

Waar voor ons belastinggeld?

Waar voor ons belastinggeld?

Prijs en kwaliteit van publieke diensten

Bob Kuhry (red.)
Flip de Kam (red.)

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, januari 2012

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

Het Bureau heeft tot taak:

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

Het scp verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het scp te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2012

scp-publicatie 2012-2

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, England

Omslagontwerp: bureau Stijlzug, Utrecht

Omslagillustratie: © Ien van Laanen, Amsterdam

ISBN 978 90 377 0596 6

NUR 740

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

De auteurs van scp-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	9
Samenvatting	11
1 Waar voor ons belastinggeld?	19
1.1 Het kostenraadsel	19
1.2 Productie en kosten van publieke diensten	20
1.3 Opzet van dit rapport	23
1.4 Methode	24
1.5 Kwaliteit, doeltreffendheid en maatschappelijke effecten	27
Noten	30
Literatuur	31
2 Primair onderwijs	32
2.1 Doel en instituties	32
2.1.1 Doel	32
2.1.2 Instituties	32
2.2 Meting van de productie	33
2.2.1 Uitgangspunten	33
2.2.2 Nadere uitwerking	34
2.3 Kerncijfers primair onderwijs, 1998 tot en met 2009	36
2.3.1 Leerlingen, kosten en personeel	36
2.3.2 Decompositie van de kostenontwikkeling	39
2.4 Kwaliteit en doeltreffendheid	41
2.4.1 Kwaliteitsindicatoren	41
2.4.2 Doeltreffendheid	43
2.5 Intensiveringen en bezuinigingen	48
2.5.1 Intensiveringen	48
2.5.2 Bezuinigingen	52
2.6 Conclusies	53
Noten	55
Literatuur	56
3 Voortgezet onderwijs	59
3.1 Doel en instituties	59
3.2 Meting van de productie	61
3.2.1 Uitgangspunten	61
3.2.2 Matrixmethode	64
3.3 Kerncijfers voortgezet onderwijs, 1998-2009	66
3.3.1 Leerlingen, kosten en personeel	66

3.3.2	Verfijnde meting van de productie	69
3.3.3	Decompositie van de kostenontwikkeling	72
3.4	Kwaliteit en doeltreffendheid van de dienstverlening	74
3.4.1	Kwaliteit	74
3.4.2	Doeltreffendheid	76
3.5	Intensiveringen en bezuinigingen	81
3.6	Conclusies	83
	Noten	85
	Literatuur	86
4	Ziekenhuiszorg	88
4.1	Belang en instituties	88
4.2	Overheidssturing via de bekostigingssystematiek	89
4.3	Kosten en productie	91
4.4	Decompositie van de kostenontwikkeling	96
4.4.1	Productiegroei onder de loep	96
4.4.2	Kostenstructuur onder de loep	98
4.4.3	Decompositie van de kostenontwikkeling, 1995-2008	101
4.5	Literatuuroverzicht	103
4.6	Kwaliteit en effectiviteit	104
4.7	Conclusies	105
	Noten	107
	Literatuur	107
5	Verzorging en verpleging	109
5.1	Doel en instituties	109
5.2	Uitgaven en financiering	110
5.3	De meting van de productie	112
5.4	Decompositie van kostenontwikkeling	121
5.5	Welke rol speelt de kwaliteit van de zorg?	125
5.6	Conclusies en beschouwing	127
	Noten	129
	Literatuur	130
6	Politie	131
6.1	Missie, instituties en financieringswijze	131
6.1.1	Missie	131
6.1.2	Instituties	132
6.1.3	Financiering	134
6.2	Productiemeting	135
6.3	Productie, kosten en personeel	137
6.4	Decompositie	142
6.5	Kwaliteit, doeltreffendheid en maatschappelijk effect van de dienstverlening	146

6.5.1	Kwaliteit en doeltreffendheid	146
6.5.2	Maatschappelijk effect	147
6.6	Samenvatting en slotbeschouwing	148
	Noten	150
	Literatuur	151
7	Rechtspraak	153
7.1	Missie, organisatie en middelen	153
7.2	Productie van de Rechtspraak: hoe te meten?	158
7.3	Uitgaven en kostprijzen	162
7.4	Nadere blik op de strafsector	169
7.5	Kwaliteit	172
7.6	Conclusies	180
	Noten	182
	Literatuur	183
8	Slotbeschouwing: wat hebben we geleerd?	186
8.1	Inleiding	186
8.2	Enkele kanttekeningen bij de voornaamste uitkomsten	186
8.3	Tot besluit	192
	Literatuur	193
	Summary	194
	Bijlage bij hoofdstuk 3: Matrixmethode	
	Bijlage bij hoofdstuk 4: Decompositie van de kostenontwikkeling	
	Bijlage bij hoofdstuk 6: Toepassing budgetverdeelsysteem (BVS)	
	(Bijlagen zijn te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport)	
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	202

Voorwoord

Al tientallen jaren publiceert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) analyses over de productie, personeelssterkte en kosten in de publieke sector. Deze onderzoekslijn leverde in de loop der jaren een groot aantal rapporten op. Een deel daarvan was gericht op het in beeld brengen van trends in de publieke dienstverlening ('trendrapporten'). Een ander deel benadrukte de mate waarin uiteenlopende categorieën huishoudens profiteerden van deze diensten ('profijt van de overheid'). Een derde deel was gericht op adviezen ten tijde van kabinetsformaties ('memorandum publieke sector').

In hun bijdragen aan deze bundel maken de auteurs in zekere zin de tussenbalans op door een beeld te geven van de stand van zaken anno 2011. Dit onderzoek kijkt naar zeven publieke diensten: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, ziekenhuiszorg, extramurale en intramurale verpleging en verzorging, politie en rechtspraak. Deze analyse bevestigt het beeld van eerdere studies van het SCP over dit onderwerp: de kosten van deze diensten stegen in de periode 1995 tot en met 2010 veel sneller dan de hoeveelheid product, ook nadat rekening is gehouden met de invloed van de geldontwaarding. De kostprijs per eenheid product – een behandeling in het ziekenhuis, het onderwijs aan een leerling op de basisschool, enzovoort – nam dus voortdurend verder toe.

In dit rapport wordt gepoogd om deze analyses een diepgravender karakter te geven, door verbeteringen in de meting van de productie en door het evalueren van vergelijkbaar onderzoek van andere instanties. Bovendien wordt systematisch nagegaan in hoeverre verbeteringen in de kwaliteit en doeltreffendheid van de dienstverlening een verklaring kunnen geven voor de stijging van de kostprijs. Dit leidt tot verrassende uitkomsten.

Ten slotte wordt onderzocht op welke wijze de sterke groei van de kosten in begrotingen en beleidsstukken is gesanctioneerd.

Aan dit rapport hebben naast een aantal huidige medewerkers van het Sociaal en Cultureel Planbureau ook een aantal oud-medewerkers een bijdrage geleverd: prof. dr. C.A. de Kam van de Rijksuniversiteit Groningen, dr. J.L.T. Blank van het Centrum voor Innovatie en Publieke Sector Efficiëntie Studies van de Technische Universiteit Delft, en dr. F.P. van Tulder van de Raad voor de rechtspraak. Ik ben deze oud-medewerkers dank verschuldigd voor hun belangeloze inzet bij de totstandkoming van dit rapport.

Verder wil ik Dr. Ir. A.G. Chessa van het CBS bedanken voor de uitvoerige informatie die hij heeft verstrekt over de opzet van de CBS-methodiek met betrekking tot de meting van de productie op het terrein van de verpleging en verzorging.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting

Waar voor ons belastinggeld?

De kosten van de meeste publieke diensten groeien veel sneller dan de hoeveelheid product, ook nadat rekening is gehouden met de invloed van de geldontwaarding. De kostprijs per eenheid product – een behandeling in het ziekenhuis, het onderwijs aan een leerling op de basisschool, enzovoort – neemt dus voortdurend sneller toe dan de algemene inflatie. Deze snelle stijging van de kostprijs lijkt geen opmaat voor hogere kwaliteit, want de waardering bij de gebruikers is constant of daalt zelfs in bepaalde gevallen. De berichtgeving in de media over de kwaliteit van publieke diensten heeft nogal eens een uitgesproken negatieve teneur. Klachten over de funeste invloed van bezuinigingsmaatregelen hebben soms betrekking op sectoren die in de afgelopen jaren juist ruim met extra financiële middelen zijn bedeed. Waar is dat geld dan gebleven? Dit rapport probeert deze vraag te beantwoorden voor zes sectoren: primair en voortgezet onderwijs, ziekenhuiszorg, verpleging en verzorging, politie en rechtspraak. De analyse richt zich op de jaren 1995-2010, al kan de waarnemingsperiode – gezien de verschillen in beschikbare gegevens – per voorziening wat verschillen. In elk van de zes hoofdstukken worden achtereenvolgens behandeld: het doel van de dienstverlening en de instellingen die met de productie ervan zijn belast, de meting van de productie, het beloop van kosten en productie, en de kwaliteit en doeltreffendheid van de publieke dienst in kwestie.

Aanpak: algemeen

De marktwaarde van diensten die door de overheid en gesubsidieerde non-profit-instellingen worden geproduceerd, is meestal niet bekend. De waarde van deze diensten is dus niet direct in geld uit te drukken. Daarom is in deze gevallen gebruikgemaakt van fysieke indicatoren voor de omvang van de productie, zoals het aantal patiënten of het aantal leerlingen. Zo'n indicator bevat meer informatie naarmate hij tevens inzicht geeft in de doeltreffendheid van de dienst. Bij de sector onderwijs houden de hier gebruikte indicatoren bijvoorbeeld rekening met schoolsoort, eventuele achterstand van leerlingen en/of hun schoolresultaten. Bij de sector ziekenhuiszorg meet de indicator het aantal opgenomen of behandelde patiënten, zo mogelijk verbijzonderd naar type behandeling en/of zorgzwaarte. Bij de politie hebben de indicatoren onder andere betrekking op het soort opgehelderde misdrijven, bij de rechtspraak op het aantal afgehandelde zaken (naar type).

Nominale kosten – de uitgaven in lopende prijzen van het jaar – worden gecorrigeerd voor de vertekende invloed van de algemene inflatie. Hiertoe zijn alle nominale bedragen omgerekend in euro's uit een referentiejaar, bijvoorbeeld het eerste of laatste jaar van de onderzochte periode. Dit levert de reële kosten of reële uitgaven van de geproduceerde dienstverlening op. Voor deze omrekening is gebruikgemaakt van de prijsindex van het bruto binnenlands product. Zodoende kan de ontwikkeling van de reële kosten per product worden opgevat als de ontwikkeling van de relatieve kostprijs

van publieke diensten ten opzichte van de gemiddelde kostprijs van de in Nederland voortgebrachte goederen en diensten.

Aanpak: per hoofdstuk

De opbouw van de zes hoofdstukken waarin steeds een afzonderlijke sector wordt behandeld, is min of meer vergelijkbaar. Afhankelijk van de behandelde sector en de invalshoek van de auteurs liggen de accenten echter verschillend.

Bij het *primair onderwijs* en het *voortgezet onderwijs* krijgen kwaliteit en methode van financiering betrekkelijk veel aandacht. Bij het voortgezet onderwijs worden aantallen leerlingen gewogen naar schoolsucces om zo de omvang van de productie beter te benaderen. Bij *ziekenhuiszorg* is gekozen voor een sterk afwijkende methode: de analyse van een kostenfunctie. Niet zozeer de kostprijs, maar de ontwikkeling van de (arbeids)productiviteit staat bij deze methode centraal. Deze aanpak biedt meer mogelijkheden om achterliggende processen te verklaren. Een gedifferentieerde behandeling van de productie blijkt dan niet goed mogelijk te zijn. Vergelijking met de resultaten van alternatieve methoden, die in het verleden zijn toegepast door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de onderzoeksinstelling Prismant, leert dat de uitkomsten voor de geschatte groei van de productie enigszins verschillen, al naar gelang van de gehanteerde aanpak.

Bij *verpleging en verzorging* staat een vergelijking van de onderzoeksmethoden van SCP en CBS centraal. Hier blijken de uitkomsten gematigd gevoelig te zijn voor verschillen in de gevolgde aanpak van de analyse.

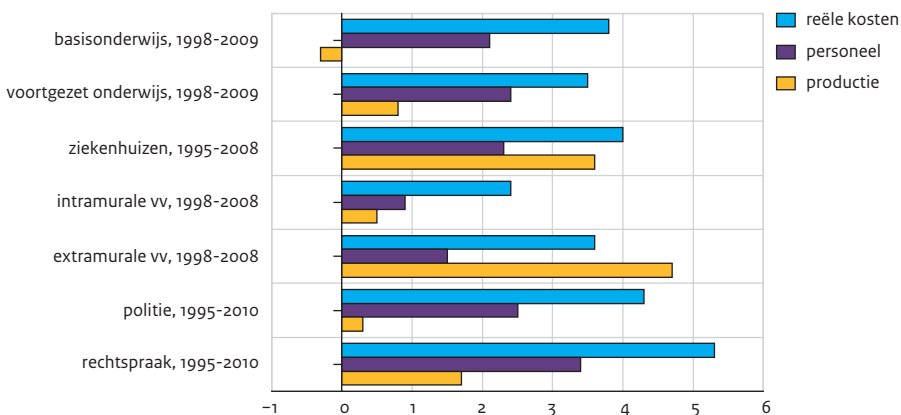
Bij *rechtspraak* en *politie* wordt een groot aantal producten onderscheiden, die worden gewogen met de daaraan bestede inzet van middelen. Bij criminaliteitsbestrijding door de politie is gekozen voor opgehelderde in plaats van geregistreerde misdrijven. Zodoende is rekening gehouden met de effectiviteit van het politieoptreden.

Productie, personeel en kosten

Figuur S.1 vat de voornaamste resultaten inzake productie, personeel en kosten samen. Bij het basisonderwijs is de productie licht gedaald, bij de politie stijgt ze licht. De productie van intramurale verpleging en verzorging (binnen de muren van een instelling) is gematigd toegenomen, net zoals de productie van het voortgezet onderwijs. Sterke groei is waar te nemen bij de rechtspraak, de ziekenhuiszorg en vooral de extramurale verpleging en verzorging (buiten de muren van een instelling), met name bij de thuiszorg. In het laatste geval is deze groei overigens vooral opgetreden in de periode tot 2003. Bij de meeste voorzieningen stijgt de hoeveelheid ingezet personeel veel sneller dan de productie. De arbeidsproductiviteit in de zin van fysieke productie per arbeidsjaar is in deze gevallen dus fors afgenomen. Een uitzondering vormen de ziekenhuizen en vooral de extramurale verpleging en verzorging, waar de arbeidsproductiviteit juist aanzienlijk toenam. Bij vrijwel alle voorzieningen zijn de reële kosten veel sneller gegroeid dan de productie. Anders gezegd: de kostprijs van deze publieke diensten is – ten opzichte van de gemiddelde kostprijs van de productie in Nederland – sterk gestegen. De enige uitzondering vormen extramurale verpleging en verzorging. Daar is de relatieve kostprijs gedaald.

Figuur S.1

Kerncijfers onderzochte voorzieningen (in gemiddelde jaarlijkse groeipercentages)



vv = verpleging en verzorging.

Tabel S.1 geeft een uitsplitsing van de kostenontwikkeling voor de zeven in de zes hoofdstukken onderzochte voorzieningen. Ter vergelijking is ook een uitsplitsing voor de marktsector toegevoegd. Bij benadering geldt dat de toename van de reële kosten gelijk is aan de groei van de productie plus de stijging van de relatieve kostprijs. Verder is de ontwikkeling van de relatieve kostprijs te verklaren als optelsom van de invloeden van arbeidsproductiviteit, prijs van arbeid en inzet van materiaal per product. De informatie in deze tabel overlapt met die in figuur S.1, dus bij de bespreking ervan is enige duplicering onvermijdelijk.

Bij de meeste publieke voorzieningen nemen de reële kosten fors toe. De kostenontwikkeling bij de intramurale verpleging en verzorging is betrekkelijk gematigd, evenals die in de marktsector. De productie groeit het snelst bij extramurale verpleging en verzorging, ziekenhuiszorg en in de marktsector. Bij de politie, intramurale verpleging en verzorging en het basisonderwijs neemt de productie maar weinig toe. De reële kosten per product lopen het snelst op bij de politie, de rechtspraak en het basisonderwijs. Bij ziekenhuiszorg is de kostenstijging betrekkelijk gering, in de marktsector en bij de extramurale zorg dalen de reële kosten per product. De arbeidsproductiviteit neemt toe in de marktsector, bij de extramurale zorg en bij de ziekenhuiszorg. De minnen bij deze waarden geven aan dat de verbetering van de arbeidsproductiviteit kostenbesparend werkt. Het getal bij ziekenhuiszorg heeft overigens betrekking op de totale productiviteit, inclusief de effecten van ingezet materiaal en kapitaal.

Tabel S.1

Uitsplitsing van de reële kostenontwikkeling, 1995-2010^a (in gemiddelde jaarlijkse groeipercentages)

	reële kosten	productie	relatieve kostprijs	arbeids- productiviteit	prijs van arbeid	materiaal per product
basisonderwijs	3,8	-0,3	4,1	1,7	1,6	0,6
voortgezet onderwijs	3,5	1,2	2,3	1,0	0,5	0,8
ziekenhuiszorg	4,0	3,6	0,6	-0,8 ^b	1,4 ^c	.
intramurale verpleging en verzorging	2,4	0,2	2,2	0,7	1,0	0,5
extramurale verpleging en verzorging	3,7	4,7	-1,0	-2,1	1,2	-0,1
politie	4,3	0,3	4,0	1,6	1,2	1,2
rechtspraak	5,4	1,9	3,5	1,2	1,3	1,2
marktsector	2,7	3,1	-0,4	-1,6	1,3	-0,1

a Bij sommige diensten ontbreken enkele begin- en/of eindjaren.

b Betreft de totale productiviteit.

c Betreft het totale effect van personele en materiële kosten en kapitaallasten.

Bron: Publieke voorzieningen: SCP; marktsector: Pommer en Eggink (2010)

De invloed van de prijsontwikkeling van arbeid loopt in de meeste sectoren langs dezelfde lijnen. Het basisonderwijs zit wat aan de hoge kant, het voortgezet onderwijs aan de lage kant. De stijging van de (reële) personeelskosten kent een contractueel deel en een incidenteel deel. Het contractuele deel verklaart ruwweg de helft van de kostenstijging. Dat geldt echter niet voor voortgezet onderwijs, waar het incidentele gedeelte door de aanstelling van veel nieuw en relatief laaggesalarieerd personeel rond de nul ligt.

Kwaliteit, doeltreffendheid en maatschappelijke effecten

In hoeverre gaan de daling van de arbeidsproductiviteit – die soms neerkomt op kleinere schoolklassen of ‘meer handen aan het bed’ – en de toename van de reële kosten per product nu gepaard met een grotere kwaliteit of doeltreffendheid van de publieke dienstverlening? Kwaliteit wordt daarbij gemeten op basis van kenmerken van het productieproces of via de waardering van de afnemers van de dienstverlening. Doeltreffendheid heeft te maken met de directe effecten van de dienstverlening: halen leerlingen een diploma, worden patiënten genezen, worden misdrijven opgehelderd? De maatschappelijke effecten hebben te maken met de vraag of het uiteindelijke doel, zoals een verlenging van de (gezonde) levensverwachting of een toename van de veiligheid, wordt bereikt.

In het *basisonderwijs* bestaan weinig aanwijzingen voor verbeterde prestaties. De gemiddelde scores op de Cito-eindtoets blijven vrijwel gelijk en de PPO-N-onderzoeken signaleren dat bij het verlaten van de basisschool onveranderd 40% tot 50% van de leerlingen niet aan een aantal standardeisen voldoet. De klassenverkleining in de beginjaren van deze eeuw lijkt niet tot aanwijsbare verbeteringen te hebben geleid.

De tevredenheid van ouders met het door hun kinderen genoten onderwijs is nog steeds hoog, maar vertoont tussen 2002 en 2010 wel een dalende tendens.

In het voortgezet onderwijs zijn wel verbeteringen te constateren: de doorstroom neemt toe en de uitval neemt af. Mede daardoor is het aantal voortijdige schoolverlaters aanzienlijk gedaald. Leerlingen sluiten hun loopbaan in het voortgezet onderwijs af op een steeds hoger eindniveau. Wel bestaan er vermoedens dat het niveau van de eindexamens in de loop van de jaren is gedaald (diploma-inflatie). Een indicatie daarvoor is de groeiende kloof tussen de cijfers van schoolexamens en van het centraal eindexamen. Verder geeft het te denken dat een kwart van de lessen in het voortgezet onderwijs in 2008 werd gegeven door onbevoegde docenten. Net als bij het basisonderwijs schatten ouders het voortgezet onderwijs hoog, maar hun waardering toont een dalende tendens.

Bij de *ziekenhuiszorg* heeft de vooruitgang in medische technologie de mogelijkheden voor diagnose en behandeling verbeterd. De patiëntveiligheid in de ziekenhuizen is de laatste jaren toegenomen. De gestandaardiseerde sterfte in de ziekenhuizen is in de jaren 2003-2008 met 25% gedaald. Het nagenoeg verdwijnen van de wachtlijsten kan worden gezien als een belangrijke welvaartswinst. In 2010 oordeelden 80% van de hierover ondervraagde mensen dat de kwaliteit van de ziekenhuizen goed of zeer goed was. Over het algemeen vinden zij ook dat de zorg in de laatste vijf jaar niet achteruit is gegaan.

De vraag naar *verpleging en verzorging* groeit en de gevraagde zorg wordt zwaarder en complexer. Ondertussen blijkt het steeds lastiger om voldoende en bekwaam personeel te vinden. Uit onderzoek onder bewoners van instellingen voor ouderen blijkt dat de bewoners waardering hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening. Dit oordeel bleef tussen 2004 en 2008 nagenoeg onveranderd. Bewoners klagen alleen over het feit dat ze met vertrouwelijke vragen en levensvragen nergens goed terecht kunnen, de verzorging nogal eens gehaast is en de privacy te beperkt is. Een duidelijke verbetering in de verpleeghuizen is de snelle daling van het aantal meerpersoonskamers, die naar verwachting binnen vijf jaar geheel zullen zijn verdwenen. Bewoners van de tehuizen zelf oordelen over het algemeen veel positiever over hun leefsituatie en de kwaliteit van de verzorging dan het grote publiek.

Informatie over de kwaliteit van geleverde *thuiszorg* is beperkt beschikbaar. De personeelsinzet en de reële kosten per cliënt zijn hier sinds 2003 gedaald. Toch is circa 80% van de cliënten goed te spreken over deze vorm van zorg (enquêtegegevens van het SCP uit 2006 en 2010). Opmerkelijk negatief oordelen de ondervraagden over het feit dat zij te maken hebben met wisselende hulpverleners.

Bij de *politie* is het ophelderingspercentage vooral in de periode 2000-2005 toegenomen. De bevolking heeft overwegend vertrouwen in de politie, maar ondervraagde burgers zijn slechts matig te spreken over de geleverde prestaties. Ondanks de sterke groei van het aantal dienders houden klachten over weinig 'blauw op straat' onverminderd aan: 40% van de betrokken burgers is ontevreden over de manier waarop de politie hun zaak heeft afgehandeld. De veiligheid in Nederland is de laatste jaren toegenomen. Volgens de Integrale Veiligheidsmonitor van het CBS is het aantal door burgers ondervonden delicten tussen 2004 en 2009 met 29% verminderd en is het aantal mensen dat

slachtoffer van een delict was met 23% gedaald. Ook het aantal geregistreerde misdrijven toont een daling (met 10%).

De juridische kwaliteit van de Nederlandse *rechtspraak* wordt van oudsher bewaakt via het systeem van hoger beroep en de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad. Het percentage zaken waarbij hoger beroep of verzoek tot cassatie wordt aangetekend, hangt van diverse factoren af. De kwaliteit van de eerdere behandeling van de zaak is er daar één van. Er bestaan, behalve bij het hoger beroep in delen van het bestuursrecht, geen duidelijke aanwijzingen dat het percentage hoger beroepen en cassaties vanaf 1995 is gewijzigd. Sinds 2001 laten de rechtsprekende instanties periodiek klantwaarderingsonderzoeken uitvoeren onder procespartijen. De waardering van partijen is voor ongeveer 80% positief en liet aanvankelijk nog een lichte stijging zien. In de jaren negentig nam het vertrouwen in rechtspraak iets af, daarna groeide het vertrouwen weer. Rond de 60% à 75% van de bevolking sprak toen vertrouwen in de rechtspraak uit.

Tabel S.2 vat de bevindingen over kwaliteit en doeltreffendheid samen. Bij de beoordeling van de kwaliteit is niet alleen gelet op objectieve gegevens. Ook (subjectieve) waarderingen van burgers en gebruikers zijn meegeteld. Een probleem bij de beoordeling van kwaliteit en doeltreffendheid is de afwezigheid van objectieve maatstaven voor het niveau van de prestaties. Is het goed dat 80% van de scholen aan bepaalde eisen van de inspectie voldoet, of moet eigenlijk de eis gelden dat bijna 100% daaraan voldoet? Is het goed dat het percentage voortijdige schoolverlaters 5% bedraagt, of zou dat nog lager moeten zijn? Bij de waardering van burgers voor de dienstverlening is het nog wel mogelijk om een niveau vast te stellen, omdat daar vergelijking met de oordelen over een breed spectrum van voorzieningen mogelijk is.

Bij het onderwijs hebben de objectieve maten voor kwaliteit betrekking op oordelen van de Inspectie dat scholen aan de eisen voldoen. Dat geldt voor een betrekkelijk hoog percentage van de scholen. Vooruitgang is er vooral in het basisonderwijs. Bij de ziekenhuizen zijn de wachtlijsten vrijwel verdwenen. Bij de intramurale verpleging en verzorging neemt het aantal meerpersoonskamers gestadig af. Bij de rechtspraak is de doorlooptijd van zaken over de hele linie vrijwel gelijk gebleven; alleen de doorlooptijd van zogenoemde handelszaken is sterk verminderd. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat het percentage hoger beroepen en cassaties vanaf 1995 is gewijzigd.

Het niveau van de waardering is zeer hoog bij het onderwijs en de ziekenhuiszorg en het ligt vrij hoog bij de extramurale verpleging en verzorging, en bij de rechtspraak. Bij intramurale verzorging en verpleging en bij de politie is de waardering duidelijk minder. De trend is bij onderwijs licht negatief (afnemende waardering). Bij de overige voorzieningen is de waardering min of meer stabiel.

Wat betreft doeltreffendheid boeken met name de ziekenhuizen sterke vooruitgang. Vooral de daling van de sterfte is opvallend. In mindere mate is dit ook het geval bij het voortgezet onderwijs (minder uitval en hoger uitstroomniveau) en de politie (hoger ophelderingspercentage). Bij extramurale en intramurale verpleging en verzorging en bij rechtspraak zijn geen maten voor doeltreffendheid beschikbaar.

In de hoofdstukken over politie en rechtspraak is ook ingegaan op een maatschappelijke effect van de dienstverlening, namelijk de afname van de criminaliteit. Dit aspect kan echter moeilijk in analyses van het productieproces zelf worden betrokken, omdat de causale relaties veel minder direct zijn en de uitkomst ook door externe factoren wordt beïnvloed.

Tabel S.2

Kwaliteit en doeltreffendheid van publieke dienstverlening, 1995-2010

	objectieve kwaliteit (trend)	waardering (niveau)	waardering (trend)	doeltreffend- heid (trend)
basisonderwijs	+	++	–	0
voortgezet onderwijs	0	++	–	+
ziekenhuiszorg	+	++	0	++
intramurale verpleging en verzorging	+	0	0	.
extramurale verpleging en verzorging	.	+	0	.
politie	.	0	0	+
rechtspraak	0/+	+	0	.

Financiering

Alleen bij het primair en het voortgezet onderwijs is onderzoek gedaan naar de manier waarop in het verleden extra middelen zijn toegekend. Daartoe zijn de begrotingen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de jaren 1998-2009 bestudeerd. Bij het primair onderwijs blijkt slechts 35% van de groei van de reële uitgaven per gewogen leerling te kunnen worden toegeschreven aan expliciet in de begroting vermeld beleid. Het gaat hierbij onder andere om de tweede fase van de klassenverkleining in de jaren 2000-2003. Bij het voortgezet onderwijs verklaren beleidsmatige aanpassingen die worden verantwoord in de toelichting op de begroting 60% van de groei van de reële uitgaven. Hiervan kunnen 9 procentpunten worden toegeschreven aan de toename van het aantal (gewogen) leerlingen.

De resterende groei van de reële uitgaven betreft het verschil tussen de aanvankelijke begroting en de uiteindelijke uitgaven. De oorspronkelijke begroting is geformuleerd in lonen en prijzen van het voorafgaande jaar. De belangrijkste aanpassing betreft vervolgens de verrekening van de loon- en prijsontwikkeling. Deze aanpassingen lijken aan de forse kant te zijn in vergelijking tot de algemene inflatie en de ontwikkeling van de contractuele arbeidskosten. Daarnaast worden aanpassingen in het aantal geraamde leerlingen verwerkt, evenals maatregelen voor arbeidsmarkt- en personeelsbeleid. De hiermee gemoeide middelen komen uit een afzonderlijk 'potje'.

De sleutel voor de verklaring van de uitgavenstijging ligt in de afspraken die in regeerakkoorden worden vastgelegd. Uitgangspunt daarbij zijn de meerjarenramingen uit de meest recente rijksbegroting. Deze zijn in de regel beleidsarm en vertonen voor de jaren na het eerste begrotingsjaar vrijwel zonder uitzondering een vlak verloop. Vervolgens brengt het Centraal Planbureau (CPB) een middellangetermijnverkenning uit. Hoewel dit qua opzet een raming bij ongewijzigd beleid is, lagen de uitkomsten van de

CPB-verkenning ten dienste van de kabinetsformaties in 2002 en 2006/2007 beduidend boven de nullijn: voor de onderwijsuitgaven bedroegen de gehanteerde groei-percentages respectievelijk 1,5% en 2%. Bij de veiligheidssector waren deze in de regel iets lager, bij de zorgsector beduidend hoger. Onderwijs, zorg en veiligheid zijn sectoren waar politieke partijen, van links tot rechts, grote prioriteit aan geven. Daardoor zijn in de regeerakkoorden aanmerkelijk hogere groeipercentages voor deze sectoren opgenomen. Voor onderwijs was dat 4% in 2002 en 3% in 2007.

Dit rapport zoekt voor zeven publieke diensten antwoorden op de vraag of de belasting- en premiebetalers waar voor hun geld krijgen. De door de wetgever in de periode 1995-2010 beschikbaar gestelde extra middelen blijken, met uitzondering van de ziekenhuiszorg en de extramurale verpleging en verzorging, maar voor een beperkt deel te zijn gebruikt om de productie op te voeren. Deze middelen zijn vooral besteed met de bedoeling de kwaliteit en de doeltreffendheid van de dienstverlening te verhogen. Hierdoor zijn de inzet van personeel en materieel per eenheid product sterk toegenomen. Als gevolg daarvan is de arbeidsproductiviteit bij de meeste voorzieningen gedaald, soms in aanzienlijke mate. Afgaande op de beschikbare gegevens is de kwaliteit van de onderzochte zeven diensten echter niet of slechts in beperkte mate verbeterd, terwijl de waardering van de belastingbetalers gelijk bleef of is verminderd. De doeltreffendheid van ziekenhuiszorg, politie en voortgezet onderwijs is wel toegenomen. Bij de twee laatstgenoemde voorzieningen is deze verhoging van de doeltreffendheid echter al tot uitdrukking gekomen in de toename van de productie.

Hebben burgers de afgelopen vijftien jaar nu wel of niet 'waar voor hun geld' gekregen? Die vraag valt niet zonder de nodige slagen om de arm te beantwoorden. Bij de meeste van de zeven behandelde publieke diensten luidt het antwoord slechts bevestigend wanneer de kwaliteit van de dienstverlening met sprongen zou zijn gestegen. Kwaliteit is een complex begrip dat zich niet altijd in harde cijfers laat vatten. Over de objectieve kwaliteit van veel publieke diensten zijn onvoldoende gegevens voor handen. Daarover ondervraagde gebruikers en andere burgers bespeuren in elk geval weinig of geen verbetering van de kwaliteit. Soms is die naar hun indruk gedaald. Maar hun impressies, hoe belangrijk ook, geven niet noodzakelijk een juist beeld van feitelijke ontwikkelingen.

1 Waar voor ons belastinggeld?

Bob Kuhry en Flip de Kam

1.1 Het kostenraadsel

Publieke diensten, zoals gezondheidszorg, onderwijs en misdaadbestrijding, worden volledig of voor het overgrote deel ten laste van de algemene middelen gefinancierd. Soms betalen gebruikers een eigen bijdrage. Voorbeelden daarvan zijn het eigen risico bij de basisverzekering tegen ziektekosten en het collegegeld. De uitgaven van de overheid voor publieke diensten zullen in het algemeen oplopen door de algemene prijsstijging en de toenemende vraag naar collectief gefinancierde diensten. In de praktijk blijkt dat de kosten van de meeste publieke diensten aanzienlijk sneller toenemen dan strookt met de gemiddelde inflatie plus de ontwikkeling van geproduceerde hoeveelheden. Daarvoor zijn drie verklaringen zijn denkbaar.

Ten eerste kunnen de prijzen van voor publieke dienstverlening ingezette productiemiddelen sneller stijgen dan het algemene prijsniveau. Lopen de prijs van arbeid, inkooprijzen van materiaal en de kosten van gebouwen sneller op dan het gemiddelde inflatiecijfer, dan lijdt de publieke sector 'ruilvoetverlies'. Een tweede verklaring voor de hogere kostprijs van publieke diensten kan zijn dat de (arbeids)productiviteit in grote delen van de publieke sector niet of slechts weinig verbetert. Een derde verklaring luidt dat de kwaliteit van publieke diensten merkbaar omhooggaat, bijvoorbeeld doordat patiënten in verpleeghuizen steeds meer worden gehuisvest in eenpersoonskamers en doordat basisonderwijs wordt aangeboden in kleinere klassen.

Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (zie bv. Pommer et al. 2008) wijst uit dat de snelle stijging van de kostprijs in de afgelopen tien jaar niet heeft geleid tot een hogere waardering van publieke diensten door de bevolking. Vooral de berichtgeving in de media heeft vaak een uitgesproken negatieve teneur. Soms wordt luid geklaagd over bezuinigingen in sectoren die de afgelopen jaren juist ruimhartig met extra middelen zijn bedeed. Daarvan worden in hoofdstuk 2 en 3 voorbeelden gegeven. Dan rijst de vraag: waar is het geld van de Nederlandse belasting- en premiebetalers gebleven?

Die vraag stelden ook leden van de Tweede Kamer vijf jaar geleden, naar aanleiding van de almaar sterk toenemende zorguitgaven. Ondanks diepgravend onderzoek en de inschakeling van tal van externe deskundigen is het de commissie-Mosterd destijds niet gelukt om een bevredigende verklaring te vinden (TK 2003/2004). Staatssecretaris Bussemaker antwoordde in 2009 op soortgelijke vragen dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wel weet naar welke instellingen het geld gaat, maar dat onbekend is wat er met beschikbaar gestelde extra middelen gebeurt (TK 2008/2009).

De zes bijdragen in dit rapport doen verslag van pogingen precies deze vraag naar vermogen te beantwoorden. Drie sectoren – onderwijs, zorg en veiligheid – liggen in steeds twee hoofdstukken onder de loep.

1.2 Productie en kosten van publieke diensten

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) doet al langer dan een kwarteeuw onderzoek naar de productie, de kosten, de productiviteit en de kostprijs van publieke diensten. Dit betreft allerhande voorzieningen op terreinen zoals onderwijs, gezondheidszorg, welzijn, openbare orde en veiligheid, cultuur en recreatie, sociale zekerheid, de belastingdienst en gemeentelijke diensten. Hoewel het SCP ook ervaring heeft met micro-onderzoek op het niveau van afzonderlijke instellingen, staan in dit rapport macro-ontwikkelingen centraal. Publicaties gebaseerd op zulk macro-onderzoek zijn bijvoorbeeld *De vierde sector* (Kuhry en Van der Torre 2002), *Publieke productie en persoonlijk profijt* (Kuhry en Pommer 2006) en *Publieke dienstverlening in perspectief* (Pommer en Eggink 2010). Ook de jaarlijkse publicatie *Maten voor gemeenten* met cijfers over gemeentelijke producten, waarvan dit jaar de tiende aflevering is verschenen (Pommer en Ooms 2011), valt in deze traditie.

Kenmerkend voor dit type analyses is de confrontatie van de geproduceerde hoeveelheid diensten (volume) met de daarmee gemoeide kosten en inzet van middelen. Van diensten die de overheid en door haar gesubsidieerde non-profitinstellingen voortbrengen, is de marktwaarde meestal niet bekend. De waarde van de productie kan daarom niet in geld worden uitgedrukt. Dus wordt in deze gevallen de productie veelal gemeten met behulp van fysieke indicatoren, zoals het aantal leerlingen of het aantal patiënten. Deze indicatoren zijn informatiever naarmate zij ook inzicht bieden in de doeltreffendheid van de dienstverlening. Bij onderwijs worden de indicatoren daarom zo veel mogelijk verbijzonderd naar kenmerken als schoolsoort, het 'gewicht' van leerlingen (een maat voor veronderstelde leerachterstand of zorgbehoefte) en/of schoolresultaten (het aantal leerlingen dat overgaat naar een hogere klas of met een diploma de school verlaat). Bij de zorg bestaat de productie-indicator uit het aantal opgenomen of behandelde patiënten, zo mogelijk gedifferentieerd naar type behandeling en/of zorgzwaarte. Bij de politie hebben de indicatoren onder meer betrekking op het aantal opgehelderde misdrijven en bij de rechtspraak op het aantal afgedane zaken.

Wanneer een bepaalde organisatie verschillende soorten diensten levert, wordt de ontwikkeling van het totale productievolume geschat op basis van een gewogen optelling van de afzonderlijke producten. Daarbij telt de kostprijs per eenheid product als weegfactor. De zo gemeten geproduceerde hoeveelheden kunnen worden afgezet tegen de gemaakte kosten – eventueel gesplitst in arbeidskosten, materiële kosten en kapitaallasten (gebouwen) – en tegen de ingezette middelen, waaronder met name de personeelssterkte in arbeidsjaren.¹

Belangwekkend zijn in het bijzonder de ontwikkeling van de productie per arbeidsjaar (arbeidsproductiviteit) en die van de kostprijs per eenheid product. In het algemeen verbetert de (arbeids)productiviteit in de publieke sector een stuk minder snel dan in de marktsector. Hierdoor neemt de kostprijs van publieke diensten relatief snel toe. Dit verschijnsel staat bekend als de Wet van Baumol (zie kader 1.1).

Kader 1.1 De Wet van Baumol

De kosten van publieke diensten stijgen in het algemeen (veel) sneller dan die van voor de markt geproduceerde goederen. De stapsgewijze verklaring daarvoor luidt als volgt. Ten eerste verbetert de arbeidsproductiviteit bij veel arbeidsintensieve diensten aanmerkelijk minder dan bij de productie van agrarische en industriële goederen, die zich leent voor mechanisering, en bij de voortbrenging van diensten voor zover die kunnen worden geautomatiseerd. Bij arbeidsintensieve diensten gaat het bijvoorbeeld om leerkrachten, verplegend en verzorgend personeel, uitvoerende kunstenaars, maar ook om kappers en schoenmakers. Ten tweede maakt de stijging van de arbeidsproductiviteit in de marktsector reële loonsverhogingen mogelijk, zonder dat de arbeidskosten per eenheid product oplopen. Ten derde moeten de lonen in de publieke dienstverlening op langere termijn min of meer in de pas lopen met de lonen in andere bedrijfssectoren. Wanneer de lonen in de publieke sector te laag worden, zal het op den duur moeilijk, zo niet onmogelijk worden om voldoende bekwaam personeel te werven en vast te houden. Doordat de loonstijging in de publieke sector slechts voor een deel wordt gecompenseerd door de (bij de marktsector achterblijvende) stijging van de productiviteit, zal de relatieve kostprijs van publieke diensten (maar ook van vergelijkbare commerciële diensten, zoals de eerdergenoemde kappers en schoenmakers) stijgen.

Behalve via fysieke indicatoren kan de productie van publieke diensten worden benaderd door de kosten te 'defleren'. Hierbij wordt de invloed van de prijsstijging uit de kosten van een geproduceerde dienst gezeefd. Deze aanpak is alleen bruikbaar bij betrouwbare informatie over de prijsontwikkeling van de geproduceerde diensten – de 'outputs'. Het prijsverloop van de voor de productie ingezette middelen – de 'inputs' – is hiervoor minder geschikt, omdat dit op voorhand impliceert dat het productievolume zich evenredig ontwikkelt aan het volume van de ingezette personele en materiële middelen. Overigens heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) het volume van de diensten van de overheid en de non-profitsector wel decennialang bepaald door de kosten in deze sectoren te defleren met de prijzen van de 'inputs'. Op aanwijzing van het *Handbook of Price and Volume Measures in National Accounts* (Eurostat 2001) werkt het CBS momenteel aan de verbetering van deze aanpak door over te stappen op het gebruik van fysieke indicatoren (zie ook hoofdstuk 4 en 5).

Het productievolume is wel te bepalen door de kosten te defleren wanneer de kostprijs bekend is van (min of meer) vergelijkbare goederen of diensten; zie bijvoorbeeld het gebruik van defleringsindicatoren in *Maten voor gemeenten 2011* (Pommer en Ooms 2011).

Voor een aantal clusters van voorzieningen geeft tabel 1.1 een samenvattend overzicht van de (reële) kosten, de productie en de relatieve kostprijs.

Tabel 1.1

Kosten en productie van publieke voorzieningen en in de marktsector, 1995-2008^a

	reële kosten ^b	productie	relatieve kostprijs ^c
onderwijs	2,9	1,0	1,9
zorg	4,1	3,0	1,1
welzijn ^d	8,1	7,0	1,1
veiligheid	3,9	1,3	2,6
overige voorzieningen ^e	1,3	0,3	0,9
totaal publieke dienstverlening	3,3	2,0	1,3
totaal marktsector	2,7	3,1	-0,4

a Gemiddeld jaarlijks groeipercentage.

b Gedefleerd met het prijsindexcijfer van het bruto binnenlands product.

c Ook te omschrijven als 'reële kosten per product'.

d 'Welzijn' omvat: kinderopvang, jeugdzorg en voorzieningen gehandicapten.

e 'Overig' omvat: uitvoering sociale zekerheid, belastingdienst, burgerzaken, asiel en migratie, cultuur en recreatie, en openbaar vervoer.

Bron: Pommer en Eggink (2010)

Bij de publieke diensten die in het hiervoor genoemde rapport zijn onderzocht, zijn de reële kosten in de periode 1995 tot en met 2008 met 53% gestegen, een toename met gemiddeld 3,3% per jaar. Hierbij is al gecorrigeerd voor de algemene inflatie: de nominale kosten (in lopende prijzen) zijn in deze dertien jaar veel sterker gestegen, te weten met 5,8% per jaar. De productie bleef met een groei van 2,0% per jaar achter bij de stijging van de reële kosten. De relatieve kostprijs per eenheid product is met 1,3% per jaar toegenomen. De reële kosten van de productie van goederen en diensten in de marktsector namen minder snel toe dan in de publieke sector, namelijk met 2,7% per jaar. Hier ging de productiegroei met 3,1% per jaar echter uit boven de toename van de reële kosten. Daardoor is de kostprijs per eenheid product in deze dertien jaar met 0,4% per jaar gedaald.

Reële kosten en de productie stegen veruit het sterkst bij de subsector welzijn. De relatieve kostprijs nam het sterkst toe bij veiligheid en onderwijs. De laagste groeicijfers worden gevonden bij de overige voorzieningen. De cijfers in tabel 1.1 bieden steun aan de Wet van Baumol.

De trage of negatieve ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en de daarmee samenhangende stijging van de relatieve kostprijs van publieke diensten is zeker geen typisch Nederlands verschijnsel. Er is internationaal veel onderzoek gedaan naar specifieke aspecten van publieke dienstverlening, zoals methoden om achterstandsleerlingen in het onderwijs te stimuleren, de productiviteit van ziekenhuizen op te voeren en het effect van de pakkans en straffkans op de criminaliteit vast te stellen. Zulke onderwerpen komen ook in dit rapport aan bod. Maar wetenschappelijke literatuur over de hierna beschreven macro-ontwikkelingen is aanzienlijk schaarser. Dit type informatie is waarschijnlijk vooral terug te vinden in beleidsnota's en rapportages op basis van beleidsgericht onderzoek. Nationale statistische bureaus vergaren weliswaar gegevens

en proberen de daarbij gebruikte technieken te verfijnen (zie Eurostat 2001), maar zij richten zich veel minder op analyses van de verzamelde data. Voor een summiere internationale vergelijking van productie en kosten in de publieke sector kan gebruik worden gemaakt van gegevensbronnen zoals *Education at a Glance*, een publicatie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD), *oecd Health Data* van dezelfde instantie en het *European Source Book of Criminal Justice Statistics* (zie bv. WODC 2006). Grondmateriaal voor een internationale vergelijking van productie en kosten van publieke diensten is dus wel voorhanden, maar voor zover dat is te overzien, zijn zulke analyses tot dusver niet uitgevoerd.

1.3 Opzet van dit rapport

Het lijkt tegenstrijdig: de relatieve kostprijs van veel publieke voorzieningen neemt enerzijds gestaag toe, anderzijds neemt de tevredenheid van gebruikers eerder af dan toe en domineert negatief getoonzette berichtgeving in de media. Het idee achter het onderhavige rapport is om deze paradox nader uit te werken voor publieke diensten op de terreinen onderwijs, zorg en veiligheid.² Daarbij is de keuze gevallen op de volgende voorzieningen:

- primair onderwijs
- voortgezet onderwijs
- ziekenhuizen
- verpleging en verzorging
- politie
- rechtspraak.

Deze onderwerpen komen aan de orde in de hoofdstukken 2 tot en met 7. In elk hoofdstuk wordt aandacht besteed aan achtereenvolgens de missie van de onderzochte voorzieningen, aan institutionele aspecten, de ontwikkeling van de kosten en de productie, en aan (gegevens over) kwaliteit en doeltreffendheid van de voortgebrachte diensten. In de meeste hoofdstukken correspondeert de indeling in paragrafen min of meer met deze onderwerpen. Verschillen in de opzet van een hoofdstuk kunnen samenhangen met de aard van de onderzochte voorzieningen of een wat uiteenlopende visie of aanpak van de betrokken auteurs.

In hoofdstuk 2 en 3 (primair en voortgezet onderwijs) zijn de paragrafen over kwaliteit/doeltreffendheid relatief ver uitgewerkt. Ook staan de auteurs stil bij de vraag hoe de sanctionering van de uitgavengroei in de rijksbegroting tot stand is gekomen. Bij de behandeling van het voortgezet onderwijs is bovendien veel aandacht besteed aan de techniek, te weten de verwerking van successen in de onderwijsloopbaan in de productiemaat. Hoofdstuk 4 (ziekenhuiszorg) heeft een afwijkende opzet, vooral omdat de gebruikte methode fundamenteel verschilt. De analyse is niet gebaseerd op een simpele bewerking van macrogegevens over productie en kosten, maar maakt gebruik van een geschatte productiefunctie. In hoofdstuk 5 (verpleging en verzorging) wordt relatief veel aandacht besteed aan een vergelijking met de door het CBS gehanteerde methode om

de productie te meten. Bij de analyse van politie (hoofdstuk 6) en de rechtspraak (hoofdstuk 7) komen alternatieve manieren om de kosten uiteen te rafelen ter sprake.

De analyses betreffen in principe de periode 1995 tot en met 2010. Om uiteenlopende redenen wordt in enkele hoofdstukken van deze streefperiode afgeweken. Soms vereist de gehanteerde onderzoeksmethode het analyseren van gegevens voor een veel langere periode (ziekenhuiszorg), soms zijn voor de beginjaren geen vergelijkbare cijfers beschikbaar of zijn gegevens voor de meest recente jaren uit de beoogde waarnemingsperiode nog niet beschikbaar.

Dit rapport zoekt verklaringen voor de sterke toename van de kosten per eenheid product bij de geselecteerde voorzieningen. Om dit mogelijk te maken, brengen alle hoofdstukken het verloop van de kosten, de personeelssterkte en de productie in beeld. Onderzocht wordt in hoeverre de stijging van de kosten verklaard kan worden door de groei van de productie en wat de achtergrond is van de stijgende reële kosten per eenheid product. Verklarende factoren zijn de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, de inzet van materiële middelen en kapitaal per eenheid product en de prijzen van personeel, materiaal en kapitaal.

Vervolgens wordt ingegaan op gegevens over de kwaliteit, de doeltreffendheid en de indirecte maatschappelijke effecten van de dienstverlening. De stijging van de reële kosten per product zou mogelijk kunnen worden verklaard of gerechtvaardigd door een aantoonbare verbetering van de kwaliteit of de doeltreffendheid van de dienstverlening. In de uitwerking van de vraagstelling wordt ingegaan op vragen zoals:

- Meten het scp en andere instanties de productie voldoende accuraat?
- Kunnen de door het scp gehanteerde indicatoren worden verbeterd?
- In hoeverre geven de gebruikte indicatoren een beeld van de doeltreffendheid van de dienstverlening?
- Gaat een stijgende kostprijs gepaard met hogere kwaliteit of grotere doeltreffendheid?
- Hoe verliep de sanctionering van de extra uitgaven?

1.4 Methode

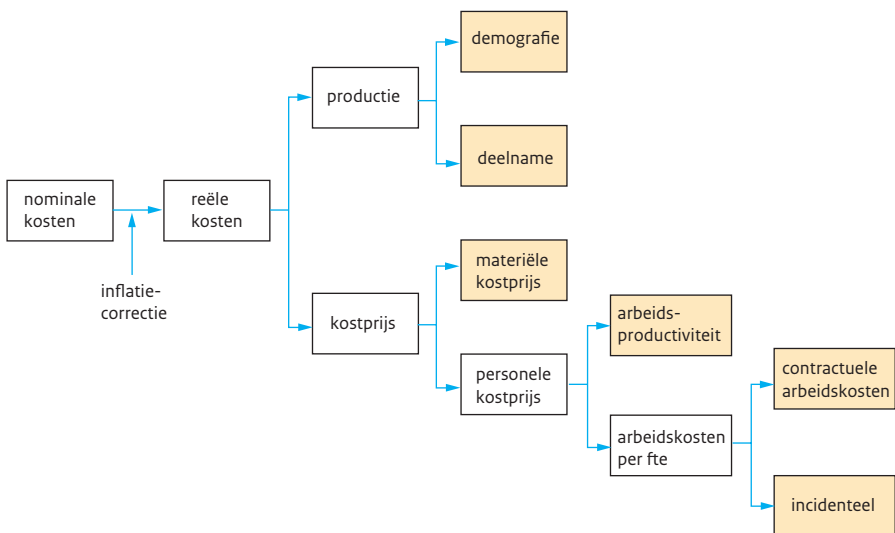
Geld wordt in de loop van de tijd minder waard. De jaarlijkse inflatie kan op verschillende manieren worden gemeten: via de gemiddelde geldontwaarding in de hele economie (bv. met de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product) of met de prijsstijging voor gezinnen (consumentenprijsindex). Hoe ook gemeten, het inflatiecijfer schommelt fors. Uitschieters in de periode 1995 tot en met 2010 waren 2001, toen de prijzen met gemiddeld 5% stegen, en 2009, toen ze met 0,5% daalden. Gemeten over de periode 1995 tot en met 2010 verloor het geld jaarlijks gemiddeld 2,2% van zijn waarde. Om het beeld scherp te krijgen, moeten reeksen nominale bedragen via deling door een bruikbaar prijsindexcijfer worden gecorrigeerd voor de vertekenende invloed van de geldontwaarding. Zodoende worden alle nominale bedragen omgerekend in euro's van een bepaald basisjaar. Na deze transformatie hebben we te maken met reële kosten.

Hier is gekozen voor de prijsindex van het bruto binnenlands product (bbp). Door te defleren met de prijsindex van het bbp zijn de reële kosten per product te interpreteren als de relatieve kostprijs van dat product. We vinden immers de ontwikkeling van de productiekosten van een specifieke publieke dienst ten opzichte van die van het gemiddelde binnenlandse product. Bij de keuze voor de consumentenprijsindex zijn de reële kosten te interpreteren in termen van gederfde koopkracht. Al verschilt de interpretatie bij het gebruik van beide indices, in de praktijk maakt de selectie van de prijsindex betrekkelijk weinig uit: beide prijsindices volgen vrijwel hetzelfde groeipad.³

Het is leerzaam om de kostenontwikkeling uiteen te leggen in een aantal achterliggende factoren. Een overzicht van de onderscheiden componenten is opgenomen in figuur 1.1. Voor de groei van de hoeveelheid geproduceerde diensten worden twee oorzaken onderscheiden: veranderingen in omvang en samenstelling van de bevolking (demografie) en veranderingen in het gebruik van voorzieningen door andere oorzaken (deelname). Zo neemt de productie van het hoger onderwijs (productindicator: aantal studenten) toe wanneer de groep 18-25-jarigen groeit (demografie) en wanneer in verhouding meer kinderen hoger onderwijs gaan volgen (deelname).

Figuur 1.1

Decompositie van de kostenontwikkeling in de publieke dienstverlening



Bron: Pommer en Eggink (2010)

Bij de analyse van de verandering van de kostprijs per eenheid dienstverlening worden drie oorzaken onderscheiden: de kostprijs van materiële productiemiddelen (computers, medicijnen, soms: gebouwen), de arbeidsproductiviteit en de arbeidskosten per voltijd-baan. De term ‘materiële kosten’ omvat in principe alle niet-arbeidskosten. Soms zijn

hierin ook kapitaallasten begrepen, al blijven die vaak noodgedwongen geheel of gedeeltelijk buiten zicht. In dit rapport komen de kapitaallasten alleen in hoofdstuk 4 (ziekenhuiszorg) expliciet in beeld.

De arbeidskosten stijgen enerzijds als uitkomst van periodiek gehouden onderhandelingen over de collectieve arbeidsovereenkomst (cao). Behalve deze contractuele arbeidskosten zijn anderzijds ook ‘incidentele’ oorzaken van invloed, zoals de vergrijzing van het personeelsbestand of ranginflatie. Van ranginflatie is sprake wanneer ambtenaren die hetzelfde werk blijven doen systematisch worden bevorderd naar een hogere salarisschaal.

De voorlaatste regel in tabel 1.1 laat zien dat de stijging van de reële kosten van publieke diensten in de periode 1995 tot en met 2008 met gemiddeld 3,3% per jaar is te herleiden tot een toename van de jaarlijks geproduceerde hoeveelheid diensten met 2,0% en een stijging van de relatieve kostprijs met 1,3% per jaar. De decompositie biedt de volgende verklaring voor de toename van de relatieve kostprijs:

- de reële stijging van de contractuele arbeidskosten: gemiddeld 0,6% per jaar;
- een hoge incidentele loonstijging (gemiddeld circa 0,8% per jaar, onder meer als gevolg van vergrijzing van het personeelsbestand en ranginflatie);
- een verhoudingsgewijs lage groei van de arbeidsproductiviteit: gemiddeld 0,0% in de publieke dienstverlening tegen 2,1% per jaar in de marktsector;
- een sterke groei van de inzet van materiële middelen en kapitaallasten per product (automatisering, kwalitatief betere huisvesting en uitbesteding van taken aan derden): gemiddeld 0,9% per jaar.

De relatie tussen de totale groei en de hiervoor genoemde aspecten wordt toegelicht in het decompositieschema in kader 1.2.

Kader 1.2 Decompositie van de reële kosten

Voor de reële kosten van publieke diensten gelden de volgende vergelijkingen:

$$\text{reële kosten} = \text{productie} \times \text{reële kosten p.p.} \quad (\text{C.1})$$

waarbij:

$$\text{productie} = \text{demografische ontwikkeling} \times \text{deelname} \quad (\text{C.2})$$

$$\begin{aligned} \text{reële kosten p.p.} &= (\text{arbeidsjaren p.p.} \times \text{reële arbeidskosten p.a.}) \\ &\quad + \text{reële niet-arbeidskosten p.p.} \end{aligned} \quad (\text{C.3})$$

In groeivoeten gelden dan bij benadering de volgende vergelijkingen:

$$\begin{aligned} \text{groeivoet reële kosten} &= \text{groeivoet demografie} + \text{groeivoet deelname} \\ &\quad + \text{groeivoet reële kosten p. p.} \end{aligned} \quad (\text{C.4})$$

waarbij:

$$\begin{aligned} \text{groeivoet reële kosten p.p.} &= \text{aandeel arbeidskosten} \times (\text{groeivoet reële} \\ &\quad \text{arbeidskosten p.a.} - \text{groeivoet arbeidsproductiviteit}) \\ &\quad + (\text{aandeel niet-arbeidskosten} \times \text{groeivoet reële} \\ &\quad \text{niet-arbeidskosten p.p.}) \end{aligned} \quad (\text{C.5})$$

waarbij: p.p.= per product; p.a. = per arbeidsjaar (fte).

De vergelijkingen C.1 tot en met C.3 kloppen exact. De lineaire benadering hiervan (vergelijkingen C.4 en C.5) klopt slechts bij benadering. In feite komt de som hier iets lager uit dan het totaal, omdat de kruistermen die bij de vermenigvuldiging ontstaan niet worden meegenomen. De discrepantie wordt groter naarmate de groeipercentages hoger zijn.

De ontrafeling van de kosten levert een aantal beleidsmatig relevante kengetallen op: het volume van de productie, de inzet van de hoeveelheid arbeid per eenheid product, de koopkracht van de werknemers in de publieke sector en de inzet van materieel per eenheid product. De demografische ontwikkeling wordt benaderd via een (gewogen) optelling van de leeftijdsgroepen waaruit de deelnemers afkomstig zijn. De term 'deelname' moet ruim worden opgevat. Soms betreft het de participatie per leeftijdsgroep, soms gaat het om de intensiteit (kostengewichten voor leerlingen/personen met een verschillende 'diagnose').

De toename van de arbeidskosten (door collectieve arbeidsovereenkomsten en incidentele factoren) en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit worden vermenigvuldigd met het aandeel van arbeid (circa 0,62 voor de publieke sector als geheel), de materiële kosten met het aandeel van materiaal (circa 0,38). Daardoor zijn de gevolgen van veranderingen in deze grootheden voor de verandering van de totale kosten aanmerkelijk kleiner dan de mutaties van beide kostensoorten afzonderlijk.

In het schema om de uitgavengroei te ontleden (kader 1.2), ligt de nadruk op een analyse van de personele kostprijs. Bij de materiële kosten is louter gedefleerd met de prijsindex van het bruto binnenlands product. Als dit een redelijke benadering van de prijsontwikkeling van materiaal is, geven de reële materiële kosten een beeld van de volumeontwikkeling van het verbruik van materiaal. Wanneer een nauwkeuriger prijsindexcijfer voor de materiële kosten beschikbaar is, kunnen personele en materiële inputs op een meer symmetrische manier worden geanalyseerd. Hierbij komt dan ook de ontwikkeling van de materiaalproductiviteit in beeld. In hoofdstuk 2 en 3 (onderwijs) wordt kort op deze vraag ingegaan, in hoofdstuk 6 en 7 (veiligheid) wordt dit alternatief nader uitgewerkt. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de prijsindex voor de materiële overheidsconsumptie. Bij ziekenhuiszorg (hoofdstuk 4) is gekozen voor de prijsindex van de gezinsconsumptie. Deze blijkt daar goed te voldoen.

1.5 Kwaliteit, doeltreffendheid en maatschappelijke effecten

Kwaliteit

Een gangbare definitie van het begrip 'kwaliteit' sluit aan bij de omschrijving die de Van Dale⁴ geeft: onder kwaliteit wordt de hoedanigheid van een product verstaan in relatie tot het gebruik dat ervan wordt gemaakt. Kwaliteit heeft dus niet alleen een objectieve dimensie (hoedanigheid), maar ook een subjectieve dimensie (eisen van de gebruiker). In de marketingliteratuur wordt vervolgens onderscheid gemaakt tussen de technische kwaliteit en de functionele kwaliteit van een product. De *technische* kwaliteit betreft de

kenmerken van het product zelf: de productkwaliteit. De *functionele* kwaliteit geeft aan hoe het product wordt geleverd: de proceskwaliteit.

Bij objectieve manieren om aspecten van de kwaliteit van publieke diensten te meten, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het percentage treinen dat op tijd rijdt, de gemiddelde uitruktijd van de brandweer, de doorlooptijd bij het aanvragen van een paspoort of rijbewijs, het percentage uitgevallen lessen, het percentage foutieve beschikkingen, en het percentage (gehonoreerde) klachten. Veel relevante kwaliteitsaspecten zijn echter moeilijk meetbaar, zoals de bejegening van patiënten of het aantal fouten bij medische handelingen. Aanvullende informatie kan dan worden verzameld door mensen te vragen om subjectieve kwaliteitsoordelen over het product of het productieproces. Zulke oordelen kunnen worden gevraagd aan gebruikers, de toezichthouder (inspectie) of het personeel van de betreffende dienstverlenende instantie.

Behalve de kwaliteit van het product kan ook de kwaliteit van het productieproces relevant zijn. Ten eerste is de kwaliteit van producten indirect te toetsen door na te gaan of het productieproces aan bepaalde eisen voldoet (adequate opgeleid personeel, het volgen van voorgeschreven procedures, maatregelen voor kwaliteitsborging). Ten tweede kunnen aspecten van het productieproces die niet direct met het eindproduct te maken hebben toch van groot belang zijn voor de gebruikers. Schone toiletten op scholen of het voldoen aan de eisen voor brandveiligheid horen niet tot het eigenlijke product van onderwijsinstellingen, dat zijn de verwerving van kennis en het aanleren van vaardigheden. Maar het gaat hier wel om belangrijke randvoorwaarden die aan het onderwijs moeten worden gesteld.

Wanneer de kwaliteit van diensten niet adequaat meetelt in de productiemaat, worden een kleinere groepsgrootte in het onderwijs en 'meer handen aan het bed' in een verzorgingshuis waargenomen als een daling van de productiviteit. Voor een gegeven hoeveelheid productie zijn immers meer arbeidskrachten ingeschakeld. Net zo kan de inzet van beter opgeleide en daardoor duurder leerkrachten of de vermindering van het aantal bewoners per kamer in een verpleeghuis leiden tot een stijging van de kostprijs. Anderzijds is het effect van dergelijke kwaliteitsimpulsen vaak moeilijk meetbaar. Zelfs wanneer de kwaliteit adequaat kan worden gemeten, zoals de gemiddelde vertraging van treinen of de uitruktijd van de brandweer, is het vaak niet doenlijk om deze gegevens op een bevredigende manier te verwerken in een hanteerbare maat voor de productie. Dit is zelfs het geval wanneer goede kwantitatieve indicatoren voor kwaliteitsaspecten beschikbaar zijn, want hoe moeten in dat geval kwantiteit en kwaliteit onderling worden gewogen?

De beperkte mogelijkheden om kwaliteit adequaat in de meting van de productie te betrekken, kunnen zich wreken bij de beoordeling van effecten van extra ter beschikking gestelde middelen (of het omgekeerde: van bezuinigingen). Voor zover meer geld leidt tot hogere aantallen gebruikers of meer geleverde producten, is er geen meetprobleem. Gaat het geld op aan verbetering van de arbeidsvoorwaarden van het personeel, dan zijn de effecten eveneens traceerbaar. In andere gevallen ontstaat een beeld van oplopende kosten per product, wat een suggestie van verspilling oproept.

Voor een deel hebben kostenstijgingen te maken met een algehele stijging van het welvaartsniveau en hogere eisen van klanten en hun zaakwaarnemers. Mensen die aangenaam wonen, willen hun laatste jaren niet slijten in een verouderd verzorgingshuis. Scholen die permanent zijn gehuisvest in noodgebouwen zijn niet langer acceptabel. Uitgaven om in zulke situaties verandering te brengen, leiden tot een verklaarbare verhoging van de kosten per product.

Daarom moeten ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit en de doeltreffendheid van de dienstverlening in de beschouwing worden betrokken. In hoeverre heeft de inzet van extra middelen geleid tot een verbetering van de proces- of productkwaliteit of van de doeltreffendheid? En vinden deze eventuele verbeteringen hun weerslag in het oordeel van de consument: de ouders van leerlingen, de patiënt, het slachtoffer van misdrijven en de burger in het algemeen?

In de afgelopen jaren heeft het SCP in diverse publicaties gerapporteerd over de kwaliteit van de publieke dienstverlening, zoals in het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* (SCP 2002) en *De staat van de publieke dienst* (Pommer et al. 2008). In 2010 heeft een nieuwe peiling plaatsgevonden, waarvan de uitkomsten nog niet zijn gepubliceerd. Afgaande op de eerste resultaten uit deze bron valt het oordeel van burgers over medische zorg, basisonderwijs, bibliotheken en kinderopvang positief uit, over veel andere voorzieningen blijken ondervraagden slechts matig tevreden te zijn. De sterk toegenomen kosten van veel publieke diensten hebben niet geleid tot grotere tevredenheid van cliënten en burgers. Verder geldt voor vrijwel alle onderzochte voorzieningen in alle onderzoeksjaren dat verhoudingsgewijs veel burgers menen dat de kwaliteit in de daaraan voorafgaande vijf jaar is verslechterd (peilingen 2002, 2006 en 2010). Overigens hebben gebruikers vaak een positiever oordeel dan niet-gebruikers, wat duidt op imago problemen. Deze hangen waarschijnlijk voor een deel samen met berichtgeving in de media, die vaak een uiterst negatief beeld schetsen van de staat van de publieke dienstverlening. Media hebben nu eenmaal vooral oog voor misstanden ('goed nieuws is geen nieuws'). Ook belangengroeperingen hebben er vaak belang bij om de noodzaak van extra investeringen aan te tonen.

Doeltreffendheid

Behalve de kwaliteit zijn ook de effecten van de dienstverlening van belang. Hierbij is onderscheid te maken tussen directe en indirecte effecten. In het eerste geval wordt in dit rapport gebruikgemaakt van de term 'doeltreffendheid' en niet van de meer gangbare term 'effectiviteit', omdat die verward kan worden met de indirecte maatschappelijke effecten die in de volgende alinea aan de orde komen.

Maten voor de doeltreffendheid van onderwijs hebben betrekking op de toetsing van de kennis en vaardigheden die leerlingen opdoen of op het al dan niet behalen van een afsluitend diploma. Ook zittenblijven en voortijdige schooluitval zijn (negatieve) kenmerken van doeltreffendheid.

Bij de ziekenhuiszorg is de doeltreffendheid te meten via het percentage succesvolle behandelingen, voor zover daarover informatie beschikbaar is. Een succesvolle behandeling hoeft overigens niet altijd tot genezing te leiden. Onder omstandigheden kan het

bijvoorbeeld ook gaan om aspecten zoals pijnbestrijding. Een negatief kenmerk van doeltreffendheid is het percentage sterfgevallen.

Bij de politie is het percentage opgehelderde misdrijven een maat voor de doeltreffendheid.

Een indicator voor de productie is informatiever naarmate de doeltreffendheid erin wordt weerspiegeld. Dat is in de praktijk echter lang niet altijd mogelijk. Het is dus zinvol om naast het in beeld brengen van de productie en kwaliteit ook apart in te gaan op indicatoren voor doeltreffendheid.

Maatschappelijke effecten

De bemoeienis van de overheid met onderwijs, zorg en veiligheid komt tot uitdrukking via de collectieve financiering en regulering van productieprocessen op deze terreinen. Uiteindelijk is het echter vooral te doen om de maatschappelijke effecten die met deze diensten worden bereikt. Bij het onderwijs gaat het dan bijvoorbeeld om een grotere mondigheid van burgers en verbetering van hun kansen op de arbeidsmarkt, bij de zorg om de verlenging van de (gezonde) levensverwachting en bij politie en strafrecht om het terugdringen van de criminaliteit. Deze maatschappelijke effecten van de publieke dienstverlening kunnen moeilijk in analyses van het productieproces worden betrokken, omdat de causale relaties veel minder direct zijn en de ontwikkeling van bijvoorbeeld de levensverwachting en de criminaliteit ook van externe factoren afhangt.

Noten

- 1 Bij de berekeningen wordt gebruikgemaakt van het voor arbeidsduur gecorrigeerde aantal arbeidsjaren. Zodoende wordt het effect van arbeidstijdverkorting op de personeelsinzet zichtbaar gemaakt. Overigens was alleen in het begin van de periode 1995 tot en met 2010 sprake van een (zeer beperkte) arbeidsduurverkorting.
- 2 Bij onderzoek dat is gericht op verklaring van een sterke stijging van de relatieve kostprijs ligt het niet voor de hand om voorzieningen te selecteren waarbij dit fenomeen niet optreedt. Vaak gaat het dan om diensten waarbij mechanisering en automatisering een grote rol spelen (uitvoering sociale zekerheid, belastingdienst, spoorwegen e.d.). Daarentegen kennen voorzieningen uit de welzijnssector, zoals jeugdzorg en gehandicaptenzorg, bij uitstek een sterk gestegen relatieve kostprijs van de dienstverlening. Bij voorkeur hadden de samenstellers ook een van deze voorzieningen willen onderzoeken, maar dat bleek om praktische redenen niet mogelijk.
- 3 Het prijsindexcijfer van het bbp steeg tussen 1995 en 2010 met 38%, dat van de gezinsconsumptie met 37%.
- 4 Van Dale: *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal* (14e druk).

Literatuur

- Eurostat (2001). *Handbook on Price and Volume Measures in National Accounts*. Luxemburg: European Communities.
- Kuhry, B. en A.G.J. van der Torre (2002). *De vierde sector. Achtergrondstudie quataire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2002-15).
- Kuhry, B. en E.J. Pommer (2006). *Publieke productie en persoonlijk profijt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006-17).
- Pommer, Evert en Evelien Eggink (2010). *Publieke dienstverlening in perspectief. scp-Memorandum voor de kabinetsformatie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2010-16).
- Pommer, Evert en Ingrid Ooms (2011). *Maten voor gemeenten 2011. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2011-33).
- Pommer, Evert, Hetty van Kempen en Evelien Eggink (2008). *De staat van de publieke dienst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2008-22).
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quataire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TK (2003/2004). *Rapport van de tijdelijke commissie onderzoek zorguitgaven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28852, nrs. 2-3.
- TK (2008/2009). *Toekomst AWBZ. Verslag van een algemeen overleg. Vastgesteld 31 maart 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 30597, nr. 61.
- WODC (2006). *European Source Book of Crime and Criminal Justice Statistics*. Meppel: Boom (Rapport 2241 van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie).

2 Primair onderwijs

Bob Kuhry en Lex Herweijer

2.1 Doel en instituties

2.1.1 Doel

Publiek onderwijs beoogt bevordering van de persoonlijke ontwikkeling, voorbereiding op toekomstig burgerschap en voorbereiding op de arbeidsmarkt (Peschar 1995; Bronneman en Herweijer 2002). Deze drieslag is terug te vinden in door de overheid geformuleerde doelstellingen van het onderwijsbeleid (TK 2010/2011). Het belang van deze doelstellingen verschilt per sector. In het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs gaat het vooral om de persoonlijke ontwikkeling, deelname aan de samenleving en een basis leggen voor passend vervolgonderwijs. In het beroeps- en hoger onderwijs ligt de nadruk op de voorbereiding op de arbeidsmarkt. Zo kan het onderwijs bijdragen aan versterking van de kenniseconomie en bevordering van de sociale cohesie (TK 2000/2001).

De betekenis van het onderwijs voor de persoonlijke vorming is moeilijk te meten via vorderingen op school en behaalde examenresultaten. Het succesvol afronden van een opleiding duidt wel op sociale aanpassing, inzet en doorzettingsvermogen en vormt daarmee een globale maatstaf voor de succesvolle persoonlijke vorming van onderwijsdeelnemers.

2.1.2 Instituties

Basisonderwijs wordt vooral gevolgd door leerlingen van 4 tot en met 11 jaar; ook een substantieel deel van de 12-jarigen volgt overigens nog basisonderwijs. Niet alle kinderen uit de leeftijdscategorie 4 tot en met 11 jaar volgen basisonderwijs. Circa 3% volgt speciaal basisonderwijs en circa 2% speciaal onderwijs. Het speciaal basisonderwijs richt zich op leerlingen voor wie het tempo in het reguliere basisonderwijs te hoog is, of die extra begeleiding nodig hebben. Het speciaal onderwijs richt zich op moeilijk lerende kinderen, kinderen met opvoedingsmoeilijkheden en anderen die speciale zorg en aandacht nodig hebben, onder wie kinderen met een ernstige zintuiglijke of lichamelijke handicap.

Het basisonderwijs kent acht leerjaren, aangeduid als 'groepen'. Circa 10% van de leerlingen verblijft een extra jaar in groep 2 (Van der Grint 2005). Het gemiddelde percentage zittenblijvers in de groepen 3 tot en met 8 bedraagt circa 2% (Inspectie van het Onderwijs 2005). Dat een leerling het basisonderwijs heeft doorlopen, biedt geen garantie dat hij of zij een bepaald kennisniveau heeft bereikt. Bij de meeste leerlingen wordt een landelijke eindtoets afgenomen, de Cito-toets. De uitslag daarvan is van belang voor de toelating tot de meeste vormen van vervolgonderwijs. Maar sommige scholen geven de voorkeur

aan een andere vorm van eindtoets. Bovendien sluiten scholen leerlingen met een laag prestatieniveau soms uit van deelname aan de toets.

In dit rapport omvat het primair onderwijs het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs voor kinderen uit de leeftijdsgroep van 4 tot en met 11 jaar. Op scholen voor speciaal onderwijs zitten ook oudere leerlingen, uit de leeftijdsgroep 12 tot en met 17 jaar. Zij blijven in dit hoofdstuk buiten beschouwing, omdat de focus is gericht op de schoolloopbaan van 4-11-jarigen.

In 2008 volgden ruim 1,6 miljoen leerlingen uit de leeftijdsgroep 4 tot en met 11 jaar primair onderwijs. Ons land telde dat jaar 7528 scholen voor primair onderwijs, waarvan 313 scholen voor speciaal basisonderwijs en 323 scholen voor speciaal onderwijs (OCW 2011).

2.2 Meting van de productie

2.2.1 Uitgangspunten

Het onderwijs beoogt (groepen van) leerlingen via lessen en andere vormen van begeleiding kennis en vaardigheden bij te brengen. In de praktijk worden publieke onderwijsinstellingen overal in de wereld gefinancierd op basis van het aantal leerlingen. Zijn de aantallen leerlingen dus een geschikte maat om de productie in het onderwijs te meten? Ja, zij het dat uiteraard niet het aantal leerlingen, maar het aantal door hen gevolgde cursussen telt. In een gegeven schooljaar volgt iedere voltijd leerling in principe een complete cursus, bestaande uit een aantal lessen en andere vormen van begeleiding. Deze maat is met name bruikbaar, omdat overheden stringente eisen plegen te stellen aan het aantal en de aard van de te volgen lessen.

Eurostat (2001) geeft in het *Handbook on Price and Volume Measures in National Accounts* aan dat de onderwijsproductie idealiter zou moeten worden gemeten in termen van het aantal gegeven leerlinglessen. Dit komt anno 2011 over als een wat gedateerde visie, omdat met name in de hogere klassen van het voortgezet onderwijs en in het hoger onderwijs (adequaat begeleide) zelfwerkzaamheid in toenemende mate wordt gezien als een effectievere leermethode dan de traditionele klassikale vormen van onderwijs. Smith en Street (2007) bepleiten daarom de productie te meten op basis van het aantal leerlinguren, behalve in het hoger onderwijs, waar het aantal studenten als maat de voorkeur zou genieten. Deze auteurs voegen hieraan toe dat het aantal leerlinguren uiteraard gelijk is aan het aantal leerlingen, wanneer het aantal uren per leerling feitelijk constant is. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) pleit voor meting van de onderwijsproductie op basis van het aantal leerlingen, aangevuld met een kwaliteitscorrectie, bijvoorbeeld gebaseerd op examenscores (OESO 2007: 46). Verder meent de OESO dat rekening moet worden gehouden met een extra gewicht voor leerlingen uit het speciaal onderwijs en/of leerlingen met handicaps. Bij het hoger onderwijs zou het volume ook kunnen worden gemeten via het gewogen aantal uittrekkers naar niveau (ongediplomeerd, bachelor-, master- of PhD-niveau). Zo'n benadering heeft het

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in het verleden ook toegepast voor het voortgezet en het hoger onderwijs (zie bv. Goudriaan et al. 1989; Kuhry en Van der Torre 2002).

Behalve voor aantal en aard van de te geven lessen formuleren overheden doorgaans ook eisen met betrekking tot de kwaliteit en de doeltreffendheid van het onderwijs. Zo worden einddoelen meestal geformuleerd en getoetst in termen van te verkrijgen kennis en te verwerven vaardigheden. Het zou de voorkeur verdienen om ook deze aspecten in de productiemaat op te nemen.

De toepasselijkheid van het aantal leerlingen als maat voor de productie is te adstrueren met de praktijk bij commerciële scholen, zoals rijsscholen, instellingen voor schriftelijk onderwijs en particuliere scholen voor voortgezet onderwijs. Daar betalen gebruikers normaliter hetzij een bedrag per gevolgde les, hetzij een bedrag voor de hele cursus. Als de omzet in de marktsector op die manier kan worden uiteengelegd in een 'volume × prijs'-benadering, dan moet die benadering toch ook een bruikbaar handvat opleveren voor de meting van de productie in het publieke onderwijs?

2.2.2 Nadere uitwerking

Bij de 'volume × prijs'-benadering manifesteren zich evenwel twee principiële complicaties.

- 1 Leerlingaantallen geven geen beeld van kwaliteit en doeltreffendheid van onderwijs.
- 2 Leerlingenpopulaties kunnen tussen scholen en in de tijd verschillen.

Ad 1. In paragraaf 2.4.1 worden indicatoren voor de kwaliteit van het onderwijs besproken. Deze indicatoren hebben enerzijds betrekking op procedures, anderzijds op de mening van ouders. Het is echter ondoenlijk om deze aspecten integraal in de productiemaat op te nemen (Kuhry 2006).

Bij het primair onderwijs is de doeltreffendheid, anders dan in het voortgezet onderwijs, niet te evalueren door rekening te houden met processen zoals de bevordering van een lager naar een hoger leerjaar, zittenblijven, diplomering en voortijdige schooluitval. Formeel komt zittenblijven op deze schoolsoorten immers niet voor. Na een achtjarig verblijf stromen leerlingen door naar verschillende vormen van voortgezet onderwijs.

Dan resteren slechts twee maten voor de doeltreffendheid van het basisonderwijs en het primair onderwijs: de resultaten van de afsluitende Cito-toetsen (alleen bij het basisonderwijs) en de omvang van de feitelijke uitstroom naar verschillende vervolgopleidingen. De resultaten van de Cito-toetsen zijn in dit rapport om twee redenen niet in de productiemaat opgenomen. Ten eerste zijn de toetsen niet representatief, omdat zij niet op alle scholen worden afgenomen en matig presterende leerlingen daarbij aan de kant staan. Ten tweede verschillen de gemiddelde resultaten door de jaren heen nauwelijks (zie § 2.4.2). Door de onderwijsexpansie van de afgelopen vijftig jaar bereiken steeds meer leerlingen een steeds hoger eindniveau. Ook in de periode 1998 tot en met 2009 is deze ontwikkeling markant (zie § 3.4.2), wat onder andere blijkt uit een stijgend aantal leerlingen dat doorstroomt naar hogere vormen van vervolgonderwijs – minder naar het beroepsgericht vmbo, meer naar havo en vwo. Om diverse redenen is het niet zinvol om deze ontwikkeling als prestatie maat voor het basisonderwijs te gebruiken. Ten eerste vindt de formele

doorstroom vaak plaats naar brede brugklassen. Ten tweede is de drijvende kracht in dit proces niet zozeer de inzet van onze scholen, maar een geleidelijke en algehele stijging van het ambitieniveau van ouders en kinderen. Dit blijkt ook uit het feit dat de verwijspercentages naar de verschillende vormen van vervolgonderwijs op basis van de Cito-toets door de jaren heen gelijk zijn gebleven.

Ad 2. De ene leerling is de andere niet. Om leerlingen met beperkingen of gedragsproblemen betere kansen in het onderwijs te bieden, hebben zij extra aandacht en begeleiding nodig. Daarom zijn de overheidsuitgaven per leerling in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs aanzienlijk hoger dan in het basisonderwijs. Maar ook de leerlingen in het reguliere basisonderwijs verschillen sterk in taalvaardigheid en intellectuele ontwikkeling. Deze verschillen hangen voor een deel samen met erfelijke aanleg en voor een ander deel met de invloed van de ouders en de directe omgeving. Er bestaat aantoonbare samenhang tussen de leerprestaties van kinderen en objectieve kenmerken van de thuissituatie, zoals sociaaleconomische status en opleiding van de ouders en het al dan niet deel uitmaken van een culturele minderheid. Ook hier hanteert de overheid uiteenlopende bekostigingscriteria. In het recente verleden werden onder andere extra middelen verstrekt voor kinderen met laagopgeleide ouders (toeslag 25%) en leerlingen van wie de ouders uit niet-westerse landen afkomstig zijn (toeslag 90%). Inmiddels zijn deze toeslagen vervangen door een regeling waarbij toeslagen worden verstrekt voor kinderen van wie de ouders (dan wel de verzorgende ouder) niet meer dan lbo of vbo hebben genoten (toeslag 30%) en kinderen van wie één ouder basisonderwijs heeft gevolgd en de ander niet meer dan lbo of vbo (toeslag 120%).

Een andere manier waarop de overheid achterstand van leerlingen probeert te compenseren, is hen weliswaar tot het reguliere basisonderwijs toe te laten, maar hen daarbij te voorzien van extra ondersteuning ('passend' onderwijs via zogenoemde 'rugzakjes'). Deze snel groeiende financieringsvorm bestrijkt inmiddels 1% van de leerlingen in het primair onderwijs.

Empirisch gebaseerde informatie over nut en effectiviteit van deze extra middelen ontbreekt. Voor een eerste benadering hanteren wij het uitgangspunt dat deze extra middelen aansluiten bij bestaande behoeften en dat de middelen worden ingezet op de manier waarvoor ze zijn bedoeld.

De extra middelen die de overheid ter beschikking stelt voor leerlingen met beperkingen of gedragsproblemen kunnen worden uitgedrukt als (financierings)gewichten. Deze geven de verhouding aan tussen de uitgaven voor probleemleerlingen en gewone leerlingen. Zulke gewichten zijn soms in de wet vastgelegd, zoals bij het basisonderwijs. In andere gevallen kunnen de gewichten die voortvloeien uit wetgeving en uitvoeringspraktijk empirisch worden bepaald door de uitgaven per leerling uit te rekenen en die te vergelijken met de uitgaven per leerling uit de referentiecategorie, in dit geval de leerlingen zonder toeslag in het basisonderwijs. Deze verhoudingsgetallen plegen door de jaren heen vrij stabiel te zijn. Tabel 2.1 toont de relatieve gewichten die in de berekeningen voor dit hoofdstuk zijn gebruikt. Ze zijn zo veel mogelijk gebaseerd op interne gegevens van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ocw).

Tabel 2.1

Leerlinggewichten primair onderwijs, 2008/'09

	gewicht	kosten per leerling in 2009 (x 1000 euro)
basisonderwijs regulier	1,0	4,9
basisonderwijs: 0,3	1,3	6,9
basisonderwijs: 1,2	2,2	10,8
speciaal basisonderwijs	2,1	10,3
speciaal onderwijs	4,5 ^b	22,1
basisonderwijs met 'rugzakje' ^a	2,3	11,3

- a Het 'rugzakje' bestaat uit twee componenten: circa 70% gaat naar de eigen school van de leerling en circa 30% heeft betrekking op externe ondersteuning. Deze laatste middelen en de daarmee samenhangende productie worden in dit rapport toegerekend aan het speciaal onderwijs.
- b Dit is een gemiddelde. Het speciaal onderwijs betreft zorgleerlingen met uiteenlopende handicaps voor wie verschillende bekostigingsformules gelden. Ook is het speciaal voortgezet onderwijs per leerling gemiddeld ruim 40% duurder dan het speciaal onderwijs aan jongere kinderen.

Bron: ministerie van ocw (2009); ocw (interne gegevens) scp-bewerking

2.3 Kerncijfers primair onderwijs, 1998 tot en met 2009

2.3.1 Leerlingen, kosten en personeel

Dit hoofdstuk beschrijft vooral ontwikkelingen in het reguliere basisonderwijs. Het is daarnaast instructief om na te gaan hoe het zit met de kosten en de prestaties voor alle leerlingen in de relevante leeftijdscategorie (ruwweg 4 tot en met 11 jaar). Daarom gaan we ook in op trends in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs aan kinderen uit deze leeftijdsgroep.

In 2009 volgden ruim 1,6 miljoen leerlingen basisonderwijs, speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs (zie tabel 2.2). Het aantal leerlingen nam sinds 1998 met 1,4% toe. Deze groei heeft – gezien de leerplicht – uitsluitend een demografische oorzaak. Het aandeel van de leerlingen met gewicht 1,0 in het basisonderwijs steeg met 25%. Het aantal leerlingen in het basisonderwijs met een gewicht rond 1,3 (kinderen van wie beide ouders (of de verzorgende ouder) een opleiding op lbo/vbo-niveau hebben) is sinds 1998 ruimschoots gehalveerd, door de algemene stijging van het opleidingsniveau van de ouders. In mindere mate liep ook het aantal leerlingen terug met een gewicht van rond de 2,0. Dit kwam vooral door een wijziging van de gewichtenregeling met ingang van 2006. Tot dan was de hoogste categorie die met gewicht 1,9 (leerlingen van niet-westerse herkomst). Vanaf 2009 is de hoogste categorie die met gewicht 2,2 (leerlingen van wie een van de ouders ten hoogste basisonderwijs heeft genoten en de andere een lbo/vbo-opleiding). Tussen 2006 en 2009 vond een geleidelijke overgang van het ene naar het andere systeem van weging plaats. Het aantal leerlingen met een 'rugzakje' groeide explosief, met bijna 300%, al is het aandeel van deze categorie (1,1%) nog steeds bescheiden.

Het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs daalde met meer dan 25%, terwijl het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs (exclusief voortgezet speciaal onderwijs) met 30% toenam. Al met al leidt het hanteren van de gewichten (zie tabel 2.1) tot een daling van het aantal gewogen leerlingen in het primair onderwijs met 2% à 3%. Geïsoleerd bezien heeft dit de kostengroei enigszins afgeremd. Desalniettemin laten de cijfers zien dat de kosten per gewogen leerling sterk zijn gestegen.

Een belangrijke oorzaak is de forse groei van de hoeveelheid personeel, met gemiddeld 2,1% per jaar. In het basisonderwijs verdubbelde het aandeel van het onderwijsondersteunend personeel van 5% naar 10% van het totale personeelsbestand. De expansie van de personele inzet vond hoofdzakelijk in de periode 1998 tot en met 2003 plaats. De nominale kosten zijn bijna verdubbeld. Na correctie voor de waardevermindering van de euro door de algemene prijsstijging resteert een gemiddelde jaarlijkse groei van de reële kosten met 3,8%.

De kosten voor het primair onderwijs zijn een fractie minder gestegen dan die voor het basisonderwijs. Dit wekt allicht verbazing, gezien de discussie over de sterk stijgende kosten voor zorgleerlingen. Deze kostenstijging doet zich echter hoofdzakelijk voor bij het voortgezet speciaal onderwijs en bij de 'rugzakjes' voor leerlingen in het reguliere voortgezet onderwijs.

Tabel 2.2

Kerncijfers primair onderwijs, 1998-2009

	1998	2003	2009	index 2009 ^a	groeipercentage ^b
totaal aantal leerlingen (x 1000)	1606	1634	1629	101	0,1
leerlingen basisonderwijs gewicht 1,0 (%)	65,1	70,1	80,2	125	2,0
leerlingen basisonderwijs gewicht 1,25-1,4 (%)	17,5	11,8	7,7	44	-7,1
leerlingen basisonderwijs gewicht 1,7-2,2 (%)	12,1	12,3	6,2	52	-5,8
leerlingen basisonderwijs met 'rugzakje' (%)	0,3	0,5	1,1	380	12,9
leerlingen sbao zonder rugzakje (%)	3,4	3,2	2,5	74	-2,7
leerlingen sbao met rugzakje (%)	0,0	0,0	0,2	.	.
leerlingen speciaal onderwijs ^c (%)	1,6	2,0	2,1	130	2,4
gewogen leerlingen primair onderwijs ^c	1874	1897	1834	98	-0,2
waarvan basisonderwijs (incl. 'rugzakjes')	1777	1789	1725	97	-0,3
personeel primair onderwijs ^c (fte's x 1000)	98	121	123	125	2,0
waarvan basisonderwijs (fte's x 1000)	85	105	107	126	2,1
nominale kosten primair onderwijs ^c (mln euro's)	5017	7545	9742	192	6,1
waarvan basisonderwijs (mln euro's)	4367	6617	8500	195	6,2
reële kosten primair onderwijs ^{c, d} (mln euro's)	6484	8255	9658	149	3,7
waarvan basisonderwijs (mln euro's)	5644	7240	8514	151	3,8

a Index 1998 = 100.

b Gemiddeld jaarlijks groeipercentage.

c Exclusief voortgezet speciaal onderwijs.

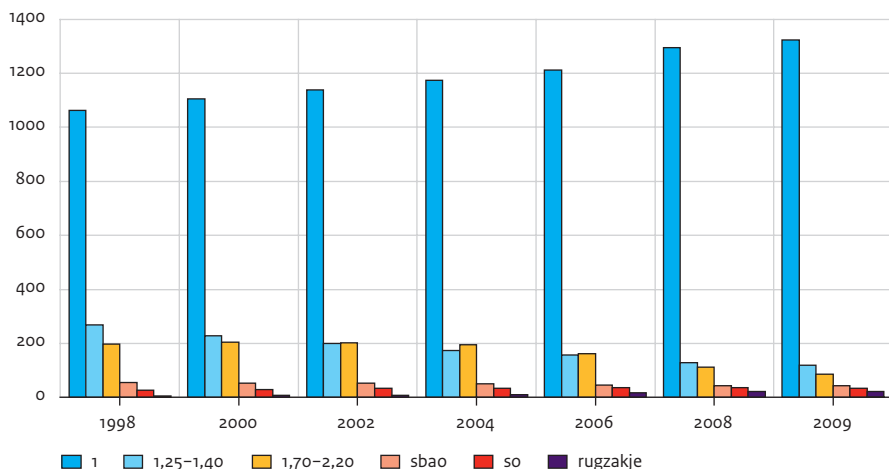
d In prijzen 2008.

Bron: ministerie van o c w (kerncijfers 1998-2009) scp-bewerking

Figuur 2.1 brengt de ontwikkeling van de leerlingaantallen in beeld. Het dominante en nog voortdurend toenemende aandeel van het reguliere basisonderwijs springt in het oog. Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs (exclusief voortgezet speciaal onderwijs) groeit nauwelijks. Het aantal leerlingen met ‘rugzakjes’ groeide snel, maar hun aandeel blijft nog steeds bescheiden.

Figuur 2.1

Leerlingaantallen in het primair onderwijs, 1998-2009 (x 1000)^a



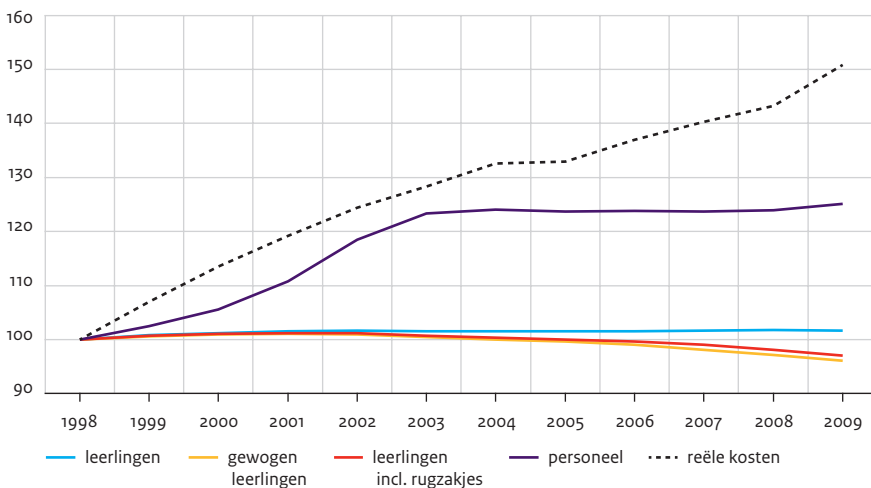
a Primair onderwijs exclusief voortgezet speciaal onderwijs.

Bron: ministerie van ocw (kerncijfers 2008-2009); CBS (StatLine) scp-bewerking

Figuur 2.2 confronteert de ontwikkeling van de kosten met de – al dan niet gewogen – aantallen leerlingen in het basisonderwijs. De reële kosten nemen sterk toe, het aantal leerlingen groeit nauwelijks, het aantal gewogen leerlingen is per saldo gedaald. De groei van het personeel is verklaarbaar doordat het beleid destijds was gericht op verkleining van de gemiddelde klassengrootte, maar vlakt later af.

Figuur 2.2

Ontwikkeling basisonderwijs, 1998-2009 (in indexcijfers, 1998 = 100)



Bron: ministerie van ocw (kerncijfers 1998-2009); CBS (StatLine) scp-bewerking

2.3.2 Decompositie van de kostenontwikkeling

In de periode 1998 tot en met 2009 zijn de reële kosten van het basisonderwijs met gemiddeld 3,8% per jaar gestegen, die van het primair onderwijs met 3,7% per jaar. Tabel 2.3 splitst de kostengroei verder uit. Het jaarlijkse groeipercentage is bij benadering gelijk aan de som van het productievolume en de kosten per product. De kosten per product zijn op hun beurt bij benadering gelijk aan de optelsom van arbeidsproductiviteit¹, contractlonen, incidentele loonstijging en inzet van materieel. Een verbetering van de arbeidproductiviteit leidt tot een dalende kostprijs. Het positieve teken in tabel 2.3 impliceert dus dat de arbeidsproductiviteit in het basisonderwijs is gedaald. Dit komt doordat het personeelsvolume sneller is toegenomen dan het aantal gewogen leerlingen. De decompositiebenadering wordt nader toegelicht in paragraaf 1.4.

De productie van het basisonderwijs – gemeten via het aantal gewogen leerlingen – is in de beschouwde periode jaarlijks met gemiddeld 0,3% gedaald. De productie van het gehele primair onderwijs daalde met 0,2% per jaar. De reële kosten per product stijgen jaarlijks met 4,1% respectievelijk 3,9%. Het gaat hier om de relatieve kostprijs: de oplopende prijs van onderwijs is immers afgezet tegen de kostprijs van het gemiddelde binnenlandse product. Deze stijging van de relatieve kostprijs van het basisonderwijs en het primair onderwijs is deels te verklaren door een grotere inzet van personeel per leerling, de stijging van de loonkosten per arbeidsjaar en een sterke groei van de ingezette materiële middelen.

Tabel 2.3

Uitkomsten decompositie gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van de reële kosten, 1998-2009

	basisonderwijs 1998-2009	basisonderwijs 1998-2003	basisonderwijs 2004-2009	primair onderwijs ^a 1998-2009
reële kosten ^c	3,8	5,1	2,7	3,7
productievolume ^b	-0,3	0,1	-0,6	-0,2
effect demografie	0,2	0,4	0,0	0,2
effect deelname	-0,5	-0,3	-0,6	-0,4
reële kosten per product ^c	4,1	5,0	3,4	3,9
effect ^d arbeidsproductiviteit ^e	1,7	3,1	0,7	1,6
effect ^d reële contractuele loonkosten	0,4	0,5	0,4	0,4
effect ^d incidentele loonstijging	1,2	0,9	1,6	1,2
effect ^d materiaal ^f	0,6	0,3	0,7	0,6

a Exclusief voortgezet speciaal onderwijs.

b Gebaseerd op gewogen leerlingen.

c Deflatie met behulp van de prijsindex van het bbp.

d Het effect betreft de procentuele groei vermenigvuldigd met het aandeel van arbeid, respectievelijk van materiaal (0,75 : 0,25). De procentuele groei is daarom bij arbeidsproductiviteit, contractlonen en incidentele loonstijging 1,33 maal zo hoog en bij materiaal 4 maal zo hoog als de in de tabel vermelde effecten.

e In de zin van het aantal gewogen leerlingen per personeelslid.

f Bij het onderwijs stijgt de kostprijs van materiële middelen met de zogenoemde prijsindex van de (netto) materiële overheidsconsumptie. Die neemt 0,2% per jaar sneller toe dan de prijsindex van het bbp. Dat impliceert dat het effect van materiële uitgaven voor 10% is toe te schrijven aan de prijsontwikkeling en voor 90% aan de volumeontwikkeling.

Bron: scp

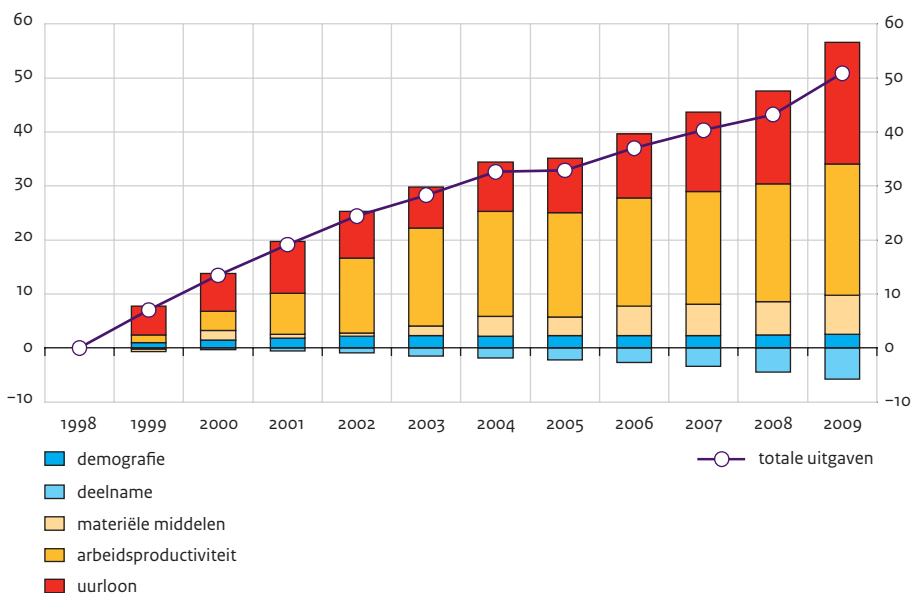
Anders dan bij het voortgezet onderwijs (dat in hoofdstuk 3 aan de orde komt) is het effect van de incidentele loonstijging positief. Dit hangt onder andere samen met de vergrijzing van het onderwijzend personeel.

Bij het basisonderwijs bestaat een aanmerkelijk verschil tussen de beide onderscheiden deelperioden. In de periode 1998 tot en met 2003 stijgen de reële kosten per product veel sneller (met 5,1% per jaar) dan in de periode 2003 tot en met 2009 (2,7% per jaar). Dit is vooral terug te voeren op de toename van de personeelsinzet per leerling. Daarentegen waren de incidentele loonstijging en de prijsstijging van materieel in de tweede periode sterker. Figuur 2.3 brengt de resultaten grafisch in beeld.

Blijkens figuur 2.3 levert de ontwikkeling van de uurlonen een substantiële bijdrage aan de kostenverhoging. Andere belangrijke factoren zijn de daling van de arbeidsproductiviteit en de toegenomen inzet van materiële middelen.

Figuur 2.3

Decompositie van de kosten per product, 1998-2008 (in procenten)



Bron: SCP

2.4 Kwaliteit en doeltreffendheid

Paragraaf 2.3 maakte duidelijk dat de reële kosten per gewogen leerling in de periode 1998 tot en met 2009 sterk zijn toegenomen. Dit was ook al het geval in het daaraan voorafgaande decennium. Dit roept de vraag op in hoeverre de extra inzet van financiële middelen heeft geleid tot hogere kwaliteit en grotere doeltreffendheid van het basis-onderwijs en van de gehele sector van het primair onderwijs.

2.4.1 Kwaliteitsindicatoren

In het Onderwijsverslag rapporteert de Inspectie van het Onderwijs over de kwaliteit van het onderwijs. Voor basisscholen zijn vijf indicatoren beschikbaar over de periode 2003 tot en met 2009: aanbod, onderwijstijd, instructie, zorg en begeleiding, en kwaliteitszorg (zie figuur 2.4).

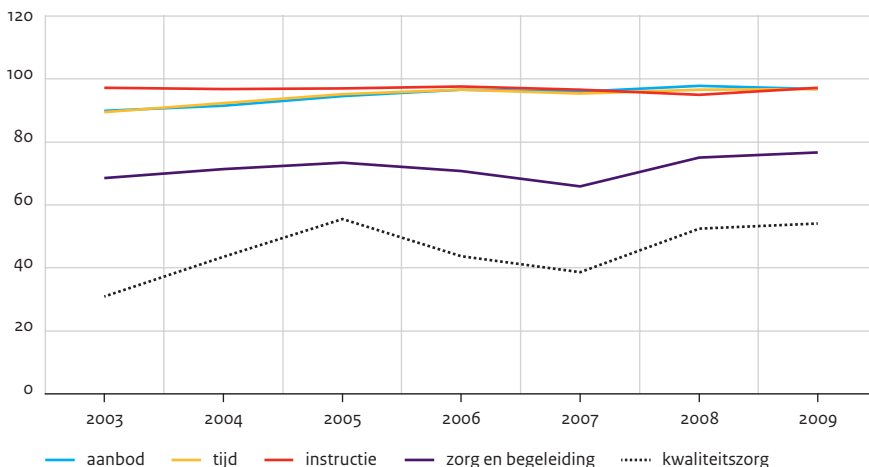
De indicator *aanbod* geeft aan of de aangeboden stof voor taal en rekenen aansluit bij de kerndoelen en of deze stof aan voldoende leerlingen wordt aangeboden. Het percentage basisscholen dat aan deze eisen voldoet, is toegenomen van 90% in 2003 naar 97% in 2009. Bij de indicator *onderwijstijd* gaat het erom of leerkrachten de geplande onderwijstijd efficiënt gebruiken. Ook hier is sprake van een verbetering (van 89% naar 97%). *Instructie* wordt gemeten door bijvoorbeeld te beoordelen of docenten een taakgerichte

werksfeer realiseren en of ze de leerstof duidelijk uitleggen. Daarnaast wordt erop gelet of leerlingen actief betrokken zijn bij de onderwijsactiviteiten. Vrijwel alle basisscholen (97% in zowel 2003 als in 2009) voldoen hier aan de eisen. Het oordeel over *zorg en begeleiding* voor zwakke leerlingen wisselt sterk per jaar. De laatste twee jaar is weer een stijgende lijn te zien; in 2009 scoort 77% van de scholen hier een voldoende. De Inspectie schrijft de schommelingen toe aan de aandacht voor dit onderwerp: scholen zoeken nog naar een effectieve aanpak. Dit probleem speelt ook bij de indicator *kwaliteitszorg*; dit betreft de realisatie van een systeem van kwaliteitszorg. In 2003 scoorde 31% van de basisscholen op dit punt een voldoende, in 2009 was dit 54%.

Afgaande op het oordeel van de Inspectie voor het Onderwijs ligt de kwaliteit van het basisonderwijs in 2009 over de hele linie duidelijk hoger dan in 2003, hoewel voor sommige aspecten staat te bezien of het nu bereikte niveau structureel is. Daarnaast constateert de Inspectie dat leerlingen minder goed presteren op basisscholen met veel autochtone achterstandskinderen en scholen met zeer veel niet-westerse achterstandskinderen. Dit geldt bijvoorbeeld voor veel basisscholen in de vier grote steden en de drie noordelijke provincies.

Figuur 2.4

Basisscholen die aan eisen voldoen, 2003-2009 (in procenten)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2008, 2009, 2010)

In het *Onderwijsverslag 2006/2007* (Inspectie van het Onderwijs 2008) meldt de Inspectie dat de helft van de scholen voor speciaal (basis)onderwijs onder een vorm van intensief toezicht staat, omdat de kwaliteit van het onderwijs op belangrijke aspecten onvoldoende is. Dit gebeurde na inspectie van alle scholen in 2005 en 2006. Uit het *Onderwijsverslag 2008/2009* (Inspectie van het Onderwijs 2010) blijkt dat dit percentage is teruggelopen tot

30%. Hoewel de Inspectie verbeteringen ziet, is er nog veel te verbeteren op het gebied van leerlingenzorg en de afstemming van het onderwijs op de beperkte capaciteiten van leerlingen.

In de SCP-enquête Kwaliteit Publieke Dienstverlening 2010 is het oordeel van ouders gevraagd over het functioneren van de basisscholen. Eerder is zo'n enquête afgenomen in 2002 en 2006 (SCP 2002; Pommer et al. 2008). 73% van de ondervraagde ouders toont zich tevreden over de kwaliteit van het basisonderwijs. De tevredenheid ligt hiermee op een lager niveau dan in 2002 het geval was (78%). Ouders zijn vooral tevreden over het functioneren van de docenten: 87% vindt de motivatie van docenten goed en 84% is tevreden over de deskundigheid van het personeel. Deze percentages zijn vergelijkbaar met die in 2006, maar ze liggen wat lager dan in 2002 (beide 90%). Ook vindt 87% van de ondervraagden dat leerlingen in het basisonderwijs goed leren om zelfstandig te werken, tegen 91% in 2002. Opnieuw lag het percentage in 2006 op een vergelijkbaar niveau (88%). Het minst zijn ouders te spreken over het schoonmaken van de gebouwen (55%). Hier is een verbetering zichtbaar ten opzichte van 2002 (48%). Ook het onderhoud van het schoolgebouw (71%), de aandacht voor de individuele leerling (69%), de zorg voor leerlingen met problemen (69%) en de aandacht voor begaafde kinderen (68%) scoren relatief laag. Ten opzichte van 2006 is op deze onderdelen geen noemenswaardige verandering waar te nemen. In 2002 was de tevredenheid over de laatste twee aspecten wel hoger (resp. 78% en 76%).

Zowel gegevens van de Inspectie van het Onderwijs over de kwaliteit van het onderwijs als de oordelen van ondervraagde ouders zijn relevant als prestatie-indicator. Met uitzondering van de kwaliteitszorg, die in de betrokken periode sterk is verbeterd, is bij deze indicatoren slechts sprake van betrekkelijk geringe fluctuaties. Het lijkt dus op zichzelf mogelijk om de kwaliteit van het onderwijs te kwantificeren. Het is echter vrijwel ondoenlijk om de besproken indicatoren in de algehele productindicator mee te wegen.

2.4.2 Doeltreffendheid

Leeropbrengsten

Over de leeropbrengsten in het basisonderwijs is informatie uit verschillende bronnen beschikbaar.

De score op de jaarlijkse Cito-eindtoets geeft in principe een beeld van de vaardigheden van leerlingen aan het einde van de basisschool op het gebied van rekenen, taal en studievvaardigheden. De gemiddelde score op de eindtoets fluctueert tussen 2000 en 2011 in heel geringe mate. De laatste jaren is de score heel licht gestegen (Cito 2011 en interne gegevens). Het is echter lastig om aan deze uitkomst vergaande conclusies te verbinden, omdat de uitslagen tussen opeenvolgende jaren zich niet zonder meer laten vergelijken. De deelnemende scholen zijn niet elk jaar dezelfde. Onbekend is of alle leerlingen in een klas meedoen. Wanneer scholen zwakke leerlingen niet aan de toets laten deelnemen, stuwt dat de gemiddelde score op. Veranderingen in het beleid van scholen op dit punt zullen invloed hebben op de waargenomen trend.

Verder zijn gegevens te ontlelen aan het Periodiek Peilingonderzoek van het Onderwijsniveau in Nederland (PPON). Dit onderzoek heeft als doel inzicht te geven in het lesaanbod en de leeropbrengsten op verschillende leerstofgebieden (taal, rekenen/wiskunde, wereldoriëntatie, Engels). In het PPON worden de leeropbrengsten afgezet tegen standaarden die aansluiten bij de kerndoelen van het basisonderwijs. De standaarden zijn gekozen met als uitgangspunt dat 75% van de leerlingen eraan moet kunnen voldoen. Op veel terreinen haalt echter nog geen 60%, of zelfs minder dan 50% van de leerlingen de vereiste norm (Van der Schoot 2008). De leeropbrengsten in het basisonderwijs voldoen dus zeker niet aan de normen die deskundigen stellen. Volgens opeenvolgende PPON-peilingen toont het vaardigheidsniveau van basisschoolleerlingen sinds eind jaren tachtig in het algemeen weinig verandering. De uitzondering is rekenen/wiskunde, waar de scores voor sommige deelvaardigheden duidelijk verslechterden, maar op andere deelvaardigheden juist verbeterden (Van der Schoot 2008).²

Ook internationaal vergelijkend onderzoek naar reken- en leesvaardigheid geeft inzicht in het prestatieniveau van leerlingen in het Nederlandse basisonderwijs. Zo is onderzoek gedaan naar prestaties van leerlingen in groep 6 op het gebied van wiskunde en natuuronderwijs (het TIMSS-onderzoek) en leesvaardigheid (het PIRLS-onderzoek).³ De onderzoeken geven dus een tussenstand; de leerlingen hebben wanneer de toets wordt afgenomen nog twee jaar basisonderwijs voor de boeg. Het TIMSS-onderzoek is gehouden in 1995, 2003 en 2007, het PIRLS-onderzoek in 2001 en 2006. Afhankelijk van de peiling namen 25 tot 45 landen aan de onderzoeken deel.

Nederlandse basisschoolleerlingen blijken goed te presteren in vergelijking met leerlingen in veel andere landen. Bij wiskunde halen Nederlandse leerlingen in alle peilingen een plek binnen de top 10 van best presterende landen. Bij natuurwetenschappen ligt het niveau wat lager, maar nog wel ruimschoots boven het internationale gemiddelde. Ook de leesvaardigheid van Nederlandse leerlingen is relatief goed. Hierbij valt op dat vooral relatief zwakke leerlingen internationaal gezien goed presteren, terwijl de prestaties van de betere basisschoolleerlingen op alle drie de terreinen – rekenen, natuurwetenschappen en lezen – duidelijk achterblijven bij de internationale top (Vermeer en Van der Steeg 2011).

Vergelijking van opeenvolgende internationale peilingen leert dat de prestaties een dalende lijn volgen. De verschillen zijn niet alle gevallen statistisch significant, maar de trend is wel steeds omlaag (Scheerens, Luyten en Ravens 2011; Vermeer en Van der Steeg 2011). Bij lezen is de teruggang tussen 2001 en 2006 groter bij relatief goed presterende leerlingen dan bij zwakkere leerlingen (Vermeer en Van der Steeg 2011). De internationale peilingen geven al met al geen onverdeeld positief beeld van de prestaties van de Nederlandse basisschoolleerlingen: de prestaties zijn vrij behoorlijk, maar de betere leerling presteert naar verhouding zwak en het prestatieniveau lijkt te dalen.

De deels neergaande trend uit het internationale onderzoek wordt niet bevestigd door oudere uitkomsten van het Primacohort-onderzoek (Mulder et al. 2005). Vergelijking van opeenvolgende peilingen duidt op vooruitgang van zowel de taal- als rekenscores in groep 4, 6 en 8 van de basisschool in de periode 1994 tot en met 2002, met name in het eerste deel van dat tijdvak (1994 tot en met 1998).

Een in 2008 gestart onderzoek van het Cito – het J P O N (Jaarlijks Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau) – laat zien dat de prestaties op het terrein van taal en rekenen in groep 8 van de basisschool sinds dat jaar licht zijn verbeterd, met name tussen 2009 en 2010 (Hemker et al. 2011). Ook in groep 4 gingen de rekenprestaties tussen 2008 en 2010 enigszins vooruit. Het gaat steeds om slechts kleine verschillen, maar de neerwaartse trend die in internationaal onderzoek werd gevonden, lijkt de laatste jaren te zijn omgebogen.

Het beeld van de doeltreffendheid van onze basisscholen is al met al gemengd. Behalve peilingen die wijzen op min of meer stabiele opbrengsten zijn er aanwijzingen voor achteruitgang, maar ook – in de jaren negentig en vanaf 2008 – van vooruitgang. Wijzigingen in het prestatieniveau van de leerlingen duiden niet per definitie op veranderingen in de doeltreffendheid van het basisonderwijs. Het prestatieniveau van leerlingen is ook afhankelijk van factoren buiten het onderwijs. Zo is het opleidingsniveau van de ouders een belangrijke voorspeller van het prestatieniveau van een leerling. Op grond van de geleidelijke stijging van het opleidingsniveau van ouders zou een stijging van het prestatieniveau mogen worden verwacht.

Ook eventuele veranderingen in het bereik van het basisonderwijs zijn van belang. Scherens, Luyten en Van Raven (2010) wijzen erop dat de deelname aan het speciaal basisonderwijs sinds medio jaren negentig is afgenomen. Zwakke leerlingen die voorheen speciaal basisonderwijs (destijds lomschool en mlk-onderwijs) zouden volgen, zitten nu wat vaker op de basisschool. Dit kan enige neerwaartse invloed hebben op de prestaties in het basisonderwijs. Tegenover de daling van de deelname aan het speciaal basisonderwijs staat echter een gelijktijdige stijging van de deelname aan het speciaal onderwijs. Het aantal leerlingen dat geen regulier basisonderwijs volgt, is daardoor sinds begin jaren negentig min of meer constant gebleven; in totaal ongeveer 5% en op de leeftijd van 11 jaar bijna 8% (CBS Statline, eigen berekening).

Achterstandenbeleid

Het onderwijsachterstandenbeleid heeft tot doel de onderwijsresultaten van leerlingen uit kansarme milieus te verbeteren. Uitgangspunt van het beleid is het meritocratische ideaal dat leerprestaties moeten afhangen van talent en inzet. Het onderwijs moet daarom proberen de nadelige invloed van omgevingsfactoren op de schoolloopbaan van sommige groepen leerlingen te compenseren (Ledoux en Veen 2009).

Het belangrijkste instrument van het achterstandenbeleid is de gewichtenregeling die voorziet in extra middelen voor scholen met leerlingen uit kansarme milieus (zie § 2.3.1). De overheid stelt geen nadere eisen aan de manier waarop scholen de extra middelen inzetten. Daarnaast bestaat het instrument van de voor- en vroegschoolse educatie (vve). Leerlingen uit kansarme milieus hebben namelijk al in groep 1 een flinke achterstand, die zich later moeilijk laat wegwerken. Een nog vrij nieuw onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid zijn schakelklassen, waarin leerlingen met taalachterstand een jaar lang in een aparte klas intensief taalonderwijs krijgen. Het bereik van deze schakelklassen (aantal klassen, aantal deelnemers) is overigens beperkt in vergelijking met de gewichtenregeling en de voor- en vroegschoolse educatie.

De effectiviteit van onderwijsachterstandenbeleid laat zich lastig vaststellen. Het belangrijkste instrument van het beleid – de gewichtenregeling – bestaat uit generiek beleid, zodat het niet mogelijk is om de leerprestaties van een interventie- en een controlegroep met elkaar te vergelijken (Ledoux en Veen 2009). Wel is het mogelijk om na te gaan hoe de leerprestaties van de doelgroepen van het beleid zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld. Dan blijkt dat de prestaties de niet-westerse leerlingen uit de doelgroep van het achterstandenbeleid sinds begin jaren negentig zijn verbeterd, vooral bij rekenen, maar ook bij taal. De ontwikkeling van de prestaties van autochtoon Nederlandse leerlingen met laagopgeleide ouders is minder gunstig (Gijsberts en Herweijer 2009; Roeleveld et al. 2011). Hun achterstand was minder groot, maar zij hebben zich niet of nauwelijks verbeterd.⁴

De voor- en vroegschoolse educatie was de afgelopen jaren nog geen onderdeel van het generiek beleid. Onderzoek naar de effecten van de vve laat tot op heden wisselende resultaten zien. Op basis van internationale ervaringen is evenwel aan te nemen dat vve-programma's positieve effecten sorteren, maar die komen tot dusverre niet erg overtuigend uit Nederlands onderzoek naar voren (Ledoux en Veen 2009). Een waarschijnlijke verklaring is dat de uitvoering van de programma's tekortschiet. Door de nadruk op de doelstelling om op korte termijn zo veel mogelijk doelgroepleerlingen met een programma te bereiken, komt de kwaliteit van de programma's onder druk te staan (Doolaard en Leseman 2008). Daarnaast heeft de zogenoemde knip in de financiering van de vve uit 2006 – de financiering van het vroegschoolse deel loopt sindsdien niet meer via de gemeente, maar via de schoolbesturen – mogelijk negatieve gevolgen gehad. Vve in de vroegschoolse fase moet sindsdien concurreren met andere doelstellingen in de school en krijgt daardoor wellicht niet van alle schoolbesturen de prioriteit die zij voorheen had (Nap-Kolhof et al. 2008; Ledoux en Veen 2009).

De eerste ervaringen met schakelklassen zijn redelijk positief: de taalprestaties van leerlingen in schakelklassen gaan meer vooruit dan die van leerlingen in gewone klassen. Leerlingen in zogenoemde kopklassen – een extra jaar basisonderwijs na groep 8 – halen hogere Cito-eindscores en krijgen hogere schooladviezen (Mulder et al. 2008, 2009). Een belangrijke vraag is of dit positieve effect beklijft op de langere termijn. Bij kinderen die in de hogere jaren van het basisonderwijs in een schakelklas hebben gezeten, lijkt dat het geval te zijn. Zij doen het beter in het voortgezet onderwijs dan andere leerlingen met een vergelijkbare achtergrond en score op de Cito-eindtoets, vooral als zij in een kopklas hebben gezeten (Mulder et al. 2011). Bij leerlingen die na een schakelklas op jongere leeftijd verdergaan in een gewone klas op de basisschool is de balans wat minder positief. Bij sommige vakken neemt hun achterstand weer toe.

Kleinere groepen in de onderbouw van de basisschool

Onder de noemer 'groeps grootte en kwaliteit' kregen basisscholen in de periode tussen 1997/'98 en 2002/'03 stapsgewijs meer formatie om de groepen in de onderbouw (groep 1 tot en met 4) te verkleinen. Beleidsmakers zagen de omvang van groepen in de onderbouw van de basisschool als een van de knelpunten in het basisonderwijs.

Het uitgangspunt van de klassenverkleining was een bekostigingsratio van een leerkracht op twintig leerlingen in de eindsituatie. Aanvankelijk was de extra formatie geoormerkt voor de onderbouw, maar vanaf 2003 is die beperking komen te vervallen en kan de extra formatie ook voor de hogere leerjaren worden ingezet. Met de maatregel was uiteindelijk jaarlijks 650 miljoen euro gemoeid, of 550 miljoen euro, ongerekend extra uitgaven voor huisvesting (TK 2003/2004).

De maatregel heeft invloed gehad op gemiddelde groeps grootte in de onderbouw van de basisschool: deze daalde met 2,4 à 3 leerlingen, afhankelijk van het moment in het schooljaar (oktober of mei, zie tabel 2.4).⁵ Overigens liep de groeps grootte ook terug in de hogere leerjaren. Het aantal zeer grote groepen in de onderbouw (31 of meer leerlingen) verminderde sterk: van 14% naar 4% in de oktoberpeiling, van 29% naar 6% in de mei peiling (Inspectie van het Onderwijs 2007).

Tabel 2.4

Gemiddelde groeps grootte in het basisonderwijs, 1994/'95 tot en met 2005/'06 (in aantal leerlingen)

	groep 1-4 oktober	groep 1-4 mei	groep 5-8 mei
1994/'95	23,4	26,3	25,0
1997/'98	22,9	24,6	25,0
2000/'01	21,9	23,9	24,4
2002/'03	20,9	23,2	24,0
2005/'06	21,0	23,3	23,1
afname	2,4	3,0	1,9

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2007)

Scholen konden de extra formatiemiddelen inzetten voor groepsverkleining, maar ze konden ook kiezen voor 'meer handen in de klas', bijvoorbeeld door de inzet van assistenten. In de onderbouw zijn de middelen vaker ingezet voor verkleining van de groepen. In de bovenbouw is in gelijke mate voor beide maatregelen gekozen, maar vaker dan in de onderbouw gebeurde er niets (Inspectie van het Onderwijs 2007). Doordat scholen de extra formatieruimte voor een deel hebben gebruikt voor 'meer handen in de klas' liep de groeps grootte minder terug dan het streefcijfer van gemiddeld één leerkracht op twintig leerlingen. Rekening houdend met de inzet van 'meer handen in de klas' is het streefcijfer van één leerkracht op twintig leerlingen overigens wel gehaald (Doolaard en Bosker 2006).

De verwachting dat kleinere klassen een positieve invloed hebben op de kwaliteit van het onderwijs was destijds mede gebaseerd op internationaal onderzoek, waarbij positieve effecten van kleine klassen op de leerprestaties van met name jonge kinderen waren gevonden. Hierbij werd onder andere verwezen naar het STAR-experiment in Tennessee, waar positieve resultaten waren gehaald met een vermindering van de groeps grootte van 23 naar 15 leerlingen (Commissie kwalitatieve aspecten van groeps grootte in het basisonderwijs 1996). Ander onderzoek lijkt dit beeld te ondersteunen:

over het algemeen geven kleinere groepen bescheiden positieve effecten (Doolaard en Bosker 2006; Webbink et al. 2009). Overigens zijn er ook studies die geen effecten vinden, waaronder een studie in het Nederlandse basisonderwijs (Dobbelsteen et al. 2002). Mede door de inzet van 'meer handen in de klas' is de gerealiseerde vermindering van de groepsomvang uiteindelijk gering in vergelijking met bijvoorbeeld het STAR-experiment (zie tabel 2.4). Eventuele positieve effecten van het beleidsprogramma 'groepsomvang en kwaliteit' op leerprestaties zullen daardoor op voorhand niet erg groot zijn. Weliswaar is een deel van de extra formatie ingezet in de vorm van 'meer handen in de klas', maar uit het STAR-experiment kwam ook naar voren dat de inzet van onderwijsassistenten in grote groepen geen effect had op de leerresultaten (Commissie kwalitatieve aspecten van groepsomvang in het basisonderwijs 1996).

Doolaard en Bosker (2006) onderzochten de effecten van de groepsverkleining en de inzet van extra personeel in de onderbouw van de basisschool. Zij keken daarbij zowel naar het onderwijsproces als naar de leerprestaties. De effecten op het onderwijsproces zijn wisselend: in kleine groepen en groepen met extra personeel zijn positieve ontwikkelingen te zien in de vorm van meer taakgerichte interacties tussen leerkracht en leerling en is er meer tijd voor het maken van verschil tussen leerlingen. Een tegengestelde ontwikkeling is meer 'gedoe', meer afleiding en minder taakgerichtheid. De leerkrachten in kleine groepen zijn wel tevredener met hun werk en hebben meer geloof in eigen kunnen gekregen. Ook de effecten in termen van leerprestaties zijn niet eenduidig. In groep 2 werd een *negatief* effect op leerprestaties gevonden van de inzet van 'meer handen in de klas', en geen effect van kleinere groepen. Het negatieve effect van 'meer handen in de klas' in groep 2 werd in de volgende groepen overigens weer ingelopen. In groep 3 was er een positief effect van kleine groepen op taal- en rekenprestaties, met name voor zwakkere leerlingen. 'Meer handen in de klas' had hier weer geen effect. Op sociaal-emotioneel terrein werden weinig effecten gevonden (Doolaard en Bosker 2006). Het is al met al niet waarschijnlijk dat de leerresultaten in het basisonderwijs sinds medio jaren negentig sterk zijn verbeterd onder invloed van kleinere groepen in de onderbouw. De gerealiseerde vermindering van de groepsomvang is daarvoor te gering en het effect van groepsomvang op leerprestaties te klein.⁶

2.5 Intensiveringen en bezuinigingen

2.5.1 Intensiveringen

De cijfers in paragraaf 2.3 laten zien dat de reële uitgaven per (gewogen) leerling in de afgelopen tien jaar aanzienlijk zijn toegenomen. Voor het basisonderwijs geldt een gemiddelde toename met 4,1% per jaar. Voor het primair onderwijs als geheel (inclusief leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs) is de groei zelfs nog wat hoger. Het is interessant om te zoeken naar verklaringen voor deze gestage uitgavengroei. Daartoe is een nadere analyse gemaakt van de begrotingen van het ministerie van OCW voor de jaren 1998 tot en met 2009. Met ingang van 2004 wordt in de begroting niet langer een expliciet onderscheid gemaakt tussen de betrokken onderwijssoorten: basisonderwijs, speciaal basisonderwijs

en (voortgezet) speciaal onderwijs. Daarom heeft de analyse betrekking op het primair onderwijs in zijn totaliteit. Vanaf 2006 vervalt als gevolg van de invoering van de lump-sumfinanciering ook het onderscheid tussen personele en materiële uitgaven. Vanaf 2008 kent de toelichting op de begroting een vrij uitgebreide differentiatie naar uitgaven-categorie, waardoor beter te zien is op welke terreinen intensiveringen betrekking hebben. Voorheen werd dat slechts globaal toegelicht in de begeleidende tekst. Door de jaren heen geven de begrotingen een beeld van de rijksuitgaven voor onderwijs. De op de derde dinsdag in september ingediende begroting voor het daaropvolgende jaar t geeft definitieve realisatiecijfers voor jaar $t-2$, voorlopige realisatiecijfers voor het lopende jaar $t-1$ en begrotingscijfers voor de jaren t tot en met $t+4$. De definitieve realisaties worden weergegeven in prijzen van jaar $t-2$, de overige in prijzen van het lopende jaar $t-1$. De uitgavenontwikkeling in de afzonderlijke begrotingen vertoont een vast patroon: stijgingen doen zich vooral voor tussen de jaren $t-2$ en t . De cijfers voor de jaren $t+1$ tot en met $t+4$ blijven over het algemeen vrijwel constant.

Hoewel in de begrotingen in de regel extra middelen worden uitgetrokken voor een scala aan tijdelijke en permanente maatregelen, ligt hier slechts een gedeeltelijke verklaring van de trendmatige oploep van de reële uitgaven. Dit wordt geïllustreerd in tabel 2.5, met een decompositie van de cumulatieve uitgavenstijging in de periode 1998 tot en met 2009. Anders dan in tabel 2.3 gaat het hier niet om de bijdrage van het (gewogen) aantal leerlingen en de prijzen van ingezette middelen, maar om opeenvolgende meetpunten in de begrotingscyclus. De cijfers hebben betrekking op de bruto-uitgaven, inclusief onderwijsverzorging en apparaatskosten. Overigens vormen deze laatste posten maar een heel beperkt deel van de totale uitgaven. In veel jaren is al een (klein) deel van de verwachte oploep in lonen en prijzen in de begroting opgenomen. In die gevallen zijn de bedragen gecorrigeerd, zodanig dat de begrotingscijfers zijn te interpreteren als de ontwikkeling van de uitgaven in vaste prijzen.

Tabel 2.5

Decompositie cumulatieve uitgaven primair onderwijs^a naar begrotingsfase, 1998-2009 (in miljoenen euro's^b)

	1998-2003	2003-2009
1 nominale toename realisaties	2420	2320
2 algemene prijsstijging	970	710
3 reële toename realisaties	1450	1610
3a toename volgens begrotingen ^c	660	340
3b verschil tussen realisatie en begroting ^d	790	1270

a Inclusief voortgezet speciaal onderwijs.

b Omrekening van nominale naar reële cijfers met de prijsindex van het bbp.

c Verschil tussen de voorlopige realisatie van de uitgaven in het voorafgaande jaar en de begrote uitgaven in het eerste begrotingsjaar.

d Restpost die min of meer overeenkomt met het verschil tussen realisatie en begroting.

Bron: o c w (begrotingen) scp-bewerking

Het uitgangsniveau van de rekening in 1998 (niet in tabel 2.5 vermeld) bedroeg circa 4800 miljoen euro. In beide onderscheiden perioden stegen de rijksuitgaven voor het primair onderwijs met circa 2400 miljoen euro, wat neerkomt op bijna een verdubbeling in elf jaar tijd. Ongeveer een derde van de uitgavenstijging is toe te schrijven aan de algemene prijsstijging.⁷

De verdere uitsplitsing laat heel verschillende oorzaken zien. In de eerste periode bedroeg de in de begroting voorziene stijging van de uitgaven – berekend als het verschil tussen de voorlopige uitkomst in jaar $t-1$ en de begroting voor jaar t (component 3a) – 660 miljoen euro, maar in de tweede periode bleef deze component steken op 340 miljoen euro. De belangrijkste oorzaak van de expliciet in de begroting verantwoorde groei vormt het beleid met betrekking tot de klassenverkleining in de periode 2000 tot en met 2003. Deze beleidsinzet verklaart circa de helft van de totale stijging van het personeelsvolume met 23% in deze periode (zie ook de tabellen 2.2 en 2.4).

De tekst van opeenvolgende memories van toelichting bevat een globale opsomming van de achtergronden van de geraamde kostenstijgingen, zoals de ontwikkeling van het aantal leerlingen, het gevoerde achterstandenbeleid, investeringen in leermiddelen, investeringen in informatie- en communicatietechnologie en het onderhoud van gebouwen. De in verband hiermee genoemde bedragen zijn evenwel laag wanneer zij worden afgezet tegen de totale toename van de reële uitgaven voor het primair onderwijs met 63%.

De laatste component in tabel 2.5 (3b) heeft betrekking op het traject tussen de oorspronkelijke ingediende begroting en de definitieve rekening. Gesaldeerd betreft het een uitgavenstijging van 790 miljoen euro in de eerste periode en niet minder dan 1270 miljoen euro in de tweede periode. Een nader inzicht in de achtergrond van deze stijgingen is te vinden in de aanpassingen van de begroting die plaatsvinden bij achtereenvolgens de parlementaire behandeling van de begroting, de voorjaarsnota, de najaarsnota en de presentatie van de uiteindelijke rekening.⁸ Deze stukken zijn hier geanalyseerd voor de tweede deelperiode, 2004 tot en met 2009. Aanpassingen naar aanleiding van nota's van wijziging van de begroting en de parlementaire behandeling komen lang niet in alle jaren voor en zij zijn betrekkelijk gering in omvang. Met één uitschieter in 2006 speelt ook de actualisering van leerlingenaantallen nauwelijks een rol. Prominent daarentegen zijn de loon- en prijsbijstellingen: terwijl de gemiddelde inflatie in deze jaren 1,6% bedroeg en de stijging van de contractuele arbeidskosten 2,2%, beliep de gemiddelde correctie voor de toename van lonen en prijzen 3,2%. Daarnaast is sprake van een mengeling van voor buitenstaanders moeilijk te doorgronden aanpassingen, in het begrotingsjargon aangeduid als technische, autonome of beleidsmatige mutaties. Het gaat bijvoorbeeld om het overboeken van gelden uit de begrotingspost arbeidsmarkt- en personeelsbeleid (artikel 9 van de begroting) naar het primair onderwijs. Zo'n overboeking kan het gevolg zijn van beleid om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken. Maar er zijn ook veel voorbeelden van 'kasschuiven' die samenhangen met vervroegde of vertraagde invoering van voorgenomen beleidswijzigingen.

Het ontrafelen van deze complexe begrotingsstukken is lastig, zeker na verloop van een aantal jaren. Het is ook instructief om de focus te richten op het sturingsmechanisme van de begroting. De totale ruimte op de begroting van o c w wordt als uitvloeisel van het trendmatig begrotingsbeleid voor een gehele kabinetsperiode vastgelegd bij de totstandkoming van het regeerakkoord. De beschikbare begrotingsruimte wordt vastgelegd in vaste prijzen van het uitgangsjaar. Daarnaast bestaan stringente regels voor latere loon- en prijsbijstellingen. De meerjarenbegroting vertoont voor de jaren $t+1$ tot en met $t+4$ een vrij vlak verloop. Elk jaar wordt een tranche van de in het regeerakkoord toegekende middelen overgeheveld naar het ministerie van o c w en dan verdeeld over de beleidssectoren.

Het regeerakkoord geeft prioriteiten aan die de leidraad kunnen vormen bij de verdeling van (extra) gelden over de verschillende beleidssectoren. De discretionaire bevoegdheid van de minister en zijn of haar ambtelijk apparaat bij de verdeling van de beschikbare middelen over onderwijssectoren en doelstellingen blijft echter aanzienlijk.

Wat is de achtergrond van de forse groei van de onderwijsuitgaven die in opeenvolgende regeerakkoorden voor de onderwijssector is vastgelegd? Anders dan bij de curatieve zorg is hier geen sprake van een sterke en trendmatige groei van het gebruik. Het aantal leerlingen in het primair onderwijs is sinds 1998 met slechts 1% gegroeid. Ook wanneer rekening wordt gehouden met de groei van het aantal leerlingen met 'rugzakjes' en van het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs is nog steeds slechts sprake van een toename van het aantal gewogen leerlingen met enkele procenten.

Het antwoord ligt in de prioriteit die opeenvolgende kabinetten hebben gegeven aan de opleiding van jongeren. Uitgangspunt bij de opstelling van de financiële uitwerking van regeerakkoorden zijn de bestaande meerjarenramingen. Deze zijn voor de periode $t+1$ tot en met $t+4$ in de regel uitermate beleidsarm en wijken als gevolg daarvan nauwelijks af van de nullijn. Een tweede bouwsteen vormt de inschatting van de beschikbare begrotingsruimte door de gelijknamige ambtelijke studiegroep. Een derde bouwsteen vormt een middellange termijnraming van het Centraal Planbureau (CPB), waarin de volumegroei bij ongewijzigd beleid in beeld wordt gebracht. Voorafgaand aan de verkiezingen in 2002 stelde het CPB een middellangetermijnraming op waarvan het 'behoedzame' basispad een gemiddelde jaarlijkse volumegroei impliceerde van rond de 1,5% voor onderwijs (CPB 2001). Bij de daaropvolgende onderhandelingen die leidden tot de vorming van het kabinet-Balkenende I is dit uitgavenpad gemiddeld gehandhaafd, al waren er prioriteiten en posterioriteiten. Tot de eerste behoorde de sector onderwijs (met een groei van 4 %, CPB 2002). In de aanloop naar de verkiezingen in 2006 ging het CPB uit van een gemiddelde jaarlijkse reële groei van 2% voor onderwijs (CPB 2006). In dat jaar vonden de politici die betrokken waren bij de onderhandelingen rond het regeerakkoord dit 'behoedzame' uitgangspunt overigens te zuinig en kwam het uiteindelijke regeerakkoord beduidend hoger uit (CPB 2007). Wederom was het onderwijs een prioriteit en werd daarvoor een groei vastgesteld van ruim 3%.

2.5.2 Bezuinigingen

Figuur 2.2 laat zien dat de reële kosten in de periode 1998 tot en met 2008 veel sneller zijn gegroeid dan de leerlingenaantallen. Het is algemeen bekend dat in de periode 1998 tot en met 2002 sterk is geïnvesteerd in het basisonderwijs, met name via het mechanisme van klassenverkleining. Maar ook in de periode daarna zijn veel extra middelen in het basisonderwijs geïnvesteerd (zie ook tabel 2.5). Inmiddels zijn we in opeenvolgende kredietcrisissen beland en zijn er na het eerste crisisjaar 2009, waarin de overheids-uitgaven aan publieke diensten overigens nog ongekend sterk stegen, magere jaren aangebroken, waarin zelfs een nulgroei niet langer volstaat en op onderdelen, zoals het passend onderwijs, zwaar wordt bezuinigd.

Maar ook in de jaren van overvloed tussen 1998 en 2009 is er door de jaren heen forse kritiek op vermeende bezuinigingen.

De afgelopen twintig jaar is er enorm beknibbeld op het basisonderwijs. Alle franje is weg-bezuinigd, het is een armoedige troep geworden. Men heeft bespaard op onderhoud en aankleding van de gebouwen, op de aanschaf van boeken en op de schoonmaak. (interview met Leo Prick, J/M Ouders, maart 2001)

Het kabinet levert een wanprestatie op onderwijsgebied. Er zijn duizenden banen geschrapt, er is fors bezuinigd en de arbeidsvoorwaarden van docenten zijn verslechterd. (Marleen Barth, destijds voorzitter van de onderwijsbond cnv in de Volkskrant van 27 mei 2006)

Recent kreeg de discussie over dit onderwerp een nieuwe impuls, door maatregelen van het demissionaire kabinet-Balkenende in de begroting voor 2010 en voorgenomen ombuigingen bij de uitgaven voor passend onderwijs van het kabinet-Rutte. Daarbij wordt niet zelden gesproken van terugkerende bezuinigingen over een reeks van jaren. De discussie op de opiniepagina van *de Volkskrant* medio februari 2011 biedt hiervan een sprekende illustratie.

‘Het onderwijs wordt echt niet ontzien,’ stelden R.A. Beekhuizen en H.W.M. van Blijswijk (9 februari 2011), beide bestuursvoorzitter van een grote groep PO-scholen. ‘De bekostiging van het primair onderwijs staat al jaren onder druk. Veel scholen komen jaarlijks tekort op de materiële exploitatie [...] Een echte sluipmoordenaar is dat stijgende salarissen en werkgeverslasten al jaren onvoldoende worden gecompenseerd.’ Verderop in de tekst wordt de voorgenomen opwaardering van lonen en functies van leraren in het kader van het Convenant Leerkracht geïnterpreteerd als een ‘snoeiharde bezuiniging’ en als een ‘dikke sigaar uit eigen doos’.

Bij persberichten in het algemeen en mediahypes in het bijzonder past de kanttekening dat goed nieuws in het algemeen geen nieuws is: hierdoor worden misstanden in voorkomende gevallen al snel uitvergroot. Dit verklaart wellicht ook waarom ouders van schoolkinderen over het algemeen een positiever beeld hebben van het onderwijs dan de overige burgers en dat enquêtes vaak laten zien dat ouders de eigen school van hun kinderen positiever beoordelen dan het onderwijs in het algemeen (SCP-kwaliteits-enquêtes 2002, 2006 en 2010).

De in dit hoofdstuk gepresenteerde begrotingscijfers lenen zich voor uiteenlopende interpretaties. In de al genoemde discussie in *de Volkskrant* van februari 2011 stelde columnist Kalshoven dat schoolmanagers niet kunnen rekenen. Hierbij verwees hij naar door het Centraal Bureau voor de Statistiek verzamelde cijfers over de markante groei van de onderwijsuitgaven. Beekhuizen en Van Blijswijk repliceerden met een factsheet *Er wordt fors bezuinigd op het primair onderwijs*, geadresseerd aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer.⁹ Dit factsheet bevat een correcte beschrijving van omvang en aard van de uitgavengroei in het verleden. De opstellers interpreteren groeiende exploitatielasten, de autonome stijging van lonen en salarissen en de financiële gevolgen van klassenverkleining als compensatie voor gestegen kosten of consequenties van beleid. ‘Daarmee is de stijging van uitgaven volledig verklaard en is de conclusie gerechtvaardigd dat er geen sprake is van de beschikbaarheid van netto meer middelen of verspilling.’ Beide schoolmanagers kunnen best rekenen, het probleem schuilt in de interpretatie van de cijfers. Complicerende factor daarbij is dat een aanzienlijk deel van de intensiveringen nogal versluierd in de begrotingen wordt weergegeven.

2.6 Conclusies

Dit hoofdstuk gaat vooral over het reguliere basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs voor kinderen in de leeftijdsgroep van 4 tot en met 11 jaar. In afwijking van de benadering van het ministerie van o c w rekenen wij het voortgezet speciaal onderwijs niet tot het primair onderwijs.

Anders dan bij het voortgezet onderwijs wordt de voortgang van leerlingen in het primair onderwijs niet continu gevolgd. Daarom kunnen de effecten moeilijk worden gemeten. Overigens wijzen de uitslagen van de Cito-eindtoets en de uitkomsten van ander beschikbaar onderzoek niet op significante wijzigingen in het prestatieniveau van de leerlingen van het Nederlandse basisonderwijs. In de periode 1998 tot en met 2009 is het aantal leerlingen in het basisonderwijs met 1% toegenomen. Door het krimpende aantal leerlingen met een gewicht groter dan 1,0 is het aantal gewogen leerlingen in het basisonderwijs jaarlijks met gemiddeld 0,3% gedaald. In dezelfde periode groeide het personeelsvolume met gemiddeld 2,1% per jaar. De helft van deze toename kan worden toegeschreven aan het beleid om de klassen te verkleinen uit de periode 2000 tot en met 2003. De kosten stegen nominaal met gemiddeld 6,2% per jaar. Gecorrigeerd voor de generieke prijsstijging liepen de (reële) kosten met gemiddeld 3,8% per jaar op. Dit impliceert een toename van de reële kosten per (gewogen) leerling met 4,1% per jaar. De groei van de kosten blijkt vooral het gevolg te zijn van de toename van het personeelsvolume en van salarisverbeteringen. Door hun relatief geringe omvang legt de op zichzelf sterke groei van de materiële kosten minder gewicht in de schaal. Verrassend genoeg verschillen de groeicijfers van het gehele primair onderwijs (zoals in dit hoofdstuk gedefinieerd) nauwelijks van die van het basisonderwijs: de sterke groei van het aantal zorgleerlingen betreft vooral kinderen van 12 jaar en ouder.

De belangrijkste bevindingen inzake de ontwikkeling van de kwaliteit en de doeltreffendheid van het basisonderwijs zijn als volgt samen te vatten.

- Het oordeel van de Inspectie over een aantal procedurele aspecten van het basisonderwijs is over het algemeen positief. Op een aantal onderdelen is voortgang geboekt.
- Ouders zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van het basisonderwijs en de motivatie en deskundigheid van het personeel. De tevredenheid neemt overigens tussen 2002 en 2010 af.
- De Cito-eindtoetsen in het basisonderwijs geven geen duidelijke positieve of negatieve indicatie over de ontwikkeling van het eindniveau van de leerlingen. Dit wordt ook bevestigd door het Periodieke Peilingonderzoek van het Onderwijsniveau in Nederland (PPON).
- Bij internationaal vergelijkend onderzoek naar de prestaties van leerlingen van 9 jaar komt Nederland redelijk goed uit de bus, met de kanttekening dat zwakkere leerlingen in Nederland relatief goed presteren en betere leerlingen in verhouding slecht. Er bestaan aanwijzingen dat de prestaties van Nederlandse leerlingen wat teruglopen, maar dat beeld is ook weer niet eenduidig.
- In de periode 1997 tot en met 2003 is de groepsgrootte in het basisonderwijs stapsgewijs verkleind. Er zijn geen aanwijzingen dat dit heeft geleid tot een substantiële verbetering van de leerresultaten. De gerealiseerde verkleining van de groepsgrootte is daarvoor te gering en het effect van de groepsgrootte op de leerprestaties te klein.

Al met al zijn er geen aanwijzingen dat de leerlingen in de periode 1998 tot en met 2009 beter zijn gaan presteren. Tegenover de betere beoordeling door de inspectie staat een dalende waardering van de ouders. Daarmee blijft onduidelijk wat de fors toegenomen inzet van personeel en materiaal heeft opgeleverd. Overigens moet hierbij het voorbehoud worden gemaakt dat de doeltreffendheidsindicatoren in dit rapport niet alle doelen van het onderwijs dekken. Wanneer het onderwijs extra taken krijgt toebedeeld, is dat niet terug te zien in de prestaties op het terrein van taal en rekenen. Een voorbeeld daarvan is de invoering van de wettelijke taak om burgerschap te bevorderen.

De bezuinigingsparadox krijgt aandacht in paragraaf 2.5: in het veld en bij veel andere betrokkenen bestaat het hardnekkige misverstand dat op het primair onderwijs gedurende een reeks van jaren is bezuinigd. In feite zijn de reële kosten per leerling echter in een vrij gelijkmatig tempo met gemiddeld 4,1% per jaar gestegen. Een analyse van begrotingscijfers wijst uit dat circa 35% van de stijging van de reële uitgaven correspondeert met expliciet in de begrotingen vermelde intensiveringen, waaronder met name de klassenverkleining die plaatsvond in de eerste helft van de onderzochte periode. De cijfers die in de begrotingen zijn verstrekt, wijzen uit dat de reële loon- en prijsontwikkeling in de tweede deelperiode ongeveer 1,6% bedroeg, ongeveer tweemaal zoveel als de stijging van de reële contractuele arbeidskosten. Deze factor verklaart daarmee ongeveer 40% van de reële kostenstijging in die periode. De resterende toename is toe te schrijven aan een veelheid van factoren, waaronder bijstelling van de leerlingenraming, veranderingen in de beloningsstructuur en kasschuiven. In laatste instantie is de geconstateerde uitgavengroei voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de toewijzing van (extra) middelen bij de opstelling van opeenvolgende

regeerakkoorden. Uitgangspunt hierbij is de projectie van de rijksuitgaven voor het onderwijs bij ongewijzigd beleid die het Centraal Planbureau opstelt. Daarbij wordt rekening gehouden met de geraamde begrotingsruimte. Bij de onderhandelingen over het regeerakkoord in de afgelopen vijftien jaar werd onderwijs steevast beschouwd als prioriteit, hetgeen resulteerde in een opwaartse bijstelling van het in de CPB-verkenningen voorziene groeipad. In die projecties ligt een uitgavengroei besloten die aanzienlijk uitgaat boven de te verwachten toename van de leerlingenaantallen.

Noten

- 1 Een daling van de arbeidsproductiviteit impliceert dat meer personeel wordt ingezet per (gewogen) leerling. Het is een systeemkenmerk, dat niets zegt over de inzet van de individuele docent. Als de productiemeting alleen betrekking heeft op het aantal leerlingen en de meting van het personeel alleen betrekking heeft op onderwijzend personeel, betekent minder leerlingen in een klas een lagere arbeidsproductiviteit. Als bij de weging van leerlingen onvoldoende rekening kan worden gehouden met kwaliteits- of doeltreffendheidsaspecten, kan deze daling ook (voor een deel) samenhangen met een te beperkte meting van de productie.
- 2 Er is een negatieve trend bij complexere bewerkingsopgaven en een positieve trend bij basale vaardigheden en 'procenten' (Van der Schoot 2008).
- 3 TIMMS staat voor Trends in International Mathematics and Science Study; PIRLS staat voor Progress in International Reading Literacy Study. In 1995 werd het TIMMS-onderzoek in Nederland afgenomen onder leerlingen in groep 5 en groep 6 van de basisschool, in later edities alleen in groep 6.
- 4 De analyse van Gijsberts en Herweijer (2009) wijst op een verslechtering van de prestaties van leerlingen uit het autochtoon Nederlandse achterstandsmilieu. Roeleveld et al. (2011) vinden voor een deel van deze groep bij rekenen een verbetering.
- 5 In de onderbouw neemt de omvang van de groepen toe in de loop van het schooljaar als gevolg van de geleidelijke instroom van leerlingen.
- 6 Van Elk, Lanser en Van Veldhuizen (2011) komen op basis van de internationale literatuur tot een schatting dat een afname van de groepsgrootte met één leerling gepaard gaat met een 0,012 standaarddeviatie hogere toetsscore. De Cito-eindtoets heeft een standaarddeviatie van 10; een afname van de groepsgrootte met drie leerlingen zou dan overeenkomen met een 0,36 punt hogere score op de eindtoets. Voor Nederland veronderstellen Van Elk, Lanser en Van Veldhuizen (2011) overigens een nog geringer effect dan internationaal is gevonden.
- 7 Bij deze berekeningen is conform de handelwijze bij begrotingen een kettingbenadering gevolgd. De uitgaven voor de begroting voor jaar t , en de voorlopige rekening en definitieve rekening voor het voorafgaande jaar $t-1$ hebben betrekking op de prijzen in het jaar voorafgaand aan de rekening. Daarom zijn deze bij de berekening van de reële ontwikkeling vermenigvuldigd met de groeivoet van de prijsindex tussen jaar $t-1$ en jaar t .
- 8 Deze stappen staan ook bekend als de eerste suppletore begroting, de tweede suppletore begroting en de slotwet.
- 9 Zie www.poraad.nl/scrivo/asset.php?id=904158.

Literatuur

- Bronneman, H.M. en L.J. Herweijer (2002). *Plaats en functie van het voortgezet onderwijs in vergelijkend perspectief*. In: H.M. Bronneman-Helmers, L.J. Herweijer en H.M.G. Vogels (red.), *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig* (p. 11-37). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002-03).
- Cito (2011). *Terugblik en resultaten 2011. Eindtoets basisonderwijs groep 8*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.
- Commissie kwalitatieve aspecten van groepsgrootte in het basisonderwijs (1996). *Klassenverkleining. Advies over de betekenis van klassenverkleining voor beter basisonderwijs*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- CPB (2001). *Economische verkenning 2003-2006*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Bijzondere Publicatie 33).
- CPB (2002). *Keuzes in kaart 2004-2007. Economische effecten van acht verkiezingprogramma's*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Document 16).
- CPB (2006). *Keuzes in kaart 2008-2011 Economische effecten van acht verkiezingprogramma's*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Document 139).
- CPB (2007). *Indicatie van de economische effecten van het financieel kader 2008-2011*. Den Haag, Centraal Planbureau (CPB Notitie 7 februari 2007).
- Dobbelsteen, S., J. Levin en H. Oosterbeek (2002). The causal effect of class size on scholastic achievement: Distinguishing the pure class size effect from the effect of changes in class composition. In: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, jg. 64, p. 17-38.
- Doolaard, S. en R.J. Bosker (2006). *Effecten van formatie-inzet in de onderbouw van het basisonderwijs*. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs.
- Doolaard, S. en P.P.M. Leseman (2008). *Versterking van het fundament*. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs.
- Elk, R. van, D. Lanser en S. van Veldhuizen (2011). *Onderwijsbeleid in Nederland. De kwantificering van effecten*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Eurostat (2001). *Handbook on Price and Volume Measures in National Accounts*. Luxemburg: European Communities.
- Gijsberts, Mérove en Lex Herweijer (2009). *Onderwijs en opleidingsniveau*. In: Mérove Gijsberts en Jaco Dagevos (red.), *Jaarrapport integratie 2009* (p. 94-138). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2009-18).
- Goudriaan, René, Frank van Tulder, Jos Blank, Ab van der Torre en Bob Kuhry (1989). *Doelmatig dienstverleners*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studie 11).
- Grift, W. van der (2005). Verlenging en verkorting van de kleuterperiode in het basisonderwijs. In: *BasisschoolManagement*, jg. 18, nr. (5), p. 1-10.
- Hemker, B., J. Kordes en J. van Weerden (2011). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2010. Jaarlijks peilingsonderzoek van het onderwijsniveau - Technische rapportage*. Arnhem: Cito instituut voor toetsontwikkeling.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007). *Groepsgrootte en personele inzet in het basisonderwijs 2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2009). *Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kuhry, B. (2006). *Is kwaliteit kwantificeerbaar?* In: *Altijd een antwoord*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (sCP-nieuwjaarsuitgave 2006).
- Kuhry, B. en A.G.J. van der Torre (2002). *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (sCP-onderzoeksrapport 2002-15).
- Ledoux, G. en A. Veen (2009). *Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid periode 2002-2008*. Amsterdam: sCO-Kohnstamm Instituut.
- Mulder, L., A. van der Hoeven, H. Vierke, G. Ledoux, I. van der Veen, W. Oud, M. van Daalen en J. Roeleveld (2008). *Inrichting en effecten van schakelklassen. Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in schooljaar 2006/2007*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
- Mulder, L., A. van der Hoeven, H. Vierke, I. van der Veen en D. Elshof (2009). *Inrichting en effecten van schakelklassen. Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in schooljaar 2007/2008*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
- Mulder, L., T. Paas, I. van der Veen en D. Elshof (2011). *Onderwijsprestaties en schoolloopbanen na de schakelklas. Een vervolgonderzoek bij leerlingen die in 2006/'07 of 2007/'08 in een schakelklas hebben gezeten*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
- Nap-Kolhoff, E., T. van Schilt-Mol, M. Simons, L. Sontag, R. van Steensel en T. Vallen (2008). *Vve onder de loep*. Tilburg: IVA.
- OCW (2009). *Kerncijfers OCW 2004-2009*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2011). *Kerncijfers OCW 2006-2011*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OECD (2007). *Towards measuring education and health volume output: an OECD Handbook*. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Peschar, J.L. (1995). De maatschappelijke betekenis van het onderwijs. In: N.L. Dodde en J.M.G. Leune (red.), *Het Nederlandse schoolsysteem* (p. 47-72). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Pommer, Evert, Hetty van Kempen en Evelien Eggink (2008). *De staat van de publieke dienst. Het oordeel van de burger over de kwaliteit van overheidsdiensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (sCP-publicatie 2008-22).
- Roeleveld, J., G. Driessen, G. Ledoux, J. Cuppen en J. Meijer (2011). *Doelgroep leerlingen in het basisonderwijs. Historische ontwikkeling en actuele situatie*. Amsterdam: sCO-Kohnstamm Instituut.
- Scheerens, J., H. Luyten en J. van Raven (2010). *Visies op onderwijskwaliteit, met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het Nederlandse primair en secundair onderwijs*. Enschede: Universiteit Twente.
- Schoot, F. van der (2008). *Onderwijs op peil. Een samenvattend overzicht van twintig jaar ppon*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.
- sCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Smith, Peter C. en Andrew Street (2007). The measurement of non-market output in education and health. In: *Economic & Labour Market Review*, Vol. 1, No. 6.
- TK (2000/2001). *De kenniseconomie in zicht. De Nederlandse invulling van de Lissabon-agenda voor 2001*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27406, nr. 1-2.
- TK (2003/2004). *Eindevaluatie groot project groeps grootte en kwaliteit in het basisonderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 25065, nr. 29.
- TK (2010/2011). *Rijksbegroting ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32500-VIII, nr. 2, artikel 1.1 en 3.1.

Vermeer, N. en M. van der Steeg (2011). *Onderwijsprestaties Nederland in perspectief*. Den Haag:

Centraal Planbureau (CPB Achtergronddocument bij CPB Policy Brief 2011/05, Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief).

Webbink, Dinand, Inge de Wolf, Ludger Woessmann, Roel van Elk, Bert Minne en Marc van der Steeg (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie*. Den Haag:

Centraal Planbureau (CPB Document 187).

3 Voortgezet onderwijs

Bob Kuhry en Lex Herweijer

3.1 Doel en instituties

Doel

In paragraaf 2.1.1 zijn drie functies van publiek onderwijs benoemd. Daar is al aangegeven dat het zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs vooral gaat om de persoonlijke ontwikkeling van de leerlingen, de voorbereiding op hun toekomstige deelname aan de samenleving en het leggen van de basis voor passend vervolgonderwijs.

Instituties

De basis voor de inrichting van het huidige voortgezet onderwijs ligt in de Mammoetwet uit 1967. Kenmerkend voor het stelsel is het grote aantal parallelle schoolloopbanen, waarbij leerlingen kunnen doorstromen van het ene naar het andere onderwijstype. De belangrijkste onderwijstypen zijn vandaag de dag het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo). Een kleine groep kinderen van 12 jaar en ouder volgt diverse vormen van speciaal onderwijs. Het vmbo omvat vier leerjaren. Het diploma geeft toegang tot vormen van middelbaar beroepsonderwijs. De havo telt vijf leerjaren en geeft toegang tot het hoger beroepsonderwijs. Het vwo omvat zes leerjaren en geeft toegang tot instellingen van wetenschappelijk onderwijs. Onder bepaalde voorwaarden kunnen leerlingen met een vmbo-diploma doorstromen naar de havo en leerlingen met een havo-diploma naar het vwo.

In de jaren tachtig en negentig zijn bij een proces van schaalvergroting veel categorische scholen samengesmolten tot bredere scholengemeenschappen die verschillende onderwijstypen verenigen. Een van de voordelen van schaalvergroting is dat het moment van selectie van leerlingen kan worden uitgesteld en dat leerlingen binnen dezelfde school kunnen overschakelen op onderwijs van een hoger of lager prestatieniveau.

De afgelopen twintig jaar vond een reeks van aanpassingen van het onderwijssysteem plaats. Ze worden hierna opgesomd.

- De invoering van de basisvorming (1993). Deze onderwijsvernieuwing betrof de formulering van gemeenschappelijke kerndoelen voor de lagere leerjaren van het voortgezet onderwijs.
- De introductie van het studiehuis (1998) in de hogere leerjaren van havo en vwo. Deze innovatie was bedoeld om de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van leerlingen te bevorderen, waardoor zij beter zouden zijn voorbereid op een vervolgstudie in het hoger onderwijs.
- De samenvoeging van de vroegere mavo en het voormalige voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) tot het vmbo (1999). De bedoeling was het imago van het vbo op te poetsen en de aansluiting op het middelbaar beroepsonderwijs te verbeteren.

- De transformatie van het speciaal voortgezet onderwijs (rond 2000). Hierbij zijn het vroegere individuele beroepsonderwijs (ibo) en delen van het voortgezet speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsproblemen (vso-lom) omgevormd tot het leerweg ondersteunend onderwijs (lwoo). De rest van het vso-lom en het voortgezet speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (vso-mlk) zijn versmolten tot het praktijkonderwijs.

Niet al deze aanpassingen zijn achteraf als een doorslaand succes ervaren, getuige onder andere de bevindingen uit het rapport van de commissie-Dijsselbloem (TK 2007/2008a). Sommige onderwijsvormingen zijn daarom later bijgesteld of teruggedraaid. Overigens is het onderscheid tussen mavo en vbo nog steeds te maken: binnen het vmbo worden namelijk vier types onderscheiden (theoretisch, gemengd, beroepsgericht en kader), waarvan de eerste twee typen qua niveau vergelijkbaar zijn met de voormalige mavo.

In de huidige visie vormt het voortgezet onderwijs een schakel tussen het primair onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs of universitair onderwijs. Behalve het diploma van deze beroepsgerichte onderwijstypen wordt ook het diploma van het vijf- en zesjarig voortgezet onderwijs (havo en vwo) gezien als een toereikende startkwalificatie om toe te treden tot de arbeidsmarkt. Dat geldt echter niet voor het diploma van het vierjarig vmbo.

Het voortgezet onderwijs wordt vooral gevolgd door leerlingen van 12-18 jaar. De bovengrens van de leeftijd hangt mede af van het gekozen schooltype: ten minste 16 jaar voor het vmbo, normaliter 17 jaar voor de havo en 18 jaar voor het vwo. Niet alle leerlingen uit de leeftijdsgroep 12-18 jaar volgen regulier voortgezet onderwijs (zie tabel 3.2). Ongeveer 10% volgt leerweg ondersteunend onderwijs (lwoo). Deze leerlingen behoeven extra ondersteuning. Soms zitten zij in aparte klassen en soms maken zij deel uit van gewone vmbo-klassen. Zij worden opgeleid voor dezelfde diploma's als reguliere vmbo-leerlingen. Verder neemt 3% uit deze leeftijdsgroep deel aan het praktijkonderwijs, nog eens 3% volgt voortgezet speciaal onderwijs. Beide laatstgenoemde schoolsoorten kennen geen formele indeling in leerjaren en leiden leerlingen niet op voor een landelijk getoetst eindexamen.

Dit rapport maakt onderscheid tussen het voortgezet onderwijs in enge zin (het regulier voortgezet onderwijs, het lwoo en het praktijkonderwijs) en het voortgezet onderwijs in ruime zin, waartoe ook het voortgezet speciaal onderwijs wordt gerekend. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ocw) legt de scheidslijn voor het voorbereidend onderwijs in ruime zin anders en rekent het voortgezet speciaal onderwijs tot het primair onderwijs. Er zijn twee argumenten om hier te kiezen voor een afwijkende afbakening.

- De methode om de doeltreffendheid van het onderwijs in beeld te brengen, vereist een formele indeling in leerjaren (in de enge definitie, waarbij zelfs het praktijkonderwijs buiten beschouwing moet blijven).

- Het is zinvol om de schoolprestaties voor alle jongeren van 12-17 jaar in beeld te brengen, ongeacht het gevolgde onderwijs (brede definitie).

In 2008 volgden bijna 1 miljoen leerlingen voortgezet onderwijs in ruime zin. Er waren in dat jaar 644 scholen voor voortgezet onderwijs (inclusief praktijkonderwijs). Daarvan waren 18% praktijkscholen, 9% vmbo-scholen, 6% categorale vwo-scholen, 21% avo-scholengemeenschappen en 46% brede scholengemeenschappen (OCW 2011a). Van deze laatste categorie had 8% ook een afdeling voor praktijkonderwijs. Daarnaast waren er 323 scholen voor speciaal onderwijs, die naast een afdeling voor jongere kinderen ook een afdeling voor voortgezet speciaal onderwijs kenden.

3.2 Meting van de productie

3.2.1 Uitgangspunten

Het onderwijs is erop gericht om (groepen van) leerlingen via lessen en andere vormen van begeleiding kennis en vaardigheden bij te brengen. In de praktijk worden publieke onderwijsinstellingen overal in de wereld gefinancierd op basis van het aantal leerlingen. Deze grootheid is als maatstaf voor de productie in het onderwijs met name bruikbaar, omdat overheden stringente eisen plegen te stellen aan het aantal en de aard van de te volgen lessen (zie voor een nadere motivatie §2.2.1). Behalve voor aantal en aard van de te geven lessen formuleren overheden doorgaans ook eisen met betrekking tot de kwaliteit en de doeltreffendheid van het onderwijs. Zo worden einddoelen meestal geformuleerd en getoetst in termen van te verkrijgen kennis en te verwerven vaardigheden. Het zou de voorkeur verdienen om ook deze aspecten in de productiemaat op te nemen. Bij deze benadering doen zich evenwel drie principiële complicaties voor.

- 1 Leerlingaantallen geven geen beeld van kwaliteit en doeltreffendheid van het onderwijs.
- 2 Leerlingpopulaties kunnen tussen scholen en in de tijd verschillen.
- 3 Het niveau van het behaalde eindexamen – hoewel maatschappelijk buitengewoon relevant – kan niet in de productiemaat worden opgenomen.

Ad 1. In paragraaf 3.4.1 worden indicatoren voor de kwaliteit van het voortgezet onderwijs besproken. Deze indicatoren hebben enerzijds betrekking op procedures, anderzijds op de mening van ouders. Het is echter ondoenlijk om deze aspecten integraal in de productiemaat op te nemen (Kuhry 2006).

De doeltreffendheid van het voortgezet onderwijs is te evalueren door rekening te houden met processen zoals de bevordering van leerlingen van een lager naar een hoger leerjaar, zittenblijven, diplomering en voortijdige schooluitval. Dit hoofdstuk presenteert twee methoden om de in zulke termen gedefinieerde doeltreffendheid van het onderwijs op te nemen in de indicator van de geleverde productie. De eerste methode kijkt naar het percentage leerlingen dat het lopende cursusjaar succesvol doorloopt, de tweede naar het percentage leerlingen dat het voortgezet onderwijs afsluit met het behalen van een diploma.

Dit soort maten speelt ook een centrale rol bij de beoordeling van de prestaties van scholen door de Inspectie van het Onderwijs (zie www.onderwijsinspectie.nl). Een van de criteria die de Inspectie gebruikt, is de mate waarin leerlingen vanaf het derde leerjaar zonder zittenblijven het diploma behalen. Daarnaast zijn andere criteria in zwang, zoals de verhouding tussen het schooladvies van de basisschool en het bereikte eindniveau in de onderbouw, en de examencijfers. Het schooladvies is van belang om te corrigeren voor verschillen in de leerlingenpopulatie. Bij het evalueren van ontwikkelingen in de tijd op landelijk niveau is deze maat minder zinvol.

De gerichtheid op resultaten blijkt ook uit de manier waarop publieke en commerciële onderwijsinstellingen leerlingen proberen te werven. Niet zelden wordt daarbij gewezen op slagingspercentages.¹ Sommige commerciële instellingen gaan zo ver dat zij regelingen aanbieden waarbij cursisten één bedrag betalen tot het behalen van het einddiploma, ongeacht de tijd die zij daarvoor nodig hebben. Zulke faciliteiten worden aangeboden door zwemscholen, rijsscholen, maar in voorkomende gevallen ook door brede opleidingsinstituten.²

Ad 2. De ene leerling is de andere niet. Hun verschillen hangen deels samen met erfelijke aanleg en voor een ander deel met de invloed van de ouders en de directe omgeving (zie de verdere toelichting in § 2.2.2, subkopje ad 2.). Ondanks het feit dat al deze leerlingen in principe hetzelfde basisonderwijs volgen en er extra aandacht is voor de begeleiding van achterstandsleerlingen, nemen de bedoelde verschillen in de eerste acht schooljaren nauwelijks af (zie § 2.4.2). Bij de overgang naar het voortgezet onderwijs krijgen kinderen te maken met een veel sterkere differentiatie naar schooltype. Het voortgezet speciaal onderwijs is bedoeld voor leerlingen met beperkingen of ernstige gedragsproblemen. Kinderen die extra aandacht behoeven, gaan naar het praktijkonderwijs (pro) en het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Praktijkonderwijs is bedoeld voor kinderen van wie wordt verwacht dat zij vanwege beperkte capaciteiten niet in staat zijn om een diploma te halen in het voortgezet onderwijs. Lwoo is bedoeld voor kinderen die daartoe wel in staat zijn, maar alleen met extra zorg en aandacht. Het reguliere onderwijs (in totaal circa 84% van alle leerlingen) kent dan nog een differentiatie naar vmbo, havo en vwo.

Bij het voortgezet onderwijs mag worden aangenomen dat leerlingen over het algemeen terecht komen in het onderwijstype dat het best aansluit bij hun prestatieniveau. De onderlinge verschillen tussen leerlingen zijn daardoor binnen zo'n onderwijstype minder groot. Dit geldt overigens minder voor de brugjaren in brede scholengemeenschappen. In de praktijk zijn deze overigens meestal opgesplitst in meer homogene groepen die hooguit twee niveaus omvatten. Door de vorming van scholengemeenschappen gingen er in de loop van de jaren negentig weliswaar steeds minder leerlingen naar een enkelvoudige brugklas (één niveau), maar brede klassen waarin drie of meer niveaus zijn vertegenwoordigd werden een uitzondering (Bronneman-Helmers et al. 2002).

Om leerlingen met beperkingen of gedragsproblemen extra kansen in het onderwijs te bieden, hebben zij extra aandacht en begeleiding nodig. Daarom zijn de overheidsuitgaven per leerling in het speciaal onderwijs, het lwoo en het praktijkonderwijs aanzienlijk hoger dan in het reguliere onderwijs. Ook het reguliere voortgezet onderwijs

kent differentiatie: tragere leerlingen komen in andere onderwijstypen terecht dan snellere leerlingen. Voor leerlingen in het vmbo bestaan andere onderwijsdoelen dan voor havo- en vwo-leerlingen. Soms zijn de doelen vergelijkbaar, maar ligt het tempo lager; zo is vier jaar vmbo-theoretisch – de voormalige mavo – volgens de regelgeving equivalent aan drie jaar havo, en vijf jaar havo aan vier jaar vwo. Een andere manier waarop de overheid de achterstand van individuele leerlingen probeert te compenseren, is hen tot het reguliere onderwijs toe te laten, voorzien van extra ondersteuning ('passend' onderwijs via 'rugzakjes'). Deze snel groeiende financieringsvorm geldt inmiddels voor 1,6% van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Empirisch gebaseerde informatie over nut en effectiviteit van deze extra beschikbaar gestelde middelen ontbreekt. Als eerste benadering is hier het uitgangspunt gekozen dat de extra middelen aansluiten bij bestaande behoeften en dat de middelen worden ingezet op de manier waarvoor ze zijn bedoeld.

De overheid stelt extra middelen ter beschikking voor leerlingen met beperkingen of gedragsproblemen. Deze zijn bedoeld om rekening te houden met de problemen die leerlingen meebrengen en de mate van extra moeite die het kost om hen door het onderwijs te loodsen. Deze extra middelen kunnen worden weergegeven als (financierings) gewichten, die de verhouding aangeven tussen de uitgaven voor probleemleerlingen en gewone leerlingen. In het voortgezet onderwijs zijn zulke gewichten niet wettelijk vastgelegd. Zij kunnen evenwel empirisch worden bepaald door voor elke categorie leerlingen de uitgaven per leerling uit te rekenen. De zo gevonden relatieve gewichtsverhoudingen zijn door de jaren heen tamelijk stabiel.

Tabel 3.1 toont de gewichten die bij de berekeningen voor dit hoofdstuk zijn gebruikt. Deze gewichten zijn zo veel mogelijk gebaseerd op interne gegevens van het ministerie van OCW.

Tabel 3.1

Leerlinggewichten voortgezet onderwijs, 2008/'09

	gewicht	kosten per leerling in 2008 (x 1000 euro)
regulier onderwijs	1,0	6,3
lwoo en praktijkonderwijs	1,9	11,9
voortgezet speciaal onderwijs	3,4	21,5
regulier onderwijs met 'rugzakje' ^a	2,0	12,6

- a Het 'rugzakje' bestaat uit twee componenten: circa 70% gaat naar de eigen school van de leerling en circa 30% heeft betrekking op externe ondersteuning. Deze laatstgenoemde middelen en de daarmee samenhangende productie worden in dit rapport toegerekend aan het speciaal onderwijs.

Bron: ministerie van OCW (kerncijferspublicatie en interne gegevens) SCP-bewerking

Ad 3. De laatste financiële toegangsdrempels tot het onderwijs zijn in de afgelopen halve eeuw geslecht. Het gevolg is dat steeds meer leerlingen een steeds hoger eindniveau bereiken. Ook in de periode 1998 tot en met 2009 is deze ontwikkeling duidelijk zichtbaar

(zie tabel 3.6). Voor het onderwijs als geheel impliceert dit dat steeds meer kinderen instromen in het hoger onderwijs en dat de norm voor wie dat niet doen, is verschoven van een opleiding op vmbo-niveau naar een opleiding op mbo-niveau. Deze norm is in 2002 door de overheid vastgelegd via de invoering van het 'minimaal gewenst eindniveau'. Deze startkwalificatie voor de arbeidsmarkt bestaat uit het diploma havo, vwo of vmbo plus mbo van niveau 2.

Een toenemend percentage jongeren behaalt een diploma op havo- of vwo-niveau. Hoewel dit een belangrijke maatschappelijke ontwikkeling is, blijkt het niet goed mogelijk om het niveau van het gevolgde onderwijs in de productiemaat op te nemen. Ten eerste is de drijvende kracht in dit proces niet zozeer de inzet van de scholen, maar een geleidelijke en algehele stijging van het ambitieniveau van ouders en kinderen. Ten tweede zou het onjuist zijn om aan gevolgd onderwijs op havo-/vwo-niveau een hogere productiewaarde toe te kennen dan aan onderwijs op vmbo-niveau. Havo-/vwo-leerlingen leren gemakkelijker en zij zijn beter bij de les te houden dan kinderen op vmbo-niveau. De ultieme consequentie van het waarderen van het onderwijsniveau in de productiemaatstaf zou ertoe leiden dat onderwijs aan minder begaafde kinderen laag wordt gewaardeerd. Zo'n benadering is bij *Ad 2* al verworpen.

Ook het wegen van diploma's door rekening te houden met de behaalde cijfers is minder zinvol. In hun jaarlijkse overzicht van de prestaties van scholen evalueren het dagblad *Trouw* en het weekblad *Elsevier* de kwaliteit van scholen mede op basis van dit kenmerk.³ Het betreft hier weliswaar een voor ouders en leerlingen relevante kwaliteitsmaat, maar zeker geen goede maat voor de prestaties van scholen, omdat geen rekening wordt gehouden met de samenstelling van het leerlingenbestand. Ook een analyse van dit soort cijfers in de tijd is problematisch, omdat de inhoud van de vakken verandert, toetsen elk jaar anders zijn en de cijfers soms worden opgehoogd wanneer zij landelijk gemiddeld te laag uitkomen.

3.2.2 Matrixmethode

Onderwijsmatrix

Een belangrijke indicator voor de doeltreffendheid van het (voortgezet) onderwijs is de mate waarin leerlingen uiteindelijk een afsluitend diploma halen. Daarnaast is het niveau van het diploma van belang, en met hoeveel jaar vertraging de succesvolle afronding van de schoolloopbaan gemiddeld gepaard is gegaan.

Dit soort facetten is het best te bestuderen aan de hand van cohortonderzoeken, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) die in het verleden periodiek heeft uitgevoerd. Daarbij wordt een groep instromende leerlingen of studenten gedurende hun gehele studieloopbaan gevolgd. Nieuwe mogelijkheden dienen zich voor zulke analyses aan nu iedere leerling tegenwoordig een uniek onderwijsnummer krijgt. Zo komt op middellange termijn een databestand beschikbaar waarmee het mogelijk wordt onderwijsloopbanen integraal in kaart te brengen. Maar deze methode leidt pas jaren na de instroom van een bepaald cohort tot voor het beoogde onderzoek bruikbare resultaten en kan niet met terugwerkende kracht op het verleden worden toegepast.

De matrixmethode levert een bruikbaar alternatief om met terugwerkende kracht voor een reeks van jaren een beeld van de prestaties van het onderwijs te schetsen. Hierbij kunnen al decennialang beschikbare gegevens worden gebruikt. Bij deze aanpak wordt de productie niet gemeten op basis van het aantal leerlingen, maar wordt gebruikgemaakt van gegevens over de door- en uitstroom van leerlingen en over de door hen behaalde diploma's. Deze gegevens zijn vastgelegd in een zogenaamde onderwijsmatrix. Daarin worden de stromen van leerlingen van het ene naar het andere leerjaar vastgelegd. De onderwijsmatrix 2005, bijvoorbeeld, heeft betrekking op de stromen tussen de leerjaren 2004/'05 en 2005/'06. Het getal in elke cel (i, j) van deze matrix correspondeert met het aantal leerlingen dat doorstroomde van het ene onderwijstype (i) in 2004/'05 naar het andere onderwijstype (j) in jaar 2005/'06. Ook het behalen van een diploma en het vertrek met en zonder diploma is in aparte kolommen van de matrix opgenomen. Ten slotte is er ook een rij die betrekking heeft op instroom van buiten het onderwijs.

Het CBS publiceert jaarlijks gegevens over de Nederlandse onderwijsmatrix. Daarin is het gehele voltijd onderwijs begrepen, maar wordt geen onderscheid naar leerjaar gemaakt. Meer gedetailleerde matrixgegevens worden sinds de jaren negentig verzameld door het agentschap DUO-Z van het ministerie van OCW. De eerste paragraaf van bijlage A (zie www.scp.nl onder *Waar voor ons belastinggeld?*) gaat dieper in op de matrix voor het voortgezet onderwijs. De onderwijsmatrix die voor de analyses in dit hoofdstuk is gebruikt, omvat 23 rijen en kolommen (exclusief diplomering, uitstroom en instroom): brugjaren avo 1-3, vmbo theoretisch/gemengd 2-4, havo 2-5, vwo 2-6, vmbo basis/kader 1-4, lwoo 1-4.

De gevolgde aanpak houdt in dat uitsluitend leerlingen die een diploma behalen of die doorstromen als productie worden geteld. Zittenblijvers krijgen het gewicht 0,0. Minder eenduidig is de behandeling van de ongediplomeerde uitstroom. In Goudriaan et al. (1989) is deze voor de helft meegeteld. Het betrof hier echter een microanalyse op schoolniveau. Vertrek kan dan bijvoorbeeld plaatsvinden als gevolg van een verhuizing en in zo'n geval is het onlogisch om de productie op 0,0 te stellen. In Kuhry en Van der Torre (2002) ging het om een macroanalyse en bij dat onderzoek is het gewicht van ongediplomeerd vertrek wel op 0,0 gesteld.

In dit rapport geldt voor de weging van de ongediplomeerde uitstroom een tussenvariant, die hierna wordt toegelicht.

Stationaire matrixmethode

Voorheen maakte het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gebruik van de stationaire matrixmethode (zie bv. Goudriaan et al. 1989; Blank 1993 en Kuhry en Van der Torre 2002). Uitgangspunt hierbij vormt het aantal leerlingen naar schoolsoort en leerjaar in het herkomstjaar van de matrix. Per uitgangspositie wordt een inschatting gemaakt van de mogelijke schoolcarrières van de leerlingen. Daarbij wordt geraamd welk percentage van deze leerlingen op alle mogelijke eindniveaus zal uitstromen. Hun schoolcarrières worden ingeschat op basis van gegevens uit de onderwijsmatrix. Een impliciete veronderstelling daarbij is dat de matrix stationair is, dat wil zeggen dat de overgangskansen tussen de cellen gedurende enkele jaren onveranderd blijven. Een nadere

toelichting van deze methode wordt gegeven in bijlage A (zie www.scp.nl onder *Waar voor ons belastinggeld?*).

De stationaire matrixmethode levert niet alleen een maat op voor de productie van het onderwijs die rekening houdt met schoolresultaten, maar vormt ook een geschikt instrument om veranderingen in de doeltreffendheid van het onderwijs gedurende een reeks van jaren te analyseren. In dit rapport gebruiken wij deze methode alleen voor de tweede toepassingsmogelijkheid. Voor de berekening van de productie gebruiken wij de eenvoudige matrixmethode, die in de volgende alinea wordt besproken.

Eenvoudige matrixmethode

Voor de meting van de productie in een gegeven schooljaar levert een eenvoudiger benadering een zuiverder beeld op.⁴ Hierbij bestaat de maatstaf uit het aantal studenten dat aan het eind van het schooljaar wordt bevorderd of een diploma behaalt. Voor deze bewerking worden dezelfde matrixgegevens gebruikt als bij de stationaire matrixmethode. De aard van de berekeningen is nu veel eenvoudiger, omdat alleen wordt gekeken naar de stromen in het jaar waarop de matrix betrekking heeft.

Verder is bij de becijferingen het min of meer arbitraire besluit genomen om ongediplomeerde uitstroom het gewicht 0,0 te geven, maar ongediplomeerde uitstroom naar overig onderwijs het gewicht 0,5. Dit overig onderwijs betreft vooral deeltijd voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs van niveau 1 en 2 en de beroepsbegeleidende leerweg. Door het nemen van zo'n stap wordt het traject naar het behalen van een afsluitend diploma niet afgebroken. Deze positieve eigenschap mag in de prestatie-indicator tot uiting komen. Door deze aanpassing neemt de absolute waarde van de productie-maatstaf dus toe. Uit figuur 3.3 is af te leiden dat het gemiddeld gewicht van voortijdig vertrekkende schoolverlaters bij deze benaderingswijze toeneemt van 0,2 in 1998 naar 0,36 in 2009.⁵

Het gaat bij de uitgevoerde analyses echter niet om de absolute waarde van het productiecijfer, maar om het meten van de productie in de tijd. Bij gelijkblijvende uitstroomkarakteristieken worden de gepresenteerde indexcijfers door de bedoelde aanpassing niet of nauwelijks beïnvloed. Wel wordt de vastgestelde trend mede afhankelijk van de mate waarin doorverwijzing naar andere onderwijsvormen toe- of afneemt ten opzichte van de uitval uit het onderwijssysteem.

3.3 Kerncijfers voortgezet onderwijs, 1998-2009

3.3.1 Leerlingen, kosten en personeel

In afwijking van de afbakening van de sector door het ministerie van o c w wordt ook het speciaal voortgezet onderwijs hier aangemerkt als een vorm van voortgezet onderwijs in ruime zin (zie § 3.1). Dit om te kunnen beoordelen hoe het zit met de uitgaven en de prestaties van het onderwijs dat is bestemd voor alle leerlingen uit de leeftijdscategorie van ruwweg 12-17 jaar.

In 2009 volgde bijna 1 miljoen leerlingen een of andere vorm van voltijd voortgezet onderwijs (zie tabel 3.2). Ten opzichte van 1998 komt dit neer op een groei van 8%.

Het aantal deelnemers aan het voortgezet onderwijs in enge zin, dus zonder het speciaal voortgezet onderwijs, nam in deze periode met 6% toe. Deze groeicijfers weerspiegelen hoofdzakelijk demografische ontwikkelingen: in de periode 1998 tot en met 2009 nam de bevolkingsgroep van 12-17 jaar met 9% toe. Het aantal leerlingen in het regulier voortgezet onderwijs (vmbo/havo/vwo), exclusief leerlingen met een 'rugzakje', vertoonde nauwelijks groei; hun aandeel in het totale aantal leerlingen daalde dan ook van 88% tot 82%. Het aantal leerlingen met een 'rugzakje' groeide explosief (met meer dan 500%), maar hun aandeel is met 1,6% nog steeds bescheiden. De lichte daling bij het praktijkonderwijs hangt samen met het feit dat de voormalige schoolsoorten vso-lom en vso-mlk in de jaren 1998 tot en met 2002 bij de aantallen leerlingen in het praktijkonderwijs zijn opgeteld. De stijging van het aantal leerlingen in het lwoo met 50% wordt mede verklaard doordat een deel van de leerlingen met een vso-lomprofiel in latere jaren uit de beschouwde periode deelneemt aan het lwoo. Het aandeel van de leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs steeg in de beschouwde periode van 1,5% naar 3,5%. Het aantal gewogen leerlingen in het voortgezet onderwijs in ruime zin groeide met 17%, dat in het voortgezet onderwijs in enge zin met 9%.

Tabel 3.2

Kerncijfers voortgezet onderwijs, 1998-2009

	1998	2009	index 2009 ^a
totaal aantal leerlingen (x 1000)	898	968	108
waarvan voortgezet onderwijs in enge zin	884	935	106
leerlingen naar type onderwijs			
regulier onderwijs zonder 'rugzakje' (in procenten)	87,6	82,0	101
regulier onderwijs met 'rugzakje' (in procenten)	0,3	1,6	668
lwoo	7,4	10,2	150
vso-lom, vso-mlk en praktijkonderwijs (in procenten) ^b	3,2	2,8	93
voortgezet speciaal onderwijs (in procenten)	1,5	3,5	240
totaal aantal gewogen leerlingen (x 1000)	1021	1193	117
waarvan voortgezet onderwijs in enge zin	965	1054	109
personeel (fte's)	70,8	98,7	138
waarvan voortgezet onderwijs in enge zin ^c	67,0	87,0	130
nominale kosten (in mln. euro)	3932	7902	200
waarvan voortgezet onderwijs in enge zin ^c	3749	7055	188
kosten in prijzen 2008 (in mln. euro)	5082	7915	155
waarvan voortgezet onderwijs in enge zin ^c	4845	7067	146

a Index op de achterliggende aantallen: 1998 = 100.

b Vso-lom en vso-mlk zijn in de periode 1999 tot en met 2002 afgebouwd. Het merendeel van deze categorie leerlingen is vanaf 2003 terechtgekomen in het sinds 1999 bestaande praktijkonderwijs (pro) en het lwoo, de opvolger van het voormalige individuele beroepsonderwijs (ivbo).

c Exclusief voortgezet speciaal onderwijs.

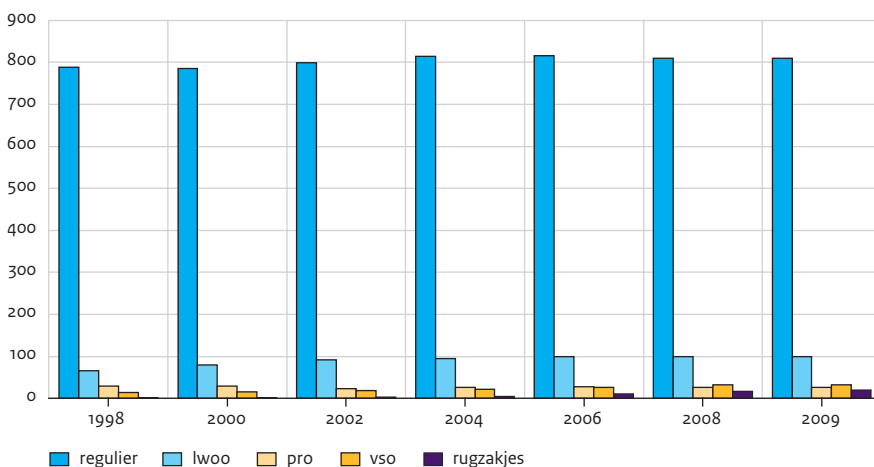
Bron: ministerie van o c w (jaarlijkse kerncijferspublicaties) scp-bewerking

Het onderste deel van tabel 3.2 toont de ontwikkeling van het personeelsvolume en de oploep van de nominale kosten. De personeelsomvang groeide met 38%, de nominale kosten zijn verdubbeld. Na de noodzakelijke correctie voor de waardedaling van de euro blijken de reële kosten met 55% te zijn gestegen. Deze groeicijfers betreffen het voortgezet onderwijs in ruime zin; voor het voortgezet onderwijs in enge zin bedragen de mutaties achtereenvolgens 30%, 88% en 46%.

Figuur 3.1 brengt de ontwikkelingen van de leerlingaantallen in beeld. Deze grafiek illustreert het overheersende aandeel van het reguliere onderwijs, maar tevens de relatief snelle groei van het voortgezet speciaal onderwijs en de leerlingen met een 'rugzakje'.

Figuur 3.1

Leerlingaantallen in het voortgezet onderwijs (x 1000)^a



a De voormalige schoolsoorten vso-lom en vso-mlk zijn hier bij het praktijkonderwijs (pro) opgeteld.

Bron: ministerie van o c w (jaarlijkse kerncijferspublicaties); c b s (StatLine) s c p-bewerking

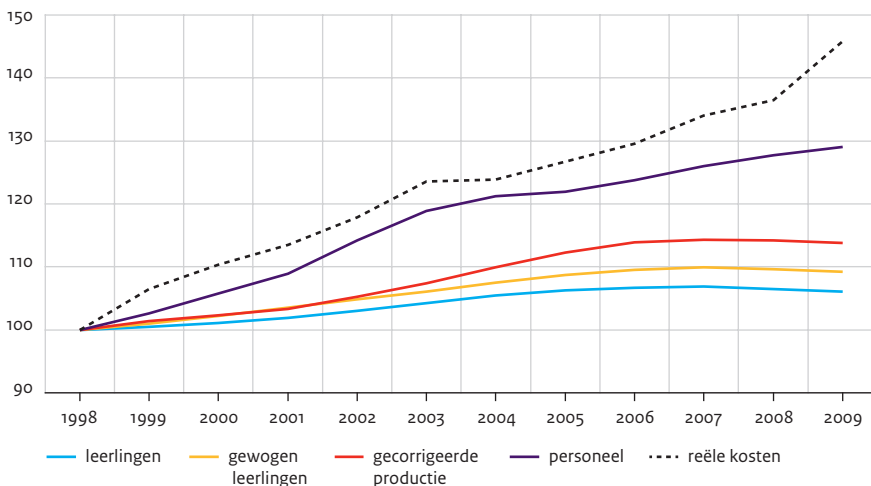
In figuur 3.2 wordt de ontwikkeling van de kosten geconfronteerd met die van de wel/niet gewogen aantallen leerlingen in het voortgezet onderwijs in enge zin. De reële kosten en de omvang van het personeel nemen sterk toe, terwijl de leerlingaantallen slechts een gematigde groei laten zien. Aangezien de weegfactoren variëren tussen 1,0 en 3,4 (zie tabel 3.1) en het aandeel van leerlingen met een hoog gewicht (in het lwoo en 'rugzakhouders') toeneemt, groeien de gewogen aantallen leerlingen sneller dan de ongewogen aantallen leerlingen.

Bij het voortgezet onderwijs in ruime zin groeien de kosten en de gewogen leerlingaantallen sterker dan bij het voortgezet onderwijs in enge zin. Dat komt door de relatief snelle groei van het voortgezet speciaal onderwijs, dat wordt gekenmerkt door hoge kosten per leerling. Verder is de externe component van de 'rugzakjes' in het reguliere

onderwijs hier toegerekend aan het voortgezet speciaal onderwijs. Deze middelen worden namelijk gebruikt om expertise van de laatstgenoemde scholen in te huren. De gecorrigeerde productie, waarin rekening wordt gehouden met de vorderingen van leerlingen, laat een nog sterke groei zien. Dit komt ter sprake in paragraaf 3.3.2.

Figuur 3.2

Ontwikkelingen bij het voortgezet onderwijs in enge zin,^a in indexcijfers 1998 = 100.



a Exclusief voortgezet speciaal onderwijs.

Bron: ministerie van ocw (jaarlijkse kerncijferspublicaties); CBS (StatLine) scp bewerking

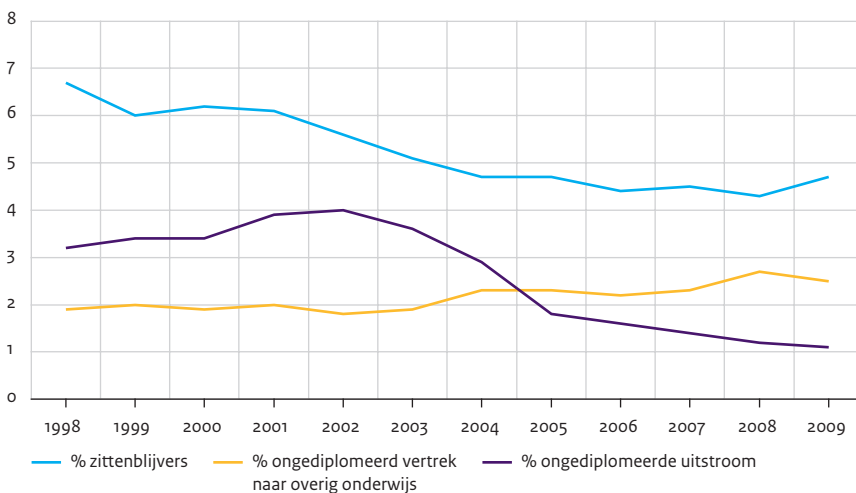
3.3.2 Verfijnde meting van de productie

De gecorrigeerde productie, gemeten volgens de eenvoudige matrixmethode (zie § 3.2.2), houdt niet alleen rekening met leerlinggewichten, maar ook met de mate waarin de schoolloopbaan van leerlingen succesvol verloopt. Zodoende wordt een belangrijk aspect van de doeltreffendheid van het onderwijs in de productiemaat opgenomen. Figuur 3.3 toont het beloop van aantallen zittenblijvers en van uitvalpercentages. In figuur 3.3 is goed waar te nemen dat het percentage zittenblijvers fors is gedaald. Vanaf 2002 daalt het ongediplomeerd vertrek uit het onderwijs sterk: van 4% naar 1%. Daarentegen stijgt de ongediplomeerde overgang van voortgezet onderwijs naar overig onderwijs van 2% naar bijna 3%. Maatregelen om de doeltreffendheid van het voortgezet onderwijs te verhogen en schooluitval tegen te gaan, hebben kennelijk effect gesorteerd. Bij de bepaling van de productie volgens de eenvoudige matrixmethode krijgen zittenblijvers en ongediplomeerde uitstroom het gewicht 0,0, doorstromers en leerlingen met eindexamen het gewicht 1,0 en doorstromers naar overig onderwijs het gewicht 0,5. Op basis van de informatie in figuur 3.3 is volgens deze criteria de totale

doorstroomcoëfficiënt in het voortgezet onderwijs eenvoudig te bepalen. In 1998 was dat bij benadering $100\% - (7\% + 0,5 \times 2\% + 3\%) = 89\%$; in 2009 was dat $100\% - (4,7\% + 0,5 \times 2,6\% + 1\%) = 93\%$. De doorstroom is dus met circa 4 procentpunten toegenomen.

Figuur 3.3

Zittenblijvers en uitgevallen leerlingen, 1998-2009 (in procenten)



Bron: SCP

De productie (P) hangt dus in eerste benadering af van het aantal gewogen leerlingen (L) en de doorstroomcoëfficiënt (D):

$$P = L \times D/100$$

Aan deze benadering kleven echter complicaties.

- Bij de berekening van de productie van het voortgezet onderwijs in enge zin dient rekening te worden gehouden met leerlinggewichten. In het leerweg ondersteunend onderwijs kosten leerlingen 1,9 maal zoveel als leerlingen in het regulier voortgezet onderwijs. Bovendien vallen leerlingen in het lwoo vaker voortijdig uit. Hierdoor tellen de slechtere resultaten in het lwoo zwaarder mee in de eindscore, die immers is gedefinieerd in termen van gewogen leerlingen.
- Voor de berekening van de productie van het voortgezet onderwijs in ruime zin dient de productie in praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs te worden gemeten in termen van gewogen leerlingaantallen. Deze onderwijstypen kennen immers geen eindtermen en de leerling kan niet blijven zitten.⁶ Omdat met eventuele inefficiënties geen rekening wordt gehouden, zal het eindresultaat door deze complicatie juist weer iets verbeteren.

Tabel 3.3 geeft de numerieke uitkomsten van de uitgevoerde berekeningen voor 1998 en 2008, figuur 3.4 brengt ze in beeld.

Tabel 3.3

Doorstroomcoëfficiënt in het voortgezet onderwijs in 1998 en 2009 (in procenten)^a

	1998	2009	gemiddelde jaarlijkse toename
voortgezet onderwijs in enge zin	89,2	92,9	0,37
voortgezet onderwijs in ruime zin	89,8	93,8	0,39

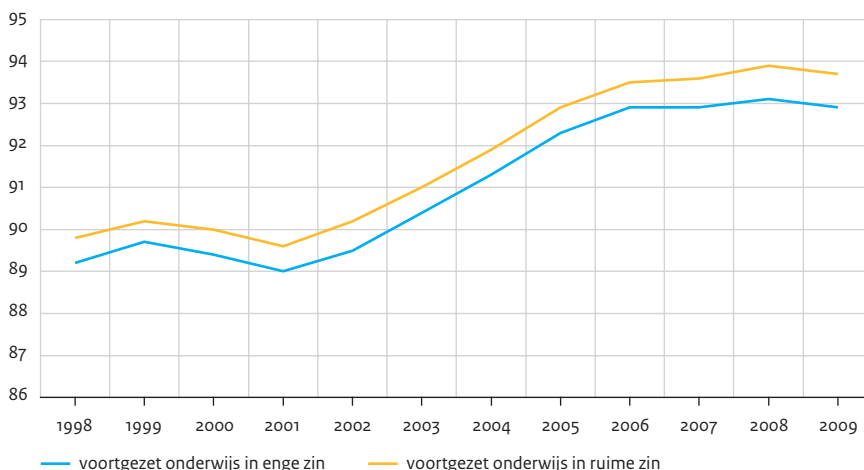
a Als percentage van het aantal gewogen leerlingen.

Bron: SCP

De uitkomsten voor het voortgezet onderwijs in enge of ruime zin verschillen niet veel. Bovendien gaat het uiteindelijk niet om absolute niveaus, maar om de ontwikkeling door de jaren heen. Beide curven tonen (in aansluiting op figuur 3.3) aanvankelijk een lichte daling, gevolgd door een trendmatige stijging die in de laatste jaren van de waarnemingsperiode afvlakt. De stationaire matrixmethode (zie § 3.2.2) levert een ruwweg vergelijkbaar beeld op, zij het dat de uitkomsten op een wat lager niveau liggen: de doorstroomcoëfficiënt van het voortgezet onderwijs in enge zin loopt hier van 83% in 1998 via 84% in 2001 naar 90% in 2009.⁷

Figuur 3.4

Doorstroomcoëfficiënt voortgezet onderwijs (in procenten)



Bron: SCP

Dit beeld bevestigt dat het schoolsysteem sinds 1998, en meer in het bijzonder na 2001, effectiever is geworden als gevolg van een geringere voortijdige schooluitval en de daling van het aantal zittenblijvers (zie figuur 3.3). De toename van de doorstroomcoëfficiënt voor het voortgezet onderwijs in enge zin bedraagt gemiddeld 0,4% per jaar. Met de toegepaste verfijning bedraagt de groei van het aantal gewogen leerlingen in de periode 1998 tot en met 2009 niet 9%, maar 14%. De corresponderende cijfers voor het voortgezet onderwijs in ruime zin zijn 0,4%, respectievelijk 17% en 22%.

3.3.3 Decompositie van de kostenontwikkeling

In de periode 1998 tot en met 2009 zijn de reële kosten van het voortgezet onderwijs met gemiddeld 3,5% per jaar gestegen, die van het voortgezet onderwijs in ruime zin (dus inclusief het voortgezet speciaal onderwijs) met 4,0% per jaar. Tabel 3.4 splitst de kostenontwikkeling uit. Het jaarlijkse groeipercentage is bij benadering gelijk aan de som van de groei van het productievolume en de kosten per product. De kosten per product zijn op hun beurt bij benadering gelijk aan de optelsom van arbeidsproductiviteit⁸, contractlonen, incidentele loonstijging en inzet van materieel. Een verbetering van de arbeidsproductiviteit leidt tot een dalende kostprijs. De positieve waarden voor arbeidsproductiviteit in tabel 3.4 impliceren dus dat de arbeidsproductiviteit in het voortgezet onderwijs is gedaald. Dit komt doordat het personeelsvolume sneller is toegenomen dan het aantal gewogen leerlingen. Een nadere toelichting op deze decompositiebenadering staat in paragraaf 1.4.

Bij het voortgezet onderwijs in enge zin stijgt het productievolume met gemiddeld 1,2% per jaar, bij het voortgezet onderwijs in ruime zin met 1,7% per jaar. De reële kosten per product stijgen in beide gevallen met 2,3% per jaar. Het gaat hier om de relatieve kostprijs: de oplopende prijs van onderwijs is immers afgezet tegen de kostprijs van het gemiddelde binnenlandse product. Deze stijging van de relatieve kostprijs is vooral te verklaren door een grotere inzet van personeel per leerling (dalende arbeidsproductiviteit) en door een sterke groei van de inzet van materiële middelen. Verder valt op dat het effect van de incidentele looncomponent vrijwel nihil is. Dit is te verklaren door het aantrekken van nieuw (vaak jonger en minder ervaren en dus goedkoper) personeel en door een verhoudingsgewijs sterke groei van het 'overig' personeel (met 76% tegen 24% voor het onderwijzend personeel⁹). De overhead is dus sterk toegenomen. Toch is ook de groei van het docentencorps met 24% duidelijk sneller dan de groei van het gewogen aantal leerlingen (9% volgens tabel 3.2).

Deze berekening is ook uitgevoerd voor de variant waarbij de productie wordt gemeten op basis van gewogen leerlingen zonder correctie voor de doorstroom. Dan valt in beide varianten de groei van de productie 0,4% per jaar lager uit. De groei van de kosten per product is 0,4% hoger, doordat de arbeidsproductiviteit minder verbetert dan bij de analyses voor tabel 3.4.

Figuur 3.5 brengt de resultaten van de decompositie grafisch in beeld.

Tabel 3.4

Uitkomsten decompositie gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van de reële kosten, 1998-2009

	voortgezet onderwijs in enge zin	voortgezet onderwijs in ruime zin
reële kosten ^b	3,5	4,0
productievolume ^a	1,2	1,8
effect demografie	0,8	0,8
effect deelname	0,4	0,9
reële kosten per product ^b	2,3	2,2
effect ^c arbeidsproductiviteit ^d	1,0	1,0
effect ^c reële contractlonen	0,5	0,5
effect ^c incidentele loonstijging	0,0	0,0
effect ^c materiaal ^e	0,8	0,7

a Gebaseerd op gewogen leerlingen, gecorrigeerd voor de doorstroomcoëfficiënt van het onderwijs.

b Deflatie met behulp van de prijsindex van het bbp.

c Het effect betreft de procentuele groei vermenigvuldigd met het aandeel van arbeid, respectievelijk van materiaal (0,75 : 0,25). De procentuele groei is daarom bij arbeidsproductiviteit, contractlonen en incidentele loonstijging 1,33 maal zo hoog en bij materiaal 4 maal zo hoog als de in de tabel vermelde effecten.

d Aantal gewogen leerlingen per personeelslid.

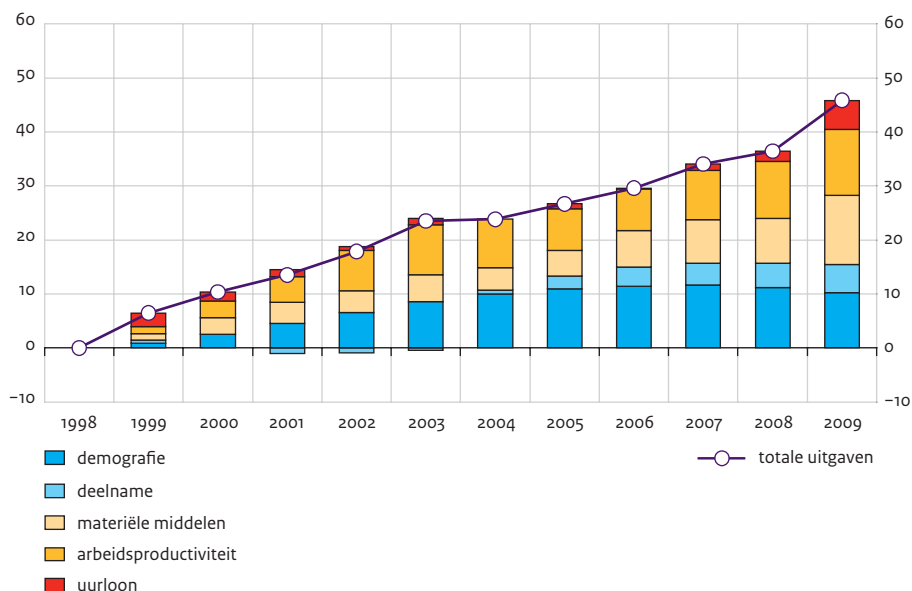
e Bij het onderwijs stijgt de kostprijs van materiële middelen met de zogenoemde prijsindex van de (netto) materiële overheidsconsumptie. Die neemt 0,2% per jaar sneller toe dan de prijsindex van het bbp. Dat impliceert dat het effect van materiële uitgaven voor 10% is toe te schrijven aan de prijsontwikkeling en voor 90% aan de volumeontwikkeling.

Bron: SCP

De belangrijkste factoren achter de kostenstijging zijn de demografische ontwikkeling, de daling van de arbeidsproductiviteit en de toegenomen inzet van materiële middelen. De stijgende onderwijsdeelname is vooral zichtbaar in de laatste jaren uit de waarnemingsperiode. De oorzaak ligt bij de grotere doorstroom naar havo en vwo, waardoor leerlingen langer aan het voortgezet onderwijs deelnemen. Het terugdringen van het zittenblijven en de vermindering van de ongediplomeerde uitstroom drukken daarentegen de deelnamecijfers. Blijkens figuur 3.5 draagt de ontwikkeling van de uurlonen – anders dan in het basisonderwijs (zie § 2.3.2) – niet substantieel bij aan de kostenverhoging. De sterke verhoging van de reële uurlonen en de reële materiële kosten in 2009 valt op. Hierbij speelt een rol dat de prijs van het bbp dat jaar met 0,2% daalde (algemene deflatie).

Figuur 3.5

Decompositie reële kosten per product, voortgezet onderwijs in enge zin (in procenten)



Bron: scp

3.4 Kwaliteit en doeltreffendheid van de dienstverlening

3.4.1 Kwaliteit

Voor het voortgezet onderwijs is via de Inspectie van het Onderwijs onder andere informatie beschikbaar over vijf indicatoren voor kwaliteit (Inspectie van het Onderwijs 2008, 2009, 2010).

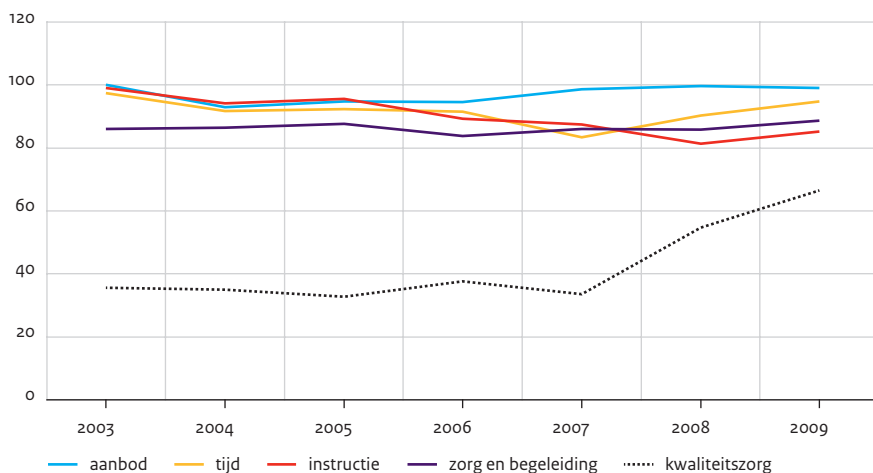
- *Instructie*. Deze indicator meet bijvoorbeeld of docenten een taakgerichte werksfeer realiseren, of ze de stof duidelijk uitleggen en of leerlingen actief betrokken zijn bij de onderwijsactiviteiten.
- *Onderwijstijd*. Bij deze indicator gaat het erom of leerkrachten de voor het onderwijs geplande tijd efficiënt gebruiken.
- Realisatie van een systeem van *kwaliteitszorg*.
- *Aangeboden leerstof*. Criteria zijn hier: sluit de aangeboden stof aan bij de kerndoelen van het onderwijs en wordt de stof aan voldoende leerlingen aangeboden?
- *Zorg en begeleiding* voor zwakke leerlingen.

Gegevens voor elk van deze indicatoren zijn beschikbaar voor de schooljaren 2003/'04 tot en met 2009/'10. Bij de indicator *instructie* is in de onderzochte periode duidelijk sprake van achteruitgang. Het percentage scholen dat hierop voldoende scoort, is gedaald van

99% naar 85%. Ook bij de indicator *onderwijstijd* is aanvankelijk een dalende trend te zien (van 97% in 2003 naar 90% in 2008), maar deze achterstand is in 2009 weer bijna helemaal ingelopen. De beoordeling van de *kwaliteitszorg* is verbeterd (van 36% naar 67%); deze verbetering vond volledig in de laatste twee jaar plaats. De Inspectie vermoedt dat dit komt doordat dit aspect veel aandacht heeft gekregen, zowel van de Inspectie zelf als in de media. De kwaliteit van de *aangeboden leerstof* (100%) en van *zorg en begeleiding* (86%) is min of meer op hetzelfde niveau gebleven (zie figuur 3.6).

Figuur 3.6

Scholen in het voortgezet onderwijs die aan de eisen voldoen, 2003-2009 (in procenten)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2008, 2009, 2010)

Driekwart van de lessen in het voortgezet onderwijs werd in 2008 gegeven door bevoegde docenten. Van het kwart van de lessen dat door onbevoegde docenten werd verzorgd, werd een deel gegeven door leraren die wel 'benoembaar' zijn (7% van alle lessen in het voortgezet onderwijs). Het gaat daarbij om leraren die nog in opleiding zijn, leraren die lesgeven in een ander vak dan waarvoor ze zijn opgeleid, of tweedegraads leraren die eerstegraads lessen in hun vakgebied verzorgen (OCW 2011b). De rest van de lessen (18% van alle lessen) wordt gegeven door docenten die niet bevoegd en niet 'benoembaar' zijn.

In de SCP-enquête Kwaliteit Publieke Dienstverlening 2010 is onder andere het oordeel van ouders gevraagd over de prestaties van het voortgezet onderwijs. Eerder vond zo'n enquête plaats in 2002 (SCP 2002). Van de ondervraagden oordeelt 66% 'goed' tot 'zeer goed' over het voortgezet onderwijs in het algemeen. Dit betekent een stijging van 1 procentpunt ten opzichte van de beoordeling in 2002. Verder toont 74% van de ouders zich in 2010 tevreden over de leerprestaties en resultaten, een daling van 14 procentpunten ten opzichte van 2002. De deskundigheid en motivatie van de docenten gaan in de optiek

van de ouders achteruit: 79% resp. 76% vinden deze goed tot zeer goed, een daling van 10 procentpunten respectievelijk 4 procentpunten. Slechts 77% is tevreden over de mate waarin de school zelfstandig werken stimuleert, een daling van 11 procentpunten ten opzichte van de beoordeling in 2002. De positieve waardering van het optreden tegen diefstal en geweld (84%, een daling van 2 procentpunten) en van de schoonmaak van de gebouwen (69%, eveneens een daling van 2 procentpunten) bleef sinds 2002 nagenoeg onveranderd.

Zowel gegevens van de Inspectie over de kwaliteit van het onderwijs als de oordelen van ondervraagde ouders zijn als relevante indicatoren te beschouwen. Met uitzondering van de verbetering bij kwaliteitszorg en de verslechtering bij instructie is bij de beschikbare indicatoren van de Inspectie sprake van betrekkelijk geringe fluctuaties. Wel is het oordeel van de ouders in sommige opzichten duidelijk minder positief geworden.

Het lijkt mogelijk om kwaliteitsaspecten van het onderwijs van een cijfer te voorzien. Het is echter vrijwel ondoenlijk om de besproken indicatoren in de algehele product-indicator mee te wegen, want welk gewicht moet worden gehecht aan de mening van de ouders en aan de heel diverse en voor een deel procedurele criteria die de Inspectie hanteert?

3.4.2 Doeltreffendheid

Voortijdig schoolverlaten

Een speerpunt in het onderwijsbeleid van de afgelopen tijd is het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten.¹⁰ Beleidsmakers hebben zich als doel gesteld het aantal voortijdig schoolverlaters in tien jaar tijd te halveren: van ruim 70.000 in 2000 naar 35.000 in 2010. Hiertoe zijn diverse maatregelen getroffen, zoals verlenging van de leerplicht tot 18 jaar voor jongeren zonder startkwalificatie, versterking van de zorg voor leerlingen met problemen, verbetering van de studiekeuze- en loopbaanbegeleiding, betere registratie van schoolverzuim en experimenten met opleidingen waarin het vmbo en mbo tot en met niveau 2 in één opleiding worden aangeboden.

Deze beleidsinzet lijkt effect te hebben: het aantal voortijdig schoolverlaters is de afgelopen jaren aanzienlijk verminderd. In het schooljaar 2004/'05 verlieten 60.500 jongeren het onderwijs zonder startkwalificatie, in het schooljaar 2009/'10 was hun aantal teruggelopen tot 39.600. De meeste voortijdig schoolverlaters zijn overigens afkomstig uit het mbo, minder dan een kwart komt uit het voortgezet onderwijs. Binnen deze laatste groep is onderscheid te maken tussen leerlingen die wel een vmbo-diploma hebben gehaald, maar niet de overstap naar het mbo hebben gemaakt, en schoolverlaters die zonder diploma in het voortgezet onderwijs zijn uitgevallen. In het eerste geval is de school voor voortgezet onderwijs er wel in geslaagd de jongere naar een diploma te begeleiden, maar is er geen aansluiting op het vervolgonderwijs. Gezien vanuit het gezichtspunt van het voortgezet onderwijs is er geen verlies aan productie.

Bij de strijd tegen beide vormen van voortijdig schoolverlaten uit het voortgezet onderwijs zijn de laatste jaren flinke successen geboekt (zie tabel 3.5). Iets minder dan 5% van de leerlingen die uit het voortgezet onderwijs vertrekken, is voortijdig schoolverlater; in 2005/'06 was dat 8%.

Het risico van voortijdig schoolverlaten is het grootst op het laagste niveau van het vmbo (de basisberoepsgerichte leerweg), waarbij leerlingen die vanwege leerachterstanden zijn geïndiceerd voor extra hulp (leerwegondersteuning) een nog weer groter risico lopen dan andere leerlingen.

Tabel 3.5

Voortijdig schoolverlaters uit het voortgezet onderwijs 2005/'06 tot en met 2009/'10

	2005/'06	2006/'07	2007/'08	2008/'09	2009/'10 ^a
aantal					
zonder diploma ^b	9.000	8.400	7.700	6.600	5.800
met diploma	6.200	5.600	4.100	3.600	3.100
totaal	15.200	14.000	11.800	10.200	8.900
percentage van alle leerlingen					
zonder diploma ^b	1,1	1,0	0,9	0,8	0,7
met diploma ^c	6,2	5,5	4,2	4,1	3,3
totaal	1,7	1,5	1,3	1,1	1,0
percentage van de uitstroom uit het voortgezet onderwijs	8,2	7,4	2,6	5,4	4,8

a Voorlopige cijfers.

b Zonder diploma in het desbetreffende schooljaar. Een beperkt aantal (600 à 700) haalde wel eerder een vmbo-diploma.

c In procenten van de leerlingen die in het desbetreffende schooljaar een vmbo-diploma hebben gehaald.

Bron: www.cijfers.minocw.nl

Dat het aantal voortijdig schoolverlaters in het voortgezet onderwijs zo laag is in vergelijking met de situatie in het middelbaar beroepsonderwijs, is voor een deel toe te schrijven aan de mogelijkheid om zonder vmbo-diploma door te stromen naar het mbo (de zogenaamde drempelloze doorstroom). Leerlingen die zonder vmbo-diploma aan het mbo beginnen, lopen daar een relatief groot risico om uit te vallen (Herweijer 2008). De drempelloze doorstroom naar het mbo helpt om de uitval in het vmbo laag te houden, maar daar wordt in het mbo wel een prijs voor betaald. In dit opzicht zijn de cijfers over het voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs geflatteerd: leerlingen die zonder vmbo-diploma doorstromen naar het mbo en daar uitvallen, tellen niet mee in de uitvalcijfers van het voortgezet onderwijs, maar in die van het mbo. Van de bijna 30.000 deelnemers die in het schooljaar 2009/'10 voortijdig het mbo verlieten, haalden er ruim 10.000 eerder geen voortgezet onderwijsdiploma (zie www.cijfers.minocw.nl). De groep die zonder vmbo-diploma uitvalt in het mbo is de afgelopen jaren overigens wel geslonken.

Niveau van de leerprestaties

Bij de meting van de productie van het voortgezet onderwijs wordt geen rekening gehouden met het niveau van de leerprestaties. In het voortgezet onderwijs verschuiven leerlingen naar hogere niveaus. Zij kregen in de loop van de jaren negentig steeds hogere schooladviezen en namen steeds meer deel aan hogere vormen van voortgezet onderwijs.

Ook het bereikte eindniveau steeg gestaag. Dit kan in beeld worden gebracht via de stationaire matrixmethode (zie § 3.2.2).

Voor leerlingen die in 2008 begonnen in brugjaar 1 haalt volgens deze berekening 39% het havo- of vwo-diploma en behaalt 90% minimaal het niveau van het vmbo-diploma. Met dit laatste wordt bedoeld dat zij het vmbo-diploma behalen, dan wel het voortgezet onderwijs verlaten vanuit de leerjaren 4-6 van havo of vwo. Voor het cohort 1998 waren deze kengetallen lager: respectievelijk 32% en 85% (zie tabel 3.6). De statistiek toont dus vooruitgang. Figuur 3.7 brengt de bereikte progressie in beeld.

Tabel 3.6

Geschat eindniveau instroom in het voortgezet onderwijs, 1998 en 2009 (in procenten)

	1998		2009	
	havo-vwo	minimaal vmbo	havo-vwo	minimaal vmbo
brugjaar 1	39	89	53	93
vmbo 1	2	78	10	88
lwoo 1	0	61	1	76
totaal	32	85	39	90
totaal na correctie ^a	31	81	37	85

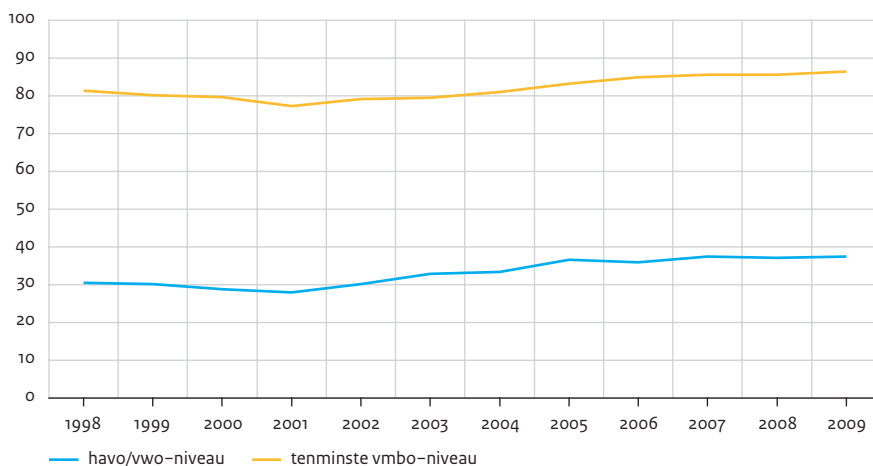
- a De cijfers op de eerste vier regels hebben betrekking op leerlingen in avo, vmbo en lwoo. Wanneer ook rekening wordt gehouden met leerlingen in het praktijkonderwijs en speciaal voortgezet onderwijs, die hun loopbaan zelden met een formeel diploma afronden, valt het totaalpercentage punten lager uit.

Bron: scp

Van alle leerlingen uit de doelgroep nam 4,6% in 1998 deel aan het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs; hun aandeel nam toe tot 5,5% in 2008. Aangezien deze leerlingen zelden een formeel einddiploma behalen, zijn de percentages van de schooljeugd die een einddiploma behaalden dienovereenkomstig lager: zie de gecorrigeerde cijfers op de onderste regel van tabel 3.6.

Figuur 3.7

Geschat eindniveau van leerlingen naar jaar van instroom, 1998-2009 (gecorrigeerd, in procenten)



Bron: SCP

Figuur 3.7 illustreert dat de eindniveaus aanvankelijk licht terugvielen. In de periode 2001 tot en met 2007 stegen zij gestaag. Per saldo steeg het percentage jongeren dat minimaal een vmbo-diploma behaalde van 81% naar 85% en het percentage dat een havo- of vwo-diploma behaalde van 31% naar 37%.

Het niveau van kennis en vaardigheden waarmee leerlingen aan het voortgezet onderwijs beginnen, ging echter niet omhoog; bij een identiek beginniveau kregen leerlingen steeds hogere adviezen (Kuyper en Van der Werf 2007; TK 2007/2008b). Dat kan betekenen dat het niveau in de afzonderlijke schoolsoorten van het voortgezet onderwijs onder druk staat.

In principe vormt het landelijke centrale examen een waarborg voor het via deelname aan het voortgezet onderwijs door leerlingen bereikte eindniveau. Het staat echter niet vast dat de zwaarte van afsluitende examens in de loop van de tijd vergelijkbaar blijft. Wanneer de inhoud van vakken verandert, moeten de examens worden aangepast. Dit maakt het lastiger om het niveau van examens in de tijd te vergelijkbaar te houden. Verder wordt de normering van examens soms achteraf versoepeld (TK 2007/2008b). Merk op dat het eindexamen in het voortgezet onderwijs bestaat uit een landelijk centraal examen en een schoolexamen. Onvoldoende resultaten op het centrale examen kunnen gedeeltelijk worden gecompenseerd door betere resultaten op het schoolexamen. Tussen 1998 en 2005 ontstond een steeds grotere kloof tussen beide examen-cijfers (De Lange en Dronkers 2007). De kwaliteitsgarantie die het examen in het voortgezet onderwijs in beginsel hoort te bieden, kwam hierdoor onder druk te staan. De invoering van de tweede fase in de bovenbouw van de havo en het vwo lijkt aan het ontstaan van de kloof tussen de examenresultaten te hebben bijgedragen. De schoolexamens van de tweede fase leggen meer de nadruk op vaardigheden en scholen kregen

ruimte om de eisen van het schoolexamen zelf in te vullen. De kloof is groter naarmate het percentage niet-westerse leerlingen op een school hoger ligt.

In het vwo is het verschil tussen de gemiddelde cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen het grootst. De laatste jaren is ook de cijferkloof in de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo breder geworden, waarschijnlijk door de migratie van leerlingen van de laagste vmbo-leerweg naar de hogere kaderberoepsgerichte leerweg. Die trekt nu voor een deel leerlingen die voorheen de laagste leerweg zouden hebben gevolgd. Hierdoor dalen de cijfers voor het centraal examen in de kaderberoepsgerichte leerweg, terwijl die voor het schoolexamen gelijk bleven (Inspectie van het Onderwijs 2010: 243-244).

Om het niveau van het eindexamen beter te waarborgen, vervalt met ingang van het schooljaar 2011/'12 de mogelijkheid om een gemiddeld onvoldoende centraal examen te compenseren met hogere cijfers voor het schoolexamen. Ook mag op het centrale examen niet meer dan één onvoldoende worden gehaald voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde.

Toetsen kunnen inzicht geven in gewijzigde leerprestaties. In de praktijk is het echter lastig om aan de hand van toetsen harde conclusies te trekken, door problemen met de vergelijkbaarheid van de uitslagen van opeenvolgende metingen. Uitslagen kunnen slecht vergelijkbaar zijn doordat toetsen zelf te veel verschillen of door steekproefverschillen. Peilingen die het CBS in de jaren negentig hield onder leerlingen in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs lijken niet te wijzen op verminderde vaardigheden op het gebied van Nederlands en wiskunde. Integendeel: bij wiskunde namen de prestaties zelfs toe. De vergelijkbaarheid van deze toetsen staat echter ter discussie (Kuyper en Van der Werf 2007), zodat geen harde conclusies kunnen worden getrokken (TK 2007/2008b).

Van meer recente datum is het internationale PISA-onderzoek van de OECD. PISA (Program for International Student Assessment) peilt sinds 2000 om de drie jaar de vaardigheden van 15-jarigen op het terrein van lezen, wiskunde en natuurwetenschappen. De toetsen uit opeenvolgende peilingen zijn vergelijkbaar, maar door problemen met de steekproef lijken de Nederlandse resultaten voor het jaar 2000 niet goed te vergelijken met de peilingen in latere jaren (TK 2007/2008b). Tabel 3.7 brengt de scores van Nederlandse deelnemers op de verschillende onderdelen bij elkaar.

Tabel 3.7

Nederlandse scores in het PISA-onderzoek (OECD), 2003-2009

	2003	2006	2009
leesvaardigheid	513	507	508
wiskunde	538	531	526
natuurwetenschappen	.	525	522

Bron: Knecht-van Eekelen et al. (2007); Gille et al. (2010)

De leesvaardigheidsscore liep terug van 2003 op 2006, maar nam daarna weer heel licht toe. Deze mutaties zijn statistisch niet significant. Bij wiskunde dalen de scores sinds 2003, zij het dat de daling van 2006 op 2009 statistisch evenmin significant is. Ook de lichte daling bij het onderdeel natuurwetenschappen, waarvan de trend pas goed vanaf 2006 is te volgen, is statistisch insignificant. Toch lijkt de algehele tendens licht dalend. In samenhang met de verschuiving van deelnemers naar de hogere schoolsoorten geeft dat te denken. Bij een gelijkblijvend prestatieniveau op de onderscheiden niveaus van het voortgezet onderwijs zou het gemiddelde prestatieniveau wat moeten zijn verbeterd. In plaats daarvan is de tendens veeleer licht dalend.

Internationaal gezien scoren Nederlandse leerlingen nog altijd tamelijk goed, zeker in vergelijking met hun leeftijdgenoten in andere Europese landen. In 2009 had binnen Europa alleen Finland een hogere score. Bij wiskunde boekten behalve Finland ook Zwitserland en Liechtenstein een hogere score dan Nederland. Op het onderdeel natuurwetenschappen zijn dat (opnieuw) Finland en Estland. Bij alle drie de onderdelen is alleen het verschil met Finland statistisch significant. Overigens is ook het verschil van Nederland met landen die lager op de Europese ranglijst staan niet altijd significant. Buiten Europa presteren jongeren in een aantal Zuidoost-Aziatische landen opvallend goed. Zij scoren niet alleen een stuk beter dan de Nederlandse jeugd, maar laten op het onderdeel wiskunde ook Europees koploper Finland achter zich.

3.5 Intensiveringen en bezuinigingen

Figuur 3.2 laat zien dat bij het voortgezet onderwijs de personeelssterkte en vooral de reële kosten in de periode 1998 tot en met 2008 veel sneller zijn gegroeid dan de leerlingenaantallen, ook wanneer die aantallen worden gecorrigeerd voor gewicht van de leerlingen en schoolprestaties. Het is algemeen bekend dat in de periode 1998 tot en met 2002 fors is geïnvesteerd in het basisonderwijs, met name om te komen tot klassenverkleining. De onevenredige groei van de personeelssterkte en de kosten van het voortgezet onderwijs is veel minder voor het voetlicht gekomen.

De media maken zelfs af en toe gewag van aanhoudende bezuinigingen in deze sector. Marleen Barth, destijds voorzitter van de onderwijsbond CNV, zei in een interview in *de Volkskrant* van 27 mei 2006: 'Het kabinet levert een wanprestatie op onderwijsgebied. Er zijn duizenden banen geschrapt, er is fors bezuinigd en de arbeidsvoorwaarden van docenten zijn verslechterd. [...] In het voortgezet onderwijs is vier jaar lang geen prijscompensatie betaald aan scholen.' In een bijdrage van Jan Blokker jr., publicist en voormalig schoolleider, afgedrukt in *de Volkskrant* van 11 februari 2011 wordt gerept van een 'onuitroeibare bezuinigingsdrift van de overheid'. Verderop wordt gesteld dat 'bezuinigingen in het onderwijs meestal gepaard gaan met grotere stelselwijzigingen, die budgettair neutraal worden doorgevoerd [...] meer werk dus tegen dezelfde betaling.' Daar staat tegenover dat ouders van schoolkinderen over het algemeen een positiever beeld hebben van het onderwijs dan de overige burgers en dat enquêtes vaak laten zien dat ouders de eigen school van hun kinderen positiever beoordelen dan het onderwijs in het algemeen (SCP-enquêtes Kwaliteit Publieke Dienstverlening van 2002, 2006 en 2010).

Aan de hand van de opeenvolgende begrotingen van het ministerie van o c w is na te gaan welke bedragen met bezuinigingen en intensiveringen uit de onderzochte periode waren gemoeid. Ter illustratie geeft tabel 3.8 een uitsplitsing van de cumulatieve toename van de uitgaven in deze jaren. Anders dan in tabel 3.4 gaat het hier niet om de bijdrage van het aantal (gewogen) leerlingen en de prijzen van ingezette productiemiddelen, maar om verschillen in het uitgavenniveau op verschillende momenten uit de begrotingscyclus.

Tabel 3.8

Decompositie cumulatieve uitgaven voortgezet onderwijs^a naar begrotingsfase, 1998-2009
(in miljoenen euro's ^{b)})

1	nominale toename realisaties	3160
2	algemene prijsstijging	1220
3	reële toename realisaties	1940
3a	toename volgens begrotingen ^c	1100
3b	verschil tussen realisatie en begroting ^d	840

a Voortgezet onderwijs in enge zin, dus exclusief voortgezet speciaal onderwijs.

b Omrekening van nominale naar reële cijfers met de prijsindex van het bbp.

c Verschil tussen de voorlopige realisatie van de uitgaven in het voorafgaande jaar en de begrote uitgaven in het eerste begrotingsjaar.

d Restpost die min of meer overeenkomt met het verschil tussen realisatie en begroting.

Bron: ministerie van o c w (begrotingen) scp-bewerking

Het uitgangsniveau van de rekening in 1998 bedroeg 3650 miljoen euro (niet in tabel 3.8 vermeld). In de periode 1998 tot en met 2009 stegen de uitgaven van het ministerie van o c w voor het voortgezet onderwijs met 3160 miljoen euro, een groei met bijna 90%. Bijna 40 procentpunten zijn toe te schrijven aan de algemene prijsstijging¹, ongeveer 35 procentpunten aan de in de begroting voorziene stijging (component 3a in tabel 3.8); de resterende 25 procentpunten duiken op in de periode tussen het moment waarop de begroting wordt ingediend en de rekening is opgemaakt.

De memorie van toelichting bij opeenvolgende begrotingen maakt de achtergronden van voorgestelde uitgavenverhogingen niet altijd helder. Soms wordt oorzaken in algemene zin benoemd, zonder aanduiding van hun relatieve gewicht. Soms ontbreekt een expliciete toelichting geheel. Wel lijkt de toelichting met ingang van de begroting voor 2008 te zijn verbeterd. Het aantal gewogen leerlingen neemt in de beschouwde periode toe met circa 9%. Dit verklaart een kwart van de in de begroting voorziene uitgavengroei van 35 procentpunten. De rest van de groei lijkt vooral verband te houden met de financiering van verbeteringen in het onderwijsproces: leeraanbod dat sterker is gericht op sociale en maatschappelijke vaardigheden, verbetering van de aansluiting tussen schooltypen, het tegengaan van schooluitval, kwaliteitsbeleid, ICT, financiering leermiddelen, extra zorg voor probleemleerlingen, plan van aanpak veiligheid, enzovoort. De restpost (component 3b in tabel 3.8), die 840 miljoen euro bedraagt, heeft betrekking op het traject tussen de oorspronkelijk ingediende begroting en de definitieve rekening.

Een analyse van de voorjaarsnota's en najaarsnota's uit de jaren 2004 tot en met 2009 leert dat deze groei vooral te maken heeft met de correctie voor de loon- en prijsontwikkeling. Met een toename van gemiddeld 2,9% per jaar is deze overigens aanmerkelijk hoger dan de inflatie (1,6%) en de contractuele groei van de arbeidskosten (2,2%). Deze component kan grotendeels worden verklaard door de vergoedingen voor de toename van arbeidskosten en prijzen. Deze vergoeding lijkt overigens wel aan de hoge kant te zijn. Andere cijfers van o.c.w. laten zien dat de gemiddelde groei van de arbeidskosten ongeveer in de pas loopt met de contractuele stijging van de arbeidskosten. De incidentele loonontwikkeling bedraagt dus gemiddeld 0%. Dit is mogelijk doordat er in het voortgezet onderwijs tamelijk veel nieuw en relatief goedkoop personeel wordt aangesteld. Vermoedelijk worden de middelen in feite gebruikt om meer personeel aan te stellen.

Voorts is er éénmaal een forse extra investering uitgevoerd die in de conceptbegroting niet was voorzien: de vergoeding voor de verschaffing van leermiddelen via de scholen in 2008. Hiermee was netto 207 miljoen euro gemoeid. Dit bedrag is in tabel 3.8 toegevoegd aan de uitgaven onder component 3a. Voor het overige heeft het overleg in het parlement nauwelijks extra uitgaven op basis van aangenomen amendementen opgeleverd. Daarnaast zijn er bedragen overgeheveld uit een begrotingspost voor arbeidsmarkt- en personeelsbeleid en vinden er correcties plaats voor afwijkende leerlingenaantallen. In de onderzochte periode zijn die echter niet substantieel.

De relatief sterke groei van de uitgaven per leerling lijkt op het eerste gezicht strijdig te zijn met een bekostigingsmodel dat een directe relatie legt tussen aantallen leerlingen, personeelssterkte en de omvang van de rijkssubsidie. De verklaring is dat de financieringsmethodiek incrementeel werkt. Als het aantal leerlingen groeit, hoort daar een bepaalde groei van personeel en financiële middelen bij. Het totale niveau van de financiering wordt echter mede bepaald door structurele extra middelen die worden toegerekend voor verbetering van de kwaliteit en doeltreffendheid van het onderwijs. Dergelijke intensiveringen worden veelal vertaald in extra personeel en/of extra materiële middelen en blijven op de langere termijn cumulatief doorwerken.

In de laatste alinea's van paragraaf 2.5.1 is ingegaan op de oorsprong van de forse groei van uitgaven in het primair onderwijs. Bij voortgezet onderwijs ligt dat niet anders: een groot deel van de toename van de uitgaven is terug te voeren op de onderhandelingen over het regeerakkoord, waar de regeringscoalitie, ongeacht of die van linkse of rechtse signatuur is, doorgaans geneigd is om veel extra middelen aan de opleiding van onze jeugd te spenderen.

3.6 Conclusies

Dit hoofdstuk gaat over het voortgezet onderwijs: vmbo, havo, vwo, leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs (voortgezet onderwijs in enge zin). Soms is ook het voortgezet speciaal onderwijs meegenomen om een volledig beeld te geven van de onderwijsdeelname van jongeren van 12-18 jaar (voortgezet onderwijs in ruime zin). Het aantal leerlingen vormt het uitgangspunt bij de meting van de productie. Net als bij het primair onderwijs worden verschillende categorieën leerlingen gewogen met de

bijbehorende kosten. Leerlingen met een 'rugzakje', leerlingen in het lwoo en praktijk-onderwijs en leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs krijgen hierdoor een hoger gewicht dan reguliere leerlingen.

Anders dan bij het basisonderwijs is bij het voortgezet onderwijs informatie beschikbaar over de voortgang van leerlingen. Uit de onderwijsmatrix is op te maken hoeveel procent van de leerlingen in een gegeven schooljaar wordt bevorderd naar een hoger leerjaar of met succes een afsluitend examen aflegt. Dit maakt het mogelijk om bij de bepaling van de productie het aantal leerlingen te corrigeren met een doorstroomcoëfficiënt. De doorstroom van leerlingen is in de periode 1998 tot en met 2009 aanzienlijk verbeterd. De inefficiëntie door zittenblijven en voortijdig de school verlaten is verminderd van 11% naar 7% van de leerlingen.

In de periode 1998 tot en met 2009 steeg het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs in enge zin met 6%. Door het groeiende aantal leerlingen met een 'rugzakje' en de toename van het aantal leerlingen in het leerweg ondersteunend onderwijs steeg het aantal gewogen leerlingen met 9%. Als rekening wordt gehouden met de verbeterde doorstroom stijgt de productie met 14%. In dezelfde periode is het personeelsvolume met 30% uitgebreid en liepen de kosten met 88% op. Gecorrigeerd voor de prijsstijging van het bruto binnenlands product gingen de (reële) kosten met 46% omhoog. De kosten zijn vooral gestegen door de demografische ontwikkeling, de gedaalde arbeids-productiviteit en de toegenomen inzet van materiële middelen.

Anders dan bij het primair onderwijs levert de toevoeging van het voortgezet speciaal onderwijs duidelijk andere cijfers op: het aantal gewogen leerlingen stijgt dan met 17% en de kosten verdubbelen. Dit komt vooral door de sterke groei van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (van 1,5% naar 3,5% van het totaal aantal leerlingen). Het percentage leerlingen met 'rugzakjes' in het regulier voortgezet onderwijs steeg in dezelfde periode van 0,3% naar 1,6%.

De rapporten van de Inspectie van het Onderwijs geven een positief beeld van de kwaliteit van het voortgezet onderwijs. Het oordeel van de ouders is weliswaar redelijk positief, maar hun tevredenheid neemt duidelijk af. Dit laatste lijkt te contrasteren met de toegenomen doorstroom in het onderwijs en de gestage verbetering van het opleidingsniveau van de Nederlandse jeugd. Ook het percentage voortijdig schoolverlaters is flink verminderd. Wel zijn er enkele aanwijzingen dat het niveau van de eindexamens in de loop der jaren wat is verwaterd, vooral vanwege de kloof tussen schoolexamen en centraal eindexamen. Internationaal doen Nederlandse leerlingen het hoe dan ook goed, al moeten we Finland en een aantal Zuidoost-Aziatische landen voor laten gaan. Verder lijken de scores van Nederlandse leerlingen de laatste jaren wat te verslechteren.

De slotparagraaf (§ 3.5) gaat in op de bezuinigingsparadox: het hardnekkige misverstand dat in het voortgezet onderwijs gedurende een reeks van jaren is bezuinigd, terwijl de reële kosten in feite vrij gelijkmatig met 3,5% per jaar zijn blijven toenemen.

Nadere analyse van de begrotingscijfers wijst uit dat circa 60% van de reële stijging van de uitgaven is te herleiden tot expliciet in de begrotingstoelichting vermelde intensiveringen. Daarbij gaat het voor iets minder dan de helft om de groei van het

aantal gewogen leerlingen en voor het overige om maatregelen ter verbetering van het onderwijsproces: een betere aansluiting van schooltypen, het tegengaan van schooluitval, kwaliteitsbeleid, ICT, financiering leermiddelen, extra zorg voor probleemleerlingen, enzovoort. Deze voornemens vergen uiteraard de inzet van extra personeel en/of materiaal.

Ruwweg 40% van de reële uitgavengroei bestaat uit het verschil tussen begrote en feitelijk gerealiseerde uitgaven. Deze component kan grotendeels worden verklaard door de vergoedingen voor de toename van arbeidskosten en prijzen. Deze vergoeding lijkt overigens wel aan de hoge kant te zijn. Andere cijfers van OCW laten zien dat de gemiddelde groei van de arbeidskosten ongeveer in de pas loopt met de contractuele stijging van de arbeidskosten. Met andere woorden: het incidenteel bedraagt gemiddeld 0. Dit is mogelijk doordat er in het voortgezet onderwijs tamelijk veel nieuw en relatief goedkoop personeel wordt aangesteld. Vermoedelijk worden deze middelen in feite gebruikt om meer personeel aan te stellen.

In de laatste alinea's van paragraaf 2.5.1 is ingegaan op de oorsprong van de forse groei van uitgaven in het primair onderwijs. Bij voortgezet onderwijs ligt dat niet anders: een groot deel van de toename van de uitgaven is terug te voeren op de onderhandelingen over het regeerakkoord, waar de regeringscoalitie, ongeacht of die van linkse of rechtse signatuur is, doorgaans geneigd is om veel extra middelen aan de opleiding van onze jeugd te spenderen.

Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld de site van Luzac, een bekende instelling voor particulier voortgezet onderwijs: www.luzac.nl. Googelen met de termen 'particulier onderwijs' en 'slagingspercentage' levert overigens veel meer hits.
- 2 Een breed scala van dit soort faciliteiten wordt aangetroffen bij googelen met de zoekterm 'diploma-garantie'.
- 3 Zie bijvoorbeeld het dagblad *Trouw* van 18 december 2010 en het weekblad *Elsevier* van 13 januari 2011.
- 4 De stationaire matrixmethode is voor dit doel onnodig complex. Bovendien is deze gebaseerd op de veronderstelling dat de matrix over een langere periode (min of meer) gelijk blijft. Ten slotte heeft deze methode het nadeel dat de eindjaren veel zwaarder wegen dan de beginjaren: de overgangen vanuit het eerste leerjaar worden alleen verdisconteerd voor leerlingen die zich in het uitgangsjaar in dat leerjaar bevinden, maar de overgangen vanuit het vierde leerjaar, bijvoorbeeld, worden verdisconteerd voor alle leerlingen in de leerjaren 1, 2, 3 en 4.
- 5 Berekend als $0,5 \times 2/5$ en $0,5 \times 2,6/3,6$.
- 6 Er is hier een zekere paradox. In paragraaf 3.3.1 krijgen deze schoolvormen het gewicht 0,0, waar het gaat om het behalen van een formeel einddiploma. Zo'n diploma wordt namelijk slechts door een enkeling uit deze categorie leerlingen gehaald. In paragraaf 3.3.2 gaat het om de meting van de productie, en dan kan niet worden gesteld dat onderwijs aan deze groepen zinloos is. Aangenomen mag worden dat tegen een aanzienlijke inspanning wordt geprobeerd een maximaal resultaat op het terrein van taalvaardigheid, rekenen, praktische en sociale vaardigheden te bereiken bij deze kinderen.
- 7 Het verschil wordt vooral veroorzaakt doordat de stationaire matrixmethode een onevenredig zwaar gewicht toekent aan hogere leerjaren (zie § 3.1.3): de ongediplomeerde uitstroom is in de klassen

- 4 en 5 veel groter dan bij de lagere leerjaren. Dat heeft deels te maken met uitstroom naar andere schoolsoorten zoals (k)mbo en deeltijd-havo, en deels met het overschrijden van de leerplichtige leeftijd.
- 8 Het gebruik van de term 'arbeidsproductiviteit' leidt vaak tot irritaties, omdat de term soms in verband wordt gebracht met de inzet van het gemiddelde personeelslid. Een daling van de arbeidsproductiviteit geeft echter uitsluitend aan dat meer personeel wordt ingezet per (gewogen) leerling. Het is een systeemkenmerk. Wanneer bij de weging van leerlingen onvoldoende rekening kan worden gehouden met kwaliteit of doeltreffendheid, kan de waargenomen daling van de productiviteit ook (voor een deel) samenhangen met een te beperkte meting van de werkelijk geleverde productie.
 - 9 Bij het voortgezet onderwijs in enge zin trad in de betrokken periode een groei op van 10.500 naar 18.500 fte overig personeel, tegen een groei van 51.300 naar 63.700 voor het onderwijzend personeel en een vrijwel constante sterkte van 4000 voor de directie (zie de kerncijferspublicaties van het ministerie van o.c.w., bv. o.c.w. 2011a). In dezelfde publicaties is gedocumenteerd dat de leeftijdsopbouw van het personeel in het voortgezet onderwijs tweetoppig is: de linkertop (lage leeftijd) vertegenwoordigt de recente instroom, de rechtertop het vergrijzende bestand van oudgedienden.
 - 10 Een beperking van de in dit rapport gebruikte matrixmethode is dat die geen inzicht geeft in de verdere (studie)loopbaan na de beëindiging van deelname aan het voortgezet onderwijs. Daarmee blijft de problematiek van het voortijdig schoolverlaten grotendeels buiten beeld. Een verdere uitbreiding van de matrixanalyse tot het mbo is lastig, omdat voor deze schoolsoort sinds het midden van de jaren negentig geen leerjaarindeling meer geldt. De gegevens over schoolverlaters zijn daarom afkomstig uit andere bronnen.
 - 11 Bij deze berekeningen is conform de handelwijze bij begrotingen een kettingbenadering gevolgd. De uitgaven voor de begroting voor jaar t , en de voorlopige rekening en de definitieve rekening voor het jaar $t-1$ zijn uitgedrukt in prijzen van jaar $t-1$. Daarom zijn deze bij de berekening van de reële ontwikkeling vermenigvuldigd met de groeivoet van de prijsindex tussen jaar $t-1$ en jaar t .

Literatuur

- Blank, J. (1993). *Kosten van kennis*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA (Sociale en Culturele Studie 17).
- Bronneman-Helmers, H.M., L.J. Herweijer en H.M.G. Vogels (2002). *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002-3).
- Gille, E., C. Loijens, J. Noijons en R. Zwitser (2010). *Resultaten pisa-2009. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.
- Goudriaan, René, Frank van Tulder, Jos Blank, Ab van der Torre en Bob Kuhry (1989). *Doelmatig dienstverleners*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studie 11).
- Herweijer, L. (2008). *Gestruikel voor de start*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2008-10).
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Knecht-van Eekelen, A. de, E. Gille en P. van Rijn (2007). *Resultaten pisa-2006. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.

- Kuhry, B. (2006). Is kwaliteit kwantificeerbaar? In: s c p, *Altijd een antwoord*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (s c p-nieuwjaarsuitgave 2006).
- Kuhry, B. en A.G.J. van der Torre (2002). *De vierde sector. Achtergrondstudie quataire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (s c p-onderzoeksrapport 2002-15).
- Kuyper, H. en M.P.C. van der Werf (2007). *De resultaten van volcl'89, volcl'93 en volcl'99: vergelijkende analyses van prestaties en rendement*. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs.
- Lange, M. de, en J. Dronkers (2007). *Hoe gelijkwaardig blijft het eindexamen tussen scholen in Nederland? Discrepancies tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen in het voortgezet onderwijs tussen 1998 en 2005*. Fiesole: European University Institute.
- ocw (2011a). *Kerncijfers ocw 2006-2011*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw (2011b). *Nota Werken in het onderwijs 2011*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- s c p (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quataire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- t k (2007/2008a). *Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen. 'Tijd voor onderwijs'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31007, nr. 6.
- t k (2007/2008b). *Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen. Deelonderzoek Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt. 'Het meten van onderwijskwaliteit en de effecten van recente onderwijsvernieuwingen'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31007, nr. 9.

4 Ziekenhuiszorg

Evelien Eggink en Jos L.T. Blank

4.1 Belang en instituties

Het overheidsbeleid richt zich op toegankelijke, kwalitatief goede zorg die ook betaalbaar is. De collectief gefinancierde gezondheidszorg legt beslag op circa 20% van het overheidsbudget en op meer dan 10% van het bruto binnenlands product. De meeste middelen in de zorgsector gaan naar de ziekenhuizen en de daar werkzame medisch specialisten. Dit maakt de ziekenhuiszorg tot een belangrijk deel van de collectieve dienstverlening. In 2008 vergden de ziekenhuizen bijna 15% van de uitgaven voor publieke dienstverlening. Zij boden emplooi aan ruim 14% van alle werknemers in de publieke dienstverlening (Pommer en Eggink 2010, bewerking SCP/IPSE Studies). In de afgelopen decennia zijn de kosten van de ziekenhuiszorg fors toegenomen: van 1,9 miljard euro in 1972 tot 20,7 miljard euro in 2008. Dit komt overeen met een stijging van gemiddeld 6,7% per jaar. Na correctie voor de algemene prijsstijging (van het bbp) groeien de kosten in reële termen met gemiddeld ruim 3% per jaar. De groei van de uitgaven heeft onder andere te maken met de sterk gegroeide productie van de ziekenhuizen. Zo nam het aantal (dag)opnamen toe met 2,8% per jaar. Maar ook de kostprijs van de ziekenhuiszorg stijgt. In reële termen betekent dit een groei van gemiddeld ruim 3% per jaar.

Door de vergrijzing van de bevolking zal de vraag naar ziekenhuiszorg verder toenemen. De uitgavengroei die hiervan het gevolg is, wordt versterkt door medisch-technologische ontwikkelingen. Mede door het in gebruik nemen van apparatuur en de beschikbaarheid van nieuwe medicijnen kunnen steeds meer aandoeningen worden behandeld. Tegelijkertijd ontstaat personeelskrapte, doordat de beroepsbevolking begint te krimpen. Ziekenhuisdirecties staan onder druk om schaars personeel te werven door aantrekkelijkere arbeidsvoorwaarden te bieden. De druk op de ziekenhuisbudgetten neemt verder toe door bezuinigingen op de collectieve uitgaven die het huidige kabinet in de pen heeft (Regeerakkoord VVD-CDA 2010).

De te verwachten problemen van stijgende kosten en de toekomstige personeelsvoorziening zijn te verzachten wanneer het mogelijk zou blijken de (arbeids)productiviteit in de ziekenhuizen op te voeren. De vraag is of en hoe de overheid aan verhoging van de productiviteit kan bijdragen door de sector op de juiste manier aan te sturen.

Dit hoofdstuk staat stil bij de kostenontwikkeling van de ziekenhuizen sinds het begin van de jaren zeventig. Het gaat hierbij om drie vragen.

- Hoe hebben de kosten in de ziekenhuissector zich ontwikkeld?
- Hoe is de kostenontwikkeling naar oorzaken uiteen te leggen in extra productie, prijzen van de ingezette middelen en productiviteit?
- Zijn deze ontwikkelingen beïnvloed door de aansturing van de overheid, met name door manier waarop ziekenhuiszorg wordt bekostigd?

Bij het beantwoorden van deze vragen is het decompositieschema uit hoofdstuk 1 behulpzaam. We zullen de componenten van de kosten per product echter op andere manier invullen dan in de aanpak die is uiteengezet in hoofdstuk 1. In plaats van de methode van ratio's presenteert dit hoofdstuk een historische kostenfunctieanalyse van de ziekenhuissector, gebaseerd op de studie *Productiviteitstrends in de ziekenhuiszorg* (Blank en Eggink 2011). Met een econometrische tijdreeksanalyse van de ziekenhuissector is daarin de kostenstructuur geschat over de periode 1972 tot en met 2008. Bij deze schatting is nadrukkelijk een koppeling gelegd met de verschillende sturingsregimes die in deze periode van kracht waren. Zodoende is de invloed van de overheidssturing op de kosten te bepalen. Door de kostenstructuur af te leiden uit een kostenfunctieanalyse is het mogelijk rekening te houden met uiteenlopende producten zonder daar a priori gewichten voor vast te stellen.¹ Daarnaast houdt een kostenfunctieanalyse expliciet rekening met de mogelijkheid dat het ene productiemiddel (deels) wordt vervangen door een ander. Zo kunnen de gevolgen van een loonstijging worden beperkt door personeel te vervangen door apparatuur. Bij een ratioanalyse, zoals die in dit rapport veelal wordt gebruikt, wordt deze substitutie niet expliciet gekwantificeerd. De productiviteitsgroei wordt dan overschat.

Instituties

Er zijn drie typen ziekenhuizen: algemene, categorale en academische. Zij worden in dit hoofdstuk samen bestudeerd om een beeld van de gehele sector te kunnen schetsen. Omdat onvoldoende informatie beschikbaar is over privéklinieken, blijven die buiten beschouwing. Hoewel hun aantal de laatste tijd (snel) stijgt, is hun aandeel in de Nederlandse ziekenhuiszorg nog steeds beperkt. De omissie van de privéklinieken zal de resultaten daarom niet vertroebelen.

Medisch specialisten

In ziekenhuizen spelen de medisch specialisten een belangrijke rol. Het grootste deel van de specialisten is vrij gevestigd (60% in 2008) en wordt betaald per verrichting. De kosten van specialisten in loondienst zijn verwerkt in de exploitatieresultaten van het ziekenhuis. Sinds 2006 is de honorering van de specialisten een integraal onderdeel van de bekostiging van ziekenhuizen. Om tegemoet te komen aan deze hybride constructie worden de ziekenhuizen en specialisten als één bedrijf beschouwd en tezamen bestudeerd.

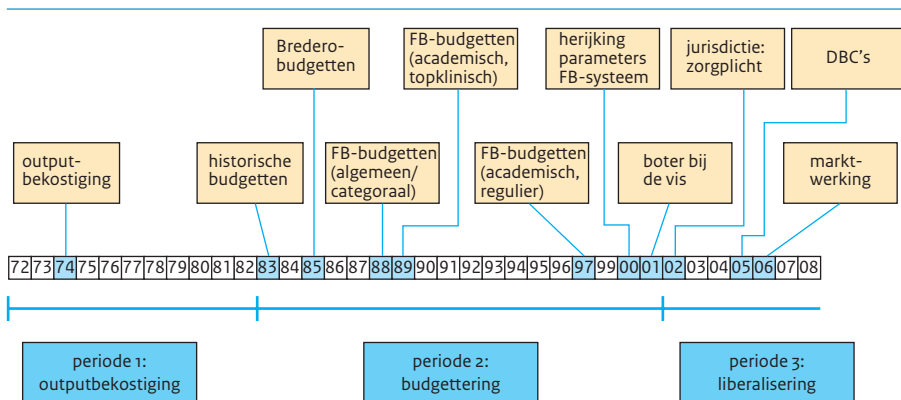
4.2 Overheidssturing via de bekostigingssystematiek

De productie van de ziekenhuizen stijgt en de inhoud van de zorg die deze instellingen verlenen verandert. Zorgvormen die samenhangen met ouderdomsverschijnselen worden in verhouding belangrijker. Reguliere interventies worden steeds vaker nog bij hoge leeftijd van de patiënten toegepast (heupoperaties, orgaanverwijdering). Het is op voorhand niet duidelijk of dit per saldo zwaardere of lichtere vormen van zorg zijn. Het kan immers gaan om relatief zware behandelingen (bv. meer behandelingen van carcinomen of openhartoperaties) of juist relatief lichte behandelingen (bv. meer cataractoperaties).

De statistiek maakt het stijgende beroep op ziekenhuiszorg (per hoofd van de bevolking) in het verleden duidelijk zichtbaar (zie ook § 4.4.1). Jaar in, jaar uit treden financiële tegenvallers op bij de kosten van de ziekenhuiszorg (inclusief medisch specialisten). Hierdoor wordt het Budgettair Kader Zorg stelselmatig overschreden. Hieraan liggen ook gerechtelijke uitspraken over het recht op zorg aan ten grondslag. Mede hierdoor hebben burgers te maken met steeds hoger oplopende premies voor de ziektekostenverzekering. De nominale premie voor het verplichte basispakket van de Zorgverzekeringswet is in 2011 gemiddeld voor het eerst uitgekomen boven de 100 euro per maand (TK 2011/2012). Om de kosten van de ziekenhuiszorg beter te beheersen, werd vanaf de jaren zeventig de sturende rol van de overheid steeds groter (Maarse 1990; Montfort 1992). In 1971 werd de Wet ziekenhuisvoorzieningen (wzv) van kracht, met regels voor planning en bouw. Door de overgang naar de Wet toelating zorginstellingen (wtzi) in 2005 is de bouwplanning niet langer uitsluitend een zaak van de overheid. Bij het nu bestaande decentrale, vraag-gerichte stelsel poneert de overheid alleen de randvoorwaarden. In de afgelopen decennia zijn er verschillende systemen gehanteerd voor de bekostiging van de ziekenhuizen. Zij worden in deze paragraaf uitgebreid beschreven. Globaal valt de gehele periode 1972 tot en met 2008 in drie perioden uiteen (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1

Bekostigingssystemen ziekenhuiszorg, 1972-2008



Bron: Blank en Eggink (2011)

Outputbekostiging

De eerste periode loopt van 1972 tot en met 1982. Toen was sprake van een 'open einde'-regeling, waarbij geen beperkingen golden voor budgetten of ingezette middelen (outputbekostiging). Hiermee konden de productieomvang en de uitgaven in de sector niet in de hand worden gehouden.

Budgettering

De tweede periode loopt van 1983 tot en met 2001. In 1983 werd een eerste stap gezet om ziekenhuizen te budgetteren, maar de budgetten van elke instelling werden nog sterk bepaald door historische omstandigheden (Bredero-systematiek). Met de invoering van de functiegerichte budgettering (FB-systematiek) in 1988 werden de budgetten bepaald op basis van productieafspraken tussen ziekenhuizen en verzekeraars over aantallen (dag)opnamen en (dag)verpleegdagen. De academische ziekenhuizen werden pas later in dit systeem ingepast. De overheid kon de kosten nu in de hand houden, maar er ontstonden al snel wachtlijsten wanneer de productieafspraken geheel waren opgevuld: de beschikbaar gestelde budgetten liepen achter bij de stijgende zorgvraag. Daarnaast bleek de in het systeem opgenomen hogere vergoeding per opname voor grote ziekenhuizen te fungeren als een sterke prikkel voor fusies (de ‘fusiebonus’).

Liberalisering

De derde periode loopt van 2002 tot nu. Hoewel de functiegerichte budgettering nog deels van kracht is, is door de ‘boter bij de vis’-regeling en de gerechtelijke uitspraken over zorgplicht (sinds medio 2001 van kracht) de budgettering feitelijk losgelaten. Elke verrichte behandeling wordt vergoed. Een relatie tussen de vergoede kosten van behandelingen en hun werkelijke kostprijs ontbrak echter nog steeds. Vanaf 2000 is daarom gewerkt aan de opzet van een systeem van zorgproducten: de Diagnose Behandel Combinaties (DBC's) met bijbehorende productprijzen. Dit systeem is in 2005 van kracht geworden. Daarnaast onderhandelen zorgverzekeraars sinds 2006 rechtstreeks met de ziekenhuizen over een toenemend deel van de productie en de daarvoor geldende prijzen. Met ingang van 2012 betreft dit circa 70% van de ziekenhuisproductie. Bij deze gereguleerde marktwerking oefenen de zorgverzekeraars steeds meer invloed uit op de productie en kosten van de ziekenhuizen.

Een strikte afbakening van de drie onderscheiden perioden is lastig, doordat wijzigingen gefaseerd zijn ingevoerd en allerlei overgangsregelingen van kracht waren. Ook Pomp (2010) noemt 1983 als scheidslijn tussen de periode van outputbeposting en de invoering van budgettering. Pomp (2010), Schut (2003) en Thio et al. (2007) leggen het startpunt van de liberalisering in 2000. Hier wordt de invoering van de ‘boter bij de vis’-regeling in 2001 als maatgevend beschouwd, terwijl de verschillende gerechtelijke uitspraken over zorgplicht zich over een aantal jaren uitspreiden. Deze keuze krijgt steun bij een empirische analyse van trendbreuken in de kostenontwikkeling (Blank en Eggink 2011).

4.3 Kosten en productie

Wij gebruiken voor de analyse een reeks van landelijke gegevens over alle Nederlandse ziekenhuizen in de periode 1972 tot en met 2008. De gegevens zijn grotendeels afkomstig uit de Database Publieke Sector (DPS), waarin het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en IPSE Studies informatie verzamelen over allerlei terreinen van publieke

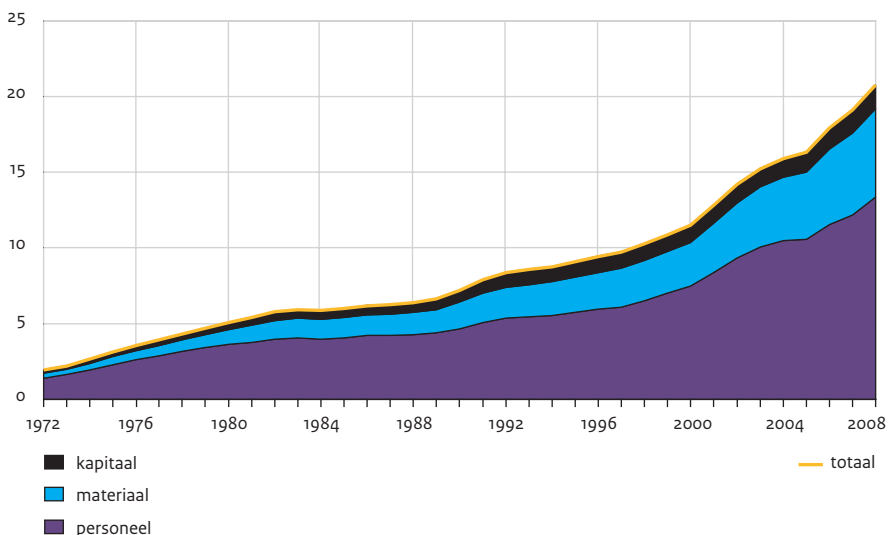
dienstverlening (zie http://www.scp.nl/Onderzoek/Bronnen/Beknopte_onderzoeks-beschrijvingen/Database_Publieke_Sector_DPS).

Ingezette middelen

De trendanalyse kijkt naar de nominale kosten.² We onderscheiden drie ingezette productiemiddelen: personeel, materiaal en kapitaal. Voor elk van deze productiemiddelen wordt de ontwikkeling van de kosten, de prijzen en het geproduceerde volume bepaald (Blank en Eggink 2011). *Personeel* omvat het personeel in loondienst van het ziekenhuis en de inzet van vrijgevestigde specialisten.³ De post *materiaal* omvat verbruiksmiddelen, bijvoorbeeld verbandmiddelen, voeding en geneesmiddelen. Tot slot zijn er kosten verbonden aan gebouwen en medische installaties en apparatuur; dergelijke kapitaal-goederen worden hierna aangeduid als *kapitaal*.

Figuur 4.2

Kosten van ziekenhuizen, 1972-2008 (in mld. euro's)



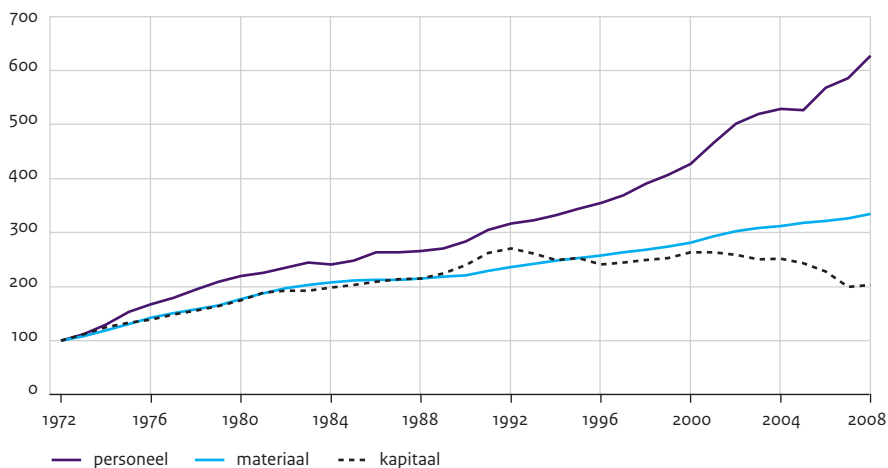
Bron: CBS (StatLine); CBS (Statistisch Jaarboek, diverse jaren) SCP-bewerking/IPSE Studies

Tussen 1972 en 2008 zijn de totale kosten toegenomen van 1,9 miljard euro tot 20,7 miljard euro (zie figuur 4.2). Dit komt neer op een groei van ruim 6% per jaar. De groei van de reële kosten, gecorrigeerd voor de algemene prijsstijging, bedraagt ruim 3% per jaar. De personele kosten zijn in de gehele periode de grootste post. Wel is het aandeel van de personele kosten in de totale kosten gedaald van 73% aan het begin van de jaren zeventig tot 64% in 2008. Het aandeel van kapitaal in de totale kosten is eveneens teruggelopen, van 11% in 1972 tot 8% in 2008. Het aandeel van de materiële kosten is juist fors toegenomen, van 16% tot 28%.

De kostenontwikkeling, weergegeven in figuur 4.2, reflecteert deels veranderingen in de prijzen van personeel, materiaal en kapitaal. Deze prijsontwikkeling van elke kosten-categorie is terug te vinden in figuur 4.3.

Figuur 4.3

Prijzen van productiemiddelen, 1972-2008 (in indexcijfers, 1972 = 100)



Bron: DPS (SCP-bewerking/IPSE Studies)

In de bestudeerde periode is de prijs van personeel (personeelskosten per voltijdbaan, gecorrigeerd voor arbeidsduurverkorting) meer dan verzesvoudigd. Dit is een groei van gemiddeld 5,1% per jaar. Dit betekent dat de prijs van personeel twee keer zo snel groeit als de inflatie. Dit komt niet alleen doordat de uurlonen volgens de cao's steeds hoger worden, maar ook door incidentele loonstijgingen. Die zijn onder andere het gevolg van een verschuiving van personeel naar hogere schalen, waardoor de werkelijk betaalde lonen sneller groeien dan de cao-lonen. Tussen 1972 en 2008 zijn de cao-lonen in de zorgsector verviervoudigd, tegen een verzesvoudiging van de prijs voor personeel.⁴ Dit betekent dat steeds duurder (meer ervaren, hoger opgeleid of schaars) personeel wordt ingezet.

We hanteren de consumentenprijsindex (cpi) als benadering van de prijs(index) van materiële middelen. Eerder onderzoek heeft laten zien dat de prijs van de materiële middelen in de ziekenhuizen zich op vergelijkbare manier ontwikkelt als het cpi (Blank et al. 1998). Deze prijs blijft fors achter bij de prijs van personeel, maar toont over de gehele periode gezien toch een verdrievoudiging (3,3% per jaar). Hiermee volgt de prijs van materiaal min of meer de inflatie (prijs van het bbp).

De prijs van kapitaal wordt gekenmerkt door een nogal grillig beeld.⁵ Dit komt voor een deel doordat de prijs van kapitaalgoederen sterk samenhangt met de rentestand, die in de waarnemingsperiode fors heeft geschommeld. Zo was de rente volgens De Nederlandsche Bank (DNB 2010) in de periode 1989 tot en met 1992 vrij hoog, waardoor ook de prijs van

kapitaal in die periode hoger uitkomt dan in de omliggende jaren. De daling na 1992 kan grotendeels worden toegeschreven aan de lagere rentestand. In reële termen is de prijsdaling nog pregnanter.

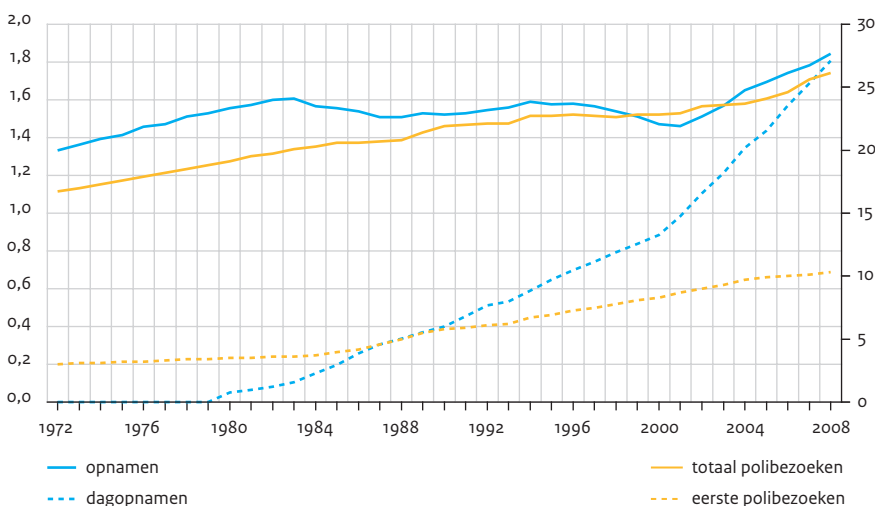
Productievolume

De productie van een ziekenhuis kan op verschillende manieren worden gemeten. Zo is in Blank et al. (1998) de benadering via het aantal patiënten (finale producten) vergeleken met de aanpak via intermediaire producten (verrichtingen zoals operaties en laboratorium onderzoeken). Blank et al. (1998: 30) concluderen dat bij de berekening van productiviteitscijfers meting van de productie via het aantal ziektegevallen, rekening houdend met de zorgzwaarte, de voorkeur verdient boven meting van het aantal verrichtingen en verpleegdagen. Daarom wordt de ziekenhuisproductie hier benaderd via het aantal opnamen en het aantal poliklinische patiënten (het aantal eerste polikliniekbezoeken verminderd met het aantal opnamen). Het aantal opnamen betreft zowel de klinische opnamen als de dagopnamen. Soms, bijvoorbeeld in het *scp-memorandum 2007* (SCP 2007; Pommer en Eggink 2010), maar ook door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Prismant (CBS 2006; Vandermeulen 2009), wordt een onderscheid gemaakt tussen dagopnamen en opnamen met een langere ligduur. Hier is dit onderscheid bewust niet gemaakt, omdat verschuivingen van klinische opnamen naar dagopnamen als een vorm van productiviteitsverbetering worden opgevat.

Figuur 4.4 geeft een indicatie van de ontwikkeling van de productie in de ziekenhuizen tussen 1972 en 2008, op basis van het aantal opnamen, dagopnamen en (eerste) polibezoeken.⁶

Figuur 4.4

Productie van ziekenhuizen, 1972-2008 (aantallen x miljoen)



Bron: DPS; CBS (StatLine) SCP-bewerking/IPSE Studies

Het aantal klinische opnamen in de bestudeerde periode is redelijk stabiel. In 1972 waren er 1,3 miljoen opnamen. In totaal groeide het aantal opnamen tussen 1972 en 2008 gemiddeld met 0,9% per jaar. Vanaf het begin van deze eeuw is de groei wat sterker geweest. Tot 1980 was er nauwelijks sprake van dagopnamen. In 1985 was ongeveer 10% van het totaal aantal opnamen een dagopname. In 2008 is dat aantal gegroeid tot bijna de helft van het totale aantal opnamen. Hierdoor is ook de ligduur fors afgenomen. Het aantal polibezoeken bedroeg in 1972 bijna 16 miljoen. In de loop der tijd is dit aantal toegenomen tot ruim 26 miljoen in 2008, een groei van ongeveer 1,2% per jaar. Het aantal eerste polibezoeken is toegenomen met 3,4% per jaar van 3 miljoen in 1972 tot 10 miljoen in 2008. Door het aantal eerste polibezoeken te verminderen met het aantal (dag)opnamen verkrijgen we een maat voor het aantal poliklinische patiënten (patiënten zonder klinische opname). Dit aantal is toegenomen van ongeveer 2 miljoen in 1972 tot 7 miljoen in 2008. Opvallend is de afvlakking daarvan in de laatste jaren. Een mogelijke verklaring hiervoor is de opkomst van de zelfstandige behandelcentra. Hierover is echter geen informatie beschikbaar.

Alternatieve maten voor de productie: volgens scp, cbs en Prismant

In dit hoofdstuk gaan we uit van een eenvoudige maat voor de productie. De aanpak van de scp memoranda (bv. scp 2007; Pommer en Eggink 2010, verder aangeduid als de scp-aanpak) gaat uit van een weging van opnamen, dagopnamen en eerste polibezoeken. De gewichten zijn gebaseerd op de kosten per product in 1999. Hierbij wordt aan de polibezoeken en vooral de dagopnamen een (veel) lager gewicht toegekend dan aan de klinische opnamen. Hierdoor wordt het vervangen van een opname door een snellere of kortere behandeling via dagopname of polibezoek tot een daling van de productiemaat. Het productievolume volgens deze aanpak stijgt dan ook met 3,4% per jaar (tussen 1998 en 2006), terwijl de hier gehanteerde productie in die periode met 4,5% per jaar toeneemt. Andere instituten, zoals het cbs en Prismant, hanteren een veel gedetailleerdere productiemaat. Het cbs gaat uit van een gewogen aantal ontslagen patiënten verdeeld naar type behandeling (leeftijd en diagnose, zie cbs 2006). Vandermeulen (2009) hanteert een aanpak op basis van gewogen Diagnose Behandel Combinaties. Uit dit rapport, verder aangeduid als de Prismant-methode, blijkt dat tussen 1998 en 2006 het productievolume van ziekenhuizen jaarlijks groeit met gemiddeld 3,0% en volgens de cbs-methode met 3,3%. Het aantal opnamen (de gehanteerde methode in dit rapport) groeit in genoemde periode met gemiddelde 3,8% per jaar. Dit betekent dat de gemiddelde zorgzwaarte in deze periode afneemt. Voor de hier te bepalen productiviteitsgroei betekent dit dat er in dit rapport mogelijk sprake is van een overschatting van de productiviteitsgroei (relatief) van circa 20% ten opzichte van de cbs-methode. Kanttekening hierbij is dat de cbs-methode en zeker de Prismant-methode een conservatieve schatting geven van de ontwikkeling van het productievolume. Oorzaak hiervan is het feit dat, net zoals bij de scp-aanpak, snellere en kortere behandelingen met een kleiner gewicht worden meegenomen in de productiemaat. Hierdoor leidt de verschuiving van klinische opnamen naar dagopnamen tot een daling van het productievolume. Wetenschappelijk-methodisch is hier dus het laatste woord nog niet over gezegd.

4.4 Decompositie van de kostenontwikkeling

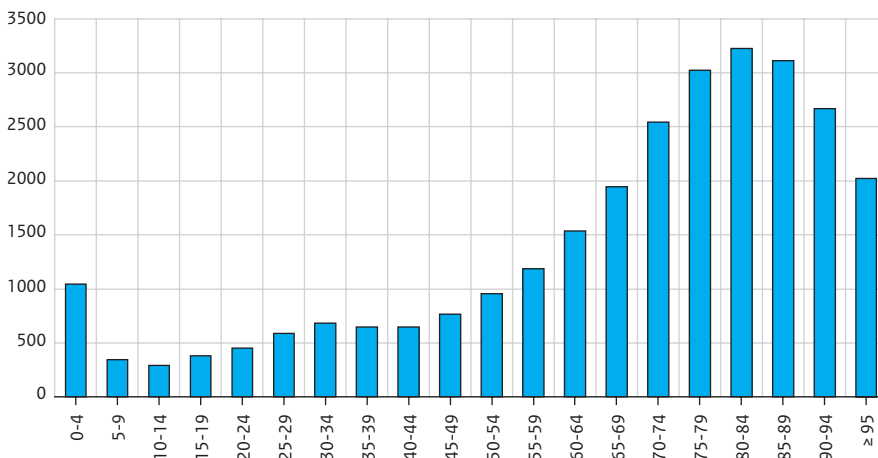
4.4.1 Productiegroei onder de loep

De ziekenhuisproductie wordt in dit hoofdstuk gemeten aan de hand van de (dag)-opnamen en het aantal poliklinische patiënten. Uit de kostenfunctieanalyse in Blank en Eggink (2011) blijkt echter dat het opnemen van het aantal poliklinische patiënten als productiemaat de kosten nauwelijks beïnvloedt: de kosten van een poliklinische patiënt zijn nog geen 10% van die van een opname. Daarom is gekozen voor het simpelweg meten van de productie van de ziekenhuizen via het aantal (dag)opnamen.

Het aantal (dag)opnamen is tussen 1972 en 2008 toegenomen van 1,3 miljoen naar 3,6 miljoen, ofwel met 2,8% per jaar. In hoeverre komt dit door veranderingen in omvang en (leeftijds)samenstelling van de bevolking? De bevolking groeide in de waarnemingsperiode met gemiddeld 0,6% per jaar. Het aantal 65-plussers nam toe met 1,6% per jaar, terwijl het aantal 65-minners slechts met 0,5% per jaar groeide. Het is bekend dat ouderen meer gebruikmaken van ziekenhuiszorg dan jongeren. De kosten van ziekenhuiszorg liggen voor het jongere deel van de bevolking dan ook veel lager dan voor ouderen (zie figuur 4.5).

Figuur 4.5

Kosten van ziekenhuiszorg per hoofd van de bevolking, naar leeftijd, 2007 (in euro's)



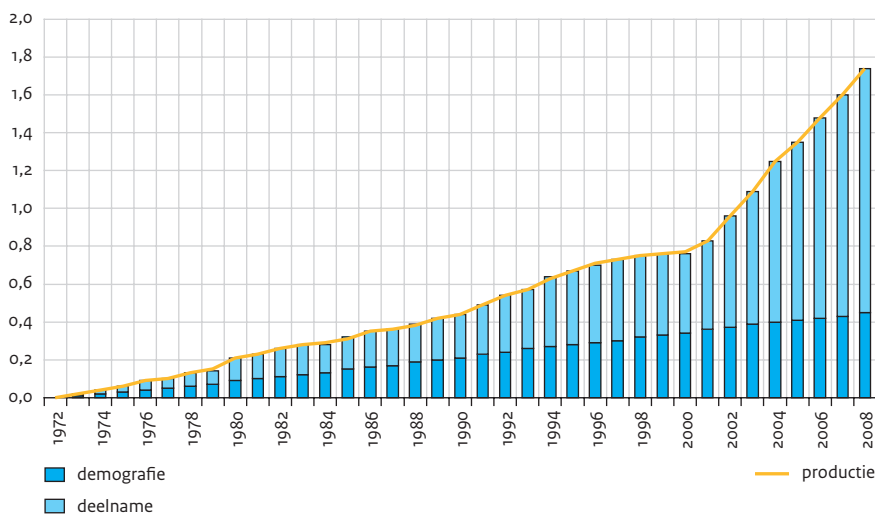
Bron: RIVM (2007)

Op basis van demografische ontwikkelingen (bevolkingsgroei en vergrijzing) mag een zekere toename van het gebruik van ziekenhuiszorg worden verwacht. Figuur 4.6 laat zien dat de demografie slechts een gering deel van de groei van het aantal (dag)opnamen kan verklaren.⁷ Over de gehele periode (1972-2008) bezien, is op basis van

bevolkingsgroei en vergrijzing een productiestijging met 1% per jaar te verwachten. De resterende 1,8 procentpunt van de jaarlijkse groei is toe schrijven aan hogere deelnamecijfers. Door de vooruitgang van de medische wetenschap en de technologie worden steeds meer ziekten gediagnosticeerd en zijn steeds meer aandoeningen te behandelen. Daarnaast zijn ouderen tegenwoordig vaak gezonder en vitaler dan vroeger, maar het omgekeerde geldt voor de jongere bevolking. De groeiende groep mensen met overgewicht leidt bijvoorbeeld tot meer gezondheidsrisico's. Zowel de verbeterde medische technologie als veranderingen in de gezondheidstoestand van de bevolking leveren een bijdrage aan het toenemende gebruik van ziekenhuiszorg. Door informatie-asymmetrie kunnen patiënten en hun zorgverzekeraars onvoldoende beoordelen of alle verrichtingen en behandelingen medisch gezien strikt noodzakelijk zijn. Het toegenomen aanbod van zorgverleners creëerde mogelijk zijn eigen extra vraag.

Figuur 4.6

Ziekenhuisproductie, gedecomposeerd naar demografie en deelname, 1972-2008 (cumulatieve groei in procenten)



Bron: DPS (SCP-bewerking/IPSE Studies)

Vervolgens dient zich de vraag aan in hoeverre veranderingen in het productievolume zijn toe te schrijven aan wijzigingen in de financiering van de ziekenhuiszorg. Anders gezegd: hebben door de overheid ingezette sturingsinstrumenten gevolgen gehad voor de productie van de ziekenhuizen? Nadere analyse leert dat de deelname (het gebruik per leeftijdsgroep) in de periode van de budgettering (1983-2001) sneller steeg dan in de periode van de outputfinanciering (1972-1982), maar veel minder snel dan in de periode van de liberalisering (vanaf 2003).⁸

De conclusie kan in elk geval zijn dat de liberalisering het gebruik van nieuwe behandel-mogelijkheden financieel mogelijk heeft gemaakt en de productie sterk heeft doen toenemen. De periode van de budgettering lijkt daarentegen, zoals ook het doel was van dat systeem, de productie en daarmee de kosten meer in de hand te hebben gehouden.

4.4.2 Kostenstructuur onder de loep

De kostenstructuur wordt in dit hoofdstuk bepaald met behulp van een kostenfunctie-analyse. Hierbij wordt met statistische technieken de samenhang vastgesteld tussen de kosten enerzijds, en de productie en de prijzen van de ingezette middelen anderzijds. Deze relatie kan verschillen tussen de verschillende bekostigingsperioden (zie § 4.2). In dit geval beschouwen we de gehele ziekenhuissector als de beslissingseenheid of eenheid van waarneming. Blank en Eggink (2011) geven een uitvoerige beschrijving van de modellering en de uitkomsten van het model. Door een rekenaanpassing vallen de productiviteitsontwikkelingen in dit rapport wat lager uit dan in de eerdere publicatie. De analyse gaat uit (zoals al is opgemerkt) van drie ingezette productiemiddelen: personeel, materiaal en kapitaal. De productie wordt gemeten als het aantal (dag)opnamen. De ontwikkeling van de productie wordt bij de hierna volgende analyse als gegeven beschouwd. Uitgangspunt zijn de nominale kosten en de nominale prijzen. Aan de hand van de kostenstructuur die in Blank en Eggink (2011) uitgebreid is beschreven, zijn de gevolgen te kwantificeren van veranderingen in de productie, de prijzen en de productiviteit. In bijlage B (zie www.scp.nl onder *Waar voor ons belastinggeld?*) wordt de formele specificatie van de kostenfunctie en de berekende effecten beschreven.

Gevolgen van toenemende productie

Net als de ratioaanpak houdt de kostenfunctieanalyse geen rekening met schaafeffecten. Hierdoor leidt een verandering van de productie tot een proportionele verandering in de kosten. In het verleden heeft echter een forse schaalvergroting plaatsgevonden: het aantal ziekenhuizen is in de periode 1972 tot en met 2008 gedaald van 260 tot 125. De gevolgen van deze concentratie voor de productiviteit zijn begrepen in de gevonden (autonome) productiviteitstrend. Uit veel bronnen blijkt dat de meeste Nederlandse ziekenhuizen opereren in het gebied van schaalnadelen (zie bv. Blank et al. 2008). De steeds verdergaande schaalvergroting heeft de verbetering van de productiviteit dus afgeremd. Met name de fusiebonus in de tijd dat de budgettering van kracht was, komt in de productiviteitscijfers tot uitdrukking.

Prijseffecten van ingezette middelen

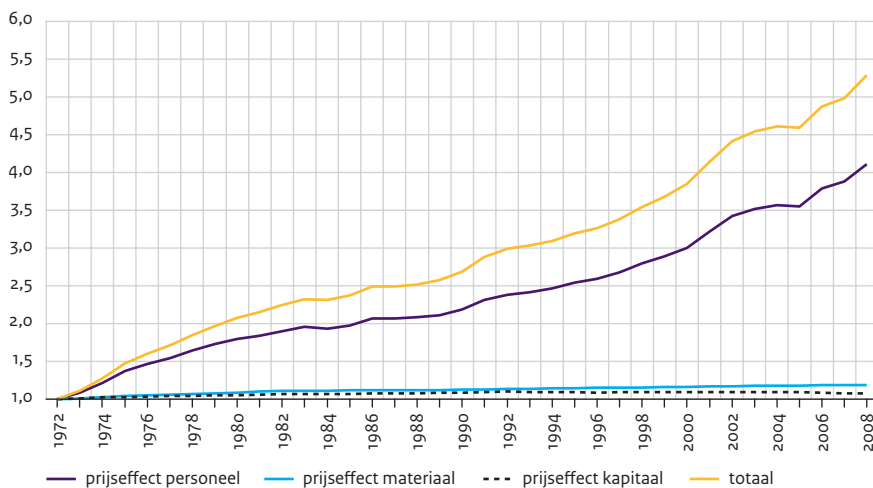
Wanneer de prijzen van de ingezette middelen veranderen, zullen ziekenhuizen het volume van de ingezette middelen op den duur aanpassen. Personeel, materiaal en kapitaal zijn namelijk (in zekere mate) onderling vervangbaar. Met name in de periode na 1992, die werd gekenmerkt door lage rentestanden, was sprake geweest van substitutie van personeel en materiaal door kapitaal. Dit betekent dat een prijsstijging van een van de ingezette middelen niet noodzakelijkerwijs tot een proportionele kostenstijging leidt. De ratioanalyse, die in andere hoofdstukken wordt toegepast, kan met zulke substituties

tussen productiefactoren geen rekening houden. Daar worden prijsveranderingen vertaald naar proportionele veranderingen in de kosten.

Figuur 4.7 laat – op basis van de kostenfunctieanalyse – het kosteneffect zien van prijsveranderingen voor de drie ingezette middelen.

Figuur 4.7

Gevolgen van prijsveranderingen van personeel, materiaal en kapitaal voor de ziekenhuiskosten, 1972-2008 (in procenten)



Bron: SCP/IPSE Studies

Eerder is vastgesteld dat de prijs van personeel in de waarnemingsperiode is verzesvoudigd. Figuur 4.7 laat zien dat dit een toename van de kosten met een factor vier verklaart. Dit is wat minder dan op grond van het kostenaandeel (rond de 70%) mag worden verwacht ($70\% \times 6 = 4,2$). Dit komt door vervanging van personeel door materiaal en kapitaal. Gebaseerd op de prijsstijging (een toename met factor drie) en het lage kostenaandeel van materiaal is een kostenstijging van 7% ($= 23\% \times 3$) te verwachten. De toenemende prijs van materiaal heeft de kosten echter met slechts 18% opgestuwd. De prijseffecten van kapitaal zijn nog minder groot (8%) doordat kapitaal slechts 10% van de kosten beslaat en de kapitaalprijs minder snel steeg en in het laatste decennium zelfs daalden.

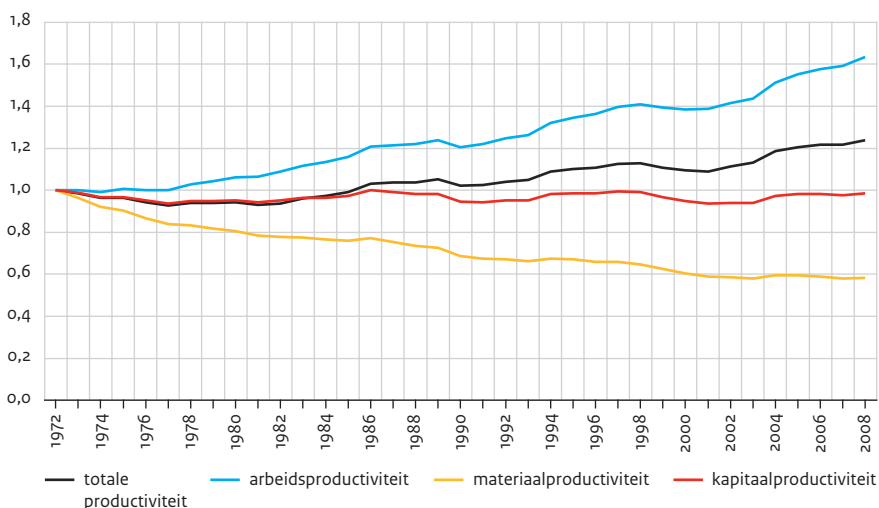
Nadere analyse van de prijseffecten maakt duidelijk dat de prijsverhogingen in de periode van de budgettering minder sterk terug te zien zijn in de kosten dan in de periode van de outputfinanciering. De budgettering lijkt dus zijn werk te hebben gedaan en te hebben geleid tot substituties van met name personeel en materiaal naar kapitaal.

Autonome productiviteit

De kostenfunctieanalyse geeft inzicht in de autonome productiviteitsgroei. Hiermee meten we de verandering in de kosten die niet met de ontwikkelingen in productie en prijzen te maken hebben. De uitwisseling van middelen door veranderde technologie wordt juist wel in de productiviteitsmaat opgenomen; dit in tegenstelling van de substitutie in verband met prijsveranderingen. De resultaten zijn weergegeven in figuur 4.8.

Figuur 4.8

Autonome productiviteitsveranderingen ziekenhuizen, 1972-2008 (in procenten)



Bron: SCP/IPSE Studies

Over de gehele waarnemingsperiode is een productiviteitsverbetering van bijna 25% zichtbaar (0,6% per jaar). Er zijn ook duidelijke verschillen tussen de perioden. In de periode 1972 tot en met 1982 veranderde de autonome productiviteit nauwelijks. De periode daarna wordt gekenmerkt door een bescheiden positieve productiviteitsontwikkeling (0,4% per jaar). Vanaf 2003 is de gemiddelde productiviteitsgroei met 1,5% per jaar veel groter. Hier levert ook de kapitaalproductiviteit een positieve bijdrage.

Deze autonome productiviteitsontwikkeling kan verder worden uiteengelegd in de productiviteitsbijdrage van de verschillende ingezette middelen. Er is als gevolg van technische ontwikkelingen sprake geweest van substitutie van personeel door materiaal en in veel mindere mate door kapitaal. Hier doet zich waarschijnlijk de invloed gelden van de steeds verdere afname van de ligduur, duurdere en intensievere medicatie en de toenemende inzet van technisch hoogwaardige medische apparatuur. Dit is te zien aan de steeds geringere verpleegkundige zorg per opname, een toenemende materiële component en een toenemend gebruik van apparatuur per opname. De arbeidsproductiviteit is dan ook gestegen (2,2% per jaar), sneller dan de totale productiviteit (1,6% per jaar, zie

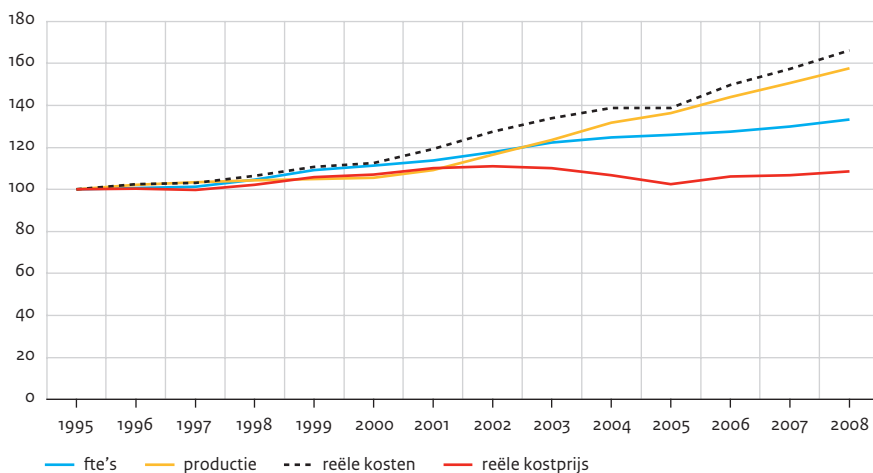
figuur 4.8). De kapitaalproductiviteit is gering en veelal negatief. De materiaalproductiviteit neemt af, met name in de periode tot de eeuwwisseling.

4.4.3 Decompositie van de kostenontwikkeling, 1995-2008

Uit de voorafgaande paragrafen is nu een volledig beeld af te leiden van de factoren die de kostenontwikkeling van de ziekenhuizen sturen. Gezien de vraagstelling van dit rapport blijft deze decompositie beperkt tot de periode 1995 tot en met 2008. In dit hoofdstuk is telkens uitgegaan van de nominale kosten, die het uitgangspunt vormen voor de trendanalyses die aan deze bijdrage ten grondslag liggen. In deze publicatie staan echter de reële kosten centraal. Daarom presenteren we hier de decompositie van de reële kosten. Hiertoe zijn de nominale kosten en de nominale prijseffecten gedeïndeerd met het prijsindexcijfer van het bruto binnenlands product, conform de aanpak in de andere hoofdstukken. Figuur 4.9 laat zien hoe de reële kosten, de productie en de corresponderende reële kosten per product (ofwel de reële kostprijs) zich in de ziekenhuizen hebben ontwikkeld.

Figuur 4.9

Reële kosten, productie en reële kostprijs ziekenhuizen, 1995-2008 (in indexcijfers, 1995 = 100)



Bron: SCP/IPSE Studies

Figuur 4.9 laat zien dat de productie tussen 1995 en 2008 fors is toegenomen (+ 58%). Doordat het algemene prijspeil met een derde toenam, zijn de reële kosten veel minder snel gestegen dan de nominale kosten (+ 66%). Doordat de reële kosten wat sneller stijgen dan de productie ligt de reële kostprijs per product in 2008 8% hoger dan in 1995. In de periode 1995 tot 2002 namen de reële kosten per product toe met ongeveer 10%; daarna steeg de productie sneller dan de reële kosten en daalde de reële kostprijs weer

licht. De personeelssterkte nam met 34% minder snel toe dan de productie. Dit duidt op een toename van de arbeidsproductiviteit.

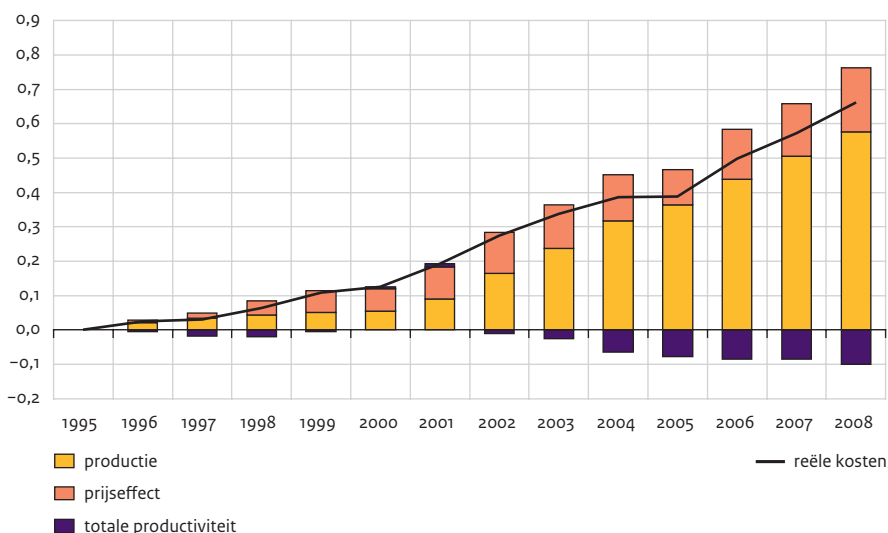
Een deel van deze kostprijsstijging is te verklaren uit het feit dat de prijzen binnen de ziekenhuizen zich niet hetzelfde ontwikkelen als het algehele prijsniveau (volgens de prijsindex van het bbp). Dit geldt met name voor de factor arbeid, waarvan de prijs 33% sneller toenam dan het algehele prijsniveau. De prijsstijging van materiaal en kapitaal bleef daarentegen zelfs achter bij die van het bbp: de reële prijzen zijn tussen 1995 en 2008 gedaald met respectievelijk 4% en 41%.

In lijn met de aanpak die is geschetst in hoofdstuk 1 geeft figuur 4.10 een beeld van de decompositie van de reële kostenontwikkeling in bestanddelen die te maken hebben met productie, de productiviteit en prijseffecten.⁹ Hierbij worden met het oog op een overzichtelijke presentatie de effecten niet verder toegespitst op de afzonderlijke inzet van middelen.¹⁰

De productie levert een forse bijdrage aan de kostenontwikkeling: de toename van de productie stuwt de kosten met 58% op. De gestegen deelname (gebruik per relevante leeftijdsgroep) is daarbij sturend geweest: de vergrijzing heeft een veel kleinere opstuwende werking. De prijseffecten leiden in de periode 1995 tot en met 2008 tot een kostentoename met bijna 20%, vooral doordat de reële prijs van met name personeel zo sterk is gestegen. De productiviteit kent over de gehele periode gezien een dempend effect op de kosten. Met name de arbeidsproductiviteit is in deze periode fors toegenomen; de materiaalproductiviteit is echter gestaag gedaald. Hierdoor resteert slechts een bescheiden productiviteitswinst van 10% in dertien jaar.

Figuur 4.10

Decompositie van kostenontwikkelingen, 1995-2008 (in procenten)



Bron: SCP/IPSE Studies

Samengevat (zie tabel 4.1): de hogere productie is de voornaamste factor die de reële kostenontwikkeling bepaalt. Omdat de prijzen van de middelen in de ziekenhuizen, en dan met name de lonen, sterker stijgen dan de inflatie (reële prijs neemt toe), nemen de kosten nog eens met 1,4% per jaar toe. Deze effecten worden echter gedempt door een hogere productiviteit, die de kosten met 0,8% per jaar omlaag brengt.

Tabel 4.1

Decompositie van de kostenontwikkelingen, 1995-2008 (in procenten)

	jaarlijkse groei
reële kosten	4,0
productievolume	3,6
effect demografie	0,9
effect deelname	2,7
reële kosten per product	0,6
effect productiviteit	-0,8
effect prijsontwikkeling	1,4

Bron: SCP/IPSE Studies

4.5 Literatuuroverzicht

De vraag is uiteraard hoe plausibel de hiervoor weergegeven resultaten zijn. De omvangrijke literatuur in Nederland over dit onderwerp laat enige validatie toe. Tabel 4.2 geeft een overzicht van de uitkomsten van productiviteitsstudies die in de afgelopen 30 jaar zijn verschenen.

Tabel 4.2

Productiviteitsgroei Nederlandse ziekenhuizen (in procenten)

studie	periode	afbakening	type productiviteit	jaarlijkse groei (%)
Nzi (1994)	1982-1992		totaal	0,5
Prismant (1998)	1991-1997	algemene ziekenhuizen	totaal	0,5
Prismant (1998)	1991-1997	academische ziekenhuizen	totaal	-0,4
Blank et al. (1998)	1985-1995	algemene ziekenhuizen	totaal	0,1
Blank et al. (2002)	1993-2000	algemene ziekenhuizen	totaal	2,3
Blank et al. (2002)	1993-2000	academische en stz-ziekenhuizen ^a	totaal	1,4
Vandermeulen (2009)	1998-2007		arbeid	0,8
Pommer en Eggink (2010)	2000-2008	inclusief specialisten	totaal	0,2
Blank et al. (2011)	2003-2009	algemene ziekenhuizen	totaal	2,3

a Samenwerkende Topklinische opleidingsZiekenhuizen

De studies laten in de loop der jaren een verschillend beeld zien. De afbakening van geanalyseerde instellingen (type ziekenhuizen) en type productiviteit, het meten van het productievolume en het volume van de ingezette middelen zijn hier voor een belangrijk deel debet aan. Een paar globale conclusies zijn echter wel te trekken. Met een kleine uitzondering voor de academische ziekenhuizen in de studie van Prismant (1998) laten alle studies een verbetering van de productiviteit zien. De ziekenhuissector heeft blijkbaar minder last van de ziekte van Baumol (zie § 1.2) waardoor in veel andere sectoren de arbeidsproductiviteit sterker achterblijft bij de arbeidsproductiviteit in de marktsector. Een tweede belangrijke conclusie is dat de oudere studies een duidelijk lagere productiviteitsgroei laten zien dan de meer recente studies. Dit strookt met de bevindingen uit onze tijdreeksanalyse.

De aanpak van het scP, die is gevolgd in bijvoorbeeld scP (2007) en Pommer en Eggink (2010), levert andere resultaten dan de in dit hoofdstuk gevolgde aanpak, maar de richting van de uitkomsten is dezelfde. Zoals aangegeven in paragraaf 4.3 neemt de productie bij de scP-aanpak veel minder sterk toe dan in de hier gepresenteerde analyse, met name door het kleine gewicht van de dagopnamen. Door de geringere gemeten productiegroei pakt ook de gevonden verbetering van de productiviteit bij het scP lager uit. Wel komt de dalende inzet van personeel door substitutie (nieuwe technologische mogelijkheden) bij de scP-analyse tot uitdrukking in de arbeidsproductiviteit, waardoor deze juist wat hoger zal uitvallen. Al met al neemt zowel de totale productiviteit als de arbeidsproductiviteit volgens de scP-aanpak minder snel toe dan bij onze analyse.

4.6 Kwaliteit en effectiviteit

Het meten van kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening is, zoals meestal in de publieke sector, ook voor de ziekenhuissector lastig. De effectiviteit van de ziekenhuiszorg heeft betrekking op de eventuele verbetering van de gezondheidstoestand van de patiënten of van de bevolking als geheel. Zij laat zich moeilijk kwantificeren. Wel is duidelijk dat de voortschrijdende medische technologie de mogelijkheden voor diagnose en behandeling verbetert. Dit vormt een aanwijzing voor een toenemende kwaliteit van de geleverde diensten.

Volgens de Zorgbalans (Westert et al. 2010) heeft Nederland een goed functionerende curatieve zorg. Hierbij speelt de eerste lijn (huisarts) als poortwachter een belangrijke rol. Vermijdbare ziekenhuisopnamen komen internationaal gezien in Nederland weinig voor. Andere aanwijzingen voor een effectieve curatieve zorg zijn de relatief gunstige overlevingscijfers van kankerpatiënten en de snelheid waarmee heupfracturen worden geopereerd. Ook blijken de meeste mensen per saldo baat te hebben bij operaties aan staar, rughernia, heup, knie en spataderen. Op andere onderdelen scoort Nederland echter laag, zoals bij de sterfte na opname voor bijvoorbeeld een herseninfarct of een hersenbloeding. Het gebruik van spiegelinformatie en 'best practice'-benaderingen kunnen de effectiviteit van individuele ziekenhuizen nog verder verbeteren. De patiëntveiligheid in de ziekenhuizen is de laatste jaren verbeterd. Zo is de gestandaardiseerde sterfte in de ziekenhuizen met een kwart gedaald tussen 2003 en 2008. Ten opzichte van 2006 is de bereikbaarheid van acute zorg stabiel gebleven. Wel blijkt de aanrijtijd van ambulances

nog niet aan de eisen te voldoen. Fusies van ziekenhuizen kunnen de bestaande spreiding van ziekenhuizen onder druk zetten, waardoor ook de spoedeisende hulpverlening in de knel kan komen. Dat speelt met name in landelijke gebieden.

De kwaliteit van de ziekenhuiszorg kan niet alleen worden afgemeten aan de gezondheid(sverbetering) van de patiënten, maar ook aan *hoe* dit gebeurt: zijn de patiënten tevreden met de bejegening door het personeel en over de uitkomst van de behandeling? In 2002, 2006 en 2010 heeft het SCP in een enquête onder Nederlandse burgers gevraagd naar hun oordeel over de kwaliteit van de ziekenhuiszorg en de door specialisten geboden zorg.¹¹ In 2010 vond 80% van de ondervraagden de kwaliteit van de ziekenhuizen (zeer) goed. Voor de specialisten is dat percentage zelfs nog hoger. Ook in 2002 en 2006 waren ondervraagden over de medische zorg goed te spreken. In het algemeen vinden zij ook dat de kwaliteit van de zorg de laatste vijf jaar minstens gelijk is gebleven. Ook hier scoren de specialisten wat beter dan de ziekenhuizen. Opvallend is dat de mensen die direct met een ziekenhuisopname of een specialistische behandeling te maken hebben gehad nog positiever zijn over de zorg dan de overige ondervraagden. Patiënten zijn vooral tevreden over het ziekenhuisgebouw, het personeel en de informatievoorziening. Minder positief zijn zij over de procesmatige kant, zoals het maken van afspraken.

4.7 Conclusies

De kosten van de ziekenhuiszorg zijn in de afgelopen decennia fors gestegen. Dit komt vooral doordat de productie sterk is gestegen. De toegenomen productie is slechts voor een (betrekkelijk gering) deel toe te schrijven aan de vergrijzing en aan de bevolkingsgroei. De hoofdoorzaak ligt bij de grotere medische mogelijkheden om aandoeningen te behandelen: de 'deelname' aan de ziekenhuizen neemt sterk toe. Het beleid heeft de omzetgroei van de ziekenhuizen versterkt doordat vanaf het begin van de nieuwe eeuw de sluisen zijn opengezet. Gerechtelijke uitspraken over recht op zorg, 'boter bij de vis'-regelingen en de liberalisering van de ziekenhuismarkt hebben de vraag sterk gestimuleerd. Het nagenoeg verdwijnen van de wachtlijsten kan worden gezien als een belangrijke welvaartswinst. Daar staat tegenover dat het gevaar van overproductie op de loer ligt. Daarnaast namen de prijzen van de middelen van de ziekenhuizen fors toe. Tegenover de sterke productietoename en stevige prijsontwikkeling staat een stijgende productiviteit. Hierdoor nemen de kosten minder snel toe dan op grond van de productieomvang verwacht mag worden.

Een belangrijke uitkomst is dat de arbeidsproductiviteit in de loop van de jaren is gestegen, met name door arbeidsbesparende technische ontwikkelingen in de ziekenhuissector. In andere publieke sectoren blijft de arbeidsproductiviteit vaak juist sterk achter. Hieruit volgt dat de inzet van personeel minder sterk hoeft toe te nemen dan de productie. Als de gesignaleerde trends uit de laatste periode doorzetten, dan blijkt de ziekenhuissector een groei van het productievolume van 2% à 2,5% te kunnen opvangen zonder dat de werkgelegenheid in deze sector hoeft toe te nemen. Dit resultaat komt overeen met de uitkomsten van anders opgezette analyses. Het geeft steun aan de veronderstelling van een stijgende arbeidsproductiviteit die bij het ramen van personeel in de ziekenhuissector vaak wordt gehanteerd (Van der Windt et al. 2009).

De regulering, met name de manier waarop de ziekenhuizen worden gefinancierd, blijkt grote invloed te hebben op de kostenontwikkeling. Zo heeft de liberalisering geleid tot het loslaten van de productieafspraken, waardoor de productie veel sneller kon stijgen dan in de periode daarvoor. Daarnaast is de ontwikkeling van de productiviteit sterk beïnvloed door de regulering. Ten tijde van de outputbepaling daalde de productiviteit enigszins. In de periode van de budgettering is sprake geweest van een stijgende productiviteit (1% per jaar): de budgettering deed dus haar werk. In de periode van liberalisering verdubbelde de productiviteitsgroei ten opzichte van de voorafgaande periode. Het is te vroeg om dit resultaat helemaal te herleiden tot de liberalisering, omdat deze nog niet is uitgekristalliseerd. Het is goed voor te stellen dat de liberalisering primair heeft geleid tot een sterke groei van de productie. De capaciteit van de ziekenhuizen ijlt dan steeds na ten opzichte van de productie, wat op zich al een verklaring kan zijn voor de sterke productiviteitsgroei. Die heeft echter niet geleid tot beheersing van de kosten: door de sterke volumegroei van de productie zijn ondanks de productiviteitsgroei ook de kosten fors gestegen.

De gepresenteerde groeipercentages voor de productiviteit worden beïnvloed door keuzes bij de meting van de productie (case mix) en van de ingezette middelen (kwaliteit van personeel). Het verdisconteren van veranderingen in de case mix zou kunnen leiden tot een neerwaartse bijstelling van de gemeten productiviteitsgroei met 0,4 procentpunt per jaar. Het verdisconteren van de toenemende kwalificatie van het personeel in het volume in plaats van in de prijs zou nog eens 0,25 procentpunt per jaar van de groei af kunnen halen. Desondanks stroken onze resultaten redelijk goed met die van andere studies naar de productiviteit van de ziekenhuizen. Deze kanttekeningen betreffen vooral het *niveau* van de geschatte productiviteitsgroei. Conclusies over de invloed van de verschillende reguleringsregimes op de productiviteit blijken robuust te zijn. Diverse analyses met verschillende productindicatoren en definities van prijzen van ingezette middelen maken elke keer dezelfde patronen in de productiviteitsontwikkeling zichtbaar.

De slotconclusie van dit hoofdstuk luidt dat de uitgaven aan ziekenhuiszorg sterk zijn gestegen, vooral door de toegenomen productie. Bovendien is de productiviteit in de sector, anders dan in andere publieke sectoren, trendmatig verbeterd. Wel wordt het budgettaire kader voor de ziekenhuissector stelselmatig overschreden. Dit draagt bij aan de stijging van de ziektekostenpremies, maar daar staat tegenover dat de sector voor het extra geld meer waar levert. Verder bestaan sterke aanwijzingen dat de extra productie van de ziekenhuizen niet ten koste is gegaan van de kwaliteit. Eerder lijkt sprake te zijn van kwaliteitsverbetering.

Noten

- 1 In het onderliggende onderzoek van deze bijdrage is daarvan gebruikgemaakt door te kijken of het differentiëren van het aantal opnamen naar leeftijd of het opnemen van poliklinische patiënten de resultaten verandert. Dat bleek hier echter niet zo te zijn.
- 2 De conclusies van de trendanalyse veranderen niet wanneer de reële kosten als uitgangspunt worden genomen.
- 3 Er is niet voldoende informatie beschikbaar om de inzet van personeel te corrigeren voor het (relatief kleine) aandeel dat in de academische ziekenhuizen aan onderwijs en onderzoek wordt besteed en niet aan patiëntenzorg.
- 4 Bron: DPS
- 5 Het volume van de kapitaalgoederen wordt via de Perpetual Inventory Method (PIM-methode) afgeleid uit de afschrijvingen, investeringen en de prijsindex voor de overheidsinvesteringen (zie Blank en Eggink 2011). De prijs van kapitaal wordt dan berekend als de kapitaallasten gedeeld door het bijbehorende volume.
- 6 Er is sprake van een eerste polikliniekbezoek wanneer een patiënt voor de eerste maal in het ziekenhuis een medisch specialist van een bepaald (poort)specialisme consulteert.
- 7 De demografische component is berekend door de kosten per hoofd van de bevolking naar leeftijdsgroep in 2007 (uit figuur 4.5) te combineren met de ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de bevolking.
- 8 Hiertoe is met een regressieanalyse de relatie van de deelname met de periode bepaald.
- 9 Dit betekent dat de nominale kosten en het nominale prijseffect uit paragraaf 4.4.2 zijn gedeïndeerd met het prijsindexcijfer van het bbp.
- 10 De productiviteitseffecten vallen door een kleine modelaanpassing wat lager uit dan in Blank en Eggink (2011). De toename van de productiviteit door de aanpassingen in de financiering zijn echter ook hier weer zichtbaar.
- 11 Gebaseerd op de SCP-onderzoeken over de kwaliteit van de publieke dienstverlening KQS'02, KQS'06 en KPD'10, zie http://www.scp.nl/Onderzoek/Bronnen/Beknopte_onderzoeksbeschrijvingen

Literatuur

- Blank, Jos L.T en Evelien Eggink (2011). *Productiviteitstrends in de ziekenhuiszorg: Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1972 en 2008*. Delft/Den Haag: IPSE Studies/SCP.
- Blank, J.L.T., E. Eggink en A.H.Q.M. Merckies (1998). *Tussen bed en budget*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blank, J.L.T., W. Koolmees, I. Vogelaar en J.L. Waaijers (2002). *Tussen bureau en bed: een empirisch onderzoek naar de relatie tussen overhead en productie in Nederlandse ziekenhuizen*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- Blank, J.L.T., C.M.G. Haelermans, P.M. Koot en O. van Putten (2008). *Schaal en zorg. Een inventariserend onderzoek naar de relatie tussen schaal, bereikbaarheid, kwaliteit en doelmatigheid in de zorg*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid & Zorg/IPSE Studies.
- CBS (2006). *Gezondheid en zorg in cijfers cbs 2006*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor Statistiek.
- CBS (diverse jaren). *Statistisch jaarboek (diverse jaren)* Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor Statistiek.
- DNB (2010). *Officiële tarieven van de Nederlandse Bank 1898-1998*, geraadpleegd 22 november 2010 via <http://www.statistics.dnb.nl/popup.cgi?statistics/excel>

- Maarse, J.A.M. (1990). Overheid en volksgezondheid. In: J.A.M Maarse en I.M. Mur-Veenman (red.), *Beleid en beheer in de gezondheidszorg. Problemen, structuren, processen en effecten*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Montfort, A.P.W.P. van (1992). Ziekenhuizen: medische bedrijven. In: R.M Lapré et al. (red.), *Handboek structuur en financiering van de gezondheidszorg*. Utrecht : De Tijdstroom.
- NZI (1994). *Gezondheidszorg in tel 2*. Utrecht: Nederlandse Zorgfederatie .
- Pommer, E. en E. Eggink (2010). *Publieke dienstverlening in perspectief*. scp-memorandum voor de kabinetsformatie 2010. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pomp, M. (2010). *Een beter Nederland, de gouden eieren van de gezondheidszorg*. Amsterdam: Balans.
- Prismant (1998). *Gezondheidszorg in tel 6*. Utrecht: Nederlandse Zorgfederatie.
- Regeerakkoord vvd-CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Den Haag: Rijksoverheid Retrieved from <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>.
- RIVM (2007). *Kosten van ziekten 2007*. Geraadpleegd 1 september 2011 via www.kostenvanziekten.nl.
- Schut, F.T. (2003). *De zorg is toch geen markt? Laveren tussen marktfaalen en overheidsfaalen in de gezondheidszorg (oratie)*. Rotterdam: BMG.
- SCP (2007). *Publieke prestaties in perspectief. Memorandum quatrijkssector 2006-2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Thio, V., E. Hazebroek, W. Oortwijn en K. Berden (2007). *Kostenontwikkeling ziekenhuiszorg: implicaties vanuit consumentenperspectief*. Rotterdam: Ecorys-NEI.
- TK (2011/2012). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (xvi) voor het jaar 2012. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33000, XVI, nr. 2.
- Vandermeulen, L.J.R. (2009). *Arbeidsproductiviteit in ziekenhuizen 1998-2007. dbc's als maat voor productievolume*. Utrecht: NVZ Vereniging van ziekenhuizen.
- Westert, G.P., M.J. van den Berg, S.L.N. Zwakhals, R. Heijink, J.D. de Jong en H. Verkleij (red.) (2010). *Zorgbalans 2010. De prestaties van de Nederlandse zorg*. Bilthoven: RIVM.
- Windt, W. van der, R. C.K.H. Smeets en E.J.E. Arnold (2009). *De arbeidsmarkt van verpleegkundigen, verzorgenden en sociaalagogen 2009-2013*. Utrecht: Prismant.

5 Verzorging en verpleging¹

Evert Pommer

5.1 Doel en instituties

Mensen met een langdurige fysieke, verstandelijke of psychische beperking zijn voor een belangrijk deel aangewezen op langdurige zorg. Voorzieningen die deze zorg bieden, worden voor het overgrote deel collectief gefinancierd. In 2009 beliepen de collectieve uitgaven aan langdurige zorg in totaal 23,9 miljard euro. De vergrijzing van de bevolking zal de collectieve uitgaven voor deze vorm van zorg in de toekomst verder opstuwten. Geen wonder dat dit beleidsterrein sterk in de aandacht staat van politici, andere beleidsmakers en van de meest betrokken burgers.

Langdurige zorg wordt voor het overgrote deel gefinancierd via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). In veel gevallen betalen gebruikers van AWBZ-voorzieningen ook eigen bijdragen. Recent is een ontwikkeling in gang gezet om lichtere vormen van langdurige zorg over te hevelen van de AWBZ naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In 2007 ging de huishoudelijke hulp over naar de Wmo, in 2010 waren dat de psychosociale vormen van begeleiding en indien de plannen doorgaan, gaat in 2013 de gehele functie ‘begeleiding’ voor nieuwe cliënten over naar de door de gemeenten uitgevoerde Wmo. In 2014 volgen de reeds eerder ingeschreven cliënten.

Het overheidsbeleid inzake de langdurige zorg is al jaren gebaseerd op hetzelfde uitgangspunt: mensen met een beperking wonen zo lang mogelijk thuis en ze worden zo veel mogelijk verzorgd door mensen uit hun naaste omgeving. Als uitvloeisel van dit beleid verblijven in verhouding steeds meer zorgvragers buiten de muren van instellingen zoals verzorgingshuizen, verpleeghuizen en psychiatrische instellingen. Hierdoor zal – bij een constante zorgvraag – de druk op extramurale zorgverleners toenemen. Mensen die veel zorg behoeven, doen langer een beroep op thuiszorg en steun van mantelzorgers om hen heen. En degenen die uiteindelijk in een instelling worden opgenomen, hebben een grotere zorgzwaarte dan vroeger het geval was.

De overheid wil de rol van de mantelzorgers – veelal partners of kinderen van mensen met beperkingen – vergroten. In de beleidsbrief van het kabinet-Rutte doet de staatssecretaris die de langdurige zorg in haar portefeuille heeft een stevig appel op de eigen verantwoordelijkheid, de eigen daadkracht en een constructieve houding van instanties en burgers om het stelsel voor de langdurige zorg houdbaar, eerlijk en realistisch in te richten; dat alles binnen de kaders van de financiële mogelijkheden (vws 2011). Het kabinet ziet het vasthouden aan deze beleidslijn als de enige mogelijkheid om de collectieve uitgaven voor de langdurige zorg binnen de perken van vastgestelde financiële kaders te houden.

Dit hoofdstuk behandelt de – in termen van uitgaven en aantallen gebruikers – belangrijkste vorm van langdurige zorg: de verzorging en verpleging. Daartoe hoort ook de

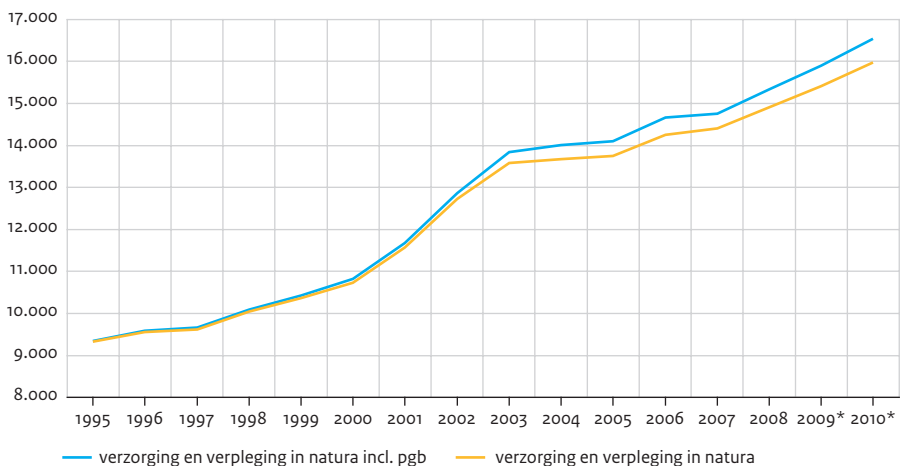
begeleiding en de huishoudelijke hulp die in het kader van de Wmo wordt verstrekt. In 2010 beliepen de totale uitgaven van verzorging en verpleging 16 miljard euro, waarvan 14 miljard euro ten laste kwam van de overheid in de vorm van AWBZ-premies (12,8 miljard euro) en Wmo-subsidies voor huishoudelijke hulp (1,2 miljard euro). Boven op die 16 miljard euro komt nog 0,6 miljard euro die zorggebruikers ontvangen in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb), waarmee zij zelf private zorg inkopen.² Omdat gegevens over de besteding van deze pgb's ontbreken, blijven de hiermee gemoeide uitgaven verder buiten beeld. De resterende 2,0 miljard euro werd in 2010 gefinancierd uit eigen bijdragen en overige inkomsten van de zorginstellingen. De uitgaven voor verzorging en verpleging vormen circa 60% van de totale uitgaven voor langdurige zorg. In 2009 werden 51.340 arbeidsjaren ingezet voor verzorging en verpleging. Omdat in deze sector veel in deeltijd wordt gewerkt, was de arbeidsinzet in termen van het aantal personen aanzienlijk hoger.

5.2 Uitgaven en financiering

In de periode 1995 tot en met 2010 stegen de totale uitgaven voor verzorging en verpleging, uitgedrukt in constante prijzen, met 3,9% per jaar (zie figuur 5.1). Dit is inclusief de uitgaven voor het persoonsgebonden budget die voor verzorging en verpleging zijn toegerekend. Bij de zorg die in natura (rechtstreeks door instellingen) wordt verleend, komt de jaarlijkse groei uit op gemiddeld 3,65%.

Figuur 5.1

Totale uitgaven voor verzorging en verpleging, 1995-2010 (in euro's; prijzen van 2010)^a



a Met de in de figuur weergegeven pgb's wordt private zorg ingekocht. Pgb's waarmee zorg in natura wordt ingekocht, zijn opgenomen in de rubriek 'verzorging en verpleging in natura'.

* Voorlopige cijfers

Bron: CBS (StatLine; zorgrekeningen) SCP-bewerking

De voorziening *verzorging en verpleging* omvat huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding die mensen thuis ontvangen (extramurale zorg) en in verzorgingshuizen en verpleeghuizen (intramurale zorg). Deze zorg komt hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend, aan ouderen ten goede. Van de zorg zonder verblijf werd in 2009 circa 82% gebruikt door 65-plussers; van de zorg met verblijf betrof dit 94%. Deze cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wijken door definitieverschillen enigszins af van die van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Met name in de periode 2000 tot en met 2003 zijn de uitgaven sterk gestegen. Dit is mede het gevolg van de gerechtelijke uitspraak in 1999, waarbij bij positieve indicatie recht op zorg kan worden afgedwongen. Begin november 2000 maakte de toenmalige minister Borst duidelijk dat de zorgverzekeraars een zorgplicht hebben en de geïndiceerde zorg moesten leveren. Toen kwamen ook extra middelen beschikbaar, die als 'boter bij de vis' zijn ingezet om wachtlijsten in de zorg te bekorten of geheel weg te werken. In de periode 2003 tot en met 2005 nam de overheid gas terug. Daarna stegen de uitgaven weer en kwamen ze uit op het groeipad in de jaren daarvoor.

De pgb's waarmee private zorg wordt ingekocht, legden in 2010 beslag op 3,4% van alle via de AWBZ gefinancierde ouderenzorg. De groei van het pgb vond vooral plaats na de eeuwwisseling. In nominale termen is het pgb voor ouderenzorg gestegen van 70 miljoen euro in 2000 naar 570 miljoen euro in 2010. Zoals gezegd blijven de pgb's die niet aan collectief georganiseerde zorg zijn besteed in dit hoofdstuk verder buiten beeld. Het is immers niet bekend welke zorg daarmee in de private sfeer is ingekocht.

Tot begin 2000 was het stelsel sterk aanbodgericht. Daarbij bestond een scherp onderscheid tussen extramurale en intramurale zorg. De thuiszorginstellingen leverden huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging of verpleging thuis, de verzorgingshuizen boden nagenoeg alleen intramurale verzorging (zonder behandeling) en de verpleeghuizen intramurale verpleging (met behandeling). Vanaf 1 april 2003 is de ontschotting geleidelijk ingezet en kunnen verzorgingshuizen bijvoorbeeld extramurale zorg leveren.³ Sindsdien staat de zorgvraag centraal. Mensen met behoefte aan zorg wenden zich tot het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Op basis van landelijke richtlijnen geeft het CIZ vervolgens een indicatie voor zorg. In dit systeem wordt een aantal vormen van verzorging en verpleging naar intensiteit (uren/dagdelen/duur) onderscheiden, die al dan niet in combinatie met verblijf kunnen worden verstrekt. Bij deze functiegerichte benadering staat de instelling niet langer centraal. Alle instellingen kunnen in beginsel alle vormen van zorg leveren.

Dit systeem is in de intramurale zorg inmiddels weer verlaten en in 2009 vervangen door een systeem van zorgzwaartepakketten (zzp).⁴ Een zzp geeft het aantal uren per week aan dat nodig is om aan een bepaalde zorgbehoefte te voldoen. De zorgbehoefte hangt af van de ernst van de beperkingen en de mate waarin mensen niet in staat zijn zelf in die behoefte te voorzien. Voor verzorging en verpleging zijn tien zzp's ontwikkeld, oplopend van licht (voor mensen die slechts geringe ondersteuning nodig hebben) tot zwaar (mensen die door een terminale ziekte in de eindfase van hun leven verkeren). De zzp's zijn moeilijk te herleiden tot de voorheen gehanteerde functie-indelingen. Zo zijn de functies voor verblijf in het oude stelsel niet één op één te koppelen aan zorgzwaartepakketten. Verder kunnen mensen een indicatie voor 'zorg met verblijf'

ook thuis verzilveren: de cliënt kan dan met het volledig pakket aan hulp thuis blijven wonen.

5.3 De meting van de productie

Het SCP brengt voorafgaand aan elke kabinetsformatie een memorandum uit over de inzet van publieke middelen voor publieke diensten. De laatste rapportage is in 2010 verschenen en heeft betrekking op de periode 1995 tot en met 2008. Daarin ligt de nadruk op de in de periode 2000 tot en met 2008 gerealiseerde uitgavenontwikkeling (SCP 2010). De analyse van de uitgavenontwikkeling in dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op dit memorandum. De in dit hoofdstuk besproken zorg is in het laatste memorandum onderscheiden in extramurale verzorging en intramurale verzorging. De pgb's zijn daarbij als afzonderlijke voorziening onderscheiden. Die blijven hier, zoals gezegd, buiten beeld.

Producten

Onder verzorging en verpleging wordt verstaan het geheel aan activiteiten en voorzieningen die mensen met een beperking in staat stellen om thuis of in een instelling te kunnen blijven functioneren. De *activiteiten* zijn globaal te onderscheiden in huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding. De *voorzieningen* bestaan uit allerlei diensten die zijn verbonden aan het verblijf in een instelling. De productie wordt doorgaans gemeten op basis van het aantal uren dat zorg wordt verleend of het aantal dagen dat verblijf wordt geboden. Maar in uren en dagen worden verschillende producten geleverd, die voor een verschillende hoeveelheid en kwaliteit van zorg staan. Bij de uitgaven voor extramurale zorg worden vier deelproducten onderscheiden: huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding (zie tabel 5.1). Bij de eerste drie voorzieningen wordt nog nader onderscheid gemaakt naar reguliere en speciale zorg. De huishoudelijke hulp valt sinds 2007 onder de Wmo, waarbij het recht op zorg is gebaseerd op het compensatiebeginsel. De compensatie heeft betrekking op het bieden van individuele en collectieve voorzieningen, waardoor mensen met beperkingen in staat zijn om adequaat te kunnen blijven functioneren in de samenleving. De overige voorzieningen vallen onder de AWBZ. Die regelt concreet het juridisch afdwingbare recht op individuele voorzieningen, gegeven een bepaalde zorgbehoefte en het ontbreken van hulpverlening door de eigen naasten. Deze zorgbehoefte wordt op basis van operationele protocollen in indicaties vastgelegd door het CIZ. Bij de intramurale zorg werd tot 2009 een onderscheid gemaakt tussen verzorgingshuiszorg en verpleeghuiszorg.

Aanpak van het SCP

Om tot de producten 'extramurale verzorging en verpleging' en 'intramurale verzorging en verpleging' te komen, moeten de verschillende deelproducten gewogen worden opgeteld. Op theoretische gronden zouden marktprijzen bij deze weging wellicht de voorkeur verdienen, omdat die kunnen worden opgevat als signaal van de consumentenwaardering (zie bv. Schreyer 2008). Marktprijzen zijn echter niet voorhanden. Daarom stellen Castelli et al. (2007) alternatieve wegingsmethoden voor, waarin verschillende

kwaliteits- en outcome-indicatoren, zoals wachttijden en gewonnen levensjaren, worden gecombineerd met waarderingfuncties. Zo'n aanpak is in beginsel wel uitvoerbaar, maar het onderzoek hiernaar staat nog in de kinderschoenen en vereist bovendien dat er van jaar op jaar gedetailleerde data beschikbaar zijn.⁵

In de SCP-methode worden de uren bij de extramurale zorg gewogen met de kosten van de onderscheiden deelproducten: de bewoners (en verzorgingsdagen) bij de intramurale zorg zijn gewogen met de zorgzwaarte van de bewoners en de tarieven voor de onderscheiden deelproducten (met en zonder behandeling) als benadering voor de te leveren diensten.

Als weegfactoren voor de extramurale zorg zijn in het memorandum van het SCP de tarieven van 2004 genomen, het middelste jaar uit de periode 2000 tot en met 2008. Bij huishoudelijke hulp (HH) zijn de tarieven voor reguliere en speciale hulp gelijkgesteld, omdat deze tarieven in de praktijk weinig verband hielden met het type geleverde zorg. Wanneer verschillende tarieven zouden zijn gebruikt, zou de verschuiving in de verhouding tussen HH1 (reguliere) en HH2 (speciale) hulp in de periode 2005 tot en met 2008 hebben geleid tot een daling van de productie. De verschuiving van de verhouding HH1/HH2 van respectievelijk 20% en 80% in 2005 naar 50% en 50% in 2008 heeft namelijk te maken met het feit dat de geleverde zorg na de invoering van de Wmo meer in overeenstemming is gebracht met de vastgestelde indicaties. Voorheen was deze verhouding gebaseerd op productieafspraken tussen zorgkantoren en zorgaanbieders op macroniveau. Daarbij werd te veel speciale hulp vastgelegd, terwijl in de praktijk doorgaans eenvoudige hulp werd geleverd. De werkelijke hulpvraag lag meer in de orde van 65% HH1 en 35% HH2. In welke mate dit daadwerkelijk heeft geleid tot een veranderde zorgproductie is niet bekend. In de SCP-methode wordt aangenomen dat er weinig veranderd is in de geleverde huishoudelijke hulp, terwijl in de CBS-methode (zie volgende paragraaf) wordt gewerkt met de hiervoor genoemde verschuiving van HH1 naar HH2 volgens de productiegegevens, en worden HH1 en HH2 wel apart onderscheiden.

Bij de intramurale zorg is niet alleen uitgegaan van de tarieven voor zorg met verblijf (verzorgingshuiszorg en verpleeghuiszorg), maar is ook rekening gehouden met de toename van zorgzwaarte in de verzorgingshuizen. Bij de methode die in het memorandum is gevolgd, wordt de productie van verpleeghuizen niet gewogen met zorgzwaarte, maar de productie van verzorgingshuizen wel. Bij verzorgingshuizen is de zorgzwaarte afgemeten aan de leeftijd. Een veroudering van de bevolking van verzorgingshuisbewoners leidt dan tot een verhoging van de zorgzwaarte. De relatie tussen zorgzwaarte en leeftijd is vastgesteld op basis van kosten per leeftijdsgroep van zorgzwaartecategorieën. Verpleeghuiszorg en verzorgingshuiszorg zijn vervolgens met de tarieven van 2004 gewogen opgeteld tot intramurale zorg. Als alternatief is de zorgzwaarte in de intramurale zorg bepaald met de zorgzwaarte van ADL-handelingen (algemene dagelijkse levensverrichtingen) zoals deze worden gemeten in het Onderzoek onder Instellingsbewoners (O11) van het SCP (zie figuur 5.3). Deze uitkomst is vervolgens gewogen met de gemiddelde prijzen van het gemiddelde zorgzwaartepakket dat bij de ADL-handelingen hoort. Daarbij is uitgegaan van de tarieven in 2009. Dit levert een iets lagere jaarlijkse groei van de productie van intramurale zorg op (0,0% per jaar) dan de hier gevolgde werkwijze (0,2% per jaar). Het type product en de zorgzwaarte worden in beide benaderingen

indicatief geacht voor de hoeveelheid diensten die aan cliënten worden geleverd. Het zal duidelijk zijn dat het hier om een ruwe benadering gaat. Werkelijke veranderingen in de hoeveelheid en kwaliteit van geleverde diensten komen niet één op één tot uiting in de hier gekozen indicatoren voor de productie van zorg.

Tabel 5.1

Producten verzorging en verpleging, SCP-benadering

extramurale zorg	type	eenheid	publieke financiering
huishoudelijke hulp	regulier	uren	vanaf 2007: Wmo
	speciaal	uren	vanaf 2007: Wmo
persoonlijke verzorging	regulier	uren	AWBZ
	speciaal	uren	AWBZ
persoonlijke verpleging	regulier	uren	AWBZ
	speciaal	uren	AWBZ
begeleiding		uren	tot 2014: AWBZ
<i>intramurale zorg</i>			
verzorgingshuis			
tot 2004	gewogen zorgzwaarte	bewoner	AWBZ
tot 2004	gewogen extramurale zorg	uren	AWBZ
vanaf 2004	gewogen zorgzwaarte	bewoner	AWBZ
vanaf 2004	gewogen extramurale zorg	uren	AWBZ
verpleeghuis			
tot 2004	ongewogen	bewoner	AWBZ
tot 2004	dagbehandelingen	dagen	AWBZ
vanaf 2004	ongewogen	bewoner	AWBZ
vanaf 2004	gewogen extramurale zorg	uren	AWBZ

Problemen zoals die zich bij de meting van huishoudelijke hulp manifesteren, hebben een bredere strekking. In de extramurale zorg zijn in de loop van de jaren steeds meer typen producten aangeboden met een steeds gespecialiseerder karakter. Daarmee corresponderen hogere tarieven. Het is echter de vraag of in de praktijk wel steeds sprake is van nieuwe producten. Er zou ook sprake kunnen zijn van *up-coding*: nieuwe tarieven op al bestaande producten plakken. Mocht hiervan sprake zijn, dan leidt weging van de productie met de bijhorende tarieven tot overschatting van de productie van extramurale zorg. Anderzijds: wanneer het werkelijk nieuwe producten betreft, zou het negeren van deze nieuwe producten met bijhorende tarieven leiden tot een onderschatting van de productie van extramurale zorg. In de SCP-benadering wordt gekozen voor de eerste optie, waarbij slechts onderscheid wordt gemaakt tussen een beperkt aantal producten van extramurale zorg. Deze producten worden als homogeen beschouwd. Hieruit volgt dat de gevolgde benadering kan leiden tot onderschatting van de geleverde productie en overschatting van de kostprijzen.

Vergelijking met productiemeting door het CBS

Behalve het SCP houdt ook het CBS zich bezig met de meting van het volume van geleverde verzorging en verpleging (Chessa 2009). Het CBS onderscheidt meer producten, zowel in de intramurale als in de extramurale zorg, en houdt rekening met het verdwijnen en ontstaan van nieuwe producten die, gewogen met de bijhorende productprijzen, optellen tot de totale productie van verzorging en verpleging. De verschillen tussen de metingen van het SCP en het CBS geven een indicatie van mogelijke onder- en overschattingen bij de meting van de productie.

Het CBS verdeelt de verpleeghuiszorg onder in zorg voor verschillende cliëntgroepen, zoals cliënten met de ziekte van Korsakov, coma- en reumapatiënten, jong dementerenden, doof-blinde verpleeghuiscliënten, aidspatiënten en patiënten met niet-aangeboren hersenletsel. Ook bij de verzorgingshuiszorg maakt het CBS verschil tussen doelgroepen, die uiteenlopen van bewoners met relatief lichte beperkingen, die weinig ondersteuning nodig hebben, tot bewoners die aanvullende verpleeghuiszorg krijgen, bijvoorbeeld voor somatische of psychogeriatrische aandoeningen.⁶ Bij beide vormen van intramurale zorg wordt uitgegaan van verzorgingsdagen. Bij zorg zonder verblijf registreert het CBS tientallen zorgprestaties, waaronder alfahulp, huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding, behandeling en dagactiviteiten. Deze functies zijn onderscheiden naar een basisprestatie, 24-uursbeschikbaarheid en bijzondere doelgroepen. Hieraan zijn lichtere tot zwaardere vormen van bijvoorbeeld persoonlijke verzorging en verpleging gekoppeld. Ook de Wmo-uitgaven aan huishoudelijke hulp worden meegenomen.⁷ Alle extramurale prestaties worden gemeten in uren, behalve de dagbesteding, die wordt in dagdelen gemeten.

Het CBS weegt de onderscheiden zorgprestaties op basis van de tarieven die zijn afgesproken tussen zorgaanbieders en verzekeraars. De tarieven bevatten echter niet alle kostencomponenten, omdat de kapitaallasten als aparte post in de budgetten van instellingen zijn opgenomen. Deze kosten hebben betrekking op zorg en huisvesting en moeten daarom nog in de tarieven worden verwerkt. Dit probleem speelt met name voor zorg met verblijf, waar de kapitaallasten over de tarieven zijn verdeeld op basis van de waarde aandelen van typen zorg. Voor zorg zonder verblijf zijn in 2007 integrale tarieven geïntroduceerd; in de periode vóór 2007 werden de kapitaallasten nagecalculeerd en als opslagen aan de tarieven toegevoegd.

Het jaarlijkse zorgvolume wordt verkregen door de volumematen voor de geleverde hoeveelheden zorg in jaar t te wegen met de tarieven in jaar $t-1$.⁸ Deze methode wijkt dus af van de methode die het SCP in het memorandum volgt, waarin met een vast basisjaar (2004) wordt gewerkt.

Zorgzwaarte extramurale zorg

Bij de intramurale zorg komt de toegenomen zorgzwaarte mede tot uitdrukking in de productmix: lichtere vormen van zorg worden vervangen door zwaardere vormen van zorg. Een andere manier om naar de ontwikkeling van de zorgzwaarte te kijken, is de ontwikkeling van thuiswonende mensen met beperkingen als uitgangspunt te nemen (zie figuur 5.2). Dan blijkt het aantal mensen met (vooral matige) beperkingen toe te nemen. Het aantal personen met ernstige beperkingen groeit minder snel dan het aantal

mensen met lichte beperkingen. Het is dus vooral de groei van het aantal thuiswonende mensen met beperkingen dat het beeld van de extramurale zorg bepaalt en niet de toegenomen ernst van hun beperkingen. Dit zou betekenen dat de zorgzwaarte in de extramurale zorg in de beschouwde periode nagenoeg gelijk is gebleven.

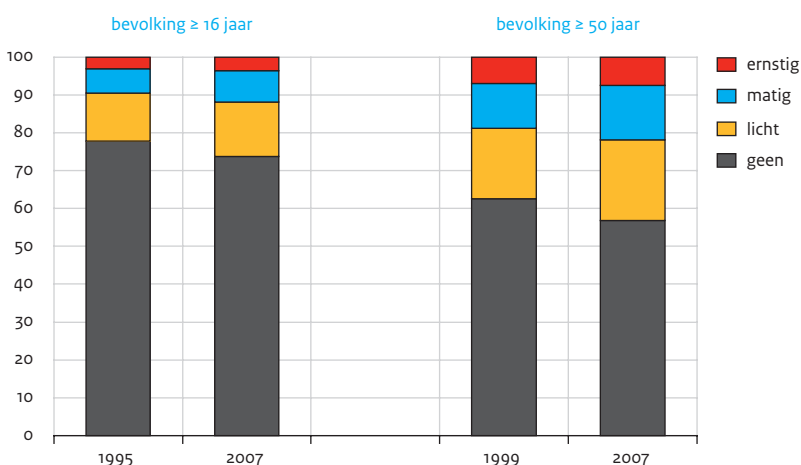
Zorgzwaarte intramurale zorg

Bij de intramurale zorg markeert het jaar 2004 door de invoering van functiegerichte bekostiging een omslagpunt bij de meting van de geleverde productie. Tot 2004 werd de productie in verzorgingshuizen in het SCP-memorandum vastgesteld via weging van de zorgzwaarte naar leeftijd. Daarbij liep de zorgzwaarte op met circa 0,25 procentpunt per vijf levensjaren, beginnend met 1,00 voor verzorgden jonger dan 65 jaar. Vanaf 2004 is weging met leeftijd niet langer mogelijk. Sindsdien vindt weging plaats op basis van de trend in de ernst van de beperkingen, zoals die naar voren komt uit onderzoek dat het SCP sinds 2000 elke vier jaar onder bewoners van verzorgingshuizen en verpleeghuizen houdt (zie figuur 5.3).

De uitkomsten van dit OII-onderzoek leren dat de zorgzwaarte in de intramurale zorg toeneemt. Een belangrijke maat voor de zorgzwaarte vormen de beperkingen die mensen hebben bij het uitvoeren van allerlei algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL), zoals aan- en uitkleden, zich wassen, naar het toilet gaan, zich verplaatsen. In 2000 kampte ruim 40% van de bewoners in de intramurale zorg met zulke ernstige beperkingen, in 2004 was dit opgelopen tot 45% en in 2008 tot bijna 50%. De toenemende zorgzwaarte vond voornamelijk plaats in verzorgingshuizen.

Figuur 5.2

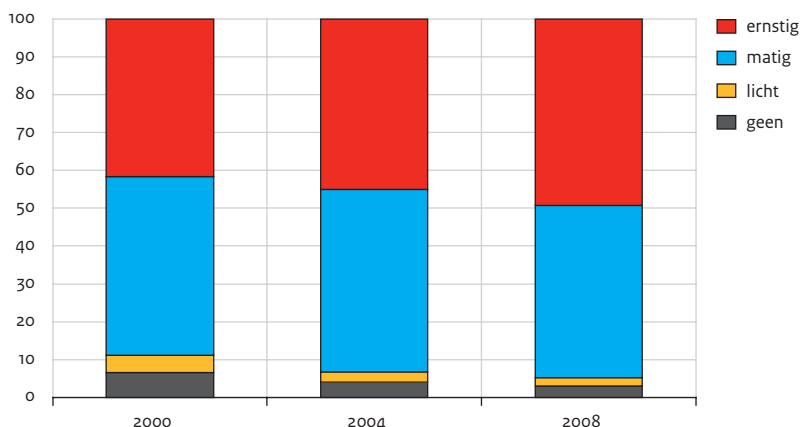
Moeite met ADL-activiteiten bij thuiswonende personen, 1995-2007 (in procenten)



Bron: SCP (AVO'95, AVO'99 en AVO'07)

Figuur 5.3

Moete met ADL-activiteiten bij instellingsbewoners van 65 jaar of ouder, 2000-2008 (in procenten)



Bron: SCP (011'00, 011'00 en 100'08)

Meer over meetproblemen

De meting van de productie (aantal verzorgde cliënten, aantal verleende uren zorg) is dus niet zonder problemen, zowel door definitiewijzigingen als registratie-effecten. Definitiewijzigingen betreffen onder andere de activiteiten die tot huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging en persoonlijke verpleging worden gerekend. Zij gaan doorgaans gepaard met een verschillende tariefstelling. Zo omvatte de persoonlijke verzorging tot 2005 nog voor een deel huishoudelijke verzorging, daarna niet meer. Hiervoor kon het SCP nog corrigeren, omdat deze huishoudelijke activiteit identificeerbaar bleef. Deze correctie is nodig, omdat voor cliënten zelf niets veranderde: zij bleven dezelfde zorg ontvangen. Maar dat lukt niet altijd. De afsplitsing van het product *verzorging speciaal* van de functie *verpleging* in 2006 is niet goed te reconstrueren. Hierdoor ontstond enige ruis in de meting van de deelproducten van extramurale verzorging in de SCP Databank Publieke Sector (DPS).

Andere definitieproblemen hebben te maken met de omslag van instellingsgerichte bekostiging naar functiegerichte bekostiging in 2003. Deze omslag hield verband met de herinrichting van de AWBZ, namelijk van een aanbodgestuurd naar een vraaggestuurd stelsel. Met name de aansluiting tussen enerzijds zorg verleend in verzorgingshuizen en verpleeghuizen (aanbodgestuurd) en zorg met verblijf (vraaggestuurd) anderzijds levert problemen op.⁹

De introductie van functiegerichte bekostiging bracht nog een ander probleem mee. Intramurale instellingen mogen nu ook extramurale zorg leveren. Omgekeerd mogen extramuraal werkende instellingen zorg leveren die vroeger aan intramurale instellingen was voorbehouden. Nu zijn de hiervoor optredende verschuivingen in de praktijk tot nu toe van bescheiden omvang geweest. Bovendien zijn de geleverde producten nog goed te onderscheiden. Personeel en kosten van de intramurale instellingen moeten echter

ook aan de bijgekomen nieuwe productie worden gekoppeld om een goede analyse van kostenontwikkelingen mogelijk te maken, hetgeen ook is gedaan.

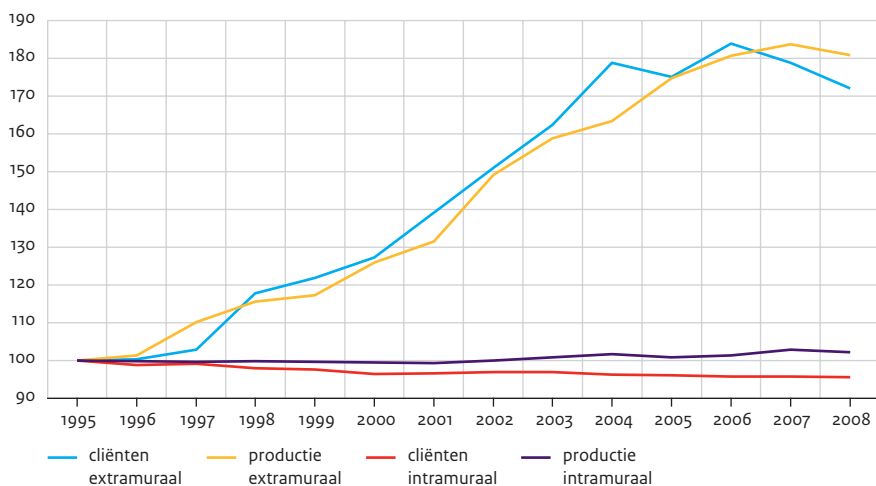
Een laatste probleem is dat gegevens over productie, kosten en personeel afkomstig zijn uit diverse, in de loop van de tijd wisselde administraties. Zo zijn gegevens betrokken van het CBS, het College voor zorgverzekeringen (cvz), de Landelijke Vereniging voor Thuiszorg (lvT), het Centraal Administratie Kantoor (CAK) en Prismant. Deze reeksen sluiten niet altijd goed aan. Waar overlap van registraties plaatsvindt, zijn gegevensreeksen aan elkaar gekoppeld. Het gebruik van verschillende registraties leidt – los van definitiewijzigingen – opnieuw tot onvermijdelijke ruis in de gebruikte data, vandaar dat de uitkomsten in paragraaf 5.4 met enig onzekerheid zijn omgeven.

Hoe heeft de productie zich ontwikkeld?

In beginsel kan de productie in het aantal geholpen cliënten en in het aantal uren zorgverlening worden uitgedrukt. Bij de extramurale zorg zijn beide benaderingen mogelijk, bij de intramurale zorg is deze benadering echter niet mogelijk, omdat de productie in uren of dagdelen niet systematisch is geregistreerd.

Figuur 5.4

Productie en cliënten van extramurale en intramurale zorg volgens de SCP-methode, 1995-2008 (in indexcijfers, 1995 = 100)



Bron: SCP

De productie van extramurale verzorging en verpleging nam volgens de SCP-methode in de waarnemingsperiode aanzienlijk toe (zie figuur 5.4). Daarbij maakt het nauwelijks uit of meting plaatsvindt aan de hand van het aantal uren of de aantallen cliënten. De enige duidelijke afwijking in de ontwikkeling van cliënten en het aantal uren lijkt zich in 2004 voor te doen, maar vanaf 2005 lopen de ontwikkelingslijnen weer synchroon.

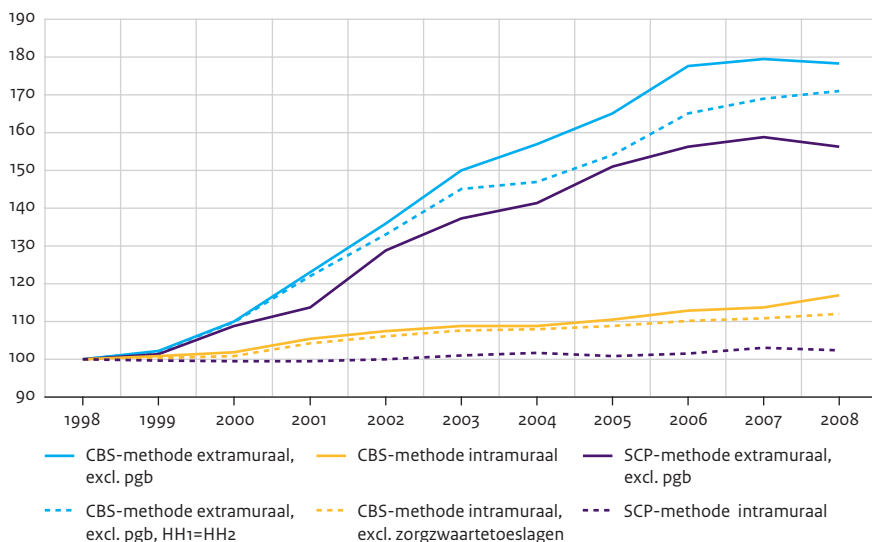
Wel zwakt de groei na 2004 duidelijk af. Gezien de tendens van extramuralisering was te verwachten dat de gemiddelde zorgzwaarte in de extramurale sfeer zou toenemen, door een verschuiving van verzorgende activiteiten naar verplegende activiteiten en van reguliere zorg naar speciale zorg. Deze verschuiving zou via de weging van de zorguren met de bijhorende tarieven tot uiting moeten komen in de productiemaat gebaseerd op uren. Figuur 5.4 laat echter zien dat de ontwikkeling van deze productiemaat en die van het aantal cliënten nauwelijks verschilt. Het aantal gewogen cliënten nam gedurende de waarnemingsperiode met gemiddeld 4,3% per jaar toe, en het aantal gewogen uren met 4,7% per jaar. Dit duidt erop dat de zorgzwaarte nauwelijks is veranderd. Een verklaring zou kunnen zijn dat steeds meer lichte vormen van verzorging en verpleging binnen het bereik van de extramurale zorg zijn gebracht. Een aanwijzing hiervoor vormt het feit dat het leeftijdspecifieke gebruik van extramurale zorg (het zorggebruik per leeftijdsgroep) veel sterker is gestegen dan het gebruik van de intramurale zorg is gedaald. Zo groeide het leeftijdspecifieke gebruik van extramurale zorg in de periode 1995 tot en met 2008 met circa 250.000 cliënten, terwijl in dezelfde periode het leeftijdspecifieke beroep op intramurale zorg met nog geen 50.000 cliënten is verminderd. Dus naast extramuralisering (intramurale zorg vervangen door extramurale zorg) is er ook sprake van een toename van het gebruik van publiek gefinancierde thuiszorg.

De productie van intramurale verzorging en verpleging is volgens de scp-methode in de waargenomen periode betrekkelijk stabiel geweest (zie figuur 5.4). Hier komt de lijn van de gewogen productie wel systematisch uit boven de 'cliëntenlijn'. Anders gezegd: terwijl het aantal intramuraal verzorgden in de waargenomen periode met gemiddeld 0,3% per jaar daalde, nam de productie met gemiddeld 0,2% per jaar toe. Dit komt doordat de (toegenomen) zorgzwaarte van bewoners in de gemeten productie is meegenomen. De uiteenlopende trends bij de extramurale zorg (sterke groei) en de intramurale zorg (stabiel gebruik) weerspiegelen de sterk toegenomen extramuralisering. Die kreeg een impuls vanuit het gevoerde beleid en bevestigt de voorkeur van cliënten zelf.

De cbs-methode leidt tot een hogere volumegroei van zowel extramurale als intramurale zorg dan de scp-methode (zie figuur 5.5). De belangrijkste reden is vermoedelijk dat de cbs-methode meer differentiatie in producten en tarieven aanbrengt dan de scp-methode. Een belangrijk verschil in dit verband is dat de cbs-methode alfa-hulp en huishoudelijke verzorging als verschillende soorten zorg onderscheidt, terwijl de scp-methode die uren zorg als gelijke eenheden ziet. Daarnaast spelen ook andere verschillen een rol. Zo gaat de cbs-methode uit van een voortschrijdend basisjaar ($t-1$) bij de berekening van volumemutaties in jaar t , terwijl de scp-methode voor de weging van producttypen met tarieven het vaste basisjaar 2004 hanteert.

Figuur 5.5

Productie van extramurale en intramurale zorg volgens de scp-methode en cbs-methode, 1998-2008 (in indexcijfers, 1995 = 100)



Bron: scp en cbs

De CBS-methode komt bij de extramurale zorg uit op een jaarlijkse volumegroei van 6,0% per jaar. Wanneer in de CBS-methode net als in de SCP-methode het onderscheid tussen alfahulp en huishoudelijke verzorging niet wordt gemaakt, komt de gemiddelde jaarlijkse volumegroei van extramurale zorg in de periode 1998 tot en met 2008 uit op 5,5% per jaar, terwijl de SCP-methode een gemiddelde groei geeft van 4,6% per jaar. Ook bij de intramurale zorg blijkt de CBS-methode tot hogere volumina te leiden. De gemiddelde jaarlijkse volumegroei in de periode 1998 tot en met 2008 komt volgens de CBS-methode uit op 1,4% per jaar. Blijven de zorgwaartetoelagen buiten beeld, dan komt de jaarlijkse groei uit op 1,1% per jaar. De resultaten voor de SCP-methode laten een groei zien van 0,2% per jaar. Een mogelijke verklaring voor de verschillende uitkomsten van de beide methoden zou kunnen liggen in de behandeling van veranderingen in de zorgwaarte van bewoners van verpleeg- en verzorgingshuizen. Het is uiteraard lastig te bepalen welke methode dicht bij de werkelijke productie uitkomt, maar het is niet gewaagd te veronderstellen dat hier de waarheid in het midden ligt. In de SCP-methode is vermoedelijk iets te weinig rekening gehouden met productdifferentiatie en in de CBS-methode vermoedelijk iets te veel.

5.4 Decompositie van kostenontwikkeling

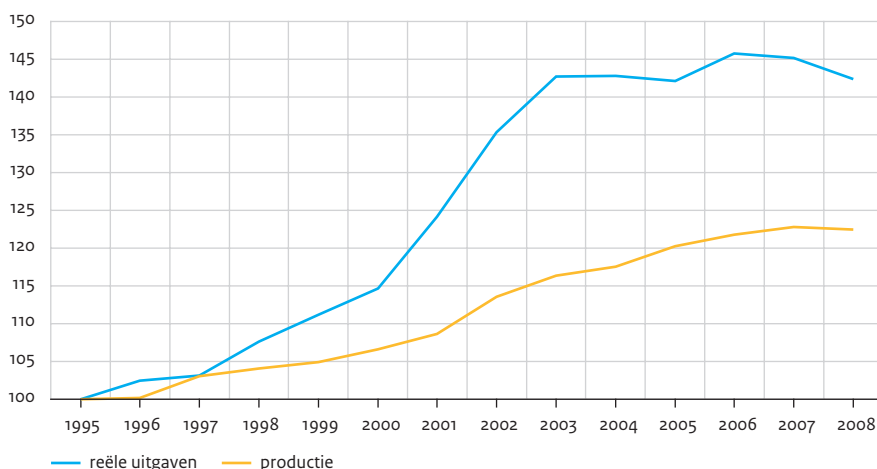
De kostenontwikkeling kan worden uitgesplitst in verschillende elementen die betrekking hebben op volume- en prijscomponenten (zie hoofdstuk 1).

Welke factoren verklaren de groei van de kosten?

De groei van de productie van verzorging en verpleging kan slechts in beperkte mate de stijging van de uitgaven verklaren (zie figuur 5.6). In de periode 1995 tot en met 2008 zijn de reële uitgaven met gemiddeld 2,8% gegroeid en de productie (in gewogen uren) met 1,3% per jaar.

Figuur 5.6

Productie en reële uitgaven van verzorging en verpleging, 1995-2008 (SCP-methode; in indexcijfers, 1995 = 100)



Bron: SCP

Opmerkelijk is dat de sterke uitgavengroei in de 'boter bij de vis'-periode (2000-2003) met 7,5% per jaar slechts gepaard ging met een betrekkelijk matige productiegroei van krap 3% per jaar. Deze productiegroei was weliswaar hoger dan in voorafgaande jaren, maar bleef duidelijk achter bij de oploep van de uitgaven. De tijdelijke Kamercommissie, die in 2003 werd ingesteld om de effectiviteit van de besteding van deze extra 'boter bij de vis'-middelen te onderzoeken, concludeerde na een moeizaam onderzoek dat iets meer dan de helft van de extra middelen in de periode 2000 tot en met 2002 heeft geleid tot extra volumegroei om wachtlijsten weg te werken, dat circa 20% is gebruikt voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden en circa 35% tot hogere prijzen, wat zou kunnen duiden op een hogere kwaliteit van de zorg (TK 2003/2004). Figuur 5.6 laat verder zien dat de reële uitgaven vanaf 2003 nauwelijks meer toenemen.

Op basis van een kostendecompositie is na te gaan welke andere factoren dan de productiegroei voor de kostenstijging verantwoordelijk zijn. In deze paragraaf is een decompositie van de kostenontwikkeling uitgevoerd voor de periode 1995 tot en met 2008. De uitkomsten zijn weergegeven in de figuren 5.7 (extramurale zorg) en 5.8 (intramurale zorg) en samengevat in tabel 5.2.

Tabel 5.2

Uitkomsten decompositie gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van de reële kosten van verzorging en verpleging, 1995-2008

	extramurale zorg	intramurale zorg
reële kosten ^a	3,7	2,4
productievolume ^a	4,7	0,2
effect deelname	2,8	-1,8
effect vergrijzing	1,8	2,0
reële kosten per product ^b	-1,0	2,2
effect arbeidsproductiviteit	-2,1	0,7
effect contractlonen	0,5	0,4
effect incidentele loonstijging	0,7	0,6
effect materieel	-0,1	0,5

a Gebaseerd op gewogen productie.

b Deflatie met behulp van prijsindex bbp.

Bron: scp

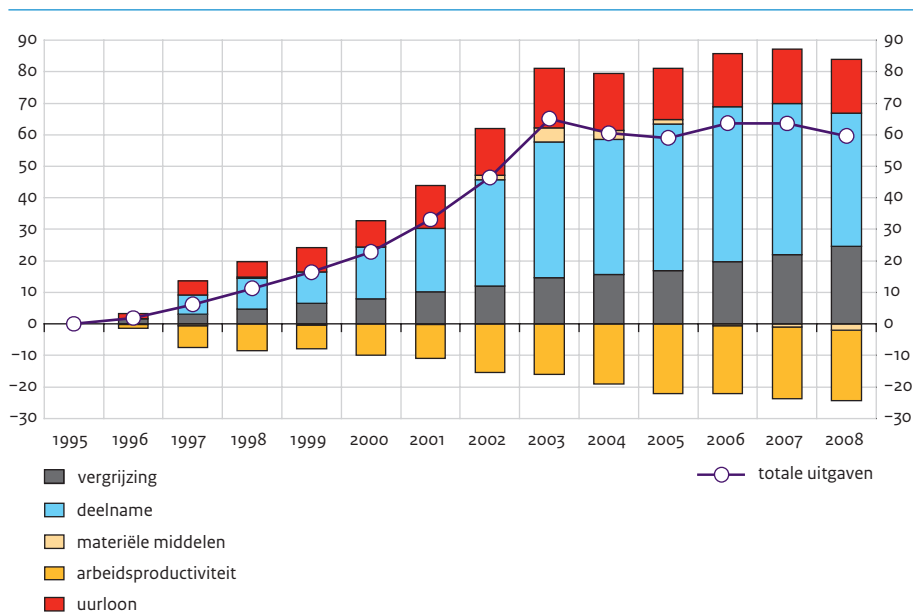
Bij de extramurale zorg (zie figuur 5.7) vormt de volumegroei de belangrijkste verklaring van de kostengroei. In de beschouwde periode zijn de reële kosten met 60% gestegen (lijn in de grafiek van figuur 5.7). Van deze groei kan 25 procentpunten worden toegeschreven aan de toegenomen vergrijzing en ruim 40 procentpunten aan de toegenomen deelname per leeftijdsgroep. Daarmee is de kostengroei meer dan verklaard. Er heeft echter ook een uitruil in de arbeidsvoorwaarden plaatsgevonden: het gemiddelde uurloon is met bijna 20% toegenomen, wat meer dan gecompenseerd is door de toegenomen arbeidsproductiviteit. De groei van de arbeidsproductiviteit is onder meer mogelijk gemaakt door het terugdringen van de overhead in de extramurale zorg, vooral in de periode 2001 tot en met 2005.

Bijzondere aandacht vergt de 'boter bij de vis'-periode. Toen is vooral het zorggebruik sterk gegroeid en zijn de uurlonen op een hoger niveau gebracht. Bij een reële kostengroei van 34% in de periode 2000 tot en met 2003 is de leeftijdspecifieke deelname met 20% toegenomen en zijn de reële uurlonen met 10% gestegen. Deze uitkomsten stroken met de conclusies van de eerder genoemde tijdelijke Kamercommissie, die ruim de helft van de 'boter bij de vis'-middelen terugvond in extra volumegroei en iets minder dan de helft in betere arbeidsvoorwaarden en hogere kwaliteit. De periode 2005 tot en met 2008 wordt gekenmerkt door grote stabiliteit, met als kanttekening dat de minder ruime

middelenvoorziening bij een toenemende vergrijzing vooral heeft geleid tot een afvlakende groei van de (leeftijdspecifieke) deelname.

Figuur 5.7

Decompositie reële uitgavenontwikkeling extramurale zorg, 1995-2008 (SCP-methode; in indexcijfers, 1995 = 100)

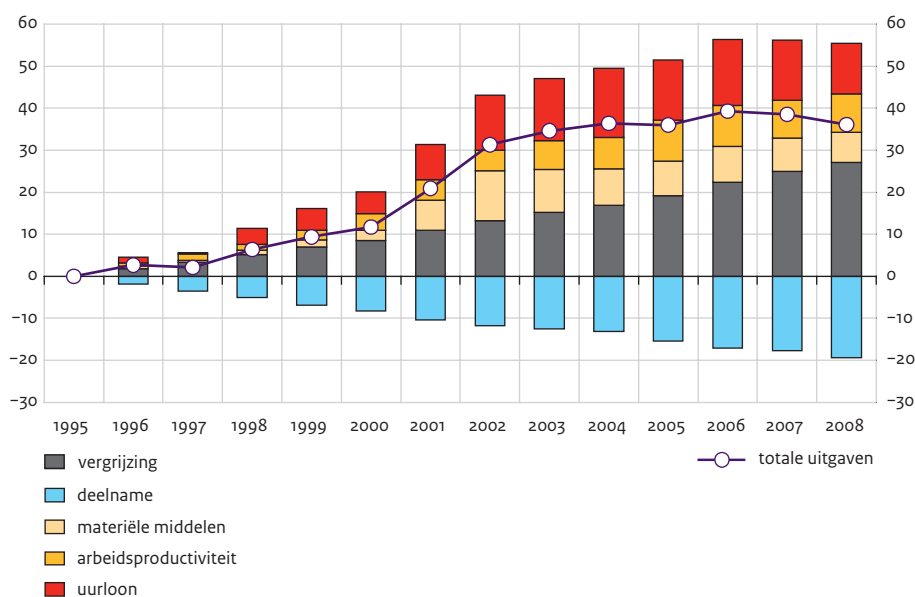


Bron: SCP

Bij de intramurale zorg (zie figuur 5.8) valt vooral de gestage daling van de leeftijd-specifieke deelname op, die voortvloeit uit de steeds doorzettende extramuralisering van de zorg. Verder valt op dat de inzet van materiële middelen is gestegen, met name in de periode 1995 tot en met 2002, en dat in dezelfde periode de arbeidsproductiviteit licht is gedaald, wat bijdroeg aan de versnelde uitgavengroei. Hierbij past uiteraard de kanttekening dat de waargenomen daling van de arbeidsproductiviteit mogelijk te maken heeft met het onvolledig verdisconteren van de toegenomen zorgzwaarte, maar sterke aanwijzingen bestaan hiervoor niet. Ook is het denkbaar dat de daling van de arbeidsproductiviteit samenhangt met hogere kwaliteit van dienstverlening. Helaas is voor deze periode geen kwaliteitsinformatie beschikbaar.

Figuur 5.8

Decompositie reële uitgavenontwikkeling intramurale zorg, 1995-2008 (SCP-methode; in indexcijfers, 1995 = 100)



Bron: SCP

Verder versnelt in de 'boter bij de vis'-periode (2000 tot en met 2003) de uitgavengroei, maar deze is met ruim 20% aanzienlijk geringer dan bij de extramurale zorg. Wel worden de extra middelen anders ingezet dan bij de extramurale zorg. In de intramurale zorg zijn, naast de uurlonen, vooral de materiële middelen toegenomen. Het zorgvolume is nagenoeg constant gebleven: de vergrijzing heeft een positief effect op de volumegroei en de kleinere deelname een negatief effect. Deze tegengestelde volumebewegingen neutraliseren elkaar nagenoeg, ook in de daaropvolgende periode 2003 tot en met 2008. Opmerkelijk is ten slotte dat de arbeidsproductiviteit vanaf 2004 nagenoeg constant blijft en geen bijdrage meer levert aan beperking van de kosten per eenheid zorg.

Cliënten en uren per cliënt

De productie van verzorging en verpleging kan zowel in aantal cliënten als in aantal uren worden gemeten. Beide benaderingen kunnen tot verschillende uitkomsten leiden. Dit kan diverse oorzaken hebben. Minder uren per cliënt kan duiden op:

- productiviteitswinst (hetzelfde werk in minder tijd);
- kwaliteitsverlies (minder werk geleverd);
- afnemende zorgzwaarte (minder werk nodig).

Voor een juiste interpretatie van de cijfers zijn indicaties nodig voor de hoeveelheid geproduceerde diensten, de kwaliteit van deze diensten en de zorgzwaarte van cliënten. Dit is met name van belang bij de beoordeling van de uitkomsten voor de (arbeids)productiviteit. Wanneer dezelfde hoeveelheid diensten per cliënt in kortere tijd kan worden geleverd, is sprake van productiviteitswinst. Het verschil in meting van de productie op cliëntniveau en uurniveau weerspiegelt dan een productiviteitsverschil. Wanneer een cliënt echter met minder uren zorg wordt bediend, maar in die uren ook minder diensten worden uitgevoerd, is sprake van productieverlies bij gelijkblijvende productiviteit. Uit de analyse in paragraaf 5.3 bleek dat de zorgzwaarte in de extramurale zorg waarschijnlijk niet is toegenomen, maar de zorgzwaarte in de intramurale zorg wel. In de volgende paragraaf zal blijken dat de kwaliteit van de dienstverlening bij zowel de extramurale als de intramurale zorg in de loop der tijd waarschijnlijk weinig is veranderd. Dit betekent dat de eerste interpretatie (minder uren per cliënt duidt op productiviteitswinst) het meest voor de hand ligt. Uit figuur 5.4 bleek echter dat het meten van de productie in aantallen cliënten en in uren bij de extramurale zorg nauwelijks andere uitkomsten geeft. Per cliënt wordt dus vermoedelijk dezelfde hoeveelheid zorg van dezelfde kwaliteit en voor dezelfde zorgzwaartecliënten gegeven. Dit betekent dat veranderingen in kwaliteit en zorgzwaarte in de extramurale zorg vermoedelijk geen invloed hebben op de uitkomsten van de decompositieanalyse.

5.5 Welke rol speelt de kwaliteit van de zorg?

De vraag naar langdurige zorg neemt toe; de gevraagde zorg wordt zwaarder en complexer, met name bij de intramurale zorg. Ondertussen wordt het ook moeilijker om voldoende en bekwaam personeel te vinden. Er is dan ook kritiek op de kwaliteit van zorg, zowel uit de hoek van zorggebruikers als van de kant van zorgverleners. Een aanzienlijk aandeel van het personeel in de verzorging en verpleging beschouwt de kwaliteit van de zorg in hun instelling als onder de maat, hoewel de verzorgden zelf daar minder negatief over oordelen (Zorgbalans 2010). De afgelopen jaren is gewerkt aan een toetsingskader voor de kwaliteit van de langdurige zorg. Dit bevat normen voor verantwoorde zorg. Hiermee leggen instellingen verantwoording af over de door hen geleverde zorgkwaliteit. De werkdruk in deze sector ligt hoog, zodat niet altijd de zorg wordt geleverd die zorgverleners eigenlijk zouden willen bieden. Dit heeft ook gevolgen voor de mogelijkheden van cliënten om de regie over hun eigen leven in handen te houden. Op het gebied van de patiëntveiligheid is nog winst te behalen. Er zijn nog regelmatig incidenten met verkeerde medicatie in de verpleeg- en verzorgingshuizen (Zorgbalans 2010). Wel komen doorliggen en ondervoeding in verpleeghuizen, verzorgingshuizen en thuiszorg minder vaak voor.

Informatie over de kwaliteit van geleverde thuiszorg is beperkt beschikbaar. Recentelijk kwam wel meer vergelijkende informatie over de kwaliteit van zorg beschikbaar (zie bv. www.kiesbeter.nl), maar deze heeft vooral betrekking op de wijze waarop de zorg wordt geleverd (proceskwaliteit) en de omstandigheden waarin (structuurkwaliteit), maar nauwelijks op de kwaliteit van het geleverde product zelf. Dit komt grotendeels doordat

de productkwaliteit lastig te meten is, vooral in de verzorging en verpleging. Bovendien is deze informatie alleen van recente datum en niet geschikt om de ontwikkeling van de kwaliteit in de gehele hier beschouwde periode te duiden.

De kwaliteitsenquêtes van het SCP bevatten alleen informatie voor de jaren 2006 en 2010. Daaruit blijkt dat de oordelen van cliënten over de geleverde thuiszorg weinig zijn veranderd. Wel is opmerkelijk dat, voor zover de cliëntoordelen zijn veranderd, dit systematisch in negatieve zin is. Een opmerkelijk negatief oordeel wordt geveld over de mate waarin cliënten te maken hebben met wisselende hulpverleners. In 2006 was circa 40% van de cliënten hier ontevreden over en in 2010 is dit opgelopen naar 45%. Ook de flexibiliteit van de thuiszorginstelling wekt wrevel op. In 2006 was 30% van de cliënten hier ontevreden over en in 2010 was dat gestegen naar 37%. Over het werk dat wordt gedaan, de mate waarin rekening wordt gehouden met de wensen van de cliënten en de werktijden van de hulpverlener is circa 80% van de cliënten goed te spreken, en hierin is weinig verandering gekomen.

Voor de jaren 2004 en 2008 is wel informatie over de ervaren kwaliteit van de intramurale zorg beschikbaar uit het Onderzoek onder ouderen in instellingen (O11). Uit dit onderzoek blijkt dat de door bewoners ervaren kwaliteit van de dienstverlening nagenoeg onveranderd is. Het gaat hierbij om de kwaliteit en flexibiliteit van de verschillende vormen van hulp die ze krijgen, de aandacht die het personeel geeft, de privacy en veiligheid die ze ervaren, de activiteiten die worden georganiseerd, enzovoort. Wel lijken sommige diensten iets verbeterd (hulp bij toiletbezoek) of verslechterd (hulp bij verpleegkundige taken, aandacht van het personeel voor levensvragen waar mensen mee zitten), maar over de meeste diensten tonen de ondervraagden zich vaak tevreden. Een duidelijke verbetering in de tehuizen is de snelle afname van meerpersoonskamers, die naar verwachting binnen vijf jaar geheel verdwenen zullen zijn (RIVM, Zorgbalans). Dat komt de privacy van bewoners ten goede. Andere verbeteringen zijn dalende trends in doorligwonden en ondervoeding. Ook wordt steeds vaker aan noodzakelijke voorwaarden voor verantwoorde zorg voldaan, zoals de oproepbaarheid van een arts en de bekwaamheid van het personeel in het uitvoeren van voorbehouden handelingen.

Het imago van de zorg in de verpleeg- en verzorgingshuizen is negatief: slechts een op de drie respondenten in het kwaliteitsonderzoek 2010 van het SCP oordeelt positief over de kwaliteit (KPD'10). Het is dan ook niet vreemd dat het kabinet met voorrang inzet op verbetering van de kwaliteit van de ouderenzorg. Bewoners van de tehuizen oordelen zelf over het algemeen veel positiever over hun leefsituatie en de kwaliteit van de verzorging dan het grote publiek (Den Draak 2010). Hier is dus het imago, zoals ook in andere publieke sectoren, slechter dan het oordeel van gebruikers. Dit geldt overigens ook voor de thuiszorg, hoewel het imago daarvan minder slecht is dan van de intramurale zorg (KPD'10). De Zorgbalans 2010 bevestigt dat het merendeel van de gebruikers van langdurige zorg dat participeert in vragenlijstonderzoek overwegend positief is over de geboden zorg.

Sinds 2007 zijn zorginstellingen verplicht om jaarlijks informatie over de kwaliteit van de geleverde zorg aan te leveren bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Instellingen moeten bovendien om de twee jaar de door patiënten ervaren kwaliteit meten en publiceren. De eerste informatie, die hoofdzakelijk gaat over de kwaliteit

van de zorgprocessen, is opgenomen in het jaardocument maatschappelijke verantwoording (zie www.jaarverslagenzorg.nl). Een andere bron van kwaliteitsinformatie is het Centrum Klantervaring Zorg. Deze informatie is echter alleen op instellingsniveau beschikbaar en vergt uitgebreid onderzoek om trendmatige ontwikkelingen in de kwaliteit van zorgprocessen en de ervaren zorg in beeld te krijgen.

5.6 Conclusies en beschouwing

De verzorging en verpleging van mensen met een beperking staat sterk in de publieke belangstelling. Het belangrijkste punt van aandacht is doorgaans de kwaliteit van geleverde diensten. Die wordt in het algemeen matig tot goed bevonden, zowel door inspecties als door gebruikers van de zorg. De kwaliteit lijkt in de waarnemingsperiode 1995 tot en met 2008 weinig te zijn verbeterd. De aanzienlijke stijging van de uitgaven is daarin in elk geval niet terug te zien. In 2010 werd aan verzorging en verpleging 16,0 miljard euro uitgegeven voor zorg in natura en 0,6 miljard euro voor het privaat bestede persoonsgebonden budget. Het pgb is bij de decompositie van de kosten buiten beeld gelaten.

Een belangrijk punt van discussie vormt de meting van de productie. Hiervoor zijn twee methoden gepresenteerd: de scp- en de cbs-methode. De scp-methode komt vooral door een geringere differentiatie in producten en tarieven tot een lagere productiegroei dan de cbs-methode. De waarheid, in dit geval de feitelijke groei van de productie, ligt waarschijnlijk in het midden.

De productie in de extramurale zorg steeg bij de scp-methode in de periode 1998 tot en met 2008 met gemiddeld 4,6% per jaar. De productiegroei in de intramurale zorg komt uit op gemiddeld 0,2% per jaar. De cbs-methode komt uit op hogere productiecijfers, een toename met respectievelijk 6,0% per jaar voor de extramurale zorg en 1,4% voor de intramurale zorg. Ook in deze cijfers zijn de pgb's niet meegenomen.

Bij de kostendecompositie is uitgegaan van de uitkomsten van de scp-meetmethode voor de productie.

Kostenstijgingen in de verzorging en verpleging zijn vooral opgetreden in periode 2000 tot en met 2003, toen een sterk aanbodgestuurd stelsel vastliep in lengende wachtlijsten. Voor het oplossen van deze wachtlijsten is een 'boter bij de vis'-strategie gevolgd, waarbij de extra middelen in belangrijke mate hebben bijgedragen aan een hogere productie. Deze periode kent een sterke volume-groei door een hoger gebruik, zowel intramuraal als extramuraal. Deze periode markeert ook de overgang naar een meer vraaggestuurd stelsel.

Bij de extramurale zorg liepen de kosten vooral op door een hogere deelname in de periode 2003 tot en met 2005, terwijl bij de intramurale zorg ook een kostprijzdaling is waar te nemen. Vanaf 2005 bleven de kostprijzen in de extramurale zorg betrekkelijk stabiel. Bij de intramurale zorg stegen de kostprijzen vooral in de periode 2000 tot en met 2002, waarna de kostprijzen eveneens stabiliseerden. De totale zorg (extramuraal + intramuraal) toont tussen 1995 en 1998 een bescheiden kostprijsstijging (met 1% per

jaar), tussen 1998 en 2002 een forse kostprijsstijging (met 4% per jaar), waarna de kostprijs nagenoeg stabiel blijft.

Bij de intramurale zorg wordt de kostenstijging vooral veroorzaakt door hogere kostprijzen en wordt de invloed van de vergrijzing in de volumesfeer gecompenseerd door een dalend aantal gebruikers. Hierin komt de al jaren voortgaande extramuralisering tot uitdrukking. Bij de extramurale zorg neemt het zorgvolume zowel toe door de vergrijzing van de bevolking als door een hoger gebruik, mede onder invloed van de al genoemde extramuralisering van de zorg.

De daling van de kostprijzen in de extramurale zorg lijkt vooral te zijn bereikt door een verbetering van de arbeidsproductiviteit (minder overhead). De stijging van de kostprijzen in intramurale zorg lijkt vooral verband te houden met hogere materiële kosten (als gevolg van nieuwbouw en de toename van eenpersoonskamers) en een dalende arbeidsproductiviteit. Een mogelijke oorzaak is dat de toenemende zorgzwaarte onvoldoende is verdisconteerd in de productindicator. Wanneer de productie van intramurale zorg niet met de SCP-methode wordt gemeten, maar met de CBS-methode, dan wordt een constante arbeidsproductiviteit gevonden.

De zorgzwaarte in de extramurale zorg lijkt in de waarnemingsperiode weinig te veranderen, waar de zorgzwaarte in de intramurale zorg door de extramuralisering duidelijk is toegenomen. Weliswaar is het aandeel personen met een beperking onder invloed van de vergrijzing duidelijk gegroeid, maar de zorgzwaarte van mensen met een beperking is weinig veranderd. Er zijn geen aanwijzingen dat de kwaliteit van de zorg in de waarnemingsperiode duidelijk is toe- of afgenomen. Wel is de kwaliteit van de dienstverlening in het algemeen gesproken voor verbetering vatbaar.

Ten slotte gaan we kort in op de onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd. Ten eerste is het de vraag of de productie goed wordt gemeten. De productie van het zorgvolume wordt door het SCP mogelijk iets onderschat. Dat blijkt uit een vergelijking van de CBS-cijfers over de geleverde zorg. Die vallen systematisch hoger uit. Bij de CBS-cijfers worden meer producten en daaraan gekoppelde tarieven onderscheiden. De vraag daarbij is of meer differentiatie ook leidt tot een betere meting van de daadwerkelijke productie. De waarheid ligt hier vermoedelijk in het midden.

Ten tweede is het de vraag of de gebruikte aanpak en gebruikte indicatoren kunnen worden verbeterd. Daar is waarschijnlijk wel enige ruimte voor. De door het SCP ontwikkelde indicatoren kunnen worden verbeterd door deze te vergelijken met de door het CBS gebruikte indicatoren. Per indicator moet worden nagegaan hoe realistisch de ontwikkeling van producten en tarieven is in termen van hoeveelheid geleverde zorg. De volgende vraag is dan of de indicatoren een goed beeld geven van de effectiviteit van de dienstverlening. Hoewel het SCP het productievolume mogelijk iets onderschat, rechtvaardigen de betrekkelijk geringe verschillen met de uitkomsten van het CBS de conclusie dat de ontwikkeling van de productie redelijk nauwkeurig in beeld wordt gebracht. In dit hoofdstuk is niet ingegaan op de effectiviteit van de zorg: het (eventueel met hulp van anderen) zelfstandig kunnen functioneren en participeren van mensen met beperkingen. De volgende vraag is of de toename van de kostprijs in verband kan worden gebracht met een toenemende kwaliteit of effectiviteit van de dienstverlening.

De kwaliteit van verzorging en verpleging lijkt in de waargenomen periode nauwelijks veranderd. Dit zou betekenen dat kostprijsontwikkelingen geen relatie hebben met ontwikkelingen in de kwaliteit van dienstverlening. Ten slotte is er de vraag over de sanctiëring van de uitgaven. De extra middelen in de zorg zijn in de periode 2000 tot en met 2003 ingezet, ter bestrijding van de hoog opgelopen wachtlijsten. Uit de hier uitgevoerde analyse blijkt echter dat de productie geen gelijke tred heeft gehouden met de uitgaven. De deelname is wel toegenomen, maar minder dan men zou verwachten. Ook de uurlonen van verzorgend personeel zijn meer dan gemiddeld gestegen. Dit betekent dat een deel van de extra ingezette middelen is opgegaan in betere arbeidsvoorwaarden van het verzorgend personeel.

Noten

- 1 Met dank aan Antonio Chessa voor de levering van CBS-gegevens en zijn commentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk.
- 2 Pgb-houders die publieke zorg inkopen, zijn via zorg in natura wel meegenomen in de hier uitgevoerde analyse.
- 3 Extramurale verzorgingshuiszorg bijvoorbeeld bevat alle in verzorgingshuizen geleverde diensten, uitgezonderd verblijf. Deze zorg wordt vooral geleverd aan ouderen in aangepaste woningen dicht bij het tehuis (aanleunwoningen, woonzorgcentra).
- 4 De zzp's zijn geïntroduceerd in 2009, maar nog zonder financiële consequenties. Er werden dat jaar nog prijs- en productieafspraken gemaakt volgens de oude bekostigingssystematiek. De werkelijke invoering van de zzp's vond plaats in 2010.
- 5 In Chessa (2009) is aan de hand van een voorbeeld voor verpleeghuizen beschreven op welke wijze de frequentie en ernst van doorligwonden kunnen worden meegenomen in volumematen. Hoewel het voorbeeld inzicht geeft in de mogelijke effecten op de volumegroei, dient te worden benadrukt dat gegevens ontbreken om hierover harde uitspraken te doen (met name over de bijdrage van de zorgactiviteiten aan het verminderen van de frequentie en ernst van doorligwonden).
- 6 Aanvullende verpleeghuiszorg werd vanaf 2001 bekostigd via zorg-op-maatgelden (zom, zie NZa (2002)). Vóór 2001 gebeurde dat via een subsidieregeling (Zorgvernieuwingsfonds ouderen), die niet onder de AWBZ viel (zie bv. VWS (2000) en Woittiez et al. (2003)). Om consistente prijs- en volumemutaties te berekenen, is echter besloten om de gelden tot en met 2000 ook mee te nemen.
- 7 De prestaties van de geestelijke gezondheidszorg, voor zover die in 2008 uit de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet zijn overgeheveld, neemt het CBS niet mee. De GGZ-prestaties tot en met 2007 zijn bij GGZ-Cure ondergebracht en blijven daarom in dit hoofdstuk buiten beschouwing. Het meenemen van deze zorg in de verpleging en verzorging zou betekenen dat er inhoudelijk geen goede aansluiting is tussen zorgproducten tot en met 2007 en in 2008.
- 8 De wegingsfactoren zijn niet voor alle typen zorg beschikbaar. Voor zorg op maat (zom) en pgb's zijn alleen waardebedragen bekend. Hierbij is aangenomen dat de prijsindices van zom en pgb-zorg gelijk zijn aan de prijsindices van vergelijkbare typen zorg.
- 9 Het gaat hier om advies en voorlichting (vanaf 1999), ouder- en kindzorg (t/m 2003) en diëtiëk (t/m 2005); deze zijn met de bijhorende productprijzen gewogen.

Literatuur

- Castelli, A., D. Dawson, H. Gravelle en A. Street (2007). Improving the measurement of health system output growth. In: *Health Economics*, jg. 16, p. 1091-1107.
- Chessa, A.G. (2009). *Measures of health care volume with applications to the Dutch health sector* (paper gepresenteerd tijdens de UKCEMGA and NIESR International Conference on Public Service Measurement, Cardiff, UK, 11-13 november 2009). Zie: <http://www.ons.gov.uk/ons/media-centre/events/ukcemga-and-niesr-conference/ukcemga-and-niesr-international-conference-papers/index.html>.
- Draak, M. den (2010) *Oudere tehuusbewoners: landelijk overzicht van de leefsituatie van ouderen in instellingen 2008/2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2010-16).
- NZA (2002). *Beleidsregel ii-508: Zorg op maat verpleeghuizen*. Den Haag: Nederlandse Zorgautoriteit.
- Schreyer, P. (2008). *Output and Outcome. Measuring the production of non-market services* (paper gepresenteerd tijdens de 30^e General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth, Portoroz, Slovenië, 24-30 augustus 2008). Zie <http://www.iariw.org/c2008.php>.
- SCP (2010). *Publieke dienstverlening in perspectief. scp-memorandum voor de kabinetsformatie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-special 54).
- TK (2003/2004). *Onderzoek naar de Zorguitgaven; rapport van de tijdelijke commissie onderzoek zorguitgaven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28852, nr. 3.
- VWS (2000) ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Zorgnota 2001*. Den Haag: Sdu.
- VWS (2011). *Vertrouwen in de zorg: de beleidsdoelstellingen van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. beleidsbrief van 28-1-2011. Den Haag: VWS.
- Woittiez, I., Gameren, E. van, Ooms, I. (2003). *Modellering van de care-sectoren in het Ramingsmodel Zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Zorgbalans (2010). *De prestaties van de zorg*. Bilthoven, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (www.gezondheidszorgbalans.nl).

6 Politie

Ab van der Torre

6.1 Missie, instituties en financieringswijze

6.1.1 Missie

De Politiewet van 1993 bepaalt: ‘De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.’

De politie dient dus de rechtsorde te handhaven – een veel ruimer omschreven missie dan puur het handhaven van de openbare orde – en zij moet wie dat nodig hebben bijstaan. De zorg voor de rechtsorde brengt uiteraard het opsporen van strafbare feiten en het handhaven van de openbare orde mee. De te verlenen bijstand heeft in elk geval betrekking op hulp aan slachtoffers van misdrijven en assistentie van verkeersslachtoffers. In aanvulling op deze taken heeft sinds de jaren zeventig ook de preventie van criminaliteit veel aandacht gekregen. Verder heeft de politie op uitvoerend niveau, vanuit haar 24 uren aanwezigheid en -aanspreekbaarheid, taken vervuld die bij het maatschappelijk werk, de geestelijke gezondheidszorg en het onderwijs bleven liggen. De wens leeft dat in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid andere maatschappelijke organisaties (weer) werkzaamheden van de politie overnemen. Dan kan de politie zich weer meer richten op haar kerntaken.¹ In grote lijnen behoren tot die kerntaken: strafbare feiten en gedragingen opsporen, de openbare orde handhaven, noodhulp verlenen en toezicht houden in de openbare ruimte. Daarnaast noemt de politie serviceverlening en het adviseren van andere organisaties over veiligheidskwesties.

Om haar opdracht uit te voeren, ontplooit de politie tal van activiteiten, zoals bekeuringen uitdelen, misdrijven oplossen, vandalisme tegengaan, de orde handhaven bij voetbalwedstrijden, informatie verstrekken op scholen, enzovoort. Hierbij heeft de politie het geweldsmonopolie (alleenrecht op het gebruik van geweld).

De in de Politiewet verankerde missie is uitgewerkt in de toelichting op de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en – na de departementale herindeling van 2010 – die van het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J). Deze nadere uitwerking is geschreven vanuit het gezichtspunt van de rijksoverheid, meestal in zeer algemene termen. In de toelichting op de begroting voor 2005 wordt, behalve toezicht en opsporing, ook handhaving expliciet genoemd als middel om een bijdrage te leveren aan een veiliger samenleving. Het doel is en blijft ‘een veilige(r) samenleving met behulp van een goed functionerende politieorganisatie’.

In 2003 is het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 ingevoerd. Dit bevat de prestatieafspraken. Voortaan diende de politie kwantitatieve ‘targets’ te halen op diverse terreinen, zoals het uitschrijven van een bepaald aantal bonnen. De geleverde prestaties gingen ook een rol spelen bij de financiering. Die prestatieafspraken hebben de politie,

zoals een van de korpschefs opmerkt in het *Jaarverslag Nederlandse Politie 2006* (BZK 2007), geholpen zich sterker te concentreren op het uitvoerend politiewerk. De contractuele relatie met het rijk heeft de bedrijfsvoering verzakelijkt en de politie gedwongen na te denken over het politievak en over de manier waarop de resultaten worden behaald. Door de contracten is de politie meer geprofessionaliseerd. Tegenwoordig worden nog steeds prestatieafspraken gemaakt, maar hun rol bij de financiering is begin 2011 afgeschaft.

6.1.2 Instituties

Het kabinet-Rutte maakt zich sterk voor de veiligheid op straat. Mede om die reden is de politieorganisatie overgeheveld van het ministerie van BZK naar het nieuw gevormde ministerie van Veiligheid en Justitie. Verder beoogt het kabinet te komen tot de vorming van één nationaal politiekorps. De bedoeling hiervan is dat de politie als organisatie beter gaat functioneren.

De Nederlandse politie omvat momenteel 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Daarnaast bestaan specifieke organisatieonderdelen, die meestal zijn gericht op ondersteuning van de politiekorpsen en die zich onder andere bezighouden met werving en selectie, opleiding, ICT en beleidsondersteuning.

De taken van het KLPD zijn de zware, georganiseerde criminaliteit aanpakken, luchtsteun verlenen, de bestrijding van grof geweld en terrorisme, toezicht houden op de Nederlandse hoofdtransportassen, gegevens analyseren en bewerken, politiepaarden trainen, speurhonden africhten en de beveiliging van leden van het Koninklijk Huis.

De minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor het (goed) functioneren van de politieorganisatie, met inbegrip van het algemeen beheer en het beleid. Tegenwoordig wordt dat beleid vastgelegd in landelijke prioriteiten.

Bij de 25 regionale politiekorpsen is één burgemeester uit de regio (vaak de burgemeester van de grootste gemeente) de korpsbeheerder. Hij of zij is verantwoordelijk voor het beheer en overlegt daarover met de hoofdofficier van justitie. De dagelijkse leiding ligt in handen van de regionale korpschef, meestal een hoofdcommissaris. Beslissingen over de hoofdlijnen van het beleid neemt het regionaal college. Hierin zitten alle burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie. Daarnaast bestaat per regio een driehoeks-overleg. Hierin overleggen korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en korpschef van de regio over actuele ontwikkelingen, het te voeren beleid en de geboekte resultaten.

De politie opereert niet in een vacuüm. Zo werkt zij regelmatig samen met ambulancediensten, artsen, de brandweer, gemeenten, horecaondernemers, transportbedrijven, woningcorporaties, hang- en sluitwerkfabrikanten en verzekeraars. Ook bundelt de politie haar krachten met collega's in andere landen en met overkoepelende organisaties zoals Interpol en Europol, bijvoorbeeld bij de bestrijding van fraude, drugs- en mensenhandel.

Het politiewerk is op te delen in basispolitiezorg en specialistische taken. Het basispolitiewerk bestaat globaal uit toezicht houden, preventieadvies geven, verkeersproblemen afhandelen, eenvoudig recherchewerk verrichten (zoals sporen veiligstellen), hulp verlenen aan bijvoorbeeld slachtoffers van een verkeersongeluk, en wetten en regels handhaven (zoals controle op de naleving van milieuwetten of de Winkeltijdenwet). De

politie is dagelijks aanwezig op straat (surveillance). Dit voorkomt overtredingen en misdrijven, simpelweg vanwege de grotere pakkans. Soms voeren agenten een specialistische taak uit naast hun basistaak, zoals agenten van de mobiele eenheid (ME) en de leden van een arrestatie- of observatieteam. In andere gevallen zijn agenten puur vakspecialist, zoals op terreinen als drugshandel, mensenhandel, jeugdcriminaliteit en wapenhandel. In 2006 is de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtspn) opgericht, waarin onderdelen van het beheer op landelijk niveau zijn samengebracht. Een geplande ingrijpende hervorming van het kabinet-Rutte behelst de oprichting van één nationaal politiekorps met tien regionale eenheden (zie wetsvoorstel: TK 2011a). Volgens plan komen er daarnaast landelijke eenheden, zoals een landelijke recherche-eenheid en een landelijke dienst voor de bedrijfsvoering: het Politiedienstencentrum. De 25 regionale korpsen en de KLPD verdwijnen. Het is de bedoeling dat het nationale politiekorps op 1 januari 2012 uit de startblokken komt. De minister van Veiligheid en Justitie ziet de volgende voordelen van deze concentratie (zie website rijksoverheid 2011).

- De politie kan meer als een eenheid gaan werken als iedereen onder één nationale korpschef valt.
- Daardoor kan de politie bijvoorbeeld meer tijd gaan besteden aan straatwerk en aan researchewerk.
- Agenten zijn meer bezig met hun vak, omdat ze minder tijd kwijt zijn aan papierwerk.
- Er komt minder bureaucratie, bijvoorbeeld doordat aangifte doen gemakkelijker wordt.
- De verschillende onderdelen van de politie kunnen beter en sneller samenwerken (vooral waar het gaat om automatisering).
- De ICT, huisvesting, inkoop en personeel en organisatie kunnen centraal geregeld worden. Daardoor worden de kosten van de bedrijfsvoering (de overhead) lager.

De verdeling van verantwoordelijkheden verschuift. De minister van Veiligheid en Justitie krijgt de volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor de nationale politie. Hij stelt de begroting vast en ook de kaders waarbinnen de nationale politie werkt. De burgemeester en de hoofdofficier van justitie zouden hun bestaande rol behouden. Zij maken lokaal afspraken over de inzet van de politie. Eén korpschef krijgt de leiding over het landelijke korps. De tien regionale eenheden vallen onder deze korpschef. Aan het hoofd van elke regionale eenheid komt een politiechef te staan.

Over deze reorganisatie zijn niet alle betrokkenen even positief als de minister. Burgemeesters zijn bang voor een kleinere rol binnen het geheel.² Die vrees bestaat ook bij de Raad van State. De raad concludeert in haar advies (TK 2011b) 'dat een van de doelstellingen van het voorstel – versterking van de democratische inbedding – op lokaal niveau niet wordt gerealiseerd, terwijl het lokaal gezag evenmin wordt versterkt.' Ook over de democratische inbedding op nationaal niveau heeft de Raad van State twijfels, omdat de nieuwe korpschef in bepaalde opzichten naast in plaats van onder de minister gaat opereren. Verder zou de invoering van een nationale politie niet leiden tot een grotere slagvaardigheid van de politie, omdat nog steeds te veel bestuurlijke lagen blijven voortbestaan.

6.1.3 Financiering

De hoogte van het macrobudget voor de politie is de vrucht van een politieke afweging. Het vanaf 2007 gebruikte budgetverdeelsysteem (BVS), dat enkele jaren later is herijkt, verdeelt het in totaal beschikbare budget over de politieregio's met inachtneming van vier werksoorten, rekening houdend met de uitgaven in een voorgaand jaar. Tabel 6.1 toont de percentages die voor 2008 voor elke werksoort zijn vastgesteld. Sinds 2011 vormen deze cijfers de basis voor de herijkte budgetverdeling.

Tabel 6.1

Budgetverhoudingen tussen werksoorten van de politie, 2008 (in procenten)

werksoort	budgetaandeel
opsporing	31,7
handhaving	41,0
noodhulp	16,3
intake en service	11,0

Bron: Hols et al. (2010)

Omdat dit verdeelsysteem aan de basis ligt van een nieuwe productindicator voor de politie, die in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd, wordt vrij uitgebreid op dit systeem ingegaan. Om de deelbudgetten voor de vier werksoorten over de politieregio's te verdelen, is eerst voor een basisjaar per werksoort en per politieregio de werklust (taken die tot de werksoort behoren) bepaald. Vervolgens is voor elk van de vier werksoorten de werklust modelmatig verklaard uit omgevingskenmerken van de politieregio's, zoals het aantal inwoners, de omgevingsadressendichtheid, het aantal niet-westerse migranten tussen 15 en 30 jaar, de verhuismobiliteit, enzovoort. Het landelijk gereserveerde bedrag voor een werksoort wordt proportioneel over de regio's verdeeld op basis van de via het model berekende verwachte waarden van de werklust voor die werksoort.

Voor elke werksoort wordt de werklust op gemeenteniveau gemeten met een aantal indicatoren. Zo bestaan de indicatoren voor de werklust van de 'opsporing' uit het aantal aangiften, het aantal misdrijven, beide onderverdeeld naar zwaarteklasse, het aantal binnenkomende justitiële verzoeken om rechtshulp,³ het aantal niet in Nederland wonende verdachten en het aantal celdagequivalenten.⁴ Bij de werksoort *handhaving*, die nauw samenhangt met preventie, wordt uitgegaan van één voltijd wijkagent per 5000 inwoners. Andere indicatoren om deze taak te meten, zijn het aantal misdrijven, het aantal aangiften, het aantal meldingen met prioriteit 3 en 4, het aantal verkeersongevallen met meer dan alleen materiële schade en het regionaal klantenpotentieel.⁵ De werklust voor de werksoort 'noodhulp' wordt bepaald door het aantal meldingen met prioriteit 1 en 2 per vierkante kilometer. De werklust voor de werksoort *intake en service* bestaat uit vier deelindicatoren: telefonische oproepen die geen spoed vereisen, meldingen in de meldkamer, internetaangiften en overige aangiften plus een service-opslagfactor voor aangiften.

6.2 Productiemeting

De kernactiviteiten van de politie zijn in paragraaf 6.1 beschreven. Veel van het politiewerk laat zich moeilijk vangen in maatstaven voor de productieomvang, zoals toezicht houden in de publieke ruimte (surveillance) en de openbare orde handhaven tijdens voetbalwedstrijden. De beschikbare gegevens hebben betrekking op het aantal aangiften van misdrijven, het aantal opgehelderde misdrijven, het aantal opgemaakte processen-verbaal voor overtredingen en het aantal keren dat hulp is verleend aan mensen met persoonlijk letsel.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft in de afgelopen decennia diverse indicatoren gehanteerd om de productie of het gebruik van de politie op landelijk niveau te meten:

- geregistreerde misdrijven (soms nader onderverdeeld);
- opgehelderde misdrijven (soms nader onderverdeeld);
- geconstateerde overtredingen met een staandehouding door de politie;
- afgehandelde verkeersongevallen (soms nader onderverdeeld);
- de bevolkingsomvang, als benadering van de activiteiten op het gebied van openbare orde en hulpverlening.

De keuze voor deze indicatoren hing af van de beschikbare gegevens. Bij misdrijven telden voor het *gebruik* van de politie niet de opgehelderde, maar de geregistreerde misdrijven. Voor de *productie* van de politie werd, voor zover het misdrijven betreft, ook – of zelfs uitsluitend – naar het aantal opgehelderde misdrijven gekeken.⁶

Misdrijven verschillen sterk van elkaar, niet alleen naar hun aard maar ook wat betreft de hoeveelheid werk die zij voor de politie meebrengen. Het weigeren van een bloedproef brengt gemiddeld minder werk mee dan een inbraak, een overval, een geval van mensenhandel of seksuele misdrijven.

In diverse SCP-publicaties, zoals Goudriaan et al. (1989), Van Tulder (1994), SCP-trendrapporten (bv. Kuhry en Van der Torre 2002) en SCP-memoranda voor de kabinetsformaties (bv. Pommer en Eggink 2010) zijn telkens diverse soorten misdrijven onderscheiden.

Om die te kunnen sommeren, moeten de aantallen uiteenlopende vergrijpen gewogen worden opgeteld. In de jaren negentig maakte het SCP hierbij gebruik van de gewichten uit *Eenentwintig politiekorpsen met gelijke maat gemeten* (Project Kwantificering Politiewerk 1988). Later zijn standaardtijden voor politieactiviteiten gebruikt die afkomstig waren uit het *Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Politiezorg* (werkgroep IBO-Politiezorg 1999).

De IBO-standaardtijden⁷ zijn recent gebruikt in Pommer en Eggink (2010). De maatstaf die in deze laatstgenoemde publicatie is gehanteerd voor de omvang van de productie omvat het aantal door de politie opgehelderde zaken voor 29 misdrijfcategorieën, het totaal aantal overtredingen met staandehouding, het aantal verkeersongevallen met persoonlijk letsel, en het aantal verkeersongevallen zonder persoonlijk letsel, elk steeds gewogen met IBO-standaardtijden.

In deze indicator voor de omvang van de door de politie geleverde productie is een aantal taken van de politie niet verdisconteerd. Telefonische oproepen, meldingen, aangiften,

extra werk in verband met niet in Nederland wonende verdachten, algemene handhaving zoals surveillance en inzet bij evenementen zijn niet in de productiemaatstaf verwerkt. Het in 2007 ingevoerde budgetverdeelsysteem (bvs) voor de verdeling van het totale politiebudget over de politieregio's biedt echter de mogelijkheid om ook een groot aantal van de hiervoor genoemde ontbrekende taken in de productiemaatstaf te begrijpen. Bovendien kunnen met behulp van de ingrediënten van het bvs nieuwe gewichten voor de politietaken worden gevormd. Het bvs is in samenspraak met de korpsen tot stand gekomen en is onlangs herijkt (Hols et al. 2010). Bijlage C (zie www.scp.nl onder *Waar voor ons belastinggeld?*) geeft een toelichting op het gebruik van het bvs voor het meten van de productie van de politie.

Omdat een deel van de bvs-indicatoren niet beschikbaar is voor de gehele analyseperiode (1995-2010), worden hierna alleen die indicatoren gebruikt die wel voor de gehele periode beschikbaar zijn. De gewichten van de ontbrekende indicatoren worden naar rato toegedeeld aan de gewichten van de wel beschikbare factoren. Bovendien gaat het in dit rapport niet om het gebruik, maar om de productie. Daarom zijn bij de werksoort *opsporing* de indicatoren voor de geregistreerde misdrijven vervangen door die voor de opgehelderde misdrijven. De productie hangt immers samen met het doel: het opsporen van verdachten. Daarvoor is het nodig dat een misdrijf is opgehelderd. Toch spelen bij het meten van de productie ook de niet opgehelderde misdrijven een rol: bij de werksoort *handhaving* blijven alle geregistreerde misdrijven meetellen en bij de werksoort *intake en service* leggen de aangiften (die het overgrote deel van de registraties uitmaken) gewicht in de schaal. In het laatste geval ontbreken overigens weer gegevens voor een deel van in de analyse centraal gestelde periode.

De aantallen opgehelderde misdrijven (nader onderverdeeld in zes INP-zwaarteklassen⁸), het aantal inwoners (als indicatie voor de werklust bij de handhaving, zoals surveillance en inzet bij evenementen), geregistreerde misdrijven, verkeersongevallen met letsel en overtredingen vormen samen de tien indicatoren waarvoor gegevens beschikbaar zijn over de gehele periode 1995 tot en met 2010. Uitgaande van de bijbehorende gewichten uit het bvs vertegenwoordigen deze indicatoren ongeveer de helft van de productie van de politie. Hoewel een belangrijk deel van de productie van de politie zo dus buiten beschouwing blijft, vormt deze verzameling indicatoren toch een verbetering ten opzichte van de vroegere aanpak, omdat daarbij nog minder indicatoren werden gebruikt. Bovendien is er een verband tussen de gehanteerde indicatoren en de buiten beschouwing gelaten indicatoren uit het bvs. Zo hangen de aantallen meldingen, aangiften en verzoeken om rechtshulp⁹ sterk samen met het geregistreerde aantal misdrijven. De gehanteerde indicatoren vertegenwoordigen dus een groter aandeel van de productie dan blijkt uit een simpele optelling van de bijbehorende bvs-gewichten. De tien indicatoren, herwogen met de opgehoogde gewichten, bepalen hoe in dit hoofdstuk de productie van de politie wordt gemeten. De bijbehorende totale indicator heet in dit hoofdstuk de *beperkte bvs-productindicator*. Het verschil met de *volledige bvs-productindicator* is dat de laatstgenoemde grootte alle naar landelijk niveau te vertalen bvs-indicatoren omvat. Omdat voor de volledige bvs-productindicator alleen waarnemingen beschikbaar zijn voor de periode 2005 tot en met 2008, wordt de analyse

(confrontatie van de productie met de ingezette middelen) met de beperkte bvs-productindicator uitgevoerd.

6.3 Productie, kosten en personeel

Het eerste onderdeel van deze paragraaf beschrijft hoe de verschillende vormen van productie zich bij de politie hebben ontwikkeld. Tabel 6.2 presenteert het beloop van de samenstellende delen van de beperkte bvs-productindicator voor de periode 1995 tot en met 2010. Speciale aandacht in de tabel krijgt de periode 2005 tot en met 2008, omdat voor deze periode gegevens beschikbaar zijn voor de volledige bvs-indicator.

In de periode 1995 tot en met 2010 is het aantal opgehelderde misdrijven bij de meeste onderscheiden categorieën delicten sterk gestegen. Deze trend is het markantst bij de (zeer) zware misdrijven en manifesteert zich voornamelijk in de periode tot en met 2005. Daarna daalt het aantal opgehelderde misdrijven. Over de gehele periode liep het aantal geregistreerde misdrijven echter terug. Een en ander leidt logischerwijs tot de slotsom dat het ophelderingspercentage per saldo is toegenomen. Ook het aantal verkeersongevallen met letsel daalde flink, te weten met 61% in vijftien jaar. Het aantal overtredingen met staandehouding, dus exclusief de zaken die voor de politie niet of nauwelijks werk met zich meebrengen¹⁰, is toegenomen met 50%. Bij een analyse van de ontwikkelingen in de periode 2005 tot en met 2008 valt op dat bij de deelindicatoren die alleen in de volledige bvs-indicator meetellen het aantal inkomende justitiële rechtshulpverzoeken sterk toeneemt, evenals het aantal internetaangiften, dat duidelijk is gegroeid ten koste van de 'traditionele' aangiften aan de balie van het politiebureau. Figuur 6.1 toont het beloop van de verschillende deelindicatoren.

Tabel 6.2

Productie van de politie, 1995-2010 (in aantallen en in indexcijfers, 1995 = 100)^a

	1995	2000	2005	2008	2010	index 2008 (2005 = 100)	index 2010 (1995 = 100)	relatief gewicht volledige BVS-ind. (%)	relatief gewicht beperkte BVS-ind. (%)
1 werksort opsporing									
opgehelderde misdrijven zeer zwaar ^a	692	730	1.475	1.205	2.040	82	295		
opgehelderde misdrijven zwaar	52.621	54.545	88.105	84.710	81.420	96	155		
opgehelderde misdrijven middelzwaar	110.812	102.134	101.255	87.115	82.255	86	74		
opgehelderde misdrijven middellicht	95.501	97.447	142.945	132.895	119.920	93	126		
opgehelderde misdrijven licht ^b	3.466	3.126	5.400	3.620	1.815	67	52		
opgehelderde misdrijven zeer licht ^b	0	0	20	15	30	75			
totaal opgehelderde misdrijven, ongewogen	263.091	257.982	339.200	309.560	287.480	91	109		
totaal opgehelderde misdrijven, gewogen index	100	98	129	118	111	92	111		31
1.1.1 totaal opgehelderde misdrijven, gewogen index									
1.1.2 binnenkomende justitiële rechtshulpverzoeken			30.970	45.710		148			
1.1 sub totaal incidenten opsporingen, gewogen index			100	96		96		18	
1.2 niet in Nederland wonende verdachten			17.237	16.451		95		5	
1.3 celdagequivalenten			13.244	12.342		93		8	
1 index opsporing (volledige bvs-indicator)			100	95		95		32	
1 index opsporing (beperkte bvs-indicator)	100	98	129	118	111	92	111		31
2 werksort handhaving									
2.1 inwoners op 1 januari (x 1000)	15.424	15.864	16.306	16.405	16.575	101	107	10	17
2.2.1 geregistreerde misdrijven (x 1000)	1.312	1.421	1.342	1.266	1.185	94	90		
2.2.2 verkeersongevallen met letsel (x 1000)	216	201	136	105	84	77	39		
2.2.3 meldingen met prioriteit 3 en 4 (x 1000)			685	837		122			
2.2.4 overtredingen (staandhoudingen) (x 1000)	1.032	1.178	2.151	1.497	1.544	70	150		
2.2 totaal incidenten handhaving, gewogen index ^c	100	108	125	104	100	83	100	31	53

Tabel 6.2 (vervolg)

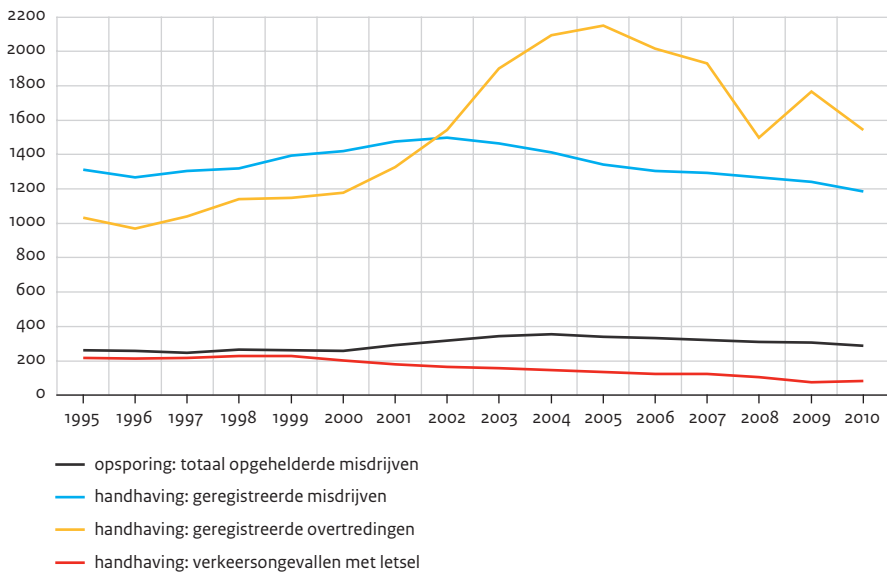
	1995	2000	2005	2008	2010	index 2008 (2005 = 100)	index 2010 (1995 = 100)	relatief gewicht volledige BVS-ind. (%)	relatief gewicht beperkte BVS-ind. (%)
2 index handhaving (volledige bvs-indicator)			100	93		93		41	
2 index handhaving (beperkte bvs-indicator)	100	107	120	104	102	87	102		69
3 werksort noodhulp									
3 meldingen met prioriteit 1 en 2 (x 1000)			977	1.118		114		16	
3 index noodhulp (volledige bvs-indicator)			100	114		114		16	
4 werksort intake en service									
4.1 telefonische oproepen (x 1000)			7.669	6.597		86		2%	
4.2.1 meldingen meldkamer (x 1000)			0	0		116			
4.2.2 internetaangiften (x 1000)			157	293		186			
4.2.3 overige aangiften (x 1000)			919	718		78			
4.2 totaal incidenten intake en service, gewogen index (1995 = 100)			100	83		83		9	
4 index intake en service (voll. bvs-indicator)			100	83		83		11	
index volledige bvs-indicator			100	95		95		100	
index beperkte bvs-indicator	100	104	123	108	104	88	104		100

- a De categorie zeerzwaar betreft (poging) tot doodslag en moord. De sterke toename in de laatste jaren is mogelijk het gevolg van een verschuiving in de beoordeling van sommige zware misdrijven. Een indicatie daarvoor is de sterke afname van de mishandelingen (zware misdrijven) in 2009 en 2010. Vanwege deze mogelijke registratieproblemen zijn de gewichten voor de zware en zeer zware misdrijven op het gemiddelde van de twee gezet.
- b De categorie zeer licht bevat onder meer een deel van de milieumisdrijven, gevallen van overlast en vreemdelingenzaken. Milieumisdrijven worden tot de categorieën licht of zeer licht gerekend. Omdat het Centraal Bureau voor de Statistiek (cbs) geen onderscheid maakt tussen deze categorieën, zijn alle milieumisdrijven tot de categorie licht gerekend. Voor de zeer lichte misdrijven zijn bovendien geen cijfers beschikbaar voor oude jaren. In de analyses zijn deze cijfers daarom voor die jaren op nul gezet.
- c Exclusief meldingen met prioriteit 3 en 4.

Bron: cbs (StatLine); ministerie van V&J (interne gegevens)

Figuur 6.1

Productie van de politie, 1995-2010 (aantallen x 1000)



Bron: CBS (StatLine); ministerie van V&J (interne gegevens)

Het aantal opgehelderde misdrijven piekt in 2004. De werksoort *handhaving* laat een divers beeld zien. Hier ligt de top in 2002 – twee jaar voor de piek bij de opgehelderde misdrijven – en deze werksoort daalt per saldo. De overtredingen bieden het meest wisselvallige beeld, met een top in 2005. Op dat laatste hebben de prestatieafspraken, die toentertijd sinds enkele jaren in zwang waren en waarin ook de overtredingen een rol speelden, ongetwijfeld invloed gehad. De dip in het aantal overtredingen in 2008 is opvallend, maar kan niet worden verklaard. Het aantal verkeersongevallen met letsel is bijna voortdurend verder afgenomen. Deze afname kan ongetwijfeld worden toegeschreven aan landelijk beleid waarin veel aandacht is voor verkeersveiligheid.

In tabel 6.3 wordt de geconstrueerde productie geconfronteerd met de ervoor ingezette middelen, in termen van zowel de totale uitgaven als de personeelssterkte. De uitgaven zijn gedeïndeerd met het prijsindexcijfer van het bruto binnenlands product (bbp). Daardoor kan de relatieve of reële kostprijs van publieke diensten ten opzichte van die van het binnenlandse product in beeld worden gebracht. Het prijsindexcijfer bbp wijkt slechts licht af van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie.¹¹ Daarom zijn de reële uitgaven ook te interpreteren als benadering van de voor politiediensten opgeofferde koopkracht. Specifieke loon- en prijsontwikkelingen bij de politie krijgen verderop in dit hoofdstuk aandacht. De personeelssterkte is uitgedrukt in arbeidsjaren, gecorrigeerd voor de in cao's afgesproken verkorting van de arbeidsduur. Verder worden de

arbeidsproductiviteit (productie per arbeidsuur) en de reële kostprijs (reële uitgaven per eenheid product) weergegeven.

Tabel 6.3

Productie van de politie, 1995-2010 (in indexcijfers, 1995 = 100)

	1995	2000	2005	2008	2009	2010	index 2010 (1995 = 100)
productie (beperkte bvs-indicator) (index 1995 = 100)	100	104	123	108	110	104	104
productie (volledige bvs-indicator) (index 2005 = 100)			100	95			
personeel gecorrigeerd voor arbeidsduur	41.208	45.934	53.969	57.569	59.379	59.907	145
arbeidsproductiviteit (productie per arbeidsuur) (index 1995=100)	100	94	94	77	77	72	72
nominale uitgaven	2.060	2.883	4.119	5.123	5.361	5.319	258
reële uitgaven ^a	2.843	3.543	4.399	5.167	5.433	5.319	187
reële uitgaven ^a per eenheid product (index 1995 = 100)	100	119	126	168	173	180	180

a Uitgaven gedeïnfleerd met prijsindex bbp en in prijzen van 2010.

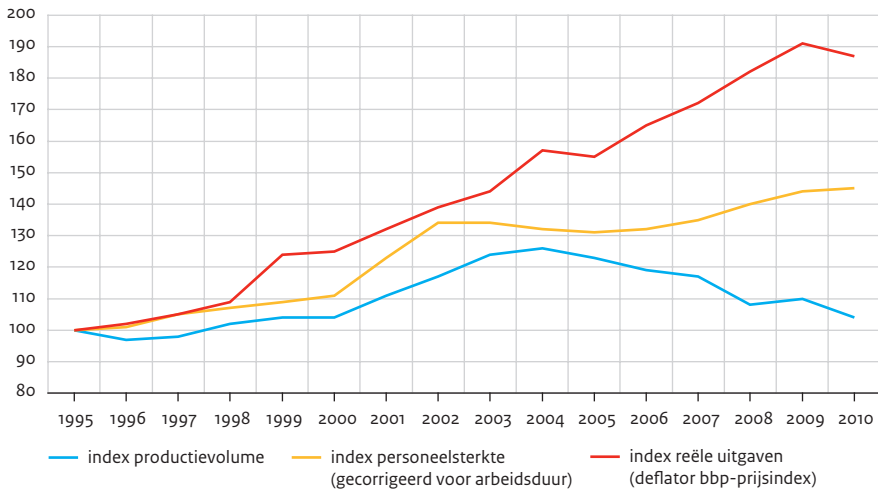
Bron: CBS (StatLine); ministerie van V&J (interne gegevens); ministeries van BZK en Justitie (Jaarverslagen Nederlandse politie, begrotingen en slotwetten, diverse jaren) SCP-bewerking

Het valt op dat de productie, gemeten met de beperkte bvs-indicator, over de gehele periode 1995 tot en met 2010 al met al slechts licht stijgt: 4%. De uitschieter halverwege het vorige decennium was tijdelijk. Omdat tegelijkertijd het personeelsvolume – dat wil zeggen, het voor arbeidsduur gecorrigeerde aantal voltijdequivalenten – in deze periode sterk toenam, daalde de arbeidsproductiviteit met 28%. De reële uitgaven stegen sterker dan het personeelsvolume. Mede hierdoor stegen de reële uitgaven per eenheid product met 80%. Verder valt op dat de productie in de jaren 2005 tot en met 2008 op basis van de beperkte bvs-indicator sterker daalde (met 12%) dan de productie op basis van de volledige bvs-indicator (met 5%). De oorzaak is dat de deelindicatoren die wel in de volledige bvs-indicator maar niet in de beperkte bvs-indicator zijn opgenomen minder fluctueren. Het betreft hier vooral een aantal meldingen en oproepen. De beperkte bvs-indicator is dus duidelijk nog voor verbetering vatbaar.

Figuur 6.2 brengt de ontwikkeling van de totale productie (gemeten via de beperkte bvs-indicator) en de ontwikkeling van de daarvoor ingezette middelen in beeld voor de periode 1995 tot en met 2010. De productie piekt in 2004 en krimpt daarna weer tot iets boven het niveau van 1995. De personeelssterkte en de reële uitgaven stijgen gestaag.

Figuur 6.2

Productie, uitgaven en personeelssterkte politie 1995-2010 (in indexcijfers, 1995 = 100)



Bron: CBS (StatLine); ministerie van V&J (interne gegevens); ministeries van BZK en Justitie (Jaarverslagen Nederlandse politie, begrotingen en slotwetten, diverse jaren) SCP-bewerking

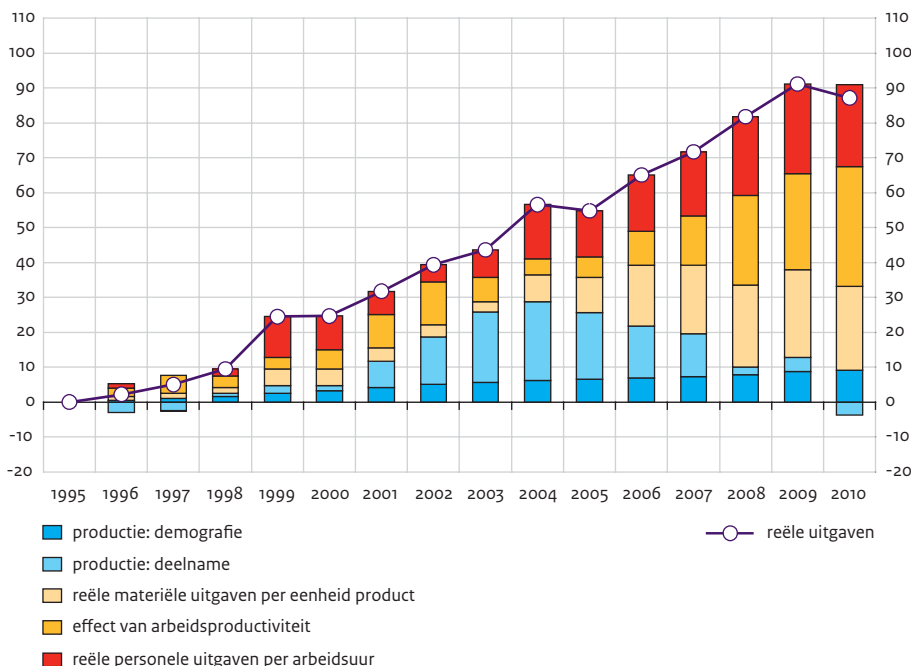
6.4 Decompositie

De totale stijging van de reële uitgaven tussen 1995 en 2010 met 164% is in vier componenten uiteen te leggen (zie ook hoofdstuk 1):

- de stijging van de productie, nader toe te delen aan demografie en intensiteit (vergelijk de deelname in het onderwijs);
- de daling van de arbeidsproductiviteit;
- de stijging van de reële personele uitgaven per arbeidsjaar;
- de stijging van de materiële uitgaven per eenheid product.

Figuur 6.3 brengt de invloed van elk van deze componenten in beeld, steeds cumulatief ten opzichte van 1995.

Figuur 6.3

Decompositie stijging reële uitgaven, 1995-2010 (effect t.o.v. 1995; in procenten)^a

a Het totaal van de kruiseffecten is evenredig aan de enkelvoudige effecten toegerekend.

Bron: SCP

Figuur 6.3 laat zien dat – met één uitzondering – alle onderscheiden componenten, over de totale periode bezien, hebben bijgedragen aan de stijging van de reële uitgaven. De groei van de productieomvang wordt geacht samen te hangen met de groei van de totale bevolking. De toename van de totale productie/dienstverlening op basis van de bevolkingsgroei bedraagt 9%.¹² De productie per inwoner (de intensiteit) is echter per saldo met 4% gedaald, ook al was zij in de voorafgaande twaalf jaar per saldo nog positief. Dat komt door de sterke daling van de productie in 2010.

De andere drie componenten droegen in uiteenlopende mate bij aan de oplopende reële uitgaven. De bijdrage van de reële personele uitgaven per arbeidsuur bedroeg 23 procentpunten, die van de reële materiële uitgaven per product 24 procentpunten en die van de arbeidsproductiviteit 34 procentpunten.¹³ Samen met de totale bijdrage van de productie van 6 procentpunten is dat in totaal 87 procentpunten (telkens inclusief de toegerekende kruiseffecten). In tabelvorm en in jaarlijkse groeicijfers ziet dat er als volgt uit (zie tabel 6.4).

Tabel 6.4

Decompositie gemiddelde jaarlijkse groei van uitgaven politie, 1995-2010, in procenten

nominale uitgaven politie	6,5
prijsindexcijfer bbp (inflatie)	2,2
reële uitgaven politie ^b	4,3
productie ^a	0,3
effect demografie	0,5
effect deelname	-0,2
reële uitgaven per product ^b	4,0
effect ^c arbeidsproductiviteit ^d	1,6
effect ^c reële contractloonstijging per arbeidsuur	0,7
effect ^c incidentele loonstijging per arbeidsuur	0,5
effect ^c van materiaalproductiviteit	1,0
effect ^c van reële prijs bruto materiële overheidsconsumptie	0,2

a Gebaseerd op de beperkte bvs-productindicator.

b Nominale uitgaven gedefleerd met de prijsindex van het bbp.

c Het effect betreft de procentuele groei vermenigvuldigd met het aandeel van arbeid, respectievelijk van materiaal (0,75 : 0,25). De procentuele groei is daarom bij arbeidsproductiviteit, contractlonen en incidentele loonstijging 1,33 maal zo hoog en bij materiaal 4 maal zo hoog als de in de tabel vermelde effecten.

d Productie per arbeidsuur.

Bron: scp

De reële kostprijs (reële uitgaven per product) steeg in 1995 tot en met 2010 met gemiddeld 4,0% per jaar. De dalende arbeidsproductiviteit dreef de reële uitgaven met gemiddeld 1,6 procentpunten per jaar op. De arbeidsproductiviteit fluctueert sterk over de gehele beschouwde periode, maar daalt het sterkst in de meest recente vijftaarsperiode.

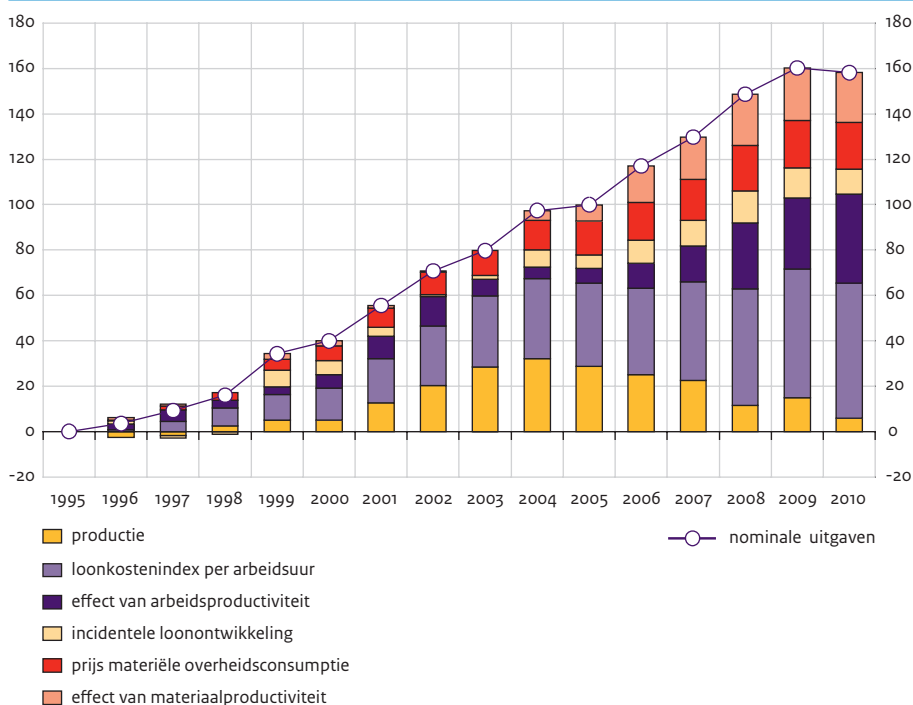
De reële materiële uitgaven per product namen in deze periode toe met ongeveer 90%. Door het geringe aandeel van de materiële uitgaven was de bijdrage aan de jaarlijkse stijging van de reële uitgaven per product slechts 1,2 procentpunten (in tabel 6.4 uitgesplitst in de effecten van de materiaalproductiviteit en de reële prijs van materieel in tabel 6.3). Ook deze bijdrage is heel ongelijk over de periode gespreid: de grootste bijdrage aan de uitgavenstijging vindt plaats in de periode na 2003. De reële personeelsuitgaven per arbeidsuur (in tabel 6.4 de som van de groeicijfers van de reële contractlonen en de incidentele lonen) stegen over de gehele periode met 26% en droegen 1,2 procentpunten bij aan de gemiddelde jaarlijkse stijging van de reële uitgaven per product.

Ook is een decompositie mogelijk van de ontwikkeling van de totale *nominale* uitgaven, die van 1995 tot 2010 groeiden met 158%. Het voordeel van deze decompositie is dat de prijsontwikkeling ook zichtbaar kan worden gemaakt. Figuur 6.4 brengt deze decompositie in beeld. Hierbij is ervoor gekozen twee extra componenten in beeld te

brengen, namelijk een inschatting van de prijsontwikkeling van het materiaal op basis van de prijsindex van de materiële overheidsconsumptie, en de materiaalproductiviteit. Dit maakt de analyse symmetrischer aan de aanpak van personeel, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen prijzen (uurlonen) en arbeidsproductiviteit.

Figuur 6.4

Decompositie stijging nominale uitgaven, 1995-2010 (effect t.o.v. 1995; in procenten)^a



a Waarbij het totaal van kruiseffecten evenredig aan de enkelvoudige effecten is toegerekend.

Bron: SCP

De grootste bijdrage aan de nominale uitgavenstijging van de politie leverde de stijging van de loonuitgaven per arbeidsuur: circa 71 procentpunten (inclusief de toegerekende kruiseffecten) is daaraan toe te schrijven, waarvan 11 procentpunten voor de incidentele component. De bijdrage van de dalende arbeidsproductiviteit komt op de tweede plaats met een stijging van 39 procentpunten. Ook de materiaalproductiviteit liep terug. Het effect hiervan op de uitgaven (22 procentpunten) komt op de derde plaats. De prijs van de materiële overheidsconsumptie nam zeer sterk toe. Hierdoor kwam de bijdrage van deze component, ondanks het relatief kleine aandeel van de materiële uitgaven, op de vierde plaats met een stijging van 21 procentpunten. De bijdrage van de hogere productie was slechts 6 procentpunten.

6.5 Kwaliteit, doeltreffendheid en maatschappelijk effect van de dienstverlening

6.5.1 Kwaliteit en doeltreffendheid

Het toezicht op de kwaliteit van de politie ligt in handen van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (oov). De Inspectie oov onderzoekt of het beleid goed wordt uitgevoerd en resultaat oplevert. Daarbij wordt vooral gekeken naar resultaten van het politieoptreden (productkwaliteit). Het gaat daarbij vaak om incidenten. Verder kijkt de inspectie naar de kwaliteit van het politieonderwijs. Soms worden kwaliteitsaspecten van politiekorpsen onderling vergeleken. De inspectie houdt de ontwikkeling van diverse kwaliteitsaspecten van de politie in de loop van de tijd echter niet systematisch bij. Kwaliteit kan behalve vanuit het oogpunt van inspecties (objectieve kwaliteit) ook beoordeeld worden door burgers (subjectieve kwaliteit). Het scp heeft in 2002, 2006 en 2010 onderzoek gedaan naar de kwaliteit van publieke dienstverlening (kpd). Hierbij is het oordeel van burgers gevraagd over onder andere het functioneren van de politie. Daarbij werd een zevenpuntsschaal gehanteerd, waarbij 1 = 'helemaal mee oneens' en 7 = 'helemaal mee eens'.

De scores in de drie enquêtes lopen weinig uiteen. De bevolking is dus nauwelijks meer of minder positief over de politie gaan denken. In 2010 had 8% van de ondervraagden een negatief oordeel over het functioneren van de politie en kwalificeerde 43% dit als matig. In 2006 waren deze cijfers een fractie positiever. In 2002 is deze vraag niet gesteld. De stelling 'de politie is eerlijk en betrouwbaar' scoort gemiddeld 4,4 op de zevenpuntsschaal. De stelling 'de politie doet zijn werk goed' scoort gemiddeld 3,9. De stelling 'de politie doet te weinig aan opsporing' scoort gemiddeld 4,5. De stelling 'de politie is te weinig op straat' scoort gemiddeld 5,1. Over de eerste twee aspecten oordeelt de bevolking dus gematigd positief. Wel vindt een meerderheid dat de politie te weinig doet aan opsporing en overheerst het beeld dat de politie te weinig zichtbaar op straat aanwezig is.

In het veiligheidsbeleid van het kabinet-Rutte staat de toename van het 'blauw op straat' centraal. Het Regeerakkoord (TK 2010) meldt dat 'overlast, agressie, geweld en criminaliteit directer en effectiever worden aangepakt'. Daarmee zet het kabinet, evenals het kabinet-Balkenende IV, met name in op verbetering van de productkwaliteit (zie ook Pommer et al. 2008).

Ook is gevraagd naar de systeemkwaliteit. Daarbij gaat het om de werking van de hele strafrechtelijke keten, die onder andere ook het Openbaar Ministerie en de rechtspraak omvat. Voorbeelden van systeemkwaliteit zijn repressie en bescherming. Het oordeel van de burgers over de systeemkwaliteit is, ten opzichte van de scores bij andere publieke diensten, minder positief dan gemiddeld. Vooral de repressie laat volgens de respondenten te wensen over. Alleen de stelling dat de politie meer tijd moet besteden aan misdaadbestrijding en minder aan hulpverlening kan rekenen op een gemiddelde score. De scores bij stellingen over bescherming geven een diffuus beeld. Aan de ene kant vinden veel mensen dat bescherming ook een taak is van de burger (gemiddelde score 5,2), aan de andere kant luidt het oordeel dat ex-gevangenen beter moeten worden opvangen (gemiddelde score 4,6) en dat te weinig rekening wordt gehouden met de slachtoffers

van misdrijven (gemiddelde score 5,1). Bij de drie laatstgenoemde onderwerpen is weinig verandering in de tijd te bespeuren.

In de KPD-onderzoeken is verder gevraagd naar de tevredenheid over de afhandeling van zaken door de politie. Zowel in 2006 als in 2010 beoordeelden de slachtoffers de dienstverlening van de politie negatiever dan niet-slachtoffers. Nadere analyse geeft aan dat personen die zelf een misdrijf hebben meegemaakt niet anders oordelen dan mensen van wie een naaste slachtoffer van een misdrijf is geweest. Een derde van de slachtoffers toonde zich in 2010 tevreden over de manier waarop de politie hun zaak had afgehandeld, 40% was ontevreden. Een grote groep respondenten (28%) is tevreden noch ontevreden.

Ontevreden slachtoffers is gevraagd naar de reden(en) van hun ontevredenheid. In 2010 geeft minimaal een derde van de ondervraagden als reden dat de zaak niet is oplost, dat geen informatie verstrekt werd over de afloop van de zaak, dat de dader niet is gepakt, of dat de politie niets deed. Veel minder vaak tonen respondenten zich ontevreden over slechte bereikbaarheid, lange wachttijden, onvoldoende tijd en aandacht of over het niet vergoeden van schade. Dit beeld is min of meer ook in 2002 en 2006 aanwezig.

Bij productkwaliteit van de politie gaat het erom of de politie haar werk goed doet, of de politie voldoende aan opsporing doet en of de politie voldoende vaak op straat is te zien. Via het aantal ophelderingen is de productkwaliteit, die ook doeltreffendheid kan worden genoemd, voor een deel opgenomen in de productindicatoren die in dit hoofdstuk zijn gehanteerd.

De doeltreffendheid kan worden weergegeven via het ophelderingspercentage. Dat is in de periode 1995 tot en met 2010 sterk gestegen, namelijk met 21%. Daarom kan gesteld worden dat de doeltreffendheid sterk is verbeterd. Wel is, ondanks de stijging van het ophelderingspercentage, dit percentage in internationaal perspectief laag. Zie daarvoor de internationale vergelijking in SCP (2004). In deze internationale vergelijking wordt er op gewezen dat het volgens Smit et al (2003) niet goed mogelijk is landen onderling te vergelijken door de grote diversiteit in de wijze waarop het ophelderingspercentage bepaald wordt.

6.5.2 Maatschappelijk effect

De maatschappelijke effecten vloeien voort uit de doelstelling van de politiemissie: 'de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'. Bij de handhaving van de rechtsorde gaat het erom of de (beleefde) criminaliteit voldoende bestreden wordt: hoe lager de criminaliteit, hoe groter het maatschappelijk effect. Bij het maatschappelijk effect draait het dus om veiligheid. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid. Objectieve veiligheid wordt bepaald door de werkelijke criminaliteit, die bij voorkeur wordt gemeten via slachtofferenquêtes.¹⁴ Bij subjectieve veiligheid gaat het om veiligheidsgevoelens: hoe veilig voelt de burger zich, ongeacht de werkelijke criminaliteit? Hoewel niet officieel in de politiemissie verwoord, wordt door beleidsmakers ook aan subjectieve veiligheid grote waarde gehecht.

Het maatschappelijk effect van de politie zowel in termen van objectieve als in termen van subjectieve veiligheid is de laatste jaren toegenomen. Dat blijkt zowel uit slachtofferenquêtes als uit het verloop van het aantal geregistreerde misdrijven. Volgens de *Integrale Veiligheidsmonitor* van het CBS (2010) is het aantal door burgers ondervonden delicten tussen 2004 en 2009 afgenomen met 29% en is het aantal mensen dat slachtoffer van een delict was, gedaald met 23%. Ook het aantal geregistreerde misdrijven neemt de laatste tijd af: een daling van 10% in de periode 1995 tot en met 2010.

Dit is in overeenstemming met de uitkomsten van onderzoeken van Vollaard. In Vollaard (2005) wordt geconcludeerd dat de daling van de criminaliteit in de periode van 1994 tot en met 2003 grotendeels veroorzaakt is door een toename van het politiepersoneel in dezelfde periode. In Vollaard (2006) vindt hij opnieuw een negatief verband tussen de inzet van de politie en criminaliteit en overlast.

Bij dit verbeterde maatschappelijke effect moet worden opgemerkt dat behalve de politie ook andere schakels uit de strafrechtelijke keten invloed hebben op de criminaliteit. Bovendien mag de invloed van maatschappelijke trends, zoals de omvang van de werkloosheid en die van demografische veranderingen (zoals de ontwikkeling van het aantal jonge mannen, bij wie de criminaliteitscijfers gemiddeld relatief hoog zijn) niet worden uitgevlakt.

In de SCP-publicatie *Sociale veiligheid ontsleuteld* (Van Noije en Wittebrood 2008) wordt op basis van systematisch literatuuronderzoek geconcludeerd dat gericht politietoezicht helpt om onveiligheidsgevoelens en criminaliteit te verminderen. Zij stellen dat politie-surveillance gericht op bekend onveilige plekken en tijdstippen ervoor zorgt dat de criminaliteit afneemt. Bovendien voelen mensen zich veiliger wanneer er zichtbaar politie aanwezig is. Dit onderdeel van de handhavingstaak heeft dus een positief maatschappelijk effect. Een meer algemene inzet van de politie (algemene surveillance) zou geen effect hebben op de criminaliteit.

Ook geven Van Noije en Wittebrood aan dat het plaatsen van goed hang- en sluitwerk en alarmsystemen, bijvoorbeeld als onderdeel van het Keurmerk Veilig Wonen of het Keurmerk Veilig Ondernemen, effect heeft ter voorkoming van inbraak en diefstal. Het maakt het potentiële daders lastiger om delicten te plegen, waardoor in ieder geval een deel van hen zich laat ontmoedigen. De politie is bij deze activiteiten vaak betrokken vanuit een adviserende rol. Deze adviserende activiteit heeft dus ook effect. Tot slot concluderen Van Noije en Wittebrood dat het oppakken van daders niet direct leidt tot minder recidive, maar wel effect heeft op anderen die mogelijk van plan waren delicten te plegen. Een hoge pakkans schrikt potentiële daders af.

Uitslagen van onderzoek naar de effecten op de criminaliteit van de pakkans, de strafkans en de strafmaat zijn niet altijd eenduidig, maar in grote lijnen is daaruit te concluderen dat vergroting van de pakkans de criminaliteit meer terugdringt dan verhoging van de strafkans of de strafmaat (Van Tulder 1994; Van der Torre en Van Tulder 2001).

6.6 Samenvatting en slotbeschouwing

De Nederlandse politieorganisatie bestaat op dit moment uit 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), plus een aantal specifieke

ondersteunende organisaties. De voorgenomen ingrijpende reorganisatie van de politie blijft bij deze terugblik op ontwikkelingen in de jaren 1995 tot en met 2010 buiten beschouwing.

De kerntaken van de politie omvatten: strafbare feiten en gedragingen opsporen, de openbare orde handhaven, noodhulp verlenen en toezicht houden in de publieke ruimte. Veel van het politiewerk laat zich moeilijk meten, zoals het toezicht houden in de publieke ruimte (surveillance) en het handhaven van de openbare orde tijdens bijvoorbeeld voetbalwedstrijden. Ondanks deze beperkingen worden in dit rapport toch twee productindicatoren gepresenteerd die in een aantal opzichten het productieverloop beter weergeven dan vorige door het SCP gehanteerde indicatoren. Deze indicatoren, de beperkte en de volledige BVS-productindicator, zijn gebaseerd op het budgetverdeelstelsel dat bij de financiering van de korpsen wordt gehanteerd. Voor de analyses is gebruikgemaakt van de beperkte BVS-productindicator. Deze kent in twee opzichten een verbetering: een lichte uitbreiding van de deelindicatoren waarmee de productie wordt beschreven en een vernieuwing van de bijbehorende gewichten. De 'volledige BVS-indicator' beschrijft meer aspecten van de productie, maar kan door beperkte beschikbaarheid van gegevens nog maar voor een beperkt aantal jaren worden berekend. Zodra voor meer jaren gegevens beschikbaar komen, kan met de volledige BVS-productindicator een volgende verbeterslag worden gemaakt. Punten van zorg blijven de politieregistraties die de laatste jaren te kampen hebben gehad met automatiseringsproblemen.

De analyses in dit hoofdstuk hebben in principe betrekking op de gehele politieorganisatie. Er is gebruikgemaakt van elf verschillende deelindicatoren voor de productie van de politie. Daarvan hebben er zes betrekking op opsporing, namelijk zes categorieën opgehelderde misdrijven (samen 31% van de werklast), en hebben de overigen betrekking op handhaving (69% van de werklast). De handhavingsindicatoren bestaan uit een normeringsindicator, namelijk de omvang van de bevolking, die bijvoorbeeld surveillance en ordehandhaving bij evenementen vertegenwoordigt (17% van de werklast) en uit registratie van misdrijven, hulp bij verkeersongevallen, niet urgente meldingen en overtredingen, die samen goed zijn voor 53% van de werklast.

In de periode 1995 tot en met 2010 is het gewogen aantal opgehelderde misdrijven met 11% gestegen. Het aantal geregistreerde misdrijven daalde daarentegen met 10% en het aantal verkeersongevallen met letsel daalde met 61%. Het aantal geconstateerde overtredingen vertoonde een grillig verloop: het verdubbelde in de periode 1995 tot en met 2005, om daarna weer met een derde af te nemen. Dit patroon laat zich grotendeels verklaren door de prestatieafspraken met de politie. Per saldo bedroeg de toename van de overtredingen 50%. De bevolking nam in deze periode toe met 7%. Per saldo nam de totale productie van de politie toe met 4%. In dezelfde periode nam het personeelsvolume toe met 45%, stegen de nominale uitgaven met 158% en de reële uitgaven per product met 80%.

De reële uitgaven per product (reële kostprijs) steeg in de periode 1995 tot en met 2010 met gemiddeld 4,0% per jaar. Dit kan verklaard worden uit een daling van de arbeidsproductiviteit (1,6 procentpunten), een stijging van de reële personeelsuitgaven per arbeidsuur (1,2 procentpunten), een daling van de materiaalproductiviteit (1,0 procentpunt) en een stijging van de reële prijs van materieel (0,2 procentpunt).

In SCP-enquêtes (gehouden in 2002, 2006 en 2010) waarin burgers wordt gevraagd naar hun oordeel over de publieke dienstverlening zijn ook vragen over het functioneren van de politie opgenomen. De scores in deze drie enquêtes lopen weinig uiteen. De bevolking is dus nauwelijks meer of minder positief over de politie gaan denken. Over de stellingen ‘de politie is eerlijk en betrouwbaar’, ‘de politie doet zijn werk goed’ en ‘de politie doet te weinig aan opsporing’ oordeelt de bevolking matig tot positief en aan de stelling ‘de politie is te weinig op straat’ hangt de bevolking een tamelijk negatief oordeel.

Ook is in onderzoek onder de bevolking gevraagd naar de tevredenheid over de manier waarop de politie zaken afhandelt. Iets meer burgers zijn ontevreden dan tevreden. Een grote groep respondenten heeft geen uitgesproken mening.

Een en ander samenvattend kan worden gesteld dat burgers gematigd positief oordelen over het functioneren van de politie en dat dit oordeel in de periode 2002 tot en met 2010 weinig is veranderd.

De doeltreffendheid bij de opsporing door de politie is aanzienlijk toegenomen. Dat blijkt uit de sterke stijging van het ophelderingspercentage met 21%. Ook het maatschappelijk effect van de politie is toegenomen. Volgens de *Integrale Veiligheidsmonitoren* van het CBS en het ministerie van V&J (2010 en eerdere jaren) is het aantal door burgers onderzonden delicten tussen 2004 en 2009 afgenomen met 29% en is het aantal slachtoffers van delicten gedaald met 23%. Ook het aantal geregistreerde misdrijven vertoont de laatste jaren een daling. Hierbij is aan te tekenen dat behalve de politie ook andere schakels uit de strafrechtelijke keten invloed hebben op de criminaliteit. Bovendien hebben bijvoorbeeld de hoogte van de werkloosheid en de omvang van de groep jonge mannen invloed op de waargenomen omvang van de criminaliteit.

Toch mag geconcludeerd worden dat de geboekte successen zijn behaald mede dankzij een hogere inzet van middelen.

Noten

- 1 Zie <http://www.politie.nl/Overdepolitie>.
- 2 Zie bijvoorbeeld Schneiders en De Graaf (2010).
- 3 Bij de justitiële verzoeken gaat het om dwangmiddelen toepassen, onderzoekshandelingen verrichten of medewerking daaraan verlenen. Dit betreft vaak verzoeken van de ene aan een andere rechterlijke autoriteit. Het doel is nagenoeg altijd het verzamelen van bewijsmateriaal, bijvoorbeeld een verzoek tot het horen van personen (als wordt gevraagd om een beëdigde verklaring) of een verzoek tot het aftappen van gegevensverkeer via de telecommunicatie-infrastructuur.
- 4 Een celdagequivalent is een vergelijkingsmaatstaf van het OM om straffen met elkaar te kunnen vergelijken. Het aantal celdagequivalenten correspondeert met de zwaarte van de straf.
- 5 Het regionaal klantenpotentieel van een gemeente is het aantal inwoners dat die gemeente aantrekt vanuit het omringend gebied, rekenend met een straal van 60 kilometer.
- 6 Het gebruik van een dienst kan men associëren met de afnemer, de consument, productie met de producent die het product ‘produceert’. Van een misdrijf aangifte doen bij de politie is gebruik, een misdrijf oplossen is productie. Deelnemen aan het onderwijs is gebruik. Iemand een diploma laten halen is productie.

- 7 IBO-standaardtijden zijn tijden die zijn opgesteld door de Werkgroep Interdepartementaal beleids-onderzoek Politiezorg (1999).
- 8 Het INP is het Informatiemodel Nederlandse Politie.
- 9 Meestal internationale verzoeken om het vergaren en overdragen van bewijsmateriaal of het uitleveren van verdachten.
- 10 Dat deel van de Mulderzaken, dat elektronisch rechtstreeks aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) wordt aangeleverd (flitspalen).
- 11 Het prijsindexcijfer van het bbp steeg tussen 1995 en 2010 met 38%, dat van de gezinsconsumptie met 37%.
- 12 Inclusief de toerekening van kruiseffecten.
- 13 Het percentage in tabel 6.3 bedraagt 28%. Dat is zonder toerekening van een kruiseffect.
- 14 Niet alle slachtoffers doen aangifte van het misdrijf waarmee zij zijn geconfronteerd. Dat is een belangrijke oorzaak voor verschillen tussen de uitkomsten slachtofferenquêtes en aangiften. Omdat de aangifte bereidheid over de tijd varieert, is de geregistreeerde criminaliteit een minder goede maatstaf voor de ontwikkeling van de werkelijke criminaliteit dan slachtofferenquêtes.

Literatuur

- BZK (2007). *Jaarverslag Nederlandse Politie 2006*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- CBS en V&J (2010). *Integrale Veiligheidsmonitor 2010. Landelijke rapportage*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Goudriaan R., F. van Tulder, J. Blank, A. van der Torre, en B. Kuhry (1989). *Doelmatig dienstverlening. Een onderzoek naar de produktiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector*. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/ Samsom (Sociale en Culturele Studies 11).
- Hols, M.C.A.B., P.F. Rozenberg en R.J. Morée (2010). *Herijking van het budgetverdeelsysteem van de Nederlandse politie*. Utrecht: Capgemini Consulting, OVM Consulting en Twynstra Gudde.
- Kuhry, Bob en Ab van der Torre (2002). *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2002-15).
- Noije, Lonneke van, en Karin Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, Evert, Evelien Eggink en Hetty van Kempen (2008). *De staat van de publieke dienst. Het oordeel van de burger over de kwaliteit van overheidsdiensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, Evert en Evelien Eggink (2010). *Publieke dienstverlening in perspectief. scp-memorandum voor de kabinetsformatie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Project Kwantificering Politiewerk (1988). *Eenentwintig politiekorpsen met gelijke maat gemeten*. Utrecht: Andersson, Elffers & Felix.
- Rijksoverheid (2011). *Nationale politie*. Geraadpleegd op 15 oktober 2011 via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/politie/nationale-politie
- Schneiders, Bernt en Thom de Graaf (2010). *Geen nationale politie*. Geraadpleegd op 1 september 2011 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/geen-nationale-politie.252099.lynkx>.
- SCP (2004). *Prestaties van de publieke sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Smit, P.R. et al. (2003). *Het ophelderingspercentage nader beschouwd*. Meppel: Boom (report 213 of the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice).

- TK (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord vvd-cda*. In: *Brief van de informateur aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 7 oktober 2010*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010/2011, 32417, nr. 15
- TK (2011a). *Invoering van de Politiewet 200. en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 32822, nr.3.
- TK (2011b). *Invoering van de Politiewet 200. en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 32822, nr.12.
- Torre, A.G.J. van der, en F.P. van Tulder (2001). *Een model voor de strafrechtelijke keten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2001-15).
- Tulder, F.P. van (1994). *Van misdaad tot straf. Een economische benadering van de strafrechtelijke keten*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studies 21).
- Vollaard, B.A. (2005). *Police numbers up, crime rates down. The effect of police on crime in the Netherlands, 1996-2003*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB-document 75).
- Vollaard, Ben A. (2006). *Police effectiveness: measurement and incentives* (PhD thesis.. Santa Monica: RAND Graduate School.
- V&J (2011). *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 2 mei 2011 betreffende 'Landelijke prioriteiten politie'*. Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek Politiezorg (1999). *Interdepartementaal beleidsonderzoek Politiezorg. ibo-ronde 1998, rapport nr. 3*. Den Haag: BZK.

7 Rechtspraak

Frank van Tulder en Ab van der Torre

7.1 Missie, organisatie en middelen

Missie

‘De Rechtspraak zorgt voor integere, tijdige en effectieve beslechting van geschillen en berechting van strafbare feiten door onafhankelijke rechters. De Rechtspraak draagt bij aan de instandhouding van de rechtsstaat en het vertrouwen van de burger in het recht.’ De eerste zin in deze omschrijving van de missie van de Rechtspraak, ofwel de rechtspreekende organisatie, doelt op de manier waarop concrete rechtszaken worden behandeld. De tweede zin duidt op een na te streven afgeleid effect. Personen die een beroep doen op de rechter zullen hun vertrouwen in de rechtsstaat mede laten afhangen van de behandeling die ze bij het gerecht ervaren. Omdat de uitleg van de wetten door de rechter vaak in het brandpunt van de maatschappelijke belangstelling en de publiciteit staat, kan de behandeling van concrete zaken ook een bredere uitstraling hebben op het vertrouwen in het recht van burgers die niet direct bij een zaak betrokken zijn. De Rechtspraak levert niet alleen een bijdrage aan de rechtsstaat door concrete conflicten te beslechten en strafbare feiten te berechten, maar ook via advisering op het gebied van de wetgeving.

Een wezenlijk aspect van de rechtstaat betreft de onafhankelijkheid van de rechter. Die onafhankelijkheid betekent dat de rechter in concrete zaken beslist zonder inmenging van buitenaf. Daarbij opereert de rechter binnen de ruimte die de wetgever hem of haar biedt. Bij de huidige wijze van financiering is de Rechtspraak per definitie afhankelijk van de middelen die bij de allocatie van collectieve middelen ter beschikking worden gesteld.

Sommigen zien een spanning tussen de onafhankelijkheid van de rechter en de financiering van de Rechtspraak via een vastgelegd budget. Zij hebben de neiging de daarmee samenhangende ‘bedrijfseconomische’ benadering op dit terrein op principiële gronden af te wijzen (Mak 2008). Het is echter ook mogelijk de rechter te zien als een persoon die binnen de op macroniveau gestelde algemeen bestuurlijke kaders op microniveau onafhankelijke beslissingen neemt. Met andere woorden: de onafhankelijkheid van de rechter is niet absoluut, maar beperkt zich tot zijn uitspraken in individuele zaken.

Drie rechtsgebieden

Bij de behandeling van zaken door de Rechtspraak zijn drie grote rechtsgebieden te onderscheiden: het civiel recht, het bestuursrecht en het strafrecht.

De *civiele rechtspraak* betreft gerechtelijke procedures van private partijen (burgers, bedrijven, organisaties) tegen andere private partijen. Binnen het civiele recht worden vaak – zowel in de wetgeving als binnen de rechtbankorganisatie – twee delen onderscheiden: het familierecht en het handelsrecht. Familierecht gaat over scheidingen, gezag over minderjarigen, (familie)namen en erfenissen. Al het overige wordt aangeduid als

handelsrecht, al gaat het vaak helemaal niet over ‘handel’. Onder deze categorie vallen incassozaken (het meest voorkomende type handelsgeschil), maar ook schadeclaims, burenruzies en arbeidsgeschillen.

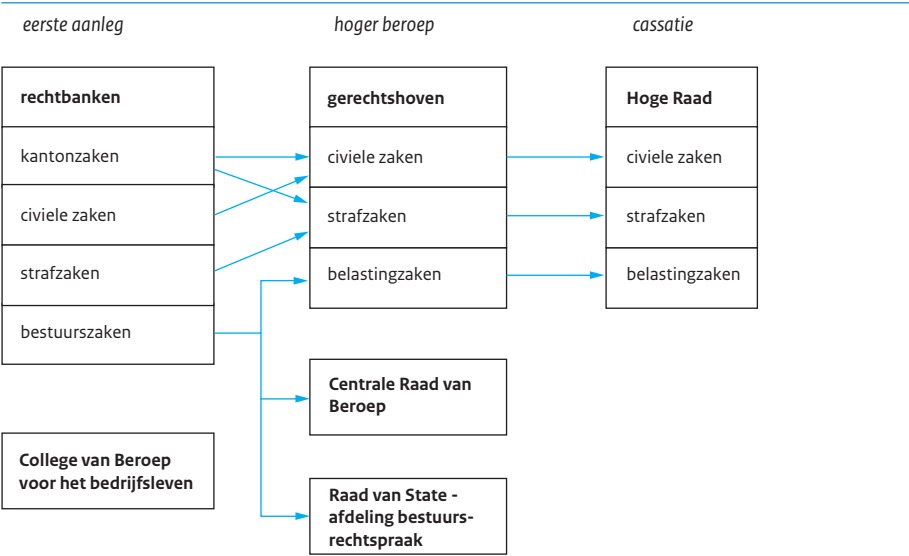
De *strafrechtspraak* betreft de berechting van strafbare feiten. Het openbaar ministerie (OM) beslist daarbij welke zaken voor de rechter komen. Het kan daarbij gaan om lichtere vormen van strafbare feiten, de zogenaamde overtredingen (veelal verkeersovertredingen) en zwaardere vormen, de misdrijven. Die laatste kunnen variëren van zakkenrollerij tot moord en doodslag.

De *bestuursrechtspraak* heeft betrekking op beroep dat belanghebbenden instellen tegen beschikkingen, dat wil zeggen besluiten van bestuurorganen die betrekking hebben op concrete gevallen. Het kan bijvoorbeeld gaan om de beslissing van een ministerie of een gemeente om al dan niet een vergunning te verlenen, maar ook om een door de Belastingdienst opgelegde aanslag of het besluit van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen over een werkloosheidsuitkering.

Organisatie

De Rechtspraak kent een aantal algemene en enkele sterk gespecialiseerde gerechten. De gerechten voor de behandeling van de meeste zaken op het gebied van het civiel recht, strafrecht en bestuursrecht in eerste aanleg² zijn de *rechtbanken* (momenteel negentien in getal). In de meeste gevallen behandelen de gerechtshoven (momenteel zijn dat er vijf) de zaken in hoger beroep. Na de uitspraak in hoger beroep kan een partij die van mening is dat het recht onjuist is toegepast in cassatie gaan bij de Hoge Raad. De Hoge Raad oordeelt daarbij niet opnieuw over de feiten zelf, maar kijkt of het recht juist is toegepast. Voor het hoger beroep van bestuurszaken anders dan belastingzaken geldt een andere weg. Voor zaken op het gebied van sociale zekerheid en dergelijke is de Centrale Raad van Beroep de hogerberoepsinstantie. Voor zaken over vergunningen, ruimtelijke ordening en vreemdelingenzaken is dat de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarnaast is er het College van Beroep voor het Bedrijfsleven voor de behandeling van zaken op het gebied van het economisch bestuursrecht. Figuur 7.1 geeft een schematisch beeld van de gerechten en de gang van zaken in grote lijnen.

Figuur 7.1
Schema Nederlandse Rechtspraak in hoofdlijnen^a



a Voor enkele specifieke typen bestuurszaken zijn de Centrale Raad van Beroep en de Raad van State de behandelende instanties in eerste en enige aanleg. Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven behandelt hoger beroepen bij een kleine specifieke groep economische bestuurszaken.

Bron: Wet op de rechterlijke organisatie, Beroepswet, Wet op de Raad van State, Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en specifieke wetten die competentie voor behandeling van specifieke zaken aan gerechten toewijzen.

Behalve de gerechten omvat de organisatie een aantal ondersteunende centrale diensten. Het gaat met name om de ICT-organisatie van de rechtspraak (Spir-IT, voorheen: ICTRO) en de Raad voor de rechtspraak. Deze laatste vormt het overkoepelende bestuur voor de gerechten, exclusief de Hoge Raad en de Raad van State. De Raad voor de rechtspraak heeft tot taak de begroting voor de Rechtspraak op te stellen en budgetten over de gerechten te verdelen, de bedrijfsvoering van de gerechten te ondersteunen en daarbij zorg te dragen voor landelijke voorzieningen; de kwaliteit van de rechtspraak te bevorderen en regering en parlement te adviseren over wetgeving en beleid dat gevolgen heeft voor de rechtspraak.

Financiering en uitgaven

In het begin van de analyseperiode (vanaf 1995) bestond noch op landelijk niveau, noch bij de verdeling van de beschikbare middelen over de afzonderlijke gerechten een directe relatie tussen het toegekende budget en de productie, ofwel het aantal behandelde zaken. Geleidelijk aan zijn afspraken over de productie, in termen van aantallen zaken van verschillende typen, een belangrijkere rol bij de financiering gaan spelen. Vanaf vlak

na de eeuwwisseling tot 2005 speelden productieafspraken (mede) een rol bij het aan gerechten toegekende budget. De verdeling van het budget was in principe evenredig met de productieafspraken, hoewel daarnaast de historisch gegroeide situatie bij de financiering nog een (afnemende) rol speelde.³ Deze afspraken kwamen tot stand op basis van de jaarplannen van de gerechten en daarin geformuleerde verwachtingen over de instroom van zaken en voornemens over het wegwerken van voorraden. De feitelijke productie kon vervolgens afwijken van de productieafspraken zonder dat dit directe financiële consequenties had.

In 2005 is een baten/lastensysteem ingevoerd. Vanaf dat moment is de financiering grotendeels gebaseerd op productieafspraken en een overeengekomen prijs voor de behandeling van zaken per 'productgroep'. Dit geldt in de eerste plaats landelijk, waarbij tussen de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie afspraken worden gemaakt over productie en de 'prijs' per zaak. In deze prijzen worden loon- en prijsbijstellingen verwerkt. In aanvulling hierop vindt eens in de drie jaar in nader overleg bijstelling plaats. Bij dit overleg kunnen diverse aspecten meewegen, zoals nagestreefde doelmatigheidswinst, wenselijke kwaliteitsverbetering, enzovoort.

Een vergelijkbare aanpak geldt op het niveau van de afzonderlijke gerechten. Verschillen tussen afgesproken en feitelijke productie hebben inmiddels gedeeltelijk financiële consequenties. Wanneer gerechten meer produceren, krijgen zij 70% van de landelijke kostprijs⁴ per eenheid van de meerproductie na afloop van het jaar bijgesteld. Andersom dienen zij bij een geringere productie 70% van de landelijke kostprijs per eenheid van de minderproductie te retourneren. De gewijzigde opzet van de financiering heeft de institutionele band tussen productie en kosten sterker gemaakt. In de loop van de tijd zijn op de historische situatie gebaseerde verschillen in kostprijzen per type zaak (minuten-tarieven) tussen gerechten weggewerkt.

Het is mogelijk dat deze systematiek tot een overschot of een tekort aan middelen op landelijk niveau leidt. De totale Rechtspraak houdt daarom een reserve aan waaruit tekorten kunnen worden aangezuiverd en waaraan eventuele overschotten worden toegevoegd.

De in de loop van de jaren gewijzigde financiering heeft gevolgen voor de afbakening van de kosten. Bij kapitaalgoederen zijn de betalingen (die in het jaar van aanschaf volledig als kosten meetelden) vervangen door afschrijvingen op kapitaalgoederen. Daarbij wordt de geleidelijke waardevermindering van de kapitaalgoederen aan opeenvolgende jaren toegerekend. Anders gezegd: sinds 2005 is sprake van 'kosten' of 'lasten' en niet langer van 'uitgaven'. Het effect op de totaalcijfers is overigens beperkt. In dit hoofdstuk wordt steeds gesproken over 'uitgaven'.

Tabel 7.1 geeft een beeld van de overheidsuitgaven aan de Rechtspraak in 2010, waarbij tevens een schatting is gemaakt van de verdeling over de drie grote rechtsgebieden: civiel, strafrecht en bestuur.

Tabel 7.1

Uitgaven 2010, naar type gerecht en rechtsgebied (in mln. euro)

	totaal	civiel	straf	bestuur
rechtbanken	780	390	223	167
gerechtshoven	153	72	64	16
CRVB en CBB	28	0	0	28
Raad van State ^a	59	0	0	59
Hoge Raad	33	15	14	4
totaal	1052	478	301	274

a Inclusief de afdeling wetgevingsadvisering, die circa 10% van de uitgaven van de Raad van State voor haar rekening neemt.

Bron: CBS/WODC/Rvdr (2011); CBS/WODC/Rvdr (nog te verschijnen)

De negentien rechtbanken, die op vrijwel alle rechtsgebieden de zaken in eerste aanleg behandelen, nemen het grootste deel van de uitgaven (74%) voor hun rekening. De gerechtshoven, die de zaken in hoger beroep behandelen – dit met uitzondering van enkele belangrijke groepen bestuurszaken – komen met 14% op de tweede plaats. De bijzondere (overwegend) appelcolleges op bestuursrechtelijk terrein nemen 8% voor hun rekening. De uitgaven van de Hoge Raad (de cassatierechter) bedragen tot slot 3% van het totaal. Bijna de helft van de uitgaven aan de Rechtspraak heeft te maken met civielrechtelijke zaken, tegen bijna een derde (29%) met strafrechtelijke zaken. Bestuursrechtelijke zaken nemen de resterende 26% voor hun rekening. De beeldvorming over de Rechtspraak, waarin hoofdzakelijk strafzaken figureren, zou een andere verdeling doen vermoeden. De uitgaven van de Rechtspraak worden gefinancierd uit de algemene middelen. Personen en bedrijven die een beroep doen op de rechter moeten in de meeste civiel- en bestuursrechtelijke zaken zogenaamde griffierechten betalen, die inkomsten voor de schatkist vormen. Deze inkomsten bedroegen in 2010, exclusief die bij de Raad van State, circa 200 miljoen euro, ofwel 20% van de uitgaven aan de Rechtspraak.

Er bestaan vergevorderde plannen voor een herziening van de ‘gerechtelijke kaart’. Deze houdt in dat de negentien rechtbanken zullen opgaan in tien rechtbanken. Van de vijf gerechtshoven blijven er vier over. In combinatie met deze bestuurlijke schaalvergroting zal het aantal plaatsen waar recht wordt gesproken groter zijn dan het aantal rechtbanken: op twintig locaties zullen alle typen zaken worden behandeld. De veronderstelling achter deze operatie is dat de bestuurlijke schaalvergroting tot krachtiger en beter bestuur zal leiden en dat de flexibiliteit van inzet van middelen en de kwaliteit van de rechtspraak hierdoor worden vergroot.

7.2 Productie van de Rechtspraak: hoe te meten?

De behandeling van concrete zaken is een kernactiviteit van de Rechtspraak (zie ook Van Tulder en Spapens 1990). Het ligt daarom voor de hand om als eerste benadering van de directe productie het aantal afgehandelde zaken te kiezen. Ook in de internationale literatuur is dit de gebruikelijke maatstaf.⁵

Nu lopen zaken naar aard, zwaarte en behandeling ver uiteen, ook binnen één rechtsgebied. Zo zijn er meestal via een deurwaarder massaal ingediende incassozaken, waarbij de vordering niet wordt betwist en de rechter slechts wordt gevraagd een executoriale titel te leveren op basis waarvan een deurwaarder de tenuitvoerlegging van de betaling probeert af te dwingen. Daarnaast zijn er handelszaken op tegenspraak, waarbij twee partijen met kracht van argumenten elkaars gelijk betwisten. Zulke zaken kunnen eindigen in een schikking tussen beide partijen, ook al voordat de zaak zelfs bij de Rechtspraak wordt aangemeld. Uit onderzoek is bekend dat veel geschillen tussen partijen nooit bij de rechter komen, ofwel omdat partijen 'het erbij laten zitten' of omdat een of andere vorm van schikking wordt bereikt (Van Velthoven en Klein-Haarhuis 2010). Dit alles gebeurt natuurlijk *in de schaduw van het recht*: partijen weten dat ze eventueel naar de rechter kunnen stappen.

Het is ook mogelijk dat de zaak wel voor de rechter komt, maar dat partijen in dat stadium alsnog schikken. Sinds enige tijd probeert de civiele rechter vaak actief een schikking tussen partijen te bereiken. De grens tussen een schikking en een rechterlijke uitspraak kan daarbij heel dun worden, als de rechter de partijen duidelijk laat blijken in welke richting zijn oordeel zal gaan, mochten partijen niet zelf een schikking bereiken (Van der Linden et al. 2009). Dat geldt dan al snel ook voor de hiermee samenhangende werklast voor de Rechtspraak.

Een andere mogelijkheid is sinds enige jaren dat de rechter een zaak naar mediation verwijst. Als beide partijen daarmee instemmen, kan een bemiddelaar trachten het achterliggende conflict op te lossen en een voor alle partijen aanvaardbare oplossing te bereiken. Het aantal via succesvolle 'mediation bij de rechtspraak' afgehandelde zaken is echter nog beperkt. Tot nu toe ging het om dagvaardingszaken. Daarnaast zijn er zaken waarbij de rechter een verzoekschrift en een eventueel verweerschrift behandelt. Dit komt veel voor bij familiezaken, maar ook bij sommige handelszaken, bijvoorbeeld bij zaken waarbij via de kantonrechter ontbinding van een arbeidsovereenkomst wordt gevraagd en daarbij een ontslagvergoeding wordt toegekend.

Ten slotte verrichten gerechten nog handelingen van administratieve aard waaraan geen rechter te pas komt. Een voorbeeld vormt de afgifte van akten en verklaringen, inschrijvingen in het huwelijksgoederenregister en het inschrijven van afspraken over gezamenlijk gezag over minderjarigen.

Aan de verscheidenheid van behandelwijzen van zaken dient bij de formulering van een maatstaf voor de productie zo veel mogelijk recht te worden gedaan. Hier is de *productie* van de Rechtspraak gebaseerd op een gewogen optelling van diverse typen product. Deze producten zijn meestal afgehandelde zaken, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar het type zaak en de wijze van afhandeling. De verschillende typen product worden gewogen.

Zowel de onderscheiden typen als de weging ervan sluiten aan bij de manier waarop de Rechtspraak wordt gefinancierd. Daarbij worden zogenaamde productgroepen onderscheiden die grofweg overeenkomen met de sectoren van de gerechten. Op dat niveau zijn de feitelijke kostprijzen ('productgroepprijzen') bekend en deze kunnen als weging worden gebruikt. Binnen productgroepen vindt een weging plaats van verschillende producten. Die weging is gebaseerd op schattingen van de gemiddelde bewerkingstijd van zaken, op basis van een combinatie van tijdbestedingonderzoek op de werkvloer bij de gerechten en opinies van deskundigen.

De tabellen 7.2 tot en met 7.4 geven voor achtereenvolgens civiel recht, strafrecht en bestuur de langs deze weg geschatte kostprijzen in 2010. In de bedragen is ook een opslag opgenomen voor de kosten van centrale diensten bij de Rechtspraak. Let wel: het betreft hier gemiddelde kostprijzen. Sommige zaken binnen één categorie kunnen meer, andere juist minder kosten.

Tabel 7.2

Gemiddelde kostprijzen afhandeling civiele zaken, 2010 (in euro's)

	rechtbank- kanton	rechtbank- civiel	gerechtshof
handelszaken			
uitspraak arbeidszaak op tegenspraak	1173		
uitspraak handelszaak op tegenspraak	669	3262	5549
idem, maar met enquête/descente/pleidooi	1689	7203	8066
vonnis eerste aanleg bij verstek	63	199	
beschikking handelsrekest	359	495	2840
beschikking arbeidszaak (7:685 Burgerlijk Wetboek)	172		
beschikking huurzaak	170		
uitgesproken faillissement/schuldsanering		1.305	
afdoening zonder uitspraak	61	222	257
familiezaken			
beslissing scheidingszaak		1041	5112
beschikking BOPZ ^a		425	
beschikking op rekest aan kinderrechter		464	
beslissing andere familiezaak	113	1008	4376
andere afdoening familiezaak	83	100	654
overig: kort gedingen enz.			
kortgedingvonnis/behandeling ter zitting op tegenspraak	562	1618	
vonnis kortgeding bij verstek	226	341	
beschikking op rekest aan president		98	
afgifte akten en verklaringen	31	3	
afdoening zonder beslissing	74	90	

a BOPZ = Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen.

Bron: Raad voor de rechtspraak (interne gegevens)

Zo weegt volgens deze schattingen bij de productie van de sector kantongerecht een uitspraak in een handelszaak op tegenspraak⁶ circa tienmaal zo zwaar als een vonnis in een verstekzaak (669 euro tegenover 63 euro). Als beide partijen in een conflict de zaak voor de rechter uitvechten, kost dat die rechter meer tijd dan wanneer de gedaagde verstek laat gaan. In sommige gevallen (bij straf- en bestuurszaken) is de weging ook afhankelijk van de manier van behandeling, in enkelvoudige dan wel meervoudige kamer. Dit geldt bijvoorbeeld bij sommige strafzaken en bestuurszaken, zoals de tabellen 7.3 en 7.4 laten zien.

Tabel 7.3

Gemiddelde kostprijzen afhandeling strafzaken, 2010 (in euro's)

	rechtbank- kanton	rechtbank- civiel	gerechtshof
uitspraak mk ^a -zaak met/zonder tolk en/of getuigen		6476	2959
uitwerking appel/cassatie uitspraak mk-zaak met/zonder tolk en/of getuigen		1541	2099
uitspraak ek ^b -zaak met/zonder tolk en/of getuige (incl. appel/cassatie)		567	719
uitspraak overtreding	70		575
beschikking raadkamer		234	627
beschikking ex art. 12 sv ^c			1041
afdoening wahv ^d -zaak – beroep/verzet	136		
afdoening wahv-zaak – vordering dwangmiddel	58		

a Ek = enkelvoudige kamer.

b Mk = meervoudige kamer.

c sv = Wetboek van Strafvordering.

d wahv = Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

Bron: Raad voor de rechtspraak (interne gegevens)

Enkele bijzondere, vaak bij wet opgedragen neventaken van de gerechten komen niet in bovengenoemde overzichten voor en daarmee ook niet in de hierna volgende analyse tot uiting. Het gaat bijvoorbeeld om activiteiten op het gebied van het tuchtrecht (voor notarissen, gerechtsdeurwaarders en advocaten) en lidmaatschappen van commissies van toezicht, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en dergelijke. De gerechten worden hiervoor soms apart gefinancierd. Deze activiteiten beslaan slechts een heel beperkt deel van het totaal aan activiteiten binnen het gerecht. Volgens recente schattingen van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (wodc) gaat het bij de tijdsbesteding van rechters om minder dan 1% van de judiciële activiteiten (hoofdactiviteiten), bij de ondersteuning (gerechtsambtenaren) is dat ruim 1% (Croes et al. 2005: 88). Hoewel er variatie zal zijn tussen individuele gerechten, is de vertekening als gevolg van het weglaten van deze activiteiten dus marginaal.

Tabel 7.4

Gemiddelde kostprijzen afhandeling bestuurszaken, 2010 (in euro's)

	recht- bank	gerechts- hof	Centrale Raad van Bestuur
reguliere bestuurszaken			
uitspraak voorlopige voorziening	1236		2844
appellabele einduitspraak bodemzaak sv ek ^a	2178		
appellabele einduitspraak bodemzaak Ambtenarenwet ek	2612		
appellabele einduitspraak bodemzaak bijstand/studiefinanciering ek	2178		
appellabele einduitspraak bodemzaak varia/ex-Arob ek ^b	2629		
appellabele einduitspraak bodemzaak mk ^c	4615		
(appellabele) uitspraak bodemzaak			3915
overige afdoening bodemzaak/voorlopige voorziening	1124		566
vreemdelingenzaken			
afdoening asiel oud/nieuw	1517		
afdoening regulier	1249		
afdoening bewaringszaak	458		
afdoening ac-zaak ^d	708		
afdoening Dublin-zaak	422		
belastingzaken			
uitspraak mk	5063	5553	
uitspraak ek + op verzet (ek/mk) + intrekking tijdens of na zitting	1283	1391	
uitspraak vereenvoudigde behandeling	110	112	
afdoening zonder uitspraak	153	159	

a Ek = enkelvoudige kamer.

b Ex-Arob = voorheen vallend onder Administratief-rechtelijke overheidsbeslissingen.

c Mk = meervoudige kamer.

d Ac = Aanmeldcentrum (versnelde procedure voor afwijzen asielaanvragen).

Bron: Raad voor de rechtspraak (interne gegevens)

De langs de hiervoor geschetste lijnen geconstrueerde maatstaf voor de productie van de gerechten brengt de kwaliteit van de behandeling van zaken alleen in beeld voor zover uitdrukkelijk onderscheid wordt gemaakt in behandelwijze (bv. enkelvoudige versus meervoudige kamer). Voor zover behandeling in een meervoudige kamer tot hogere kwaliteit leidt, bijvoorbeeld via een beter doordacht vonnis, is deze kwaliteit impliciet verdisconteerd. Een aantal andere aspecten van de kwaliteit en de behandeling van de zaak (en van de rechtzoekenden) komt zo echter niet in beeld (zie § 7.4).

Een andere complicatie vormt de 'grondstof' van voor het gerecht komende zaken. Allereerst maken allerlei maatschappelijke ontwikkelingen dat veranderingen optreden in de juridische problemen die in de loop van de tijd aan de gerechten worden voorgelegd. Zo heeft de economische crisis het aanbod van rechtszaken beïnvloed (Bauw et al. 2009; Leertouwer et al. 2005). Voor zover dit alleen meer zaken van hetzelfde type betekent of

een verschuiving tussen expliciet onderscheiden zaakstypen wordt het effect hiervan echter wel meegenomen.

Verder is bekend dat slechts een heel klein deel van juridische problemen aan het oordeel van de rechter wordt voorgelegd, dus werken er allerlei selectiemechanismen. Die mechanismen kunnen in de loop van de tijd variëren. Zo zijn gaandeweg steeds meer strafzaken van de rechter ‘weggehouden’, doordat de politie en het OM meer zaken afdoen via transacties en recent via de OM-beschikking. Ook de bestuursrechtelijke afdoening van lichtere verkeersovertredingen en misdrijven (zoals socialeverzekeringsfraude) betekent dat (lichtere) strafzaken minder voor de rechter komen. Bij civiele en bestuurszaken zijn alternatieve vormen van geschilbeslechting opgekomen, bijvoorbeeld via mediation, al heeft de toepassing van dit instrument nog steeds geen hoge vlucht genomen.

Een vergelijkbaar probleem bestaat mogelijk bij een vergelijking van de gerechten. Het vervolgingsbeleid is niet steeds en overal gelijk en dat kan consequenties hebben voor zaken die voor de strafrechter komen. Zijn zaken die de grote gerechten behandelen vanwege de ‘grotestadsproblematiek’ ingewikkelder en daarom bewerklijker dan de elders behandelde zaken? Harde bewijzen hiervoor zijn bij nader onderzoek niet gevonden (Paulides en Van Tulder 2005), maar uit te sluiten is dit evenmin.

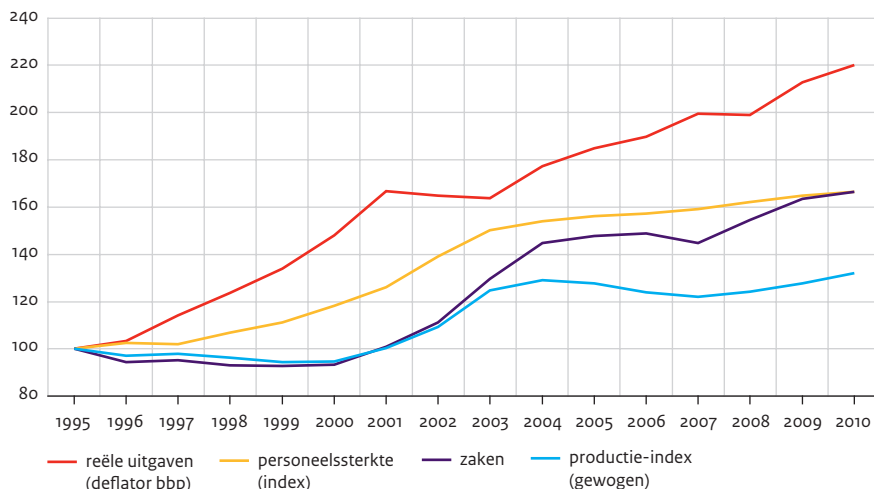
Om deze selectie-effecten expliciet te verdisconteren in de maatstaf voor productie of productiviteit zou een (nog) verdergaande opsplitsing naar ‘lichtere’ en ‘zwaardere’ zaken nodig zijn. De daarvoor nodige gegevens ontbreken echter. Een indirecte maatstaf bij strafzaken is bijvoorbeeld welk deel van de zaken die bij het OM binnenkomen uiteindelijk door de rechter wordt behandeld.⁷ Een ander indirecte maatstaf bij strafzaken kan worden ontleend aan de straftoemeting in deze zaken. Deze maatstaf komt in paragraaf 7.4 aan de orde.

7.3 Uitgaven en kostprijzen

Deze paragraaf bekijkt de ontwikkeling van de uitgaven en de kostprijzen (de uitgaven per eenheid product) van 1995 tot en met 2010. De gepresenteerde cijfers betreffen de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. De Hoge Raad en Raad van State (9% van de totale uitgaven volgens tabel 7.1) blijven dus buiten beschouwing.

Figuur 7.2 geeft de ontwikkeling van de middelen vanaf 1995, in termen van totale uitgaven en arbeidsjaren. De uitgaven zijn hierbij gedefleerd met het prijsindexcijfer van het bruto binnenlands product. Deze index wijkt slechts licht af van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie.⁸ De weergegeven ‘reële uitgaven’ vormen zodoende een benadering voor de aan de Rechtspraak opgeofferde koopkracht. Verderop in deze paragraaf komen specifieke loon- en prijsontwikkelingen bij de Rechtspraak aan de orde. Ook geeft figuur 7.2 het aantal behandelde zaken weer, zoals de gewogen productie. De uitgavencijfers over jaren voor 2000 berusten op schattingen, omdat het OM en de Rechtspraak toen nog voor een groot deel ‘vervlochten’ waren. Tussen 2000 en 2002 kwam een eerste ontvlechting tot stand, waarvoor zo goed mogelijk is gecorrigeerd.

Figuur 7.2

Middelen en productie Rechtspraak^a, 1995-2010 (in indexcijfers, 1995 = 100)

a Exclusief Hoge Raad en Raad van State.

Bron: ministerie van Justitie (Rijksbegrotingen, diverse jaren); Centraal Bureau voor de Statistiek (diverse statistieken); Raad voor de rechtspraak (jaarverslagen diverse jaren, interne gegevens)

De personeelssterkte bij de Rechtspraak nam tussen 1995 en 2010 met ruim 60% toe. De reële uitgaven stegen sneller: die zijn in dezelfde periode ruimschoots verdubbeld. Daarbij is de teruggang tussen 2001 en 2003 opvallend. In 2001 kenden de uitgaven, vooral in verband met de reorganisatie van de Rechtspraak en vooruitlopend op de ontvlechting met het om, een tijdelijke piek.

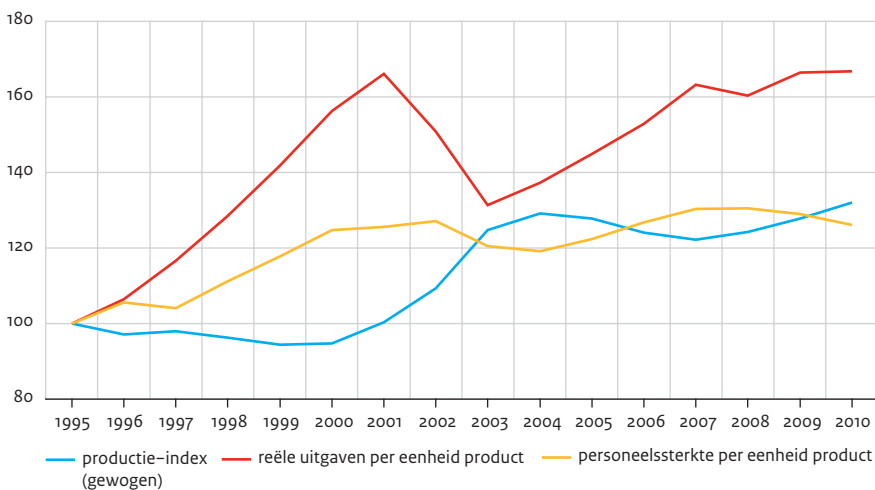
Het aantal afgehandelde zaken groeide over de totale periode ongeveer even sterk als de personeelssterkte, al loopt het groeipad anders. Tot 2000 laat het aantal zaken enige daling zien, om daarna tot 2004 sterk te stijgen. Aanvankelijk stokt de groei daarna, maar de laatste jaren is weer een toename zichtbaar. De stijging van de personeelssterkte is veel gelijkmatiger geweest, al is daarbij tussen 2001 en 2003 van enige versnelling sprake. Toentertijd zijn de Raad voor de rechtspraak en ICT-ondersteuning verder opgebouwd. Een deel van dat personeel heeft overigens taken die zijn overgenomen van het ministerie van Veiligheid en Justitie en die voorheen niet in de personeelssterkte van de Rechtspraak waren verdisconteerd (Wilms en Van den Hauten 2006).

De wijze van meting van de productie kwam al ter sprake. Opvallend is dat de productie over de totale periode slechts half zo snel stijgt als het aantal zaken: 32% tegen 66%. Tot 2003 ontwikkelen aantallen zaken en productie zich vrijwel parallel. Het grote verschil ontstaat daarna, met name in de periode 2003 tot en met 2005. Toen steeg het aantal (in de productiemaatstaf gemiddeld licht wegende) kantonzaken met 21%, terwijl de meeste

andere typen zaken daarbij ver achterbleven. Figuur 7.3 combineert de hiervoor genoemde gegevens en laat de ontwikkeling zien van de (reële) uitgaven per eenheid product, evenals de personeelssterkte per eenheid product.

Figuur 7.3

Reële uitgaven en personeel per eenheid product, Rechtspraak, 1995-2010 (in indexcijfers, 1995 = 100)



Bron: ministerie van Justitie (Rijksbegrotingen, diverse jaren); Centraal Bureau voor de Statistiek (diverse statistieken); Raad voor de rechtspraak (jaarverslagen diverse jaren, interne gegevens)

De productie toont over de periode 1995 tot en met 2010 een golfbeweging rondom een stijgende trend. Analyses laten zien dat de groei van economische en andere maatschappelijke activiteiten op de lange termijn leidt tot een toename van het aantal zaken dat voor de rechter komt, terwijl de invloed van de economische conjunctuur anticyclisch is: een depressie brengt meer zaken met zich mee, met name aangebracht door schuldeisers, in verband met faillissementen, arbeidsconflicten en sociale verzekeringszaken. De werkloosheid kende een dal in 2001 en piekte in 2005, om na een daling in 2009 weer snel te stijgen. In de strafsector groeide daarnaast, onder invloed van een intensivering van de opsporing, met name het aantal behandelde overtredingen sterk tussen 2000 en 2003.

De personeelsontwikkeling (zie figuur 7.1) verloopt geleidelijker en het is daarom niet verbazingwekkend dat de personeelsinzet per eenheid product eveneens een golfbeweging laat zien: wanneer de instroom van zaken snel stijgt, neemt de personeelsinzet per zaak af, ofwel neemt de arbeidsproductiviteit toe. Bij een weinig stijgende of zelfs dalende instroom van zaken is het omgekeerde het geval. Dit geeft aan dat er een zekere 'rek' in de aanwezige capaciteit zit.

Deze bevinding stemt overeen met de uitkomsten van een eerdere analyse van verschillen in productiviteit tussen individuele rechtbanken en gerechtshoven (Van der Torre et

al. 2007). Deze liet zien dat het aanbod van zaken invloed op de productie had en deels de oorzaak was van de gevonden productiviteitsverschillen. Een groot aanbod van zaken in verhouding tot de beschikbare middelen leidt doorgaans tot een hogere productiviteit. De doorlooptijden nemen dan echter wel toe. Een goede aansluiting van de inzet van middelen bij het aanbod van zaken is dan ook van groot belang voor een optimale productiviteit.

Wat de geschetste ontwikkeling betekent voor de kwaliteit van de Rechtspraak is een andere zaak. Ging een groeiende instroom bij toenemende arbeidsproductiviteit wellicht ten koste van de kwaliteit? Die vraag keert terug in paragraaf 7.5.

De ontwikkeling van de reële uitgaven per eenheid product laat een meer uitgesproken beeld zien dan die van de personeelssterkte. Daarbij is, met uitzondering van de opvallende terugval tussen 2001 en 2003, steeds sprake van een stijging. Rond de reorganisatie van 2001 zijn een aantal (tijdelijke) maatregelen genomen op het gebied van ICT en het programma Versterking Rechterlijke Organisatie.⁹

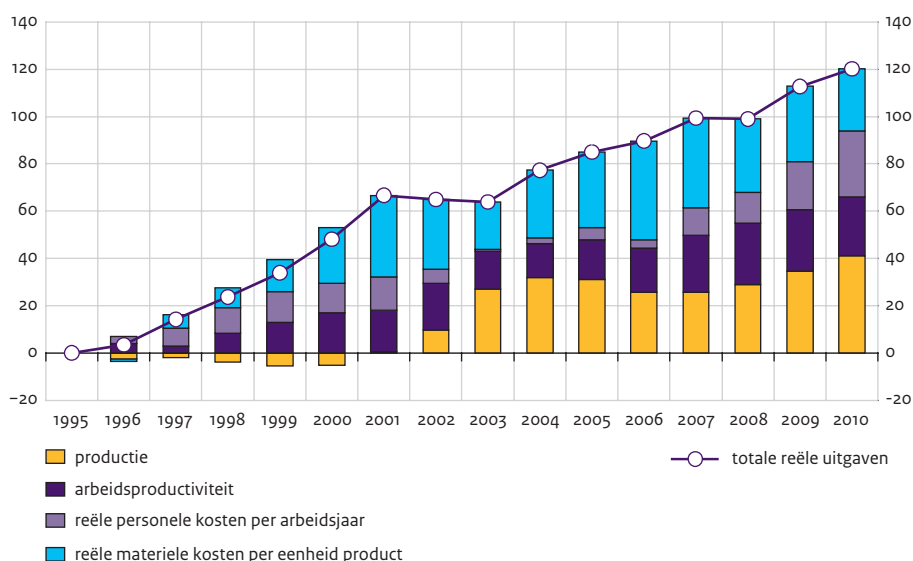
Mogelijk zit vervolgens in de na 2002 geboekte productiviteitswinst een 'bonus' als gevolg van de reorganisatie en de samenvoeging van kantongerechten bij de rechtbanken. Dit is het enige moment in de periode 1995 tot en met 2010 dat een structuurwijziging met enige invloed op de schaalgrootte van gerechten heeft plaatsgevonden. Van der Torre et al. (2007) concluderen dat de schaal van de productie bij gerechten enig, zij het niet erg sterk effect op de productiviteit kan hebben. Schaalvergroting kan tot op zekere hoogte positieve effecten hebben.¹⁰

De stijging van de reële uitgaven tussen 1995 en 2010 van 120% is uiteen te leggen in vier componenten, te weten:

- de stijging van de productie (+)
- de verbetering van de arbeidsproductiviteit (–)
- de stijging van de reële personele uitgaven per arbeidsjaar (+)
- de toename van de materiële uitgaven per eenheid product (+).

Figuur 7.4 toont de invloed van deze componenten, steeds cumulatief ten opzichte van 1995.

Figuur 7.4

Decompositie stijging reële uitgaven, 1995-2010 (effect t.o.v. 1995; in procenten)^a

a Waarbij het totaal van kruiseffecten evenredig aan de enkelvoudige effecten is toegerekend.

Bron: Raad voor de rechtspraak/scp

Het blijkt dat alle vier onderscheiden componenten, over de gehele periode bezien, aan de oplopende reële kosten hebben bijgedragen. De groei van het aantal afgehandelde (gewogen) zaken (de productiestijging) van cumulatief 41 procentpunten leverde de grootste bijdrage. Tot 2001 is de bijdrage van de productie overigens negatief.

De groei van de reële *personele uitgaven* per arbeidsjaar verklaart 28 procentpunten van de reële uitgavenstijging. De nominale personele uitgaven per arbeidsjaar stegen tussen 1995 en 2010 met naar schatting 79%, terwijl de loonkostenindex per arbeidsuur bij de overheid met 59% toenam. Dit wijst op een gemiddelde incidentele loonstijging van 0,8% per jaar. Zij verschilden overigens sterk in de drie te onderscheiden vijfaarsperioden: tussen 1995 en 2000 gemiddeld +2,5%, van 2000 tot 2005 gemiddeld -2,7% en van 2005 tot 2010 +2,6%. In de middelste vijfaarsperiode nam het (lager gesalarieerd) niet-rechterlijk personeel relatief snel in omvang toe.

De daling van de *arbeidsproductiviteit* zorgde over het totaal van de periode voor een stijging van de reële uitgaven van circa 18%. Dit effect treedt volledig op in de periode 1995 tot en met 2000. In de periode 2000 tot en met 2010 verandert de arbeidsproductiviteit per saldo niet.

De geringste bijdrage leverde de stijging van de reële *materiële kosten* per eenheid product: 17 procentpunten. Ook de bijdrage van deze component is heel ongelijk over de periode verdeeld: tussen 1999 en 2001 en in de jaren 2003 tot en met 2007 was sprake van een forse toename. Dit zijn perioden waarin de instroom van zaken en de productie stagneerden, terwijl aan de andere kant de nodige projectuitgaven ter bevordering van de kwaliteit van de Rechtspraak werden gedaan. De deflator voor materiële uitgaven van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wijst niet op een sterke afwijking van de prijsontwikkeling van deze uitgaven van de prijsindex van het bbp.¹¹

De decompositie van effecten van de verschillende reële uitgaven kan ook in de gemiddelde jaarlijkse groei worden uiteengelegd (zie tabel 7.5).

Tabel 7.5

Rechtspraak: decompositie in gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van componenten van de reële kosten, 1995-2010 (in procenten)

	effect
reële kosten ^a	5,4
productievolume	1,9
reële kosten per product	3,5
effect arbeidsproductiviteit	1,2
effect contractloonkostenindex	0,7
effect incidentele loonstijging	0,6
effect materieel	1,2

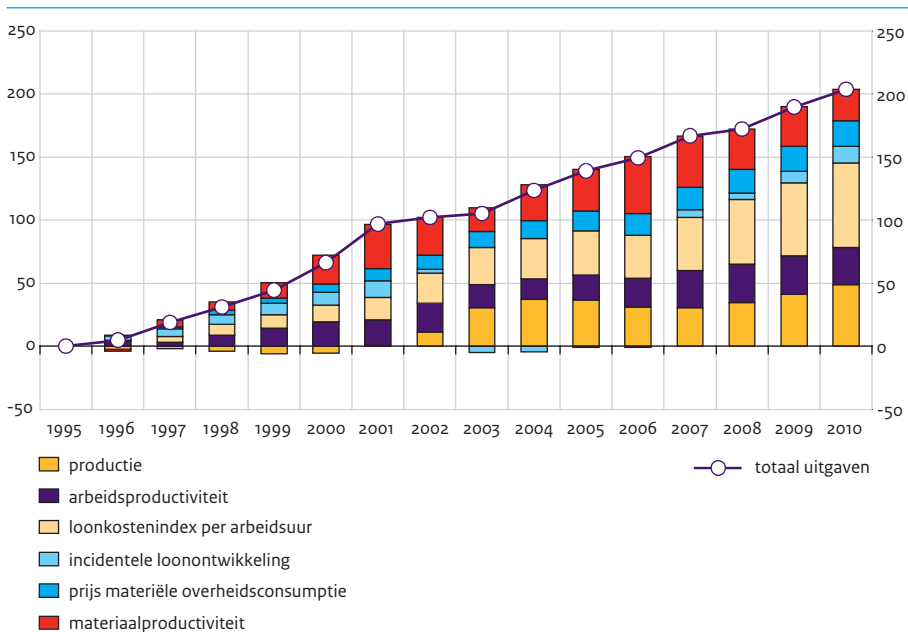
a Gedefleerd met prijsindexcijfer BBP.

Bron: Raad voor de rechtspraak/SCP

Een decompositie van de ontwikkeling van de totale nominale uitgaven, die van 1995 tot en met 2010 groeiden met 204%, geeft een beter beeld van de totale bijdrage van (nominale) loon- en prijsontwikkelingen, naast die van andere componenten (zie figuur 7.5).

Figuur 7.5

Decompositie stijging nominale uitgaven (effect t.o.v. 1995, in procenten)^a



a Waarbij het totaal van kruiseffecten evenredig aan de enkelvoudige effecten is toegerekend.

Bron: Raad voor de rechtspraak/scp

De grootste bijdrage aan de nominale uitgavenstijging leverden de contractuele loonkosten per arbeidsuur: die liepen op met 67 procentpunten. De gestegen productie komt nu op de tweede plaats, met een bijdrage van 49 procentpunten, gevolgd door het kostenverhogende effect van de dalende arbeidsproductiviteit (29 procentpunten). Aan de gedaalde materiaalproductiviteit is 25 procentpunten van de nominale uitgavengroei toe te rekenen. Hekensluiters zijn de prijsstijging van de materiële overheidsconsumptie (20 procentpunten) en de incidentele looncomponent (14 procentpunten). Eerder in deze paragraaf is vastgesteld dat de kostenontwikkeling rond de eeuwwisseling heel sterk is beïnvloed door investeringen in vernieuwing van de rechtspraak, waaronder uitgaven voor ICT en de oprichting van de Raad voor de rechtspraak. De jaarverslagen van de Rechtspraak laten daarnaast zien dat de materiële uitgaven soms als 'buffer' zijn gebruikt om bij een snelle groei van het aantal inkomende zaken extra personeel te kunnen 'inhuren'. Zo zijn de materiële uitgaven in 2003 nadrukkelijk verminderd om de sterke aanwas van het aantal zaken te kunnen opvangen. Daarna stegen de materiële uitgaven weer om 'achterstallig onderhoud en kaalslag te beperken' (Rechtspraak 2005: 20; Rechtspraak 2006: 17). Over 2007 wordt gewezen op de structureel toegenomen investeringen 'in het belang van een goedwerkende ICT' en op de toegenomen huisvestingskosten (Rechtspraak 2008: 20-21).

De zorg om de kwaliteit van de Rechtspraak is een ander terugkerend punt. De commissie-Deetman, die in 2006 de modernisering van de rechterlijke organisatie evalueerde, constateerde dat in de eerste jaren na de reorganisatie veel energie was gaan zitten in vergroting van de doelmatigheid, maar dat nu meer aandacht voor de kwaliteit gewenst was. De ontwikkeling van de beschikbare middelen in vergelijking met de instroom van zaken en de geleverde productie (vergelijk figuur 7.2) liet hiervoor in beginsel ook ruimte. In paragraaf 7.4 wordt bezien in hoeverre de kwaliteit daadwerkelijk verandering onderging.

7.4 Nadere blik op de strafsector

De bestraffing die door de strafrechtelijke keten – van politieoptreden tot en met het definitieve oordeel van de strafrechter – in totaal wordt bereikt, is te beschouwen als maatstaf voor de directe productie van die keten. Hierbij spelen zowel werkzaamheden van de politie en het openbaar ministerie als die van de rechter een rol. Het gebruik van deze maatstaf impliceert niet dat meer of zwaardere straffen worden gezien als positief te waarderen product op zich. Het doel van de werkzaamheden van een belangrijk deel van de strafrechtelijke keten is echter wel om via opsporing, vervolging en berechting daders van misdrijven een ‘juiste’ straf te geven.

Uitgangspunt is dat via de kwaliteitstoetsing door het OM en de rechter in het algemeen straffen worden opgelegd die aan te stellen normen voldoen.¹² Vrijspraken, hoe terecht ze ook kunnen zijn, impliceren wel dat de strafrechtelijke keten – achteraf gezien – middelen heeft gestoken in niet-succesvolle vervolging. Daarom zijn vrijspraken in termen van productiviteit en doelmatigheid (effectiviteit) negatief te beoordelen. Overigens is het in dit verband vermeldenswaard dat na de commotie in 2005 rond de zaak van de Schiedammer parkmoord, waarbij een onschuldige bleek te zijn veroordeeld, het percentage vrijspraken en ontslagen van rechtsvervolging is gestegen van 4,8% in 2004 tot 7,0% in 2007 (Van der Heide et al. 2007).

Nu zijn er aanwijzingen dat de rechter in de loop van de tijd zwaarder is gaan straffen (Van Tulder 2011), ook na correctie voor de toegenomen zwaarte van de behandelde strafzaken. Het lijkt niet terecht om deze algemene strafverzwaring als toename van de productie op te vatten. Daarom wordt de productie hier op een andere manier benaderd, namelijk via weging van de veroordelingen naar type delict. Het gewicht van elk type delict is daarbij gebaseerd op het gemiddeld aantal strafpunten dat in het basisjaar 1995 voor een dergelijke veroordeling werd uitgesproken.

In dit hoofdstuk gaat het om de productie van de Rechtspraak en kijken we dus alleen naar de straffen die via de rechter zijn uitgesproken. Elders in deze publicatie zal voor de politie een iets ruimere maatstaf worden gehanteerd, waarbij ook niet tot een straf leidende producten een rol spelen (zie § 6.3 in hoofdstuk 6).

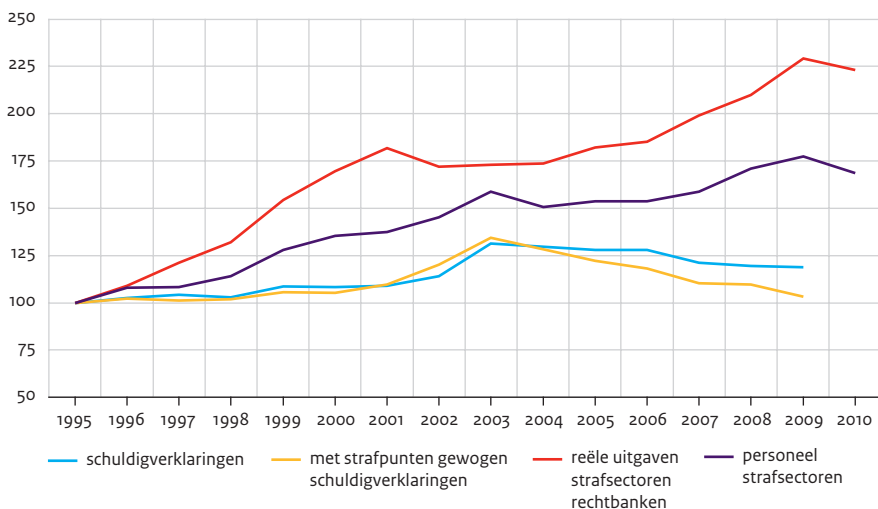
Figuur 7.6 geeft een beeld van het totaal van de in eerste aanleg voor misdrijven uitgesproken schuldigverklaringen, zowel ongewogen als gewogen met strafpunten. Helaas ontbreken consistente gegevens over de ontwikkeling van de straffen in hoger beroep; correctie voor eventuele aanpassingen van opgelegde straffen in hoger beroep is dus niet mogelijk.

In de relatieve maatstaf voor de schuldigverklaringen zijn alleen onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, taakstraffen en boetes verwerkt. De drie typen schuldigverklaring zijn gewogen met de omrekenfactoren die worden gebruikt door het om en bij vervangende straffen door de rechter. Een dag vrijheidsstraf correspondeert daarbij met één strafpunt, evenals twee uren taakstraf of 50 euro boete.¹³

Figuur 7.6 toont ook het beloop van de reële uitgaven die aan de behandeling van de betreffende strafzaken (misdrijven) zijn toe te rekenen en dat van de personeelsinzet bij de strafsectoren van de rechtbanken.

Figuur 7.6

Middelen en straffen rechtbanken, ^a1995-2010 (in indexcijfers, 1995 = 100)



a Alleen misdrijven, dus exclusief strafzaken kantonsector.

Bron: ministerie van Justitie (Rijksbegrotingen, diverse jaren); Centraal Bureau voor de Statistiek (diverse statistieken); Raad voor de rechtspraak (jaarverslagen, diverse jaren; interne gegevens); CBS/WODC/Rvdr (2011)

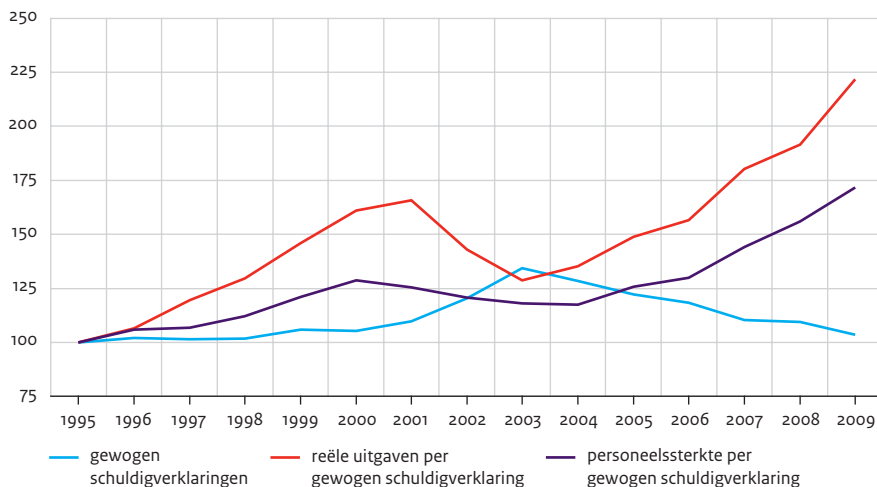
Met name tussen 2001 en 2003 steeg het aantal schuldigverklaringen sterk. Deze stijging betrof een breed scala van misdrijven, maar specifiek werkte de toevloed van bolletjes-slikkers op Schiphol in deze ontwikkeling door. Na 2003 is een daling zichtbaar. In 2009 ligt het aantal (ongewogen) schuldigverklaringen 19% hoger dan in 1995. Maar vanaf 2003 is de daling nog sterker, wanneer de schuldigverklaringen worden gewogen met strafpunten. Met andere woorden: de gemiddelde schuldigverklaring heeft na 2003 op een steeds lichter wordende zaak betrekking. Met name in de sfeer van geweldpleging komen, waarschijnlijk als gevolg van de toegenomen beleidsmatige aandacht hiervoor, gemiddeld steeds lichtere zaken voor de rechter.

De reële uitgaven en de personeelsinzet die toe te rekenen zijn aan de strafsectoren van de rechtbanken vertonen wel een iets andere ontwikkeling dan die bij het totaal van de Rechtspraak (vergelijk figuur 7.2), maar de totale groei over de hele periode 1995 tot en met 2010 verloopt nauwelijks anders. Volgens de schattingen nam het aandeel van deze strafsectoren in de eerste lijn aanvankelijk toe, om na 2000 te dalen en vanaf 2005 weer toe te nemen.

Figuur 7.7 laat de ontwikkeling van de reële uitgaven en personeelssterkte per gewogen schuldigverklaring zien.

Figuur 7.7

Reële uitgaven en personeel per gewogen schuldigverklaring rechtbanken,^a 1995-2010
(in indexcijfers, 1995 = 100)



a Alleen in verband met misdrijven, dus exclusief strafzaken kantonsector.

Bron: ministerie van Justitie (Rijksbegrotingen, diverse jaren); Centraal Bureau voor de Statistiek (diverse statistieken); Raad voor de rechtspraak (jaarverslagen, diverse jaren; interne gegevens); CBS/WODC/Rvdr (2011)

De ontwikkeling van de reële uitgaven en de personeelsinzet per eenheid product (i.c. het aantal gewogen schuldigverklaringen) is eveneens ruwweg vergelijkbaar met die bij de totale Rechtspraak (vergelijk figuur 7.3). Wel stijgen beide kengetallen na 2003 sterker dan bij de rest van de Rechtspraak. Dit hangt samen met de sterke terugloop van het aantal (gewogen) schuldigverklaringen, terwijl vooral bij de kanton- en civiele sectoren, met name vanaf 2007, weer een groei van instroom en productie optreedt.

Tussen 2002 en 2005 waren veel geluiden hoorbaar over tekorten bij de strafsectoren. De bolletjesslikkers belasten ook de rechtspraak rond Schiphol zwaar en er moesten in dit verband 'noodverbanden' worden aangelegd. Het OM besloot in sommige zaken

zijn strafeisen te verlagen om de zaak voor de alleen zittende politierechter te brengen, in plaats van voor de meervoudige kamer (de Jongste en Decae 2010: 9). Na 2005 is de situatie gekeerd. Recent waren soms geluiden te horen dat de afstemming tussen OM en strafrechtspraak onvoldoende is en dat de strafsectoren van het OM te weinig zaken krijgen aangeleverd om de geplande zittingen te kunnen vullen. Een goede afstemming tussen beide schakels in de strafrechtketen lijkt niet te worden bevorderd door de verschillende manier waarop OM en Rechtspraak worden gefinancierd en de prikkels die daarvan uitgaan.

7.5 Kwaliteit

Kwaliteit is een aspect dat langs verschillende wegen is te benaderen. Deze paragraaf beziet achtereenvolgens het proces van kwaliteitsbewaking, de waardering van het directe resultaat en bereikte effecten. Een beperking is dat beschikbare indicaties vaak niet voor de gehele periode 1995 tot en met 2010 beschikbaar zijn.

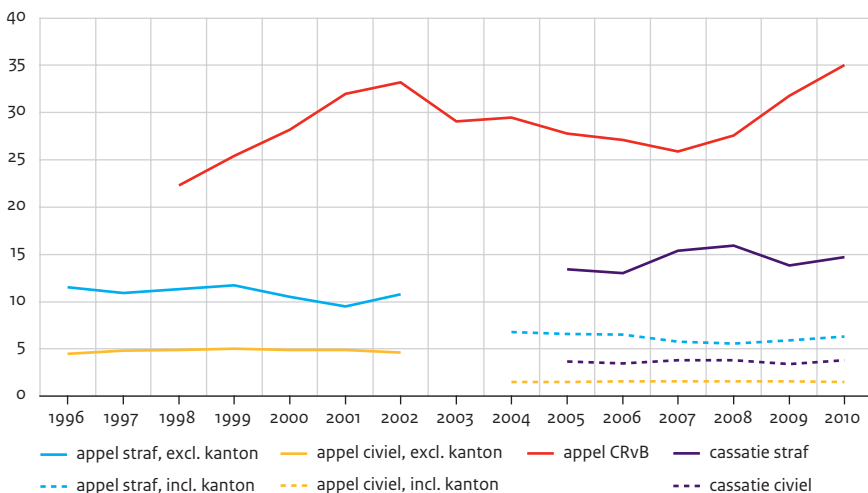
Procedures voor kwaliteitsbewaking

De juridische kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak wordt van oudsher bewaakt via het systeem van hoger beroep en de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad. Het percentage zaken waarbij hoger beroep of verzoek tot cassatie wordt aangetekend, hangt van diverse factoren af. De kwaliteit van de eerdere behandeling van de zaak is er daar een van.

Figuur 7.8 brengt enige gegevens op dit gebied in beeld. Vanwege de overgang van de hoger beroepen van kantonzaken van de rechtbanken naar de gerechtshoven treedt er een breuk op in 2002. Er zijn, behalve bij hoger beroep in delen van het bestuursrecht, geen duidelijke aanwijzingen dat het percentage hoger beroepen en cassaties vanaf 1995 is gewijzigd. Voor zover dit een aanwijzing vormt voor de kwaliteit van behandeling of uitspraken is er dus over het algemeen geen grote verandering opgetreden.

Figuur 7.8

Hoger beroepen en cassaties, 1995-2010 (in procenten)

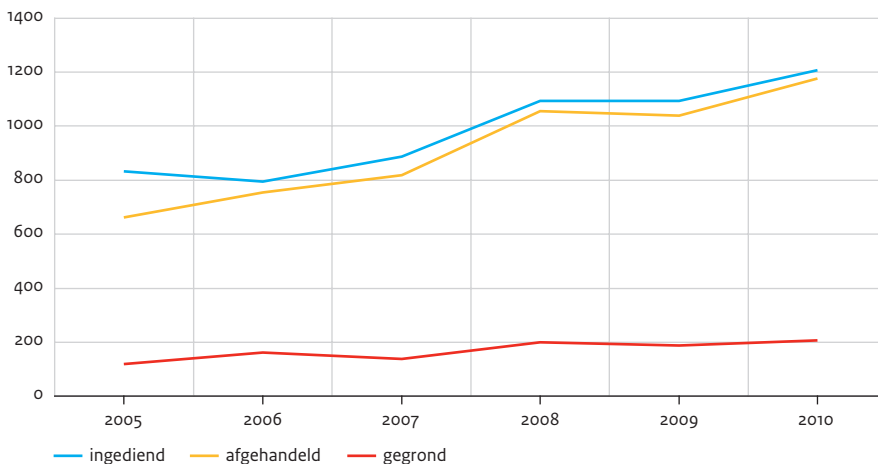


Bron: ministerie van Justitie (Rijksbegrotingen, diverse jaren); Centraal Bureau voor de Statistiek (diverse statistieken); Raad voor de rechtspraak (jaarverslagen, diverse jaren; interne gegevens)

Daarnaast bestaat sinds 2002 het kwaliteitssysteem RechtspraakQ, dat de Raad voor de rechtspraak in samenspraak met de gerechten heeft ontwikkeld. RechtspraakQ bestaat uit een normatief kader (kwaliteitsstatuten, meetsysteem rechterlijk functioneren), meetinstrumenten (positiebepaling organisatie volgens het 1N K-model, klantwaarderingsonderzoek, medewerkerstevredenheidsonderzoek en visitatie) en een aantal andere elementen, zoals het opzetten van intervisie en een klachtenregeling. Klachten over gedragingen van een gerecht of daaraan verbonden personen kunnen ingediend worden bij het bestuur van dat gerecht. Over de inhoud of de totstandkoming van een rechterlijke beslissing (beschikking, vonnis, arrest) kan niet worden geklaagd. Uitsluitend een hogere rechter kan daarover oordelen. Alle gerechten gebruiken sinds 2002 een uniforme landelijke klachtenregeling, die in 2004 op enkele onderdelen is aangepast. Zo werd in dat jaar de termijn waarbinnen geklaagd kan worden verlengd van zes maanden tot een jaar. In 2005 is een uniform digitaal registratiesysteem voor klachtenbehandeling in gebruik genomen. Voor eerdere jaren is geen landelijk uniform beeld te geven. Figuur 7.9 geeft een beeld van het aantal klachten en de behandeling daarvan.

Figuur 7.9

Aantal ingediende, afgehandelde en gegronde klachten bij de gerechten, 2005-2010



Bron: Raad voor de rechtspraak (Klachtenregistratie)

Een ander instrument voor kwaliteitsbevordering zijn afspraken tussen de gerechten in de vorm van procesreglementen, uniformering van werkprocessen, enzovoort. Dit ter bevordering van de zogenaamde ‘procedurele rechtseenheid’. Daarnaast zijn initiatieven ontplooid gericht op het beter en begrijpelijker motiveren van vonnissen in zaken behandeld door een meervoudige kamer, permanente educatie van medewerkers en het ‘meelezen’ van concept-vonnissen van alleensprekende rechters (enkelvoudige kamer). Dat de manier van omgaan met zaken (het ‘proces’) invloed kan hebben op de productiviteit suggereren Van der Torre et al. (2007), waarin de productiviteit van verschillende rechtbanken en hoven wordt vergeleken. Bij de sector civiel van de rechtbanken bleek een beleid dat was gericht op controle van de substantiëringsplicht in handelszaken op tegenspraak samen te gaan met een hogere productiviteit. Bij de sector strafrecht ging een beleid gericht op het aanhouden voor bepaalde tijd eveneens samen met een verbeterde productiviteit.

Sinds enige jaren publiceert de Rechtspraak kengetallen per gerecht, waarin ook enkele kwaliteitsindicatoren van het proces zijn opgenomen. In dit verband verdienen drie kengetallen het te worden gememoreerd.

- Het *deel van de zaken dat meervoudig* – door drie rechters in plaats van door één rechter – wordt afgedaan. Complexe zaken en zaken waar veel op het spel staat, worden vaker meervoudig afgedaan. Onder het motto ‘drie weten meer dan één’ wordt meervoudige afdoening als kwalitatief beter gezien. Het aantal meervoudig behandelde zaken is sinds 2007 toegenomen (Rechtspraak 2010a: 12). Bij de door rechtbanken behandelde strafzaken daalde het percentage tussen 2002 en 2006 (CBS/WODC 2010: tabel 6.2), om daarna weer te stijgen.¹⁴ In recente jaren ligt het in de buurt van de

- 15% (Rechtspraak 2011: 41). Ook bij andere typen zaken ligt het percentage meervoudig door de rechtbanken afgedane zaken tussen 5% en 15%. In hoger-beroepszaken bij de gerechtshoven liggen deze percentages op 75% tot 90% (Rechtspraak 2011: 55).
- Het deel van de rechters en juridische medewerkers van de gerechten dat voldoet aan de norm voor *permanente educatie* (ten minste 30 uur per jaar). Dit bedroeg in 2009 voor rechters/raadsheren en juridische medewerkers bij de rechtbanken 75% respectievelijk 69% en bij de hoven 67% respectievelijk 72%. Deze percentages liggen iets hoger dan in 2008 (Rechtspraak 2011: 53 en 59).
 - Het aantal gehonoreerde *wrakingsverzoeken*. Deze kunnen wijzen op (een schijn van) partijdigheid of gebrek aan integriteit bij leden van de rechterlijke macht. Bij de rechtbanken zijn in 2010 zestien en in 2009 vijftien wrakingsverzoeken gegrond verklaard. Bij de gerechtshoven waren het er vijf in 2010 en geen enkele in 2009. De Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven kenden in de jaren 2008 tot en met 2010 geen enkel wrakingsverzoek. Het aantal gegronde wrakingen bij de rechtbanken is ten opzichte van 2008 afgenomen en lag in 2009 op het niveau van 2006 en 2007 (Rechtspraak 2010 en 2011).

De waardering van het product

Er bestaat een bescheiden aanzet tot *peer review* onder rechters. Zo is recent een rapport verschenen waarin de (met name juridische) kwaliteit van een beperkt aantal vonnissen in civiele zaken bij rechtbanken en hoven wordt getoetst (Neleman en Neijt 2010). Hoofddoel van deze exercitie was de bruikbaarheid van dit instrument te toetsen. De bewerkelijkheid van deze aanpak vormt een belangrijke beperking voor verdere ontwikkelingen in deze richting.

Een andere vorm van toetsing richt zich op de waardering door mensen die met het gerecht in aanraking zijn geweest. Met het oog op deze subjectieve kwaliteitsmeting laten de gerechten sinds 2001 periodiek (over het algemeen eens in de vier jaar) zogenaamde klantwaarderingsonderzoeken (kwo's) onder procespartijen uitvoeren.

In 2011 is een landelijk uniform kwo gehouden. Zowel rechtzoekende burgers als professionele partijen (met name advocaten, maar ook officieren van justitie, belastinginspecteurs) worden bij deze kwo's ondervraagd (Regioplan/Synovate (2011); zie ook CBS/WODC/Rvdr (nog te verschijnen): hoofdstuk 7).

De klanttevredenheid blijkt in belangrijke mate afhankelijk te zijn van de (verwachte) uitspraak van de rechter. Van de ondervraagden toont 81% zich tevreden over de rechtspraak als geheel. Belanghebbenden die een voordelige uitspraak ontvingen (of verwachtten) zijn echter vaker dan gemiddeld tevreden (89%), rechtzoekenden die een uitspraak in het nadeel ontvingen of verwachtten, zijn juist minder vaak tevreden (55%). Die tevredenheid blijkt verder vooral te worden bepaald door het meer specifieke rechterlijke functioneren. Het Jaarverslag van de Rechtspraak 2005 (Rechtspraak 2006) constateert: 'In de breedte presteert de rechtspraak goed, waarbij opvalt dat er relatief hoog gescoord wordt op de gebieden die betrekking hebben op het optreden van en de bejegening door de rechter. Wat lager wordt gescoord op de gebieden rechtseenheid en doorlooptijden.'

In de eerste jaren steeg het percentage (zeer) tevreden klanten van de rechtspraak volgens deze kwo van 78% naar 82% (Prisma 2006). Ten opzichte van de periode 2005 tot en met 2008 is de tevredenheid van de professionals over de kwaliteit van rechtbanken en hoven in 2011 lager en weer terug op het niveau van 2001 tot en met 2004: 73% zegt (zeer) tevreden te zijn (Regioplan/Synovate 2011: 37). Het percentage zeer ontevreden ligt in 2011 hoger dan in 2001 tot en met 2004. Het is mogelijk dat dit komt door een toegenomen vertegenwoordiging van advocaten – een relatief ontevreden groep – onder de professionele respondenten. Rechtzoekenden zijn in vergelijking met de gemiddelde uitkomsten over de periode 2006 tot en met 2008 nog ongeveer even tevreden.

Professionals zijn het meest tevreden over het rechterlijk functioneren (78%), maar het minst tevreden over de 'ontvangst', dat zijn zaken als: tijdigheid van de zitting, faciliteiten tijdens het wachten en de verschaft informatie vooraf (40%). Ongeveer de helft (47%) van de professionals staat overigens neutraal tegenover de ontvangst en slechts een klein deel (13%) is ontevreden. Ook de rechtzoekenden zijn tevreden over het rechterlijk functioneren (87%) en over de uitleg van het verloop van de zaak (90%), maar aanzienlijk minder over de ontvangst (56%).

De tevredenheid van professionals en rechtzoekenden is verder vooral laag over de doorlooptijd (46% respectievelijk 55%). Zij vinden dat procedures in veel gevallen te lang duren. Dit geldt in het bijzonder bij de sectoren familie, strafrecht en bestuur/belasting. De waardering voor de duur van de procedures is zowel bij de professionals als bij de rechtzoekenden wél gestegen ten opzichte van de periode 2006 tot en met 2008.

De doorlooptijd – de lengte van een procedure – is een belangrijk kwaliteitsaspect van de rechtspraak. De rechter heeft het tempo van procederen overigens maar gedeeltelijk zelf in de hand. Niet altijd zijn beide procespartijen gebaat bij een snelle afhandeling. Soms kan een van de partijen de zaak ook bewust trainen. Een lage waardering van de doorlooptijd door professionele partijen betreft daarom ook (deels) het handelen van de eigen groep.

Noodzakelijke wachttermijnen en soms de noodzaak te moeten wachten op de uitslag van prejudiciële vragen aan het Europees Hof van Justitie spelen eveneens een rol. Dat laat onverlet dat lange doorlooptijden ook te maken kunnen hebben met een trage afhandeling door gerechten en de groei van voorraden op verwerking wachtende zaken. De Rechtspraak streeft al enige jaren bewust naar zo kort mogelijke doorlooptijden, waarvoor ook normen zijn ontwikkeld. Hoe heeft de doorlooptijd van zaken zich nu feitelijk ontwikkeld? Grote winst is behaald bij handelszaken op tegenspraak bij de civiele rechter. Hier is de gemiddelde doorlooptijd verkort van 82 weken in 2005 tot 59 weken in 2010. Daarentegen is de gemiddelde doorlooptijd van door de meervoudige kamer behandelde strafzaken gestegen van veertien weken in 2005 tot zeventien weken in 2010. Bij andere typen zaken zijn de ontwikkelingen in het algemeen minder spectaculair. De voor 2010 gestelde normen worden dan ook nog lang niet altijd gehaald.

Tabel 7.6 geeft een beeld voor een breed scala van typen zaken.

Tabel 7.6

Gemiddelde doorlooptijd zaken binnen termijn (in weken en procenten)

	2005	2010	gehanteerde termijn van	binnen de termijn (%)	norm binnen de termijn (%)
rechtbank – sector kanton					
handelszaak met verweer ^a	16	17	6 maanden	78	75
handelszaak zonder verweer (verstek) ^a	1	1	15 dagen	84	90
familiezaak ^{b, e}	4	5	–	–	–
strafzaak (overtreding) ^f	8	7	1 maand	88	80
rechtbank – sector civiel					
handelszaak met verweer ^a	82	59	1 jaar	63	70
handelszaak zonder verweer (verstek) ^a	5	6	1 maand	76	90
scheidingszaak rechtbank ^b	17	16	2 maanden	62	50
verzoekschrift aan kinderrechter ^b	7	5	3 maanden	92	90
strafzaak politierechter ^c	5	6	5 weken	84	90
strafzaak meervoudige kamer ^c	14	17	6 maanden	84	90
rechtbank – sector bestuur					
bodemprocedure ^d	43	47	9 maanden	49	70

a Vanaf eerste rolzitting tot afgifte eindvonnis/datum royement; exclusief intrekking voor behandeling.

b Vanaf ontvangst verzoekschrift tot verzending eindbeslissing of tot intrekking.

c Vanaf eerste zitting (dus niet vanaf instroom bij het o.m.) tot accordering vonnis door rechter.

d Vanaf ontvangst beroep tot verzending uitspraak of intrekking.

e Voor familie zaken is geen doelstelling 2010 geformuleerd.

f De gemiddelde doorlooptijd is voor overtredingen én Mulderzaken; cijfer 2010 niet bekend; vermelde cijfer heeft betrekking op 2009. De norm 2010 en het gerealiseerde percentage in 2010 gelden alleen voor overtredingen.

Bron: Raad voor de rechtspraak (Jaarverslagen 2005 en 2010)

De vraag rijst of er een verband is te leggen tussen de ontwikkeling van de kwaliteit, zoals die in de kwo's en in doorlooptijden naar voren komt, en veranderingen in de gemeten productiviteit. Het beschikbare cijfermateriaal is vooralsnog te beperkt om daarover duidelijke uitspraken te kunnen doen. Hooguit is te concluderen dat in de periode 2002 tot en met 2010 zowel de tevredenheid volgens de kwo als de productiviteit ongeveer halverwege het decennium pieken. De gegevens zijn echter te globaal om een directe relatie tussen beide grootheden vast te stellen.

Overigens bevestigt dit de uitkomst van vergelijkend onderzoek naar individuele rechtbanken in Van der Torre et al. (2007): er bestaat geen vanzelfsprekende 'afruïl' tussen productiviteit en kwaliteit. Zo bleek een positief verband te bestaan tussen hogere productiviteit en de tevredenheid van professionele partners van de rechtbanken, vooral bij de sector kanton. Ook de samenhang tussen doorlooptijden en productiviteit bleek niet sterk. Daar waar een verband wordt gevonden, is dit bij rechtbanken negatief: een lagere productiviteit gaat samen met een langere doorlooptijd.

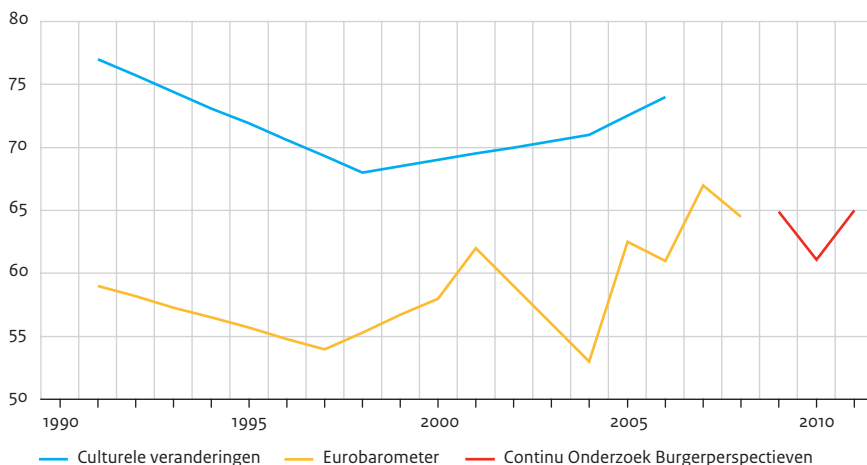
Maatschappelijke effecten

Welke effecten hebben rechterlijke beslissingen op de samenleving? Die vraag kan op verschillende manieren worden beantwoord. Om te beginnen: heeft de bevolking vertrouwen in de rechtspraak? Niet alleen aan 'klanten' wordt gevraagd hoe zij hun ervaringen met de rechtspraakpraktijk hebben ervaren. Ook burgers in den brede wordt gevraagd in hoeverre zij vertrouwen hebben in de Rechtspraak. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft in 2007 hierover op verzoek van de Raad voor de rechtspraak gerapporteerd (Dekker en Van der Meer 2007; Dekker et al. 2004). Uit de gerapporteerde resultaten blijkt dat het vertrouwen in de rechtspraak in Nederland schommelt, maar niet daalt. Eind 2006 had 31% van de bevolking (heel) veel vertrouwen; 61% geloofde in de integriteit van rechters.

Figuur 7.10 brengt de ontwikkeling van het vertrouwen in de Rechtspraak op langere termijn in beeld via drie meetinstrumenten, die verschillende perioden bestrijken.^{15,16}

Figuur 7.10

'Voldoende' publiek vertrouwen in de Rechtspraak, 1991-2011 (in procenten van de bevolking)



Bron: SCP (Culturele veranderingen, diverse jaren); SCP (Continue Onderzoek Burgerperspectieven (COB), kwartaalrapportages); Europese commissie (Eurobarometer)

Afgaande op gegevens van het SCP en de uitslagen van de Eurobarometer nam het vertrouwen in Rechtspraak in ons land in de jaren negentig gestaag af; later kenterde die trend. De kortdurende 'dip' in de beginjaren van deze eeuw die de Eurobarometer waarneemt, zou kunnen samenhangen met twee moorden (Pim Fortuyn in 2002 en Theo van Gogh in 2004) die in delen van de samenleving ernstige twijfel deden ontstaan aan het functioneren van het justitiële apparaat, waarvan de rechtspraak veelal als onderdeel wordt gezien. Publiciteit over rechterlijke dwalingen, zoals in de zaak van de Schiedammer parkmoord, heeft vermoedelijk eveneens bijgedragen aan de negatieve

beeldvorming. Maar de effecten van zulke incidenten lijken toch steeds slechts vrij kort te beklijven.

Nadere analyses van de kwartaalcijfers van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven suggereren dat de formatie van het kabinet-Rutte heel tijdelijk het publieke vertrouwen in overheidsinstanties, waaronder de Rechtspraak, heeft versterkt.¹⁷ Het vertrouwen in de Rechtspraak lijkt dus niet uitsluitend samen te hangen met het feitelijk functioneren van de gerechtelijke organisatie.

Een heel andere vraag is welke *gedragseffecten* beslissingen van de rechter in de samenleving teweegbrengen, allereerst op het microniveau van de individuele rechtzoekenden. Kan de schuldeiser de toegewezen vordering innen? Heeft de straf die de rechter oplegt tot gevolg dat de veroordeelde niet opnieuw in de fout gaat? Neemt het bestuursorgaan na een terechtwijzing door de bestuursrechter een beter besluit? Het zal duidelijk zijn dat zulke vragen over de doelmatigheid van het rechterlijk ingrijpen meestal niet gemakkelijk te beantwoorden zijn. Op dit terrein zijn hooguit resultaten van incidentele onderzoeken bekend. Zo concludeert Eshuis (2009: 10, 113) dat uitspraken van de civiele rechter behoorlijk worden nageleefd: in 68% van de gevallen waarin een van de partijen op basis van de rechterlijke uitspraak iets te goed heeft van de ander blijkt deze enige tijd later 'tevredengesteld' door de wederpartij. Bij voor de rechter bereikte schikkingen was de naleving na drie jaar zelfs 85%. Een beeld van de ontwikkeling in de tijd van deze percentages hebben we echter niet.

De wijdere vraag is in wat de 'schaduwwerking' is van rechterlijke beslissingen, ofwel in welke mate de rechtspraak bijdraagt aan de rechtszekerheid bij het sluiten van overeenkomsten en zo bijvoorbeeld aan de economische ontwikkeling. Van Velthoven (2005: 32) schat dat de goede juridische infrastructuur ten opzichte van het wereldgemiddelde in Nederland zorgt voor 0,8% extra economische groei per jaar.

In verhouding het meeste onderzoek is gedaan naar de invloed van opgelegde straffen op de omvang van de criminaliteit en de veiligheid. De literatuur op het gebied van *economics of crime* kijkt in principe zowel naar de effecten op het gedrag van de bestrafte dader via speciale preventie en insluiting, als op de afschrikkende werking richting potentiële andere daders (generale preventie). In grote lijnen is de conclusie van uitgevoerd onderzoek dat vergroting van de pak- of strafbans meer effect heeft dan verhoging van de strafmaat (zie bv. Van Tulder 1994; Van der Torre en Van Tulder 2001). Wat betreft de strafmaat is de doelmatigheid van vrijheidsstraffen tegenover taakstraffen omstreden. Selectieve insluiting van daders kan wel belangrijke gevolgen hebben (Van Tulder 1994; Vollaard 2010): zolang daders zijn opgesloten, kunnen zij immers geen nieuwe vergrijpen plegen. De 'interventiedruk' – het aantal opgelegde sancties in verhouding tot het aantal misdrijven – is tussen 1996 en 2003 nauwelijks veranderd, maar tussen 2003 en 2006 met circa 30% gestegen. Daarna daalde de interventiedruk weer enigszins. De interventiedruk is uiteraard de vrucht van het werk in alle schakels van de hele justitieketen. De criminaliteit is sinds 2002 gedaald met 20% tot 30%. Slachtofferenquêtes en politie-registraties wijzen beide in deze richting.

In hoeverre is deze verbetering op het terrein van de openbare veiligheid nu toe te schrijven aan de gestegen interventiedruk? Op basis van de bestaande *economics of crime*-literatuur mag een elasticiteit van de strafbans van –0,25 worden aangenomen.¹⁸ Daarvan

uitgaande is 20% tot circa 30% van de gedaalde criminaliteit aan de gestegen interventiedruk toe te schrijven: 5 procentpunten van de totale daling met 20% à 30%. De hier niet in beeld gebrachte strafmaat is waarschijnlijk tussen 2002 en 2010 gemiddeld nog wat gestegen (Van Tulder 2011) en kan dit effect wat hebben versterkt. Er is dus sprake van een gegroeide doelmatigheid van de strafrechtelijke keten, waar de strafrechtspraak onderdeel van is. Paragraaf 7.4 ging in op het aantal 'gerealiseerde bestraffingen', als maatstaf voor de productie van de strafrechtspraak die dichter bij de meting van effecten en doelmatigheid ligt.

7.6 Conclusies

De concrete behandeling van zaken is een kernactiviteit van de Rechtspraak. Het ligt daarom voor de hand om als maatstaf voor de directe productie in eerste aanleg het aantal afgehandelde zaken te kiezen. Daarbij zijn het type zaak en de wijze van afhandeling onderscheiden. De verschillende typen product worden gewogen. Typen zaak en weging van zaaktypen sluiten aan bij de manier waarop de Rechtspraak wordt gefinancierd. De arbeidsproductiviteit steeg in perioden waarin de instroom van zaken snel groeide en daalde wanneer dit niet het geval was. Dit geeft aan dat er een zekere 'rek' in de capaciteit van de Rechtspraak zit. De arbeidsproductiviteit is in de periode 1995 tot en met 2000 met ruim 20% gedaald en schommelt daarna. In 2010 ligt de arbeidsproductiviteit ongeveer op hetzelfde niveau als in 2000.

De ontwikkeling van de reële uitgaven per eenheid product laat een meer uitgesproken beeld zien dan die van de personeelssterkte. In beide gevallen is met uitzondering van de opvallende terugval tussen 2001 en 2003 wel steeds sprake van een oplopende trend. Rond de reorganisatie van 2001 is een aantal (tijdelijke) maatregelen genomen op het gebied van ICT en het programma Versterking Rechterlijke Organisatie. De productiviteitswinst die na 2002 is geboekt, bevat mogelijk een 'bonus' als gevolg van de reorganisatie en de samenvoeging van kantongerechten bij de rechtbanken. Dit is het enige moment in de periode 1995 tot en met 2010 dat een structuurwijziging met enige invloed op de schaal van de productie heeft plaatsgevonden.

De reële uitgaven stegen tussen 1995 en 2010 met 120%. De groei van het aantal afgehandelde (gewogen) zaken (de productiestijging) leverde met 41 procentpunten de grootste bijdrage. Tot 2001 was die overigens negatief. De bijdrage aan de oploep van de reële uitgaven van de overige drie componenten (de reële personele uitgaven per arbeidsjaar, de reële materiële uitgaven per eenheid product en de arbeidsproductiviteit) ontliiep elkaar niet veel. De gemiddelde incidentele loonstijging bedroeg naar schatting 0,8% per jaar, met een flinke variatie in de drie opeenvolgende vijfjaarsperioden.

Een decompositie van de ontwikkeling van de totale nominale uitgaven, die van 1995 tot en met 2010 groeiden met 204%, geeft een beter beeld van de bijdrage van loon- en prijsontwikkelingen, naast die van andere componenten. De stijging van de contractuele loonkosten per arbeidsuur leverde de grootste bijdrage aan de nominale uitgavenstijging van de rechtspraak: 67 procentpunten. De toegenomen productie komt nu op de tweede plaats, met 49 procentpunten, gevolgd door de (daling van de) arbeidsproductiviteit met 29 procentpunten. Aan de gedaalde materiaalproductiviteit is 25 procentpunten

van de groei van de nominale uitgaven toe te rekenen. Hekkensluiters zijn de prijsstijging van de materiële overheidsconsumptie (20 procentpunten) en de incidentele loon-component (14 procentpunten).

De kostenontwikkeling rond 2000 is heel sterk beïnvloed door investeringen in vernieuwing van de Rechtspraak, waaronder ICT en de oprichting van de Raad voor de rechtspraak. De jaarverslagen van de Rechtspraak laten daarnaast zien dat de materiële uitgaven soms als 'buffer' worden gebruikt om in perioden van een snelle groei van de instroom van zaken meer personeel voor de verwerking daarvan in dienst te nemen.

Wat is nu te concluderen op het methodische vlak over meting van productie, effecten en doelmatigheid? De in dit hoofdstuk gevolgde methode van meting van (gewogen) aantallen afgehandelde zaken wordt ook door het SCP gevolgd en is als meting van de prestaties van de Rechtspraak algemeen gangbaar en de meest voor de hand liggende.

In de gebruikte productiemaatstaf komt de manier waarop zaken zijn afgedaan in beperkte mate tot uitdrukking, namelijk alleen voor zover dit consequenties heeft voor de noodzakelijke inzet van middelen bij de Rechtspraak. Dit zegt op zich niets over de effecten van die wijze van afdoening. Zo is het mogelijk dat (met name civiele) vonnissen niet (volledig) worden uitgevoerd.

Bij meting van de prestaties van de strafrechtketen is wel een invalshoek denkbaar die een directere samenhang heeft met de bereikte effecten. Daarbij gaat het om het totaal van de opgelegde straffen. Deze benadering is in principe voor het geheel van de strafrechtketen te volgen; omdat de uiteindelijk bereikte straffen een product zijn van de werkzaamheden van de gehele keten en niet zozeer van afzonderlijke schakels van die keten.

Het bredere perspectief van bereikte maatschappelijke effecten in termen van 'verhoogde veiligheid' of 'de mate waarin contracten worden nageleefd' blijft hier noodgedwongen buiten beeld.

Een aanwijsbare relatie tussen de ontwikkeling van kostprijzen en de kwaliteit van de Rechtspraak is niet te leggen. De aanwijzingen voor de richting waarin de kwaliteit zich ontwikkelt, zijn tamelijk diffuus. In het algemeen gesproken zijn geen aanwijzingen gevonden dat de kwaliteit structureel grotere veranderingen heeft ondergaan.

Op het gebied van strafzaken lijkt de productiviteit flink te zijn teruggelopen. Desondanks is voor de strafrechtelijke keten als totaal sprake van een verhoogde doelmatigheid in de vorm van een grotere straffkans en verminderde criminaliteit. Overigens staat niet vast dat die grotere doelmatigheid uitsluitend aan de keten is toe te schrijven. Ook andere factoren (zoals demografische ontwikkelingen, sociale controle, sociale preventie en technische preventie via betere inbraakwering, alarminstallaties) hebben invloed op het niveau van de criminaliteit.

De opgetreden uitgavenstijging lijkt niet zozeer de vrucht van expliciete besluitvorming, maar vooral het indirecte gevolg van de financieringssysteem of de overeengekomen bijstelling van de prijzen. Zowel nagestreefde doelmatigheidswinst als extra middelen voor kwaliteitsverbetering zijn hierbij als uitkomsten van onderhandelingen versleuteld. Een verhoging van de productie(afspraken) vertaalt zich automatisch in extra uitgaven. Daarnaast worden loon- en prijsstijgingen in principe gecompenseerd.

De kostenstijging kort na 2000 was sterk gemotiveerd door investeringen in vernieuwing van de Rechtspraak, waaronder ICT en de oprichting van de Raad voor de rechtspraak. Ook verder zijn specifieke eisen bij de ICT en de huisvesting in voorkomende gevallen financieel gehonoreerd. De materiële uitgaven worden daarnaast als ‘buffer’ gebruikt om bij een snel groeiende instroom van zaken extra personeel voor de verwerking daarvan in dienst te kunnen nemen.

Noten

- 1 In principe vallen gerechtelijke procedures van overheden (niet-private partijen) onder het bestuursrecht, maar in een aantal gevallen procederen overheden in civiele procedures, bijvoorbeeld als een overheidsorgaan zelf iets via de rechter wil afdwingen of als het orgaan door een private partij wordt aangesproken op zaken die niet onder het bestuursrecht vallen. Het bestuursrecht beperkt zich tot de besluitvormende taak van bestuursorganen.
- 2 De uitdrukking ‘eerste aanleg’ wordt in de rechtspraak gebruikt voor de eerste behandeling van een zaak door een rechter. In Nederland is dit in principe de rechtbank. Eerste aanleg betekent dat er ook nog een tweede aanleg is, meestal beroep of hoger beroep genoemd. Het principe van de dubbele aanleg is quasi-algemeen erkend in de rechtspraak. Wie een geding voor een rechtbank verliest of meent onvoldoende zijn gelijk gehaald te hebben, moet als het ware een tweede kans krijgen voor een hogere rechtbank. Bij strafrecht en civiel recht kan hoger beroep ingesteld worden bij het gerechtshof. Bij bestuursrecht wordt daarnaast voor een aantal zaken hoger beroep ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven of de Raad van State.
- 3 Vroeger was sprake van verschillen in relatieve scheefgroei tussen de gerechten. Het streven van de Raad voor de rechtspraak was om deze verschillen geleidelijk weg te werken.
- 4 Berekend als het quotiënt van het jaarbudget en de productieafspraken. Er wordt slechts 70% van de kostprijs vergoed, omdat niet alle kosten variabel zijn, dus afhankelijk van de productie. Sommige kosten, zoals huisvestingskosten, zijn grotendeels vast, dus onafhankelijk van de productie.
- 5 Zie voor een overzicht Goudriaan et al. (2003).
- 6 Een zaak op tegenspraak is een zaak waarbij (vertegenwoordigers van) beide partijen voor de rechter verschijnen en hun zaak bepleiten. Dit in tegenstelling tot een verstekzaak, waarbij de gedaagde partij niet verschijnt en geen verweer voert.
- 7 Overigens is deze maatstaf niet zuiver als de zwaarte van de instroom van zaken bij het OM in de tijd varieert.
- 8 Het prijsindexcijfer van het bbp steeg met 38% tussen 1995 en 2010, dat van de gezinsconsumptie met 37%.
- 9 Het betrof een investering van circa 40 miljoen euro. Zie de begroting voor het jaar 2001 van het ministerie van Justitie (TK 2000/2001).
- 10 Deze opvatting ligt ook ten grondslag aan de (met name bestuurlijke) schaalvergroting, die de medio 2012 voorziene ‘herziening van de gerechtelijke kaart’ met zich mee zal brengen.
- 11 Het prijsindexcijfer van het bbp steeg van 2002 tot 2010 met 13% en dat van materieel voor de gerechten volgens de CBS-cijfers met 11%.
- 12 We weten op basis van zaken als de Schiedammer parkmoord en de Puttense moordzaak dat dit niet altijd het geval is, maar nemen aan dat dit uitzonderingen zijn, die bovendien de ontwikkeling in de tijd niet substantieel beïnvloeden.

- 13 Dit betekent niet dat het OM en de rechter deze drie strafmodaliteiten volgens deze omreken sleutel vrij inwisselbaar achten. Tot op zekere hoogte (180 strafpunten) lijkt dit het wel het geval bij de door het OM bij de strafeis als ijkpunt gebruikte BOS-Polaris-richtlijnen. De rechter gebruikt de vrijheidsstraf als 'stok achter de deur' bij het niet uitvoeren van de taakstraf of niet betalen van de boete.
- 14 Door wetswijziging is de competentiegrens van de enkelvoudige kamer (politierechter) bij door rechtbanken te behandelen strafzaken in 2002 verruimd. Tot 2002 kon de politierechter alleen straffen tot een halfjaar vrijheidsstraf opleggen, daarna tot een jaar. Zie ook De Jongste en Decae (2010).
- 15 Twee daarvan zijn van het SCP: Culturele Veranderingen (CV, met metingen in 1991, 1998 en 2004), inmiddels gestaakt en sinds 2008 opgevolgd door het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) met jaarlijks vier metingen. In het CV werd gevraagd naar de mate van vertrouwen in de rechtspraak; in het COB wordt gevraagd naar de mate van vertrouwen uitgedrukt in een cijfer op de schaal van 1 tot en met 10. Daarnaast zijn sinds 1997 data beschikbaar uit de internationale monitor: de Eurobarometer. Deze peiling wordt doorgaans tweemaal per jaar uitgevoerd in een groot aantal Europese landen. De vraagstelling betreft het eerder wel dan niet vertrouwen hebben in zeventien instituties, waaronder het rechtssysteem.
- 16 Croes (2011) heeft in zijn analyse nog andere monitors betrokken. Dat levert meer genuanceerde en deels ook tegenstrijdige resultaten op. Hij concludeert dat vooralsnog geen steekhoudende verklaringen voor de gesignaleerde ontwikkelingen voor handen zijn.
- 17 Zie de analyse van deze cijfers in het Redactioneel van *Rechtstreeks* nr. 1, 2011.
- 18 Zie bijvoorbeeld Van Tulder (1994) voor een overzicht van elasticiteiten in de buitenlandse literatuur (Van Tulder 1994: 47) en schattingen voor Nederland (Van Tulder 1994: 76).

Literatuur

- Bauw, Eddy, Frans van Dijk en Frank van Tulder (2009). Recessie en rechtspraak. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 94, nr. 4565, p. 468-471.
- CBS/WODC, Centraal Bureau voor de Statistiek / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (2010). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2009*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers (Onderzoek en beleid 289).
- CBS/WODC/Rvdr, Centraal Bureau voor de Statistiek / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum / Raad voor de rechtspraak (2011). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers (Onderzoek en beleid 298).
- CBS/WODC/Rvdr, Centraal Bureau voor de Statistiek / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum / Raad voor de rechtspraak (nog te verschijnen). *Rechtspleging civiel en bestuur 2010*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Croes, M. (2011). Heeft de burger vertrouwen in de rechter? In: M.L.M. Hertogh en H.A.M. Weyers (red.), *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie* (p. 301-324). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Croes, M.T., S.H.E. Janssen en N. Dijkhoff (2005). *Niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum / Raad voor de rechtspraak (WODC-cahier 2005-20).
- Dekker, Paul en Tom van der Meer (2007). *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Dekker, Paul, Cora Maas-de Waal en Tom van der Meer (2004). *Vertrouwen in de rechtspraak. Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 102).
- Eshuis, R.J.J. (2009). *De daad bij het woord. Het naleven van rechterlijke uitspraken en schikkingsafspraken*. Den Haag: SDU / Raad voor de rechtspraak (Research Memorandum 5, 1).
- Goudriaan, R., R.S. Halbersma, K. Kerstens, J.K. Snijder en V. Thio (2003). *Rechtspraak en productiviteit. Een internationale verkenning*. Den Haag: APE 3, Advies voor de Raad voor de rechtspraak.
- Heide, Wiegier van der, Frank van Tulder en Casper Wiebrens (2007). Strafrechter en strafketen: de gang van de zaken, 1995-2006. In: *Rechtstreeks*, 2007, nr. 3.
- Jongste, W.M. de, en R.J. Decae (2010). *De competentie van enkelvoudige kamers in strafzaken verruimd: cijfermatige gegevens en ervaringen van de rechtspraak*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC-cahier 2010-03).
- Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, B.J.M. Folkeringa, R.J.J. Eshuis, M. van Gammeren, A. Son, Y. Visser en N. Dijkhoff (2005). *Prognosemodellen justitiële ketens. Civiel en bestuur: modelversie 1.0*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum / Raad voor de rechtspraak (WODC-cahier 2005-13).
- Linden, J. van, A. Klijn en F.P. van Tulder (2009). Meesterlijk gedrag. Leren van compareren. In: *Rechtstreeks*, 2009, nr. 3.
- Mak, Elaine (2008). Rechtspraak & rechtspraak: een precaire balans. In: *Rechtstreeks*, 2008, nr. 4.
- Neleman, P. en P.J. Neijt (2010). *Toetsingscommissie civiele vonnissen*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Paulides, G. en F. van Tulder (2005). *Strafzaken in de grote steden extra bewerkelijk?* Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Prisma (2006). *Iets duidelijker a.u.b. Klantwaarderingsonderzoeken onder gerechten in de periode 2003-2005*. Amersfoort: Prisma.
- Rechtspraak, De (2005). *Jaarverslag 2004*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rechtspraak, De (2006). *Jaarverslag 2005*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rechtspraak, De (2008). *Jaarverslag 2007*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rechtspraak, De (2010a). *Jaarverslag 2009*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rechtspraak, De (2010b). *Kengetallen Gerechten 2009*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rechtspraak, De (2011). *Kengetallen Gerechten 2010*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Regioplan/Synovate (2011). *Klantwaardering Rechtspraak 2011. Onderzoek onder professionals en justitiabelen bij gerechten*. Amsterdam: Regioplan/Synovate.
- TK (2000/2001). *Begroting van het ministerie van Justitie 2001*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27400, hoofdstuk VI, nr. 2.
- Torre, A.G.J. van der, en F.P. van Tulder (2001). *Een model voor de strafrechtelijke keten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2001-15).
- Torre, Ab van der, Jedid-Jah Jonker, Frank van Tulder, Theresa Steeman en Gerard Paulides (2007). *Rechtspraak: productiviteit in perspectief*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau / Raad voor de rechtspraak.
- Tulder, F.P. van (1994). *Van misdaad tot straf*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/vuga (Sociale en Culturele Studies 21).
- Tulder, Frank van (2011). De straffende rechter: 2000-2009. In: *Nederlands Juristenblad*, jg. 86, nr. 24, p. 1544-1550.

- Tulder, F.P. van, en A.C. Spapens (1990). *Doelmatig rechtspreken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-cahier 1990-80).
- Velthoven, B.C.J. van (2005). *De waarde van de juridische infrastructuur voor de Nederlandse economie*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak (Research Memorandum 1, 1).
- Velthoven, B.C.J. van, en C.M. Klein Haarhuis (2010). *Geschildbeslechtsdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Onderzoek en beleid 283).
- Vollaard, Ben (2010). *Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid. Lessen van een natuurlijk experiment in twaalf stedelijke gebieden*. Apeldoorn/Tilburg: Politie & Wetenschap/TILEC, Universiteit Tilburg.
- Wilms, Peter en Michiel van den Hauten (2006). *Raad voor de rechtspraak: taken, activiteiten, budget en formatie*. Den Haag: APE.

8 Slotbeschouwing: wat hebben we geleerd?

Flip de Kam en Bob Kuhry

8.1 Inleiding

Meer dan 30 jaar geleden maakte het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een begin met het systematisch verzamelen van gegevens over productie, personeelssterkte en kosten in de publieke sector. Van meet af aan was het de bedoeling beleidsmakers en andere belangstellenden zo goed mogelijk te informeren over de productie van een breed scala van publieke diensten en over de middelen die bij die dienstverlening worden ingezet: personeel, materiaal en kapitaalgoederen.

Al sinds 1982 wordt deze informatie bij de vorming van een nieuw kabinet aan de direct betrokkenen aangeboden via een memorandum (zie voor de meest recente editie Pommer en Eggink 2010). Ook andere publicaties van het SCP rapporteren regelmatig over publieke diensten. Een voorbeeld vormt het in 1977 gestarte onderzoek naar het gebruik van publieke diensten: wie hebben ‘profijt van de overheid’? (zie voor een recent beeld Pommer 2010). Een ander voorbeeld is onderzoek hoe burgers en gebruikers de kwaliteit van aangeboden diensten waarderen (zie bv. Pommer et al. 2008).

In hun bijdragen aan deze bundel maken de auteurs in zekere zin de tussenbalans op door een beeld te geven van de stand van zaken anno 2011. Zij bespreken hoe bij het onderzoek naar publieke diensten de productie wordt gemeten, vergelijken die meetmethode(n) waar mogelijk met methoden van andere instanties en proberen te komen tot verbetering en verfijning van de aanpak die tot nu toe bij diverse publieke diensten is gevolgd. Vervolgens leggen de auteurs verbanden tussen de gemeten productie en de kostenontwikkeling. Hun exercitie mondt uit in een decompositie van de kostenstijging in de afgelopen vijftien jaar; zie ook tabel S.1 in de samenvatting van dit rapport. Daarnaast inventariseren de auteurs de beschikbare informatie over kwaliteit, doeltreffendheid en maatschappelijke effecten van de onderzochte vormen van dienstverlening. Ten slotte wordt in enkele hoofdstukken ook aandacht besteed aan de vraag hoe de stijging van de gevoteerde middelen is gesanctioneerd in begrotingen en andere beleidsstukken.

Veel ingrediënten worden dus geëtaleerd, maar de kernvraag ‘Waar voor ons belastinggeld?’ blijft in de sectorhoofdstukken in het midden. Die kardinale vraag komt in deze slotbeschouwing aan bod.

8.2 Enkele kanttekeningen bij de voornaamste uitkomsten

De voornaamste resultaten uit de sectorhoofdstukken zijn in tabel 8.1 samengebond.

Tabel 8.1

Gemiddelde jaarlijkse veranderingen (in procenten)

	reële kosten	productie	personeel	arbeids- productiviteit	relatieve kostprijs
zeven publieke diensten ^a	3,6	1,8	2,0	-0,2	1,8
marktsector	2,7	3,1	1,0	2,1	-0,4

a Primair onderwijs, voortgezet onderwijs, ziekenhuizen, intramurale verpleging en verzorging, extramurale verpleging en verzorging, politie en rechtspraak.

Bron: Voor publieke diensten: het SCP, voor de marktsector: Pommer en Eggink (2010)

De reële kosten van de zeven publieke diensten die in deze publicatie worden besproken, stegen in de periode 1995 tot en met 2008 gemiddeld met 3,6% per jaar. De reële kosten van de productie van goederen en diensten in de marktsector liepen in deze zelfde periode op met 2,7% per jaar. De door de marktsector geproduceerde hoeveelheid goederen en diensten nam sneller toe dan de reële kosten, te weten met 3,1% per jaar. Hun kostprijs is in verhouding tot die van de totale binnenlandse productie jaarlijks dus met $3,1\% - 2,7\% = 0,4\%$ gedaald. De relatieve kostprijs van publieke diensten liep daarentegen met gemiddeld 1,8% per jaar op, want tegenover 1,8% meer productie stond een jaarlijkse stijging van de reële kosten met 3,6%.

De groei van de productie kan ook worden vergeleken met de ontwikkeling van de ingezette hoeveelheid personeel. In de marktsector nam het personeelsvolume met 1% per jaar toe. Bij de productie van publieke diensten groeide de personeelsinzet sterker, met 2% per jaar. De arbeidsproductiviteit in de marktsector nam dus jaarlijks toe met 2,1%. De inzet van 1% meer arbeid was immers voldoende om de productie van goederen en diensten met 3,1% uit te breiden. Vergelijking van de cijfers in de tweede en de derde kolom van tabel 8.1 leert dat de arbeidsproductiviteit bij de geanalyseerde zeven publieke diensten juist met 0,2% per jaar is gedaald. De hoeveelheid personeel nam sneller toe (met 2% per jaar) dan de geproduceerde hoeveelheid diensten (1,8%).

Het uiteenlopende groeipad van de relatieve kostprijs van marktgoederen en van publieke diensten is grotendeels te verklaren door de divergerende ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. De loonkosten per arbeidsjaar ontwikkelden zich in de marktsector en de publieke sector min of meer parallel; zie tabel S.1 in de Samenvatting van dit rapport. Op het eerste gezicht lijken deze feiten steun te bieden aan de in hoofdstuk 1 besproken Wet van Baumol. Op deze conclusie is evenwel het een en ander af te dingen. Bij de ziekenhuiszorg stijgt de (arbeids)productiviteit wel degelijk, wat door het hoge aandeel van de kosten van deze sector het gemiddelde in figuur S.1 (zie de Samenvatting van dit rapport) sterk beïnvloedt. Bij primair en voortgezet onderwijs, bij intramurale verpleging en verzorging en bij politie en rechtspraak is de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit wel uitgesproken negatief, wat de kosten per product sterk opdrijft (zie figuur S.1 in de Samenvatting van dit rapport).

Baumol veronderstelde dat bepaalde arbeidsintensieve publieke diensten zich niet lenen voor arbeidsproductiviteitswinst door mechanisering en automatisering. Bij de meeste

van de in dit rapport bestudeerde voorzieningen is de arbeidsproductiviteit echter niet gelijk gebleven, maar zelfs gedaald, als gevolg van de aanstelling van extra personeel. Meestal werd daarmee een verhoging van kwaliteit en/of doeltreffendheid van de dienstverlening beoogd.

Hierbij past de kanttekening dat de meting van de productie onvolledig is. Niet alle aspecten van publieke dienstverlening zijn via geschikte indicatoren meetbaar. Met name veel aspecten van kwaliteit kunnen moeilijk in de productiemaat worden verdisconteerd. Bovendien beperken de uitgevoerde analyses zich noodgedwongen tot daadwerkelijk gemeten prestaties en de informatie die daarover te vinden is in publicaties van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS), in de rijksbegroting en in jaarverslagen van de betrokken uitvoeringsinstanties. Bij het opstellen van dit rapport was het streven om zo veel mogelijk gebruik te maken van productindicatoren die de doeltreffendheid van de dienstverlening in beeld brengen en is in aanvulling daarop een inventarisatie gemaakt van informatie over kwaliteit, doeltreffendheid en maatschappelijke effecten van de dienstverlening. Of de verbeteringen die door beleidsmakers met extra ingezette middelen zijn beoogd daadwerkelijk zijn opgetreden, is in veel gevallen echter niet aan te tonen.

Overigens leert de ervaring dat automatisering bij massale administratieve processen wel degelijk tot een opmerkelijke verbetering van de productiviteit kan leiden. Niet in deze publicatie verwerkte cijfers van het SCP tonen dit onder andere aan voor de Belastingdienst en voor de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid (zie Pommer en Eggink 2010).

Ook in sectoren zoals het openbaar vervoer, thuiszorg, geestelijke gezondheidszorg, gevangeniswezen en wetenschappelijk onderwijs is de (arbeids)productiviteit toegenomen. Dit zijn stuk voor stuk sectoren waarin de prikkelstructuur bij de financiering is aangepast. In een uitgebreide verkenning laten Blank et al. (2010) zien dat er verschillende mogelijkheden zijn om de 'ziekte van Baumol' te bestrijden. In sectoren zoals het onderwijs, verpleging en verzorging, politie en rechtspraak liggen mogelijkheden voor verhoging van de productiviteit veel minder voor het oprapen. Toch bestaan, naar het zich laat aanzien, ook bij deze publieke diensten de nodige mogelijkheden om de (arbeids)productiviteit op te voeren. Denk aan de rol die betere samenwerking van overheidsinstanties en effectiever gebruik van ICT kunnen spelen bij de opsporing van delicten. Bij de bestrijding van sociale fraude maken uitkeringsinstanties bijvoorbeeld al een aantal jaren gebruik van door de Belastingdienst aangeleverde inkomensgegevens. Bij de door ziekenhuizen geleverde zorg spelen arbeidsbesparende nieuwe technologieën een grote rol; daar is dan ook al een aanzienlijke verhoging van de arbeidsproductiviteit waar te nemen. Desondanks is de relatieve kostprijs van deze diensten gestegen, onder andere doordat kostbare nieuwe medische apparatuur is aangeschaft.

De vastgestelde stijging van de arbeidsproductiviteit in de extramurale verpleging en verzorging is onder andere bereikt door een andere opzet van de financiering van een belangrijk onderdeel van deze publieke dienst: de huishoudelijke hulp. Tegelijk vermindert de overhead. De geldstroom loopt sinds 2007 niet langer via de zorgkantoren, die zijn belast met de uitvoering van de AWBZ. In plaats daarvan besteden gemeenten de huishoudelijke hulp aan. Hierdoor betraden nieuwe aanbieders dit deel van de

zorgmarkt. Door scherpe concurrentie is de kostprijs gedaald. Hierbij bleek dat zorg aan huis (gegeven de zorgbehoefte van cliënten) voordien vaak werd gegeven door overgekwalificeerd personeel. De andere opzet van de financiering van de huishoudelijke hulp heeft de productiviteit verbeterd en de kosten gedrukt, zonder dat dit een negatieve invloed heeft gehad op de nog steeds zeer positieve beoordeling van deze dienstverlening door cliënten die van deze hulp afhankelijk zijn.

Meer personeel, niet altijd betere prestaties

Bij de meeste van de publieke diensten die in deze publicatie zijn onderzocht, is sprake van een forse toename van het personeel per eenheid product: bij het primair onderwijs nam het personeel per gewogen leerling zelfs met gemiddeld 2,4% per jaar toe! Bij het voortgezet onderwijs was dat met 1,6%, bij de intramurale verpleging en verzorging met 0,4%, bij de politie met 2,2% en bij de rechtspraak met 1,7%.

Naar verwachting zou de inzet van meer personeel per eenheid product moeten leiden tot aanwijsbare verbeteringen in de kwaliteit en de doeltreffendheid van de dienstverlening. Bij het primair onderwijs (hoofdstuk 2) en de rechtspraak (hoofdstuk 7) worden daarvoor echter hoegenaamd geen aanwijzingen gevonden. Bij het voortgezet onderwijs (hoofdstuk 3) en de politie (hoofdstuk 6) is de doeltreffendheid wel duidelijk verbeterd. Bij het voortgezet onderwijs neemt de doorstroom toe en vermindert de voortijdige uitval van schoolverlaters. Leerlingen sluiten hun loopbaan in het voortgezet onderwijs af op een steeds hoger eindniveau. Wel bestaan twijfels of het niveau van de eindexamens in de loop van de jaren niet is gedaald (diploma-inflatie). Een indicatie daarvoor is de groeiende kloof tussen de cijfers van schoolexamens (toegekend door de docenten van de school) en de cijfers die kandidaten behalen bij het centraal eindexamen. Bij de politie is het ophelderingspercentage vooral in de periode 2000 tot en met 2005 verbeterd. Deze verbeteringen komen overigens wel tot uitdrukking in de productindicatoren die voor dit rapport zijn gekozen. De vraag blijft hoe zwaar deze verbeteringen in de productindicator moeten worden meegewogen. Om een voorbeeld te noemen: bij het voortgezet onderwijs neemt de ongediplomeerde uitstroom in de periode 1998 tot en met 2009 met enkele procenten af. Hier wordt dat effect evenredig in de gebruiksindicator meegenomen, maar maatschappelijk krijgt het mogelijk een zwaarder gewicht, want een voorheen problematische groep leerlingen komt alsnog met een diploma op de arbeidsmarkt.

Meetproblemen

De mogelijkheid van diploma-inflatie illustreert een van de problemen die zich voordoen bij de meting van de kwaliteit en de doeltreffendheid van publieke diensten. De meetlat zelf kan onder invloed van diverse krachten in de loop van de tijd verandering ondergaan. Hierbij is niet alleen te denken aan de mogelijkheid van diploma-inflatie. Om de prestaties van het basisonderwijs te meten, is in hoofdstuk 2 onder andere gebruikgemaakt van landelijke scores op de Cito-toets. In de loop van de waarnemingsperiode 1995 tot en met 2008 zijn (ondanks tegenkanting van sommige belanghebbenden) de prestaties van individuele onderwijsinstellingen geleidelijk openbaar gemaakt. 'Lijstjes' die op basis hiervan in de media verschijnen, hebben de aandacht van ouders die voor

hun kinderen de beste school zoeken. Een goede uitslag op de Cito-test verhoogt de reputatie van een school. Daarom is het zeer wel denkbaar dat scholen hun zwakste leerlingen in toenemende mate niet aan de toets laten deelnemen.

Bij de meting van de prestaties van de politie doet dit probleem van een mogelijk rubberen meetlat zich ogenschijnlijk niet voor. Het ophelderingspercentage lijkt zich slecht te lenen voor manipulatie. Het gaat hier evenwel om het deelproduct van opgeloste zaken en geregistreerde delicten. Wanneer minder delicten worden geregistreerd, bijvoorbeeld omdat burgers ervan afzien minder zware delicten (zoals fietsendiefstal) te melden, dan verbetert het ophelderingspercentage zonder dat de politie haar werk beter doet. Juist in zulke gevallen is het zinvol ook gebruik te maken van subjectieve oordelen van burgerij en slachtoffers. Het ophelderingspercentage is vooral in de jaren 2000 tot en met 2005 gestegen. De veiligheid nam toe. Volgens de Integrale Veiligheidsmonitor van het CBS is het aantal door burgers ondervonden delicten tussen 2004 en 2009 met 29% verminderd en is het aantal mensen dat slachtoffer werd van een delict met 23% gedaald. Ook het aantal geregistreerde misdrijven toont een daling (met 10%). In dit geval wordt de met een objectieve maatstaf gevonden verbetering van een publieke dienst ondubbelzinnig bevestigd door het subjectieve oordeel van hierover ondervraagde burgers.

De meting van door ziekenhuizen geleverde zorg kent eigen problemen. De productie wordt hier gemeten via het aantal opnamen. Het aantal opnamen per 10.000 personen is in de loop van de jaren sterk toegenomen: een stijging met 2,7% per jaar. Tegelijkertijd groeide de bevolking in de periode 1995 tot en met 2008 jaarlijks slechts met 0,5%, terwijl het effect van de vergrijzing hieraan nog 0,4 procentpunt stijging per jaar toevoegde. De mate waarin overbodige opnamen plaatsvinden, blijft hierbij buiten beeld. Een deel van de gemeten verbetering van de productiviteit vindt wellicht haar oorzaak in de financiële prikkel voor medisch specialisten en ziekenhuisdirecties om het aantal opnamen op te voeren. De beschikbare gegevens maken het niet mogelijk voor de invloed van deze prikkel te corrigeren. Het subjectieve oordeel van patiënten is hier als maatstaf weinig zinvol, door de informatieasymmetrie tussen arts en patiënt: *de dokter weet het 't best*.

Subjectieve beoordeling van de kwaliteit van diensten

In de meeste bijdragen aan dit rapport worden objectieve gegevens over de kwaliteit van publieke diensten gecombineerd met de subjectieve waardering van burgers of gebruikers. In het algemeen oordelen gebruikers gematigd tot zeer positief over de kwaliteit van de afgenomen diensten. Deze tevredenheid neemt met de jaren echter niet toe en is in het geval van het onderwijs zelfs verminderd. Deze trend staat haaks op het feit dat de relatieve kostprijs de afgelopen decennia voortdurend is gestegen.

Het valt op dat burgers vaak negatiever oordelen over de kwaliteit van diensten dan de daadwerkelijke gebruikers zelf. Dat geldt in ieder geval bij onderwijs en zorg. Een en ander is waarschijnlijk te verklaren, doordat het kwaliteitsbeeld van niet-gebruikers in belangrijke mate wordt bepaald door publiciteit in de media. Onder het adagium 'goed nieuws is geen nieuws' rapporteren de media vooral over (soms vermeende) misstanden. Niet zelden ontstaat hierdoor een hype, aangewakkerd door schriftelijke of mondelinge vragen van verontruste Kamerleden. Ook aanbieders van publieke diensten kunnen er materieel belang bij hebben te hameren op tekortkomingen bij hun eigen

dienstverlening. Zodra bezuinigingen dreigen, zoeken zij de publiciteit. Zij hebben er in dit geval belang bij dreigende kwaliteitsverliezen zo zwart mogelijk af te schilderen.

Omgeving medebepalend voor prestaties

Bij het voorafgaande past de kanttekening dat niet alle gemeten positieve effecten volledig op het conto van publieke diensten kunnen worden geschreven. Neem ter illustratie de prestaties van het onderwijs en de politie. Al decennia lang stijgt het opleidingsniveau van Nederlandse jongeren. Dat heeft meer te maken met een steeds hoger ambitieniveau van de ouders dan met de effectiviteit van de scholen. Al het 'verborgen talent' (Van Heek 1968) neemt inmiddels aan het onderwijs deel. Wanneer 'elke uil denkt zijn kuiken een valk te zijn', werkt dit (samen met de toegenomen mondigheid van leerlingen en hun ouders) gemakkelijk het gesignaleerde fenomeen van diploma-inflatie in de hand.

In de sfeer van de gezondheidszorg geldt dat de gestegen (gezonde) levensverwachting mede het resultaat is van de betere kwaliteit van lucht en water, en een gezondere leefstijl.

Net zo heeft de ontwikkeling van de criminaliteit niet uitsluitend te maken met de aanwezigheid van de hoeveelheid 'blauw op straat', opsporingsactiviteiten van de politie en de doeltreffendheid van het strafrecht. Bepaalde delicten worden vooral door jongeren gepleegd. De vergrijzing van de bevolking remt die vormen van criminaliteit af. Ook andere veranderingen in omgevingskenmerken beïnvloeden de criminaliteit. Zo is het aantal inbraken gedaald door de bouwvoorschriften aan te passen, waardoor na 1997 gebouwde woningen beter tegen inbrekers zijn beschermd.

Intensiveringen zonder gemeten effecten

Het voorafgaande laat onverlet dat voor sommige sectoren van publieke dienstverlening aanzienlijk veel extra middelen zijn uitgetrokken, zonder dat dit evidente verbeteringen in de gemeten kwaliteit en doeltreffendheid van de voortgebrachte diensten heeft opgeleverd. Dit was in het bijzonder het geval bij het primair onderwijs en de rechtspraak. Ook is de waardering onder burgers voor het functioneren van het basisonderwijs en het strafrecht niet toegenomen.

Is het geld dan misschien gaan zitten in grote kwaliteitsverbeteringen van gebouwen, computers en bijvoorbeeld lesmateriaal? Worden leerlingen tegenwoordig veel beter voorbereid op hun rol als staatsburger, een bekwaamheid die niet als zodanig met de Cito-toets wordt gemeten? Is het aantal rechterlijke dwalingen inmiddels sterk afgenomen? Om zulke vragen te kunnen beantwoorden, is aanvullend onderzoek nodig, dat niet beperkt kan blijven tot macrocijfers.

Wanneer wachtlijsten korter zijn geworden of diensten door gewijzigde regels beschikbaar komen voor grotere groepen gebruikers heeft de inzet van extra middelen geleid tot een meetbare en aantoonbare verhoging van de productie. Waar – ondanks de beschikbaarheid van extra middelen – in zulke gevallen de groei van de productie achter(wege) bleef, zijn de ruimere budgetten kennelijk gebruikt om meer of hoger gekwalificeerd personeel per eenheid product in te zetten, meer of betere materiële middelen aan te schaffen of de arbeidsvoorwaarden te verbeteren. In bepaalde gevallen bestond ook

aanleiding voor dit soort maatregelen, omdat de beloning van de betrokken werknemers sterk was achtergebleven bij die van werknemers met vergelijkbare functies in de marktsector, of vanwege aanhoudende klachten over de kwaliteit van bepaalde diensten. Het is waarschijnlijk dat de kwaliteit van de dienstverlening door de extra beschikbaar gekomen middelen al met al is toegenomen, maar het is niet mogelijk om deze verbetering tot uitdrukking te brengen door middel van de beschikbare productindicatoren. Om een voorbeeld te geven: betere huisvesting of het gebruik van meer computers op scholen heeft geen invloed op het aantal leerlingen en zal ook nauwelijks doorwerken in de schooluitval.

Ook het oordeel van burgers over de kwaliteit van de dienstverlening is stellig niet alleszeggend. Ten eerste omdat burgers noodzaak en kwaliteit van bijvoorbeeld behandelingen in het ziekenhuis in de regel nauwelijks kunnen beoordelen. Anders is dit uiteraard bij de meeste evidente medische missers. Ten tweede kan een minder gunstige beoordeling van de kwaliteit van publieke diensten verband houden met het feit dat het verwachtingspatroon sneller stijgt dan de kwaliteit van de dienstverlening. Het onvermijdelijk stapsgewijze proces ter vermindering van het aantal meerpersoonskamers in verpleeghuizen vormt hiervan een sprekende illustratie.

Toch geeft het feit dat gebruikers en andere burgers in de meeste gevallen geen verbetering van de kwaliteit van publieke diensten waarnemen wel te denken. De consument herkent de hogere kwaliteit van de dienstverlening ‘anno 2010’ – voor zover daarvan sprake is – blijkaar niet.

Tempowisselingen bij de stijging van de relatieve kostprijs

Rond het midden van de jaren negentig steeg de relatieve kostprijs van publieke diensten in een vrij gematigd tempo, met 1,2% of minder per jaar. In de periode 1998 tot en met 2002 raakte dit proces in een stroomversnelling. Toen nam de relatieve kostprijs met 2% of meer per jaar toe. In de periode 2002 tot en met 2008 zwakte het tempo van de prijsstijging weer af. Het ziet ernaar uit dat 2009 opnieuw een sterk oplopende kostprijs laat zien. De prijsstijging in de jaren 1998 tot en met 2000 correspondeert met een periode van economische hoogconjunctuur. In die drie jaar nam het bruto binnenlands product (bbp) met 13% toe. Destijds zijn de uitgaven voor publieke dienstverlening fors opgevoerd. Het jaar 2009 bracht juist een ongekend diepe recessie: toen kromp het bbp met 3,5%. Als uitvloeisel van het trendmatig begrotingsbeleid zijn toen de uitgavenniveaus die in februari 2007 bij de formatie van het kabinet-Balkenende IV zijn afgesproken in stand gelaten. Bij sommige uitgaven, met name de werkloosheidsuitkeringen, is berust in een overschrijding van het uitgavenkader, om zo de ernstige conjuncturele inzinking niet te verergeren. Een al eerder geaccordeerde maatregel om de lonen in de collectieve sector te verhogen, is toen onverkort uitgevoerd.

8.3 Tot besluit

In de periode 1995 tot en met 2008 maakte de economische groei het mogelijk om het begrotingstekort van de overheid weg te werken en tegelijk aanvullende middelen beschikbaar te stellen voor publieke dienstverlening, terwijl de collectievelastendruk

daalde. Door de inmiddels drastisch gewijzigde economische omstandigheden is nu een periode van 'magere' jaren aangebroken, overigens nadat de overheidsuitgaven voor publieke diensten in 2009 nog fors toenamen. Als uitvloeisel van het regeerakkoord krimpen thans de beschikbare middelen en wordt op onderdelen, zoals het passend onderwijs en het persoonsgebonden budget, in verhouding zwaar bezuinigd.

Wat is in het licht van de actuele budgettaire ontwikkelingen nu de toegevoegde waarde van dit rapport over trends bij een aantal publieke diensten in de afgelopen vijftien relatief 'vette' jaren? Wij zien twee punten van waarde.

Ten eerste verdiept dit rapport het inzicht in mogelijkheden om meer greep te krijgen op de productie van publieke diensten en belicht het methodologische en gegevensproblemen die daarbij moeten worden overwonnen. Beter inzicht in de bedoelde productieprocessen is dringend gewenst, gegeven de vele miljarden gemeenschapsgeld die met deze dienstverlening zijn gemoeid. Alleen bij de zeven in dit rapport behandelde voorzieningen ging het aan het eind van het eerste decennium van deze eeuw al om 55 miljard euro.

Ten tweede relativeren de hier gerapporteerde uitkomsten de door velen voorspelde omvangrijke negatieve effecten van geplande bezuinigingen op de middelen voor publieke diensten. De afgelopen jaren hebben de vele extra miljarden die aan de onderzochte diensten ten goede zijn gekomen in de meeste gevallen verhoudingsgewijs geringe (positieve) gevolgen gehad voor de gemeten kwaliteit en doeltreffendheid van de onderzochte diensten. Omgekeerd is het niet ondenkbaar dat sommige ombuigingen het volume en de kwaliteit van de publieke dienstverlening minder zullen aantasten dan velen op dit moment voorzien.

Literatuur

Blank, J.L.T., A.C.M. Dumay, C.M.G. Haelermans, A.A.S. van Heezik, B.L. van Hulst en P.M. Koot (2010).

Is de ziekte van Baumol te behandelen? Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om de productiviteit in de publieke sector te vergroten. Delft: IPSE Studies, 30 november 2010.

Heek, F. van, et al. (1968). *Het verborgen talent: milieu, schoolkeuze en schoolgeschiktheid.* Meppel: Boom.

Pommer, Evert (2010). *Minder voor het midden: Profijt van de overheid in 2007.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2011-11).

Pommer, Evert, Hetty van Kempen en Evelien Eggink (2008). *De staat van de publieke dienst.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2008-22).

Pommer, Evert en Evelien Eggink (2010). *Publieke dienstverlening in perspectief. scp-memorandum voor de kabinetsformatie 2010.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2010-16).

Summary

Value for our taxes?

Price and quality of public services

The costs of most public services are rising much faster than the output, even allowing for inflation. The cost price per unit product – a treatment in hospital, educating a child at primary school, etc. – is thus increasing continuously. This rapid rise in cost prices does not appear to signify higher quality, however, because the rating given by service-users is either flat or in some cases actually falling. Reports in the media about the quality of public services sometimes have a distinctly negative tone, while complaints about the disastrous impact of austerity measures sometimes focus on sectors which have in actual fact received additional financial resources in recent years. So where has the money gone?

This report tries to answer this question for six sectors: primary education; secondary education; hospital care; nursing and care; police; and the justice system. The analysis concentrates on the period 1995-2010, though differences in the available data can mean that the observation period varies somewhat for individual sectors. Each of the six chapters in the report discusses the same topics: the purpose of the service and the institutions that are charged with delivering it; measuring output; the trend in costs and output; and the quality and effectiveness of the public service in question.

Approach: general

The market value of services delivered by the government and by subsidised non-profit organisations is generally an unknown. This means that the value of these services cannot be expressed directly in monetary terms. To get around this, physical indicators have been used to measure output in these cases, such as the number of patients in hospital or the number of pupils in a school. Such indicators contain more information if they also provide an insight into the effectiveness of the service concerned. In the education sector, for example, the indicators used in this study make allowance for things such as school type, pupil disadvantage and/or pupils' school results. In the healthcare sector, the indicator measures the number of patients admitted or treated, if possible broken down by type of treatment and/or intensity of care. For the police, the indicators relate to things such as the type of crimes solved; in the justice system the indicators measure the number of cases dealt with (by type).

Nominal costs – the level of expenditure in current prices for the year concerned – are adjusted for the distorting influence of general inflation. To do this, all nominal amounts were converted to euros in a reference year, for example the first or last year of the period studied. This gives the real costs or real expenditure for the services produced. This conversion was carried out on the basis of the GDP price index. This enables the trend in the real costs per product to be interpreted as the trend in the relative cost price of public services compared to the average trend for all goods and services produced in the Netherlands.

Approach per chapter

Each of the six chapters in this report deals with a specific sector, and the structure of all chapters is more or less comparable. The emphases may however differ, depending on the sector in question and the perspective of the authors.

In *primary education* and *secondary education*, quality and funding methods receive a relatively large amount of attention. In the secondary education sector, pupil numbers are weighted by school success in order to provide a better approximation of the output of the sector.

A very different method was chosen for *hospital care*, namely the analysis of a cost function. In this method, it is not so much the cost price as the trend in (labour) productivity which is important. This approach offers more scope for explaining underlying processes, but does not readily facilitate differentiated treatment of output. Comparison with the results of alternative methods, as applied in the past by the Netherlands Institute for Social Research/scp, Statistics Netherlands (CBS) and the Prismant research institute, shows that the outcomes for the estimated growth in output differ somewhat depending on the approach chosen.

In the *nursing and care sector*, the approach is based on a comparison of the research methods used by scp and CBS. Here, the outcomes are found to be moderately sensitive to differences in the analytical approach followed.

In the *justice and police* sectors, a large number of products are distinguished, which are weighted to reflect the resources devoted to them. In looking at the police performance in combating crime, it was decided to use the number of crimes solved rather than the number of crimes recorded, in order to reflect of the effectiveness of policing.

Output, personnel and costs

Figure S.1 summarises the main results for output, personnel and costs. Output in primary education has fallen slightly, while for the police it rises slightly over the period studied. The output of institutional nursing and care services shows a moderate increase, as does the output of secondary education. There is strong growth in output in the justice sector, hospital care and community-based nursing and care, especially home care services. In the latter case, it is worth noting that this growth occurred mainly in the period up to 2003.

In most sectors, the number of staff deployed rises much more quickly than output. In other words, labour productivity in the sense of physical production per employment year has fallen sharply in these cases. Exceptions are hospital care, and even more so community-based nursing and care, where labour productivity actually increased substantially over the period. In virtually all sectors, the real costs rose much more rapidly than output. Put differently, the cost price of these public services rose sharply compared with the average cost price of production in the Netherlands. The only exception is community-based nursing and care, where the relative cost price fell.

Figure S.1

Key figures for public services studied (in average annual growth percentages)

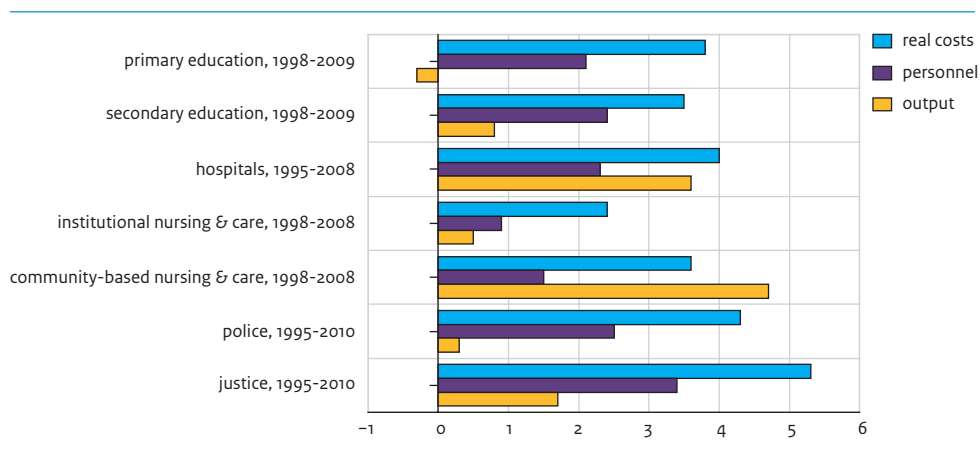


Table S.1 presents a breakdown of the trend in costs for the seven services investigated in the six chapters in this report. By way of comparison, a similar breakdown is also given for the private sector. Roughly speaking, the increase in real costs is equal to the growth in output plus the rise in the relative cost price. The trend in the relative cost price can be explained as the sum of the influence of labour productivity, cost of labour and deployment of material per product. The information in this table overlaps that presented in figure S.1 to some extent, which means that some duplication in discussing the figures is inevitable.

Table S.1

Breakdown of trend in real costs, 1995-2010^a (in average annual growth percentages)

	real costs	output	relative cost price	labour productivity	cost of labour	material per product
primary education	3.8	-0.3	4.1	1.7	1.6	0.6
secondary education	3.5	1.2	2.3	1.0	0.5	0.8
hospital care	4.0	3.6	0.6	-0.8 ^b	1.4 ^c	.
Institutional nursing & care	2.4	0.2	2.2	0.7	1.0	0.5
community-based nursing & care	3.7	4.7	-1.0	-2.1	1.2	-0.1
police	4.3	0.3	4.0	1.6	1.2	1.2
justice system	5.4	1.9	3.5	1.2	1.3	1.2
private sector	2.7	3.1	-0.4	-1.6	1.3	-0.1

a A few start and/or end years are missing for some services.

b Refers to total productivity.

c Refers to the total effect of personnel and material costs and capital charges.

Source: Public services: this report; private sector: Pommer & Eggink (2010)

The table shows the real costs of most public services rising sharply over the period studied. Institutional nursing and care is an exception, with a relatively modest increase in costs, as is the private sector. Output grows fastest in community-based nursing and care, hospital care and the private sector. The increase in output is low in the police, institutional nursing and care and primary education. The real costs per product rise fastest in the police, the justice system and primary education. The increase in costs is relatively small in hospital care, while in the private sector and in community-based care the real costs per product are falling. Labour productivity shows a rising trend in the private sector, community-based care and hospital care. The minus signs in front of these values shows that the improvement in labour productivity saves costs. The figures for hospital care relate to total productivity, including the effects of material and capital deployed.

The influence of the trend in the cost of labour is broadly similar in most sectors. The trend in primary education is on the high side, and in secondary education on the low side. The rise in (real) personnel costs is made up of a contractual and an ad hoc segment. The contractual segment explains roughly half the increase in costs, but this is not the case for secondary education, where the ad hoc portion is around zero due to the appointment of many new and relatively low-salaried staff.

Quality, effectiveness and social impact

To what extent are the decline in labour productivity – sometimes reflected in smaller school classes or ‘more hands around the bed’, for example – and the increase in real costs per product accompanied by better quality or greater effectiveness of public services? Quality is measured here on the basis of characteristics of the production process or the rating of the service by service-users. Effectiveness refers to the direct effects of the service: do pupils obtain a school certificate; are patients cured; are crimes cleared up? Social impact is related to the question of whether the ultimate objective, such as an increase in (healthy) life expectancy or an increase in safety, is achieved.

There are few signs of an improvement in performance in *primary education*. The average scores achieved by pupils in the National Institute for Educational Measurement (Cito) tests remained virtually unchanged over the period studied, and the Periodic Assessment of Educational Achievement (PPOA) shows that an unchanged 40-50% of pupils do not meet a number of standard requirements when leaving primary school. The reduction in class sizes at the start of the present century appears not to have led to demonstrable improvements. Parental satisfaction with their children’s education is still high, though shows a downward trend between 2002 and 2010.

By contrast, improvements can be observed in *secondary education*, with growing numbers of pupils going on to further education and a decline in dropout rates. Partly as a result of this, the number of early school-leavers has fallen substantially. Pupils are leaving secondary school with ever higher qualification levels, though there are suspicions that final examination standards have fallen over the years (qualification inflation). One indication of this is the growing gap between the marks achieved in school examinations and in the national final examination. The fact that a quarter of secondary school lessons

in 2008 were delivered by underqualified teachers also provides food for thought. As in primary education, parents rank secondary education highly, though their rating shows a downward trend.

In *hospital care*, progress in medical technology has improved the diagnosis and treatment possibilities. Patient safety in hospitals has increased in recent years, with a 25% fall in the standardised mortality rate in hospitals between 2003 and 2008. The virtual disappearance of waiting lists can be seen as an important welfare gain. In 2010, 80% of people who were asked about the quality of hospitals rated it as good or very good. In general, they also feel that the standard of care has not declined over the last five years. The demand for *nursing and care* is growing, and the care required is becoming more intensive and more complex. It is also becoming increasingly difficult to find enough sufficiently qualified staff. Research among elderly residents of institutions shows that they appreciate the quality of the service they receive. This opinion remained virtually unchanged between 2004 and 2008. The only things that residents complain about are that they have no one to turn to for confidential matters or life questions, that the care they receive is sometimes rushed and that privacy is too limited. One clear improvement in nursing homes is the rapid fall in the number of multiple-occupancy rooms, which are expected to have disappeared from the system altogether within five years. Residents of these homes are generally much more positive in their view of their life situation and the quality of care than the public at large.

Only limited information is available on the quality of *community-based nursing and care*. Staff deployment and the real costs per client have fallen since 2003, but 80% of clients are still positive in their view of this type of care (SCP survey data from 2006 and 2010). One area where respondents take a notably negative view is the fact that they are confronted with ever changing home care staff.

The clear-up rate by the *police* increased over the period studied, particularly in the period 2000-2005. The Dutch population generally trust the police, though respondents are only moderately positive about the police performance. Despite the strong growth in the number of police officers, complaints about a shortage of police on the streets continue unabated. 40% of members of the public interviewed were dissatisfied with the way the police had dealt with their case. Public safety in the Netherlands has improved in recent years; according to the *Integral Safety Monitor (IVM)* published by Statistic Netherlands (CBS) the number of offences encountered by Dutch citizens fell by 29% between 2004 and 2009, while the number who were victims of an offence fell by 23%. The number of recorded crimes also shows a downward trend (-10%).

The judicial quality of the Dutch *justice system* has traditionally been safeguarded through the appeals system and the possibility of taking further appeals to the Supreme Court of the Netherlands. The percentage of cases appealed or submitted to the Supreme Court depends on various factors, including the quality of the initial handling of the case. With the exception of appeals in parts of the administrative law system, there are no clear indications that the percentage of general appeals and appeals to the Supreme Court has changed since 1995. Judicial institutions have conducted periodic client appreciation surveys since 2001 among those involved in legal proceedings. Roughly 80% of those interviewed have expressed a positive opinion, and this figure initially rose slightly.

There was a slight decline in trust in the justice system in the 1990s, after which it rose again. At that time, roughly 60-75% of the general public expressed confidence in the justice system.

Table S.2 summarises the findings in relation to quality and effectiveness. The assessment of quality was based not just on objective data, but also included the (subjective) opinions of citizens and users. One problem when assessing quality and effectiveness is the absence of objective criteria by which to judge the level of performance. Is it good that 80% of schools meet certain standards set by the Education Inspectorate, or should the requirement be that almost 100% meet those standards? Is it good that the school dropout rate is 5%, or should it be lower than that? It is possible to differentiate a level in the opinions of citizens on the different services, because they can be compared with opinions across a broad spectrum of services.

In the field of education, the objective quality criteria relate to the opinions of the Education Inspectorate as to whether schools come up to standard. A relatively high percentage of schools do so. Progress is however only evident in primary education. In the hospital sector, waiting lists have virtually disappeared. In institutional nursing and care, the number of multiple-occupancy rooms is steadily reducing. In the justice system, throughput time for cases has remained virtually unchanged across the board, with a substantial reduction only in the throughput time of 'commercial cases'. There are no clear indications that the percentage of general appeals and appeals to the Supreme Court has changed since 1995.

The level of appreciation is very high for education and hospital care, and fairly high for community-based nursing and care and for the justice system. The appreciation score is considerably lower for institutional nursing and care and for the police. The trend in education is slightly negative (declining appreciation), and is more or less stable for the other provisions.

When it comes to effectiveness, hospitals in particular have made great progress, with the decline in mortality being particularly notable. To a lesser extent, there has also been an improvement in the effectiveness of secondary education (lower dropout and higher exit qualifications) and the police (higher clear-up rate). No criteria are available for assessing the effectiveness of community-based and institutional nursing and care or of the justice system.

The chapters of this report which deal with the police and justice system also explore the social impact of these services, in terms of a reduction in crime. It is however difficult to include this aspect in analyses of the production process itself, because the causal relationships are much less direct and the outcome is also influenced by external factors.

Table S.2

Quality and effectiveness of public services, 1995-2010

	objective quality (trend)	opinions (level)	opinions (trend)	effectiveness (trend)
primary education	+	++	–	0
secondary education	0	++	–	+
hospitals	+	++	0	++
institutional nursing and care	+	0	0	.
community-based nursing and care	.	+	0	.
police	.	0	0	+
justice system	0/+	+	0	.

Funding

Primary and secondary education are the only sectors where research has been carried out on the way in which extra resources have been allocated in the past. To ascertain this, Ministry of Education, Culture and Science budgets were studied for the years 1998-2009. For primary education, only 35% of the growth in real expenditure per weighted pupil was found to be attributable to policy that was explicitly mentioned in the budget. An example is the second phase of the reduction in class sizes in the period 2000-2003. In secondary education, policy-driven changes in the budget explained 60% of the growth in real expenditure. Nine percentage points of this can be ascribed to the increase in the number of (weighted) pupils.

The remaining growth in real expenditure corresponds to the difference between the initial budget and the ultimate expenditure. The original budget was formulated in terms of salaries and prices in the preceding year. The most important change was the subsequent discounting of the trend in pay and prices; these appear to be on the high side in comparison with the general rate of inflation and the increase in contractual labour costs. In addition, changes in the number of estimated pupils were also incorporated into the budget, as were measures in relation to labour market and personnel policy. The funds required for this were drawn from a different 'pot'.

The key to explaining the increase in spending lies in the commitments set down in the Coalition Agreements. The starting point here are the multi-year forecasts from the most recent government budget. These are generally relatively unaffected by policy and almost without exception remain flat in the first years after the initial budget year. The Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) subsequently publishes a medium-term forecast. Although this forecast assumes unchanged policy, the outcomes of the CPB forecasts compiled for the formation of the new governments in 2002 and 2006/2007 were well above the baseline: the estimated growth percentages in education, for example, amounted to 1.5% and 2%, respectively, in the two years. The outcomes were generally slightly lower in the public safety sector, and much higher in the care sector. Education, care and public safety are sectors to which political parties from left and right attach great importance. As a result, the Coalition Agreements included substantially

higher growth percentages for these sectors. For education, for example, the figures were 4% in 2002 and 3% in 2007.

This report looks for answers to the question 'Are the Dutch getting value for their taxes?' for seven public services. With the exception is of hospital care and community-based nursing and care, the additional public resources made available in the period 1995-2010 are found to have been used to only a limited extent to increase production. Instead, the additional funding was used mainly to raise the quality and effectiveness of the services concerned. This led to a sharp increase in the deployment of personnel and material per unit product. As a result, labour productivity in most sectors has fallen, sometimes substantially. Based on the available data, the quality of the seven services studied has however not increased, or to only a limited extent, whereas the rating given to those services by taxpayers has remained unchanged or fallen. The effectiveness of hospital care, the police and secondary education does show an improvement, but in the case of the latter two services this increasing effectiveness is already expressed in the increase in output.

Have Dutch taxpayers received value for their money during the past fifteen years? This question cannot be answered unequivocally. For most of the seven public services studied in this report, this question could only be answered in the affirmative if the quality of services could be shown to have improved drastically. However, quality is a complicated commodity which cannot always be translated into exact ratings. The data available on the objective quality of most public services are rather poor. Users of these services and other citizens do not observe a clear improvement in the quality of services; in some cases, they even perceive a decline in quality. But their subjective impressions, however important, do not necessarily reflect the actual situation.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het scp: www.scp.nl.

scp-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het scp. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

Sociale en Culturele Rapporten

Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. ISBN 90-377-0285-6

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008.

ISBN 978 90 377 0368-9

Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010. Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

scp-publicaties 2011

2011-1 *kleur. scp-nieuwjaarsuitgave 2011* (2011). ISBN 978 90 377 0537 9

2011-2 *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder (red.). ISBN 978 90 377 0528 7

2011-3 *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten* (2011). Jaco Dagevos en Edith Dourleijn (red.). ISBN 978 90 377 0526 3

2011-4 *Emancipatiemonitor 2010* (2011). Ans Merens, Marion van den Brakel-Hofmans, Marijke Hartgers en Brigitte Hermans (red.). ISBN 978 90 377 0503 4

2011-5 *Moelijk werken. Gezondheid en de arbeidsdeelname van migrantenvrouwen* (2011). Myra Keizer en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0524 9

2011-6 *Informeel groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie* (2011). E. van den Berg, P. van Houwelingen en J. de Hart (red.). ISBN 978 90 377 0527 0

2011-7 *Gezinsrapport 2011* (2011). Freek Bucx (red.). ISBN 978 90 377 0538 6

2011-8 *Hoe cultureel is de digitale generatie? Het internetgebruik voor culturele doeleinden onder schoolgaande tieners* (2011). Marjon Schols, Marion Duimel en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0457 0

2011-10 *Kwetsbare ouderen* (2011). Cretien van Campen (red.). ISBN 978 90 377 0542 3

2011-11 *Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007* (2011). Evert Pommer (red.), Jedid-Jah Jonker, Ab van der Torre, Hetty van Kampen. ISBN 978 90 377 0437 2

2011-12 *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijkenbeleid in perspectief* (2011). Karin Wittebrood, Matthieu Permentier, m.m.v. Fenne Pinkster. ISBN 978 90 377 0065 7

2011-13 *Armoedegrens op basis van de budgetbenadering – revisie 2010* (2011). Arjan Soede. ISBN 978 90 377 0551 5

2011-14 *Werkgevers over de crisis* (2011). Edith Josten. ISBN 978 90 377 0543 0

2011-15 *Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt. Bijdragen van de sprekers op het symposium 15 oktober 2010, Den Haag* (2011). Gerda Jehoel-Gijsbers (red.). ISBN 978 90 377 0546 1

- 2011-16 *Eropuit! Nederlanders in hun vrije tijd buitenshuis* (2011). Desirée Verbeek en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0547 8
- 2011-17 *De opmars van het pgb. De ontwikkeling van het persoonsgebonden budget in nationaal en internationaal perspectief* (2011). K. Sadiraj, D. Oudijk, H. van Kempen, J. Stevens. ISBN 978 90 377 0557 7
- 2011-19 *Kwetsbare ouderen in de praktijk. Een journalistieke samenvatting* (2011). Malou van Hintum. ISBN 978 90 377 0555 3
- 2011-20 *Dimensies van sociale uitsluiting. Naar een verbeterd meetinstrument* (2011). Stella Hoff en Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0532 4
- 2011-21 *Chinese Nederlanders. Van horeca naar hogeschool* (2011). Mérove Gijsberts, Willem Huijnk, Ria Vogels (red.). ISBN 978 90 377 0529 4
- 2011-22 *Gemengd leren. Etnische diversiteit en leerprestaties* (2011). Lex Herweijer. ISBN 978 90 377 0575 1
- 2011-23 *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later* (2011). Maurice Guiaux m.m.v. Annette Roest en Jurjen Idema. ISBN 978 90 377 0577 5
- 2011-24 *Kinderen en internetrisico's. EU Kids Online onderzoek onder 9-16-jarige internetgebruikers in Nederland* (2011). Nathalie Sonck en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0576 8
- 2011-25 *De basis meester. Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden* (2011). Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0574 4
- 2011-26 *Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland 2011. Internationale vergelijking, ontwikkelingen en actuele situatie* (2011). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0579 9
- 2011-27 *Poolse migranten. De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen* (2011). Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 530 0
- 2011-28 *Gewoon aan de slag? De sociale veiligheid van de werkplek voor homoseksuele mannen en vrouwen* (2011). Saskia Keuzenkamp en Ans Oudejans. ISBN 978 90 377 0581 2
- 2011-29 *Acceptance of homosexuality in the Netherlands 2011. International comparison, trends and current situation* (2011). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0580 5
- 2011-30 *Nederland in een dag. Tijdsbesteding in Nederland vergeleken met die in vijftien andere Europese landen* (2011). Mariëlle Cloïn, Carlijn Kamphuis, Marjon Schols, Annet Tiessen-Raaphorst en Desirée Verbeek. ISBN 978 90 377 0405 1
- 2011-31 *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)* (2011). Ria Bronneman-Helmers. ISBN 978 90 377 0567 6
- 2011-32 *Frail older persons in the Netherlands* (2011). Cretien van Campen (ed.). ISBN 978 90 377 0553 9
- 2011-33 *Maten voor gemeenten. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid* (2011). Evert Pommer en Ingrid Ooms, m.m.v. Saskia Jansen, Jedid-Jah Jonker, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0585 0
- 2011-34 *Maak het nieuw! Over religieuze ontwikkelingen en de positie van de kerken: een persoonlijke geschiedenis* (2011). Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0592 8
- 2011-35 *Oudere migranten. Kennis en kennislacunes* (2011, elektronische publicatie). Maaïke den Draak en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0597 3
- 2011-36 *Zorg in de laatste jaren. Gezondheid en hulpgebruik in verzorgings- en verpleeghuizen 2000-2008* (2011). Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0586 7
- 2011-37 *Jeugdzorg in groeifase. Ontwikkelingen in gebruik en kosten van de jeugdzorg* (2011). Evert Pommer, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0587 4
- 2011-38 *Verlofvragen. De behoefte aan en het gebruik van verlofregelingen* (2011). Edith de Meester en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0589 8

- 2011-39 *De sociale staat van Nederland 2011* (2011). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloin, Evert Pommer et al. ISBN 978 90 377 0558 4
- 2011-40 *Kunnen meer kinderen meedoen? Verandering in de maatschappelijke deelname van kinderen, 2008-2010* (2011). Annette Roest. ISBN 978 90 377 0570 6
- 2011-41 *Samenvatting Overheid en onderwijsbestel*. Ria Bronneman-Helmers. ISBN 978 90 377 0590-4

scp-publicaties 2012

- 2012-2 *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten* (2012). Bob Kuhry en Flip de Kam (red.) ISBN 978 90 377 0596 6

SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabeelden* (2005). Joep de Hart. ISBN 90 377 0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90 377 0265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90 377 0261 9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90 377 0262 7
- 5 *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving* (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978 90 5260 260 8

Overige publicaties

- Hoe het ons verging... Traditionele nieuwjaarsuitgave van het scp* (2010). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0465 5
- Wmo Evaluatie. Vierde tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking; twee jaar na de invoering van de Wmo* (2010). A. Marangos, M. Cardol, M. Dijkgraaf, M. de Klerk. ISBN 978 90 377 0470 9
- Op weg met de Wmo. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais*. Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans. Samenvatting door Karolien Bais (2010). ISBN 978 90 377 0469 3
- NL Kids online. Risico's en kansen van internetgebruik onder jongeren* (2010). Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0430 3
- Kortdurende thuiszorg in de awbz. Een verkenning van omvang, profiel en afbakening* (2010). Maaike den Draak. ISBN 978 90 377 0471 6
- De publieke opinie over kernenergie* (2010). Paul Dekker, Irene de Goede, Joop van der Pligt. ISBN 978 90 377 0488 4
- Op maat gemaakt? Een evaluatie van enkele responsverbeterende maatregelen onder Nederlanders van niet-westerse afkomst* (2010). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0495 2
- Oudere tehuusbewoners. Landelijk overzicht van de leefsituatie van ouderen in instellingen 2008-2009* (2010). Maaike den Draak. ISBN 978 90 377 0499 0
- Kopers in de knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek* (2010). Michiel Ras, Ingrid Ooms, Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0498 3
- Gewoon anders. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0502 7
- De aard, de daad en het Woord. Een halve eeuw opinie- en besluitvorming over homoseksualiteit in protestants Nederland, 1959-2009* (2010). David Bos. ISBN 978 90 377 0506 5
- Werkloosheid in goede banen. Bijdragen aan de scp-studiemiddag 2010* (2010). Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0516 4

- Europa's welvaart. De Lissabon Agenda in een breder welvaartspectief en de publieke opinie over de Europese Unie* (2010). Harold Creusen (CPB), Paul Dekker (SCP), Irene de Goede (SCP), Henk Kox (CPB), Peggy Schijns (SCP) en Herman Stolwijk (CPB). ISBN 978 90 377 0492 1
- Maakt de buurt verschil?* (2010). Merové Gijsberts, Miranda Vervoort, Esther Havekes en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0227 9
- Mantelzorg uit de doeken* (2010). Debbie Oudijk, Alica de Boer, Isolde Woittiez, Joost Timmermans, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0486 0
- Monitoring acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0484 6
- Registers over wijken* (2010). Matthieu Permentier en Karin Wittebrood (SCP), Marjolijn Das en Gelske van Daalen (CBS). ISBN 978 90 377 0499 0
- Data voor scenario's en ramingen van de ggz* (2010). Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0494 5
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 1* (2010). Paul Dekker, Josje den Ridder en Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0490 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 2* (2010). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0507 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 3* (2010). Josje den Ridder, Lonneke van Noije en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0508
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 4* (2010). Josje den Ridder, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0531 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 1* (2011). Eefje Steenvoorden, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0549 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 2* (2011). Josje de Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0564
- Burgerperspectieven 2011. Deel 3* (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0582 9
- Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp 2012* (2011). Ab van der Torre, Saskia Jansen en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0573 7 (webpublicatie)
- Oudere migranten. Kennis en kennislacunes* (2011). Maaike den Draak en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0597 3 (webpublicatie)
- Armoedesignalement 2011* (2011). CBS/SCP. ISBN 978 90 357 1870 8

