de programmatische aanpak met deze rapportagevorm aldus een negatief effect op de transparantie van de begroting.

7 Conclusie

De afgelopen jaren is veel in het werk gesteld om het prestatievermogen van de overheid te verbeteren. Na successen op het gebied van de rechtmatigheid en beheersbaarheid van de uitgaven in de jaren tachtig en begin jaren negentig werd de Rijksbegroting meegetrokken in de *slipstream* van managementhervormingen in de publieke sector. De trits doelen, prestaties en middelen is sindsdien het nieuwe mantra voor een toegankelijke, beleidsmatige en resultaatgerichte begroting. Dit is echter maar ten dele gerealiseerd. Afgezet tegen de ambities valt het resultaat tegen: de scores van de Algemene Rekenkamer laten een somber beeld zien en ook de rijksbrede zelfevaluatie kent een kritische toon. De toegankelijkheid en beleidsgerichtheid van de begroting zijn weliswaar verbeterd, maar van het streven naar meer inzicht in de koppeling tussen beleid, prestaties en geld is per saldo nog weinig terecht gekomen. Ook wanneer 'gecorrigeerd' wordt voor de enigszins strenge en starre meetmethode van de Rekenkamer, treedt hierin weinig verandering op. De eerlijkheid gebiedt evenwel op te merken dat een majeure stap voorwaarts is gezet ten opzicht van de situatie ten tijde van de start van de VBTB-operatie.

Ook buiten de begroting blijkt het lastig effecten van beleid inzichtelijk te maken. Een ogenschijnlijk prestatiegericht beleidsprogramma als het Veiligheidsprogramma blijkt bij nader inzien minder informatief dan de overvloed aan doelstellingen, maatregelen en indicatoren doet vermoeden. Wanneer het Veiligheidsprogramma langs de VBTB-lat gehouden wordt, blijkt het slechts op enkele punten beter dan een 'gemiddelde' rijksbegroting. Op sommige aspecten, waaronder operationele doelstellingen en kosten, blijven de rapportages zelfs achter bij de (toch al matige scorende) begrotingen.

Dat er veel problemen worden ondervonden is overigens niet zo vreemd. Eerdere pogingen, in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, om tot een 'outputbegroting' te komen zijn immers ook gestrand. Bovendien laten ook recentere initiatieven in het buitenland zien dat het een moeizaam proces is. Gezien de aanhoudende worstelingen dient de vraag zich aan waar de grenzen liggen van outcome- of output-based budgeting. Sommige auteurs stellen in dat verband dat resultaatgericht be-

68 Het moge duidelijk zijn dat het zonder een overzicht van alle maatregelen op het gebied van sociale veiligheid niet mogelijk is om de totale kosten in kaart te brengen.

groten, in de zin van allocatie van middelen op basis van een directe koppeling van inputs en outputs of outcomes, een politiek-bestuurlijke omgeving vereist die voldoende is toegerust op sturen op resultaat: "Performance budgeting can thrive only when it is embedded in managerial arrangements that make results paramount."⁶⁹ Indien hieraan niet is voldaan, is "... performance informed budgeting ..." wellicht het hoogst haalbare.⁷⁰

De ervaringen met het Veiligheidsprogramma hebben, concluderend, enkele handreikingen gegeven om de begroting meer resultaatgericht te maken. Tegelijk heeft deze case laten zien dat het ook binnen het beleidsdomein lastig is om tot zinvolle en relevante prestatiegegevens te komen. 'Performance based budgeting' vereist ingrijpender hervormingen dan VBTB-achtige begrotingsvoorschriften.

Literatuur

- Bestuur & Management Consultants (2005), *Sturing van veiligheid? Sturingsmogelijkheden van de overheid verkend*, Barneveld: BDU Grafisch Bedrijf
- Boorsma, P.B., F.C.M.M. Maessen, en J.A. Schild (1999), "Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording" in relatie tot Beleidsanalyse en Prestatiebegroting: een historische vergelijking vanuit een beleidsanalytisch perspectief, *Beleidsanalyse*, 28(1-2), 15-28
- Brand, T. van den, en J. Straathof (2006) 'Bonnendwang' politie verdwijnt, *BN De Stem*, 10 april
- Hilton, R.M., and Ph.G. Joyce (2003), Performance Information and Budgeting in Historical and Comparative Perspective, in B.G. Peters and J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration*, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications, 402-412
- Klaassen, H. L., en F.K.M. van Nispen (1996), De wildgroei van effectrapportages. Een rapportage, *Bestuurskunde*, 5(7), 308-316
- Ministerie van Financiën (2006), *Regeling Rijksbegrotingvoorschriften 2006*, www.minfin.nl
- Ministerie van Justitie, en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), *Naar een veiliger samenleving*, www.minbzk.nl
- Ministerie van Justitie, en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005), *Jaarrapportage Veiligheid*, Rijswijk: Artoos
- Ministerie van Justitie, en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006a), *Reactie op Conceptrapport 'Staat van de beleidsinformatie 2006'*, Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken aan de Algemene Rekenkamer, 8 mei
- Ministerie van Justitie, en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006b), *'Naar een veiliger samenleving'. Achtste voortgangsrapportage*, Den Haag: Programmabureau Veiligheid
- OECD (1995), *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris: OECD
- OECD (2005), *Modernising Government. The Way Forward*, Paris: OECD Publishing
- Pollitt, C. (2001), Integrating Financial Management and Performance Management, *OECD Journal on Budgeting*, 1(2), 7-37
- Schick, A. (2003), The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not, *OECD Journal on Budgeting*, 3(2), 71-103
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), *De sociale staat van Nederland 2005*, Publicatie 2005/14, Den Haag: SCP
- Tweede Kamer (1973-1974), *Comptabiliteitswet. Memorie van Toelichting*, 13 037, nr. 3
- Tweede Kamer (1998-1999), *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Nota*, 26 573, nr. 2

