SOCIAAL EN CULTUREEL RAPPORT 2002

SOCIAAL EN CULTUREEL RAPPORT 2002

De kwaliteit van de quartaire sector

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, september 2002

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

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

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.
De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2002
SCP-publicatie 2002/11
ISBN 90-377-0106-X
NUR 740

Omslagontwerp: Bureau Stijlzorg, Utrecht
Zet- en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

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

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

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

SOCIAAL EN CULTUREEL RAPPORT 2002

Inhoud

	Voorwoord	1
	Samenvatting *(Carlo van Praag)*	5
1	Inleiding *(Carlo van Praag)*	61
2	De quartaire sector in vogelvlucht *(Bob Kuhry, Evelien Eggink, Ab van der Torre)*	77
3	Arbeid in de quartaire sector *(Jaco Dagevos)*	119
4	Openbaar bestuur *(Vic Veldheer)*	179
5	Participatie *(Paul Dekker, Joep de Hart)*	223
6	Zorg *(Joost Timmermans, Crétien van Campen, Josette Hessing)*	275
7	Sociale zekerheid *(Cok Vrooman, Stella Hoff, Gerda Jehoel-Gijbers, Leendert Ruitenberg, Jean Marie Wildeboer Schut)*	341
8	Wonen *(Jeanet Kullberg)*	427
9	Onderwijs *(Ria Bronneman, Lex Herweijer)*	487

SOCIAAL EN CULTUREEL RAPPORT 2002

10	Vrije tijd, media en cultuur *(Andries van den Broek, Koen Breedveld, Frank Huysmans)*	569
11	Justitie *(Cora Maas)*	631
	Epiloog *(Paul Schnabel)*	695
	Index	715
	Publicaties van het SCP	725

Voorwoord

Het Sociaal en Cultureel Rapport biedt sinds 1974 elke twee jaar een uitvoerige beschrijving van de Nederlandse samenleving en het overheidsbeleid. De beschrijving is opgetrokken rond een aantal grote beleidssectoren en kent daarbij een centraal thema dat in alle hoofdstukken terugkeert. In deze inmiddels vijftiende editie van het rapport is het centrale thema de kwaliteit van de voorzieningen die samen de 'quartaire sector' vormen. Dit begrip is overigens specifiek in Nederland gangbaar. Elders hanteert men veelal de term 'publieke sector'. In de inleiding van het rapport wordt op de terminologie ingegaan.

Voor het eerst staat het gehele Sociaal en Cultureel Rapport in het teken van het gekozen centrale thema. In voorgaande afleveringen kwam naast het centrale thema ook nog een reeks van sectorspecifieke beleidsvraagstukken ter tafel. Deze keer is daarvan afgezien met het oog op de homogeniteit van de stof en ook met het doel om het volume van het rapport nog enigermate in de hand te houden.

Het Sociaal en Cultureel Rapport werd geschreven door een team van auteurs. Hun namen staan vermeld bij de hen regarderende hoofdstukken. De hoofdredacteur van het Sociaal en Cultureel Rapport is Carlo van Praag. Een uitvoerige samenvatting van zijn hand gaat aan het rapport vooraf. De epiloog heeft het karakter van een essay dat zich wat verder van de tekst van het rapport verwijdert, maar hierin wel zijn inspiratie vindt. Deze epiloog komt op naam van ondergetekende.

Ik hecht eraan mijn speciale dank uit te brengen aan het Centraal Planbureau dat ons kort voor dit rapport in productie werd genomen, nog heeft voorzien van actuele cijfers over de Nederlandse economie.

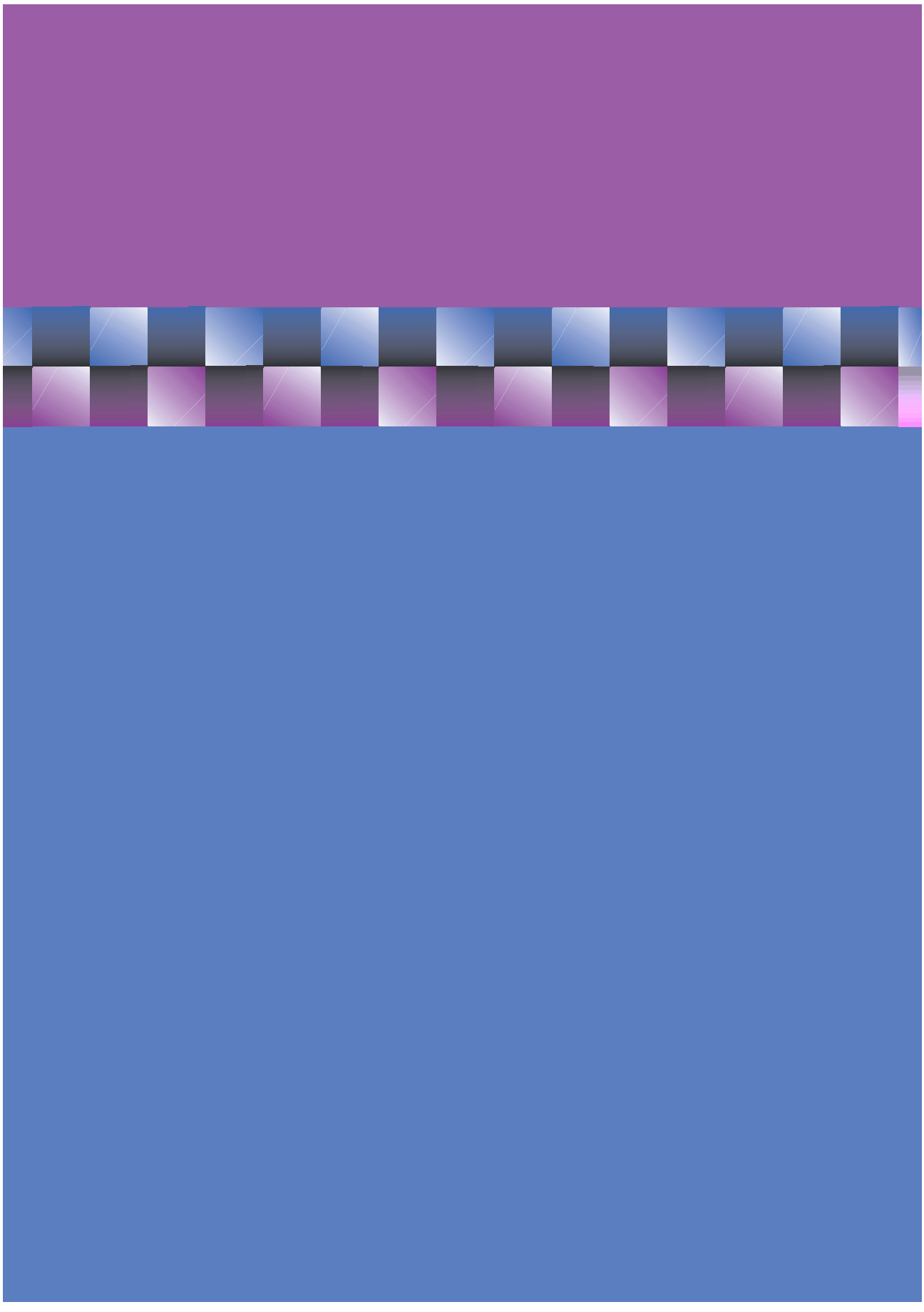
Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

SOCIAAL EN CULTUREEL RAPPORT 2002

Samenvatting

Carlo van Praag

1	Inleiding	5
2	Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen	7
3	Vergrijzing	13
4	Economie en de quartaire sector	15
5	De arbeidsmarkt in de quartaire sector	20
6	Zorg	25
7	Onderwijs	29
8	Justitie	34
9	Sociale zekerheid	38
10	Wonen	44
11	Vrije tijd, media, cultuur	48
12	Slot: publieke sector en publieke opinie	54
	Literatuur	57



1 *Inleiding*

De laatste jaren is er een toenemend crisisbewustzijn rond de dienstverlening in de quartaire sector. De quartaire sector zou kampen met personeelsgebrek, de kwaliteit van het personeel zou dalen, de kwaliteit van de voorzieningen zelf zou ten gevolge van budgetbeperkingen gevaar lopen, er zijn wachtlijsten in de zorg, enzovoort. Voor een aantal beleidssectoren gaat dit rapport op het vraagstuk in. Een inventarisatie van veelgehoorde problemen en klachten vormt het beginpunt. Daartoe wordt geput uit de serieuze kranten en sectorale vaktijdschriften. Vervolgens tracht het rapport aan de hand van empirisch materiaal te komen tot uitspraken over de feitelijke stand van zaken in de quartaire dienstverlening. Dat empirische materiaal heeft deels de vorm van prestatie-indicatoren op het macroniveau van het beleidssysteem (systeem-kwaliteit), en voor een ander deel wordt het gevonden in het oordeel van de cliënten die gebruikmaken van de dienstverlening (ervaren kwaliteit). Dit onderscheid is als indelingsprincipe in de sectorale hoofdstukken terug te vinden. Deze hoofdstukken openen alle met een, zeer beknopt gehouden, inhoudsanalyse van berichten in de media, die meteen als inleiding en probleemstelling fungeert. De hele exercitie wordt ondernomen voor de sectoren zorg, sociale zekerheid, wonen, onderwijs, vrije tijd/ media/ cultuur en justitie.

Enkele algemene hoofdstukken gaan hieraan vooraf. Het rapport opent met het hoofdstuk 'De quartaire sector in vogelvlucht', waarin een aantal kengetallen voornamelijk met betrekking tot de ontwikkeling van de productieomvang en de productiviteit van de quartaire sector de revue passeert. Vervolgens is er een hoofdstuk over de kenmerken van de arbeidsmarkt in de quartaire sector. De resterende twee algemene hoofdstukken zijn gewijd aan ontwikkelingen in het openbaar bestuur en aan de sociale en politieke participatie van de bevolking.

Voor de omschrijving van het begrip 'quartaire sector' wordt aangesloten bij het *Memorandum quartaire sector 2002-2006* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP 2002) met daarbij de aantekening dat ook andere benaderingen van het begrip mogelijk zijn. In alle verzorgingsstaten is er een omvangrijke categorie goederen en diensten die ofwel door de overheid worden geleverd of met de levering waarvan de overheid grote bemoeienis heeft. Daaronder zijn collectieve goederen als het openbaar bestuur en de defensie, maar ook goederen en diensten met individuele gebruikers. Het gebruik van die goederen en diensten heeft dermate belangrijke effecten voor de gebruiker en de samenleving, dat de overheid zich met de beschikbaarstelling ervan bemoeit: vandaar termen als *merit goods* en 'bemoeigoederen'. Zij gaat ervan uit dat de vrije markt voor de consumptie en de verdeling van deze goederen niet het gewenste resultaat oplevert. De quartaire sector omvat verschillende typen dienstverleners: de overheid zelf, overige publiekrechtelijke organisaties, private non-profitorganisaties en commerciële dienstverleners voorzover zij een rol nemen in de verstrekking van

genoemde goederen. Zo maken ook bepaalde vrijeberoepsbeoefenaren, zoals medici deel uit van de quartaire sector.

De zuiver collectieve goederen die de quartaire sector produceert, zoals defensie en de fysieke infrastructuur, zijn in dit rapport buiten beschouwing gelaten. Ook het openbaar vervoer, hoewel beantwoordend aan de gekozen definitie van quartaire sector, wordt niet behandeld. Dit onderwerp valt maar zeer gedeeltelijk binnen het takenpakket van het SCP en komt ook in voorgaande afleveringen van het Sociaal en Cultureel Rapport niet aan de orde.

Van het begrip 'kwaliteit' zijn tal van definities in omloop, waarvan er ook in dit rapport niet één zaligmakend is. In deze inleiding werd al een onderscheid gemaakt tussen systeemkwaliteit en door de cliënt ervaren kwaliteit. Bij de beschouwing van de systeemkwaliteit is het vaak zinvol een verder onderscheid te maken tussen de kwaliteit van de input, de kwaliteit van de output en de proceskwaliteit. Anders dan bij de levering van commerciële goederen en diensten zijn we in de quartaire sector niet alleen geïnteresseerd in het eindproduct, maar ook in het productieproces. We zijn immers niet alleen consument van diensten, maar als burger ook betrokken bij het toezicht op de productie ervan. In de door de cliënt ervaren kwaliteit laat zich een soortgelijk onderscheid aanbrengen tussen productkwaliteit en proceskwaliteit, waarbij de laatste staat voor de wijze waarop de aanbieder van de voorziening de cliënt bejegent. Deze kwaliteit wordt in het rapport ook wel perifere kwaliteit genoemd om haar te onderscheiden van de essentiële kwaliteit van het aangeboden product.

Deze samenvatting blijft dicht bij de inhoud van de hoofdstukken. Zij wil niet slechts een uittreksel van de tekst bieden, maar ook het omvangrijke tabellen- en grafiekenbestand dat een Sociaal en Cultureel Rapport nu eenmaal rijk is, een plaats geven, op zijn minst in gecomprimeerde vorm. De onder de tabellen en figuren in deze samenvatting vermelde bronnen verwijzen naar de hoofdstukken waaraan zij ontleend zijn. De in meer detail geïnteresseerde lezer kan op deze manier het spoor volgen. Deze maal is met hetzelfde doel ook weer een index van trefwoorden in het rapport opgenomen.

Het rapport wordt besloten met een door de directeur van het SCP geschreven epiloog. Deze epiloog verwijdert zich verder van de tekst dan de samenvatting en is op te vatten als een min of meer subjectieve interpretatie van de bevindingen van het rapport op hoofdlijnen.

Dit *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* is voor de eerste maal geheel geschreven rond een enkel centraal thema en in dat opzicht wijkt het af van voorgaande afleveringen, die slechts gedeeltelijk door een bindend thema werden gedragen. De nieuwe formule van het rapport is gericht op een versterking van de samenhang in de tekst, maar dat gaat noodzakelijkerwijze ten koste van de reikwijdte van het rapport. Hoewel het

meer dan 700 pagina's telt, konden tal van belangrijke beleidskwesties niet of slechts zijdelings aan de orde komen. Zo wordt slechts terloops gewag gemaakt van alleszins belangrijke beleidsonderwerpen, het vreemdelingenbeleid, het integratiebeleid met betrekking tot minderheden en het grotestedenbeleid. Het SCP wijdt hieraan in aparte publicaties overigens regelmatig aandacht.

2 *Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen*

Tijdens het schrijven van dit rapport heeft Nederland een politieke schok doorgemaakt, die weliswaar niet het onderwerp van dit rapport is, maar die in een rapport over de sociale situatie van het land toch moeilijk genegeerd kan worden.

Het achter ons liggende decennium heeft een merkwaardige combinatie van voorspoed en onbehagen te zien gegeven. De Nederlandse economie groeide naar Europese begrippen uitbundig, de werkgelegenheid nam zo snel toe dat we nu in grote sectoren van de economie personeel tekortkomen, het financieringstekort werd omgezet in een overschot, huishoudens zagen hun inkomen toenemen, armoede werd zeldzamer en de sociale zekerheid drukte minder op het nationale inkomen. In de randstad zijn volgens het blad The Economist in de afgelopen vijftien jaar verhoudingsgewijs meer succesvolle bedrijven opgericht dan in Silicon Valley. Nederland telt een groot aantal multinationale ondernemingen en is een van de grootste buitenlandse investeerders in de Verenigde Staten. De overheid mag al deze zegeningen weliswaar niet op haar conto schrijven, maar ze heeft er zeker aan bijgedragen.

Terugkijkend op dit decennium zal echter bij menigeen niet zozeer de voldoening over het bereikte overheersen, als wel de herinnering aan een indrukwekkende reeks van fiasco's. Rampen, epidemieën en bestuurlijke incidenten plaagden het land. Genoemd kunnen worden de Bijlmerramp in 1992, de overstromingen in Limburg, Brabant en Gelderland in 1993 en 1995, de varkenspest, BSE, de Herculesramp in 1996, de Ctsv-affaire in 1996, de Ceteco-affaire in 1999, de Legionellacrisis in 1999, de vuurwerkramp in Enschede in 2000, de cafébrand in Volendam in de nieuwjaarsnacht van 2001, de mond-en-klauwzeer(MKZ-)crisis in 2001, de hbo-fraude, justitiële schikkingen met wetsovertreders, de bouwfraude, twijfel aan de integriteit of op zijn minst de zorgvuldigheid van bestuurders en ambtenaren, en de besteding van Europees subsidiegeld (ESF). Op de achtergrond zeurde het onbehagen over de prestaties van wat in Nederland vaak wordt aangeduid als de quartaire sector: de dienstverlening in de zorg, het onderwijs, de justitie, het openbaar vervoer, de integratie van minderheden. De politicoloog Van Gunsteren spreekt van een "faalfestijn".

Ons selectieve geheugen speelt bij deze kijk op de werkelijkheid natuurlijk een rol. Rampen en schandalen worden in de media breder uitgemeten en zij blijven gemakkelijker hangen dan succesvolle projecten. Dat Nederland de millenniumbug het hoofd heeft weten te bieden, massaal is overgestapt op de elektronische belastingaangifte en de euro soepel heeft binnengeloodst, geldt nauwelijks nog als memorabel. In het reeds vermelde artikel in The Economist verbazen de auteurs zich over de lage

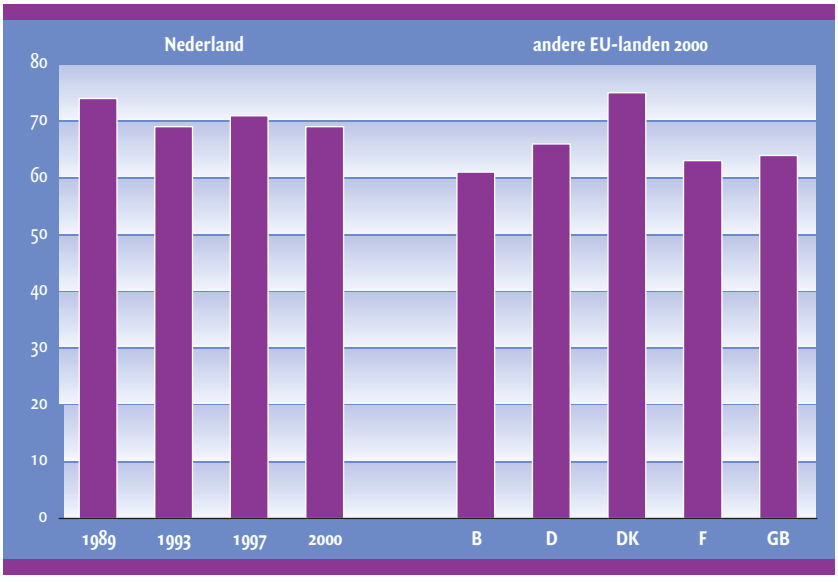
zelfwaardering die Nederland tentoonspreidt. Vergeleken bij de Engelsen hebben de Nederlanders volgens de auteurs weinig te klagen over het functioneren van zorg, onderwijs, sociale zekerheid en openbaar vervoer.

Toch is volgens tal van commentaren de politieke ontevredenheid die in de verkiezingen van 2002 nogal spectaculair aan het licht trad, verweven met de ontevredenheid van de bevolking over de dienstverlening in de quartaire sector. Onmiskenbaar fungeerden de wachtlijsten in de zorg, de onrust in het onderwijs en de machteloosheid van politie en justitie als kwesties in de verkiezingscampagne. De vraag die zich opdringt, is in hoeverre het onbehagen over de quartairesectorvoorzieningen in feite heeft meegespeeld.

Andere commentatoren, bijvoorbeeld de elf politicologen die in het maandblad M van NRC *Handelsblad* aan het woord komen, stellen de Nederlandse democratie in gebreke. Het politieke bedrijf zou het, voor het gewone publiek gesloten, speelveld zijn van een politiek-bestuurlijke kaste waarbinnen de begeerlijke functies rouleren, zonder enige tussenkomst van de kiezer (Van Westerloo 2002: 30-44). Ook dit probleem heeft stellig als verkiezingsthema meegedraaid en ook hier rijst de vraag hoe zwaar de bevolking zich in feite aan een dergelijk democratisch tekort heeft gestoord.

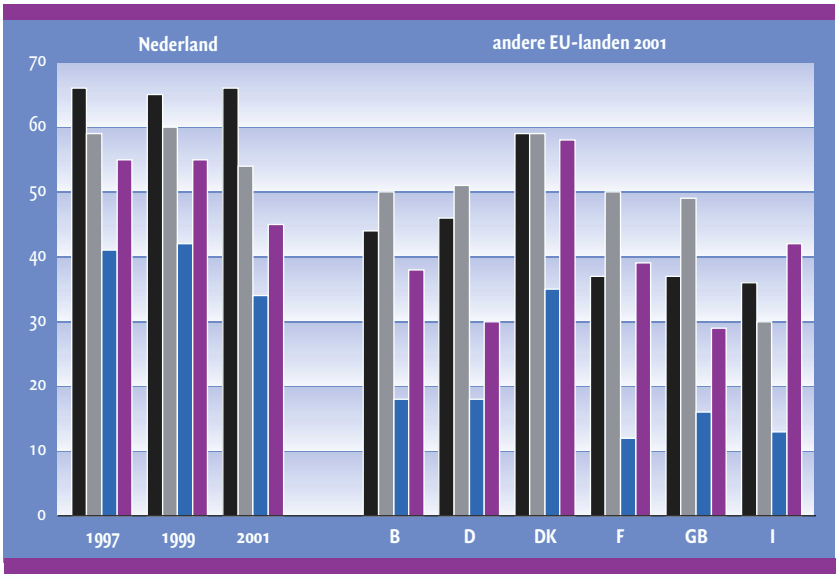
Waren de gebruikelijke indicatoren van maatschappelijk en politiek onbehagen in de laatste jaren voor de verkiezingen al in het rood uitgeslagen? Kortom, lag het verkiezingsresultaat binnen redelijke verwachtingen? Zie figuren S1 en S2.

Figuur S1 Tevredenheid met de wijze waarop de democratie functioneert in Nederland (1989-2000) en in enkele andere EU-landen (2000) (zeer of tamelijk tevreden, in procenten)



Bron: tabel 5.1

Figuur S2 Vertrouwen in instituties in Nederland (1997-2001) en enkele andere EU-landen (2001) (aandeel bevolking dat wel vertrouwen heeft, in procenten)



Bron: tabel 5.2

De conclusie moet zijn dat dit nauwelijks het geval was. De tevredenheid met de wijze waarop de democratie functioneerde, was niet ineens gekelderd en de Nederlanders waren althans tot in de jaren 2000/2001 daarover overwegend tevreden, ook in vergelijking met andere landen van de Europese Unie (EU). Het vertrouwen in het parlement was tussen 1997 en 2001 stabiel. Het vertrouwen in overheidsinstellingen en politieke partijen nam enigszins af, maar dat gold in nog sterkere mate voor het vertrouwen in grote ondernemingen. Het gevoel van politieke machteloosheid nam in de tweede helft van de jaren negentig slechts licht toe, maar was in 2000 niet sterker dan, bijvoorbeeld, in de jaren tachtig (zie hoofdstuk 5, figuur 5.2).

Nog in 2001 toonde de bevolking zich in overweldigende meerderheid tevreden met haar leven: 95% was daarmee zeer of tamelijk tevreden en 89% vond dat de eigen situatie vergeleken met vijf jaar eerder verbeterd of op zijn minst gelijk gebleven was (hoofdstuk 5, tabel 5.3). Slechts 8% verwachtte dat daarin in de komende vijf jaar verslechtering zou optreden. Daar staat tegenover dat het vertrouwen van de bevolking in de economie aan het einde van 2000 drastisch is teruggelopen en in de daarop volgende jaren verder is weggezakt (zie figuur S5). Voor de korte termijn vreesden velen kennelijk wel een verslechtering van hun financiële situatie.

Later in het rapport zal blijken dat de waardering van de dienstverlening in de quartaire sector een nogal gemengd beeld vertoont, maar dat van een plotseling en massaal optredende dissatisfactie geen sprake was.

Blijft de vraag naar de achtergrond van de ongebruikelijk grote nederlaag van de regeringspartijen. Een tweede verklaring legt de nadruk op specifieke grieven van de kiezers. Zij zouden zeker niet ontevreden zijn over de hele linie, maar wel over de immigratie (die in de jaren negentig inderdaad een record bereikte) en over de te weinig resolute bestrijding van criminaliteit en onveiligheid. Deze verklaring vindt stellig grond in de resultaten van onderzoek. Hoewel de criminaliteit in de jaren negentig niet is gestegen, blijft zij wel, om met Boutellier te spreken, "een rijkelijk vloeiende bron voor de ontwikkeling van onbehagen en een navenante veiligheidsbehoefte" (Boutellier 2002: 79). Vooral de geweldscriminaliteit, die in de jaren negentig volgens de politieregistratie wel is toegenomen, zou daaraan bijdragen. Al in de vorig jaar verschenen SCP-publicatie *De sociale staat van Nederland* werd geconstateerd dat de bestrijding van de misdaad en de handhaving van de orde tot de hoogste prioriteiten van de Nederlandse bevolking behoren, en dat het daaraan gehechte belang in de tweede helft van de jaren negentig bovendien is toegenomen (SCP 2001: 271).

Het is, ten slotte, ook mogelijk dat de mensen in feite tamelijk tevreden zijn, maar zich van de regeringspartijen hebben afgewend uit een behoefte aan leven in de brouwerij, waarin ten minste één van de deelnemende lijsttrekkers kon voorzien. De ongedurige consument die door de media, en vooral de televisie, steeds meer op zijn wenken wordt bediend, zou zich nu ook als politiek fenomeen hebben aangediend. Daarbij hebben de gebeurtenissen in het laatste jaar niet alleen het onveiligheidsgevoel versterkt, maar ook virtualisering van het politieke bedrijf in de hand gewerkt. De kiezers worden in deze visie niet meer gedreven door hun objectieve eigen belang en zelfs niet meer door een subjectieve opvatting van dat belang, maar door een identificatie met de hoofdfiguren in een 'verhaal'. Boutellier wijst in dit verband op de solidariserende rol van het slachtofferschap, die ook bij andere gewelddadige gebeurtenissen in het laatste decennium tot onverwacht sterke, zij het kortstondige, protestbewegingen heeft geleid. "Het slachtoffer is de zaakwaarnemer van de publieke moraal geworden" (Boutellier 2002: 96) en deze moraal manifesteert zich uitbarstingsgewijs.

De hier geopperde verklaringen sluiten elkaar niet uit. Er is geen gemiddelde kiezer die door een enkel motief wordt bewogen. Verschillende beweegredenen zullen in cocktails van verschillende samenstelling bij verschillende groepen van de bevolking werkzaam zijn geweest.

Welke dan ook de precieze achtergrond is geweest van de recente politieke aardverschuiving, zij past in een samenleving die al sinds geruime tijd blootstaat aan individualisering. Deze doordrenkt de maatschappelijke ontwikkeling op tal van uiteenlopende manieren, maar een daarvan is zeker de individualisering van de moraal. Al in de Sociale en Culturele Rapporten van 1994 en 1998 werd gewezen op het veranderend karakter van maatschappelijke bindingen, die men uiteraard nog steeds

aangaat, maar die men niet meer ervaart als levenslange verplichtingen. Loyaliteit aan welke verbanden dan ook, zelfs aan het eigen gezin, is een keuze die telkens opnieuw wordt gemaakt. Maar terwijl bindingen in de persoonlijke sfeer van vitaal belang zijn voor de enkeling en de beslissingen hierover vaak een levenscrisis markeren, is de vestiging of de verbreking van een loyaliteit aan een breder maatschappelijk verband voor velen een bagatel geworden. De morele greep van deze verbanden – kerken, politieke partijen, vakbonden, organisaties van vrijwilligerswerk – op hun leden boet dienovereenkomstig aan belang in. Het desintegratieproces schoot in de jaren zestig uit de startblokken, maar is nu wellicht weer in een versnelling geraakt.

Opmerkelijk is overigens dat optionele loyaliteit niet hoeft te leiden tot een verminderd aantal lidmaatschappen. Maatschappelijke organisaties met een enkelvoudig thema, zoals de Consumentenbond, patiëntenorganisaties, milieuverenigingen en belangengroepen voor internationale solidariteit, wonnen in de jaren negentig zoveel nieuwe aanhang dat het ledenverlies dat de kerken tezelfdertijd boekten, meer dan gecompenseerd werd (zie hoofdstuk 5, tabel 5.15). Daarmee wil niet gezegd zijn dat deze lidmaatschappen verschijnselen van dezelfde orde zijn. Over het algemeen signaleren de vertegenwoordigers van de organisaties een geringere betrokkenheid van de achterban bij de organisatie. Door de bank genomen is de identificatie van de leden/donateurs met de organisatie minder sterk geworden, zijn deze minder gemotiveerd tot het bezoeken van vergaderingen en bijeenkomsten die door de organisatie worden belegd, vertonen zij minder animo om anderen voor de organisatie te winnen, zijn zij minder idealistisch en sterker gericht op hun eigen belangen. Vooral vormen van participatie die investeringen in tijd vergen, lijken aan de verliezende hand (tabel S1). Financiële donaties en betuigingen van solidariteit komen gemakkelijker. Het werk dat moet worden verzet om de organisatie draaiend te houden, komt steeds meer in handen van professionals.

Tabel S1 Deelname aan sectoren van vrijwilligerswerk en hulpverlening, 1990-2000 (in procenten)

	1990	1995	2000
onbetaalde arbeid			
kinderopvang, crèche, peuterspeelzaal	3	4	2
jeugd- en clubhuiswerk	5	5	3
hulp op school, oudercommissie, schoolbestuur	10	11	6
georganiseerde hulpverlening	4	3	3
totaal onbetaalde arbeid	**17**	**20**	**12**
actief lidmaatschap			
sport	10	13	8
cultuur en hobby's	14	18	8
godsdienst en levensbeschouwing	9	10	6
vrouwenorganisaties	3	2	1
totaal actief lidmaatschap	**27**	**31**	**21**
actief burgerschap			
politieke en ideële doeleinden	5	6	4
beroeps-, vak-, standsorganisatie	3	4	2
totaal actief burgerschap	8	9	5
vrijwilligerswerk totaal	**38**	**44**	**31**
buren-, bejaarden-, gehandicaptenhulp	13	13	7

Bron: tabel 5.14

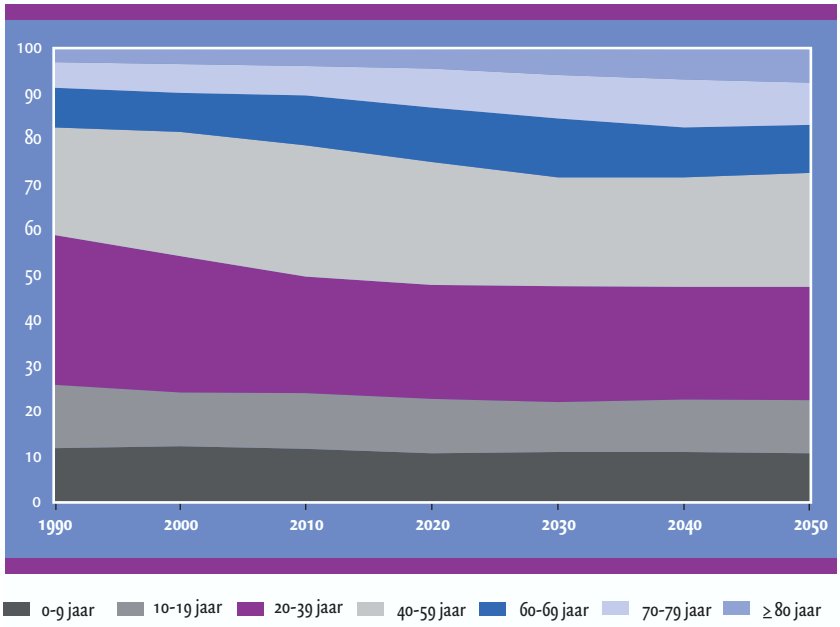
Ideologische convergentie is een andere maatschappelijke ontwikkeling, die de drempel voor een grillig electoraal gedrag in de jaren negentig heeft verlaagd. Het ideologische speelveld is dermate versmald dat het steeds gemakkelijker wordt overgestoken. Zo kon Nederland acht jaar worden geregeerd door een coalitie waarin twee partijen domineerden die voorheen, althans onder de grote partijen, als polen van het politieke continuüm golden. Waarschijnlijk correspondeert een dergelijke verflauwing van tegenstellingen met afnemende sociaal-economische tegenstellingen in de samenleving, zodat andere issues als veiligheid, het behoud van nationale identiteit, gezinswaarden en een ontoereikende dienstverlening in de zorg en het onderwijs, meer kans krijgen zich politiek te manifesteren.

De kwaliteit van de quartaire sector is, zoals gezegd, het centrale thema van dit rapport. Die kwaliteit werd ook al genoemd als mogelijke bron van onbehagen. Dit centrale thema wordt verder per sector afzonderlijk behandeld. Aan het einde van deze samenvatting wordt een korte conclusie getrokken uit de bevindingen ter zake.

3 Vergrijzing

Los van deze culturele ontwikkelingen is Nederland, zoals alle Europese landen, bezig te vergrijzen en dat feit legt een extra zware druk op de quartaire sector. Het aandeel van de 60-plussers is tussen 1990 en 2000 opgelopen van 17,2% naar 18,1% en in 2010 zal het reeds 21,2% zijn. Het zal daarna nog verder omhooggaan (figuur S3).

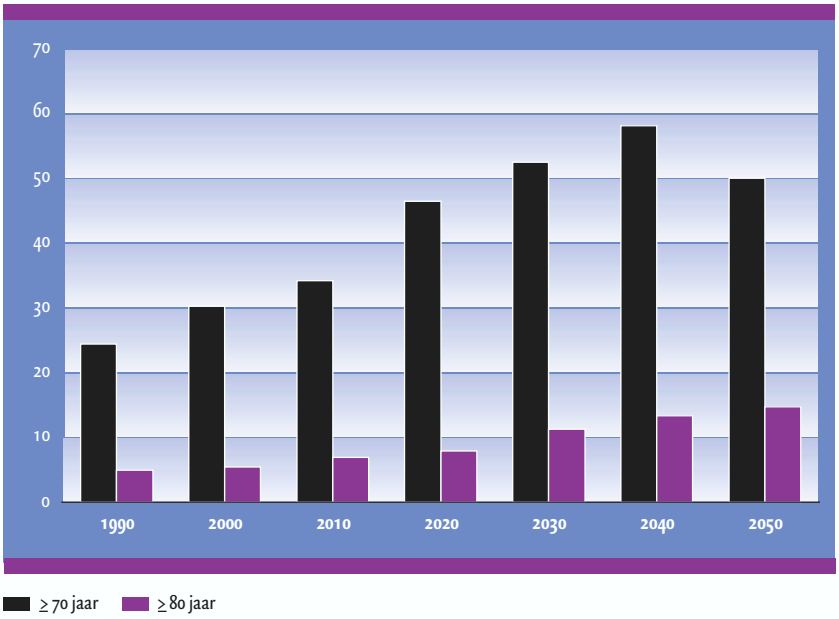
Figuur S3 Leeftijdsopbouw van de bevolking, 1990-2050 (in procenten)



Bron: CBS (Statline)

Tegenover 100 20-59-jarigen (de leeftijdsklasse die het beste met de feitelijke beroepsbevolking overeenkomt) stonden in 1990 24,4 70-plussers, in 2000 waren dat er 30,3 en in 2010 34,2. Wordt uitgegaan van uitsluitend de 80-plussers, dan komen we op cijfers van respectievelijk 5,0, 5,5 en 6,9. In de verdere toekomst lopen deze cijfers verder op (figuur S4). Er komen dus steeds minder potentiële verzorgers te staan tegenover de potentiële zorgbehoevenden.

Figuur S4 De bevolking van 70+ en van 80+ als percentage van de bevolking van 20-59 jaar



Bron: CBS (Statline)

De vergrijzing zal vooral het beroep op de zorg doen toenemen. Ook de behoefte aan andere quartaire diensten neemt echter op demografische gronden toe, waarbij dan niet zozeer de vergrijzing in het geding is als wel de bevolkingstoename (vooral door immigratie). Tussen 1990 en 2010 moet rekening worden gehouden met een gebruiksexpansie van een kleine 20% (tabel S2), terwijl in diezelfde periode de leeftijdsklasse van 20-59 jaar, die deze dienstverlening moet bemannen, met 4% afneemt. Pas op de zeer lange termijn is er verlichting te verwachten.

Tabel S2 Gebruik van quartaire diensten op grond van demografische ontwikkelingen, 1990-2030 (indexcijfers, 1990 = 100)

	1990	2000	2010	2020	2030
zorg	100	112	122	133	148
onderwijs	100	106	111	109	108
justitie en politie	100	115	119	121	123
welzijn en asiel	100	237	240	239	243
openbaar vervoer	100	120	125	129	131
totaal quartaire sector	100	111	119	124	130

Bron: SCP (2002)

4 *Economie en de quartaire sector*

Tabel S3 Kengetallen economie

	1990	1995	2000	2001	2002
BBP per hoofd in euro's van 1995	18.001	19.551	22.736	22.820	22.908
idem in indexcijfers (1990 = 100)	100	108,6	126,3	126,8	127,3
koopkracht modaal (1990 = 100)	100	101,7	104,5	111,3	112,7
werkgelegenheid in arbeidsjaren (x 1.000)	5.203	5.663	6.469	6.594	6.621
werkloosheid (% van de beroepsbevolking)	7,0	7,8	3,6	3,3	3,8
vacatures (x 1.000)	115	55	188	182	.

Bron: SZW (2002: 19), CPB (2001), www.cpb.nl

Aan de fraaie groeicijfers van de Nederlandse economie in de tweede helft van de jaren negentig kwam in het laatste kwartaal van 2000 een eind. De groei voor elk van de jaren 2001 en 2002 is slechts ongeveer 1%. De investeringen van bedrijven liepen sterk terug en hetzelfde geldt voor de consumptieve bestedingen van huishoudens. Verklaringen voor deze achteruitgang kunnen worden gevonden in een teruglopende wereldhandel en de verslechterende concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven, welke laatste weer het gevolg is van relatief sterk stijgende arbeidskosten in recente jaren. Voor de volgende jaren voorziet het Centraal Planbureau weer een opleving van de economie, waaraan ook de verwachte groei van de particuliere consumptie zou moeten bijdragen. De consumenten zelf zijn vooralsnog wantrouwend (figuur S5).

Figuur S5 Consumentenvertrouwen 1990-2002 (saldo optimistische boven pessimistische uitspraken)

Bron: CBS (Statline)

Het CPB verwacht dat in de jaren 2003-2006 de economie met 2,5% per jaar zal groeien. De koopkracht van de modale werknemer zal in diezelfde periode met 1,25% toenemen, afgezien van incidentele loonstijgingen. De groei van de werkgelegenheid die in de jaren 1996 tot en met 1999 gemiddeld 2,8% per jaar bedroeg, beliep in de jaren 2000 tot en met 2002 slechts 1,6%. Voor de periode 2003-2006 zal deze groeivoet zelfs minder dan 1% bedragen. Het arbeidsaanbod neemt ook minder snel toe dan voorheen, maar toch zal de werkloosheid toenemen van 3,8% in 2002 naar 4,75% in 2006. Bij gelijkblijvend beleid zal het beslag van de collectieve sector op het BBP in de komende jaren iets dalen, waarmee een licht positief saldo op de begroting ontstaat. In 2002 bedroeg dit -0,3%, in 2006 zal het mogelijk zijn opgelopen naar 0,6% (CPB 2002).

De collectieve uitgaven besloegen in Nederland in het jaar 2000 46% van het BBP, hetgeen vergeleken bij de 58% van 1983 een aanmerkelijke teruggang betekent. Meer dan driekwart van deze uitgaven, namelijk 36% van het BBP, komt voor rekening van

de quartaire sector, een aandeel dat gedurende de jaren negentig tamelijk stabiel is gebleken. Grote posten in dit geheel zijn zorg en welzijn (10,3%), civiele overheid (10%), onderwijs en onderzoek (5,2%).

De tot de quartaire sector behorende diensten worden niet helemaal uit de collectieve middelen (belastinggelden en premies) bekostigd. Dat is slechts voor ruim 60% het geval. Voor het overige zijn het financieel verzelfstandigde of commerciële producenten die de financiering op zich nemen. Vooral in de volkshuisvesting en de milieudienstverlening is het aandeel van de private middelen hoog en dat geldt eveneens voor de terreinen vrije tijd, media en cultuur. Dit zou reden kunnen zijn om ze buiten de quartaire sector te plaatsen, maar er is nu eenmaal gekozen voor een ruime, functionele definitie en op die grond horen ze erbij. Ook in zeer overwegend collectief gefinancierde diensten, zoals op het gebied van zorg en welzijn, spelen commerciële producenten, bijvoorbeeld vrijeberoepsbeoefenaren, nog een grote rol.

De quartaire sector is verantwoordelijk voor 1,8 miljoen arbeidsjaren, hetgeen overeenkomt met 28% van de werkgelegenheid en ook dit aandeel is door de jaren negentig heen vrijwel stabiel. Voor het overgrote deel zit deze werkgelegenheid in de sectoren zorg en welzijn (artsen, verpleegkundigen), civiele overheid (openbaar bestuur, politie, justitie) en onderwijs (docenten).

Diensten in de quartaire sector worden doorgaans niet op de vrije markt verhandeld en daarom is de waarde ervan niet direct in geld uit te drukken. Dat maakt het ook moeilijk om uitspraken te doen over de productie en over daarvan afgeleide begrippen als productiviteit, arbeidsproductiviteit en efficiency. Om de quartaire sector naar deze gezichtspunten te beschrijven, knoopt hoofdstuk 2 aan bij het productievolume, dat wil zeggen het aantal bediende cliënten. Daarbij is, om de productie enigermate getrouw in beeld te brengen, voorzover mogelijk rekening gehouden met de zwaarte van de zorg of dienstverlening die cliënten vragen. Voorzieningen waarvan geen individuele cliënten vallen te onderkennen, zoals defensie en openbaar bestuur, zijn buiten beschouwing gelaten. De finale diensten die wel in de beschouwing werden betrokken, maken in termen van kosten ongeveer de helft van de quartaire sector uit. De resultaten van de exercitie hebben betrekking op de jaren negentig. Het blijkt dat in dat decennium de productie van de quartaire sector met gemiddeld 1,4% per jaar toenam, terwijl de marktsector een toename van 2,8% per jaar boekte (tabel S4).

Tabel S4 Productievolume finale diensten quartaire sector en marktsector, 1990-2000 (in indexcijfers en procenten)

	indexcijfer 2000 (1990 = 100)	gemiddelde jaarlijkse procentuele groei 1990-2000
onderwijs en onderzoek		
basisonderwijs	111	1,0
speciaal onderwijs	113	1,2
voortgezet onderwijs	96	−0,4
beroepsonderwijs/educatie	90	−1,1
hoger beroepsonderwijs	128	2,5
wetenschappelijk onderwijs	95	−0,5
wetenschappelijk onderzoek	125	2,3
zorg		
ziekenhuizen en specialisten	113	1,3
extramurale zorg	114	1,3
geestelijke gezondheidszorg	125	2,2
verpleeghuizen	117	1,6
verzorgingshuizen	82	−1,9
thuiszorg	129	2,6
gehandicaptenzorg	118	1,6
verstrekking genees-/hulpmiddelen	201	7,2
politie en justitie		
politie	91	−0,9
brandweer	113	1,2
rechtspraak	111	1,1
gevangeniswezen	179	6,0
overig		
belastingdienst	146	3,8
uitvoering sociale zekerheid	91	−0,9
asielbeleid	804	23,2
kinderopvang	312	12,1
welzijn	117	1,6
cultuur	95	−0,5
sport	108	0,7
openbaar vervoer	120	1,8
subtotaal onderwijs/onderzoek	107	0,7
subtotaal zorg	120	1,8
subtotaal politie en justitie	102	0,2
subtotaal overig	120	1,8
totaal quartaire sector	115	1,4
totaal marktsector	132	2,8

Bron: tabel 2.3

De cijfers over de onderwijsvoorzieningen weerspiegelen voornamelijk de demografische ontwikkeling in de periode. Ook het volume van de zorg wordt voor een aanzienlijk deel door een demografische ontwikkeling, in casu de vergrijzing, bepaald maar daarnaast spelen, evenals in de sector justitie, andere maatschappelijke ontwikkelingen en het beleid een rol. De snelle volumeontwikkeling in de verstrekking van genees- en hulpmiddelen, gevangeniswezen en kinderopvang vallen op. Enkele andere voorzieningen, vooral de verzorgingshuizen en politie, gaven een dalend volume te zien. De explosieve groei van het productievolume in de asielverlening is uiteraard het gevolg van het over de jaren negentig sterk stijgende aantal asielzoekers, in welke ontwikkeling zich inmiddels een kentering aftekent.

Terwijl de productie in de quartaire sector toenam met 15%, steeg het aantal arbeidsjaren met bijna 10%. Dat betekent dat de arbeidsproductiviteit verbeterde. Desondanks stegen de (voor inflatie gecorrigeerde) kosten met maar liefst 35%. Dat komt doordat het personeel meer geld is gaan kosten (hogere salarissen) en er meer materiële middelen (hoogwaardige technologie en betere huisvesting) werden ingezet. Vergeleken met de marktsector werd de quartaire sector in de beschouwde periode een flink stuk duurder. Dit ligt, volgens de wet van Baumol, ook in de lijn der verwachtingen, omdat in de quartaire sector de dienstverlening nu eenmaal arbeidsintensief is en de lonen de neiging hebben de lonen in de marktsector te volgen. Ten opzichte van de marktsector stegen de kosten van de quartaire sector met een extra 1,6% per jaar. De relatieve stijging was vooral groot bij politie en justitie (4,5% per jaar) en bij onderwijs (2,1% per jaar). In de zorg was de relatieve stijging van de kosten met 1,2% bescheidener.

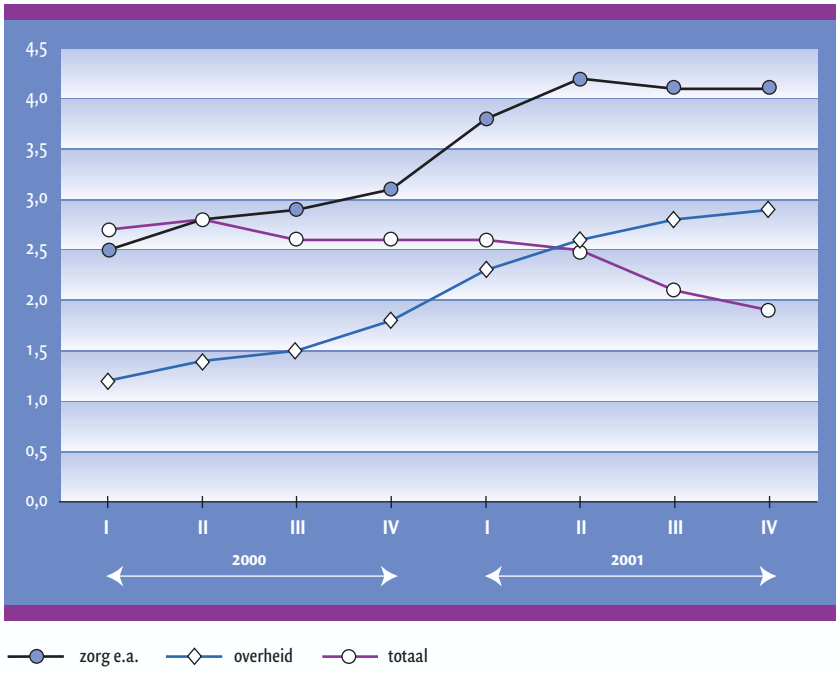
Dat de quartaire sector ten opzichte van de markt in de jaren negentig duurder werd, heeft zoals gezegd, te maken met een minder snelle ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en met de sterkere stijging van de lonen in een deel van de sector. Met het laatste won de sector terrein terug dat in de jaren tachtig verloren ging, toen juist de markt zich onderscheidde door een relatief sterke loonontwikkeling. Een duurdere quartaire sector betekent overigens niet dat men minder waar voor zijn geld krijgt. De kwaliteit van de dienstverlening kan door de inzet van hoger gekwalificeerd personeel namelijk ook vooruit zijn gegaan. Dat de quartaire sector relatief duurder werd, ligt ten slotte ook nog aan de sneller stijgende materiële kosten. Deze zijn gelegen in de technologie, bijvoorbeeld automatisering, medische apparatuur, computers op school, en in de betere huisvesting van de voorzieningen (betere gebouwen, minder leerlingen per klas, minder patiënten per kamer).

De geschetste ontwikkeling loopt maar tot het jaar 2000 en omvat nog niet de extra middelen die juist in de laatste twee jaar in de quartaire sector zijn gepompt. Op basis van voorlopige gegevens (zie hoofdstuk 2, tabel 2.6) kan worden vermoed dat deze middelen in het algemeen niet hebben geleid tot een beduidende groei van de productie, maar eerder tot een verbetering van de arbeidspositie van het personeel en van de materiële voorzieningen.

5 De arbeidsmarkt in de quartaire sector

Naar veronderstelling wordt de kwaliteit van de dienstverlening in de quartaire sector aangetast door personeeltekorten. Er zijn te weinig handen aan het bed, er is te weinig blauw op straat en bij gebrek aan docenten vallen lessen uit. In een economie die zoveel zuigkracht op het arbeidsaanbod uitoefende als de Nederlandse economie in de jaren negentig, is een dergelijk tekort ook niet verrassend. Tal van bedrijven in de marktsector hebben eveneens moeite om aan personeel te komen. Daarbij komt dat het werk in belangrijke onderdelen van de quartaire sector zwaar is en de carrière-perspectieven matig zijn. De commissie-Van Rijn, die de knelpunten op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) inventariseerde, kwam dan ook in 2001 met de aanbeveling om het werk in de quartaire sector aantrekkelijker te maken.

Figuur S6 Arbeidsvolume van werknemers naar bedrijfstak (mutatie t.o.v. dezelfde periode in het voorgaande jaar) (in procenten)



Bron: CBS (2002: p.31)

In de jaren negentig nam het arbeidsvolume in de quartaire sector minder snel toe dan in de commerciële dienstverlening, maar aan het eind van het decennium veranderde dat. Vooral in de zorg werden de laatste jaren veel banen gecreëerd. Op een moment dat de economische groei tot stilstand komt, biedt deze werkgelegenheids-

groei in de quartaire sector enige compensatie voor de stagnerende groei in het bedrijfsleven. Desondanks is het de vraag of de quartaire sector voldoende werkkrachten weet aan te trekken. De vraag naar quartaire diensten zal, zoals gezegd, door de vergrijzing in de komende decennia sterk stijgen en het personeelsbestand in de sector valt zelf ook ten prooi aan vergrijzing. De vergrijzing is daar thans al aanmerkelijk verder gevorderd dan in andere delen van de economie (tabel S5).

Tabel S5 Vergrijzing van het personeel in de quartaire sector (in procenten en indexcijfers, 1990 = 100)

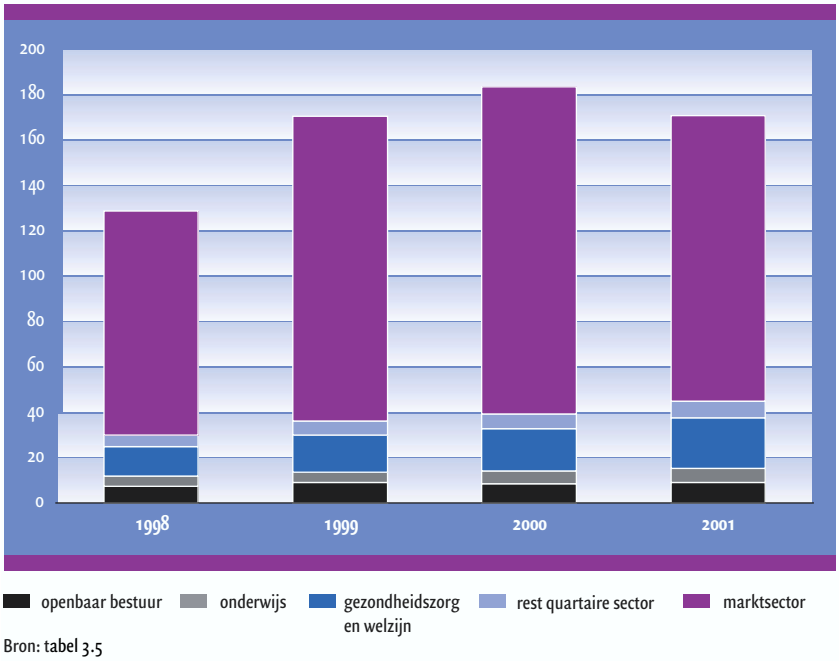
	aandeel van de 45-plussers in 2000	toename aandeel 45-plussers in de periode 1990-2000
openbaar bestuur	38	158
onderwijs	47	157
gezondheidszorg	33	206
maatschappelijke dienstverlening	33	132
cultuur, sport, recreatie	32	139
totaal quartaire sector	37	154
marktsector	27	113

Bron: tabel 3.1

Voorlopig zal de quartaire sector een oververtegenwoordiging van oudere werknemers laten zien. Op de wat langere termijn mondt deze uit in een massale afvloeiing, dus een snel oplopende vervangingsvraag, waarmee de druk op de werkenden in de sector alleen maar toeneemt. De aantrekkingskracht van het werk kan daardoor verder verminderen. De vergrijzing is mede een gevolg van het feit dat veel personeel werd aangetrokken in de periode voor de budgetbeheersing. De jongere jaargangen zijn minder omvangrijk. De relatief hoge leeftijd is ook het gevolg van de hoge opleidingseisen waaraan jongeren veelal nog niet kunnen voldoen. Niet minder dan 44% van de werkenden in de quartaire sector heeft een opleiding op hbo- of wo-niveau tegen 18% in de marktsector.

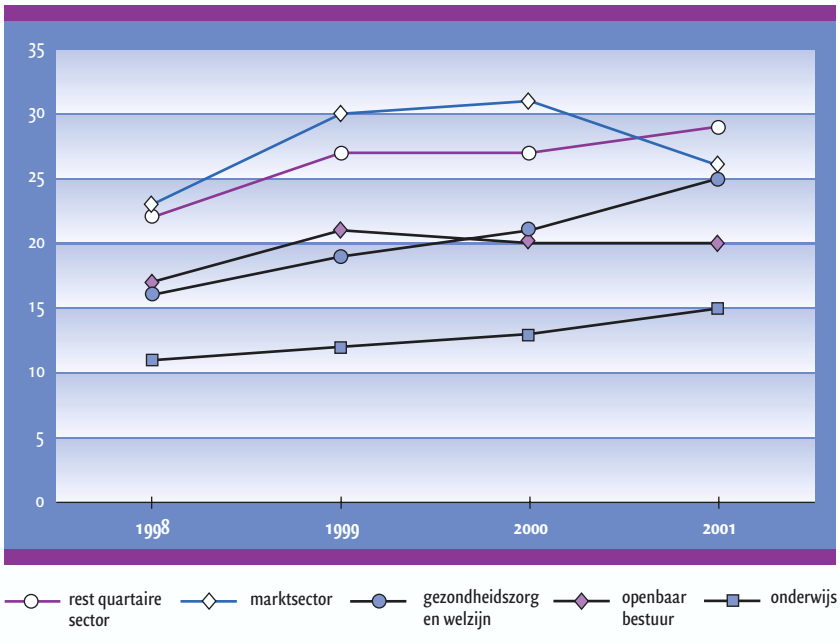
Evenals in de marktsector is het aantal vacatures in de quartaire sector aan het einde van de jaren negentig in snel tempo toegenomen. Terwijl deze ontwikkeling in de marktsector in 2001 weer een kentering vertoonde, is zij in de quartaire sector doorgegaan (figuur S7a). In relatieve zin is het aantal vacatures in de marktsector echter nog steeds iets groter dan in de quartaire sector. In delen van de quartaire sector, waaronder de zorg, ligt het relatieve aantal vacatures echter al op hetzelfde niveau of zelfs hoger (figuur S7b).

Figuur S7a Vacatures per sector, 1998-2001 (in absolute aantallen x 1.000)



Bron: tabel 3.5

Figuur S7b Vacatures per 1.000 banen, 1998-2001



Bron: tabel 3.5

Hoewel het aantal vacatures in de quartaire sector dus niet hoger is dan elders, kan het bestaan van deze vacatures toch ernstige consequenties hebben. De cliënten zijn in de quartaire sector doorgaans meer afhankelijk van de levering van diensten dan in de marktsector. Het gaat vaak om vitale diensten waarvoor geen substituut bestaat. Uit de enquête Kwaliteit quartaire sector (KQS) 2002 bleek dat de werkenden in deze sector veel vaker dan die in de marktsector negatieve repercussies voorzagen voor de kwaliteit van de dienstverlening.

Een hoge werkdruk kan leiden tot ziekteverzuim dat dan op zijn beurt de werkdruk weer doet toenemen. Voorzover zich dat laat vaststellen, is het ziekteverzuim in de quartaire sector inderdaad relatief hoog. In de zorg worden verzuimpercentages van 7 à 8 gemeten, terwijl in de tertiaire sector het verzuim beneden de 5% ligt (zie tabel 3.7).

Grote stukken van de quartaire sector hebben trekken van een beroepsdeelmarkt. Veel van de beroepen kennen specifieke opleidingen, die slechts weinig uitwisseling mogelijk maken tussen de deelmarkten. Een tekort in een bepaalde subsector kan dus moeilijk worden verholpen door het aanboren van arbeidsaanbod elders op de markt. Het voordeel van deze situatie is dat er veel werkenden zijn wier bezigheden passen bij hun opleidingsniveau. Een nadeel vormen echter de relatief geringe stijgingsmogelijkheden binnen de eigen werkkring. Dat geldt vooral voor een subsector als het onderwijs en in mindere mate ook voor de zorg. In andere delen, bijvoorbeeld het openbaar bestuur, zijn de kansen op mobiliteit juist hoog.

Het feitelijke verloop is in vergelijking met de marktsector laag te noemen, met uitzondering van de zorg, die een grotere uitstroom kent. Van een uittocht uit de quartaire sector naar de markt is geen sprake; voor belangrijke delen van de quartaire sector is de stroom in tegengestelde richting zelfs groter.

De werkenden in de quartaire sector zijn dan ook niet bijzonder ongelukkig met hun baan. Alles bijeengenomen domineren in dit opzicht positieve opvattingen, zowel in als buiten de sector. Naar het inzicht van de betrokkenen zelf hebben zij afwisselende werkzaamheden, voldoende ontplooiingsmogelijkheden, een goede werksfeer en geen zeer belastende fysieke arbeidsomstandigheden. Veel werkenden worden zo nu en dan wel met een grote werkdruk geconfronteerd, maar niet zo vaak dat het de arbeidssatisfactie aantast. Dit over het geheel genomen gunstige beeld laat onverlet dat twee deelsectoren op enkele punten minder gunstig scoren, namelijk het onderwijs en de gezondheidszorg. Naast de fysiek belastende werkzaamheden die in de zorg naar verhouding veelvuldig voorkomen, ervaren de werkenden in deze deelsectoren geringe mogelijkheden om hun eigen werk te organiseren. De regelcapaciteit is beperkt en dit betekent in combinatie met een hoge tijdsdruk dat de belasting relatief groot is. Dit uit zich in een betrekkelijk groot aantal werkenden die het werk emotioneel uitputtend vinden. Voor hen is het risico op burn-out groot.

In het stereotype kenmerkt de quartaire sector zich door lage lonen en grote zekerheid. Op basis van empirisch onderzoek moet dit beeld worden genuanceerd en gedifferentieerd (tabel S6).

Tabel S6 Uurloonverschillen[a] tussen de quartaire en de marktsector, totaal en naar opleidingsniveau, 1997

	totaal	elementair	lager	middelbaar	hoger	wetenschappelijk
quartair	–/o	+	+	+	–	–
openbaar bestuur	+	+	+	+	+/o	+/o
defensie en politie	+	+	+	+	+	+
onderwijs	–	–/o	–	–	–	–
zorg	–	–/o	–/o	–/o	–	–

a + : uurloon in quartaire (deel)sector is hoger dan in de marktsector; – : lager uurloon in quartaire (deel)sector, o: geen verschil.

Bron: tabel 3.16

In de quartaire sector als geheel zijn de gemiddelde uurlonen voor werknemers op hoger en wetenschappelijk niveau lager dan in de marktsector. Zij zouden, wanneer het om de beloning gaat, gebaat zijn bij een overstap naar de markt. Voor elementair, lager en middelbaar opgeleiden geldt dit echter niet; hun gemiddelde uurloon is hoger dan in de marktsector.

Tussen de deelsectoren blijken grote verschillen te bestaan. Het gemiddelde uurloon in de zorg en in het onderwijs ligt in vergelijking met de markt op een lager niveau, en dit geldt voor alle opleidingscategorieën. Wel is het zo dat vooral de lagere niveaus een geringere beloningsachterstand hebben dan degenen met een opleiding op hoger en wetenschappelijk niveau (niet in de tabel). In het openbaar bestuur en bij defensie en politie daarentegen zijn de gemiddelde uurlonen over de gehele linie hoger dan in de marktsector. Binnen het openbaar bestuur manifesteren de positieve beloningsverschillen zich vooral bij de lager en middelbaar opgeleiden, maar ook de hoger en wetenschappelijk opgeleiden onderscheiden zich, zij het dat de verschillen gering zijn, gunstig van vergelijkbaar opgeleiden in de markt.

In de jaren 1996-2000 zijn de lonen in het openbaar bestuur en de zorg in vergelijking met de lonen op de markt extra gestegen, terwijl die in het onderwijs achterbleven. De werkenden in de quartaire sector moeten het vooral hebben van generieke loonstijgingen; voor de werkenden in de tertiaire sector zijn incidentele loonstijgingen, berustend op promotie, extra periodieken en toeslagen, verhoudingsgewijs van meer belang.

Op het punt van de secundaire arbeidsvoorwaarden hebben werkenden in de quartaire sector enkele belangrijke voordelen boven werkenden in de marktsector. Zij profiteren meer van door de werkgever beschikbaar gemaakte kinderopvang en hebben veel betere faciliteiten in de sfeer van ouderschaps- en zorgverlof. Dat geldt vooral voor overheidsemployees en in mindere mate voor werkenden bij zorginstellingen. In het onderwijs zijn de faciliteiten in dit opzicht nauwelijks beter ontwikkeld dan op de markt. De quartaire sector is daarentegen minder gul met gratificaties en tantièmes en met auto's op kosten van de zaak.

6 *Zorg*

De zorg is in opspraak geraakt, niet zozeer doordat artsen, verpleegkundigen en andere verzorgers geen behoorlijk werk leveren, maar doordat patiënten te lang op de noodzakelijke zorg moeten wachten. Voor het probleem van de wachtlijsten worden verschillende verklaringen aangedragen: een tekort aan financiële middelen, de in de sector gehanteerde aanbodsturing die niet berekend is op een goede aanpassing van het systeem aan de behoeften van gebruikers, en de overmaat aan regels waarmee deze aanbodsturing is omgeven. Naast deze belemmerende systeemkenmerken worden ook maatschappelijke ontwikkelingen genoemd. De vergrijzing van de bevolking doet de vraag naar medische behandelingen en naar zorg in het algemeen snel stijgen. De medisch-technische ontwikkelingen komen hier bovenop, terwijl de vraag ten slotte nog een extra stimulans krijgt van de verruiming van het ziektebegrip en van een meer zelfbewuste, eisende houding van de consumenten.

De aanbodsturing en de daaruit voortvloeiende schaarste zijn een erfenis van de jaren zeventig toen de regering een eind wilde maken aan de steile klim van de kosten van de zorg. In de jaren negentig heeft de sector echter weer meer financiële armslag gekregen. Per hoofd van de bevolking namen de kosten van de gezondheidszorg in die periode met 70% toe, waarvan overigens de helft op rekening van de inflatie komt. Deze ook in reële termen niet onaanzienlijke stijging kwam evenwel slechts gedeeltelijk ten goede aan het productievolume, met andere worden aan het aantal geholpen patiënten. Tabel 2.3 laat zien dat de geboekte productiewinst voor de sector als geheel beduidend onder het niveau van 35% lag. Slechts het onderdeel geneesmiddelen ging hier duidelijk bovenuit. Wel nam het aantal dienstverleners toe (de werkgelegenheid in arbeidsjaren nam toe met 30%) en ook stegen de salarissen in de zorg sneller dan in de rest van de quartaire sector en op de markt (zie tabel 3.15). De toename van het aantal zorgverleners en hun verbeterde honorering hebben mogelijk niet zozeer de kwantiteit als wel de kwaliteit van de verleende diensten omhoog gebracht.

De wachtlijsten zijn onmiskenbaar problematisch. Aan het einde van 2001 wachtten er 160.000 patiënten op een opname in het ziekenhuis waarvan bijna een derde langer dan drie maanden, terwijl de sector zichzelf ten doel stelt 80% van de patiënten binnen een maand te helpen. In de meeste specialismen lukt dat trouwens ook wel,

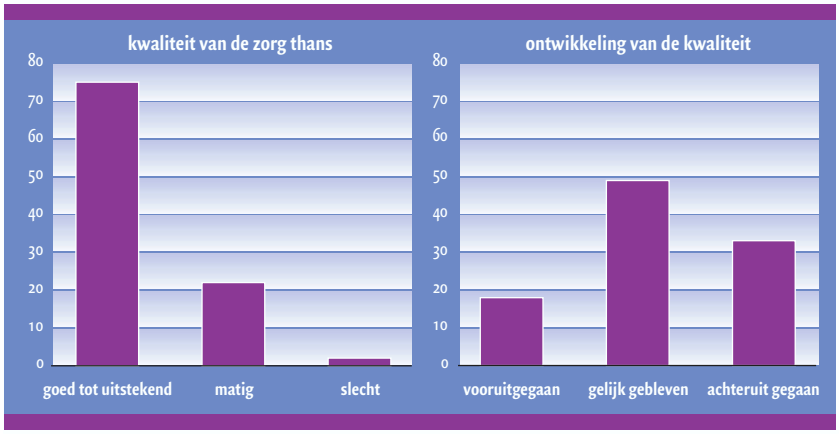
maar voor plastische chirurgie, oogheelkunde en orthopedie is de wachttijd erg lang en dat geldt in mindere mate ook voor algemene chirurgie en keel-, neus- en oorheelkunde. Voor opname in een verzorgings- of verpleeghuis wachtten tezelfdertijd 77.000 gegadigden waarvan 80% langer dan drie maanden. Voor thuiszorg waren er 40.000 wachtenden waarvan 58% langer dan drie maanden.

Het beeld is alarmerend, maar bij het vellen van een oordeel over de zorg is het raadzaam ook rekening te houden met andere bevindingen. Zo ontvangt een groot deel van de wachtenden het gevraagde binnen een tijd die zijzelf en de hulpverleners in kwestie aanvaardbaar vinden. Deze omstandigheid geldt in het bijzonder voor de medische dienstverlening. Voor wachtenden op tehuis- of andere langdurige zorg is dat anders, maar daarbij moet worden aangetekend dat er in veel gevallen overbruggende zorg wordt verleend. Niet alle ingeschrevenen voor een verzorgingshuis zijn trouwens dringend aan opname toe; de inschrijving wordt vaak bij wijze van voorzorg ondernomen. Ten slotte mag ook nog wel eens worden vastgesteld dat de wachtlijstproblematiek niet pas in de laatste jaren is ontstaan. Zij bestond tien jaar geleden ook, maar werd toen nog beschouwd als een normaal gevolg van de budgetbeheersing die aan de zorg was opgelegd. Thans is de tolerantie in dat opzicht afgenomen. Daaraan heeft niet alleen de feitelijke verlenging van de wachttijden bijgedragen, maar ook de welvaartsontwikkeling in de achter ons liggende periode. De noodzaak van een zuinig zorgbeleid is iets minder dringend geworden, getuige ook de bedragen die in recente jaren naar de zorg zijn toegeleid. Bovendien is de welvarende burger minder bereid zich neer te leggen bij wachtlijsten voor wat voor soort consumptie dan ook. Zo mogelijk bespoedigen zij de behandeling door bevriende medici in te schakelen of door hun heil in het buitenland te zoeken. Werkgevers worden op een krappe arbeidsmarkt steeds ongeduldiger als het gaat om het herstel van ziek personeel, en zij nemen evenmin genoegen met lange wachtlijsten voor medische voorzieningen.

Al met al kan worden geconstateerd dat de zorg als systeem momenteel nog steeds tekortschiet, en dat het extra geld, uitzonderingen daargelaten, niet duidelijk heeft geleid tot kortere wachtlijsten. Door deregulering en verbetering van de efficiency is wellicht nog winst te boeken (zie § 6.4.2), maar dan vooral in de *cure*sector. In de *care*sector ligt dat veel moeilijker.

Dat het systeem in een crisis verkeert, wordt door de burgers ten dele bevestigd. Desgevraagd vindt een derde van de Nederlanders dat de medische zorg in de laatste vijf jaar achteruit is gegaan, terwijl slechts een vijfde denkt dat er van vooruitgang sprake is. De overigen menen dat de kwaliteit gelijk is gebleven. De balans slaat dus door naar de negatieve kant. Voor de overige vormen van zorg zoals de ouderenzorg, de zorg voor gehandicapten en de geestelijke gezondheidszorg, valt de balans nog aanmerkelijk negatiever uit. Maar van dezelfde ondervraagden vindt anderzijds driekwart dat de kwaliteit van de medische zorg goed tot uitstekend is, 22% houdt het op 'matig' en slechts 2% komt tot het oordeel 'slecht' (figuur S8). Hoe is het een met het ander te rijmen?

Figuur S8 **Oordeel over de kwaliteit van de medische zorg en de ontwikkeling daarvan in de laatste vijf jaar, bevolking van 25 jaar en ouder, 2002 (in procenten)**



Bron: SCP (KQS 2002)

Een verklaring zou kunnen zijn dat de mensen door de bank genomen zelf redelijk positieve ervaringen hebben met de medische zorg, maar er door de media van zijn doordrongen zijn dat er iets mis is met het systeem. Naarmate de vragen minder vanuit de eigen ervaring kunnen worden beantwoord, leiden zij tot een minder gunstig oordeel. Deze verklaring vindt steun in een ander resultaat van dezelfde enquête. Mensen oordelen veel negatiever over de zorg voor ouderen, de zorg voor gehandicapten en de geestelijke gezondheidszorg dan over de medische zorg. Terwijl zij met de medische zorg op grote schaal persoonlijke en recente ervaring hebben, is dat met betrekking tot de andere drie zorgvormen niet het geval. Dat is althans niet aannemelijk. Voor de beantwoording van vragen over deze minder vertrouwde vormen vallen zij daarom terug op een stereotype van de zorg in het algemeen, en dat is nu eenmaal ongunstig: lange wachtlijsten, hoge werkdruk, lage salarissen.

In een ander onderzoek met meer specifieke vragen naar ervaringen met diverse aspecten van de medische zorg tonen de patiënten zich tevreden met de deskundigheid en de klantvriendelijkheid van artsen en verpleegkundigen. Minder tevreden zijn zij over de voorlichting omtrent de behandeling en uitgesproken ontevreden zijn zij over de continuïteit van de dienstverlening. Een behandeling is vaak een langdurig proces waarbij tal van dienstverleners zijn betrokken. In de onderlinge afstemming van de diensten kan van alles misgaan en volgens de cliënten gebeurt dat ook in feite. Ook zouden de cliënten meer zekerheid willen hebben over wat hen in geval van nood te doen staat (zie tabel 6.8).

De gebruikers van *care*voorzieningen hebben andere prioriteiten. Voor hen is de in het tehuis ondervonden bejegening essentieel en zij zijn daarover doorgaans wel tevreden. Zij zijn echter minder te spreken over de timing van de hulpverlening. Op

het moment dat zij hulp nodig hebben, is die vaak niet, althans niet onmiddellijk, beschikbaar. De cliënten voelen zich hierdoor aangetast in hun persoonlijke autonomie (zie tabel 6.9). Dat deze belangrijk is, toont wel het succes van een faciliteit als het persoonsgebonden budget door middel waarvan thuis verblijvende zorgcliënten hun eigen zorgpakket kunnen samenstellen.

De kwaliteit van de zorg in Nederland schiet niet zodanig tekort dat mensen bereid zijn uit eigen zak flink bij te betalen voor een betere dienstverlening. In andere EU-landen, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, zijn zij dat evenmin. In Nederland wil 59% geen cent bijbetalen en nog eens 31% wil slechts tot hooguit 50 gulden (22 euro) per maand gaan. Slechts 3% heeft meer dan 100 gulden (45 euro) per maand over voor extra kwaliteit; zelfs in de hoogste inkomensklasse komt dat aandeel niet boven de 7% (zie tabel 6.10). En als de zorg dan toch duurder moet worden, vindt de grote meerderheid hogere premies daarvoor aangewezen. Van het particulier bijkopen van zorg moeten de Nederlanders weinig hebben. Kennelijk strookt een dergelijke oplossing niet met het gevoel van sociale rechtvaardigheid.

De kwaliteit laat evenmin zodanig te wensen over dat de patiënten massaal naar het klachtrecht grijpen. Die mogelijkheid is er trouwens wel, want sinds 1995 moeten alle zorgaanbieders een klachtenreglement hebben. Slechts 0,4% van de zorggebruikers dient een formele klacht in bij een daartoe aangewezen commissie. Driekwart van de institutionele zorgaanbieders ontvangt niet meer dan vijftien klachten per jaar.

Bij al deze relativeringen van de crisis in de zorg moet natuurlijk worden aangetekend dat een enkel aspect van kwaliteit, te weten de medisch-technische kwaliteit van een behandeling, alle andere aspecten overschaduwt. Deze medisch-technische kwaliteit is tevens het aspect dat zich het moeilijkst laat beoordelen. Het overwegend positieve oordeel van de patiënten over de deskundigheid van de medici is hier niet maatgevend, omdat zij als leken daarin nauwelijks inzicht kunnen hebben. Zij hebben op zijn best een oordeel over de mate waarin de behandeling de kwaliteit van hun leven heeft verbeterd, maar deze verbetering hangt uiteraard ook af van andere factoren (de aard van de kwaal, de behandelingsmogelijkheden, de kenmerken van de patiënt). De kwaliteit van het medisch handelen kan niet anders dan door deskundigen worden beoordeeld. De beroepsbeoefenaren hebben zich in de laatste decennia beijverd om kwaliteitsstandaarden en kwaliteitscontrolesystemen in te voeren waaraan het medisch handelen wordt getoetst. In een tweetal studies is geconstateerd dat de artsen redelijk beantwoorden aan de standaard (§ 3.3). Dat neemt niet weg dat zo nu en dan alarmerende tegengeluiden zijn te horen. In een aantal andere studies wordt ongecoördineerd en verkeerd voorschrijfgedrag geconstateerd en het risico op postoperatieve wondinfecties blijkt van het ene tot het andere ziekenhuis zodanig te verschillen dat de toestand over de hele linie moeilijk optimaal genoemd kan worden.

Medisch dienstverleners en zorginstellingen blijken ook nogal te verschillen in de mate waarin ze expliciet kwaliteitsbeleid voeren. Gezien de relatief goede prestaties van instellingen, waar het kwaliteitsbeleid ver is doorgevoerd, lijkt ook hier nog winst te boeken.

De gebruikers van medische zorg hebben, tenzij zij beschikken over *inside information*, weinig inzicht in de kwaliteit van de voorzieningen. Daardoor ontbeert de sector de kwaliteitsimpuls die kan uitgaan van de aanwezigheid van kritische consumenten. Daarbij moet echter wel worden opgemerkt dat, gezien het vitale belang dat cliënten hebben in de best mogelijke medische behandeling, de beschikking over dat soort informatie ontregelend zou kunnen werken op het systeem. In eerste instantie zouden de wachtlijsten er waarschijnlijk door groeien doordat zich rijen zouden vormen bij de dienstverleners met de hoogste kwaliteitsscores.

7 *Onderwijs*

Het lerarentekort is het meest genoemde probleem van het onderwijs en directeuren van basisscholen denken dat dit de kwaliteit van het onderwijs aantast. Zoals bekend is er om dezelfde reden in het voortgezet onderwijs al geruime tijd sprake van lesuitval, maar dit euvel duikt nu ook in het basisonderwijs op. Vrij algemeen leeft het idee dat er in het Nederlandse onderwijs te weinig geld wordt geïnvesteerd, minder dan in de meeste andere landen van de OECD en verhoudingsgewijs ook minder dan in het verleden. Een apart probleem is de segregatie in het onderwijs die in de grote steden tot scholen heeft geleid, die een vrijwel geheel allochtone leerlingenpopulatie hebben. In de media wordt ook de bureaucratisering van het onderwijs als probleem genoemd. Circulaires van het ministerie komen letterlijk dagelijks op de scholen binnen en daarnaast dragen andere instanties zoals de inspectie, de gemeente en de Arbo-diensten, bij aan de administratieve verplichtingen. De schaalvergroting die het onderwijs in de afgelopen decennia in haar greep heeft gehad, wordt door velen ook als een bedreiging van de kwaliteit gezien. Een minimumgrootte is weliswaar nodig voor een goede kwaliteit, maar boven een bepaald maximum dreigt anonimisering.

Ondanks alle kritiek in de media oordeelt de Nederlandse bevolking nog steeds niet negatief over het onderwijs (tabel S7).

Tabel S7 Oordeel over de kwaliteit van het onderwijs, 25 jaar en ouder, 2002 (goed of zeer goed, in procenten)

	basis-onderwijs	voortgezet onderwijs	beroeps-onderwijs	wetenschappelijk onderwijs
met kinderen aldaar	79	65	.	.
zonder kinderen aldaar	64	63	.	.
totaal	67	63	70	66

Bron: tabel B9.1

Degenen die een lagere appreciatie van het onderwijs hadden, oordeelden slechts bij uitzondering uitgesproken negatief; zij vonden het 'matig'. Opvallend is dat de ouders met kinderen op de basisschool duidelijk positiever oordeelden dan de overige volwassenen. In het geval van het voortgezet onderwijs maakte dat niet uit.

Een minder gunstig oordeel komt aan het licht als de mensen gevraagd wordt naar de ontwikkeling van het onderwijs in de laatste vijf jaar. De balans slaat dan vrijwel steeds naar het negatieve door (tabel S8).

Tabel S8 Oordeel over de ontwikkeling van het onderwijs in de laatste vijf jaar, bevolking van 25 jaar en ouder, 2002 (in procenten)

	achteruitgegaan	gelijk gebleven	vooruitgegaan
basisonderwijs			
met kinderen aldaar	26	51	28
zonder kinderen aldaar	36	54	10
voortgezet onderwijs			
met kinderen aldaar	46	40	14
zonder kinderen aldaar	37	55	9
beroepsonderwijs	26	63	11
wetenschappelijk onderwijs	19	70	11

Bron: tabel B9.2

Ook hier zijn de ouders van kinderen in het basisonderwijs minder ontevreden dan de overigen. In het voortgezet onderwijs geldt dat niet. Ouders die daarmee feitelijke ervaring hebben, zijn zelfs negatiever.

De ambivalentie van de ouders, die in flinke meerderheid tevreden zijn met het onderwijs van hun kinderen, maar wel denken dat de situatie er de laatste jaren op achteruit gaat, correspondeert aardig met indicatoren op macroniveau die ook verschillende kanten op wijzen. Nederlandse jongeren scoren in internationaal vergelijkende toetsen relatief hoog op belangrijke competenties als lezen, wiskunde en natuurwetenschappelijke kennis. Op basis van de CITO-scores kon worden vastgesteld dat het niveau van de leerlingen in de tweede helft van de jaren negentig licht is teruggelopen, althans bij de autochtone leerlingen. Deze daling heeft zich overigens in de laatstbekende resultaten, van schooljaar 1998/'99 op schooljaar 2000/'01, niet voortgezet.

Van de zijde van de onderwijsinspectie zijn er desalniettemin geen onverdeeld positieve berichten. De inspectie hanteert een systeem van dertien kwaliteitskenmerken, dat meer dan honderd indicatoren omvat die zowel naar het leerproces als naar de behaalde resultaten verwijzen. Zij constateert, bijvoorbeeld, dat in de kennis van basisschoolleerlingen veel hiaten bestaan, dat door personeelstekort effectieve leertijd verloren gaat, en dat de begeleiding van probleemleerlingen onvoldoende is. Ook in het

voortgezet onderwijs is lesuitval een toenemend probleem. De pedagogische en didactische kwaliteiten van de docenten werden door de inspectie vrij gunstig beoordeeld, zij het dat deze docenten vaak niet voldoende zijn ingespeeld op de niveauverschillen tussen de leerlingen in een klas. Van de basisscholen werd 4% door de inspectie als 'zeer zwak' aangemerkt. Veel van dergelijke scholen zijn te vinden in de vier grote steden. Ook in het voortgezet onderwijs werd 4% van de scholen als 'zeer zwak' gekenmerkt. Daaronder bevinden zich verhoudingsgewijs veel vmbo-scholen en ook hier zijn de grootstedelijke scholen weer oververtegenwoordigd.

Een andere bron van verontrusting is de afnemende belangstelling voor exacte en technische vakken, vooral in het mbo. In het wetenschappelijk onderwijs is de toestroom naar de bètarichtingen op zichzelf niet verminderd, maar verschuift de voorkeur van de studenten naar de relatief zachte opleidingen binnen die richtingen.

Het onderwijs richt zich niet alleen op de cognitieve, maar ook op de sociale ontwikkeling van de leerlingen en het heeft een verantwoordelijkheid voor de cohesie in de samenleving. In hoeverre burgers en beleidvoerders het onderwijs daartoe werkelijk mandateren, staat te bezien. Er is ook veel weerzin tegen een moraliserende benadering en tegen 'staatsopvoeding'. In hoeverre het onderwijs in feite bijdraagt aan de sociale cohesie, laat zich evenmin gemakkelijk vaststellen. Hooguit kan iets worden gezegd over de mate waarin het in elk geval faalt in de bewerkstelliging van de gevraagde cohesie, doordat het maatschappelijke scheidslijnen bestendigt of zelf accentueert. Zo is de minimale startkwalificatie voor de arbeidsmarkt in de jaren negentig verhoogd tot een niveau waarop een vbo- of mavo-diploma niet meer toereikend is, met als gevolg dat uiteindelijk een kwart van de jongeren deze startkwalificatie niet bemachtigt. Dat is overigens in andere Europese landen niet anders. Veel van deze jongeren vinden momenteel toch werk. Een derde van hen moet het echter geheel zonder diploma stellen, wat het vinden van werk wel erg moeilijk maakt.

Een risico voor de sociale cohesie is, naar men mag aannemen, ook gelegen in de segregatie in het onderwijs zelf. De segregatie tussen autochtonen en allochtonen in de woonwijk komt in het onderwijs versterkt tot uitdrukking. In Amsterdam en Rotterdam is meer dan de helft van de basisscholen voor meer dan 60% 'zwart'. Allochtone leerlingen, in het bijzonder de Turken en Marokkanen, kampen nog steeds met een onderwijsachterstand. Zij zijn ondervertegenwoordigd in het havo en vwo, zij stromen vaker dan autochtone leerlingen voortijdig uit en zij lopen in hun schoolloopbaan ook vaker vertraging op. Toch zijn er bij deze groepen ook duidelijke tekenen van vooruitgang waarneembaar. Dit Sociaal en Cultureel Rapport gaat daar verder niet diep op in. De geïnteresseerde lezer wordt verwezen naar de tweejaarlijkse minderhedenrapportages van het SCP, waarvan de laatste in 2001 verscheen (Tesser en Iedema 2001).

Als grootste bedreiging voor het onderwijs wordt allerwegen het tekort aan personeel beschouwd. Dit is in de laatste jaren snel stijgende en de toekomst ziet er bovendien somber uit. Door de vergrijzing van docentenkorps moet rekening worden gehouden met een hoge vervangingsvraag, terwijl de toestroom stokt. In een tijd dat men ook elders op de arbeidsmarkt terechtkan tegen een meestal hoger salaris en een langere carrièrelijn in het vooruitzicht, is er weinig animo voor het leraarschap. Daarbij komt een slecht imago van het beroep, vooral wat het voortgezet onderwijs betreft. Van de gediplomeerden van de lerarenopleidingen blijkt niet meer dan de helft anderhalf jaar na het afstuderen ook in het voortgezet onderwijs te werken. De leerlingen staan als lastig bekend en de werkdruk geldt als groot. Van degenen die desondanks voor het onderwijs hebben gekozen, hebben velen de neiging het weer ontrouw te worden. De snelle opeenvolging van inhoudelijke vernieuwingen en het gebrek aan onderhoud van de gebouwen noemen de docenten zelf als factoren die het werkklimaat schaden. Veel docenten zijn in de verleiding het onderwijs de rug toe te keren en hun heil elders of in vervroegd pensioen te zoeken. Binnen het onderwijs tonen de docenten een voorkeur voor de meer aantrekkelijke scholen, waardoor de problematiek van de grootstedelijke scholen met veel achterstandsleerlingen verergert.

Het tekort aan leerkrachten doet zich in alle hier genoemde onderwijsvormen gevoelen en het tekent zich op termijn ook in het hoger onderwijs af (tabel S9).

Tabel S9 Ontwikkeling van het aantal onvervulde vacatures bij het begin van het schooljaar ten opzichte van de totale vacaturevoorraad (in procenten)

	1998	1999	2000
basisonderwijs	7,3	8,1	10,4
speciaal onderwijs	14,0	13,1	18,0
voortgezet onderwijs	7,8	10,1	13,3
speciaal voortgezet onderwijs	12,3	10,2	21,1
beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	12,0	17,2	19,4

Bron: tabel 9.2

De uitgaven voor het onderwijs zijn in de jaren negentig reëel met 13% gestegen en zijn daarmee achtergebleven bij de economische groei in die jaren. Het aandeel van het BBP bestemd voor onderwijs zakte van 5,5% in 1990 naar 4,6% in 1998. Het ligt daarmee onder het gemiddelde niveau in de Europese Unie van 5,4%. Deze achterstand is overigens voornamelijk ontstaan door achterblijvende investeringen in het beroeps- en het hoger onderwijs. In het voortgezet onderwijs evenaarde de ontwikkeling van de uitgaven de economische groei en in het basisonderwijs werd deze zelfs overtroffen, dit als gevolg van een inhaalslag in de laatste jaren van het afgelopen decennium. Het geld ging voor een aanzienlijk deel zitten in de klassenverkleining.

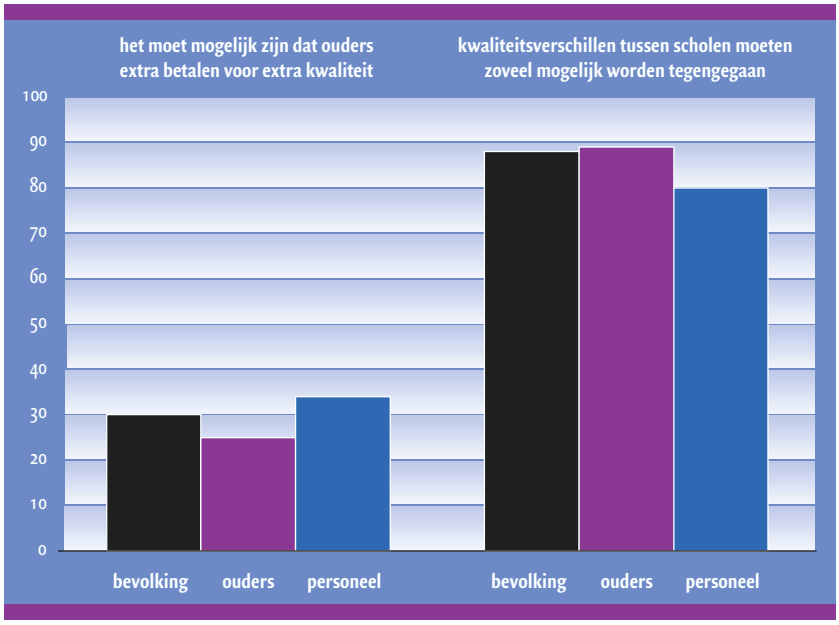
Het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs levert al met al paradoxale resultaten op. In de media overheerst de onvrede met de huidige situatie en dit beeld wordt door de docenten goeddeels onderschreven. Uit opinieonderzoek blijkt dat ook het grote publiek van mening is dat het onderwijs in de laatste vijf jaar achteruit is gegaan. Aan de andere kant is datzelfde publiek ook van mening dat de huidige kwaliteit van het onderwijs goed is. Ouders van leerlingen zijn in grote meerderheid tevreden met de school waarop hun kinderen zitten. De leerlingen en studenten van het beroeps- en wetenschappelijk onderwijs tonen zich eveneens tevreden. Als er al ontevredenheid is, betreft die minder de kwaliteit van het onderwijs als wel het onderhoud van de gebouwen of de begeleiding van probleemleerlingen.

De effectiviteit van het Nederlandse onderwijs, blijkend uit het opleidingspeil en de cognitieve vaardigheden van de uitstromers, is internationaal gezien nog steeds hoog, zelfs al zijn de investeringen achtergebleven. Dat wil niet zeggen dat er in de media vals alarm wordt geslagen. Het lerarentekort is een groot vraagstuk dat op zijn minst de toekomstige kwaliteit van het onderwijs bedreigt, en de talrijke recente hervormingen gepaard gaande met een verbreding van het vakkenaanbod hebben bij docenten en leerlingen voor verwarring gezorgd. De voorwaarden voor het leveren van kwaliteit zijn er in die omstandigheden niet op vooruitgegaan. Om het vak van lesgeven aantrekkelijker te maken, zal de honorering van docenten verder omhoog moeten. Geld is ook nodig voor een betere uitrusting van de scholen.

Zoals op elk terrein wordt ook in het onderwijs wel gespeeld met de gedachte om het marktmechanisme in te zetten voor het genereren van extra fondsen. Men zou de ouders van leerlingen een hogere kwaliteit kunnen offreren ten koste van een hogere eigen contributie. Evenmin als in andere domeinen is de Nederlandse bevolking daar echt enthousiast voor (figuur S9).

Veel meer geestdrift bestaat er voor een grotere openheid van scholen over de resultaten die zij met hun leerlingen behalen. Meer dan driekwart van bevolking, ouders en personeel vindt dat dit soort informatie openbaar moet zijn.

Figuur S9 **Meningen over marktwerking in het onderwijs (aandeel van de categorie dat het eens is met de bewering, in procenten)**



Bron: tabel B9.3

8 *Justitie*

De bestrijding van de criminaliteit heeft een hoge prioriteit bij de bevolking en is bij de recente verkiezingen een belangrijk thema geweest. Gezien het feit dat de criminaliteit reeds in de jaren zeventig en tachtig sterk begon te stijgen, is het bijna verwonderlijk dat de commotie rond het verschijnsel thans, juist na een vrij lange periode van stabilisatie, de publieke opinie zo in beroering brengt. Aan de andere kant is een weliswaar stabiel, maar dan toch blijvend hoog niveau van criminaliteit natuurlijk voor veel burgers uiterst belastend. Ongeveer een kwart van de bevolking van 15 jaar en ouder wordt jaarlijks slachtoffer van een misdrijf.

Criminaliteit is in de media een dagelijks terugkerende rubriek. De beschouwing in het hoofdstuk 11 van dit rapport biedt een korte en noodzakelijkerwijs onvolledige opsomming van zaken die het in recente jaren tot issues brachten. De verontrusting over het toenemend geweld in de samenleving is niet nieuw, maar een aantal incidenten, behorend tot de nieuwbenoemde categorie 'zinloos geweld', leidde tot hevige verontwaardiging. Verder was er in de media veel aandacht voor het drugsprobleem en de vooraanstaande rol die Nederland in de internationale drugshandel speelt. Het nogal omvangrijke en openlijke vervoer van cocaïne naar ons land door zogenoemde bolletjesslikkers kreeg ook de nodige aandacht. Ons gedoogbeleid inzake softdrugs komt op

gezette tijden in het nieuws, vooral als andere landen zich hieraan blijken te storen of het juist willen overnemen. Verder is het hoge aandeel van bepaalde etnische groepen in de criminaliteit in de afgelopen periode nogal eens aan de orde geweest.

Belediging van het rechtsgevoel en verontrusting zijn uiteraard inherent aan het verschijnsel criminaliteit, maar deze emoties kunnen in niet geringe mate worden versterkt door justitiële onmacht om de daders te achterhalen en te straffen. In dat verband is het dalende ophelderingspercentage – het is gezakt tot 15% – een steen des aanstoots. In latere fasen van de rechtspleging kan er ook nog van alles mis gaan: vormfouten die leiden tot vrijspraak, te lichte vonnissen, voortijdige vrijlatingen wegens het cellentekort. Ook in deze sfeer waren er de nodige incidenten.

De kwaliteit van politie en justitie wordt natuurlijk vooral beoordeeld naar de mate waarin zij de criminaliteit uit de samenleving weten te weren. Zowel op basis van de politieregistratie als op basis van slachtofferonderzoek ziet het ernaar uit dat de criminaliteit zich in het laatste decennium ongeveer stabiliseerde (tabel S10). Volgens de politieregistratie was er daarbij een verschuiving van vermogens- naar geweldsmisdrijven, die evenwel in de slachtofferstatistiek geen bevestiging vindt. De beide bronnen zijn dan ook slecht vergelijkbaar omdat de politie alleen aangegeven misdrijven kan registreren, terwijl de ondervraagden in het slachtofferonderzoek ook niet-aangegeven misdrijven kunnen rapporteren. Daarnaast komt tegen bedrijven en publiek eigendom gerichte criminaliteit niet naar voren in het slachtofferonderzoek bij individuen. Ten slotte is de categorie geweldsmisdrijven nogal heterogeen; slechts een deel bestaat uit mishandeling. Ook hierin zit volgens het slachtofferonderzoek geen stijgende lijn, althans niet in de jaren negentig.

Tabel S10 Delicten in Nederland tegen burgers 1992-2000 (in aantallen x 1.000)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
totaal volgens slachtofferonderzoek	4.460	4.439	4.533	4.506	4.006	4.544	4.691	4.781	4.674
wv. gewelddelicten	972	849	866	842	722	860	954	998	896
wv. vermogensdelicten	1.895	1.819	1.874	1.980	1.673	1.853	1.812	1.703	1.791
wv. vernielingen	1.408	1.609	1.559	1.496	1.447	1.656	1.759	1.887	1.796
totaal volgens politieregistratie	1.268	1.272	1.314	1.227	1.189	1.226	1.224	1.284	1.306
wv. geweldsmisdrijven	59	62	67	65	68	75	77	87	91
wv. vermogensmisdrijven	950	956	978	905	834	846	842	872	888
wv. vernieling en openbare orde	155	151	156	153	171	180	179	188	190

Bron: tabel 11.1 en tabel B11.2

De beteugeling van het aantal misdrijven in de jaren negentig was zeker niet alleen de verdienste van politie en justitie. De burgers hebben daaraan zelf in de vorm van preventieve maatregelen tegen diefstal en inbraak ook veel gedaan. De effectiviteit

van de politie ging in termen van het ophelderingspercentage zelfs achteruit. Van de in 1990 geregistreerde misdrijven werd ruim 22% opgehelderd; dit percentage zakte in 2000 tot onder de 15. Deze daling deed zich bij alle in tabel 11.1 onderscheiden categorieën misdrijven voor (zie figuur 11.3). Het lage ophelderingspercentage ontstaat in eerste instantie al doordat twee derde van de aangiften door de politie vanwege gebrek aan perspectief op opheldering niet eens in behandeling wordt genomen. Een beperkt deel daarvan, naar schatting 80.000 delicten, biedt voldoende aanknopingspunten om een verdachte te arresteren, maar blijft liggen door personeelstekort bij de politie. Alleen al om deze 80.000 zaken wel af te handelen, zou 2.000 man extra nodig zijn.

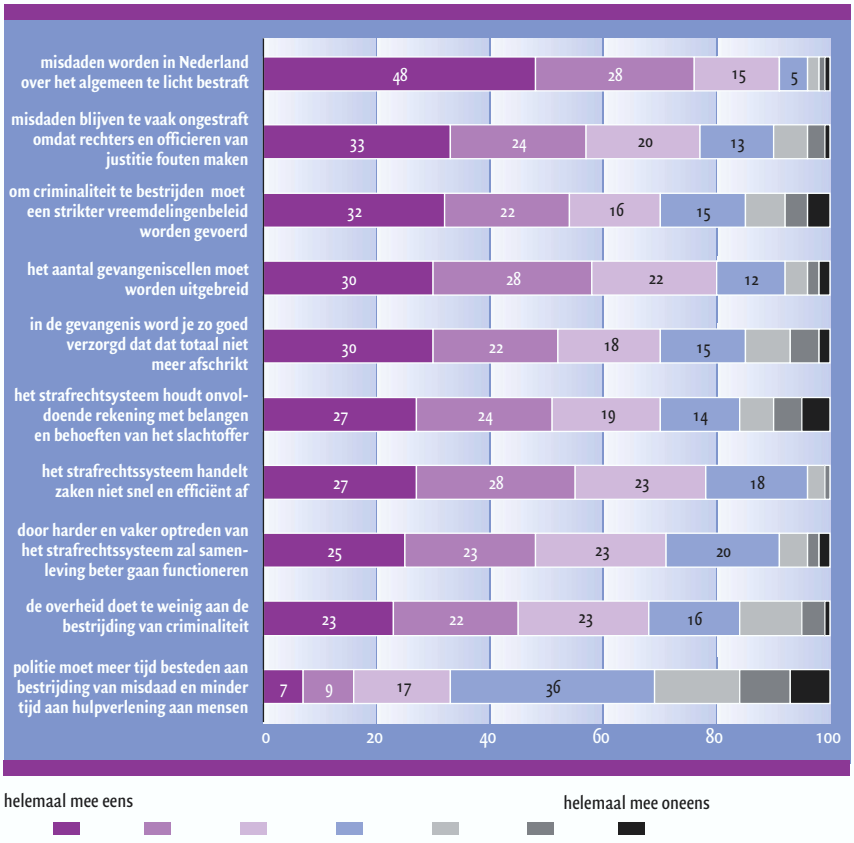
Het aantal politieagenten is overigens in de jaren negentig wel gestegen. In 1990 waren er per 100.000 inwoners 190 politieagenten en in 2000 waren het er 215 (alleen executief personeel) waarmee Nederland in vergelijking met andere Europese landen echter nog achterblijft. De door diverse regeringen voorgestane versterking van de politie is moeilijk te realiseren in een periode waarin het korps vergrijst en veel personeel juist zal afvloeien. De uitbreiding van de personeelssterkte heeft tot dusver ook nog niet geresulteerd in de aan opsporing van daders bestede tijd. Die is zelfs afgenomen.

Een vergroting van het aantal politiemensen heeft tot gevolg dat ook de justitiële capaciteit moet worden uitgebreid. Het aantal daar afgehandelde zaken is in de jaren negentig alleen maar gedaald. Daarbij moet wel worden vermeld dat veel zaken het openbaar ministerie al niet meer bereiken, omdat zij via een politietransactie, een HALT-afdoening of een bestuurlijke procedure worden afgedaan. Ook mag worden vermeld dat het aantal dagvaardingen en het aantal schuldigverklaringen door de rechter in de tweede helft van de jaren negentig in opmars zijn. Bovendien legt de rechter meer en strengere vrijheidsstraffen op (tabel 11.7). De groei van het aantal gedetineerden was in Nederland hoger dan in andere West-Europese landen.

Al sinds jaar en dag vindt de Nederlandse bevolking de criminaliteit een probleem van de eerste orde en heeft zij ook het idee dat de criminaliteit nog steeds toeneemt, hetgeen in feite niet het geval is. Vrij algemeen staat de bevolking een hardere bestrijding van de misdaad voor. Zo kon in 2002 niet minder dan 91% zich min of meer vinden in de uitspraak dat de misdaad in Nederland te licht wordt bestraft (figuur S10).

Voorzover zich dat uit vergelijking met eerder onderzoek in 1991 en 1996 laat vaststellen, is deze punitieve houding alleen maar sterker geworden. Daarbij is de waardering voor de bij de misdaadbestrijding betrokken autoriteiten, die in 1996 al niet groot was, in 2002 verder gedaald (tabel S11 en figuur S10).

Figuur S10 Punitieve opvattingen, bevolking van 24 jaar en ouder, 2002 (in procenten)



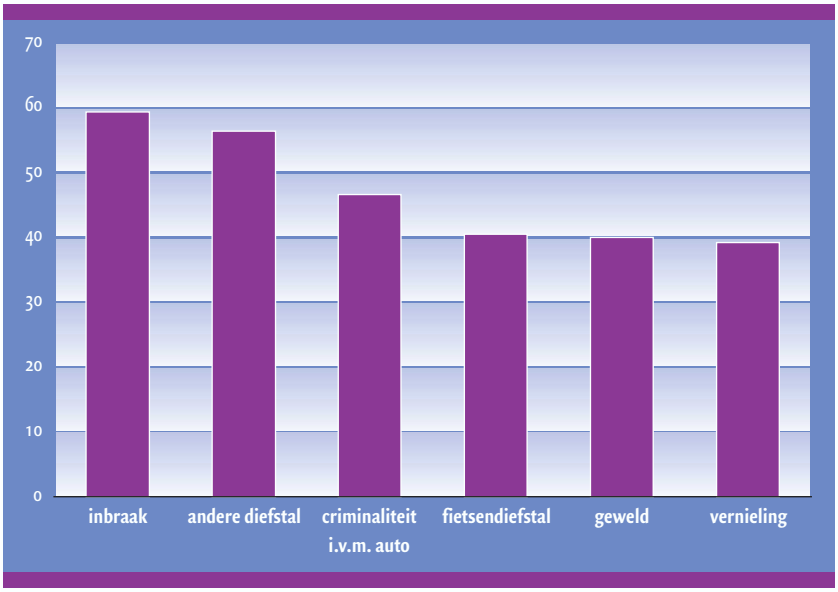
Bron: figuur 11.5

Tabel S11 Opvattingen over de aanpak van criminaliteit door de overheid, de politie en de rechter, 1996 en 2002 (eens en helemaal eens met de stellingen, in procenten)

	1996	2002
De overheid doet te weinig aan de bestrijding van criminaliteit	55	68
De overheid zorgt goed voor de veiligheid van burgers	21	20
De politie doet te weinig aan het opsporen van daders van misdrijven	35	45
De politie doet haar werk goed	38	35
De Nederlandse politie is eerlijk en betrouwbaar	49	48
De Nederlandse rechter is eerlijke en betrouwbaar	58	57
Misdaden worden in Nederland over het algemeen te licht bestraft	78	91

Bron: tabel B11.8

Figuur S11 **Tevredenheid van de slachtoffers van misdrijven over de afhandeling door de politie, 2002 (tevreden of zeer tevreden, in procenten)**



Bron: SCP (KQS 2002)

Uit de Politiemonitor bevolking blijkt verder dat een groot deel van de burgers de politie te weinig zichtbaar en beschikbaar vindt, en dat er niet hard genoeg wordt opgetreden (zie tabellen 11.13 en 11.14). Deze grieven bestonden ook al in 1995, in ongeveer dezelfde mate. Minder kritiek is er echter op de persoonlijke inzet van de agenten. Meer dan 70% van de bevolking vindt dat de politie haar best doet.

De Nederlandse bevolking voelt zich bij dit alles niet onveiliger dan de bevolking in andere westerse landen, maar neemt ten opzichte van de politie wel een meer kritische houding in (figuren 11.8 en 11.9).

9 *Sociale zekerheid*

Uitkeringen zijn wettelijk vastgelegde verstrekkingen in geld en hebben uit dien hoofde nauwelijks een proceskwaliteit, zoals dat bijvoorbeeld bij onderwijs of zorg wel het geval is. Desondanks kan aan het begrip kwaliteit in verband met de sociale zekerheid een zinnige inhoud worden toegekend. Het systeem kan namelijk, evenals dat in andere domeinen gebeurde, tegen het licht van zijn eigen doelstellingen worden gehouden. Voorts doet de sociale zekerheid meer dan uitkeringen verstrekken. De activering van uitkeringsontvangers wordt als een steeds belangrijker functie van het stelsel gezien. Ten slotte is er ook nog sprake van de uitvoeringskwaliteit van de regelingen, die wel degelijk verschil tussen instellingen en tussen de regelingen onderling laat zien.

Dat de sociale zekerheid de laatste jaren in het publieke debat in opspraak was, kwam voornamelijk door het groeiende aantal arbeidsongeschikten en door de vooralsnog tegenvallende resultaten van uitvoeringsinstellingen en reïntegratiebedrijven bij de activering van werklozen en arbeidsongeschikten. Een aantal sociale diensten werd voorts gehekeld wegens verregaande inefficiency. De overgang naar een nieuwe uitvoeringsstructuur heeft ook nogal wat voeten in de aarde gehad en was een terugkerend onderwerp in de media. Verder waren de berichten gewijd aan vertrouwde onderwerpen als uitkeringsfraude, de houdbaarheid van de pensioenen voor een vergrijzende bevolking en de toe- dan wel afname van het verschijnsel armoede.

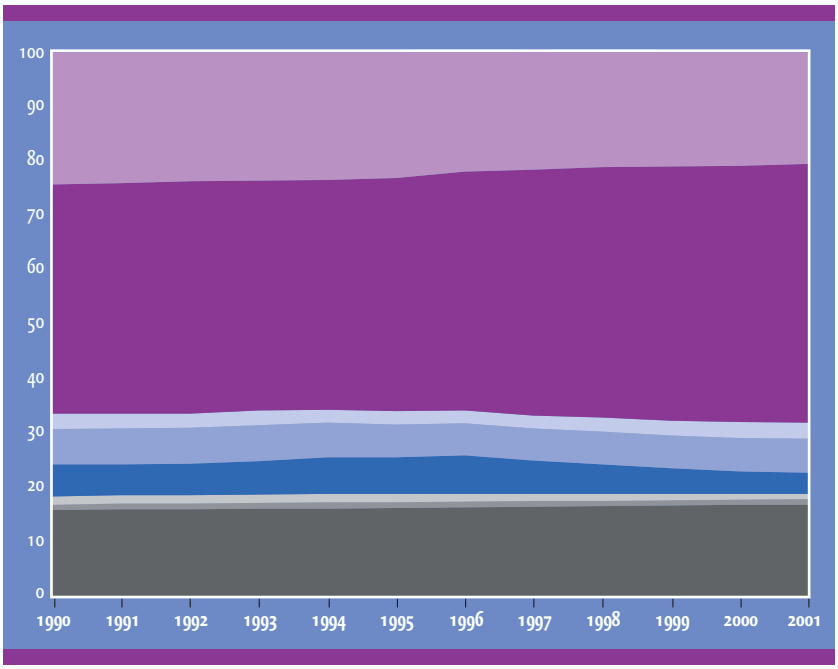
Een belangrijk doel van de sociale zekerheid is uiteraard inkomensbescherming. De toereikendheid van het systeem in dit opzicht staat of valt met de invulling die men aan het begrip inkomensbescherming geeft. Gaat het alleen om het spannen van een vangnet voor de laagste inkomensgroep of moet het systeem garanties bieden voor de continuering van een zekere levensstandaard bij de gehele bevolking? Zoals bekend lopen beide principes door het Nederlandse stelsel. In de moderne opvatting is naast inkomensbescherming reïntegratie van uitkeringsontvangers in de samenleving een hoofddoel geworden, niet alleen vanwege besparing op de uitgaven voor de sociale zekerheid, maar ook om de gezondheid en het welzijn van de doelgroep te bevorderen.

De sociale zekerheid kan als systeem alleen succesvol opereren onder bepaalde randvoorwaarden. Het systeem moet betaalbaar blijven en inspelen op veranderingen in de sociale omgeving. Financierbaarheid, volumebeheersing en mogelijkheden tot modernisering zijn daarmee structurele voorwaarden voor de kwaliteit van het systeem.

Het totale aantal uitkeringsontvangers is in de jaren negentig in absolute zin nauwelijks veranderd en in relatie tot de bevolkingsomvang met ruim een procentpunt afgenomen. Dit is opmerkelijk omdat het aantal AOW'ers door demografische oorzaken in die tijd wel toenam. De afname van het aantal uitkeringen had nog sterker kunnen zijn als de vrijkomende banen meer bij de uitkeringsontvangers terecht waren gekomen dan in feite gebeurd is. De werkgelegenheidsgroei is echter voornamelijk ten goede gekomen aan nieuwkomers op de arbeidsmarkt (figuur S12).

Het systeem is in de jaren negentig, ondanks de hogere uitgaven aan de AOW, goedkoper geworden. Na correctie voor de geldontwaarding daalden de kosten met 8%. In 1990 bedroegen zij 17,8% van het BBP, in 2001 nog 12,3%. Aan de doelstelling van budgetbeheersing is dus goed voldaan. In de toekomst ligt door de vergrijzing een kostenstijging voor de hand. Het CPB verwacht dat de AOW-lasten zullen toenemen van 4,7% van het BBP naar een maximum van 9% in 2040. De financieringsproblemen rond de vergrijzing (die ook de stijgende lasten van de zorg omvatten) zijn volgens deze berekeningen overkomelijk als de overheidsschuld volgens plan wordt afgebouwd. In de piekjaren van de vergrijzing zou Nederland een tijdelijk en klein tekort op de overheidsbegroting hebben, terwijl de inkomensbescherming voor ouderen naar internationale maatstaven nog steeds op een hoog niveau ligt.

Figuur S12 Uitkeringen, arbeid en non-participatie in de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder, 1990-2001 (in procenten)



a Exclusief ziekteverzuim van werkenden.
b Uitkeringsjaren.

Bron: figuur 7.4

Het gemiddelde besteedbare inkomen van huishoudens met een uitkering is tussen 1990 en 2000 achtergebleven op de ontwikkeling van het loon van werkenden. Als rekening wordt gehouden met aanvullende inkomensregelingen, subsidies en kwijtscheldingen, is het beeld voor de uitkeringsontvangers minder ongunstig: de koopkracht van de uitkeringen nam met name in de periode 1995-2000 toe (+8,5%).

Terwijl de ongelijkheid in Nederland in de jaren negentig vrijwel stabiel was (zie tabel 7.11 en 7.12), nam het verschijnsel armoede na 1995 volgens de meeste indicatoren in omvang af. Er worden drie maatstaven gehanteerd: de lage-inkomensgrens, het beleidsmatig minimum, en de OESO-grens. De lage-inkomensgrens is een welvaartsvast bedrag, afgeleid van de bijstandsnorm voor een alleenstaande in 1979. Deze grens is goed geschikt voor het volgen van veranderingen in de tijd. De beleidsmatige grens ligt 5% boven het sociale minimum, dat geldt in de bijstand, de AOW en de kinderbijslag.

Deze norm wordt in het beleid veel gebruikt, hoewel zij veranderingen in de welvaartspositie van huishoudens minder goed in kaart brengt. De OESO-grens is een relatieve maatstaf voor armoede, die in internationaal-vergelijkend onderzoek veel wordt toegepast. Deze bedraagt 60% van het mediane inkomen. In de eerste helft van de jaren negentig loopt de armoede volgens alle indicatoren op, zowel in absolute aantallen als procentueel. In de periode 1995-2000 daalt de armoede volgens de lage-inkomensgrens en volgens de beleidsmatige grens: het aantal huishoudens met een laag inkomen daalt van 953.000 naar 801.000 (van 16% naar 12% van alle huishoudens), en het aantal met een inkomen onder de beleidsmatige grens neemt af van 633.000 naar 610.000 (van 10% naar 9%). Op grond van de OESO-grens neemt de armoede echter ook in de tweede helft van de jaren negentig nog toe. Dit houdt verband met het feit dat het mediane inkomen sterker is gestegen dan de inkomens aan de onderkant van de verdeling.

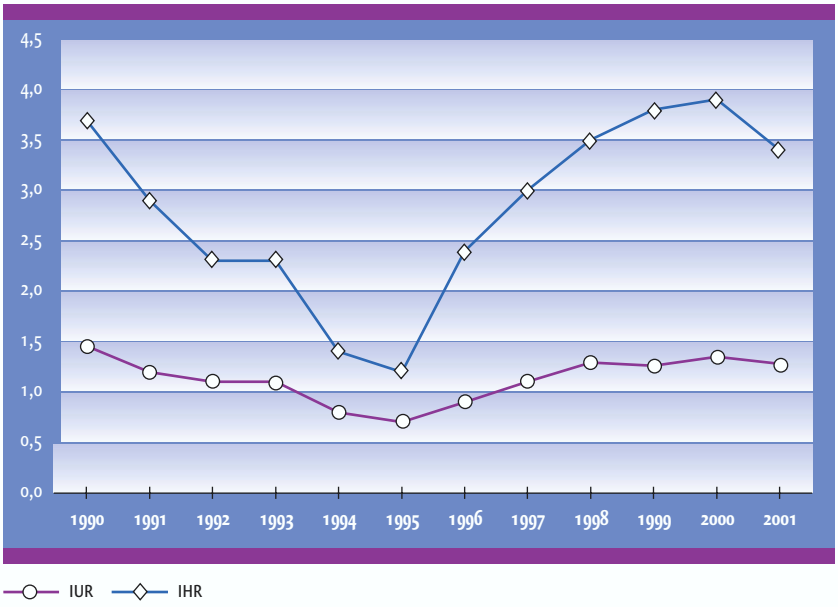
Al met al lijkt de sociale zekerheid in de jaren negentig haar functie van inkomensbescherming voor huishoudens met een laag inkomen redelijk te hebben vervuld. De groei van de 'kale' uitkeringen bleef wel achter bij de loonontwikkelingen, maar daarvoor heeft in de tweede helft van de jaren negentig tot op grote hoogte compensatie plaatsgevonden door aanvullende inkomensvoorzieningen (bijzondere bijstand, huursubsidie, kwijtschelding). Volgens de meeste indicatoren is de armoede, zoals gezegd, na 1995 afgenomen en zij ligt nu onder het relatieve niveau van 1990. Ook de subjectieve armoede, afgemeten aan de vraag of mensen zelf rond kunnen komen, is in die periode gedaald; maar in 2000 gaf nog steeds ongeveer de helft van de uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar aan moeilijk van het inkomen rond te kunnen komen, en in 2002 vindt 59% van de bevolking dat leven van een bijstandsuitkering armoede betekent. Ook is de herverdelende werking van de sociale zekerheid in de jaren negentig vrijwel gelijk gebleven. De toegankelijkheid van het stelsel is in die periode verminderd, door aanpassingen in de Werkloosheidswet, de arbeidsongeschiktheidsregelingen, de Nabestaandenwet en de Bijstandswet. De effecten van deze grotere selectiviteit zijn tot dusver door de economische groei (tot en met 2001) gemaskeerd.

Voor huishoudens met hogere inkomens is de bescherming van de sociale zekerheid verminderd. De eenmaal verworven levensstandaard zullen zij in een situatie van uitkeringsafhankelijkheid moeilijker kunnen vasthouden dan voorheen.

Het grote aantal arbeidsongeschikten in Nederland blijft als een smet aan het systeem kleven. Het nadert nu de magische grens van een miljoen personen, waarbij dan gelijk al de relativering kan worden aangebracht dat het in uitkeringsjaren gaat om het lagere aantal van 830.000 (2001). In vergelijking met andere EU-landen is dat echter inderdaad hoog. Daarbij past dan weer de kanttekening dat elders veel feitelijk arbeidsongeschikten een onderkomen vinden in werkloosheids- of bijstandsregelingen.

Dat het gebruik van de arbeidsongeschiktheidsregelingen in de tweede helft van de jaren negentig opnieuw is gaan stijgen, is begrijpelijk. De beroepsbevolking veroudert, de hoogconjunctuur heeft veel mensen met een hoog gezondheidsrisico op de arbeidsmarkt gebracht en bij de herkeuringsoperatie in het midden van het vorige decennium is het bestand van arbeidsongeschikten afgeroomd doordat juist de meest kansrijken aan het werk kwamen. Met deze relativeringen is het probleem uiteraard niet van de baan. Het feit blijft dat de uitstroom uit de regeling structureel onder het niveau van de instroom ligt, en dat die uitstroom dan nog grotendeels voor rekening van overlijden of pensionering komt, en niet van herstel (zie figuur S13). Bij handhaving van de huidige regelingen en bestendiging van de in- en uitstroomkansen zou het aantal arbeidsongeschikten tot 2010 zeker verder omhooggaan.

Figuur S13 Instroom-uitstroomratio (IUR) en instroom-herstelratio (IHR) bij arbeidsongeschikten, 1990-2001 (in procenten)



Bron: figuur 7.6a en 7.6b

Over de kwaliteit van het uitvoeringsproces kunnen in het huidige stadium moeilijk uitspraken worden gedaan. Nog maar kort geleden, op 1 januari 2002, is de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) ingevoerd, waarmee de uitvoering van een aantal regelingen ingrijpend veranderde. De rol van de sociale partners werd teruggedrongen, terwijl het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een grotere verantwoordelijkheid kreeg toegespeeld. De regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zijn ondergebracht in het nieuwe Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), dat is ontstaan als een fusie van vijf voorheen onafhankelijk

opererende uitvoeringsinstellingen. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie is opgegaan in 130 Centra voor werk en inkomen (CWI), die zowel verantwoordelijk zijn voor de toekenning van uitkeringen als voor de toeleiding van cliënten naar de arbeidsmarkt. Het aanbod van reïntegratietrajecten, die de cliënten nieuw uitzicht op betaald werk moeten geven, is overgelaten aan de markt. Een belangrijke toets voor het systeem is de mate waarin het de cliënten activeert zonder hun inkomensbescherming geweld aan te doen.

Het is al wel duidelijk dat een aanzienlijk deel (meer dan 70%) van de bijstandsontvangers en werklozen in elk geval contact heeft gehad met instanties die uitsluitend of vooral op reïntegratie zijn gericht. Voor de arbeidsongeschikten ligt dat percentage veel lager, hetgeen ook logisch voortvloeit uit het feit dat veel arbeidsongeschikten niet tot werkhervatting in staat zijn. Van de uitkeringsontvangers die in 2002 werden geënquêteerd, bleek 25% een aanbod op het terrein van integratie te hebben gehad. Dit aandeel loopt op tot 60% wanneer alleen de sollicitatieplichtigen worden bezien. Het gaat daarbij om een aanbod van regulier werk, gesubsidieerd werk, een opleiding of een vorm van sociale activering.

Uit de enquête Reïntegratie die het SCP in 2001 liet houden, blijkt dat een substantieel deel van de uitkeringsontvangers ontevreden was over de inspanningen die de verschillende bij reïntegratie betrokken partijen hebben geleverd. Tussen 40% en 50% beoordeelde deze inspanningen als onvoldoende, waartegenover slechts 7% à 15% van de ondervraagden een ruime voldoende wilde toekennen. De reïntegratiebedrijven komen er minder slecht vanaf dan de Centra voor werk en inkomen, de Arbeidsbureaus en de uitzendbureaus (tabel S12).

Tabel S12 Aandeel uitkeringsontvangers[a] dat de begeleiding naar werk door reïntegratie-instanties als onvoldoende beoordeelt[b], 2001 (in procenten)

	Abw	WW	WAO	ex-WAO
CWI	37	47	.[c]	.[c]
Arbeidsbureau	49	42	41	39
uitzendbureau	47	39	.[c]	.[c]
reïntegratiebedrijf	26	33	36	35

a Percentages hebben alleen betrekking op degenen die contact hebben gehad met de desbetreffende instantie.

b Mogelijke antwoordcategorieën: ruim voldoende, voldoende, onvoldoende, niet van toepassing.

c Aantal waarnemingen minder dan 50.

Bron: tabel 7.6

Over de uitvoering van de inkomensregelingen zijn de ontvangers van uitkeringen in grote meerderheid tevreden tot zeer tevreden. Dat neemt niet weg dat zij op onderdelen wel problemen ondervinden. Van de ontvangers van bijstand, WW en WAO heeft grofweg

een derde wel eens meegemaakt dat het uitkeringsbedrag niet klopte. Ook een onaangename bejegening aan het loket komt volgens velen van hen wel eens voor. Een andere grief ligt in de onbegrijpelijke brieven die men krijgt toegestuurd. Bij de ontvangers van VUT en AOW bestaan deze klachten veel minder. Over de activeringsinspanningen door uitvoeringsinstellingen en reïntegratiebedrijven wordt veel kritischer geoordeeld. Het bereik van de reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten was laag. Reïntegratietrajecten gaan vaak niet of vertraagd van start, en mensen die een traject hebben doorlopen, vinden veelal dat dit maar een beperkte bijdrage heeft geleverd aan werkhervatting.

De uitvoeringskwaliteit van de sociale verzekeringen mag overigens niet worden teruggebracht tot het oordeel van de uitkeringsontvangers. Bij onderzoek van bovenaf door instanties als het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) en de Algemene Rekenkamer, kwamen nog andere tekortkomingen in de uitvoering aan het licht. Een deel van de uitkeringen werd, bijvoorbeeld, onrechtmatig toegekend of berustte op frauduleuze claims (vooral bij de bijstand), gemeenten waren te weinig alert op veranderingen in de inkomenssituatie van bijstandsontvangers, en van de keuringen op arbeidsongeschiktheid werd een aanzienlijk deel niet binnen de vastgestelde tijd uitgevoerd en liet ook de medische kwaliteit te wensen over.

10 *Wonen*

De bevordering van voldoende woongelegenheid, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, is nog steeds een overheidstaak. Het feit dat Nederland een omvangrijke sociale woningsector kent, die wordt beheerd door publiekrechtelijke organisaties zonder winstoogmerk en die in principe bestemd is voor de minder draagkrachtigen, is een argument om de volkshuisvesting als onderdeel van de quartaire sector te beschouwen. De kwaliteit van de voorziening wordt hier opgevat als de kwaliteit van de woningen, in dit geval de woningen in de sociale huursector, en als de kwaliteit van de dienstverlening door de verhuurders van deze woningen, te weten de woningcorporaties.

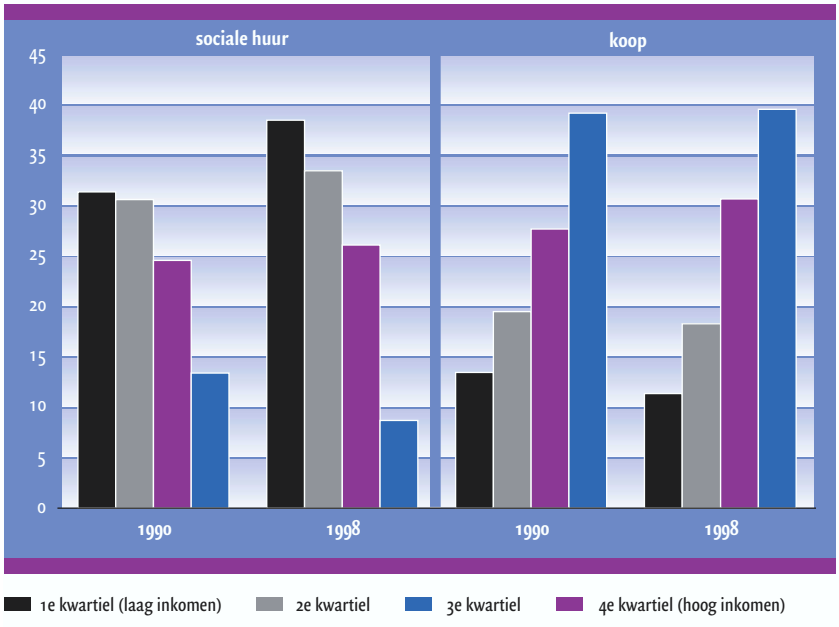
Binnen de huursector nemen de corporaties een zeer dominante positie in. Zij beheren bijna driekwart van de huurwoningenvoorraad, hetgeen overeenkomt met 35% van de totale woningvoorraad. Bij de deregulering van de volkshuisvesting, nu tien jaar geleden, kwam een eind aan de financiële banden van de corporaties met de overheid. Hierin ligt meteen al het probleem dat de corporaties naast hun sociale doelstelling nu ook een commerciële doelstelling hebben, want zij behoeven weliswaar geen winst te maken, maar zij moeten toch op eigen kracht overleven op de woningmarkt.

De aan de corporaties toebedachte doelstellingen hebben voorts een verdere verbreding ondergaan doordat zij niet alleen de kwaliteit van de woningen, maar ook die van de woonomgeving moeten bewaken. Zelfs een naar inkomen gevarieerde samen-

stelling van de buurtbevolking is als streefdoel binnen het vizier gekomen. In de Woonwet, die momenteel op stapel staat, is de maatschappelijke opdracht van de corporaties verder gespecificeerd. Zo moeten ze een aantal met naam genoemde kwetsbare groepen bedienen, de sociale samenhang van de buurt bevorderen en de zeggenschap van de bewoners in het beheer versterken.

Van de bevolking behoort een vrij ruime categorie van tegen de 40% op grond van haar submodale inkomen tot de doelgroep van de volkshuisvesting. Van deze doelgroep woont daadwerkelijk 57% in een sociale huurwoning; de overigen wonen in een particuliere huurwoning of in een koopwoning. Omgekeerd behoort van de bewoners van sociale huurwoningen 56% tot de doelgroep van de volkshuisvesting. De bewoners van sociale huurwoningen vallen dus niet samen met de doelgroep van het beleid. Een aanzienlijk deel van de lage inkomensgroepen vindt elders onderdak, terwijl er in de sociale huursector veel bewoners zijn wier inkomen daarvoor eigenlijk te hoog lijkt. Dat laatste hoeft geen fout in de toewijzing te indiceren. Ongeveer een kwart van de woningen is namelijk niet uitdrukkelijk voor de doelgroep bestemd, maar staat ook voor de wat hogere inkomensgroepen open. Verder kan het inkomen van de bewoners pas na de toewijzing gestegen zijn.

Figuur S14 De bewoners van sociale huurwoningen en koopwoningen naar inkomen, 1990 en 1998 (in procenten)



Bron: tabel 8.2

In de loop van de jaren negentig is de sociale huursector meer het domein geworden van de lagere inkomensgroepen, terwijl in de koopwoningensector een hogere concentratie van hogere inkomensgroepen optrad (figuur S14). Deze afstemming is grotendeels het gevolg van het vertrek van de hogere inkomensgroep uit het corporatiebezit. De ontwikkeling is beleidsconform in zoverre dat de corporaties zich de facto meer op hun doelgroep zijn gaan richten. De tegenkant van deze ontwikkeling is een toenemende ruimtelijke segregatie van inkomensgroepen, die dan weer niet beantwoordt aan de doelstelling van sociaal gemengde wijken. Vandaar het beleid om op het schaalniveau van de wijk een gemengde bebouwing van duurdere en goedkopere woningen te realiseren. Spontaan verloopt dit proces allerminst en zo de menging al totstandkomt, zal dat niet snel gebeuren. Daarvoor is de nieuwbouwstroom in verhouding tot de reeds aanwezige voorraad te gering.

Vanouds is de sociale huursector bedoeld om een behoorlijke kwaliteit te leveren tegen een matige prijs en dit is precies wat hij doet. In het verleden golden niet alleen minimumeisen in dit opzicht, maar werd de kwaliteit door middel van subsidievoorwaarden ook aan een maximum gebonden. Zo ontstond een bouwtechnisch verantwoord, maar woontechnisch sober woningenbestand, waarvan etagewoningen momenteel de helft uitmaken, terwijl vrijstaande en twee-onder-een-kapwoningen vrijwel ontbreken. Ook qua woonoppervlakte blijven de sociale huurwoningen achter bij de koopwoningen, waar dan tegenover staat dat de gemiddelde huishoudensomvang in de sociale huursector ook lager is. De oppervlakte van de woonkamer is in koopwoningen gemiddeld 10 m^2 groter dan in sociale huurwoningen. Volgens het woningwaarderingsstelsel, waarin diverse kwaliteitsaspecten van woningen in een enkele maat zijn samengevoegd, doet een sociale huurwoning momenteel ruim 0,7 maal het puntental van een koopwoning (tabel 8.10). Deze verhouding verandert door de jaren heen niet veel, hetgeen erop wijst dat de sociale huurwoningen de kwaliteitsontwikkeling van de totale voorraad ongeveer volgen. Deze kwaliteitsontwikkeling berust overigens niet alleen op nieuwbouw, maar ook op woningverbetering en sloop. Verkoop van woningen aan bewoners heeft eveneens invloed op de samenstelling van de overblijvende voorraad.

Strikt bouwtechnisch is de gemiddelde kwaliteit van sociale huurwoningen momenteel hoger dan van particuliere huurwoningen en koopwoningen. Uit de kwalitatieve woningregistratie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer blijkt dat met het opheffen van bouwtechnische gebreken van sociale huurwoningen in 2000 gemiddeld 2,8% van de nieuwbouwwaarde van die woning gemoeid zou zijn, terwijl de relatieve herstelkosten van de overige huurwoningen en koopwoningen meer dan twee keer zo hoog liggen. De goede bouwtechnische eigenschappen zijn mede het gevolg van de grootscheepse stadsvernieuwing in het verleden, waarbij krotten vrijwel zijn verdwenen.

Doordat in een groot deel van de stadsvernieuwingsgebieden voor de zittende bewoners of in elk geval voor mensen uit dezelfde inkomensklasse werd gebouwd, ontstond vooral in de grote steden een sociaal eenzijdige (en etnisch juist heterogene)

bevolkingsopbouw, die door selectieve suburbanisatie van de relatief welgestelden verder werd geaccentueerd. In het kader van het in 1994 gestarte grotestedenbeleid probeert de overheid het tij te keren, tot dusver met matig succes.

De bewoners van sociale huurwoningen zijn in meerderheid tevreden over hun huisvesting, maar zij oordelen er toch duidelijk minder gunstig over dan de bewoners van eigen woningen. Een derde klaagt over de gehorigheid van de woningen (tegenover 13% van de bewoners van koopwoningen). Verder zijn er nogal wat klachten over vocht in de woning, waarschijnlijk een gevolg van de goede isolatie die tegenwoordig gangbaar is. Ook met hun buurt zijn de bewoners van sociale huurwoningen wat minder tevreden dan de eigenwoningbezitters. Zij hebben niet zeer frequent, maar toch duidelijk vaker klachten over lawaai, stank en vuil, over vandalisme en andere vormen van overlast, en zij slaan de sociale cohesie van de buurt lager aan (tabel S13). Bij verhuizingen van de huur- naar de koopsector speelt de kwaliteit van de woning en van de woonomgeving dan ook relatief vaak mee in de verhuismotieven.

Tabel S13 Meningen over de woonbuurt, 1998 (eens met de bewering, in procenten)

	sociale huursector	particuliere huursector	koopsector
voel me thuis in deze buurt	85	84	93
tevreden met bevolking in deze buurt	72	74	87
in deze buurt gaat men op een prettige manier met elkaar om	69	66	84
gehecht aan de buurt	50	49	58
veel contact met andere buurtbewoners	34	25	39
weinig saamhorigheid in buurt	27	29	16
voelt zich sterk betrokken bij wat er in de buurt gebeurt	13	10	21
last van lawaai, stank, stof, vuil	14	15	9
bekladding of vernieling	9	10	4
overlast van directe buren	8	7	3
bang om in buurt lastiggevallen of beroofd te worden	11	10	5

Bron: tabellen 8.18, 8.19 en 8.20

Hoewel de corporaties gehouden zijn hun huurders bij het beheer te betrekken en dat ook wel proberen, komt daar weinig van terecht. Slechts weinig huurders brengen het op om hierin een actieve rol te nemen en de belangstelling voor bestuursposten in verenigingen en stichtingen van huurders neemt eerder af dan toe. Zoals tabel S13 reeds liet zien, is de betrokkenheid op de buurt, ook onder mensen die tevreden zijn over hun woonomgeving, niet sterk. De animo om in bewonerscommissies plaats te nemen, is wellicht ook laag doordat men tamelijk tevreden is met de corporatie als huisbaas (tabel S14).

Tabel S14 Aandeel van de huurders dat tevreden is met de dienstverlening door corporatie en particuliere verhuurder, 2001 (in procenten)

	woning-corporaties	particuliere verhuurder
verhuurder neemt altijd/meestal snel op na bellen	67	56
verhuurder helpt altijd/meestal bij bezoek aan kantoor	79	76
bij bellen over defect aan woning kan meteen een afspraak gemaakt worden	51	40
als een defect schriftelijk wordt gemeld, wordt binnen 1 of 2 dagen gebeld	56	42
(zeer) tevreden over nakomen van de gemaakte afspraak bij reparaties	88	80
(zeer) tevreden met uitgevoerde reparaties	87	84
service-abonnement mogelijk	68	26

Bron: tabel 8.21

Bij alle vergelijkingen tussen sectoren van de woningmarkt past de kanttekening dat de sociale huursector niet bedoeld is om dezelfde kwaliteit te leveren als de rest van de woningmarkt. Hij moet daaraan naar prijs en naar de te huisvesten doelgroep juist complementair zijn. De huursector wordt steeds meer het domein van kleine, startende huishoudens, van ouderen en van allochtonen, terwijl de koopsector de meer gesettelde gezinnen, al of niet met kinderen, herbergt. De eisen en de mogelijkheden van beide groepen zijn niet dezelfde. Dat neemt niet weg dat bepaalde gebreken, zoals gehorigheid van de woningen en verloedering van de woonomgeving in alle gevallen bestreden moeten worden.

Nergens in de EU is een zo groot deel van de woningvoorraad in handen van niet-commerciële verhuurders als in Nederland. Bij op de lange termijn stijgende welvaart dringt zich de vraag op of de volkshuisvesting nog wel een zaak van de quartaire sector is, en of de corporaties in hun huidige vorm moeten voortbestaan. Voor de langere termijn zal ook moeten worden bezien of de corporaties de meest aangewezen organisaties zijn voor een gebiedsgebonden welzijnsbeleid.

11 *Vrije tijd, media, cultuur*

Dit beleidsterrein, als men de heterogene materie al zo kan aanduiden, valt in het onderhavige rapport enigszins uit de toon doordat het maar beperkt in het teken van de overheidsbemoeienis staat. De vrijetijdsbesteding van de bevolking is als zodanig geen onderwerp van overheidsbeleid en het aanbod van goederen en diensten ten behoeve van de vrijetijdsbesteding vindt plaats op een vrije markt. De overheid voert wel een sportbeleid, een mediabeleid en een cultuurbeleid, en in deze feiten ligt voor dit hoofdstuk een voldoende aanknopingspunt. Het beleid op alle drie deelterreinen kenmerkt zich doordat het zowel de vraag naar de voorzieningen als het aanbod daarvan wil beïnvloeden, en daarin ligt meteen een dilemma, waarover aanstonds meer.

Zijn met enige goede wil sport, media en cultuur toe te rekenen aan de quartaire sector, dan rijst vervolgens juist bij deze onderwerpen het probleem wat het begrip kwaliteit inhoudt. Evenals bij terreinen als zorg en onderwijs heeft het wel zin om van een systeemkwaliteit te spreken, die dan staat voor de mate waarin het beleid aan zijn eigen doeleinden beantwoordt, met andere woorden voor de effectiviteit die het systeem bezit. Deze benadering mondt, bijvoorbeeld, uit in de vaststelling van het bereik dat de verschillende voorzieningen hebben. Toegankelijkheid voor een zo breed mogelijk publiek is zeker bij alle drie een centrale doelstelling. In geen van de drie gevallen is overigens het gebruik van de voorzieningen onontkoombaar voor de bevolking. De leerplicht in het onderwijs vindt geen evenknie in een sportplicht of een verplichte cultuurconsumptie. En al evenmin is er sprake van een fysieke noodzaak die bijvoorbeeld het gebruik van de medische zorg in enig stadium van het leven bijna imperatief maakt. Non-participatie in sport of cultuur is slechts een misstand vanuit bepaalde veronderstellingen zoals over het belang van sport voor de gezondheid en van cultuur voor de zelfontplooiing van de mens.

Moeilijker is het nog om op deze terreinen met het begrip productkwaliteit te werken. Het duidelijkste voorbeeld daarvan ligt in het product cultuur. Aan de ene kant gaat het bij cultuur om niets anders dan kwaliteit en ligt daarin het enige bestaansrecht van het verschijnsel, aan de andere kant is deze kwaliteit niet werkelijk objectiveerbaar en daarmee altijd voor discussie vatbaar. Op andere terreinen binnen de quartaire sector bestaat er, op zijn minst in theorie, het beste product, maar voor de kunst is dat moeilijk vol te houden en ook bij de producten van het omroepbeleid, televisie- en radiouitzendingen, is het problematisch. In de sport kan het begrip productkwaliteit nog een zinvolle inhoud krijgen als het wordt toegepast op de kwaliteit van de geboden infrastructuur, die zowel voor breedtesport als voor topsport belangrijk is en ook door het beleid kan worden beïnvloed.

Het sportbeleid is expliciet in zijn doelstellingen. Met betrekking tot het bereik onder de bevolking worden sinds kort exacte streefpercentages genoemd en zelfs de beperking van de risico's, die zoals bekend ook aan de sportbeoefening zijn verbonden, staat in het teken van dit soort prestatieafspraken. Over dat bereik zijn ook cijfers te geven (tabel S15). Hieruit blijkt dat de deelname aan sport toeneemt en dan vooral onder ouderen. Zij maken een inhaalproces door. In de deelname van allochtonen zit minder schot.

Tabel S15 Sportdeelname naar sekse, leeftijd en etniciteit, bevolking van 6-79 jaar, 1987-1999 (in procenten)

	1987	1991	1995	1999
allen	58,5	62,6	63,5	64,9
sekse				
man	59,8	62,9	63,1	64,6
vrouw	57,3	62,2	63,9	65,1
leeftijd				
6-11 jaar	85,0	87,9	88,7	91,5
12-19 jaar	81,6	83,8	84,5	86,1
20-34 jaar	72,0	76,4	73,5	74,2
35-49 jaar	58,0	62,2	63,6	63,2
50-64 jaar	31,1	39,0	44,7	47,8
≥ 65 jaar	19,0	23,4	25,6	34,5
etniciteit				
Nederlands			64,6	65,9
allochtoon			53,4	51,5

Bron: tabel 10.1

Intussen schijnt 45% van de bevolking uit gezondheidsoogpunt voldoende te bewegen, waarmee de overheid een van haar streefcijfers voor 2005 al heeft bereikt.

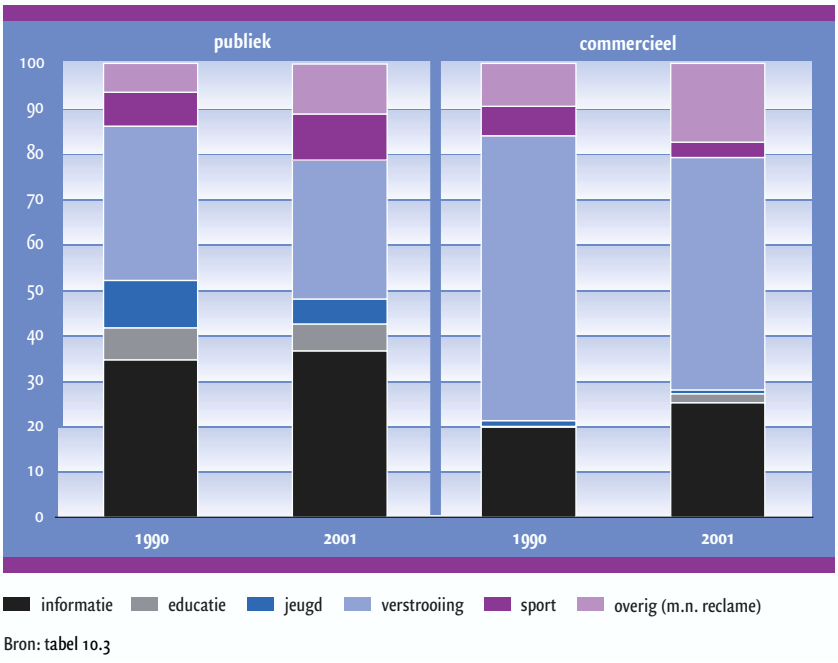
Van het beleid inzake de topsport kan worden vermeld dat de overheid hierin recentelijk meer geld heeft gestoken, vooral met het doel om daarvoor geschikte accommodaties te scheppen.

Het mediabeleid biedt een ondersteuning van de publieke omroep in ruil waarvoor deze aan bepaalde eisen moet voldoen. Een van die eisen is een kwalitatief onderscheidend programma-aanbod waarvoor de commerciële omroepen klaarblijkelijk het negatieve referentiekader vormen. Dit programma-aanbod moet voor een voorgeschreven deel bestaan uit informatie, cultuur en educatie, het moet beantwoorden aan professionele kwaliteitsstandaarden, het moet voor de hele bevolking bereikbaar (in de zin van te ontvangen) zijn, het moet recht doen aan de pluriformiteit van de samenleving, daarbij voldoende ruimte biedend aan de cultuur van minderheden. Afzonderlijke omroepen moeten een stroming uit de samenleving vertegenwoordigen en als vereniging beschikken over een voldoende aantal leden.

Met deze eisen, of handicaps zo men wil, stelt de publieke omroep zich ten doel een bepaald marktaandeel in de totale televisieprogrammering te behalen dat, na een aantal neerwaartse aanpassingen, momenteel op 40% is gesteld. Dit aandeel wordt intussen niet meer gehaald doordat vooral het jongere publiek zich veel meer thuis

voelt bij de commerciële omroepen. De verplichtingen waarmee de toelating tot het publieke bestel gepaard gaat, staan de verwerving van hogere kijkcijfers kennelijk in de weg. De publieke omroep heeft zich in de loop van de tijd van de wapens van de concurrentie leren bedienen en het aanbod is enigermate gepopulariseerd. Uit de formele cijferopstelling die de verdeling naar genres weergeeft, blijkt dat overigens niet en is het eerder alsof de commerciële omroepen zich aan het publieke bestel hebben opgetrokken (figuur S15).

Figuur S15 Zendtijdverdeling publieke en Nederlandstalige commerciële omroep tussen 18.00 en 24.00 uur, 1990 en 2001 (in procenten)



Bron: tabel 10.3

Het aandeel van de reclameblokken is bij de publieke omroep relatief iets meer gegroeid dan bij de commerciëlen, zodat ook op dit punt het verschil kleiner wordt.

Met dat al is er nog wel onderscheid. De publieke omroep profileert zich nog steeds op informatie, educatie en jeugd. Daarbij heeft zich nu ook sport gevoegd. Verder zijn bepaalde genres, zoals porno en de meest vulgaire praatshows, altijd door de publieke omroepen geweerd.

Het cultuurbeleid beschermt enerzijds het aanbod van kwalitatief hoogstaande producten, terwijl het aan de andere kant gericht is op het opkrikken van de vraag. In dat opzicht komt het in zijn ambities overeen met het mediabeleid. Tussen beide doeleinden ligt ook hier een spanning. De begeerde kwaliteit komt namelijk niet vanzelf

bovendrijven; zij moet eerder verdedigd worden tegen de publieksvoorkeur dan dat zij eruit voortvloeit.

Het probleem is de vaststelling van wat artistieke kwaliteit is. De overheid vertrouwt zich dat oordeel niet zelf toe, maar laat zich leiden door het oordeel van een specialistenforum verenigd in de Raad voor cultuur. De subsidiestromen worden voor een belangrijk deel op basis van het Raadsadvies naar de kunstenaars geleid. Naast deze adviserende rol neemt de Raad ook nog deel aan de beleidsvorming door zich over de hoofdlijnen van het cultuurbeleid uit te spreken. De Raad legt daarbij een grotere nadruk op het artistieke kwaliteitscriterium in zijn zuivere vorm dan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen tijdens de paarse kabinetten heeft gedaan. Het ministerie hechtte relatief sterk aan de opgave tot een grotere cultuurspreiding en het daartoe betrekken van jongeren en minderheidsgroepen bij de productie van cultuur. Al met al heeft een heldere rolverdeling in het cultuurbeleid zich nog niet uitgekristalliseerd en blijven de criteria op basis waarvan subsidies moeten worden toegekend, het onderwerp van een worsteling. Daar is wellicht ook niet veel aan te doen. Objectieve criteria voor wat artistiek waardevol is, ontbreken en geen advieslichaam zal ooit voldoende gezag hebben om op algemene aanvaarding van zijn oordeel te kunnen rekenen.

De rijksbijdrage aan het cultuurbeleid omvat overigens slechts een derde van het publieke cultuurbudget.

Het publieksbereik van de cultuur vertoont over de jaren negentig een tamelijk gunstige ontwikkeling. Het bezoek aan concerten, opera, musicals, ballet en cabaret nam toe en slechts het theaterbezoek nam een weinig af. Het museumbezoek stagneerde in de jaren negentig, ondanks de inspanningen van de musea om een groot publiek te interesseren. Het lijkt erop dat de musea in de concurrentie met andere toeristische attracties aan de verliezende hand zijn. Al met al bezoekt zo'n 40% van de bevolking jaarlijks een of meer keren een cultureel evenement (inclusief bioscoopvoorstellingen) of een museum. Dat lijkt niet onbeduidend, maar in termen van geldelijke bestedingen gaat er twintig maal zoveel naar niet-culturele uitstapjes. Het ziet er niet naar uit dat daarin in de toekomst veel verandert. De voorliefde voor cultuur (althans in de definitie die daaraan nu wordt gegeven) is vrij sterk generatiegebonden. Ook op rijpere leeftijd zal de generatie die thans jong is, waarschijnlijk niet tot een hoge culturele participatie verleid kunnen worden.

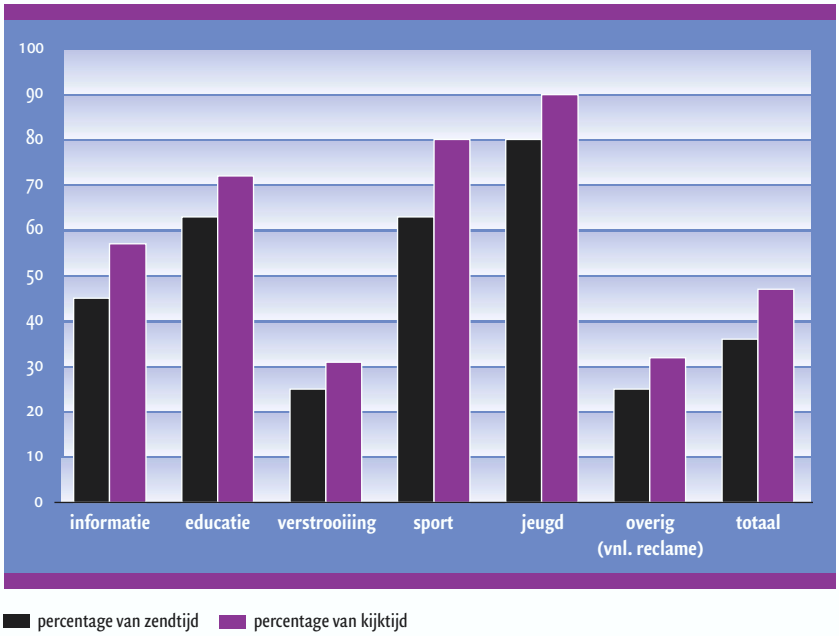
De bevolking toont veel belangstelling voor topsport. Het bezoekersaantal aan het betaalde voetbal telt miljoenen en is groeiende. In 2000 zond de televisie bovendien 2.700 uur sport uit, hetgeen meer dan twee keer zoveel is als in 1992. Ongetwijfeld wordt hiermee in een behoefte voorzien. Het aantal bezoekers aan de amateursport daalde overigens.

De topsporters zelf zijn in het algemeen tevreden met de infrastructuur die er voor de sport is. Over hun financiële positie zijn zij minder te spreken.

De Nederlandse bevolking is tevreden over de sportieve infrastructuur. De 55% die onvoldoende beweging geniet, ziet in het algemeen van sport af vanwege gebrek aan tijd of aan belangstelling. Zelf vinden de mensen slechts voor 36% dat zij onvoldoende bewegen. Schoolhoofden en vakdocenten bij het voortgezet onderwijs zijn wel ontevreden over de sportruimten die zij hun leerlingen kunnen bieden.

Voor veel sporten, vooral teamsporten, is verenigingslidmaatschap een vereiste. De individualisering die ook in de sportbeoefening toeslaat, vergt hier zijn tol want de animo voor het lidmaatschap en zeker voor een actief aandeel in het verenigingsleven taant. Vrijwilligers voor allerlei taken zijn moeilijk te vinden. Sporten die buiten clubverband kunnen worden beoefend, zitten in de lift.

Figuur S16 Aandeel van publieke omroep in zendtijd en in kijktijd, programma's op Nederlandstalige kanalen van 18 tot 24 uur, 2001 (in procenten van de totale zendtijd en kijktijd)



Bron: tabel 10.8

Als de belangstelling van de kijkers genomen wordt als maat voor de kwaliteit van televisieprogramma's, dan geniet de publieke omroep een hoge waardering. Naar zendtijd is het aandeel van de publieke omroep 36%, maar de kijkers besteden 47% van hun kijktijd aan diezelfde publieke omroep. Uit figuur S16 blijkt dat die oververtegenwoordiging van de publieke omroep ook voor afzonderlijke programmacategorieën geldt. Kijkdichtheid en kijktijdaandelen zijn uiteraard aanvechtbare

maatstaven voor de objectieve kwaliteit van programma's en zelfs voor de subjectieve kwaliteit. Het kan immers zijn dat een programma dat slechts weinig kijkers trekt, een zeer hoge waardering krijgt bij een zeer beperkt publiek.

12 *Slot: publieke sector en publieke opinie*

Het is niet moeilijk om bij de mensen een grote mate van ontevredenheid aan te boren met de publieke sector in Nederland. In een enquête van het NIPO ten behoeve van het televisieprogramma 2vandaag gaf 43% van de respondenten te kennen dat de gezondheidszorg de laatste vier jaar achteruit is gegaan, terwijl slechts 8% meende dat de kwaliteit van de zorg was gestegen. Meer dan driekwart vond dat de regering het probleem van de wachtlijsten niet goed had aangepakt en 65% vond dat er te weinig geld naar de zorg ging. In de wat grotere enquête die het SCP aan het begin van dit jaar liet houden onder ruim 3.000 personen van 25 jaar en ouder (resultaten verwerkt in diverse hoofdstukken van dit rapport), wordt dit beeld tot op zekere hoogte bevestigd. Bij alle in deze enquête genoemde voorzieningen op het gebied van zorg en onderwijs waren er steeds meer respondenten die een achteruitgang dan die een vooruitgang constateerden. Het hing overigens wel sterk van de specifieke voorziening af hoe de verhoudingen lagen.

Daar staat tegenover dat het even gemakkelijk is de mensen een positief oordeel te ontlokken. Als de vragen werden betrokken op de actuele kwaliteit van het systeem in plaats van op de recente ontwikkelingen daarin, kende niet minder dan driekwart van de respondenten in het reeds genoemde SCP-onderzoek het oordeel 'goed', 'zeer goed' of 'uitstekend' toe aan de medische zorg. De overigen vonden deze zorg nog altijd goed genoeg voor de kwalificatie 'matig'. Slechts zeer weinigen (2%) kozen voor de kwalificatie 'slecht'. Het onderwijs kwam er iets, maar niet veel, minder gunstig af. Ook hier een flinke meerderheid van ongeveer tweederde deel die het onderwijs 'goed' , 'zeer goed' of 'uitstekend' vond en een vrijwel verwaarloosbare groep die het 'slecht' vond. Grofweg een derde koos voor het oordeel 'matig'. Het maakte daarbij niet veel uit of het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs of het beroepsonderwijs in het geding was. Het maakte wel uit of en in welke mate men gebruiker van de voorziening was. Degenen die relatief veel contact hadden met huisarts, specialist of ziekenhuis waren iets tevredener over de relevante voorzieningen dan de overige respondenten en hetzelfde gold mutatis mutandis voor de categorie ouders met schoolgaande kinderen in relatie tot de rest van de bevolking.

Men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het oordeel van de bevolking over zorg en onderwijs positiever uitvalt, naarmate de vraag in de enquête meer inspeelt op de concrete ervaring die zij met de voorziening heeft. Over de ontwikkeling van de kwaliteit van zorg en onderwijs kunnen mensen zich moeilijk een oordeel vormen en de antwoorden op dat soort vragen worden ingegeven door *hearsay*. Gaat het over de kwaliteit

zoals die momenteel wordt geleverd, dan gaan de mensen te rade bij hun eigen recente ervaring en valt het oordeel veel positiever uit. Hiermee in lijn is de bevinding, eveneens uit het SCP-onderzoek, dat het oordeel over de medische zorg (huisarts, specialist, ziekenhuis) veel positiever is dan het oordeel over ouderenzorg, gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg. Ook hier geldt dat een beantwoording van de vraag op basis van persoonlijke ervaring (en die bestaat nu eenmaal verreweg het meest met de medische kant) een positievere reactie oproept dan een vraag naar voorzieningen waarmee men zelf nauwelijks contact heeft.

Zelfs de lange wachtlijsten voor een specialistisch consult of een opname in het ziekenhuis wekken minder ergernis dan men zou denken. Minder dan een kwart van de patiënten die het laatste jaar feitelijke ervaring hadden opgedaan met specialist of ziekenhuis, vond de wachttijd lang of erg lang. Er waren veel meer respondenten die de wachttijd kort of zeer kort vonden. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het onderzoek zich richtte op een doorsnee van de bevolking en niet op lijders aan specifieke kwalen, waarbij van sommige bekend is dat de wachttijden wel degelijk lang zijn, ook in de ogen van de patiënten.

Vergeleken bij zorg en onderwijs is de misdaadbestrijding pas werkelijk een steen des aanstoots. In termen van rapportcijfers wordt de kwaliteit van het overheidsingrijpen overwegend met een onvoldoende gewaardeerd.

De satisfactie van de consument is natuurlijk belangrijk, maar zij is niet het enige criterium waaraan de prestaties van de quartaire sector moeten worden afgemeten. Op het niveau van het beleidsysteem zijn er doelstellingen als sociale rechtvaardigheid en doelmatigheid, die buiten de horizon van de individuele cliënt vallen. En als een beleid er niet in slaagt de gebruikers van voorzieningen tevreden te stellen, is dit niet altijd een wanprestatie; het kan ook overmacht zijn. Het gebrek aan personeel in een aantal belangrijke vormen van quartaire dienstverlening kan ook met het best denkbare beleid niet ineens worden opgeheven. Om diverse redenen is eerder te verwachten dat het zich in de toekomst nog sterker zal manifesteren. Op demografische gronden is een stijging van de vraag te verwachten, die zich vooral in de relatief belangrijke subsector zorg doet gelden. Economische en culturele ontwikkelingen zullen in dezelfde richting werken. Welvarende en assertieve cliënten stellen hun eisen en het beleid dat zich wil toeleggen op vraagsturing, treedt hen hierin tegemoet. De daarvoor noodzakelijke groei van het aanbod van diensten is niet zonder meer te verwachten. Het huidige vergrijsde personeel in de quartaire sector zal in de toekomst op grote schaal afvloeien en de werving van nieuwe krachten stuit op problemen. Nog steeds is de beloning in een groot deel van de quartaire sector aan de lage kant. Hier valt weliswaar een mouw aan te passen, maar dan blijft het feit dat veel werk in de quartaire sector een zwaar en uitvoerend karakter draagt en een kort loopbaanperspectief heeft. In een tijd waarin het prestige van een beroep wordt afgemeten aan zijn management-gehalte, zijn dat ongunstige omstandigheden. Een forse verhoging van de productiviteit ligt in grote

delen van de quartaire sector ook niet zonder meer binnen bereik. De in dit rapport meermalen aangehaalde wet van Baumol zal zich ook in de toekomst doen gelden. Dat neemt niet weg dat er in theorie op verschillende terreinen ruimte is voor verhoging van de efficiëntie. Het zou echter onverstandig zijn de winst op dit punt bij voorbaat in te boeken.

Literatuur

Boutelier (2002)
Hans Boutelier. De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misddad en straf. Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2002.

CBS (2002)
De Nederlandse conjunctuur. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2002.

CPB (2001)
Centraal Planbureau. Economische verkenning 2003-2006. Den Haag: Sdu, 2001.

CPB (2002)
Centraal Planbureau. CPB Report 2002/2. Website: www.cpb.nl

SCP (2001)
De sociale staat van Nederland 2001. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/14).

SCP (2002)
Memorandum quartaire sector 2002-2006. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002 (Werkdocument 86).

SZW (2002)
Sociale Nota 2002. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.

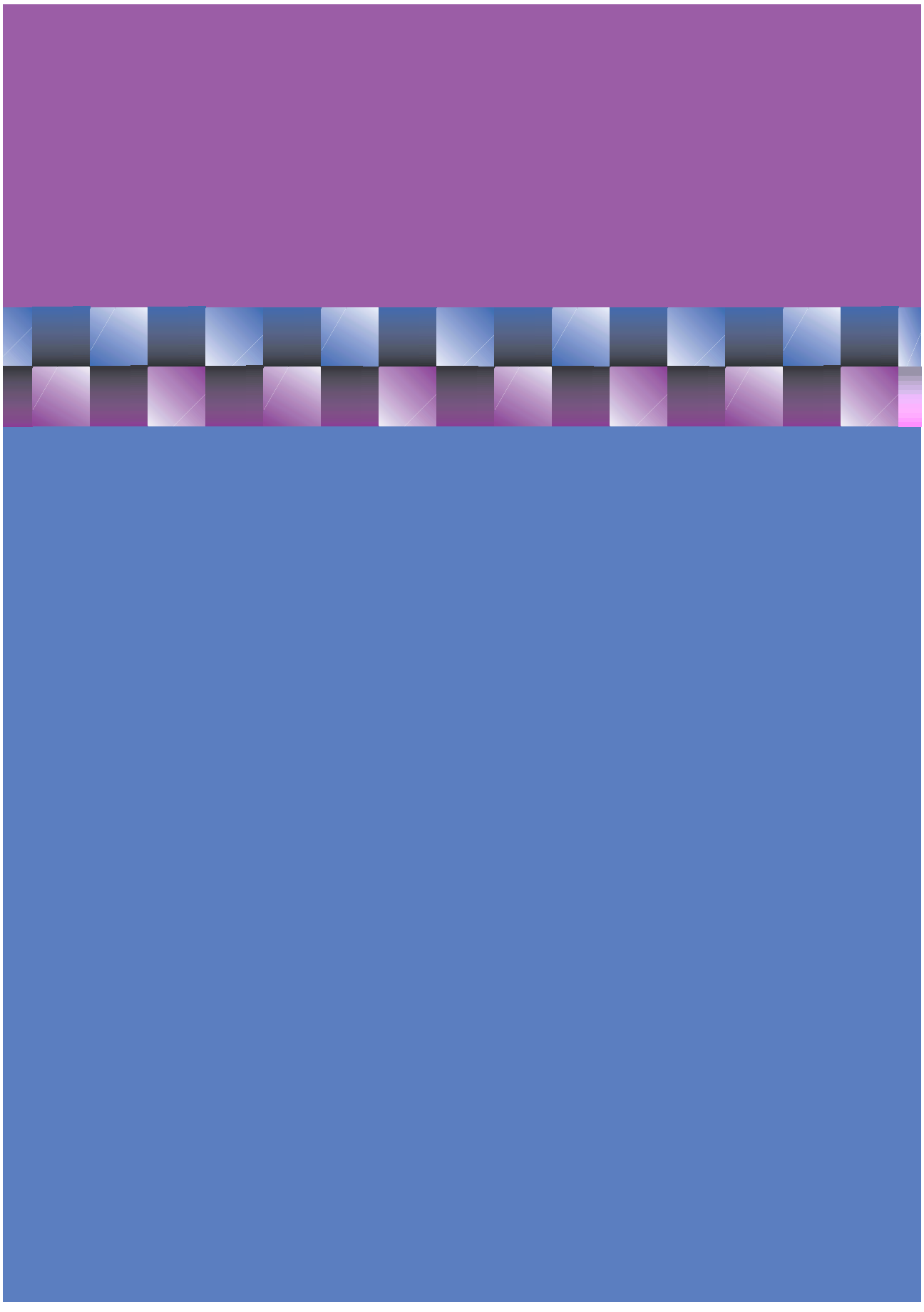
Tesser en Iedema (2001)
P.T.M. Tesser en J. Iedema. Rapportage minderheden 2001. Deel I: Vorderingen op school. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/17a).

Van Westerloo (2002)
Gerard van Westerloo. De illusie van democratie. Politicologen over de onmacht van de kiezer. In: NRC *Handelsblad*, M-maandblad mei 2002, p. 31-45.

1 Inleiding

Carlo van Praag

1.1	Het Sociaal en Cultureel Rapport 2002: aard van het rapport en centraal thema	61
1.2	Het begrip 'quartaire sector'	61
1.3	Het begrip 'kwaliteit'	64
1.3.1	Wat is kwaliteit?	64
1.3.2	Kwaliteit in de quartaire sector	64
1.3.3	Hantering van het kwaliteitsbegrip in het SCR 2002	67
1.4	Aard van de gegevens	70
1.4.1	Algemeen	70
1.4.2	Het survey Kwaliteit van de quartaire sector (KQS'02)	70
1.5	Reikwijdte van het project en opbouw van het rapport	71



1.1 *Het Sociaal en Cultureel Rapport 2002: aard van het rapport en centraal thema*

Het Sociaal en Cultureel Rapport (SCR) is krachtens de opdracht die eraan ten grondslag ligt, bedoeld als een brede en samenhangende beschrijving van de sociale en culturele situatie in Nederland. De breedte van de beschrijving wordt vanouds bereikt door de beschrijving te structureren rond de belangrijkste beleidsterreinen van de overheid, voorzover die de sociale en culturele sector beslaan. Het gaat daarbij om de terreinen zorg, arbeid, sociale zekerheid, volkshuisvesting, onderwijs, cultuur, media, recreatie, en justitie. Het is met deze indeling als leidend principe niet moeilijk de gewenste breedte te bereiken. Het risico dat daarbij dreigt, is dat men door de heterogeniteit van de materie en de omvang die het rapport al gauw krijgt, het zicht op de samenhang van de verschijnselen in gevaar brengt. Daarom geeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) sinds vele jaren aan het rapport een centraal thema mee, waaromheen de afzonderlijke hoofdstukken gedeeltelijk zijn opgetrokken. In de loop van de tijd is dit centrale thema een steeds dominantere factor in het rapport geworden. Het *Sociaal en Cultureel Rapport* 2000 (SCR 2000) was al voor twee derde deel gericht op het toenmalige centrale thema, zijnde de internationale vergelijking. Het huidige rapport is zelfs in zijn geheel aan het centrale thema gewijd. Dat thema is dit jaar de kwaliteit van de voorzieningen in de quartaire sector.

De laatste jaren is er een toenemend crisisbewustzijn rond de dienstverlening in de quartaire sector. De quartaire sector zou kampen met personeelsgebrek, de kwaliteit van het personeel zou dalen, de kwaliteit van de voorzieningen zelf zou ten gevolge van budgetbeperkingen gevaar lopen, er zijn wachtlijsten in de zorg enzovoort. Het is mogelijk om voor een aantal beleidssectoren nader op dit vraagstuk in te gaan. Een inventarisatie van geruchten, klachten en sombere prognoses vormt het beginpunt. Daartoe wordt geput uit de serieuze kranten en sectorale vaktijdschriften. Vervolgens is het SCP het aan zijn analytische en empirische traditie verplicht om een uitspraak te doen over het gehalte van de klachten: is de verontrusting gerechtvaardigd, kampt de quartaire sector inderdaad met een crisis en, zo ja, zijn daarvoor redenen aan te geven? Impliciet wordt hier aangenomen dat er wel iets aan schort.

1.2 *Het begrip 'quartaire sector'*

Voor het begrip 'quartaire sector' wordt aangesloten bij de definitie die daarvan gegeven wordt in het *Memorandum quartaire sector* 2002-2006 (SCP 2002).

In alle verzorgingsstaten is er een omvangrijke categorie goederen en diensten die door de overheid worden geleverd, of met de levering waarvan de overheid grote bemoeienis heeft. Daaronder zijn collectieve goederen als openbaar bestuur en defensie, maar ook goederen en diensten met individuele gebruikers. De externe effecten van het gebruik van die goederen en diensten zijn dermate belangrijk dat de

overheid zich met de beschikbaarstelling ervan bemoeit: vandaar termen als *merit goods* en 'bemoeigoederen'. In de genoemde publicatie worden deze aangeduid als *quasi-collectieve goederen*. De overheidsbemoeienis is gericht op bevordering van de consumptie van deze goederen vanwege hun positieve effecten voor gebruiker en samenleving, dan wel op ontmoediging van consumptie van goederen met negatieve effecten. Verder wenst de overheid een rechtvaardige verdeling van goederen met positieve effecten over de burgers. De overheid gaat er daarbij van uit dat deze doeleinden door de vrije markt niet voldoende worden gerealiseerd.

Het begrip 'quartaire sector' wordt in eerste instantie vaak gebruikt om, naar gelang het motief van de aanbieder, commerciële en niet-commerciële dienstverlening van elkaar te scheiden, waarbij de quartaire sector staat voor de niet-commerciële sector. Het is echter zinvol om deze simpele indeling te amenderen. Zo kunnen bepaalde commerciële aanbieders van diensten in tweede instantie alsnog bij de quartaire sector worden ingedeeld, omdat zij diensten aanbieden die tot de eerdergenoemde bemoeigoederen van de overheid kunnen worden gerekend en de financiering van deze diensten vaak uit collectieve middelen geschiedt. Voorbeelden van dergelijke dienstverleners zijn medisch beroepsbeoefenaren, aanbieders van particulier onderwijs en commerciële omroeporganisaties. Niet langer zijn dan nog de doeleinden of de rechtsvorm van deze dienstverleners primair, maar de functie van het type dienstverlening in de samenleving. Wel kan het zinvol zijn om een onderscheid te maken naar de rechtsvorm van de aanbieders van diensten in de quartaire sector. We onderscheiden daarin drie subgroepen, te weten:

1 de overheid samen met de niet tot de overheid behorende publiekrechtelijke organisaties;
2 de particuliere non-profitorganisaties (verenigingen en stichtingen);
3 de reeds genoemde commerciële aanbieders voorzover betrokken bij de aanbieding van quartaire diensten.

Naast het begrip 'quartaire sector' treft men ook het begrip publieke sector aan. Deze term wordt hier gereserveerd voor het geheel van overheid en publiekrechtelijke organisaties. De verenigingen en stichtingen, alsmede de commerciële aanbieders van diensten vallen hier dus buiten, ook al spelen zij een rol in de quartaire sector. Het verwante begrip collectieve sector is iets ruimer en omvat ook diensten van privaatrechtelijke organisaties voorzover de financiering van die diensten met collectieve middelen gebeurt.

Tabel 1.1 Overzicht van diensten in de quartaire sector naar aanbieder (niet uitputtend)

publieke sector		**private non-profitsector**		**commerciële sector** (voorzover betrokken bij aanbieden van quartaire diensten)
collectieve sector				
overheid	verzelfstandigde publiekrechtelijke organisaties	overwegend collectief gefinancierde non-profitorganisaties	overwegend privaat gefinancierde non-profitorganisaties	commerciële dienstverleners
ministeries gemeentebestuur provinciaal bestuur openbaar onderwijs rechtelijke macht defensie beheer infra-structuur	gevangeniswezen regionale politie universiteiten researchinstituten sociale werkvoorziening uitvoeringsorgani-saties sz	bijzonder onderwijs mbo/hbo intramurale zorg thuiszorg arbeidsvoorziening musea openbare bibliotheken	maatschappelijke organisaties vrijgevestigde sportverenigingen woningbouwcor-poraties	vrijgevestigde artsen openbaar vervoer reinigingsdiensten particuliere huis-houdelijke hulp particulier onderwijs bewakingsdiensten

In het SCR 2002 wordt zoals gezegd de definitie uit het *Memorandum quartaire sector 2002-2006* gevolgd. Het gaat hier om een brede functionele definitie van de quartaire sector, namelijk die vormen van dienstverlening waarmee de overheid dan wel het maatschappelijk middenveld grote bemoeienis heeft, ongeacht de rechtsvorm van de producenten in het veld. Dat leidt tot de volgende inventarisatie, waaruit enkele collectieve goederen (defensie en infrastructuur) overigens zijn weggelaten omdat ze buiten het takenpakket van het SCP liggen:

a openbaar bestuur
b openbare orde en veiligheid (politie/justitie)
c sociale zekerheid
d onderwijs
e gezondheids- en welzijnszorg (inclusief genees- en hulpmiddelen)
f cultuur en recreatie
g maatschappelijke organisaties
h openbaar vervoer
i volkshuisvesting
j milieudienstverlening

In het SCR 2002 komen niet al deze onderwerpen aan de orde. Openbaar vervoer en milieudienstverlening vallen om praktische redenen af (te weinig expertise in huis). Binnen de hier onderscheiden terreinen van dienstverlening vallen eveneens grote

aantallen specifieke voorzieningen die niet allemaal in het rapport worden meegenomen. Veel van die voorzieningen zijn te klein of te exotisch om in een SCR behandeld te worden (brandweer, asielbeleid, kraamzorg, bloedbanken enz.) De aandacht wordt gericht op de grote voorzieningen die de kern van het beleidssysteem uitmaken. Welke dat zijn, is mede een keuze van de auteur. Als de voorziening een belangrijke vorm van finale dienstverlening vertegenwoordigt (m.a.w. als grote delen van de bevolking als consument kunnen worden beschouwd) moeten zij in elk geval worden meegenomen.

1.3 *Het begrip 'kwaliteit'*

1.3.1 *Wat is kwaliteit?*

De toekenning van een kwaliteit aan goederen en diensten is altijd het resultaat van een complexe procedure. Het begrip 'kwaliteit' is in veel definities verbonden met de mate waarin het object bijdraagt aan het welzijn van de gebruiker. Aan een dergelijke definitie kleven verschillende problemen. Wat is welzijn? Kan worden volstaan met een subjectieve vaststelling (het naar eigen zeggen ondervonden welzijn) of zijn er ook buiten het subject liggende beoordelingsmaatstaven (door anderen aan de gebruiker toegeschreven welzijn of welzijn op basis van objectieve metingen)? Voorts is het doorgaans moeilijk om vast te stellen in welke mate het welzijn van de gebruiker is gerelateerd aan het gebruik van de desbetreffende goederen of diensten dan wel aan andere factoren. Slechts bij gecontroleerde experimenten is een dergelijke vaststelling haalbaar.

Een ander type definitie haakt aan bij de eigenschappen van het product. Een voorbeeld daarvan is een definitie als 'de eigenschappen van een product in relatie tot de gestelde eisen'. In deze definitie is niet alleen de eindgebruiker betrokken, maar ook het sociale systeem waarvan die gebruiker deel uitmaakt (bv. de samenleving), aangezien de eisen die aan het product worden gesteld hier ook van kunnen uitgaan. Op systeemniveau kunnen andere eisen gelden dan op individueel niveau. Een kwaliteitseis die aan de zorg wordt gesteld is bijvoorbeeld de bediening van een voldoende aantal cliënten of een rechtvaardige verdeling van diensten over de bevolking.

Een derde type definitie is exclusief gericht op het productieproces en niet op het geproduceerde resultaat. De kwaliteit van het proces wordt beschreven als de mate waarin het beantwoordt aan de ideale uitvoeringspraktijk of aan de in de professie geldende standaard. De kwaliteit van het proces is dát deel van de potentiële kwaliteit dat wordt geëffectueerd. De kwaliteit van een medische behandeling is beter naarmate die minder afwijkt van de voor die handeling geldende standaard. Op die manier beschouwd heeft dus ook euthanasie een kwaliteit.

1.3.2 *Kwaliteit in de quartaire sector*

Welk type definitie dan ook gehanteerd wordt, kwaliteit is een complex verschijnsel. Dat geldt al voor de toewijzing van kwaliteit aan simpele consumptiegoederen. De artikelen in de *Consumentengids* bieden hiervan voldoende illustratie. Auto's, koelkasten,

broodroosters en mobiele telefoons geven aanleiding tot functionele ontledingen van het kwaliteitsbegrip, waarbij doelmatigheid, snelheid, zuinigheid, betrouwbaarheid, duurzaamheid, veiligheid, uiterlijk aanzicht en milieuvriendelijkheid terugkerende componenten vormen in de beoordeling. Zelfs de inzichtelijkheid van de gebruiksaanwijzing speelt mee. Het is dus niet eenvoudig zelfs aan deze doorsnee consumptiegoederen een kwaliteit toe te kennen, althans niet in de vorm van een enkelvoudig eindoordeel. Er moet behalve gemeten ook gewogen worden.

Bij ontstentenis van een test dient de consument af te gaan op zijn eigen, minder wetenschappelijk gefundeerde oordeel, op voorlichting door verkopers en op de reclame. Daarnaast vindt hij ook houvast bij de prijs van het artikel, niet alleen omdat zijn budget hem restricties oplegt, maar ook omdat men bij gebrek aan beter de prijs van een artikel kan zien als een compacte indicator van de kwaliteit; geen perfecte indicator overigens, zoals de tests in de Consumentengids herhaaldelijk bewijzen. Terwijl in eerste instantie de begeerte van de consument de prijs van een artikel bepaalt, is er in tweede instantie een terugkoppeling, waarbij de waardering van de consument wordt ingegeven door de prijs van het artikel. Grosso modo worden de duurste versies van een product toch wel het meest begeerd en veelal zijn daarvoor rationele gronden. Het gezegde “alle waar is naar zijn geld” is niet helemaal uit de lucht gegrepen.

Bij de dienstverlening in de quartaire sector *ontbreekt de prijs als centrale indicator van kwaliteit*. De prijs die voor deze diensten wordt betaald, drukt immers niet de preferentie van de consumenten uit en de schaarste vertaalt zich niet noodzakelijkerwijs in de prijs. De prijs wordt ook niet of niet uitsluitend opgebracht door de gebruiker, maar door het bredere collectief van premie- en belastingbetalers. Toenemende schaarste kan zich uiten in prijsverhoging, maar ook in rantsoenering: de kring van rechthebbenden wordt verkleind of de wachttijd neemt toe.

Er zijn nog andere kenmerken die zo niet exclusief, dan toch wel typerend zijn voor de quartaire sector. Zo is het *gebruik van deze diensten in veel gevallen onontkoombaar* voor de consumenten. Zij kunnen er niet buiten, omdat de overheid het gebruik voorschrijft (leerplicht, ziekteverzekering) of omdat deze diensten een vitaal belang van de cliënt dienen (bijstand, medische dienstverlening). Er zijn daarvoor geen substituten (dat geldt overigens ook voor voedsel, kleding en huisvesting, hoewel daar keuzemogelijkheden zijn binnen de categorieën).

Typerend voor de quartaire sector is voorts de *standaardisering van het aanbod*. Het gaat daarbij om de kwaliteitsstandaarden die de overheid aan het aanbod oplegt. Deze gaan zover dat er op papier bij een aantal voorzieningen geen kwaliteitsverschillen bestaan: alle artsen, ziekenhuizen en instellingen voor thuiszorg leveren formeel dezelfde kwaliteit; alle scholen van een bepaald type leiden op voor het bij dat type

behorende diploma. De aanbieder die achterblijft bij de concurrentie, diskwalificeert zich officieel. In feite zijn er natuurlijk wel kwaliteitsverschillen, maar deze zijn voor de consument vaak moeilijk te doorgronden. In het onderwijs is een begin gemaakt met op de gebruikers gerichte prestatiescores, maar in de medische dienstverlening ontbreken deze. Zij zouden nogal ontregelend werken; welke cliënt zou immers genoegen nemen met minder dan het beste?

Anders dan bij de levering van commerciële goederen en diensten zijn we in de quartaire sector niet alleen geïnteresseerd in het eindproduct, maar ook in het *productieproces*. De afnemer is immers niet alleen consument van diensten, maar als burger ook betrokken bij de productie daarvan. We kunnen er allerminst van uitgaan dat de quartaire diensten doelmatig en efficiënt verlopen. De quartaire sector behoeft, uitzonderingen daargelaten, niet te concurreren en kent geen faillissementen. In elk geval is in de quartaire sector een kwaliteitsoordeel aan de orde in elke fase van het productieproces: vanaf de beleidsvorming tot en met de uitvoering. Het is dan ook zinnig om naast de *kwaliteit van het eindproduct* ook de *kwaliteit van het productieproces* (en van het systeem waarin deze productie is ingebed) te beoordelen, te meer daar op systeemniveau andere maatstaven gelden dan op consumentenniveau. De quartaire sector kan niet volstaan met het leveren van goede waar; hij heeft daarnaast nog andere, uit de politiek voortkomende doelstellingen, zoals een breed bereik van een voorziening of een rechtvaardige verdeling daarvan over de bevolking.

Bij de beoordeling van systeem- en proceskwaliteit komt ook het verschijnsel *efficiency* in beeld. In de marktsector hebben de producenten van goederen en diensten belang bij een efficiënt productieproces, omdat zij anders al gauw in de concurrentie ten onder gaan. In de quartaire sector bestaat dit controlemechanisme niet. De mate van efficiency wordt daarom vastgesteld door externe beoordelaars, waaronder het SCP, en dat kan alleen via kunstgrepen. Hoewel het mogelijk is om efficiency als onderdeel van de systeemkwaliteit op te vatten, zien we daar in dit rapport van af. Systemen worden hier beoordeeld op hun doeltreffendheid. Efficiency wordt daarnaast beschouwd als afzonderlijke eigenschap, naast kwaliteit, van het systeem.

Tot slot is bij vele voorzieningen uit de quartaire sector de wijze waarop de diensten worden aangeboden van groot gewicht. We zouden kunnen spreken van de *perifere kwaliteit van de voorziening versus de essentiële kwaliteit*, waarbij we veronderstellen dat het resultaat van de dienstverlening voor de meeste consumenten belangrijker is dan de wijze waarop zij worden aangeboden. Ook bij aankoop van commerciële artikelen wordt gelet op een goede service en een vriendelijke bejegening, maar we kunnen ervan uitgaan dat de leverancier daar in verband met zijn marktpositie vanzelf belang bij heeft (in een aanbiedersmarkt werkt dit mechanisme overigens niet altijd); los daarvan vergt de levering van de meeste van die goederen slechts een kort contact tussen koper en verkoper. In de quartaire sector gaat het veelal om voorzieningen van vitaal belang,

waarbij sprake is van een langdurige relatie tussen aanbieder en cliënt, en de laatstgenoemde in het algemeen geen uitwijkmogelijkheden heeft. Deze factoren maken de perifere kwaliteit juist in de quartaire sector tot een punt van aandacht. Daarbij speelt ook dat bij een aantal quartaire diensten de essentiële kwaliteit ontsnapt aan het beoordelingsvermogen van de cliënt, als gevolg waarvan de perifere kwaliteit het beeld gaat bepalen. Weinig patiënten hebben inzicht in de technische kwaliteit van een medische behandeling. Maar wel weten zij of de arts voldoende en begrijpelijke informatie over de behandeling heeft verstrekt.

1.3.3 *Hantering van het kwaliteitsbegrip in het* SCR 2002

Vorenstaande typering van de productie in de quartaire sector leidt in de hoofdstukken van dit rapport tot terugkerende paragrafen, waarvan er telkens een is gewijd aan de kwaliteit van het systeem en een andere aan de kwaliteit van het eindproduct zoals de burger of consument die percipieert. Daarnaast is ook nog een paragraaf opgenomen over de kwaliteit van het product, zoals die volgens de berichtgeving in de media naar boven komt.

Systeemkwaliteit

In de desbetreffende paragrafen wordt het beleidssysteem (waarbij gedacht moet worden aan omvattende categorieën als onderwijs, zorg, justitie) onderworpen aan een toetsing op effectiviteit in het licht van de door de overheid gestelde doelen. Zoals gezegd krijgen deze doelen op verschillende niveaus of in diverse fasen van het beleidsproces hun eigen gedaante, hetgeen de nodige beslissingsproblemen oplevert. De ultieme doeleinden van het onderwijs zijn de ontplooiing van de mens en de uitrusting van die mens met maatschappelijk nuttige vaardigheden. Daaronder ligt de meer concrete laag van productiedoeleinden: het opleiden van zoveel mogelijk leerlingen op een zo hoog mogelijk niveau. Daarvoor worden allerlei middelen ingeschakeld die op hun beurt en op een meer concreet niveau weer als doelstellingen gaan fungeren: de werving van capabel personeel, de uitrusting van de school met goede leermiddelen enzovoort. Er is moeilijk een voorschrift te geven voor het abstractieniveau waarop de kwaliteitsbeoordeling moet plaatsvinden. Een stelregel zou wel kunnen zijn om het *hoogste nog toetsbare niveau* aan te houden. Anders wordt het aantal kwaliteitsindicatoren te groot. Bovendien kunnen kwaliteitsindicatoren van lagere orde alsnog in beeld komen, daar waar het gaat om de verklaring van kwaliteitsontwikkelingen.

De systeemkwaliteit zal in het algemeen worden vastgesteld met behulp van *objectieve indicatoren*. Wat de overheid er zelf van vindt, is minder relevant. Wat de burgers of de consumenten ervan vinden evenmin, omdat er niet van uitgegaan kan worden dat zij beschikken over het referentiekader voor de beoordeling van een heel beleidssysteem.

Het oordeel van burgers en consumenten is, zoals gezegd, onderwerp van een aparte paragraaf; het wordt daar zoveel mogelijk betrokken op persoonlijke ervaringen van deze burgers met het eindproduct van het systeem.

De aan systeemkwaliteit gewijde paragrafen wijken niet sterk af van de algemeen beschrijvende paragrafen die in elk SCR voorkomen. Het gaat om dezelfde, doorgaans grove prestatie-indicatoren die in de vorm van tijdreeksen worden opgenomen.

Kwaliteit in de ogen van burger en consument

De aan dit onderwerp gewijde paragrafen zijn specifiek voor het SCR 2002. De nadruk dient te liggen op het oordeel van de consument en niet op het oordeel van de burgers in het algemeen, tenzij de doelgroep nadrukkelijk alle burgers omvat. De nadruk dient voorts te liggen op de kwaliteit van het eindproduct en niet op die van het systeem.

In het algemeen zullen de consumenten wel een oordeel over de voorziening hebben, maar in praktijk is dit oordeel niet eenvoudig vast te stellen. De preferenties van consumenten treden gewoonlijk niet aan de oppervlakte in de vorm van marktgedrag. Verder is de institutionele aandacht voor het oordeel van consumenten minder goed ontwikkeld, met als gevolg dat systematische dataverzameling, zoals bij marktonderzoek van commerciële goederen en diensten, goeddeels ontbreekt. Toch zijn er wel indicatoren voor dit aspect van kwaliteit te noemen. Ze zijn gelegen in:

- incidentele enquêtes onder de bevolking of onder de gebruikers van een specifieke voorziening;
- klachtenregistraties bij de verstrekkers van de voorziening of bij andere instanties, bijvoorbeeld bij consumentenorganisaties;
- uitwijkgedrag van consumenten naar commerciële voorzieningen die dezelfde diensten bieden; waar zo'n alternatief aanwezig is, verdient dat onze bijzondere aandacht: als de cliënt liever via de markt in zijn behoefte voorziet, ligt hierin een mogelijke indicator voor een kwaliteitstekort van de quartaire-sectorvoorziening – daarbij is het wel van belang om vast te stellen of het gebruik van commerciële alternatieven door de overheid wordt aangemoedigd dan wel wordt tegengegaan;
- zoekgedrag binnen de quartaire sector naar de beste aanbieders van diensten op een bepaald gebied; denk bij voorbeeld aan schoolkeuze;
- toeschrijving van een waardering door de onderzoeker aan de gebruikers van voorzieningen op basis van gezond verstand, om te komen tot een objectivering van kwaliteit; zo kan men aannemen dat een voorziening ceteris paribus minder wordt gewaardeerd naarmate:
  - de fysieke bereikbaarheid moeilijker is;
  - de wachttijd voor de verkrijging langer is;
  - de bureaucratische rompslomp rond het voorzieningengebruik groter is;
  - de bejegening van de voorzieningengebruiker door de verstrekker onvriendelijker is.

Het probleem is dat genoemde indicatoren voor kwaliteitsgebrek lang niet altijd voorhanden zijn. Slechts in enkele gevallen beschikken we over wachttijdeninformatie, een klachtenregistratie, een publieksenquête enzovoort Als dit materiaal al beschikbaar is, zal dat niet altijd in de vorm van een tijdreeks zijn op grond waarvan kan worden vastgesteld dat het systeem juist nu in een crisis verkeert, terwijl voor een SCR naast chronische gebreken juist acute gebreken van de dienstverlening interessant zijn.

Perifere kwaliteit, wachtlijsten

Bij sommige voorzieningen gaat het niet zozeer om de productkwaliteit in enge zin, als wel om de kwaliteit van de wijze waarop zij worden aangeboden. Zo kunnen dit rapport moeilijk uitspraken gedaan worden over de intrinsieke kwaliteit van de meeste medische diensten, hoewel daar aan de hand van de literatuur wel op zal worden ingegaan. Hoe goed een behandeling medisch-technisch gesproken is, zal ook de patiënt gewoonlijk niet kunnen zeggen, al zal hij wel een oordeel hebben over de kwaliteitsverbetering van zijn leven als gevolg van die behandeling. De leek kan zich echter wel een oordeel vormen over de wijze waarop de dienst wordt aangeboden. Als het gaat om zorgvoorzieningen, is daarbij vooral de wachttijd in het geding, maar ook andere 'perifere' aspecten van de dienstverlening kunnen worden beoordeeld. Gegeven een bepaalde (eventueel aan het oordeel ontsnappende) productkwaliteit, is het deze perifere kwaliteit van de voorziening waarop wij ons richten. Het woord 'perifeer' mag niet de indruk wekken dat het gaat om onbelangrijke kwaliteitsaspecten. Er woedt niet voor niets een hevige discussie over de wachtlijsten in de zorg.

Oorzaken van kwaliteitstekorten

Buiten de twee paragrafen over de kwaliteit van de quartaire sector bevat elk hoofdstuk een inleiding van inhoudelijke aard (naast eventueel een formele inleiding waarin de compositie van het hoofdstuk wordt uiteengezet). Deze inhoudelijke inleiding is gericht op de commotie die er in het betrokken deel van de quartaire sector bestaat over de kwaliteit. Het onderwerp 'kwaliteit' is immers niet uit de lucht komen vallen; het vindt zijn aanleiding in de veelvuldige klachten die via de media bovenkomen over de kwaliteit van voorzieningen. Een beknopte inhoudsanalyse van deze berichten kan de aandacht van de lezer richten op de relevantie van het thema, en zij kan meteen als probleemstelling voor het hoofdstuk fungeren.

Een door een dergelijke inleiding voorafgegaan hoofdstuk roept om een conclusie. Aan het einde van het hoofdstuk past dan ook een beschouwing waarin de verontrusting die de media uitdragen wordt gerechtvaardigd, dan wel gerelativeerd.
Daar waar kwaliteitstekorten (structureel of actueel) aannemelijk gemaakt kunnen worden, gaat de beschouwing in op de oorzaken daarvan. Daarbij kunnen worden onderscheiden:

– oorzaken gelegen in de maatschappelijke omgeving van het systeem: het budget blijft achter, er is te weinig personeel, de vraag stijgt te snel, de eisen van de vragers nemen te snel toe, er is een effectiever commercieel alternatief, er is afroming van

low risks door de markt, de kwaliteit van het personeel gaat achteruit door arbeidsmarktfactoren;
– oorzaken gelegen in het systeem zelf (dus in het productieproces): er zijn tegenstrijdige of onduidelijke doelen, de organisatie laat te wensen over, het personeel wordt verkeerd ingezet. Hier komt dus de kwaliteit van de hele beleidsketen ofwel de *throughput* van het systeem aan de orde.

1.4 *Aard van de gegevens*

1.4.1 *Algemeen*

Het zal uit het voorgaande duidelijk zijn dat aan de behandeling van het centrale thema 'kwaliteit' in dit SCR geen al te streng formeel model wordt opgelegd, terwijl een samengesteld begrip als 'kwaliteit' daar in ander verband natuurlijk juist om zou vragen. De inhoud van het begrip 'kwaliteit', de mogelijkheden tot ontleding van het begrip in deelaspecten en de meetbaarheid van het geheel en de delen vragen eigenlijk om systeemtheoretische beschouwingen, toegelicht met grote schema's. Hier wordt daarvan nogal nadrukkelijk afgeweken. Het begrip 'kwaliteit' wordt voor een groot deel opgehangen aan de ervaringswereld van de consumenten, en de methode om tekortschietende kwaliteit vast te stellen is slechts voorzover mogelijk empirisch-kwantitatief en voor het overige inductief-kwalitatief (analyse van beleidsstukken en kritische beschouwingen in de sectorale vakpers). Op diverse plaatsen zullen de wensen van de consument door de onderzoeker 'geconstrueerd' moeten worden, voordat een oordeel over kwaliteit kan worden geveld. De aan kwaliteit gewijde sectorparagrafen hebben, zonder in gratuite beweringen te willen vervallen, toch een enigszins impressionistisch 'op de hand wegend' karakter. Dit is vooralsnog de enige manier waarop het gekozen thema zich laat behandelen.

1.4.2 *Het survey Kwaliteit van de quartaire sector (KQS'02)*

Om desondanks het empirische gehalte van het rapport te versterken, heeft het SCP bij de aanvang van 2002 een enquête doen houden onder de bevolking van 25 jaar en ouder met als onderwerp de kwaliteit van een aantal quartaire-sectorvoorzieningen. Door het onderzoeksbureau GfK werd aan ruim 4.000 deelnemers uit het zogenoemde scriptpanel van dat bureau gevraagd om een aantal vragen te beantwoorden over zorg, onderwijs, wonen, justitie, politie, arbeid, uitkeringen en gemeentelijke dienstverlening. Het gaat daarbij om een schriftelijke enquête, maar wel onder deelnemers die zich tevoren bereid hebben verklaard aan het scriptpanel mee te doen. De respons bedroeg dan ook 75%, hetgeen overeenkomt met een nettosteekproef van 3.071 personen. Deze steekproef blijkt naar geslacht, regio en opleiding goed overeen te komen met de Nederlandse bevolking in haar totaliteit. Naar leeftijd is de steekproef minder goed: de laagste leeftijdsklasse, van 25 tot en met 34 jaar is ondervertegenwoordigd (in de steekproef 16,5% van het totaal, in de populatie 23% van het totaal), terwijl de ouderen zijn oververtegenwoordigd (mannelijke 65-plussers 22% tegen 16%; vrouwelijke 65-plussers 26% tegen 21%).

1.5 *Reikwijdte van het project en opbouw van het rapport*

Sectorhoofdstukken
Het thema 'kwaliteit' was niet aan alle gebruikelijke sectorhoofdstukken van het SCR even gemakkelijk op te leggen. Met de *kwaliteit in haar vorm van effectiviteit* van de dienstverlening (zie onder a) is er geen probleem. Alle sectorhoofdstukken kunnen daar wat over zeggen. Waar het gaat om de *door de consument ervaren kwaliteit* (als onder b bedoeld) is dit echter minder vanzelfsprekend. Dit kwaliteitsbegrip laat zich eigenlijk alleen goed toepassen op sectoren waar sprake is van een belangrijke, veel consumenten bedienende finale dienstverlening.

Dit laatste is bij *onderwijs en justitie* het geval. Kwaliteit is in deze sectoren tevens een veelomvattend onderwerp dat, als het in de breedte wordt beschreven, al snel uitgroeit tot een omvangrijk sectorhoofdstuk zonder veel probleemstelling. Toespitsing op de eindgebruiker van de voorzieningen is hier dus geboden. Hetzelfde geldt voor het terrein van de *zorg*. Hier ligt echter nog een ander probleem. Terwijl de consumenten zich over de kwaliteit van de care-voorzieningen met een zeker gezag kunnen uiten, kunnen wij moeilijk een oordeel uitspreken over de kwaliteit van de medische behandelingen (*cure*). Wij moeten hier op het gezag van anderen afgaan of de kwaliteit van de behandeling als een vaststaand gegeven opvatten en ons alleen richten op overige aspecten van de dienstverlening (i.h.b. wachttijden).

De *volkshuisvesting* is maar zeer gedeeltelijk een quartaire-sectorvoorziening te noemen. De overheidsbemoeienis is wel aanwezig (huurprijzenbeleid, toewijzingsregimes, huursubsidie), maar minder dominant dan bij zorg, justitie of onderwijs. De financiering is bijna geheel in particuliere handen. De non-profitsector speelt echter een niet onbelangrijke rol. Deze rol ligt in de door woningcorporaties verhuurde sociale huurwoningen. Het hoofdstuk richt zich dan ook op de kwaliteit daarvan. Interessant is dat juist in deze sector het commerciële alternatief volop aanwezig is in de vorm van koopwoningen. Het hoofdstuk houdt zich voorts bezig met de kwaliteit van de dienstverlening door verhuurders, in het bijzonder corporaties.

Bij *arbeid* hebben we te maken met een belangrijke markt, maar de quartaire-sectorvoorzieningen zijn slechts in de marge daarvan werkzaam (arbeidsvoorziening, sociale werkplaatsen). Arbeid krijgt daarom de plaats van een inleidend hoofdstuk, met als onderwerp vraag-aanbodverhoudingen op de quartaire arbeidsmarkt in het algemeen.

Voor een hoofdstuk *sociale zekerheid* is het thema enigszins problematisch. Het heeft weinig zin 'de kwaliteit van de uitkeringen' als onderwerp te kiezen. De vraag of uitkeringen aan hun doel beantwoorden is echter wel interessant en hetzelfde geldt voor het reïntegratiebeleid ten behoeve van uitkeringsontvangers. De kwaliteit van de uitvoering komt ook aan de orde.

Hoewel in de sfeer van *cultuur/media/vrijetijdsvoorzieningen* het marktmechanisme domineert zijn er wel quartaire-sectorvoorzieningen aan te wijzen. Hier hebben we echter het probleem dat de kwaliteit van de diensten, of zij nu door de markt of door de quartaire sector worden geleverd, smaakafhankelijk is. In die zin laat de kwaliteit van een tv-uitzending of een podiumuitvoering zich niet op dezelfde manier vaststellen als de kwaliteit van bijvoorbeeld de thuiszorg. In elk geval wordt ingegaan op het effectiviteitsaspect, dus de mate waarin de overheid haar doelstellingen weet te bereiken.

In de SCR's is tot op heden niet voorzien in een hoofdstuk over de *diverse (welzijns)voorzieningen*. Te denken valt aan kinderopvang, jeugdzorg , rechtshulp, reclassering, openbare bibliotheken enzovoort.

Ze zouden in een beschouwing over de kwaliteit van de quartaire sector op zich wel een plaats verdienen. Het probleem is echter dat deze voorzieningen talrijk en relatief klein zijn, terwijl de informatie over hun kwaliteit niet voor het opscheppen ligt.

Tot slot had een hoofdstuk over het *openbaar vervoer* weliswaar binnen dit rapport gepast. De financiering geschiedt echter slechts voor een betrekkelijk gering deel met collectieve middelen en de aanbieders zijn geen non-profitorganisaties. Van meer gewicht is echter dat het SCP op dit terrein weinig expertise heeft.

Algemene hoofdstukken

Met betrekking tot de inleidende of algemene hoofdstukken beperken we ons tot onderwerpen die licht werpen op de maatschappelijke omgeving waarin de quartaire-sectorvoorzieningen worden aangeboden. De demografische beschouwing (opgenomen in de samenvatting) beperkt zich tot veranderingen in de bevolkingssamenstelling die gevolgen hebben voor de vraag naar voorzieningen (vergrijzing en ontgroening, uitdunning beroepsbevolking) en vormt geen afzonderlijk hoofdstuk. Ook is er in de samenvatting plaats voor een korte economische beschouwing, die aandacht geeft aan de ontwikkeling van de welvaart en de plaats van de quartaire sector in de totale economie; dit onderwerp wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 2. Het gebruikelijke hoofdstuk over normen en waarden in de samenleving is dit keer geweken voor het verslag van het specifieke opinieonderzoek over de quartaire sector. Dit verslag is verdeeld over de afzonderlijke hoofdstukken en is daarnaast opgenomen in de samenvatting voorzover het een aantal algemene gegevens betreft.

In plaats van het gebruikelijke sectorhoofdstuk over arbeid is, zoals gezegd, een algemeen hoofdstuk over *arbeid in de quartaire sector* opgenomen, dat zich vooral richt op vraag naar en aanbod van personeel.

Een ander algemeen hoofdstuk is dat betreffende de kwaliteit van het *openbaar bestuur* (hoofdstuk 4). Het hoofdstuk richt op de door de burger ervaren kwaliteit van het bestuur, waarbij de overheid wordt benaderd als aanbiedster van voorzieningen en op de arbeid als producent van wetgeving en beleid.

Het hoofdstuk *Participatie* richt zich op het vertrouwen dat de burgers hebben in het functioneren van overheid en politiek, terwijl daarnaast aandacht wordt besteed aan het maatschappelijk middenveld, waarbij dan vooral enkele organisaties van consumenten aan bod komen.
De opbouw van het rapport is daarmee gegeven:

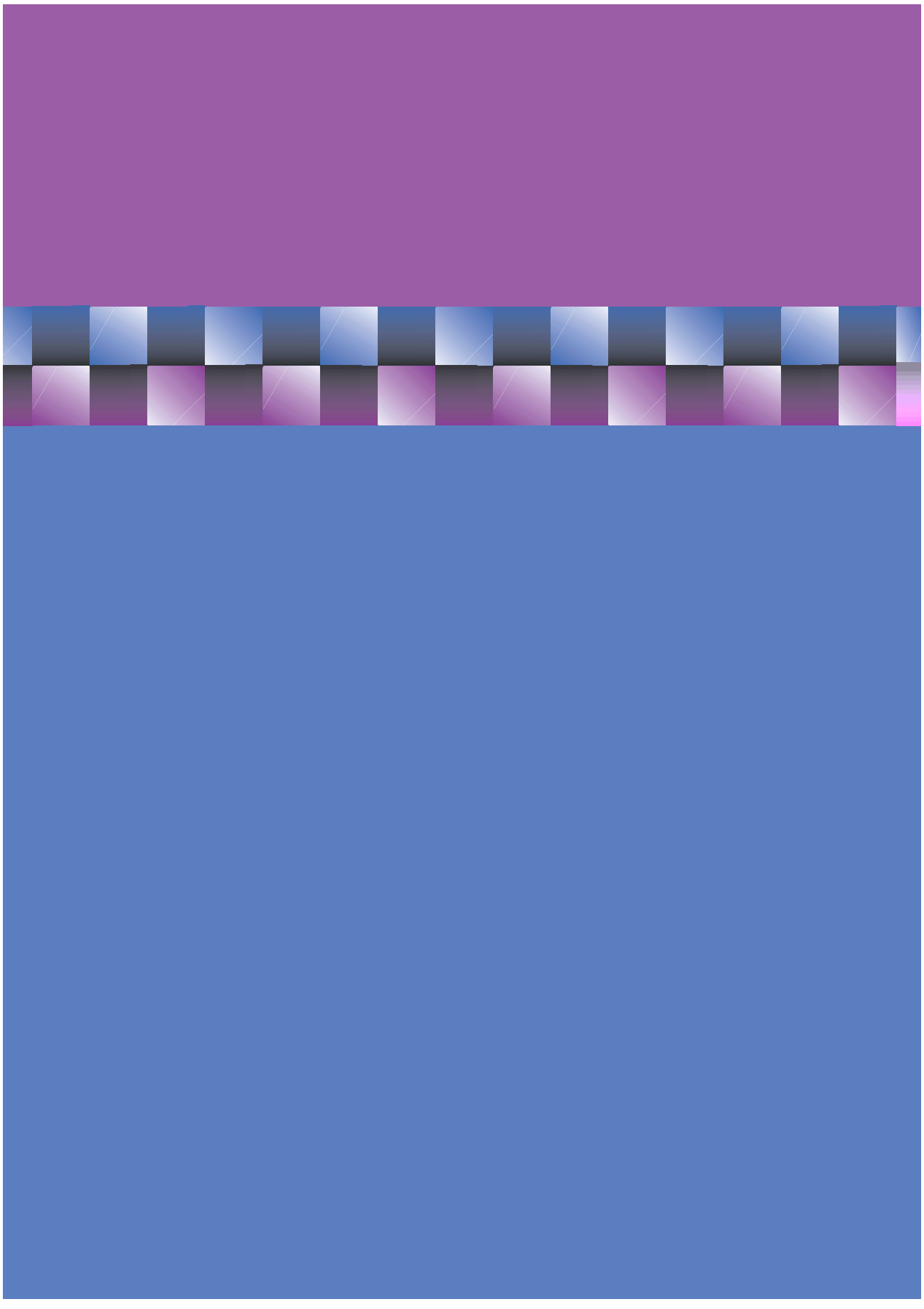
Samenvatting van het rapport
Algemene hoofdstukken
1 Inleiding
2 De quartaire sector in vogelvlucht
3 Arbeid in de quartaire sector
4 Openbaar bestuur
5 Participatie

Sectorhoofdstukken
6 Zorg
7 Sociale zekerheid
8 Wonen
9 Onderwijs
10 Vrije tijd, media en cultuur
11 Justitie en strafrechtspleging
Epiloog

2 De quartaire sector in vogelvlucht

Bob Kuhry, Evelien Eggink, Ab van der Torre

2.1	Macrobeeld	78
2.2	Ontwikkelingen op voorzieningenniveau	81
2.2.1	Productievolume	82
2.2.2	Relatieve kostprijs en productiviteit	86
2.2.3	Ontwikkelingen 1998-2002	97
2.3	Productiviteit en efficiëntie op microniveau	99
2.3.1	Waarom productiviteitsstudies op micro-niveau?	99
2.3.2	Wat voor resultaten leveren microstudies?	101
2.3.3	Beleidstoepassingen	102
2.4	Samenvatting en slotopmerkingen	104
	Bijlage A	108
	Noten	109
	Literatuur	113



Inleiding

De quartaire sector vormt een belangrijk onderdeel van onze economie. In het jaar 2000 werd 37% van de nationale productie door de quartaire sector tot stand gebracht. Daarvoor werden ongeveer 1,8 miljoen arbeidsjaren ingezet, waarmee circa 28% van de totale werkgelegenheid in ons land is gemoeid. Hoewel men zou kunnen stellen dat de producten van de quartaire sector vooral het welzijn van de burgers moeten dienen, levert de quartaire sector onmiskenbaar ook een belangrijke bijdrage aan de economische ontwikkeling, onder meer door het creëren en onderhouden van menselijk kapitaal en door het verschaffen van voorwaarden voor economische bedrijvigheid.

Vanuit het perspectief van de direct betrokken dienstverleners en burgers is het voorzieningenpakket dat de quartaire sector biedt nooit helemaal toereikend: wachtlijsten in de zorg zijn altijd langer dan gewenst, schoolklassen te groot, uitkeringen te laag en de bestrijding van de misdaad te laks. Een optelsom van redelijk verdedigbare deelbelangen resulteert in een bij voorbaat onverdedigbaar hoge collectieve-uitgavenquote. Tegen het eind van de jaren zeventig dreigde deze quote inderdaad naar een door velen onverantwoord geacht niveau te stijgen, maar de wal keerde het schip. Het bedrijfsleven leed onder de hoge lastendruk en de werkloosheid liep sterk op, waarna het aandeel van de collectieve uitgaven met behulp van een aantal maatregelen drastisch werd teruggebracht.

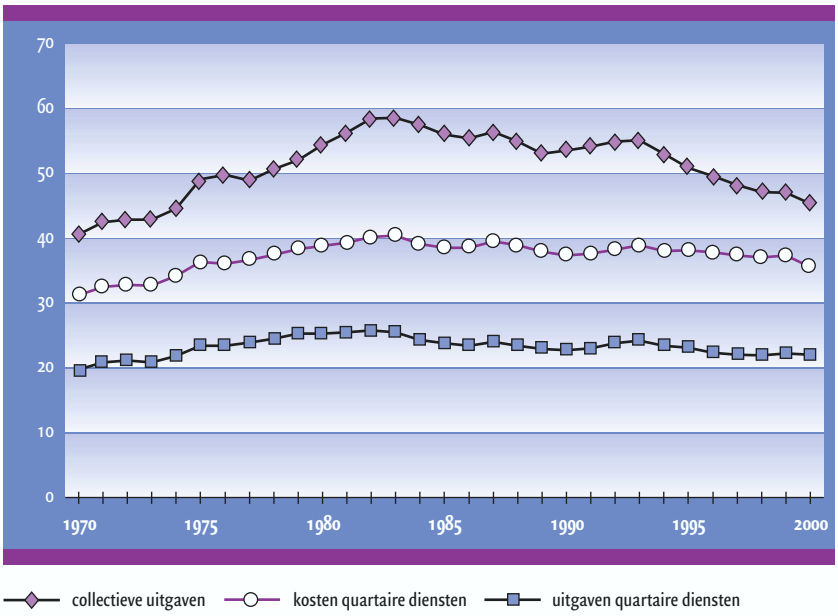
De quartaire sector produceert diensten die van vitaal belang zijn voor de kwaliteit van het bestaan en het functioneren van de samenleving, zoals openbaar bestuur, onderwijs, zorg en openbare veiligheid. De behoefte aan al deze diensten is afhankelijk van demografische en maatschappelijke ontwikkelingen die voor de deelsectoren verschillend kunnen uitpakken. Het SCP maakt sinds jaar en dag ramingen van de vraag naar quartaire diensten voor de verschillende deelsectoren en voor de quartaire sector als geheel. Deze ramingen hebben tot doel de regering te voorzien van de informatie die nodig is voor een rationele allocatie van middelen. In dit kader publiceert het Bureau bij elke kabinetsformatie een *Memorandum quartaire sector* (SCP 2002b). In hoofdstuk 2 van dit Sociaal en Cultureel Rapport zijn de bevindingen van het laatste Memorandum samengevat.

Dit hoofdstuk gaat in op kengetallen van het productievolume, van de kosten en van de productiviteit van quartaire diensten. Paragraaf 2.1 geeft een macrobeeld en paragraaf 2.2 gaat in op ontwikkelingen op het niveau van de voorzieningen. Paragraaf 2.3 handelt over productiviteit en efficiëntie op het niveau van afzonderlijke instellingen. Paragraaf 2.4 bevat een samenvatting en slotopmerkingen.

2.1 Macrobeeld

Figuur 2.1 geeft de historische ontwikkeling van de collectieve uitgaven, de netto collectieve uitgaven voor de quartaire dienstverlening en de kosten van de quartaire diensten uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product (BBP).

Figuur 2.1 Collectieve uitgaven en kosten van quartaire diensten als percentage van het BBP, 1970-2000



Bron: Nationale rekeningen (CBS) SCP-bewerking

De zogenoemde collectieve-uitgavenquote, die behalve op de uitgaven voor de quartaire dienstverlening ook betrekking heeft op rente- en overdrachtsuitgaven van de overheid en de publiekrechtelijke organisaties, vertoont de grootste fluctuaties: van 40% in 1970 naar 58% rond 1983 en weer terug naar 46% in 2000. In de jaren zeventig is er een sterke groei van de collectieve uitgaven opgetreden. De daling na 1983 is grotendeels een gevolg van het ombuigingsbeleid van de kabinetten Lubbers en het kabinet Kok-I. Deze ombuigingen hebben overigens slechts geleid tot een relatief beperkte teruggang van het aandeel van de quartaire diensten. In de periode vanaf 1970 zijn de kosten van de quartaire sector eerst gestegen van 30% tot 40% en daarna gedaald tot 36% van het BBP.[1] De ontwikkeling van de collectieve uitgaven voor quartaire diensten vertoont een vergelijkbaar patroon op een lager niveau (fluctuatie tussen 20% en 26% van het BBP).

Tabel 2.1 geeft enige kerncijfers voor de quartaire sector voor de periode 1990-2000.

Tabel 2.1 Kerncijfers quartaire sector, 1990-2000 (in procenten en arbeidsjaren)

	kosten (% BBP)		aandeel collectieve financiering (%)		arbeidsjaren (x 1.000)	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
civiele overheid[a]	10,2	10,0	76	78	373	390
defensie	2,3	1,5	97	98	113	69
onderwijs en onderzoek	5,6	5,2	83	86	296	334
zorg en welzijn	9,9	10,3	69	70	536	689
cultuur en recreatie	2,9	3,2	12	8	74	110
openbaar vervoer	1,0	0,9	68	51	47	44
volkshuisvesting	3,2	3,0	38	14	23	25
overig quartair[b]	2,3	2,7	9	8	91	116
totaal quartaire sector	37,4	36,8	64	61	1.551	1.778

a Openbaar bestuur, infrastructuur, politie/justitie, uitvoering sociale zekerheid.
b Maatschappelijke organisaties, milieudienstverlening en particulier onderwijs.

Bron: Nationale rekeningen (CBS 1998, 2001) SCP-bewerking

De kosten, uitgedrukt als percentage van het BBP, laten voor de quartaire sector als geheel een vrijwel stabiel beeld zien. Sinds 1990 ligt het aandeel van de quartaire sector in het BBP tussen de 36% en 38%. De kosten voor defensie vertonen een sterke daling. Opvallend is dat onderwijs/onderzoek ondanks de extra middelen die daaraan in de afgelopen kabinetsperiode zijn besteed, per saldo een daling van het aandeel in het BBP vertoont. Daarentegen zijn de kosten gestegen van de deelsectoren cultuur en recreatie en overig quartair.[2]

Per saldo daalt het aandeel van de collectieve financiering voor de quartaire sector als geheel van 64% naar 61%. Dat aandeel is het hoogst bij defensie (bijna 100%). Daarna volgen het onderwijs (circa 85%) en de civiele overheid (bijna 80%). Bij zorg en welzijn ligt het aandeel van de collectieve middelen (in belangrijke mate gefinancierd uit ziekenfonds- en AWBZ-premies) rond de 70%. In de deelsectoren cultuur en recreatie en overig quartair ligt het van oudsher laag. Bij bedrijfsmatige activiteiten als volkshuisvesting en openbaar vervoer is er sprake van een duidelijke teruggang van het aandeel van de collectieve financiering. Dit hangt samen met het afstoten van de gemeentelijke woningbedrijven, de financiële verzelfstandiging van de woningbouwcorporaties door de bruteringsoperatie en de verzelfstandiging/privatisering van de Nederlandse spoorwegen en het streekvervoer.[3]

Ten slotte geeft tabel 2.1 ook informatie over de werkgelegenheid in de quartaire sector. In 2000 bedroeg het aantal arbeidsjaren 1,8 miljoen, hetgeen neerkomt op 28% van de totale werkgelegenheid. In 1990 was dit percentage vrijwel hetzelfde (29%). Veruit het hoogst is de werkgelegenheid in de zorgsector (0,7 miljoen arbeidsjaren), daarna volgen de civiele overheid (0,4 mln.) en het onderwijs (0,3 mln). Hoewel het aandeel

van de quartaire sector in de totale werkgelegenheid in de jaren negentig min of meer gelijk is gebleven, nam het aantal arbeidsjaren in absolute termen toe met 230.000, hetgeen neerkomt op een gemiddelde stijging van 1,2% per jaar. Bij de interpretatie van dit gegeven is het van belang op te merken dat er in deze periode een daling is opgetreden in de arbeidsduur van een voltijdse baan van 38 naar 36 uur per week.[4] Sterke stijgers zijn cultuur en recreatie, zorg en welzijn, en overig quartair. De belangrijkste daler is (wederom) defensie.

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de verdeling van de producenten van quartaire diensten naar deelsector en rechtsvorm in het jaar 1998. Recentere cijfers voor producenten naar rechtsvorm zijn nog niet beschikbaar.

Tabel 2.2 Productie[a] en financiering van quartaire diensten naar deelsector en rechtsvorm van de producent, 1998 (in euro x miljard en procenten)

	productie (mld. euro)	overheid (%)	zelfstandige overheidsorganisaties[b] (%)	non-profit: collectief[c] (%)	non-profit: overig (%)	commercieel (%)	collectieve financiering (%)
openbaar bestuur	15,8[d]	92	1	4		3	81
defensie	5,2	100					95
politie/justitie	5,1	24	72	2		2	97
belastingen/sociale zekerheid	5,1	42	58				86
onderwijs en onderzoek	18,6	13	22	54		11	83
zorg en welzijn	34,2	2	7	61	2	28	73
cultuur en recreatie	11,4	12	6	30	26	26	29
maatschappelijke organisaties	3,6			12	88		11
infrastructuur	9,9	90	9	1			58
openbaar vervoer	3,5		49			51	50
milieudienstverlening	5,0	44				56	15
volkshuisvesting	11,4	1			75	24	13
totaal quartaire sector	128,8	30	13	27	12	18	62

a Gemeten conform de systematiek in de Nationale rekeningen: kosten plus exploitatieoverschot.
b Zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en dergelijke.
c D.w.z. meer dan 50% collectief gefinancierd.
d Berekend als restpost uit rubriek 'Overheidsbestuur' in de Nationale rekeningen. Op basis van de CBS-statistieken voor overheidsuitgaven omvat openbaar bestuur eerder 9 mld. euro, waaronder nog finale diensten als stadsvernieuwing, woningdistributie, burgerzaken, leerlingenvervoer, enzovoort.

Bron: CBS (2001 en interne informatie); Algemene Rekenkamer (2000) SCP-bewerking

In 1998 besloeg de productie van quartaire diensten 129 miljard euro. Hiervan werd 43% geproduceerd door publieke organisaties (overheid en zelfstandige overheidsorganisaties) en 38% door non-profitorganisaties. Het aandeel van de commerciële organisaties bedroeg 18%.

De publieke organisaties overheersen in openbaar bestuur, defensie, politie en justitie, belastingen/sociale zekerheid, en infrastructuur. Met name in de deelsectoren politie/justitie (regionale politie) en sociale zekerheid zijn op afstand geplaatste publiekrechtelijke organisaties van belang. In onderwijs en onderzoek, zorg en welzijn, cultuur en recreatie, maatschappelijke organisaties en volkshuisvesting zijn non-profit-organisaties prominent vertegenwoordigd. Deze organisaties hebben de rechtsvorm van een stichting of vereniging. Commerciële producenten zijn het belangrijkst bij de milieudienstverlening en het openbaar vervoer, maar ook vrij prominent in de volkshuisvesting, cultuur en recreatie en de zorgsector. In het laatste geval gaat het hoofdzakelijk om een bijzondere rechtsvorm: vrijgevestigde beroepsbeoefenaren.

Openbaar bestuur, defensie, politie/justitie, belastingen en sociale zekerheid, onderwijs en onderzoek, en zorg en welzijn zijn overwegend collectief gefinancierd. In de overige deelsectoren, met uitzondering van de infrastructuur en het openbaar vervoer, is het aandeel van collectieve financiering betrekkelijk bescheiden.[5]

Buiten de quartaire sector komen vrijwel uitsluitend commerciële producenten voor. Met uitzondering van de landbouw (EU-subsidies) is het aandeel van de collectieve financiering daarbij over het geheel genomen zeer gering, hoewel enkele specifieke bedrijfstakken te maken hebben met prijsverlagende subsidies en loonsubsidies.

2.2 *Ontwikkelingen op voorzieningenniveau*

Bij de uitwerking in deze paragraaf staan die quartaire diensten centraal waarvan de eindproducten aan burgers worden geleverd (finale diensten) én waarvan de financiering in belangrijke mate is gebaseerd op collectieve middelen. Deze inperking is terug te voeren op drie argumenten:

1 de eis dat de productie meetbaar moet zijn; dit is zeer problematisch bij het openbaar bestuur in enge zin en bij een zuiver collectief goed als defensie;
2 het feit dat de analyses in het kader van dit hoofdstuk zijn gericht op de allocatie van middelen door de overheid; en
3 het gegeven dat er betrekkelijk weinig informatie beschikbaar is over niet door de overheid bekostigde non-profitinstellingen.[6]

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

De gebruikte gegevens zijn afkomstig uit het Gegevensbestand Quartaire Sector van het Sociaal en Cultureel Planbureau (scp), dat op zijn beurt is gebaseerd op publicaties en openbare gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (cbs), gegevens uit de stukken rond de rijksbegroting en jaarverslagen van de betrokken instanties.7

Paragraaf 2.2.1 schetst de ontwikkeling van het productievolume en paragraaf 2.2.2 behandelt de relatieve kostprijs en de (arbeids)productiviteit. Paragraaf 2.2.3 gaat specifiek in op de ontwikkelingen in de periode 1998-2002.

2.2.1 *Productievolume*

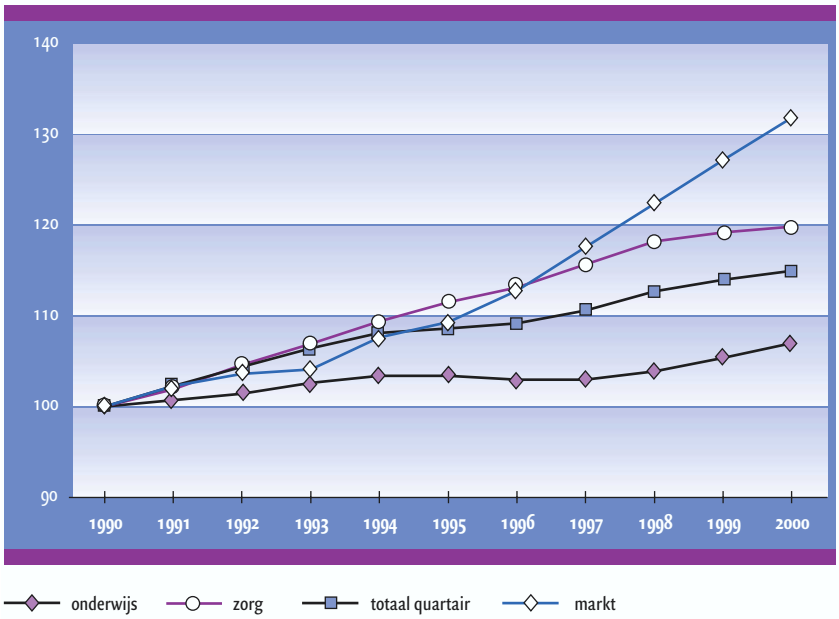
Goederen en diensten die door de quartaire sector worden geproduceerd, worden doorgaans niet op de vrije markt verhandeld. Hun marktwaarde is daarom meestal niet bekend en de waarde van de productie kan dan niet in geldeenheden worden uitgedrukt. Om die reden wordt gebruikgemaakt van fysieke productindicatoren. Deze kunnen betrekking hebben op het aantal bediende consumenten (bv. leerlingen in het onderwijs en bewoners van verzorgingshuizen) of op het aantal verrichte diensten (bv. afgehandelde zaken bij de rechtspraak en aantal aangiften inkomstenbelasting bij de belastingdienst).

Kwaliteitsaspecten van de dienstverlening en heterogeniteit van de producten zijn zoveel mogelijk meegenomen in de indicatoren. Daarnaast is het ook van belang dat de doeltreffendheid van de dienstverlening zoveel mogelijk tot uitdrukking komt in de gekozen productindicatoren. In de zorgsector wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met het verschil in de zwaarte van de zorg verleend aan bewoners van verzorgingshuizen en van verpleeghuizen. Voor het onderwijs zijn schaduwanalyses uitgevoerd waarbij de aantallen leerlingen/studenten worden gecorrigeerd voor studievertraging en slagingskans.[8] Gebrek aan geschikte gegevens belemmert echter het consequent opnemen van kwaliteitsaspecten in de productindicatoren. Dit komt niet ten goede aan de scherpte van de analyses, omdat in zulke gevallen moeilijk onderscheid is te maken tussen een afname van de doelmatigheid en een stijging van de kwaliteit. Dit is bijvoorbeeld het geval bij onderwerpen als klassenverkleining en meer handen aan het bed.

Voor voorzieningen waarbij meer dan een productindicator is gekozen, of bij clusters die bestaan uit meer dan een voorziening, zijn de productindicatoren opgeteld tot 'samengestelde' productindicatoren. Als gewichten gelden hierbij de kosten per product. Voor een overzicht van de gebruikte indicatoren wordt verwezen naar de binnenkort bij het SCP te verschijnen *Rapportage quartaire sector.*

Figuur 2.2 geeft een beeld van de ontwikkeling van de totale productie voor de clusters onderwijs en zorg. Daarnaast zijn het totaal van de quartaire sector en van de marktsector opgenomen.[9]

Figuur 2.2 Productievolume in de quartaire sector en de marktsector, 1990-2000 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)[7]

De productie van de quartaire sector nam in de periode 1990-2000 met gemiddeld 1,4% per jaar toe. De zorgsector vertoont een volumegroei van gemiddeld 1,8%. Daarentegen laat het onderwijs een vrij gematigde productiestijging zien van 0,7% per jaar. De cijfers voor 1999 en de (met name bij de zorg deels geschatte) cijfers voor 2000 laten nog geen duidelijke versnelling van het groeitempo zien, die correspondeert met de extra uitgaven in het kader van het regeerakkoord van het kabinet Kok-II. Overigens valt van een deel van deze uitgaven, gericht op kwaliteits- of arbeidsvoorwaardenverbetering, ook geen substantieel volume-effect te verwachten. De marktsector groeit met gemiddeld 2,8% per jaar twee keer zo snel als de quartaire sector.[10] De groei van de marktsector is overigens niet gelijkmatig over alle jaren verdeeld. Begin jaren negentig is deze, door conjuncturele ontwikkelingen, lager dan in de rest van de beschouwde periode.

Tabel 2.3 geeft een overzicht van de historische ontwikkeling van het productievolume van de quartaire dienstverlening. De tabel is gebaseerd op gegevens over circa vijftig afzonderlijke voorzieningen (zie bijlage A), die zijn gegroepeerd tot de 26 clusters in de tabel. Deze zijn op hun beurt samengevoegd tot de deelsectoren onderwijs en onderzoek, zorg, politie en justitie, en overig.

Tabel 2.3 Productievolume van de finale diensten quartaire sector en van de marktsector, 1990-2000 (in indexcijfers, 1990 = 100)

	1990	1994	1998	2000	gemiddelde jaarlijkse procentuele groei 1990-2000
onderwijs en onderzoek					
basisonderwijs	100	103	110	111	1,0 a
speciaal onderwijs	100	105	110	113	1,2
voortgezet onderwijs	100	95	94	96	−0,4 b
beroepsonderwijs/educatie	100	95	89	90	−1,1
hoger beroepsonderwijs	100	113	119	128	2,5
wetenschappelijk onderwijs	100	106	92	95	−0,5
wetenschappelijk onderzoek	100	121	123	125	2,3
zorg					
ziekenhuizen en specialisten	100	111	116	113	1,3
extramurale zorg	100	104	111	114	1,3
geestelijke gezondheidszorg	100	113	127	125	2,2
verpleeghuizen	100	108	114	117	1,6
verzorgingshuizen	100	95	86	82	−1,9
thuiszorg	100	102	124	129	2,6
gehandicaptenzorg	100	109	116	118	1,6
verstrekking genees-/hulpmiddelen	100	140	181	201	7,2
politie en justitie					
politie	100	102	91	91	−0,9
brandweer	100	98	111	113	1,2
rechtspraak	100	112	113	113	1,3
gevangeniswezen	100	127	178	179	6,0
overig					
belastingdienst	100	112	128	146	3,8
beheer zorgsector	100	103	105	106	0,6
uitvoering sociale zekerheid	100	107	102	91	−0,9
asielvraagstukken	100	405	557	804	23,2
kinderopvang	100	180	251	312	12,1
welzijn	100	97	110	117	1,6
cultuur	100	102	96	95	−0,5
sport	100	105	107	108	0,7
openbaar vervoer	100	118	119	120	1,8
subtotaal onderwijs/onderzoek	100	104	104	107	0,7
subtotaal zorg	100	109	118	120	1,8
subtotaal politie en justitie	100	105	102	102	0,2
subtotaal overig	100	113	116	120	1,8
totaal quartaire sector	100	108	113	115	1,4
totaal marktsector	100	108	122	132	2,8

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

b Als ook rekening wordt gehouden met de reductie van leeromwegen en de afgenomen kans op zittenblijven, is het productievolume in 2000 vrijwel gelijk aan dat in 1990.[8]

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)

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

Tabel 2.3 laat zien dat het vrij stabiele beeld voor het onderwijs als totaal een saldo is van een toename van het aantal leerlingen in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en hoger beroepsonderwijs en dalingen in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs.

Demografische ontwikkelingen vormen de voornaamste oorzaak van de stijgingen en dalingen in het basis-, speciaal, voorgezet en middelbaar beroepsonderwijs. In het speciaal onderwijs, in de hogere trap van het voortgezet onderwijs en in het voltijdse middelbaar en hoger beroepsonderwijs speelt ook de stijging van de deelnamepercentages per leeftijdsgroep een rol van betekenis. De daling in het wetenschappelijk onderwijs kan deels worden geïnterpreteerd als een gevolg van versoberingen in de studiefinanciering, die vooral gevolgen hadden voor de instroom van oudere studenten (Kuhry 1998).

De volumegroei van de zorgsector van 1,8% per jaar is de resultante van sterke stijgingen bij de verstrekking van genees- en hulpmiddelen (7,5% per jaar), de thuiszorg (2,6% per jaar) en de geestelijke gezondheidszorg (2,2% per jaar), een uitgesproken daling bij de verzorgingshuizen – als gevolg van extramuralisering treedt hier een gemiddelde daling met 1,9% per jaar op ondanks de toenemende vergrijzing van de bevolking – en een meer gemiddelde ontwikkeling bij de overige voorzieningen.

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

De voor de politie gehanteerde indicatoren reflecteren een gematigde stijging van de geregistreerde criminaliteit en van de meeste overige taken van de politie (1,1% per jaar), maar een dalend aantal ophelderingen en een afnemend aantal verkeersongevallen. Bij de berekening van de productie van de politie kon geen rekening worden gehouden met de sterke stijging van de transacties als gevolg van innovaties bij de opsporing en afhandeling van overtredingen (wet-Mulder).[11]

Bij het gevangeniswezen treedt met name in de periode tot 1998 een forse groei van de productie op. Dit heeft te maken met de groei van de criminaliteit en de hogere straftoemeting.

In de rechtspraak stijgt de productie maar beperkt in weerwil van een sterke toename van de financiële middelen (zie volgende paragraaf).

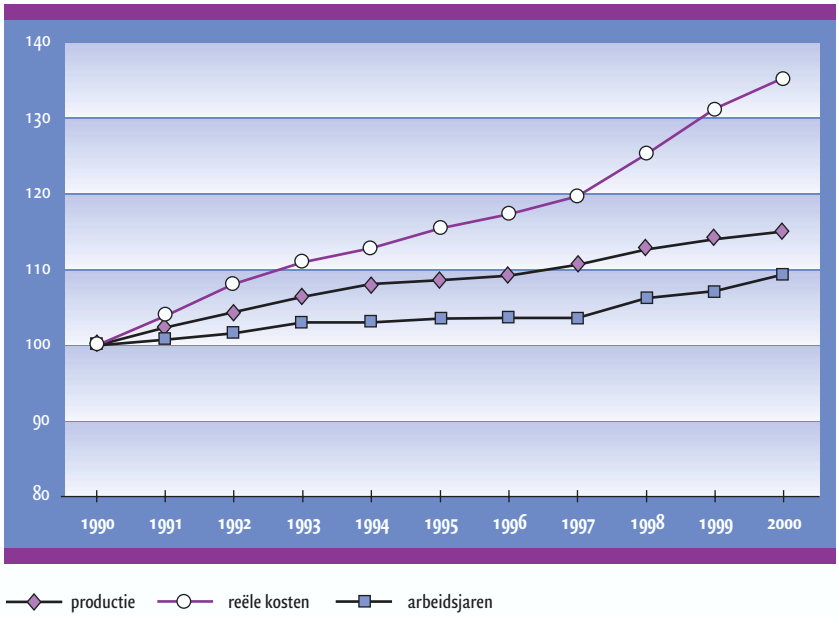
De groeiende productie van de belastingdienst heeft onder meer te maken met de toename van het aantal werkzame personen en van het aantal bedrijven (met 2,5% respectievelijk 2,9% per jaar).
De daling van het aantal uitkeringsgerechtigden hangt enerzijds samen met de dalende werkloosheid en anderzijds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

2.2.2 *Relatieve kostprijs en productiviteit*

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

Figuur 2.3 gaat in op de ontwikkeling van de productie, de reële kosten en het ingezette personeel voor het totaal van de behandelde finale diensten.

Figuur 2.3 Kerngegevens quartaire ssector, 1990-2000 (in indexcijfers, 1990 = 100)



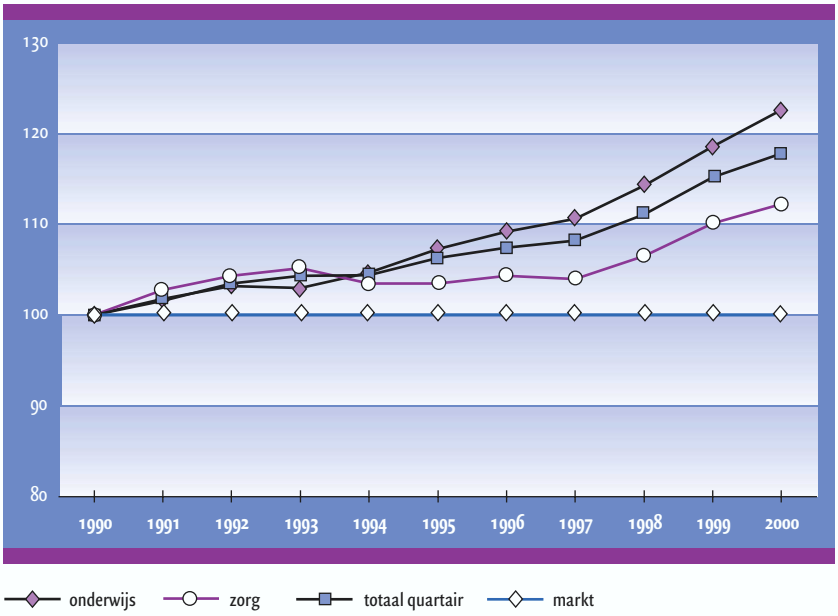
Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)[7]

Overigens laat figuur 2.3 ook duidelijk zien dat de toename van de relatieve kostprijs vanaf 1998 – dus in de regeerperiode van Kok-II – is versneld (daarvoor 2,5% per jaar, daarna 4%). Deze versnelling lijkt veel minder tot uitdrukking te komen in de ontwikkeling van de productie, maar slaat neer in de kosten per product. In termen van arbeidsjaren treedt er ook een versnelling op (van 0,6% naar 2% per jaar). Zoals later zal blijken, kenmerken deze jaren zich door een dalende arbeidsproductiviteit, maar stijgende personeelskosten per arbeidsjaar en een stijgende inzet van materiële middelen per arbeidsjaar. Het extra geld is vooral besteed aan een verbetering van de lonen in de quartaire sector en aan maatregelen gericht op verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening (informatie- en communicatietechnologie (ict), medisch-technologische ontwikkeling, minder patiënten per kamer, enzovoort).

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

In figuur 2.4 wordt de ontwikkeling gepresenteerd van de relatieve kostprijs van quartaire voorzieningen (totaal, zorg en onderwijs).

Figuur 2.4 Relatieve kostprijs in de quartaire sector en de marktsector, 1990-2000 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)[7]

Over de gehele periode 1990-2000 is er in de quartaire sector gemiddeld sprake van een stijging van de reële kosten per eenheid product met 1,6%. De marktsector dient als referentiepunt en vertoont daardoor een nulgroei.[12]

De reële kosten voor het onderwijs stijgen iets sneller en die voor de zorg iets langzamer dan het gemiddelde van alle quartaire diensten. Deze toename van de relatieve kostprijs van quartaire diensten is in overeenstemming met de zogenoemde Wet van Baumol (zie box 2.1).

Box 2.1 De wet van Baumol

Om diverse redenen vertonen de relatieve kosten van quartaire diensten een opwaartse tendens. Dit heeft te maken met de zogenoemde Wet van Baumol. De redenering omvat twee onderdelen:

– Ten eerste is de toename van de arbeidsproductiviteit bij veel arbeidsintensieve diensten aan merkelijk geringer dan bij het productieproces van agrarische en industriële goederen die zich lenen voor mechanisering, en dat van diensten die zich lenen voor automatisering. Het gaat dan bijvoorbeeld om leerkrachten, verplegend en verzorgend personeel, uitvoerende kunste naars, maar ook om kappers en schoenmakers.
– Ten tweede leidt de stijging van de arbeidsproductiviteit in de marktsector tot reële loonsverhogingen. Toch moeten de lonen in de quartaire sector op langere termijn min of meer in de pas lopen met de lonen in andere bedrijfssectoren. Hier speelt niet alleen een vraagstuk van rechtvaardigheid, maar ook een probleem van personeelswerving: als de lonen in de quartaire sector te laag worden, zal het op den duur moeilijk worden om bekwaam personeel te werven en vast te houden.

Door deze loonontwikkeling die slechts ten dele wordt gecompenseerd door een stijging van de productiviteit, vertoont de relatieve kostprijs van quartaire diensten (maar ook van vergelijkbare commerciële diensten zoals de eerdergenoemde kappers en schoenmakers) een neiging om toe te nemen.

De relatieve kostprijs, ook te omschrijven als de reële kosten per eenheid product, neemt in de periode 1990-2000 het sterkst toe voor de rechtspraak (7% per jaar). Hier heeft een verdubbeling van de reële kosten in tien jaar slechts een zeer bescheiden effect gehad op de productie. Stijgingen met circa 4% per jaar zijn er bij het (middelbaar) beroepsonderwijs en de politie, en stijgingen met 2-3% bij het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, het wetenschappelijk onderzoek, de verzorgingshuizen, de thuiszorg, de uitvoering van de sociale zekerheid, asielvraagstukken en de kinderopvang. De stijgingen bij het onderwijs zijn deels terug te voeren tot de extra middelen die in de periode 1998-2000 zijn ingezet. Dalende kosten per product worden gevonden voor het hoger beroepsonderwijs, waar de rijksbijdrage geen gelijke tred houdt met de groei van het aantal studenten, en het wetenschappelijk onderwijs, waar de scheiding tussen onderwijs en onderzoek overigens hachelijk is en de daling van de onderwijskosten wordt gecompenseerd door stijgende onderzoekskosten. Dalende kosten per eenheid product zijn er ook bij de verstrekking van genees- en hulpmiddelen – volgens CBS-analyses (o.a. in CBS 2000) is een omvangrijke volumegroei hier gepaard gegaan met een verhoudingsgewijs lichte daling van de kostprijs. De daling bij welzijn is mogelijk een gevolg van gebrekkige gegevens voor de jeugdhulpverlening.[13]

In tabel 2.4 worden cijfers op een lager aggregatieniveau gepresenteerd. Ook in deze tabel zijn de cijfers voor 2000 deels geraamd.

Tabel 2.4 Finale diensten quartaire sector en marktsector: reële kosten[a] per product, 1990-2000 (in indexcijfers, 1990 = 100)

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

a Kosten gedefleerd met het prijsindexcijfer voor het BBP.
b Alleen de uitvoeringskosten, niet de uitkeringen.

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)[7]

Zoals gesteld, kan de ontwikkeling van de reële kosten worden uiteengelegd in een tweetal componenten:
– de ontwikkeling van het productievolume
– en de ontwikkeling van de reële kosten per eenheid product.

De ontwikkeling van de reële kosten per eenheid product (oftewel de relatieve kostprijs) kan op haar beurt worden uiteengelegd in een aantal componenten, namelijk:
– de ontwikkeling van de reële personeelskosten per arbeidsjaar,
– de ontwikkeling van de reële materiële kosten per product, en
– de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.

De arbeidsjaren zijn gecorrigeerd voor de arbeidsduur. Tot de materiële kosten worden ook de huisvestingskosten gerekend. De personeelskosten per arbeidsjaar zijn de resultante van de reële contractuele loonkostenontwikkeling en de incidentele loonontwikkeling.[14] De stijging van de personeelskosten per arbeidsjaar en de stijging van materiële kosten per eenheid product hebben een kostenverhogend effect, terwijl een stijging van de arbeidsproductiviteit juist een kostendrukkende factor is.

Strikt genomen impliceert een toename van de arbeidsproductiviteit niets anders dan een toename van de productie (vaak gemeten via het aantal gebruikers) per arbeidsjaar. Net als een verandering in de reële materiële kosten per product heeft zo'n toe- of afname een bepaalde invloed op de totale kosten per product. Maar daarmee hoeft de interpretatie nog niet automatisch in termen van goed of slecht uit te vallen. Meer materiële of personele middelen per eenheid product kan duiden op toenemende ondoelmatigheid, maar ook op een stijgende kwaliteit. Zolang er geen bevredigende kwaliteitsindicatoren beschikbaar zijn, kan hierover geen nadere uitspraak worden gedaan.

Tabel 2.5 geeft de decompositie van de reële kostenontwikkeling in de periode 1990-1999 voor de quartaire sector, de marktsector en twee belangrijke onderdelen van de quartaire sector.[15] Er is gekozen voor een analyse op basis van de periode 1990-1999 omdat de cijfers voor 2000 nog deels voorlopig of zelfs geraamd zijn.

Tabel 2.5 Decompositie reële kostenontwikkeling, 1990-1999 (gemiddelde jaarlijkse groeipercentages)

	onderwijs	zorg	totaal quartaire diensten	marktsector
groei reële kosten	2,6	3,0	3,0	2,7
≈ groei productievolume	0,7	1,9	1,4	2,7
+ groei reële kosten per product	1,9	1,1	1,6	0,0
groei reële kosten per product	1,9	1,1	1,6	0,0
≈ aandeel arbeidskosten	0,7	0,6	0,6	0,7 [a]
x { reële contractuele loonstijging	0,7	1,0	0,8	0,8
+ incidentele loonstijging	1,8	0,7	1,2	0,2
− arbeidsproductiviteitsstijging }	0,4	0,7	0,7	1,1
+ aandeel materiële kosten	0,3	0,4	0,4	0,3 [a]
x groei reële materiële kosten per product	1,0	1,3	2,0	0,3

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

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)[7]

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

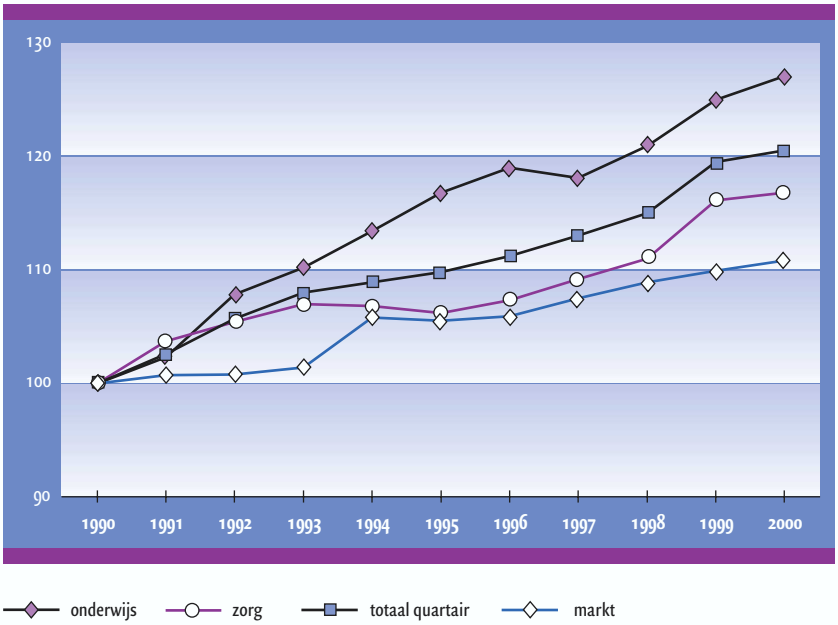
De cijfers voor de reële contractuele loonstijging behoeven enige toelichting. Strikt genomen gaat het hier om een loonkostenstijging, die bovendien is gedefleerd met het prijsindexcijfer van het BBP in plaats van met dat van de gezinsconsumptie. Na correctie voor deze definitieverschillen valt de reële contractuele loonstijging over de hele linie circa 0,5 procentpunt lager uit.[16]

De stijgende relatieve kostprijs van het onderwijs is de resultante van een aanzienlijke toename van de personeelskosten per arbeidsjaar en een matige toename van de arbeidsproductiviteit. In de zorg is het effect van de personeelskosten per arbeidsjaar minder prominent, is er sprake van een redelijke toename van de arbeidsproductiviteit, maar groeit de inzet van niet-personele middelen per product. In de marktsector weegt het effect van de arbeidsproductiviteit op tegen de stijging van de personeelskosten per arbeidsjaar.

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

Zo laat figuur 2.5 de ontwikkeling van de reële personeelskosten per arbeidsjaar zien voor de quartaire sector, de marktsector en enkele onderdelen van de quartaire sector.

Figuur 2.5 Reële personeelskosten per arbeidsjaar, 1990-2000 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)[7]

De toename van de reële personeelskosten per arbeidsjaar bedroeg in de marktsector ruim 1,0%. In het onderwijs is de toename echter aanzienlijk sterker, circa 2,5 % per jaar. Voor de quartaire sector in totaliteit geldt een gemiddelde van bijna 2% per jaar.[17] De zorgsector blijft hierbij iets achter.

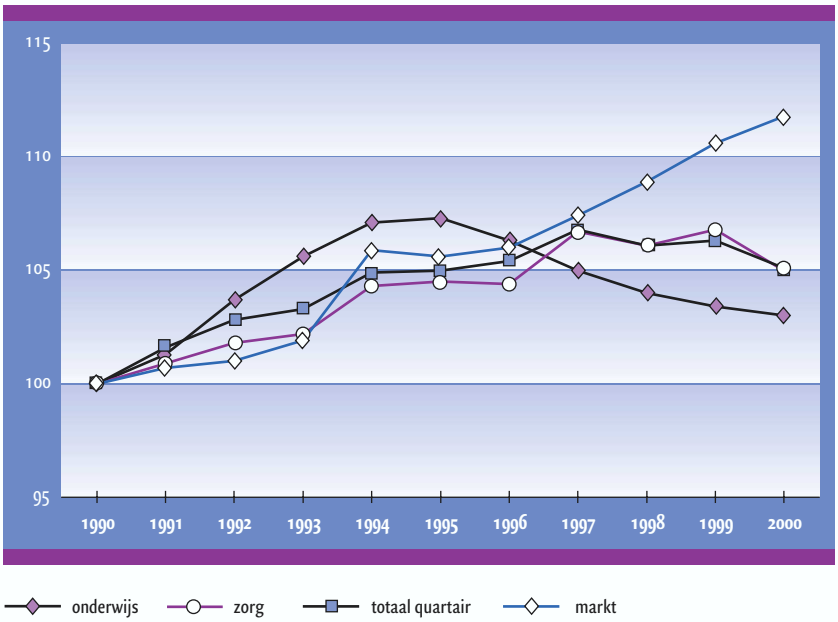
In tegenstelling tot het heersende beeld stegen de loonkosten in de quartaire sector in de jaren negentig dus veel sneller dan in de marktsector. Hierbij passen twee kanttekeningen. Ten eerste hebben de werknemers in de quartaire sector fors ingeleverd in de daaraan voorafgaande periode, de jaren tachtig, en ten tweede kan de ontwikkeling van de personeelskosten per arbeidsjaar afwijken van het bruto-inkomen van de betrokkenen.

Door de verkorting van de formele arbeidsduur in de quartaire sector van 38 naar 36 uur per week is de groei van het jaarloon van de werknemers over de gehele periode bezien 3% lager dan in de grafiek afgebeeld. Voorts zijn er nogal grillige effecten van de ontwikkeling van de sociale lasten die voor rekening komen van de werkgever; per saldo oefenen deze echter niet veel invloed uit op het hier geschetste beeld.[18] Het belangrijkste verschil tussen de marktsector en de quartaire sector heeft betrekking op de incidentele loonstijging. Onder incidentele loonstijging vallen de effecten van veranderingen in de samenstelling van het personeel (bv. een toename van het gemiddelde

opleidingsniveau) en de effecten van de vergrijzing van het werknemersbestand. Maar ook veranderingen in aanvangssalarissen, zoals die bijvoorbeeld in de eerste helft van de jaren negentig zijn doorgevoerd in het onderwijs, en veranderingen in de inschaling van personeel, zoals die zijn doorgevoerd bij de rijksoverheid, komen terecht in de als restpost berekende incidentele loonstijging. Deze incidentele loonstijging ligt volgens de hier gevolgde berekeningswijze in de orde van 1% per jaar voor het totaal van de quartaire sector, maar loopt op tot 1,5 à 2% in het onderwijs en bij politie/justitie. De achterliggende cijfers laten zien dat zij eveneens fors is in andere overheidsorganisaties zoals de belastingdienst en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. In de zorgsector is zij daarentegen slechts 0,7% en in de marktsector slechts 0,2%.[19]

Figuur 2.6 brengt de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de quartaire sector en in de marktsector in beeld. De arbeidsproductiviteit is berekend als de verhouding tussen het productievolume en de voor arbeidsduur gecorrigeerde personeelssterkte in fte's. Bij deze berekening wordt geen rekening gehouden met veranderingen in de samenstelling van het personeel (opleiding en anciënniteit).

Figuur 2.6 Arbeidsproductiviteit in de quartaire sector en de marktsector, 1990-2000 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)[7]

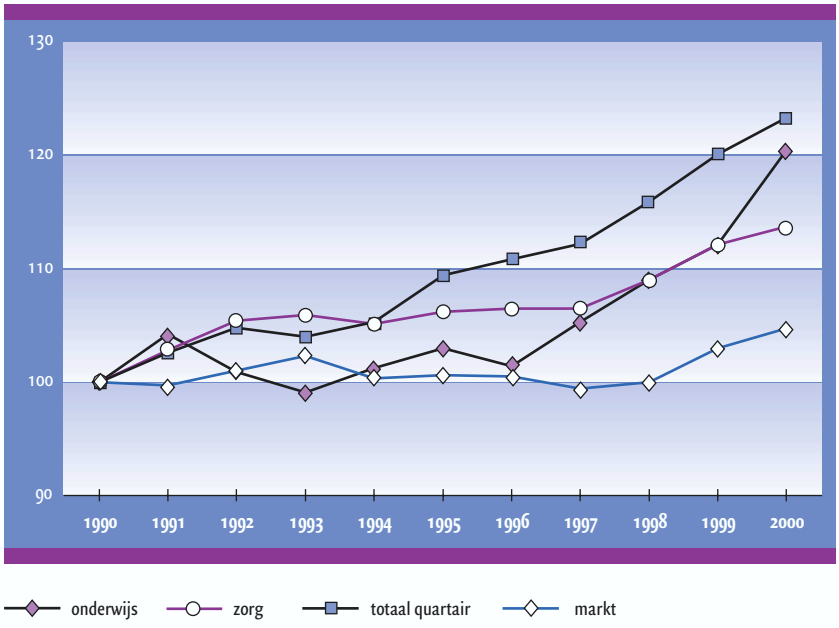
Over de gehele periode 1990-2000 neemt de arbeidsproductiviteit in de quartaire sector toe met 0,5% per jaar; het groeitempo in de marktsector is ruim tweemaal zo snel met 1,1% per jaar. In de periode tot 1993 stijgt zij in beide sectoren overigens nauwelijks.

De sterke stijging in 1994 hangt samen met het toenmalig fenomeen van de *jobless growth*, die een gevolg was van een tijdens de voorafgaande periode van laagconjunctuur ontstane overcapaciteit. Vanaf 1997 vertoont de arbeidsproductiviteit van de quartaire sector een lichte daling. Het verschil in ontwikkeling tussen de quartaire sector en de marktsector is in overeenstemming met de theorie van Baumol (zie box 2.1).

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

Figuur 2.7 geeft inzicht in de ontwikkeling van de reële materiële kosten per eenheid product. In feite zou het correcter zijn om hier te spreken van niet-loonkosten omdat naast materiële uitgaven in strikte zin ook huisvestingskosten en afschrijvingen zijn inbegrepen. Aangezien in de praktijk het prijsindexcijfer van het BBP niet sterk afwijkt van de prijsindexcijfers van de materiële overheidsconsumptie en de overheidsinvesteringen is de stijging van de materiële kosten ook te interpreteren als de inzet van niet-personele middelen per eenheid product.

Figuur 2.7 Reële materiële kosten per eenheid product, 1990-2000 (in indexcijfers, 1990 = 100)



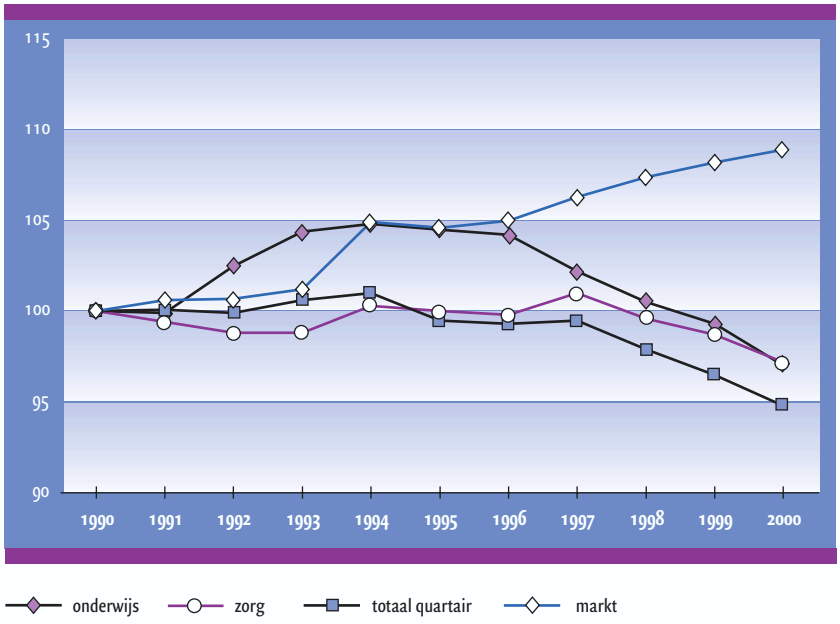
Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)[7]

In de marktsector is de stijging van de inzet van materiële middelen per eenheid product zeer gering; de lichte stijging in de laatste jaren is vermoedelijk een gevolg van de gestegen olieprijs. In de quartaire sector als geheel is er een vrij aanzienlijke groei met circa 2,1% per jaar. In de zorgsector is de groei echter slechts 1,3% per jaar. Bij het onderwijs is er aanvankelijk sprake van een vrijwel constante inzet van materiële middelen per product. In het basis- en het speciaal onderwijs is er zelfs een gestadige teruggang, die wellicht in verband kan worden gebracht met de veelvuldige klachten over het niveau van de materiële voorzieningen in scholen. Vanaf 1996 is er een kentering te constateren en in 2000 (en vermoedelijk ook 2001) nam de inzet van materiële middelen zeer snel toe.

De inzet van niet-personele middelen per eenheid product groeit vooral snel in het voortgezet onderwijs (vanaf 1996), het wetenschappelijk onderzoek, de thuiszorg, politie en justitie, de immigratie- en naturalisatiedienst, de belastingdienst en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. In de meeste gevallen spelen toenemende automatiseringskosten hierbij een belangrijke rol. Deze leiden echter over het algemeen niet tot een vermindering van de personele inzet.

Op basis van vorenstaande decompositiegegevens kan ook de ontwikkeling van de totale productiviteit worden berekend.[20] Figuur 2.8 geeft daarvan een beeld.

Figuur 2.8 Totale productiviteit, 1990-2000 (in indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)[7]

Omdat het effect van de toename van niet-personele middelen dat van de stijging van de arbeidsproductiviteit overtreft, daalt zowel in het onderwijs als in de zorgsector de totale productiviteit, met gemiddeld circa 0,3% per jaar. Voor de quartaire sector als geheel treedt er een daling op met gemiddeld 0,5% per jaar. Genoemde dalingen vinden vooral in de laatste jaren plaats. In de marktsector is er daarentegen sprake van een toename met gemiddeld circa 0,8% per jaar.

Hierbij past nogmaals de kanttekening dat in de berekeningen alleen rekening kon worden gehouden met de kwantitatieve productie en niet met de productkwaliteit. De dalende totale productiviteit kan dan ook voor een deel corresponderen met een stijgende kwaliteit. Tegen deze achtergrond zijn conclusies in termen van de relatieve kostprijs van producten eenduidiger dan uitspraken over de ontwikkeling van de (arbeids)productiviteit.

2.2.3 *Ontwikkelingen 1998-2002*

De gegevens over het gebruik van voorzieningen in 2000 zijn nog niet alle beschikbaar en die voor 2001 zijn er alleen voor het onderwijs en de sociale zekerheid. Ook zijn er nog geen definitieve realisatiecijfers voor de departementale uitgaven in 2001 en alleen ramingen voor het lopende jaar, 2002. Dit bemoeilijkt de analyse van de kwantitatieve effecten van het beleid van het kabinet Kok-II. Tabel 2.6 vat de, deels voorlopige of geraamde, cijfers voor de periode 1998-2002 samen.

Deze tabel benadrukt nogmaals, dat de volumegroei van de quartaire diensten in de periode 1998 tot 2000 betrekkelijk gering is geweest. Dit geldt het sterkst voor de zorg en voor politie en justitie. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat de productiegegevens van de zorgsector voor 2000 nog onvolledig zijn. De wel beschikbare cijfers duiden op dalende aantallen voor klinische opname en eerste polikliniekbezoek in ziekenhuizen, die slechts ten dele worden gecompenseerd door stijging van de dagopnames. De extramurale zorg vertoont een stijging, maar de geestelijke gezondheidszorg een daling. Bij de verpleeghuizen treedt een stijging op van dezelfde orde als in voorgaande jaren. In de thuiszorg steeg de productie tussen 1998 en 1999, maar bleef stabiel in het daaropvolgende jaar.
De gematigde volumestijging in de zorg contrasteert sterk met de aanzienlijke groei van de kosten. Deze groei zet zich ook in de periode 2000-2002 door. In 2000/2001 waren er 97.000 patiënten die langer dan een maand op een wachtlijst stonden voor (dag)opname in ziekenhuizen (Nienoord-Buré en Talma 2002), 77.000 wachtenden op geestelijke gezondheidszorg, 12.000 wachtenden op gehandicaptenzorg, en 61.000 personen die drie maanden of langer op de wachtlijst stonden voor thuiszorg, verzorgingshuis of verpleeghuis (Taskforce 2002). Wachtlijsten kunnen alleen worden weggewerkt via (deels tijdelijke) extra volumegroei. Gezien het feit dat de laatste niet optrad, en dat volgens recente analyses de wachtlijsten, met uitzondering van die in de gehandicaptenzorg, niet opvallend lijken terug te lopen, ziet het ernaar uit dat de extra middelen vooral zijn besteed aan een verbetering van de arbeidsmarktpositie van het personeel in de zorgsector en van de kwaliteit van de materiële voorzieningen en de huisvesting.

Tabel 2.6 Kerncijfers quartaire sector, 1998-2002 (gemiddeld jaarlijks groei in procenten, deels voorlopig of geraamd)

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

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)[7]; departementale meerjarenramingen

Hetzelfde geldt grosso modo voor het onderwijs, met de kanttekening dat de extra middelen tevens zijn besteed aan klassenverkleining in de onderbouw van het basisonderwijs en de introductie van ict in het funderend onderwijs. Bij het onderwijs was

het op voorhand ook niet de bedoeling dat deze middelen ten goede zouden komen aan volumegroei. Overigens duiden de cijfers erop, dat althans in de periode 2000-2002 eveneens extra middelen zijn ingezet voor het hoger onderwijs, een deelsector die in de jaren negentig werd gekenmerkt door dalende kosten per leerling. Ondanks deze extra uitgaven zijn er aanhoudende berichten over slechte materiële en huisvestingsvoorzieningen (zie bv. Asset 2002). In de volksmond moet vooral de hygiënische situatie in het basis- en voortgezet onderwijs het ontgelden. De onderwijsinspectie meent overigens dat de krapte op de arbeidsmarkt veruit de grootste bedreiging is voor het Nederlandse onderwijs (Onderwijsverslag 2001; OCenW 2002).

Een zelfde patroon, veel extra ingezette middelen, maar weinig volumegroei, is ook waarneembaar bij politie en justitie, met dien verstande dat dit beeld al van toepassing was in de voorafgaande tien jaar. Dit geldt in het bijzonder voor de politie, die een gestadige daling in de ophelderingspercentages zag optreden, en de rechtspraak, waar een forse extra inzet van middelen zich nauwelijks vertaalde in een stijging van de productie. Overigens blijft het de vraag, wat er zou zijn gebeurd als de extra inzet van middelen in de jaren negentig en in de laatste vier jaar niet had plaatsgevonden: politie en rechtspraak zien zich geconfronteerd met een steeds taaiere problematiek (zie bv. de *Nota criminaliteitsbeheersing* van het ministerie van Justitie (2001), waarin 1,85 miljard euro aan extra middelen wordt geclaimd voor de periode 2002-2005).

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

2.3 Productiviteit en efficiëntie op microniveau

2.3.1 Waarom productiviteitsstudies op microniveau?

In het voorgaande is de quartaire sector besproken op macroniveau en zijn landelijke totaalcijfers gepresenteerd per deelsector of voorziening. De macroanalyses weergegeven in paragraaf 2.2 geven echter slechts globale verklaringen voor de ontwikkelingen, waarin achterliggende processen niet naar voren komen. Zo laat een macroanalyse wel zien dat de inzet van zowel personeel als materiële middelen per cliënt in de gehandicaptenzorg toeneemt, maar kan dit op dit analyseniveau niet in verband worden gebracht met, bijvoorbeeld, de toenemende deconcentratie van voorzieningen. Door het ontbreken van dergelijke gedetailleerde achtergronden bieden de macro-

analyses slechts globale aanknopingspunten voor het voeren van beleid om de productiviteit te bevorderen. In de ramingen op macroniveau worden noodgedwongen simplificerende veronderstellingen gemaakt over het de structuur van het productieproces. Zo wordt er veelal uitgegaan van een vaste verhouding tussen productie (gebruik) en inzet van middelen (zoals personeel en materiaal). In de praktijk is deze verhouding in de loop der tijd echter meestal aan veranderingen onderhevig in de gezondheidszorg, bijvoorbeeld als gevolg van het toenemende aantal handen aan het bed. Ook verschilt deze verhouding tussen verschillende producenten. Door dit soort aannamen worden ramingen minder nauwkeurig.

De geschetste problemen kunnen deels worden opgelost door gebruik te maken van analyses op een lager aggregatieniveau: instellingen in plaats van voorzieningen of (deel)sectoren. In zulke micro-onderzoeken komt de relatie tussen de productie en de inzet van middelen, ofwel de productiestructuur, expliciet aan bod. Door niet alleen de ontwikkelingen in de verhouding tussen productie en inzet van middelen in de loop der tijd, maar ook het productieproces binnen instellingen onder de loep te nemen, ontstaat inzicht in de efficiëntie van het productieproces van instellingen. Hierdoor levert micro-onderzoek aanknopingspunten voor het voeren van gericht beleid door zowel beleidsmakers als managers van instellingen om kosten te besparen en zo middelen vrij te maken voor het wegnemen van knelpunten zoals wachtlijsten en werkdruk.

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

Productiviteit als maat voor de ontwikkelingen in de verhouding tussen productie en kosten heeft alleen betekenis, wanneer de producten in de loop der tijd hetzelfde blijven. Wanneer kwaliteitsverschillen van de producten niet op adequate wijze in de productiemaat zijn opgenomen, zullen deze ten onrechte als productiviteitsverschillen tot uitdrukking komen. Opmerkelijk is wel dat de stelling dat hoge kwaliteit samenhangt met hoge kosten, niet altijd juist is. Zo blijken de cliënten van de meest efficiënte thuiszorginstellingen over het algemeen meer tevreden te zijn met de zorg dan cliënten van minder efficiënte instellingen (PWC/Berenschot 1999b: 94). Blijkbaar kan een goede organisatie niet alleen leiden tot een hoge efficiëntie maar ook gepaard gaan met een hoge kwaliteit. De meting van kwaliteit blijft dan ook een onderwerp van discussie in

de literatuur over microanalyse. Wanneer er al overeenstemming is over de definitie van het begrip 'kwaliteit', is dit vaak moeilijk te kwantificeren. Evenals in de macro-onderzoeken blijft daarom ook in micro-onderzoeken de kwaliteit van de productie vaak onderbelicht. Het accent ligt op bedrijfsmatige en financiële aspecten van de bedrijfsvoering.

2.3.2 *Wat voor resultaten leveren microstudies?*

De microstudies richten zich op de relatie tussen productie en inzet van middelen ofwel op de productiestructuur. Een belangrijk begrip daarbij is 'efficiëntie' dat evenals het begrip 'productiviteit' de verhouding tussen productie en inzet van middelen beschrijft. De efficiëntie van een instelling weerspiegelt de mate waarin de productie met minder inzet van middelen totstandkomt, in vergelijking met de prestaties van andere instellingen.[21] Instellingen die in dit opzicht aan de top staan, worden efficiënt genoemd en fungeren als referentiekader voor de andere instellingen. Over het algemeen is een absolute maat voor de prestaties (en dus de efficiëntie) van een voorziening als geheel niet aan te geven. Efficiëntie is dus een relatief begrip. Uit de veranderingen in de efficiëntie van individuele instellingen kunnen ontwikkelingen in de tijd voor een voorziening als geheel worden afgeleid, en kan de stap worden gemaakt naar de macroanalyses en ramingen.[22] Box 2.2. illustreert het begrip efficëntie.

Box 2.2 Wat is efficiëntie?

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

Zoals gezegd, kan het productieproces van de efficiënte instellingen als referentiekader of leidraad dienen voor het hervormen van de bedrijfsprocessen van de minder efficiënte instellingen. Kennis hierover kan managers bijvoorbeeld aanleiding geven tot het terugdringen van uitbestedingen, het inzetten van meer of minder deeltijdpersoneel of het terugdringen van het ziekteverzuim. Aan de hand van microstudies kan ook de optimale schaal van instellingen binnen een voorziening worden bepaald. In het basisonderwijs heeft schaalvergroting forse kostenbesparingen opgeleverd, terwijl in ziekenhuizen de schaalvergroting te ver lijkt door te slaan (zie bv. Merkies 2000 en Blank et al. 1998). Ook kunnen er prijskaartjes aan de verschillende producten worden gehangen

(marginale kosten per product). Dit kan een bijdrage leveren aan het bijstellen van de financieringsstructuur. In de gehandicaptenzorg is, bijvoorbeeld, gebleken dat de werkelijke kosten van het verzorgen van de verschillende typen bewoners niet spoort met de tarieven die daarvoor gelden (Eggink en Blank 2001). Verder kan worden onderzocht of het in één instelling voortbrengen van verschillende diensten kostenbesparingen oplevert (diversificatie-effecten). In de gehandicaptenzorg zouden er, bijvoorbeeld, kostenbesparingen optreden wanneer zeer ernstig verstandelijk gehandicapten in andere instellingen verzorgd zouden worden dan de minder ernstig gehandicapten (Eggink en Blank 2001). Tot slot kan door het volgen van instellingen in de loop der tijd de (macro)productiviteitsontwikkeling nader worden onderzocht. Belangrijke aspecten hierbij zijn naast veranderingen in de efficiëntie, nieuwe productiemethoden (technologische ontwikkelingen zoals apparatuur in ziekenhuizen) en veranderingen in de opvattingen over de benodigde dienstverlening (maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het afnemend aantal leerlingen per klas in het basisonderwijs).

In het buitenland, met name in de Verenigde Staten, bestaat een uitgebreide traditie op het gebied van onderzoek naar de productiestructuur en de efficiëntie van quartairesectorvoorzieningen (zie de overzichtsbundel Blank 2000). Ook in Nederland bestaat er inmiddels een aardige traditie op dit terrein. Het SCP heeft daarbij sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een voortrekkersrol gespeeld.[23] Sinds halverwege de jaren negentig is de methode van partiële kengetallen in zwang gekomen. Hierbij wordt voor een aantal kenmerken van het productieproces aangegeven hoe instellingen scoren, bijvoorbeeld op het aandeel ondersteunend ten opzichte van het uitvoerend personeel, of het aantal leerlingen per onderwijzer. Dit type onderzoek is door de eenvoudige toepassing en interpretatie populair bij overheid en consultancybureaus, bijvoorbeeld op de terreinen gezondheidszorg en rechtshandhaving.[24] Hoewel deze kengetallen inzicht geven in de verschillen tussen instellingen, is uit de scores per kenmerk niet zomaar een algemeen beeld van de efficiëntie of prestaties van de instellingen af te leiden.[25] Hierdoor is een terugkoppeling naar, bijvoorbeeld, productiviteitsontwikkelingen op macroniveau niet mogelijk. Daarom zijn er meer geavanceerde methoden ontwikkeld, die hierover wel uitsluitsel kunnen geven. Deze methoden zijn echter wat lastiger te interpreteren voor niet-ingewijden.[26] De bijdrage van kenmerken van de instellingen aan de efficiëntie kan bij die methoden worden onderzocht met behulp van statistische technieken. De onderzoeken op dit terrein worden thans vaak aangeduid met de term 'benchmarking'.

2.3.3 Beleidstoepassingen

In eerste instantie stonden de overheid, koepelorganisaties en managers van instellingen zeer wantrouwend tegenover voor microgeoriënteerd onderzoek naar de efficiëntie in de quartaire sector. Het is dan ook, mede door de ontoegankelijkheid van de meeste onderzoeken voor niet-economen, vaak lastig de resultaten op de juiste wijze te interpreteren. Zo zijn eind jaren tachtig bij het verschijnen van *Doelmatig dienstverlenen*

de gevonden inefficiënties bij bejaardenoorden door het beleid aangegrepen om een generieke korting op alle bejaardenoorden te leggen (de zogenoemde kaasschaafmethode). Ook de efficiënte instellingen moesten hierdoor geld inleveren waardoor de kwaliteit en/of de omvang van de productie onder druk kwam te staan. Deze beleidsingreep heeft geleid tot een groot wantrouwen in het veld ten opzichte van dit soort onderzoek. Een van de weinige voorbeelden (in Nederland) van succesvolle toepassing van efficiëntieonderzoek in de beleidsvorming is het proces van schaalvergroting in het basisonderwijs, dat in de jaren negentig onder de naam 'Toerusting en bereikbaarheid' door het ministerie van OCenW is uitgevoerd. Het SCP heeft dit proces begeleid en jaarlijks geëvalueerd.[27] Dit project is geslaagd mede omdat de besparingen weer teruggevloeid zijn naar de sector.

Inmiddels is het accent van dit soort onderzoek verschoven van het beschrijven naar het verklaren van productiviteits- of efficiëntieverschillen. De angst voor de onderzoeken is bij de overheid en de sectoren afgenomen. Ook de overheid onderkent nu het belang van kennis over de efficiëntie van quartaire voorzieningen zoals blijkt uit het VBTB-beleid (TK 1998/1999) en de onlangs door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) opgezette Kennisbank benchmarking in de publieke sector. Er is onderzoek uitgezet onder andere in de zorgsector, bij de politie en in de rechtspraak. Ook de Algemene Rekenkamer en het RIVM hebben zich op het gebied van efficiëntieonderzoek begeven.[28]

Uit de efficiëntiestudies op de verschillende terreinen van de quartaire sector is een aantal algemene inzichten te ontlenen (zie ook bv. Goudriaan 2001) die voor de meeste sectoren gelden. Zo blijken er bij elke voorziening inefficiënties voor te komen. Dit houdt in dat er soms forse verschillen tussen instellingen bestaan. De gemiddelde inefficiëntie kan oplopen tot enkele tientallen procenten. Dit wil echter niet zeggen dat deze inefficiënties ook volledig kunnen worden weggenomen, ofwel dat de kosten zonder meer met tientallen procenten kunnen afnemen. Het is immers veelal niet mogelijk om de efficiëntieverschillen geheel te verklaren. In een sommige studies kan slechts ongeveer een derde ervan worden toegewezen aan verschillen in de kenmerken van het productieproces (zie bijvoorbeeld de studie over ziekenhuizen van Blank et al. 1998). Ander studies kennen een verklaring van ongeveer 60% van de efficiëntieverschillen aan kenmerken van de instellingen toe (zie bijvoorbeeld Goudriaan et al. 1998 over hogescholen). Daarnaast leidt het kennen van de oorzaak van efficiëntieverschillen niet altijd tot een hanteerbaar instrument voor verbetering. Zo is de opleiding en ervaring van het personeel vaak een belangrijke factor. Instellingen hebben echter door ontslagbescherming en krapte op de arbeidsmarkt niet altijd de mogelijkheid dit op korte termijn aan te passen.

Een andere conclusie die uit veel onderzoeken volgt, is dat schaalvergroting haar grenzen kent. Veel onderzoeken geven aan dat middelgrote instellingen het meest efficiënt zijn; dit geldt bijvoorbeeld voor ziekenhuizen en politiekorpsen (Blank et al.

1998, van Tulder 1994). Het algemeen geaccepteerde beeld dat grote instellingen efficiënter zouden zijn, wordt hiermee tegengesproken.

Verder volgt uit een vergelijking van de kosten per product en de vergoedingen die voor deze producten zijn vastgesteld, dat deze niet altijd goed sporen. Met name in de zorgsector blijken er grote verschillen tussen financiering en kosten te bestaan.

2.4 *Samenvatting en slotopmerkingen*

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

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

Een sterke toename van het productievolume is kenmerkend voor asielvraagstukken (23% per jaar), de kinderopvang (12% per jaar), genees- en hulpmiddelen (7% per jaar), het gevangeniswezen (6% per jaar) en de belastingdienst (4% per jaar). Een daling treedt op bij het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (demografische factoren), het wetenschappelijk onderwijs (studiefinancieringsbeleid), de verzorgingshuizen (extramuralisering), de politie (dalende ophelderingen), de uitvoering sociale zekerheid (conjunctuur en privatisering ziektewet) en de cultuur (schijneffect, veroorzaakt doordat hoofdzakelijk publieke vormen van dienstverlening zijn meegenomen).

De zorgsector als geheel vertoont een volumegroei van gemiddeld 1,8% per jaar, die voor circa twee derde is toe te schrijven aan de vergrijzing. De sterke groei van de verstrekking van genees- en hulpmiddelen (7,2% per jaar) draagt ook in belangrijke mate bij aan dit totaaleffect. Omdat de relatieve kostprijs in de zorgsector met gemiddeld 1,2% per jaar toeneemt, loopt hij in termen van reële kosten min of meer in de pas

met de groei van het BBP. In termen van volume blijft de consumptie van medische diensten echter achter bij de welvaartsgroei. De relatieve kostprijs neemt het snelst toe in de care-voorzieningen (verpleeghuizen, verzorgingshuizen, thuiszorg en gehandicaptenzorg) en is daar vermoedelijk gerelateerd aan een verbetering van de productkwaliteit, die niet tot uitdrukking komt in de beschikbare productindicatoren. Bij geneesmiddelen is de eerdergenoemde sterke volumestijging gepaard gegaan met een (lichte) daling van de relatieve kostprijs.

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

Bij politie en justitie is er, zoals gezegd, sprake van een sterke productiegroei bij het gevangeniswezen (+6% per jaar), maar van een productiedaling bij de politie (–1% per jaar). De brandweer en de rechtspraak laten een gematigde groei zien (circa 1% per jaar). Per saldo bedraagt de gemiddelde jaarlijkse groei van het productievolume bij politie en justitie 0,2% per jaar. Hierbij is er overigens om technische redenen geen rekening gehouden met de aanzienlijke groei van de transacties in het kader van de wet-Mulder (flitsapparatuur en dergelijke). Deze lage groei van het productievolume gaat (met name bij politie en rechtspraak) gepaard met een zeer aanzienlijke toename van de reële kosten per eenheid product (gemiddeld 4,5% per jaar, bij de rechtspraak niet minder dan 7%). Deze sterke verhoging is mogelijk toe te schrijven aan een steeds 'taaiere' problematiek: georganiseerde misdaad, toenemende professionaliteit van advocatenkantoren, steeds meer beroepsprocedures.

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

productiecijfers echter slechts beschikbaar tot het jaar 2000.

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

Het is opvallend dat de personeelskosten per arbeidsjaar in de quartaire sector in de periode 1990-1999 sneller zijn gestegen dan die in de marktsector. Deze bevinding lijkt haaks te staan op het algemene idee dat de beloning van ambtenaren, onderwijzers en personeel in de zorgsector juist slecht is in vergelijking tot die in de marktsector. Getuige de hier gepresenteerde bevindingen kan dit contrast met name worden verklaard uit het verschil tussen loonniveaus en loonontwikkeling. Eerder schetste de commissie-Van Rijn (BZK 2001) op basis van gegevens voor 1997 een genuanceerd beeld van de beloningsverhoudingen tussen markt en overheid, waarin zij de nadruk legde op het licht achterblijvende niveau van de contractlonen in de collectieve sector en op verschillen in beloning naar opleidingsniveau, waarbij met name het onderwijs en de zorgsector er minder goed vanaf komen. Voor het geheel van de collectieve sector geldt dat werknemers met een relatief hoog opleidingsniveau slechter en werknemers met een relatief laag opleidingsniveau beter gehonoreerd worden dan in de marktsector. Wel moet daarbij worden bedacht dat de hier gepresenteerde gegevens totale personeelskosten betreffen, terwijl de schattingsresultaten van de commissie-Van Rijn betrekking hebben op lonen, gecorrigeerd voor samenstellingseffecten op grond van leeftijd, opleiding en geslacht. Mede als gevolg van deze bevindingen is er een begin gemaakt met de realisatie van concurrerende arbeidsvoorwaarden om de personele kwaliteit van de quartaire dienstverlening te waarborgen. Overigens is nog niet duidelijk wat nu precies de effecten van deze maatregelen (zullen) zijn.

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

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

Productiviteitsstudies op microniveau kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een verdieping van het inzicht in de achtergronden van productiviteitsontwikkelingen en het ontwikkelen van strategieën om de productiviteit van voorzieningen te verhogen. Bovendien kunnen hierop gebaseerde inzichten leiden tot een verbetering van ramingen van de toekomstige kostenontwikkeling. Het monitoren van de efficiëntie en productiviteit van instellingen in de verschillende voorzieningen krijgt dan ook steeds meer aandacht van beleidsmakers. Er zou echter een aanzienlijke investering in menskracht nodig zijn, om dit soort onderzoek voor de gehele quartaire sector uit te voeren.

Bijlage A Overzicht van geanalyseerde voorzieningen

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

Noten

1 De quote voor de kosten van quartaire dienstverlening is overigens een hybride begrip. Materiële kosten voor quartaire dienstverlening moeten in relatie tot het BBP namelijk eerder worden gezien als toegevoegde waarde van de marktsector.
2 Dit betreft onder meer omroeporganisaties en de milieudienstverlening.
3 De privatisering van de nutsbedrijven en de voormalige PTT blijft hier buiten beschouwing omdat deze niet tot de quartaire sector worden gerekend. Overigens waren dit van oudsher bedrijfsmatige activiteiten, waarmee weinig of geen overheidsmiddelen waren gemoeid.
4 Door aanvullende afspraken is het effect hiervan op de arbeidsduur circa –3%.
5 Het betrekkelijk lage aandeel van de overheidsfinanciering wordt niet alleen veroorzaakt door het openbaar vervoer, maar ook door de gemeentelijke grondbedrijven, die min of meer winstgevend zijn.
6 Er is hier een oorzakelijk verband, omdat er bij door de overheid gefinancierde diensten een behoefte bestaat om de rechtmatigheid van de uitgaven met behulp van een objectief en openbaar toetsingskader vast te stellen.
7 De belangrijkste CBS-bronnen achter het Gegevensbestand quartaire sector zijn: Nationale rekeningen, Sociaal-economische maandstatistiek, Jaarboek onderwijs, Vademecum gezondheidsstatistiek Nederland, Statistisch jaarboek en het elektronische medium Statline. Belangrijke bronnen in het kader van de rijksbegroting zijn: Rijksbegrotingen voor OCenW, landbouw, financiën, justitie en binnenlandse zaken, de Sociale nota en de Zorgnota. Van de jaarverslagen zijn onder meer die van de belastingdienst, socialezekerheidsinstellingen, Nederlandse spoorwegen en Nederlandse sport federatie van belang. Verder is een nieuwe lijn van brancherapporten in opkomst: jeugdhulpverlening, sociale werkplaatsen. In de geplande *Rapportage quartaire sector* zal een geactualiseerd bronnenoverzicht worden opgenomen.
8 In het verleden heeft het SCP veel aandacht geschonken aan de verwerking van de zogenoemde zorgzwaarte in de productindicatoren voor de zorgsector. Verder wordt in het kader van de nog te verschijnen *Rapportage quartaire sector* aandacht besteed aan het verwerken van bepaalde kwalitatieve aspecten in de productindicatoren voor het onderwijs. Het aantal leerlingen wordt daarbij gecorrigeerd voor de overgangs- en slagingskans in het verlengde van Goudriaan et al. (1989). Met name bij het voortgezet onderwijs leidt deze benadering tot een hogere inschatting van de productiegroei, omdat in de loop der jaren negentig een aanzienlijke verkorting van leeromwegen is bereikt. Verwerking hiervan leidt tot een 0,5% hogere productiegroei. Voor mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs zijn voor dit doel aparte modellen ontwikkeld; het beeld wijzigt zich hierdoor overigens niet in noemenswaardige mate.
9 Tot de marktsector worden hier alle producenten gerekend die volgens de in hoofdstuk 1 behandelde indeling niet tot de quartaire sector worden gerekend. Een juistere, maar minder 'leesbare' omschrijving zou zijn: het totaal van de primaire, secundaire en tertiaire sector.
10 De productie van de marktsector is niet berekend via fysieke indicatoren, maar door de toegevoegde waarde van de marktsector te defleren met het prijsindexcijfer van het BBP.

11 Het blijkt door een gebrek aan gegevens, met name met betrekking tot de kosten per product, niet mogelijk om de transacties in het kader van de wet-Mulder op een plausibele manier in de uitkomsten te verwerken. Overigens heeft de politie ook weinig of niets te maken met de afhandeling van bekeuringen via flitsapparatuur.

12 Dit is een gevolg van het feit dat de toegevoegde waarde van de marktsector is gedefleerd met het prijsindexcijfer van het gehele BBP (inclusief de quartaire sector). Als de juiste deflator beschikbaar was, zou de marktsector een licht negatieve ontwikkeling van de reële kosten per product moeten vertonen, die het positieve effect van de quartaire sector precies neutraliseert. In een volgend rapport kan deze aanpak wellicht worden verfijnd.

13 Met ingang van 1995 zijn overigens weer goede en gedifferentieerde gebruikscijfers beschikbaar.

14 De contractuele loonkostenontwikkeling heeft betrekking op de ontwikkeling van de CAO-lonen inclusief de sociale lasten voor werkgevers. De incidentele loonkostenontwikkeling is hier berekend als resultante van de personeelskosten per arbeidsjaar en de contractuele loonkostenontwikkeling. Een complicatie is dat het begrip 'incidenteel' en de berekeningswijze in de praktijk nogal uiteenlopen, en dat verschillende instanties derhalve uiteenlopende cijfers hanteren.

15 Overigens omvatten de personeelskosten van de marktsector naast de lonen en sociale lasten ook het inkomen van zelfstandigen. Dit laatste is bijvoorbeeld ook het geval in de zorgsector, waar het inkomen van zelfstandige beroepsbeoefenaren is beschouwd als personeelskosten. Ook bij de berekening van de arbeidsjaren is zowel rekening gehouden met de werknemers als met de zelfstandigen. Daarentegen blijft de inzet van vrijwilligers buiten beeld en vallen uitzendkrachten en uitbestedingen onder de materiële kosten.

16 Het ministerie van OCenW, het SCP en zo mogelijk ook het CBS zullen de discrepanties in de cijfers met betrekking tot de incidentele loonontwikkeling aan een nader onderzoek onderwerpen.

17 Een soortgelijk beeld wordt verkregen indien niet wordt uitgegaan van gegevens op het niveau van afzonderlijke voorzieningen maar van totalen per bedrijfstak conform de Nationale rekeningen van het CBS.

18 Zo betaalt de overheid pas sinds 1995 premies voor werknemersverzekeringen; de effecten van deze trendbreuk worden echter in latere jaren in aanzienlijke mate gecompenseerd door premiedalingen die samenhangen met de daling van de werkloosheid. Zowel de door het CBS berekende contractuele loonkostenindices als SCP-berekeningen duiden erop dat veranderingen in de sociale lasten voor werkgevers niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de sterke stijging van de personeelskosten per arbeidsjaar in de deelsectoren openbaar bestuur en onderwijs.

19 Hierbij wordt rekening gehouden met de meeste vormen van beloning, maar niet met om niet verstrekte aandelen.

20 De totale productiviteit is hier berekend als het met de kostenaandelen van de factor arbeid en de overige productiemiddelen gewogen verschil, van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling en de ingezette niet-personele middelen per product. Zie voor een nadere toelichting de binnenkort te verschijnen *Rapportage quartaire sector*.

21 Efficiëntie kan ook worden gedefinieerd als de mate waarin met de gegeven kosten meer productie zou kunnen worden behaald. Zie bijvoorbeeld Eggink en Blank (2001) voor een uitgebreidere toelichting op het begrip 'efficiëntie' en de wijze

waarop dit kan worden bestudeerd. Efficiëntie kan nog worden onderscheiden in technische efficiëntie als maat voor het inzetten van te veel van alle middelen bij de gegeven productie en allocatieve efficiëntie als maat voor het inzetten van middelen in een niet-optimale verhouding.

22 Hiertoe dienen de eenmalige projecten voor verschillende voorzieningen, zoals het SCP deze in de afgelopen decennia heeft uitgevoerd, telkens te worden geupdate, om de productiviteitsontwikkelingen van de voorzieningen te kunnen monitoren. De Algemene Rekenkamer onderschrijft deze noodzaak (Algemene Rekenkamer 2001) Het SCP is dan ook van zins een monitor op te zetten over de productiviteit in de intramurale zorgsector.

23 In 1986 is met het zesde PKS-bulletin een voorzichtig begin gemaakt met het bestuderen van de relatie tussen de productie en de inzet van middelen (de productiestructuur) van voorzieningen (SCP/CPB 1986). Het eerste uitgebreide onderzoek van het SCP op microniveau (*Doelmatig dienstverlenen*) verscheen in 1989 en bestudeerde onderwijs, politie, bibliotheken en bejaardenoorden (Goudriaan et al. 1989). Daarna verschenen er bij het SCP microstudies over onderwijs (Blank et al. 1990 en Blank 1993), politie, rechtspraak en justitie (Van Tulder en Spapens 1990 en Van Tulder 1994) , verpleeghuizen (Blank en Eggink 1996), ziekenhuizen (Blank et al. 1998) en gehandicaptenzorg (Eggink en Blank 2001). Ook buiten het SCP wordt dit soort onderzoek uitgevoerd. Zo zijn er studies over onderwijs (Koelman 1987; Jongbloed et al. 1994; Goudriaan et al. 1998), reinigingsdiensten (Bokkes 1989), zorgsector (Kooreman 1994; Bakkenist/Trimbos instituut 1998; PWC/Berenschot 1999a, b), brandweer (Koornstra 1992), openbare bibliotheken (Moolenaar 1993), gevangeniswezen (Lijesen 1998), arbeidsvoorziening (Algemene Rekenkamer 2001) en ambulance-diensten (Van der Veen 2001).

24 Zie bijvoorbeeld Elias et al. (1997) over thuiszorg en Van Dijen et al. (1998a, b) over gehandicaptenzorg, IBO-Politiezorg (1999) en Kwaliteitsbureau politie (2000) over de politie, IBO-Rechtspraak (1999) over de rechtspraak, en dOO (2001) en IBG (2001) over het onderwijs.

25 De zogenoemde spinnenweb-diagrammen geven wel een eerste indruk hiervan, maar kunnen geen harde uitspraken leveren (zie bijvoorbeeld PWC/Berenschot 1999a, b; Bakkenist/Trimbos instituut 1998; IBG 2001). Hier moet ook worden benadrukt dat een soort superinstelling die op alle aspecten maximaal scoort, niet als ijkpunt mag worden gehanteerd. Het is immers niet realistisch te veronderstellen dat zo'n instelling daadwerkelijk kan bestaan. Zie Blank (1998) voor de gevaren van het hanteren van de methode van partiële kengetallen.

26 Deze technieken zijn veelal gebaseerd op traditionele micro-economische theorieën over kosten en productie. Voor sommige van deze technieken, zoals de lineaire programmeringstechniek Data envelopment analysis (DEA), bestaan standaard softwarepakketten en zijn de resultaten eenvoudig te interpreteren. Andere technieken zoals Stochastic frontier analysis (SFA), waarbij meetfouten niet direct leiden tot afwijkingen in de resultaten, vergen enige statistische kennis en zijn iets lastiger te interpreteren voor niet-ingewijden.

27 De plannen zijn op basis van de SCP-berekeningen enige malen bijgesteld. Zie bijvoorbeeld Blank en Niggebrugge (1993), Eggink en Niggebrugge (1997), en Merkies (2000).

28 In het kader van het traject Benchmarking in de AWBZ (IBW 1998) zijn er onderzoeken gedaan in de thuiszorg (Van Dijen et al. 1998a, b; PWC/Berenschot 1999a), de verpleging en verzorging (PWC/Berenschot 1999b), de gehandicaptenzorg (PWC 2000), en de geestelijke gezondheidszorg. Over de geestelijke gezond-

heidszorg zijn nog geen rapportages beschikbaar; de onderzoeken zijn nog in een zeer experimentele fase. Over politie en justitie verschenen onder meer IBO-Politiezorg (1999), en IBO-Rechtspraak (1999). De Algemene Rekenkamer bestudeerde de arbeidsvoorziening (Algemene Rekenkamer 2001); het RIVM deed onderzoek naar de ambulancediensten (Van der Veen 2001).

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2001)
Algemene Rekenkamer. Efficiëntie van arbeidsbureaus. Den Haag: Algemene Rekenkamer (2001).

ASSET (2002)
Kind van de rekening. Onderzoek naar het onderhoud van basisscholen. Uden: ASSET Facility Management, 2002.

Bakkenist/Trimbos Instituut (1998)
Bakkenist en Trimbos Instituut. Onderzoek doelmatigheid RIAGG-activiteiten. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1998.

Blank (1993)
J.L.T. Blank. Kosten van kennis: een empirisch onderzoek naar de produktiestructuur van het basisonderwijs in Nederland. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1993 (Sociale en Culturele Studies 17).

Blank (1998)
J.L.T. Blank. Benchmarken of de kunst van het vergelijken. In: Economisch statistische berichten 83 (1998) 4154 (432-435).

Blank (2000)
J.L.T. Blank. Public provision and performance. Amsterdam: Elsevier Science b.v., 2000.

Blank en Eggink (1996)
J.L.T. Blank en E. Eggink m.m.v. A.I. de Graaf. Zuinig op zorg. Een empirisch onderzoek naar de productiestructuur van verpleeghuizen in Nederland. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1996 (Cahier 131).

Blank en Niggebrugge (1993)
J.L.T. Blank en F.D.E. Niggebrugge. Gevolgen van schaalvergroting in het basisonderwijs (schooljaar 1992/'93). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1993.

Blank et al. (1990)
J.L.T. Blank, S. Boef-van der Meulen, H.M. Bronneman-Helmers, L.J Herweijer, B. Kuhry en R.A.H. Schreurs. School en schaal. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1990 (Cahier 81).

Blank et al. (1998)
J.L.T. Blank, E. Eggink en A.H.Q.M. Merkies. Tussen bed en budget: een empirisch onderzoek naar de doelmatigheid van algemene en academische ziekenhuizen in Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1998 (Sociale en Culturele Studies 26).

Bokkes (1989)
W.T.M. Bokkes. Privatisering belicht vanuit de transactiekostenbenadering: kostenbeheersing bij het huisvuil? Enschede: Universiteit Twente/faculteit Bestuurskunde, 1989.

BZK (2001)
De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, februari 2001

CBS (1998)
Centraal Bureau voor de Statistiek. Nationale rekeningen 1997. Den Haag: Sdu, 1998.

CBS (2000)
Centraal Bureau voor de Statistiek. Kosten en financiering van de gezondheidszorg 1999. Voorburg/Heerlen: CBS, 2000.
CBS (2001)
Centraal Bureau voor de Statistiek. Nationale rekeningen 2000. Den Haag: Sdu, 2001.
DOO (2001)
Dienst Openbaar Onderwijs. Benchmarksysteem van de DOO. Documentatiemap van de workshop Benchmarken van organisaties in de publieke sector. Den Haag/Zoetermeer: ministerie van BZK/ministerie van OCenW, 2001.
Van Dijen et al. (1998a)
M.E.M. Dijen, M. Bijker, M. Daalhuysen, W.A. Groothuis, H.K. Griffioen en G. Jansen van Roosendaal. Benchmarking in de sector verstandelijk gehandicapten: Definitieve tussenrapportage. Utrecht: Moret, Ernst & Young, 1998.
Van Dijen et al. (1998b)
M.E.M. Dijen, M. Bijker, W.A. Groothuis, H.K. Griffioen, G. Jansen van Roosendaal en R.A. Stegwee. Benchmarking in de verstandelijk gehandicaptenzorg: bevindingen bij de pilotmeting. Utrecht: Moret, Ernst & Young, 1998.
Eggink en Blank (2001)
E. Eggink en J.L.T. Blank. Verstandig verzorgd: een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/4).
Elias et al. (1997)
J. Elias, J.Th. van Iperen, F.C.M. Luisman, D.J. van der Net en W. van Santen. Doelmatigheid in de thuiszorg. De resultaten van een vergelijkend onderzoek naar de doelmatigheid en bedrijfsvoering van thuiszorginstellingen. Amsterdam: Bakkenist management consultants, 1997.
Goudriaan (2001)
R. Goudriaan. Ontwikkeling van doelmatigheidsonderzoek in Nederland. In: Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
Goudriaan et al. (1989)
R. Goudriaan, F.P. van Tulder, J.L.T. Blank, A.G.J. van der Torre en B. Kuhry. Doelmatig dienstverlenen. Een onderzoek naar de produktiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1989 (Sociale en Culturele Studies 11).
Goudriaan et al. (1998)
R. Goudriaan, B. Jongbloed en D.C. van Ingen. Kostendeterminanten en doelmatigheid van het Nederlandse hoger onderwijs. Zoetermeer: ministerie van OCenW, 1998.
IBG (2001)
Informatie beheer groep. Benchmarkonderzoek Informatie beheer groep. Documentatiemap van de workshop Benchmarken van organisaties in de publieke sector. Den Haag/Zoetermeer: ministerie van BZK/ministerie van OCenW, 2001.
IBO-Politiezorg (1999)
Interdepartementaal beleidsonderzoek Politiezorg. Politiezorg. IBO-ronde 1998, nr. 3. 1999.

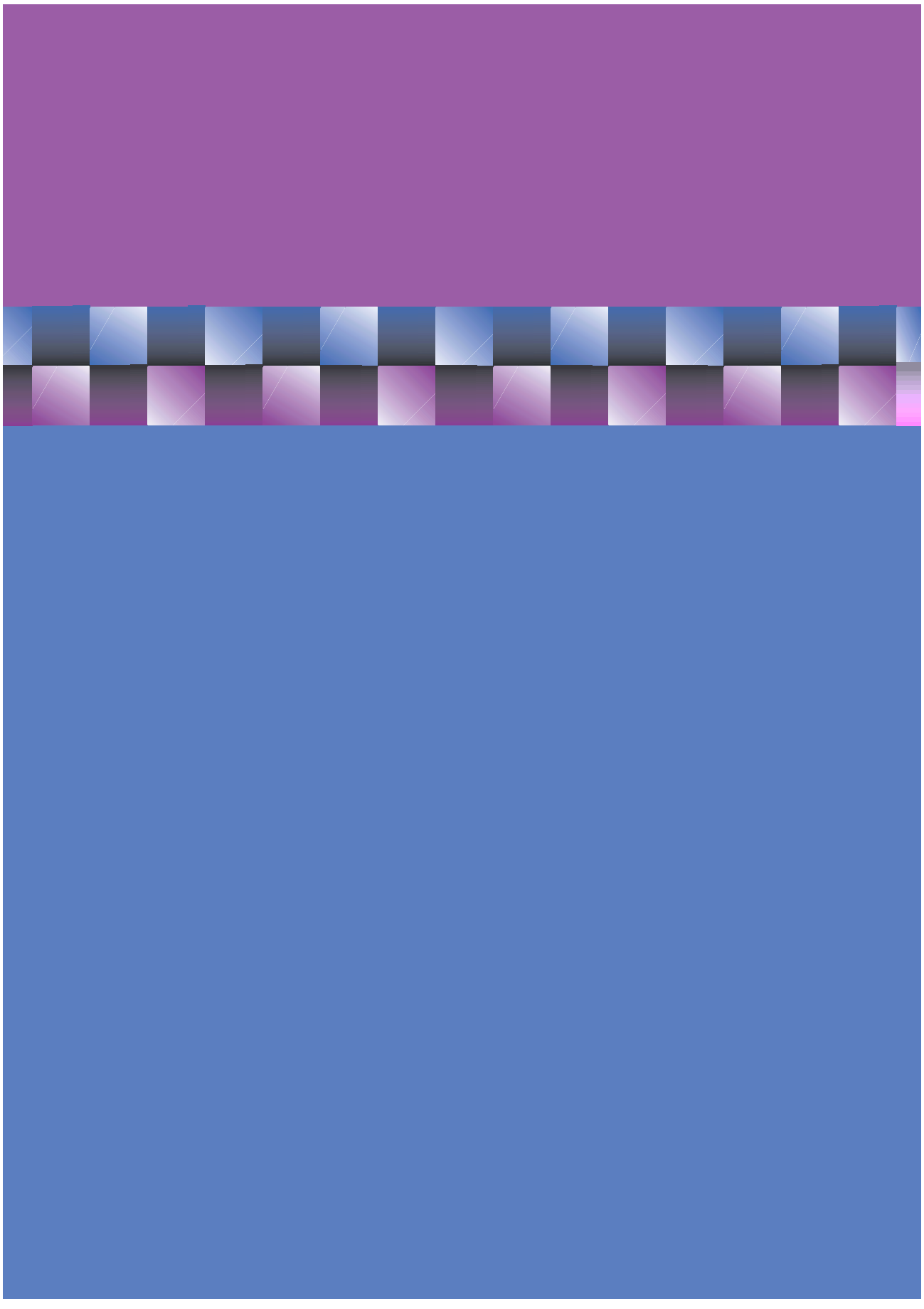
IBO-Rechtspraak (1999)
Interdepartementaal beleidsonderzoek Bedrijfsvoering rechtspraak. Recht van spreken. 1999. IBO-ronde 1998, nr.7. 1999
IBW (1998)
Interdepartementaal beleidsonderzoek benchmarking in de AWBZ: eindrapport. Den Haag: Interdepartementale werkgroep Benchmarking 1998.
Jongbloed et al. (1994)
B.W.A. Jongbloed, J.B.J. Koelman, R. Goudriaan, H. de Groot, H.M.M. Haring en D.C. van Ingen. Kosten en doelmatigheid van het hoger onderwijs in Nederland, Duitsland en Groot-Brittannië. Enschede/Den Haag: Centrum van studies voor hoger onderwijs beleid/Instituut voor onderwijs van overheidsuitgaven, 1994.
Justitie (2001)
Criminaliteitsbeheersing: Investeren in een zichtbare overheid. Den Haag: ministerie van Justitie.
Koelman (1987)
J.B.J. Koelman. Kosten van de verzuiling. Rotterdam: Erasmus universiteit Rotterdam, 1987.
Kooreman (1994)
P. Kooreman. Nursing home care in the Netherlands: a nonparametric efficiency analysis. In: Journal of health economics 13 (1994) 3 (301-316).
Koornstra (1992)
J. Koornstra. De brandweer: hoe sneller, hoe duurder? Den Haag: VNG uitgeverij, 1992.
Kwaliteitsbureau politie (2000)
Kwaliteitsbureau politie. Good practices. Den Haag: Nederlands Politieinstituut. 2000.
Lijesen (1998)
M. Lijesen, C. van Beers, D. Moolenaar, H. Poppelaars en M. Stafleu. Internationale vergelijking kosten van detentie. Den Haag: Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven, 1998 (Onderzoeksreeks 92).
Merkies (2000)
A.H.Q.M. Merkies, Economics of scale and school consolidation in Dutch primary school industry. In: J.L.T. Blank (red.). Public provision and performance. Amsterdam: Elsevier Science b.v., 2000.
Molenaar (1993)
D. Moolenaar. Efficiëntie van Nederlandse bibliotheken. Rotterdam: Erasmus universiteit Rotterdam, 1993 (afstudeerscriptie).
Nienoord-Buré en Talma (2002)
C.D.Nienoord-Buré en H.F. Talma. Wachtlijsten voor medisch-specialistische zorg in ziekenhuizen; resultaten per november 2001. Utrecht: Prismant, 2002.
OCenW (2002)
Inspectie van het Onderwijs: Onderwijsverslag over het jaar 2001. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, 2002.
PWC/Berenschot (1999a)
Toepassing benchmarkanalysemodel voor sector verpleging en verzorging gefaseerd en onder randvoorwaarden haalbaar: eindrapportage. Utrecht: PriceWaterhouseCoopers/Berenschot, 1999.
PWC/Berenschot (1999b)
Benchmarkonderzoek thuiszorg biedt aanknopingspunten voor instellingen en overheid: definitieve rapportage. Utrecht: PriceWaterhouseCoopers, 1999.

PWC (2000)
Kansen en uitdagingen met benchmarking in de gehandicaptenzorgsector: opzet van een benchmarkmodel en de toepassingsmogelijkheden nu en later. Utrecht: PriceWaterhouseCoopers, 2000.
SCP (2002a)
Rapportage Quartaire Sector. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002 (nog te verschijnen).
SCP (2002b)
Memorandum quartaire sector. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-Werkdocument 86).
SCP/CPB (1986)
Kosten van kwartaire diensten 1970-1983: een statistische verkenning van kostenstructuur en voorzieningengebruik. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, 1986 (PKS-Bulletin 6).
Taskforce (2002)
H. Doornink. Landelijke rapportage. Resultaten wachtlijsteninventarisatie Sector Verpleging en Verzorging. Peildatum 1 oktober 2001. Enschede: Taskforce Wachtlijsten, 13 maart 2002.
TK (1998/1999)
Tweede Kamer. Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26573, nr. 2.
Van Tulder en Spapens (1990)
F.P. van Tulder en A.C. Spapens. Doelmatig rechtspreken. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1990 (Cahier 80).
Van Tulder (1994)
F.P. van Tulder. Van misdaad tot straf. Een economische benadering van de strafrechtelijke keten. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994 (Sociale en Culturele Studies 21).
Van der Veen et al. 2001.
A. van der Veen, S.L.N. Zwakhals, B. Hazelzet-Crans en J.W. van Manen. Niet zonder zorg; een onderzoek naar de doelmatigheid en kwaliteit van de ambulancezorg. Bilthoven: RIVM, 2001 (Rapport 270556002).

3 Arbeid in de quartaire sector

Jaco Dagevos

3.1	Inleiding: arbeid in de quartaire sector onder druk	119
3.2	Banen en werknemers in de quartaire sector	122
3.2.1	Werkgelegenheid binnen de quartaire sector: omvang en ontwikkelingen	122
3.2.2	Werknemers in de quartaire sector	126
3.2.3	Kenmerken van de functies	129
3.3	Crisis op de arbeidsmarkt van de quartaire sector?	133
3.3.1	Aantallen vacatures en moeilijk vervulbare vacatures	133
3.3.2	Ziekteverzuim	137
3.3.3	Onderbenutting van kwalificaties	141
3.3.4	Loopbaanperspectieven en mobiliteit	143
3.3.5	Kenmerken van het werk in de quartaire sector	150
3.3.6	Arbeidsvoorwaarden	155
3.3.7	Beeldvorming over het werken in de quartaire sector	163
3.4	Conclusies	166
	Noten	169
	Literatuur	173



3.1 Inleiding: arbeid in de quartaire sector onder druk

Wie de media in de afgelopen jaren heeft gevolgd, moet wel de indruk krijgen dat de quartaire arbeidsmarkt in grote crisis verkeert. Een inventarisatie van de grote landelijke dagbladen leert dat met name het personeelstekort de aandacht vraagt. Kranten pakken uit met beeldende koppen: 'Lerarentekort tast kwaliteit van het onderwijs aan' (NRC *Handelsblad*, 18 april 2002), 'Kamer: Leger inzetten in verpleeghuizen' (*de Volkskrant*, 5 april 2002) en 'Kankerbestrijding: te weinig personeel' (*De Telegraaf*, 10 augustus 2000). Het zijn slechts enkele voorbeelden van de vele berichten die recentelijk over dit onderwerp zijn verschenen. Hoewel personeelstekorten zich ook in de marktsector voordoen, schrijven kranten bijna uitsluitend over knelpunten in de quartaire sector. De ophef is ook niet zo verwonderlijk. Het disfunctioneren van de quartaire sector raakt aan het welzijn van grote delen van de bevolking. Hoewel het hinderlijk is wanneer men moeilijk een loodgieter kan vinden, is het van een geheel andere orde wanneer men zelf of iemand uit de directe omgeving lang op een medische behandeling moet wachten of wanneer de kinderen vaak te maken hebben met lesuitval. Of personeelstekorten hier altijd de oorzaak van zijn, is nog maar de vraag, maar in de media wordt de relatie snel gelegd. De zorg is in dit verband een favoriet onderwerp. De kranten berichten met enige regelmaat over de betekenis van personeelstekorten voor wachtlijsten voor thuiszorg, verpleeghuis of verzorgingshuis, over wachtlijsten voor hartoperaties, zieke baby's die in het buitenland behandeld moeten worden, over de onmogelijkheid om thuis te bevallen, en ga zo maar door. Niet alleen de kranten maken melding van de knelpunten in de zorg. Ook de Troonrede van 2002 besteedt expliciet aandacht aan de noodzaak om personeelstekorten in de zorg terug te dringen. De implicaties van personeelstekorten reiken soms ver. Begin 2002 spande een aantal gedetineerden uit de gevangenis Noord-Holland-Noord een kort geding aan tegen de Minister. Zij zouden door gebrek aan personeel geen goede behandeling krijgen.

Personeelstekorten in de quartaire sector hebben, afgaande op de berichtgeving in de krant, behalve met moeilijk te vervullen vacatures ook te maken met het hoge ziekteverzuim. In het voorjaar van 2000 maakten basisscholen in Amsterdam-Zuidoost bekend dat ze hun leerlingen bij ziekte van hun leerkracht naar huis zouden sturen. De actie stuitte op protesten bij de ouders, maar de Algemene Onderwijsbond (AOb) had begrip voor de situatie. Woordvoerster Verheggen: "Het water is de mensen tot aan de lippen gestegen. In onze ogen is niet zozeer sprake van een actie, maar van een noodgreep ter bescherming van de leerkrachten die aan het werk zijn. Bovendien is de inzet van onbevoegde leerkrachten of het verdelen van leerlingen over de overige klassen een aantasting van de kwaliteit van het onderwijs. We snappen heel goed dat de scholen een bewust protest willen laten horen." (*De Telegraaf*, 17 maart 2000).

De stijging van de werkdruk in de quartaire sector is een derde knelpunt dat in de media regelmatig aandacht krijgt – een thema dat niet losstaat van de personeelstekorten en het ziekteverzuim. Veel leraren spelen wel eens met de gedachte om te stoppen met lesgeven, met als belangrijkste reden de hoge werkdruk (*Trouw*, 23 februari 2002). Een onderwijzer die enkele jaren geleden het onderwijs de rug

toekeerde, motiveerde zijn besluit als volgt: “Het is vervelend voor het onderwijs, maar het is niet gek, want de werkdruk is groot en het werk is op den duur ook wel eentonig.” (*Algemeen Dagblad*, 5 april 2002). Huisartsen, zo schrijft *de Volkskrant* (5 november 2001), hebben in toenemende mate te maken met stijgende werkdruk omdat “steeds meer patiënten zich steeds vaker melden met wissewasjes die anders vanzelf wel over waren gegaan. De vergrijzing leidt tot ernstigere en chronische klachten en er komen bovendien meer allochtonen met aparte problemen.” Door het tekort aan mankracht bij de politie zouden de overschrijdingen van de Arbeidstijdenwet “indrukwekkend” zijn (*Trouw*, 4 januari 2002). En ook rijksambtenaren ontkomen er niet aan, zo blijkt uit een kop in *De Telegraaf* (1 april 2000): “Verkeer en waterstaat-ambtenaren totaal afgepeigerd”.
Begin april 2002 verschijnt een zwartboek over de teruglopende zorg in verpleeghuizen. Tekort aan personeel, oplopende werkdruk en het ziekteverzuim zouden hieraan ten grondslag liggen (NRC *Handelsblad*, 4 april 2002). Ter opmontering van verplegenden en verzorgenden organiseerde een verpleegkundige annex cabaretier een aantal bijeenkomsten onder de titel ‘Zorg en humor’. De opkomst was gigantisch. Dat het niet altijd tobben is in de zorg blijkt uit een anekdote van de organisator: “Ik was een keer met een grote groep psychiatrische patiënten aan het wandelen. De een was suïcidaal, de andere wegloopgevaarlijk. En op een gegeven moment rende er inderdaad eentje weg, richting het spoor. Iedereen wist wat hij ging doen. Maar een half uurtje later kwam hij terug. Hij had de trein gemist, zei hij. Dat was zo’n ontlading, voor ons en voor hemzelf.” (*Trouw*, 16 oktober 2001).

Vrij algemeen lijkt de mening te hebben postgevat dat werken in de quartaire sector weinig aantrekkelijk is. Tot de veelgenoemde problemen horen de personeelstekorten, mede in de hand gewerkt door het ziekteverzuim, de werkdruk, de matige carrière-perspectieven en een laag salaris. De quartaire arbeidsmarkt moet aantrekkelijker worden en de knelpunten moeten verminderen. Daar is eigenlijk iedereen het wel over eens. Voor de problemen in de quartaire sector worden verschillende oplossingen aangedragen. Werknemers en bonden lopen daarbij voorop. Werkenden in de zorg en in het onderwijs hebben in de afgelopen jaren gestaakt om hun eisen voor betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden kracht bij te zetten. De financiële claims zijn niet gering. In het voorjaar van 2001 stelt de AbvaKabo dat er 10 miljard gulden extra nodig is om de arbeidsvoorwaarden in de quartaire sector te verbeteren. Daarmee wil deze bond een dertiende maand invoeren, die alleen al 6 miljard gulden kost. De rest van het geld moet onder meer bijdragen aan de verbetering van de loopbaan-perspectieven, terugdringing van het ziekteverzuim en uitbreiding van de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. In de 10 miljard gulden is de aanpak van de werkdruk nog niet eens verdisconteerd, daar is nog extra geld voor nodig. Het zijn echter niet uitsluitend de werknemers en hun organisaties die aandringen op verandering. Invloedrijk is het rapport *De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit* van de commissie-Van Rijn, die op verzoek van de minister van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uitvoerig de knelpunten in de quartaire sector inventariseert en aanbevelingen doet om het werk aantrekkelijker te maken. Politieke partijen benutten dit rapport om het kabinet aan te sporen meer geld in de quartaire sector te pompen. En dan moet niet op een dubbeltje worden gekeken. Balkenende, op dat moment nog kamerlid, vraagt zich naar aanleiding van de commissie-Van Rijn af of vanwege de noodzakelijke uitgaven de Zalm-norm niet op de helling moet, voor het GroenLinks-kamerlid Vendrik is dit niet eens een vraag (*De Telegraaf*, 23 februari 2001). De oproep van de commissie-Van Rijn wordt door het kabinet vertaald in extra uitgaven, die opgenomen worden diverse afspraken in CAO's van quartaire deelsectoren (zie onder meer BZK 2001a). Ook komt er extra geld om het ziekteverzuim terug te dringen. Ondertussen bedenken werkgevers allerhande onorthodoxe maatregelen om de personeelstekorten tegen te gaan. Migratie van arbeidskrachten van buiten de EU wordt nadrukkelijk overwogen. Leerkrachten worden gehaald uit Suriname, de thuiszorg gaat op zoek naar Slowaakse stagiaires, een zorgverzekeraar wil verzorgenden en verpleegkundigen werven in Turkije en Marokko, en ziekenhuizen zijn geïnteresseerd in verplegend personeel uit Zuid-Afrika en Polen ('Poolse verpleegkundigen gaan billen wassen bij Nederlandse bejaarden', NRC *Handelsblad*, 16 maart 2002). De komst van buitenlandse werknemers gaat lang niet altijd door of beantwoordt, zoals bijvoorbeeld in het geval van Zuid-Afrikaanse verpleegkundigen, niet aan de verwachtingen. In het onderwijs baart de scholenvereniging Ons Middelbaar Onderwijs (OMO) opzien door een eigen CAO af te sluiten, met als belangrijkste afspraak het verkorten van de werktijd om daarmee de werkdruk terug te dringen. Voorstellen afkomstig uit verschillende geledingen van de samenleving volgen elkaar in snel tempo op. De invoering van een maatschappelijke dienstplicht voor jongeren, overigens ook door vertegenwoordigers van bonden gepropageerd, de inzet van het leger in verpleeghuizen, een loontoeslag voor verplegend personeel in de grote steden, stimuleren van oudere werknemers om langer te blijven werken, verlenging van de werktijden, betere arbeidsvoorwaarden voor leerkrachten in achterstandswijken, het zijn slechts enkele ideeën die in de afgelopen jaren de revue zijn gepasseerd, en dan zijn we nog niet eens volledig. Ook doet de overheid verwoede pogingen om het imago als werkgever op te poetsen. In het najaar van 2001 zijn er op de televisie plotseling kangoeroes in een Nederlands polderlandschap te zien. De spotjes zijn een onderdeel van de campagne 'Werken bij het Rijk. Als je verder denkt'. Andere quartaire deel-sectoren voeren vergelijkbare campagnes met even aansprekende slogans ('De Zorg. Het echte werk'. 'Waar jij voor staat, is nodig op straat' (politie). 'Leraar. Elke dag anders').

In dit hoofdstuk gaat het over de vraag hoe zorgelijk de situatie binnen de quartaire sector – op het terrein van arbeid – nu feitelijk is. Is het zo dat, zoals de krantenberichten suggereren, personeelstekorten, een hoog ziekteverzuim, forse werkdruk, lage salarissen en geringe loopbaanmogelijkheden de boventoon voeren? Het perspectief is vergelijkend. Duidelijk moet worden hoe de situatie in de quartaire sector

zich verhoudt tot die in de marktsector; deze vergelijking blijft in de media doorgaans achterwege. Wanneer daadwerkelijk sprake is van problemen in de personeelsvoorziening en in het functioneren van quartaire werknemers, is het aannemelijk dat de 'productiecapaciteit' van de quartaire sector (en deelsectoren daarbinnen) niet optimaal wordt benut en de kwaliteit van de dienstverlening onder druk komt te staan. Hiermee is niet gezegd dat genoemde problemen de enige of de belangrijkste factor zijn voor de kwaliteit van de quartaire dienstverlening, maar gezien het arbeidsintensieve karakter van veel van de werkzaamheden ligt een relatie wel voor de hand. Het valt buiten het bestek van dit hoofdstuk om hierover verstrekkende uitspraken te doen. Zulks vergt een uitgebreide kwaliteitsmeting van de output van de quartaire sector en een inventarisatie van andere dan arbeidsmarktfactoren, die eveneens van invloed zijn op de kwaliteit van de dienstverlening. Deze onderwerpen liggen veel meer binnen het domein van de navolgende hoofdstukken.

Voordat het vizier wordt gericht op de knelpunten, geeft dit hoofdstuk eerst een algemene schets van de quartaire arbeidsmarkt, met aandacht voor de omvang van de quartaire sector en kenmerken van werknemers en functies. Er is naar gestreefd tijdreeksen samen te stellen die weergeven welke ontwikkelingen zich in de quartaire en in de marktsector hebben afgespeeld. Deze informatie biedt een context voor de rest van het hoofdstuk. Ze maakt bijvoorbeeld duidelijk welke aanbieders van arbeid binnen de quartaire sector met name gevraagd worden (bv. veel hoger opgeleiden, vrouwen), welke vervangingsvraag in de komende jaren is te verwachten (vanwege veroudering van het personeel) en hoe, zij het grofweg, de arbeidsmarkt van quartaire deelsectoren kan worden getypeerd (bv. als beroepsdeelmarkt). Hierna komt de inventarisatie van knelpunten aan de orde. De aandacht gaat uit naar de omvang en ontwikkeling van moeilijk vervulbare vacatures, het ziekteverzuim, loopbaanperspectieven, onderbenutting, baankenmerken waaronder werkdruk en verschillen in beloning tussen werkenden in de quartaire sector en de markt.[1]

In dit hoofdstuk is ernaar gestreefd om steeds quartaire deelsectoren te onderscheiden. Omdat gebruik is gemaakt van diverse bronnen, kan dit niet altijd op dezelfde manier. Dat heeft te maken met van elkaar afwijkende indelingen van quartaire deelsectoren of met geringe steekproefaantallen die nopen tot indikking van categorieën. Tevens is de vergelijking van de positie van werknemers in de diverse quartaire deelsectoren onderling en met de markt van belang. Er is dan ook zoveel mogelijk geput uit onderzoek en gegevensbestanden waar deze categorieën werknemers op hetzelfde moment en op dezelfde manier zijn onderzocht.

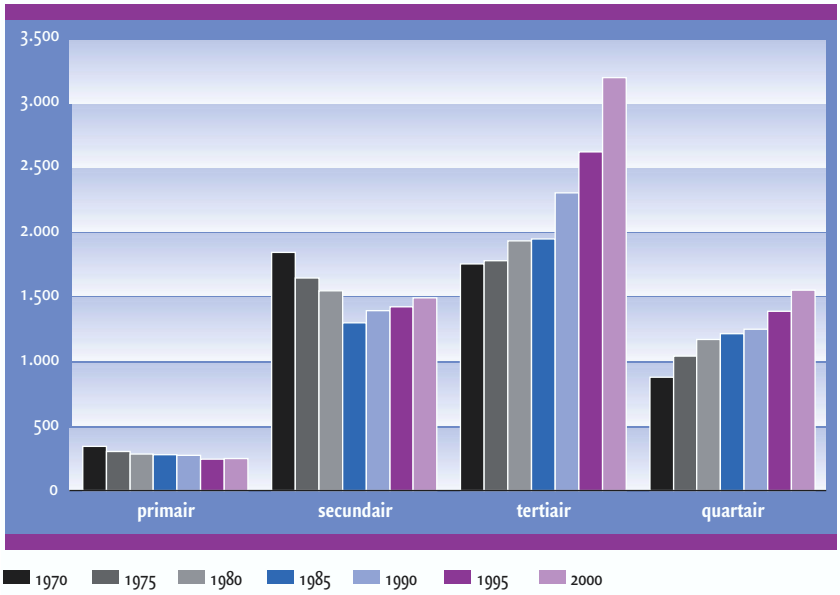
3.2 Banen en werknemers in de quartaire sector

3.2.1 Werkgelegenheid binnen de quartaire sector: omvang en ontwikkelingen

Figuur 3.1a toont de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de periode 1970-2000, onderscheiden naar sectoren (primair, secundair, tertiair en quartair). De groei van het arbeidsvolume in de quartaire sector doet zich voor in twee perioden: in de jaren

zeventig en na 1995. In de tussenliggende jaren neemt het arbeidsvolume nauwelijks toe. Daarmee wijkt de quartaire sector behoorlijk af van de andere sectoren. In de jaren zeventig en beginjaren tachtig daalt het arbeidsvolume in de secundaire sector, om pas na het midden van de jaren tachtig weer voorzichtig op te kruipen. De economische crises in de jaren zeventig en beginjaren tachtig, die vooral de secundaire sector treffen, liggen daaraan ten grondslag. Duidelijk zichtbaar is de stijging van het arbeidsvolume in de tertiaire sector, die inzet in het midden van de jaren tachtig en vanaf dat moment zonder onderbreking voortduurt. Voor die tijd remmen de gematigde economische ontwikkelingen in de jaren zeventig en beginjaren tachtig een sterke uitbreiding van de tertiaire sector. De gestage daling van de werkgelegenheid in de primaire sector is meer structureel van aard; van de sector landbouw en visserij neemt de betekenis, althans in termen van werkgelegenheid, af.

Figuur 3.1a Arbeidsvolume naar sector, 1970-2000 (in arbeidsjaren x 1.000)



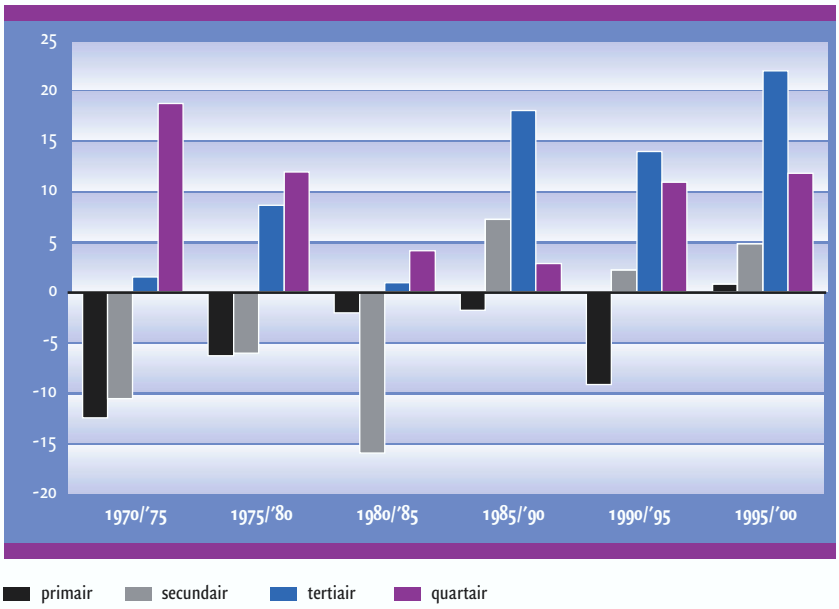
Gegevens 1970-1994 volgens SBI-indeling 1978; 1995-2000 SBI-indeling 1993.

Bron: CBS (Nationale rekeningen)

Dat de quartaire sector zich weinig aantrekt van de algemene conjuncturele ontwikkelingen en daardoor verschilt van de secundaire en tertiaire sector, komt duidelijk naar voren in figuur 3.1b, die de relatieve ontwikkeling van het arbeidsvolume voor vijfjaarsperioden weergeeft. Terwijl in de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig het arbeidsvolume binnen de secundaire en tertiaire sector meebeweegt op de golven van de overwegend ongunstige conjunctuur, beleeft de quartaire sector, met name in de jaren zeventig, een uitbundige groei. Daarna stabiliseert het arbeidsvolume

zich, om pas in het midden van de jaren negentig weer toe te nemen. De gevolgen van deze ontwikkelingen voor de leeftijdsopbouw van de quartaire sector laten zich raden: in de jaren zeventig en tachtig kent de quartaire sector een hoge instroom van overwegend jongere medewerkers, van wie velen in de quartaire sector blijven werken. Doordat in de jaren daarna de instroom van nieuw personeel terugloopt, vergrijst het personeelsbestand van de quartaire sector. In de jaren negentig groeit het arbeidsvolume weer substantieel, maar de relatieve toename blijft in dit decennium voortdurend achter bij die van de tertiaire sector, die, zeker in de tweede helft van de jaren negentig, als trekker van de werkgelegenheidsgroei fungeert.

Figuur 3.1b Ontwikkeling in het arbeidsvolume naar sector, 1970-2000 (procentuele mutaties voor desbetreffende vijfjaarsperiode)



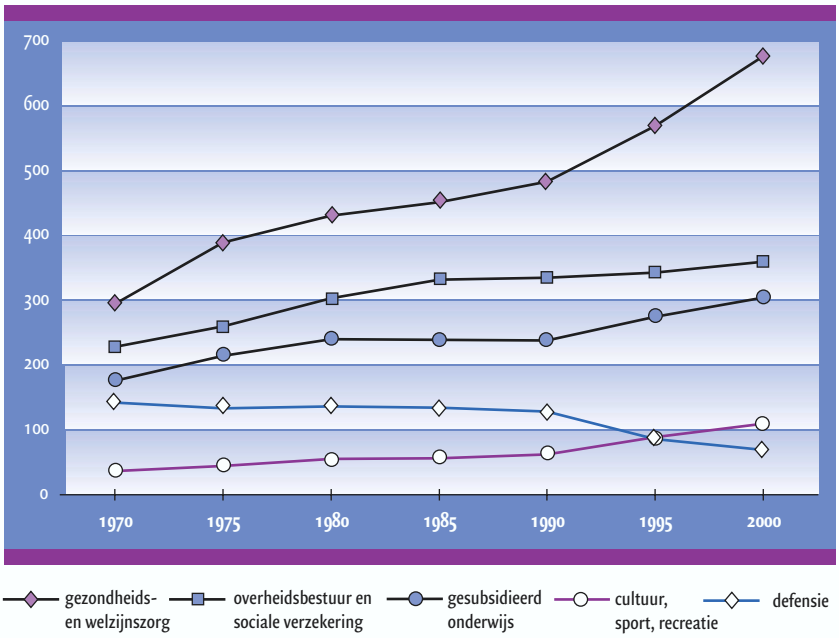
Gegevens 1970-1994 volgens SBI-indeling 1978; 1995-2000 SBI-indeling 1993.

Bron: CBS (Nationale rekeningen)

De quartaire sector in stukken

Binnen de quartaire sector is de deelsector gezondheids- en welzijnszorg verreweg het grootst (figuur 3.2). Bovendien is zij de laatste jaren ook het sterkst gegroeid. Qua omvang volgen de deelsectoren overheidsbestuur/sociale verzekeringen en onderwijs, maar hier is het arbeidsvolume de laatste jaren, dat wil zeggen in de periode 1995-2000, maar weinig toegenomen. De expansie van met name het overheidsbestuur en sociale verzekeringen vond in de jaren zeventig en beginjaren tachtig plaats, daarna is er op zijn best sprake van consolidatie. Bij defensie is als enige van de quartaire deelsectoren de werkgelegenheid afgenomen. Cultuur, sport en recreatie vormen een kleine deelsector, wel is hier in de afgelopen jaren het arbeidsvolume behoorlijk gestegen.[2]

Figuur 3.2 Arbeidsvolume in de quartaire sector, naar deelsector, 1970-2000 (in arbeidsjaren x 1.000)



Gegevens 1970-1994 volgens SBI-indeling 1978; 1995-2000 SBI-indeling 1993.

Bron: CBS (Nationale rekeningen)

De quartaire sector als nieuwe motor van de werkgelegenheid?

De uitbundige werkgelegenheidsgroei van de afgelopen jaren is voor het overgrote deel op het conto te schrijven van de commerciële dienstensector, zo blijkt ook uit het vorenstaande overzicht. In vergelijking hiermee stak de groei van de quartaire sector bleek af. Werkgelegenheidscijfers voor het jaar 2001 wijzen evenwel op een kentering (CBS 2001a; 2001b, 2002a, 2002b, 2002d). In 2001 is in vergelijking met een jaar daarvoor de banengroei in de zorg en overige quartaire dienstverlening het sterkst gestegen. In een jaar tijd kwamen er in deze sector 58.000 banen bij, een toename van 4,6%. Het zijn groeicijfers die tot voor kort voorbehouden waren aan de commerciële dienstensector. Ook bij de overheid (in het gebruikte datamateriaal inclusief onderwijs) is sprake van aantrekkende groei, van 1,6% in 2000 naar 3,1% in het vierde kwartaal van 2001. Dit betekent een toename van 28.000 banen. De overheid en de zorg en overige (quartaire) dienstverlening nemen meer dan de helft van de banengroei voor hun rekening. Bij de andere sectoren vlakt de groei af, met name in de commerciële dienstensector, die jarenlang vooropliep.

Geconstateerde ontwikkelingen zijn om meerdere redenen relevant. De groei van de quartaire sector is, onbedoeld weliswaar, fraai getimed. Nu de groei van de werkgelegenheid in de commerciële sector terugloopt, wordt mogelijk verlies aan arbeidsplaatsen gecompenseerd door werkgelegenheidsgroei in de quartaire sector.

De ontwikkelingen geven ook grond voor de veronderstelling dat problemen in de personeelsvoorziening zich nu pas in alle hevigheid binnen de quartaire sector zullen manifesteren. De acceleratie in de banengroei is binnen de quartaire sector eigenlijk pas van recente datum, waardoor bijgevolg de krapte zal toeslaan. Tegelijkertijd kunnen gunstige effecten uitgaan van de verschillen in groeitempo van de tertiaire en quartaire sector op personeelstekorten in de quartaire sector. Alleen al dreiging van ontslag kan voor een deel van de werkenden in de marktsector aanleiding zijn om hun toevlucht te zoeken tot de quartaire sector. In hoeverre dergelijke stromen al op gang zijn gekomen, is vooralsnog niet te zeggen, maar het is goed voorstelbaar dat de stagnerende groei in de tertiaire sector bepaalde quartaire deelsectoren lucht zal geven.

3.2.2 Werknemers in de quartaire sector[3]

De forse groei van werkgelegenheid in de quartaire sector in de jaren zeventig en beginjaren tachtig in combinatie met een stagnerend arbeidsvolume in de jaren daarna, gaf aanleiding om te veronderstellen dat het personeelsbestand van de quartaire sector inmiddels behoorlijk vergrijsd is. Dit blijkt ook te kloppen met de gegevens in tabel 3.1.

In vergelijking met 1987 is binnen de quartaire sector het aandeel medewerkers dat ouder is dan 45 jaar gestaag toegenomen (in 1987 was 23% van de medewerkers ouder dan 45 jaar, in 2000 is dit 37%). Dit komt overigens vooral voor rekening van het toegenomen aandeel 45-54-jarigen, het aandeel 55-plussers is in de quartaire sector weinig veranderd (niet in de tabel). Werkenden in deze leeftijdscategorie stromen vervroegd uit, al lijkt het erop dat ouderen langer doorwerken dan tot voor kort het geval was (zie ook BZK 2002).

Niet alleen de geringe (uitbreidings)vraag in de quartaire sector vanaf het midden van de jaren tachtig ligt ten grondslag aan de vergrijzingstendens, ook meer kwalitatieve kenmerken van de beroepenstructuur van de quartaire sector hebben hiermee te maken. Het gemiddelde opleidings- en beroepsniveau in de quartaire sector is hoog en is gedurende de jaren gestegen, hetgeen impliceert dat alleen al vanwege de gevraagde hoge opleidingskwalificaties instroom van jongeren (pakweg jonger dan 20 jaar) betrekkelijk weinig voor kán komen.

Binnen de marktsector is het aandeel 45-plussers veel minder toegenomen. Gaat het in de quartaire sector om een stijging van 14 procentpunten, in de marktsector is het aandeel 'ouderen' in de periode 1987-2000 slechts met 3 procentpunten toegenomen. Over het geheel genomen is er aan de leeftijdsverdeling in de marktsector sowieso weinig veranderd. Er is een lichte tendens tot ontgroening en vergrijzing, maar spectaculair zijn de veranderingen over de afgelopen dertien jaar niet. Gezien de vergrijzing van de beroepsbevolking is dit opmerkelijk. De marktsector slaagt er kennelijk beter in om jongeren in te laten stromen dan de quartaire sector. Dit zegt overigens niet per se iets over de wervingskracht van beide sectoren. Zowel kwantitatieve (tot voor kort betrekkelijk geringe vraag) als kwalitatieve (veel vraag naar hoger opgeleiden) kenmerken van de arbeidsvraag van de quartaire sector beïnvloeden deze uitkomsten.

Tabel 3.1 Werkenden naar leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en sector, 1973-2000

	openbaar bestuur	onderwijs	gezond-heidszorg	maatsch. dienst-verlening	cultuur, sport, recreatie	totaal quartaire sector	markt-sector
% werknemers ≥ 45 jaar							
1987	23	28	16	25	22	23	24
1990	24	30	16	25	23	24	24
1993	29	37	20	28	27	28	25
1995	31	41	25	26	29	31	26
1997	34	44	27	28	28	33	26
2000	38	47	33	33	32	37	27
gemiddelde leeftijd							
1987	36,6	38,9	33,6	36,4	36,2	36,4	35,2
1990	37,3	39,4	34,3	36,9	36,7	36,9	35,0
1993	38,2	40,6	35,7	37,8	37,4	37,9	35,5
1995	39,1	41,5	37,5	37,0	37,7	38,7	35,8
1997	39,6	42,3	38,1	37,8	37,3	39,2	35,9
2000	40,7	42,6	39,4	39,0	37,7	40,2	36,2
% vrouwen							
1973	18	44	69	85	41	46	22
1981	19	45	70	85	44	49	24
1987	25	47	72	84	52	53	29
1990	26	50	73	84	52	55	31
1995	30	51	72	84	47	57	31
1997	32	52	70	85	49	59	33
2000	34	55	72	85	53	62	34
% hbo/wo							
1973	12	64	21	10	20	30	5
1981	18	71	27	13	21	35	8
1990	30	75	34	20	39	40	12
1995	33	78	44	23	44	43	16
1997	34	79	47	22	42	43	17
2000	36	78	50	23	42	44	18
gemiddeld opleidingsniveau[a]							
1973	2,55	3,49	2,80	2,25	2,42	2,84	2,03
1981	2,85	3,72	3,07	2,49	2,84	3,08	2,29
1990	3,13	3,86	3,26	2,84	3,13	3,28	2,56
1995	3,23	3,93	3,46	2,99	3,27	3,38	2,71
1997	3,26	3,94	3,53	2,98	3,24	3,38	2,75
2000	3,31	3,93	3,55	2,98	3,24	3,39	2,76

a Vastgesteld d.m.v. een schaal van het opleidingsniveau lopend van 1 (basisniveau) tot 5 (wetenschappelijk niveau).

Bron: CBS (AKT'73; EBB'97-'00); CBS (1985)

Tussen quartaire deelsectoren bestaan forse verschillen in het aandeel ouderen. Het onderwijs spant de kroon. In 2000 bestaat bijna de helft van het personeelsbestand uit personen ouder dan 45 jaar. In de periode 1987-2000 is dit aandeel met niet minder dan 19 procentpunten toegenomen. Binnen de gezondheidszorg is de stijging in het aandeel 45-plussers het grootst; in de periode 1987-2000 verdubbelde dit (in 1987 is

16% van de medewerkers ouder dan 45 jaar, in 2000 is dit opgelopen tot 33%). De snelle toename van het aantal ouderen in deze sector blijkt ook uit de forse stijging van de gemiddelde leeftijd van de werknemers.

Ondanks verschillen per deelsector is het beeld duidelijk. De quartaire sector herbergt veel oudere werkenden. Het tempo waarin dit aandeel verder toeneemt, hangt af van de vacatureruimte in de komende jaren en van de mate waarin ouderen uitstromen. Dat ouderen voorlopig het gezicht van de quartaire sector zullen bepalen, lijkt wel vast te staan, ook doordat de mogelijkheden voor vervroegde uittreding van ouderen eerder ingeperkt dan uitgebreid worden. De vergrijzing van het personeelsbestand heeft een aantal implicaties. Op termijn leidt het tot een groeiende uitstroom van personeel en daarmee tot een stijgende vervangingsvraag. De druk op het zittende personeel neemt daardoor alleen maar toe, zeker indien vervulling van de openstaande vacatures moeizaam verloopt. Voorts is het de vraag in hoeverre veranderende inzichten en verwachtingen betreffende het werkveld (bv. op het vlak van taken, methodiek en werktempo) bij oudere werknemers aanslaan en in hoeverre nieuwe eisen aan sectoren door middel van bijscholing van oudere werknemers ingewilligd kunnen worden (vgl. Herweijer 1999).

De quartaire sector is een vrouwensector

Niet minder dan 62% van de werkenden in de quartaire sector is vrouw. Het aandeel vrouwen in de marktsector is met 34% een stuk lager. Tussen de quartaire deelsectoren zijn de verschillen overigens groot. Zeer hoog is het aandeel vrouwen in de maatschappelijke dienstverlening (85%) en in de gezondheidszorg (72%). Aan deze percentages is in de voorbije dertig jaar weinig veranderd. Binnen het onderwijs en in de deelsector cultuur, sport en recreatie vormen vrouwen een krappe meerderheid van de werknemers. In deze sectoren is het aandeel vrouwen sterk toegenomen. Ook in het openbaar bestuur is het aandeel vrouwen gestegen, maar het blijft voor een quartaire deelsector wel aan de lage kant; het aandeel vrouwen ligt hier op hetzelfde niveau als in de marktsector.

Veel hoger opgeleiden in de quartaire sector

Het verschil in leeftijdsverdeling tussen de markt en de quartaire sector is hiervoor onder meer toegeschreven aan het verschil in kwalitatieve kenmerken van de beroepenstructuur en daarmee aan het opleidingsniveau van de werkenden. Alleen al vanwege het vereiste hoge opleidingsniveau zijn veel functies in de quartaire sector niet voor jongeren weggelegd, omdat die (nog) niet over de gewenste kwalificaties beschikken. Dat binnen de quartaire sector hoger opgeleiden sterk zijn vertegenwoordigd, blijkt uit de gegevens. In 2000 heeft 44% van de werkenden in de quartaire sector een hbo- of wo-opleiding gevolgd, in de marktsector is dit bij 18% van de werkenden het geval. Werkenden met ten hoogste basisonderwijs komen binnen de quartaire sector slechts zeer sporadisch voor, terwijl in de marktsector nog 1 op de 10 werknemers laagopgeleid is. In beide sectoren is het opleidingsniveau in de afgelopen 25 jaar flink gestegen en – afgemeten aan de ontwikkeling van het gemiddelde opleidingsniveau – in de marktsector sneller dan in de quartaire sector.

Met name het onderwijs telt veel hoger opgeleiden; bijna 80% heeft een hbo- of wo-opleiding. In de andere quartaire deelsectoren is dit aandeel minder groot, maar ook hier zijn er in vergelijking met de marktsector beduidend meer werkenden met een hbo- of wo-opleiding.

3.2.3 Kenmerken van de functies

Kenmerken van werknemers hebben bijna hun natuurlijke pendant in kenmerken van het werk. Een hoog opleidingsniveau van werknemers in de quartaire sector zal het voor deze sector typerende hoge beroepsniveau weerspiegelen, net zoals een hoog aandeel vrouwen gepaard gaat met veelvuldig voorkomen van deeltijdwerk. Sommige van de hiervoor beschreven bevindingen zullen dus in grote lijnen terugkomen wanneer diverse aspecten van het werk aan de orde komen. Het gaat onder meer om kenmerken van de beroepenstructuur (niveau, inhoudelijke gerichtheid), deeltijdwerk en aard van het dienstverband.

Beroepsniveau in de quartaire sector is hoog

Diverse studies naar de ontwikkeling van de beroepenstructuur wijzen op een continue stijging van het gemiddelde beroepsniveau, die wordt veroorzaakt door de toename van het aantal beroepen op hoger en wetenschappelijk niveau en een afname van beroepen op lager niveau. Opvallend daarbij is dat van het onderliggende niveau – elementaire beroepen – het aandeel in de werkgelegenheid al jarenlang stabiel is (zie bv. Dagevos 1995; De Beer 1996, 2001). In tegenstelling tot wat vaak beweerd wordt, neemt naar verhouding het ongeschoolde werk in Nederland niet af. De ontwikkelingen binnen de quartaire sector komen met dit beeld overeen (tabel 3.2). Het aandeel beroepen op het allerlaagste, elementaire niveau is vanaf 1987 nauwelijks veranderd. Met name het aandeel de lagere beroepen is afgenomen en het aandeel wetenschappelijke beroepen toegenomen. De geschetste trend is ook terug te zien in de marktsector, zij het dat hier het aandeel beroepen op hoger niveau wat sterker is gestegen. Hoewel de tendensen in beide sectoren met elkaar overeenkomen, zijn en blijven de verschillen in beroepsniveau zeer groot. Hogere en wetenschappelijke beroepen komen in de quartaire sector veel vaker voor dan in de marktsector en, omgekeerd, elementaire en lagere beroepen treft men vooral aan in de marktsector.

Omdat de grondslag van de gebruikte beroepsniveauclassificatie (CBS 1993) in belangrijke mate rust op de voor beroepen benodigde kennis en vaardigheden, is het niet verrassend dat er een gelijkenis is met de eerder gepresenteerde bevindingen over het opleidingsniveau van werkenden in de diverse quartaire deelsectoren. In het onderwijs ligt meer dan 80% van de beroepen op hoger of wetenschappelijk niveau. Ook de gezondheidszorg telt veel hogere en wetenschappelijke beroepen. Binnen alle quartaire deelsectoren is in de periode 1987-2000 het beroepsniveau gestegen. Wel doen zich grote verschillen voor tussen de deelsectoren. Vooral in de gezondheidszorg en in het openbaar bestuur is het gemiddelde beroepsniveau fors toegenomen. Dit geldt in veel mindere mate voor het onderwijs en voor cultuur, sport en recreatie.

Tabel 3.2 Beroepsniveau[a] naar (deel)sector, 1987-2000 (in procenten en gemiddelden)

	1987	1990	1993	1995	1997	2000
quartaire sector						
elementair	3	4	3	3	3	3
lager	20	17	14	13	13	13
middelbaar	33	34	36	36	36	35
hoger	31	31	31	31	31	32
wetenschappelijk	13	15	16	16	17	17
marktsector						
elementair	8	8	7	9	8	9
lager	36	33	31	31	30	29
middelbaar	41	43	43	43	43	41
hoger	12	13	14	14	14	15
wetenschappelijk	3	3	4	4	5	6
gemiddeld beroepsniveau[b]						
openbaar bestuur	3,09	3,18	3,26	3,29	3,32	3,34
onderwijs	3,92	3,94	4,01	4,02	4,03	4,00
gezondheidszorg	3,18	3,28	3,31	3,47	3,52	3,58
maatsch. dienstverlening	2,92	3,03	3,12	3,04	3,07	3,06
cultuur, sport en recreatie	3,14	3,20	3,32	3,34	3,29	3,20
totaal quartair	3,29	3,36	3,43	3,45	3,46	3,45
marktsector	2,66	2,70	2,78	2,77	2,77	2,81

a In fte's.
b Dit is berekend aan de hand van een schaal die loopt van 1 (elementaire beroepen) tot 5 (wetenschappelijke beroepen).

Bron: CBS (EBB'87-'00)

Type beroepen

Behalve naar niveau is een beroepenstructuur ook te typeren naar de richting van de benodigde bekwaamheden van desbetreffende beroepen. Een dergelijk perspectief is relevant, omdat het onder meer duidelijk maakt welke 'opleidingsbron' het meest aansluit bij de kenmerken van een sector en uit welke diversiteit aan opleidingen een sector kan putten. De standaardberoepenclassificatie van het CBS (CBS 1993) onderscheidt dertien hoofdrichtingen, die in tabel 3.3 voor de quartaire deelsectoren staan weergegeven. Uit de classificatie blijkt het specifieke karakter van het onderwijs en de gezondheidszorg; het zijn duidelijke beroepsdeelmarkten waar de entree gebonden is aan specifieke opleidingskwalificaties. In het onderwijs en in de gezondheidszorg is voor 70% van de functies een pedagogische respectievelijk medische opleiding nodig. In deze sectoren domineert derhalve slechts één opleidingsrichting. Voor de wervingspositie van deze sectoren is dit natuurlijk een bijzonder gegeven. De mogelijkheden om werknemers te rekruteren zijn direct afhankelijk van het aanbod van personen op de arbeidsmarkt met dergelijke opleidingen. Vanwege het beroepsspecifieke karakter

van de gevraagde kennis en vaardigheden zijn er nauwelijks mogelijkheden om naar andere delen van het arbeidsaanbod uit te wijken; een bijkomende factor is dat de toetredingseisen van het merendeel van de pedagogische en medische beroepen formeel zijn vastgelegd. Andere categorieën binnen het arbeidsaanbod bieden dus geen soelaas. Alleen wanneer wordt gemorreld aan toetredingseisen – bv. onbevoegde leerkrachten voor de klas – of via scholingsinspanningen, kunnen bestaande personeelstekorten worden weggenomen. Het eerste wordt om verschillende redenen vaak niet wenselijk gevonden, het laatste kost tijd en is op korte termijn geen oplossing.

In de andere quartaire deelsectoren figureren meer dan één beroepsrichting. In het openbaar bestuur gaat het dan vooral om economische en administratieve beroepen, die in de marktsector ook veelvuldig zijn aan te treffen, en om beroepen waarvoor juridische en bestuurlijke vaardigheden vereist zijn. In de maatschappelijke dienstverlening domineren medische beroepen en beroepen op het vlak van gedrag en maatschappij en in de persoonlijke en sociale verzorging. Dit zijn beroepen die in de marktsector nauwelijks voorkomen.

In de marktsector bepalen technische en economische, administratieve en commerciële beroepen het beeld. Met name technische beroepen komen in de quartaire sector weinig voor. Om personen met economische, administratieve en commerciële vaardigheden zal meer concurrentie bestaan tussen markt en quartaire sector.

Tabel 3.3 De hoofdrichting van benodigde bekwaamheden voor beroepen[a] in quartaire sector en in de marktsector, 2000 (in procenten)

	openbaar bestuur	onderwijs	gezond-heidszorg	maatsch. dienst-verlening	cultuur, sport, recreatie	totaal quartaire sector	markt-sector
algemeen	4	3	3	5	8	4	9
onderwijzend	3	70	1	2	10	17	0
agrarisch	3	0	0	0	3	1	5
exact	1	1	2	0	0	1	1
technisch	9	5	1	2	9	5	29
transport, communicatie en verkeer	2	0	0	0	0	1	7
(para)medisch	2	1	69	25	1	21	1
economisch, administratief en commercieel	32	10	10	10	22	17	39
juridisch, bestuurlijk, openbare orde	28	0	0	0	1	8	2
taal en cultuur	2	1	1	0	29	3	1
gedrag en maatschappij	10	3	6	16	7	9	1
persoonlijke en sociale verzorging	1	1	3	34	7	10	4
management	5	4	3	5	3	4	2

a In fte's.

Bron: CBS (EBB'00)

Aard arbeidsrelatie en duur arbeidsweek

In de quartaire sector komt deeltijdwerk vaak voor (tabel 3.4). Slechts een kwart van de vrouwen in de quartaire sector heeft een voltijdbaan; in de marktsector geldt dit voor iets meer dan eenderde. Vrouwen in de quartaire sector hebben met name vaak een grote deeltijdbaan. In de quartaire sector werken mannen naar verhouding vaak in een deeltijdbaan, zij het dat ook hier het leeuwendeel van de mannen een voltijdbaan heeft.

Vooral in de maatschappelijke dienstverlening en in de gezondheidszorg werken zeer veel vrouwen in deeltijd. In de gezondheidszorg is de helft van de vrouwen werkzaam in een grote deeltijdbaan (20-34 uur per week) en nog eens een kwart in een kleine deeltijdbaan (minder dan 19 uur per week). Opvallend aan de maatschappelijke dienstverlening is het grote aandeel vrouwen met een kleine deeltijdbaan (39%) en het zeer geringe aandeel vrouwen dat voltijds werkt (14%). Wat betreft de omvang van de werkweek lijkt de quartaire deelsector cultuur, sport en recreatie veel op de marktsector. In het openbaar bestuur werken naar verhouding zelfs meer vrouwen in een voltijdbaan dan in de marktsector.

Of er in een bepaalde deelsector veel vrouwen werkzaam zijn omdat er deeltijdbanen beschikbaar zijn of dat de oriëntatie van vrouwen op een bepaalde deelsector leidt tot de creatie van deeltijdbanen, is een lastig te beantwoorden vraag (vgl. De Beer 2001). Wel lijkt het in elk geval zo te zijn dat de mogelijkheden in de quartaire sector om in deeltijd te werken voor vrouwen een van de bepalende factoren is voor de aantrekkingskracht van deze sector. In zijn algemeenheid lijken in de quartaire sector de omstandigheden om werk en zorg te combineren gunstiger dan in de marktsector (zie ook verderop in dit hoofdstuk). Dit blijkt onder meer uit het hogere aandeel vrouwen met kinderen dat in de quartaire sector werkzaam is (Herweijer 1999).

Tabel 3.4 Omvang van de werkweek en aard van de arbeidsrelatie, naar sector, 2000 (in procenten)

	openbaar bestuur	onderwijs	gezond-heidszorg	maatsch. dienst-verlening	cultuur, sport, recreatie	totaal quartaire sector	markt-sector
omvang van de werkweek							
≤ 19 uur	5	15	18	34	26	19	16
20-34 uur	20	36	41	45	25	35	16
≥ 35 uur	76	49	42	20	49	46	68
mannen							
≤ 19 uur	1	5	3	7	17	4	8
20-34 uur	8	24	18	35	20	18	7
≥ 35 uur	91	71	78	57	63	78	85
vrouwen							
≤ 19 uur	12	22	23	39	34	29	32
20-34 uur	41	46	50	47	29	46	32
≥ 35 uur	46	31	27	14	37	26	36
aard arbeidsrelatie							
vast	96	93	81	89	60	88	79
flexibel	4	5	4	9	13	6	8
zelfstandig	0	2	15	2	27	6	13

Bron: CBS (EBB'00) SCP-bewerking

Arbeidsrelaties
De idee dat de quartaire sector meer arbeidszekerheid biedt, komt in grote lijnen overeen met de feiten. Over het geheel genomen zijn er binnen de quartaire sector naar verhouding minder flexibele werknemers[4] dan in de marktsector. Dit geldt in het bijzonder wanneer zelfstandigen buiten beschouwing blijven en uitsluitend naar de werknemers wordt gekeken (niet in de tabel). Zeker dan is in het openbaar bestuur, het onderwijs en in de gezondheidszorg het aandeel flexibele werknemers zeer gering. In vergelijking met deze quartaire deelsectoren werken in de maatschappelijke dienstverlening en in de sector cultuur, recreatie en sport naar verhouding veel personen met een flexibel dienstverband. Het aandeel flexibele werknemers is zelfs iets hoger dan in de marktsector.

3.3 Crisis op de arbeidsmarkt van de quartaire sector?

De vorenstaande schets wijst op een aantal typerende kenmerken van de arbeidssituatie van de quartaire sector; het beroepsniveau is – net als het opleidingsniveau van de medewerkers – hoog, er werken veel vrouwen en ouderen, deeltijdwerk is een alledaags verschijnsel en werken in de quartaire sector betekent doorgaans een vaste baan. Dit zijn bevindingen die nog weinig licht werpen op de waarde van de soms alarmerende berichten in de media over de problemen die hier zouden spelen. Personeelstekorten, ziekteverzuim, ongunstige doorstroommogelijkheden, een hoge werkdruk en lage salarissen zijn slechts enkele van de thema's die het beeld van de arbeidssituatie van de quartaire sector domineren. In hoeverre dergelijke problemen nu daadwerkelijk spelen en in welke mate de quartaire sector zich van de marktsector onderscheidt, komt in de rest van dit hoofdstuk aan de orde.

3.3.1 Aantallen vacatures en moeilijk vervulbare vacatures
De aantallen vacatures en de ontwikkelingen daarin zeggen iets over de turbulentie van een arbeidsmarkt. Zeker in de afgelopen jaren van hoogconjunctuur ontstonden baanopeningen door een combinatie van groei van het aantal arbeidsplaatsen en een hoge mobiliteit van werknemers. Wisseling van personeel is op zichzelf genomen niet problematisch, maar wel wanneer vacatures moeilijk vervuld kunnen worden en lang openstaan. In hoeverre de quartaire sector op dit punt verschilt van andere sectoren, kan worden opgemaakt uit gegevens van de Vacature-enquête van het CBS, die voor de jaren 1998-2001 onderscheid toestaat naar sector.[5]

Uit tabel 3.5 komt naar voren dat in de quartaire sector in de periode 1998-2001 het aantal vacatures elk jaar hoger is dan het jaar daarvoor. Gaat het in 1998 om bijna 30.000 vacatures, in 2001 zijn het er circa 45.000. Dit jaarlijks oplopende aantal vacatures maakt de quartaire sector bijzonder. In de marksectoren stokt namelijk in 2001 de groei; in vergelijking met het jaar 2000 zijn er minder vacatures, terwijl de groei in de quartaire sector dan juist doorzet. Deze ontwikkeling valt ook af te lezen aan de

relatieve mutaties. Met name de secundaire en tertiaire sector vertonen tussen 1998 en 1999 de grootste relatieve stijging (+45%, respectievelijk +33%). In 2000 vlakt de groei af, hetgeen gezien het enorme groeitempo in het voorgaande jaar ook niet zo verwonderlijk is. Niettemin moeten deze sectoren een behoorlijke veer laten. De relatieve groei van het aantal vacatures binnen de tertiaire sector is zelfs lager dan die van het totaal.

Tabel 3.5 Vacatures (absolute aantallen x 1.000 en procentuele mutaties) en vacaturegraad, naar sector, derde kwartaal 1998-2001

	absolute aantallen x 1.000				% mutatie			vacaturegraad (aantal vacatures per 1.000 banen)			
	1998	1999	2000	2001	1998-1999	1999-2000	2000-2001	1998	1999	2000	2001[a]
quartaire sector	29,9	36,3	39,3	44,9	+21	+8	+14	16	19	20	22
openbaar bestuur	7,5	9,1	8,7	9	+21	−4	+3	17	21	20	20
onderwijs	4,5	4,6	5,5	6,3	+2	+20	+15	11	12	13	15
gezondheids- en welzijnszorg	12,9	16,2	18,6	22,2	+26	+15	+19	16	19	21	25
cultuur en overige dienstverlening	5	6,4	6,5	7,5	+28	+2	+15	22	27	27	29
primaire sector	2	2,3	2,8	2,7	+15	+22	−4	20	22	26	25
secundaire sector	26,7	38,6	42,7	35,0	+45	+11	−18	20	28	31	25
tertiaire sector	70,3	93,4	98,7	88,2	+33	+6	−11	24	31	31	27
totaal	128,8	170,5	183,4	170,8	+32	+8	−7	21	27	27	25

a De vacaturegraad is voor het jaar 2001 berekend op basis van het aantal banen in het tweede kwartaal van 2001. Reden is dat het aantal banen in het derde kwartaal door het CBS niet is gepubliceerd volgens de hier gebruikte sectorindeling. Hierdoor wijkt de vacaturegraad enigszins af van de vacaturegraad die het CBS publiceert (zie CBS 2002c).

Bron: CBS (Vacature-enquête), SCP-bewerking

De ontwikkelingen in 2000 vormen de voorbode van een drastische verandering op het vacaturefront. In 2001 daalt het totale aantal vacatures ten opzichte van 2000 met 7%, waarbij alle marktsectoren een daling laten zien. Alleen binnen de quartaire sector is er nog sprake van groei van het aantal vacatures. Bijna de helft van de vacatures in die sector komt voor rekening van de gezondheids- en welzijnszorg. De ontwikkelingen in het aantal vacatures volgen de verschillen in banengroei tussen sectoren, die eerder in dit hoofdstuk zijn beschreven. De afvlakking van de banengroei doet zich vooral voor in de marktsector, terwijl in de quartaire sector het aantal banen blijft toenemen.

Ondanks de blijvende groei van het aantal vacatures in de quartaire sector kan niet zonder meer worden gesteld dat de vacatureproblematiek aldaar zwaarder drukt dan in de marktsector. Dit blijkt uit de *vacaturegraad*, die aangeeft hoeveel openstaande vacatures er op 1.000 banen zijn. Hoewel in de periode 1998-2001 de vacaturegraad in de quartaire sector gestaag oploopt, heeft de marktsector, met uitzondering van de

deelsector cultuur en overige dienstverlening, relatief gezien nog steeds met meer vacatures te maken. Wel blijkt ook uit deze gegevens dat in de marktsector de vacatureproblematiek over haar hoogtepunt heen is; in vergelijking met 2000 daalt de vacaturegraad.

Binnen de quartaire sector zijn de verschillen tussen deelsectoren groot. In het openbaar bestuur is de vacaturegraad in de afgelopen jaren min of meer constant gebleven. In het onderwijs is de vacaturegraad in vergelijking met andere sectoren zelfs opvallend laag. Mogelijk speelt het meetmoment (derde kwartaal, begin schooljaar) hier een rol en neemt in de loop van het schooljaar de vacaturedruk toe (vgl. Inspectie van het onderwijs 2002). In de gezondheids- en welzijnszorg is er sprake van een forse stijging in de vacaturegraad; deze ligt thans op nagenoeg hetzelfde niveau als in de marktsector. Samen met de deelsector cultuur en overige dienstverlening is deze sector verantwoordelijk voor de stijging van de vacaturegraad in de gehele quartaire sector.

Een andere maatstaf waaraan het verschil tussen markt en quartaire sector kan worden afgemeten in knelpunten in de personeelsvoorziening, is het aantal *moeilijk vervulbare vacatures*. Dit kan men uitdrukken als percentage van het aantal vacatures, of als het aantal moeilijk vervulbare vacatures per 1.000 banen. Er is sprake van moeilijk vervulbare vacatures wanneer geënquêteerde bedrijven aangeven dat een vacature moeilijk vervulbaar is, ofwel: het gaat om de eigen perceptie.

Binnen de quartaire sector neemt het aandeel moeilijk vervulbare vacatures toe (tabel 3.6). In 2001 zijn er in de quartaire sector zelfs naar verhouding meer vacatures moeilijk te vervullen dan in de tertiaire sector. Het beeld is derhalve gekanteld; in de periode 1998-2000 kampte de commerciële dienstverlening juist met grotere problemen in de personeelsvoorziening. De grootste knelpunten doen zich overigens nog steeds voor in de primaire sector, al gaat het hier om kleine aantallen vacatures, en in de secundaire sector, waar vooral de bouw slecht aan personeel kan komen.

Wederom bestaan binnen de quartaire sector forse verschillen. Vooral binnen het onderwijs en in de gezondheids- en welzijnssector is het aandeel moeilijk vervulbare vacatures groot en in de afgelopen jaren sterk gestegen. In de gezondheids- en welzijnssector gaat het daarbij om forse aantallen. In het openbaar bestuur is de situatie daarentegen redelijk gunstig. Hoewel gestegen, is in deze deelsector het aandeel moeilijk vervulbare vacatures betrekkelijk laag. De deelsector cultuur en overige dienstverlening neemt binnen de quartaire sector een tussenpositie in.

Voor een juiste beoordeling van knelpunten in de personeelsvoorziening van de diverse sectoren is de *mvv-graad* een inzichtelijke maat. Op het totaal aantal banen is binnen de quartaire sector het aantal moeilijk vervulbare vacatures nog steeds lager dan in de marktsector. De gezondheids- en welzijnszorgsector ligt nog het meest in de buurt van de markt. Hier is de mvv-graad inmiddels net zo hoog als in de tertiaire sector. Wel is het zo dat in de markt de mvv-graad een dalende tendens laat zien, terwijl in de quartaire sector deze juist stijgend is. Beide sectoren gaan derhalve voor wat betreft knelpunten in de personeelsvoorziening steeds meer op elkaar lijken.

Tabel 3.6 Percentage moeilijk vervulbare vacatures (mvv) en mvv-graad naar sector, derde kwartaal 1998-2001

	moeilijk vervulbare vacatures (in procenten van het totale aantal vacatures)				mvv-graad (aantal mmv's per 1.000 banen)			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001[a]
quartair	30	41	42	49	5	8	8	11
openbaar bestuur	16	31	31	36	3	6	6	7
onderwijs	47	43	49	57	5	5	7	9
gezondheids- en welzijnszorg	34	43	45	53	5	8	10	13
cultuur en overige dienstverlening	24	47	43	43	5	13	12	12
primair	55	70	64	70	11	15	17	17
secundair	49	63	60	59	10	18	19	15
tertiair	46	53	48	46	11	16	15	13
totaal	43	53	50	50	9	14	14	13

a De mvv-graad voor het jaar 2001 is berekend op basis van het aantal banen in het tweede kwartaal van 2001. Reden is dat het aantal banen in het derde kwartaal door het CBS niet is gepubliceerd volgens de hier gebruikte sectorindeling.

Bron: CBS (Vacature-enquête), SCP-bewerking

Personeelstekorten in relatie tot de kwaliteit van de dienstverlening

Er is wel op gewezen dat personeelstekorten in de quartaire sector maatschappelijk zwaarder wegen dan in de marktsector (BZK 2001b; CPB 2001). Ook de aandacht in de media, waar berichten over personeelstekorten in de markt veel minder de krant halen, wijst hierop. In de quartaire sector is bijvoorbeeld uitstel van levering van diensten vaak niet mogelijk en alternatieven zijn niet of nauwelijks voorhanden. Het simpelweg vergelijken van het aantal moeilijk vervulbare vacatures in de markt- en quartaire sector zegt volgens deze redenering dan ook niet alles. Om wat meer duidelijkheid over deze kwestie te krijgen, is in de Enquête kwaliteit van de quartaire sector informatie verzameld over de implicaties van personeelstekorten. Hoewel vanwege het onderscheid in diverse quartaire deelsectoren het aantal respondenten niet al groot is en dus enige voorzichtigheid bij de uitkomsten is geboden, komt wel duidelijk naar voren dat werkenden in het onderwijs en in de gezondheids- en welzijnszorg niet alleen vaker van mening zijn dat hun organisatie moeilijk aan personeel komt, maar ook dat personeelstekorten tot gevolg hebben dat de kwaliteit van de dienstverlening eronder lijdt. Respondenten die werkzaam zijn in het openbaar bestuur nemen hier een tussenpositie in. Werknemers in de marktsector zijn het vaakst van mening dat hun organisatie gemakkelijk aan personeel kan komen, en van degenen die aangeven dat ook hun organisatie met krapte op de arbeidsmarkt te maken heeft, zien naar verhouding weinig respondenten ongunstige effecten voor de output van hun arbeidsorganisatie. Hoewel met deze bevindingen het laatste woord over deze kwestie nog niet is gezegd, bieden deze gegevens wel houvast voor de stelling dat in de quartaire sector, en in het bijzonder het onderwijs en de gezondheids- en welzijnszorg, personeelstekorten grotere consequenties hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening. Dat werken in de quartaire sector doorgaans mensenwerk is en 'cliënten' nauwelijks uitwijkmogelijkheden hebben, zal hiermee alles te maken hebben.

Conclusie

De spanning op de quartaire arbeidsmarkt loopt op, zo wijzen de vacaturegegevens uit. Tot voor kort was de situatie binnen de quartaire sector betrekkelijk gunstig, maar de aanhoudende banengroei in de sector heeft ertoe geleid dat vacatures steeds lastiger zijn te vervullen. Knelpunten die tot voor kort voorbehouden waren aan de markt, doen zich nu ook voor in de quartaire sector, en dan met name in het onderwijs en in de gezondheids- en welzijnszorg. Toch is het niet zo dat de vacaturedruk in de quartaire sector veel scherper is dan in de markt. Op het totaalaantal banen is hier het aantal (moeilijk vervulbare) vacatures belangrijk hoger dan in de quartaire sector. Tegen de achtergrond van deze gegevens doet de ophef in de media over personeelstekorten in de quartaire sector dan ook enigszins overdreven aan. Ze is evenwel te begrijpen wanneer we de aard van de in de quartaire sector geleverde diensten in ogenschouw nemen: het gaat om belangrijke maatschappelijke goederen waarvoor afnemers niet of met grote moeite alternatieven kunnen vinden wanneer bepaalde producenten het laten afweten. De aard en betrekkelijke exclusiviteit van de quartaire diensten verklaart waarschijnlijk mede dat, meer dan in de markt, werknemers in de quartaire sector een directe relatie leggen tussen personeelstekorten en de kwaliteit van hun dienstverlening.

3.3.2 Ziekteverzuim

Indien de instroom van nieuw personeel structureel achterblijft bij de groei van de uitbreidings- en vervangingsvraag, blijven vacatures lang openstaan en komt de productiecapaciteit van een arbeidsorganisatie of sector onder druk te staan. Dit laatste kan ook het gevolg zijn van het niet-optimaal benutten van het zittende personeel, bijvoorbeeld wanneer werknemers onder hun niveau werken, niet worden ingezet op activiteiten waarin ze goed zijn, of – om welke redenen dan ook – onvoldoende toekomen aan de activiteiten waarvoor ze eigenlijk zijn aangenomen. In het geval van ziekte is het evident dat de productiecapaciteit van een arbeidsorganisatie wordt aangetast. Doorgaans wordt een zieke werknemer niet vervangen, zeker niet wanneer het ernaar uitziet dat herstel niet al te lang op zich zal laten wachten. Taken blijven dan liggen of worden – gedeeltelijk – door collega's overgenomen. Arbeidsorganisaties die een zekere basiskwaliteit willen garanderen, kunnen zich daarom een hoog ziekteverzuim eigenlijk niet permitteren.

Informatie over ziekteverzuim wordt verzameld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Voor dit hoofdstuk, waarin de vergelijking tussen de quartaire en de marktsector een belangrijke plaats inneemt, zijn deze cijfers niet zonder meer te gebruiken. Het ziekteverzuim bij de overheid en het bedrijfsleven wordt namelijk via twee afzonder-lijke onderzoeken vastgesteld. Een belangrijk verschil hiertussen is dat in de gegevens van de quartaire sector (exclusief de gezondheids- en welzijnszorg) ook het verzuim is meegeteld dat langer dan één jaar duurt. Binnen de marktsector voorziet de gegevensverzameling hier niet in. Dit maakt de vergelijking tussen de quartaire en de marktsector een hachelijke onderneming. Wanneer geen rekening wordt gehouden met de verschillen in vaststelling van het ziekteverzuim, blijkt dat in

vergelijking met de marktsectoren in – nagenoeg – alle quartaire deelsectoren sprake is van een fors hoger ziekteverzuim (tabel 3.7). Uitschieters naar boven zijn de politie, het lager en voortgezet onderwijs en de verpleeg- en bejaardenhuizen. De uitval door ziekte, aangegeven in percentage van de werktijd dat niet wordt benut, is hier aanzienlijk. In de zojuist genoemde quartaire deelsectoren gaat rond de 9% van de arbeidstijd verloren. Deze percentages liggen in de primaire en tertiaire sector fors lager. Ook in de industrie en bouw (secundaire sector) is het ziekteverzuim beduidend lager. Opvallend is verder de snelle stijging van het ziekteverzuim in de quartaire sector. In diverse quartaire deelsectoren (rijk, politie, gemeenten, provincies) is tussen 1996 en 2000 het ziekteverzuim met bijna 2 procentpunten gestegen. Ook in relatieve termen is de stijging van het ziekteverzuim behoorlijk. Dit geldt in het bijzonder voor de quartaire deelsectoren die tot het openbaar bestuur worden gerekend. In de marktsector is de toename aanzienlijk bescheidener.

Tabel 3.7 Ziekteverzuimpercentages (excl. zwangerschaps- en bevallingsverlof), naar sector, 1996-2000 (in procenten van de werktijd)

	1996	1997	1998	1999	2000	mutatie 1996-2000 (absoluut in %-punten)	mutatie 1996-2000 (relatief in %)
openbaar bestuur							
rijk	5,9	5,7	6,4	7,0	7,7	+1,8	31
politie	7,5	8,0	8,1	8,5	9,4	+1,9	25
defensie	4,8	5,2	5,6	5,8	6,3	+1,5	31
rechterlijke macht	3,0	2,8	3,7	4,2	4,6	+1,6	53
gemeenten	6,3	6,8	6,6	7,8	8,5	+2,2	35
provincies	5,7	6,0	6,5	7,5	7,6	+1.9	33
onderwijs							
bo, vo en (v)so	7,2	7,2	7,7	8,4	8,7	+1,5	21
hbo	4,6	5,4	5,2	6,3	nb	+1,7 [a]	37 [a]
wo	3,8	3,8	4,0	4,3	nb	+0,5 [a]	13 [a]
gezondheids- en welzijnszorg[b]	6,7	6,9	7,3	7,8	7,8	+1,1	16
ziekenhuizen[b]	6,3	6,4	6,8	7,2	7,4	+1,1	17
verpleeg- en bejaardenhuizen[b]	7,0	7,3	7,8	8,4	8,6	+1,6	23
primaire sector[b]	3,4	3,5	3,4	3,6	3,9	+0,5	15
secundaire sector[b]	4,9	5,2	5,7	6,0	6,1	+1,2	21
tertiaire sector[b]	4,1	3,8	4,2	4,6	4,8	+0,7	17

a Betreft de periode 1996-1999.
b De ziekteverzuimpercentages van de marktsectoren en van zorg en welzijn betreffen verzuim korter dan 1 jaar, voor de andere sectoren is ook verzuim langer dan 1 jaar in de cijfers opgenomen.

Bron: CBS (Ziekteverzuim binnen de overheid en Ziekteverzuim binnen particuliere bedrijven; Statline); BZK (2002)

Voor een adequate vergelijking tussen de markt en de quartaire sector zouden cijfers voorhanden moeten zijn die betrekking hebben op ziekteverzuim korter dan één jaar. Deze zijn echter slechts beschikbaar voor sommige quartaire deelsectoren en voor een beperkt aantal jaren. Omdat deze informatie nogal verbrokkeld is – niet voor alle quartaire deelsectoren en niet voor alle jaren zijn deze gegevens beschikbaar – is presentatie in tabelvorm weinig zinvol.[6] Voorzover de gegevens er zijn, wijzen ze op een lager verzuimpercentage, ongeveer een half tot een heel procentpunt. De vergelijking met de marktsector pakt dan dus gunstiger uit dan nu in de tabel staat.[7]

Voor de marktsector en de gezondheids- en welzijnszorg is inmiddels het ziekteverzuim voor 2001 bekend. Deze cijfers wijzen op een voorzichtige daling van het ziekteverzuim in de gezondheids- en welzijnszorg (7,5%, was in 2000 7,8%). In de ziekenhuizen is in 2001 het ziekteverzuimpercentage 7,1 (was 7,4) en in de verpleeg- en bejaardenhuizen 8,2 (was 8,6). In de secundaire en tertiaire sector ligt het ziekteverzuim op hetzelfde niveau als in 2000, in de primaire sector is het gedaald naar 3,4% (was 3,9%). Nieuwe gegevens over het ziekteverzuim in de andere quartaire sectoren waren bij het schrijven van dit rapport niet beschikbaar.

Achtergronden van ziekteverzuim

Het hoge ziekteverzuim in de quartaire sector wekt op zijn minst de suggestie dat het daar minder prettig werken is dan in de marktsector. Ziekteverzuim kan immers werkgerelateerd zijn, omdat bijvoorbeeld sprake is van ongunstige arbeidsomstandigheden, de werkinhoud niet bevalt, er ruzie is met collega's of leidinggevenden, en zo zijn er nog wel wat punten te noemen. Ook het ontbreken van (sociale) controle waardoor men in twijfelgevallen thuis blijft, kan een rol spelen. Een andere mogelijke verklaring voor de geconstateerde verschillen is dat niet zozeer kenmerken van het werk en arbeidsorganisatie bepalend zijn, maar eerder kenmerken van de werkenden. Voor het vaststellen van de mate waarin een hoog ziekteverzuim typisch is voor de quartaire sector, zijn de CBS-bronnen niet geschikt; zij ontberen de benodigde informatie over achtergrondkenmerken van de werkenden en het werk. Hier maken we gebruik van het door de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) uitgevoerde onderzoek onder het arbeidsaanbod van 1998.[8] Gevraagd is hoeveel dagen zij in het voorafgaande jaar wegens ziekte hebben verzuimd en of het ziekteverzuim is toe te schrijven aan het werk of de werksituatie. Anders dan hiervoor gaat het nu om door werkenden gerapporteerde informatie. Toch wijkt het totaalbeeld weinig af van de CBS-cijfers. Tabel 3.8 toont dat het ziekteverzuim, nu uitgedrukt in het gemiddelde aantal verzuimdagen, het hoogst is in de quartaire sector, gevolgd door de secundaire en, op geruime afstand, de tertiaire en primaire sector. De aantallen respondenten laten alleen voor de grote quartaire deelsectoren uitspraken toe; het gemiddelde aantal wegens ziekte verzuimde dagen is in de gezondheids- en welzijnssector wat lager dan in het openbaar bestuur en in het onderwijs, maar groot zijn de verschillen niet.

Tabel 3.8 Ziekteverzuim in het afgelopen jaar en mate waarin ziekteverzuim te maken heeft met werk of werksituatie, 1998 (in gemiddelde aantal dagen en procenten)

	ziekteverzuim (gemiddeld aantal dagen)	reden van ziekteverzuim gerelateerd aan werk of werksituatie (%)
quartair	9,5	13
openbaar bestuur	10,0	15
onderwijs	9,9	11
gezondheids- en welzijnszorg	9,3	15
primair	4,5	#
secundair	9,1	21
tertiair	7,5	14
totaal	8,5	15

aantal respondenten is te gering (n < 50)

Bron: OSA (Arbeidsaanbodpanel'98) SCP-bewerking

In de quartaire sector liggen werkgerelateerde factoren niet vaker ten grondslag aan ziekteverzuim dan in de tertiaire sector. Gezien de geluiden over hoge werkdruk in de quartaire sector, is dit een opmerkelijke uitkomst. Mogelijk speelt hier een rol dat de gegevens inmiddels al wat gedateerd zijn en dat knelpunten in de quartaire sector zich pas recentelijk in alle hevigheid openbaren. Een andere mogelijke interpretatie is dat de verschillen tussen tertiaire en quartaire sector gewoonweg niet overdreven moeten worden. Mensen in de quartaire sector verzuimen weliswaar wat vaker, maar dit heeft niet vaker dan in andere sectoren iets met het werk te maken. Voorzover ziekteverzuim is gerelateerd aan het werk of aan de werksituatie, geldt dit in het bijzonder voor de secundaire sector.

Teneinde na te gaan of het ziekteverzuim in de diverse sectoren daadwerkelijk van elkaar verschilt of dat vooral verschillen in kenmerken van de werkenden hieraan ten grondslag liggen, is een regressieanalyse uitgevoerd. Hierin zijn, naast de sector, als determinerende factoren opgenomen de leeftijd, het beroepsniveau (in vijf categorieën), het geslacht, de aard van het dienstverband (vast/tijdelijk), het aantal uren dat men per week werkt (voltijds, grote of kleine deeltijdbaan) en of men thuiswonende (jonge) kinderen heeft. Het aantal dagen dat men vanwege ziekte niet heeft gewerkt, is de te verklaren variabele.[9] Uit deze analyse blijkt dat onder controle van genoemde determinerende factoren de in de tabel geconstateerde verschillen significant zijn. Dit houdt in dat zowel in de secundaire sector als in de onderscheiden quartaire deelsectoren het Ziekteverzuim inderdaad hoger ligt dan gemiddeld en dat het ziekteverzuim in de tertiaire en primaire sector onder het gemiddelde ligt van de totale werkende bevolking. ziekteverzuim verschilt daarnaast naar beroepsniveau (met het stijgen van het beroepsniveau, neemt het ziekteverzuim af), tussen werkenden met een vast en met

een tijdelijk dienstverband (personen met een vast dienstverband verzuimen vaker), tussen personen met een kleine deeltijdbaan (minder dan 20 uur per week) en een grote deeltijd- of voltijdbaan (degenen met een kleine deeltijdbaan verzuimen minder) en tussen personen met jonge thuiswonende kinderen (vooral werkenden met thuiswonende kinderen jonger dan 3 jaar verzuimen beduidend vaker dan werkenden die geen of oudere thuiswonende kinderen hebben). Het verband met leeftijd is niet significant; het is dus niet zo dat ouderen vaker vanwege ziekte verzuimen dan jongeren.[10]

De hier gebruikte gegevens wijzen erop dat het ziekteverzuim in de quartaire sector op hetzelfde niveau ligt als in de secundaire sector. Deze sectoren onderscheiden zich ongunstig van de primaire en tertiaire sector, waar het ziekteverzuim het laagst is.

3.3.3 Onderbenutting van kwalificaties

Wil een arbeidsorganisatie adequaat functioneren, dan is het niet alleen noodzakelijk dat er voldoende aantallen werknemers zijn – en dus weinig openstaande vacatures en een gering ziekteverzuim – maar ook dat het beschikbare personeel optimaal wordt ingezet. Een van de manieren om vast te stellen of dit het geval is, is het bezien van de mate waarin het opleidingsniveau en het beroepsniveau op elkaar aansluiten. Aangenomen mag worden dat wanneer veel werknemers onderbenut worden, er binnen de arbeidsorganisatie nog wat lucht zit. Een optimalere allocatie van werknemers zal de productie van de arbeidsorganisatie verbeteren. Hierbij moet wel worden bedacht dat het om een tamelijk grove indicatie gaat. Ook personen bij wie het opleidings- en beroepsniveau op elkaar aansluiten, hoeven niet optimaal te functioneren en kunnen nog steeds taken hebben die onder hun niveau liggen. Een ander voorbehoud is dat bij de vergelijking van het opleidings- en beroepsniveau de betekenis van ervaringskennis onvoldoende wordt verdisconteerd. Personen bijvoorbeeld die gedurende hun loopbaan zijn opgeklommen zonder dat hun formele opleidingskwalificaties zijn veranderd, zijn in deze analyse 'overbenut'. De vraag is dan of dit wel zo is, omdat de kennis en vaardigheden zijn gestegen, maar niet in het formele opleidingsniveau zijn vervat. Genoemde bezwaren gelden in het bijzonder wanneer onderbenutting 'objectief' wordt vastgesteld (door vergelijking van het opleidings- en het beroepsniveau). De meer subjectieve wijze van vaststelling van onderbenutting, door werkenden te vragen in hoeverre hun kennis en vaardigheden aansluiten op het beroepsniveau, is dan ook een welkome aanvulling.

Het CBS (1993) deelt beroepen in op grond van het niveau van de benodigde bekwaamheden. Grof gezegd komen de vijf onderscheiden beroepsniveaus overeen met vijf opleidingsniveaus. Voor het elementaire beroepsniveau is basisonderwijs geëigend, voor het lagere beroepsniveau een lbo- of mavo-diploma, voor het middelbare beroepsniveau een havo-, vwo- of mbo-diploma, voor het hogere beroepsniveau een hbo-diploma en voor het wetenschappelijke beroepsniveau een diploma op academisch niveau. Door het opleidingsniveau af te zetten tegen het beroepsniveau kan worden

bepaald of er sprake is van aansluiting of dat werkenden onder- of overbenut worden (tabel 3.9). Dit is de meer objectieve vaststelling, waarvoor gegevens van de EBB'00 zijn gebruikt. In het POLS-onderzoek van 2000 is werkenden gevraagd in hoeverre hun werk aansluit bij hun opleidingsniveau en ervaring.[11] Ook deze informatie, die op meer subjectieve wijze het vraagstuk van aansluiting beziet, is te vinden in tabel 3.9.

Tabel 3.9 Relatie tussen opleidings- en beroepsniveau, naar sector, 2000 (in procenten)

	beroepsniveau lager dan opleidingsniveau (onderbenutting)	beroepsniveau gelijk aan opleidingsniveau (aansluiting)	beroepsniveau hoger dan opleidingsniveau (overbenutting)	werk sluit aan bij opleiding en ervaring (subjectief)
quartair	17	69	15	81
openbaar bestuur	18	63	19	75
onderwijs	8	80	12	85
gezondheidszorg	16	74	11	85
maatschappelijke dienstverlening	18	66	16	
cultuur, recreatie en sport	29	50	21	71
primair	23	46	31	67
secundair	21	55	24	70
tertiair	30	50	20	68
totaal	24	57	20	73

Bron: CBS (EBB'00); gegevens subjectieve vaststelling aansluiting opleidingsniveau/ervaring en werk: CBS (POLS'00) SCP-bewerking

Wat direct opvalt, is dat een groot aandeel werknemers in de quartaire sector een bij het opleidingsniveau passend beroepsniveau heeft. Dit geldt in het bijzonder in het onderwijs en in de gezondheidszorg, waar zowel bij de objectieve vergelijking van het opleidings- en beroepsniveau en uit de inschatting van de werkenden zelf naar voren komt dat er sprake is van een goede aansluiting. Deze percentages zijn geen toeval. Al eerder is erop gewezen dat genoemde quartaire deelsectoren sterke trekken vertonen van een beroepsdeelmarkt. Kenmerkend hiervoor is dat entree-eisen in hoge mate (wettelijk) omschreven zijn. Wie als leerkracht, als verpleegkundige of arts aan de slag wil, zal over de daarvoor benodigde papieren moeten beschikken. Zonder deze kwalificaties komt men er niet in, en ook in tijden van krapte kunnen werkgevers niet besluiten om personen met een ander dan het vereiste opleidingsniveau aan te nemen. Typerend voor een beroepsdeelmarkt is verder dat interne doorstroommogelijkheden relatief beperkt zijn. Dat de gezondheidszorg en het onderwijs ook aan dit kenmerk voldoen, kan worden opgemaakt uit het lage aandeel werknemers dat boven het opleidingsniveau werkzaam is. Entreefuncties zijn vaak eindfuncties (hoewel binnen de brede beroepsniveaucategorieën doorgaans stijgingsmogelijkheden aanwezig zijn, die evenwel niet tot verandering van het beroepsniveau leiden). Zowel de positieve als de negatieve kanten van werken op een beroepsdeelmarkt komen in deze cijfers naar

voren: van onderbenutting is weinig sprake, maar mogelijkheden tot doorstroom zijn beperkt. Dit geldt ook, zij het in mindere mate, voor de andere quartaire deelsectoren, met uitzondering van de deelsector cultuur, recreatie en sport, die wat betreft de aansluiting tussen opleidings- en beroepsniveau sterk lijkt op de tertiaire sector.

In zijn algemeenheid is in de marktsector de kans groter dat men onder het opleidingsniveau werkzaam is, maar daar staat een grotere kans tegenover dat werkenden boven hun opleidingsniveau opereren. Dit laatste is waarschijnlijk het gevolg van grotere stijgingsmogelijkheden in de marktsector. Tevens moet worden bedacht dat het aandeel lager opgeleiden binnen de marktsector groter is dan in de quartaire sector. Zij maken in de hier gevolgde systematiek een grotere kans dat ze boven hun niveau werkzaam zijn (immers: een persoon met basisonderwijs kan per definitie niet onder zijn niveau werken en bij iedereen met basisonderwijs die op een hoger niveau dan het elementaire werkzaam is, is er sprake van overbenutting). Bij wetenschappelijk opgeleiden is het omgekeerde het geval: een passend of een lager beroepsniveau zijn de enige twee mogelijke uitkomsten, overbenutting van wetenschappelijk opgeleiden behoort bij de gegeven berekeningswijze niet tot de mogelijkheden.

Multivariate analyses die rekening houden met verschillen tussen sectoren in de vertegenwoordiging van mannen en vrouwen, in deeltijd- en voltijdbanen, flexibele dienstverbanden, leeftijdsverdeling en anciënniteit, laten het zojuist geconstateerde beeld onaangetast. De kans op een bij het opleidingsniveau passend beroepsniveau is het grootst in het onderwijs, de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening. Onderbenutting daarentegen komt vooral voor in de primaire en tertiaire sector en in de quartaire deelsector cultuur, recreatie en sport.

3.3.4 Loopbaanperspectieven en mobiliteit

Binnen de quartaire sector is op dit moment veel aandacht voor de verbetering van loopbaanperspectieven (zie bv. BZK 2001a,b, 2002). De idee daarachter is dat het ontbreken van interne mobiliteit leidt tot onvrede met het werk, ongewenst verloop en, hiermee verbonden, het minder goed functioneren van de arbeidsorganisatie. In hoeverre de quartaire sector in dit opzicht afwijkt van de markt, kan op verschillende manieren worden onderzocht. In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de *perceptie* van interne en externe mobiliteitsmogelijkheden door de werknemers. De opvattingen hierover maken duidelijk in hoeverre werknemers van mening zijn dat hun loopbaan nog alle kanten op kan of het idee hebben dat de loopbaan juist geblokkeerd is, met alle mogelijk nadelige gevolgen van dien voor hun functioneren. Tevens komt *feitelijk doorgemaakte* interne en externe mobiliteit aan de orde, waarbij vanwege de beschikbaarheid van gegevens het accent ligt op externe mobiliteit. Nagegaan wordt in hoeverre het verloop tussen sectoren verschilt en of er, zoals wel wordt aangenomen, sprake is van een trek van de quartaire sector naar de markt.

Gepercipieerde interne en externe mobiliteit

Opvattingen over de eigen mobiliteitsmogelijkheden zijn nader onderzocht door middel van informatie uit het OSA-Arbeidsaanbodpanel 2000. Hierin is werkenden gevraagd om vijf jaar vooruit te kijken en aan te geven hoe naar verwachting hun arbeidsmarktpositie er dan uit ziet. Er zijn diverse antwoorden mogelijk. Men kan het idee hebben dat men blijft zitten waar men zit, in dezelfde functie en in dezelfde organisatie, dat men interne mobiliteit of externe mobiliteit doormaakt of zelfstandig ondernemer wordt. Tevens kan men de verwachting uitspreken dat men inmiddels uit het arbeidsproces is uitgestroomd (werkloosheid, vrijwillig uittreden, arbeidsongeschikt en pensionering/VUT). Deze informatie wordt hier benut om na te gaan of de quartaire sector beantwoordt aan het beeld van een sector met een geringe dynamiek. Is het zo dat de mogelijkheden om van positie te veranderen – intern dan wel extern –, door werkenden in de quartaire sector laag worden ingeschat, of zijn de verschillen met de marktsector misschien wel minder groot dan gedacht?

Tabel 3.10 Verwachte positie over vijf jaar, naar sector, 2000 (in procenten)

	geen mobiliteit	externe mobiliteit	interne mobiliteit	werkzaam als zelfstandige	werkloos, vrijwillig werkl., arb. ongeschikt	pensioen/ VUT	weet niet
quartair	46	20	16	3	3	7	6
openbaar bestuur	36	19	26	1	2	8	7
onderwijs	58	15	9	2	3	11	3
gezondheids- en welzijnszorg	47	20	16	2	3	5	6
primair	42	8	5	27	5	6	8
secundair	46	17	18	5	3	6	7
tertiair	38	22	21	9	2	4	6
totaal	42	20	18	6	3	6	6

Bron: OSA (Arbeidsaanbodpanel'00), SCP-bewerking

Wat blijkt is dat de mobiliteitsverwachtingen niet zozeer verschillen tussen de quartaire en de marktsector, maar dat er sprake is van een driedeling. Veel werknemers in de tertiaire sector en in het openbaar bestuur verwachten in de komende jaren van positie te veranderen, zowel intern als extern. Honkvaster zijn de werkenden in de primaire en secundaire sectoren in de gezondheids- en welzijnszorg. Het onderwijspersoneel sluit de rij, waar de verwachtingen over mobiliteit laag gespannen zijn. Daarmee voldoet het onderwijs het meest aan het beeld van een stereotiepe ambtenarenorganisatie. Weinigen hebben het idee dat er in hun loopbaan over vijf jaar veel verandering valt te bespeuren. Met name het aandeel dat denkt intern door te stromen is gering. Men kan deze uitkomsten ook wat neutraler duiden: de onderwijssector is een typische beroepsdeelmarkt, die zich per definitie kenmerkt door geringe interne promotiemogelijkheden

(vgl. Glebbeek 1993). Aan een ander kenmerk van een beroepsdeelmarkt – dat de mobiliteit die er is, vooral extern is – voldoet de onderwijssector, althans in de verwachting van de werknemers, echter niet. Het onderwijspersoneel schat in vergelijking met werkenden uit andere sectoren de externe mobiliteitsmogelijkheden zeker niet hoger in. Binnen de onderwijssector domineert het beeld van geblokkeerde loopbanen.

Het tegendeel vormen zoals gezegd de percepties van personen werkzaam bij het openbaar bestuur. Hier is met name het aandeel personen dat interne mobiliteit voorziet erg groot. Het aandeel werkenden dat verwacht in de komende jaren geen mobiliteit te zullen doormaken, is van alle hier onderscheiden sectoren het kleinst. Dynamiek is hier het motto, een bevinding die niet past bij het gangbare idee over ambtenaren. De gepercipieerde mobiliteit komt sterk overeen met die van werknemers in de tertiaire sector, bij wie een hoge mate van mobiliteit op voorhand viel te verwachten.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin de geconstateerde verschillen daadwerkelijk typerend zijn voor de sectoren, is gecorrigeerd voor de betekenis van diverse factoren die van invloed zijn op mobiliteit. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat er in bepaalde sectoren een sterke vertegenwoordiging is van jongeren, die gemiddeld gesproken hun interne en externe mobiliteitskansen hoger inschatten. Ook verschilt het beroepsniveau tussen sectoren; dit zijn factoren waarvan bekend is dat ze mobiliteitskansen determineren. Datzelfde geldt voor kenmerken van functies (aard van het dienstverband, voltijd- of deeltijdfuncties). Voorts is gecorrigeerd voor verschillen in tevredenheid over de baan; de omvang van het bedrijf of instelling en voor de mate waarin het opleidingsniveau aansluit op het functieniveau. Personen die verwachten over vijf jaar niet langer aan het arbeidsproces deel te nemen, zijn uit de analyse verwijderd. Aldus resteren personen die verwachten dat ze geen mobiliteit zullen doormaken, personen die verwachten interne mobiliteit door te maken en personen die externe mobiliteit voorzien. De resultaten staan in tabel 3.11.

De eerder geconstateerde verschillen tussen quartaire deelsectoren in verwachtingen over interne en externe mobiliteit zien we ook terug in tabel 3.11. In vergelijking met andere sectoren zijn, ook als rekening is gehouden met de andere genoemde invloeden op de mobiliteitsverwachting, bij personen in het onderwijs de verwachtingen over de loopbaanwisselingen binnen of buiten de huidige werkkring niet hooggespannen. Werkenden in het openbaar bestuur daarentegen denken vaker dan andere werkenden dat ze over vijf jaar van positie zijn gewisseld, zowel intern als extern. Werkenden in de gezondheids- en welzijnszorg nemen binnen de quartaire sector een tussenpositie in. Hun verwachtingen over mobiliteit komen overeen met de gemiddelde verwachtingen van de totale werkende bevolking. Dit impliceert dat men minder mobiliteitsmogelijkheden ziet dan werkenden in de commerciële dienstverlening en in het openbaar bestuur, maar zij denken vaker van positie te veranderen dan het onderwijspersoneel. Zij delen deze percepties, gemiddeld gesproken, met werkenden in de primaire en secundaire sector.

Tabel 3.11 Determinanten van verwachte externe en interne mobiliteit (t.o.v geen mobiliteit), 2000 (multinomiale logistische regressie)

	externe mobiliteit		interne mobiliteit	
	B	exp(B)	B	exp(B)
sector (afwijking t.o.v. totaalgemiddelde):				
openbaar bestuur	**.43**	**1.54**	**.49**	**1.64**
onderwijs	**−1.00**	**.37**	**−.66**	**.52**
gezondheids- en welzijnszorg	.07	1.07	.05	.96
primaire/secundaire sector	.20	1.22	−.12	.89
tertiaire sector	**.31**	**1.36**	**.33**	**1.40**
leeftijd (in jaren)	**−.05**	**.95**	**−.05**	**.95**
anciënniteit (in jaren)	**−.04**	**.97**	**−.02**	**.97**
beroepsniveau (1: elementair ... 5: wetenschappelijk)	**.39**	**1.48**	**.39**	**1.18**
vast (t.o.v. tijdelijk)	**−1.64**	**.19**	−.19	.83
mannen	.31	1.36	**.38**	**1.47**
kleine deeltijdbaan : < 20 uur (t.o.v. voltijdbaan)	−.18	.84	−.37	.70
grote deeltijdbaan : 20-34 uur (t.o.v. voltijdbaan)	−.03	.98	−.26	.77
opleidingsniveau sluit aan bij beroepsniveau (t.o.v. geen goede aansluiting)	−.10	.91	.27	1.31
baantevredenheid (1: zeer tevreden ... 4: zeer ontevreden)	**1.12**	**3.10**	**.53**	**1.70**
omvang bedrijf/instelling (1: < 20 werknemers ... 5: > 250 werknemers)	**−.15**	**.86**	**.22**	**1.24**
constante	.20		**−1.22**	

Vetgedrukte effecten zijn significant (p < 0,05).

Bron: OSA (Arbeidsaanbodpanel 2000), SCP-bewerking

Ook uit gegevens van de Enquête kwaliteit van de quartaire sector[12] (KQS'02) en het POLS-onderzoek blijkt dat werkenden in het onderwijs hun mogelijkheden voor interne doorstroom laag inschatten. Deze bronnen wijzen tevens uit dat hetzelfde geldt voor werkenden in de gezondheids- en welzijnszorg. Werkenden in het openbaar bestuur oordelen blijkens de KQS zeer gunstig over hun interne promotiemogelijkheden; in het POLS zijn de verschillen tussen werkenden in het openbaar bestuur en andere sectoren overigens minder groot. Onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) laat zien dat werkenden in het openbaar bestuur beduidend vaker dan het onderwijspersoneel interne mobiliteit hebben doorgemaakt (BZK 2002). Deze gegevens over feitelijke interne mobiliteit stroken derhalve met de percepties van werkenden uit deze sectoren. Andere sectoren zijn in dit onderzoek niet meegenomen.

Verwachte externe mobiliteit

Dat velen in de quartaire sector (met uitzondering dus van het onderwijs) van werkgever denken te veranderen in de komende jaren is natuurlijk niet altijd een positief teken voor een sector. Deels liggen aan externe mobiliteitsgeneigdheid *pull*-factoren ten

grondslag, maar ook *push*-factoren zijn van belang. Dat blijkt ook uit deze analyse. Werkenden die ontevreden zijn over hun huidige baan verwachten beduidend vaker dan anderen dat ze over vijf jaar niet langer bij hun huidige werkgever zullen werken. Een geringe geneigdheid tot externe mobiliteit duidt derhalve op een betrekkelijk hoge mate van baantevredenheid. Toch is dit nog niet het hele verhaal. Er zijn personen die 'uit vrije wil' blijven en er zijn personen die misschien wel weg willen, maar er weinig fiducie meer in hebben dat dit daadwerkelijk zal gebeuren. Gedeeltelijk is dit af te leiden uit de effecten van leeftijd en anciënniteit op de verwachting van externe mobiliteit ; ouderen en degenen die al lang bij dezelfde werkgever zitten, verwachten niet dat ze in de komende jaren van werkgever zullen veranderen. Ook het hebben van een vaste baan tempert de externe mobiliteit. Of misschien beter gezegd: personen met een tijdelijk dienstverband zijn – begrijpelijk – vaker van mening dat ze over vijf jaar bij een andere werkgever werkzaam zijn. Hoewel in de analyse voor deze kenmerken is gecontroleerd, is binnen het onderwijs, het zij herhaald, de verwachting om van werkgever te veranderen geringer dan gemiddeld.

Feitelijke uitstroom

Informatie over verwachte loopbaanperspectieven maakt duidelijk in hoeverre werkenden van mening zijn dat er nog rek zit in hun loopbaan of dat ze het idee hebben dat ze op een dood spoor zitten. Dergelijke percepties hoeven niet zonder meer te stroken met de feitelijke mobiliteit, bijvoorbeeld omdat omstandigheden veranderen of de intenties in de praktijk niet realiseerbaar blijken te zijn. Daarmee is inzicht in de percepties van werkenden echter niet onbelangrijk, want opvattingen over mobiliteitsmogelijkheden hebben repercussies voor onder meer de arbeidssatisfactie en motivatie. In deze paragraaf gaat het over de omvang van de uitstroom (aan de feitelijk doorgemaakte interne mobiliteit is hiervoor al, zij het noodgedwongen summier, beschreven). Om tenminste twee redenen is informatie hierover relevant. De omvang van de uitstroom zegt iets over de achtergronden van de problemen in de personeelsvoorziening. Een hoge mate van uitstroom betekent dat er bij voortduring vacatures ontstaan, die een druk leggen op de wervingscapaciteit van de arbeidsorganisatie. Als we bovendien de bestemming van uitstromers kennen, is dit een indicatie voor de (on)aantrekkelijkheid van een (deel)sector. Wanneer er sprake is van een substantieel overschot van vertrekkende quartaire werknemers richting de markt, heeft het er in elk geval de schijn van dat de condities daar gunstiger zijn.13 Bovendien verscherpt een dergelijke stroom de problemen in de personeelsvoorziening van de quartaire sector.

Zoals steeds in dit hoofdstuk, is de vergelijking van de quartaire sector met de markt een belangrijk uitgangspunt. Om die reden zijn gegevens nodig die betrekking hebben op de totale werkgelegenheid en die op dezelfde wijze en op hetzelfde tijdstip zijn verzameld. Voor inzicht in de verschillen in uitstroom tussen diverse deelsectoren is het vraagpanel van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) de meest geschikte bron. De uitstroomgegevens hebben betrekking op 1998, en laten zien welk aandeel van het personeelsbestand het bedrijf of instelling heeft verlaten.

Deze cijfers zeggen nog niets over sectormobiliteit. Hiervoor zijn sectorspecifieke studies van het ministerie van BZK beter geschikt. Deze maken duidelijk of er meer werknemers naar de markt gaan dan er vanuit de markt instromen. Deze onderzoeken onderscheiden diverse deelsectoren van het openbaar bestuur en het onderwijs, maar de zorgsector is hier niet in betrokken en ook referentie naar marktsectoren is niet mogelijk. Wel zijn er voor de zorg en voor het onderwijs cijfers bekend over de ontwikkeling van het aantal personen dat de sector verlaat, zij het dat in deze studies de samenstelling van de instroom weer niet bekend is, zodat onduidelijk is of deze sectoren per saldo werknemers aan de markt verliezen.

Tabel 3.12 Uitstroom, naar sector en reden van uitstroom, 1998 (in procenten)

		reden van uitstroom[b]					
	uitstroom[a]	pensioen	WAO	gedwongen ontslag	vrijwillig ontslag	afloop tijdelijk contract < 1 jaar	afloop tijdelijk contract > 1 jaar
overheid	6,2	18	2	4	66	5	4
onderwijs	7,5	22	4	2	41	17	13
zorg	13,4	6	5	4	67	14	4
landbouw en industrie	10,8	7	3	11	50	24	4
bouw	8,9	11	5	11	53	16	3
handel, horeca, reparatie	14,2	4	2	6	69	15	4
transport	12,2	6	1	5	64	16	9
zakelijke dienstverlening	14,1	4	3	11	61	14	6
overige dienstverlening	10,7	9	1	13	49	22	7
totaal	11,8	7	3	8	60	17	5

a In procenten van de personeelsomvang.
b In procenten van de totale uitstroom.

Bron: OSA (Arbeidsvraagpanel'99); Fouarge et al. (2001)

Veel meer nog dan bij de gegevens over gepercipieerde externe mobiliteit blijkt dat binnen de overheid en het onderwijs het feitelijke verloop gering is (tabel 3.12). Voor de overheid komen de percepties over externe mobiliteit in elk geval niet overeen met de feitelijke verloopgegevens. Terwijl bijna 12% van het totaalaantal werkenden in het meetjaar is uitgestroomd, geldt dit voor iets meer dan 6% van de werkenden bij de overheid en voor 7,5% van het onderwijspersoneel. Pensionering is in deze sectoren naar verhouding een veel voorkomende reden voor uitstroom, hetgeen gezien de leeftijdsopbouw binnen deze sectoren niet verrassend is. Bij de overheid is vrijwillige externe mobiliteit de belangrijkste uitstroomreden. Of dit betekent dat personen vertrekken naar een andere baan of uittreden, is op grond van deze gegevens niet te zeggen. Opvallend in het onderwijs is het hoge aandeel personen dat vertrekt wegens het aflopen van een tijdelijk dienstverband. Hoewel het vanwege het geringe verloop binnen het onderwijs om betrekkelijk geringe aantallen gaat, is dit toch een onverwachte uitkomst, omdat tijdelijke dienstverbanden in het onderwijs weinig voorkomen.

Hoog is het verloop in de zorg. Slechts in de horeca, waar veel jongeren werken en het werk een seizoensgebonden karakter heeft, en in de zakelijke dienstverlening is de uitstroom groter. Net als in de bouw is binnen de zorg arbeidsongeschiktheid een veel voorkomende reden van uitstroom. Vrijwillig vertrek is overigens de belangrijkste reden voor uitstroom in de zorg. Onderzoek op grond van exitinterviews (Nivel et al. 2001) wijst uit dat het in de periode 1995-2000 in toenemende mate om personen gaat die uit de zorg vertrekken. Het 'weglekken' van personeel blijft evenwel binnen de perken doordat vertrekkers, van wie er voorheen nogal wat stopten met werken, vaker in de zorg blijven werken. Per saldo neemt in de zorg hierdoor het nettoverloop (d.w.z. het vertrek uit de sector) in de periode 1995-2000 zelfs af. Hoewel de stijgende arbeidsparticipatie van zorgwerknemers de uitstroom naar andere sectoren meer dan compenseert, wijst het groeiende vertrek uit de zorg erop dat voor een deel van de werknemers de zorg niet langer een aantrekkelijke werkgever is. Bovendien komt door de mobiliteit een banencarrousel op gang, die met zich meebrengt dat afzonderlijke arbeidsorganisaties voortdurend openstaande vacatures hebben en zich continu wervingsinspanningen moeten getroosten. Voorts is het denkbaar dat de op gang gekomen stromen bepaalde deelsectoren binnen de zorg leegzuigen, waardoor daar de knelpunten zich concentreren.

Meer duidelijkheid over de uitwisseling tussen de quartaire sector en de markt geven onderzoeken van het ministerie van BZK, die mobiliteitsgegevens bevatten voor het openbaar bestuur, defensie en politie, en het onderwijs. De zorgsector en de markt blijven evenwel buiten beschouwing. Deze studies, waarvan de gegevens voor de jaren 1998 en 1999 zijn gepubliceerd (BZK 2000, 2001b, 2002) geven antwoord op de vraag of er in de desbetreffende overheidssectoren sprake is van een overschot aan vertrekkende werknemers richting de markt. Voor de overheid – hier dus: openbaar bestuur, defensie, politie, en onderwijs – als geheel blijkt dit niet zo te zijn. Sterker nog: het is eerder omgekeerd. Vanuit de markt komen er meer personen de overheid binnen dan er naar de markt vertrekken.[14] Dit is zowel in 1998 als in 1999 het geval. De enige uitzonderingen zijn de universiteiten en defensie, die per saldo werknemers verliezen aan de markt (onderscheid naar deelsectoren van de overheid is alleen gepubliceerd voor 1998). Voor andere overheidssectoren (rijk, gemeenten, provincies, waterschappen en politie) en onderwijssectoren (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en hbo-instellingen) is er sprake van een positief mobiliteitssaldo met de markt. Specifiek voor het onderwijs kan uit gegevens van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) worden opgemaakt dat uitstromers steeds vaker vertrekken naar een baan die niet onder het ABP valt (SBO 2001). In hoeverre daar instroom vanuit de markt tegenover staat, is op grond van dit onderzoek niet te zeggen. De BZK-gegevens suggereren, zoals gezegd, dat binnen het onderwijs de instroom vanuit de markt de uitstroom overtreft. Toch zijn bij deze cijfers dezelfde opmerkingen op hun plaats als die zojuist bij de uitstroomcijfers van de zorg zijn gemaakt. Het stijgende vertrek naar de markt verscherpt de problemen in de personeelsvoorziening. Instellingen hebben voortdurend vacatures openstaan en zullen hier nogal wat tijd en energie aan moeten besteden.

Conclusie

Het heersende beeld dat binnen de quartaire sector ongunstige loopbaanperspectieven domineren, klopt niet. Daarvoor zijn de resultaten te verschillend tussen de quartaire deelsectoren. In het openbaar bestuur is men – ook in vergelijking met de markt – over het algemeen optimistisch over de interne loopbaanmogelijkheden. Dit geldt niet voor het onderwijs, waar de loopbaanlijnen kort zijn. Binnen de quartaire sector, wederom met uitzondering van het onderwijs, verwacht menigeen in de komende jaren van werkgever te veranderen. De feitelijke externe mobiliteit sluit gedeeltelijk op deze percepties aan. Het personeelsverloop in het onderwijs en bij het openbaar bestuur is in vergelijking met andere sectoren beperkt, terwijl de uitstroom in de zorgsector naar verhouding juist hoog is. Opmerkelijk is dat binnen de zorg het aanbod van uitgestroomde zorgwerknemers in de afgelopen jaren eerder is gestegen dan gedaald. De stroom van zorgwerknemers die in toenemende mate naar de markt zijn vertrokken, wordt gecompenseerd door de afname van zorgwerknemers die met werken zijn gestopt. In het onderwijs en in het openbaar bestuur is, in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, van een massale trek naar de markt geen sprake. Genoemde sectoren zien zelfs wat meer personen vanuit de markt instromen dan er naar de markt vertrekken.

3.3.5 Kenmerken van het werk in de quartaire sector

In de kranten verschijnen met betrekking tot de quartaire sector vooral berichten over achterblijvende arbeidsvoorwaarden en de hoge werkdruk, dit laatste als specifiek element van de arbeidsinhoud. Maar aan banen zijn meer kenmerken te onderscheiden. Bekend is het onderscheid in arbeidsvoorwaarden, -omstandigheden, -verhoudingen en -inhoud. Deze paragraaf gaat eerst in op de arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen, en op uiteenlopende aspecten van de arbeidsinhoud, namelijk eventuele tijdsdruk, de mogelijkheden om zelf invloed uit te oefenen op de volgorde en het tempo van de werkzaamheden (autonomie, regelmogelijkheden) en wat wel vaardigheidsmogelijkheden wordt genoemd (voor definitie zie hierna; vgl. Houtman et al. 2001). Voorts gaat de aandacht uit naar de mate waarin men het werk emotioneel uitputtend vindt. De (primaire en secundaire) arbeidsvoorwaarden komen in paragraaf 3.3.6 aan de orde.

Belangrijkste gegevensbron is het POLS-onderzoek van 2000. Hierin is bij werkenden informatie verzameld over de genoemde baankenmerken.[15] Factoranalyses wijzen uit dat items over uiteenlopende baankenmerken zijn terug te brengen tot schalen, die zich als volgt laten benoemen. De schaal die *arbeidsomstandigheden* meet, laat zien in welke mate er sprake is van belastende fysieke arbeidsomstandigheden. Het gaat om fysieke labeur; zwaar en gevaarlijk werk, waar lichaamskracht en zweet aan te pas komen en dat vaak plaatsvindt in een lawaaiige en stinkende omgeving. De schaal die de *arbeidsverhoudingen* op het werk beoogt te meten, is opgebouwd uit drie items die betrekking hebben op de mate van conflicten met collega's of leidinggevenden en op de werksfeer.

Bij *vaardigheidsmogelijkheden* moet men denken aan de mate waarin het werk afwisselend is en mogelijkheden biedt voor ontplooiing, het aanleren van nieuwe vaardigheden en creativiteit. Items die voor dit concept relevant zijn blijken een schaal te vormen. Werkenden die hoog op deze schaal scoren, hebben afwisselend werk dat een beroep doet op het eigen oplossend vermogen en dat – daardoor – mogelijkheden tot ontplooiing biedt en niet onder het opleidingsniveau ligt.

Informatie van werkenden over de mate waarin zij in hoog tempo en onder hoge tijdsdruk moeten werken, moeilijk te combineren opdrachten krijgen en voor de uitvoering daarvan te weinig tijd krijgen, vormt een schaal die is samengevat onder de noemer *tijdsdruk*. Nu is informatie over tijdsdruk met name interessant in relatie tot wat wel *regelcapaciteit* of *autonomie* wordt genoemd. Daarbij gaat het om de mate waarin werkenden zelf invloed kunnen uitoefenen op de volgorde en het tempo waarin en de wijze waarop ze het werk uitvoeren. Vooral de combinatie van een hoge tijdsdruk en een geringe regelcapaciteit geeft aanleiding tot werkdruk en stress (Karasek en Theorell 1990).

De schaal die wijst op de mate waarin het werk *emotioneel uitputtend* is bestaat uit items waarop werkenden aangeven hoe vaak ze het gevoel hebben dat ze aan het eind van de werkdag helemaal leeg zijn, door hun werk emotioneel uitgeput zijn, werken met mensen als een belasting ervaren, door het werk gefrustreerd en moe zijn, het gevoel hebben dat ze te hard werken en eigenlijk helemaal op zijn. Werkenden die deze ervaringen hebben, zullen dicht tegen een burn-out aanzitten. Hiervoor is deze vragenbatterij ook ontwikkeld (Smulders en Wieling 2001).

Met uitzondering van de 'burn-out' schaal lopen de scores op de genoemde baanindicatoren van 1 tot en met 3. Respondenten hebben bij de meeste van de hier gebruikte items de keuze uit drie antwoordcategorieën. Bijvoorbeeld: Doet u lichamelijk zwaar werk? 1) Ja, regelmatig, 2) Ja, soms en 3) Nee.[16] De schaalscores zijn verkregen door het gemiddelde te nemen van de som van de antwoordcategorieën. Een schaalscore rond de 1 betekent dat, bijvoorbeeld in het geval van fysieke arbeidsomstandigheden, desbetreffende respondenten regelmatig te maken hebben met ongunstige arbeidsomstandigheden. Voor de andere baanindicatoren geldt een vergelijkbare interpretatie. Hoe lager de score, des te ongunstiger het baankenmerk. De geringe bandbreedte van de schaalscores, lopend van 1 tot en met 3, brengt met zich mee dat er – ogenschijnlijk – sprake is van geringe verschillen. Bedacht moet evenwel worden dat met een dergelijk bandbreedte kleine verschillen wel degelijk betekenisvol kunnen zijn.

De schaal die de mate van emotionele uitputting door het werk meet, loopt van 1 tot en met 7. Ook hier wijst een lage score op een ongunstige situatie. De in tabel 3.13 gepresenteerde scores zijn gecorrigeerd voor de invloed van verschillen in leeftijd, geslacht, opleidings- en beroepsniveau en de omvang van de werkweek. Regressieanalyses die voor elk van de baankenmerken uitgevoerd zijn, wijzen uit of de score van een sector significant hoger of lager ligt dan het gemiddelde.[17] Dat wordt aangegeven met een plus- of minteken.

Tabel 3.13 Opvattingen over kenmerken van werk, 2000 (gemiddelde scores, gecorrigeerd[a])

	arbeidsinhoud					
	fysieke arbeids-omstandig-heden (1 = on-gunstig)[b]	arbeids-verhou-dingen (1 = on-gunstig)[b]	vaardig-heids-mogelijk-heden (1 = gering)[b]	tijdsdruk (1 = in hoge mate)[b]	regel-capaciteit (1 = weinig)[b]	emotio-neel uitputtend (1 = in hoge mate)[c]
openbaar bestuur	2,6+	2,8	2,6	2,2	2,5	5,3+
onderwijs	2,6+	2,9+	2,7	2,2	2,3–	5,0–
gezondheids- en welzijnszorg	2,4–	2,8	2,8+	2,1–	2,4–	5,1–
cultuur, recreatie en sport	2,6+	2,7	2,7	2,3+	2,6+	5,3
primair	2,4–	2,8	2,5–	2,4+	2,6+	5,3
secundair	2,4–	2,8	2,6–	2,2	2,5–	5,2
tertiair	2,7+	2,8	2,7	2,2	2,6+	5,3+

a Gecorrigeerd voor leeftijd, geslacht, beroepsniveau, opleidingsniveau en omvang werkweek door middel van multipele classificatieanalyse.
b Schaal loopt van 1 tot en met 3.
c Schaal loopt van 1 tot en met 7.
\+ = significant hoger dan het gemiddelde.
– = significant lager dan het gemiddelde.

Bron: CBS (POLS'00) SCP-bewerking

Een eerste blik op de tabel leert dat werkenden over het geheel genomen tamelijk gunstig oordelen over de kenmerken van hun werk. Wanneer het gaat om de fysieke arbeidsomstandigheden, de arbeidsverhoudingen, de vaardigheids- en regelmogelijkheden is, op een schaal van 1 tot 3, steeds sprake van hoge gemiddelden. Met tijdsdruk kampen de meeste werkenden met enige regelmaat, maar het is niet zo dat er structureel sprake is van hoge werkdruk. Ook is het werk voor de overgrote meerderheid niet mentaal uitputtend: hier liggen de scores doorgaans boven de 5, hetgeen betekent dat er wel eens momenten zijn dat men 'het zat is', maar dat deze gemoedstoestand bij de meesten niet alle dagen van het jaar de boventoon voert. Dat er over het algemeen genomen sprake is van een overwegend gunstig oordeel over de eigen werksituatie, betekent niet dat er tussen de sectoren geen verschillen bestaan. Deze worden nu besproken.

Niet verrassend is dat werkenden in de primaire en secundaire sector naar verhouding vaak werkzaam zijn in ongunstige *fysieke arbeidsomstandigheden*. Zoals gezegd verwijst deze schaal naar fysieke labeur – lichamelijk zwaar en gevaarlijk werk in een lawaaiige omgeving – dat doorgaans met deze sectoren geassocieerd wordt. Zo bezien verrast de situatie van werkenden in de quartaire deelsector gezondheids- en welzijnszorg meer. Hun fysieke arbeidsomstandigheden wijken gemiddeld gesproken niet af van die in de primaire en secundaire sector. In de andere quartaire deelsectoren komt lichamelijk zware arbeid minder vaak voor en lijken de fysieke arbeidsomstandigheden veel op die in de tertiaire sector.

Over de *arbeidsverhoudingen* is de overgrote meerderheid van de werkende bevolking goed te spreken. Weinigen hebben conflicten met collega's of leidinggevenden of vinden de werksfeer slecht. Tussen de sectoren zijn de verschillen gering. Het onderwijspersoneel oordeelt het gunstigst over de arbeidsverhoudingen.

Op het vlak van de *vaardigheidsmogelijkheden* onderscheiden de primaire en secundaire sector zich opnieuw. Hier komt eentonig werk met weinig ruimte voor eigen initiatief en geringe ontplooiingsmogelijkheden vaker voor. Bedacht moet worden dat deze uitkomst niet is toe te schrijven aan verschillen in beroepsniveau tussen de diverse sectoren; in de tabel gaat het immers om gecorrigeerde cijfers. Werkenden in de gezondheids- en welzijnszorg hebben daarentegen vaak afwisselend werk; hun oordeel over dit aspect van de arbeidsinhoud is opmerkelijk gunstig. Zij onderscheiden zich daarbij zelfs van werkenden in andere quartaire deelsectoren en in de commerciële dienstverlening, die qua arbeidsinhoud met elkaar overeenkomen.

Vooral in de gezondheids- en welzijnszorg is de *tijdsdruk* hoog. Werkenden in het openbaar bestuur en in het onderwijs verschillen op dit vlak niet van werkenden in de tertiaire en secundaire sector. In de primaire sector is de tijdsdruk het geringst. Waarin de gezondheids- en welzijnszorg en ook het onderwijs zich met name onderscheiden, is de geringe *regelcapaciteit*. Dit betekent dat men 'door het werk wordt geleefd'. Vaker dan in andere sectoren is het niet mogelijk om zelf in te grijpen in de volgorde van de werkzaamheden, in het werktempo en in de wijze van uitvoeren. Het ontbreken van regelcapaciteit wordt doorgaans in verband gebracht met tayloristische organisatieprincipes van arbeid ('lopende band'). Dat er sprake is van een naar verhouding geringe regelcapaciteit in de secundaire sector valt in dit licht te begrijpen. Maar uit de gegevens blijkt dus ook dat werkenden in de gezondheids- en welzijnszorg en in het onderwijs vaak regelcapaciteit ontberen; gemiddeld gesproken zijn de regelmogelijkheden er zelfs slechter dan in de secundaire sector.

De kans op *emotionele uitputting* als gevolg van het werk is in de gezondheids- en welzijnszorg en in het onderwijs groter dan in andere sectoren. Wanneer we de gegevens over de diverse baankenmerken overzien, dan kan het bijna niet anders dan dat de gemiddeld hoge mentale belasting van werkenden in de gezondheids- en welzijnszorg en in het onderwijs te maken heeft met de hoge tijdsdruk en de geringe regelcapaciteit aldaar. Op de andere indicatoren (met uitzondering van de fysieke arbeidsomstandigheden in de gezondheids- en welzijnszorg) onderscheiden werkenden in deze sectoren zich immers niet in ongunstige zin van andere sectoren. Werken in het onderwijs en in de gezondheids- en welzijnszorg is hectisch, zonder dat werkenden zelf hierin veel kunnen sturen, en meer dan in andere sectoren ervaren werkenden hun werk als een zware belasting. Wel moet worden opgemerkt dat dit laatste lang niet voor iedereen geldt; de gemiddelde scores op een schaal van 1 tot 7 zijn immers betrekkelijk hoog, maar dit laat onverlet dat de situatie in genoemde sectoren ongunstiger is dan elders.

Met deze bevindingen zijn de kenmerken van het werk in de quartaire sector in belangrijke mate getypeerd. Binnen de quartaire sector onderscheiden met name het onderwijs en de gezondheids- en welzijnszorg zich. Kenmerkend voor laatstgenoemde deelsector zijn de naar verhouding ongunstige fysieke arbeidsomstandigheden, de hoge tijdsdruk en geringe regelmogelijkheden en – daarmee waarschijnlijk verband houdend – de sterke mate van mentale belasting van het werk (zie ook Van Essen et al. 2001, die tot vergelijkbare conclusies komen).[18] De kenmerken van het werk in deze sector vertonen een grote gelijkenis met die in het onderwijs. Ook hier komen een geringe regelcapaciteit en een forse mentale belasting betrekkelijk vaak voor. Wel zijn in deze deelsector de fysieke arbeidsomstandigheden beter dan in de gezondheids- en welzijnszorg. De kenmerken van het werk in het openbaar bestuur en in de quartaire deelsector cultuur, recreatie en sport wijken nauwelijks van elkaar af en komen in grote lijnen overeen met de kenmerken van het werk in de tertiaire sector.

Baantevredenheid

We begonnen de bespreking van de diverse baankenmerken met de constatering dat over het geheel genomen het oordeel overwegend gunstig is. Dit blijkt ook uit gegevens over de tevredenheid[19] met en het plezier in het werk, die beide als meer overkoepelende indicatoren voor het oordeel over het werk kunnen worden beschouwd (tabel 3.14). Ondanks de hiervoor geconstateerde verschillen tussen sectoren, gaat de overgrote meerderheid van de werkenden in Nederland fluitend naar het werk (ook al zou je dat niet zeggen wanneer je in een forensentrein zit of in de file staat). Noemenswaardige verschillen tussen sectoren doen zich niet voor. In het licht van de verschillen in baankenmerken en, zoals zo dadelijk duidelijk wordt, verschillen in (tevredenheid over) de beloning, is dit toch wel enigszins verrassend. Mogelijk compenseren gunstige en minder gunstige aspecten van het werk elkaar, waardoor respondenten per saldo tevreden zijn met en plezier hebben in hun baan. Tegelijkertijd rijzen bij dit soort tevredenheidsvragen altijd twijfels over de validiteit van de uitkomsten. Het is denkbaar dat mensen in een enquêtesituatie niet snel willen toegeven dat ze een rotbaan hebben of dat ze in hun oordeel de wereld positiever voorstellen dan ze die feitelijk ervaren (reductie van cognitieve dissonantie). Daar staat dan weer wel tegenover dat gelijksoortige tevredenheidsvragen over andere onderwerpen wel grote verschillen laten zien (bv. over de beloning, zie de volgende paragraaf). Hoe het precies zit, is met deze gegevens niet te achterhalen. Laten we het erop houden dat grote delen van de werkenden tevreden zijn met hun baan, maar dat de cijfers in de tabel waarschijnlijk een wat al te rooskleurig beeld geven.

Tabel 3.14 Tevredenheid met baan en plezier in het werk, naar sector, 2000 (in procenten)

	(zeer) tevreden met baan	plezier in het werk
quartair	90	94
openbaar bestuur	93	92
onderwijs	90	94
gezondheids- en welzijnszorg	93	94
cultuur, recreatie en sport	92	93
primair	94	92
secundair	91	89
tertiair	91	92
totaal	92	92

Bron: OSA (Arbeidsaanbodpanel'00); CBS (POLS'00), SCP-bewerking

Kenmerken van het werk: conclusie

Alles bijeengenomen domineren bij werkenden positieve opvattingen over kenmerken van hun baan. De uitkomsten wijzen er steeds op dat er sprake is van afwisselende werkzaamheden met ontplooiingsmogelijkheden, dat de werksfeer over het algemeen goed is, dat belastende fysieke arbeidsomstandigheden betrekkelijk weinig voorkomen en dat werkenden het weliswaar druk hebben, maar dat dat niet het hele jaar door het geval is. Het over het geheel genomen gunstige beeld laat onverlet dat twee quartaire deelsectoren zich in de gevarenzone bevinden, namelijk het onderwijs en de gezondheids- en welzijnszorg. Naast de fysiek belastende werkzaamheden die in de zorg naar verhouding veelvuldig voorkomen, ervaren werkenden in deze deelsectoren geringe mogelijkheden om hun eigen werk te organiseren. De regelcapaciteit is beperkt en dit betekent in combinatie met een hoge tijdsdruk dat de belasting relatief groot is. Dit uit zich in een betrekkelijk groot aantal werkenden in de zorg en in het onderwijs dat het werk emotioneel uitputtend vindt. Voor hen is de kans op burn-out groot.

3.3.6 Arbeidsvoorwaarden

Vroeger werd wel gezegd: "werken bij de overheid is armoede, maar betekent wel zekerheid." Het beeld dat in de quartaire sector de beloning ongunstig is, bestaat nog steeds. De kranten berichten daar met enige regelmaat over. Ook de recente stakingen in de zorg en in het onderwijs gaan uiteindelijk toch vooral om geld en het wegnemen van de achterstand ten opzichte van de marktsector. Verschillen in primaire arbeidsvoorwaarden tussen de quartaire en marktsector kunnen op uiteenlopende manieren worden belicht. In deze paragraaf laten we eerst de ontwikkeling zien van de bruto-uurlonen in de tweede helft van de jaren negentig. Hieruit kan worden opgemaakt of de loonstijging binnen de quartaire sector is achtergebleven bij die in de marktsector. Dit zegt echter nog niets over de vraag of het beloningsniveau van werkenden binnen de quartaire sector lager ligt dan in de markt. Ook dit vraagstuk komt aan de orde.

Tevens wordt bezien, voorzover het beschikbare materiaal dit toestaat, op welke secundaire beloningselementen de quartaire sector zich onderscheidt van de marktsector.

Bruto-uurloonontwikkeling

Het verdiende uurloon valt uiteen te leggen in het CAO-loon en de incidentele loonontwikkeling. Veranderingen in de samenstelling van de werknemerspopulatie (naar geslacht, leeftijd en aard dienstverband) vormen een belangrijke reden voor mutaties in de incidentele loonontwikkeling. Dit is het demografisch-economische effect. Wanneer bijvoorbeeld veel jongeren, die gemiddeld minder verdienen dan ouderen, instromen, drukt dit de incidentele loonontwikkeling. Het zogenoemde overige effect bestaat uit het deel van de incidentele loonontwikkeling dat niet verklaard wordt door het demografisch-economische effect. Het gaat hier om wijzigingen in het gemiddelde verdiende loon als gevolg van extra periodieken, toeslagen voor bijzondere prestaties, schaarste op de arbeidsmarkt, enzovoort. Daarnaast komen in het overige effect de veranderingen in de werknemersstructuur tot uiting, waarvoor in het demografisch-economische effect niet wordt gecorrigeerd, alsmede de loonontwikkeling van werknemers zonder CAO (Planting 2001).

Tabel 3.15 Bruto-uurloonontwikkeling naar sector, 1996-2000 (gemiddelde per jaar, in procenten)

	(a) verdiend loon (a = b + c)	(b) index CAO-loon	(c) incidentele loonontwikkeling (c = d + e)	(d) demografisch economisch effect	(e) overige effecten
quartair	3,9	3,7	0,1	0,1	0,1
openbaar bestuur	4,6	4,0	0,6	0,3	0,3
onderwijs	2,4	2,6	−0,3	−0,1	−0,2
gezondheids- en welzijnszorg	4,7	4,1	0,6	0,3	0,3
cultuur, recreatie, sport en overige dienstverlening	2,7	3,8	−1,1	−0,5	−0,6
primair	3,8	3,5	0,3	0,7	−0,3
secundair	3,7	3,3	0,4	0,3	0,1
tertiair	4,2	3,1	1,1	0,1	1,0
vervoer, opslag en communicatie	3,2	2,9	0,2	0,1	0,1
horeca	2,4	4,0	−1,5	−0,5	−1,0
verhuur en zakelijke dienstverlening	4,7	2,8	1,8	0,3	1,5
handel en reparatie consumentenartikelen	4,2	3,3	0,8	0,2	0,7
financiële instellingen	5,0	3,5	1,5	−0,1	1,6
totaal	3,9	3,4	0,6	0,1	0,4

Verdiend loon = index CAO-loon + incidentele loonontwikkeling. Incidentele loonontwikkeling = demografisch-economisch effect + overig effect.

Bron: CBS (gegevens verstrekt op verzoek SCP) SCP-bewerking

Uit de verschillen in ontwikkeling van de verdiende uurlonen tussen sectoren blijkt dat de quartaire sector als geheel het helemaal niet zo slecht heeft gedaan (tabel 3.15). De gemiddelde uurloonstijging in de periode 1996-2000 ligt hier op hetzelfde niveau als voor de totale werkgelegenheid (gemiddelde jaarlijkse stijging van 3,9%). De quartaire sector moet alleen de tertiaire sector voor laten gaan, waar de bruto-uurlonen gemiddeld met 4,2% zijn toegenomen. Wel verschillen quartaire deelsectoren van elkaar. Uitgesproken gunstig is de uurloonontwikkeling in het openbaar bestuur en in de gezondheids- en welzijnszorg, waar de jaarlijks gemiddelde stijging van het verdiende loon aanzienlijk boven het totaalgemiddelde ligt. Personeel in het onderwijs en in de sector cultuur, sport, recreatie en overige dienstverlening blijven daar ver bij achter. De gemiddelde jaarlijkse loonstijging van het onderwijspersoneel is, samen met die van het horecapersoneel, in de periode 1996-2000 het laagst van alle werkenden. Binnen de quartaire sector is er derhalve sprake van forse verschillen in uurloonontwikkeling, waarbij het openbaar bestuur en de zorg aan de goede kant zitten en in uurloonontwikkeling nauwelijks achterblijven bij de zakelijke dienstverlening en financiële instellingen; bij de laatstgenoemde komen de forse loonstijgingen overeen met het beeld dat over deze sectoren bestaat. Volledig aan de andere kant van het spectrum vinden we het onderwijs, waar de beloningsstijging zeer beperkt is gebleven.

De loonstijging in de quartaire sector is vooral op het conto te schrijven van de stijging van de CAO-lonen, die, met uitzondering van die in het onderwijs, overigens op een hoger niveau liggen dan in de markt. Veel minder, en dit geldt in het bijzonder in vergelijking met de tertiaire sector, liggen in de quartaire sector stijgingen in de incidentele lonen ten grondslag aan de uurloonmutaties. In de zakelijke dienstverlening, de handel en in de financiële dienstverlening is vooral het zogenoemde overige effect van invloed. Dit betekent dat hier vaak loonsverhogingen voorkomen als gevolg van extra periodieken, promoties, schaarste op de arbeidsmarkt, enzovoort. De mogelijkheden in de quartaire sector medewerkers op deze manier te belonen zijn kennelijk beperkter. Dat zal samenhangen met de geringere promotiemogelijkheden, met het veelvuldig voorkomen van (oudere) werknemers die aan het einde van hun schaal zitten (vgl. voor de situatie binnen het Rijk, Van den Toren 2001) en met de beperkte mogelijkheden voor individuele beloningsdifferentiatie (zie ook BZK 2001b).

Informatie over veranderingen in het gemiddelde uurloon is ook te ontlenen aan studies die jaarlijks door de Arbeidsinspectie worden uitgebracht. Deze bevindingen komen in grote lijnen overeen met de hier gepresenteerde gegevens (Arbeidsinspectie 1999a, 1999b, 2001, 2002). Nadrukkelijker dan de CBS-gegevens bieden de onderzoeken van de Arbeidsinspectie de mogelijkheid om te abstraheren van veranderingen in de samenstelling van de werknemerspopulatie (het zogenoemde komers- en gaanderseffect). Ook dan blijkt dat in de tweede helft van de jaren negentig in het onderwijs sprake is geweest van een gematigde ontwikkeling van de uurlonen, terwijl het openbaar bestuur beduidend beter scoort. De gezondheidszorg en de deelsector cultuur, sport en recreatie zitten hier tussenin.

Verschillen in beloningsniveau

De voorgaande beschrijving van de ontwikkelingen van de lonen maakt nog niet duidelijk of de beloningsniveaus in de quartaire en marktsector van elkaar verschillen. De meest recente informatie over deze kwestie is te vinden in een onderzoek van Hoogendoorn (2001) die zich baseert op gegevens van het Loonstructuuronderzoek 1997 van het CBS.[20] De centrale vraag van Hoogendoorn is wat een medewerker in de collectieve sector – die in grote lijnen overeenkomt met onze definitie van de quartaire sector – er in financieel opzicht mee opschiet wanneer hij of zij de overstap zou maken naar de marktsector. Of anders geformuleerd: wat zou een medewerker in de collectieve sector gemiddeld meer of minder verdienen wanneer hij of zij in de markt werkzaam zou zijn geweest? Er zijn drie berekeningswijzen toegepast (model met en zonder correctie voor geslacht en dienstverband en modellen per opleidingsniveau), waarbij steeds rekening is gehouden met de verschillen tussen sectoren qua leeftijd, beroepsniveau en -richting, opleidingsniveau en type dienst (regelmatig, onregelmatig en ploegendienst). Hoewel de omvang van de beloningsverschillen tussen markt en quartaire sector per berekeningswijze varieert, wijzen de uitkomsten over het geheel genomen wel steeds in dezelfde richting. Omdat de presentatie van resultaten van drie berekeningswijzen leidt tot een onoverzichtelijke cijferbrij zijn zij in tabel 3.16 schematisch weergegeven. Een plusteken betekent dat medewerkers in de quartaire (deel)sector meer verdienen dan in de markt, een min-teken wijst op het tegenovergestelde en een o betekent dat er weinig verschil bestaat. Het gaat hier om verschillen in uurloon.[21]

Tabel 3.16 Uurloonverschillen tussen de quartaire en marktsector, totaal en naar opleidingsniveau

	totaal	elementair	lager	middelbaar	hoger	wetenschappelijk
quartair	–/o	+	+	+	–	–
openbaar bestuur	+	+	+	+	+/o	+/o
defensie en politie	+	+	+	+	+	+
onderwijs	–	–/o	–	–	–	–
zorg	–	–/o	–/o	–/o	–	–

\+ = uurloon in quartaire (deel)sector is hoger dan in de marktsector
– = lager uurloon in quartaire (deel)sector
o = geen verschil

Bron: CBS (LSO'97); Hoogendoorn (2001) SCP-bewerking

Voor de quartaire sector als geheel zijn de gemiddelde uurlonen voor werknemers op hoger en wetenschappelijk niveau lager dan in de marktsector. Deze werknemers zouden, wanneer het om de beloning gaat, gebaat zijn bij een overstap naar de markt. Voor elementair, lager en middelbaar opgeleiden geldt dit echter niet; hun gemiddelde uurloon is hoger dan dat in de marktsector. Tussen quartaire deelsectoren blijken

grote verschillen te bestaan. Het gemiddelde uurloon in de zorg en in het onderwijs ligt in vergelijking met de markt op een lager niveau, en dit geldt voor alle opleidingscategorieën. Wel is het zo dat vooral de lagere opleidingsniveaus een geringere beloningsachterstand hebben dan de opleidingen op hoger en wetenschappelijk niveau (niet in de tabel).[22] In het openbaar bestuur en bij defensie en politie daarentegen zijn de gemiddelde uurlonen over de gehele linie hoger dan in de marktsector. Binnen het openbaar bestuur manifesteren de positieve beloningsverschillen zich vooral bij de lager en middelbaar opgeleiden, maar ook de hoger en wetenschappelijk opgeleiden onderscheiden zich gunstig van hun evenknieën in de markt, zij het dat de verschillen gering zijn.

De zojuist gepresenteerde bevindingen komen grotendeels overeen met eerder onderzoek naar loonverschillen tussen de quartaire en de marktsector (zie Herweijer 1999 voor een overzicht). Hoger opgeleiden zijn door de bank genomen beter af in de markt, lager opgeleiden hebben in de quartaire sector hogere uurlonen. Ouder onderzoek laat tevens zien dat het openbaar bestuur – defensie en politie zijn hier niet als aparte categorieën gepresenteerd – zich gunstig onderscheidt van het onderwijs en de zorg. De uitkomsten lijken derhalve behoorlijk robuust te zijn.[23]

Tevredenheid met het loon

De cijfers over het beloningsniveau wijzen uit dat met name het onderwijs en de zorgsector achterlopen. Andere quartaire deelsectoren wijken niet noemenswaardig af van de markt. De perceptie van werkenden komt hiermee in grote lijnen overeen. Dit blijkt uit gegevens van het POLS'00, waarin werkenden is gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat er in hun geval sprake is van een goede beloning (tabel 3.17). Werkenden in de zorg en het onderwijs zijn het vaakst ontevreden. Vooral zorgwerknemers vinden hun beloning te laag. Gezien het beloningsniveau is dit begrijpelijk, maar gezien de tamelijk voorspoedige ontwikkelingen van het uurloon in de zorg, is deze uitkomst toch enigszins verrassend. Werkenden in de zorg betrekken kennelijk vooral de achterstand in beloning in hun oordeel. Ook kan een rol spelen dat men van mening is dat de arbeidssituatie (denk bijvoorbeeld aan de hiervoor geconstateerde knelpunten met betrekking tot belastende fysieke arbeidsomstandigheden, werkdruk, burn-out) niet in verhouding staat tot de ontvangen beloning. Werknemers in de andere sectoren verschillen qua tevredenheid over het loon nauwelijks van elkaar; ongeveer twee derde van de ondervraagden vindt hun beloning goed.

Tabel 3.17 Tevredenheid over beloning,[a] 2000 (in procenten)

	(zeer) mee eens	neutraal	(zeer) mee oneens
quartair	54	18	28
openbaar bestuur	68	16	16
onderwijs	55	19	26
gezondheids- en welzijnszorg	45	19	37
cultuur, recreatie en sport	64	14	22
primair	65	13	22
secundair	68	16	16
tertiair	69	16	15
totaal	63	16	20

a Mate van instemming met de stelling: 'De beloning is goed'.

Bron: CBS (POLS'00) SCP-bewerking

Secundaire arbeidsvoorwaarden

Bij secundaire arbeidsvoorwaarden gaat het om vergoedingen voor en tegemoetkomingen in allerlei kosten, voorzieningen die aan werknemers beschikbaar worden gesteld alsmede om gratificaties en de dertiende maand. Inzicht is te krijgen in de kosten die werkenden vergoed krijgen, in de mate waarin ze in aanmerking komen voor bepaalde toeslagen, voor regelingen met betrekking tot flexibele pensionering en voor regelingen om arbeid en zorg te combineren. Er zijn geen goede vergelijkingscijfers over het feitelijk gebruik van regelingen voor kinderopvang en verlof. Informatie over financiële tegemoetkomingen, over regelingen voor vervroegde pensionering en over regelingen betreffende arbeid en zorg is afkomstig uit respectievelijk het OSA-Aanbodpanel 2000, waarin werknemers zijn ondervraagd, en het OSA-Vraagpanel 1999, waarin bedrijven en instellingen onderwerp van onderzoek zijn. De onderzoeken gaan uit van verschillende sectorindelingen (zie tabel 3.18).

Uit de in tabel 3.18 onderscheiden tegemoetkomingen en voorzieningen blijkt dat werknemers in de quartaire sector niet slecht af zijn wanneer het gaat om door de werkgever betaalde opleidingen, spaarloonregelingen, vergoedingen voor woon-werkverkeer en toeslagen vanwege ploegendienst. Tegemoetkomingen in kosten van een opleiding komen vooral voor in het openbaar bestuur. Werknemers in de quartaire sector met een toeslag vanwege ploegendienst werken vooral in de zorg. In de marktsector, en dit geldt in het bijzonder voor de secundaire en tertiaire sector, ontvangen werknemers aanzienlijk vaker een dertiende maand of een gratificatie en komen winstdelingsregelingen vaker voor. Ook komen deze werknemers in groteren getale in aanmerking voor goedkope of gratis goederen of reizen en voor financiële voordelen met betrekking tot autogebruik.

Tabel 3.18 Diverse secundaire arbeidsvoorwaarden, naar sector, 2000, 1999 (in procenten)

	goedkope/ gratis artikelen/ reizen	door werkgever betaalde opleiding	spaarloon-regeling	financieel voordeel autoregeling	vergoeding woon-werk-verkeer	toeslag vanwege ploegendienst	gratificatie of 13e maand[a]	winstdeling of tantième
quartair	6	40	55	3	35	16	10	2
openbaar bestuur	6	53	68	4	42	14	21	3
onderwijs	3	40	58	1	34	1	7	2
gezondheids- en welzijnszorg	6	37	50	3	33	27	6	2
cultuur, recreatie en sport	16	25	29	4	26	8	10	1
primair	25	21	26	7	19	3	7	11
secundair	26	43	57	14	39	13	30	25
tertiair	29	40	48	17	37	9	29	21
totaal	19	40	52	11	35	12	21	13

	VUT/flexibel pensioen	kinderopvang	bovenwettelijke regelingen ouderschapsverlof		regelingen zorg- en calamiteitenverlof	
			formeel	informeel	formeel	informeel
overheid	100	72	68	17	66	34
onderwijs	98	19	19	44	77	20
zorg	95	68	39	43	66	31
landbouw en industrie	84	15	7	51	16	68
bouw	91	7	3	51	10	70
handel, horeca, reparatie	70	9	5	50	14	64
transport	73	3	11	58	12	73
zakelijke dienstverlening	68	29	13	54	20	62
overige dienstverlening	66	17	13	50	20	61
totaal	79	17	10	50	23	60

Bron: Bovenste helft tabel: OSA (Arbeidsaanbodpanel'00), m.u.v. a: OSA (Arbeidsaanbodpanel'98); onderste helft tabel: OSA (Arbeidsvraagpanel'99); Fouarge et al. (2001)

Werknemers in de quartaire sector zijn duidelijk in het voordeel wanneer het gaat om regelingen voor vervroegde pensionering en regelingen om arbeid en zorg te combineren. Bij de overheid, in het onderwijs en in de zorg kunnen nagenoeg alle werknemers aanspraak maken op een regeling voor *vervroegde uitstroom*. Met name in de commerciële dienstensectoren is dit aandeel aanzienlijk lager. Van de bedrijven en instellingen in alle sectoren biedt 17% *kinderopvangfaciliteiten*. Het kan gaan om een financiële tegemoetkoming of om eigen of elders door de werkgever ingehuurde kinderopvangplaatsen. Twee zaken vallen daarbij op. Ten eerste zijn in de zorg en bij de overheid regelingen voor kinderopvang inmiddels wijdverspreid, waarmee deze deelsectoren zich sterk onderscheiden van marktsectoren. Ten tweede echter is het aandeel onderwijsinstellingen dat mogelijkheden voor kinderopvang biedt, mede in het licht van de grote aantallen vrouwen die hier werken, zeer laag (vgl. BZK 2002 waar hetzelfde wordt geconstateerd).

Het laatste geldt ook voor *ouderschapsverlof*. Arbeidsorganisaties is gevraagd of ze ouderschapsverlofregelingen hebben die uitgaan boven wat wettelijk is geregeld. In het onderwijs is dit kennelijk slechts in geringe mate het geval. Daarnaast konden vertegenwoordigers van arbeidsorganisaties aangeven of er meer informele regels zijn over ouderschapsverlof. Men kan zich overigens afvragen wat de antwoorden hierover waard zijn. Het is al snel gezegd dat binnen de organisatie ouderschapsverlof informeel is geregeld. Niettemin scoort ook het onderwijs niet bijzonder goed. Ook op het front van regelingen voor ouderschapsverlof is de overheid weer de absolute koploper: in ongeveer twee derde van de overheidsorganisaties bestaan er bovenwettelijke regelingen. Op aanzienlijke afstand van de overheid volgt de zorgsector. De marktsectoren vallen vooral op door het geringe aandeel bedrijven met bovenwettelijke ouderschapsverlofregelingen. Dit is ook zichtbaar in het totaal: slechts 10% van het totaalaantal bedrijven en instellingen heeft een dergelijke regeling.

De hier onderscheiden quartaire deelsectoren verschillen duidelijk in de aanwezigheid van regelingen rond *zorg- en calamiteitenverlof*. Met name in het onderwijs zijn deze regelingen vaak aanwezig. In de marktsector bestaat vaak geen formele regelgeving. Wel geven veel bedrijven aan zorg- en calamiteitenverlof informeel te regelen.

Naast de hier gepresenteerde secundaire arbeidsvoorwaarden kan nog de bijdrage van werkgevers op het terrein van ziektekosten worden genoemd. In de quartaire sector komen nagenoeg alle werknemers boven de ziekenfondsgrens in aanmerking voor een bijdrage in de ziektekosten; in de markt is dit aandeel lager (BZK 2001b). Al met al is het beeld van secundaire arbeidsvoorwaarden herkenbaar. In de markt komen vooral de meer fancy voorwaarden voor als gratis goederen en reizen, een auto van de zaak, een dertiende maand en winstdelingsregelingen. De quartaire sector is in dit opzicht wat bedaagder en onderscheidt zich door spaarloonregelingen, regelingen rond vervroegd pensioen en regelingen om arbeid en zorg te combineren. De verschillen in secundaire arbeidsvoorwaarden zullen uiteenlopende categorieën werknemers aanspreken. Gezien de groeiende behoefte bij werknemers om zorg en arbeid te

combineren heeft de quartaire sector een belangrijke voorsprong op de markt; met de desbetreffende regelingen heeft de quartaire sector een belangrijk instrument om grote delen van het arbeidsaanbod naar zich toe te trekken en zittend personeel aan zich te binden (vgl. Oeij et al. 1999).

3.3.7 Beeldvorming over het werken in de quartaire sector

In het voorgaande zijn aan de hand van 'objectieve' gegevens diverse kenmerken van werken in de quartaire sector beschreven. Het doel was om een inzicht te krijgen in de arbeids(markt)situatie van de desbetreffende sector, en om die te vergelijken met de situatie in de marktsector. Een andere mogelijkheid is de 'subjectieve' invalshoek: het bezien van de opvattingen die er zijn over het werken in de quartaire sector. Een dergelijke invalshoek is eveneens relevant. Personen laten zich in hun gedrag niet zozeer leiden door 'feiten', als wel door de door hen geconstrueerde realiteit, die niet noodzakelijkerwijs hoeft te stroken met de 'feitelijke' situatie.

Beelden over de quartaire sector zullen dan ook van belang zijn voor de geneigdheid om bij die sector te komen werken. Het onderzoek van Van Raaij et al. (2002) naar het imago van de publieke of quartaire sector bevat een aantal interessante bevindingen, die vanuit de beeldvorming van personen licht werpt op de aantrekkelijkheid van de quartaire sector.[24] De uitkomsten zijn gebaseerd op een landelijke representatieve steekproef van ruim 1.400 personen.

Gegeven de vele berichten over de quartaire sector in de media zou men vermoeden dat de overheid als werkgever in een slecht daglicht staat. Dit blijkt echter nogal mee te vallen. Bijna twee derde van de ondervraagden vindt de overheid geen betere of slechtere werkgever dan het bedrijfsleven. Een klein aandeel (14%) oordeelt negatief over de overheid als werkgever, een groter aandeel (23%) heeft juist een positief oordeel. Ook over de ontwikkeling van de overheid als werkgever in de afgelopen tien jaar is men gematigd positief. De helft van de respondenten is van mening dat er in vergelijking met het bedrijfsleven nauwelijks iets is veranderd. Ruim 20% ziet verbeteringen ten opzichte van het bedrijfsleven, bijna 30% is van mening dat de positie van de overheid ten opzichte van het bedrijfsleven is verslechterd. Saillant is wel dat overheidswerknemers vaker dan anderen menen dat de positie van de overheid in de laatste tien jaar achteruit is gegaan. De vergelijking van diverse baankenmerken laat zien dat de Nederlandse bevolking het bedrijfsleven gunstiger inschat waar het gaat om aanvullingen op het basissalaris (toeslagen, compensaties), de hoogte van het basissalaris en de loopbaanmogelijkheden. De overheid zou daarentegen meer arbeidszekerheid bieden, gunstiger mogelijkheden hebben om werk en privé te combineren en betere regelingen kennen voor pensioen, WW, VUT en AOW.

Achter deze bevindingen gaan belangrijke verschillen tussen quartaire deelsectoren schuil. Over de zorg- en welzijnssector en over de onderwijssector is men slecht te spreken. Bijna 60% van de Nederlandse bevolking oordeelt negatief over de zorg- en welzijnssector als werkgever, terwijl 44% van de ondervraagden op deze wijze over

het onderwijs denkt. Politie en defensie en met name het openbaar bestuur worden duidelijk beter gewaardeerd. Dezelfde rangorde zien we terug bij de vraag naar de ontwikkeling van de afgelopen tien jaar: ongunstig is het beeld bij zorg en welzijn en het onderwijs, gunstiger oordeelt men over de andere quartaire deelsectoren, al overheerst hier de opvatting dat er weinig is veranderd.

Het algemene oordeel over quartaire deelsectoren zien we terug in de opvattingen over diverse baankenmerken van deze deelsectoren (tabel 3.19). De zorg- en welzijnssector komt er in de beeldvorming het slechtst van af. In vergelijking met andere quartaire deelsectoren zijn de ondervraagden vaker van mening dat er in de zorg- en welzijnssector sprake is van een laag basissalaris, een hoge werkdruk en ongunstige fysieke arbeidsomstandigheden. Ook voor de andere baankenmerken zijn de scores voor de zorg- en welzijnssector door de bank genomen het laagst. Het onderwijs neemt een tussenpositie in. Het onderwijs zou met name achterblijven in de hoogte van het basissalaris, de aanvullingen hierop en de loopbaanmogelijkheden. Politie en defensie en het openbaar bestuur hebben in de ogen van het publiek, enkele uitzonderingen daargelaten, gunstiger baankenmerken dan de twee andere quartaire deelsectoren.

Tabel 3.19 Opvattingen over baankenmerken in vier quartaire deelsectoren en verschillen met de marktsector, 2001 (gemiddelde scores op 7-puntsschaal)

	zorg en welzijn	onderwijs	politie en defensie	openbaar bestuur
basissalaris	2,7–	3,4–	3,8–	3,8–
salarisvooruitzichten	3,7–	3,9–	4,0–	
aanvullingen op basissalaris (toeslagen, compensatie)	3,1–	3,0–	4,1–	3,6–
loopbaanmogelijkheden	3,9–	3,8–	4,4–	4,2–
fysieke arbeidsomstandigheden	3,3–	4,1–	3,7–	4,4+
psychische arbeidsomstandigheden (werkdruk, sociale contacten)	2,9–	3,5–	3,3–	4,0+
inhoud van het werk	4,3=	4,5=	4,3–	4,2–
werkverhouding met collega's en leidinggevenden, medezeggenschap	4,5=	4,6=	4,1–	4,2=
secundaire arb.voorw. (i.c. arbeidstijden, kinderopvang, verlofregelingen)	4,1=	4,3+	4,3+	4,5+
mogelijkheden combineren arbeid en privé	4,0+	4,3+	3,7=	4,3+
regelingen voor pensioen, WW, VUT, WAO	4,4+	4,8+	5,1+	4,8+
zekerheid van baan en inkomen	5,0+	4,9+	5,0+	5,1+

– = in vergelijking met de markt is het oordeel over baankenmerk in desbetreffende quartaire deelsector ongunstiger
= = geen verschil tussen markt en desbetreffende quartaire deelsector
+ = in vergelijking met de markt is het oordeel over baankenmerk in desbetreffende quartaire deelsector gunstiger

Bron: Van Raaij et al. (2002); SCP-bewerking

In vergelijking met het bedrijfsleven zouden quartaire deelsectoren vooral achterblijven in salaris, salarisvooruitzichten, aanvullingen op het basissalaris en loopbaanmogelijkheden. Wie hecht aan zekerheid van baan en inkomen, aan goede sociale-zekerheidsregelingen en aan gunstige mogelijkheden om werk en privé te combineren, is in de ogen van het publiek beter af in de quartaire sector. Wanneer onderscheid wordt gemaakt naar deelsector, blijkt dat de verschillen in het nadeel van de quartaire sector vooral veroorzaakt worden door de beelden over de zorg- en welzijnssector en de onderwijssector. Het openbaar bestuur verschilt in de ogen van het publiek van de markt door de betere fysieke en psychische arbeidsomstandigheden.

Voor een groot aantal van de genoemde baankenmerken is het mogelijk om de percepties van de Nederlandse bevolking te vergelijken met de meer feitelijke bevindingen, die eerder in dit hoofdstuk zijn besproken. In hoofdlijnen heeft de Nederlandse bevolking het bij het rechte eind. Ongunstig is de situatie in de zorg- en welzijnssector en in het onderwijs. Het openbaar bestuur steekt hier doorgaans gunstiger bij af.[25] Tegelijkertijd stroken de opvattingen van de Nederlandse bevolking niet op alle punten met de feiten. Meestal houdt dat in dat de arbeidssituatie in de quartaire sector slechter wordt beoordeeld dan de feitelijke situatie rechtvaardigt. Dit geldt onder meer voor het basissalaris, dat in het openbaar bestuur en bij de politie en defensie niet op een lager niveau ligt dan in de markt. De onterechte negatieve beeldvorming zien we ook ten aanzien van de loopbaanmogelijkheden in het openbaar bestuur en bij de politie en defensie. In deze quartaire deelsectoren is er sprake van een behoorlijke mate van interne mobiliteit en het openbaar bestuur doet, afgaande op gegevens over de eigen inschatting van interne mobiliteit, niet onder voor de markt. Ook op de opvattingen over de salarisvooruitzichten is nog wel wat af te dingen; hoewel niet helemaal hetzelfde, kan worden gewezen op de tamelijk voorspoedige ontwikkeling van de bruto-uurlonen in het openbaar bestuur (incl. politie en defensie) en in de gezondheidszorg.

In de beeldvorming van het Nederlandse publiek zijn, met uitzondering van het openbaar bestuur, in de quartaire sector de fysieke arbeidsomstandigheden ongunstiger dan in de markt. De situatie is echter complexer. Met name de zorgsector kenmerkt zich door zware fysieke arbeidsomstandigheden, die gemiddeld gesproken vergelijkbaar zijn met die in de primaire en secundaire sector. Maar in het onderwijs is, in tegenstelling tot de beeldvorming, in mindere mate sprake van zware fysieke arbeidsomstandigheden; deze liggen op een niveau dat vergelijkbaar is met dat in de tertiaire sector.

Zo bezien is er nog een behoorlijke kloof tussen imago en identiteit, waar wervingsbeleid zijn voordeel mee kan doen. In het onderzoek van Van Raaij et al. komen ook nog meer immateriële baankenmerken aan de orde. Omdat deze in dit hoofdstuk verder niet aan de orde zijn geweest, worden ze hier maar kort besproken. Een duidelijk positief kenmerk van de quartaire sector ten opzichte van de markt, en dit geldt grosso modo ook voor de diverse deelsectoren, betreft de mogelijkheid om in het werk

maatschappelijk belangrijke taken te vervullen (mensen helpen, betrokkenheid bij het milieu of sociaal zwakkeren, iets betekenen voor de maatschappij). Hiermee hangt samen dat volgens de ondervraagden werknemers in de quartaire sector trots mogen zijn op hun werk, waarmee ze zich in de ogen van het publiek kunnen onderscheiden van werknemers in de markt. Negatieve kenmerken van de quartaire sector hebben betrekking op de ambtelijke signatuur (trage besluitvorming, weinig vernieuwend, risico-avers) en op de in de ogen van het publiek slechte financiële situatie van de organisatie, die met name zou gelden voor de zorg- en onderwijssector.

3.4 Conclusies

De publieke discussie over de quartaire arbeidsmarkt is de laatste jaren sterk veranderd. Overheerste tot nog niet zo lang geleden het beeld van een stabiele markt met weinig knelpunten, recentelijk lijkt de quartaire arbeidsmarkt te zijn getroffen door alle plagen van Egypte. In dit hoofdstuk is gekeken naar wat er nu feitelijk aan de hand is en wat er zoal is veranderd, met name om de aard en de ernst van de problematiek te kunnen bepalen. Er ontstaat een gedifferentieerd beeld, zowel naar thema als naar quartaire deelsector. Wat in elk geval de laatste jaren is veranderd, is dat de quartaire sector steeds meer moeite heeft om vacatures vervuld te krijgen. Daarin onderscheidt ze zich echter niet van de markt. Sterker nog: op het totaalaantal banen ligt in de quartaire sector het aantal (moeilijk vervulbare) vacatures lager dan in de marktsectoren. De knelpunten in de markt lijken echter af te nemen, terwijl in de quartaire sector de vacatureproblematiek alleen maar groter wordt. De aandacht in de publieke discussie voor personeelstekorten in de quartaire sector zal hier verder door worden gevoed. Reeds nu is de ophef groot. Niet alleen in de publieke discussie, maar ook de werkenden in de sectoren zelf maken zich zorgen of de dienstverlening door gebrek aan personeel niet verder onder druk komt te staan. Veel van de diensten van de quartaire sector raken aan het welzijn van de bevolking en 'consumenten' hebben nauwelijks mogelijkheden om uit te wijken naar andere 'producenten' bij in gebreke blijven van een bepaalde instelling. In hoeverre de personeelstekorten verder zullen toenemen, is afhankelijk van verschillende zaken. Denkbaar is dat het verschil in groeitempo tussen de markt- en de quartaire sector, deze laatste enig soelaas zal bieden. Op dit moment ligt de grootste groei in de markt achter ons, terwijl in de quartaire sector het aantal banen nog steeds toeneemt. Aan-nemelijk is dat er vanuit de markt een stroom op gang komt in de richting van de quartaire arbeidsmarkt. De gematigde groei in de marktsector zal bovendien het verloop vanuit de quartaire sector richting de markt temperen. Overigens is in de achterliggende jaren de trek van de quartaire sector naar de markt betrekkelijk gering geweest. Cijfers over het openbaar bestuur en het onderwijs wijzen zelfs op een positief saldo, waarbij de instroom van werknemers uit de markt de uitstroom naar de markt overtreft. Het verloop in het openbaar bestuur en in het onderwijs is sowieso laag. In de zorg wisselen wel veel werknemers van werkgever, in toenemende mate richting de markt. Omdat er in de laatste jaren een stijging is geweest in het aantal zorgwerknemers dat weliswaar van werkgever verandert, maar in de zorg blijft werken, blijft de uitstroom uit deze sector binnen de perken.

Een andere factor die de urgentie van de personeelsproblematiek bepaalt, is de hoogte van het ziekteverzuim. Dit ligt in de quartaire sector al sinds jaar en dag op een hoger niveau dan in de markt. Vooral het verschil met de primaire en tertiaire sector is groot, hetgeen het recente tumult rondom de quartaire arbeidsmarkt rechtvaardigt. Op dit vlak is nog een wereld te winnen. Het hoge verzuim is een belangrijke oorzaak van personeelstekorten en verlies van productiecapaciteit. Gunstiger in de quartaire sector is de aansluiting tussen opleiding en beroep, die eveneens van invloed is op de productiviteit van een arbeidsorganisatie. Werkenden in de quartaire sector zitten, meer dan in de markt, 'op hun plek'. Zij hebben een bij hun opleiding en ervaring passend beroepsniveau. Onderbenutting van kwalificaties komt in de quartaire sector weinig voor en zeker niet in de zorg en in het onderwijs, waar functies nauw zijn verbonden aan opleidingskwalificaties. Er is hier ook een keerzijde aan: in de markt maakt men een grotere kans om boven het opleidingsniveau te werken. Deels heeft dit te maken met de wijze waarop de aansluiting tussen opleiding en beroep is vastgesteld, deels hangt dit ook samen met de slechtere promotiemogelijkheden (korte carrièrelijnen) in de quartaire sector. Dit laatste zien we vooral terug in de zorg en in het onderwijs. Weinig werkenden in deze sector schatten de kansen op interne mobiliteit hoog in. Vooral leden van het onderwijspersoneel bevinden zich naar eigen inschatting in een fuik, ook omdat ze weinig fiducie hebben in de mogelijkheden om hun loopbaan voort te zetten bij een andere werkgever. Anders is dit in het openbaar bestuur, waar de kansen op interne mobiliteit juist hoog worden ingeschat.

Diezelfde differentiatie is binnen de quartaire sector aanwezig wanneer diverse baankenmerken in ogenschouw worden genomen. Het onderwijs en de zorg onderscheiden zich in ongunstige zin door de combinatie van een hoge werkdruk en geringe mogelijkheden om zelf invloed uit te oefenen op het tempo en de volgorde van de activiteiten. Dit maakt het werk belastend, en naar verhouding vinden veel werkenden in de zorg en in het onderwijs hun werk emotioneel uitputtend. Dit geldt niet voor de overgrote meerderheid van de werkenden in de zorg en het onderwijs, maar komt er wel meer voor dan in andere sectoren. Specifiek voor de zorg geldt bovendien dat, gemiddeld gesproken, werkenden vaak te maken hebben met zware fysieke arbeidsomstandigheden. In het openbaar bestuur daarentegen domineren de gunstige baankenmerken; over het geheel genomen voldoen de kenmerken aan het beeld van de gemiddelde werknemer of overstijgen die iets.

Bij de primaire arbeidsvoorwaarden zien we dezelfde verschillen tussen quartaire deelsectoren. De gemiddelde uurlonen in het onderwijs en in de zorg zijn lager dan in de marktsector, terwijl in het openbaar bestuur, en dan met name in de lagere functies, de gemiddelde uurlonen zelfs iets hoger liggen. Voor de quartaire sector als geheel is de beloning op lager en middelbaar niveau gunstiger dan in de markt, voor de hogere niveaus geldt het omgekeerde. In de ontwikkeling van de lonen blijft het onderwijs wederom achter. In het openbaar bestuur en ook in de zorg zijn de lonen jaarlijks sneller toegenomen dan in de markt; het gaat om een substantiële toename die boven het gemiddelde ligt van alle werkenden in Nederland. Het zijn met name

de verschillen in het beloningsniveau die terugkomen in de beoordeling van het loon. Terwijl ongeveer twee derde van alle werkenden in Nederland vindt dat ze een goed inkomen hebben, zijn werkenden in de zorg (iets minder dan de helft) en in het onderwijs (iets meer dan de helft) deze mening minder vaak toegedaan.

Het beeld is duidelijk. Niet zozeer de quartaire sector als geheel zit in de knel. Problemen concentreren zich in het bijzonder in het onderwijs en in de zorg. Dat dit ook typische vrouwensectoren zijn, geeft te denken. De problemen in de personeelsvoorziening zijn hier groot, niet alleen vanwege de moeite om vacatures vervuld te krijgen, maar ook en vooral vanwege het hoge ziekteverzuim en, in de zorg, het hoge verloop. Interne stijgingsmogelijkheden zijn beperkt, de werkdruk is hoog en veel personeelsleden vinden het werk geestelijk afmattend. Ook blijft de beloning achter bij de markt. Dat de publieke discussie zich juist op deze sectoren richt, valt tegen de achtergrond van deze bevindingen en de maatschappelijke betekenis van de diensten die deze sectoren leveren dan ook goed te begrijpen.

Noten

1 Deze opsomming maakt duidelijk dat er in dit hoofdstuk een sterk accent ligt op de verschillen tussen werknemers in de quartaire en marktsector en dat typische arbeidsmarktonderwerpen (vraag- en aanbodontwikkelingen en aansluiting hiertussen) wat op de achtergrond blijven. De term 'quartaire arbeidsmarkt' dekt dan ook maar gedeeltelijk de lading van dit hoofdstuk, maar wordt, om niet steeds van dezelfde omschrijving uit te hoeven gaan, met enige regelmaat gebruikt.

2 Deze deelsector is zeer gemêleerd van samenstelling. Ze bevat onder meer kunstenaars, journalisten, medewerkers van omroeporganisaties, uitbaters van theaters, evenementenhallen, kermisattracties, dansscholen en casino's, bibliotheekmedewerkers en exploitanten van speelautomaten. Het is niet verbazingwekkend dat, zoals in het vervolg van dit hoofdstuk zal blijken, deze deelsector vaak sterke trekken van een marktsector vertoont.

3 De in deze paragraaf gepresenteerde gegevens die betrekking hebben op andere jaren dan 2000 zijn ontleend aan Herweijer (1999).

4 Het CBS definieert flexibele werknemers naar de duur van het arbeidscontract (korter dan 1 jaar of niet voor een vast overeengekomen aantal uren) en naar de aard van het dienstverband (uitzend-, oproep- en invalkrachten).

5 Het onderscheid naar sector is minder fijnmazig dan gewenst. De Vacature-enquête onderscheidt openbaar bestuur, onderwijs, gezondheids- en welzijnszorg en cultuur en overige dienstverlening. De eerder gebruikte indeling in gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening kan hier niet worden gebruikt. Voorts is overige dienstverlening opgenomen bij cultuur en kan deze niet afzonderlijk worden onderscheiden. Deze deelsector hoort evenwel niet tot de quartaire dienstverlening.

6 Met de cijfers voor het Rijk kan nog het best aangetoond worden welke effecten de verschillen in verzuimpopulatie hebben. Voor de jaren 1997-2000 zijn gegevens beschikbaar over verzuim korter dan 1 jaar en verzuim langer dan 1 jaar. In deze periode stijgt het kortdurend verzuim (<1 jaar) met 1,4 procentpunt van 5,2% naar 6,6%. In relatieve termen gaat het om een stijging van 21%. Wordt uitgegaan van het verzuimpercentage zoals in tabel 3.7 is gepresenteerd (incl. verzuim > 1 jaar), dan stijgt het verzuim met 2,3 procentpunt, een toename van 35%. Dit zijn substantiële verschillen. In het eerstgenoemde geval is de relatieve toename van het verzuim in de quartaire sector enigszins hoger dan in de secundaire sector (1997-2000: stijging van 17%), maar lager dan in de tertiaire sector (+26%). Welke verschillen zich in andere sectoren van het openbaar bestuur en in het onderwijs voordoen, kan aan de hand van het beschikbare materiaal niet worden aangegeven, maar zeer waarschijnlijk zijn de verschillen tussen de quartaire en de marktsector uit tabel 3.7 in elk geval te geprononceerd zijn.

7 Informatie uit het Arbeidsvraagpanel van de OSA (Fouarge et al. 2001) werpt wat meer licht op deze kwestie. Gegevens van 1998 laten zien dat het ziekteverzuim het hoogst is in de gezondheidszorg, gevolgd door het onderwijs, de overheid/openbaar nut en de overige dienstverlening. Dit beeld komt overeen met de CBS-cijfers, maar de ziekteverzuimpercentages zijn lager. In de periode 1994-1998 neemt het ziekteverzuim in het onderwijs en in de zorg relatief sterker toe dan voor alle werkenden tezamen. Maar dit geldt ook voor de zakelijke dienstverlening en de handel/horeca. Het groeitempo binnen de zakelijke dienstverlening ligt

bovendien op hetzelfde niveau als in de zorg en het onderwijs. De stijging van het ziekteverzuim bij de overheid/openbaar nut is daarentegen weer beperkt, hetgeen niet bleek uit de CBS-gegevens. Hierbij moet worden bedacht dat de CBS-gegevens uitwijzen dat met name na 1998 het ziekteverzuim hier fors is gestegen. Hoewel de andere onderzoeksperiode en de afwijkende en minder gedifferentieerde sectorindeling een goede vergelijking bemoeilijken, lijkt het erop dat de in de hoofdtekst getrokken conclusies ondersteund worden: het ziekteverzuim in de zorg, het onderwijs en het openbaar bestuur is hoger dan in de markt; de verschillen met de markt zijn evenwel minder groot dan de CBS-gegevens suggereren en het beeld van de ontwikkelingen in het ziekteverzuim is sterk afhankelijk van de marktsector waarmee wordt vergeleken.

8 In het Arbeidsaanbodpanel van 2000, dat verderop in dit hoofdstuk nog wordt gebruikt, is alleen bekend of werkenden gedurende het voorafgaande jaar een aaneengesloten periode van twee weken of meer wegens ziekte hebben verzuimd. Vanwege de aansluiting met de eerder gepresenteerde CBS-cijfers is in de tekst gebruik gemaakt van het OSA-panel van 1998. Langdurig ziekteverzuim blijkt volgens de OSA-gegevens van 2000 vooral voor te komen in de secundaire sector (18%), gevolgd door de quartaire sector (14%), met de gezondheids- en welzijnszorg als uitschieter naar boven (16%), de tertiaire sector (13%) en de primaire sector (10%) sluit de rij.

9 Vanwege de specifieke verdeling – ongeveer de helft van de werkenden heeft geen enkele dag verzuimd en een klein aantal is het hele jaar of bijna het hele jaar ziek thuis geweest – is het aantal verzuimde dagen als natuurlijke logaritme opgenomen. Hierdoor wordt de bandbreedte van de waarden smaller gemaakt, waardoor de analyse minder beïnvloed wordt door personen die lange tijd ziek zijn geweest. Aanvankelijk was ook het opleidingsniveau in de analyse opgenomen, maar deze variabele is vanwege een hoge samenhang met beroepsniveau (multicollineariteit) verwijderd. De diverse werkgelegenheidssectoren zijn als deviatie-dummies in de analyse opgenomen. Hieruit kan worden opgemaakt of het ziekte-verzuim voor de desbetreffende sector afwijkt van het gemiddelde ziekteverzuim van alle werkenden.

10 Op basis van gegevens uit het POLS'00 is een vergelijkbare analyse uitgevoerd naar determinanten van het ziekteverzuim. In deze bron is bekend wie van de werkenden in de afgelopen twee maanden voorafgaand aan het vraaggesprek vanwege ziekte heeft verzuimd. Ook uit dit onderzoek blijkt dat de secundaire en de quartaire sector een hoger ziekteverzuim kennen dan de tertiaire en de primaire sector. Voorts blijkt, net als in het OSA-onderzoek, dat het ziekteverzuim afneemt naarmate het beroepsniveau hoger is en dat ouderen niet vaker verzuimen dan jongeren. Eerder is er sprake van een omgekeerd effect: personen tussen de 15 en 34 jaar verzuimen juist wat meer dan personen van een hogere leeftijd.

11 Dit is gebeurd in de vorm van een stelling. In de tabel zijn de gegevens gepresenteerd van respondenten die het helemaal of grotendeels eens zijn met de stelling dat hun werk aansluit bij hun opleiding en ervaring.

12 Uit een factoranalyse van uiteenlopende baankenmerken komt een duidelijke factor naar voren waar de volgende items hoog op laden: 'het is bijna onmogelijk om interne promotie te maken', 'mijn werk biedt veel kansen om vooruit te komen', 'ik heb goede salarisvooruitzichten' en 'gezien het werk dat ik doe, vind ik dat ik te weinig verdien'. Deze factor is geïnterpreteerd in termen van interne perspectieven op functie- en inkomensverbetering. Anders dan in de analyse van de OSA-gegevens gaat het hier dus om een beoordeling van de huidige situatie en niet om een inschatting in de tijd.

13 Een dergelijke interpretatie is natuurlijk minder geldig indien de groei van diverse werkgelegenheidssectoren sterk uiteenloopt, maar daarvan is de laatste jaren niet echt sprake. In beide sectoren is, zij het in verschillende mate, sprake van groei van de werkgelegenheid. De bedoelde mobiliteitsstromen komen niet op gang wanneer de ene sector krimpt en de ander sterk groeit.

14 Dat instroom vanuit en uitstroom naar de markt elkaar redelijk in evenwicht houden blijkt ook uit de enquête KQS. Hierin is werknemers in de quartaire sector gevraagd of zij de afgelopen drie jaar overwogen hebben om naar het bedrijfsleven over te stappen. Werknemers in het bedrijfsleven is dezelfde vraag voorgelegd, maar dan wat betreft hun overwegingen over een baan bij de overheid. Beide categorieën respondenten geven in ongeveer dezelfde mate – circa een kwart – aan dat ze aan een dergelijke overstap hebben gedacht.

15 Informatie over baankenmerken is afkomstig uit verschillende deelbestanden van het POLS-onderzoek. In het zogeheten POLS-basisbestand, met het grootste aantal respondenten, is informatie verzameld over tijdsdruk en regelcapaciteit. Het POLS-deelonderzoek Gezondheid en arbeid bestaat uit een deelverzameling respondenten van het basisonderzoek en bevat gegevens over de arbeidsomstandigheden, -inhoud en -verhoudingen. Weer een deelverzameling van dit onderzoek is schriftelijk ondervraagd over de mate waarin het werk mentaal uitputtend is.

16 Enkele andere items zijn voorgelegd in de vorm van stellingen waarmee respondenten hun instemming konden aangeven door middel van vijf antwoordcategorieën, uiteenlopend van 'helemaal mee eens' tot 'helemaal mee oneens'. In de analyse zijn deze teruggebracht tot drie categorieën.

17 De sectoren zijn gecodeerd als zogeheten deviatiedummies, die de afwijking ten opzichte van het totaalgemiddelde uitdrukken.

18 Dat werkdruk en fysieke arbeidsomstandigheden in de beleving van werkenden in de gezondheidszorg een belangrijke rol spelen, blijkt ook uit een grootschalig onderzoek bij medewerkers die onder de CAO-ziekenhuizen vallen (Van Dijk et al. 2002). Na inhoud van het werk zijn werkdruk, werktijden en roosters en arbeidsomstandigheden de belangrijkste kenmerken die van invloed zijn op de arbeidsbeleving.

19 De in de tabel gepresenteerde bevindingen komen sterk overeen met de informatie over baantevredenheid uit de Enquête kwaliteit van de quartaire sector.

20 De gegevens over het loon, het aantal gewerkte uren en de sector zijn afkomstig uit loonadministraties. Materiaal dat een beeld geeft van de situatie na 1997 is niet beschikbaar, mede doordat het Loonstructuuronderzoek, voor dit doel meest geschikt, voor latere jaren niet voorhanden is.

21 Preciezer geformuleerd: het betreft het bruto-uurloon sociale verzekeringen zonder overwerkloon. Dit is het brutoloon minus het spaarloon en de vrijgestelde premies. Bij dit laatste gaat het om de verplichte pensioenpremie, de bijdrage in de VUT-regeling die op het loon van de werknemer wordt ingehouden, de werknemersbijdrage voor uitkeringen wegens overlijden, invaliditeit of ongeval en de premie om het WAO-gat te dichten.

22 Dit beeld over beloningsverschillen tussen werknemers in de zorg en in de markt wordt bevestigd door een recentelijk uitgevoerd onderzoek van Koolmees et al. (2002). Zij vergelijken met cijfers van 2000 de beloning van verpleegkundigen en verzorgenden met die van werknemers in vier deelsectoren van de tertiaire sector. Het blijkt dat met name werknemers op hbo-niveau een lager uurloon hebben dan in de markt, terwijl op lbo/mbo-niveau de zorgwerknemers in het voordeel zijn.

23 Toch is niet iedereen het daarmee eens. Salverda et al. (2001) stellen de methodiek van Hoogendoorn met nogal wat aplomb ter discussie. Hun uitgangspunt is dat door deze methodiek de beloningsverschillen worden onderschat, waardoor de achterstand van de quartaire sector t.o.v. de markt kleiner is dan volgens Salverda et al. het geval is. Zij voeren op basis van gegevens uit 1996 diverse alternatieve analyses uit waarbij niet van personen wordt uitgegaan maar van gewerkte uren, uitsluitend grote bedrijven met elkaar worden vergeleken, alleen voltijdwerkenden worden geanalyseerd, het loon van managers buiten beschouwing wordt gelaten en de positie van lager opgeleiden nader onder de loep wordt genomen. Uiteindelijk rechtvaardigen de uitkomsten de polemische toon niet. Uit de schattingen met gewerkte uren, met uitsluitend grote bedrijven (> 100 werknemers) en de combinatie, komt steeds naar voren dat de elementair tot en met middelbaar opgeleiden in de quartaire sector een hoger uurloon, en de hoger en wetenschappelijk opgeleiden een lager uurloon hebben dan werkenden met dezelfde opleidingen in de markt. Ook blijkt steeds de naar verhouding gunstige positie van het openbaar bestuur en de ongunstige positie van het onderwijs, al zijn er verschillen naar gelang de gebruikte analyse. Het gemiddelde uurloon in het openbaar bestuur wordt pas lager na verwijdering uit de analyse van managers (die in de markt talrijker zijn en vaak tot de oudere en hoger opgeleide werknemers behoren), in deeltijd werkenden en kleine bedrijven. De beloningsverschillen tussen de diverse opleidingscategorieën blijven overigens wel bestaan. Het is sterk de vraag of de door Salverda c.s. gemaakte selecties gerechtvaardigd zijn. Wanneer men wil weten welke financiële consequenties gepaard gaan met een overstap van de quartaire naar de marktsector, is het weinig zinvol om de onderzoekspopulatie zodanig te strippen dat ze met de oorspronkelijke populatie weinig meer van doen heeft. Voor bepaalde sectoren – zoals de zorg en het onderwijs – is het bijna ridicuul om de analyse te beperken tot voltijdwerkenden. Bovendien is het zeer wel denkbaar dat quartaire werknemers bij een overstap naar de markt manager worden of in een klein bedrijf gaan werken. Relevanter zou zijn geweest om de beloningsvergelijking toe te snijden op marktsectoren waarmee de desbetreffende quartaire deelsector concurreert. Dit is namelijk wel problematisch met de analyse van Hoogendoorn, die de marktsector in zijn geheel analyseert, terwijl het denkbaar is dat bijvoorbeeld werknemers in het onderwijs bij een overstap naar de markt zich nauwelijks oriënteren op de primaire en secundaire sector. Deze marktsectoren zouden bij een vergelijking van de loonverschillen dus buiten beschouwing kunnen blijven.

24 Dit is overigens niet het enige imago-onderzoek (zie voor een overzicht BZK 2002). Voordeel van het onderzoek van Van Raaij et al. is dat het representatief is, recentelijk is uitgevoerd en een vergelijking mogelijk maakt tussen diverse quartaire deelsectoren. Veel van de andere imago-onderzoeken zijn sectorspecifiek, waardoor de vergelijking met de markt en andere quartaire deelsectoren, door de andere opzet, vraagstellingen en gegevensverzameling, niet goed mogelijk is.

25 Vanwege het ontbreken van gegevens kon in dit hoofdstuk niet altijd over politie en defensie als afzonderlijke sector worden gerapporteerd.

Literatuur

Arbeidsinspectie (1999a)
Arbeidsinspectie. Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 1997. Een onderzoek naar gerealiseerde loonontwikkelingen, extra uitkeringen, bedrijfsspaarregelingen en afdrachtverminderingen. Den Haag: Elsevier, 1999.

Arbeidsinspectie (1999b)
Arbeidsinspectie. Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 1998. Een onderzoek naar gerealiseerde loonontwikkelingen, extra uitkeringen, bedrijfsspaarregelingen en afdrachtverminderingen. Den Haag: Elsevier, 1999.

Arbeidsinspectie (2001)
Arbeidsinspectie. Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 1999. Een onderzoek naar ontwikkelingen in de bruto-uurlonen, extra uitkeringen, bedrijfsspaarregelingen en afdrachtverminderingen. Den Haag: Elsevier, 2001.

Arbeidsinspectie (2002)
Arbeidsinspectie. Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 2000. Een onderzoek naar ontwikkelingen in de bruto-uurlonen, extra uitkeringen, bedrijfsspaarregelingen en afdrachtverminderingen. Den Haag: Elsevier, 2002.

De Beer (1996)
P. de Beer. Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1996.

De Beer (2001)
P.T. de Beer. Over werken in de postindustriële samenleving. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (proefschrift).

BZK (2000)
Arbeidsmarktrapportage overheid 2000. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/directie Arbeidszaken en overheid, 2000.

BZK (2001a)
De aantrekkelijkheid van werken in de publieke sector. College van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amsterdam, 28 november 2001.

BZK (2001b)
De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit (rapport commissie-Van Rijn). Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001.

BZK (2002)
De arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/directie Arbeidszaken en overheid, 2002.

CBS (1985)
Centraal Bureau voor de Statistiek. Arbeidskrachtentelling 1981. Den Haag: Sdu/Centraal Bureau voor de Statistiek, 1985.

CBS (1993)
Centraal Bureau voor de Statistiek. Standaard beroepenclassificatie 1992. Den Haag: Sdu, 1993.

CBS (2001a)
Banengroei stabiel in het tweede kwartaal. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001 (Persbericht PB01-215).

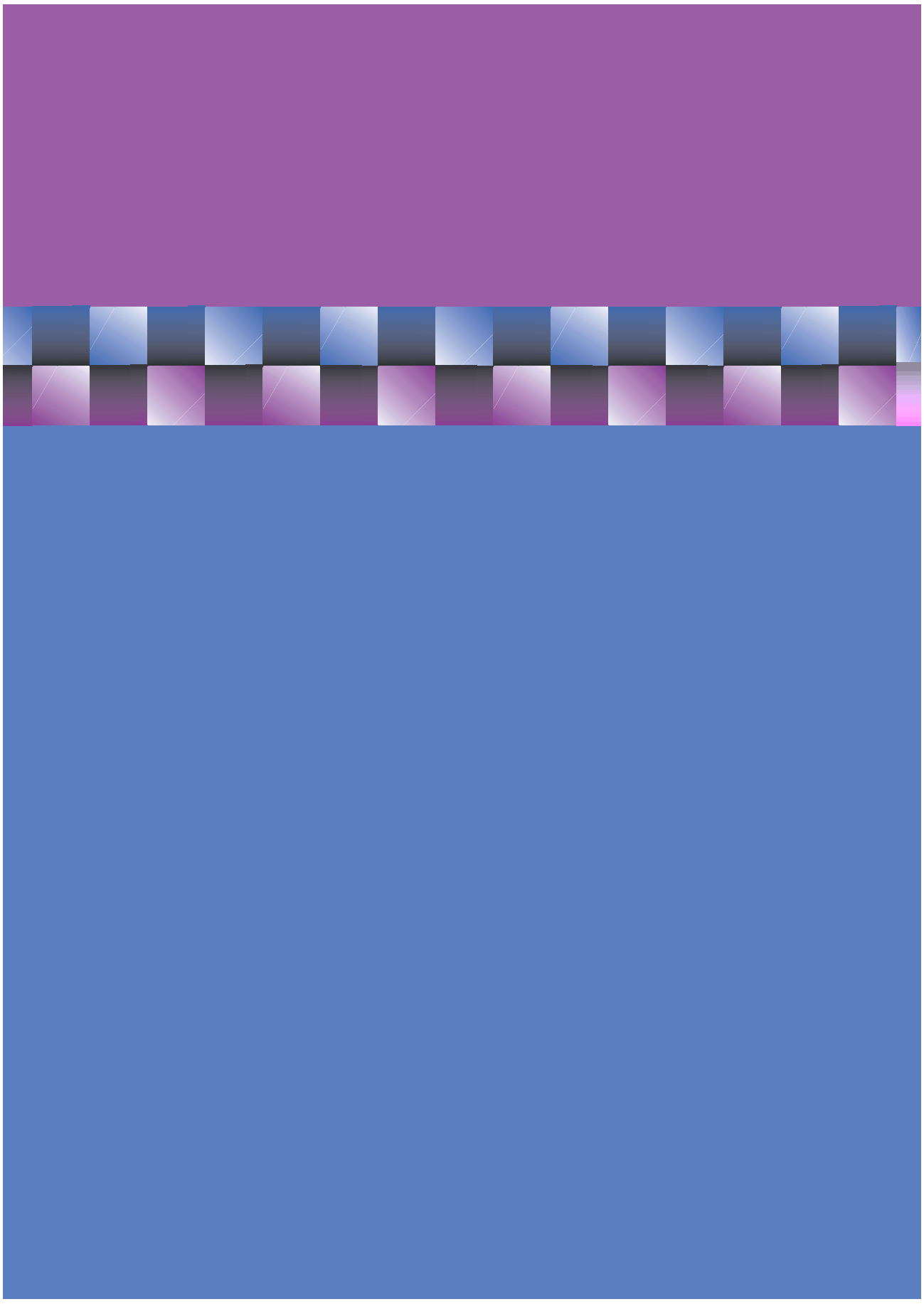
CBS (2001b)
Banengroei vlakt licht af in derde kwartaal. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001 (Persbericht PB01-290).
CBS (2002a)
Sociaal-economische maandstatistiek januari 2002. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2002.
CBS (2002b)
Sociaal-economische maandstatistiek april 2002. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2002.
CBS (2002c)
Aantal vacatures gedaald. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2002 (Persbericht PB02-010).
CBS (2002d)
Banengroei vlakt verder af in vierde kwartaal. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2002 (Persbericht PB02-062).
CPB (2001)
Centraal Planbureau. Macro-economische verkenning 2002. Den Haag: Sdu, 2001.
Dagevos (1995)
J.M. Dagevos. De rafelrand van de arbeidsmarkt. Dynamiek in het laagste segment en arbeidskansen van allochtonen. Assen: Van Gorcum, 1995.
Van Dijk et al. (2002)
J.K. van Dijk, H.J. Messchendorp, M.I. Koopman, R. Steenbeek en C.T. van Til. Personeel in beeld. De arbeidsbeleving van medewerkers in ziekenhuizen, revalidatiecentra en andere instellingen die vallen onder de CAO-Z. Utrecht: Prismant, 2002.
Van Essen et al. (2001)
G. van Essen, H.E. Meihuizen en F. Peters. Arbeid in zorg en welzijn. Integrerend OSA-rapport 2001. Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 2001 (OSA-publicatie ZW 20).
Fouarge et al. (2001)
D.J.A.G. Fouarge, M.J.M. Kerkhofs, A.M. de Voogd-Hamelink, J.P.M. Vosse en C.J. de Wolf. Trendrapport Vraag naar arbeid 2000. Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 2001 (OSA-publicatie A177).
Glebbeek (1993)
A.C. Glebbeek. Perspectieven op loopbanen. Assen: Van Gorcum, 1993.
Herweijer (1999)
L.J. Herweijer. Tussen overschot en tekort. De aansluiting tussen onderwijs en arbeid in de quartaire sector en in de marktsector vergeleken. Den Haag: Elsevier/Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999.
Hoogendoorn (2001)
A. Hoogendoorn. Sectorale loonverschillen. Een vergelijking van de lonen in de collectieve sector met de lonen in de marktsector. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/directie Arbeidszaken en overheid, 2001.
Houtman et al. (2001)
I.L.D. Houtman, P.W.G. Smulders en D.J. Klein Hesselink. Trends in arbeid 2002. Alphen aan den Rijn: TNO Arbeid/Kluwer, 2001.
Inspectie van het onderwijs (2002)
Onderwijsverslag over het jaar 2001. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, 2002.

Karasek en Theorell (1990)
R. Karasek en T. Theorell. Healthy work. New York: Basic Books, 1990.
Koolmees et al. (2002)
W. Koolmees, J. Waaijers en D. Patoir. Is loon een zorg? Een vergelijkend onderzoek naar de beloning van verpleegkundigen en verzorgenden. Eindrapport. Rotterdam: Ecorys-NEI, 2002.
Nivel et al. (2001)
Nivel, Prismant en Osa. Rapportage arbeidsmarkt zorg en welzijn 2001. Hoofdrapport. Tilburg: Nivel, Prismant en Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 2001 (OSA-publicatie ZW 21).
Oeij et al. (1999)
P. Oeij, A. Klomps en J. Dagevos. Knelpunten en oplossingen in de personeelsvoorziening van de overheid. Tilburg: IVA, 1999.
Planting (2001)
F.J. Planting. De ontwikkeling van de verdiende lonen in componenten, 1995-1999. In: Sociaal-economische maandstatistiek september 2001. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001
Van Raaij et al. (2002)
W.F. van Raaij, H. Vinken en L.P.M. van Dun. Het imago van de publieke sector als werkgever. Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 2002 (OSA-publicatie A184).
Salverda et al. (2001)
W. Salverda, C. Nierop en P. Mühlau. Beloningsvergelijking tussen markt en publieke sector. Methodische kanttekeningen. Amsterdam: Aias, 2001 (researchreport rr01/09).
SBO (2001)
SBO-jaarboek 2001. De onderwijsarbeidsmarkt in beeld. Den Haag: SBO, 2001.
Smulders en Wieling (2001)
P. Smulders en M. Wieling. Leidt de combinatie van werk en huishouden tot burn-out? In: I.L.D. Houtman, P.W.G. Smulders en D.J. Klein Hesselink. Trends in arbeid 2002. Alphen aan den Rijn: TNO Arbeid/Kluwer, 2001.
Van den Toren (2001)
J.P. van den Toren. Waarderen en belonen binnen de sector Rijk. Utrecht: Berenschot, 2001.

4 Openbaar bestuur

Vic Veldheer

4.1	Inleiding	179
4.1.1	Opbouw van het hoofdstuk	180
4.2	Beeldvorming in de media	181
4.3	Verhouding tussen overheden en tussen overheid en markt	183
4.3.1	Inleiding	183
4.3.2	Publieke en private verantwoordelijkheden	184
4.3.3	De verzelfstandiging van Arbeidsvoorziening	189
4.3.4	De organisatie van het openbaar bestuur	192
4.4	De beleidsproductie	194
4.4.1	Wet- en regelgeving	194
4.4.2	Nederland in Europa	195
4.5	Beleidsvorming en -uitvoering	196
4.5.1	Veiligheid van de leefomgeving	197
4.5.2	Integraal veiligheidsbeleid	199
4.5.3	De bemoeienis met de jeugd	200
4.5.4	Integraal beleid	203
4.6	Evaluatie van beleid	203
4.7	De integriteit van het bestuur	206
4.8	Het oordeel van de burger	208
4.8.1	Oordeel van de burger over de lokale overheid	211
4.9	Slotbeschouwing	213
	Noten	216
	Literatuur	217



4.1 Inleiding

Begin jaren negentig kwam er in de Verenigde Staten van Amerika een beweging op gang die de taakuitoefening van de overheid ter discussie stelde. De vraag was of de overheid niet te veel taken vervulde – of bepaalde taken niet beter door andere organisaties zouden kunnen worden vervuld. Osborne en Gaebler, de grondleggers van deze beweging, ontwikkelden een nieuw paradigma voor overheidsbemoeienis in hun *Reinventing government* (Osborne en Gaebler 1993). Ook in Nederland kwam, enige jaren na de publicatie van dit boek, de discussie over de taakvervulling van de overheid op gang. In bestuurlijke processen als verzelfstandiging van overheidsdiensten, stimulering van marktwerking, van eigen verantwoordelijkheid van (groepen van) burgers, privatisering, liberalisering en deregulering wordt naar nieuwe vormen van overheidsbemoeienis gezocht. Na tien jaar is een van de resultaten van deze discussie de vervaging van het onderscheid tussen het publieke en private domein. Zo draagt de overheid nog wel verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de werkloosheid, maar heeft zij de arbeidsbemiddeling uitbesteed aan commerciële organisaties. Zo zijn gemeenten nog altijd verantwoordelijk voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet, maar besteden sommige een deel van die taak uit of doen pogingen hiertoe. Zo zijn lokale en centrale overheid verantwoordelijk voor de volkshuisvesting, maar zijn de woningcorporaties verzelfstandigd. Ook processen als schaalvergroting (de ontwikkeling van Europa) en schaalverkleining (decentralisering) hebben repercussies voor de taakvervulling van de centrale overheid. Een andere ontwikkeling betreft de introductie van bedrijfsmatig werken binnen de overheid, thans populair onder de noemer 'new public management' (zie voor een recent overzicht Lane 2000).

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag in hoeverre deze heroriëntatie van de overheid op haar eigen rol repercussies heeft voor de organisatie en uitkomsten van haar beleid. Aan de beantwoording van die vraag kleeft onvermijdelijk een politiek aspect, maar dat wordt hier buiten beschouwing gelaten. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het functioneren van het openbaar bestuur als beleidssysteem. Het openbaar bestuur houdt zich bezig met de voorbereiding, de vaststelling, de uitvoering, de handhaving en de evaluatie van beleid. Het maken van beleid is de kerntaak van het openbaar bestuur. De kwaliteit van het openbaar bestuur als beleidssysteem vormt de eerste invalshoek voor de beschouwingen in dit hoofdstuk.

De tweede invalshoek is die van de burger: wat is zijn beeld van de overheid, hoe denkt hij over de prestaties van de overheid en welke verwachtingen heeft hij daarvan? Burgers lijken vaak niet meer te weten waar de overheid voor staat. Zij zijn geneigd de overheid verantwoordelijk te stellen voor iedere misstand in de maatschappij, zonder zich daarbij af te vragen of die overheid er überhaupt enige invloed op heeft. Daar komt bij dat door de veranderingen in de taakuitoefening van de overheid veel burgers het zicht kwijt lijken te zijn op de feitelijke verantwoordelijkheid van de overheid: waar begint en eindigt die eigenlijk? Burgers lijken ook steeds minder vertrouwen te hebben in het probleemoplossende vermogen van de overheid, of blijken daar in elk

geval vaak te hoge verwachtingen over te hebben. Veel van wat de overheid doet, is dan al snel onder de maat in de ogen van de burgers. Sommigen zien de overheid zelf als oorzaak van de problemen: het niet-oplossen van de files op de weg, van de wachtlijsten in de gezondheidszorg, van de onveiligheid op straat wordt de overheid verweten. Van Gunsteren spreekt van een 'faalfestijn' (ROB 2000: 52).

De burger lijkt zich ook steeds meer als een welvarende en veeleisende consument te gedragen die op zijn wenken wil worden bediend. De aversie tegen een halfzachte overheid en het ongenoegen over de stroperige bureaucratie maken de burger ongeduldig. Maar mogelijk speelt ook iets mee van het verwende kind dat zich verveelt en op zoek is naar vermaak. Jos van der Lans schrijft in *Vrij Nederland* van 6 april 2002 dat Nederlanders massaal het gerief van het goede leven hebben ontdekt; zij wensen zo weinig mogelijk verstoord te worden in hun hang daarnaar.

In een dergelijk klimaat lijken rampen, branden, crises en bestuurlijke incidenten alleen maar een verdere illustratie te zijn van de onmacht van de overheid om problemen op te lossen. Genoemd kunnen worden de Bijlmerramp in 1992, de evacuaties als gevolg van de overstromingen in Limburg, Brabant en Gelderland in 1993 en 1995, de varkenspest, de BSE, het militaire en menselijke drama van Srebrenica in 1995 en de politieke gevolgen ervan in 2002, de Herculesramp in 1996, de Ctsv-affaire in 1996, de Ceteco-affaire in 1999, de legionellacrisis in 1999, de vuurwerkramp in Enschede in 2000, de cafébrand in Volendam in de nieuwjaarsnacht van 2001, de mond- en klauwzeercrisis in 2001. Al deze gebeurtenissen hebben onder de bevolking veel beroering gewekt en onder meer vragen doen rijzen over de rol van de overheid. Daar wordt later op teruggekomen.

4.1.1 *Opbouw van het hoofdstuk*

De kwaliteit van het openbaar bestuur als beleidssysteem en het oordeel van de burger daarover vormen dus de twee centrale invalshoeken van dit hoofdstuk. Allereerst wordt het publieke domein in beschouwing genomen: waarvoor draagt de overheid verantwoordelijkheid en wat laat zij over aan anderen? Hier wordt een algemene beschouwing gepresenteerd over de onderlinge verhouding tussen de overheden en over de verhouding tussen overheid en markt. Zo worden er veranderingen doorgevoerd in de vervulling van klassieke overheidstaken, met het oogmerk de kwaliteit van het bestuur te verbeteren. Die veranderingen worden aan de hand van een enkel voorbeeld geïllustreerd.

Vervolgens wordt de kerntaak van het openbaar bestuur onder de loep genomen: het produceren van beleid. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in *beleidsproductie*, in *beleidsvorming en -uitvoering* en in *beleidsevaluatie*. Voor elk onderdeel worden de ontwikkelingen met voorbeelden toegelicht. Tot slot wordt de kwestie van de integriteit van het openbaar bestuur behandeld vanuit het standpunt dat ambtsdragers en ambtenaren zich in hun publieke functie onberispelijk dienen te gedragen, zodat de burger vertrouwen in de overheid heeft en houdt. Bestuurlijke integriteit is een belangrijk kenmerk van de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Voor de keuze van de illustraties is een aantal argumenten gebruikt. Zo is gekeken naar criteria die in de afgelopen tien jaar uitdrukkelijker zijn gaan gelden als richtsnoer voor het handelen van de overheid. Gekozen is voor integraal bestuur, omdat dit bestuurlijke concept vaak wordt gehanteerd bij complexe sociale problemen, bij een meervoudige problematiek of bij problemen die uiterst lastig zijn op te lossen. Van integraal bestuur wordt een grotere effectiviteit verwacht dan van sectoraal georganiseerd beleid. De noodzaak tot integrale beleidsvoering doet zich voor wanneer de organisatiestructuur van het openbaar bestuur niet (meer) correspondeert met de beleidsmatige samenhang (zie Fleurke et al. 1997: 30-45). Die discrepantie kan ontstaan doordat organisaties veranderen of er zich een nieuw thema aandient waarvoor geen organisatorische pendant is, zoals het grotestedenbeleid. Meestal is dan één ministerie verantwoordelijk voor de beleidscoördinatie en leveren andere betrokken ministeries hun bijdrage.

Het spreekt vanzelf dat er geen kwesties zijn gekozen die in andere hoofdstukken van dit rapport worden besproken. Gekozen is voor kwesties die wijzen op structurele factoren in het proces van beleidsvorming of die symptomatisch zijn voor het beleid van de overheid. Ook kunnen extreme situaties behulpzaam zijn, omdat daarin het duidelijkst wordt welke succes- of faalfactoren zich manifesteren. De werking van het openbaar bestuur is in gecomprimeerde vorm te zien in crisissituaties, reden waarom die in beschouwing worden genomen. Vervolgens zijn kwesties geselecteerd die aanzienlijke maatschappelijke effecten hebben of hebben gehad, die enige duurzaamheid kennen en die de burger niet onberoerd hebben gelaten. Ook heeft de aandacht van de media voor bepaalde kwesties als criterium gegolden bij de selectie. De rol van de media zelf – hoe belangrijk ook – blijft evenwel buiten beschouwing.

Begonnen wordt met een eerste indruk van de prestaties van het openbaar bestuur, gebaseerd op de beeldvorming in de media (§ 4.2) Dan volgt een uiteenzetting over de verhouding tussen de overheid en markt en tussen de overheden onderling (§ 4.3). In de volgende paragrafen komt de beleidsproductie aan bod (§ 4.4), vervolgens de beleidsvorming en -uitvoering (§ 4.5) en als laatste de beleidsevaluatie (§ 4.6). Daarna wordt de kwestie van de integriteit van het openbaar bestuur besproken (§ 4.7). Het oordeel van de burger staat centraal in paragraaf 4.8; paragraaf 4.9 bevat de slotbeschouwing.

4.2 *Beeldvorming in de media*

Het beeld in de media over de prestaties van de overheid wordt niet zozeer bepaald door haar successen, als wel door haar mislukkingen. Voor de media is nieuws pas nieuws als het slecht is. Stelt de overheid zich bijvoorbeeld ten doel de files te bestrijden en blijken die alleen maar te groeien, dan wordt dat breed gebracht. Zo is er uit de dagbladen van het afgelopen halfjaar een lijstje met tegenvallende prestaties samen te stellen: de ‘verdomming’ van kinderen, de tegenvallende resultaten van de

inburgeringscursussen en van de bestrijding van leerachterstanden in het onderwijs, de geringe effectiviteit van het reïntegratiebeleid voor langdurig werklozen, de tegenvallende – maar sinds kort betere – resultaten van het asiel- en vreemdelingenbeleid, de wachtlijsten en personeelstekorten in de gezondheidszorg, de knelpunten in het vervoer per trein, de bestrijding van de files (spitsheffing, rekeningrijden, tolpoorten in de Randstad), de groei van de zichtbare en gewelddadige criminaliteit. Het zijn beelden waarmee de overheid zich niet kan tooien, maar waarvoor de overheid wel verantwoordelijk wordt gesteld.

De negatieve beeldvorming van de overheid is niet van vandaag of gisteren, maar bestond reeds voordat het kabinet-Kok aan de macht kwam (Ringeling 1993). Bovendien fungeert de overheid als zondebok voor alles wat niet goed is of niet goed gaat. Minder aandacht gaat uit naar het feit dat de overheid een aantal kwesties wel degelijk goed heeft aangepakt. Zaken die goed zijn gegaan trekken in het algemeen weinig aandacht. Hier worden daar enkele van genoemd, waarvan verondersteld mag worden dat de burgers er profijt van hebben ondervonden.

Terwijl vele deskundigen zich buigen over de verhouding tussen de overheid en moderne technologische ontwikkelingen – 'de elektronische overheid' – en daar het ene na het andere rapport over verschijnt, heeft de Belastingdienst enkele jaren geleden bijna geruisloos de elektronische aangifte ingevoerd; een omvangrijke organisatieverandering bij een dienst die voorheen als archaïsch te boek stond en die de dienstverlening aan de burger aanmerkelijk heeft verbeterd. In 1996 kon de burger voor het eerst elektronisch in plaats van schriftelijk aangifte doen; zes jaar later hebben 3,5 van de 5,7 miljoen mensen hun belastingaangifte met de diskette gedaan. Voor het doen van de aangifte over 2001 hebben dit jaar voor de eerste keer alle particuliere belastingplichtigen een diskette toegestuurd gekregen. Uit het oogpunt van dienstverlening aan de burger is dit een enorme verbetering: niet alleen is het nu gemakkelijker om aangifte te doen, ook is de tijd tussen indiening en afhandeling aanmerkelijk bekort. Indien ergens de relatie tussen de 'elektronische overheid' en de burger in positieve zin zichtbaar wordt, dan is dat hier.

Een andere omvangrijke, maar wel eenmalige logistieke operatie is de invoering van de euro per 1 januari jl. geweest. Die operatie is vlekkeloos verlopen en duidt op een groot organisatievermogen van de overheid. Zowel de voorbereiding als de uitvoering is vrijwel foutloos verlopen en de zogenoemde Zalmkit (een voorbeeldsetje euro's) is door vrijwel iedereen opgehaald. Nederland was het eerste land van Europa dat in korte tijd massaal de nationale munt verwisselde voor de euro. Dat mensen vertrouwd moeten raken met de munt en er letterlijk mee moeten leren rekenen, is een ander verhaal, evenals het door velen ervaren prijsopdrijvende effect van de invoering van de euro. Vanuit het perspectief van het openbaar bestuur is de invoering geslaagd. Vanuit het perspectief van de burger, evenwel, is die minder geslaagd en er zijn mensen die terugverlangen naar de gulden.

Van belang is in dit verband dat burgers vrij snel vergeten wanneer bepaalde problemen zijn opgelost of verworvenheden zijn behaald. Uit kiezersonderzoek is

bekend dat mensen niet zozeer stemmen vanwege een batig saldo, als wel op verwachte resultaten. Wat inmiddels gerealiseerd is (welvaart, werkgelegenheid), wordt niet meer genoemd.

De beeldvorming in de media over de prestaties van het openbaar bestuur zegt natuurlijk wel iets, maar niet alles over de werkelijk behaalde resultaten. Daarvoor is precies evaluatieonderzoek nodig. De beeldvorming schept wel een voedingsbodem voor de kritiek op de resultaten van 'acht jaar Paars'. Daar waar het paarse kabinet de nadruk heeft gelegd op de bestrijding van de werkloosheid en het terugdringen van het financieringstekort, en middelen ter beschikking heeft gesteld aan sectoren als onderwijs, gezondheidszorg, veiligheid en infrastructuur, spitst de kritiek zich nu toe op het feit dat niet altijd duidelijk is welke prestaties met die middelen zijn gehaald. Dat kan vaak ook nog niet, omdat het effect van extra financiële middelen een bepaalde tijd nodig heeft om zichtbaar te worden. Bovendien zijn de gevolgen niet altijd direct zichtbaar voor het publiek. Het beleid onder het paarse kabinet wordt dan ook nogal eens als technocratisch en weinig vernieuwend gekenschetst (Becker et al. 2001: 9-32).

Het imago van de overheid is ambivalent: enerzijds hebben de burgers hoge verwachtingen van het probleemoplossend vermogen van de overheid, anderzijds koesteren ze negatieve verwachtingen over wat de overheid kan bereiken. Volgens Ringeling (1993) is het negatieve oordeel over de activiteiten van de overheid het gevolg van teleurstellingen en ontevredenheid, onder meer gevoed door te hoge verwachtingen van het overheidsoptreden. Ook die constatering is kennelijk van alle tijden.

4.3 Verhouding tussen overheden en tussen overheid en markt

4.3.1 Inleiding

De overheid houdt sociale en culturele voorzieningen in stand en waarborgt de beschikbaarheid en toegankelijkheid ervan. In de afgelopen jaren is een discussie ontstaan over de vraag welke maatschappelijke belangen door de overheid behartigd dienen te worden en op welke wijze die dan het beste georganiseerd kunnen worden. Die discussie heeft geleid tot veranderingen in de onderlinge taakverdeling tussen overheden en tussen overheid en markt. Niet alleen zijn wijzigingen doorgevoerd in de mate van overheidsbemoeienis (zelfstandige bestuursorganen, agentschappen e.d.), die wijzigingen zien we ook op uiteenlopende terreinen van bemoeienis, zoals de spoorwegen, posterijen, sociale zekerheid, volkshuisvesting, thuiszorg, energiesector, telecomsector, kabel enzovoort.

De vraag tot hoever de bemoeienis van de overheid zich dient uit te strekken en in hoeverre niet veel meer kan c.q. moet worden overgelaten aan maatschappelijke organisaties en/of burgers zelf, is primair ideologisch van aard en behoeft dan ook een politiek antwoord. Welke verzorgingsarrangementen moeten (nog) worden gewaarborgd door de overheid en welke arrangementen kunnen worden overgelaten aan de markt? Wat is de verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheid? Dergelijke vragen worden in deze paragraaf vanuit bestuurlijke invalshoek beschouwd.

4.3.2 *Publieke en private verantwoordelijkheden*

De laatste decennia is een beweging op gang gekomen waarin beleidsinterventies in maatschappelijke ontwikkelingen minder vanzelf spreken. Marktwerking zou meer ruimte moeten krijgen in de publieke sector (openbaar vervoer, gezondheidszorg), publieke diensten zouden geprivatiseerd kunnen worden (nutsvoorzieningen, sociale zekerheid, Ziektewet), andere overheidsdiensten zouden meer op afstand kunnen worden geplaatst of verzelfstandigd. Het begin van deze ontwikkeling ligt tien jaar geleden, toen Osborne en Gaebler (1993) hun *Reinventing government* het licht lieten zien. Hun pleidooi voor ondernemerschap in de publieke sector vond wereldwijd gehoor, ook in Nederland (zie voor een overzicht van de stand van zaken: Dekker 2002). De besluitvorming en beleidsprestaties in de openbare gezondheidszorg, in het onderwijs en de criminaliteitsbestrijding zouden in hun ogen zeer gebaat zijn bij de invoering van ondernemerschap. Ook zouden de beleidsprestaties moeten worden gemeten, om te zien of de oorspronkelijke doeleinden gehaald zijn. De hieruit voortgekomen stroming van *new public management* heeft geleid tot een meer bedrijfsmatige overheid en tot het fenomeen van maatschappelijk ondernemerschap (zie vooral De Waal, maar ook Klink en Kalma in: Dekker 2002).

Verhelderend in dit verband is het onderscheid dat Kalma maakt tussen 'harde' en 'zachte' marktwerking: met het eerste doelt hij op de omvorming van overheidsbedrijven tot commerciële ondernemingen, met het tweede op nabootsing van marktwerking in publieke sectoren als onderwijs en gezondheidszorg, waarbij het publieke karakter behouden blijft. Dat laatste betitelt hij als 'quasi-markten'. Hij constateert terecht dat de harde vormen van marktwerking steeds meer maatschappelijke en politieke tegenwind krijgen, terwijl de 'quasi-markten' *booming business* zijn. Vanuit het perspectief van algemeen belang en dat van de gebruiker zet Kalma vraagtekens bij de zachte vorm van marktwerking: het werkt stille commercialisering in de hand, met alle nadelige gevolgen van dien voor de voorziening en haar gebruikers. Bovendien is het een technisch-instrumentele benadering, met weinig oog voor de inhoudelijke ontwikkelingen in de desbetreffende sector (Kalma 2002: 155-156)

In zijn studie *Het borgen van publiek belang* tracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2000) ten principale de vraag te beantwoorden op grond van welke overwegingen *maatschappelijke* belangen tot *publieke* belangen kunnen worden verklaard, op welke wijze die publieke belangen vervolgens behartigd worden en wie daarvoor operationeel verantwoordelijk is. Bij de behartiging van publieke belangen gaat het om een zodanige verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden dat de overheid haar eindverantwoordelijkheid zo goed mogelijk kan waarmaken. De WRR ziet hiervoor de volgende vijf mogelijkheden.

1 Het belang wordt behartigd door private partijen onder regie van de overheid.
2 Het belang wordt geheel uitbesteed aan private partijen.
3 Het belang wordt uitbesteed aan *professionele* private partijen.
4 Het belang wordt behartigd onder directe ministeriële verantwoordelijkheid.
5 Het belang wordt behartigd door een zelfstandig bestuursorgaan.

De WRR stelt vast dat er vier borgingsmiddelen zijn om een evenwicht te bereiken (regels, concurrentie, hiërarchie en institutionele waarden), maar voegt daaraan toe dat de werking van die middelen afhankelijk is van de *aard* van het publieke belang en het gewicht dat wordt toegekend aan zaken als effectiviteit, doelmatigheid, democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Uiteindelijk komt de Raad tot drie hoofdconclusies.

1 Indien privatisering wordt overwogen, dient de overheid daarin terughoudender te zijn naarmate er meer belangen en meer actoren in het spel zijn.
2 Indien een publiek belang toch geprivatiseerd wordt, dient de overheid een strakke regie te voeren.
3 De mogelijkheden voor het behartigen van publieke belangen binnen de publieke sector moeten worden vergroot.

De Raad bepleit tenslotte de opstelling van een gemeenschappelijk beleidskader, dat als leidraad zou moeten dienen voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Overigens vroeg de Eerste Kamer bij de Algemene politieke beschouwingen in november 2000 om een integrale beleidsvisie van de regering op marktwerking, liberalisering, verzelfstandiging en privatisering. Het kabinet heeft in mei 2001 zijn standpunt over het advies van de WRR aan de Tweede Kamer gestuurd; dat standpunt is tevens te zien als reactie op het verzoek van de Eerste Kamer (TK 2000/2001).

Het kabinet heeft waardering voor de invalshoek die de WRR heeft gekozen, omdat het een geobjectiveerde en algemeen toepasbare redenering probeert op te zetten voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de private en publieke sector. Niettemin plaatst het kabinet kritische kanttekeningen bij het advies. Het is het niet eens met de definitie die de WRR hanteert voor het begrip 'privatisering': het acht die te ruim. De WRR omschrijft privatisering als "het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen", terwijl het kabinet privatisering opvat als "het afstoten van het eigendom door de overheid". Naar het oordeel van de regering biedt de ruime omschrijving van de WRR hem de mogelijkheid een aantal privatiseringsoperaties ten onrechte als minder geslaagd te typeren. Een tweede kanttekening wordt geplaatst bij het oordeel van de WRR dat het inschakelen van private partijen geen doel maar middel is en dat de overheid in de afgelopen jaren te veel voorbij is gegaan aan de mogelijkheid private partijen in te schakelen bij het realiseren van publieke belangen. Het kabinet kan zich dan ook niet vinden in de algemene constatering van de WRR dat het in het afgelopen decennium te vaak te ondoordacht en te onvoorbereid een keuze voor liberalisering en marktwerking heeft gemaakt (TK 2000/2001: 6).

Het kabinet besluit weliswaar niet met het aangeven van een uniform beleidskader voor de borging van publieke belangen, maar noemt wel tien aandachtspunten voor de vormgeving van bestuurlijke arrangementen. Die aandachtspunten zijn te groeperen rond drie hoofdthema's.

I. Wat zijn publieke belangen?
II. Wat zijn de verschillende uitvoeringsmogelijkheden (publiek of privaat) en wat zijn de verschillende vormen van toezicht?
III. Afweging van uitvoeringsmogelijkheden op basis van criteria van goed bestuur. Die criteria zijn: algemene rechtsbeginselen (rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid), sociale rechtvaardigheid, effectiviteit, doelmatigheid en de handhaafbaarheid van beleid.

Wat dit laatste thema betreft, opgemerkt zij dat dat nog gebaseerd is op de meer juridisch getinte criteria die behoren bij een tamelijk traditionele opvatting van de overheid. Een opvatting waarin nog weinig ruimte bestaat voor de inbreng van maatschappelijke groeperingen en organisaties. In de Verkenningen (AZ 2001) van het tweede kabinet-Kok typeert Schnabel de cultuuromslag in het openbaar bestuur met het zogenoemde 4R-model. Dat model kan als richtsnoer gelden voor het handelen van de overheid: zij geeft Richting aan door een duidelijke beleidsvisie te presenteren en claimt daarmee haar eigen ruimte, laat Ruimte aan maatschappelijke organisaties om een bijdrage te leveren aan het behalen van de gestelde doelen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, is gericht op het behalen van Resultaat, formuleert dat in zo concreet mogelijke termen, en legt Rekenschap af van haar beleid (AZ 2001). Het typeert het huidige proces van beleidsvorming, waarin steeds meer verantwoordelijkheid wordt gelegd bij maatschappelijke organisaties en waarin de overheid concreter dan voorheen geacht wordt te laten zien welke prestaties zijn behaald. De nieuwe begrotingssystematiek ademt ook die nieuwe wijze van beleidsvoering uit (zie ook § 4.6).

Op de keper beschouwd komen deze conclusies erop neer dat maatschappelijke belangen met een publiek karakter, door de publieke sector moeten worden behartigd. Dat ligt voor de hand gezien de oorsprong van de overheidsbemoeienis met maatschappelijke vraagstukken: die werd ingegeven door de constatering dat wanneer de overheid niets zou doen, het betreffende belang onvoldoende of helemaal niet tot zijn recht zou komen. Indien de overheid dus iets wil veranderen in de organisatie van haar publieke verantwoordelijkheid, dient zij dat wel op een zodanige wijze te organiseren dat het maatschappelijke belang voldoende gewaarborgd blijft. Klassieke taken als defensie, politiezorg, rechtsbedeling, de munt zullen steeds door de overheid zelf behartigd worden, hoewel onderdelen hiervan (bewaking en beveiliging van private en publieke eigendommen; privatisering van gevangenissen is even in discussie geweest) weer wel met behulp van private partijen kunnen worden georganiseerd. Soms wordt in de ogen van de overheid een grens overschreden. Zo heeft de gemeente Maarssen haar taak om het recht van haar inwoners op bijstand te onderzoeken, voor een deel uitbesteed aan een commercieel bureau, wat in de opvatting van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) die grens overschrijdt. Overigens laat recent onderzoek zien dat de terugtredende overheid ook op lokaal niveau furore heeft gemaakt (Van Thiel 2002). Naar schatting de helft van de gemeenten zoekt zijn heil in verschillende vormen van interne of externe verzelfstandiging van uiteenlopende taken. Argumenten zijn hoofdzakelijk van financiële aard en soms politiek-bestuurlijk: dan

gaat het om de vraag in hoeverre de desbetreffende taak tot de kerntaak van het gemeentebestuur behoort. Van de resultaten is weinig bekend; de resultaten die bekend zijn, zijn vaak tegenstrijdig of wijzen op problemen met de implementatie van de verzelfstandiging (Van Thiel 2002: 3-32).

De politieke en maatschappelijke discussie, die nu al zo'n tien jaar wordt gevoerd, heeft nog niet geleid tot een heldere aanpak van het privatiseren, verzelfstandigen of 'vermarkten' van de publieke dienstverlening. Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB 1998) is het noodzakelijk voorwaarden te verbinden aan marktwerking, wil die succesvol zijn. Voor de beoordeling van de wenselijkheid van (meer) marktwerking bij de uitvoering van publieke taken is voor de burger de prijs-kwaliteitverhouding van belang. Betrouwbaarheid, effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid zijn dan belangrijke criteria, evenals transparantie. Daarnaast is het van belang dat de rechten van de burger voldoende worden beschermd, indien de uitvoering van een publieke taak aan de markt wordt overgelaten. Voor de raad gaat het dan om een goede balans tussen wet- en regelgeving, om rechtsbescherming, om het voorkómen van afwenteling van private kosten op publieke middelen en dergelijke. Met behulp van deze voorwaarden en criteria is een systematische aanpak te ontwikkelen voor de eventuele introductie van marktwerking, maar zover is het nog niet.

Het pleidooi van de SER (2002: 194) voor de oprichting van een onafhankelijk expertisecentrum voor liberaliserings- en privatiseringsbeleid is daarin wellicht een nuttige stap. Dat instituut zou tot taak moeten krijgen de verzelfstandiging van publieke diensten voor te bereiden, vorm te geven en te begeleiden. Zo'n instituut past ook goed in de redenering van de commissie-Van Thijn (2002), die een belangwekkende aanzet heeft gegeven tot beantwoording van de vraag wat nu wel en wat nu niet aan de markt kan worden overgelaten en wat dan nog publieke taken zijn. In sommige gevallen is directe overheidsbemoeienis gewenst, in andere gevallen is terugtreden mogelijk. De commissie schetst een aanpak die – wil die succesvol zijn – aan drie criteria moet voldoen:

> "Een duidelijke formulering van publieke doelstellingen en politiek beleidskader; een transparante verantwoordelijkheidsverdeling; een organisatie van het toezicht die zowel voldoende onafhankelijkheid als publieke inkadering garandeert" (commissie-Van Thijn 2002: 23).

De commissie gaat daarmee verder dan de WRR, door te stellen dat marktwerking niet wenselijk is voor "dragende instituties van de wetgevende, uitvoerende en rechtelijke macht". Die sectoren vormen de kern van het openbaar bestuur en behoren als zodanig tot de verantwoordelijkheid van dat bestuur. Tegelijk relativeert de commissie de waarde van marktwerking, door het uitdrukkelijk als *beleidsinstrument* te betitelen. Tenslotte wijst de commissie op de mogelijkheid andere organen, partijen en maatschappelijke groeperingen te betrekken bij de hervorming van de publieke sector, zoals non-profitorganisaties, particulier initiatief, sociale ondernemingen (bv. woningcorporaties) en overheidsbedrijven. Hieraan kan het pleidooi van Kalma

worden toegevoegd om de professionele vaardigheden en autonomie in de publieke sector meer ruimte te geven:

> "(...) vanuit een dergelijk professionaliseringsperspectief is veel beter zicht te krijgen op de belangrijkste problemen in de respectieve sectoren, op dringende vragen over functie en inhoud van de desbetreffende voorzieningen, op een veel evenwichtigere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burgers en instellingen dan de voorstanders van zachte (of harde) marktwerking te bieden hebben" (Kalma 2002: 156).

Voor het succesvol verzelfstandigen van publieke taken zijn "politieke normering, een transparante uitvoering en effectief maatschappelijk en politiek toezicht essentiële, vaak niet-gerealiseerde voorwaarden" (commissie-Van Thijn 2002: 27). Met name die eerste factor is een belangrijke, omdat onduidelijkheid daarover in het verleden – denk aan de politiek inzake de Nederlandse Spoorwegen – tot negatieve gevolgen heeft geleid voor de kwaliteit van de dienstverlening. Duidelijk is dat de grenzen tussen markt, staat en non-profitsector niet scherp zijn te trekken, wat komt doordat verschillende krachten hierop werkzaam zijn. Dekker schrijft daarover:

> "Enerzijds zijn er krachten om te komen tot een opdeling van taken in ofwel publiek – en dan zijn ze een verantwoordelijkheid van de overheid –, ofwel privaat – en dan moeten ze worden overgelaten aan 'de markt', waar for-profit het waarschijnlijk wint van non-profit (...). Anderzijds zijn er krachten die non-profitorganisaties steeds meer doen lijken op organisaties van de overheid en het bedrijfsleven, en die de grenzen van de non-profitsector vervagen. Het eerste soort krachten is vooral te vinden in beleidsvoornemens, het tweede soort krachten eerder in een weerbarstige praktijk en de onbedoelde effecten van de beleidsvoornemens" (Dekker, in Burger en Dekker 2001: 293).

Het illustreert hoe lastig het is om tot een evenwichtige afbakening en verdeling van verantwoordelijkheden te komen tussen markt, non-profitsector en staat. Tegenover de teleurstellende experimenten met marktwerking in de thuiszorg en de tegenvallende prestaties van de geprivatiseerde bedrijfsgezondheidsdiensten, staat het succes van de verzelfstandiging in de volkshuisvesting. Illustratief in dit verband is een van de uitkomsten van een onderzoek onder ruim tweehonderd bestuurders en topambtenaren naar trends in het openbaar bestuur: zij hebben thema's als marktwerking en privatisering flink lager op de beleidsagenda gezet, terwijl zij tegelijkertijd aangeven dat met verzelfstandiging en verzakelijking de afgelopen jaren goede resultaten zijn geboekt (Van Twist et al. 2002).

De WRR heeft in zijn eerder aangehaalde studie gewezen op de beleidsrisico's die verbonden zijn aan processen van verzelfstandiging en privatisering. Om een beeld te krijgen van de aard en omvang van de risico's die aan dergelijke processen zijn verbonden, dient de casus van de verzelfstandiging van Arbeidsvoorziening (Arbvo) en in dat verband de besteding van de gelden uit het Europees Sociaal Fonds.

4.3.3 De verzelfstandiging van Arbeidsvoorziening

De verzelfstandiging van Arbeidsvoorziening is in 1991 ingezet en is, volgens de rapporten die de minister van SZW aan de Tweede kamer heeft gestuurd, tien jaar later niet alleen een financieel debacle, maar ook een politiek-bestuurlijk fiasco gebleken. Dat beeld komt met name naar voren in de *Rapportage afwikkeling Arbeidsvoorziening*, opgesteld door Lenze Koopmans (o.a. bestuurder Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA)) van 19 maart 2002 (Koopmans 2002). In het afrondende debat in de Tweede Kamer op 19 juni 2002 over de teloorgang van Arbeidsvoorziening onderschreef de gehele Tweede Kamer de conclusies in het rapport-Koopmans. De balans die minister Vermeend in datzelfde debat opmaakte laat aan duidelijkheid niets te wensen over: "Arbeidsvoorziening is een mislukt project. Het is een buitengewoon triest dossier voor de overheid".

Het zou in het kader van dit hoofdstuk te ver voeren uitvoerig te beschrijven hoe het zo ver heeft kunnen komen. Bovendien zijn daarover diverse publicaties verschenen. Hier worden kort de hoofdlijnen geschetst, om te illustreren welke risico's verbonden kunnen zijn aan de verzelfstandiging van publieke belangen.

Op 1 januari 1991 werd de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet van kracht. Daarmee werd onder meer een tripartiete bestuursstructuur ingevoerd: werkgevers, werknemers en overheid werden gezamenlijk verantwoordelijk voor de Arbeidsvoorziening. Niet lang daarna sloten de minister van SZW en het CBA een convenant waarin onder meer werd vastgelegd dat met ingang van 1992 structureel 100 miljoen gulden op het budget van Arbeidsvoorziening werd gekort. Volgens de door Koopmans ingeschakelde externe onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam zijn deze kortingen door de sociale partners opgevat als een blijk van onbetrouwbaarheid van de overheid (Koopmans 2002: 53). Al snel waren kritische geluiden te horen over de matige prestaties die werden gehaald. Waar commerciële uitzendbureaus topjaren beleefden, wist Arbvo met een budget van circa 2 miljard gulden (0,9 miljard euro) maar weinig te bereiken, aldus de kritiek die toen gehoord werd. Een commissie onder voorzitterschap van oud-minister Van Dijk concludeerde in 1995 dat Arbvo weliswaar grote sommen geld per jaar kreeg, maar niet duidelijk kon maken welke prestaties daarmee werden geleverd. De commissie wees op de constructiefouten in de wet en beval aan de Arbeids-voorziening ingrijpend te reorganiseren. Daar kwam niet veel van terecht. In de rapportage van Koopmans staan onder meer de conclusies vermeld van het onderzoek Tien jaar tripartiete Arbeidsvoorziening, uitgevoerd door de Universiteit van Amsterdam. Op dit punt komen de onderzoekers tot de volgende bevinding.

> "De negatieve conclusie van de Commissie Van Dijk (1995) over het functioneren van de tripartiete bestuursstructuur van Arbeidsvoorziening en het feit dat dit concept in de SER en de Stichting van de Arbeid reeds een gepasseerd station is, zijn geen aanleiding om deze structuur ingrijpend te veranderen. Er komt een wet tot stand die de tripartiete bestuursstructuur voortzet en de bestuurlijke organisatie opzadelt met een moeizaam onderscheid tussen beleid en beheer. Dit leidt tot veelvuldige conflicten tussen bestuurders en directeuren van Arbeidsvoorziening" (Koopmans 2002: 48).

Reden voor het politieke compromis is volgens de onderzoekers de afspraak geweest die de minister in 1994 maakte met de sociale partners; deze hadden wegens de voorgenomen bezuinigingen op het toenmalige budget van 1,6 miljard gulden (0,7 miljard euro) met opstappen gedreigd. De minister bezwoer dit gevaar door de bezuinigingen te temporiseren, gelden van het Europees Sociaal Fonds (ESF) in te zetten, gemeenten voortaan (bescheiden) voor Arbvo te laten betalen en met name door de tripartiete structuur te continueren, zij het dat de ministeriële vertegenwoordiging plaats maakte voor kroonleden.[1]

Aparte aandacht is in dit verband nodig voor de ESF-subsidiegelden uit Brussel. Deze subsidiegelden richten zich primair op de bestrijding van langdurige werkloosheid. De verantwoordelijkheid in Nederland voor het ESF ligt bij minister van SZW. Arbvo is verantwoordelijk voor de organisatie en uitvoering van het programma dat met ESF-subsidie wordt bekostigd. Omdat er vermoedens waren gerezen dat ESF-gelden ingezet zouden zijn voor andere doeleinden dan bedoeld, heeft de minister van SZW in januari 2001 opdracht gegeven aan de vroegere voorzitter van de Algemene Rekenkamer, H. Koning, om inzicht te verschaffen in het verloop van de uitvoering en de afwikkeling van ESF-subsidies over de programmaperiode 1994-1999. In augustus 2001 verscheen zijn rapport. Zijn conclusie was dat er van omvangrijke fraude geen sprake was, hoewel de controle op de besteding van de gelden veel te wensen overliet. De verdeling van en het toezicht op de werkgelegenheidssubsidies waren uitbesteed aan Arbvo. Naar het oordeel van Koning is Arbvo daarin ernstig tekortgeschoten, vooral als gevolg van "niet in alle situaties voorzienende en soms onduidelijke regelgeving, de op afstand geplaatste en decentrale uitvoeringsorganisatie en (...) de langdurige onderschatting van de problematiek door de Arbeidsvoorziening en SZW. (...) Van een enigermate omvangrijk misbruik van ESF-gelden is ons evenwel niet gebleken'' (Koning 2001: 6).

De Algemene Rekenkamer (2001b) heeft in 2001 de resultaten gepubliceerd van een onderzoek naar de subsidies die ministeries uit Brussel ontvingen voor de bestrijding van langdurige werkloosheid. De Rekenkamer bevestigt de conclusies van het rapport-Koning: voor de jaren 1994-1999 is de conclusie dat het toezicht onvolkomen was als gevolg van administratieve tekortkomingen. Er mag dan wel geen sprake zijn geweest van misbruik van subsidiegelden, de gelden zijn door Arbvo wel op een dusdanige wijze beheerd dat aanzienlijke bedragen zullen moeten worden terugbetaald aan Brussel. Over de jaren 1994-1996 vordert Brussel 157 miljoen euro terug en nieuwe tegenvallers over de jaren na 1996 zijn niet uit te sluiten. Het kabinet-Kok heeft uiteindelijk besloten in Brussel beroep aan te tekenen tegen deze 157 miljoen euro.

De financiële liquidatie van Arbvo kost uiteindelijk 353 miljoen euro, zijnde een optelsom van 150 miljoen euro exploitatietekorten, 249 miljoen decompositiekosten (merendeels voor een sociaal plan voor de 1.400 werknemers), 100 miljoen aan kapitaalstortingen voor Kliq en Centrum Vakopleiding en 68 miljoen ten behoeve van affinanciering Kliq minus 214 miljoen aan diverse opbrengsten en verrekeningen (Koopmans 2002: 40).

Afsluitend zij vastgesteld dat de omvorming van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie tot een zelfstandig bestuursorgaan met tripartiete bestuursstructuur is mislukt. Nadat de organisatie na jarenlange voorbereiding uiteindelijk in 1991 van start ging onder een niet onverdeeld positief politiek gesternte, besloot de minister van SZW najaar 2000 een einde te maken aan Arbeidsvoorziening. Over de oorzaken melden de onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam:

> "De SLOTSOM is dat het streven om Arbeidsvoorziening, door middel van omvorming tot een tripartiet zelfstandig bestuursorgaan ZBO (red.), tot een voor zijn taak berekende, bedrijfsmatig goed functionerende, financieel gezonde onderneming met een gedisciplineerde administratie te maken, is mislukt. Die mislukking is te wijten aan een ambivalente start, innerlijk tegenstrijdige doelstellingen, constructiefouten in de wetgeving, onderschatting van de voor het besturen van dit ZBO vereiste bestuurlijke bekwaamheid, tekortschietend toezicht en de lastige, veelvuldig wijzigende politiek-bestuurlijke context waarin het ZBO moest opereren" (Koopmans 2002: 54).

Coda

In de afgelopen tien jaar heeft de overheid op een groot aantal terreinen initiatieven genomen gericht op verzelfstandiging, privatisering, liberalisering of vermarkting van overheidsdiensten. Deze terreinen variëren van het loodswezen tot de musea, van de spoorwegen tot Schiphol, van de nutsbedrijven tot de gemeentelijke vervoersbedrijven, van de woningcorporaties tot de universiteiten en hogescholen. Op een groot aantal terreinen zijn veranderingen nagestreefd in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen publieke en private sector. Over al die veranderingen is geen algemeen beeld te schetsen: in het ene geval zijn er negatieve gevolgen aan verbonden voor de dienstverlening aan de burger, maar is het bedrijfseconomisch gesproken een succes (bv. PTT-Post), in het andere geval talmt de overheid over de richting die wordt ingeslagen (bv. het al dan niet toelaten van concurrentie op het spoor) of over de mate waarin geprivatiseerd wordt (bv. Schiphol Group). Dat aan dergelijke processen risico's zijn verbonden, moge onder meer blijken uit de verzelfstandiging van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Wellicht is ook de fraude met studentenaantallen aan hogescholen en mbo-scholen een onbedoeld gevolg van het stimuleren van het maatschappelijk ondernemerschap van onderzoeksinstellingen.

Het politieke klimaat inzake de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, non-profitsector en markt is evenwel aan het veranderen. De politieke en maatschappelijke discussie over wat nu wel en wat niet aan de markt kan worden overgelaten – en alle mogelijke mengvormen – heeft nog niet tot een duidelijke beleidskoers geleid. Politici tonen zich terughoudender dan vroeger inzake het bevorderen van privatisering en verzelfstandiging. Die terughoudendheid is te zien bij de verkoop van elektriciteitsbedrijven aan buitenlandse investeerders, aan het toch maar niet toestaan van concurrentie op het spoor en bij de gedeeltelijke privatisering van de Schiphol Group. De

verzelfstandiging van het Gemeentelijk Vervoerbedrijf van Amsterdam is via een referendum door de plaatselijke bevolking afgekeurd. Wel lijkt men voort te gaan op de weg van wat Kalma de 'quasi-markten' heeft genoemd – nabootsing van marktwerking in de publieke sector – maar ook daaraan blijken risico's verbonden voor de kwaliteit van de beleidsprestaties en de dienstverlening aan de burger (bv. bij de thuiszorg).

De aanzet die het tweede kabinet-Kok heeft gegeven voor het opstellen van een beleidskader voor marktwerking, liberalisering, privatisering en verzelfstandiging verdient dan ook verdere uitwerking. Vooral ook omdat na de jaren van euforie minder positieve ervaringen zijn opgedaan, die geleid hebben tot enige terughoudendheid in het beleid inzake privatisering en verzelfstandiging, liberalisering en bevordering van marktwerking. Cruciaal is en blijft de noodzaak tot voldoende borging van publieke belangen.

4.3.4 De organisatie van het openbaar bestuur

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 1998* is een gedetailleerd overzicht gepresenteerd van de ontwikkelingen met betrekking tot de organisatie van het openbaar bestuur in het laatste kwart van de vorige eeuw. Na een schets van het politiek-bestuurlijke klimaat en de veranderingen die daarin hebben plaatsgevonden, is aan de hand van drie thema's geprobeerd om meer zicht te bieden op structurele veranderingen in het openbaar bestuur. Die thema's zijn: ruimtelijke veranderingen en de schaal van het bestuur, decentralisatie en democratisering, doelmatigheid en doeltreffendheid (SCP 1998: 189-211). De belangrijkste conclusie was toen dat fundamentele voorstellen tot reorganisatie van het openbaar bestuur niet zijn gerealiseerd, terwijl de veranderingen die binnen het stelsel gerealiseerd konden worden dikwijls wel succesvol zijn geweest. Het belangrijkste voorbeeld van dat laatste is het proces van gemeentelijke herindeling.

De regeringspartijen CDA, LPF en VVD zijn overigens van plan "geen gemeentelijke herindeling meer te entameren tenzij dit op verzoek van betrokken gemeenten geschiedt dan wel op een daartoe verstrekkend voorstel van de provincie berust" (Regeerakkoord 2002: 26). Belangrijkste reden hiervoor is dat gemeentelijke herindeling in de optiek van het kabinet geen adequaat antwoord biedt op de eisen van modern bestuur, indien een meerderheid van de plaatselijke bevolking hierin geen heil ziet. Men ziet meer in uitbreiding van de mogelijkheden van de Wet gemeenschappelijke regelingen, die met het oog daarop dan ook zal worden aangepast.

Wat is er de laatste twee jaar op dit terrein verder nog gebeurd? Allereerst is er de herziening van de Gemeentewet: die is aangepast op grond van het advies van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie. Op 1 januari 2002 is de dualisering van het lokale bestuur gerealiseerd en na de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 zijn de nieuwe raden en colleges van B&W volgens de nieuwe werkwijze gaan opereren. Daarbij is er een duidelijker rolverdeling gemaakt tussen gemeenteraad en college van B&W, waarbij de rol van de raad als volksvertegenwoordiger is benadrukt, evenals zijn controlerende functie. Om die laatste goed te kunnen uitoefenen heeft de raad het recht van onderzoek gekregen en een recht op ambtelijke bijstand. Bestaande bevoegdheden (zoals het recht van initiatief en het recht van amendement) zijn wettelijk

vastgelegd. Iedere gemeente is verplicht een rekenkamer in te stellen en een griffier aan te stellen. Wethouders mogen niet langer tegelijkertijd raadslid zijn. Bedoeling is om de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor zijn inwoners te vergroten en het politieke karakter ervan te versterken.

De vraag is of deze maatregelen daartoe toereikend zijn. Onderzoek van het bureau Berenschot (Van Twist et al. 2002) in de vijftig grootste gemeenten, vier maanden na de invoering, laat zien dat de cultuuromslag nog niet heeft plaatsgevonden. Over de manier waarop de ambtelijke organisatie is aangepast aan het nieuwe stelsel heerst tevredenheid, maar de lokale politici zijn nog niet gewend aan deze nieuwe vorm van politiek bedrijven. Het is evenwel nog te vroeg voor een eindoordeel over deze bestuurlijke innovatie.

Wat de problematiek van het bestuur rond de grote steden betreft, is er niet veel gewijzigd. De expiratie van de Kaderwet bestuur in verandering is opgevangen met een noodwetje, zodat de werking is verlengd tot 2004; in het Regeerakkoord staat aangekondigd dat deze noodwet per 1 januari 2004 wordt afgeschaft. Op welke wijze de grootstedelijke bestuursproblematiek na die datum zal worden aangepakt, zal moeten worden afgewacht.

In maart 2002 verscheen een rapport van de commissie-Geelhoed over het regionaal bestuur in de eenentwintigste eeuw, waarin gepleit wordt voor een herindeling van Nederland in zes provincies (IPO 2002). De eerste reacties uit bestuurlijke kring op dat rapport zijn niet onverdeeld gunstig. In het Regeerakkoord is hierover niets opgenomen.

In het kader van de bestuurlijke vernieuwing heeft het kabinet in het Regeerakkoord een passage opgenomen waarin het accent wordt gelegd op versterking van de representatieve democratie en op het verbeteren van de kwaliteit van het bestuur: “Gewoon goed bestuur – goede communicatie tussen overheid en burgers, burgers meer keuzen laten, regelzucht en bureaucratie terugdringen en maatschappelijke organisaties mobiliseren bij het vinden van oplossingen – biedt wellicht een betere oplossing” (Regeerakkoord 2002: 24). Het kabinet is om die redenen geen voorstander van invoering van het correctief referendum en zal de Tijdelijke referendumwet intrekken. Wat de burgemeestersbenoemingen betreft, is het kabinet voorstander van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Eerst wil het evenwel nader onderzoek naar de implicaties daarvan voor de inrichting van het gemeentelijk bestuur, voor de bevoegdheden van de burgemeester voor de openbare orde en veiligheid, en voor de verhouding tussen de burgemeester en de wethouders en de raad. Op basis van de uitkomsten van dat onderzoek zullen de verkiezing van de burgemeester alsmede de condities waaronder die plaatsvindt, nader worden geregeld.

Wat de departementale organisatie betreft, opteert het kabinet vooralsnog voor enkele ‘’beperkte verschuivingen die wenselijk zijn voor een geïntegreerde en samenhangende beleidsvoorbereiding en uitvoering” (Regeerakkoord 2002: 26). De optie van een mogelijk ingrijpende departementale reorganisatie wordt wel opengelaten, maar eerst zal onderzoek worden gedaan naar de gewenste departementale organisatie.

Het kabinet zoekt verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur vooral in het terugdringen van regelzucht en bureaucratie, en in een accentverschuiving in het beleidsproces van beleidsvoorbereiding naar beleidsuitvoering.

4.4 De beleidsproductie

Voor enig inzicht in de productie van beleid, worden hier twee indicaties gebruikt. Andere indicaties worden gegeven in hoofdstuk 2. De eerste is de omvang van wet- en regelgeving, hoe onvolkomen die overigens ook is. De tweede is een vergelijking van enkele prestaties van het openbaar bestuur van Nederland met die in enkele andere Europese landen. Die vergelijking werpt licht op de kwaliteit van de beleidsproductie, hoewel het maar om een beperkt aantal beleidsinterventies gaat. Nederland komt daaruit als betrekkelijk succesvol naar voren.

4.4.1 Wet- en regelgeving

Veel overheidsbeleid manifesteert zich in beleidsnota's en wet- en regelgeving. Zeker in een politiek-bestuurlijk klimaat van een terugtredende overheid en deregulering, is aandacht voor de productie van wet- en regelgeving relevant.

Een eerste indruk van de groeiende wet- en regelgeving krijgt men uit de omvang van het Staatsblad, waarin alle producten van wetgeving worden gepubliceerd. Elzinga (2002) signaleert dat deze in een periode van twintig jaar tenminste is verdubbeld.[2] Een van de oorzaken is de regeldruk uit Brussel, doordat het beleid van de Europese Unie (EU) sterk gekenmerkt wordt door regelgeving; het vormt de kern van het EU-beleid. De belangrijkste regels zijn verordeningen en richtlijnen. Verordeningen hebben directe werking, richtlijnen moeten worden omgezet in het recht van de lidstaten. Het totaal aan Europese regelgeving bedraagt zo'n 85.000 bladzijden. Jaarlijks neemt de Europese Raad tussen de 400 en 500 wetsvoorstellen aan, terwijl de Europese Commissie zo'n 6.000 tot 7.000 maatregelen uitvaardigt (SCP 2000: 105).

Een tweede indruk van de wet- en regelgeving kan worden verkregen uit de activiteiten van de Raad van State. Deze adviseert de regering immers over ieder wetsvoorstel. De raad constateert dat 2001 in vergelijking met het jaar 2000 een druk jaar was: over 709 zaken werd advies gevraagd tegenover 623 in het jaar daarvoor, een stijging van 14%. In 1998 kwamen 614 aanvragen om advies binnen. Worden de verschillende typen regelgeving bezien, dan is de stijging voor wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur in 2001 opmerkelijk: 27% meer wetsvoorstellen en 10% meer algemene maatregelen van bestuur dan in 2000. Gezien de lichte maar gestage stijging van het aantal wetsvoorstellen in de laatste vier jaar, komt de vraag op naar de effectiviteit van het dereguleringsbeleid. Nu is dat verband niet zo eenvoudig te leggen als hier wordt gesuggereerd. Uit bestuurskundig onderzoek is bekend dat er in de praktijk vaak meer regels nodig zijn om minder regulerend te hoeven optreden, de zogenoemde dereguleringsparadox (Nelissen en Verfürden 2001). Sprekende voorbeelden hiervan zijn te vinden in de volkshuisvesting (welstandszorg) en de media. Maar de vraag hoe die gestage stroom van wetsvoorstellen zich verhoudt tot het beleid van deregulering, dat al zo'n tien jaar wordt gevoerd, blijft intrigeren.

Voor een oordeel over de kwaliteit van overheidsbeleid is het aantal bezwaarschriften en hoger-beroepszaken van individuele burgers eveneens een relevante indicator.

Burgers en maatschappelijke organisaties die bezwaren hebben tegen een beslissing die hen in hun belangen raakt – denk aan subsidiebeslissingen – kunnen bij de bestuursrechter en de Raad van State in beroep gaan. Overheden kunnen op hun beurt bij de Raad van State in hoger beroep gaan tegen beslissingen van de gewone bestuursrechter. De afdeling Bestuursrecht van de raad richt zich vooral op beslissingen van de overheid op het terrein van de ruimtelijke ordening, het milieu – denk aan vergunningverlening – en het hoger beroep in vreemdelingenzaken.

Uit de gegevens in het jaarverslag over 2001 van de raad valt op te maken dat het aantal zaken dat aan de bestuursrechter is voorgelegd, in de afgelopen vier jaren met ruim 15% is afgenomen (Raad van State 2002). Hoewel verdere informatie niet beschikbaar is (bv. over de vraag wie over het algemeen in het gelijk wordt gesteld, de overheid of de burger), zou hieruit met de nodige voorzichtigheid mogen worden afgeleid dat de kwaliteit van de overheidsbeslissing is gestegen: minder burgers tekenen immers bezwaar aan tegen een beslissing of gaan daartegen in beroep. Opmerkelijk is wel dat van alle zaken die de bestuursrechter heeft behandeld, het aantal zaken in hoger beroep in de afgelopen vier jaar, na een aanzienlijke daling, in 2001 weer is gestegen.

Een andere indicatie voor de kwaliteit van de prestaties van de overheid komt van het Instituut van de Nationale Ombudsman. Burgers kunnen met hun klachten over de overheid daar terecht. Sinds zijn bestaan heeft de Ombudsman elk jaar meer klachten te behandelen gekregen. In 2001 dienden bijna 28.000 Nederlanders een klacht in en dat is 25% meer dan in het jaar daarvoor. In 1997 dienden ruim 7.200 Nederlanders een klacht in bij de Ombudsman, 4 jaar later zijn dat er dus vier keer zoveel. Volgens de Ombudsman gaat sinds 1998 ruim 50% van de klachten over het gebrek aan voortvarendheid van de overheid. Begin jaren negentig was dit nog maar 25%. Ook uit een evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht komt als een van de bevindingen de trage werking van het overheidsapparaat naar voren. De meeste klachten krijgt de Ombudsman over de vreemdelingendiensten van de politie en over de uitvoeringsinstanties van de sociale zekerheid. Bedacht moet wel worden dat de Ombudsman geen klachten in ontvangst kan nemen over bijvoorbeeld onderwijs- en gezondheidszorginstellingen, omdat die geen bestuursorganen van de overheid zijn.

4.4.2 *Nederland in Europa*

Uit een landenvergelijkend onderzoek naar de beleidsprestaties van de overheid in zes Europese landen (Nederland, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Zweden), komt Nederland inhoudelijk als een van de beste naar voren (Bovens et al. 2001). Onderzoek van vier identieke beleidsopgaven in zes landen levert 24 vergelijkingen op. Deze vier beleidsopgaven – alle uit de jaren voor het paarse kabinet – vergen veel van de overheid: het gaat om de beheersing van economische neergang in de staalindustrie in de jaren 1975-1992, om de kostenbeheersing in de gezondheidszorg in de jaren 1980-1990, om de gevolgen van de liberalisering van de financiële markten voor de banken en om de aanpak van HIV-besmetting van bloedproducten en de gevolgen ervan voor het functioneren van bloedtransfusiediensten. Hoewel er

volgens de onderzoekers in de vier onderzochte casussen ook fouten zijn gemaakt, is de algemene conclusie dat in de meerderheid van de gevallen het beleid succesvol is geweest. Een opmerkelijke conclusie, omdat in het algemeen wordt aangenomen dat het overheidsbeleid op deze terreinen vaak helemaal niet zo succesvol is.

In vergelijking met de andere vijf landen scoort Nederland het beste wat de effectiviteit van het beleid betreft. De manier van politiek bedrijven – een consultatieve stijl van besturen, gericht op het zoeken naar consensus – is een belangrijke reden voor het succes. De overheid onderhoudt nauw contact met de relevante maatschappelijke partijen; daardoor mist zij geen informatie die nodig is om tot goede besluitvorming te komen, wat de kans op het vinden van goede oplossingen verhoogt. Voor Nederland blijkt in vergelijking met de andere landen vooral de HIV-casus succesvol. Volgens de onderzoekers heeft het ministerie van Volksgezondheid in de jaren tachtig adequaat gereageerd toen bloedproducten met HIV besmet konden raken. De methode om het virus op te sporen en met name in donorbloed te bestrijden werd snel ingevoerd. Er was ook een stabiel netwerk van betrokkenen die, toen er in de jaren negentig de nodige commotie ontstond, samen met de minister adequaat kon reageren. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk, waar een politieke crisis is uitgebroken. In Duitsland is het probleem volgens de onderzoekers politiek wel goed aangepakt, maar inhoudelijk niet.

Het succes of falen van het beleid en van de politieke systemen wordt beoordeeld aan de hand van twee dimensies: een *programmatische* en een *politieke*. De programmatische dimensie heeft onder meer betrekking op de effectiviteit en doelmatigheid van de overheid. De politieke dimensie betreft vooral de manier waarop politiek wordt bedreven. De intensiteit van de consultaties van betrokken partijen en het streven naar consensusvorming vormen belangrijke succesfactoren. Deze consensuspolitiek, die gerelateerd is aan het positieve gebruik van netwerken om staat en maatschappij aan elkaar te verbinden, maakt een belangrijk verschil in het succes of falen van het beleid. Het poldermodel blijkt in vergelijking met andere landen succesvol te zijn, zowel qua aanpak als qua resultaat. Beleid voeren volgens het poldermodel is alleen technocratisch van karakter: beleidsmakers en belangengroepen zoeken naar de technisch beste oplossing van een bepaald probleem. Daarvoor is vaak veelvuldig overleg en onderhandelen nodig. Volgens onderzoeker 't Hart maakt dat de besluitvorming voor het publiek ondoorzichtig, en misschien is dat ook wel een van de oorzaken van de huidige onvrede onder de bevolking over het functioneren van de overheid.

4.5 *Beleidsvorming en -uitvoering*

De laatste jaren is de kritiek op het beleidsproces toegenomen, als gevolg van het feit dat het in de uitvoering vaak toch misloopt. De vraag is hoe dat komt. Er is op een gegeven moment overeenstemming bereikt over de inhoud van het beleid betreffende bijvoorbeeld onveiligheidsbestrijding, maar dan blijken de doelstellingen niet te worden gehaald doordat de beleidsuitvoering faalt. Daarmee komt de kwaliteit van het beleid onder druk te staan. Om die reden zijn twee casussen geselecteerd die thans hoog op

de politieke agenda staan: veiligheid en jeugd. De zorg voor de veiligheid op straat en de bescherming tegen rampen en crises zijn kwesties die de burger goed geregeld wil hebben, zeker na de aanslagen van 11 september 2001. Voor het bereiken van een goede leefsituatie voor de jeugd bestaat eveneens veel aanhang, en men wil eventuele problemen zo vroeg mogelijk signaleren opdat adequate hulp kan worden geboden. Gezien de complexe problematiek van beide gevallen en de hoge moeilijkheidsgraad van een bestuurlijke aanpak, opteert de overheid voor een integrale aanpak. Integraal veiligheidsbeleid wordt noodzakelijk geacht om de kansen op positieve effecten van de interventies zo groot mogelijk te doen zijn; dat geldt evenzeer voor het integrale jeugdbeleid. Om die reden worden beide beleidstypen nader beschouwd.

4.5.1 *Veiligheid van de leefomgeving*

De zorg voor de veiligheid van de burger is een van de klassieke overheidstaken. De overheid heeft van oudsher een belangrijke taak in het beschermen en beveiligen van haar burgers tegen risico's en gevaar: tegen misdaad, maar ook tegen rampen, overstromingen, rampen en andere crises.

De vuurwerkramp in Culemborg op 14 februari 1991 heeft tot kritiek geleid op het optreden van de overheid in crisissituaties. Vooral het feit dat weinig lering is getrokken uit die ramp speelt thans nog steeds en wordt telkens weer aangehaald bij elk nieuw ongeluk, zoals de instorting van een deel van het restaurant van het Van der Valk-hotel in Tiel in februari van dit jaar. Een aantal ernstige rampen zoals het neerstorten van het El Al-vliegtuig in de Bijlmer op 4 oktober 1992, het neerstorten van het Herculesvliegtuig in Eindhoven in juli 1996, de vuurwerkramp op 13 mei 2000 in Enschede, de cafébrand in de nieuwjaarsnacht 2001 in Volendam, heeft tot intensieve en veelvuldige onderzoeken geleid, zowel door de meest betrokken bestuurders als door speciaal daartoe ingestelde commissies. Het handelen van alle bij de desbetreffende ramp betrokkenen is aan een nader oordeel onderworpen. Vooral de rapporten over de Bijlmerramp, Enschede en Volendam zijn spraakmakend geweest, omdat zij duiden op het falen van betrokkenen en overheden.

Nu kan over rampen natuurlijk worden gezegd dat het incidentele gebeurtenissen van uitzonderlijke aard zijn. Zo wijt de burgemeester van Hardenberg de nalatigheid van het gemeentebestuur inzake het afbranden van uitgaanscentrum De Bonte Wever aan de tijdgeest: sinds de opening twintig jaar eerder is de eigenaar niet gedwongen geweest zich aan de veiligheidseisen te houden, omdat sluiting zo'n 350 mensen hun baan zou kosten in een regio waar toen de werkloosheid al hoog was. Ook werd de gebruiksvergunning niet ingetrokken, onder andere omdat het gemeentebestuur de confrontatie met de eigenaar vreesde. De eigenaar voelt zich niet schuldig.[3] Het economisch belang werd boven de veiligheid van de bevolking gesteld. De brand heeft geen slachtoffers gemaakt doordat er op dat moment slechts 85 personen aanwezig waren.

Adequaat handelen van direct betrokkenen is niet alleen afhankelijk van een gereedliggend handelingsscenario, maar ook van de kwaliteit, inventiviteit, oplettendheid en handelingsbekwaamheid van direct betrokken bestuurders en hulpverleners. Dat

laat onverlet dat de bestuurlijke organisatie van de rampenbestrijding in orde moet zijn. Volgens de jongste gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft 87% van de 496 gemeenten een actueel rampenplan, terwijl dat natuurlijk 100% moet zijn. Om die reden moeten de resterende 68 gemeenten hun rampenplan voor de zomer van 2002 gereed c.q. geactualiseerd hebben.

De voorbereiding van rampenbestrijding wordt meestal in stilte verricht, tot het moment dat het land wordt opgeschrikt door gebeurtenissen zoals in Culemborg, Enschede en Volendam. De commissies die het optreden van alle betrokkenen in die crises hebben onderzocht, zijn unaniem in hun oordeel over de rol van de overheid. Vooral het rapport van de commissie-Oosting over Enschede toont ondubbelzinnig aan dat de overheid op praktisch alle onderdelen van het beleidsproces heeft gefaald: in het stellen van regels, in het handhaven van die regels, in het toezicht. Zo stelt de commissie vast dat de Rijksverkeersinspectie, de Arbeidsinspectie en de Inspectie milieuhygiëne hun taak niet naar behoren hebben uitgevoerd. "De rijksoverheid is zowel in haar rol van adviseur, van vergunningverlener en toezichthouder als in haar rol van (mede)verantwoordelijke voor de regelgeving met betrekking tot vuurwerk, tekortgeschoten" (commissie-Oosting 2001: 78). De verantwoordelijkheid van de overheid voor de veiligheid van de burger is dus niet in vertrouwde handen. Een recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2002c) naar het functioneren van negen rijksinspecties[4] bevestigt die vaststelling. De onderzochte inspecties stellen niet het niveau vast waarop een wet gehandhaafd moet worden, leggen geen verband tussen gewenst handhavingsniveau en te verrichten activiteiten, en hebben geen inzicht in het totale werkpakket. Kortom, hun handhavingsactiviteiten zijn onvoldoende doelgericht. De Rekenkamer concludeert dat de desbetreffende ministers hun verantwoordelijkheid voor de handhaving door de inspecties niet volledig kunnen waarmaken.

Naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam wordt gewerkt aan verbetering van de preventie en bestrijding ervan; het kabinet heeft daartoe ruim 150 (!) actiepunten opgesteld. Deze hebben ruwweg betrekking op de organisatie van de overheden, op de externe veiligheid, de brandveiligheid, de rampenbestrijding, de financiële afwikkeling en de wederopbouw. Sinds 23 april 2002 is op een speciale website (www.slagenvoorveiligheid.nl) voor iedere burger te volgen welke voortgang wordt gemaakt met het realiseren van die actiepunten. Inmiddels zijn er 68 punten afgerond.

Begin 2002 heeft het kabinet-Kok zijn standpunt bepaald over het toezicht in het publieke domein. Aanleiding hiervoor was tweeledig: de groeiende bezorgdheid in de samenleving over de veiligheid op straat en de toenemende onduidelijkheid in verantwoordelijkheden van toezichthouders. Wie is verantwoordelijk voor het publieke, semipublieke en private domein? Burgers, instellingen, bedrijven, particuliere beveiligingsdiensten, stadswachten en politie spelen daar een niet altijd even duidelijke rol.

Het kabinet-Kok stelt zich principieel op het standpunt dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor de lokale veiligheid en daarmee voor het toezicht in het

publieke domein. De politiek-bestuurlijke regie over het wegnemen van oorzaken van onveiligheid en onleefbaarheid is een gemeentelijke verantwoordelijkheid; de operationele regie is de verantwoordelijkheid van de politie. Dit maakt integraal veiligheidsbeleid door de gemeente noodzakelijk; dit beleid dient neergelegd te worden in een beleidsnota dienaangaande. Bij lang niet alle gemeenten is dat gebeurd: twee jaar geleden had slechts iets meer dan de helft zo'n beleidsnota geschreven (SGBO 2000). Bovendien dienen er afspraken te worden gemaakt tussen politie, justitie en burgemeester over de rolverdeling in het lokale veiligheidsbeleid. Daarnaast dienen bestaande instrumenten intensiever te worden benut, zoals het stellen van voorwaarden bij het verlenen van vergunningen of ontheffingen en het verstrekken van subsidie. Gemeenten dienen ook strenger toe te zien op naleving van die voorwaarden.

Het kabinet-Kok is van opvatting dat het toezicht in het publieke domein door de politie moet worden uitgevoerd, hoewel ook andere overheidsfunctionarissen kunnen worden ingeschakeld. Particuliere beveiligingsfunctionarissen worden uitgesloten. Het kabinet realiseert zich dat er dan een capaciteitsprobleem ontstaat en heeft dan ook middelen vrijgemaakt om 5.000 fte's extra te werven voor het uitoefenen van toezicht. Zolang dat niet is gerealiseerd, zijn particuliere beveiligingsfunctionarissen toegestaan. Voor burgers, instellingen en bedrijven is het wel mogelijk om particuliere beveiligingsorganisaties in te schakelen ter beveiliging van hun woning, kantoren, winkels en evenementen.

4.5.2 *Integraal veiligheidsbeleid*

De meest betrokken Haagse departementen besloten begin jaren negentig tot de ontwikkeling van integraal veiligheidsbeleid. Van dit begrip was de interne logica op zijn minst twijfelachtig, en ook kon het niet op grote steun rekenen van bijvoorbeeld de meest betrokken overheid, de gemeente. De vroegere minister van Binnenlandse Zaken, Ed van Thijn verwonderde zich over en ergerde zich aan dit containerbegrip van Haagse burelen, vlak nadat hij was aangetreden:

> "Voor het eerst roept een briefing enige irritatie bij me op. Het gaat over het Integrale Veiligheidsbeleid. Het gaat om een beleidsterrein, dat mij als oud-burgemeester maar al te goed bekend is. (...) Ik erger mij er vooral aan dat het begrip Integrale Veiligheid weer zo'n typisch Haags, interdepartementaal containerbegrip dreigt te worden. Alles wat maar in de verste verte te maken heeft met veiligheid, van inbraakpreventie tot Deltawerken, wordt in een grote doos gepropt. Mij gaat het vooral om de veiligheidsbeleving van burgers in buurten" (Van Thijn 1994: 67-68).

Men kan zich inderdaad afvragen of het verstandig is vanuit het oogmerk van doeltreffendheid van beleid ongelijksoortige verschijnselen aan elkaar te binden, zonder dat er sprake is van enig verband. Naarmate een beleidsconcept onduidelijker is, is het moeilijker iets te zeggen over de effectiviteit ervan. Over de staat van het integrale veiligheidsbeleid verschijnt wel regelmatig een rapportage, maar die is veeleer

gericht op het in beeld brengen van beleidsinspanningen en de veiligheidsbeleving van burgers dan op het evalueren van beleid. Wel realiseren betrokkenen zich de moeilijkheden met de uitwerking van het begrip. Thans wordt het 'integrale' van het veiligheidsbeleid vooral gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van politie, scholen, horeca, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en anderen. Volgens de Raad van Hoofdcommissarissen is die gezamenlijke aanpak nog niet goed van de grond gekomen; hij doet dan ook een nieuwe poging om met name het op preventie gerichte gedrag te stimuleren.

Criminaliteitsbestrijding vergt een andere bestuurlijke inzet dan het bestrijden van rampen, hoewel het in beide gevallen gaat om de bescherming van de burger tegen onveiligheid. Door beide aspecten in één concept onder te brengen, wordt op voorhand een zware hypotheek gelegd op de effectiviteit van het beleid. Het ware beter die twee zaken niet in één beleidsconcept onder te brengen, maar naar raakvlakken te zoeken voor samenwerking in de praktijk van de beleidsuitvoering.

4.5.3 *De bemoeienis met de jeugd*

In het overheidsbeleid nemen bepaalde bevolkingscategorieën een bijzondere plaats in wegens hun kwetsbare sociale positie. Jeugd is daar één van. De overheidsbemoeienis is niet alleen gericht op onderwijs en vorming, maar ook op preventie van ontsporingen en ongewenst gedrag, hulpverlening bij leermoeilijkheden en psychische problemen en op repressie van overtredingen en strafbaar gedrag. Dat betekent dat zeer veel onderdelen van de overheid, zowel op nationaal als provinciaal en lokaal niveau, betrokken zijn bij de beleidsontwikkeling. Om die reden wordt ook veelvuldig gesproken van de noodzaak van *integraal jeugdbeleid*. Niet alleen de departementen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Justitie zijn nauw betrokken, maar ook die van BZK en SZW. De roep om integraal jeugdbeleid wordt steeds luider, omdat telkens weer blijkt dat het niet lukt om een sluitende aanpak te ontwikkelen voor jongeren met problemen. Binnen de beleidssectoren is het beleid over het algemeen wel op orde, maar waar het gaat om verbindingen tussen de sectoren en om samenhang in het beleid, om extra aandacht voor jongeren met bijzondere problemen, komen er signalen dat het wringt.

Het SCP (Gilsing et al. 2000), maar ook andere instellingen, waaronder met name de Algemene Rekenkamer, hebben het functioneren van het jeugdbeleid of onderdelen ervan geëvalueerd. De conclusies zijn gelijkluidend: beleid voor jeugd kent een hoge graad van bemoeienis van zeer veel instellingen en functionarissen, kent een hoge bestuurlijke dichtheid (veel wet- en regelgeving, veel overlegvormen), maar biedt weinig inzicht in de effectiviteit van al die inspanningen.

De Algemene Rekenkamer (2002a) heeft enkele beleidsonderdelen doorgelicht, zoals het beleid inzake preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit. Haar belangrijkste conclusie is dat betrokken actoren er niet in slagen de beoogde sluitende aanpak van delinquente jongeren te realiseren. Op landelijk niveau werken de departementen onvoldoende samen om tot een sluitende aanpak ter voorkoming en bestrijding van

jeugdcriminaliteit te komen, en op regionaal niveau ontbreekt een adequate organisatie om dat beleid goed uit te voeren. Ook van een vroegtijdige en snelle reactie op delinquent gedrag van jongeren is weinig sprake; er zijn geen structurele voorzieningen getroffen om risicojeugd snel op het spoor te komen en van hulp te voorzien. Een kanttekening hierbij is wel dat het succes van een beleid ter preventie van een bepaald type gedrag uiterst lastig is te beoordelen. Vertoont het gedrag zich uiteindelijk wel, dan is de preventie kennelijk mislukt; blijft het gedrag wel uit, dan is bijna niet vast te stellen of dat het gevolg is van de bewuste beleidsinterventie.

De Algemene Rekenkamer (2002b) heeft op verzoek van de Tweede Kamer het beleid inzake de opvang van zwerfjongeren onderzocht. Nog afgezien van het feit dat het moeilijk is vast te stellen om hoeveel jongeren het gaat, blijkt ook hier gebrekkige afstemming tussen de verschillende overheden een adequate hulpverlening en opvang te belemmeren. Nationaal zijn departementen als OCenW, VWS, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (VROM), Justitie en BZK betrokken; provincies zijn betrokken vanwege hun verantwoordelijkheid voor de jeugdhulpverlening en de gemeenten voor de lichte ambulante hulp en de openbare en jeugdgezondheidszorg. Een sluitende aanpak in de hulpverlening ontbreekt evenzeer. De gecompliceerde wet- en regelgeving is daarvan een van de oorzaken. Er is dan ook geen inzicht in de beleidsprestaties noch in de effecten van de hulpverlening. Inzicht in het budget dat aan de opvang van zwerfjongeren wordt besteed, ontbreekt eveneens.

Veel probleemjongeren wonen in de grote steden; om die reden krijgt de positie van de jeugd in het grotestedenbeleid prominent aandacht. Het SCP heeft op verzoek van de minister van Grotesteden- en integratiebeleid eventuele knelpunten in dat beleid opgespoord (Gilsing et al. 2000). Het Planbureau constateert dat veel concrete maatregelen en initiatieven te lijden hebben van een overmaat aan beleid en bestuurlijke drukte; om er enkele te noemen: de afstemming jeugdzorg en lokaal beleid, de afstemming jeugdgezondheidszorg, consultatiebureaus en de bureaus voor opvoeding en ondersteuning, de sluitende aanpak voor 0-6-jarigen, de sluitende aanpak onderwijsarbeidsmarkt, ontwikkeling van de brede school, aanpak onderwijsachterstand, de fragmentatie en versnippering van het veiligheidsbeleid. In zoverre prestaties worden geleverd, valt moeilijk na te gaan welke effecten die hebben op de leefsituatie van de jeugd.

Binnen de jeugd mag de groep spijbelaars en vroegtijdig schoolverlaters rekenen op speciale aandacht van beleidsmakers, docenten en hulpverleners. Sinds het begin van de jaren negentig heeft dit beleid hoge prioriteit, omdat men, vanwege het verhoogde risico op onmaatschappelijk gedrag, wil voorkomen dat scholieren hun schoolloopbaan tijdelijk dan wel permanent onderbreken. Dit beleidsonderdeel is ook door de Algemene Rekenkamer (2001c) nader onderzocht. De conclusies zijn voorspelbaar: het aantal voortijdig schoolverlaters is niet vast te stellen wegens gebrekkige en onbetrouwbare registraties. Zo geven de scholen een grote groep voortijdig schoolverlaters, met name de niet-leerplichtige leerlingen, niet door aan het Regionale Meld- en

Coördinatiepunt (RMC). De Rekenkamer concludeert dat er nog geen sluitende aanpak is van melding, registratie en doorverwijzing van niet-leerplichtige leerlingen. Regionale samenwerking is in opzet in de 39 regio's aanwezig, alleen ontbreekt het in een aantal gevallen aan bestuurlijk draagvlak. Veel van de aanbevelingen van de Rekenkamer vinden bij de minister van OCenW een willig oor. Eén daarvan betreft de invoering van een onderwijsnummer, waarmee een leerling in zijn schoolloopbaan kan worden gevolgd. Met de invoering van dat onderwijsnummer is in 2002 een begin gemaakt in het voortgezet onderwijs. Vanaf 2004 heeft iedere leerling een nummer; 'nieuwe' kinderen krijgen vanaf de leeftijd van 3,5 jaar een eigen nummer. Dit betekent dat pas op langere termijn duidelijk wordt of zo'n leerlingvolgsysteem enig inzicht biedt in de ontwikkelingen van het kind.

Een andere jeugdcategorie die bijzondere aandacht krijgt zijn de leerlingen met leermoeilijkheden of leerachterstand. Gemeenten worden door de centrale overheid gestimuleerd om in samenspraak met de scholen een onderwijsachterstandenbeleid te voeren (zie Turkenburg 1999, 2002). Dit beleid kent een lange historie, is veelvuldig geëvalueerd op zijn effecten op de leerprestaties van de desbetreffende kinderen en kon rekenen op somber stemmende conclusies. Over wat toen nog 'onderwijsvoorrangsbeleid' heette (tot 1992) werd gesteld dat niet precies duidelijk was wat de verschillende factoren bijdroegen aan het ontstaan van achterstand in het onderwijs. Ook het beleid van na 1992 lijdt aan dat euvel: zolang niet duidelijk is welke samenhang er bestaat tussen de voor de bestrijding van onderwijsachterstanden relevante factoren, is de effectiviteit van dat beleid en het effect van de programma's op de leerlingen moeilijk vast te stellen. In de afgelopen tien jaar is naar het inzicht van de Rekenkamer circa 3,6 miljard euro besteed aan de bestrijding van onderwijsachterstand.

Ook heden ten dage zijn de prestaties wisselend: sommige programma's werken voor sommige leerlingen goed tot zeer goed, voor andere niet of nauwelijks. De Algemene Rekenkamer velt in haar rapport een hard oordeel:

> "De door de Rekenkamer beoordeelde beleidsinformatie over het onderwijsachterstandenbeleid geeft weinig inzicht in de implementatie en uitvoering van het beleid, noch in de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen die in dit kader worden gedaan. In de ruim 20 jaar dat er een onderwijsachterstandenbeleid, in welke vormgeving dan ook, wordt gevoerd, zijn er geen blijvende resultaten geboekt. De onderwijsachterstanden zijn niet merkbaar verminderd" (Algemene Rekenkamer 2001a: 7).

Dit oordeel behoeft enige verzachting, omdat onbekend is hoe groot de mate van onderwijsachterstand zou zijn geweest indien geen beleidsinterventie zou hebben plaatsgevonden. Bovendien is het positieve effect van bepaalde lesprogramma's op de leerprestaties wel bekend. Uit de hardnekkigheid van het probleem kan niet zonder meer afgeleid worden dat elke inspanning om het op te lossen 'blijkbaar' niet helpt.

4.5.4 *Integraal beleid*

De twee casussen van integraal beleid laten zien hoe lastig een dergelijk concept in de beleidspraktijk tot uitvoering is te brengen. In het geval van integraal veiligheidsbeleid is de conceptualisering van het begrip ontoereikend om effectieve maatregelen op te baseren. Op onderdelen worden weliswaar resultaten geboekt, maar van integrale beleidsvoering is nauwelijks sprake. Criminaliteitsbestrijding vergt toch een andere aanpak dan rampenbestrijding. De vraag is of de integratie niet op een ander niveau moet worden gezocht, niet zozeer conceptueel, als wel operationeel. Afhankelijk van de uitvoeringspraktijk kan naar mogelijke vormen van samenwerking worden gezocht, bijvoorbeeld in het beleid inzake uitgaansgelegenheden. Preventie van afwijkend gedrag van cafébezoekers kan dan gekoppeld worden aan het veiligheidsbeleid inzake de horeca.

In het geval van integraal jeugdbeleid is de bestuurlijke drukte en intensieve bemoeienis van uiteenlopende organisaties van dien aard, dat sprake is van 'overproductie van beleid' en ontoereikendheid in de uitvoering van het beleid. In een onderzoek naar knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid (Gilsing et al. 2000) komt dat uitgebreid aan de orde. Het streven naar een sluitende aanpak van 0-6-jarigen, het bestrijden van onderwijsachterstanden, het beleid inzake de voor- en vroegschoolse educatie, het stichten van zogenoemde brede scholen, het bevorderen van maatschappelijke participatie, de problematiek van jeugd en veiligheid, de organisatie van de jeugdhulpverlening en van de jeugdgezondheidszorg, de verslavingszorg en dergelijke vergen dusdanige beleidsmatige en bestuurlijke inspanningen, dat een adequate beleidsorganisatie niet uitvoerbaar is.

In beide gevallen staat daarmee de kwaliteit van het openbaar bestuur onder druk; in het ene geval vanwege de conceptuele ontoereikendheid, in het andere geval vanwege de operationele ontoereikendheid.

4.6 *Evaluatie van beleid*

In de afgelopen tien jaar is de behoefte gegroeid aan inzicht in de gevolgen van beleidsinterventies. Lag voorheen het accent meer op het ontwikkelen van beleid, het formuleren van doelstellingen en het beschikbaar stellen van middelen om die doelen te bereiken, gaandeweg is dat verschoven naar aandacht voor de uitvoering van het beleid en naar de beleidsuitkomsten. Welke resultaten worden met het ingezette beleid gehaald en komen die tegemoet aan de doelstellingen? Leveren bijvoorbeeld de extra beschikbaar gestelde gelden voor het creëren van kinderopvangplaatsen, die plaatsen ook daadwerkelijk op?

De eind jaren negentig gestarte nieuwe manier van begroten – 'van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB) – moet in dit perspectief worden gezien. Daaraan is wel een wordingsproces voorafgegaan. In 1971 heeft het kabinet de Commissie voor de beleidsanalyse (COBA) ingesteld naar aanleiding van de ''enorme uitgavenstijging van de overheid eind jaren zestig en de onbeheersbaarheid ervan" (Boorsma et al. 1999: 17).

Daartoe werd een methodiek ontwikkeld die sterk leunde op een uit de VS overgewaaid systeem van planning, programmering en budgettering, PPBS genaamd. Bedoeling daarvan was door middel van een combinatie van beleidsanalyse, prestatiebegroting en meerjarenramingen tot meer sturing van beleid te komen. Belangrijke onderdelen waren de departementale doelstellingenanalyse, de kosten-batenanalyse en de instrumentenanalyse. Die drie onderdelen tezamen zouden inzicht moeten geven in de doeltreffendheid van beleid. De COBA heeft in de jaren 1971-1977 die beleidsanalyse gestimuleerd en getracht een relatie te leggen tussen analyse en doeltreffendheid van beleid. In feite "ging het toen om het optimaliseren van het maatschappelijk nut van het beleid van een snel groeiende overheid en de behoefte aan planning van de samenleving" (Boorsma et al. 1999: 18).

De beleidsanalyse in het kader van COBA is niet gelukt. Volgens Boorsma c.s. ligt aan die mislukking een aantal oorzaken ten grondslag. De eerste betreft het bedreigende karakter van meer transparantie in het departementale beleid. COBA werd ook gestuurd vanuit het departement van Financiën, en andere departementen vreesden zijn invloed op de beleidsvorming. Deelname werd dan ook eerder ingegeven door de zorg voor de eigen autonomie dan door de overtuiging van de noodzaak van beleidsanalyse. De tweede oorzaak heeft te maken met de geïsoleerde positie van COBA binnen het ministerie van Financiën, en de derde oorzaak met de benadering zelf, die sterk gevoed werd door welvaartstheoretische uitgangspunten, waardoor de meer sociale, politieke en institutionele aspecten onvoldoende aan bod kwamen (Boorsma et al.1999: 21). De aanpak van COBA vooronderstelde een hoge rationaliteit in het proces van beleidsvorming en had geen oog voor andere factoren, zoals coalitiebelangen, het politieke krachtenveld, of de positie van de verschillende ministeries in het beleidsproces.

De VBTB is, zo'n twintig jaar later, in zekere zin de erfgenaam van COBA. Op 27 mei 1999 presenteerde de minister van Financiën deze nieuwe wijze van begroten en verantwoorden aan de Tweede Kamer. Aanleiding was onvrede over het tekortschieten van de tot dan gevolgde begrotingssystematiek: de informatie was niet gemakkelijk toegankelijk, de hoofdlijnen van beleid waren moeilijk te herkennen, en er was geen directe relatie tussen beleid, prestaties en middelen. Doel van de VBTB is dan ook om de rijksbegrotingen beter toegankelijk, hanteerbaar en leesbaar te maken. Dat betekent dat een begroting volgens de opzet van de VBTB antwoord moet geven op de volgende drie vragen.

1 Wat willen we bereiken?
2 Wat gaan we daarvoor doen?
3 Wat mag dat kosten?

Nieuw element in dit traject is de verantwoording via het departementale jaarverslag. Ook hier staan drie vragen centraal.

1 Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
2 Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?
3 Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

In het departementale jaarverslag is ook het oordeel van de Algemene Rekenkamer opgenomen. Het jaarverslag vormt de tegenhanger van de Miljoenennota en wordt op de derde woensdag van mei gepresenteerd aan de Tweede Kamer. De realisering van de VBTB verloopt gefaseerd en moet ertoe leiden dat in mei 2003 voor de eerste keer het jaarverslag wordt gepresenteerd. Uit de begin 2002 gepubliceerde voortgangsrapportage blijkt dat het proces op schema ligt. Meer dan 90% van de algemene doelstellingen zijn geformuleerd in termen van maatschappelijke effecten of organisatiedoelen, bij bijna de helft van de operationele doelen zijn streefcijfers geformuleerd.

Wel moet worden bedacht dat lang niet alle prestaties van de overheid in kengetallen zijn uit te drukken. Klassieke overheidstaken als defensie, buitenlandse zaken, maar ook veel beleidscoördinerende activiteiten zijn moeilijk te vatten in kengetallen (De Groot 2002). Bovendien zal zicht op mogelijke effecten van beleid beter te verkrijgen zijn met periodiek evaluatieonderzoek dan met jaarlijkse kengetallen. Ook (delen van het) sociale en culturele beleid (bv. de bevordering van leefbaarheid en sociale cohesie) zijn moeilijk in kengetallen te vangen. De jaarlijkse monitoring van het grotestedenbeleid illustreert de moeilijkheidsgraad. Overigens heeft het monitoren van beleid de laatste jaren een hoge vlucht genomen, maar bij veel van die monitors kunnen vraagtekens geplaatst worden met betrekking tot de waarde ervan voor de beleidsevaluatie. Het blijkt in de praktijk moeilijk om indicatoren te benoemen die de beleidsmaker inzicht bieden in het verloop van het beleid, laat staan in de effecten ervan.

Hoewel de toegankelijkheid en leesbaarheid zijn vergroot, en de samenhang tussen doelstellingen van beleid, de te leveren prestaties en de daarvoor in te zetten middelen zichtbaarder is, is de stand van zaken nog niet van dien aard dat een ondubbelzinnig verband kan worden gelegd tussen ingezette middelen en behaalde prestaties. Bovendien is niet iedere beleidsactiviteit vast te leggen in een kengetal en zal periodiek evaluatieonderzoek nodig zijn. In die zin is er nog een lange weg te gaan, en het risico van een einde zoals dat van de COBA blijft bestaan. In 2004 vindt een evaluatie van de VBTB plaats.

De VBTB is een vorm van beleidsanalyse die gekoppeld is aan de begrotingssystematiek, voor alle departementen geldt en waarin de Algemene Rekenkamer een belangrijke rol vervult. Daarnaast verrichten het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en sinds kort het Ruimtelijk Planbureau (RPB), gevraagd en ongevraagd evaluatieonderzoek naar de gevolgen van specifieke beleidsinterventies. Overigens schakelen de departementen daarvoor ook universitaire onderzoeksinstituten of commerciële onderzoeksbureaus in. De praktijk van beleidsevaluatie is dus al heel lang geïnstitutionaliseerd in het openbaar bestuur. De VBTB poogt hieraan een nieuwe impuls te geven.

Daarnaast zien we steeds meer dat vaak direct evaluatieonderzoek wordt gekoppeld aan nieuwe beleidsinitiatieven, zoals het beleid inzake onderwijsachterstand in de jaren zeventig, het welzijnsbeleid in de jaren tachtig, het sociale-vernieuwingsbeleid in de jaren negentig en het grotestedenbeleid. Ook is het steeds meer gebruik dat in wetgeving een evaluatieparagraaf wordt opgenomen, waarin termijnen en procedures staan vermeld inzake het beoordelen van de werking van de desbetreffende wet.

Hoewel beleidsevaluatie een vast onderdeel uitmaakt van het beleidsproces, de noodzaak van beleidsevaluatie sterker is doorgedrongen tot beleidsmakers en de onderzoeksmethoden en technieken steeds verfijnder zijn geworden, blijft het in veel gevallen lastig om een verband aan te tonen tussen een bepaalde beleidsinterventie en de gevolgen ervan. Op de uitkomsten van beleid zijn vele factoren van invloed en die invloed kan vaak niet voldoende worden vastgesteld, omdat die niet afzonderlijk is te isoleren. Verdere verfijning van methoden en technieken van beleidsevaluatie is dan ook noodzakelijk.

4.7 *De integriteit van het bestuur*

De kwestie van de politieke en ambtelijke integriteit kwam in 1992 in de belangstelling te staan door een serie onthullingen in de media over corruptie in het lokale bestuur. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Ien Dales, zette een nieuwe toon door bij verschillende gelegenheden het belang van bestuurlijke integriteit te benadrukken, in haar ogen noodzakelijk voor het voortbestaan van de politieke democratie. Het vertrouwen van de burger in de democratie wordt immers deels gevoed door het gedrag van haar bestuurders:

> "Machtsbederf (...) draagt het element van ontbinding, verval, vervaging van normen in zich. Het gaat mij om het sluipend gevaar van bezoedeling van de ambtelijke en politieke reputatie, van aantasting van integriteit van bestuurders, van ontkenning van de hoge waarden waarvoor de democratische rechtsstaat staat. Machtsbederf kan *in the end* leiden tot gecorrumpeerd worden, corruptie en fraude" (Dales 1992).

In de notitie *Integriteit openbare sector* (1993) van de minister van Binnenlandse Zaken wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die de minister in samenwerking met lokale overheden uitvoert. Dat beleid richt zich op drie aanknopingspunten: het waarborgen van de *persoonlijke* integriteit van bestuurders en ambtenaren, de *organisationele* integriteit (interne processen en procedures), en de *relationele* integriteit (tussen het openbaar bestuur en derden). De eerste twee hebben geleid tot diverse projecten bij gemeenten en provincies, ondersteund met adviezen en instrumenten zoals door het ministerie van BZK ontwikkeld in de leidraad *Bewust besturen* (1996) en de handleiding *Een beetje integer kan niet*, eveneens uit 1996. Het huidige beleid berust op twee pijlers: het opstellen van regels en gedragscodes voor mensen die werkzaam zijn in overheidsdienst, en het ervoor zorgen dat ambtenaren zich bewust zijn van die regels en het stimuleren van de naleving ervan.

Wat de relationele integriteit betreft, is het streven een bestuurlijke aanpak te ontwikkelen van de georganiseerde criminaliteit, naast de bestaande strafrechtelijke weg. De wens tot preventie en bestrijding van ongewilde steun aan criminele organisaties heeft geleid tot het wetsvoorstel Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). Daarin wordt een nieuw bestuurlijk instrumentarium

geformuleerd, dat als doel heeft te voorkomen dat criminele personen in het economische leven doordringen. Bedoeling is om bestuursorganen te informeren over het risico dat aanbestedingen, subsidies of vergunningen worden misbruikt voor criminele activiteiten. Het gebruik van diverse informatiebronnen en het onderzoeken van zakelijke relaties van direct betrokkenen moeten voorkomen dat de overheid ongewild indirect betrokken raakt bij criminele organisaties dan wel deze faciliteert. Het instrumentarium is erop gericht om ernstige of georganiseerde criminaliteit te achterhalen. Het Bureau Bibob krijgt tot taak de bestuursorganen te adviseren over mogelijke risico's en gevaren die aan vergunningverlening en aanverwante zaken zijn verbonden. Om die taak goed te kunnen vervullen, verzamelt het bureau persoonsgegevens. De werkzaamheden beperken zich tot een aantal branches, geselecteerd op hun kwetsbaarheid voor criminaliteit, te weten transport, afvalverwerking, milieu, bouw, horeca, bordelen, coffeeshops en andere drugsgerelateerde bedrijvigheid. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor het beheer van het bureau. Vijf jaar nadat de wet in werking is getreden zal het instrumentarium op zijn effectiviteit worden geëvalueerd. De Eerste Kamer heeft het wetsontwerp inmiddels ook aanvaard.

Met de affaire-Van Buitenen in 1998 is er meer aandacht gekomen voor de bescherming van zogenoemde klokkenluiders. Dit zijn mensen die in het openbaar bestuur werkzaam zijn, misstanden in hun eigen organisatie hebben aangetroffen en die ook aan de kaak hebben gesteld. Sindsdien Van Buitenen zijn er nog enkele personen geweest die misstanden (althans in hun ogen) naar buiten hebben gebracht. De opkomst van klokkenluiders was van dien aard dat de minister van BZK zich genoodzaakt zag met aanvullende maatregelen te komen – maatregelen die passen in het beeld van een betrouwbare en te vertrouwen overheid; een overheid die niets te verbergen heeft en bereid is missstanden aan te pakken. Sinds 1 januari 2001 hebben klokkenluiders wettelijke bescherming op grond van de zogenoemde klokkenluidersregeling.[5] Op 28 maart 2001 werd door de minister van BZK de Commissie integriteit rijksoverheid geïnstalleerd, ook wel de 'klokkenluiderscommissie' genoemd. Indien een ambtenaar een misstand in zijn eigen organisatie aan de kaak heeft gesteld, maar het niet eens is met de uitkomsten van het interne onderzoek, kan hij zich tot de commissie wenden. Die heeft tot taak het vermoeden van een misstand tot op de bodem uit te zoeken. Elk ministerie is verplicht mee te werken aan het onderzoek van de commissie en mag geen informatie achterhouden. De commissie legt haar bevindingen neer in een advies aan de secretaris-generaal van het desbetreffende departement en maakt het vervolgens openbaar.

In een onlangs afgerond onderzoek naar de moraal in het openbaar bestuur zegt een op de drie ambtenaren dat het melden van misstanden schadelijk is voor de carrière van de boodschapper (Van den Heuvel en Huberts 2002). Overigens acht een meerderheid van de ondervraagden, allen werkzaam in het openbaar bestuur, het bestaan van corruptie een uitzondering. Mensen die werkzaam zijn in het openbaar bestuur achten zichzelf integer, ambtenaren meer dan politici. De onderzoekers constateren evenwel

dat het niet gemakkelijk is om een goed beeld te krijgen van de hedendaagse ethiek in het openbaar bestuur. Er blijken veel waarden een rol te spelen en voor de respondenten blijkt het moeilijk feitelijkheid en wenselijkheid uit elkaar te houden. Niettemin menen de onderzoekers voldoende betrouwbare informatie te hebben vergaard om tenminste iets te kunnen zeggen over de contouren van de ethiek in het openbaar bestuur.

Gevraagd naar de rangorde van dertien waarden, geven alle respondenten aan het meeste belang te hechten aan eerlijkheid, gevolgd door deskundigheid, onkreukbaarheid en openheid. Politici en ambtenaren zijn het erover eens dat profijtelijkheid en gehoorzaamheid er minder toe doen. Dwingt men ze tot een scherpere keuze, door te vragen naar de drie belangrijkste waarden, dan ontstaan er verschillen. Politici vinden eerlijkheid het belangrijkst voor het eigen functioneren, gevolgd door onkreukbaarheid en openheid. Ambtenaren beschouwen deskundigheid als de belangrijkste waarde, gevolgd door eerlijkheid en doelmatigheid.

De onderzoekers hebben de waarden vervolgens ingedeeld in die welke behoren tot de klassiek-Weberiaanse en die welke behoren tot de 'nieuwe', 'ondernemende' ambtenaar en *new public management*. Wordt vervolgens gekeken naar de onderschrijving van deze twee categorieën waarden, dan komt er geen eenduidig beeld naar voren. Beide typen waarden zijn uitdrukkelijk vertegenwoordigd. De 'nieuwe' waarden overheersen het beeld niet.

In vergelijking met andere landen in Europa scoort Nederland hoog waar het gaat om het bestrijden van corruptie. Het onafhankelijke onderzoeksinstituut Transparency International is een organisatie die onderzoek doet naar het voorkomen en tegengaan van corruptie. Het baseert zich onder meer op bevolkingsonderzoek en deskundigenpanels. Zo heeft het instituut een corruptie-index ontwikkeld die in 99 landen wordt afgenomen. De landen worden gescoord op een schaal van 0 (zeer corrupt) tot 10 (geheel niet corrupt). In hun meest recente publicatie, *Global corruption report 2001*, staat Finland (9,9) bovenaan en Bangladesh (0,4) onderaan. Nederland bevindt zich in de kopgroep met een index van 8,8, maar scoort wel 0,2 minder dan in 1999. Ons land bevindt zich daarmee in een groep met de Scandinavische landen, Nieuw-Zeeland, Luxemburg, Groot-Brittannië en Canada. Landen als België, Frankrijk, Italië, Portugal, Griekenland scoren veel lager.

4.8 Het oordeel van de burger

Ordehandhaving en bestrijding van criminaliteit door de overheid kunnen al sinds mensenheugenis rekenen op grote steun onder de bevolking, evenals zorg voor de gezondheid en voor werk en inkomen. In de afgelopen tien jaar behoorden deze politieke doelen tot de meest nastrevenswaardige, naast handhaving van de sociale zekerheid en het zorgen voor een stabiele economie. Deze doelen komen grotendeels overeen met de waarden die burgers belangrijk vinden in het leven; inkomen, zekerheid en veiligheid staan bij hen al lange tijd hoog op de prioriteitenlijst (zie SCP 2001: 270-285).

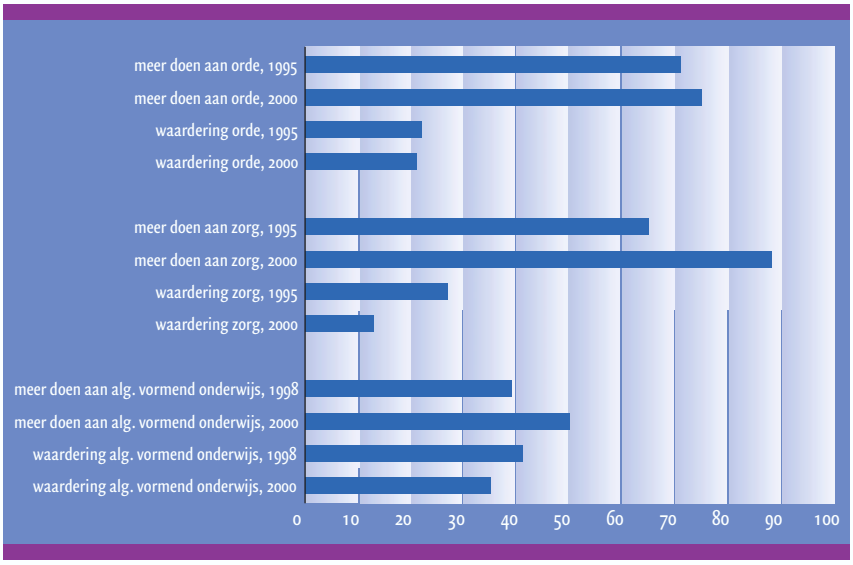
Vooral de gezondheid is een belangrijke waarde, die in de loop van de tijd zelfs meer nadruk heeft gekregen. In de peilingen van het project Culturele veranderingen in Nederland wordt de mensen gevraagd uit een reeks van zaken het belangrijkste in hun leven te kiezen. Koos in 1966 36% voor de eigen gezondheid, in 2000 was dat bijna 60% geworden. Met het toegenomen belang van de eigen gezondheid correspondeert een toename van het belang van de gezondheidszorg.

De bevolking is ook gevraagd aan welke quartaire voorzieningen de overheid meer of minder aandacht moet besteden (SCP 2001: 263-285). Het is niet verrassend dat de meeste mensen willen dat de overheid de basisvoorzieningen op orde heeft. De meeste aandacht moet de overheid besteden aan de gezondheidszorg (met name de bejaardenzorg en de ziekenhuizen), gevolgd door de openbare orde. Samengevat gaat het om een verlangen van burgers naar een welvarende en veilige samenleving waarin goed gezorgd wordt voor degenen die dat nodig hebben. Aparte aandacht, op de derde plaats, krijgt het onderwijs. Het verlangen naar meer inspanningen van de overheid op al deze terreinen is in de jaren negentig gestegen. Vooral op het terrein van de gezondheidszorg nam dat verlangen toe – niet verwonderlijk gezien onder meer de wachtlijstproblematiek. Vond in 1995 65% van de bevolking dat de overheid te weinig deed, in 2000 was dit aandeel opgelopen tot 88%. Ook voor onderwijs nam het aantal mensen toe dat van de overheid meer verlangde dan zij tot nu toe had gedaan, en hetzelfde geldt voor de handhaving van de openbare orde.

Opvallend is de negatieve waardering voor de staat van de gezondheidszorg: van alle basisvoorzieningen was die in 1995 al het laagst, daarna neemt het nog verder af. Waardeert in 1995 27% van de bevolking de gezondheidszorg als gunstig, in 2000 is dit gezakt naar 12%. De waardering voor de ordehandhaving bleef vrijwel ongewijzigd laag: 20% oordeelt positief over de overheidsinspanningen. In dat verband is de waardering voor de politie het vermelden waard, die in vergelijking met andere landen uitzonderlijk laag is.

Figuur 4.1 geeft de belangrijkste knelpunten in het beleid weer. Getoond worden de beleidsonderdelen waarvan meer mensen tussen 1995 en 2000 zijn gaan vinden dat de overheid er meer aan moet gaan werken. De verandering in de waardering is eveneens vermeld. Voor deze onderdelen geldt dat het publiek vond dat er meer aan moest gebeuren, terwijl de waardering voor het beleid terugliep. Het laatste deed zich nog het minste voor bij de ordehandhaving, maar de waardering was in 1995 al erg laag. Algemene conclusie kan zijn dat de burger over de ordehandhaving constant ontevreden is, over de gezondheidszorg zeer veel ontevredener is geworden en over het onderwijs een beetje ontevredener is geworden.

Figuur 4.1 Knelpunten in het beleid, 1995 (1998)-2000 (in procenten)



Bron: SCP (2001: 277)

Behalve over beleidsvoorkeuren en het voorzieningenbeleid, zijn er ook gegevens over de waardering van de burgers voor het overheidsbeleid. Ondanks de onvrede die er over belangrijke delen van het beleid bestaat, is de algemene tevredenheid over de overheid nog vrij hoog en zelfs iets toegenomen. Mensen hebben echter de neiging om zich in enquêtes tevreden te tonen. Een hoog percentage zegt dus niet alles. Bovendien heeft de waardering zich niet in alle opzichten gunstig ontwikkeld (tabel 4.1). Is tussen 1995 en 1998 met name het oordeel over het functioneren van de overheid gunstiger geworden, tussen 1998 en 2000 nam die tevredenheid toch weer licht af. Het oordeel over het functioneren van de overheid is bij 65% van de bevolking positief; de tevredenheid over de regering neemt toe van 76% in 1995 tot 79% in 1998, om daarna iets te dalen in 2000 (tabel 4.2). Of de tevredenheid sinds de politieke ontwikkelingen in het najaar van 2001 dramatisch is gedaald, zal nog moeten blijken.

Tabel 4.1 Oordeel over het functioneren van de overheid, 1995-2000 (in procenten)

overheid functioneert goed	1995	1996	1997	1998	2000
zeer mee eens	1	1	2	2	2
mee eens	55	57	61	65	63
mee oneens	38	38	33	31	32
zeer mee oneens	6	4	4	2	3
totaal	100	100	100	100	100

Bron: SCP (CV '95-'00)

Tabel 4.2 Mate van tevredenheid met wat de regering doet, 1994-2000 (in procenten)

	1994	1995	1996	1997	1998	2000
zeer tevreden	1	2	2	3	2	2
tevreden	65	74	75	75	77	75
ontevreden	30	21	21	20	19	20
zeer ontevreden	4	3	2	2	2	3
totaal	100	100	100	100	100	100

Bron: SCP (CV '95-'00)

De *conclusie* uit onderzoek naar de steun onder de burgers voor de overheid en haar prestaties is niet eenduidig. De meesten zijn bezorgd over de uitvoering van overheidstaken zoals ordehandhaving en criminaliteitsbestrijding, gezondheidszorg en de zorg voor ouderen. Slecht een vijfde van de bevolking geeft de overheid een ruim voldoende voor haar inspanningen om de criminaliteit te beteugelen, drie kwart wenst een krachtiger beleid. Deze groeiende ontevredenheid laat zich moeilijk rijmen met het feit dat drie kwart van de burgers in *het algemeen* tevreden is over het regeringsbeleid en twee derde over het functioneren van de overheid. Waarschijnlijk lijkt de onvrede van de burgers te maken te hebben met *de wijze waarop de publieke sector* wordt bestuurd. De beschikbare gegevens zijn wat lastig te interpreteren, zeker in het licht van de turbulenties rond de Tweede-Kamerverkiezingen van mei 2002. In 2000 bleek van structurele ontevredenheid niets uit de cijfers, in 2001 wordt licht merkbaar dat er iets aan de hand kan zijn en het sterkst komt dit naar voren in de eerste maanden van 2002. De vraag is of er sprake is van een incidenteel effect of van een structurele verandering.

4.8.1 *Oordeel van de burger over de lokale overheid*

Mensen is gevraagd naar hun oordeel over de gemeentelijke dienstverlening. Over het algemeen is die positief. Uit een vorig jaar gehouden onderzoek onder de bevolking komt naar voren dat burgers een voldoende geven voor gemeentelijke diensten als het ophalen van huisvuil (7,1), het onderhoud van parken en plantsoenen (6,4), het herstellen van vernielingen en het verwijderen van graffiti (6,2) en maatregelen ter bevordering van de verkeersveiligheid. De waardering voor het handelen van lokale politici (burgemeesters, wethouders en raadsleden) ligt een stuk lager en scoort een mager zesje.

Uitgesplitst naar gemeentegrootte blijken inwoners van kleine gemeenten tevredener dan die van grote gemeenten. Dat geldt vooral de dienstverlening: hoe kleiner de gemeente, hoe tevredener de inwoners. In gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners zijn de burgers het meest tevreden. Opmerkelijk is dat dit zich niet vertaalt in het oordeel over de lokale politici: daarbij speelt gemeentegrootte nauwelijks een rol (Elsevier/NIPO 2001). Ook in kleinere gemeenten is men dus relatief negatief over de plaatselijke politici, maar wel positiever over de beleidsprestaties. Op landelijk niveau lijkt zich bijna het omgekeerde voor te doen.

Het SCP heeft in 2002 burgers gevraagd naar de mate van tevredenheid over enkele diensten die gemeenten verlenen en waarmee iedere burger vroeg of laat te maken krijgt: het aanvragen of verlengen van een paspoort of rijbewijs, het ophalen van huisvuil, het onderhoud van plantsoenen, het aanvragen van vergunningen (zoals een bouwvergunning) en de politie. Daarnaast is een algemeen oordeel gevraagd over de gemeentelijke dienstverlening. In lijn met eerdere uitkomsten zijn de meeste burgers heel tevreden over deze diensten. Dat geldt met name de basale diensten. Over het aanvragen van een vergunning is men veel minder te spreken en over de politie is een aanzienlijk deel ontevreden (zie tabel 4.3). In het algemeen spreekt bijna drie kwart van de bevolking zijn tevredenheid uit over de gemeentelijke dienstverlening. Uit eerder onderzoek is bekend dat deze tevredenheid al jaren hoog is en ook dat die tevredenheid zich niet vertaalt in politieke gezindheid. Tevredenheid over de dienstverlening en stemgedrag zijn twee verschillende dingen (Tops et al.1991).

Tabel 4.3 Oordeel over gemeentelijke dienstverlening en politie, 2002 (horizontaal gepercenteerd)

	slecht	matig	goed	zeer goed/ uitstekend
aanvragen/verlengen paspoort of rijbewijs	1	10	64	25
vuilnisophaal	2	8	56	34
plantsoenen	11	34	42	13
aanvragen vergunning	9	39	46	6
politie	5	36	52	7
algemeen oordeel (n = 2.888)	2	25	64	9

Bron: SCP (KQS'02)

Tabel 4.4 Algemeen oordeel over gemeentelijke dienstverlening naar stedelijkheidsgraad (horizontaal gepercenteerd)

	slecht	goed	uitstekend
zeer sterk stedelijk	31	61	8
sterk stedelijk	29	63	8
matig stedelijk	28	63	9
weinig stedelijk	24	64	12
niet-stedelijk	23	68	9
(n = 2.888)			

Bron: SCP (KQS'02)

Wordt gekeken naar eventuele verschillen tussen inwoners in stedelijke en niet-stedelijke gebieden in hun algemene oordeel over de gemeentelijke dienstverlening, dan valt op

dat het oordeel van inwoners in de zeer sterk stedelijke gebieden het minst positief is; naarmate de stedelijkheidsgraad afneemt, groeit de algemene waardering van de bevolking voor de lokale dienstverlening (zie tabel 4.4).

4.9 Slotbeschouwing

De populariteit van de vrijemarktideologie als ordeningsprincipe en de twijfels aan het vermogen van de overheid om tot adequate beleidsprestaties te komen, leidden onder meer tot de invoering van het marktprincipe in de publieke sector. Na de vaststelling dat de overheid gebukt ging onder een veelheid van taken en dat de taakuitoefening veel te wensen overliet, is een proces van decentralisatie, deregulering, verzelfstandiging en privatisering op gang gekomen. Oplossingen werden niet zozeer gezocht in een fundamentele herbezinning van het takenpakket van de overheid, maar veeleer in het afstoten van taken via overheveling naar de marktsector of andere publieke partijen, in verzelfstandiging van bepaalde taken, en in allerlei mengvormen van private en publieke verantwoordelijkheid. Dat daarbij fouten zijn gemaakt in de uitvoering van deze voornemens, is geïllustreerd. Het beeld dat nu, tien jaar later, oprijst is er één van inconsistentie. Hoewel fundamentele beschouwingen zijn gewijd aan de vraag naar de wenselijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en maatschappelijke organisaties en bedrijven, en er ook beleidsmatig vooruitgang is geboekt, ontbreekt een beleidsvisie. De veranderende rol van de overheid in de moderne maatschappij, de andere rol van particuliere en/of commerciële organisaties in de publieke sector, en de kritische begeleiding van de burger hebben geleid tot onzekerheid over de verantwoordelijkheidsverdeling in het publieke domein, tussen overheid, publieke sector en private partijen, tussen overheid en burger, tussen politiek bestuur en ambtenarij (zie ROB 2000). Voor de burgers is het dan ook niet duidelijk welke organisatie waarvoor verantwoordelijk is. Dat maakt het voor hen lastig zich een oordeel te vormen over de beleidsprestaties van de overheid. Die verwarring en onduidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden zijn natuurlijk niet stimulerend voor het openbaar bestuur om optimale prestaties te leveren.

Hoezeer de cultuuromslag ook met horten en stoten is verlopen, in elk geval is er wel meer aandacht gekomen voor bedrijfsmatige aspecten van het overheidsbeleid. Er kwam meer oog voor het leveren van beleidsprestaties en het afleggen van verantwoording. De door de overheid geleverde prestaties zijn en blijven het ijkpunt voor de burger, en zullen dat naar verwachting in steeds sterkere mate worden: op die prestaties beoordeelt de burger de overheid en baseert hij zijn vertrouwen. Ook de Tweede Kamer eist van de regering in toenemende mate inzicht in de effecten van extra ter beschikking gestelde middelen om bijvoorbeeld de capaciteit van een voorzieningen te vergroten. Het VBTB-traject is daarvan het tastbare gevolg en zal uiteindelijk moeten leiden tot een systematische afweging van behaalde prestaties tegen de gemaakte kosten in het licht van de gestelde doelen. Dat is gemakkelijker neergeschreven dan gerealiseerd. Niettemin lijkt de burger te willen weten welke prestaties op het conto van de overheid kunnen worden geschreven.

Dat het zover nog niet is, valt af te leiden uit de opvattingen en waardering van de burgers over de prestaties van het openbaar bestuur. Opvallend is dat waar het oordeel over het overheidsbeleid in het algemeen positief is, het op belangrijke onderdelen van de publieke sector negatief is. Vooral op terreinen waarmee burgers dagelijks te maken hebben – onderwijs, gezondheid, veiligheid op straat, vervoer – is de waardering voor de inspanningen van de overheid de afgelopen vijf jaar gedaald. Men vindt dan ook dat de overheid haar inspanningen op deze terreinen moet intensiveren. Nu heeft het kabinet juist op deze voor de burger essentiële terreinen extra financiële middelen ter beschikking gesteld, alleen duurt het enige tijd voordat daarvan effecten zichtbaar worden. Het wegwerken van een tekort aan verplegend personeel in de zorg en aan docenten in het onderwijs, bijvoorbeeld, is niet in korte tijd te realiseren. Het imago van de sector speelt daarin een rol, gecombineerd met het feit dat het tijd kost voordat de beroepsopleidingen weer voldoende afgestudeerden leveren.

Een mogelijke verklaring voor de kritische houding van de burger voor onderdelen van de publieke sector zou kunnen zijn, dat waar nu een redelijke tot (zeer) goede staat van welvaart is bereikt voor het merendeel van de bevolking, immateriële aspecten van het menselijk bestaan belangrijker zijn geworden dan de materiële. Angst om datgene wat bereikt is kwijt te raken kleurt wellicht in toenemende mate het oordeel van de burger. Indien dat zo is, wordt het des te begrijpelijker dat de bestrijding van crises en rampen hoger op de maatschappelijke en politieke agenda staat dan zo'n tien jaar geleden. Mogelijke aantasting van de eigen veiligheid leidt tot heftige, vaak emotionele reacties. De overheid wordt geacht de veiligheid te waarborgen en de burger te beschermen tegen allerlei calamiteiten. Lukt dat niet, dan heeft niet alleen de burger, maar ook de overheid een probleem.

De kritische, veeleisende burger lijkt in toenemende mate het geloof in de maakbaarheid van de samenleving te hebben verloren. Door de afname van dat geloof – al zijn de eerste tekenen van een voorzichtig herstel te zien –, is er ruimte gekomen voor autonome ontwikkelingen en marktwerking. Nu blijkt steeds meer dat dat sturingsbeginsel niet de gewenste en verwachte sociale effecten heeft. Voor de overheid is het moeilijk om in zo'n situatie te sturen wegens gebrek aan instrumenten. Marcel van Dam heeft dat kernachtig verwoord: "De bestuurskracht en het oplossend vermogen van de overheid nemen af zonder dat het verlies gecompenseerd wordt door de introductie van zelfregulerende systemen waarvan marktwerking de belangrijkste is." Marktwerking heeft niet het heil gebracht dat ervan werd verwacht, waardoor de kritiek op het slecht functionerende deel van de publieke sector weer op de overheid kan worden gericht.

Een essentieel element hierin is dat de praktijk van de *beleidsuitvoering* veel te wensen overlaat. Hoewel tot voor enkele jaren de politieke en beleidsmatige aandacht voor de praktijk van de uitvoering vrijwel geheel afwezig was, maar de laatste jaren wel is toegenomen, is een groot aantal problemen nog steeds te wijten aan een gebrekkige organisatie van het beleid. De implementatie van het voorgestane beleid leidt vaak tot knelpunten, waardoor de gestelde doelen niet worden gehaald. Dit was duidelijk te zien bij het integrale jeugdbeleid, dat te lijden heeft van een grote bestuurlijke drukte.

Het openbaar bestuur zou, het liefst in samenspraak met burgers en niet al te nauw betrokkenen, zich meer moeten concentreren op de uitvoering van zijn beleid en ervoor zorgen dat het in die fase niet meer kan ontsporen.

Noten

1 Op dat moment was de commissie-Van Dijk nog bezig met haar werkzaamheden. Zij zou later aanbevelen die structuur te wijzigen.
2 In 1970 pasten alle wetten in twee delen van het Staatsblad, nu zijn er al meer dan zeven nodig volgens Elzinga.
3 "Waarom? De situatie was nu eenmaal zo" (NRC *Handelsblad*, 11 april 2002). Overigens hanteert de burgemeester, die vier maanden voor de brand benoemd was, hetzelfde argument als in Volendam is gebruikt: "Een gedoogcultuur waar iedereen elkaar kent".
4 Deze zijn: Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Inspectie volkshuisvesting, Inspectie milieuhygiëne, de Arbeidsinspectie, de Inspectie voor de politie, de Rijksverkeersinspectie, de Keuringsdienst van waren, de Onderwijsinspectie en de Inspectie voor de gezondheidszorg.
5 Overigens is onlangs de medewerker van de kerncentrale van Petten die de veiligheid van de kernreactor betwistte, door de rechter niet als klokkenluider gedefinieerd, omdat hij intern onvoldoende de beschikbare procedures had gevolgd en meer vanuit zijn eigenbelang had gehandeld.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2001a)
Bestrijding van onderwijsachterstanden. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2001.

Algemene Rekenkamer (2001b)
Beleidsinformatie huursubsidie. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2001.

Algemene Rekenkamer (2001c)
Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2001.

Algemene Rekenkamer (2002a)
Preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28282, nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2002b)
Opvang zwerfjongeren. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28265, nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2002c)
Rijksinspecties. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2002.

AZ (2001)
Ministerie van Algemene Zaken. Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid. Den Haag: Sdu, 2001.

Becker et al. (2001)
Frans Becker, Wim van Hennekeler, Monika Sie Dhian Ho en Bart Tromp (red.). Zeven jaar paars. Amsterdam: De Arbeiderspers/Wiardi Beckmanstichting 2001 (Jaarboek voor het democratisch socialisme nr. 22).

Boorsma et al. (1999)
P.B. Boorsma, F.C.M.M. Maessen en J.A. Schild. "Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording" in relatie tot beleidsanalyse en prestatiebegroting. Een historische vergelijking vanuit een beleidsanalytisch perspectief. In: Beleidsanalyse 99 (1999) 1-2 (15-29) (themanummer Resultaatgericht begroten en verantwoorden).

Bovens et al. (2001)
Mark Bovens, Paul 't Hart en B. Guy Peters (red.). Success and failure in public governance. A comparative analysis. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2001.

Burger en Dekker (2001)
Ary Burger en Paul Dekker (red.). Noch markt, noch staat; de Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.

Commissie-Oosting (2001)
Eindrapport. Enschede/Den Haag: Commissie onderzoek vuurwerkramp, 2001.

Commissie-Van Thijn (2002)
Privatisering en hervorming van de publieke sector. In: Socialisme & Democratie (2002) 49 (16-27).

Dales (1992)
C.I. Dales. Grenzen aan politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid. In: L.W.J.C. Huberts (red.). Machtsbederf ter discussie. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit. Amsterdam: VU Uitgeverij, 1992.

Dekker (2002)
Paul Dekker (red.). Particulier initiatief en publiek belang. Beschouwingen over de raad en toekomst van de Nederlandse non-profitsector. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.

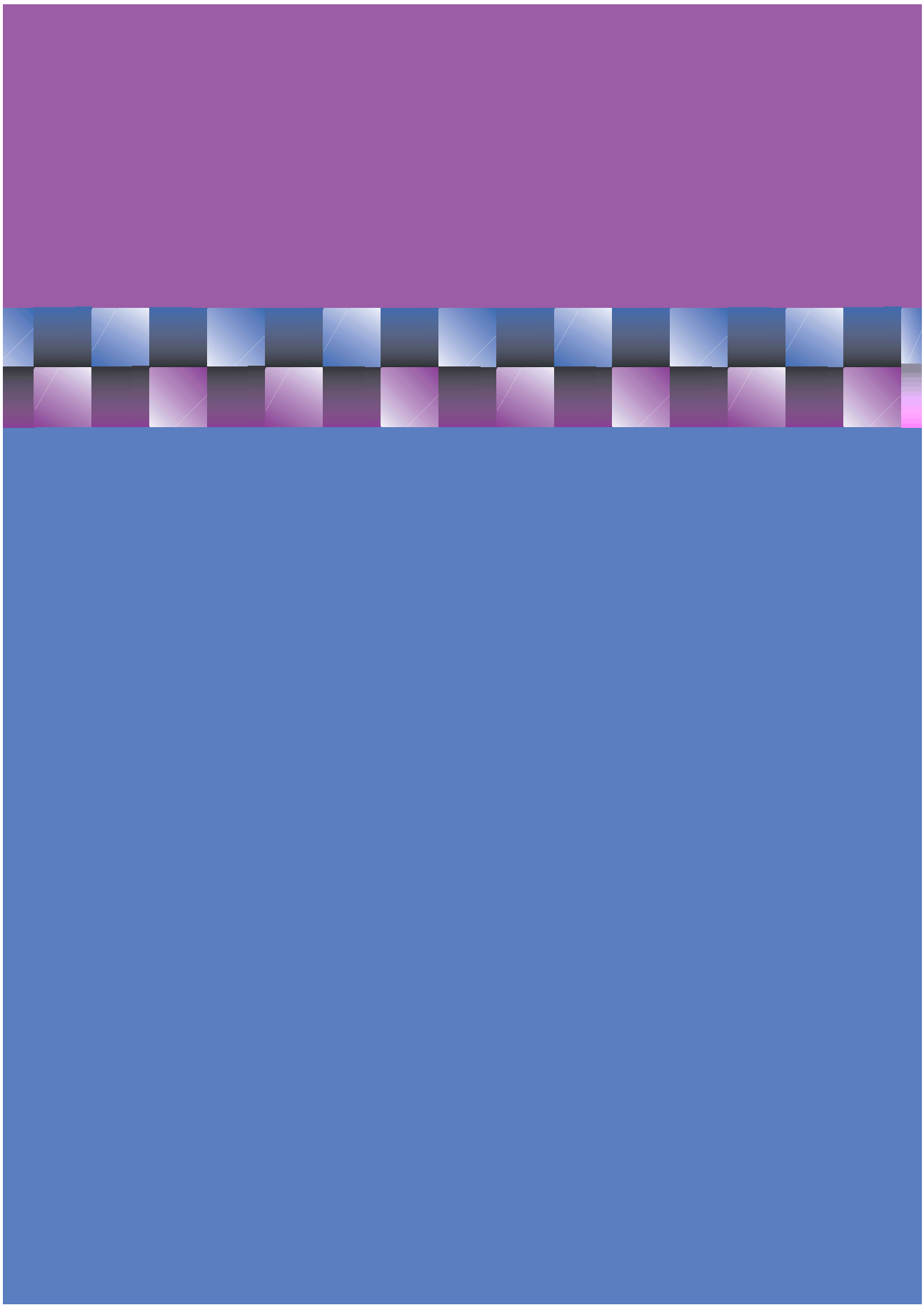
Elsevier/NIPO (2001)
De beste gemeenten. Van vuilniszak tot nieuwbouw: doet uw bestuur het goed? In: Elsevier (2001) 8 september.
Elzinga (2002)
Douwe Jan Elzinga. Den Haag moet vele pretenties opgeven. In: Binnenlands bestuur (2002) 24 mei.
Financiën (2002)
Vierde voortgangsrapportage VBTB. Den Haag: ministerie van Financiën, 2002.
Fleurke et al. (1997)
F. Fleurke, R. Hulst en P.J. de Vries. Decentraliseren met beleid. Den Haag: Sdu, 1997.
Gilsing et al. (2000)
Rob Gilsing, Theo Roes, Vic Veldheer en Marianne Vorthoren. Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
De Groot (2002)
Hans de Groot. Resultaten van rijksbeleid beter in beeld. In: Economisch statistische berichten (2002) 19 april (304-307).
Van den Heuvel en Huberts (2002)
Hans van den Heuvel en Leo Huberts. Het morele gezicht van de overheid. Utrecht: Lemma, 2002.
Hilhorst (2001)
Pieter Hilhorst. De wraak van de publieke zaak. Amsterdam: De Balie, 2001 (De staat van het collectief nr, 1).
IPO (2002)
Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw. Den Haag: Interprovinciaal Overleg, 2002 (rapport commissie-Geelhoed).
Kalma (2002)
Paul Kalma. Quasi-ondernemers. In: Paul Dekker (red.). Particulier initiatief en publiek belang. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.
Koning (2001)
H. Koning. Rapport onderzoek subsidies Europees Fonds, programmaperiode 1994-1999. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001.
Lane (2000)
Jan-Erik Lane. New public management. An introduction. London/New York: Routledge, 2000.
Koopmans (2002)
L. Koopmans. Rapportage afwikkeling Arbeidsvoorziening. Zoetermeer: Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening, 2002.
Nelissen en Verfürden (2001)
Nico Nelissen en Ben Verfürden. Welstandszorg: nieuwe ronde, nieuwe kansen? Over een dubbele dereguleringsparadox. In: Bestuurswetenschappen (2001) 5 (405-424).
Osborne en Gaebler (1993)
David Osborne en Ted Gaebler. Reinventing government. New York: Penguin Books, 1993.
Parlementaire enquête vliegramp Bijlmermeer (1999)
Een beladen vlucht. Waarheidsvinding en lessen voor de toekomst. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26241, nrs 8-9 (eindrapport).
Raad van State (2002).
Jaarverslag 2001. Den Haag: Raad van State, 2002.

Regeerakkoord (2002)
Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD. Den Haag: Rijksvoorlichtingsdienst ,2002.
Ringeling (1993)
Arthur Ringeling. Het imago van de overheid. Den Haag: VUGA, 1993.
ROB (1998)
De overheid de markt in- of uitprijzen? Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur, 1998.
ROB (2000)
Helder als glas. Een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur, 2000.
SER (2002)
Advies over het sociaal-economisch beleid 2002-2006. Den Haag: Sociaal-economische Raad, 2002 (publicatie nr. 8).
SGBO (2000)
SGBO. Lokaal veiligheidsbeleid. De stand van zaken. Den Haag: VNG-Uitgeverij, 2000.
SCP (1998)
Sociaal en Cultureel Rapport 1998. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1998.
SCP (2000)
Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
SCP (2001)
De sociale staat van Nederland 2001. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/14).
Van Thiel (2002)
Sandra van Thiel. Lokale verzelfstandiging. Trends, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten. In: Beleidswetenschap (2002) 1 (3-32).
Van Thijn (1994)
Ed van Thijn. Retour Den Haag. Dagboek van een minister. Amsterdam: Van Gennep, 1994.
TK (200/2001)
Reactie van het Kabinet op het WRR-rapport 'Het borgen van publiek belang'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27771, nr. 1.
Tops et al. (1991)
P.W. Tops et al. Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle. Delft: Eburon, 1991.
Turkenburg (1999)
Monique Turkenburg. Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999 (Cahier 164).
Turkenburg (2002)
Monique Turkenburg. Taal lokaal. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002 (SCP-publicatie 2002/9).
Van Twist et al. (2002)
M.J.W. van Twist et al. Beelden van bestuur. Berenschot trendstudie. Utrecht: Berenschot/Uitgeverij Lemma, 2002.
WRR (2000)
Het borgen van publiek belang. Den Haag: Sdu, 2000 (Rapporten aan de regering 56).

5 Participatie

Paul Dekker, Joep de Hart

5.1	Inleiding	223
5.2	Een ontevreden natie?	224
5.3	Afkeer van de politiek?	228
5.4	Ontevredenheid, participatie en invloed	234
5.5	Vrijwilligerswerk	241
5.6	Het maatschappelijk middenveld	245
5.7	Belangenbehartiging voor gebruiker van quartaire diensten	251
5.8	Slotbeschouwing	256
	Bijlagen	261
	Noten	265
	Literatuur	269



5.1 *Inleiding*

Centraal in dit hoofdstuk staan ontwikkelingen in de politieke en maatschappelijke participatie in Nederland. Waar mogelijk wordt de participatie in het licht geplaatst van tevredenheid met de kwaliteit van de quartaire dienstverlening, het centrale thema van dit rapport. In dat verband wordt ingegaan op mogelijkheden die burgers zien, om iets te doen als ze ontevreden zijn over quartaire diensten, en op organisaties die belangen behartigen van gebruikers van quartaire diensten. Daarnaast komt afkeer van de politiek aan de orde. De reden daarvoor is dat ontevredenheid met grote delen van de quartaire sector – onderwijs, gezondheidszorg en openbaar vervoer worden veelvuldig genoemd – in de eerste helft van 2002 volgens veel politieke commentatoren sterk verweven is geraakt met ontevredenheid met de politiek (zie ook het voorafgaande hoofdstuk). Maar ook als dat niet het geval zou zijn, vraagt de politieke ontevredenheid aandacht in dit hoofdstuk. In rapporten van het SCP is hiervan vaak een geruststellend beeld geschetst. In het licht van de electorale turbulentie en gebeurtenissen in de eerste helft van 2002 is er behoefte aan een actualisering van eerdere analyses en dient ook de vraag te worden gesteld of er niet te geruststellend over de politieke ontevredenheid is gerapporteerd.[1]

Bij gebrek aan geschikte gegevens zal het slechts beperkt mogelijk zijn om empirisch in te gaan op relaties tussen ontevredenheid met quartaire dienstverlening en politieke ontevredenheid. Wellicht niet geheel ten overvloede in een tijd waarin het economisch vocabulaire de gemeenschappelijke taal is geworden van politici, openbaar bestuurders en 'andere' managers in de publieke sfeer, wijzen we er met enige nadruk op dat politiek en democratie hier niet worden beschouwd als een vorm van quartaire dienstverlening.

Het hoofdstuk valt uiteen in een deel over politiek en een deel over maatschappelijke participatie. Het politieke deel begint in paragraaf 5.2 internationaal. De tevredenheid met de democratie, het vertrouwen in instituties en de tevredenheid met het eigen leven in Nederland worden vergeleken met die in een aantal andere Europese landen. In paragraaf 5.3 richten we ons op de ontwikkeling in de afkeer van politiek in Nederland. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen politieke onverschilligheid en politieke onvrede. In paragraaf 5.4 wordt gezocht naar relaties van ontevredenheid over politiek en beleid met participatie(geneigdheid) en naar mogelijkheden die men ziet om iets te doen als men ontevreden is over de politiek of de kwaliteit van de quartaire dienstverlening.

Het deel over maatschappelijke participatie omvat eveneens drie paragrafen. Paragraaf 5.5 gaat over vrijwilligerswerk. Ontwikkelingen in drie soorten vrijwilligerswerk worden beschreven en er wordt gekeken naar de bijdrage van vrijwilligers aan de quartaire dienstverlening. Paragraaf 5.6 vervolgt de behandeling in eerdere Sociale en culturele rapporten van ontwikkelingen die zich hebben voorgaan bij de aanhang van grote maatschappelijke organisaties. In paragraaf 5.6 zal in het bijzonder worden ingegaan op de betekenis van de organisaties in termen van democratie en hun bijdrage

aan het sociaal kapitaal. Via een vergelijking tussen groeiende en krimpende organisaties ontstaat een indruk van veranderingen die zich aftekenen in de preferenties van de burgers. Meer direct gericht op het thema van dit rapport wordt in paragraaf 5.7 nader ingegaan op enkele organisaties die actief zijn in de behartiging van de belangen van gebruikers van quartaire diensten.

Het hoofdstuk wordt in paragraaf 5.8 afgesloten met een slotbeschouwing.

5.2 *Een ontevreden natie?*

Tabel 5.1 biedt een overzicht van ontwikkelingen in de tevredenheid met de democratie in eigen land volgens onderzoek naar de publieke opinie in Nederland en zes andere landen van de Europese Unie.

Tabel 5.1 Tevredenheid over 'de wijze waarop de democratie functioneert' in eigen land, bevolking van 18 jaar en ouder in zeven landen, 1973-2000, 'zeer' en 'tamelijk' tevreden (in procenten)

	1973	1977	1981	1985	1989	1993	1997	2000
Nederland	59	70	62	58	74	69	71	69
Groot-Brittannië	44	61	53	54	61	51	72	64
Denemarken	45	68	71	71	70	81	79	75
West-Duitsland	43	81	75	75	79	57	50	66
België	67	64	43	55	63	51	30	61
Frankrijk	47	50	61	48	57	43	49	63
Italië	27	12	20	25	27	12	32	35

Bron: ECS (herfst 1973); Eurobarometers (7, 16, 23, 31/31A, 39.0, 48.0 en 54.1) gewogen resultaten

De tevredenheid in Nederland is over de hele periode meer dan gemiddeld. Alleen de Denen en (voor de hereniging van West- en Oost-Duitsland) de West-Duitsers tonen zich meer dan eens tevredener dan de Nederlanders. In België lijkt de tevredenheid met de democratie in eigen land zich in 2000 al behoorlijk te hebben hersteld na de ontevredenheid die zich in de tweede helft van de jaren negentig manifesteerde ten gevolge van de schandalen die het land plaagden.[2]

Een vergelijkbare vraag over de democratie in de Europese Unie genereert in 1999 in Nederland en het Verenigd Koninkrijk en vooral in Denemarken aanzienlijk minder tevredenheid dan de vraag over nationale democratie. In België en Italië toonde men zich destijds tevredener over de Europese democratie (SCP 2000: 147-148). Door het herstel van de binnenlandse tevredenheid zal dat in België thans niet meer het geval zijn.[3]

Een dergelijk herstel komt ook naar voren uit tabel 5.2, waarin voor dezelfde landen als vermeld in tabel 5.1 (maar zonder de beperking tot het westen van Duitsland) gegevens uit 2001 over het vertrouwen in instituties worden vermeld. Het institutionele vertrouwen in België ligt hier weer op het niveau van dat in de meeste andere landen,

terwijl het daar in 1997 nog ver en in 1999 enigszins onder lag (SCP 2000: 144). Overeenkomstig de bevindingen in eerdere jaren is het institutionele vertrouwen in Denemarken en Nederland hoger dan in de andere landen.

Tabel 5.2 Vertrouwen in instituties, bevolking van 18 jaar en ouder in zeven landen, 2001 (en voor Nederland 1997 en 1999) (in procenten)[a]

	1997	1999	2001						
	NL	NL	NL	GB	DK	DE	BE	FR	IT
de radio	79	81	79	59	80	66	73	65	58
de politie	70	72	71	67	89	75	52	57	69
de televisie	74	86	71	57	73	62	73	53	49
het [nationale] parlement	66	65	66	37	59	46	44	37	36
de schrijvende pers	62	75	66	15	51	48	61	55	45
de [nationale] regering	68	66	64	34	53	43	42	35	32
justitie, [nationale] rechtssysteem	54	61	63	51	76	59	36	43	41
liefdadigheidsinstellingen en vrijwilligersorganisaties[b]	69	74	61	69	60	46	54	70	56
het leger	54	71	60	75	77	65	54	61	67
de Verenigde Naties	60	63	60	57	71	43	50	44	56
overheidsinstellingen	59	60	54	49	59	51	50	50	30
niet-overheidsinstellingen	64	59	52	39	41	29	48	49	39
de vakbonden	64	62	48	40	57	41	44	37	29
de Europese Unie	37	45	47	28	38	37	50	43	60
grote ondernemingen	55	55	45	29	58	30	38	39	42
de kerk	44	48	40	61	77	47	39	38	58
politieke partijen	41	42	34	16	35	18	18	12	13
(spreekt nergens vertrouwen in uit)	(0)	(1)	(1)	(4)	(0)	(3)	(4)	(4)	(4)
gemiddeld vertrouwen in instituties	60	64	58	46	62	47	49	46	46

a 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende [17 op toonblad vermelde] instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft.' Vermeld worden de percentages 'eerder wel vertrouwen' in plaats van 'eerder geen vertrouwen' en 'weet niet' van alle respondenten die over minstens twaalf van de zeventien voorgelegde instituties een uitspraak deden. Voor maximaal vijf instituties wordt een 'weet niet'-antwoord dus beschouwd als teken van geen vertrouwen. De volgorde van de instituties is die van afnemend vertrouwen in Nederland in 2001.

b In 1997 alleen 'liefdadigheidsinstellingen'.

Bron: Eurobarometer (48.0 (najaar 1997), 51.0 (voorjaar 1999) en 55.1 (voorjaar 2001)) gewogen resultaten

Niet alleen het gemiddelde vertrouwen in landen, ook de volgordes van de instituties vertonen een grote stabiliteit. De media genieten in de meeste landen veel vertrouwen – met als notoire uitzondering de Britse schrijvende pers (waarschijnlijk denkt men aan de *tabloids*) – en politieke partijen overal weinig. In Nederland en ook in Denemarken valt het met het gebrek aan vertrouwen in de politieke partijen nog mee, zij het dat zij in ons land wel lijken weg te zakken. Kerk, leger, justitie en politie scoren in Denemarken aanzienlijk hoger dan in Nederland. In ons land plegen de schrijvende pers, niet-overheidsinstellingen en liefdadigheidsinstellingen (en vrijwilligersorganisaties) populairder te zijn. De laatstgenoemde genieten in het voorjaar van 2001 echter minder vertrouwen dan in 1997 en 1999, dit wellicht onder invloed van discussies over

de reserves van fondsen en de verantwoording van het beleid door Foster parents. Deze vermindering zich in de loop van 2001 door, afgaande op de rapportage over een Eurobarometer uit het najaar van 2001. Ook voor grote ondernemingen lijkt de daling tussen 1999 en 2001 zich in de loop van 2001 door te zetten. Het vertrouwen in regering en overheidsdiensten is in het najaar van 2001 eerder iets groter geworden.[4] De reputatie van de Europese Unie, in 1997 nog het slechtst van alle, lijkt in ons land te verbeteren.

Evenals bij eerdere analyses van institutioneel vertrouwen in Europa (SCP 2000: 144-145) zijn ook in 2001 de relaties in elk van de zeven landen tussen het vertrouwen in de verschillende instituties veelal positief en nooit negatief. Er is dus nergens sprake van een polarisatie in de zin dat, bijvoorbeeld, mensen die vakbonden vertrouwen, geneigd zijn het leger te wantrouwen en omgekeerd. Er zijn wel groepjes instituties die overal sterk samenhangend worden beoordeeld: de drie media; regering, parlement en Europese Unie (met iets zwakker daaraan gekoppeld politieke partijen en de Verenigde Naties); politie en leger (en justitie); en niet-overheidsinstellingen en liefdadigheidsinstellingen/vrijwilligersorganisaties. Andere instituties worden meer op zichzelf beoordeeld of in een samenhang die verschilt tussen de landen. De meest opvallende afwijking van Nederland is dat men de kerk niet beoordeelt in samenhang met 'het gezag' (politie, leger en justitie) maar als civil-societyinstituut in samenhang met niet-overheidsinstellingen en liefdadigheidsinstellingen en vrijwilligersorganisaties.

Tabel 5.3 toont een heel ander soort gegevens, namelijk over de tevredenheid met de persoonlijke omstandigheden en over de perspectieven daarvan. Na de Denen zijn de Nederlanders over de hele linie het meest tevreden met hun huidige situatie, en ze vinden het vaakst dat hun situatie vergeleken met vijf jaar daarvoor is verbeterd. Meer in een middenpositie verwacht de helft van de Nederlanders dat de situatie weinig zal veranderen en 40% verwacht er over vijf jaar (nog) beter aan toe te zijn.[5]

Tabel 5.3 Tevredenheid met het leven en toekomstverwachtingen, bevolking van 18 jaar en ouder, 2001 (in procenten)

	NL	GB	DK	DE	BE	FR	IT
tevredenheid met het leven dat men leidt:							
zeer tevreden	48	29	62	16	26	15	15
tamelijk tevreden	47	58	35	67	60	66	64
niet zo of helemaal niet tevreden	6	13	3	17	14	19	21
vergelijking van de persoonlijke situatie met 5 jaar geleden:							
is verbeterd	50	45	44	26	35	38	39
is ongeveer hetzelfde gebleven	39	36	42	56	50	43	45
is verslechterd	11	18	14	18	15	19	16
verwachting van de persoonlijke situatie over 5 jaar:							
zal beter zijn	40	50	36	23	36	47	57
zal ongeveer hetzelfde blijven	51	40	55	62	53	45	36
zal verslechteren	8	10	9	15	12	9	7

Bron: Eurobarometer (55.1 (voorjaar 2001)) gewogen resultaten

Tot slot van deze paragraaf kijken we kort naar de achtergronden van vertrouwen in de politiek. Dat wordt hier gemeten aan de hand van het vertrouwen in het nationale parlement, vermeld in tabel 5.2. Dat geeft landenvergelijkend waarschijnlijk een betere indruk dan het vertrouwen in de regering, omdat in het laatste geval algemeen vertrouwen eerder in onbekende mate vermengd zal zijn met (partij)politieke instemming.[6] Als achtergronden nemen we naast de oordelen over de persoonlijke situatie uit tabel 5.3 nog drie basisvariabelen in de analyse op. In deze en volgende tabellen in dit hoofdstuk worden zogeheten gezuiverde relatieve kansenverhoudingen gebruikt om de samenhang tussen kenmerken aan te geven. Een getal boven de één betekent dat een kenmerk, rekening houdend met de invloeden van de andere in de tabel genoemde kenmerken, een positief effect heeft (in dit geval de kans op vertrouwen in het parlement vergroot), een getal onder de één betekent een negatief effect casu quo een verkleining van deze kans. Staat een getal tussen haakjes, dan kan de afwijking van één goed een kwestie van toeval zijn.

Tabel 5.4 Effecten van oordelen over de eigen situatie en persoonskenmerken op vertrouwen in het parlement, bevolking van 18 jaar en ouder, 2001 (in relatieve kansenverhoudingen[a] gezuiverd voor de effecten van de overige kenmerken)

	NL	GB	DK	DE	BE	FR	IT
is zeer tevreden over het leven dat men leidt (tabel 5.3)	1,5	1,4	1,5	1,5	(1,1)	1,8	1,4
vindt dat de persoonlijke situatie is verbeterd (tabel 5.3)	1,4	(1,2)	(0,9)	1,4	(1,2)	(1,1)	1,6
verwacht verbetering van persoonlijke situatie (tabel 5.3)	(1,0)	(1,1)	(1,0)	(1,0)	0,7	(1,1)	(0,9)
vrouw in plaats van man	(0,9)	(0,8)	0,7	(1,0)	(1,1)	(0,9)	(0,8)
ouder (50+) in plaats van jonger (18-49)	(1,0)	1,8	(0,9)	1,6	1,5	1,7	(1,1)
hoger in plaats van lager opgeleid[b]	1,4	(1,2)	(1,1)	(1,2)	1,4	1,4	1,3

a Waarden groter dan 1 duiden op een positief effect c.q. oververtegenwoordiging onder de participanten, waarden kleiner dan 1 op een negatief effect c.q. ondervertegenwoordiging; niet-significante waarden (p Æ 0,05 eenzijdig) staan tussen haakjes.

b Studeert nog of heeft het onderwijs na 18e jaar verlaten in plaats van het onderwijs voor 18e jaar beëindigd.

Bron: Eurobarometer (55.1 (voorjaar 2001)) gewogen resultaten.

Met uitzondering van België is het vertrouwen in het parlement overal gelieerd aan tevredenheid met het eigen leven en in enkele landen, waaronder Nederland, ook met de ervaren verbetering daarin. Toekomstverwachtingen en sekse doen bijna nergens iets, maar een hogere leeftijd en meer opleiding gaan wel meer dan eens gepaard met meer vertrouwen. Ten aanzien van geen van de genoemde achtergronden neemt Nederland een uitzonderlijke positie in.

Samenvattend komt Nederland uit de Eurobarometers tot in de loop van 2001 opnieuw naar voren als een tevreden natie. Niets wijst hier voor ons land op een relatieve verslechtering van de waardering van politiek en overheid.[7] Het zal interessant zijn om te zijner tijd gegevens over vertrouwen en tevredenheid uit 2002 naast die in deze

paragraaf te plaatsen. Het kan goed zijn dat er hier en daar dan aanzienlijke verslechteringen in de Nederlandse publieke opinie te signaleren zijn. Mocht dat zo zijn, dan zal het trouwens nog niet zo eenvoudig zijn om aan te geven door welke gebeurtenissen en veranderingen in de loop van 2001/'02 de afname van vertrouwen en tevredenheid in Nederland te verklaren is.

5.3 *Afkeer van de politiek?*

Tabel 5.5 biedt een overzicht van ontwikkelingen sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw in de politieke betrokkenheid, opvattingen over democratie en medezeggenschap, participatiegeneigdheid en feitelijke deelname aan de politiek in Nederland. We vatten de veranderingen kort samen in de volgorde van de tabel.

Over de hele periode gezien is er enige toename in de politieke interesse geweest en ook het volgen van de politiek lijkt enigszins toegenomen. Opvallend is dat de vrijheid om te demonstreren wél maar de vrijheid om in het openbaar te schrijven wat men wil, niét meer steun heeft gekregen. De steun voor vergroting van medezeggenschap en inspraak is na een afname tussen 1970 en 1975 ook betrekkelijk stabiel gebleven. Hetzelfde geldt voor de negatieve opvattingen over de politiek, blijkend uit de instemming met een drietal stellingen waarover verderop in deze paragraaf meer. Het goedkeuren van protest van anderen tegen een onrechtvaardig geachte wet toont daarentegen een sterke toename; in mindere mate neemt ook de geneigdheid toe zo nodig zelf te protesteren. De opkomstgeneigdheid ligt in 2000 op het niveau van 1970, maar was tussendoor groter. De feitelijke participatie vertoont schommelingen en suggereert alleen in het geval van partijpolitieke activiteiten een afname.

Voorzover vergelijkbaar, komen de ontwikkelingen redelijk overeen met de veranderingen in de periode 1971-1998 volgens de Nationale kiezersonderzoeken (zie bijdragen in Thomassen et al. 2000). Met een uitgebreidere set vragen over feitelijke deelname aan de politiek kunnen de kiezersonderzoeken wel een verschuiving laten zien van electorale en 'gezagsdragersgerichte' participatie naar meer activistische vormen.

De acceptatie van activisme is niet alleen te zien aan de toename van de steun voor demonstratievrijheid, van de goedkeuring van protestgedrag en van de protestgeneigdheid in tabel 5.5. In dezelfde enquêtes als waarover hier wordt gerapporteerd, is tussen 1975 en 2000 ook enkele malen een aantal voorbeelden voorgelegd van protestgedrag en reacties van de autoriteiten daarop. Ook daaruit blijkt de acceptatie sterk te zijn toegenomen. Het interessante is echter dat er geen sprake is van een navenante afname van de steun voor 'repressieve' reacties van het gezag (Dekker 2002b). Een groeiende groep Nederlanders bekijkt met goedkeuring demonstraties én arrestaties. Het gaat bij de acceptatie van protest blijkbaar eerder om steun voor de uitbreiding van het arsenaal middelen waarmee politiek wordt bedreven, dan om een afwijzing van het politieke systeem en zijn functionarissen.

Tabel 5.5 Opvattingen over politiek en politieke betrokkenheid, 18-74-jarigen (18-70-jarigen in 1970), 1970-2000 (in procenten)

	1970	1975	1980	1985	1991	1995	2000
oordeel over de eigen politieke interesse:							
'sterk' of 'gewoon'	35	32	39	43	41	50	43
'matig' of 'weinig'	42	49	49	45	43	40	44
'praktisch helemaal niet'	23	19	12	13	16	10	12
heeft wel eens een rechtstreekse uitzending van een Tweede-Kamerzitting op de televisie gezien	68	69	69	67	68	73	.
kijkt wel eens naar andere tv-programma's die over politiek gaan	63	59	63	67	69	74	.
leest regelmatig over politiek in ons land, bijv. krantenverslagen	33	35	43	42	39	43	35
vindt dat iedereen in ons land vrij moet zijn om in het openbaar te schrijven wat hij of zij wil	73	70	74	74	77	75	74
vindt dat iedereen in ons land vrij moet zijn om voor of tegen iets te demonstreren	78	72	81	86	90	91	91
vindt dat de medezeggenschap van arbeiders in de bedrijven groter moet worden	68	59	57	50	55	58	60
vindt dat de inspraak van de studenten op het bestuur van de universiteit groter moet worden	64	30	25	25	29	34	36
vindt dat de inspraak van burgers op het bestuur van gemeente en provincie groter moet worden	83	69	62	60	66	70	72
is het eens met de stelling 'mensen als ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet'	.	58	57	60	52	48	53
is het eens met de stelling 'ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen zoals ik denken'	.	55	56	60	54	45	51
is het eens met de stelling 'Kamerleden letten te veel op het belang van enkele machtige groepen in plaats van op het algemeen belang'	.	62	64	71	67	61	64
keurt het goed als iemand vanwege een onrechtvaardige wet besluit de regering te hinderen door zitdemonstraties, massabijeenkomsten of protestoptochten	.	38	.	45	62	66	66
zou, als de Tweede Kamer bezig was een onrechtvaardige wet aan te nemen	.						
zeer waarschijnlijk iets proberen te doen	.	11	11	14	13	15	16
enigszins waarschijnlijk iets proberen te doen	.	23	26	28	28	36	36
zou, als er nu Tweede-Kamerverkiezingen zouden zijn							
zeker gaan stemmen	76	84	87	82	80	85	77
misschien gaan stemmen	6	5	6	6	3	3	10
heeft de laatste jaren wel eens vergaderingen of bijeenkomsten van een politieke partij bezocht	.	13	14	13	8	7	.
heeft de laatste jaren wel eens wat gedaan voor een politieke partij	.	6	8	8	6	4	.
heeft de afgelopen 2 jaar meegedaan aan een inspraakprocedure van de overheid of is naar een hoorzitting geweest	.	.	16	14	13	17	14
heeft zich de afgelopen 2 jaar samen met anderen ingespannen voor een kwestie van nationaal of internationaal belang	.	.	12	20	13	14	9
heeft zich de afgelopen 2 jaar samen met anderen ingespannen voor een kwestie van lokaal belang	.	.	26	25	22	32	27

Bron: Middendorp (Progressiviteit en conservatisme 1970); SCP (CV '75, '80, '85, '91, '95, 2000 mondeling)

Na deze verkenning van afzonderlijke cijferreeksen richten we ons nu specifieker op het in de eerste helft van 2002 veelvuldig geuite vermoeden dat Nederlanders zich massaal afkeren van de (Haagse) politiek. Dat vermoeden is niet nieuw en werd een

jaar of tien geleden vaak besproken in termen van een 'toenemende kloof' tussen burgers en bestuur of bevolking en politiek (zie Van Gunsteren en Andeweg 1994; Irwin en Van Holsteyn 2002). In vervolg op eerdere Sociale en Culturele Rapporten (SCP 1994: 576 e.v.; SCP 1996: 532 e.v.) waarin empirisch op die veronderstelling werd ingegaan, wordt thans met behulp van metingen die in tabel 5.5 werden gepresenteerd, opnieuw gezocht naar dimensies waarop een afkeer van de politiek zou kunnen blijken. Helaas zijn er in het onderzoek van 2000 twee indicatoren minder beschikbaar dan er tot en met 1995 konden worden gebruikt.

Evenals eerder met zeven indicatoren werd gedaan, kan met de vijf indicatoren vermeld in tabel 5.6, voor 1975, 1985, 1991, 1995 en 2000 de afkeer van de politiek uiteen worden gelegd in twee dimensies. Hier en verderop in het hoofdstuk worden van elkaar onafhankelijk dimensies onderscheiden en meetbaar gemaakt met behulp van zogeheten principalecomponentenanalyse. Evenals in de eerdere rapporten blijkt in elk onderzoeksjaar goed een onderscheid te kunnen worden gemaakt tussen het ontbreken van politieke betrokkenheid (die niet gepaard hoeft te gaan met negatieve oordelen over politiek en politici) en een negatieve waardering van het politieke bedrijf (die gepaard kan gaan met de wens de politiek te veranderen; vgl. Schedler 1993). Elk van deze dimensies blijkt in de vijf genoemde jaren een grote overeenkomst te vertonen en daarom wordt in tabel 5.6 volstaan met de rapportage van de bevindingen voor de jaren samen. De coëfficiënten laten zien hoe sterk de opvattingen samenhangen met de twee samenvattende dimensies. De eerste dimensie, gekenmerkt door desinteresse en geringe geneigdheid om zichzelf met de politiek in te laten, is betiteld als onverschilligheid. De tweede dimensie, waarop negatieve opvattingen over politici overheersen, is betiteld als onvrede.

Tabel 5.6 Dimensies in de afkeer van de politiek, 18-74-jarigen, combinatie 1975-2000 (in principalecomponentladingen)

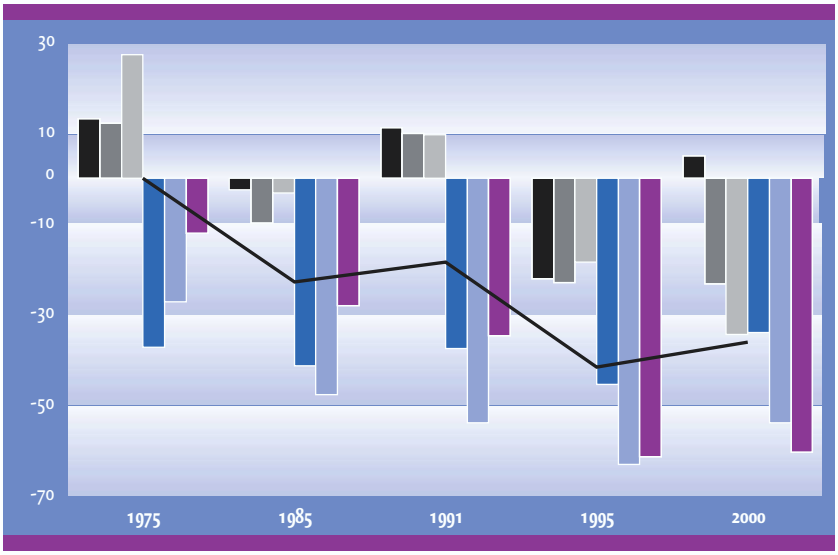
	dimensies[a]	
	onverschilligheid	onvrede
'mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet': eens	0,17	0,78
'ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen zoals ik denken': eens	0,12	0,84
'Kamerleden letten te veel op het belang van enkele machtige groepen in plaats van op het algemeen belang': eens	−0,01	0,77
oordeel over de eigen politieke interesse: weinig of praktisch helemaal niet geïnteresseerd	0,74	0,15
oordeel over de eigen protestgeneigdheid: acht het onwaarschijnlijk dat men iets zou doen als de Tweede Kamer bezig was een onrechtvaardige wet aan te nemen	0,80	0,02

a Principale componenten na varimax-rotatie met vervanging van ontbrekende waarden door gemiddelden. De analyse betreft respondenten met geldige waarden voor minstens 4 van de 5 indicatoren. De twee componenten verklaren respectievelijk 24% en 39% van de totale variantie van de vijf (dichotome) indicatoren, die staan vermeld in tabel 5.5.

Bron: SCP (CV '75, '85, '91, '95 en 2000 mondeling) gewogen om de onderzoeksjaren even zwaar mee te laten doen

Door de gebruikte techniek wordt als het ware een maat geconstrueerd voor onverschilligheid gezuiverd voor onvrede en voor onvrede gezuiverd voor onverschilligheid. Figuur 5.1 en 5.2 tonen veranderingen in deze politieke onverschilligheid en onvrede tussen 1975 en 2000. De score van de totale bevolking in 1975 is op nul gesteld; een positieve score duidt op een grotere onverschilligheid of onvrede en een negatieve waarde op een kleinere. De lijnen betreffen de hele bevolking en de staven een zestal naar leeftijd en opleidingsniveau onderscheiden bevolkingsgroepen.

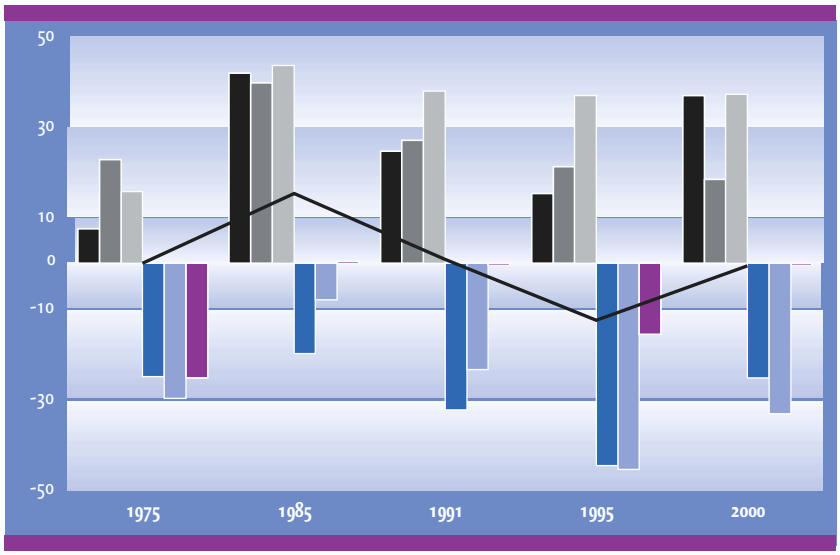
Figuur 5.1 Politieke onverschilligheid, 18-74 jarigen, 1975-2000 (gemiddelde componentscores x 100; 1975 = 0)



18-34 lager onderwijs
35-54 lager onderwijs
55-74 lager onderwijs
18-34 hoger onderwijs
35-54 hoger onderwijs
55-74 hoger onderwijs
allen

Bron: SCP (CV '75, '85, '91, '95 en 2000 mondeling)

Figuur 5.2 Politieke onvrede, 18-74 jarigen, 1975-2000 (gemiddelde componentscores x 100; 1975 = 0)



Bron: SCP (CV '75, '85, '91, '95 en 2000 mondeling)

Voor de hele bevolking is de onverschilligheid in het laatste kwart van de vorige eeuw volgens deze metingen duidelijk afgenomen, terwijl de politieke onvrede na beperkte veranderingen in 2000 op hetzelfde niveau ligt als in 1975.

De afnemende politieke onverschilligheid tot het midden van de jaren negentig spoort misschien niet met gangbare verwachtingen, maar wel met de bevindingen van onderzoek in andere West-Europese landen. Zo signaleren Fuchs en Klingemann (1995) op basis van diverse tijdreeksen van enquêteonderzoek in de meeste landen een afnemende politieke apathie. Deze auteurs vonden tegenstrijdige trends in het vertrouwen in politici en politieke instellingen. De afgelopen jaren wordt in de literatuur wel naar voren gebracht dat in veel landen het politieke vertrouwen afneemt en de houding tegenover politici negatiever wordt (zie de bijdragen in Pharr en Putnam 2000). Daarbij komt Nederland dan echter expliciet naar voren als een uitzondering (Putnam et al. 2000: 14-15). In deze internationale vergelijkingen baseert men zich op tijdreeksen van de Nationale kiezersonderzoeken en European values studies tot het begin van de jaren negentig. Echter ook meer actuele gegevens uit deze enquêteseries wijzen voor Nederland nog steeds niet op een toenemende politieke onvrede.[8]

Kijkt men naar de afzonderlijke leeftijds- en opleidingscategorieën in figuur 5.1 en 5.2, dan blijken zich wel verschillende ontwikkelingen voor te doen. De politieke onverschilligheid is sterk gedaald bij de ouderen, zowel onder de lager als de hoger opgeleiden. In de positie van de categorie hoger opgeleide jongeren is er weinig veranderd in de 25 jaar; de lager opgeleide jongeren zijn minder stabiel en worden tussen 1995 en 2000 veel onverschilliger. Deze laatste categorie toonde tussen 1995 en 2000 ook een opvallende daling in de geneigdheid op te komen bij verkiezingen (Dekker 2002a: 174).

Over de hele periode springt bij de politieke onvrede het verschil tussen lager en hoger opgeleiden meer in het oog dan bij de onverschilligheid. Lager opgeleiden vertonen voortdurend meer onvrede dan de hoger opgeleiden. Onder de hoger opgeleiden laten de 55-74-jarigen na 1975 opvallend meer onvrede zien dan de 18-54-jarigen, maar nog altijd minder dan de lager opgeleiden in elke leeftijdscategorie.

Voor een toekomstverwachting zou men de groepsverschillen generationeel kunnen opvatten en kunnen speculeren over de gevolgen van de 'vervanging' van laagopgeleide ouderen door (ouder wordende) hoogopgeleide jongeren. Dan is een min of meer gelijkblijvende politieke onverschilligheid en dalende politieke onvrede te verwachten.

De cijfers in deze paragraaf geven geen aanleiding om een toenemende afkeer van de politiek voor de hele bevolking te vermoeden. Nederland is niet alleen tevreden in vergelijking met buurlanden, maar lijkt ook niet ontevredener te worden. Gezien de publieke onvrede die zich in de eerste maanden van 2002 heeft gemanifesteerd naar aanleiding van het optreden van Pim Fortuyn en de enorme nederlaag van de regeringspartijen bij de Kamerverkiezingen van 15 mei, zijn dit opmerkelijke bevindingen. Hoe kan het zijn dat een volk dat zich in enquêtes altijd zo tevreden toont, als electoraat gaat rebelleren?

Een antwoord op deze vraag is dat de mensen eigenlijk al langer niet tevreden waren, maar dat dat niet in de enquête-uitslagen blijkt omdat die worden vertekend door selectieve non-respons en sociaal-wenselijke antwoorden. Er doen steeds minder mensen mee aan enquêteonderzoek. Dat zijn waarschijnlijk relatief steeds meer tevreden en betrokken burgers en als die dan ook nog een overdreven positief beeld schetsen, dan komt uit de enquêtes allicht een veel te gunstige ontwikkeling. Enigszins overdreven zou men kunnen zeggen dat het bij de tevreden geënquêteerden en de ontevreden kiezers om geheel verschillende groepen gaat. Dat is getalsmatig natuurlijk goed mogelijk – de vele beschouwingen in de politiek en media over 'de kiezer' als een enkel persoon, doen gemakkelijk vergeten dat de meningen en voorkeuren van de kiezers in 2002 waarschijnlijk meer verschilden dan in de jaren ervoor – maar het is wel een probleem als men met enquêtes een beeld probeert te krijgen van de publieke opinie.

Een heel ander antwoord op de verwondering over de combinatie van tevreden publieke opinie en ontevreden kiezers is dat het met de ontevredenheid misschien wel meevalt. Zij het omdat er een inhaalslag plaatsvindt als verwaarloosde redenen voor ontevredenheid onderwerp van publieke discussie worden, zij het uit een zekere verveling van het publiek, zij het omdat mensen worden meegesleurd door een dynamiek

van politieke strijd in de publieke opinie, er kan zich een ontevredenheid manifesteren waarachter geen ingrijpende en blijvende veranderingen schuil hoeven te gaan.

In eerdere rapporten is ingegaan op het probleem van vertekeningen ten gevolge van een sterkere afname onder politiek ongeïnteresseerden van de bereidheid om aan enquêteonderzoek mee te werken dan onder geïnteresseerden (zie verder SCP 1996: 535-537). Enige vertekening van de werkelijke ontwikkelingen ten gevolge daarvan lijkt waarschijnlijk, maar een ommekeer van de richting van veranderingen is echter uiterst onaannemelijk. Voor verschillen tussen landen zoals gepresenteerd in de voorafgaande paragraaf, leveren de enquêteproblemen ook geen voldoende verklaring.

Er is, kortom, reden om de gebleken onvrede in de eerste maanden van 2002 niet klakkeloos te verheffen tot de enige echte publieke opinie. Zowel individueel als collectief zal de oordeelsvorming vaak ambivalent zijn en afhankelijk van onderwerp, gesprekspartners en opinieklimaat verschillend tot uitdrukking komen. In Duits onderzoek naar niet-stemmers is in dit verband wel gesproken van de 'januskop van de politieke cultuur' waarin tevredenheid met de eigen situatie en de erkenning van de relatief goede omstandigheden in het eigen land prima gepaard blijken te kunnen gaan met harde kritiek op de politiek. Die combinatie was ook nogal eens aan te treffen in focusgroepen die met stemmers en niet-stemmers in de herfst van 2001 werden gehouden voor het SCP (Dekker 2002a: 146).

Niet één van de bovenstaande overwegingen zal de 'plotselinge politieke ontevredenheid' afdoende verklaren; waarschijnlijk spelen verschillende mechanismen door elkaar heen een rol en moet men voor verschillende delen van het electoraat ook verschillende accenten plaatsen. We hopen hierop in 2003 in de *Staat van Nederland* terug te komen en op basis van het Nationale kiezersonderzoek van rond de Kamerverkiezingen 2002 en nieuwe Eurobarometers iets meer te kunnen zeggen over de veranderingen van de *public mood* in ons land.

5.4 *Ontevredenheid, participatie en invloed*

In deze paragraaf kijken we naar de relatie tussen ontevredenheid met politiek en overheidsbeleid en de bereidheid tot protest en de feitelijke deelname aan de politiek. Daarvoor maken we eerst gebruik van hetzelfde onderzoek als in de voorgaande paragraaf, maar we beperken ons tot het jaar 2000, waarin meer gegevens beschikbaar zijn over de tevredenheid met het beleid. Vervolgens wordt aan de hand van de enquête Kwaliteit van de quartaire sector (KQS) verder ingegaan op de ontevredenheid met quartaire diensten en wat men daaraan zou kunnen doen.

Tabel 5.7 biedt informatie over de relatie tussen ontevredenheid en de geneigdheid te participeren en de feitelijke participatie. Dat gebeurt op dezelfde wijze als in tabel 5.4 met behulp van gezuiverde relatieve kansenverhoudingen. Zoals eerder aangegeven, duidt een coëfficiënt groter dan één op een positieve relatie met participatie(geneigdheid), een coëfficiënt kleiner dan één op een negatieve. Behalve ontevredenheid zijn ook weer enkele persoonskenmerken en bovendien de politieke interesse in de analyse betrokken.

Tabel 5.7 Participatie(geneigdheid) als effect van ontevredenheid met politiek en beleid en andere kenmerken, 18-74-jarigen, 2000 (in relatieve kansenverhoudingen gezuiverd van de effecten van de overige genoemde kenmerken)[a]

	protest-geneigd[b]	opkomst-geneigd[b]	nam deel aan inspraak[b]	nam deel aan collectieve actie[b]	vrijwilligers werk[c]
is het eens met de stelling 'Kamerleden letten te veel op het belang van enkele machtige groepen in plaats van op het algemeen belang' (64% van de ondervraagden)	(1,0)	0,4	(1,0)	(0,9)	0,8
is in het algemeen (nogal/erg) ontevreden over wat de Nederlandse regering doet (23%)	(1,0)	0,6	(1,0)	(1,3)	(0,8)
geeft het zorgbeleid van de regering een onvoldoende (70%)	(0,9)	(1,3)	1,5	(1,2)	(0,9)
geeft het milieubeleid van de regering een onvoldoende (28%)	1,3	(1,0)	(1,0)	(1,0)	(0,9)
is 'sterk' of 'gewoon' geïnteresseerd in politiek[d]	2,0	5,5	2,8	2,3	1,5
vrouw in plaats van man	(0,9)	(1,1)	0,7	(1,1)	(0,9)
ouder (50-74 jaar) in plaats van jonger (18-49 jaar)	(1,0)	1,9	1,5	1,3	1,3
hoger (mbo+) in plaats van lager opgeleid (t/m mavo)	1,3	1,6	1,6	(1,2)	(1,2)

a Waarden groter dan 1 duiden op een positief effect c.q. oververtegenwoordiging onder de participanten, waarden kleiner dan 1 op een negatief effect c.q. ondervertegenwoordiging; niet-significante waarden ($p \geq 0{,}05$ eenzijdig) staan tussen haakjes.

b Tabel 5.5: zou zeer of enigszins waarschijnlijk iets proberen te doen tegen een onrechtvaardige wet (52%); zou zeker gaan stemmen als er nu Kamerverkiezingen zouden zijn (77%); heeft de afgelopen 2 jaar meegedaan aan een inspraakprocedure (14%); en heeft zich de afgelopen 2 jaar samen met anderen ingespannen voor een (inter)-nationale of (sub)lokale kwestie (30%).

c Verricht gemiddeld per week een uur of meer 'onbetaald werk ten behoeve van of georganiseerd door een instelling of vereniging'.

d Tabel 5.5: zegt 'sterk' of 'gewoon' in politiek te zijn geïnteresseerd.

Bron: SCP (CV 2000 mondeling)

De indicatoren voor ontevredenheid tonen slechts in vijf gevallen statistisch significante effecten en daarvan zijn er drie negatief: een cynisch oordeel over Kamerleden gaat gepaard met een geringere opkomstgeneigdheid en minder vrijwilligerswerk; de opkomstgeneigdheid wordt eveneens gedrukt door een negatief oordeel over de regering. Een negatief oordeel over het milieubeleid gaat daarentegen gepaard met een grotere geneigdheid tot protest en een negatief oordeel over het zorgbeleid met een grotere feitelijke deelname aan inspraak. Deze tegenstrijdige relaties kunnen natuurlijk niet causaal worden geïnterpreteerd. Afgezien van de relatie tussen de geneigdheid op te komen voor verkiezingen en de opvatting over Kamerleden is er inhoudelijk nauwelijks of geen relatie tussen de oordelen en de participatievormen, en in het geval van een echte relatie tussen oordeel en participatie zou de relatie ook nog omgekeerd kunnen liggen. De tabel laat echter wel zien dat participatie zeker niet bij uitstek een zaak voor ontevredenen is. Zij is vooral geconcentreerd bij politiek geïnteresseerden en ook een hogere leeftijd of hoger opleidingsniveau dragen ertoe bij. In dit verband zij vermeld dat mensen juist minder geneigd zijn te gaan stemmen naarmate ze ontevredener over de regering zijn (Boelhouwer 2002: 34-37). Non-participatie lijkt ook in dit geval eerder voort te komen uit een gebrek aan politieke belangstelling dan uit politieke ontevredenheid of politiek cynisme (Dekker 2002a: 145).

Volgens de onderzoeksliteratuur ligt een sterke relatie tussen ontevredenheid en participatie ook niet zo voor de hand (Klandermans 1989). Zelfs als de participatie gericht is op het veranderen van zaken waarover men ontevreden is, spelen in de beslissing al of niet iets te doen andere zaken dan de mate van tevredenheid een rol. In de bekende termen van Hirschman (1970) zal men de *voice* van participatie en protest afwegen tegen de *exit*-optie om op te stappen en ergens anders heen te gaan, een keuze die mede afhankelijk is van de *loyalty* tegenover de organisatie waarover men ontevreden is. In het kader van onderzoek naar wat burgers kunnen doen als ze ontevreden zijn over de dienstverlening van lokale overheden, vatten Lyons et al. (1992: 51-55) loyaliteit niet op als interveniërende variabele, maar als een derde optie van het in vertrouwen verbeteringen afwachten. Ze complementeren deze drie opties met *neglect*, een meer fatalistisch gestemde passiviteit. Men verwacht niet dat het wel goed komt, maar men denkt dat stemverheffing niets zal uithalen en men kan nergens anders heen of het zal elders ook al niet beter zijn. *Neglect* zal in veel gevallen van ontevredenheid met politiek, bestuur en quartaire dienstverlening in feite het gedrag zijn van de meerderheid van de burgers, maar eerder vanuit een negatieve of berustende basishouding dan als een op de specifieke ontevredenheid toegesneden reactie.

Behalve van de algehele individuele geneigdheid om zich politiek of anderszins collectief te engageren, van de hulpbronnen die iemand daarvoor ter beschikking staan, en van de overwegingen die men heeft ten aanzien van de participatie van anderen (wordt het sowieso niets omdat verder niemand meedoet of wordt het probleem sowieso opgelost omdat er al voldoende mensen actief zijn en de onzekerheid tussen deze extremen in), zal de beslissing wel of niet te participeren afhankelijk zijn van de verwachte responsiviteit van de personen of organisaties waarop de participatie zich richt. Hierover biedt de voor dit rapport gehouden enquête Kwaliteit van de quartaire sector 2002 (KQS 2002) enige informatie betreffende gemeenteambtenaren. Er is naar gemeenteambtenaren gevraagd omdat zij veel meer dan rijksambtenaren quartaire diensten verlenen aan burgers of daarvoor verantwoordelijk zijn. Tabel 5.9 toont de instemming met drie stellingen over gemeenteambtenaren.

Tabel 5.8 Opvattingen over gemeenteambtenaren, bevolking van 25 jaar en ouder, 2002 (in procenten; horizontaal gepercenteerd)

	helemaal mee oneens	mee oneens	mee eens	helemaal mee eens
'de ambtenaren in de gemeente waar ik woon, hebben een open oor voor je problemen'	8	44	46	2
'gemeenteambtenaren zijn alleen maar geïnteresseerd in regels en formulieren'	3	37	48	12
'gemeenteambtenaren zijn moeilijk te bereiken'	3	32	50	15

Bron: SCP (KQS 2002)

Ongeveer de helft van de bevolking meent dat de ambtenaren een open oor hebben voor de problemen waarmee men aankomt; bijna twee derde stemt in met de uitspraken dat ze alleen maar geïnteresseerd zijn in regels en formuleren en dat ze moeilijk te bereiken zijn.[9] De drie opvattingen laten zich goed samenvatten in een maat voor verwachte responsiviteit van gemeenteambtenaren.[10] Alvorens die maat te gebruiken, komen in tabel 5.9 eerst mogelijkheden aan de orde om iets te doen als men ontevreden is over uiteenlopende quartaire diensten. De vraag aan de respondenten van het onderzoek Kwaliteit van de quartaire sector 2002 was wat ze van die mogelijkheden verwachten.

Tabel 5.9 Verwachtingen van mogelijkheden om iets te doen als men ontevreden is over de quartaire dienstverlening, bevolking van 25 jaar en ouder, 2002 (in procenten; horizontaal gepercenteerd)

	daar verwacht ik niets van	daar verwacht ik weinig van	daar verwacht ik wel iets van	daar verwacht ik heel veel van
Stel: iemand is zeer ontevreden over de school van zijn/haar kinderen. Hij of zij kan dan verschillende dingen doen. Enkele daarvan staan hieronder genoemd. Kunt u van elk daarvan aangeven hoe groot volgens u in het algemeen de kans op succes is?				
gaan klagen bij de directeur of directie van de school	4	21	65	10
contact opnemen met de ouder- of medezeggenschapsraad	5	25	63	7
contact opnemen met gemeenteraadsleden, de betrokken wethouder of de onderwijsinspectie	20	50	26	4
contact opnemen met andere ouders om samen iets te doen	5	24	58	12
Stel: u woont in een afgelegen dorp en u bent afhankelijk van vervoer met de bus. Nu hoort u dat er een aanzienlijk slechtere dienstregeling in de maak is. U kunt dan verschillende dingen doen om te proberen dat veranderd te krijgen. ...				
een brief sturen aan de directie van de busonderneming	29	51	19	2
contact opnemen met de media (krant, radio, tv)	6	28	58	8
contact opnemen met politieke vertegenwoordigers (gemeenteraadsleden, wethouder, leden van gedeputeerde staten e.d.)	13	41	40	6
proberen samen met andere inwoners een actie te organiseren	5	21	60	15
Stel: uw vader of moeder woont in een verzorgingshuis. U vindt de zorg in dat verzorgingshuis beslist onvoldoende. Hieronder staan verschillende dingen die u zou kunnen doen. ...				
contact opnemen met de directie van het verzorgingshuis	5	35	54	6
contact opnemen met de cliëntenraad	2	23	67	7
contact opnemen met de inspectie volksgezondheid	7	38	45	10
proberen samen met de familieleden van andere inwoners het probleem aan de orde te stellen	3	21	63	13
Stel: uw gemeente heeft bouwplannen met uw straat, waarmee een meerderheid van uw straat het niet eens is. Hieronder staan weer verschillende dingen die u zou kunnen doen. ...				
contact opnemen met de gemeente, gemeenteraadsleden, politieke partijen of de betrokken wethouder	18	45	34	4
contact opnemen met het wijk- of buurtcomité	6	28	58	7
contact opnemen met de media (krant, radio, tv)	6	31	54	9
proberen samen met andere inwoners een actie te organiseren	4	19	60	17

Bron: SCP (KQS 2002)

Bij alle vier onderwerpen wordt veel verwacht van contacten met andere belanghebbenden of medegedupeerden. In elk van de gevallen acht zo'n driekwart van de ondervraagden deze wijze van reageren het meest effectief. Dat staat in schril contrast met de vergelijkenderwijs lage verwachtingen die men heeft van het contacteren van ambtenaren en politieke vertegenwoordigers. Directies benaderen beschouwt men in het geval van de school of het verzorgingstehuis wel effectief, maar niet in het geval van de ongunstige dienstregeling van de bus. De media worden een factor van belang geacht bij de verwezenlijking van eisen: in de twee denkbeeldige situaties waarin deze mogelijkheid is genoemd, noemt twee derde het daarmee contact zoeken als een optie.

Tabel 5.10 Samenhang in het zien van mogelijkheden om iets te doen als men ontevreden is over quartaire diensten, bevolking van 25 jaar en ouder, 2002 (in componentladingen)[a]

		dimensies		
	algemeen	extern: politiek e.d. mobiliseren	intern: op organisatie gericht	actie: met lotgenoten en via media
school				
klagen bij de directeur of directie van de school	0,32	0,13	0,66	−0,04
contact met de ouder- of medezeggenschapsraad	0,42	0,05	0,53	0,25
contact met lokale politici of onderwijsinspectie	0,37	0,57	0,09	−0,01
met andere ouders samen iets te doen	0,44	−0,08	0,14	0,62
bus				
brief sturen aan de directie van de busonderneming	0,48	0,46	0,31	0,11
contact met de media	0,54	0,45	−0,15	0,49
contact met politieke vertegenwoordigers	0,55	0,70	0,09	0,15
samen met andere inwoners actie organiseren	0,60	0,12	0,09	0,71
verzorgingshuis				
contact met de directie	0,41	0,22	0,68	−0,01
contact met de cliëntenraad	0,53	0,09	0,62	0,30
contact met de inspectie volksgezondheid	0,42	0,55	0,07	0,09
met familieleden van andere bewoners iets doen	0,54	−0,04	0,18	0,71
bouwplannen				
contact met de gemeente of lokale politici	0,48	0,63	0,29	−0,02
contact met het wijk- of buurtcomité	0,65	0,33	0,30	0,47
contact met de media	0,58	0,46	−0,18	0,56
met andere inwoners actie organiseren	0,63	0,16	0,11	0,71

a Eerste ongeroteerde component en drie principale componenten na varimax-rotatie met vervanging van ontbrekende waarden door gemiddelden voor respondenten met oordelen over ten minste 13 van de 16 (als intervalschalen opgevatte) indicatoren van tabel 5.9. De eerste component verklaart 26% van de totale variantie van de 16 (dichotome) indicatoren, de drie geroteerde componenten verklaren respectievelijk 15%, 12% en 18%.

Bron: SCP (KQS 2002)

In tabel 5.10 wordt, met dezelfde methode (principale componentenanalyse) als gebruikt in tabel 5.6, de samenhang in de opvattingen onderzocht om te komen tot samenvattende metingen van de verwachtingen van mogelijkheden om iets te doen als men ontevreden is. Naast een algemene samenvattende maat van de verwachtingen

– mensen zien in het algemeen meer of minder mogelijkheden om iets te doen – zijn er drie dimensies te onderscheiden: men kan op de verschillende terreinen meer verwachten van het inschakelen van externe autoriteiten (politici, bestuurders, inspecteurs), meer van het inschakelen van interne autoriteiten (directies of ook medezeggenschapsorganen), of van collectieve actie met andere gebruikers van de diensten en het zoeken van de openbaarheid.

Zowel van de algemene verwachting dat men iets kan doen als voor de drie onderscheiden dimensies zijn met principale-componentscores weer maten gemaakt zoals dat eerder werd gedaan voor de beide dimensies van politieke afkeer.

De verwachte responsiviteit van gemeenteambtenaren hangt positief samen met de algehele verwachting dat men iets kan doen, en ook met de verwachtingen van politieke en instellingsgerichte beïnvloedingspogingen zoals onderscheiden in tabel 5.10, maar ze vertoont geen samenhang met de verwachtingen van actiegerichte mogelijkheden.

Tabel 5.11 biedt inzicht in de achtergronden van de verwachtingen. Wanneer in de analyse rekening wordt gehouden met de andere achtergronden, blijken de seksen niet te verschillen in de waardering van de gemeenteambtenaren, maar zien vrouwen wel meer mogelijkheden om iets te doen aan tekortschietende quartaire dienstverlening. Vrouwen verwachten vooral meer van het gaan praten met de directie of andere bevoegde organen binnen de betrokken organisatie. Ouderen staan positiever tegenover gemeenteambtenaren dan jongeren en, opvallender, ze hebben grotere verwachtingen van gemeenschappelijke actie en het inschakelen van de media. Opvallend is ook dat hoger opgeleiden niet meer dan lager opgeleiden verwachten van mogelijkheden om iets aan gebreken aan de quartaire dienstverlening te doen. Wel verwachten ze meer van gemeenteambtenaren.

Tabel 5.11 Verschillen in verwachtingen van de responsiviteit van gemeenteambtenaren en van mogelijkheden om iets te doen als men ontevreden is over quartaire diensten naar persoonskenmerken, bevolking van 25 jaar en ouder, 2002 (afwijkingen van het gemiddelde, gezuiverd van effecten van andere kenmerken)[a]

	responsiviteit ambtenaren	mogelijkheden om iets te doen			
		algemeen	extern	intern	actie
vrouw in plaats van man	(+0)	+11	(+1)	+15	(+6)
ouder (50+) in plaats van jonger (25-49 jaar)	+8	+10	(−2)	(−5)	+19
hoger (mbo+) in plaats van lager opgeleid (t/m mavo)	+18	(−1)	(+1)	(+4)	(−4)

a Verschillen in componentscores (x 100) gezuiverd voor de overige verschillen; niet-significante waarden ($p \geq 0{,}05$ eenzijdig) staan tussen haakjes.

Bron: SCP (KQS 2002)

Ter afsluiting van deze paragraaf presenteren we de resultaten van een vergelijkbare vraag over de mogelijkheden om iets te doen als men het niet eens is met het gemeentebestuur. Tabel 5.12 toont de verwachtingen van negen mogelijkheden in de jaren 1975, 1985 en 1997 en samenvattingen van deze verwachtingen in 1997.

Tabel 5.12 Hoge verwachtingen van mogelijkheden om iets tegen het gemeentebestuur te doen, 18-74-jarigen, 1975-1997 (in procenten en principalecomponentladingen)

	verwachtingen[a]			1997		
					dimensies[b]	
	1975	1985	1997	algemeen	bestuur	actie en media
contact zoeken met leden van de gemeenteraad	29	25	22	0,51	0,77	0,02
proberen samen met andere mensen iets te doen	45	46	48	0,70	0,43	0,55
een vereniging of organisatie proberen in te schakelen	37	38	49	0,71	0,36	0,62
een politieke partij proberen in te schakelen	28	22	30	0,58	0,53	0,32
contact zoeken met burgemeester of wethouder	38	29	26	0,54	0,76	0,06
proberen radio of televisie in te schakelen	22	30	46	0,52	−0,09	0,75
contact zoeken met een ambtenaar van de gemeentedienst	23	22	18	0,45	0,65	0,04
een actiecomité helpen oprichten	28	28	32	0,61	0,13	0,69
een krant of ander blad proberen in te schakelen	27	35	47	0,62	0,02	0,80

a Denkt 'veel' (i.p.v. 'weinig', 'niets' en 'weet niet') met de genoemde mogelijkheden te kunnen bereiken als men het oneens is met plannen of maatregelen van het gemeentebestuur.

b Principale componenten na varimax-rotatie met vervanging van ontbrekende waarden door gemiddelden voor respondenten met geldige waarden voor minstens 7 van de 9 indicatoren. De eerste component verklaart 35% van de totale variantie van de negen (dichotome) indicatoren, de twee geroteerde componenten verklaren respectievelijk 28% en 25%.

Bron: SCP (CV'75 en '85; Civil society en vrijwilligerswerk 1997)

Van contact met burgemeester en wethouders verwacht men in 1997 minder dan in 1975, van het inschakelen van organisaties en van de media meer. In 1997 kunnen twee dimensies in de verwachtingen worden onderscheiden: meer bestuurlijk gericht of meer gericht op collectieve actie en de openbaarheid.

Ter vergelijking met tabel 5.11 staan in tabel 5.13 weer de effecten van drie achtergrondkenmerken op de verwachtingen. Anders dan bij de situaties van tekortschietende quartaire dienstverlening blijken vrouwen nu niet positiever gestemd over de mogelijkheden om iets te doen, en hebben ouderen wel grotere verwachtingen van bestuurlijkgerichte, maar nu juist minder van actiegerichte participatie. Hoger opgeleiden verwachten van beide vormen van participatie meer dan lager opgeleiden.

Tabel 5.13 Verschillen in verwachtingen van de responsiviteit van B. en W. en raadsleden en van mogelijkheden om iets te doen als men ontevreden is over het gemeentebestuur, bevolking van 18 jaar en ouder, 1997 (in gezuiverde afwijkingen)[a]

	algemeen	bestuur	actie en media
vrouw in plaats van man	(−3)	(−4)	(+7)
ouder (50+) in plaats van jonger (18-49 jaar)	−20	+11	−38
hoger (mbo+) in plaats van lager opgeleid (t/m mavo)	+38	+29	+25

a Verschillen in factorscores (x 100) gezuiverd voor de overige verschillen; niet-significante waarden ($p \geq 0{,}05$ eenzijdig) staan tussen haakjes.

Bron: SCP (Civil society en vrijwilligerswerk 1997)

Het patroon van tabel 5.13 sluit aan bij wat we uit andere bronnen weten over verschillen in politiek zelfvertrouwen en protestgeneigdheid. Het afwijkende patroon in tabel 5.11 duidt erop dat de mogelijkheden om invloed te hebben op collectieve voorzieningen anders worden beoordeeld dan politieke invloedsmogelijkheden. Helaas ontbreekt het aan actueel onderzoek waarin met beter vergelijkbare vragen naar beide soorten invloed wordt gevraagd. We komen in de slotbeschouwing nog terug op de relatie tussen ontevredenheid met de politiek en met de quartaire dienstverlening, maar nu volgen eerst de drie paragrafen over maatschappelijke participatie

5.5 *Vrijwilligerswerk*

Ons land beschikt internationaal gezien over een zeer omvangrijke non-profitsector, waarbinnen de gezondheidszorg, onderwijs en welzijn veruit de grootste sectoren vormen. Vrijwilligheid geldt als een belangrijk kenmerk en vrijwillige organisaties worden als kenmerkend voor de sector gezien.

Binnen de Nederlandse non-profitsector neemt het vrijwilligerswerk een belangrijke plaats in. In 1995 bestond de werkgelegenheid er uit 670.000 voltijdse banen. Volgens een conservatieve schatting kwam daarvan meer dan de helft voor rekening van vrijwillige arbeid. Omgerekend naar fulltime banen ging het om 400.000 arbeidsplaatsen, die voor bijna driekwart te vinden waren op de deelterreinen cultuur en recreatie (147.000), welzijn (84.000) en onderwijs en onderzoek (59.000). Het vrijwilligerswerk vormde in dat jaar 7,5% van de totale werkgelegenheid (Burger 2001; Dekker en De Hart 2001).

In deze paragraaf komen de veranderingen aan de orde, die zich, blijkens tijdsbestedingsonderzoek, hebben voorgedaan in de deelname aan het vrijwilligerswerk. Dat gebeurt op basis van de schriftelijke vragenlijst die in de tijdsbestedingsonderzoeken (TBO) sinds halverwege de jaren tachtig is gebruikt.[11]

Er is een driedeling van vrijwilligerswerk gebruikt, die spoort met verschillende betekenissen of accentueringen die het begrip internationaal heeft: vrijwilligerswerk als onbetaalde arbeid, als actief lidmaatschap en als actief burgerschap (Dekker 2001;

Dekker en De Hart 2002b). Onbetaalde arbeid is de kern van *volunteering* in Angelsaksische landen en waarschijnlijk ook de eerste associatie bij vrijwilligers*werk* in ons land. In Scandinavië zijn vrijwilligers vooral actieve leden van verenigingen, al of niet voortgekomen uit brede volksbewegingen. Het actieve burgerschap staat het dichtst bij wat men in Duitsland traditioneel aanduidt als *Ehrenamt* (in politiek en openbaar bestuur, jury's, besturen van algemeen nut, enz.) en wordt het bepleit als *Bürgerarbeit* in nieuw vrijwillig initiatief op lokaal niveau en ter behartiging van ideële belangen (Beck 1999).

De verschillende opvattingen leiden tot verschillende prototypen van vrijwilligerswerk en verschillende perspectieven op wat vrijwilligers doen, maar ze bieden natuurlijk geen sluitende opdeling van vrijwilligerswerk, laat staan een simpele indeling van sectoren. Er mag echter wel worden verondersteld dat sectoren verschillen in accentuering. Onbetaalde arbeid zal vaak kenmerkend zijn voor vrijwilligerswerk in de sfeer van zorg, onderwijs en hulpverlening. Actief lidmaatschap zal eerder de kern zijn van wat vrijwilligers doen in de sfeer van het club- en verenigingsleven in de vrijetijdsbesteding en van kerken. Actief burgerschap verwacht men vooral aan te treffen in de politiek en in (ideële) belangengroepen. Dit brengt ons tot de globale driedeling van tabel 5.14.

Tabel 5.14 Deelname aan sectoren van vrijwilligerswerk en hulpverlening, bevolking van 12 jaar en ouder, 1985-2000 (in procenten)

	1985	1990	1995	2000
onbetaalde arbeid				
kinderopvang, crèche, peuterspeelzaal	3	3	4	2
jeugd- en clubhuiswerk	5	5	5	3
hulp op school, oudercommissie, schoolbestuur	11	10	11	6
georganiseerde hulpverlening[a]	4	4	3	3
totaal onbetaalde arbeid	**18**	**17**	**20**	**12**
actief lidmaatschap				
sport[b]	10	10	13	8
cultuur en hobby's[c]	16	14	18	8
godsdienst en levensbeschouwing	9	9	10	6
vrouwenorganisaties[d]	3	3	2	1
totaal actief lidmaatschap	**30**	**27**	**31**	**21**
actief burgerschap				
politieke en ideële doeleinden[e]	5	5	6	4
beroeps-, vak-, standsorganisatie	4	3	4	2
totaal actief burgerschap	**8**	**8**	**9**	**5**
vrijwilligerswerk totaal	42	38	44	31
buren-, bejaarden-, gehandicaptenhulp	13	13	13	7

a Advies, voorlichting, telefonische hulpdienst, wetswinkel.
b Niet als beoefenaar.
c Zang, muziek, toneel of anders cultureel, hobby.
d Vrouwenvereniging of -bond, vrouwengroep of vrouwencafé.
e Politiek, overig maatschappelijk werk (actiegroep, Amnesty International, Wereldwinkel e.d.).

Bron: SCP (TBO 1985-2000; vragenlijstgegevens)

Tabel 5.14 laat zien dat de recreatieve sector van amateurkunstbeoefening, sport en hobby's en de sector kinderen en jeugd de meest omvangrijke zijn qua aantal participanten. In de vorm van onbetaalde arbeid en actief lidmaatschap verrichten aanzienlijk meer Nederlanders vrijwilligerswerk dan in de sfeer van actief burgerschap. In de meest recente periode valt op alle onderscheiden hoofdterreinen van het vrijwilligerswerk een afname waar te nemen.

In tabel B5.1 van de bijlage is het percentage deelnemers aan de categorieën onbetaalde arbeid, actief lidmaatschap en actief burgerschap vergeleken voor een aantal groepen uit de bevolking. Wat hier is samengevat als 'onbetaalde arbeid', werd in 2000 het meest verricht door ouders met thuiswonende kinderen, Nederlanders in de leeftijd van 35-49 jaar en personen wier belangrijkste dagtaak bepaald wordt door het huishouden. Bij het actief lidmaatschap van verenigingen waren in alle jaren regelmatige kerkgangers sterk oververtegenwoordigd.

Volgens de tijdsbestedingsgegevens vormen de afhakers een gemêleerd gezelschap. De geconstateerde teruggang sinds 1995 blijkt zich bij elk van de onderscheiden typen van het vrijwilligerswerk en bij alle bevolkingsgroepen te hebben voorgedaan. Hierop is slechts één uitzondering: huisvrouwen/mannen hielden hun participatie in onbetaalde arbeid op peil. Onder de 35-49-jarigen en het hoogst opgeleide deel van de bevolking deed zich in deze vorm van maatschappelijke participatie de sterkste daling voor.

De scherpe daling van de deelname aan vrijwilligerswerk tussen 1995 en 2000 in tabel 5.14 wordt bevestigd door de andere meting in het tijdsbestedingsonderzoek, de registratie van de tijdsbesteding met dagboekjes (De Hart en Breedveld 2001). De afname volgens het meest recente onderzoek is echter nog met te veel onzekerheid omgeven om met stelligheid van een dalende trend te kunnen spreken.[12] Daarvoor is de verandering te plotseling en bovendien correspondeert zij niet met de uitkomsten van ander onderzoek. Volgens het opinieonderzoek Culturele veranderingen in Nederland (CV), bijvoorbeeld, deed in zowel 1993 als 2000 28% van de bevolking van 16 jaar en ouder wekelijks gemiddeld een uur of meer vrijwilligerswerk (26% tot 29% in tussenliggende jaren). Wat wel in andere onderzoeken terugkeert, is de verschuiving naar oudere leeftijdsgroepen.

Wat is er, los van de tegenstrijdige enquêtecijfers, met het oog op de toekomst te verwachten? Wat het vrijwilligerswerk als de onbetaalde arbeid betreft, lijken de perspectieven niet slecht wanneer goed wordt ingespeeld op de drukte van het moderne bestaan. Voor naar efficiëntie strevende mensen met volle agenda's is vrijwilligerswerk met duidelijke afspraken veel handiger dan samenwerking vanuit een gezellige verenigingscultuur. Een half uurtje leesouder zijn voor je naar kantoor gaat, als het je past een krantje in de buurt verspreiden of op gezette tijden mensen vervoeren: het klinkt allemaal niet erg opwindend, maar het is wel te doen in een druk bestaan. In de sfeer van de onbetaalde arbeid liggen er dan ook nieuwe initiatieven waarbij het organisatorische verband uit de definitie van vrijwilligerswerk alleen nog de bemiddeling betreft.

Men denke aan vriendendiensten, buddy- en maatjesprojecten, en dergelijke, waarin patiënten en mensen in isolement gekoppeld worden aan vrijwilligers. Tot de sfeer van het onbetaalde werk kan ook het thans in discussies populaire *corporate volunteering* of werknemersvrijwilligerswerk gerekend worden: werknemers die al of niet in de baas zijn tijd vrijwilligerswerk doen. Dit zou wel eens een hoge vlucht kunnen nemen in wat al is aangeduid als de *century of the corporations*.[13] Een verschuiving van vrijwilligerswerk van de buurt naar de werkplek is overigens niet zonder problemen. Onder de werknemers komt wellicht sociaal kapitaal tot stand en daar zal het de ondernemingen óók om te doen zijn, maar dat gaat allicht ten koste van de versterking van buurtnetwerken.

Het vrijwilligerswerk als actief lidmaatschap zal waarschijnlijk verder in belang afnemen. Zoals in de volgende paragraaf zal blijken, neemt de aanhang van traditionele organisaties met verenigingsleven af, wordt het verenigingsleven zelf 'ieler' en zijn succesvolle nieuwe organisaties voor de leden (of veelal donateurs) vaak vooral papieren organisaties. Massaal modern verenigingsleven, zoals in sportclubs, en nieuwe *face-to-face*verbanden rond voorzieningen, zoals ouders op het schoolplein, of evenementen, zoals straatfeesten, zijn losser en vormen een minder stevige basis voor wederzijdse betrokkenheid. Te verwachten zijn hier niet per se minder, maar wel wat afstandelijker vrijwilligers, minder met totale overgave en meer die een tijd wat voor hun organisatie doen. Dat kan ook positief zijn. De verbanden zijn losser maar daarom ook minder gesloten, en dat lijkt winst in een moderne maatschappij waar het er juist om gaat bruggen te slaan tussen groepen met verschillende culturen, levensovertuigingen en leefstijlen, iets waar het begrip 'overbruggend sociaal kapitaal' naar verwijst.

Vrijwilligerswerk als actief burgerschap, ten slotte, was in Nederland in de vroegere tijden van verzuiling met lidmaatschappen verbonden, maar dat is thans minder het geval. Op individueel niveau zijn de voorwaarden voor burgerarbeid verbeterd (meer opleiding en burgerschapsvorming), de ontvankelijkheid van overheden is ook groter, maar de politieke instellingen weten de burgers niet meer te binden. Politieke participatie wordt niet per se minder, maar wel losser. Dat kan een serieus probleem worden voor de democratische instituties. Minder partijlidmaatschap kan niet zomaar tegen meer handtekeningenacties worden weggestreept. Continue betrokkenheid en aandacht van burgers is ook wel veel gevraagd. Misschien is er een oplossing voor gevonden in de verschuiving van vrijwilligerswerk naar andere vormen van vrijwillig engagement, namelijk het geven van geld aan professionele organisaties die beter opgewassen zijn tegen de gevestigde machten en zich gemakkelijker in de complexe krachtenvelden bewegen: het Greenpeace-model dat 'giroactivisme' en professioneel activisme combineert. Een dergelijke professionalisering van de politieke actie zal problematisch zijn voor de vorming van sociaal kapitaal, maar voor de publieke en politieke meningsvorming in de 'gemedialiseerde' democratie en de beleidsbeïnvloeding in complexe (internationale) besluitvormingsnetwerken is ze waarschijnlijk wel adequaat.

Er is voorshands weinig reden om te veronderstellen dat het met de bereidheid van mensen om iets vrijwillig voor anderen te doen, nu heel veel slechter is gesteld dan vroeger, en dat het in de toekomst alleen nog maar minder kan worden. Veel zal ervan afhangen of er geschikte gelegenheden voor het doen van vrijwilligerswerk geboden worden. Het probleem lijkt eerder het veranderende karakter van vrijwilligerswerk: minder actief lidmaatschap en burgerschap en meer nuttige onbetaalde arbeid, georganiseerd door vrijwilligerscoördinatoren, vrijwilligerscentrales, personeelsafdelingen, enzovoort. Misschien wordt de hoeveelheid onbetaalde dienstverleners in allerlei vormen wel veel groter. Hun geïndividualiseerde en professioneel afgestemde werk houdt echter geen verenigingen en andere vrijwillige maatschappelijke verbanden meer in stand. Als onbetaalde arbeid en individuele dienstverlening komt *volunteering* los te staan van de *voluntary associations* waarvan de bijdrage aan de gemeenschapszin en het democratisch gehalte van de samenleving veelvuldig bezongen wordt door communitaristen en protagonisten van de 'civil society' (zie o.a. Etzioni 2000; Putnam 2000; en Wuthnow 1998).

In de nu volgende paragraaf wordt naar de vrijwillige maatschappelijke inzet van burgers gekeken vanuit het perspectief van de organisaties op het maatschappelijk middenveld. Welke ontwikkelingen zijn hier te signaleren en wat betekenen die voor de vorming van sociaal kapitaal en het draagvlak van democratisch bestuur?

5.6 *Het maatschappelijk middenveld*

Veranderingen in de aanhang van organisaties

In eerdere edities van het Sociaal en Cultureel Rapport (SCP 1994: 582 e.v.; SCP 1998b: 755 e.v.; SCP 2000: 129 e.v.) is een overzicht gegeven van de veranderingen die zich sinds het begin van de jaren tachtig voordeden in de aantrekkingskracht van een aantal relatief grote organisaties op het maatschappelijk middenveld tussen burger en staat. Tabel B5.2 in de bijlage van dit hoofdstuk biedt hiervan een overzicht dat is bijgewerkt tot aan het jaar 2000. Opnieuw is als criterium gehanteerd dat de betrokken organisaties in een der jaren over minimaal 50.000 leden en/of donateurs diende te beschikken, en is een onderscheid gemaakt naar sector waarop de hoofddoelstellingen van een organisatie zijn gericht. Tabel 5.15 biedt een samenvattend overzicht met gegevens tot en met het jaar 2000.

Tabel 5.15 Leden/donateurs van maatschappelijke organisaties naar thematische doelstelling, 1980-2000 (in absolute aantallen x 1.000 en veranderingen in procenten)

		1980	1994	1997	2000	verandering 1980-2000	verandering 1994-2000
a	omroeporganisaties[a]	2.818	3.339	3.287	3.118	+11	−7
b	consumenten	3.178	4.220	4.733	4.795	+51	+14
c	gezondheidszorg	1.644	3.816	3.797	3.581	+118	−6
d	internationale solidariteit	1.852	3.776	4.095	4.386	+137	+16
e	natuur en milieu	484	2.445	2.747	3.021	+524	+24
f	werknemers	1.616	1.654	1.716	1.877	+16	+13
g	ouderen	387	510	517	520	+34	+2
h	politieke partijen	396	320	302	296	−25	−8
i	vrouwen	259	220	193	194	−25	−12
j	abortus/euthanasie	26	171	198	200	+669	+17
k	werkgevers en zelfstandigen	237	286	280	307	+30	+7
l	sport en recreatie	3.782	4.243	4.375	4.486	+19	+6
m	kerk en godsdienst[b]	9.559	8.781	.	8.055	−16	−8
totaal (excl. kerken)		16.679	25.000	26.240	26.781	+61	+7
totaal (incl. kerken)		26.238	33.781	.	34.836	+33	+3
omvang Nederlandse bevolking		14.091	15.290	15.567	15.864	+13	+4

a Exclusief AVRO, Veronica en BNN. De AVRO heeft 475.000 leden, BNN ongeveer 75.000. Veronica zit buiten het publieke bestel.
b Inclusief Nederlands gereformeerde kerken en gereformeerde gemeenten in Nederland. Het cijfer in de tweede kolom heeft betrekking op 1995.

Bron: Opgave door de organisaties

De belangrijkste terreinen waarop de Nederlanders momenteel zijn georganiseerd, zijn kerk en godsdienst, internationale hulp en solidariteit, consumentenbelangen, en sport en recreatie. De organisaties die daarop actief zijn, kunnen gezamenlijk bogen op zo'n 22 miljoen leden en/of donateurs. Hoewel er organisaties zijn die te kampen hebben met een voortdurend krimpend ledental, kan niet gesproken worden van een algemene organisatiemoeheid.

Wanneer de kerkgenootschappen buiten beschouwing worden gelaten, dan groeide het aantal leden/donateurs van de vermelde grote organisaties tussen 1980 en 2000 met ruim 60% van 16,7 naar 26,8 miljoen, dat is bijna vijf keer zo snel als de toename van de bevolking. Voor sommige sectoren valt na een zeer snelle aanwas tussen 1980 en 1994 een sindsdien voortgezette, maar meer gematigde toename te constateren (natuur en milieu, abortus en euthanasie, internationale solidariteit). Andere geven pas vanaf de jaren negentig een (hernieuwde) groei te zien (de vakbonden), stabiliseerden zich na een toename in de voorafgaande periode (ouderen) of zagen hun groei veranderen in een afname (omroeporganisaties, gezondheidszorg). Daarnaast zijn er nog sectoren die al te kampen hadden met ledenterugloop en in de loop van de jaren negentig verder afkalfden (politieke partijen, kerken).

Het lijkt vooral tertiaire organisatietypen voor de wind te gaan. Zij onderscheiden zich van de traditionele vrijwillige secundaire organisaties door minder of zelfs geen enkel direct contact tussen de aangeslotenen. De leden delen slechts een gemeenschappelijke interesse of bezorgdheid, ze ontlenen eventueel dezelfde voordelen aan hun lidmaatschap, zonder elkaar evenwel ooit te ontmoeten.

In de tweede helft van 2000 zijn, in opdracht van het SCP, door het bureau Intomart gegevens verzameld bij 52 organisaties op het maatschappelijk middenveld, een selectie uit de organisaties in bijlagetabel B5.2. In het navolgende worden er 42 geanalyseerd. Geselecteerd werden tien sportbonden en twee sportkoepels, drie omroepen, drie organisaties op het terrein van natuur en milieu, de Consumentenbond, twee organisaties gericht op de sector gezondheid, zes op de sector internationale hulp, drie vakbonden en twee werkgeversorganisaties, twee ouderenorganisaties, vier politieke partijen, twee organisaties gericht op abortus en euthanasie, en twee vrouwenorganisaties.

Via een aan hen toegestuurde vragenlijst beantwoordde een vertegenwoordiger van iedere organisatie vragen die onder andere betrekking hadden op de betrokkenheid en de mate van activisme van de leden, de doelstellingen en de mate van externe gerichtheid van de organisatie, haar democratische gehalte en de onderlinge contacten tussen de leden. Op een aantal punten is gevraagd de huidige situatie te vergelijken met die van rond 1980. De navolgende gegevens zijn ontleend aan deze enquête.

Gestart wordt met een schets van enkele veranderingen die zich de afgelopen decennia volgens de woordvoerders in hun respectieve organisatie hebben voorgedaan. Via een vergelijking tussen de groeiers en de krimpers ontstaat er vervolgens een indruk van de veranderingen die zich hebben voorgedaan vanuit het oogpunt van sociale participatie, het interne en externe democratische gehalte van de organisaties en hun betekenis vanuit het oogpunt van sociaal kapitaal.

Veranderingen in de organisaties sinds 1980

Over het algemeen signaleren de vertegenwoordigers van de organisaties een geringere betrokkenheid van de achterban. In een aantal opzichten: door de bank genomen is de identificatie van de leden/donateurs met de organisatie minder sterk geworden, zijn zij minder gemotiveerd geraakt tot het bezoeken van vergaderingen en bijeenkomsten die door de organisatie worden belegd, vertonen zij ook wat minder animo om te trachten anderen voor de organisatie te interesseren, en zijn zij wat minder idealistisch geworden en sterker gericht op hun eigen belangen.

Ongeveer de helft geeft aan dat de aantallen passieve leden, actieve leden en vrijwilligers min of meer gelijk zijn gebleven. Bij de organisaties waar zich in dit opzicht wel veranderingen hebben voorgedaan, is het beeld in overwegende mate dat van een groei van de eerste groep en een afname in de andere twee groepen.

Bij de meeste organisaties heeft zich professionalisering voorgedaan; bij ruim twee derde is het aantal betaalde krachten sinds 1980 toegenomen, bij slechts 10% is dit afgenomen.

Ook in het functioneren en de structuur van de organisatie hebben zich volgens de geënqueteerden veranderingen voorgedaan. Over het algemeen is de externe gerichtheid groter geworden, is de invloed van de leden/donateurs op het beleid van de organisatie gegroeid, en is het bestuur beter op de hoogte geraakt van de wensen die in de achterban leven.

In zoverre er verschuivingen zijn opgetreden in de doelstellingen van het bestuur of de directie, betreffen die vooral de bevordering van de betrokkenheid van de aangeslotenen bij de organisatie (een sterkere nadruk op ledenwerving en ledenbehoud, het stimuleren van activisme binnen de organisatie) en meer aandacht voor de externe gerichtheid (uitdragen van de doelstellingen voor een zo breed mogelijk publiek, goede verzorging van de publiciteit, druk uitoefenen op de overheid en de politieke besluitvorming).

Daarnaast zegt een kwart tot een derde van de organisaties onder de bestuurlijke doelstellingen meer belang te zijn gaan toekennen aan leerschoolaspecten (bevorderen van de emancipatie van de leden, aanbieden van scholingsmogelijkheden aan deze, bevordering van de solidariteit met andere groepen, ontwikkelen van de leden tot kritische burgers).

Vergelijking tussen krimpers en groeiers op het maatschappelijk middenveld

In het voorgaande is enige empirische evidentie aangedragen voor de herformering die zich de afgelopen decennia ook in ons land heeft gemanifesteerd op het maatschappelijk middenveld. Thans luidt de vraag wat hiervan de consequenties zijn, in termen van maatschappelijke participatie, het functioneren van de democratie en de hoeveelheid sociaal kapitaal waarover de samenleving beschikt. Uiteraard kan de vraag hier niet in haar volle breedte worden beantwoord, wel zal worden getracht op deze punten een globale beoordeling te geven. Zoals gezegd, zal daartoe een aantal krimpers worden vergeleken met groeiers. De kenmerken die de groeiers vergeleken met de krimpers, vertonen worden daarbij als indicatief voor een getijdewisseling op het maatschappelijk middenveld beschouwd.

Er zijn drie categorieën onderscheiden: elf organisaties waarvan het aantal leden/donateurs sinds 1980 is teruggelopen met meer dan 10%, zeventien die stegen in ledental met niet meer dan 100%, en veertien met een groeicijfer van meer dan 100%. De geselecteerde organisaties vormen een weerspiegeling van hetgeen rond tabel 5.15 werd opgemerkt. Onder de krimpers zijn politieke partijen, vrouwenorganisaties en de omroepen oververtegenwoordigd en onder de gematigde groeiers sport-, werknemers- en werkgeversorganisaties; onder de sterkste groeiers zijn dit organisaties gericht op natuur en milieu, internationale hulp, gezondheidszorg, abortus of euthanasie. Naar stichtingsjaar bestaat er een duidelijke verschil. De krimpende organisaties stammen overwegend uit de periode van de verzuiling (voor de jaren zestig van de vorige eeuw), de sterkste groeiers dateren vooral van na die tijd. De ontstaansgeschiedenis van de laatste is voor een belangrijk deel verweven met de nieuwe sociale bewegingen van de jaren zeventig.

Tabel 5.16 toont de vergelijking van krimpers en groeiers naar maatschappelijke participatie, intern democratische gehalte van de organisaties en hun bijdrage aan het democratisch functioneren van de Nederlandse samenleving. Bij dat laatste wordt het leerschoolaspect (bevordering van de emancipatie en scholing van de leden) onderscheiden van de mate waarin organisaties zich mengen in de publieke opinievorming en politieke besluitvorming. In tabel 5.17 wordt vervolgens een vergelijking getrokken vanuit het perspectief van wat wel wordt aangeduid als samenbindend (*bonding*) en overbruggend (*bridging*) sociaal kapitaal.

Tabel 5.16 Vergelijking tussen organisaties met krimpende en groeiende aantallen leden/donateurs naar maatschappelijke participatie, intern en extern democratisch gehalte,2000 (in gemiddelde scores, procenten en tussen haakjes absolute aantallen)

	krimp >10%	groei: 1-100%	groei: >100%	alle
maatschappelijke participatie				
passieve leden/donateurs (geschat %)	51	69	83	69
actieve leden (geschat %)	47	31	15	30
vrijwilligers (geschat %)	13	5	2	6
gemotiveerdheid bezoek vergaderingen/bijeenkomsten (1: zeer laag <-> 10: zeer hoog)	5,6	5,9	5,1	5,5
organisaties waarvan bestuur/directie bevordering van activiteit van leden binnen de organisatie belangrijk vindt (% (abs.))	73 (8)	65 (11)	54 (7)	63 (26)
intern democratisch gehalte				
bestuur/directie op de hoogte van wensen leden/donateurs (1: zeer slecht <-> 10: zeer goed)	7,4	7,4	7,0	7,3
ontwikkeling initiatieven (1: overwegend vanuit leden/donateurs <-> 10: overwegend vanuit top van organisatie)	7,0	7,0	5,4	6,5
invloed leden/donateurs op beleid van organisatie (1: zeer gering <-> 10: zeer groot)	7,6	7,2	6,4	7,0
extern democratisch gehalte				
1. aspect leerschool in democratie (in % (abs.))				
organisaties waarvan bestuur/directie het bevorderen van de emancipatie van de leden belangrijk vindt	55 (6)	41 (7)	38 (5)	44 (18)
organisaties waarvan bestuur/directie het aanbieden van scholingsmogelijkheden voor de leden belangrijk vindt	64 (7)	65 (11)	54 (7)	61 (25)
organisaties waarvan bestuur/directie de ontwikkeling van de leden tot kritische burgers als belangrijk beschouwt	40 (4)	35 (6)	46 (6)	40 (16)
2. aspect invloed op maatschappelijke en politieke besluitvorming en op publieke opinie (in % (abs.))				
organisaties waarvan bestuur/directie druk uitoefenen op overheidsinstanties of politieke besluitvorming als belangrijk beschouwt	82 (9)	65 (11)	61 (8)	68 (28)
organisaties dat afgelopen 5 jaar acties heeft gevoerd ter beïnvloeding van de politieke besluitvorming	100 (11)	59 (10)	79 (11)	76 (32)
organisaties dat afgelopen 5 jaar acties heeft gevoerd ter beïnvloeding van de publieke opinie	91 (10)	53 (9)	79 (11)	71 (30)
n	10/11	15-17	13/14	40-42

Bron: SCP (Databank maatschappelijke organisaties 2000)

De vertegenwoordigers van de krimpende organisaties schatten de invloed van de achterban op het beleid van de organisatie in doorsnee groter dan die van de snelle groeiers. De laatsten geven relatief vaak aan dat initiatieven meer van de leden/donateurs komen en minder van de top van de organisatie. Voorts geeft de leiding van de krimpers vaker prioriteit aan de emancipatie van de achterban en het aanbieden van scholingsvormen en ontwikkelingsmogelijkheden, dan de top van de snelgegroeide organisaties doet. Dit een belangrijk onderdeel van de bevordering van participatie, met name voor mensen die vanwege hun maatschappelijke situatie of opleidingsniveau in een minder geprivilegieerde positie verkeren (Verba et al.1995). Bovendien tonen de krimpende organisaties zich actiever om overheidsinstanties, de politieke besluitvorming of de publieke opinie te beïnvloeden.

Tabel 5.17 Vergelijking tussen organisaties met krimpende en groeiende aantallen leden/donateurs naar samenbindend en overbruggend sociaal kapitaal, 2000 (in gemiddelde scores, procenten en tussen haakjes absolute aantallen)

	krimp >10%	groei: 1-100%	groei: >100%	alle
samenbindend sociaal kapitaal				
organisaties waarvan het bestuur het stimuleren van verbondenheid van de leden met de organisatie als belangrijk beschouwt (in % (abs.))	91 (10)	53 (9)	77 (10)	71 (29)
organisaties waarvan het bestuur het in contact brengen van de leden met elkaar als belangrijk beschouwt (in % (abs.))	64 (7)	29 (5)	46 (6)	44 (18)
contacten tussen leden onderling (1: heel weinig <-> 10: heel veel)	6,3	6,1	4,3	5,5
mate van interne gerichtheid (1: zeer sterk intern <-> 10: zeer sterk op extern)	7,5	7,0	7,8	7,4
overbruggend sociaal kapitaal				
organisaties waarvan het bestuur het bevorderen van de solidariteit met andere groepen als belangrijk beschouwt (in % (abs.))	46 (5)	41 (7)	62 (8)	49 (20)
organisaties waarvan het bestuur het uitdragen van de doelstellingen naar een zo breed mogelijk publiek als belangrijk beschouwt (in % (abs.))	100 (11)	82 (14)	92 (12)	90 (37)
pluriformiteit ledenbestand (0-12)[a]	1,0	1,1	1,1	1,1
aantal sectoren waaruit de organisatie contacten onderhoudt via contact met vertegenwoordigende organisaties (0-12)[b]	2,5	2,4	1,8	2,2
n	10/11	15-17	13-14	40-42

a Mate waarin de leden/donateurs een afspiegeling vormen van de bevolking, respectievelijk naar: drie leeftijdscategorieën, mannen en vrouwen, drie opleidingsniveaus, kerkleden en buitenkerkelijken, aandeel autochtonen en allochtonen.

b Werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties of het bedrijfsleven (1), vrijetijdsorganisaties (sport, hobby, e.d.) (2), consumentenorganisaties (3), internationale hulporganisaties (4), vrouwenorganisaties (5), kerkelijke organisaties (6), jeugdorganisaties en onderwijsorganisaties (7), natuur- en milieuorganisaties (8), omroeporganisaties of media (9), organisaties binnen de gezondheidszorg (10), ouderenorganisaties (11), politieke partijen, ministeries, leden van de Eerste en Tweede Kamer of gemeentelijke of provinciale overheidsinstanties (12).

Bron: SCP (Databank maatschappelijke organisaties 2000)

Tabel 5.17 brengt de stand van zaken in beeld aan de hand van enkele indicatoren voor respectievelijk samenbindend en overbruggend sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal is samenbindend als het de exclusieve collectieve identiteit, de homogeniteit van een groep en de loyaliteit van de leden van die groep ten aanzien van elkaar bekrachtigt. Bij overbruggend sociaal kapitaal gaat het om de overstijging van de groepsgrenzen en de verbondenheid met andere groepen (Putnam 2000: 22 e.v.).

Een cruciaal element van de verzuiling was de zeer sterke nadruk op samenbindend ten koste van overbruggend sociaal kapitaal. De krimpende organisaties, die voor het overgrote deel zijn opgericht tijdens de verzuiling (meer dan de helft dateert van voor de Tweede Wereldoorlog), lijken vandaag de dag nog steeds te worden gekenmerkt door relatief veel samenbindend sociaal kapitaal. Vaker dan bij de groeiers op het maatschappelijke middenveld hecht de leiding ervan aan verbondenheid van de leden met de organisatie en aan onderlinge contacten tussen de leden. Van de snelst gegroeide organisaties onderhouden de aangeslotenen vergelijkenderwijs weinig sociale banden.

In het onderste deel van tabel 5.17 staan enkele indicatoren van overbruggend sociaal kapitaal. De top van de snelle groeiers blijkt naar verhouding vaak belang te hechten aan bevordering van de solidariteit met andere groepen in de samenleving; voor de leiding van de gekrompen en gematigd gegroeide organisaties geldt dit minder. Het aantal maatschappelijke sectoren of instanties waarmee het bestuur van een organisatie contacten onderhoudt, is een andere, zij het nogal ruwe indicator voor de bijdrage aan overbruggend sociaal kapitaal. In dit opzicht scoren de snelst gegroeide organisaties gemiddeld wat lager dan de twee overige typen.

Wat betreft de gemotiveerdheid van de leden – bezoeken van bijeenkomsten, doen van extra donaties, anderen trachten te interesseren voor de organisatie, en de mate waarin zij zich met de organisatie identificeren – kan hieraan kan worden toegevoegd dat organisaties binnen de gezondheidszorg evenals organisaties die actief zijn ten behoeve van internationale hulpverlening, op al deze punten een sterke betrokkenheid bij hun leden constateren. Ouderenorganisaties en politieke partijen doen dat alleen met betrekking tot de identificatie met de organisatie, organisaties die zich richten op natuur en milieu, en die zich concentreren op abortus en euthanasie vooral betreffende het verlenen van extra financiële steun. Een uiterste vormt de Consumentenbond die in alle gevallen een zeer geringe betrokkenheid constateert.

5.7 *Belangenbehartiging voor gebruiker van quartaire diensten*

Onder de zojuist besproken organisaties lijken een aantal organisaties die actief zijn op het gebied van consumentenbelangen en de gezondheidszorg, het meest duidelijk gericht op vormen van quartaire dienstverlening en de belangenbehartiging van gebruikers van quartaire diensten. Als voorbeeld kunnen gelden: de Consumentenbond, de Nederlandse patiëntenvereniging en Rover.[14] Gelet op de participatiekenmerken die in het voorgaande de revue passeerden, zijn de Consumentenbond en de

Nederlandse Patiëntenvereniging organisaties met zeer weinig actieve leden of vrijwilligers onder de achterban. Bij beide bedraagt het aandeel van lidmaatschapsgelden en giften van donateurs ongeveer twee derde van de totale omvang van de begroting. De aanbieding van scholingsvormen en ontwikkelingsmogelijkheden voor de leden, het stimuleren van hun verbondenheid met de organisatie en van onderlinge contacten nemen, net als de bevordering van de solidariteit met andere groepen binnen de samenleving, in de bestuurlijke doelstellingen van de Consumentenbond geen belangrijke plaats in. Dit ligt anders in de Nederlandse patiëntenvereniging. Consumentenbond en Nederlandse patiëntenvereniging zijn beide, en sterker dan veel andere organisaties, gericht op externe invloed via het uitoefenen van druk op overheidsinstanties of de politieke besluitvorming, de ontwikkeling van hun leden tot kritische burgers, het onderhouden van contacten met politieke partijen, ministeries of parlementsleden, de organisatie van acties, en dergelijke. Bij beide organisaties is het aantal betaalde krachten de afgelopen tien jaar toegenomen.

De Consumentenbond vormt een uitgesproken voorbeeld van wat werd aangeduid als een tertiaire organisatie, dat wil zeggen: met een ruime schare van donateurs maar vrijwel geen contacten tussen de aangeslotenen onderling en dus met weinig samenbindend sociaal kapitaal. Daarmee is hij een representant van een belangrijke verschuiving die zich in de tweede helft van de vorige eeuw heeft voorgedaan op het Nederlandse maatschappelijke middenveld.[15] Tegelijkertijd vormt hij een belangrijke organisatie vanuit het perspectief van het centrale thema van dit Sociaal en Cultureel Rapport: de quartaire dienstverlening. De Bond onderhoudt op regelmatige basis contacten niet alleen met andere organisaties gericht op consumentenbelangen, maar ook met organisaties binnen de gezondheidszorg, en is zich steeds meer gaan richten op allerlei quartaire diensten (onder andere via het actief stelling nemen tegen de wachtlijsten in de gezondheidszorg).

Rover is een andere organisatie gericht op consumentenbelangen. Haar omvang is aanzienlijk geringer dan die van de Consumentenbond en haar aanbod aan diensten is eveneens veel beperkter. Rover concentreert zich op de belangen van reizigers met het openbaar vervoer en speelt in die hoedanigheid een belangrijke rol in de enorme media-aandacht waarmee dit thema de afgelopen jaren omgeven is geweest.

Het belang vanuit het centrale thema van dit rapport van de organisaties die zich bewegen binnen de gezondheidszorg, ten slotte, waaronder patiëntenbelangenorganisaties, spreekt vanzelf. Zoals we zagen, beschikken deze over veel gemotiveerde leden. Het scheppen van mogelijkheden voor hun leden om met elkaar in contact te komen, zien zij doorgaans als een belangrijke doelstelling.

Zoals zal blijken, vormen professionalisering en institutionalisering twee belangrijke kenmerken van de recente geschiedenis van deze organisaties, die zijn voortgekomen uit de initiatieven van burgers op het terrein van de quartaire dienstverlening.

De Consumentenbond

Afgezien van Zweden en Luxemburg is er geen Europees land waar zoveel mensen zijn aangesloten bij een consumentenorganisatie als Nederland (SCP 2000: 139). De Nederlandse Consumentenbond heeft het grootste ledental van alle soortgelijke Europese bonden. Zowel qua omvang en invloed als qua breedte van oriëntatie en betekenis voor de quartaire sector is hij hier te lande de belangrijkste organisatie op dit terrein. Uit landenvergelijkend onderzoek komt naar voren dat contacten met leden in ons land (in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland of Spanje) nauwelijks een reden zijn om zich bij een consumentenorganisatie aan te sluiten. Lid zijn Nederlanders vooral vanwege de reputatie van de desbetreffende organisatie, vanwege haar omvang of omdat men geen andere organisaties kent die zich voor de belangen van de consument inzetten (INRA 1999: 52). Verder zullen ook de Consumentengids en andere publicaties daarop van invloed zijn.

De Consumentenbond werd op 14 januari 1953 opgericht door de heren Buitendijk, Van Benthem en Thorenaar.[16] De Bond begon met 141 leden. In hetzelfde jaar werd gestart met twee tradities die tot op de dag van vandaag in belangrijke mate bijdragen aan het imago van de Bond: het verschijnen van de Consumentengids en de publicatie daarin van een vergelijkend warenonderzoek (destijds een test van zes merken lucifers). In 1962 beleefde de Bond zijn grote doorbraak, waarvoor de negatieve testresultaten van sigaretten van Lexington de aanleiding vormden. De fabrikant daagde de Bond voor de rechter, won de zaak ook, maar er kwam tegelijkertijd een toestroom van leden op gang: 25.000 nieuwe leden meldden zich aan. In de jaren daarna groeide het ledental door tot 250.000 in 1969. Momenteel telt hij circa 650.000 leden.

De rol van kleine David die het opneemt tegen de industriële grootmachten, is de Bond al geruime tijd ontgroeid. In de afgelopen decennia groeide hij uit tot een belangrijke scherprechter binnen de commerciële en niet-commerciële dienstverlening, werd hij gekenmerkt door een duidelijke professionalisering en is hij aanzienlijk ruimer in zijn financiële middelen komen te zitten. Het dienstenpakket aan de leden werd aanzienlijk uitgebreid. Tot de vele terreinen waarop de Bond zich tegenwoordig beweegt, behoren onder andere gezondheidsvoorlichting (o.a. voeding, medicijnen, zorg), vervoer en recreatie, wonen en energie, geld en verzekeringen, juridische voorzieningen en veiligheid op straat. In 1967 werd gestart met individuele ledenservice. Twee nieuwe bladen zagen het licht, de Reisgids en de Geldgids, later aangevuld met de nieuwsbrief Gezond, de Digitale consument, informatie die op de eigen website wordt verstrekt, en de uitgave van boeken, brochures en cd-roms. Nadat de Bond aanvankelijk voornamelijk heeft gedreven op de activiteiten van vrijwilligers, namen professionele, betaalde medewerkers geleidelijk hun plaats in. Anno 2001 beschikt de Consumentenbond over 280 personeelsleden.

Eén ding is onveranderd gebleven: vanaf zijn oprichting kent de Consumentenbond een verenigingsstructuur. In de Bondsraad, het ledenparlement, hebben 100 leden zitting die worden gekozen door de leden van de Consumentenbond. De raad stelt de hoofdlijnen van het beleid vast, controleert de financiële huishouding en benoemt de leden van de raad van toezicht.

Rover

Sommige reizigers zijn op weg naar Damascus en besluiten tijdens de tocht mee te helpen een kerk op te bouwen, andere begeven zich in het kader van familiebezoek richting Wuppertal en vatten gedurende de reis het plan op een vereniging op te richten ter behartiging van de belangen van reizigers met het openbaar vervoer. Dat laatste geldt voor pater Frans van der Poel, die na terugkeer in 1971 te Gemert de vereniging Reizigers Openbaar VERvoer (ROVER) oprichtte, waarvan hij tot en met 1980 voorzitter was.[17]

Rover is een consumentenorganisatie met als primaire doelstelling het behartigen van de belangen van reizigers die gebruikmaken van het openbaar vervoer, naast het bevorderen van de kwaliteit van het openbaar vervoer en van de groei van het aandeel van het openbaar vervoer in het totaal van verplaatsingen. Behalve de milieuvriendelijke aspecten van haar doelstellingen (een alternatief bieden voor het autoverkeer en autobezit) beklemtoont de vereniging ook participatiemotieven: goed openbaar vervoer stelt mensen in staat deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer, ook wanneer zij niet de beschikking hebben over een eigen auto.

Rover heeft een aantal lokale en regionale afdelingen en kent daarnaast gespecialiseerde werkgroepen (voor o.a. beleid, internationaal openbaar vervoer, ouderen en gehandicapten, en regionaal vervoer). De vereniging geeft een tweemaandelijks tijdschrift uit: De Reiziger. Momenteel zijn ruim 7.500 leden en 150 abonnees aangesloten bij de organisatie, die streeft naar uiteindelijk enkele tienduizenden leden.

Patiëntenbelangenorganisaties

Het lidmaatschap van een patiënten-/consumentenorganisatie is een van de belangrijkste wijzen waarop binnen de quartaire sector burgerschapspraktijken en participatie in de *civil society* vorm kunnen krijgen (Oudenampsen 1999). Ons land kent een groot aantal patiëntenorganisaties met elk een eigen identiteit, eigen doelstellingen en een eigen achterban. Tezamen vormen deze een patiëntenbeweging die zich vooral keert tegen een te sterke professionalisering en institutionalisering van de gezondheidszorg. Zoals bij meer succesvolle sociale bewegingen die, na hun ontstaan in de jaren zeventig, in de loop van de jaren tachtig de wind in de zeilen kregen, zijn beide processen – professionalisering en institutionalisering – tegelijkertijd in hoge mate karakteristiek voor de ontwikkeling die de Nederlandse patiëntenbeweging zelf heeft doorgemaakt. Zij wordt vandaag de dag in aanzienlijke mate door de overheid financieel ondersteund en heeft zich een wettelijk erkende positie als derde partij naast de beide andere partijen (zorgaanbieders en zorgverzekeraars) in de gezondheidszorg verworven (Oudenampsen 1999; Oudenampsen en Steketee 2000).[18]

Het aantal patiëntenorganisaties is in ons land, ook gemeten naar internationale maatstaven, bijzonder groot. Zoals eerder gezegd, is hun ledental sinds 1980 sterk toegenomen. Het aantal organisaties vertoont eveneens een stijging.[19] Straten et al. (1997) hebben een aantal van hun kenmerken in kaart gebracht, die als volgt kunnen worden samengevat.

In 1997 telden zij 183 categorale patiëntenorganisaties in ons land (dat wil zeggen: organisaties waarvan alleen (ex-)patiënten of hun naaste betrokkenen lid kunnen worden), 36 regionale patiënten-/consumentenplatforms (RP/CP), zeventien koepelorganisaties waarin de organisaties samenwerken, en zestien overige organisaties die actief zijn in het kader van de behartiging van patiënten-/consumentenbelangen (waaronder de twee ouderenbonden en de Consumentenbond).[20] Het aantal categorale organisaties is tussen 1987 en 1997 meer dan verdubbeld. De organisaties vormen onderling een omvangrijk en gevarieerd netwerk van relaties en samenwerkingsvormen.

Tabel 5.18 Nederlandse patiënten-/consumentenorganisaties, aangesloten leden en aangesloten lidorganisaties, 1997 (in absolute aantallen)

	categorale organisaties	RP/CP	koepel-organisaties	overige
organisaties	183	36	17	16
leden	517.000	850	65.000	1.187.000
aangesloten lidorganisaties	1.625	1.900	315	1.450

Bron: Straten et al. (1997: 91)

In het totaal was in 1997 ruim een half miljoen Nederlanders bij minstens een van de patiëntenorganisaties aangesloten. Hun omvang loopt sterk uiteen. De helft van de categorale organisaties en 86% van de koepels beschikte over minder dan 500 leden/donateurs, respectievelijk 9% en 7% over meer dan 5.000 leden/donateurs. Van de RP/CP's werkte 70% zonder leden/donateurs en telde de overige 30% er minder dan 500. De RP/CP's hebben doorgaans alleen aangesloten lidorganisaties.[21] In de loop van de jaren negentig is het gemiddelde aantal per RP/CP sterk gegroeid.

Hierboven werd gesproken over de institutionalisering en professionalisering binnen de organisaties. De laatste tendens manifesteert zich in de toename van het aantal betaalde krachten en een forse toename van het aantal vestigingen in een eigen kantoor.[22] Daarnaast komt zij naar voren in het feit dat 85% van de organisaties zich laat adviseren door deskundigen.[23] Professionalisering deed zich bij alle organisatietypen voor, maar viel met name bij de RP/CP's en de koepels waar te nemen.

Dat laat onverlet dat vrijwilligers nog altijd een cruciale rol vervullen bij het uitvoerende werk. In meer dan de helft van de organisaties werken alleen vrijwilligers, in bijna drie van de tien nemen zij het meeste werk op hun schouders. Bij bijna zeven op de tien categorale organisaties zijn er geen betaalde medewerkers in dienst en verrichten vrijwilligers alle werkzaamheden. De RP/CP's en koepels maken veel vaker gebruik van betaalde medewekers. Tussen 1990 en 1997 daalde het percentage van alle organisaties, dat werkt zonder betaalde krachten, van 24 naar 14; het percentage dat meer dan zes betaalde medewerkers in dienst had, steeg van 9 naar 28.

Tussen de categorale organisaties enerzijds en de RP/CP's en koepelorganisaties anderzijds bestaat een zekere taakverdeling. Uit het onderzoek van Straten et al. komt naar voren dat de eerste zich vooral op lotgenotencontacten (met name in de vorm van gespreksgroepen en zelfhulpgroepen) en individuele begeleiding[24] richten, terwijl de andere twee zich meer op belangenbehartiging toeleggen (klachtopvang en beïnvloeding van de toegankelijkheid en kwaliteit van de zorg). Die taakverdeling keert terug in de informatie die aan de buitenwereld wordt verstrekt, een terrein waarop de organisaties steeds actiever zijn geworden. De informatie van de categorale organisaties heeft vooral betrekking op onderwerpen die aan de ziekte van hun achterban zijn gerelateerd: feitelijke informatie over de ziekte of handicap, de omgang hiermee en het vergroten van begrip ervoor, mogelijke hulpverlening, medicijnen en preventie. De RP/CP's concentreren zich meer op zaken als zorgfinanciering, rechten en plichten, en klachtenprocedures. Zij richten zich ook vaker op het brede publiek en maken daarbij veel vaker dan de categorale organisaties, gebruik van bibliotheken of informatiecentra, het aanbieden van cursussen en (persoonlijke) spreekuren. De categorale organisaties leggen zich meer toe op het toezenden van folders of brochures, telefonische opvang of informatieverstrekking en de verkoop van informatiemateriaal.

Vaker dan de categorale organisaties noemen de RP/CP's als knelpunten bij de uitvoering van hun taken een tekort aan personele of financiële middelen, een te lage organisatiegraad, het niet optimaal functioneren van de interne organisatie en het beschikken over te weinig formele bevoegdheden.

Een ander verschil is de uiteraard veel sterkere landelijke gerichtheid van de categorale organisaties: nagenoeg alle zijn op het landelijke, 30% is daarnaast op het regionale en 18% op het lokale niveau vertegenwoordigd (bij de RP/CP's gaat het om respectievelijk 11%, 97% en 19%).[25]

5.8 *Slotbeschouwing*

Uit internationale peilingen van de afgelopen jaren komt ons land in paragraaf 5.2 naar voren als een, vergeleken met andere landen, tevreden natie. Al sinds het begin van de jaren zeventig geven Nederlanders blijk van een relatief grote tevredenheid met de wijze waarop de democratie functioneert. In 2000 betoonden bijna zeven op de tien zich daarmee tevreden en er is zeker geen dalende trend te ontdekken. Ook het vertrouwen in belangrijke maatschappelijke instituties is vergeleken met andere landen aanzienlijk en over de hele linie is er voor Nederland in de periode 1997-2001 ook hierin geen daling te bespeuren. In de overheid en landelijke politiek stelt men in 2001 eerder meer dan minder vertrouwen dan vier jaar daarvoor. Ten slotte bleken Nederlanders ook met betrekking tot hun persoonlijke situatie en eigen leven vergelijkenderwijs tevreden en vinden ze relatief vaak dat daarin tijdens de voorgaande jaren verbetering is opgetreden.

In paragraaf 5.3 is ingegaan op de politieke betrokkenheid aan de hand van gegevens die sinds 1970 zijn verzameld. De politieke interesse kent wel enige schommelingen,

maar vertoont over de afgelopen dertig jaar geen tekenen van een duidelijke afname. In zoverre er sprake is van politiek cynisme, valt daarin nauwelijks enige verandering te bespeuren. De vrijheid van meningsuiting werd en wordt als een groot goed ervaren. De inzet voor partijpolitieke activiteiten laat een dalende tendens zien. Een uitgesproken toename trad er op in de acceptatie van activisme en maatschappelijk protest. Wordt afkeer van de politiek empirisch uiteengelegd in politieke onverschilligheid en politieke onvrede, dan blijkt de onverschilligheid sinds 1975 duidelijk te zijn afgenomen onder de bevolking, terwijl de onvrede in 2000 op hetzelfde niveau ligt als halverwege de jaren zeventig. Alleen onder de lager opgeleide jeugd is er sprake van een groeiende politieke onverschilligheid. Politieke onvrede is sterker gerelateerd aan opleidingsniveau dan politieke onverschilligheid. Lager opgeleiden zijn in alle onderzochte jaren politiek ontevredener dan hoger opgeleiden.

In paragraaf 5.4 werd het verband verkend tussen ontevredenheid enerzijds en (opvattingen over) participatie anderzijds. Ontevredenheid met politiek en overheidsbeleid toonde slechts enkele statistisch significante relaties met participatie(geneigdheid) en die relaties waren vaker negatief dan positief. Uit antwoorden op enquêtevragen over de verwachte effectiviteit van mogelijkheden om iets te doen als men ontevreden zou zijn over een school, het openbaar vervoer, een verzorgingshuis of de gemeente (tabel 5.9), bleek dat men meer verwacht van acties met medeburgers en van het inschakelen van de media dan van het contact opnemen met politici en ambtenaren. Vrouwen en ouderen waren wat positiever gestemd over de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de voorzieningen, terwijl opleiding geen verschil maakte. In de opvattingen over mogelijkheden het gemeentebestuur te corrigeren, bleken hoger opgeleiden relatief positief gestemd en waren ouderen juist negatiever dan jongeren.

In paragraaf 5.5 werden gegevens uit de tijdsbestedingsonderzoeken gebruikt om de ontwikkelingen in het vrijwilligerswerk te beschrijven. Er werd een driedeling gemaakt in vrijwilligerswerk als onbetaalde arbeid, als actief lidmaatschap en als actief burgerschap.

Voor de quartaire dienstverlening is vrijwilligerswerk in de vorm van onbetaalde arbeid waarschijnlijk het belangrijkst. Paragraaf 5.5 eindigde met enige scepsis ten aanzien van de bijdrage van dit vrijwilligerswerk aan de vorming van sociaal kapitaal in de maatschappij en de bevordering van democratische verhoudingen. Er zijn echter ook overwegingen te geven voor een positiever beeld van de individueel dienstverlenende vrijwilliger. Bijvoorbeeld de overweging dat vrijwilligerswerk als een relatief zakelijke, nuttige aangelegenheid mensen kan mobiliseren die het 'te druk' hebben voor gewone gezelligheid. Sterker: het geeft een min of meer natuurlijke moderne setting voor interactie waar direct contact riskant of opdringerig is. Daarbovenop: verzakelijking doorbreekt ook een cultuur van ons-kent-ons, biedt gelegenheid voor het werven van nieuwe groepen en de kans dat het werk meer *bridging* in plaats van *bonding* wordt. De verbanden zijn losser maar daarom ook minder gesloten, en dat lijkt winst in een moderne maatschappij waar het er juist om gaat bruggen te slaan tussen groepen met verschillende culturen, levensovertuigingen en leefstijlen. Dat

verzakelijking en professionalisering een bedreiging vormen voor sociale integratie en politieke organisatie door vrijwilligerswerk, is desalniettemin een probleem.

Paragraaf 5.6 presenteerde een aantal cijfers die betrekking hebben op het lidmaatschap van organisaties die actief zijn op het maatschappelijk middenveld tussen burger en staat. Hoewel een aantal organisaties zich in de afgelopen decennia zagen geconfronteerd met teruglopende aantallen leden/donateurs, zijn er daarnaast een groot aantal die hun achterban sterk zagen groeien. Er werd enige empirische evidentie aangedragen voor de stelling dat de snelste groeiers op het maatschappelijk middenveld gekenmerkt worden door het scheppen van relatief weinig samenbindend sociaal kapitaal, vergelijkenderwijs hoge aantallen passieve leden en het geven van een lage prioriteit aan het motiveren van de bij hen aangeslotenen tot activisme binnen de organisatie. Verder lijken zij de scholing en emancipatie van hun achterban niet zeer belangrijk te achten. Ook in hun intern democratisch gehalte blijven zij achter bij de krimpende organisaties. Tendensen tot professionalisering en institutionalisering binnen maatschappelijke organisaties werden nader beschreven aan de hand van de Nederlandse Consumentenbond, Rover en patiëntenbelangenorganisaties.

Als intermediaire instituties tussen burgers en staat wordt aan maatschappelijke organisaties belangrijke effecten toegekend met betrekking tot het democratisch gehalte en het democratisch functioneren van de samenleving. Via de organisaties kunnen burgers politieke invloed uitoefenen. Tegelijkertijd kennen vele van dergelijke organisaties intern niet of nauwelijks een democratische structuur. Het is belangrijk deze twee aspecten te onderscheiden.[26] In principe is het denkbaar dat (sommige) intern niet democratisch gestructureerde organisaties een belangrijkere rol spelen met betrekking tot het democratisch functioneren van de samenleving dan (sommige) intern wel gedemocratiseerde organisaties. Een ander aspect is de actieve betrokkenheid van de aangeslotenen bij hun organisatie. In de meeste theorieën wordt aangenomen dat de betekenis van passieve sympathisanten geringer is dan die van de actieve leden, zowel voor het functioneren van de organisatie zelf als voor de bredere samenleving.

De nadruk in wat wel wordt aangeduid als de neo-Tocquevilliaanse benadering, waarbinnen zich onder andere een gezaghebbende auteur als Robert D. Putnam beweegt (Putnam et al. 1993; Putnam 2000), ligt sterk op het belang van *face-to-face*-contacten tussen mensen voor de opbouw van sociaal kapitaal en voor het vervullen van de leerschool- of socialisatiefunctie door organisaties. In deze visie leren mensen te opereren op democratische wijze via de interactie met andere mensen en wordt het verlies aan sociaal kapitaal door de terugloop van de traditionele ledenorganisaties niet gecompenseerd door de groei van tertiaire organisatievormen. In tegenstelling tot de eerstgenoemde, kennen deze nauwelijks horizontale banden of directe en persoonlijke relaties tussen degenen die bij hen zijn aangesloten. De achterban beperkt zich doorgaans tot het overmaken van een giro of wellicht het zo nu en dan lezen van een nieuwsbrief; weinigen zullen ooit een bijeenkomst van de organisatie bezoeken of ooit een ander bewust ontmoeten (Putnam 2000).

Dat deze organisaties plegen te worden gekenmerkt door een vergelijkenderwijs sterke mate van professionalisering, centralisatie en specialisatie hoeft niet per se het gevolg te zijn van een grotere distantie tussen de organisatieleiding en haar achterban. Die achterban zelf stelt zich veelal tevreden met een uitbesteding van zijn engagement aan de professionals binnen de organisatie (Skocpol 1996). Het hoeft evenmin te betekenen dat de (passieve) sympathisanten zich minder identificeren met de doelstellingen van de organisatie dan het geval is bij democratisch gestructureerde organisaties of organisaties met veel horizontale banden. Op dit punt kunnen al eerder getrokken conclusies worden herhaald (SCP 1998b: 770 e.v.). Door hun laagdrempeligheid mag de bijdrage van de nieuwe, snel groeiende organisaties in termen van *overbruggend* sociaal kapitaal niet worden onderschat. Zij lijken hun achterban in elk geval op een bredere social basis te rekruteren dan de meeste traditionele organisatievormen. Tevens is gebleken dat het bevorderen van de solidariteit met andere groepen in de samenleving door ten minste het bestuur of directie van de nieuwe, snelgroeiende organisaties op het maatschappelijk middenveld bepaald niet als van minder belang wordt beoordeeld dan bij de traditionele organisaties het geval is.[27]

Een bijzondere positie nemen ombudsdiensten in. In veel landen bemiddelen zij tussen burgers en overheid en proberen zij voor beiden als klankbord te fungeren.[28] De burgers geven via de ombudsdiensten blijk van hun ongenoegens en zorgen, de overheid gebruikt de ombudsdiensten om informatie te verschaffen, misstanden recht te zetten en verantwoording af te leggen. In paragraaf 5.6 is naast de aspecten maatschappelijke participatie en betekenis voor de democratie, het aspect sociaal kapitaal in organisaties onderscheiden. In termen van participatie en democratische betekenis vervullen ombudsdiensten een nuttige rol. Hun functies voor het vertrouwen in overheidsinstanties, de geloofwaardigheid van het politieke systeem, het stimuleren van een kritische opstelling ten aanzien van deze en het ontwikkelen van een *civic culture* zijn onmiskenbaar. Zij kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een grotere responsiviteit van de overheid. Vanuit het perspectief van sociaal kapitaal is hun rol echter beperkt. Het optreden van ombudsdiensten is in hoge mate geïndividualiseerd. Het gaat om persoonlijke belangenbehartiging, met een persoonlijke aanpak voor individuele problemen. Daarnaast is het de vraag of ombudsdiensten wel vallen te rekenen tot de sfeer van het maatschappelijk middenveld.[29] Ze zijn doorgaans in het leven geroepen door de overheid en zijn aan deze ook verantwoording schuldig, al krijgen zij wel garanties voor een onafhankelijk optreden (Huijse en Van Dael 2001).

In dit hoofdstuk kwamen verschillende aspecten van de politieke democratie en van het maatschappelijk middenveld en de *civil society* aan de orde. Waar mogelijk werden relaties gelegd met (on)tevredenheid met de kwaliteit van de quartaire dienstverlening. Helaas beschikten we niet over actuele empirische gegevens om naar verbanden te kijken tussen politieke houdingen en gedragingen, gebruikersoordelen over de kwaliteit van quartaire diensten, en betrokkenheid bij de productie van die diensten als uitvoerend

vrijwilliger, bestuurslid of anderszins behartiger van gebruikersbelangen of lid van een belangenorganisatie. Maar ook zonder die gegevens kan gewezen worden op een overeenkomst tussen de positie van burgers in de politiek en als gebruikers van quartaire diensten: door uiteenlopende ontwikkelingen zoals het verdwijnen van verzuilde patronen van groepsidentificatie, voorzieningengebruik en politieke keuzen, schaalvergroting en bedrijfsmatige reorganisaties, staan burgers steeds meer als individuen tegenover de instellingen. In de moderne democratie zijn de burgers vooral toeschouwers (SCP 1996: 554-555; De Beus 2001: 21) en voor de quartaire dienstverleners zijn ze vooral klanten. In beide posities kan men kiezen of protesteren of rechtens iets weigeren of afdwingen zonder zich medeverantwoordelijk te voelen voor het grotere geheel. En dat geeft dan weer aanleiding tot geweeklaag over verwende en chronisch ontevreden consumenten, het hekelen van de consumptieve instelling die zich van veel burgers meester gemaakt zou hebben, en van een bevolking die, nadat aan vele van haar basisbehoeften is voldaan, haar eisen eenvoudigweg opschroeft en ook haar resterende verlangens zo snel mogelijk gehonoreerd wenst te zien (zie ook het voorafgaande hoofdstuk). Afgezien van de vraag of de diagnose hout snijdt,[30] valt te betwijfelen of het oproepen van 'de burgers' om zich meer verantwoordelijk te voelen een effectieve remedie is. Een appèl op de burger om meer verantwoordelijkheid aan de dag te leggen, zal weinig effect ressorteren als de medeverantwoordelijkheid niet tastbaar kan worden gemaakt in het bestuur en beheer van collectieve voorzieningen. De Nederlandse traditie van particulier initiatief lijkt nog voldoende fundament te bieden voor meer zelfbeheer in de maatschappij.[31] In dat perspectief is ook enige hoop te ontlenen aan de bevinding in tabel 5.9 dat in het geval van het gebrekkig functioneren van collectieve voorzieningen aanzienlijk meer mensen iets verwachten van collectieve actie dan van het inschakelen van autoriteiten. Het onderscheid tussen 'echte' politieke participatie en participatie van gebruikers en andere belanghebbenden in het beheer van voorzieningen is waarschijnlijk steeds lastiger te maken. Grote hedendaagse vraagstukken van integratie en emancipatie, de balans van individuele vrijheden en collectieve doeleinden van solidariteit, leefbaarheid en veiligheid, enzovoort, spelen niet alleen in de grote politiek maar ook in het bestuur van voorzieningen.[32]

Tabel B5.1 Deelname aan vrijwilligerswerk volgens vragenlijst naar achtergrondkenmerken, bevolking van 12 jaar en ouder, 1975-2000 (in procenten)

	onbetaalde arbeid				actief lidmaatschap				actief burgerschap			
	1985	1990	1995	2000	1985	1990	1995	2000	1985	1990	1995	2000
bevolking 12 jaar en ouder	18	17	20	12	30	27	31	21	8	8	9	5
sekse												
man	17	14	17	8	32	31	36	24	11	10	11	7
vrouw	20	21	22	15	27	23	27	19	5	6	7	4
leeftijd												
12-19 jaar	18	12	12	8	23	15	18	14	4	3	2	1
20-34 jaar	21	18	19	10	28	26	29	18	8	8	8	4
35-49 jaar	28	28	32	19	39	33	38	25	13	11	11	5
50-64 jaar	13	12	17	11	33	31	35	25	9	9	12	9
≥ 65 jaar	5	7	9	8	22	22	30	21	5	6	9	6
gezinspositie												
inwonend bij ouders	17	12	12	6	25	19	22	19	5	5	3	2
alleenwonend	13	13	13	6	27	27	32	18	9	9	13	5
met partner zonder kinderen	9	10	12	8	28	25	28	20	7	8	9	7
ouder met thuiswonende kind(eren)	27	26	31	21	34	32	37	24	11	9	10	6
opleidingsniveau[a]												
lo, lbo, mavo	13	13	17	10	25	21	25	15	5	6	4	4
mbo, havo, vwo	20	19	19	13	30	28	30	21	8	7	8	4
hbo, wo	29	21	24	13	41	35	40	26	19	14	16	10
arbeidsmarktpositie												
studerend, schoolgaand	19	14	15	8	26	19	22	16	5	3	4	1
werkend	19	16	20	11	33	30	33	22	13	11	11	7
huishouding	20	24	25	25	28	27	30	23	4	6	9	4
werkloos, arbeidsongeschikt	20	23	22	14	31	30	32	14	7	11	6	2
gepensioneerd	7	9	13	8	24	26	37	22	6	7	10	7
kerkelijkheid[b]												
geen kerklid	17	15	17	11	23	19	25	16	8	7	7	4
nominaal lid	17	15	20	12	25	23	29	20	7	6	8	6
kerks lid	21	22	24	14	42	43	47	34	10	11	13	9

a Huidige of afgeronde opleiding.
b Nominaal lid: minder dan een keer per maand kerkbezoek; kerks lid: minstens een keer per maand kerkbezoek.

Bron: SCP (TBO 1975-2000; vragenlijstgegevens)

Tabel B5.2 Ledental van organisaties met minimaal 50.000 leden/donateurs in 1980-2000 (x 1.000)

	1980	1993/'94	1997	2000
a omroeporganisaties				
Vrijzinnig-protestantse radio-omroep (VPRO)	182	530	480	459
Evangelische omroep (EO)	220	532	608	600
Vereniging van arbeiders-radioamateurs (VARA)	524	507	515	490
Katholieke radio-omroep (KRO)	612	615	611	565
Televisie en radio-omroepstichting (TROS)	751	607	570	506
Nederlandse christelijke radio-vereniging (NCRV)	529	548	503	498
Algemene vereniging radio-omroep (AVRO)[a]	809	648	.	.
Veronica (VOO)	317	1.036	.	1.000
Omroepvereniging BNN	.	.	.	67
b consumenten				
Consumentenbond	510	650	663	635
Koninklijke Nederlandse toeristenbond (ANWB)	2.500	3.100	3.500	3.500
Vereniging Eigen Huis	85	385	500	600
Veilig Verkeer Nederland	83	85	70	60
c gezondheidszorg				
De zonnebloem	295	414	550	610
Nationaal Reumafonds	80	165	184	200
Nederlandse patiëntenvereniging	-	58	65	70
Stichting Koningin Wilhelmina Fonds				
Nederlandse Hartstichting	550	1.503	1.153	1.145
Nederlandse kankerbestrijding	695	1.053	1.010	800
Astma fonds	24	533	745	556
Aids-fonds	-	90	90	200
d internationale solidariteit[b]				
Rode Kruis	1.072	1.000	900	1.300
Artsen zonder grenzen	-	650	850	700
Stichting vluchteling	230	228	225	200
NOVIB	140	381	440	622
Mensen in nood	175	225	215	247
Amnesty International	45	160	185	217
Nederlandse stichting leprabestrijding	80	370	370	130
Unicef	15	350	380	540
Foster parents Nederland	65	282	400	280
Terre des hommes	30	130	130	150
Cordaid (fusie in 1999 van Memisa, Mensen in Nood, Vastenaktie en Bilance)				
e natuur en milieu				
Wereld Natuur Fonds	100	690	708	800
Greenpeace	18	586	611	640
Waddenvereniging	20	54	48	46
Natuurmonumenten	260	725	870	950
Nederlandse vereniging tot Bescherming van Dieren	60	180	188	185
Vogelbescherming	26	80	102	120
International Fund for Animal Welfare	-	130	220	280
f werknemers				
Federatie Nederlandse Vakbeweging	1.078	1.092	1.123	1.234
Christelijk nationaal vakverbond	304	327	350	360
UNIE MHP	118	146	170	227
Ambtenaren centrum (koepel)	116	89	73	56

Tabel B5.2 (vervolg) Ledental van organisaties met minimaal 50.000 leden/donateurs in 1980-2000 (x 1.000)

	1980	1993/'94	1997	2000
ouderen				
Unie katholieke bonden van ouderen	191	230	236	250
ANBO, Bond voor 50 plussers	182	200	198	180
Protestants-christelijke Ouderenbond	14	80	83	90
h politieke partijen				
Christen-democratisch appel	143	103	89	82
Partij van de Arbeid	113	70	62	60
Volkspartij voor vrijheid en democratie	86	54	53	50
Socialistische partij	.	16	22	26
Staatkundig gereformeerde partij	20	24	24	25
Groen Links	.	13	12	14
Gereformeerd politiek verbond	13	14	14	14
Reformatorisch politieke federatie	6	11	12	13
Democraten '66	15	15	14	13
i vrouwen				
Federatie katholieke plattelandsvrouwen Nederland	57	56	50	48
Nederlandse bond van plattelandsvrouwen	82	75	70	66
Nederlandse vereniging van huisvrouwen (NVVH)	55	40	30	30
Nederlandse christen vrouwenbond	65	49	43	50
j abortus en euthanasie				
Nederlandse vereniging voor vrijwillige euthanasie	15	70	96	100
Vereniging ter Bescherming van het Ongeboren Kind	11	101	102	100
k werkgevers en zelfstandigen				
Koninklijke vereniging MKB-Nederland	100	142	130	125
Vereniging VNO-NCW	82	89	80	80
Algemene Werkgeversvereniging VNO-NCW				
Land- en tuinbouworganisatie Nederland	55	55	70	102
l sport en recreatie				
Koninklijke Nederlandse Gymnastiek Unie KNGU	364	256	253	300
Nederlandse Ski vereniging	70	161	140	140
Koninklijke Nederlandse Hockey bond	102	129	126	134
Nederlandse Bridge Bond	39	97	110	110
Nederlandse Badminton Bond	69	84	103	83
Koninklijk Nederlandse Watersport Verbond	80	95	100	104
Koninklijke Nederlandse Atletiek Unie	42	83	82	88
Judo Bond Nederland	51	56	59	56
Nederlands Handbal Verbond	101	63	59	50
Nederlandse Basketball Bond NBB	37	49	49	47
Koninklijke Nederlandse voetbal bond	1.113	1.031	1.023	1.025
Koninklijke Nederlandse Lawn tennis Bond	467	737	728	714
Koninklijke Nederlandse Zwem Bond	163	164	155	155
Koninklijke Nederlandse Schaatsenrijders Bond	139	148	153	160
Nederlandse Volleybal Bond	139	162	148	150
Stichting Nederlandse Hippische Sportbond	30	110	131	141
Koninklijke Nederlandse Korfbal Verbond	95	96	92	97
Nederlandse Golf Federatie	12	62	112	151
Nederlandse Katholieke Sportfederatie	395	351	372	382
Nederlandse Studenten Sportstichting	42	65	52	64
Nederlandse Christelijke Sport Unie	130	121	203	210
Scouting[c]	102	123	125	125

Tabel B5.2 (vervolg) Ledental van organisaties met minimaal 50.000 leden/donateurs in 1980-2000 (x 1.000)

	1980	1993/'94	1997	2000
m kerkgenootschappen[d]				
Rooms-katholiek kerkgenootschap in Nederland	5.453	5.385	.	5.060
Nederlandse hervormde kerk	2.931	2.315	.	1.969
Gereformeerde kerken in Nederland (synodaal)	869	740	.	677
Gereformeerde kerken in Nederland (vrijgemaakt)	99	121	.	126
Gereformeerde gemeenten	84	94	.	98
Christelijk gereformeerde kerken in Nederland	75	75	.	74

a In de twee laatste jaren stelde de AVRO geen gegevens meer beschikbaar.
b Vanaf 1 januari 1999 is de NCVB gefuseerd met de CPB en zijn beide organisaties gezamenlijk verder gegaan als Passage, christelijk-maatschappelijke vrouwenbeweging. Het ledental voor 2000 heeft betrekking op de gefuseerde organisatie.
c Het cijfer voor Scouting heeft op 1 januari 1998 betrekking, i.p.v. 1996/97.
d Bij de kerkgenootschappen heeft het cijfer in de tweede kolom betrekking op 1995.

Bron: Informatie verstrekt door de organisaties; Stoffels (1998)

Noten

1 Er is wel gesteld dat de Haagse politiek werd overvallen door de opkomst van Pim Fortuyn omdat ze te zeer vertrouwde op de geruststellende rapportages van het SCP (zie bv. Mark Kranenburg in *NRC Handelsblad* van 29 maart 2002 en het interview met de toenmalige VVD-lijsttrekker Hans Dijkstal in *Het Financieele Dagblad* van 3 mei 2002).

2 In Eurobarometer 56, waarvoor in oktober-november 2001 werd geënquêteerd, werd de vraag naar de tevredenheid met de democratie in eigen land opnieuw gesteld. De data van het onderzoek waren ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk nog niet beschikbaar, maar voor de bevolking van 15 jaar en ouder vermeldt het verslag van de Europese Commissie een tamelijke of grote tevredenheid bij 87% van de Denen, 71% van de Nederlanders, 67% van de inwoners van het Verenigd Koninkrijk, 63% van de Belgen, 61% van de Duitsers, 58% van de Fransen en 38% van de Italianen (EC 2002: 16).

3 In het in de vorige noot genoemde onderzoek is de vraag naar de tevredenheid met de Europese democratie ook gesteld. Van de Belgen van 15 jaar en ouder toont zich hiermee 55% tevreden, van de Italianen 43% (EC 2002: 17).

4 Zie EC (2002: B.15) voor gegevens over de bevolking van 15 jaar en ouder (zie noot 2). Nederland vormt met Luxemburg en Denemarken in het najaar van 2001 de top drie van de 15 EU-landen als het gaat om het gemiddelde vertrouwen in regering, parlement, overheidsdiensten en politieke partijen (EC 2002: 9).

5 Ook de vraag naar tevredenheid met het leven werd in het najaar van 2001 weer gesteld (zie noot 2). Van de hele bevolking van de Europese Unie van 15 jaar en ouder waren Nederlanders na de Denen het meest tevreden (EC 2002: 2). Ook werd naar verwachtingen voor het 'komende jaar' gevraagd. Nederlanders waren minder optimistisch voor zichzelf dan alle EU-inwoners (resp. 29% en 33% verwacht het beter te hebben) en het meest pessimistisch in hun verwachtingen voor de economische situatie (resp. 58% en 39% verwacht een verslechtering; EC 2002: 3-4).

6 De uitkomsten voor vertrouwen in de regering verschillen overigens slechts weinig en tussen de landen niet in dezelfde richting.

7 Interessant is in dit verband ook nog de instemming met cynische opvattingen over de politiek en overheid in Eurobarometer 47.1 uit het voorjaar van 1997. 'De mensen die het land besturen, denken meer aan zichzelf dan aan wat goed is voor het land' krijgt instemming van 40% en 39% van de Denen en Nederlanders van 15 jaar en ouder en van 73-92% van de inwoners van de andere vijf landen; 'overheidsinstellingen functioneren steeds slechter' 50% en 51% van de Denen en Nederlanders en 70-85% van de rest; en 'overheidsinstellingen behartigen de belangen van mensen zoals ik steeds minder' 40% en 48% van de Denen en Nederlanders en 66-74% van de rest.

8 Zie voor de kiezersonderzoeken SCP (1999: 179) en Irwin en Van Holsteyn (2002: 42-45).

9 Er zijn geen vergelijkbare gegevens over rijksambtenaren beschikbaar, maar wel werd in de *Sociale en culturele verkenningen 1998* (SCP 1998a: 24-28) een vergelijking gepresenteerd van opvattingen over nationale en lokale politiek en politici. In de periode 1975-1997 stemde voortdurend ongeveer de helft van de Nederlanders in met de uitspraken 'ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen zoals ik denken' en 'gemeenteraadsleden bekommeren zich niet veel

om de mening van mensen zoals ik', ongeveer hetzelfde aandeel dus als het aandeel dat van de gemeenteambtenaren geen open oor verwacht.

10 Met maximaal één *missing* vervangen door gemiddelde waarde van weer als intervalschalen opgevatte oordelen (met omkering van waarden voor de tweede en derde stelling) verklaart de eerste component 62% van de totale variantie.

11 In de tijdsbestedingsonderzoeken waarover het Sociaal en Cultureel Planbureau sinds 1975 rapporteert, wordt vrijwilligerswerk op twee wijzen gemeten. In de eerste plaats via een aantal vragen naar 'onbetaalde arbeid' die deel uitmaken van een schriftelijke vragenlijst, in de tweede plaats via een aantal bezigheden die zijn opgenomen in het tijdsbestedingsdagboek, dat de deelnemers gedurende zeven aaneengesloten etmalen van een doorsnee week in het najaar invullen. In de vragenlijst zijn de respondenten een groter aantal én andere categorieën voorgelegd dan in het dagboek. De meetmethode is bij het dagboek sinds 1975 steeds op dezelfde wijze herhaald, bij de vragenlijst geldt dit alleen voor de jaren vanaf 1985.

12 De tijdsbestedingsonderzoeken leveren, vooral gemeten aan de hand van de vragenlijst, maar ook via het dagboek, het beeld op van een teruggang in het percentage vrijwilligers onder de bevolking sinds halverwege de jaren negentig (De Hart en Breedveld 2001). Voor deze afname, die, zoals gezegd, in andere onderzoeken niet is waar te nemen (Dekker en De Hart 2002b), zou een ongelukkige samenloop van een overschatting in 1995 en een onderschatting in 2000 ten gevolge van steekproefafwijkingen wel eens een deel van de verklaring kunnen zijn. Aan deze mogelijkheid wordt aandacht besteed door Knulst en Van Eijk (2002). Dat het moeilijker zou zijn om vrijwilligers te vinden, spoort overigens wel met geluiden die kunnen worden opgetekend vanuit 'het veld'. Dit zal op sommige terreinen zeker zo zijn. Toch zijn er drie redenen te geven waarom de meeste enquêtecijfers desondanks een stabiel beeld te zien geven. In de eerste plaats is er thans meer vrijwilligerswerk te doen dan vroeger (er zijn meer ouderen die bezocht moeten worden, er zijn meer mensen lid van sportclubs en die vergen meer vrijwilligers, scholen doen vaker een beroep op ouders, enz.) en er is dus al een probleem bij een gelijkblijvend aantal. In de tweede plaats kan de intensiteit van het vrijwilligerswerk wel afgenomen zijn (er wordt per vrijwilliger minder gedaan of er worden zaken meegeteld die men vroeger niet als vrijwilligerswerk zou opvatten). Ten derde zouden de klagende bestuursleden van organisaties de bereidheid wel eens kunnen onderschatten omdat ze te zeer op zoek zijn naar mensen zoals zijzelf. Ze constateren dan dat niemand wekelijks wil vergaderen, en ze zien niet dat mensen wel andere activiteiten willen ondernemen.

13 Voorzover de 'eeuw van de ondernemingen' met een sterkere identificatie van werknemers met hun onderneming gepaard gaat, is er trouwens wel wat voor te zeggen om *corporate volunteering* te zien als nieuwe variant van actief lidmaatschap.

14 De Nederlandse patiënten vereniging werd opgericht op 11 december 1982 en heeft als doelstelling "De behartiging van de belangen van de gebruikers van de gezondheidszorg- en welzijnsvoorzieningen, in algemene zin, in het bijzonder die van haar leden". Zij beschikt momenteel over circa 70.000 leden/donateurs; in 1999 waren 1.695 vrijwilligers beschikbaar voor de organisatie.

15 Een ander voorbeeld van een typisch tertiaire organisatie die zich de behartiging van consumentenbelangen ten doel stelt, is de Vereniging eigen huis. Zij werd opgericht in 1974 uit onvrede met de relatief machteloze positie waarin huizenkopers destijds verkeerden tegenover de beroepsgroepen waarmee zij te maken hadden: makelaars, architecten, notarissen, enzovoort. Momenteel telt de

Vereniging 657.000 leden en 165 medewerkers. De Vereniging verschaft haar leden allerlei diensten die voortvloeien uit de behartiging van de collectieve en individuele belangen van de Nederlandse eigenwoningbezitter. Een van haar bekendste publicaties is de Hypothekengids.

16 De navolgende informatie is ontleend aan de website van de Consumentenbond: www.consumentenbond.nl.

17 Informatie ontleend aan de website van Rover: www.rovernet.nl.

18 Zie Oudenampsen en Steketee (2000) en Stüssgen (1997) voor een uitgebreidere analyse van de veranderingen in de patiëntenbeweging.

19 De huidige Nederlandse patiëntenbeweging bestaat uit circa 350 patiënten- en consumentenorganisaties, waarvan er ruim 200 rechtstreeks of via een samenwerkingsverband zijn aangesloten bij de Nederlandse patiënten/consumenten federatie (NPCF). Samen vertegenwoordigen zij bijna twee miljoen leden. Er zijn ongeveer 60 medewerkers (36 fte) in dienst bij de NPCF.

20 In 1998 waren bij het Werkverband organisaties van chronisch zieken (de koepel van categorale organisaties) 50 organisaties aangesloten met in totaal naar schatting 250.000 leden. Van de Nederlandse patiënten/consumenten federatie maakten in dat jaar behalve 22 landelijke organisaties en koepels, 28 RP/CP's deel uit met een achterban van circa 2 miljoen leden (Oudenampsen 1999: 91, 94).

21 Doorgaans zijn dit er nogal wat. In bijna de helft van de RP/CP's bundelen meer dan zestig organisaties haar krachten. Het zijn voornamelijk algemene en categorale patiëntenorganisaties.

22 Volgens het Nivel-onderzoek was in 1997 67% van de RP/CP's en 56% van de koepelorganisaties gehuisvest in een eigen kantoor of gebouw. Bij de categorale organisaties lag dit percentage aanzienlijk lager (24%); deze maakten vooral gebruik van privé-adressen (62% van de organisaties).

23 Het betreft hier vooral specialisten en juristen, en daarnaast psychologen, publiciteitsdeskundigen, huisartsen, paramedici, organisatiedeskundigen en maatschappelijk werkers.

24 Het betreft hier vooral ondersteuning bij het indienen van klachten en advisering bij de keuze van zorgaanbieders, problemen over financiën of verzekering.

25 Ook de categorale en algemene patiëntenorganisaties hebben wat dit betreft een verschillende geschiedenis. Terwijl patiëntenorganisaties van mensen met een chronische ziekte landelijk ontstonden (met regionale afdelingen), hebben de algemene patiënten-/consumentenorganisaties hun wortels in lokale gezondheidsinitiatieven (zie: Oudenampsen 1999).

26 Selle en Strømsnes, bijvoorbeeld, hebben voor Noorwegen laten zien dat het sterker benadrukken van de externe democratische rol door milieuorganisaties ten koste ging van hun mate van interne democratie en hun rol als leerscholen in democratie (Selle en Strømsnes 2001).

27 Natuurlijk zijn er nog wel meer verschillen te noemen tussen de oude en nieuwe organisatievormen dan die waarop hier de nadruk is gelegd. Zo waren de oude organisaties vaak veel sterker ideologisch gericht en op een lokale basis georganiseerd, werden ze in hoge mate door specifieke segmenten van de bevolking gedragen en nam de vorming van de leden een prominente plaats in binnen hun doelstellingen. Uitgebreide interne discussies ter voorbereiding van de besluitvorming is sinds de jaren zestig een vertrouwd verschijnsel bij vele van deze organisaties.

28 In ons land bestaat sinds 1982 een Nationale ombudsman, naar Zweeds voorbeeld. Sinds 1999 is het ambt van Nationale ombudsman in de Grondwet verankerd. De officiële taakomschrijving luidt: "De Nationale ombudsman verricht op verzoek of uit eigen beweging onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen." De Nationale ombudsman is een hoog college van staat: net als de rechterlijke macht is hij formeel onafhankelijk van de regering. De ambtsdrager wordt benoemd door de Tweede Kamer. Hij beschikt over een ondersteunend bureau, waaraan momenteel circa 115 medewerkers zijn verbonden (101 formatieplaatsen), vrijwel alle juristen. Het bureau bestaat uit vier afdelingen, waarvan er een verzoekschriften behandelt en informatie verschaft aan burgers en de overige drie onderzoeksafdelingen zijn. Voor 2001 werd in de rijksbegroting een budget van ongeveer 7 miljoen euro aan de Nationale ombudsman toegekend. In dat jaar wendden bijna 28.000 personen zich tot hem. Het aantal contacten vertoont al jaren een duidelijk stijgende lijn. Op internationaal niveau is sinds 1995 een Europese ombudsman actief, die bevoegd is om gedragingen van organen van de Europese Unie te onderzoeken (zie www.ombudsman.nl).

29 Dat lijkt wel van toepassing op een organisatie als de stichting De ombudsman, die in 1972 werd opgericht en voortkomt uit het gelijknamige VARA-programma. De organisatie telt 75 medewerkers en maakt gebruik van een ondersteunend landelijk netwerk van vrijwilligers. In 2001 behandelde zij ruim 12.000 klachten (20% meer dan in het voorgaande jaar). In de top tien daarvan figureren ook ervaringen met uiteenlopende vormen van quartaire dienstverlening, zoals de dienstverlening in de gezondheidszorg en van postbedrijven, het gemeentelijke uitvoeringsbeleid van de socialezekerheidswetgeving en klachten die betrekking hebben op huren en wonen (zie www.stichtingdeombudsman.nl).

30 Het populaire beeld van burgers die de sociale dimensie van burgerschap uit het oog zouden hebben verloren, staat in ieder geval op gespannen voet met wat die burgers zelf als goed burgerschap beschouwen (Dekker en De Hart 2002a). Hoogst zelden beperkt men zich dan tot burgerrechten of competenties om van die rechten gebruik te kunnen maken. Juridische verplichtingen (betaling van belastingen, het zich houden aan de wet) zijn belangrijk, maar ondergeschikt aan sociale verplichtingen (sociaal gedrag, verantwoordelijkheid en hulpvaardigheid tegenover medemensen, e.d.). Relativistische geluiden (in de zin dat eenieder maar voor zichzelf moet uitmaken hoe zich als burger te gedragen) ontbreken nagenoeg.

31 Zie de bijdrage van Tjeenk Willink (2002) en andere pleidooien voor meer particulier initiatief in Dekker (2002c). Behalve uit de vaderlandse particularistische traditie kan natuurlijk ook worden geput uit buitenlandse tradities van individueel actief burgerschap en lokaal zelfbestuur om burgers grotere verantwoordelijkheden te geven bij het bestuur van publieke instellingen (zie bv. King et al. 1998 of Vigoda en Golembiewski 2000).

32 Interessant is in dit verband het onderzoek van Bang en Sørensen (2001) in een grotestadswijk in Kopenhagen waar een oververtegenwoordiging van culturele voorhoedes vermoed mag worden. De door de onderzoekers aangetroffen *everyday makers* bemoeien zich actief met wat er in hun wijk gebeurt. Het onderscheid tussen politiek en quartaire dienstverlening is hoogst irrelevant: inhoudelijk vindt men alle participatie politiek en politieke instellingen worden op dezelfde instrumentele wijze benaderd als andere instellingen.

Literatuur

Bang en Sørensen (2001)
H.P. Bang en E. Sørensen. The everyday maker. In: P. Dekker en E.M. Uslaner (red.). Social capital and participation in everyday life. Londen/New York: Routledge, 2001.

Beck (1999)
U. Beck. Modell Bürgerarbeit. In: U. Beck et al. (red.). Schöne neue Arbeitswelt. Frankfurt: Campus, 1999.

De Beus (2001)
J. de Beus. Een primaat van politiek. Amsterdam: Vossiuspers UvA, 2001 (oratie).

Boelhouwer (2002)
J. Boelhouwer. Achtergronden van niet-stemmen. In: P. Dekker (red.). Niet-stemmers. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.

Burger (2001)
A. Burger. Omvang, structuur en financiering van de non-profitsector. In: A. Burger en P. Dekker (red.). Noch markt, noch staat. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.

Dekker (2001)
P. Dekker. Vrijwilligers op weg van kerk naar werk? Toespraak voor de Nederlandse hartstichting, Koninklijke Schouwburg, Den Haag, 11 september 2001.

Dekker (2002a)
P. Dekker. Samenvatting en slotbeschouwing. In: P. Dekker (red.). Niet-stemmers. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.

Dekker (2002b)
P. Dekker. Sterkere democraten, zwakkere democratie? In: Beleid & maatschappij (in druk).

Dekker (2002c)
P. Dekker (red.). Particulier initiatief en publiek belang. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.

Dekker en De Hart (2001)
P. Dekker en J. de Hart. Vrijwilligerswerk. In: A. Burger en P. Dekker (red.). Noch markt, noch staat. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.

Dekker en De Hart (2002a)
P. Dekker en J. de Hart. Burgers over burgerschap. In: R.P. Hortulanus en J.E.M. Machielse (red.). Modern burgerschap; het sociaal debat deel 6. Den Haag: Elsevier, 2002.

Dekker en De Hart (2002b)
P. Dekker en J. de Hart. Ontwikkelingen in de deelname aan vrijwilligerswerk in Nederland. In: C.P.M. Meijs en J. van der Voort (red.). Vrijwilligerswerk in Nederland en Vlaanderen. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002.

EC (2002)
Eurobarometer report number 56. Brussel: European commission, DG Pers en communicatie, 2002 [http://europa.eu.int/comm/public_opinion].

Etzioni (2000)
A. Etzioni. The third way to a good society. Londen: Demos, 2000.

Fuchs en Klingemann (1995)
D. Fuchs en H. Klingemann. Citizens and the state: a relationship transformed. In: H. Klingemann en D. Fuchs (red.). Citizens and the state. Oxford: Oxford university press, 1995.

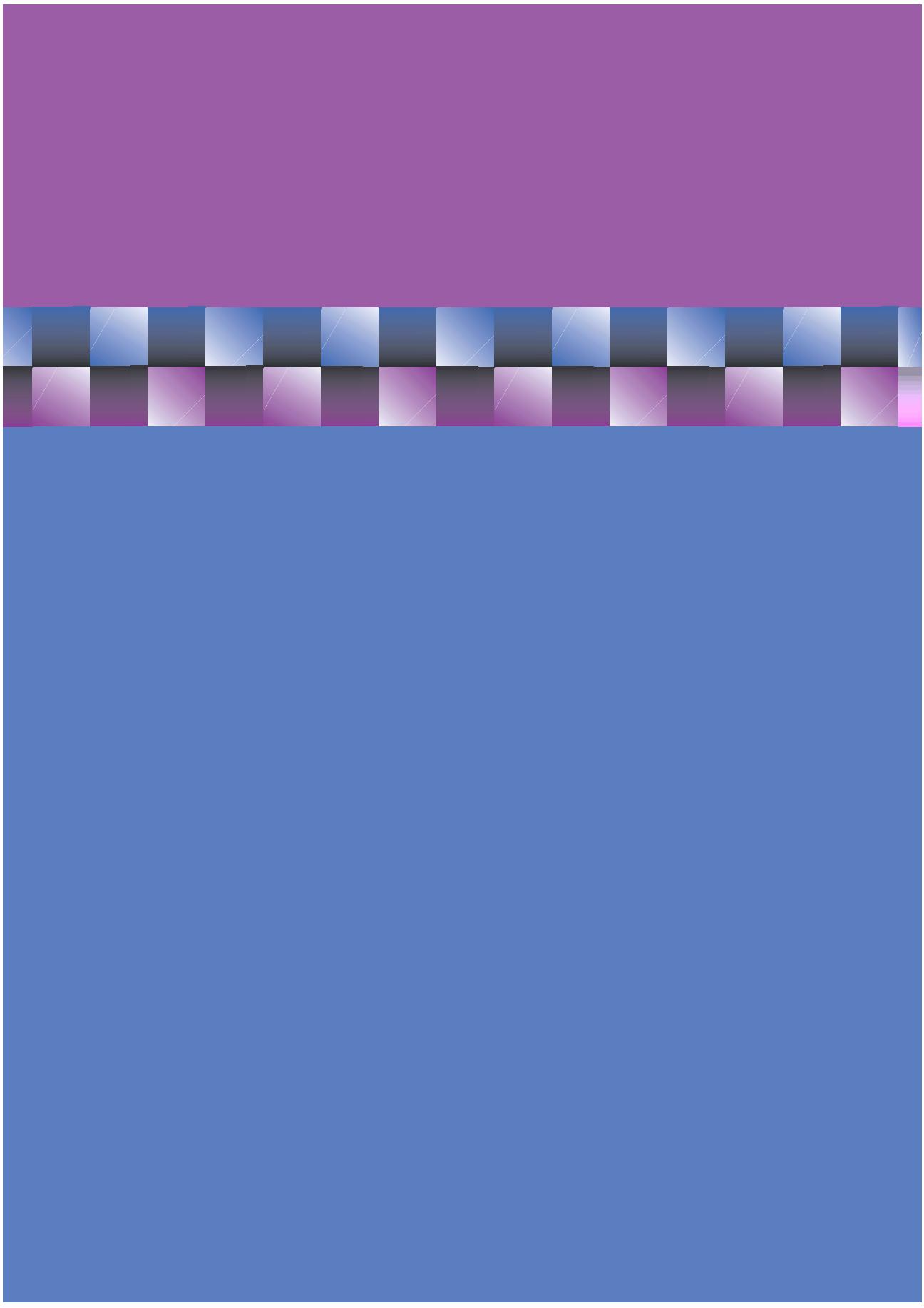
Van Gunsteren en Andeweg (1994)
H. van Gunsteren en R. Andeweg. Het grote ongenoegen. Haarlem: Aramith, 1994.
De Hart en Breedveld (2001)
J. de Hart en K. Breedveld. maatschappelijke participatie. In: K. Breedveld en A. van den Broek (red.). Trends in de tijd. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (65-74).
Hirschman (1970)
A.O. Hirschman. Exit, voice and loyalty. Cambridge Ma., U.S.: Harvard university press, 1970.
Huyse en Van Dael (2001)
L. Huyse en E. van Dael. Ombudsdiensten en media als alternatieven voor het middenveld? In: M. Elchardus, L. Huyse en M. Hooghe (red.). Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Brussel: VUBpress, 2001 (197-208).
INRA (1999)
INRA. Europeans and consumer associations. Brussel: ECO, 1999.
Irwin en Van Holsteyn (2002)
G. Irwin en J. van Holsteyn. De kloof tussen burger en bestuur. In: J. van Holsteyn en C. Mudde (red.). Democratie in verval? Amsterdam: Boom, 2002.
King et al. (1998)
C.S. King, C. Stivers et al. Government is us. Thousand Oaks: Sage, 1998.
Klandermans (1989)
B. Klandermans. Does happiness soothe political protest? In: R. Veenhoven (red.). How harmful is happiness? Rotterdam: Universitaire pers Rotterdam, 1989.
Knulst en van Eijck (2002)
W. Knulst en K. van Eijck. Vrijwilligers in soorten en maten II. Ontwikkelingen in de periode 1985-2000. Tilburg: Katholieke universiteit Brabant, 2002.
Lyons et al. (1992)
W.E. Lyons, D. Lowery en R. Hoogland De Hoog. The politics of dissatisfaction. New York: M.E. Sharpe, 1992.
Oudenampsen (1999)
D. Oudenampsen. De patiënt als burger, de burger als patiënt. Utrecht: Verwey-Jonker instituut, 1999.
Oudenampsen en Steketee (2000)
D. Oudenampsen en M. Steketee. De patiëntenbeweging. In: T. Sunier, J.W. Duyvendak, S. Saharso en F. Steijlen (red.). Emancipatie en subcultuur. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek, 2000.
Pharr en Putnam (2000)
S.J. Pharr en R.D. Putnam (red.). Disaffected democracies. Princeton: Princeton university press, 2000.
Putnam (1993)
R.D. Putnam m.m.v. R. Leonardi en R.Y. Nanetti. Making democracy work. Princeton: Princeton university press, 1993.
Putnam (2000)
R.D. Putnam. Bowling alone. New York: Simon & Schuster, 2000.
Putnam et al. (2000)
R.D. Putnam, S.J. Pharr en R.J. Dalton. Introduction. In: S.J. Pharr en R.D. Putnam (red.). Disaffected democracies. Princeton: Princeton university press, 2000.

Schedler (1993)
A. Schedler. Die demoskopische Konstruktion von 'Politikverdrossenheit'. In: Politische Vierteljahresschrift 34 (1993) 3 (414-435).
SCP (1994)
Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.
SCP (1996)
Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1996.
SCP (1998a)
Sociale en culturele verkenningen 1998. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998.
SCP (1998b)
Sociaal en Cultureel Rapport 1998. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998.
SCP (1999)
Sociale en culturele verkenningen 1999. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1999.
SCP (2000)
Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
Selle en Strømsnes (2001)
P. Selle en K. Strømsnes. Membership and democracy. In: P. Dekker en E.M. Uslaner (red.). Social capital and participation in everyday life. Londen/New York: Routledge, 2001.
Skocpol (1996)
Th. Skocpol. Unravelling from above. In: The American prospect (1996) 25 (20-25).
Straten et al. (1997)
G.F.M. Straten, A.C.J.W. Janssens en R.D. Friele. Branche-rapport patiënten/consumenten. Utrecht: Nivel, 1997.
Stüssgen (1997)
R.A.J. Stüssgen. De nieuwe patiënt op weg naar autonomie. Amsterdam: Thesis Publishers, 1997 (dissertatie).
Thomassen et al. (2000)
J. Thomassen, K. Aarts en H. van der Kolk (red.). Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998. Den Haag: Sdu, 2000.
Tjeenk Willink (2002)
H. Tjeenk Willink. De herwaardering van het particulier initiatief. In: P. Dekker (red.). Particulier initiatief en publiek belang. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.
Verba et al. (1995)
S. Verba, K. Lehman Schlozman, H.E. Brady. Voice and equality. Cambridge, Ma., U.S.: Harvard University Press, 1995.
Vigoda en Golembiewski (2000)
E. Vigoda en R.T. Golembiewski. Citizenship behavior and the spirit of new managerialism. Paper voor IPSA-wereldconferentie in Québec, 2000.
Wuthnow (1998)
R. Wuthnow. Loose connections. Cambridge Ma., U.S.: Harvard university press, 1998.
Zonnebloem (1999) .
Nationale vereniging De zonnebloem. Het belang van vrijwilligerswerk voor zieken, gehandicapten en ouderen. Den Haag: NSS Research & Consultancy, 1999.

6 Zorg

Joost Timmermans, Crétien van Campen, Josette Hessing

6.1	Inleiding: het beeld van de gezondheidszorg	275
6.2	De kwaliteit van het zorgstelsel: de spanning tussen vraag en aanbod	279
6.2.1	De productie in de zorg	279
6.2.2	De omvang van de vraag: wachtlijsten	281
6.2.3	Productiviteit en efficiëntie in de zorg	289
6.3	De kwaliteit van de zorg	291
6.3.1	Kwaliteit van de zorg volgens burgers	292
6.3.1.1	Tevredenheid van burgers met de zorg	292
6.3.1.2	Oordelen van gebruikers van zorg	297
6.3.1.3	Bijbetalen voor zorg en kwaliteit	302
6.3.1.4	Klachten over zorg	307
6.3.1.5	Persoonsgebonden budget	311
6.3.2	De kwaliteit van de zorg volgens zorgaanbieders	315
6.4	Slotbeschouwing	322
	Bijlagen	327
	Noten	328
	Literatuur	330



6.1 Inleiding: het beeld van de gezondheidszorg

De argeloze krantenlezer krijgt soms het gevoel dat het maar droevig gesteld is met de kwaliteit van de Nederlandse gezondheidszorg. Of dat gevoel terecht is, is een vraag die in dit hoofdstuk zo goed mogelijk wordt beantwoord; hoe dat gebeurt, staat aan het einde van deze paragraaf beschreven. Hier wordt eerst nagegaan welk beeld van de gezondheidszorg de media schetsen en welke problemen ze signaleren. Daartoe is gekeken naar de berichtgeving over de gezondheidszorg in drie landelijke dagbladen in het tweede halfjaar van 2000 en het tweede halfjaar van 2001.[1]

Het meest besproken vraagstuk is dat van de wachtlijsten. Het bestaan ervan, de maatregelen die worden genomen om ze te bestrijden, en de effecten van die maatregelen vormen het onderwerp in ruim een derde van alle artikelen. Meestal staan die wachtlijsten in een adem genoemd met twee verklaringen ervoor: het tekort aan financiële middelen en de schaarste aan personeel. In de artikelen uit 2000 wordt veelal met deze verklaringen volstaan, de schuld wordt vaak gelegd bij het eerste kabinet Kok. Een voorbeeld van het laatste is de uitspraak van Dijkstra, directeur van zorgverzekeraar het Groene land, in *De Volkskrant* van 20-11-2000: "Het is de erfenis van een overheid die jaren achtereen de gezondheidszorg financieel afkneep, omdat werk, werk en nog eens werk voorrang kreeg boven het toereikend beantwoorden van de stijgende vraag naar behandeling en zorg".

De artikelen over de rol van de zorginstellingen in het tekort aan mensen en middelen zijn schaars. De meeste gaan over het voorstel van de CDA-fractie in de Eerste Kamer om een parlementaire enquête in te stellen naar de wijze waarop de middelen in de zorg worden besteed.

In 2001 laten de drie dagbladen ook andere geluiden horen. Nog steeds zijn de wachtlijsten het meest besproken onderwerp, maar er komt meer nuance in de verklaringen. Dat komt doordat dan meer bekend is over het onverwacht bescheiden effect van de extra middelen die voor bestrijding van de wachtlijsten beschikbaar zijn gesteld.

De overheid wijst er bij herhaling op dat de vraag zich onverwacht snel heeft ontwikkeld. Zo verklaart minister Borst in een interview in *de Volkskrant* van 29-12-2001 het feit dat de vraag naar specialisten veel sneller is gegroeid dan drie jaar daarvoor was ingeschat, uit de toegenomen mondigheid van de patiënt (die kennelijk eerder en vaker dan vroeger om hulp vraagt) en het tempo waarin de techniek zich heeft ontwikkeld. Elders wordt gewezen op een al langer in gang zijnde ontwikkeling dat medici het leven van zieken telkens weten te verlengen, met als gevolg dat steeds meer mensen langdurig onder medische behandeling staan (zie ook SCP 2000).

Instellingen hebben hun eigen verklaringen voor het feit dat de wachtlijsten minder snel verdwijnen dan was verwacht. In de eerste plaats achten ze het beschikbaar gestelde geld onvoldoende: er moet nog veel meer bij. In de tweede plaats wordt er geklaagd dat de extra middelen alleen mogen worden besteed aan extra productie en niet aan

de opleiding van personeel dat daarvoor nodig is, of aan huisvesting waarbinnen men die productie kan realiseren (woonvoorzieningen bijvoorbeeld). In de derde plaats wordt bij herhaling opgemerkt dat instellingen verstopt zijn doordat veel patiënten die er niet thuis horen, elders niet terechtkunnen. Een voorbeeld ervan is de stichting geestelijke gezondheidszorg Buiten- Amstel, die via een kort geding gedwongen werd een agressieve en verwarde man op te nemen en haar onvermogen in deze verklaarde uit de zogenoemde verkeerde-bedproblematiek: "(...) is er onvoldoende ruimte in psychiatrische instellingen omdat ze vol zitten met mensen die in een verpleeghuis thuishoren" (*Trouw* van 13-8-2001).

Anders dan in 2000, wordt er in de artikelen uit 2001 gesignaleerd dat instellingen en beroepsbeoefenaren mogelijk medeverantwoordelijk zijn voor de tekorten. Het zijn vooral mensen aan de zijlijn van de zorg van wie deze opmerkingen komen. Een voorbeeld ervan is een publicatie van De Kam en Nypels (2001) waarin zij stellen dat de zorg bestaat uit een aantal kartels die hun eigen schaarste instandhouden. In een ander artikel wordt naar voren gebracht dat aanbieders van zorgverlening nogal wat volstrekt onnodige behandelingen uitvoeren waardoor er geen tijd is voor noodzakelijke (Bügel in *de Volkskrant* van 24-11-2001). Het meest expliciet hierin zijn de artikelen naar aanleiding van de inaugurele rede van Kenis. Hij stelt daarin dat de gezondheidszorg zo complex in elkaar zit, dat eraan getwijfeld moet worden of de overheid de bestrijding van wachtlijsten wel kan aansturen (Kenis 2001). Door deze stevige, maar wel onderbouwde stellingname begint er ook in andere artikelen en zelfs op de opiniepagina's meer kritiek op de gezondheidszorg zelf door te klinken. Een pijnlijk voorbeeld hiervan was de mededeling van Zorgverzekeraars Nederland aan de minister dat de verzekeraars geen kans zagen voor een tweede keer extra wachtlijstmiljoenen te claimen: "Ze zijn niet in staat om de plannen van de ziekenhuizen en andere zorginstellingen goed te beoordelen, omdat enig inzicht in de productiestructuur van de ziekenhuizen ontbreekt." (*de Volkskrant* van 14-11-2001).

De verklaringen voor het relatief geringe succes van de wachtlijstbestrijding staan dus bepaald niet los van de positie van de beoordelaar, maar over één verklaring is bijna iedereen het eens: de typisch Nederlandse regelzucht. Door de aanbodsturing bestaan er al zeer veel regels in de zorg, maar door de wens dat de middelen ter bestrijding van wachtlijsten goed worden besteed, wordt op deze reeds bestaande een nieuwe laag regels gelegd, die wordt uitgebreid naarmate de doelstellingen onvoldoende worden bereikt. In veel van de artikelen wordt daarover dan ook geklaagd; inmiddels is de notie dat een overdaad aan regels contraproductief werkt, algemeen aanvaard (commissie-De Beer 2002).

De vele regels leiden tot onnodige administratieve lasten en in de berichtgeving klinkt door dat deze instellingen beletten om creatieve oplossingen voor verkorting van de wachtlijsten in te voeren.

De tekorten in de zorg hebben in elk geval het imago van de sector zo aangetast dat steeds minder mensen bereid zijn erin te gaan werken. Coïni van de Nederlandse

vereniging voor schooldecanen verwoordt het zo: “Veel jongeren bezoeken de open dagen van opleidingen en vragen informatie aan. Maar het beeld van hard werken onder minder goede omstandigheden houdt ze blijkbaar toch tegen.” (NRC van 19-9-2001).

Nummer twee op de ranglijst van onderwerpen waarover de drie dagbladen berichten, is de kwaliteit van de zorg, maar in een meerderheid van de gevallen ging het dan om incidenten. Aanleiding tot het bericht is meestal de aankondiging dat de geneeskundige inspectie een onderzoek instelt. In de tweede helft van 2001 ging het grootste deel van de artikelen in deze categorie over mogelijk onzorgvuldige alternatieve genezers en over de sterfgevallen die mogelijk in verband stonden met het gebruik van Viagra. De meeste andere artikelen betroffen signalen van de eerdergenoemde inspectie over de kwaliteit van zorg. De kraamzorg, de jeugdgezondheidszorg en de niet-geregistreerde homeopathische middelen kwamen zo op negatieve wijze in het nieuws. Opvallend is dat algemene artikelen over de kwaliteit van de concreet geleverde zorg niet of nauwelijks werden aangetroffen. Een van de weinige uitzonderingen was de berichtgeving over de grote verschillen tussen ziekenhuizen in de risico’s op postoperatieve infecties.

Een ander vraagstuk dat bij tijd en wijle de aandacht in de dagbladen krijgt, is hier samengevat onder de term ‘markt’. Aan de ene kant gaat het daarbij om de naweeën van de eerdere discussie over commerciële instellingen in de zorg. Initiatieven tot meer commercie zijn door de paarse kabinetten ontmoedigd onder meer omdat men voorrang voor de rijken en selectie van aantrekkelijke patiënten vreesde. Dat neemt niet weg dat er op relatief kleine schaal commerciële voorzieningen functioneren; veel berichten gaan echter slechts over de voornemens en over de mislukkingen (bevallen in een Van der Valk-hotel).

Naast de commerciële voorzieningen is ook de ongemakkelijke verhouding tussen de non-profitzorg en de commercie in het nieuws gekomen. Als vanouds ligt daarbij de mogelijke en feitelijke beïnvloeding van artsen door de farmaceutische industrie onder vuur. Sinds enige tijd toetst de inspectie voor de gezondheidszorg de activiteiten die de farmaceutische industrie voor artsen organiseren, op het risico van ongewenste beïnvloeding. Dit wordt die inspectie niet in dank afgenomen. Een woordvoerder van de industrie: “De inspectie zet het voortreffelijke systeem van door de farmaceutische industrie verzorgde nascholing voor artsen in Nederland volledig op losse schroeven.” (*Trouw* van 10-11-2001).

Een bekend thema in de dagbladen is dat van de kosten en financiering. De meeste artikelen gaan over de stijging van de premies. Dat is een jaarlijks terugkerend verschijnsel. In meer algemene zin komt het onderwerp naar voren in de aandacht voor de discussie over het zorgstelsel. De aanleiding daartoe was het advies van de SER over dit onderwerp (SER 2000). In 2001 is het onderwerp opvallend afwezig, terwijl het kabinet medio 2001 toch met een eigen voorstel kwam (TK 2000/2001a).

Er zijn wel meer belangrijke beleidsinitiatieven die aan de aandacht van de media lijken te zijn ontsnapt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de geleidelijke omvorming van ziekenfondsen tot risicodragende verzekeraars en voor de behandeling van de Wet exploitatie zorgvoorzieningen, die in de plaats komt voor de huidige planningswetgeving. Ook de modernisering van de AWBZ en het toenemende gebruik van het persoonsgebonden budget zouden hier genoemd kunnen worden. De complexiteit van deze beleidsinitiatieven en het vaak technische karakter ervan maken het kennelijk moeilijk ze in de vorm van begrijpelijk nieuws te presenteren.

Al met al rijst uit de berichtgeving van de drie dagbladen geen beeld op van een verminderde kwaliteit van de dienstverlening die in de zorg wordt geboden, noch van de individuele dienstverleners. Wel is er veel aandacht voor het kwaliteitstekort van het zorgsysteem dat tot uiting komt in wachtlijsten. Wordt in 2000 nog vooral de overheid daarop aangesproken, in 2001 rijst in de berichtgeving ook twijfel over andere partijen in de zorg.

In de volgende paragraaf (6.2) wordt meer informatie geboden over het probleem van de tekorten. Behalve de wachtlijsten zelf komen de productie, de efficiëntie en de productiviteit in de zorg aan de orde.

In paragraaf 6.3 gaat het over de kwaliteit van het product, de dienst die hulpverleners leveren. Hoe de kwaliteit van zorgdiensten het best kan worden gemeten, staat niet vast. Daarom is er gekozen voor een aantal benaderingen. Behalve voor het oordeel over de kwaliteit van de premiebetalende burger en diens bereidheid meer voor kwalitatief goede zorgverlening te betalen (§ 6.3.1.1 en § 6.3.1.3), is er aandacht voor de gebruiker, voor zijn of haar oordeel over de zorg (§ 6.3.1.2), voor zijn of haar officiële klachten (§ 6.3.1.4) en voor het gedrag van gebruikers, die dankzij een persoonsgebonden budget een grotere keuzevrijheid hebben (§ 6.3.1.5).

Het perspectief in de hiervoor genoemde paragrafen is, zoals voor dit gehele rapport geldt, dat van de gebruiker van zorgdiensten. Ten aanzien van de verzorgende sector (hierna veelal de care-sector genoemd) is dat het enige juiste, maar de medische dienstverlening (de cure) wordt met een dergelijk eenzijdig perspectief tekortgedaan. Het verschil in kennis tussen arts en patiënt is zo groot dat de laatste de doeltreffendheid van het medisch handelen niet goed kan beoordelen. De gebruikers van medische diensten hebben daarom de neiging hun oordeel over de kwaliteit niet door de essentie ervan, de effectiviteit, te laten bepalen, maar door perifere kwaliteitskenmerken, die voor hen wel inzichtelijk zijn, zoals de bejegening. Hierom is in paragraaf 6.3.2 plaats ingeruimd voor het perspectief van de medische professie. Daarin komen de richtlijnen en standaarden van beroepskrachten aan bod, naast onderzoek naar medische fouten en onderzoek naar het kwaliteitsbeleid van professionals en instellingen.
Het hoofdstuk wordt in paragraaf 6.4 afgesloten met een samenvattende beschouwing.

6.2 De kwaliteit van het zorgstelsel: de spanning tussen vraag en aanbod

Tot de jaren zeventig van de vorige eeuw bleef de overheidsbemoeienis met de zorg beperkt tot twee – overigens belangrijke – taken: het staatstoezicht op de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorg door middel van wettelijke ziektekostenverzekeringen. De omvang van de zorg en de wijze waarop deze werd geproduceerd, werden overgelaten aan zelfstandige beroepskrachten en instellingen van particulier initiatief.

De ongunstige economische ontwikkeling sedert het midden van dat decennium dwong de overheid ertoe de kostenbeheersing tot doelstelling van zorgbeleid te maken. De daarbij gekozen middelen van volumeplanning en prijsvoorschriften maakten haar verantwoordelijk voor de omvang van het aanbod en zelfs voor een belangrijk deel van het productieproces.

Op deze manier is de taak een genoegzaam aanbod te verschaffen aan zorg van voldoende kwaliteit, dat effectief, doelmatig en voor iedereen bereikbaar is, een doelstelling van overheidsbeleid geworden.

De vraag is hierdoor gerechtvaardigd of de overheid de doelstellingen die zij zichzelf heeft opgelegd, in voldoende mate bereikt. In deze paragraaf komt een deel van die vraag aan de orde: het genoegzame aanbod. In paragraaf 6.2.1 wordt daartoe de productie in de zorgsector besproken, in de daaropvolgende paragraaf de spanning tussen vraag en aanbod, die tot uiting komt in de wachtlijsten (§ 6.2.2). In paragraaf 6.2.3 wordt, ten slotte, iets gezegd over doelmatigheid.

6.2.1 De productie in de zorg

Na een lange periode van zuinig overheidsbeleid is er in de laatste helft van de jaren negentig meer financiële armslag gekomen voor de zorgsector. Dat wil in deze sector zeggen dat de overheid substantiële stijgingen van de premies heeft toegestaan. In 2002 gaat er in de zorg tussen de 45 en 50 miljard euro om (VWS 2001/2002a) en dat is aanmerkelijk meer dan tien jaar geleden. Per hoofd van de bevolking namen de kosten van de gezondheidszorg dan ook met 70% toe, van 1.310 euro in 1990 tot 2.075 euro in 2000 (CBS 2001).[2]

Dat extra geld is voor bijna de helft opgegaan aan gestegen prijzen; de reële stijging van de uitgaven sedert 1990 bedroeg dan ook 'slechts' 35%. In tabel 6.1 staat te lezen in welke mate de toegevoegde middelen hebben geleid tot een stijging van de productie. Die productie is gemeten aan de hand van indicatoren van het aantal bediende consumenten (bv. bewoners van tehuizen) of het aantal verrichte diensten (bv. poliklinische behandelingen). Voor een verdere toelichting zij verwezen naar hoofdstuk 2.

Tabel 6.1 Productievolume in de zorg, 1990-2000 (in indexcijfers, 1990 = 100, en procenten)

	1990	1994	1998	2000	gemiddelde jaarlijkse groei in % 1990-2000
ziekenhuizen en specialisten	100	111	116	113	1,3
extramurale gezondheidszorg	100	104	111	114	1,3
geestelijke gezondheidszorg	100	113	127	125	2,2
verzorgingshuizen	100	95	86	82[a]	−1,9
verpleeghuizen	100	108	114	117	1,6
thuiszorg	100	102	124	129	2,6
gehandicaptenzorg	100	109	116	118[a]	1,6
genees- en hulpmiddelen	100	140	181	201[a]	7,2
totaal zorg	100	109	118	120	1,8
totaal quartaire sector	100	108	113	115	1,4

a Geraamd.

Bron: SCP (Gegevensbestand quartaire sector)

De productie in de zorgsector is in de afgelopen tien jaar met 20% gestegen. Snelle groeiers waren de genees- en hulpmiddelen (7,2% per jaar), de thuiszorg (2,6% per jaar) en de geestelijke gezondheidszorg (2,2% per jaar). De cijfers wijzen erop dat in de eerste helft van de jaren negentig een behoorlijke toename in de productie plaatsvond, maar dat een aantal voorzieningen de laatste jaren op dit punt achterblijft. De productie van ziekenhuizen, medisch specialisten en instellingen voor geestelijke gezondheidszorg is recentelijk zelfs gedaald. Ook in de verzorgingshuizen deed zich een daling voor, maar die is te verklaren uit de beleidsmatig ondersteunde substitutie van deze voorziening door vormen van zorg en wonen, die niet tot de zorgsector worden gerekend. De gemiddelde stijging in de productie van 0,7% per jaar wordt in feite gedragen door het toenemende gebruik van genees- en hulpmiddelen. Er is dan ook geen andere conclusie mogelijk dan dat de ruime extra middelen voor de bestrijding van wachtlijsten, die in de laatste kabinetsperiode beschikbaar zijn gesteld, slechts voor een klein deel zijn gebruikt om meer mensen te helpen. De thuiszorg en – in bescheidener mate – de extramurale medische zorg zijn de uitzonderingen.

De reële kosten per zorgproduct (dat zijn de voor inflatie gecorrigeerde kosten) stegen in de afgelopen tien jaar met 12%. Sterke stijgers waren de AWBZ-sectoren verpleging en verzorging, en gehandicaptenzorg. Daartegenover daalden de reële kosten van genees- en hulpmiddelen met bijna 20% dankzij het stringente prijsbeleid van de overheid (SCP 2002). Het beeld voor de laatste jaren is overigens wat anders. Vanzelfsprekend stijgen in die recente periode de reële kosten het sterkst bij de voorzieningen die de extra middelen niet omzetten in extra productie: ziekenhuizen, medisch specialisten en instellingen voor geestelijke gezondheidszorg. Ook in de thuiszorg zijn de

kosten recentelijk flink toegenomen, maar in de gehandicaptenzorg en de andere voorzieningen voor verpleging en verzorging is de groei juist bescheiden. Het prijsbeleid ten aanzien van genees- en hulpmiddelen, ten slotte, lijkt het maximale effect te hebben bereikt: de reële kosten dalen de laatste jaren niet veel meer.

De kostenstijging blijkt voor het grootste deel veroorzaakt door een toename van de materiële kosten. Dit verklaart wellicht de relatief sterke stijging in enkele AWBZ-sectoren. In de eerste plaats moet voor extra productie in die sectoren eerst worden geïnvesteerd in gebouwen en in de tweede plaats wordt de kwaliteit van de woonvoorzieningen in die sectoren voortdurend verbeterd door de persoonlijke leefruimte van de bewoners te vergroten.

Natuurlijk namen ook de loonkosten toe en wel in de eerste plaats door verbetering van de salarissen. Die verbetering was een onvermijdelijke reactie op de schaarste aan gekwalificeerd personeel waarmee de zorgsector al langere tijd kampt. Ondanks die schaarste nam de werkgelegenheid in de sector, uitgedrukt in arbeidsjaren, in het vorige decennium met bijna 30% toe. Deze toename bedroeg voor de totale quartaire sector gemiddeld 15% (zie tabel 2.3). Uit dit groeipercentage valt af te leiden dat de schaarste aan gekwalificeerd personeel over het geheel genomen toch niet zo groot was als vaak is beweerd. De groei van het aantal in de zorg bestede arbeidsjaren heeft niet tot een substantieel hogere productie geleid. Als dit personeel is ingezet waar het was bedoeld, in de directe zorgverlening, mag ervan worden uitgegaan dat de kwaliteit van de zorg in dit opzicht aanzienlijk is verbeterd.

6.2.2 De omvang van de vraag: wachtlijsten

In het Sociaal en *Cultureel Rapport 1998* is in hoofdstuk 10 een beeld geschetst van 25 jaar ontwikkeling in de vraag naar en het aanbod van zorgvoorzieningen (SCP 1998). De toegenomen vraag naar diensten werd er verklaard uit een reeks van factoren. De vergrijzing van de bevolking, de gestegen welvaart, een verruiming van het ziektebegrip onder de bevolking en de grotere assertiviteit van patiënten bleken de vraagfactoren die het gebruik opstuwden. Maar ook ontwikkelingen aan de aanbodkant hebben nogal wat vraag geschapen. Naast de verbreding van het verzekerde pakket heeft de verruiming van de capaciteit van zorginstellingen en beroepsbeoefenaren daaraan bijgedragen. Bovendien maakten sterk verbeterde technische mogelijkheden meer en betere diagnostiek en behandeling mogelijk.

In de beleidsparagraaf van het genoemde SCR-hoofdstuk uit 1998 is aangegeven hoe deze groeifactoren aan het begin van de jaren zeventig leidden tot een jaarlijkse stijging van de kosten van de gezondheidszorg met 18,5% (TK 1973/1974: 18). Dat gaf aanleiding tot een reeks van maatregelen gericht op beheersing van de kosten; de steeds verslechterende economische situatie in Nederland maakte de wens de zorguitgaven te beheersen tot noodzaak. Toch duurde het tot het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw voordat de maatregelen tot beheersing effectief bleken. Daarna werd de schaarste aan de meeste zorgvoorzieningen snel voelbaar. Rond 1990

zijn die schaarste en de daaruit voortvloeiende wachtlijsten onderwerp in een bredere discussie over de grenzen van de zorg.

Wachtlijsten in de zorg, zo leert het voorgaande, zijn geen recent verschijnsel; in sommige deelsectoren als de zorg voor gehandicapten en die voor ouderen, maar ook bij bepaalde medische specialismen als de oogheelkunde, bestaan ze zelfs al decennia. In het volgende worden de meest recente gegevens gepresenteerd.

Wachten op medische zorg

Uit onderzoek naar de kwaliteit van de quartaire sector (KQS 2002), dat in opdracht van het SCP is verricht, bleek dat vrijwel iedereen binnen een dag of een weekeinde bij de huisarts terechtkan. Dit komt overeen met de wachttijd die zowel burgers als hulpverleners als normaal beschouwen (één dag). Het is daarom niet verrassend dat minder dan 6% van oordeel is dat men te lang op toegang tot de huisarts heeft moeten wachten.

Wie een afspraak maakt met een medisch specialist, kan meestal binnen een maand op de polikliniek terecht. De eventueel noodzakelijke poliklinische behandeling vindt gemiddeld binnen een tot drie weken daarna plaats. Gebruikers vinden zeventien dagen een acceptabele wachttijd en dat betekent dat de meeste naar hun eigen gevoel op tijd worden geholpen (KQS 2002). Oogheelkunde en plastische chirurgie wijken af door hun veel langere wachttijden.

In tabel 6.2 staan gegevens over de toegang tot de ziekenhuizen.

Tabel 6.2 Wachtlijsten in de medische zorg, 1-11-2001 (afgerond op honderdtallen)

	in 2000 opgenomen	aantal wachtenden	aantal dat langer dan 6 weken wacht	aantal dat langer dan 12 weken wacht
dagopname in ziekenhuis	839.000	85.100	51.000	25.600
klinische opname in ziekenhuis	1.484.000	74.600	44.800	22.400
totaal	2.323.000	160.000	96.800	48.000

Bron: Nienoord-Buré en Talma (2002)

Ongeveer 160.000 personen wachten op een opname in het ziekenhuis, iets meer dan de helft van hen op een dagopname. Volgens de normen die in overleg tussen bij de zorg betrokken partijen zijn opgesteld, de zogenoemde Treeknormen, mag de wachttijd voor een opname maximaal zeven weken bedragen; 80% van de gegadigden moet binnen een maand zijn geholpen. Aan die laatste norm voldoen de ziekenhuizen zeker niet: nog geen 40% wordt daadwerkelijk binnen een maand opgenomen.

Dat ongunstige cijfer wordt door de wachttijden bij een beperkt aantal specialismen bepaald, want de meeste van de 21 medische specialismen voldoen aan de Treeknormen. Vooral plastische chirurgie, oogheelkunde en orthopedie kennen schaarste want bijna 70% van de patiënten die deze specialistische behandelingen behoeven, moet daarop langer dan zes weken wachten (niet in de tabel). De gemiddelde wachttijd voor algemene chirurgische behandeling is, net als die van keel-, neus- en oorheelkunde, eveneens aan de hoge kant; bovendien gaat het bij deze specialismen om relatief veel wachtenden.

Als men de cijfers over de klinische opname vergelijkt met die uit 1989, dan blijkt dat het aantal personen dat nu langer dan een maand op opname wacht, even hoog is als toen. De wachttijden zijn tegenwoordig over het algemeen wat korter. Alleen voor plastische chirurgie en oogheelkunde zijn ze toegenomen (Lorsheijd en Takx 1990; Friele et al. 2001). Ook toen kenden deze specialismen, samen met orthopedie, de meeste wachtenden en de langste wachttijden. Bij deze constatering past de kanttekening dat de huidige wachtlijstregistratie vermoedelijk beter is dan de toenmalige, omdat tegenwoordig bijvoorbeeld gecontroleerd wordt op het voorkomen van dubbeltellingen en van personen die inmiddels zijn overleden. Het aantal wachtenden is daarom in vroegere lijsten mogelijk overschat. Dat zou betekenen dat de ontwikkeling bij de medische dienstverlening in dit opzicht minder gunstig is dan de vergelijking suggereert.

Vermeldenswaard is nog dat de wachttijd die gebruikers van ziekenhuizen aanvaardbaar vinden, niet veel is veranderd: de laatste tien jaar ligt deze op ongeveer twintig dagen (Consumentenpanel 1993 en 2000; KQS 2002). Blijkbaar speelt mogelijk ongeduld van hedendaagse patiënten nauwelijks een rol bij het wachtlijstprobleem.

Wachten op geestelijke gezondheidszorg

In de geestelijke gezondheidszorg (ggz) gaat aan de werkelijke behandeling een traject van formele aanmelding vooraf en een periode van beoordeling waarin wordt vastgesteld welke hulp nodig is. In tabel 6.3 staan gegevens over de wachtlijsten in deze drie fasen.

Tabel 6.3 Wachtlijsten in de geestelijke gezondheidszorg, 1-1-2002 (in aantallen afgerond op honderdtallen, weken en procenten)

	aantal wachtenden	gemiddelde wachttijd in weken	wachtenden boven de norm (in %)
aanmelding	18.100	7,4	57–80
beoordeling	31.600	15,1	79–91
behandeling	27.300	16,5	65–84
totaal	77.000	39	68–85

Bron: Taskforce (2002)

Ruim 77.000 personen wachten op behandeling door een ggz-voorziening; gemiddeld duurt het 39 weken, ofwel driekwart jaar, voordat ermee wordt begonnen. Verreweg het grootste deel (63%) staat in de rij voor extramurale behandeling, maar degenen die beschermd willen gaan wonen, wachten het langst (gemiddeld 48 weken). Hooguit 40% van de vragers naar ggz wordt binnen de termijnen van de maximale Treeknormen geholpen. Van de wachtenden ontvangt 17% al hulp; een derde van hen heeft hetzelfde type hulp als wordt gevraagd, maar wil meer hulp, twee derde wenst een andere hulpvorm.

De problematiek is in de ggz veel omvangrijker dan vroeger. In een onderzoek uit de jaren tachtig bleek dat de helft van de ondervraagden binnen een maand na de beoordeling in behandeling werd genomen en nog eens 30% van hen in de maand erna (Andela en Luiten 1986). Daarmee voldeed de ggz aan wat momenteel als aanvaardbare wachttijd geldt, al oordeelden de auteurs daar destijds anders over.

Wachten op verpleging en verzorging

Gegevens over de – meest oudere – wachtenden op AWBZ-gefinancierde verpleging en verzorging staan vermeld in tabel 6.4. Bijna 90.000 personen wachten op dergelijke hulp. Bij de zorg van tehuizen gaat het in de meerderheid van de gevallen om opname voor permanent verblijf, van de wachtenden op zorg thuis is 60% geïndiceerd voor huishoudelijke hulp of zogenoemde alfahulp.

Tabel 6.4 Wachtenden op verpleging en verzorging, 1-10-2001 (in aantallen)

	in 2000 in zorg genomen	aantal wachtenden	lander dan 3 maanden wachtend	wachtend zonder brugzorg[a]
zorg thuis	287.352[c]	39.610	22.946	23.672
verzorgingshuis[b]	25.600	36.260	30.339	10.293
verpleeghuis	54.835	11.406	7.612	2.281
totaal	.	87.276	60.897	36.246

a Brugzorg of overbruggingszorg is de AWBZ-gefinancierde hulp die wachtenden op een voorziening ontvangen.
b Inclusief verpleeghuiszorg in het verzorgingshuis, tijdelijke opvang, dag- of nachtopvang en zogenoemde extramurale verzorgingshuiszorg.
c Volgens mondelinge opgave CAK AWBZ.

Bron: Doornink (2002)

Volgens de Treeknormen moet 80% van de hulpvragers binnen vier weken de benodigde zorg ontvangen, de maximale wachttijd is vastgesteld op zes weken voor thuiszorg en verpleeghuiszorg, en dertien weken voor opname in een verzorgingshuis. Uit de wachtlijstgegevens valt niet op te maken in hoeveel gevallen die normen worden overschreden. De gegevens in tabel 6.4 laten zien dat 40% van de personen die thuiszorg nodig

hebben, deze binnen drie maanden krijgt. De gemiddelde wachttijd voor thuiszorg en opname op een afdeling psychogeriatrie van een verpleeghuis is het zevenvoudige van de aanvaardbaar geachte maximale wachttijd; voor opname in een verzorgingshuis is dat het vijfvoudige.

Een meerderheid van de wachtenden heeft wel enige hulp, maar niet de soort of hoeveelheid die ze nodig hebben. Vragers van zorg thuis moeten het relatief vaak zonder AWBZ-gefinancierde hulp stellen; zij worden veelal opgevangen door familie en bekenden.

Wachtlijsten voor opname in tehuizen bestaan al lang, maar alleen over die van de verpleeghuizen zijn betrouwbare gegevens uit eerdere jaren beschikbaar. Uit die cijfers blijkt dat begin jaren negentig ongeveer 7.500 personen wachtten op een opname (Spaan 1996). Dat is aanmerkelijk minder dan nu.

Wachten op voorzieningen voor gehandicapten

Ten slotte volgen hier gegevens over het aantal gehandicapten dat wacht op AWBZ-gefinancierde voorzieningen (tabel 6.5).

Tabel 6.5 Wachtenden op zorgproducten voor gehandicapten, 31-12-2001 (afgerond op honderdtallen en in dagen)

	aantal nieuwe gebruikers in 2000	absoluut aantal personen dat wacht	mediane wachttijd in dagen	wachtenden zonder vervangende zorg
verstandelijk gehandicapten	29.295	11.200		
hun toegewezen zorgproducten:		15.200		
begeleiding	.	2.800	148	.
dagbesteding	.	2.700	311	1.600
wonen	.	5.000	469	1.500
kort verblijf	.	2.300	227	.
overig	.	2.400	215	.
lichamelijk gehandicapten	.	1.300		
hun toegewezen zorgproducten:		1.700		
dagbesteding	.	700	192	.
wonen	.	900	350	.
kort verblijf	.	100	155	.

Bron: VWS (2002a); CBS (2002)

Zo'n 12.500 gehandicapten wachten op een of meer AWBZ-verstrekkingen; in ongeveer 90% van de gevallen zijn dit verstandelijk gehandicapten. De woonvoorziening telt de meeste wachtenden en deze verstrekking laat ook het langst op zich wachten. Volgens de Treeknormen zouden ambulante zorg voor gehandicapten en dagbesteding uiterlijk na veertig dagen beschikbaar moeten zijn; voor woonvoorzieningen geldt een norm van negentig dagen. Ook in de zorg voor gehandicapten worden de normen dus verre overschreden. Daarbij moet opgemerkt worden dat deze sector de enige is waarin de

wachtlijsten met succes zijn bestreden. Zo nam de wachtlijst voor woonvoorzieningen sinds 1999 met 25% af, die voor dagbesteding met 37% en die voor een persoonsgebonden budget verdween helemaal (VWS 2002a).

Gegevens over vervangende zorg zijn er alleen voor verstandelijk gehandicapten die wachten op een plaats in een voorziening voor dagbesteding of een woonvoorziening. Voor 61% respectievelijk 69% van deze categorieën zijn zogenoemde second-best-oplossingen gevonden. Zij krijgen dus wel hulp al is dit minder of andere hulp dan waarvoor ze zijn geïndiceerd, of in een andere regio dan zij wensen.

Wachtlijsten in de zorg voor verstandelijk gehandicapten bestaan al lang; in 1972 voerde de geneeskundige hoofdinspectie voor de geestelijke volksgezondheid daarom een zogenoemde Centrale wachtlijst voor zwakzinnigen in. Volgens dat register wachtten er in 1988 4.000 personen op opname in een woonvoorziening; nog eens 3.000 verbleven reeds in een woonvoorziening, maar zochten een andere (Schoemakers-Salkinoja en Van Puijenbroek 1990). Een vergelijking met de cijfers in tabel 6.5 leert dat de wachtlijsten in deze sector de laatste 10-15 jaar behoorlijk in omvang zijn toegenomen.

Nuancering van de cijfers

De omvang van de wachtlijsten is indrukwekkend, maar uit de bespreking van de cijfers valt op te maken dat enige nuancering gewenst is. In de eerste plaats wordt een groot deel van de wachtenden geholpen binnen een termijn die zowel zijzelf als de hulpverleners aanvaardbaar achten. Dat geldt het meest voor de medische dienstverlening, want de werkelijke gemiddelde wachttijden wijken daar vaak niet veel af van de aanvaardbare. Dat laat onverlet dat de normen in een aantal specialismen en in een aantal regio's verre worden overschreden. Zo'n algemene constatering wil bovendien niet zeggen dat er op individueel niveau geen schrijnende gevallen voorkomen, maar de aandacht voor de probleemgebieden doet wel eens vergeten dat de normen van aanvaardbare wachttijden binnen de meeste medische specialismen worden gehaald.

Een tweede reden om wachtlijstgegevens te nuanceren is dat wachten op zorg niet betekent dat men geheel van hulp verstoken is. Het aandeel personen dat zogenoemde overbruggingszorg ontvangt, loopt uiteen van 15% in de ggz tot 60% in de verpleging en verzorging. Natuurlijk is er in veel van deze gevallen sprake van een tekort aan zorg, maar waar het hier om gaat, is dat degenen die overbruggingszorg ontvangen, in zekere zin de zorg voor anderen blokkeren. Een voorbeeld kan dit toelichten. Van de personen die op een wachtlijst voor opname in een verpleeghuis staan, verblijven er 3.000 in een verzorgingshuis. Die plaatsen in het verzorgingshuis komen vrij als de capaciteit van verpleeghuizen wordt uitgebreid, waarna ze kunnen worden ingenomen door wachtenden op een plaats in die verzorgingshuizen, die nu ter overbrugging thuiszorg krijgen. Idealiter kan men blijkens dit voorbeeld 9.000 wachtenden van dienst zijn door een specifieke capaciteitsuitbreiding met 3.000 plaatsen. Wachtlijsten geven dus niet de extra capaciteit weer die nodig is om alle wachtenden van dienst te zijn.

Een derde nuancering is dat niet alle wachtenden even dringend om de toegewezen zorg verlegen zitten. In de regio Oost-Groningen is onderzoek verricht onder ouderen die op een wachtlijst voor een verzorgingshuis staan. Daaruit bleek dat driekwart van deze ouderen dankzij de overbruggingszorg zo functioneerde dat opname in hun eigen ogen nog niet nodig was. De aanmelding voor het tehuis blijkt vooral uit voorzorg te gebeuren (Van Eijk en Miedema 2001). Inmiddels hebben enkele zorgkantoren een soortgelijk onderzoek in hun regio's uitgevoerd. Uit mondelinge informatie (de uitkomsten zijn niet gepubliceerd) blijkt dat de uitkomsten vergelijkbaar zijn met die van het Groningse onderzoek. Ook uit onderzoek onder wachtenden op verpleeghuisopname bleek dat het wachten minder problematisch is dan gedacht wordt (Meiland 2002)

Bij zulke verschillen tussen de uitgeoefende en de werkelijk bestaande vraag wordt een oordeel over de wachtlijsten, maar ook over de bestrijding ervan, haast onmogelijk. Een vermeldenswaardig resultaat uit het Groningse onderzoek is nog dat de ouderen die opname noodzakelijk vinden, gekenmerkt worden door ongunstige woonomstandigheden en/of eenzaamheidsproblemen. De aanpak van zulke problemen zou wellicht evenveel effect op de omvang van de wachtlijst kunnen hebben als de bouw van tehuizen.

Ten slotte blijkt uit de eerder gepresenteerde gegevens dat er tien jaar geleden ook al substantiële wachtlijsten waren, en dat roept de vraag op waarom daar pas in de laatste jaren zo'n probleem van wordt gemaakt.

Een belangrijke verklaring daarvoor is dat de wachtlijsten over het algemeen langer zijn geworden. De vergelijking met het verleden lijkt wat dubieus, omdat vroegere wachtlijsten als vervuild worden beschouwd in die zin dat er veel mensen op stonden, die er niet op thuis hoorden. Als dat juist is, zijn de aantallen wachtenden in het verleden overschat, maar dat maakt het probleem van langer geworden wachtlijsten alleen maar erger.

Een andere verklaring is dat men tien tot vijftien jaar geleden anders tegen wachtlijsten aankeek. In de eerste plaats werd verondersteld dat er in de cure-sector veel onnodige medische verrichtingen plaatsvonden, of dat ten minste substitutie door goedkopere vormen van zorg mogelijk was (Commissie Keuzen in de zorg 1991; Gezondheidsraad 1991; KNMG 1991).

In de tweede plaats werd de schaarste gezien als een onvermijdelijk gevolg van de in brede kring noodzakelijk geachte kostenbeheersing. De discussie ging daarom niet over die schaarste zelf, maar over een zo eerlijk mogelijke selectie van personen die om behandeling vragen. Ook belangengroepen als de koepelorganisatie van ziekenhuizen en consumentenorganisaties stelden niet de wachtlijsten zelf, maar de rechtvaardige verdeling van de beschikbare zorg ter discussie (NZR 1989; Tijmstra et al. 1991). De burgers waren overigens wat minder doordrongen van de problematiek. Uit opinieonderzoek bleek dat twee derde van de Nederlanders de noodzaak van keuzen in de zorg als een groot probleem zag; de helft was bereid meer premie te betalen als daardoor alle medische behandelingen mogelijk bleven (NSS 1991).

Vijftien jaar na de start van de discussie over 'keuzen in de zorg' zijn er enkele dingen veranderd. In de eerste plaats bleek het niet zo eenvoudig om de noodzakelijke van de niet-noodzakelijke zorg te scheiden. De aanbevelingen van de commissie-Dunning bleken daarom moeilijk uitvoerbaar en bijgevolg kon de schaarste niet worden opgelost door het overbodige weg te snoeien.

In de tweede plaats steeg de welvaart in de jaren negentig van de vorige eeuw zodanig dat een zuinig zorgbeleid niet langer nodig leek, noch vanuit macro-economisch perspectief noch vanuit het oogpunt van de burger die wacht op zorg.

In de derde plaats kregen werkgevers meer belang bij snelle hulpverlening. De invoering van de ARBO-wet en de veranderingen in de regels met betrekking tot ziekte en arbeidsongeschiktheid gaven de zorg een economische functie terug: die van de reproductie van arbeidskracht. Vanaf het midden van de jaren negentig pleiten werkgevers dan ook voorzichtig voor voorrang in de zorg voor werknemers (RCO 1994). Het kabinet verzet zich tegen deze wensen omdat het tot een tweedeling in de zorg zou leiden, maar kan de druk van werkgevers alleen weerstaan door de wachtlijsten met meer energie te bestrijden.

Een vierde verandering is het gevolg van gerechtelijke uitspraken. In 1990 ziet de rechter de door politieke besluitvorming opgelegde schaarste als een gegeven, waaraan het recht op AWBZ-verstrekkingen ondergeschikt is (Rechtbank Amsterdam 1990). In 2000 wordt die schaarste in een rechtszaak tegen een zorgkantoor beoordeeld als tekortschieten van de overheid. Het kabinet wacht de rechtszaak tegen de staat niet af en laat weten dat de vraag naar zorg in het vervolg bepalend moet zijn.

Tenslotte zijn burgers beter op de hoogte van gezondheidsrisico's dan vijftien jaar geleden. Ze leggen hun lot minder dan vroeger in handen van artsen en zoeken zelf naar allerlei informatie over hun gezondheidsproblemen. Daarmee is de notie van gezondheidsschade door uitstel van behandeling onder de bevolking toegenomen. Of zulke schade op enige schaal optreedt is niet bekend, maar alleen al de dreiging ervan is voldoende om zieken en hun naaste omgeving tot een zeer negatief oordeel over wachtlijsten te brengen.

Wachtlijsten in de zorg zijn geen nieuw verschijnsel, maar om verschillende redenen, waarvan de groeiende omvang ervan wel een van de belangrijkste is, worden ze nu als onacceptabel beschouwd. Het is daarom niet verbazingwekkend dat de media zoveel aandacht aan deze problematiek schenken (zie § 6.1). Overigens heeft de overheid al vanaf het eerste moment dat zich in de zorg grotere schaarste begon voor te doen (eind jaren tachtig), extra middelen beschikbaar gesteld om specifieke knelpunten weg te nemen. De zwaardere aanpak dateert echter van de laatste kabinetsperiode; behalve veel extra middelen is er ook een zogenoemde Taskforce wachtlijsten ingesteld, die de registratie van wachtenden moet verbeteren en "onorthodoxe maatregelen voor het leveren van extra zorg" moet stimuleren. Dit programma heeft ertoe geleid dat veel meer mensen hulp hebben ontvangen, maar heeft nog niet een algemene afname van de wachtlijsten tot gevolg gehad. Dat komt door een toestroom van nieuwe vragers naar zorg; personen die vermoedelijk vanwege het bestaan van wachtlijsten eerder geen vraag uitoefenden.

6.2.3 Productiviteit en efficiëntie in de zorg

De zorg geldt als een sector die minder doelmatig is dan mogelijk zou zijn. De verklaring is simpel: de Nederlandse overheid stelt vast hoeveel diensten een instelling tegen welke prijs mag leveren. De aanbieders, die in een regio vaak ook nog eens een monopoliepositie hebben, zijn hierdoor verzekerd van hun omzet en worden daarom niet geprikkeld tot doelmatig werken. Deze verklaring staat dan ook telkens vermeld als de introductie van meer marktwerking in het zorgstelsel ter sprake komt (zie bv. SER 2000). In het volgende wordt op twee aspecten van doelmatigheid ingegaan: de efficiëntie en de productiviteit van de zorg.

Efficiëntie is een relatief begrip: de meting ervan gaat uit van de zogenoemde beste praktijk. Door zo'n meting valt te berekenen in welke mate de efficiëntie kan worden verbeterd als alle producenten die dezelfde producten leveren, zouden werken als de meest efficiënte onder hen. Idealiter heeft die meest efficiënte producent een situatie bereikt waarin hij de bestaande productie niet nog goedkoper kan realiseren of waarin hij de productie bij de huidige inzet van middelen niet meer kan vergroten.

Uit SCP-onderzoek waarin deze methode is gehanteerd, blijkt dat het met de onderlinge verschillen in efficiëntie tussen zorginstellingen wel meevalt. Ziekenhuizen zouden maximaal 4% op hun kosten kunnen besparen door zich te gedragen als de meest efficiënte (Blank et al. 1998). De op dezelfde manier te behalen efficiencywinst in verpleeghuizen en AWBZ-gefinancierde voorzieningen voor gehandicapten ligt in dezelfde orde van grootte (Blank en Eggink 1996; Eggink en Blank 2001).

Als het gaat om de verhouding tussen de productie en de ingezette middelen, spreekt met van productiviteit. Dit onderwerp kwam in paragraaf 6.2.1 al aan de orde waar bleek dat de reële kostenstijgingen in de zorg niet of nauwelijks hebben bijgedragen aan een hogere productie. Omdat er voor die middelen wel meer personeel in dienst genomen is, wordt gesproken van een daling van de arbeidsproductiviteit (zie ook hoofdstuk 2). Dat wil nog niet zeggen dat de bijbehorende daling in de productiviteit negatief moet worden beoordeeld. Dat personeel kan zijn ingezet om de in instellingen opgetreden rantsoenering van de cliëntgebonden zorg ongedaan te maken. In dat geval is er sprake van een gewenste verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. De beschikbare gegevens zijn ontoereikend om zo'n onderscheid tussen kwaliteitsverbetering en productiviteitsontwikkeling te maken.

Dat alle zorginstellingen ongeveer even efficiënt werken, wil nog niet zeggen dat er geen doelmatigheidswinst te behalen valt. Het kan zijn dat ook de beste praktijk meer zou kunnen produceren met de beschikbare middelen. In de medische dienstverlening is de laatste jaren een aantal initiatieven genomen om de productiviteit te vergroten. In enkele ervan werd de organisatie verbeterd door betere planning van polikliniekafspraken, dagbehandelingen en/of operaties. In andere gevallen kon de verblijfsduur in het ziekenhuis worden bekort door betere voorbereiding op de operatie of door

veranderingen in opname- en ontslagbeleid. De resultaten bleken doorgaans spectaculair: de productiviteit steeg met tientallen procenten en vaak was er daarnaast sprake van kwaliteitsverbetering. In tabel 6.6 staan de resultaten van een aantal van die experimenten opgesomd.

Tabel 6.6 Wacht- en doorstroomtijden voor en na invoering van maatregelen gericht op grotere doelmatigheid en/of bestrijding van wachtlijsten (in dagen)

		voor de maatregel	na de maatregel
ziekenhuisafdeling heelkunde	personen op wachtlijst	600-700	200-400
herstel letsel bewegingsapparaat/meniscus	doorstroomtijd in dagen	515	28
hartrevalidatie na ontslag uit kliniek	wachttijd in dagen	39	max. 14
revalidatiedagbehandeling bij reflexdystrofie	wachttijd in dagen	47	14
diagnostiek en behandelplan bij borstkanker	doorstroomtijd in dagen	39	max. 8
opname in ziekenhuis zonder en met ketenzorg na beroerte	verblijfsduur in dagen	28	13
onnodige ligdagen op de intensive care	als % totaal ligdagen	17	5
groepsbenadering bij gewrichtsvervangende knie- of heupoperatie	ligduur in dagen	14	< 7

Bron: Lombarts (2002); Franken (2002); Huijsman et al. (2002); Crommentuyn (2002)

Op basis van deze initiatieven is geschat dat de productiviteit in ziekenhuizen met 25% omhoog zou kunnen (Bisognano, geciteerd in *de Volkskrant* van 6 april 2002). De initiatieven suggereren dat de wachtlijsten voor de minder gevraagde specialismen zonder veel extra middelen door de medisch dienstverleners zelf kunnen worden opgelost. Dat bevestigt dat de werkwijze van medisch dienstverleners en van de instellingen waaraan ze verbonden zijn, zelf een rem is op het oplossen van de wachtlijstproblematiek.

Bij die laatste conclusie moet opgemerkt worden dat de overheid het de werkers en instellingen in de zorg ook niet gemakkelijk maakt. De commissie-De Beer (2002) becijferde dat door vereenvoudiging van regelgeving honderden miljoenen zijn te besparen op de administratieve lasten van de gezondheidszorg. Dat bedrag is niet eens zo spectaculair als men het vergelijkt met de totale uitgaven aan zorgverlening. Belangrijker is de constatering van de commissie dat de regelgeving in de zorg een last is geworden voor de uitvoerenden. Dat ondersteunt de klachten die ze daarover in de media uiten (zie § 6.1).

In de caresector lijkt een grotere doelmatigheid nauwelijks haalbaar. Dat komt doordat het aantal uren hulp dat mensen ontvangen, sterk is gerantsoeneerd. Daardoor zijn hulpverleners in de loop der jaren steeds scherper gaan letten op wat ze aan mensen zelf kunnen overlaten. De rek lijkt er daardoor uit en beroepskrachten signaleren dat

naar hun mening de kwaliteit van de zorg zo langzamerhand in het geding is, omdat men wel de instrumentele hulp kan leveren, maar niet meer de daarnaast noodzakelijke begeleiding. Dat sluit niet uit dat de zorg in deze sector beter kan worden georganiseerd. De potentiële winst aan efficiëntie is, zoals uit eerder geciteerd onderzoek bleek, niet groot.

6.3 De kwaliteit van de zorg

Over de kwaliteit van de zorg wordt al lange tijd gediscussieerd maar wat kwalitatief goede zorg precies is, staat allerminst vast. En dat geldt zeker voor de kwaliteit vanuit het perspectief van degene die in dit rapport centraal staat: de gebruiker van quartaire diensten. Er is dus geen sluitend begrippenkader dat hier behulpzaam is, en geen onderzoek waaruit zonneklaar blijkt hoe het met de kwaliteit gesteld is. In zo'n geval zit er niets anders op dan het begrip te exploreren door na te gaan welke kwaliteitscriteria gebruikers hanteren.

Vooraf was wel duidelijk dat het perspectief van de gebruiker onvoldoende recht doet aan wat er binnen de medische dienstverlening gebeurt. Het kennisverschil tussen arts en patiënt maakt dat de laatste onvoldoende kan beoordelen of de dienstverlening voldoet aan de vereisten. Behalve aan de gebruiker wordt in het volgende daarom aandacht geschonken aan de kwaliteitscriteria van beroepskrachten en zorginstellingen.

In het volgende wordt de vraag naar de kwaliteit van de zorg vanuit het perspectief van de gebruiker op vijf manieren benaderd. Bij de eerste wordt verslag gedaan van onderzoek waarin Nederlanders is gevraagd naar hun oordeel over de gezondheidszorg (§ 6.3.1.1). De tweede is die van onderzoek waarin bij gebruikers is nagegaan wat zij belangrijke kwaliteitsaspecten vinden aan de zorgdiensten die ze ontvangen, en vervolgens of de kwaliteit op deze punten naar genoegen is of juist tekortschiet (§ 6.3.1.2).

Een derde manier om wat scherper naar de kwaliteit van verleende zorgdiensten te kijken, is nagaan of Nederlanders extra geld over hebben voor een kwalitatief betere zorg en zo ja, hoeveel geld dan. Dit in de veronderstelling dat die bereidheid groter is naarmate men de kwaliteit negatiever beoordeelt. De uitkomsten van recent onderzoek hiernaar staan vermeld in paragraaf 6.3.1.3.

De vierde weg is die van de geregistreerde klachten. Bronnen zijn zowel het onderzoek naar het gebruik van klachtregelingen bij individuele instellingen als de registratie van het tuchtrecht. De informatie hierover is in paragraaf 6.3.1.4 bijeengebracht.

Ten slotte wordt (in § 6.3.1.5) gekeken naar het keuzegedrag van gebruikers van zorg die tot op zekere hoogte wat te kiezen hebben: de ontvangers van een zogenoemd persoonsgebonden budget (pgb), die met dat budget zelf de zorg die ze nodig hebben, kunnen inkopen.

Het perspectief van de aanbieders komt aan bod in paragraaf 6.3.2. Er wordt ingegaan op de criteria en standaarden die ze hebben ontwikkeld om de kwaliteit van de zorg te waarborgen. Vervolgens wordt aan de hand van onderzoek bekeken of deze activiteiten hebben geleid tot een verbetering van de kwaliteit. Ten slotte wordt verslag gedaan van onderzoek naar het kwaliteitsbeleid van dienstverleners en instellingen en de daaruit mogelijk voortgevloeide kwaliteitsverbetering.

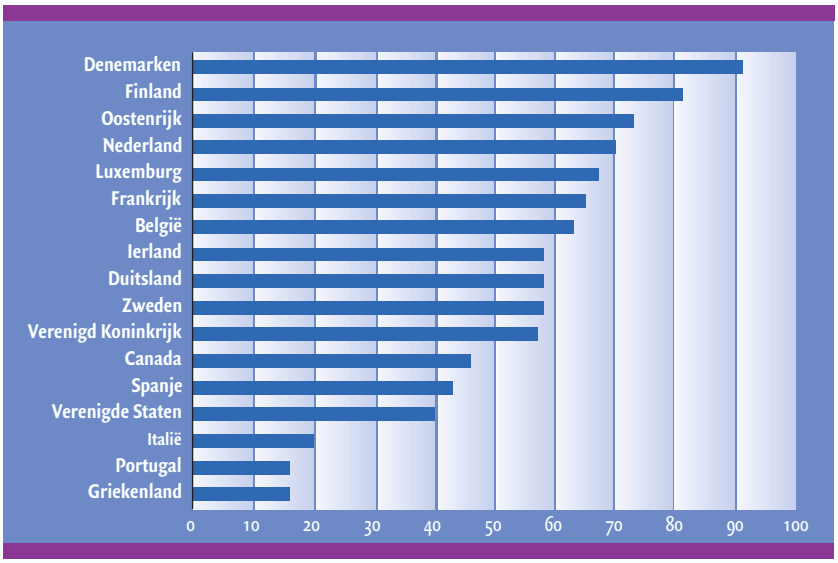
6.3.1 Kwaliteit van de zorg volgens burgers

6.3.1.1 Tevredenheid van burgers met de zorg

De meeste Nederlanders bleken enkele jaren geleden tevreden met hun gezondheidszorg: in landenvergelijkend onderzoek zei 70% daarover redelijk tot zeer tevreden te zijn (Blendon et al. 2001), het NIPO vond in een nationale peiling maar liefst 95% tevreden burgers. Dat wil niet zeggen dat alles naar wens was. Over de patiëntvriendelijkheid was maar 84% tevreden en 38% was niet te spreken over de wachtlijsten (Agis Groep 1999).

Volgens het NIPO meent 85% van de Nederlandse bevolking dat onze gezondheidszorg tot de beste in de wereld behoort. Ander onderzoek bevestigt dit, want Nederlanders denken er veel positiever over dan de inwoners van bijvoorbeeld Zuid-Europese landen, de Verenigde Staten of Canada (figuur 6.1).

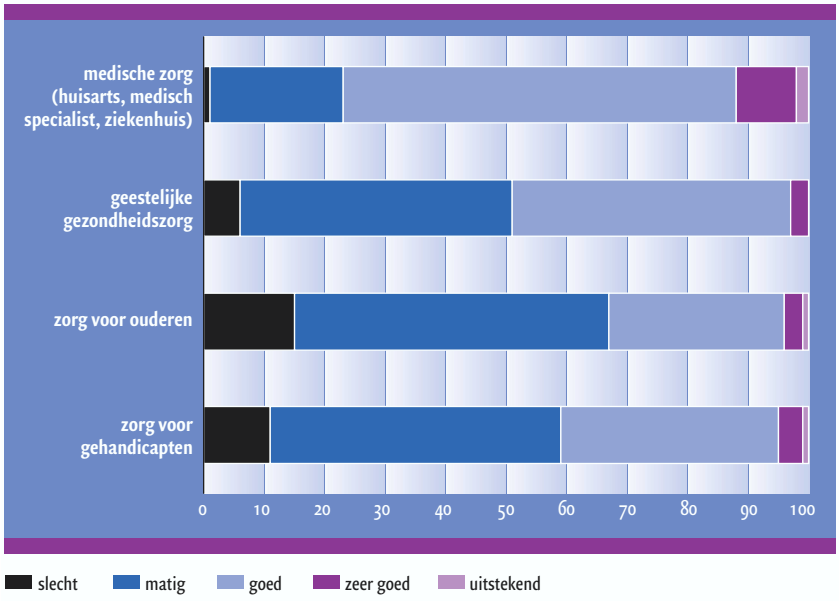
Figuur 6.1 Tevredenheid van burgers met hun stelsel van gezondheidszorg, 1998 en 2000 (in procenten)



Bron: Blendon et al. 2001

Alleen Denen, Finnen en Oostenrijkers bleken meer content dan Nederlanders. Binnen Europa is er trouwens een sterk verband tussen de tevredenheid en de zorguitgaven per hoofd van de bevolking. Zuid-Europese landen geven veel minder uit aan de gezondheidszorg en dat zou kunnen verklaren waarom ze daar minder tevreden zijn Recent onderzoek laat een wat minder gunstig beeld zien (figuur 6.2).

Figuur 6.2 Oordeel van de Nederlandse burgers over de kwaliteit van verschillende sectoren van de zorg, 2002 (in procenten)



Bron: SCP (KQS 2002)

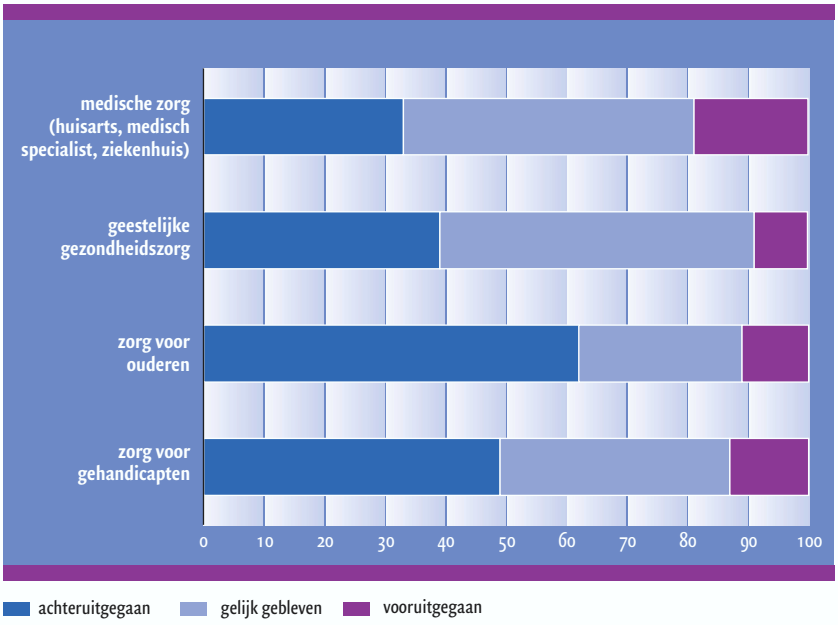
Nederlanders denken positiever over de kwaliteit van de medische dienstverlening dan over die van andere sectoren. Ruim driekwart van de ondervraagden vindt de kwaliteit van de medische zorg goed tot uitstekend; gebruikers en niet-gebruikers verschillen niet in hun oordeel.

Bij de andere sectoren oordeelt een derde tot de helft van de respondenten positief over de kwaliteit. Opvallend zijn de negatieve oordelen over de ouderenzorg (thuiszorg, verzorgingshuis- en verpleeghuiszorg): twee derde van de respondenten vindt de kwaliteit daarvan hooguit matig, een zesde zelfs slecht.

Zo'n verschil in oordeel over sectoren van de zorg is overigens ook in ander onderzoek gevonden. Nederlanders hebben kennelijk meer vertrouwen in de medische dienstverlening dan in de geestelijke gezondheidszorg en de zorg voor ouderen en gehandicapten (Consumentenbond 1998; Friele et al. 2000).

De cijfers in figuur 6.2 suggereren dat er recentelijk een kentering is opgetreden in de opinie van Nederlanders over de kwaliteit van de zorg. Een aanwijzing daarvoor is te vinden in het oordeel over de verandering in kwaliteit. In figuur 6.3 staan de uitkomsten van onderzoek naar die opinies weergegeven.

Figuur 6.3 Antwoorden van burgers op de vraag: Is de kwaliteit van verschillende sectoren van de gezondheidszorg in de laatste vijf jaar vooruitgegaan, gelijk gebleven of achteruitgegaan, 2002 (in procenten)



Bron: SCP (KQS 2002)

Ongeveer de helft van de Nederlanders vindt dat de kwaliteit van de medische zorg in de afgelopen vijf jaar gelijk is gebleven, bijna een vijfde vindt dat deze vooruit is gegaan en een toch nog aanzienlijk groep ter grootte van een derde van de ondervraagden is van mening dat er van achteruitgang sprake is.

Dat oordeel is relatief positief in vergelijking met dat over de ouderenzorg. Ruim 60% van de ondervraagden vindt de kwaliteit van de ouderenzorg de laatste vijf jaar achteruitgegaan. Ook over de gehandicaptensector oordeelt men negatief: de helft vindt dat de kwaliteit is afgenomen. De ontwikkeling van de geestelijke gezondheidszorg wordt positiever beoordeeld: 60% van de respondenten vindt dat de kwaliteit gelijk is gebleven of vooruitgegaan.

De oordelen over de kwaliteit van zorgsectoren zijn samengevoegd tot een maat voor de kwaliteit van de zorg. Een vergelijking van de scores op die schaal van verschillende bevolkingsgroepen leert dat er drie categorieën zijn die minder gunstig denken over de zorg: vrouwen, personen in de leeftijd van 35-49 jaar en randstedelingen (zie tabel 6.7). Na correctie voor overlappingen tussen deze categorieën (in een multivariate analyse) blijkt dat alleen de verschillen naar leeftijd standhouden.3 Dit gegeven wordt bevestigd in onderzoek naar determinanten van het vertrouwen in de geestelijke gezondheidszorg (Friele et al. 2000).

Men zou verwachten dat gebruikers van zorg anders oordelen over de kwaliteit dan niet-gebruikers. Dit blijkt niet het geval voor gebruikers van ziekenhuiszorg. Zij oordelen niet significant positiever of negatiever dan niet-gebruikers (zie tabel 6.7). Eenzelfde uitkomst werd door Friele et al. (2000) gevonden voor wel- en niet-gebruikers van de ggz.

Tabel 6.7. Oordelen van de bevolking van 25 jaar en ouder over de kwaliteit van de zorg naar achtergrondkenmerken, 2002 (in procenten)

	matig tot slecht	goed tot uitstekend	totaal	matig tot slecht (gecorrigeerd)[a]	goed tot uitstekend (gecorrigeerd)[a]
geslacht					
vrouw	47	53	100	43	57
man	41	59	100	40	60
leeftijdscategorie[b]					
25-34 jaar	36	64	100	38	62
35-49 jaar	48	52	100	48	52
50-64 jaar	46	54	100	44	56
≥ 65 jaar	41	59	100	36	64
opleidingsniveau					
laag	45	55	100	43	57
midden	46	54	100	44	56
hoog	39	61	100	38	62
regio					
3 grote steden + agglomeratie	53	47	100	48	52
rest West	43	57	100	41	59
Noord	40	60	100	38	62
Oost	42	58	100	40	60
Zuid	43	57	100	40	60
gebruiker ziekenhuiszorg					
nee	44	56	100	41	59
ja	45	55	100	42	58
allen	44	56	100	44	56

a Percentages na correctie voor in onderstaande noot genoemde variabelen (d.m.v. multivariate analysetechniek unianova).
b Significant ($p < 0{,}01$) na correctie voor de in de tabel genoemde variabelen en inkomensklasse, arbeidsparticipatie, huishoudensvorm en stedelijkheidsgraad.

Bron: SCP (KQS 2002)

De verandering in opvattingen over de kwaliteit van de zorg lijken hier en daar in strijd met trends in de werkelijke kwaliteit. Zo is de kwaliteit van de zorg voor verstandelijk gehandicapten de laatste decennia sterk verbeterd. De betere huisvesting, de kleinere groep waarin men functioneert, en investeringen in voeding en bewegen hebben zelfs sterk bijgedragen aan verlenging van hun levensverwachting (De Klerk 2000).

Verschillen tussen de objectieve en subjectieve kwaliteit van het zorgstelsel als hiervoor beschreven, maken nieuwsgierig naar wat Nederlanders precies bedoelen als ze vinden dat die kwaliteit is gedaald. Gevraagd naar de belangrijkste problemen in de zorg, zetten Nederlanders de werkdruk en lage salarissen bovenaan (32%). Daarna volgen de lange wachtlijsten (25%) en de mening dat er te weinig geld voor wordt uitgetrokken (16%); overige problemen krijgen van 7% of minder van de bevolking steun (Agis Groep 1999).

Gevraagd naar wat het zwaarst weegt bij het kiezen van een ziekenhuis wanneer men een behandeling moet ondergaan, noemen personen van 25 jaar en ouder 'eerdere goede ervaringen', 'er snel terechtkunnen' en 'een goede naam' het meest (KQS 2002; zie bijlage B6.1) . Het 'dicht in de buurt zijn' van het ziekenhuis en een 'goede sfeer en persoonlijke omgang' vinden minder mensen van belang.

De voorkeuren blijken te verschillen per bevolkingsgroep. Vrouwen kiezen vaker dan mannen op basis van eerdere goede ervaringen, terwijl meer mannen liever snel terecht willen. Mensen van 65 jaar en ouder geven vaker dan jongeren aan een ziekenhuis in de buurt te kiezen. Relatief hoog opgeleiden kiezen vaker dan relatief laag opgeleiden voor een ziekenhuis met een goede naam. Laagopgeleiden kiezen in vergelijking vaker voor een ziekenhuis in de buurt of een ziekenhuis waar men snel terechtkan.

Deze verschillen blijken alle terug te voeren op het feit dat bevolkingsgroepen als vrouwen, ouderen en laagopgeleiden verhoudingsgewijs vaak gebruikmaken van ziekenhuizen. In een analyse waarin voor dergelijke samenhang is gecorrigeerd, blijkt alleen nog verschil te maken of men betrekkelijk recentelijk van ziekenhuiszorg gebruik heeft gemaakt. Deze gebruikers gaan, voor de hand liggend, bij hun keuze vaker af op hun eerdere ervaringen. Mensen die recentelijk geen gebruikmaakten, vinden vaker het snel terechtkunnen het zwaarste wegen. Dit zou ingegeven kunnen zijn door de aandacht in de media voor de wachtlijsten.

Uit de cijfers over wat Nederlanders als belangrijk beschouwen, blijkt dat hun inschatting van de problemen in de zorg sterk overeenkomt met wat de media als belangrijkste problemen beschouwen (zie § 6.1): de schaarste die zich uit in wachtlijsten en in rantsoenering van de hulp aan degenen die wel zorg krijgen, naast de vaak genoemde oorzaken en daarvan zoals een tekort aan financiële middelen en aan personeel. Omdat dit geen nieuw verschijnsel is, heeft de door burgers veronderstelde achteruitgang in de kwaliteit vermoedelijk een andere achtergrond: burgers zien vanwege de gestegen welvaart steeds minder in waarom er in toenemende mate schaarste in de zorg bestaat.

6.3.1.2 Oordelen van gebruikers van zorg

Paragraaf 6.3.1.1 ging in op het oordeel van de Nederlandse burger. Hier wordt de aandacht gericht op onderzoeken onder de gebruikers van uiteenlopende zorgvoorzieningen. In verscheidene onderzoeken is gevraagd welke kwaliteitsaspecten ze belangrijk vinden (bv. bejegening of informatiebereidheid) en wat hun ervaringen op deze punten zijn. Op basis van de elementen 'belang' en 'ervaring' zijn in de jaren negentig methoden ontwikkeld om de kwaliteit van zorg vanuit het cliëntenperspectief te meten (zie NWO-programma Kwaliteit van zorg).

Een veel toegepaste meetmethode is de QUOTE-methode (Sixma et al. 1998). Hierin stellen gebruikers allereerst in groepsgesprekken vast aan welke aspecten van de zorgverlening zij het meeste belang hechten. Vervolgens worden grote groepen gebruikers door middel van enquêtes ondervraagd over het relatieve belang van en de negatieve ervaringen met deze aspecten. Door de negatieve ervaringen van gebruikers van zorg te wegen met het relatieve belang worden de prioriteiten voor kwaliteitsverbeteringen vastgesteld. De QUOTE-methode is de afgelopen jaren toegepast bij verschillende gebruikersgroepen in de gezondheidszorg (De Boer et al. 2001; Schouten et al. 2000; Van Campen et al. 1997, 1998; Sixma et al. 1998, 2000). De tabellen 6.8 en 6.9 bevatten voor gebruikers van respectievelijke medische dienstverlening (cure) en de sector verpleging en verzorging de belangrijkste positieve en negatieve kwaliteitsaspecten.

Wat vinden gebruikers belangrijke kwaliteitsaspecten van de medische dienstverlening? Ze noemen vooral aspecten van klantvriendelijkheid. De fysieke toegankelijkheid van wacht- en praktijkruimten, de bejegening, betrouwbaarheid die blijkt uit het nakomen van afspraken, en het serieus genomen worden, zijn aspecten van de klantvriendelijkheid van huisarts, medisch specialist en ziekenhuis waaraan zij veel belang hechten (Casparie en Van der Waal 1995; Schouten et al. 2000; Van Lindert et al. 2000; Friele en Andela 2001; Kerssens et al. 1997; Sixma 2000; Van Campen et al. 1997, 1998).

Ook de toegang tot de zorgverlening achten zij belangrijk en daarbij gaat het in de eerste plaats om de bereikbaarheid van de dienstverlener in het geval men deze dringend nodig heeft. Daarnaast wordt groot belang gehecht aan de afstemming met andere hulpverleners.

De betekenis van het behandelresultaat komt tot uiting in twee zaken die gebruikers noemen. De arts moet in de eerste plaats deskundig zijn. In de tweede plaats moet de arts een goede begeleider zijn, die volledige informatie geeft over diagnose, therapie en gewenst gedrag. Ook het doelmatig werken van de medische dienstverlening wordt genoemd als belangrijk kwaliteitsaspect.

Opvallende uitkomsten zijn, ten slotte, dat relatief lang wachten in de wachtkamer nauwelijks belangrijk wordt gevonden en dat de wachtlijsten niet zijn genoemd (Schouten et al. 2000; Van Lindert et al. 2000; Sixma 2000; Van Campen et al. 1997, 1998).

In onderzoek onder gebruikers van de geestelijke gezondheidszorg (dat overigens op een andere leest is geschoeid) zijn vergelijkbare kwaliteitsaspecten gevonden. Ze hechten belang aan serieuze bejegening, goede informatie en voorlichting door hulpverleners en inspraak bij de behandeling (Ketelaars et al. 1993; zie ook Kok 2001; Nijssen et al. 1999).

Volgens de gebruikers van de medische dienstverlening is het met de meeste aspecten van de klantvriendelijkheid wel in orde met uitzondering van de wachttijden op de spreekuren, maar daar wordt niet de hoogste prioriteit aan toegekend. Ook vinden patiënten dat medisch dienstverleners doelmatig werken (Van Lindert en Rijken 2001; Schouten et al. 2000; Sixma et al. 2000; Van Campen et al. 1997, 1998).

Over het medisch handelen zijn de meningen wat meer verdeeld. Over de deskundigheid hebben de patiënten geen klachten, maar de voorlichting en de uitleg schiet nog wel eens tekort (Consumentenbond 2002; Janse et al. 2002; Van Lindert en Rijken 2001; Schouten et al. 2000; Sixma et al. 2000; Van Campen et al. 1997, 1998). Veel patiënten hebben na afloop van het consult bij de specialist of huisarts nog vragen (Hazelhoff Roelfzema 2002). Het is voor patiënten niet altijd duidelijk hoe zij het best aan hun eigen herstel of behoud van gezondheid kunnen bijdragen. Het valt gemakkelijk in te zien dat dit ten koste kan gaan van het resultaat van de ingezette behandeling.

Ronduit negatief zijn gebruikers over aspecten van de continuïteit van zorg (Van Lindert en Rijken 2001; Schouten et al. 2000; Sixma et al. 2000; Van Campen et al. 1997, 1998). Men weet niet wat te doen in geval van nood of hoe te handelen bij vervanging van de vaste arts. Bovendien lijkt de verantwoordelijkheid van de arts op te houden bij diens voordeur, want de afstemming met andere hulpverleners is volgens de gebruikers onvoldoende.

Tabel 6.8 Positieve en negatieve kwaliteitsaspecten volgens gebruikers van medische dienstverlening

oordeel van		377 chronisch zieken (diabetes-patiënten)	357 chronisch zieken (cara-patiënten)	429 chronisch zieken (reuma-patiënten)	300 ouderen	300 ouderen
over zorgverlener		medisch specialisten (internist)	medisch specialisten (longarts)	medisch specialisten (reumatoloog)	ziekenhuizen	huisartsen
meest positieve kwaliteits-aspecten (top 5)[a]	1	neemt mij serieus	heeft goede kennis over inhalatie-apparatuur	heeft toegankelijke wacht- en praktijk-ruimtes	bejegening	bejegening
	2	geeft geen tegenstrijdige informatie	werkt doelmatig	heeft goede stoelen in wacht- en praktijkruimtes	toegankelijk voor gehandicapten	werkt doelmatig
	3	goede begeleiding bij doseren insuline	neemt mij serieus	werkt doelmatig	neemt mij serieus	komt afspraken na
	4	bespreekt controle bloedregulatie	kent problemen patiënt	komt afspraken na	werkt doelmatig	neemt mij serieus
	5	neemt zelf-gemeten bloedglucose serieus	komt afspraken na	neemt mij serieus	komt afspraken na	kent problemen patiënt
prioriteiten voor kwaliteits-verbetering (top 5)[b]	1	controleert voeten jaarlijks	stelt medicijn-rapport beschikbaar	regelt beschik-baarheid thuis-hulp na zieken-huisontslag	maakt afspraken over noodgeval	maakt afspraken over noodgeval
	2	geeft uitleg over voetcontrole	gebruikt instructie-materiaal	weegt kosten en baten van een behandeling af	regelt thuishulp na ziekenhuis-ontslag	is bereikbaar met open baar vervoer
	3	geeft voor-lichting over nieuwe ontwik-kelingen	maakt afspraken wat te doen in nood	heeft een wacht-tijd van korter dan 15 minuten	weegt kosten en baten van een behandeling af	zorgt voor vervanging bij afwezigheid
	4	geeft uitleg over richtlijnen voor voeding	regelt thuishulp na ziekenhuis-ontslag	stemt zorg af met andere hulpverleners	zorgt voor afstemming thuishulp en ziekenhuisontslag	heeft een wachttijd van korter dan 15 minuten
	5	heeft aandacht voor psycho/ maatschap-pelijke aspecten	geeft informatie over medicijn-gebruik	voert bloed-onderzoek uit bij elk consult	heeft een wacht-tijd van korter dan 15 minuten	weegt kosten en baten van een behande-ling af
bron		Nivel (QUOTE-Diabetes)	Nivel (QUOTE-cara)	Nivel (QUOTE-reuma)	Nivel (QUOTE-elderly)	Nivel (QUOTE-elderly)
literatuur		Schouten et al. 2000	Van Campen et al. 1997	Van Campen et al. 1998	Sixma et al. 2000	Sixma et al. 2000

a Meest positieve ervaringen bij aspecten die van belang of van het allergrootste belang gevonden worden.
b De prioriteiten zijn afgeleid uit 'quality impact scores', een product van (hoog) belang en (slechte) ervaring met de dienstverlening op een aspect.

Gebruikers van voorzieningen voor verzorging en verpleging blijken twee kwaliteitsaspecten zeer belangrijk te vinden: de klantvriendelijkheid en de mate waarin hun autonomie wordt gegund (De Boer et al. 2001; Meerlo en Visserman 2001; Taes et al. 1997; Sixma et al. 1998, 2000). Vergelijkbare kwaliteitscriteria zijn opgesteld door ouders van verstandelijk gehandicapten. Zij hechten onder meer belang aan keuzevrijheid en ruimte voor participatie en sociale contacten (Van der Zwan 1998).

Die klantvriendelijkheid meten ze vooral af aan de bejegening die ze ondervinden, aan het serieus worden genomen door de mensen die voor hen zorgen, en aan de mate waarin verzorgend en verplegend personeel afspraken nakomt. De vrijheid om te bepalen of men geholpen wordt, waarbij men geholpen wordt en wanneer dat gebeurt, bepalen de autonomie die gebruikers ervaren.

Gebruikers van thuiszorg hechten daarnaast aan continuïteit in de hulpverlening (Sixma et al. 2000; PWC/Nivel 2002). Dat is niet zo verwonderlijk, omdat de thuiszorg zich bevindt op het snijvlak van cure en care en daarom een belangrijke voorziening is in de keten van dienstverleners die aan het herstel van zieken bijdragen.

Gevraagd naar de feitelijke ervaringen blijken gebruikers van voorzieningen voor verpleging en verzorging positief te oordelen over de klantvriendelijkheid (zie tabel 6.9). Men voelt zich serieus genomen, afspraken worden nagekomen en de bejegening is zelfs het meest positief gewaardeerde kwaliteitsaspect (De Boer et al. 2001; Meerlo en Visserman 2001; PWC/Nivel 2002).

Over de autonomie zijn zij heel wisselend in hun beoordeling (De Boer et al. 2001; Meerlo en Visserman 2001). De hulpverlening in tehuizen wordt niet opgedrongen want als bewoners dat willen, worden ze met rust gelaten, maar over welke hulp men krijgt, kunnen zij minder beslissen dan gewenst wordt. Er wordt wel enigszins rekening gehouden met wat zij willen en kunnen, maar men krijgt vaak niet precies die hulp die men eigenlijk wil. Ook de gebruikers van thuiszorg vinden dat op dit punt het meest te verbeteren valt aan de kwaliteit (Sixma et al. 2000).

Het minst te spreken is men over het tijdstip waarop de hulp wordt verleend. Tehuisbewoners kunnen dat tijdstip vaak niet zelf bepalen en als ze hulp inroepen door op de alarmbel te drukken, dan reageren hulpverleners vaak later dan bewoners acceptabel vinden. Een aspect waarover zij eveneens ontevreden zijn, is de privacy (De Boer et al. 2001).

In de zorg voor verstandelijk gehandicapten is het moeilijk de gebruiker naar zijn ervaringen te vragen. Wel zijn er objectieve gegevens over onder meer de woonsituatie en sociale contacten uit een onderzoek naar personen met een verstandelijke handicap (PVH 2000) van het SCP. Daaruit blijkt dat de bestaande zorgvoorzieningen de meeste verstandelijk gehandicapten een redelijke mate van autonomie bieden met mogelijkheden om vrienden en familie te bezoeken en te ontvangen. Desondanks blijken met name woonvoorzieningen op dit punt minder te bieden dan (ouders van) gebruikers wenselijk vinden (De Klerk 2002).

Tabel 6.9 Positieve en negatieve kwaliteitsaspecten volgens gebruikers van verpleging en verzorging

oordeel van		300 ouderen	524 ouderen	178 ouderen
over zorgverlening door		thuiszorg	verzorgingshuizen	verpleeghuizen afd. somatiek
meest positieve kwaliteitsaspecten (top 5)[a]	1	bejegening	bejegening	bejegening
	2	serieus nemen	tijdstip toiletbezoek zelf bepalen	zelfwerkzaamheid van bewoners
	3	telefonische bereikbaarheid	met rust laten	verzorgenden nemen dingen over
	4	doelmatig werken	serieus nemen	met rust laten
	5	afspraken nakomen	zelf beslissen over mobiliteit	serieus nemen
prioriteiten voor kwaliteits-verbetering (top 5)[b]	1	afspraken over noodgeval	korter dan 5 minuten wachten na drukken op alarmbel	privacy
	2	beschikbaarheid pgb	vertrouwelijk gesprek met verzorgende	korter dan 5 minuten wachten na drukken op alarmbel
	3	afstemming zorg	onvoldoende privacy	tijdstip toiletbezoek zelf bepalen
	4	inzage patientdossier	aandacht voor uiterlijk door verzorgende	tijdstip opstaan zelf bepalen
	5	zelf beslissen over hulp	zorg op maat	vertrouwelijk gesprek met verzorgende
bron literatuur		Nivel (QUOTE-elderly)	SCP (OII 2000)	SCP (OII 2000)
		Sixma et al 2000	De Boer et al. 2001	De Boer et al. 2001

a Meest positieve ervaringen bij aspecten die van belang of van het allergrootste belang gevonden worden.
b De prioriteiten zijn afgeleid uit 'quality impact scores', een product van (hoog) belang en (slechte) ervaring met de dienstverlening op een aspect.

Zoals gezegd, wordt de continuïteit een belangrijk kwaliteitsaspect van de thuiszorg gevonden en net als dat bij de medische dienstverlening het geval was, menen gebruikers dat op dit punt een en ander verbeterd moet worden (Sixma et al. 2000).

Gebruikers van cure- en carevoorzieningen stellen verschillende prioriteiten ten aanzien van kwaliteit en kwaliteitsverbetering. Patiënten van medisch specialisten, huisartsen en ziekenhuizen (de belangrijkste geledingen van de curesector) benadrukken de informatievoorziening (voorlichting en begeleiding) en de toegankelijkheid (de bereikbaarheid van praktijken en de beschikbaarheid van hulpverleners in noodgevallen). Cliënten van de thuiszorg en bewoners van tehuizen leggen prioriteit bij andere zaken zoals: privacy, continuïteit van de zorg (afstemming tussen hulpverleners), zorg op maat, en zelf kunnen beslissen over de dagelijkse zorg (autonomie).

Deze verschillen zijn niet zo vreemd wanneer men bedenkt dat de zorgverlening in de cure- en caresectoren zeer verschillend is. Een eerste verschil is de duur. In de medische dienstverlening hebben patiënten veelal kortdurend contact met de hulpverleners voor afspraken, consulten en behandelingen. In de sector verpleging en verzorging heeft de grootste groep van oudere gebruikers langdurig of permanent contact met de dienstverlening. Een tweede verschil heeft te maken met de situatie van de dienstverlening. In de cure (medische dienstverlening) staat de techniek van de behandeling die tot genezing moet leiden, centraal; in de care is dat de verzorging en verpleging. Dit brengt verschillende verwachtingen, ervaringen en daarmee wensen voor kwaliteitsverbetering met zich mee.

Naast verschillen zijn er ook duidelijke overeenkomsten tussen gebruikers van cure- en carediensten. Maakt men de balans op bij representatieve groepen gebruikers, dan valt op dat zij positief oordelen over aspecten betreffende het consult of contact met de hulpverlener en negatief over aspecten die te maken hebben met de organisatie daaromheen (de continuïteit van de zorg). Patiënten en cliënten zijn relatief tevreden over wat er tijdens contacten met hulpverleners gebeurt: ze worden serieus genomen, de hulpverlener is deskundig, werkt doelmatig en komt afspraken na. Kwaliteitsverbetering is volgens gebruikers nodig waar het gaat om wat er voor en na het consult gebeurt: zoals (vooraf) langer dan een kwartier wachten in de wachtkamer, en (achteraf) de afstemming met andere hulpverleners, aansluitende thuishulp, het beschikbaar stellen van een medicijnrapport en informatie over medicijngebruik, informatie over wat te doen in geval van nood en bij afwezigheid van de huisarts.

6.3.1.3 Bijbetalen voor zorg en kwaliteit

In de vorige paragraaf zijn de wensen van gebruikers besproken en de prioriteiten die zij stellen in de kwaliteitsverbetering van de zorgverlening. Daaruit bleek dat ze op een aantal punten kritiek hebben op de zorg die ze ontvangen. Eerder, in paragraaf 6.3.1.1, is gemeld dat burgers vinden dat de zorg de laatste jaren aan kwaliteit heeft ingeboet. Vinden ze nu ook dat de kwaliteit beneden een aanvaardbaar niveau is gekomen? Een manier om daar achter te komen, is te vragen of men meer geld over zou hebben voor een kwalitatief betere zorg en zo ja, hoeveel. In deze paragraaf komen de uitkomsten van recent onderzoek naar deze vragen aan bod.

De verwachting dat zorggebruikers meer zouden willen betalen, wordt tegengesproken door de peiling van het SCP (KQS 2002). Op de vraag 'Hoeveel geld per maand zou u extra willen betalen voor een betere kwaliteit van de gezondheidszorg?' antwoordt bijna 60% van de ondervraagden dat ze helemaal niets willen bijbetalen (zie tabel 6.10). Ruim 30% wil 11-22 euro extra per maand betalen, 7% wil 23-45 euro extra betalen en 3% 45 euro of meer. In verhouding tot de kosten voor gezondheidszorg per hoofd van de bevolking (zie § 6.2.1.) betekent dit dat 40% van de ondervraagden bereid is 10%-20% meer te gaan betalen dan ze nu doen. Onder gebruikers van medische

diensten is de bereidheid niet groter of kleiner. Er is geen verband gevonden tussen het oordeel over de kwaliteit en de bereidheid meer te betalen voor kwaliteit.

Het is moeilijk aan te geven of er sprake is van verandering in de bereidheid onder de bevolking om meer te betalen voor verbetering van de kwaliteit van de zorgverlening. In het verleden is er in opinieonderzoeken vaker naar gevraagd, met wisselende uitkomsten. In 1990 was 55% van de bevolking van mening dat alle behandelingen mogelijk moeten zijn ongeacht de kosten (NSS 1991). In 1993 bleek echter dat 75% van de ondervraagden afwijzend stond tegenover een verdubbeling van de ziektekostenpremies in ruil waarvoor men alle zorg die men wenste, kon krijgen (Barometer modernisering gezondheidszorg 1993). In 1996 bleek 65% van de ondervraagden wel bereid 50 gulden meer aan premies te betalen voor een betere kwaliteit (Gezondheidszorg in tel 4, 1996). De aard van de vraagstelling lijkt een rol te spelen in dit soort opiniepeilingen (Kooiker 1997).

Tabel 6.10 Bereidheid onder de bevolking van 25 jaar en ouder om meer te betalen voor extra kwaliteit van de zorg (in euro's per maand)

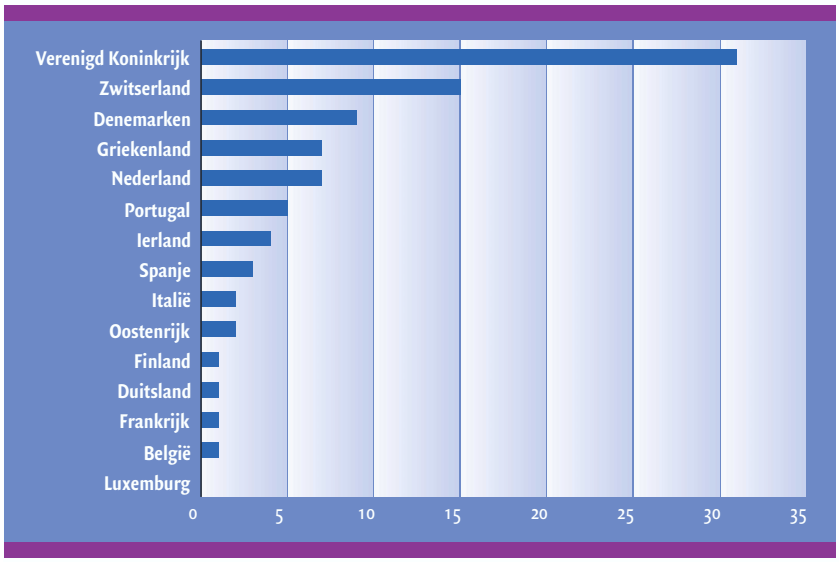
	helemaal niets	11-22 euro	23-45 euro	> 45 euro	totaal
geslacht					
vrouw	59	32	6	3	100
man	59	30	8	3	100
leeftijdscategorie					
25-34 jaar	51	37	10	2	100
35-49 jaar	56	33	9	3	100
50-64 jaar	61	31	6	3	100
≥ 65 jaar	67	26	4	3	100
opleidingsniveau[a]					
laag	68	27	4	1	100
midden	60	32	7	2	100
hoog	44	36	13	7	100
inkomensklasse[a]					
< 909 euro	68	26	5	1	100
909-1.590 euro	64	30	5	1	100
1.591-2.272 euro	57	35	6	2	100
> 2.272 euro	46	34	12	7	100
werkzaam[a]					
in loondienst	54	34	9	3	100
als zelfstandige/freelancer	44	40	12	3	100
niet	66	28	4	2	100
allen	59	31	7	3	100

a Significant ($p < 0{,}01$) na correctie voor leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, inkomensklasse, werk, huishoudensvorm, regio en stedelijkheidsgraad.

Bron: SCP (KQS 2002)

Het onderwerp kan tevens in internationaal perspectief bezien worden. Is de Nederlander zuiniger dan andere Europeanen wanneer het aankomt op hogere premies voor de zorg? Figuur 6.4 geeft aan welk percentage van de burgers in verschillende landen van de Europese Unie persoonlijk meer zou willen betalen aan belastingen en premies voor een betere gezondheidszorg. De Nederlander wijkt in zijn bereidheid daartoe niet sterk af van andere Europeanen op het vaste land.

Figuur 6.4 Deel van de bevolking van Europese landen, dat bereid is meer premie of belasting voor de gezondheidszorg te betalen, 1996 (in procenten)

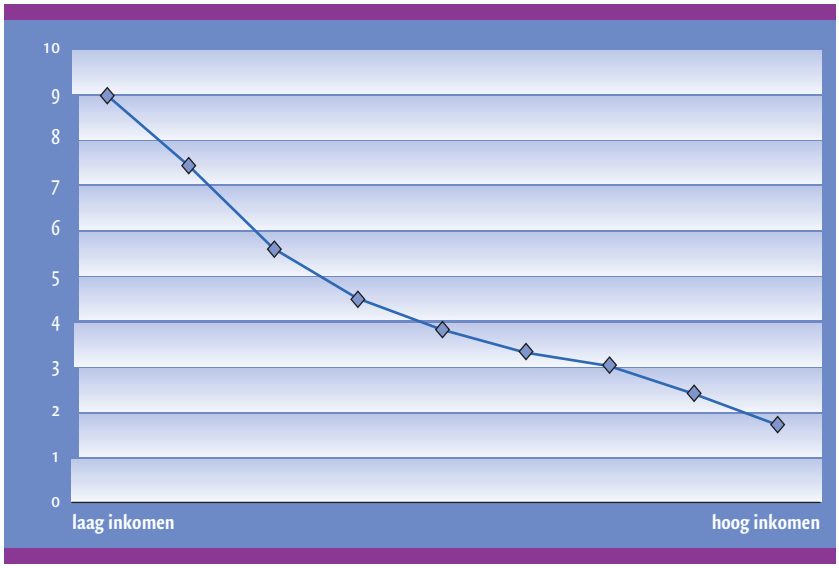


Bron: Eurobarometer (1996) SCP-bewerking

Welke groepen Nederlanders zijn bereid extra te betalen voor meer kwaliteit? Zoals op voorhand wellicht te verwachten is, blijken dit mensen met de hogere inkomens en de hoger opgeleiden te zijn (tabel 6.10). De eersten omdat ze meer te besteden hebben en een kleiner deel van hun inkomen kwijt zijn aan premies dan lagere inkomensgroepen. Dat laatste blijkt uit figuur 6.5: de huishoudens met de laagste inkomens besteden 9% van het brutojaarinkomen aan ziektekostenpremies en huishoudens met de hogere inkomens 2%. De hoger opgeleiden willen vermoedelijk meer betalen omdat ze, het inkomen buiten beschouwing gelaten, meer inzicht of vertrouwen hebben in het zorgstelsel.

Ongeacht inkomen en opleiding blijken werkenden meer dan niet-werkenden bereid extra te betalen. Onder werkenden is het met name de groep van zelfstandigen en freelancers die extra geld over heeft voor kwaliteit. Zij zullen er het meest profijt van hebben wanneer kwaliteitsverbetering een snellere toegang tot de zorg en sneller herstel tot gevolg heeft. De niet-werkzame periode wordt dan immers zo kort mogelijk gehouden.

Figuur 6.5 Deel van het brutohuishoudinkomen besteed aan ziektekostenpremies,[a] 1999 (in procenten)



a Na aftrek van de bijdragen van werkgevers.

Bron: SCP (AVO'99)

Dat bepaalde groepen in de Nederlandse samenleving extra willen betalen voor een betere kwaliteit omdat zij daar profijt van verwachten, kan consequenties hebben voor het stelsel. De gezondheidszorg biedt in Nederland aan alle burgers een gelijke toegang. Als bijbetalen voor extra kwaliteit mogelijk zou zijn, kan dat inhouden dat de bijbetalers sneller toegang krijgen tot de zorg. De vraag is of een meerderheid in de bevolking het daar mee eens is.

Uit de enquête Kwaliteit van de quartaire sector blijkt dat een meerderheid juist tegen zo'n stelsel is (zie tabel 6.11). 65% van de ondervraagden is het niet eens met de stelling: 'Patiënten die dat willen, moeten kunnen betalen voor extra kwaliteit van het ziekenhuis'. Met name lager opgeleiden, niet-werkenden, mensen met een lager inkomen en ouderen zijn tegen zo'n stelsel. Dit zijn tevens de mensen die het minst bereid zijn zelf extra te betalen voor meer kwaliteit. Overigens is ook een meerderheid van de hoger opgeleiden, de mensen met een hoger inkomen en werkenden het oneens met de stelling.

Dat sociaal-economische kenmerken echter relatief weinig van invloed zijn op de meningen over het stelsel, blijkt wanneer men de percentages 'eens' en 'oneens' corrigeert voor overlappingen met de andere categorieën. Dan blijkt dat er maar een bepalende factor standhoudt: de bereidheid om zelf meer te betalen.

Tabel 6.11 Meningen onder de bevolking van 25 jaar en ouder over de stelling: 'Patiënten die dat willen moeten kunnen betalen voor extra kwaliteit van het ziekenhuis', 2002 (in procenten)

	niet mee eens	mee eens	totaal	niet mee eens (gecorrigeerd)[a]	mee eens (gecorrigeerd)
geslacht					
vrouw	66	34	100	56	44
man	64	36	100	54	46
leeftijdscategorie					
25-34 jaar	61	39	100	53	47
35-49 jaar	64	36	100	54	46
50-64 jaar	67	33	100	56	44
≥ 65 jaar	68	32	100	56	44
opleidingsniveau					
laag	70	30	100	57	43
midden	65	35	100	54	46
hoog	59	41	100	53	47
inkomensklasse					
< 909 euro	65	35	100	53	47
909-1.590 euro	68	32	100	56	44
1.591-2.272 euro	68	32	100	58	42
> 2.272 euro	59	41	100	53	47
werkzaam					
in loondienst	63	37	100	56	44
als zelfstandige/freelancer	55	45	100	50	50
niet	69	31	100	58	42
bereidheid meer te betalen voor extra kwaliteit[b]					
helemaal niets	71	29	100	67	33
11-22 euro	60	40	100	57	43
23-45 euro	48	52	100	47	53
> 45 euro	50	50	100	49	51
allen	65	35	100	65	35

a Percentages na correctie voor in onderstaande noot genoemde variabelen (d.m.v. multivariate analysetechniek unianova).

b Significant ($p < 0{,}01$) na correctie voor de in de tabel genoemde variabelen en huishoudensvorm en stedelijkheidsgraad.

Bron: SCP (KQS 2002)

Uit het voorgaande blijkt dat een meerderheid van de Nederlandse bevolking geen extra premie wil betalen voor een kwalitatief betere zorg. Daarnaast is een behoorlijk aantal Nederlanders bereid ten minste 10% meer premie te betalen. Vooral de hogere sociaal-economische groepen hebben meer geld voor de zorg over en zij zijn ook degenen die vaker dan andere vinden dat extra kwaliteit moet kunnen worden bijgekocht. Dat is ook niet zo verwonderlijk omdat met name deze groepen thans een relatief gering deel van hun inkomen aan premies kwijt zijn.

Het bijbetalen voor extra kwaliteit kan via twee wegen plaatsvinden: via de particuliere weg: de gebruiker betaalt direct voor een betere dienstverlening in (privé-)klinieken, en via de collectieve weg: de gebruiker betaalt meer premie waardoor meer collectieve middelen beschikbaar komen om de kwaliteit van de gezondheidszorg te verbeteren. Een meerderheid is tegen de particuliere weg. Opvallend is dat ook onder de hogere sociaal-economische groepen (ook onder degenen die meer willen betalen) een meerderheid tegen zo'n vorm van tweedeling is. Hoewel daar niet expliciet naar gevraagd is, wijzen de cijfers in een richting die een grotere inkomenssolidariteit in het stelsel van ziektekostenverzekeringen tot gevolg zou kunnen hebben.

6.3.1.4 Klachten over zorg

Instanties

Als iemand klachten heeft over zorg of zorgaanbieders, of als er sprake is van (vermeende) fouten in de zorg, zijn er verschillende mogelijkheden om dat aanhangig te maken: klachtrecht, tuchtrecht, civiel recht, strafrecht, bestuursrecht. In het navolgende wordt nader ingegaan op de meest gebruikte mogelijkheden tot klagen, het klachtrecht en het tuchtrecht. Is er sprake van schade, dan is het civiele recht van toepassing; een klager kan zelf het initiatief nemen tot een civielrechtelijke procedure. In het geval van een delict in de zin van het wetboek van strafrecht, bepaalt het Openbaar Ministerie of een strafrechtelijke procedure geëigend is. Ook bij de mogelijkheden die het bestuursrecht op grond van de Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG) en de Kwaliteitswet zorg (KWZ) biedt aan de inspectie en de minister, komt de patiënt niet direct zelf in beeld.

Klachtrecht

Het klachtrecht is de meest laagdrempelige voorziening. Sinds 1 augustus 1995 dienen zorgaanbieders op grond van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (WKCZ) een klachtenreglement te hebben en een klachtencommissie, die laagdrempelig, deskundig, objectief, snel en duidelijk is. De meeste zorginstellingen (90%) hebben dan ook een klachtencommissie, die bestaat uit minimaal drie leden, met een onafhankelijke voorzitter. Verzekeraars, huisartsen, medisch specialisten, apothekers, fysiotherapeuten en tandartsen hebben eigen landelijke klachtencommissies.[4] Voorts kan de patiënt of cliënt met zijn of haar vragen en klachten terecht bij het Landelijk informatiepunt voor patiënten (LIP) en bij een van de 27 verspreid over het land functionerende Informatie- en klachtenbureaus gezondheidszorg (IKG). Deze dienen als aanspreekpunt voor de patiënt/cliënt en kunnen adviseren over de juiste manier waarop en de instantie waarbij een klacht kan worden ingediend.

Het doel van klachtenbehandeling is het geven van *genoegdoening* aan een klager in de vorm van een onpartijdig en onafhankelijk oordeel over de klacht. Een bijkomend doel is het leveren van een bijdrage aan de kwaliteit van zorg, in die zin dat klachten kunnen worden gezien als een indicatie voor kwaliteitsgebreken. Aanbieders kunnen de klachten ter harte nemen bij hun kwaliteitsbeleid.

Uit onderzoek naar ervaren knelpunten en klachten over de gezondheidszorg (Triemstra 1999) bleek dat jaarlijks naar schatting 9% van de Nederlanders van veertig jaar en ouder een of meer knelpunten ervaart bij het gebruik van vijf voorzieningen (ziekenhuizen, thuiszorg, huisartsen, specialisten, fysiotherapeuten). Vooral over ziekenhuizen en thuiszorg is het ongenoegen naar verhouding groot. Maar lang niet altijd leidt dit tot een klacht: ongeveer twee derde van de ontevreden patiënten stelt de klacht daadwerkelijk aan de orde, en slechts 6% van hen (dat is 0,4% van alle zorggebruikers) laat het er echt niet bij zitten en dient een formele klacht in bij een daartoe aangewezen commissie.

Vrouwen en chronisch zieken maken vaker dan mannen en niet-chronisch zieken melding van ervaren knelpunten; bij vrouwen leidt dat ook, vaker dan bij mannen, tot het indienen van een formele klacht, maar bij chronisch zieken niet. Een formele klacht wordt naar verhouding vaak ingediend door hoger opgeleiden.

In de meeste gevallen wordt er 'bemiddeld' en wordt er in een vroeg stadium, voordat er een formele klacht wordt ingediend, een oplossing gevonden. Naar schatting 70%-80% van de klachten komt uiteindelijk niet terecht bij klachtenbureaus. Uit een onderzoek waarin de WKCZ werd geëvalueerd, bleek bovendien dat aan een groot deel van de klachten die uiteindelijk wel door de onderzochte klachtenbureaus worden behandeld, al een bemiddelingspoging is voorafgegaan. Een klachtencommissie fungeert in die gevallen in feite als een soort hoger beroep. Uiteindelijk blijven er maar weinig formele klachten over. Driekwart van de institutionele zorgaanbieders ontvangt er dan ook niet meer dan vijftien per jaar. Dat aantal is te klein om er lering uit te trekken (Friele et al. 1999; Straten en Friele 1997). Ook 'bemiddelde klachten' en de resultaten van waarderingsonderzoeken in instellingen worden nauwelijks gebruikt om de kwaliteit van de zorgverlening te verbeteren (IGZ 2001a).

De klachten kunnen worden ingedeeld in een viertal groepen. De eerste bevat klachten over de privacy of over relationele aspecten en aanmerkingen op de klantvriendelijkheid. Daarnaast blijkt de organisatie van de zorg nogal eens tot onvrede te leiden, vooral omdat er onvoldoende afstemming met andere hulpverleners is geweest. Een derde steen des aanstoots is een vermoed gebrek aan vaktechnische kwaliteit, dat heeft geleid tot weinig effectieve hulp. Ten slotte zijn er klachten over de materiële/financiële aspecten van de zorg; ze hebben betrekking op de toegankelijkheid van die zorg en daarmee op de zogenoemde systeemkwaliteit.

Een vergelijking met de onderzoeksresultaten die in paragraaf 6.3.1.2 staan vermeld, leert dat zonder uitzondering wordt geklaagd over zaken die gebruikers als belangrijke kwaliteitsaspecten beschouwen.

De klachten over ziekenhuizen hebben veelal betrekking op specialisten en gingen het vaakst over relationele aspecten; bij de thuiszorg, verpleeghuizen en revalidatiecentra gaat het relatief vaak over de algemene gang van zaken of de organisatie van

de zorg, in mindere mate over de feitelijk geboden verpleging of verzorging. De IKG's ontvangen vooral klachten over vaktechnische aspecten (Triemstra 1999). Ook van de vragen en klachten die in het jaar 2000 bij het LIP terechtkwamen, betreft een groot deel de vaktechnische en organisatorische aspecten. Deze klagers zijn voornamelijk ontevreden over het verwijsgedrag en de diagnose van de behandelaar (vaktechnisch), over het gebrek aan vrijheid bij het kiezen van de zorgaanbieder en over de bereikbaarheid/beschikbaarheid van de zorg (organisatie); bijna de helft van de klachten gaat over de huisarts (LIP 2000). Ook hier ziet men de kwaliteitsaspecten terug waarvan gebruikers het vaakst vinden dat ze voor verbetering vatbaar zijn (zie § 6.3.1.2).

Van de klachten die uiteindelijk een (onafhankelijke) klachtencommissie bereiken, wordt na toetsing 67% gegrond verklaard. Vooral klachten op het gebied van privacy en patiëntenrechten worden gegrond verklaard (94%), voor die van vaktechnische aard gebeurt dat het minst vaak. Slechts een kwart tot een derde van de klagers vindt dat de klacht naar tevredenheid is afgehandeld (Lustig en Van Wijmen 1999; Friele et al. 1999).

Al met al lijkt het erop dat de Nederlandse zorgconsument weinig klaagt, ook al is daar gezien de negatieve ervaringen met een aantal aspecten van de kwaliteit wel reden toe. Als hij al bedenkingen heeft (zie ook § 6 3.1.1), zal hij die lang niet altijd informeel of formeel uiten, en waar dat wel gebeurt, wordt er lang niet altijd lering uit getrokken ten behoeve van de kwaliteit van de zorg. Aan een van de doelstellingen van WKCZ – het leveren van een bijdrage aan het kwaliteitsbeleid op basis van informatie uit klachten – wordt blijkbaar nog onvoldoende voldaan (Friele et al. 1999).[5] Daarbij past wel de kanttekening dat de formele mogelijkheid tot klagen nog niet lang bestaat en dus wellicht nog vaak onbekend is.

Tuchtrecht

Als het gaat om een vermeende fout van een individuele beroepsbeoefenaar, komt het medisch tuchtrecht in beeld en kan een klacht worden ingediend bij het Medisch Tuchtcollege. Het Medisch Tuchtcollege heeft expliciet als doel het bewaken van de *kwaliteit* van de beroepsuitoefening en de gezondheidszorg door middel van het toepassen van medisch tuchtrecht. Het gaat het Medisch Tuchtcollege niet om het behandelen van klachten van patiënten; voor het vinden van een oplossing voor hun eventuele probleem kunnen zij beter terecht bij een van de eerdergenoemde klachteninstanties.

Het Medisch Tuchtcollege behandelt klachten van burgers, de inspectie, beroepsbeoefenaren, instellingen en verzekeraars over beroepsbeoefenaren die vallen onder de Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG).[6] Er zijn vijf Regionale Tuchtcolleges en een Centraal Tuchtcollege voor de behandeling van geschillen in hoger beroep. In het Medisch Tuchtcollege zitten drie beroepsbeoefenaren en twee juristen. De aangeklaagden kan een maatregel worden opgelegd, die varieert van een waarschuwing tot schrappen uit het register.[7] De zittingen zijn in principe openbaar, maar slechts een klein gedeelte van de uitspraken van de tuchtrechter (4% in 2000) wordt gepubliceerd (Deelder-Kamerling 2001).

De tuchtcolleges behandelen de laatste jaren ruim 900 gevallen per jaar. In 2001 behandelden de regionale tuchtcolleges 918 klachten van patiënten (67%), inspectie (1%) en andere betrokkenen (familie, beroepsbeoefenaren, 33%).

Een groot deel van de klachten, bijna 35%, ging over kwaliteitsaspecten die zijn te rangschikken onder de kop 'gebrek aan continuïteit van zorg'; deze betreffen hulpverleners die niet of te laat bij de hulpbehoevende verschenen, niet of te laat verwezen, te weinig zorg en onvoldoende informatie gaven. Dit kwaliteitstekort komt ook uit onderzoek onder gebruikers en uit de registratie van klachten naar voren. De tweede groep heeft betrekking op wat klagers als medische fouten beschouwen. Klachten over de klantvriendelijkheid en de privacy zijn er weinig. Overigens is de aard van een groot aantal klachten niet bekend, omdat deze door de registrerende instantie (Inspectie voor de gezondheidszorg, IGZ) niet zijn ingedeeld (tabel 6.12).

Tabel 6.12 Aard en gevolg van de klachten bij regionale tuchtcolleges, 2001 (in procenten en absolute aantallen)

	klacht %	(abs)	waarvan geleid tot maatregel %	(abs)
onjuiste declaratie, schending beroepsgeheim	4	(36)	22	(8)
onjuiste behandeling, diagnose, verklaring of rapport	20	(186)	17	(32)
bejegening, grensoverschrijdend gedrag	6	(53)	43	(23
niet of te laat komen of verwijzen, geen of onvoldoende zorg of informatie	35	(317)	17	(54)
overige klachten/onbekend[a]	36	(326)	8	(27)
totaal	100	(918)	16	(144)

a De aard van deze categorie is onbekend, de klachten konden niet worden ingedeeld in een van de door de inspectie onderscheiden categorieën.

Bron: IGZ (2002) SCP-bewerking

In 16% van de gevallen leidde de klacht tot maatregelen voor de desbetreffende beroepsbeoefenaar: 2% van de aangeklaagden kreeg een schorsing of een (gedeeltelijke) ontzegging van de bevoegdheid om het beroep uit te oefenen, 13% een waarschuwing of berisping. In de meeste gevallen liep de zaak voor de aangeklaagde beroepsbeoefenaar echter met een sisser af, want 84% van de klachten werd ongegrond, niet ontvankelijk of niet voor behandeling vatbaar verklaard.[8] Tegen ruim 120 beslissingen werd beroep ingesteld bij het Centraal Tuchtcollege; uit de cijfers van het afgelopen decennium is af te leiden dat zijn uitspraken in 10%-15% van de gevallen afwijken van de oorspronkelijke uitspraak van de regionale colleges (IGZ 2002:156).

Net zoals het klachtrecht weinig wordt gebruikt, wordt het medisch tuchtrecht niet vaak aangesproken. De meeste klachten worden bovendien niet ontvankelijk verklaard, hetgeen betekent dat de medisch-technische kwaliteit van de zorg volgens de tuchtrechter niet in het geding is en de klacht elders dient te worden gedeponeerd.

6.3.1.5 Persoonsgebonden budget

Het persoonsgebonden budget (pgb) is een uitkering in geld waarmee iemand naar eigen keuze geïndiceerde zorg kan inkopen. Het keuzegedrag van mensen die werkelijk iets te kiezen hebben, geeft aan waaraan zij behoefte hebben, en kan een aanwijzing zijn voor de perceptie van kwaliteit. Het pgb is sinds het laatste decennium van de vorige eeuw niet weg te denken in de zorg. Na een voorzichtige start in 1995 is het uitgegroeid tot een aantal (experimentele) subsidieregelingen op grond waarvan personen uit vijf doelgroepen – verpleging- en verzorgingbehoevenden, verstandelijk gehandicapten, lichamelijk gehandicapten, ggz-cliënten, gebruikers van hulpmiddelen[9] – een aanvraag kunnen indienen voor een som geld om daarmee zelf zorg te regelen.

Het pgb wordt gezien als instrument om de rol van de patiënt/cliënt te versterken, als operationalisering van de keuzevrijheid van cliënten. In een advies aan de minister van Economische Zaken wordt het aanbevolen als middel om te komen van aanbodgestuurde tot vraaggestuurde zorg (MDW 2000). De hulpvrager besteedt het budget immers zelf en bepaalt daarmee hoe het zorgaanbod eruit moet zien, met dien verstande dat de geïndiceerde het geld niet aan andere zaken dan de geïndiceerde zorg kan uitgeven.

De redenen voor de aanvraag van een pgb zijn voor een deel terug te voeren op een door de cliënt ervaren of verwacht gebrek aan kwaliteit van het reguliere voorzieningencircuit. Budgethouders verwachten met hun budget meer en/of andersoortige zorg te kunnen aankopen of een wachtlijst, bijvoorbeeld voor intramurale zorg, te kunnen omzeilen; met andere woorden, zij verwachten meer kwaliteit van zorg te kunnen realiseren.

Op 30 april 2002 waren er bijna 40.000 budgethouders. In 1996 waren dat er 5.400. De belangstelling voor een pgb is groot en naarmate het grotere bekendheid verwerft, mag een verdere toename verwacht worden. Uit onderzoek onder mensen met lichamelijke beperkingen blijkt dat 53% onbekend is met het pgb, met name de ouderen onder hen; van de ondervraagden met minimaal lichte beperkingen heeft 44%, na een eventuele korte uitleg, een voorkeur voor een pgb boven zorg in natura (De Klerk 2002). De meeste budgethouders ontvangen een budget voor verpleging en verzorging, het hoogste gemiddelde bedrag wordt uitgekeerd aan houders van een budget voor lichamelijk gehandicapten (tabel 6.13).

Tabel 6.13 Kenmerken en gebruik van het persoonsgebonden budget

	verpleging en verzorging (VV)	verstandelijk gehandicapten (VG)	lichamelijk gehandicapten (LG)	geestelijke gezondheidszorg (GG)
aantal budgethouders	28.047	9.550	48	755
gemiddeld toegekend budget (euro per jaar)	7.723	17.162	41.667	11.258
gemiddelde leeftijd budgethouder	ouder (58)	jong (22)	jongvolwassen (31)	middelbaar (41)
problematiek	relatief ernstig motorisch gehandicapt	relatief ernstig verstandelijk gehandicapt	(aangeboren) handicap of (chronische) ziekte	stemmings-en psychotische stoornissen, autisme en aan-verwante problemen

Bron: SVB 2002 (mondelinge opgave van VWS); TK (2001/2002b); Woldringh en Ramakers (1998); Woldringh et al. (1998); Van den Wijngaart et al. (2001); Van den Wijngaart (2002)

De gestage groei van het aantal budgethouders heeft tot uitvoeringsproblemen geleid en dat is een van de redenen waarom een vereenvoudiging van de regeling wordt nagestreefd. Per 1 januari 2003 zullen de bestaande pgb-subsidieregelingen worden omgezet in één AWBZ-brede subsidieregeling en zal de verplichte centrale administratie en het systeem van trekkingsrechten worden vervangen door een directe verstrekking van het budget aan de geïndiceerde. In het kader van de modernisering van de AWBZ, werkt men daarnaast voor alle AWBZ-verzekerde zorg aan de omzetting van de op dit moment institutioneel omschreven aanspraken in functioneel omschreven aanspraken. Er worden zeven functies onderscheiden: huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, adviserende/activerende begeleiding, behandeling en verblijf. Op de functies behandeling en verblijf na, moet de cliënt per 1 januari 2003 voor alle functies kunnen kiezen of hij zijn indicatie wil realiseren via een pgb of via zorg in natura.

In het licht van een beoordeling van de kwaliteit van zorg is het interessant na te gaan waaraan mensen met een pgb, die dus tot op zekere hoogte zelf kunnen bepalen hoe hun zorg vorm krijgt, hun budget besteden, en hoe zij de kwaliteit van zorg ervaren in vergelijking met mensen die zorg in natura ontvangen. Uit het bestaande onderzoek onder mensen met een pgb blijkt dat verstandelijk gehandicapten vooral individuele begeleiding inkopen, en dat ook mensen met een pgb-GG het geld vaak besteden aan een of andere vorm van begeleiding; het pgb-VV wordt heel vaak aan huishoudelijke hulp uitgegeven. Een klein deel van het budget ontvangen houders rechtstreeks op hun bankrekening (forfaitair). Over dit bedrag hoeven zij geen verantwoording af te leggen en het kan dus overal aan worden uitgegeven. Vooral de houders van een VG- en GG-budget geven het forfaitaire bedrag nogal eens (deels) aan andere zaken dan de geïndiceerde zorg uit. Een deel reserveert het voor later (tabel 6.14).

Tabel 6.14 Besteding pgb, 1998, 2001 (in procenten van het totale aantal budgethouders in de desbetreffende categorie)

budget verpleging en verzorging (VV)	budget verstandelijk gehandicapten (VG)	budget geestelijke gezondheidszorg (GG)
trekkingsrechten-gedeelte	trekkingsrechten-gedeelte	trekkingsrechten-gedeelte
huishoudelijke hulp (76%)	individuele begeleiding (55%)	emotionele ondersteuning (67%)
gezinsverzorging (37%)	logeeropvang (23%)	begeleiding bij werken/dag-besteding (53%)
verpleging (21%)	dagopvang (19%)	begeleiding bij wonen ((35%)
ziekenverzorging (17%)	(alternatieve) woonvoorziening (19%)	begeleiding bij regelen van financiën (35%)
diversen (11%)[a]	diversen (15%)[a]	begeleiding bij recreatie (22%)
		begeleiding bij onderhouden van relaties (22%)
		huishoudelijke hulp (19%)
		diversen (19%)[a]
forfaitair gedeelte:	forfaitair gedeelte:	forfaitair gedeelte:
ook of uitsluitend andere zaken dan hulp (34%)[a]	ook of uitsluitend andere zaken dan hulp (80%)[a]	ook of uitsluitend andere zaken dan hulp (67%)[a]
sparen/reserveren (15%)	sparen/reserveren (20%)	sparen/reserveren (30%)

a Het gaat om zaken zoals tuinonderhoud, klusjes, telefoonkosten, reiskosten/vervoer, vergoedingen/cadeautjes, oppas, hulpmiddelen/medicijnen, boodschappendienst/tafeltje-dek-je, muziek, persoonlijke verzorging, cursussen, enzovoort.

Bron: Woldringh en Ramakers (1998); Woldringh et al. (1998); Van den Wijngaart et al. (2001)

Mensen met een VG-budget kopen de hulp veelal in bij een reguliere organisatie voor hulp aan verstandelijk gehandicapten (84%), GG-budgethouders vaak bij een reguliere ggz-instelling (56%). Anders is dit bij de VV-budgethouders. Slechts 23% koopt in bij een reguliere organisatie. Velen betrekken de hulp bij een zelfstandig werkende hulpverlener (44%), een particuliere organisatie (27%) of bij een informele helper (21%). VV-budgethouders die particulier inkopen, zijn positiever in hun oordeel over de omvang van de hulp dan degenen die aankloppen bij de reguliere thuiszorg; hulp die informeel wordt ingekocht, wordt het meest positief beoordeeld.

Er is vergelijkend onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de zorg aan budgethouders en cliënten die de zorg in natura ontvangen (Woldringh en Ramakers 1998; Woldringh et al. 1998). Het ging daarbij om cliënten van de zorg voor verstandelijk gehandicapten en verpleging/verzorging. Uit het onderzoek blijkt dat budgethouders een gevarieerder zorgpakket ontvangen dan naturacliënten: mensen met een budget beschikken vaker dan naturacliënten over verschillende soorten hulp.[10] Ook blijken zij meer keuzevrijheid te hebben, zij kunnen vaker daadwerkelijk zelf kiezen *welke* zorg zij inkopen, bij *wie*, en *hoe* en *wanneer* zij de zorg verleend willen hebben. Wel zijn thuiswonende budgetontvangers wat minder tevreden over de omvang van de ontvangen hulp, maar zij zijn iets positiever dan naturacliënten over de bejegening. De zorg lijkt bovendien doelmatiger[11] en de continuïteit is bij budgethouders-VV iets beter gegarandeerd, in die zin dat men

minder vaak onverwacht geen hulp krijgt. In de tevredenheid over inhoud en tijdstippen van zorg en in het algehele oordeel over de kwaliteit zijn er nauwelijks verschillen tussen budgethouders en naturacliënten. Dit geldt in grote lijnen zowel voor de mensen met een VV-budget als voor die met een VG-budget (Woldringh et al. 1998).

Onder cliënten van de geestelijke gezondheidszorg is nog geen vergelijkend onderzoek gedaan. Uit de evaluatie van het experiment (de regeling is per 1-1-2001 landelijk ingevoerd) bleek dat budgethouders in het algemeen zeer positief waren en de meerderheid (85%) zou een volgende keer weer kiezen voor een pgb. De betrokkenen ervaarden een gunstig effect op hun gezondheid en dagelijks functioneren en ze voelden zich zelfstandiger, evenwichtiger en minder geïsoleerd dan voorheen. Het is niet bekend in hoeverre dit positieve beeld anders is bij cliënten die ggz in natura ontvangen.

Pgb en kwaliteit

Het pgb is in oorsprong een reactie op ervaren tekorten in de dienstverlening aan mensen met beperkingen. Die tekorten betroffen de omvang en de aard van de diensten, en vooral het gebrek aan zeggenschap/inspraak en keuzevrijheid. De omvang en aard van de dienstverlening hebben te maken met kwaliteitsaspecten die in dit rapport worden aangeduid met continuïteit (zie ook § 6.3.1.2): een aantal hulpbehoevenden lijkt met een pgb beter dan met naturazorg een op de eigen situatie afgestemd zorgpakket te kunnen realiseren, de variatie in het zorgpakket is voor pgb-houders groter. Een ervaren gebrek aan zeggenschap/inspraak en keuzevrijheid is terug te voeren op een ervaren gebrek aan kwaliteit, omdat de zorg dan niet bijdraagt aan het (sociaal) functioneren van mensen: budgethouders vinden de verworven keuzevrijheid, de gerealiseerde flexibiliteit en diversiteit van de zorg een groot goed, en wijzen op positieve gevolgen daarvan voor gezondheid en dagelijks functioneren. In de effectiviteit van de zorg en de proceskwaliteit (bejegening) is er weinig verschil tussen budgethouders en naturacliënten, beide groepen zijn tevreden hierover.

Een deel van de budgethouders besteedt het bedrag gedeeltelijk aan zaken die niet altijd direct zichtbaar gerelateerd zijn aan de indicatie. Dit geeft aanleiding tot de veronderstelling dat sommige problemen deels (ook, beter of plezieriger) kunnen worden opgelost met eenvoudigere/andere middelen dan geïndiceerde zorg: een reiskostenvergoeding voor een familielid voorkomt wellicht een beroep op de professionele hulp, een uitstapje naar zee is misschien voldoende om een dreigende overbelasting of escalatie voor te zijn. Hiermee dient men rekening te houden als het pgb per 1 januari 2003 op grotere schaal wordt ingevoerd en bovendien direct aan de belanghebbende wordt uitgekeerd. Wellicht zullen op grotere schaal producten of diensten worden ingekocht, waarvan het verband met de indicatie enige toelichting behoeft. Een ruimhartig beleid in deze is in overeenstemming met de essentie van het pgb. Maar controle achteraf is gerechtvaardigd (controle wordt door de klant niet als probleem ervaren). Er moet duidelijkheid bestaan over de mate waarin het bedrag geheel naar eigen inzicht mag worden besteed. Het gaat immers om een pgb en niet om een ongebonden uitkering in geld.

6.3.2 *De kwaliteit van de zorg volgens zorgaanbieders*

Patiënten hebben onvoldoende kennis van behandelingen en therapieën om te beoordelen of artsen de meest aangewezen therapie of behandeling kiezen en correct uitvoeren. Oordelen van gebruikers zoals in de voorgaande paragrafen besproken, beperken zich tot perifere aspecten (waargenomen deskundigheid, heldere uitleg) van de technische behandeling, het zorgproces en de uitkomsten van de behandeling. De kwaliteit van de behandeling zelf – dat wil zeggen, past de arts de juiste behandeling toe en voert hij of zij deze technisch vaardig uit – kan het beste door artsen beoordeeld worden.

Dit principe is leidraad voor verschillende vormen van zelfcontrole door de beroepsbeoefenaren. In de Nederlandse gezondheidszorg is de kwaliteitsbewaking voor een groot deel de taak van de zorginstellingen en hulpverleners geworden en heeft de overheid een facilitaire en op afstand controlerende rol op zich genomen (Or 2002). De koepels van zorginstellingen en de verenigingen van beroepsbeoefenaren hebben zich de afgelopen decennia beijverd voor het opstellen van richtlijnen voor juiste behandelingen, protocollen voor de dienstverlening en aan het bedrijfsleven ontleende kwaliteitssystemen (Klazinga en Van der Grinten 2000; Van Wijmen, 2001). De overheid heeft deze ontwikkelingen ondersteund met de Kwaliteitswet, die aan zorginstellingen voorschrijft dat ze verantwoorde zorg dienen te leveren, en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG), die regels bevat over opleidingen en bevoegdheden.

Een kwaliteitssysteem is een stelsel van bedrijfskundige regels die waarborgen dat zorg van een constante en goede kwaliteit wordt verleend. De regels zijn vastgelegd in protocollen. Door een cyclisch proces van meten (door middel van klantenraadpleging, evaluaties door gebruikers en andere resultaatmetingen) en bijsturen (aanpassen van de protocollen) wordt de zorgverlening regelmatig aangepast aan veranderende zorgbehoeften (Sluijs en Wagner 2000). Kwaliteitssystemen omvatten onder andere protocollen voor zorgprocessen en de door beroepsverenigingen opgestelde richtlijnen voor behandelingen.

Beroepsverenigingen van hulpverleners in de zorg hebben verschillende tradities ten aanzien van kwaliteitsborging, verbonden met (bij)scholing en onderlinge toetsing. Met name bij medisch beroepsbeoefenaren hebben de kwaliteitsbevorderende activiteiten een langere geschiedenis dan bij zorginstellingen (Bennema-Broos et al. 2000). Enkele voorbeelden zijn richtlijnen voor het handelen van huisartsen (standaarden), het onderling observeren en bespreken van elkaars medische handelen door medisch specialisten (intercollegiale toetsing), verplichte bijscholing en het verbinden van accreditaties hieraan.

Richtlijnen voor beroepsbeoefenaren

Kwaliteit is in de eerste plaats af te meten aan de mate waarin beroepsbeoefenaren zich houden aan de door henzelf opgestelde standaarden.

In twee studies waarin de afwijkingen van de standaarden door artsen systematisch werden gevolgd, bleken de percentages afwijkingen bescheiden. In een onderzoek werden 95 huisartsen gevraagd vijf dagen dagboekjes bij te houden. Daaruit bleek dat zij in 10% van de ruim 6.000 consulten afweken van de standaard (Veldhuis et al. 1998). In een vergelijkbaar onderzoek in alle 120 algemene ziekenhuizen in Nederland bleken de afwijkingen (van een diabetesstandaard) eveneens gering (Dijkstra et al. 2000).

De huisartsen weken licht af van de standaard om aardig te zijn voor de patiënt (42%), om een conflict met de patiënt te voorkomen (30%) en slechts in 11% van de gevallen vanwege klinische twijfel. De kwaliteit van de zorg kan nauwelijks lijden onder deze afwijkingen en zal in het perspectief van de patiënt zelfs beter zijn, omdat hij zijn zin heeft gekregen.

In de ziekenhuizen hadden de afwijkingen van de diabetesstandaard ernstigere en algemenere oorzaken. Door medewerkers werden 'hoge werkdruk', 'afwezigheid van adequate financiële compensatie' en 'personeelstekort' als obstakels genoemd bij het uitvoeren van de kwaliteitsstandaarden.

Naarmate er minder consensus is over de behandeling van een gezondheidsprobleem, werkt men ook minder uniform. Voor de behandeling van depressie blijken meerdere richtlijnen te bestaan (Hodiamont 2001). Aan een op basis van deze gegevens geconstrueerde standaard voor passende behandeling van depressie bleek in 66% van de onderzochte gevallen te worden voldaan. In 23% van de gevallen was er sprake van onderbehandeling en in 11% van overbehandeling (Hodiamont 2001).

Het volgen van richtlijnen is, ten slotte, natuurlijk afhankelijk van het beschikbaar zijn ervan. Er zijn nog grote verschillen tussen beroepsgroepen in de fasen van ontwikkeling. Huisartsen, medisch specialisten en apothekers zijn het verst gevorderd met het ontwikkelingen van kwaliteitsbeleid. Minder ver zijn, bijvoorbeeld, de verplegende en verzorgende beroepen en psychologen (Bennema-Broos et al. 2001).

Gezondheid en kwaliteit van leven

Een tweede manier om de kwaliteit van medisch handelen te beoordelen, is het meten van de effecten op gezondheid en kwaliteit van leven.

Het RIVM heeft in de Volksgezondheid toekomst verkenning (VTV) de kennis over effectiviteit van behandeling van tien veel voorkomende ziekten bijeengebracht (Van der Meer en Schouten 1997). De conclusie luidde dat de werkzaamheid van de zorginterventies die bij de tien ziekten gebruikelijk zijn, is aangetoond of ten minste aannemelijk is gemaakt. Dat deze conclusie kan worden getrokken is volgens het RIVM te danken aan de toegenomen hoeveelheid studies naar effectiviteit en de eveneens toegenomen kwaliteit daarvan. Dat wil niet zeggen dat de werkzaamheid van medische interventies optimaal is. Zo wordt er volgens de auteurs veel tijd verloren doordat aandoeningen te laat worden ontdekt en blijkt de therapietrouw niet optimaal.

Leidt de toepassing van interventies waarvan de werkzaamheid bewezen is nu ook tot gezondheidswinst onder patiënten? In een evaluatie van de CARA-standaard in huisartspraktijken bleek de gezondheidstoestand van patiënten significant verbeterd te zijn. Dit effect kan echter niet aan het gebruik van de standaard worden toegeschreven omdat de gezondheidsverbetering globaal gezien ook optrad in de controlegroep, die zonder standaard behandeld werd (Schellevis et al. 2001).

In een gecontroleerd experiment met 77 diabetespatiënten bestond het programma uit standaarden voor diabeteszorg, bijscholing, en audit en terugkoppeling. De zorg werd beter uitgevoerd in de experimentele groep, deze patiënten ontvingen zorg meer volgens de professionele standaarden. Er werden echter geen effecten gevonden op de gezondheidstoestand (Renders et al. 2001).

De invoering van een kwaliteitssysteem op somatische afdelingen van verpleeghuizen leidde tot een betere kwaliteit van de zorg, met name de coördinatie van de zorg, naar het oordeel van de bewoners en het verzorgend personeel (Achterberg et al. 2001). Door de verbeterde zorgcoördinatie werd de kloof tussen zorgbehoefte en verleende zorg kleiner (Holtkamp et al. 2000). In deze gecontroleerde studie (de controlegroep bestond uit afdelingen waar verpleegd werd zonder kwaliteitssysteem) werden evenals in de hiervoor besproken studies, geen effecten op de gezondheid en ervaren kwaliteit van leven van de verpleeghuisbewoners aangetoond.

Samengevat laten de resultaten van de gecontroleerde studies weinig effect zien van de invoering van kwaliteitssystemen op de gezondheidstoestand en kwaliteit van leven van patiënten. Een rechtstreeks verband tussen verbeterde kwaliteit van de zorg en verbetering van de gezondheid blijkt dus moeilijk aan te tonen.

Medische fouten

Een derde indicator is het vóórkomen van zogenoemde medische missers. Op het gebied van de gezondheidszorg wordt er impliciet of expliciet van uitgegaan dat fouten niet mogen voorkomen. Fouten in de zorg kunnen dramatische gevolgen hebben en de pers meet (vermeende) missers/incidenten breed uit. Alhoewel niemand in die sector fouten wil maken, is het een illusie te menen dat de zorg onfeilbaar is. Fouten zijn onvermijdelijk, maar in een open cultuur waarin fouten worden gemeld, kunnen maatregelen worden genomen om herhaling in de toekomst te voorkomen (Giard 2001).

Er bestaat in Nederland nog geen verplichting voor instellingen en beroepsbeoefenaren om (ernstige) fouten te melden aan de Inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ). