

Naar een rationele allocatie van overheidsmiddelen vanuit een welvaartstheoretisch perspectief

Discussion paper

Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies,
Technische Universiteit Delft



IPSE Studies

Jos Blank
Xander Koolman
Patrick Koot
06-10-2009

IPSE Studies, Technische Universiteit Delft

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond	5
1.2	Onderzoeksvragen.....	6
1.3	Leeswijzer	6
2	Een rationeel allocatiemodel.....	7
2.1	Inleiding: de kosten-batenanalyse.....	7
2.2	Voorbeelden KBA's.....	7
2.2.1	Onderzoek Effecten Infrastructuur (OEI)	7
2.2.2	Farmaco-economisch onderzoek	9
2.3	Eén effectmaat voor uiteenlopende projecten: van QALY naar HALY	9
2.4	Disconteren toekomstige kosten en baten.....	10
3	Toepassing van HALY	13
3.1	Aspecten van het toepassen van KBA's	13
3.2	Kosten en effecten van onderwijs	13
3.3	Voorbeeld toepassing HALY	15
4	Rijksbegroting/Jaarverslag.....	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Ministerie van Justitie	19
4.3	Ministerie van VWS	21
4.4	Ministerie van SZW	23
4.5	Ministerie voor Jeugd en gezin	24
4.6	Totaaloverzicht	26
5	Slot	29
5.1	Kantekeningen bij de begrotingsposten	29
5.2	Beschouwing over HALY.....	30
5.3	Verder onderzoek.....	31
	Bijlagen	33
	Bijlage bij hoofdstuk 4.....	33
	Referenties	39

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In sommige delen van de overheid speelt de vraag of de verdeling van middelen binnen de overheid wel optimaal is. Investerings in het onderwijs bijvoorbeeld leveren zowel individueel als maatschappelijk rendement op. Verschillende studies die in het afgelopen decennium zijn verricht, hebben dat inmiddels uitgewezen. Als een land investeert in onderwijs kan dat besparingen opleveren in de bestrijding van criminaliteit, in de uitgaven aan sociale zekerheid en in de uitgaven aan gezondheidszorg.

Indien dergelijke positieve externe effecten van een investering in onderwijs niet of onvoldoende worden betrokken bij de beoordeling van verschillende beleidsinterventies, ongeacht om welk beleidsveld het gaat, dan zal dat leiden tot onderinvestering in onderwijs en bijbehorende suboptimale welvaart. Juist door de grote externe effecten van onderwijs ontstond de vraag:

“Bestaat er een rationeel allocatiemodel, en zo ja wat zijn de mogelijke effecten van een dergelijk model voor de verdeling van middelen over verschillende beleidsvelden?”

De behoefte aan een rationeel allocatiemodel is groot wanneer meerdere partijen aan eenzelfde doel bijdragen. Wanneer de behoefte bestaat om de jeugdcriminaliteit aan te pakken dan kunnen naast justitiële interventies ook onderwijsinterventies daaraan bijdragen. Wanneer de gezondheid dient te worden bevorderd, dan is beter onderwijs een van de mogelijkheden om dat doel te bereiken. Echter, omdat gezondheid een extern effect van onderwijs is, ligt het niet direct voor de hand om op het terrein van onderwijs middelen te herschikken voor gezondheidsbevordering wanneer dit ten koste gaat van ander onderwijs. Het is echter goed denkbaar dat een onderwijsprogramma om de gezondheid te bevorderen kosteneffectiever is dan programma's die op het terrein van volksgezondheid worden gerealiseerd.

In dit discussiedocument zoeken we naar een antwoord op de bovenstaande vraag. We doen een voorstel voor een rationeel allocatiemodel dat gebaseerd is op de vergelijking van kosten en effecten of kosten en baten van overheidsinvesteringen. Dergelijke allocatiemodellen worden binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) reeds gebruikt. Elk van deze allocatiemodellen vereist een gezamenlijke kostenmaat en een gezamenlijke effectmaat. De effecten van overheidsinvesteringen zijn veelal heterogeen, zelfs binnen sectoren als infrastructuur of de gezondheidszorg. Voor vergelijkingen van overheidsinvesteringen is een effectmaat nodig die sterk uiteenlopende projecten vergelijkbaar maakt. In deze notitie doen wij een voorstel voor een dergelijke maat. Om de werking van het allocatiemodel te laten zien, selecteren wij delen van de begroting van andere ministeries met overeenkomstige doelen en laten wij zien hoe de toepassing van een dergelijk kader

kan leiden tot de heroverweging van de allocatie van middelen over verschillende beleidsterreinen.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is op te splitsen in de volgende deelvragen:

1. *Wat is een geschikt raamwerk om verschuiving of herverdeling van budgetten tussen beleidsterreinen te beredeneren?*
2. *Om hoeveel geld gaat het uitgaande van de rijksbegroting?*

De eerste deelvraag is vooral theoretisch van aard. Op basis van een theoretische- en literatuurstudie komen we tot een raamwerk waarmee de effecten van de verschuiving van geldstromen in kaart kunnen worden gebracht.

De tweede deelvraag is meer praktisch van aard. Voor de beantwoording van deze vraag geven we een beoordeling van de begrotingsposten van verschillende ministeries op de mate van correspondentie met investeringen in het onderwijs. Het gaat om de begrotingsposten van het Ministerie van Justitie (JUS), het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het Ministerie van Jeugd en Gezin (J&G). Uiteindelijk komen we per ministerie tot grove bovengrenzen van bedragen van begrotingsposten die doelen beogen die ook met investeringen in het onderwijs zijn te realiseren.

De complexiteit van het onderwerp is groot. Dit discussion paper geeft dan ook geen pasklare antwoorden op bovenstaande vragen. Het discussion paper is vooral bedoeld om ideeën en suggesties aan te dragen voor een kader om geldstromen te verschuiven. Deze ideeën en suggesties vormen de bouwstenen voor een discussie in de Kenniskamer van het ministerie van OCW.

1.3 Leeswijzer

Dit discussion paper is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee bespreken we een rationeel allocatiemodel voor de verschuiving van geldstromen. Hier worden de begrippen kosten-batenanalyse (KBA), Quality adjusted life years (QALY) en Happiness adjusted life years (HALY) geïntroduceerd. Hoofdstuk drie geeft vervolgens een hypothetische toepassing van dit model. Hier worden een onderwijsinterventie (onderwijs aan 3-jarigen met taalachterstand) en een justitie-interventie (begeleiding jeugdcriminelen) met elkaar vergeleken. Hoofdstuk vier presenteert een overzicht van de begrotingsposten van verschillende ministeries. Dat hoofdstuk inventariseert welke begrotingsposten beleidsdoelen dienen die ook met investeringen in het onderwijs te realiseren zijn en welke bedragen hiermee gemoeid zijn.

2 Een rationeel allocatiemodel

2.1 Inleiding: de kosten-batenanalyse

Het startpunt voor de afleiding van een rationeel allocatiemodel voor de verschuiving van geldstromen is de kosten-batenanalyse. Een kosten-batenanalyse (KBA) is een systematische methode om de kosten en baten van investeringen in kaart te brengen. De kosten en baten kunnen vanuit verschillende perspectieven, bijvoorbeeld stakeholders, worden berekend. Voor overheidsinvesteringen is het gebruikelijk om de kosten en baten vanuit het maatschappelijk perspectief te berekenen.

Deze methode is verankerd in de welvaartstheorie die op haar beurt onderdeel is van de economische theorie. De KBA wordt al vele decennia gebruikt voor het onderbouwen van investeringen en is bruikbaar op zeer uiteenlopende niveaus. Zo werden al in de jaren zeventig van de vorige eeuw uitgebreide KBA's gemaakt van de inpoldering van de Markerwaard en het bouwen van een Tweede internationale luchthaven. In principe worden alle aspecten waar mensen waarde aan hechten gemeten en uitgedrukt in geld. Vervolgens worden de totale kosten en de totale baten opgeteld.

Als de totale baten voor de maatschappij groter zijn dan de totale kosten, dan leidt de investering tot een stijging van de totale welvaart in de samenleving. Indien binnen een gegeven budget een selectie van investeringen dient te worden gemaakt dan kunnen projecten worden vergeleken op basis van de verhouding van kosten en effecten, waarbij projecten met de gunstigste ratio's worden geselecteerd totdat het budget op is. Op deze wijze ontvangt de samenleving maximale effecten – en daarmee welvaart – binnen een gegeven budget.

Hoewel de samenleving als geheel baat kan hebben van een investering, kan het zijn dat individuele burgers welvaart verliezen. De weging van de verdelingseffecten is in de praktijk veelal een politieke beslissing, maar ook deze kunnen in een KBA worden verdisconteerd.

KBA's worden in vele landen en in vele sectoren gebruikt ter ondersteuning van investeringskeuzen. In de volgende paragraaf lichten we twee voorbeelden toe uit Nederland. De eerste betreft infrastructuurinvesteringen en de tweede betreft opname van therapieën in het pakket van de basisverzekering voor de gezondheidszorg.

2.2 Voorbeelden KBA's

2.2.1 Onderzoek Effecten Infrastructuur (OEI)

Infrastructurele projecten kennen veelal vele alternatieven. Een rationele keuze tussen deze alternatieven vereist transparante en zakelijke beleidsinformatie. Het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van V&W hebben daarom eind jaren negentig van de vorige eeuw initiatief genomen tot het Onderzoeksprogramma Economische Effecten

Infrastructuur (OEEI). Dit resulteerde in het Onderzoek Effecten Infrastructuur (OEI) dat de rol van leidraad kreeg (Eijgenraam et al. 2000). Sinds 2000 is door kabinetsbesluit het verrichten van een KBA met de OEI-leidraad als basis verplicht gesteld.

De leidraad voor het opstellen van een Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) is een beknopte handleiding voor het evalueren van door de overheid voorgenomen infrastructuurprojecten (de aanleg van wegen, spoorlijnen ed.), waarin effecten staan beschreven en de methoden waarmee deze effecten kunnen worden bepaald. De OEI bevat een KBA. Uit een evaluatie bleek dat de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) heeft bijgedragen aan transparantie en verzakelijking van de beleidsinformatie over infrastructuur (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2004) en (Ruijgrok et al. 2004).

Sinds 1 januari 2008 is een OEI bij MIT (meerjarenprogramma infrastructuur en transport) planstudies verplicht. Deze geeft een gestructureerd overzicht van alle positieve en negatieve effecten van de projectalternatieven (Ecorys/DHV 2007). Bij de KBA is gekozen voor een praktisch toepasbaar basisformat.

Dat basisformat bestaat uit vijf in te vullen blokken:

1. *Bereikbaarheid.*

Dit blok geeft de directe effecten van het projectalternatief in de vorm van veranderingen in de totale transportkosten (inclusief reistijd) van alle verkeersdeelnemers.

2. *Veiligheid.*

Dit blok geeft de effecten van het projectalternatief op de verkeersveiligheid en de externe veiligheid.

3. *Leefomgeving.*

Dit blok geeft de milieueffecten van het projectalternatief.

4. *Kosten.*

Dit blok geeft aan welke maatschappelijke kosten gemaakt moeten worden om het projectalternatief te realiseren (investering) en te beheren en in stand te houden (beheer en onderhoud).

5. *Uitkomst KBA.*

Dit blok geeft het saldo van de in geld uitgedrukte baten en kosten in termen van de netto contante waarde. Tevens geeft het de kosten-batenverhouding en interne rentevoet van het projectalternatief.

Alle voor besluitvorming relevante effecten dienen in een OEI aan de orde komen. Daarbij wordt gestreefd om effecten zoveel mogelijk in geld uit te drukken. Wanneer dit niet lukt wordt een kwantitatieve of kwalitatieve beschrijving opgenomen. De OEI-leidraad is qua methodologie breed toepasbaar, maar qua uitwerking op dit moment vooral toegesneden op investeringen op het gebied van de (transport-) infrastructuurprojecten en waterkeringen (Spelregels Natte Infrastructuurprojecten: SNIP, (Wooning et al. 2007) en (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2005). Zowel bij de ontwikkeling van de OEI-leidraad als bij de toepassing ervan vindt kwaliteitsborging plaats door planbureaus en experts.

2.2.2 Farmaco-economisch onderzoek

Een tweede voorbeeld komt uit de gezondheidszorg. Behandelingen die opgenomen zijn in het basispakket van de zorgverzekering worden voor elke verzekerde verplicht vergoed. Behandelingen die niet zijn opgenomen maar wel worden toegelaten moeten uit eigen zak of vanuit de aanvullende verzekering worden betaald. De vraag is dus of nieuwe behandelingen of nieuwe medicijnen in het basispakket moeten worden opgenomen eventueel ten koste van andere behandelingen of medicijnen.

Nieuwe behandelingen, zoals nieuwe medicijnen, kunnen ten koste gaan van andere behandelingen. Dit kan omdat de nieuwe medicijnen een wezenlijk deel van het zorgbudget consumeren waardoor er geen geld meer is voor andere behandelingen, of omdat een nieuwe behandeling een oude behandeling vervangt. In veel gevallen wordt die nieuwe behandeling door een andere zorgaanbieder aangeboden, waardoor toelating van een behandeling in het basispakket direct ten koste gaat van de belangen van groepen zorgaanbieders.

Dergelijke afwegingen vereisen een zorgvuldig en transparant allocatiemodel. In de zorg is daarom eveneens gekozen voor een KBA. Nieuwe medicijnen worden onderworpen aan een farmaco-economisch onderzoek. Ook hier geldt dat de overheid richtlijnen opstelt waaraan dit onderzoek dient te voldoen (College voor zorgverzekeringen 2006).

De overheid betreft de resultaten van dit farmaco-economisch onderzoek bij de besluitvorming over de opname van nieuwe geneesmiddelen in het verstrekkingenpakket. De minister van VWS gebruikt deze informatie vooral voor geneesmiddelen die niet kunnen worden geplaatst in een cluster van onderling vervangbare geneesmiddelen. Dit betekent dat een geneesmiddelenfabrikant farmaco-economisch onderzoek moet uitvoeren als hij meerwaarde claimt ten opzicht van bestaande behandelingen. Een dergelijk onderzoek moet dus inzicht verschaffen in de kosten en effecten van een nieuw geneesmiddel. Op basis van deze informatie zal het College voor zorgverzekeringen een advies aan de minister van VWS uitbrengen over het opnemen van middel in het basispakket.

2.3 *Eén effectmaat voor uiteenlopende projecten: van QALY naar HALY*

Het vergelijken van de effecten van investeringen in sterk uiteenlopende sectoren vereist één effectmaat. In de twee voorbeelden in de vorige paragraaf worden bijvoorbeeld infrastructuurprojecten met infrastructuurprojecten en gezondheidszorgbehandelingen met gezondheidszorgbehandelingen vergeleken. Dergelijke projecten hebben meer overeenkomsten in effecten dan investeringen in cultuur en justitie. Toch kunnen de effecten in de gezondheidszorg heel divers zijn. Sommige behandelingen zijn levensverlengend, terwijl andere behandelingen de kwaliteit van leven verhogen. Er zijn behandelingen met een grote invloed op het totale budget, terwijl andere juist budget vrij maken. Sommige behandelingen verbeteren de gezondheid van werkende moeders en andere die van vereenzaamde ouderen met multi-morbiditeit.

In de gezondheidseconomie is grote vooruitgang geboekt met het vergelijkbaar maken van al deze sterk uiteenlopende behandelingen. Inmiddels is het in deze sector gebruikelijk om de effecten van een behandeling uit te drukken in kwaliteitsgecorrigeerde levensjaren (quality adjusted life years of QALY). Naast gezondheid zijn er uiteraard nog veel andere beleidsdoelen. Om deze verschillende beleidsdoelen tegen elkaar te kunnen afwegen wordt hier het begrip HALY (happiness adjusted life years) geïntroduceerd.

HALY is gebaseerd op de welvaartstheorie. De welvaartstheorie bestudeert de maatschappelijke welvaart, waarbij maatschappelijke welvaart wordt gezien als de optelsom van welvaart van alle individuen in de samenleving. De welvaartstheorie is gebaseerd op de gedachte dat een samenleving streeft naar een zo hoog mogelijk niveau van gemiddelde welvaart. Welvaart is daarbij veelal een ruim begrip dat gebaseerd is op nut of geluk. Gezondheid is daar slechts een onderdeel van. HALY is dus een veel breder begrip dan QALY. De door Veenhoven gehanteerde definitie luidt: "HALY can be interpreted as the number of years the average citizen in a country lives happily at a certain time"(Veenhoven 1996).

Wanneer wij ervan uitgaan dat elk beleid tot doel heeft bij te dragen aan de gemiddelde welvaart in een samenleving, dan kunnen de effecten van beleid worden uitgedrukt in eenheden welvaart. Sommige investeringen zullen de kwaliteit van leven verbeteren terwijl andere de duur van het leven zullen verlengen. Omdat burgers waarde toekennen aan beide ontstaat zo de uitkomstmaat geluk gecorrigeerde levensjaren (HALY). De parallel met QALY is duidelijk en veel van de methodische kennis die gebruikt wordt voor het meten van een QALY is direct bruikbaar voor het meten van een HALY.

2.4 Disconteren toekomstige kosten en baten

Overheidsinvesteringen variëren sterk in het verloop van de kosten over de tijd. Sommige investeringen zijn eenmalig terwijl andere toenemen over de tijd. Kosten die in de toekomst gemaakt worden zijn echter niet gelijk aan kosten die in het heden neerslaan. Dit wordt duidelijk wanneer we twee projecten vergelijken die elk een investering van een miljoen euro vergen. Het eerste project vereist een directe investering en het tweede vereist een investering over tien jaar.

Ook wanneer we inflatie buiten beschouwing laten is het tweede project veel goedkoper. Immers, bij een rentepercentage van 4% hoeft maar 680.000 euro te worden geïnvesteerd in jaar 0 om in jaar 10 de vereiste miljoen euro te hebben. Kortom een investering van 1.000.000 euro in jaar 10 is gelijk aan een investering van 680.000 euro in jaar 0. Het omrekenen naar de waarde in jaar 0 heet disconteren. In principe worden kosten en baten op dezelfde wijze gediscoteerd. Indien toekomstige kosten *wel* maar baten *niet* (of minder) worden gediscoteerd, dan is het aantrekkelijk om investeringen oneindig uit te stellen.

De disconteringsvoet (of zogenoemde discountfactor) is het rendement dat minimaal geëist wordt bij het doen van een investering (percentage). Een disconteringsvoet geeft invulling aan de tijdwaarde van geld en de onzekerheid omtrent toekomstige kasstromen.

Onderdeel van een KBA is dus ook het vaststellen van de juiste disconteringsvoet. Deze disconteringsvoet is specifiek voor een project. Wanneer men grondig te werk wil gaan zou men ook een risicoanalyse uit moeten voeren voor het project en op basis daarvan een disconteringsvoet bepalen.

Voor het disconteren van geluk – hoe vreemd dit ook klinkt – wordt dezelfde discontering toegepast. Met andere woorden, geluk in de toekomst wordt lager gewaardeerd dan in het heden. Hiervoor wordt dezelfde discontovoet toegepast, omdat uiteindelijk alles op één noemer wordt gebracht en dit uiteraard op een consistente manier moet plaats hebben.

3 Toepassing van HALY

3.1 Aspecten van het toepassen van KBA's

Van groot belang bij het toepassen van HALY (en ook QALY en OEI) is het in kaart brengen van kosten en effecten. Het waarderen van de effecten in HALY is sterk vergelijkbaar met het waarderen van gezondheidseffecten in QALY. Kwaliteit van levenswinst kan worden uitgeruild tegen levensverlenging met behulp van verschillende geavanceerde analysetechnieken. Het waarderen van een effect in termen van kwaliteit van leven kan gebeuren met een representatief panel van de Nederlandse bevolking. Ook voor dit panel kan gebruik gemaakt worden van dezelfde technieken. Kortom, vanwege de parallellen tussen HALY en QALY zijn de vele mogelijkheden die in de gezondeconomie zijn ontwikkeld toepasbaar in een meer algemene setting.

De KBA wordt op dit moment gebruikt om de beslissing te ondersteunen over nieuwe investeringen. Bestaande investeringen worden veelal niet onderworpen aan een KBA. Deze investeringen zijn immers al veelal onderworpen aan andere besluitvormingsondersteunend onderzoek. Toch kan de bovenstaande methodiek in principe worden gebruikt om zowel bestaande als nieuwe investeringen te vergelijken.

Overheidsinvesteringen worden gewaardeerd vanwege de uitkomsten en ook vanwege de waarde die wordt toegekend aan het proces, zelfs indien dit proces niet bijdraagt aan de uitkomst. Zo is de onderwijsuitkomst van belang, maar de onderrwijservaring ook. Indien leerlingen zich prettig voelen bij het onderwijs dat zij genieten, dan kan dat helpen om betere opleidingsuitkomsten te bereiken. Maar ook als dat niet het geval was, dan kent de samenleving toch belang toe aan het welzijn van de leerlingen gedurende de vele jaren dat zij onderwijs genieten. Ook voor ander beleid kan het proces zelf worden gewaardeerd. In de gezondheidszorg is de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met meten van procesnut. Met name rondom het vergelijken van subjectieve ervaringen zijn grote verbeteringen te melden.

3.2 Kosten en effecten van onderwijs

Onderwijs beïnvloedt meer dan de verdien capaciteit op de arbeidsmarkt en de economische groei. Onderwijs heeft direct en indirect invloed op vele aspecten van het leven. Deze invloed beperkt zich niet enkel tot het individu die het onderwijs genoot. Onderwijs heeft ook invloed op elk sociaal organisatieniveau: van het functioneren van gezinnen tot en met de samenleving.

De effecten van onderwijs op het individu zijn onder te verdelen in absoluut, relatief en cumulatief (Centre for Educational Research and Innovation, 2007). Absolute effecten hebben een veelal positief direct effect op het individu. Voorbeelden hiervan zijn een verbetering van kennis, vaardigheden en competenties. Deze leiden tot een verhoging van de arbeidsproductiviteit, het efficiënter verwerken van informatie en het beter

participeren in de samenleving. De absolute effecten verlopen ook via de signaalfunctie van onderwijs (Spence 1973). Zo stelt onderwijs de omgeving in staat eigenschappen van een persoon te beoordelen die zonder onderwijs niet direct zichtbaar zouden zijn. Voorbeelden van dergelijke eigenschappen zijn aanpassingsvermogen, stressbestendigheid, intelligentie, doorzettingsvermogen en het vermogen om korte termijn behoeftebevrediging uit onderdrukken. Door de signaalfunctie nemen de selectiekosten elders in de samenleving af.

Relatieve effecten hebben invloed op de relatieve positie van een individu in de groepen waarin hij zich bevindt. Uitgangspunt hierbij is dat de taart die kan worden verdeeld een vaste omvang heeft, zoals in het geval van sociale status. Een hogere status kan worden bereikt door onderwijs, maar deze status zal ten koste gaan van de status van anderen: sociale status verwerven is een zero sum game.

In het geval van cumulatieve effecten verloopt de invloed van onderwijs indirect. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de omgeving bepalend is voor wat een individu bereikt. En onderwijs is bepalend voor de omgeving waarin het individu terecht komt. Deze omgeving wordt op haar beurt weer beïnvloed door de concentratie van mensen met vergelijkbare opleidingen.

Elk van deze effecten beïnvloedt ook beleidsdoelen buiten de eerder genoemde verdien capaciteit en economische groei. Uit onderzoek blijkt dat onderwijs invloed heeft op sociale ongelijkheid, gezondheid, zorg, werkloosheid, criminaliteit, opvoeding, wonen, leefomgeving en de deelname aan de samenleving. Een overzicht van de causale effecten van onderwijs op elk van de beleidsdoelen voor elk van de effecten bestaat niet. Terwijl sommige relaties uitgebreid zijn onderzocht, is de onderzoeksopbrengst voor andere gebieden mager of van lage kwaliteit.

Een voor de hand liggend absoluut effect van onderwijs is dat onderwijs de schaarste aan hoog gekwalificeerde arbeidskrachten vermindert. Hierdoor zal de prijs van dergelijke arbeid dalen en daarmee de inkomensongelijkheid en de daaruit voortvloeiende ongelijkheden. Hierdoor neemt de behoefte af om inkomensongelijkheid te bestrijden met andere middelen zoals belastingen, premies, subsidies en gerichte interventies. Beter onderwijs bespaart daardoor kosten voor de herverdeling.

De relatie tussen onderwijs en gezondheid is lastiger, omdat de effecten zowel absoluut, relatief en cumulatief zijn. Zo is er veel bewijs dat hoger opgeleiden een ongeveer vier jaar hogere levensverwachting hebben. Dit verschil wordt verder vergroot omdat de lager opgeleiden een fors groter deel van hun leven in ongezondheid doorbrengen (Mackenbach 2006). Deze effecten zijn deels relatief, waardoor het totale effect van onderwijs minder groot is. Wel is er bewijs dat de verschillen in gezondheidsuitkomsten vooral kunnen worden verklaard met materiële, psychosociale en gedragsverschillen (Mackenbach, 2006). Het is waarschijnlijk dat opleiding dus een absoluut en cumulatief effect heeft op elk van de drie, en dus een sterk effect heeft op gezondheid.

Onderzoek heeft ook aangetoond dat hoger opgeleiden minder betrokken zijn bij verschillende vormen van criminaliteit. Zo neemt de kans op winkeldiefstal, vandalisme en bedreiging af met het opleidingsniveau. Groot en Maassen van den Brink (2004) hebben becijferd dat een extra jaar onderwijs gepaard gaat met een afname van 0,2% voor elke genoemde vorm van criminaliteit. De kans op belastingfraude neemt echter juist toe met 0,4% per extra opleidingsjaar. Indien deze effecten causaal en niet relatief zijn, dan levert een extra jaar onderwijs een besparing op van 578 miljoen euro, oftewel 6,7% van alle kosten om criminaliteit te bestrijden (Groot en Maassen van den Brink 2004).

Het effect van onderwijs op werkloosheid is tweeledig. Lager opgeleiden hebben een grotere kans om werkloos te raken (Theodossioua en Zangelidis 2009) en zijn langer werkloos (Kettunen 1997). Kettunen toonde aan dat de duur van de werkloosheid niet afneemt met extra scholing voor mensen die meer dan 14 jaar scholing hebben genoten.

Deelname aan de samenleving is positief gerelateerd aan opleiding. Opleiding zorgt voor (Centre for Educational Research and Innovation 2007):

- (1) de kennis en ervaring om deel te nemen;
- (2) de ontwikkeling van competenties om de kennis en ervaring in te zetten;
- (3) de ontwikkeling van waarden en houdingen waardoor mensen worden gemotiveerd om deel te nemen;
- (4) een verhoging van de sociale status die soms vereist is voor participatie.

Een deel van de positieve effecten zijn relatief van aard. Deze effecten zullen de totale participatie niet beïnvloeden.

3.3 Voorbeeld toepassing HALY

Driejarigen met een taalachterstand

Onderstaande bevat een uitwerking van een voorbeeld voor de toepassing van HALY. Het voorbeeld is een niet-onbekend onderwerp uit beleidsdiscussie, namelijk over de ontwikkelingsachterstand in taal van sommige driejarigen. Deze ontwikkelingsachterstand is soms al zo groot dat deze direct al gevolgen heeft voor het presteren van deze kinderen in het basisonderwijs. Er bestaan dan ook al plannen om deze kinderen al voor hun vierde verjaardag naar school te laten gaan om zo hun taalachterstand te verminderen.

De uitwerking van het voorbeeld is, zo wordt met nadruk gesteld, hypothetisch. De uitwerking is niet volledig en de gehanteerde effecten zijn niet empirisch gestaafd, maar met enig redelijk gezond verstand geprikt. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van landelijke gegevens over deelname aan het onderwijs, criminaliteitscijfers, beroep op sociale zekerheid en kosten voor verschillende voorzieningen. Zo hebben we een klein beetje realiteitsgehalte proberen toe te kennen aan het voorbeeld. Voor het in kaart brengen van de gelukseffecten hebben we een puntensysteem toegepast voor de verschillende statussen. Een gewonnen levensjaar met een gemiddelde hoeveelheid geluk levert in dit systeem 10 gelukspunten op. Een jaar werkloosheid levert een aftrek van 2

punten op voor het individu en geen aftrek voor de maatschappij. Voor criminaliteit geldt naast de individuele aftrek ook een aftrek van gelukspunten voor de maatschappij als geheel (namelijk het negatieve effect op de slachtoffers). Er is niet veel empirisch materiaal hierover beschikbaar. De toegekende punten zijn tamelijk arbitrair. Aan de uitkomsten is beleidsmatig dan ook geen enkele betekenis toe te kennen.

In het voorbeeld komen drie varianten aan de orde:

1. referentievariant;
2. onderwijsinterventie;
3. justitiële interventie.

In de referentievariant is sprake van non-interventie. De groep driejarigen met een taalachterstand kent een levensloop die afwijkt van kinderen zonder deze taalachterstand. Deze afwijkende levensloop kenmerkt zich door geringere onderwijsprestaties, hogere kans op criminaliteit, slechtere kansen op de arbeidsmarkt, lagere levensverwachtingen en slechtere gezondheid. Deze afwijkende levensloop is samen te vatten in een aantal statussen, welke gepaard gaan met (bepaalde) extra kosten en derving van levensgeluk voor de betrokkene, maar ook voor de maatschappij (externe effecten). De parameters hiervan zijn weergegeven in tabel 3-1.

In de variant met onderwijsinterventie ontvangt de desbetreffende groep leerlingen extra scholing in hun derde levensjaar. Hieraan zijn bepaalde kosten verbonden. Door de onderwijsinterventie passen de kansen van de verschillende statussen zich aan. Zo zijn hun onderwijsprestaties beter en nemen hun kansen op de arbeidsmarkt toe. Ook deze parameters zijn verwerkt in tabel 3-1.

In de justitiële interventie wordt getracht de negatieve maatschappelijke effecten van een toenemende kans op criminaliteit van deze groep te verminderen door speciale programma's. Deze programma's worden ingezet op het moment dat een jongere voor het eerst in aanraking komt met politie en justitie. Deze jongere volgt hier ook bepaalde opvoedingscursussen, maar ook zijn ouders worden in het begeleidingstraject betrokken. Een dergelijk begeleidingstraject loopt een jaar en hier zijn uiteraard ook kosten aan verbonden. Voor een deel is dit project succesvol en dus ook hier geldt dat na deze interventie de parameters anders zijn dan in de referentievariant.

De tabellen 3-1 tot en met 3-3 vatten de statussen en parameters van de drie varianten samen. De verschillende kolommen bevatten per status de periode waarop de status betrekking heeft, de toegenomen kans om in die status te verblijven bij die specifieke interventie, de extra kosten voor het individu, de gedeelde individuele gelukspunten, de extra externe kosten en de gedeelde externe gelukspunten. De gehanteerde discontovoet is 4%.

Tabel 3-1 bevat de parameters van de referentievariant. De parameters weerspiegelen dus het effect van 3-jarigen met een taalachterstand ten opzichte van 3-jarigen zonder taalachterstand (zonder aanvullend beleid).

Tabel 3-1 Statussen en parameters levensloop driejarigen met taalachterstand (referentievariant)

	<i>Tijdsduur</i>	<i>Toegenomen kans</i>	<i>Extra individuele kosten per jaar</i>	<i>Gederfde individuele gelukspunten per jaar</i>	<i>Extra externe kosten per jaar</i>	<i>Gederfde externe gelukspunten per jaar</i>
Speciaal onderwijs	14	5%	2000	1	5000	0
Vertraging regulier onderwijs	1	5%	1000	1	5000	0
Jeugdcriminaliteit	1	3%	500	2	10000	10
Langdurige werkloosheid	45	2%	5000	2	15000	0
Frequente werkloosheid	10	2%	7000	4	17000	0
Afname maatschappelijke participatie	55	2%	0	1	0	0
Verminderde gezinssituatie	50	5%	500	1	1000	2
Slechte leefomgeving	50	5%	0	1	0	0
Volwassen criminaliteit	5	3%	500	4	50000	10
Slechtere gezondheid	70	10%	1000	2	2000	0
Verminderde levensverwachting	3	100%	0	10	-18000	20

Tabel 3-2 bevat de statussen en de parameters voor de levensloop met onderwijsinterventie.

Tabel 3-2 Statussen en parameters levensloop driejarigen met taalachterstand met onderwijsinterventie

	<i>Tijdsduur</i>	<i>Toegenomen kans</i>	<i>Extra individuele kosten per jaar</i>	<i>Gederfde individuele gelukspunten per jaar</i>	<i>Extra externe kosten per jaar</i>	<i>Gederfde externe gelukspunten per jaar</i>
Taalonderwijs aan 3-jarigen	1	100%	500	0	3000	0
Speciaal onderwijs	14	2%	2000	1	5000	0
Vertraging regulier onderwijs	1	4%	1000	1	5000	0
Jeugdcriminaliteit	1	2%	500	2	10000	10
Langdurige werkloosheid	45	1%	5000	2	15000	0
Frequente werkloosheid	10	2%	7000	4	17000	0
Afname maatschappelijke participatie	55	1%	0	1	0	0
Verminderde gezinssituatie	50	4%	500	1	1000	2
Slechte leefomgeving	50	5%	0	1	0	0
Volwassen criminaliteit	5	2%	500	4	50000	10
Slechtere gezondheid	70	8%	1000	2	2000	0
Verminderde levensverwachting	3	95%	0	10	-18000	20

Tabel 3-3 bevat de statussen en de parameters voor de levensloop met justitiële interventie.

Tabel 3-3 Statussen en parameters levensloop driejarigen met taalachterstand met justitiële interventie

	<i>Tijdsduur</i>	<i>Toegenomen kans</i>	<i>Extra individuele kosten per jaar</i>	<i>Gederfde individuele gelukspunten per jaar</i>	<i>Extra externe kosten per jaar</i>	<i>Gederfde externe gelukspunten per jaar</i>
Speciaal onderwijs	14	5%	2000	1	5000	0
Vertraging regulier onderwijs	1	5%	1000	1	5000	0
Jeugdcriminaliteit	1	3%	500	2	10000	10
Criminaliteitspreventie	1	3%	0	1	10000	0
Langdurige werkloosheid	45	1%	5000	2	15000	0
Frequente werkloosheid	10	1%	7000	4	17000	0
Afname maatschappelijke participatie	55	1%	0	1	0	0
Verminderde gezinssituatie	50	4%	500	1	1000	2
Slechte leefomgeving	50	5%	0	1	0	0
Volwassen criminaliteit	5	1%	500	4	50000	10
Slechtere gezondheid	70	10%	1000	2	2000	0
Verminderde levensverwachting	3	100%	0	10	-18000	20

Tabel 3.4 laat de gevolgen zien van de verschillende interventies.

Tabel 3-4 Kosten en baten verschillende interventies in euro's

	<i>Verwachte individuele kosten</i>	<i>Verwachte gederfde individuele gelukspunten</i>	<i>Verwachte externe kosten</i>	<i>Verwachte externe gelukspunten</i>
Kosten en baten				
non-interventie	5220	9,3	10728	5,4
onderwijsinterventie	3967	7,4	8835	4,9
justitiële interventie	4403	8,6	7438	5,0
Opbrengstsaldo t.o.v. non-interventie				
onderwijsinterventie	1250	1,9	1890	0,6
justitiële interventie	820	0,6	3290	0,4

Uit tabel 3-4 blijkt dat beide interventies voordelig zijn ten opzichte van de referentievariant. Zowel de verwachte individuele en externe kosten als de gederfde individuele en externe gelukspunten nemen af. Kortom, minder kosten en meer geluk. Een interventie ligt in dit geval dus voor de hand. De onderwijsinterventie levert het individu meer op dan de justitiële interventie, zowel financieel als in gelukspunten (€ 1250 tegenover € 820 kosten en 1,9 gelukspunten tegenover 0,6). Dit geldt niet voor de externe kosten. Daar levert de justitiële interventie meer op dan de onderwijsinterventie en heeft nauwelijks effect op het aantal gelukspunten (€ 3290 tegenover € 1890 en 0,4 gelukspunten tegenover 0,6). Sommeren we de individuele en externe effecten dan levert de onderwijsinterventie ruim € 3145 (= € 1250 + € 890; nb afronding) op en de justitiële interventie ruim € 4107 (€ 820+ € 3290; nb afronding). Daarentegen is de opbrengst in gelukspunten van de onderwijsinterventie gelijk aan 2,4 (= 1,9 + 0,6; nb: afronding) en bij de justitiële interventie gelijk aan 1 (0,6 + 0,4). Voor € 962 (= € 4107-€ 3145) is dus 1,4 gelukspunt te winnen. De ruilvoet is dan gelijk aan € 693. Aangezien we een levensjaar op 10 punten hebben gesteld, komt dit overeen met een waarde van € 6933. De onderwijsinterventie is kosteneffectief als een HALY meer waard is dan € 6933. Als dit niet het geval is dan is de justitiële interventie kosteneffectief.

4 Rijksbegroting/Jaarverslag

4.1 Inleiding

Het in de vorige hoofdstukken voorgestelde allocatiemodel vereist hoogwaardige informatie over alle overheidsuitgaven. In feite moet de vraag worden beantwoord van welke projecten (begrotingsposten) de beleidsdoelen ook zouden kunnen worden gerealiseerd met andere projecten (interventies). Deze informatie is meestal niet voorhanden. Wel kan een overzicht gemaakt worden van de budgetten die andere ministeries alloceren voor doelen die onderwijs ook dient. In dit hoofdstuk volgt een overzicht van die budgetten waardoor een beeld ontstaat van de omvang van gelden waar het Ministerie van OCW potentieel voor in aanmerking zou komen. Er zijn geen gelden van het Ministerie van OCW opgenomen, daar andere ministeries slechts in beperkte mate bijdragen aan de primaire doelen van het Ministerie van OCW.

We beoordelen in dit hoofdstuk of en hoe sterk de artikelen of deelartikelen op de begrotingen en/of jaarverslagen van de Ministeries van Justitie, VWS, SZW en J&G corresponderen met investeringen in onderwijs. Voor elk ministerie geven we op hoofdlijnen een overzicht van de uitgaven van de hoofdartikelen in de jaarverslagen. Deze splitsen we in de bijlage bij dit hoofdstuk uit naar subartikelen die we beoordelen op de mate van correspondentie met investeringen in het onderwijs. We hanteren hiervoor de volgende indeling:

- niet of nauwelijks corresponderend;
- enigszins corresponderend;
- redelijk corresponderend;
- sterk corresponderend.

De onderverdeling van de verschillende uitgaven in deze categorieën is gemaakt op basis van de beschrijving en of doelstelling van de verschillende uitgavenposten in het de jaarverslagen/begrotingen van de verschillende ministeries. Een belangrijke opmerking tot slot is dat alle uitgaven – tenzij anders aangegeven- worden weergegeven in miljoenen euro's en dat de uitgaven afgerond zijn op 1 decimaal.

4.2 Ministerie van Justitie

Tabel 4-1 gaat in op de totale uitgaven in 2008 van het ministerie van Justitie, onderverdeeld naar de verschillende beleidsartikelen. Voor een gedetailleerder overzicht van deze uitgaven en onze beoordeling verwijzen naar de bijlage bij dit hoofdstuk.

Tabel 4-1 Overzicht gerealiseerde uitgaven Justitie, 2008 (X € 1 miljoen)

<i>Artikelnummer</i>	<i>Beleidsartikel</i>	<i>Uitgaven</i>
11	Nederlandse rechtsorde	12,2
12	Rechtspleging en rechtsbijstand	1.346,7
13	Rechtshandhaving, criminaliteits- en terrorismebestrijding	2.694,1
14	Jeugd	517,9
15	Vreemdelingen	1.064,8
17	Internationale rechtsorde	2,1
	Overig	187,9
	Totaal	5.825,6
Percentage dat redelijk of sterk correleert met investeringen in het onderwijs		55,0%

Bron: (Ministerie van Justitie 2009), inschatting IPSE Studies

Tabel 4-1 laat zien dat het ministerie van Justitie in 2008 het meeste geld heeft uitgegeven aan het beleidsartikel ‘rechtshandhaving, criminaliteits- en terrorismebestrijding’, gevolgd door beleidsartikelen ‘rechtspleging en rechtsbijstand’ en ‘vreemdelingen’.

De uitgaven onder beleidsartikelen 11 en 12 corresponderen niet of nauwelijks met investeringen in het onderwijs. Beleidsartikel 12 lijkt wellicht enigszins van toepassing te zijn, bijvoorbeeld door te investeren in onderwijs om de kennis over rechtsbijstand te vergroten (subartikel 12.2). Maar bij het grootste gedeelte van de uitgaven zien we geen correspondentie.

Onder beleidsartikel 13 komen verschillende subartikelen voor die in redelijke of sterke mate corresponderen met investeringen in het onderwijs. Het Justitieproject ‘Veiligheid begint bij voorkomen’ komt bijvoorbeeld tot uiting onder dit beleidsartikel. Subartikel 13.1 gaat over het bewerkstelligen van een doeltreffende preventie van criminaliteit. De instrumenten die hiervoor worden ingezet zijn de aanpak van agressie en geweld, de aanpak van criminaliteit in het bedrijfsleven, het bevorderen van de integriteit en kansspelen. Bij subartikel 13.2 gaat het niet alleen om de opsporing van criminaliteit, maar ook om de opsporing ter preventie van criminaliteit. Bij subartikel 13.3 gaat het om rechtshandhaving. Een ander subartikel dat gericht is op preventie is 13.4. Een van de doelen van dit artikel is het terugdringen van recidive door de tenuitvoerlegging van strafrechterlijke sancties. Artikel 13.5 gaat over slachtofferzorg en artikel 13.6 richt zich ten slotte op terrorismebestrijding. Als door investeringen in het onderwijs criminaliteit afneemt, dan nemen ook de uitgaven bij de genoemde subartikelen af. We beoordelen alle subartikelen derhalve als redelijk of sterk corresponderend met investeringen in het onderwijs.

Artikel 14 bestaat uit twee subartikelen. Het doel van subartikel 14.1 is omschreven als een effectieve bescherming van jeugdigen, tegen voor hun opvoeding en ontwikkeling bedreigende situaties, met inzet van juridische dwangmiddelen en de zorgvuldige behandeling van internationale kindbeschermingszaken. Ten eerste zou goed onderwijs kunnen bijdragen aan betere opvoedkundige vaardigheden van (toekomstige) ouders. Daarnaast zou het onderwijs ook een signalerende functie kunnen spelen. Gegeven de omschrijving van het artikel beoordelen we de correspondentie met investeringen in het onderwijs als enigszins. Onder de uitgaven bij subartikel 14.2 vallen onder andere posten

voor signalering, screening et cetera, waar het onderwijs een rol in zou kunnen spelen. De uitgaven bij 14.2 corresponderen derhalve redelijk met investeringen in het onderwijs.

De uitgaven onder artikelen 15 en 17 en de overige uitgaven lijken niet of nauwelijks te corresponderen met investeringen in het onderwijs.

4.3 Ministerie van VWS

De uitgaven van het ministerie van VWS zijn onder te verdelen in twee typen: programma-uitgaven en premiegefinancierde uitgaven. Tabel 4-2 geeft een overzicht van deze uitgaven. Een belangrijk verschil met de uitgaven in tabel 4-1 is dat de apparaatuitgaven nu verdeeld zijn over de verschillende beleidsartikelen. De vermelde bedragen zijn dus inclusief apparaatuitgaven. Voor een gedetailleerder overzicht van deze uitgaven en onze beoordeling verwijzen naar de bijlage bij dit hoofdstuk.

Tabel 4-2 Overzicht uitgaven VWS, 2008 (X € 1 miljoen)

<i>Artikelnummer</i>	<i>Beleidsartikel</i>	<i>Uitgaven</i>	<i>Premie-uitgaven</i>
41	Volksgezondheid	601,3	107,8
42	Gezondheidszorg	6.911,4	30.730,1
43	Langdurige zorg	5.394,6	21.544,4
44	Maatschappelijke ondersteuning	510,3	171,7
46	Sport	104,5	0
	Oorlogsgetroffenen en herinneringen		
47	WO II	399,8	0
98	Algemeen	325,5	0
99	Nominaal en onvoorzien	0	67,2
	Wmo (gemeentefonds)	0	1.474,6
	Opleidingsfonds	0	783
	Begrotingsgefinancierde BZK-uitgaven	0	0
	Totaal	14.247,5	54.878,8
Percentage dat redelijk of sterk correleert met investeringen in het onderwijs		11,8%	0,2%

Bron: (Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport 2009), inschatting IPSE Studies

Tabel 4-2 laat zien dat gezondheidszorg en langdurige zorg de grootste uitgavenposten zijn, zowel bij de programma-uitgaven als de premiegefinancierde uitgaven.

In de analyse op de uitgaven richten we ons eerst op de programma-uitgaven. Onder artikel 41 komen verschillende uitgavenposten voor die mogelijk corresponderen met investeringen in het onderwijs. Subartikel 41.1 is hier een goed voorbeeld van. Bij dit artikel worden onder andere instrumenten ingezet ten behoeve van het ontmoedigen van roken, preventie van schadelijk alcoholgebruik, voorkoming van drugsgebruik en het bevorderen van gezonde voeding en gezond leven. Er zijn tal van onderzoeken te vinden waarin betoogd wordt dat er een causaal verband bestaat tussen opleidingsniveau en de keuze voor een gezonde levensstijl (Van Doorslaer en Koolman 2004). Subartikel 41.2 gaat met name in op zaken waar de consument geen of nauwelijks invloed op kan uitoefenen, zoals product- en voedselveiligheid. Subartikel 41.3 is weer wel op de consument gericht: het door voorlichting en gedragsbeïnvloeding beperken van onnodig letsel. Hier zou het onderwijs een rol in kunnen spelen. Ook bij subartikel 41.4 is er

sprake van correspondentie met investeringen in het onderwijs. Zo richt dit artikel zich onder andere op de bestrijding van infectieziekten, preventie van chronisch ziekten (zoals diabetes patiënten), en de organisatie en deelnamen aan vaccinatieprogramma's (bijvoorbeeld voor griep). Overige subartikelen onder artikel 41 corresponderen minder met investeringen in het onderwijs.

Ook bij artikel 42 is bij verschillende onderdelen sprake van uitgaven die mogelijk corresponderen met investeringen in het onderwijs. Bij subartikel 42.1 gaat het om het versterken van de positie van de burger in de zorg. Er wordt onder andere geld uitgegeven aan een transparante informatievoorziening. Het is hier bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat opleidingsniveau een rol speelt bij de keuze voor een bepaalde zorgaanbieder. Investeringen in het onderwijs zouden hier dus ook een bijdrage aan kunnen leveren. Bij subartikel 42.2 gaat het onder andere om uitgaven met betrekking tot orgaandonatie, arbeidsmarktbeleid (waaronder vergroten instroom personeel), opleidingsfonds (sturen op instroom, innovatie van opleidingen et cetera), extra maatregelen en persoonlijke veiligheid verloskundigen in achterstandswijken. Ook worden er instrumenten voor innovatie ingezet. Hier zouden investeringen in het onderwijs een rol kunnen spelen.

Onder artikel 43 is bij één deelartikel sprake van correspondentie met investeringen in het onderwijs. Bij subartikel 43.1 gaat het namelijk om het versterken van de positie van de burger. Zoals reeds bij subartikel 42.1 betoogd, zouden investeringen in het onderwijs hier een rol in kunnen spelen.

Verschillende subartikelen van artikel 44 zouden kunnen corresponderen met investeringen in het onderwijs. Zo is het goed mogelijk dat bijvoorbeeld opleidingsniveau een rol speelt bij maatschappelijke participatie en het bieden van vrijwillige ondersteuning.

Artikel 46 richt zich op sport. Bij subartikel 46.1 gaat het erom dat mensen meer sporten en bewegen en minder inactief zijn en daarnaast dat mensen op een gezonde en verantwoorde manier aan sport doen. Deels richten de instrumenten zich specifiek op jeugd. Subartikel 46.2 gaat deels over het beleidsprogramma sport en onderwijs, gericht op het middelbaar beroepsonderwijs en het verminderen van schooluitval door sport. Daarnaast gaat het bijvoorbeeld om subsidies om het sportaanbod te verbeteren. Een klein gedeelte van subartikel 46.3 betreft verder het investeren in topsport en onderwijs. Met name de uitgaven in de eerste twee subartikelen corresponderen in bepaalde mate met investeringen in het onderwijs.

Bij artikel 47 geldt dat voor het levend blijven van de herinnering aan WOII een belangrijke rol voor het onderwijs weggelegd is. Zo wordt er 1,2 miljoen euro besteedt aan jeugdvoorlichting. De overige uitgaven, zoals aan subsidies voor het comité 4 en 5 mei en het behoud van het erfgoed van de oorlog, hangen minder samen met investeringen in het onderwijs.

Ook de premie-uitgaven in tabel 4-2 hebben we beoordeeld op mogelijke correspondentie met investeringen in het onderwijs (zie de bijlage bij dit hoofdstuk). Met name bij de preventieve zorg en ouder- en kindzorg (beiden artikel 41) zien we redelijke correspondentie met investeringen in het onderwijs. Zo zou opleidingsniveau een rol kunnen spelen bij het wel of niet deelnemen aan (vrijwillige) rijksvaccinatie. De overige artikelen hangen veelal wel enigszins samen met investeringen in het onderwijs, zij het dat effecten van dergelijke investeringen vaak indirect zullen zijn en daarnaast is het maar de vraag hoe groot deze effecten zijn.

4.4 Ministerie van SZW

Tabel 4-3 geeft op hoofdlijnen een overzicht van de gerealiseerde programma-uitgaven door het ministerie van SZW. Het betreft hier de uitgaven inclusief de apparaatsuitgaven. De premie-uitgaven staan hier niet in vermeld. Deze komen in het vervolg van deze paragraaf aan bod. Voor een gedetailleerder overzicht van deze uitgaven en onze beoordeling verwijzen naar de bijlage bij dit hoofdstuk.

Tabel 4-3 Overzicht uitgaven SZW, 2008 (X € 1 miljoen, afgerond op honderdtallen)

<i>Artikelnummer</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Uitgaven</i>
46	Inkomensbescherming met activering	6.400
47	Re-integratie	2.100
48	Sociale werkvoorziening	2.400
49	Overige inkomensbescherming	400
50	Tegemoetkomingen	100
51	Rijksbijdragen aan sociale fondsen	10.100
98	Algemeen	200
	Divers	100
	Totaal	21.900
	Percentage dat redelijk of sterk correleert met investeringen in het onderwijs	28,5%

Bron: (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2009), inschatting IPSE Studies

Tabel 4-3 laat zien dat de rijksbijdragen aan sociale fondsen de grootste programma-uitgavenposten zijn.

Bij artikel 46 zien we met name mogelijke besparingen bij de uitgaven onder subartikel 46.5. De uitgaven hebben voor een groot deel betrekking op het inkomensdeel van de wet werk en bijstand (WWB). Hier liggen mogelijkheden om met investeringen in het onderwijs het aantal bijstandsuitkeringen terug te dringen en daarmee uitgaven te besparen. Hetzelfde geldt voor de uitgaven onder beleidsartikel 47, waaronder onder andere het werkdeel van de WWB valt. Uiteraard valt hier ook de re-integratie van personen onder andere regelingen onder (zoals de WW, Wajong et cetera).

Een laatste uitgavenpost waar mogelijk enigszins besparingen te realiseren zijn met investeringen in het onderwijs betreft artikel 51. Voor een klein deel gaat het hier om uitgaven aan zwangere alphahulpen en zwangere zelfstandigen. Het grootste gedeelte gaat echter om uitgaven aan de regeling Bikk AOW, het ouderdomsfonds en het spaarfonds AOW, die nauwelijks corresponderen met investeringen in het onderwijs.

Daarnaast zijn er nog diverse uitgaven aan andere beleidsartikelen die in tabel 4-3 onder de diverse uitgaven vallen. Zo valt artikel 45 (over de pensioensvoorziening) hieronder. Hier zou betoogd kunnen worden dat deelnemers aan een pensioenvoorziening meer betrokken zouden kunnen raken door meer kennis over deze pensioenvoorzieningen, waar mogelijk het onderwijs weer een rol zou kunnen spelen.

Tabel 4-4 gaat in op de gerealiseerde premie-uitgaven door het ministerie van SZW in 2008. De bijlage bij dit hoofdstuk gaat nader in op onze beoordeling van de verschillende uitgaven.

Tabel 4-4 Overzicht premie-uitgaven SZW, 2008 (X €1 miljoen, afgerond op honderdtallen)

<i>Artikelnummer</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Premie-Uitgaven</i>
43	WAZO	1.000
46	WW	2.900
46	WAO, IVA, WGA	9.400
46	ZW	1.400
46	WAZ	400
47	Re-integratie	500
49	ANW	1.200
49	AOW	27.100
	Totaal	43.900
Percentage dat redelijk of sterk correleert met investeringen in het onderwijs		7,7%

Bron: (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2009), inschatting IPSE Studies

Alleen de premie-uitgaven aan WW en Re-integratie corresponderen redelijk met investeringen in het onderwijs. Er zijn bijvoorbeeld tal van studies die een verband aantonen tussen opleidingsniveau en werkloosheid. De WW wordt voor een (groot) deel ook bepaald door de stand van de economie. Het moge duidelijk zijn dat bij een economische recessie meer ontslagen vallen en de instroom in en de stand van de WW hoger ligt dan in tijden van economische voorspoed. De vraag is dan ook welk deel van de premie-uitgaven bespaard zouden kunnen worden met investeringen in het onderwijs. We hebben de verschillende ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen beoordeeld als enigszins corresponderend met investeringen in het onderwijs. Door bijvoorbeeld het voorkomen van ongevallen of het investeren in een gezonde levensstijl zouden wellicht premiegelden bespaard kunnen worden. Re-integratie heeft betrekking op de Re-integratie van WW'ers en personen die vallen onder de verschillende arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (WAO, WIA WAZ).

4.5 Ministerie voor Jeugd en gezin

Tabel 4-5 geeft een overzicht van de gerealiseerde programma-uitgaven van het ministerie voor J&G. De relevante apparaatsuitgaven worden verantwoord op de begrotingen van VWS, Justitie, SZW en OCW en staan dus niet in de onderstaande tabel. De premie-uitgaven staan hier ook niet in vermeld. Deze komen in het vervolg van deze paragraaf aan bod.

Tabel 4-5 Overzicht uitgaven J&G, 2008 (X € 1 miljoen)

<i>Artikelnummer</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Uitgaven</i>
1	Gezin en inkomen	4.218
2	Gezond opgroeien	288
3	Zorg en bescherming	1.550
99	Nominaal en onvoorzien	0
	Totaal	6.056
Percentage dat redelijk of sterk correleert met investeringen in het onderwijs		19%

Bron: (Ministerie van Jeugd en Gezin 2009), inschatting IPSE Studies

De grootste uitgavenpost bij J&G is Gezin en inkomen (zie tabel 4-5). Zorg en bescherming is ook een forse uitgavenpost, terwijl gezond opgroeien een relatief kleine uitgavenpost is.

Onder alle artikelen uit tabel 4-5 zitten subartikelen die redelijk of sterk corresponderen met investeringen in het onderwijs.

Er zijn twee uitgavenposten die sterk corresponderen met investeringen in het onderwijs. Het gaat hier ten eerste om subartikel 3.3 (campussen): scholingstrajecten voor jongeren die (om andere reden dan ziekte of verzorging) niet naar school gaan, niet werken en ook niet op zoek zijn naar werk of scholing. Daarnaast correspondeert ook subartikel 2.2 sterk met investeringen in het onderwijs. Het gaat hier onder andere om preventie van alcoholgebruik door jongeren, gericht op de ouders, het stimuleren van jongeren tot vrijwilligerswerk en politieke en maatschappelijke participatie en preventieprojecten gericht op een gezonde levensstijl bij kinderen en jongeren.

Artikelen die redelijk corresponderen met investeringen in het onderwijs zijn het kindgebonden budget en subartikel 2.1 (laagdrempelige ondersteuning). Het kindgebonden budget biedt inkomensondersteuning specifiek gericht op huishoudens in de lagere inkomenssegmenten. Met investeringen in het onderwijs zouden wellicht minder mensen gebruik hoeven te maken van een dergelijke regeling, bijvoorbeeld door een hoger opleidingsniveau en een hoger inkomen. Ook laagdrempelige ondersteuning correspondeert redelijk met investeringen in het onderwijs. Enerzijds kan betoogd worden dat een hoger opleidingsniveau leidt tot minder benodigde ondersteuning. Anderzijds kan ook betoogd worden dat de kans dan wellicht groter is dat beide ouders carrièregericht zijn, werken en derhalve juist meer ondersteuning bij het opvoeden nodig hebben. Dit subartikel gaat echter ook over preventief jeugdbeleid, zoals signalering van en eerste hulp bij problematiek door centra voor jeugd en gezin.

Subartikelen die slechts enigszins corresponderen met investeringen in het onderwijs zijn de kinderbijslag (artikel 1.1), tijdige en effectieve hulp bij zorgaanbieder (artikel 3-1) en een snelle inzet van dwangmiddelen (artikel 3.2). Kinderbijslag is bijvoorbeeld onder andere bedoeld om inkomensverschillen tussen gezinnen met kinderen en gezinnen zonder kinderen te verkleinen. Het betreft een inkomensafhankelijke tegemoetkoming.

4.6 Totaaloverzicht

In tabel 4-6 geven we op basis van onze beoordeling van de verschillende uitgavenposten een grove indicatie van de maximale totale uitgaven die ons inziens in redelijke of sterke mate samenhangen met investeringen in het onderwijs. De bedragen zijn gebaseerd op de beoordeling van de uitgaven op subartikelen in de bijlage bij dit hoofdstuk. Ten eerste presenteren we in tabel 4-6 per ministerie de som over alle uitgaven die sterk corresponderen met investeringen in het onderwijs. Ten tweede gaan we in op de som van de uitgaven die sterk of redelijk corresponderen met investeringen in het onderwijs. Met nadruk wijzen we erop dat de genoemde bedragen ruim ingeschatte bovengrenzen zijn. Bij de meeste uitgavenposten geldt dat waarschijnlijk slechts een (klein) deel van de uitgaven correspondeert met investeringen in het onderwijs en niet de volledige uitgaven.

Tabel 4-6 Overzicht uitgaven die redelijk of sterk corresponderen met investeringen in het onderwijs, 2008 (X € 1 miljoen)

	<i>Jus Programma</i>	<i>VWS Programma</i>	<i>VWS Premie</i>	<i>SZW Programma</i>	<i>SZW Premie</i>	<i>J&G Programma</i>	<i>Totaal*</i>
Uitgaven sterke correspondentie	15,3	44,9	0	0	0	17	77,2
Uitgaven sterke of redelijke correspondentie	3.203,4	1.686,6	107,8	6.245,2	3.400,0	1.123	15.766,0
% uitgaven sterke correspondentie	0,3%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0%	0,1%
% uitgaven sterke of redelijke correspondentie	55,3%	11,8%	0,2%	28,5%	7,7%	19%	10,7%
Totale uitgaven	5.825,6	14.247,5	54.878,8	21.900,0	43.900,0	6.056,4	146.808,3

Bron: (Ministerie van Justitie 2009; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2009; Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport 2009), bewerkingen IPSE Studies

* op basis van de som van de bedragen in de eerdere kolommen

Tabel 4-6 laat zien dat bij Justitie maximaal 55% van de programma-uitgaven in redelijke of sterke mate corresponderen met investeringen in het onderwijs. Voor de programma-uitgaven van VWS is dit percentage een stuk lager, namelijk 11,8%. Van de premie-uitgaven van VWS correspondeert ons inziens maximaal 0,2% van de uitgaven redelijk of sterk met investeringen in het onderwijs. Verder vinden we geen van de programma-uitgaven van SZW sterk corresponderen met investeringen in het onderwijs, terwijl we maximaal bijna 29% van alle uitgaven redelijk vinden corresponderen met uitgaven in het onderwijs. Van de premie-uitgaven door SZW vinden we maximaal 8% van de uitgaven redelijk of sterk corresponderen met uitgaven in het onderwijs. Bij J&G geldt dat we (na afronding) 0% van alle uitgaven sterk vinden corresponderen met investeringen in het onderwijs, terwijl we maximaal 19% van alle uitgaven redelijk vinden corresponderen met investeringen in het onderwijs.

De totaalkolom laat zien dat slechts 0,1% van de totale uitgaven sterk correspondeert met investeringen in het onderwijs, terwijl bijna 11% van de totale uitgaven in sterke of redelijke mate correspondeert met investeringen in het onderwijs. De bedragen die hierbij horen lopen nogal uiteen. Het gaat dan ook slechts om een globale indicatie van de

omvang van de projecten die effecten beogen die mogelijkwijs ook met onderwijsinterventies zijn te realiseren.

In dit hoofdstuk hebben we alleen een analyse gemaakt van de kosten en niet van de effecten. Een kolom waarin het aantal HALY's wordt vermeld is met de huidige kennis van zaken niet te maken.

5 Slot

In dit slothoofdstuk staan we stil bij een aantal kanttekeningen. De kanttekeningen hebben zowel betrekking op de genoemde bedragen als de aanpak via HALY. Verder gaan we in op nader onderzoek.

5.1 Kantekeningen bij de begrotingsposten

Het concept van HALY is niet alleen toe te passen bij ex'ante evaluaties van verschillende beleidsinterventies (projecten), maar ook op reeds bestaande projecten. In hoofdstuk 4 hebben we een globale indicatie gegeven van begrotingsposten die effecten beogen die mogelijk ook met onderwijsinterventies zijn te realiseren.

De uitkomsten in tabel 4-6 zijn slechts indicatief voor de werkelijke bedragen die eventueel corresponderen met onderwijsinterventies. In deze paragraaf plaatsen we aan de hand van twee voorbeelden enkele kanttekeningen bij de exercitie die in dit hoofdstuk is uitgevoerd.

Ten eerste bespreken we de uitkomsten voor de SZW-uitgaven. De uitkomsten aangaande de SZW-uitgaven worden sterk beïnvloed door enkele bijzonder grote uitgavenposten. Zo vinden we de uitgaven onder subartikel 46.5 redelijk corresponderen met investeringen in het onderwijs. De uitgaven aan dit artikel bedragen meer dan 4 miljard euro, ten opzichte van de 21,9 miljard euro die in totaal wordt uitgegeven door het ministerie van SZW (programma-uitgaven). Het is natuurlijk ondenkbaar dat een dergelijk bedrag volledig kan worden aangewend voor investeringen in het onderwijs die eenzelfde effect sorteren. De uitkomsten van de bovenstaande tabel dienen dan ook niet als zodanig geïnterpreteerd te worden. Wel geldt dat op de genoemde bedragen een (niet bekend) deel bespaard kan worden.

Om de bovenstaande nuance op de uitkomsten kracht bij te zetten gaan we als voorbeeld in tabel 5-1 nader in op de uitgaven onder subartikel 46.5 van SZW.

Tabel 5-1 Nadere uitsplitsing uitgavenposten 46.5 (in miljoenen euro's) van SZW

<i>Uitgavenposten Beleidsartikel 46.5</i>	<i>Uitgaven</i>
WWB	3.855,3
Bijstand buitenland	2,8
Bijstand zelfstandigen	117,4
IOAW	103,7
IOAZ	34,2
WWIK Uitkeringslasten	22,7
WWIK Uitvoeringskosten	4,7
Vazalo	0,0
Handhaving	7,8
Subsidies	0
Overig	11,8
Totaal	4.160,4

Tabel 5-1 laat zien dat veruit het grootste gedeelte van de deelluitgaven onder beleidsartikel 46.5 betrekking heeft op de Wet werk en bijstand (WWB). Het gaat hier om het inkomensdeel. Deze uitgaven zijn wellicht enigszins terug te dringen door te investeren in het onderwijs, doch is het duidelijk dat het grootste deel van deze uitgaven hier niet mee weg te nemen is. Belangrijke andere factoren die deze uitgaven mede bepalen zijn de stand van de (regionale) economie en (regionale) arbeidsmarkt, (financiële) prikkels om uit te stromen, re-integratie-inspanningen et cetera. Om een inschatting te geven van het percentage uitgaven dat hier te besparen is, zou ons inziens een gedetailleerde effectstudie uitgevoerd moeten. Verder worden in tabel 5-1 deelluitgaven genoemd die nauwelijks samenhangen met investeringen in het onderwijs, zoals de uitgaven aan de inkomensvoorzieningen voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers en zelfstandigen (IOAW en IOAZ) en de uitgaven in het kader van de Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK). Deze uitgaven vallen echter wel onder het bedrag van 4 miljard euro. De conclusie moet in ieder geval zijn dat de 4 miljard euro een duidelijke overschatting is van de besparingen die gerealiseerd kunnen worden met investeringen in het onderwijs.

Een tweede voorbeeld betreft het hoge percentage aan kosten bij Justitie dat in redelijke of sterke mate correspondeert met investeringen in het onderwijs. Het volledige bedrag onder artikel 13 van Justitie (Rechtshandhaving, criminaliteits- en terrorismebestrijding) correspondeert redelijk of sterk met investeringen in het onderwijs. Door investeringen in het onderwijs neemt criminaliteit wellicht af, maar criminaliteit zal natuurlijk nooit volledig verdwijnen. Ook hier is de conclusie gerechtvaardigd dat het bedrag voor dit artikel een duidelijke overschatting is van de bedragen die wellicht kunnen worden geheralloceerd naar het onderwijs.

Onder iedere begrotingspost komen dus uitgaven voor die eigenlijk niet aan het “effect-criterium” voldoen en de genoemde bedragen dus majoreren.

Verder moet met nadruk worden vermeld dat genoemde bedragen niet als besparingen kunnen worden opgevat. Het gaat hier om bedragen die bij investeringen in het onderwijs wellicht leiden tot een groei van het aantal HALY’s.

5.2 Beschouwing over HALY

Een andere belangrijke kanttekening bij de toepassing van HALY betreft de factor tijd. Bij de bespreking van HALY is de veronderstelling gehanteerd dat de discontovoet voor de geldbedragen en de gelukspunten gelijk is aan elkaar. Dat is een discutabele veronderstelling. De politieke en maatschappelijke druk om aan een emergent probleem acuut een oplossing te bieden, betekent theoretisch gezien dat de discontovoet voor gelukspunten veel hoger is dan voor geld. Veiligheid nu is veel meer waard dan veiligheid over 10 jaar. Iets simpeler geformuleerd, onderwijs kan dikwijls geen oplossingen bieden voor acute problemen. Directe interventies in de sfeer van bijvoorbeeld criminaliteit hebben dikwijls op korte termijn een hogere opbrengst in termen van externe effecten. Een rationele allocatie van middelen op de korte termijn staat die op de lange termijn in de weg.

5.3 Verder onderzoek

HALY is een interessant concept dat een rationele afweging mogelijk maakt tussen beleidsinterventies en dat integraal rekening houdt met kosten en maatschappelijke effecten, ook als die voor een groot deel in de toekomst liggen.

Het invullen van de parameters voor HALY is geen sinecure. De effecten van beleidsinterventies vergt nog veel onderzoek, maar waarschijnlijk is daar nog het meeste over bekend. Veel minder bekend is er over de effecten van uitkomsten van beleidsinterventies op het geluk van mensen. Ook op dit terrein is reeds het nodige onderzoek gedaan, maar veel lacunes zijn hier nog op te vullen.

Een ander aspect betreft de discontovoet. Hier is bij het maken van louter financiële afwegingen al discussie over. In het geval van HALY leeft dit nog veel sterker. Het is aannemelijk te veronderstellen dat de tijdsvoorkeur voor geluk veel groter is dan voor geld. Ook hier zou nader onderzoek uitsluitsel over kunnen geven.

Een interessant alternatief is om het vraagstuk van de allocatie geheel naar het macroniveau te tillen. Op basis van gegevens van onder andere de OECD over de beschikbare productiecapaciteit, de natuurlijke hulpbronnen, de inzet van middelen in de private en publieke sector (gesplitst naar een aantal belangrijke beleidsterreinen) en de maatschappelijke effecten van verschillende landen is het mogelijk om een beste praktijk af te leiden. Deze beste praktijk geeft een inzicht in de optimale allocatie van middelen over de private en publieke sector (en daarbinnen over de beleidsterreinen). Hieruit is af te leiden in welke mate Nederland hiervan afwijkt.

Bijlagen

Bijlage bij hoofdstuk 4

Beoordelingskader

Bij het beoordelen van de verschillende uitgavenposten op correspondentie met investeringen in het onderwijs hanteren we de volgende indeling:

- -- niet of nauwelijks;
- - enigszins;
- + redelijk;
- ++ veel.

De onderverdeling van de verschillende uitgaven in deze categorieën is gemaakt op basis van de beschrijving en of doelstelling van de verschillende uitgavenposten in het de jaarverslagen/begrotingen van de verschillende ministeries. De apparaatsuitgaven laten we hierin buiten beschouwing.

Beoordeling Justitie-uitgaven

Tabel b4-1 bevat een uitsplitsing van de verschillende uitgaven door Justitie. In de laatste kolom van deze tabel beoordelen we of en in hoeverre de verschillende uitgaven corresponderen met investeringen in het onderwijs.

Tabel b4-1 Overzicht uitgaven Justitie, 2008 (X € 1miljoen)

<i>Artikelnummer</i>	<i>Beleidsartikel</i>	<i>Uitgaven</i>	<i>Beoordeling</i>
11.1	(Nationale) wetgeving	6,2	--
11.2	Wetgevingskwaliteitsbeleid	6,0	--
12.1	Slagvaardige en kwalitatief goede rechtspleging	901,7	--
12.2	Adequate toegang tot het rechtsbestel	444,9	-
13.1	Preventieve maatregelen	15,3	++
13.2	Opsporing en forensisch onderzoek	0	+
13.3	Handhaving en vervolging	716,1	+
13.4	Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties	1.886,9	+
13.5	Slachtofferzorg	32,3	+
13.6	Terrorismebestrijding	43,4	+
14.1	Uitvoering jeugdbescherming	8,6	-
14.2	Tenuitvoerlegging justitiële sancties jeugd	509,3	+
14.3	Voogdij AMV's	0	--
15.1	Verblijfsrechten vreemdelingen	282,0	--
15.2	Opvang gedurende beoordeling verblijf	494,2	--
15.3	Terugkeer vreemdelingen	288,5	--
17.1	Internationale wetgeving	2,1	--

Bron: (Ministerie van Justitie 2009)

Beoordeling VWS-uitgaven

Tabel b4-2 geeft een nadere onderverdeling van de verschillende programma-uitgaven door VWS. De apparaatuitgaven worden hierbij niet vermeld. In de laatste kolom van deze tabel beoordelen we weer of en in hoeverre de verschillende uitgaven corresponderen met investeringen in het onderwijs.

Tabel b4-2 Overzicht programma-uitgaven VWS, 2008 (X € 1 miljoen)

Artikelnummer	Beleidsartikel	Uitgaven	Beoordeling
41.1	Meer mensen kiezen voor een gezonde leefstijl	39,9	++
41.2	Voorkomen van gezondheidsschade door onveilig voedsel en onveilige producten	80,3	-
41.3	Voorkomen gezondheidsschade door ongevallen	5,0	++
41.4	Bescherming tegen infectie- en chronische ziekten	290,4	+
41.5	Doelmatig systeem van openbare gezondheidszorgvoorzieningen	162,5	-
41.6	Ethisch verantwoord handelen in de gezondheidszorg	14,5	--
42.1	De positie van de burger in het zorgstelsel wordt versterkt	0,4	+
42.2	Realisatie gewenste zorgaanbod	1.117,9	+
42.3	Betaalbaar verzekerd pakket voor noodzakelijke zorg	5.785,4	--
43.1	De positie van de burger in het zorgstelsel wordt versterkt.	57,2	+
43.2	Voor iedere cliënt is de voor hem of haar noodzakelijke zorg beschikbaar	196,8	--
43.3	De zorg is effectief en veilig en wordt door de cliënt positief ervaren (kwalitatief goede zorg)	91,3	-
43.4	De kosten van de zorg zijn maatschappelijk aanvaardbaar	5.045,3	--
44.1	Burgers worden gestimuleerd actief te participeren in maatschappelijke verbanden	44,7	+
44.2	Burgers bieden anderen vrijwillige ondersteuning en kunnen gebruik maken van (organisaties van) vrijwillige ondersteuning.	40,3	+
44.3	Burgers met beperkingen kunnen gebruik maken van (algemene) voorzieningen en professionele ondersteuning.	68,7	--
44.4	Burgers met (psycho)sociale problemen kunnen gebruik maken van tijdelijke ondersteuning	352,7	-
46.1	Mensen sporten en bewegen meer voor hun gezondheid	12,9	+
46.2	Via de sport ontmoeten mensen elkaar, doen mensen mee aan maatschappelijke activiteiten en gaan mensen respectvol met elkaar om	62,8	+
46.3	De topsport in Nederland staat symbool voor ambitie, is een bron van ontspanning en draagt bij aan ons nationale imago in binnen- en buitenland	26,4	-
47.1	Een kwalitatief goed en doelmatig stelsel van materiële en immateriële hulpverlening aan oorlogsgetroffenen WO II in een situatie van afbouw	383,4	--
47.2	De herinnering aan WO II blijft levend en veel mensen – vooral jeugdigen – zijn zich bewust van de betekenis van WO II	15,1	+

Bron: (Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport 2009)

Tabel b4-3 gaat in op de gerealiseerde premie-uitgaven door VWS in 2008, uitgesplitst naar zorgsector.

Tabel b4-3 Overzicht begrote premie-uitgaven VWS, 2009 (X € 1 miljoen)

Artikelnummer	Omschrijving	Uitgaven	Beoordeling
41	Preventieve zorg (Rijksvaccinatieprogramma)	102,5	+
	Ouder- en kindzorg	5,3	+
	Volksgezondheid onverdeeld	0,0	N.v.t.
42	Extramurale zorg	3.896,7	-
	Ziekenhuizen, medisch specialisten en overig curatief	16.224,2	-
	Ziekenvervoer	546,1	-
	Genees- en hulpmiddelen	6.360,5	-
	Geneeskundige GGZ	3.312,6	-
	Grensoverschrijdende zorg	390,0	-
43	Geestelijke gezondheidszorg AWBZ	1.540,0	--
	Gehandicaptenzorg	5.942,1	--
	Verpleging en verzorging	12.104,7	-
	Persoonsgebonden budgetten	1.660,8	-
	Subsidies langdurige zorg	77,9	-
	Beheerskosten/ diversen AWBZ	218,9	--
	Langdurige zorg onverdeeld	0,0	-
44	MEE-instellingen	171,7	-

Bron: (Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport 2009)

Beoordeling SZW-uitgaven

Tabel b4-4 geeft een uitsplitsing van de programma-uitgaven door SZW. De apparaatsuitgaven laten we buiten beschouwing.

Tabel b4-4 Overzicht programma-uitgaven SZW, 2008 (X € 1 miljoen)

Artikelnummer	Beleidsartikel	Uitgaven	Beoordeling
41.1	Het bereiken van een zo gelijkmatig mogelijk over de verschillende inkomensgroepen gespreide inkomensverdeling	0	N.v.t.
41.2	In stand houden en verbeteren van financiële prikkels voor werkaanvaarding	0,2	-
42.1	Beheerste ontwikkeling arbeidskosten	0	N.v.t.
42.2	Stijging van het aandeel werkenden en werklozen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie	0	N.v.t.
42.3	Wegnemen van factoren die de arbeidsparticipatie van specifieke groepen belemmeren	7,3	-
43.0	Algemene doelstelling: Zorgdragen voor een flexibel instrumentarium voor moderne arbeidsverhoudingen en voorwaarden	1,1	-
43.1	Het bevorderen van stabiele en evenwichtige arbeidsverhoudingen	0,6	-
43.2	Zorgdragen voor een goede balans tussen rechten en plichten van werkgevers en werknemers voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst	0,3	-
43.3	Bevorderen van het combineren van arbeid en zorg	1,1	-
43.4	Bevorderen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt en toegang tot de arbeidsmarkt door bescherming te bieden tegen ongelijke behandeling bij arbeid en beroep	1,1	-
44.1	Bevorderen dat werkgevers en werknemers in bedrijven een effectief en efficiënt arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid voeren	19,7	-
45.1	Vergroten van de houdbaarheid en het bereik van het stelsel van aanvullende pensioenen	0,0	-
45.2	Verbeteren van de betrokkenheid van deelnemers bij hun pensioenvoorziening	0,9	+
46.1	Zorgdragen dat werknemers bij werkloosheid een tijdelijk loonvervangend inkomen ontvangen en tot werkhervatting worden gestimuleerd	0	N.v.t.
46.2	Zorgdragen voor een inkomensvoorziening voor arbeidsongeschikte en zieke werknemers	0	N.v.t.
46.3	Zorgdragen voor een inkomensvoorziening voor jonggehandicapten (uitkeringslasten/uitvoeringskosten Wajong)	2.237,8	-
46.4	Zorgdragen voor een inkomensvoorziening voor bepaalde herkeurde arbeidsongeschikten (uitkeringslasten/uitvoeringskosten Bia Tri)	29,0	-

Vervolg tabel b4-4 Overzicht programma-uitgaven SZW, 2008 (X € 1 miljoen)

46.5	Zorgdragen dat toereikende middelen worden verstrekt aan gemeenten voor inkomensaanvulling tot minimumniveau aan mensen die zelf niet kunnen voorzien in levensonderhoud (oa uitkeringslasten/uitvoeringskosten WWik. Uitgaven WWB, IOAW, IOAZ, Vazalo)	4.160,4	+
47.1	Ondersteuning bij het vinden van regulier werk aan die uitkeringsgerechtigden en werklozen die zonder re-integratieondersteuning kunnen	340,3	+
47.2	Ondersteuning bij het verkleinen van de afstand tot regulier werk aan die uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen	1.743,6	+
48.1	Het realiseren van aangepaste arbeid voor personen met een Wsw-indicatie, waar mogelijk in een zo regulier mogelijke werkomgeving	2.425,2	-
49.1	Zorgdragen dat een aanvulling tot inkomen op minimumniveau wordt verstrekt aan alleenstaande nabestaanden, wezen of half-wezen voor wie het niet mogelijk is om zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien	0	N.v.t.
49.2	Zorgdragen dat een minimuminkomen wordt verstrekt aan personen van 65 jaar en ouder	0	N.v.t.
49.3	Zorgdragen dat een aanvulling tot inkomen op minimumniveau wordt verstrekt aan zieke, arbeidsongeschikte en werkloze werknemers	366,3	-
50.1	Zorgdragen dat een extra financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen wordt verstrekt aan ouderen of verzorgers	125,7	-
50.2	Het zoveel mogelijk bij leven verstrekken van een eenmalige financiële tegemoetkoming in de immateriële schade aan werknemers, of huisgenoten van werknemers, met maligne mesothelioom door asbestblootstelling, die niet via de voormalige werkgever een schadevergoeding kunnen krijgen	3,5	-
51.1	Rijksbijdrage aan sociale fondsen: Het medebekostigen van de sociale verzekeringen uit de schatkist ter dekking of voorkoming van tekorten in de fondsen	10.134,4	-

Bron: (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2009)

In tabel b4-5 beoordelen we de premie-uitgaven door SZW op correspondentie met investeringen in het onderwijs.

Tabel b4-5 Overzicht premie-uitgaven SZW, 2008 (X € 1 miljoen, afgerond op honderdtallen)

<i>Artikel-nummer</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Premie-Uitgaven</i>	<i>Beoordeling</i>
43	WAZO	1.000	--
46	WW	2.900	+
46	WAO, IVA, WGA	9.400	-
46	ZW	1.400	-
46	WAZ	400	-
47	Re-integratie	500	+
49	ANW	1.200	-
49	AOW	27.100	-
	Totaal	43.900	

Bron: (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2009)

Beoordeling J&G-uitgaven

Tabel b4-6 geeft een uitsplitsing van de programma-uitgaven door J&G. We beoordelen hier tevens of de vermelde uitgaven corresponderen met investeringen in het onderwijs.

Tabel b4-6 Nader overzicht programma-uitgaven J&G , 2008 (X € 1 miljoen)

<i>Artikel-nummer</i>	<i>Beleidsartikel</i>	<i>Uitgaven</i>	<i>Beoordeling</i>
1.1	Kinderbijslag	3.386,7	-
1.2	Kindgebonden budget	831,7	+
2.1	Kinderen en hun ouders/verzorgers krijgen laagdrempelige ondersteuning bij het opgroeien, opvoeden en verzorgen	274,2	+
2.2	Kinderen hebben een gezonde leefstijl en zijn actief en positief betrokken bij hun leefomgeving	13,6	++
3.1	Tijdige en effectieve hulp bij zorgaanbieder	1.224,7	-
3.2	Snelle inzet van de meest adequate dwangmiddelen	322,5	-
3.3	Campussen	3,0	++

(Ministerie van Jeugd en Gezin 2009)

Referenties

Centre for Educational Research and Innovation (2007). Understanding the Social Outcomes of Learning, Organisation for Economic Co-operation and Development.

College voor zorgverzekeringen (2006). Richtlijnen voor farmaco-economisch onderzoek, geactualiseerde versie. Diemen.

Ecorys/DHV (2007). Werkwijzer OEI bij MIT-planstudies, hulpmiddel bij het invullen van de formats. Rotterdam.

Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000). Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor Kosten-batenanalyse, Deel I: Hoofdrapport Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur. Den Haag.

Groot, W. en H. Maassen van den Brink (2004). The effects of education on crime. Working Paper Scholar Center for Education and Labor.

Kettunen, J. (1997). "Education and unemployment duration." *Economics of Education Review* **16**(2): 163-170

Mackenbach, J.P. (2006). Health Inequalities: Europe in Profile, World Health Organization.

Ministerie van Jeugd en Gezin (2009). Slotwet en jaarverslag van Jeugd en Gezin 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 XVII, nrs.1-3

Ministerie van Justitie (2009). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 VI, nr.1

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 XV, nr.1

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). Aanvullingen op de Leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur. Een Samenvatting. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005). OEI bij verkenningen voor natte infrastructuur : toesnijding voor SNIP-verkenningen bij waterkeren. Den Haag.

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (2009). Slotwet en Jaarverslag Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 XVI, nr.1-3

Ruijgrok, E.C.M., R. Brouwer en H. Verbruggen (2004). Waardering van natuur, water en bodem in Maatschappelijke Kosten Baten Analyses, Een handreiking ter aanvulling op de OEI-leidraad. Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken en Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit. Den Haag.

Spence, A.M. (1973). "Job market signaling." *Quarterly Journal of Economics*: p. 225-243.

Theodossioua, I. en A. Zangelidis (2009). "Should I stay or should I go? The effect of gender, education and unemployment on labour market transitions." *Labour Economics* **16**(5): 566-577.

Van Doorslaer, E. en X. Koolman (2004). "Explaining the differences in income-related health inequalities across European countries." *Health Economics* **13**(7): 609-628.

Veenhoven, R. (1996). "Happy Life Expectancy. A comprehensive indicator of quality of life in nations." *Social Indicators Research* **39**: 1-58.

Wooning, A., R. Van Cleef, J. Wagemaker en P. Blok (2007). Werkwijzer OEI bij SNIP Integrale afweging van SNIP-projecten op basis van de Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI)-systematiek: Effectentabellen en toepassingsbereik. RWS Riza. Rijswijk.