69 Schick (2003), 102.

70 Hilton en Joyce (2003), 403 (cursivering JP en FKMvN).

- Tweede Kamer (2001-2002), *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Rapport. VBTB in begrotingen 2002*, 26 573, nr. 69
- Tweede Kamer (2002-2003a), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2003. Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*, 28 600 VII, nr. 5
- Tweede Kamer (2002-2003b), *Naar een veiliger samenleving. Lijst van vragen en antwoorden*, 28 684, nr. 3
- Tweede Kamer (2002-2003c), *Naar een veiliger samenleving. Verslag van een wetgevingsoverleg*, 28 684, nr. 6
- Tweede Kamer (2002-2003d), *Naar een veiliger samenleving. Brief van de minister van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 28 684, nr. 8
- Tweede Kamer (2002-2003e), *Naar een veiliger samenleving. Brief van het presidium*, 28 684, nr. 12
- Tweede Kamer (2004-2005a), *Naar een veiliger samenleving. Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 28 684, nr. 36
- Tweede Kamer (2004-2005b), *Evaluatie VBTB. Brief van de minister van Financiën*, 29 949, nr. 1
- Tweede Kamer (2004-2005c), *Evaluatie VBTB. Brief van de voorzitter van de Commissie voor de rijksuitgaven*, 29 949, nr. 3
- Tweede Kamer (2004-2005d), *Evaluatie VBTB. Motie van het lid Douma c.s.*, 29 949, nr. 11
- Tweede Kamer (2004-2005e), *Staat van de beleidsinformatie 2005. Rapport*, 30 116, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006a), *Naar een veiliger samenleving. Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 28 684, nr. 85
- Tweede Kamer (2005-2006b), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor het jaar 2006. Memorie van toelichting*, 30 300 VII, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006c), *Rijk verantwoord 2005. Brief van de Algemene Rekenkamer*, 30 550, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006d), *Staat van de beleidsinformatie 2006. Rapport*, 30 558, nr. 2
- Vollaard, B. (2003), *Performance Contracts for Police Forces*, CPB Document No. 31, Den Haag: CPB
- Vossers, H. (2006), *Nóg betere BZK-begroting*, Presentatie tijdens een Workshop Begrotingsschrijven, 7 maart, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Webber, D. (2004), *Managing the Public's Money: From Outputs to Outcomes – and Beyond*, *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), 101-121

Bijlage 1. Verdeling toegekende middelen Veiligheidsprogramma (mln euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Douane & KMAR		7	14	20	20	20	20
Commissie-Van den Haak	7	17	29	29	29	29	29
BZK	132	206	329	421	442	443	443
Justitie	201	373	527	643	758	773	773
Totaal beoogde inzet veiligheidsmiddelen BZK en Justitie	340	604	898	1112	1250	1264	1264

Verdeling naar operationele doelstelling BZK

Politie (sterktegroei)	112	167	237	300	308	308	308
Politie (kwaliteit)	20	37	63	81	95	95	95
Politie (onderwijs)		3	13	20	20	20	20
Rampenbeheersing en brandweer			16	20	20	20	20
Totaal	132	207	329	421	443	443	443

Verdeling naar operationele doelstelling Justitie

Huiselijk geweld		1	2	2	3	3	3
Slachtofferhulp	0,1	0,4	0,5	0,6	5,2	8,9	8,9
Openbaar Ministerie	10,2	35	43,5	49,3	55,2	58	58
Forensisch Instituut	0,1	3,7	3,7	3,7	4,7	6,3	6,3
DG Rechtshandhaving	0,9	3,9	3,8	3,7	1,3	0,6	0,6
Jeugd terecht	20	23,1	39,9	69	75	75	75
Jeugdreclassering			1,5	2	2,4	2,4	2,4
Rechtsprekende macht	20,9	52,5	42	39,9	49,4	49,2	49,2
Rechtsbijstand	4,6	9,9	18,4	25,4	33,5	33,5	33,5
Dienst Justitiële Instellingen	132,4	214,1	321,6	375,1	439,1	441,1	441,1
SRN	10,9	25,4	43,4	63	78,6	82,4	82,4
RvdK	0,3	1,9	3,7	5,5	6,2	6,6	6,6
HALT	0,1	0,5	0,6	1	1,1	1,4	1,4
CJIB	0,5	1,1	1,6	2	3,1	4,1	4,1
Tolken/onr. Detentie		0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Totaal	201	373,1	526,8	642,8	758,4	773,1	773,1

Bron: Tweede Kamer (2004-2005a), 102-106



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

Bea Cantillon, Jef Breda, Joris Ghysels, David Schoenmaekers, Maja Debacker en Joke Wiercx, *Proeve van een macrozorgbegroting voor minderjarigen*, Onderzoeksgroep Welzijn en de Verzorgingsstaat, Departement Sociologie, Universiteit Antwerpen, Antwerpen, februari 2006

L.H.J.M. Janssen, V.R. Okker en J. Schuur (projectleiding), *Welvaart en leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*, Den Haag: Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau, september 2006

C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2006*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers, juni 2006

C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *De vlaktaks. Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?*, Dreesforum nr. 2, 's-Gravenhage: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, juni 2006

H.A.G. Ouda, *Transition to Accrual Accounting in the Public Sector of Developed and Developing Countries: Problems and Requirements - With Special Focus on the Netherlands and Egypt*, proefschrift, Universiteit van Tilburg, Tilburg, november 2005

C.A. Rodenburg, *Measuring Benefits of Multifunctional Land Use. State(d?) Preference Studies on the Amsterdam Zuidas*, proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam, december 2005

J.H. Voogd, *Gemeentelijk overheidsbeleid en maatschappelijke welvaart*, proefschrift, Universiteit Twente, Enschede, maart 2006

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

Opening van zaken, advies nr. 68, juli 2006

Meer open innovatie. Praktijk, ontwikkelingen, motieven en knelpunten in het MKB, Achtergrondstudie nr. 33, juli 2006

Algemene Rekenkamer

Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen, rapport, maart 2006

Terugblik 2006. Zeven onderzoeken nader beschouwd, rapport, maart 2006

Grip op informatievoorziening. IT-governance bij ministeries, rapport, maart 2006

Rapport bij het Jaarverslag 2005, rapporten bij de jaarverslagen over 2005 van 15 begrotingshoofdstukken en 10 begrotingsfondsen, mei 2006

Rechtmatigheidsonderzoek 2005, rapport, mei 2006

Staat van de beleidsinformatie 2006, rapport, mei 2006

Rijk verantwoord 2005, rapport, mei 2006

Ontslagregelingen hogere ambtenaren bij het Rijk 2004 en 2005, rapport, mei 2006

Controle van aangiften inkomstenbelasting particulieren, juni 2006

Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven, rapport, juni 2006

CentER for Economic Research

Yvonne Adema, Lex Meijdam and Harrie A.A. Verbon, *Beggar thy Thrifty Neighbour. The International Spillover Effects of Pensions under Population Ageing*, Discussion Paper No. 2006-47, april 2006

Jan C. van Ours and Milan Vodopivec, *Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits does not Affect the Quality of Post-unemployment Jobs: Evidence from a Natural Experiment*, Discussion Paper No. 2006-56, juni 2006

Bert Brys and A. Lans Bovenberg, *The Life Cycle of the Firm with Debt and Capital Income Taxes*, Discussion Paper No. 2006-91, februari 2006

Centraal Planbureau (CPB)

Ruud de Mooij, *Reinventing the Welfare State*, CPB Special Publication No. 60, maart 2006

- Casper van Ewijk, Nick Draper, Harry ter Rele, and Ed Westerhout, in cooperation with Jan Donders, *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, CPB Special Publication No. 61, maart 2006
- Casper van Ewijk, Martin Koning, Marcel Lever en Ruud de Mooij, *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, CPB Speciale Publicatie Nr. 62, september 2006
- Paul Dekker, Sjef Ederveen, Henri de Groot, Albert van der Horst, Arjan Lejour, Bas Straathof, Henk Vinken en Charlotte Wennekers, *Divers Europa. De Europese Unie in de publieke opinie & Verscheidenheid in cultuur, economie en beleid*, CPB Bijzondere Publicatie nr. 63, uitgegeven i.s.m. het Sociaal en Cultureel Planbureau, september 2006
- L.H.J.M. Janssen, V.R. Okker en J. Schuur (red.), *Welvaart en leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*, CPB Speciale Publicatie nr. 64, uitgegeven i.s.m. het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau, september 2006
- Arjan Lejour, Paul Veenendaal, Gerard Verweij, and Nico van Leeuwen, *WorldScan. A Model for International Economic Policy Analysis*, CPB Document No. 111, maart 2006
- Wouter Vermeulen, *Regional Disparities in a Small Country? An Analysis of Regional Unemployment and Participation Differentials in the Netherlands from 1975 to 2003*, CPB Document No. 113, april 2006
- Jan-Anne Annema, Paul Besseling, en Marcel Mulder, *Knelpuntanalyse voor de corridor Rotterdam-Antwerpen. Ten behoeve van het Project Mainportcorridor Zuid (PMZ)*, CPB Document No. 114, april 2006
- Investeren in kennis en innovatie. Analyse van ICRE-projecten tweede tranche 2005*, CPB Document nr. 115, mei 2006
- Mark Lijesen, Willemijn van der Straaten, Jasper Dekkers, en Roel van Elk, *Geluidsnormen voor Schiphol. Een welvaartseconomische benadering*, CPB Document nr. 116, juni 2006
- Het groeipotentieel van de Nederlandse economie tot 2011*, CPB Document nr. 117, juni 2006
- Cees Jansen, *Boekhoudkundige berekeningen budgettaire ruimte 2008-2011*, CPB Document nr. 118, juni 2006
- Ben Vollaard, *Evaluating the Push for Tougher, More Targeted Policing in the Netherlands. Evidence from a Citizen Survey*, CPB Document No. 119, juni 2006
- Hans Stegeman en Annemiek van Vuren, *Wet Werk en Bijstand. Een eerste kwantificering van effecten*, CPB Document nr. 120, juni 2006
- Rudy Douven, Marco Ligthart, Hein Mannaerts en Isolde Woittiez, *Een scenario voor de zorguitgaven 2008-2011*, CPB Document nr. 121, juni 2006
- Marc Pomp, Esther Mot, en Rudy Douven, *'Handle with Care!'. Sturingsmodellen voor een doelmatige ouderenzorg*, CPB Document nr. 122, juni 2006
- Henk Kranendonk en Johan Verbruggen, *SAFFIER. Een "multi-purpose" model van de Nederlandse economie voor analyses op korte en middellange termijn*, CPB Document nr. 123, juni 2006
- Maarten Cornet, Free Huizinga, Bert Minne, en Dinand Webbink, *Kansrijk kennisbeleid*, CPB Document nr. 124, juli 2006
- Leon Bettendorf, Joeri Gorter, and Albert van der Horst, *Who Benefits from Tax Competition in the European Union?*, CPB Document No. 125, augustus 2006
- Wim Suyker and Henri de Groot (Eds.), *China and the Dutch Economy. Stylised Facts and Prospects*, CPB Document No. 127, september 2006
- Martin Koning, Rafael Saitua en Jos Ebregt, *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, CPB Document nr. 128, september 2006
- Economische Verkenningen 2008-2011*, CPB Document nr. 129, september 2006
- Annemiek Verrips, *Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs. Analyse ten behoeve van de FES-meevaller 2006*, CPB Document nr. 130, september 2006
- Jana Vyrastekova, Sander Onderstal, and Pierre Koning, *Team Incentives in Public Organisations. An Experimental Study*, CPB Discussion Paper No. 60, maart 2006
- Rudy Douven, and Erik Schut, *Health Plan Pricing Behaviour and Managed Competition*, CPB Discussion Paper No. 61, maart 2006
- Carel Eijgenraam, *Optimal Safety Standards for Dike-Ring Areas*, CPB Discussion Paper No. 62, maart 2006
- Robert Paul Berben, Kerstin Bernoth, and Mauro Mastrogiacomo, *Households' Response to Wealth Changes. Do Gains or Losses Make a Difference?* CPB Discussion Paper No. 63, februari 2006

- Hessel Oosterbeek and Dinand Webbink, *Assessing the Returns to Studying Abroad*, CPB Discussion Paper No. 64, mei 2006
- Wouter Vermeulen and Jos van Ommeren, *Housing Supply and the Interaction of Regional Population and Employment*, CPB Discussion Paper No. 65, mei 2006
- Machiel van Dijk, Michiel Bijlsma, and Marc Pomp, *The Price of Free Advice*, CPB Discussion Paper No. 66, juli 2006
- Sijbren Cnossen, *Tobacco Taxation in the European Union*, CPB Discussion Paper No. 67, juli 2006
- Laura Thissen and Sjef Ederveen, *Higher Education: Time for Coordination on a European Level?*, CPB Discussion Paper No. 68, juli 2006
- Pierre Koning and Daniël van Vuuren, *Hidden Unemployment in Disability Insurance in the Netherlands. An Empirical Analysis Based on Employer Data*, CPB Discussion Paper No. 69, augustus 2006
- Pierre Koning and Daniël van Vuuren, *Disability Insurance and Unemployment Insurance as Substitute Pathways. An Empirical Analysis Based on Employer Data*, CPB Discussion Paper No. 70, augustus 2006
- Gertjan Driessen, Mark Lijesen and Machiel Mulder, *The Impact of Competition on Productive Efficiency in European Railways*, CPB Discussion Paper No. 71, september 2006
- K. Folmer, R. Douven, E. van Gameren, H. Mannaerts, E. Mot, I. Ooms, E. Westerhout en I. Woittiez, *Empirische invulling zorgmodel*, CPB Memorandum nr. 148, maart 2006
- K. Folmer, R. Douven, E. van Gameren, H. Mannaerts, E. Mot, I. Ooms, E. Westerhout en I. Woittiez, *Zorg in model. Algemene structuur en varianten*, CPB Memorandum nr. 149, maart 2006
- Marcel Lever, *Werkgeversbijdragen particuliere ziektekosten voor gepensioneerden*, CPB Memorandum nr. 150, maart 2006
- Marcel Lever, *Werkgeversbijdragen particuliere ziektekosten bij bedrijven*, CPB Memorandum nr. 151, maart 2006
- Hans Stegeman en Frans Suijker, *Raming van het bijstandsvolume in CEP 2006*, CPB Memorandum nr. 152, april 2006
- Wim Suyker, *Nuancing the Favourable Assessments of the Nordic Economies*, CPB Memorandum No. 153, april 2006
- John Blokdijk en Roel van Elk, *Validatie van het Airport Catchment Area Competition Model (ACCM)*, CPB Memorandum nr. 154, april 2006
- Daniël van Vuuren en Rob Euwals, *De structurele groei van het arbeidsaanbod op middellange termijn*, CPB Memorandum nr. 155, juni 2006
- Peter Broer, Frank van Erp en Bert Smid, *Potentiële groei volgens de Productiefunctie Benadering, versie 2006*, CPB Memorandum nr. 156, juni 2006
- Nicole Bosch, *Aangepaste berekening van vervangingsrate en wiggen*, CPB Memorandum nr. 157, juni 2006
- Maarten Cornet, Free Huizinga, Bert Minne en Dinand Webbink, *Successful Knowledge Policies*, CPB Memorandum No. 158, juli 2006
- Jan Lemmen, *De olieprijs: een econometrische verkenning*, CPB Memorandum nr. 159, augustus 2006
- Leon Bettendorf and Albert van der Horst, *Documentation of CORTAX*, CPB Memorandum No. 161, augustus 2006
- Frans Suijker en Bart Verbeet, *Raming van het bijstandsvolume in de MEV 2007*, CPB Memorandum nr. 162, september 2006
- Harold Creusen, Bert Minne and Henri van der Wiel, *Measuring Competition in the Netherlands. A Comparison of Indicators over the Period 1993-2001*, CPB Memorandum No. 163, september 2006
- Varianten voor de Studiegroep Begrotingsruimte: effecten op houdbare overheidsfinanciën, Notitie, juni 2006
- Reactie op SEO-studie naar welvaartseffecten van splitsing energiebedrijven, Notitie, juli 2006
- Second Opinion SEO-studie 'De weg terug: epiloog', Notitie, juli 2006
- Second opinion op de Aanvullende KBA Planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere, Notitie, augustus 2006
- Arbeidsparticipatie in Update Ageing, Notitie, augustus 2006
- CPB corrigeert budgettaire effect van individualiseren heffingskortingen, Notitie, september 2006
- WLO mobiliteitsscenario's met prijsbeleid, Notitie, september 2006
- Second opinion maatschappelijke kosten en baten uitbreiding H-gastransportnet, Notitie, september 2006

De Nederlandsche Bank (DNB)

Ard den Reijer, *The Dutch Business Cycle: Which Indicators Should We Monitor?*, DNB Working Paper No. 100, mei 2006

Harry Garretsen and Jolanda Peeters, *Capital Mobility, Agglomeration and Corporate Tax Rates: Is the Race to the Bottom for Real?*, DNB Working Paper No. 113, september 2006

Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement (NETSPAR)

Yvonne Adema, Lex Meijdam, and Harrie Verbon, *Beggar Thy Thrifty Neighbour*, Discussion Paper 2006-015, april 2006

Nyfer

Leo van der Geest en Lars Heuts, *Werken met de WWB*, rapport, juni 2006

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA)

Trudie Schils, Didier Fouarge en Marcel kerkhofs, *Loon en werk na werkloosheid*, Publicatie A221, mei 2006

Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

Financieringssystematiek Wet werk en bijstand (I-deel), advies, april 2006

Financieringssystematiek Wet werk en bijstand (W-deel), advies, mei 2006

Lokale lasten en gemeentelijke prestaties, advies, mei 2006

Bekostigingsbesluit Wet inburgering, advies, augustus 2006

Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ)

Zinnige en duurzame zorg, advies 06/6, juni 2006

Arbeidsmarkt en zorgvraag, advies 06/8, september 2006

H. Wollersheim, M.J. Faber, R.P.T.M. Grol, W.J. Dondorp en A.J. Struijs, *Vertrouwen in verantwoorde zorg? Effecten van en morele vragen bij het gebruik van prestatie-indicatoren*, CEG Signalement, juni 2006

Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

Verschil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie, advies, april 2006

Benoemingen in het openbaar bestuur. Transparant, onderbouwd en functioneel, advies, juli 2006

Strafrechtelijke aansprakelijkheid voor bestuurders en ambtenaren, advies, september 2006

Bestuur op maat. Advies over middenbestuur, advies, september 2006

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat, Advies 38, maart 2006

Ontsnappen aan mediologica. TBS in de maatschappelijke beeldvorming, Advies 39, mei 2006

Micha de Winter, Ingrid Doorten, Rienk Janssens en Thomas Schillemans, *Democratie voorbij de instituties*, Werkdocument 12, mei 2006

Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW)

Zuiderlijnadvis, gezamenlijk advies van de RVW, de VROM-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied, april 2006

Noordvleugel, gezamenlijk briefadvies van de RVW en de VROM-raad, mei 2006

Research voor Beleid

Betty Noordhuizen, Marieke Hollander en Christel Scholten, *Ambulance op bestelling. Verkenning van het besteld ambulancevervoer*, eindrapport, april 2006

P. Bolhuis, P.M. de Klaver en D. Grijpstra, *Verkenning arbeidsmarkt sociale werkvoorziening*, eindrapport, mei 2006

Lilian van der Linden, Florieke Westhof en Cornelis van der Werf, *Administratieve lasten burgers kinderopvang*, eindrapport, juni 2006

Lilian van der Linden en Cornelis van der Werf, *Werkgeversbijdrage kinderopvang. Meting 2006*, eindrapport, juni 2006

Lennart de Ruig en Jaap Bouwmeester, *Op maat gesneden. De preferenties van werknemers voor toekomstige arbeidsvoorwaarden*, eindrapport, juni 2006

Ruimtelijk Planbureau

Margit Jókövi, Claudia Boon en Friedel Filius, *Woningproductie ten tijde van Vinex. Een verkenning*, rapport, maart 2006

Petra Visser en Frank van Dam, *De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs*, rapport, april 2006

Mark Thissen, Paul van de Coevering en Hans Hilbers, *Wegen naar economische groei*, rapport, april 2006

Ries van der Wouden, Frank van Dam, David Evers, Arno Hendriks, Anton van Hoorn, Nico Pieterse en Gusta Renes, *Verkenning van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*, rapport, mei 2006

Frank van Oort, Judith van Brussel, Otto Raspe, Martijn Burger, Jaques van Dinteren en Bert van der Knaap, *Economische netwerken in de regio*, rapport, mei 2006

Coen van Duin, Andries de Jong en Rob Broekman, *Regionale bevolkings- en allochtonenprognoses*, rapport, 2006

Daniëlle Snellen, Hans Farjon, Rienk Kuiper en Nico Pieterse, *Monitor Nota ruimte. De opgave in beeld*, rapport, juni 2006

Aldert de Vries, Hans van Amsterdam en Hedwig Thorborg, *Indelen en afbakenen. Ruimtelijke typologieën in het beleid*, rapport, juni 2006

Roderik Ponds en Frank van Oort, *Kennishubs in Nederland. Ruimtelijke patronen van onderzoekssamenwerking*, rapport, juli 2006

L.H.J.M. Janssen, V.R. Okker en J. Schuur (red.), *Welvaart en leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*, rapport, uitgegeven i.s.m. het Centraal Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau, september 2006

Frank van Oort, *Economische vernieuwing en de stad. Kansen en uitdagingen voor stedelijk onderzoek en beleid*, oratie, augustus 2006

Ruimtelijke ordeningsbeleid en woningprijzen, paper, maart 2006

Ries van der Wouden, Bas Hamers en Femke Verwest, *Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing*, paper, 2006

Aldert de Vries, Bas Hamers en Jan Latten, *Inkomensdynamiek en achterliggende verhuisstromen*, paper, 2006

Sociaal-Economische Raad (SER)

Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector, advies 2006/04, mei 2006

Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid, advies 2006/05, juni 2006

Nederland en de EU-milieurichtlijnen, advies 2006/06, juni 2006

Personenkring werknemersverzekeringen, advies 2006/07, juni 2006

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Sjoerd Kooiker (red.), *Jeugd met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2006*, SCP-publicatie 2006/4, maart 2006

Saskia Keuzenkamp en Ans Merens (red.), *Sociale atlas van vrouwen uit ethnische minderheden*, SCP-publicatie 2006/6a, maart 2006

Karin Wittebrood, *Slachtoffers van criminaliteit*, SCP-publicatie 2006/7, april 2006

C.J. Maas-De Waal, *Voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven*, SCP-publicatie 2006/8, april 2006

Lucas Harms, *Op weg in de vrije tijd*, SCP-publicatie 2006/9, april 2006

Koen Breedveld en Annet Tiessen-Raaphorst (red.), *Rapportage sport 2006*, SCP-publicatie 2006/10, juni 2006

Mirjam de Klerk en Roelof Schellingerhout, *Ondersteuning gewenst*, SCP-publicatie 2006/11, mei 2006

Alice H. de Boer (red.), *Rapportage ouderen 2006*, SCP-publicatie 2006/12, juni 2006

Ria Bronneman-Helmers, *Duaal als ideaal?*, SCP-publicatie 2006/13, juni 2006

Anna Adolfsen en Saskia Keuzenkamp, *Uniform uit de kast*, SCP-publicatie 2006/14, september 2006

Saskia Keuzenkamp, David Bos, Jan-Willem Duyvendak en Gert Hekma (red.), *Gewoon doen*, SCP-publicatie 2006/15, september 2006

Bob Kuhry en Evert Pommer, *Publieke productie & persoonlijk profijt*, SCP-publicatie 2006/17, september 2006

Ria Vogels en Ria Bronneman-Helmers, *Wie werken er in het onderwijs?*, SCP-publicatie 2006/19, september 2006

Mirjam de Klerk, Jurjen Idema en Crétien van Campen, *SCP-maat voor lichamelijke beperkingen op basis van AVO 2003*, Werkdocument 121, maart 2006

Crétien van Campen (red.), *Gezond en wel met een beperking*, Werkdocument 122, mei 2006

De onbereikte minima, Werkdocument 123, april 2006

Henrieke Wubs en Frank Huysmans, *Snuffelen en graven*, Werkdocument 124, mei 2006

Edwin van Gameren, Jedid-Jah Jonker en Tessa Marx, *Liever thuis dan uit*, Werkdocument 125, juni 2006

Arjan Soede, *Naar een nieuwe armoedegrens?*, Werkdocument 126, augustus 2006

- Jos Becker en Joep de Hart, *Godsdienstige veranderingen in Nederland*, Werkdocument 128, september 2006
- Isolde Woittiez en Michiel Ras, *Juist beschermd*, Werkdocument 129, september 2006
- Arjan van Dixhoorn, *De stem des volks*, SCP-essay nr. 2, maart 2006
- Jeannet Kullberg, *De tekentafel neemt de wijk. Beloften en beperkingen in de herstructurerings van buurten*, SCP-essay nr. 3, april 2006
- Tjirk van der Ziel, *Leven zonder drukte. Wat stedelingen waarderen in het platteland*, SCP-essay nr. 4, mei 2006
- Kees Schuyt, Jan-Willem Duyvendak en Theo Roes, *Werken op de grens van wetenschap en beleid*, SCP-special nr. 3, april 2006
- Jos de Haan en Christian van 't Hof (red.), *Jaarboek ICT en samenleving. De digitale generatie*, mei 2006
- Paul Dekker, Sjeff Ederveen, Henri de Groot, Albert van der Horst, Arjan Lejour, Bas Straathof, Henk Vinken en Charlotte Wennekers, *Divers Europa. De Europese Unie in de publieke opinie & Verscheidenheid in cultuur, economie en beleid*, uitgegeven i.s.m. het Centraal Planbureau, september 2006

Stichting Economisch Onderzoek (SEO)

- L.M. Kok and D. Hollanders, *Dutch Lessons from the Swedish Pension Reform*, rapport nr. 862, mei 2006
- M. van den Berg, K. van Buiren en J. Holleman, *De toekomst van groen in economisch perspectief*, rapport nr. 873, maart 2006
- R. Aalbers, B.E. Baarsma en C.C. Koopmans, *Maatschappelijke kosten en baten van innovatiebeleid*, rapport nr. 881, april 2006
- B.E. Baarsma en M. de Nooij, *Splitsen op de weegschaal*, rapport nr. 883, maart 2006
- B.J.F. Hof, J.A.C. Korteweg en J. Poort, *Baten in beeld*, rapport nr. 884, mei 2006
- B.E. Baarsma en M. de Nooij, *Calculus van het publiek belang op de elektriciteitsmarkt*, rapport nr. 885, april 2006
- K. Sadiraj en C.M.E. Groot, *Sociaal-economische status in vereveningsmodel zorgverzekeraars: wat zijn de mogelijkheden?*, rapport nr. 886, april 2006
- E. Berkhout, A. Heyma en W. Salverda, *Beloningsverschillen tussen de marktsector en collectieve sector in 2004*, rapport nr. 889, september 2006

- C.M.E. Groot, D. de Graaf en J.P. Hop, *Uit de bakken, aan de bak*, rapport nr. 890, mei 2006
- B.E. Baarsma en M. de Nooij, *Kosten van octrooigemachtigden*, rapport nr. 891, juni 2006
- C.C. Koopmans, *De waarde van normen*, rapport nr. 892, april 2006
- J.A.C. Korteweg, R.B.T. Lieshout en F.A. Rosenberg, *Stedelijke vernieuwing: kosten en baten*, rapport nr. 895, juli 2006
- B.J.F. Hof, C.C. Koopmans en C.N. Teulings, *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, rapport nr. 899, mei 2006
- C.M.E. Groot en K. Sadiraj, *Verdiend met pensioen?*, rapport nr. 907, juni 2006
- M. Biermans en J. Poort, *Industriebeleid op het juiste niveau*, rapport nr. 912, september 2006
- B.E. Baarsma en M. de Nooij, *De welvaartseffecten van het splitsingsvoorstel – een overkoepelend beeld*, rapport nr. 913, juli 2006
- J. Poort, *Vaste netten, dynamische markten*, rapport nr. 920, juli 2006
- J. Poort, M. Gerritsen en B.E. Baarsma, *Waarde gsm-spectrum*, rapport nr. 927, september 2006
- M. van Reisen, *Incidentele files*, Discussion Paper nr. 50, september 2006

Tilburg Law and Economics Center (TILEC)

- Paul W.J. de Bijl and Martin Peitz, *Access Regulation and the Adoption of VoIP*, Discussion Paper 2006-012, juni 2006
- Nieke J. Schouten, *De markt voor traditionele podiumkunsten in Nederland: is er economische legitimatie voor overheidssubsidie?*, Student Thesis, juli 2006

Tinbergen Instituut

- Ghebreegziabihir Debrezion, Eric Pels and Piet Rietveld, *The Impact of Rail Transport on Real Estate Prices: An Empirical Analysis of the Dutch Housing Markets*, Discussion Paper TI 2006-031/3, maart 2006
- Barry Ubbels and Erik Verhoef, *Governmental Competition in Road Charging and Capacity Choice*, Discussion Paper TI 2006-036/3, april 2006
- Douglas A. Hershey, Kène Henkens and Hendrik P. van Dalen, *Mapping the Minds of Retirement Planners*, Discussion Paper TI 2006-038/1, april 2006

Maarten Lindeboom, Ana Llena Nozal and Bas van der Klauw, *Disability and Work: the Role of Health Shocks and Childhood Circumstances*, Discussion Paper TI 2006-039/3, april 2006

Marije Schouwstra and Michael Ellman, *A New Explanatory Model for Policy Analysis and Evaluation*, Discussion paper TI 2006-063/2, juli 2006

Universiteit Leiden

Jurjen Kamphorst en Ben van Velthoven, *De tweede feitelijke instantie in de belastingrechtspraak*, Department of Economics Research Memorandum No. 2006.01, 2006

Ben van Velthoven, *Incassoproblemen in het licht van de rechtspraak*, Department of Economics Research Memorandum No. 2006.02, 2006

VROM-raad

Zuiderlijnadvis, gezamenlijk advies 052 van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, de VROM-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied, april 2006

Werklandschappen. Een regionale strategie voor bedrijventerreinen, advies 053, mei 2006

Noordvleugel, gezamenlijk briefadvies 056 van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad, mei 2006

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten, Rapport aan de regering nr. 73, Amsterdam, Amsterdam University Press, maart 2006

Klimaatstrategie - tussen ambitie en realisme, Rapport aan de regering nr. 74, Amsterdam, Amsterdam University Press, juni 2006

Lerende overheid - Een pleidooi voor probleemgerichte politiek, Rapport aan de regering nr. 75, Amsterdam, Amsterdam University Press, september 2006

De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden, Rapport aan de Regering nr. 76, Amsterdam: Amsterdam University Press, september 2006

P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries, *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, Verkenning nr. 12, september 2006



Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Bestuur

In de vergadering van het algemeen bestuur van 30 juni 2006 is als bestuurslid toegetreden dr. S.G. (Fieke) van der Lecq. Zij werd meteen benoemd tot penningmeester van de stichting en maakt zodoende ook deel uit van het dagelijks bestuur. Fieke van der Lecq is manager van de Monitor Financiële Sector van de Nederlandse Mededingsautoriteit (NMa) en gastonderzoeker bij de capaciteitsgroep Algemene Economie, Economische Faculteit, Erasmus Universiteit Rotterdam. Velen zullen Fieke (ook) kennen als voormalig hoofdredacteur en uitgever van *Economisch Statistische Berichten* (ESB).

Arie Ros,
secretaris

Financiën van de decentrale overheden



Prijs: € 34,25
(inclusief btw, exclusief
verzend- en administratiekosten)

Bestelcode:
978 90 12 11585 5

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

Ook verkrijgbaar bij de boekhandel

Financiën van de decentrale overheden biedt een compleet en actueel beeld van de inkomsten en uitgaven van decentrale overheden. Het beschrijft de relatie tussen het rijksbeleid en het financiële beleid op decentraal niveau. Onder andere de economische theorie en de geschiedenis van de financiële verhouding worden inzichtelijk gemaakt. Ook wordt besproken hoe decentrale overheden in andere landen van de Europese Unie hun inkomsten genereren. Tot slot wordt het financieel management bij de decentrale overheden beschreven.

Dit boek is zowel geschikt als studieboek als voor hen die de financiën van de eigen gemeente, provincie of waterschappen in de praktijk beter willen begrijpen.

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS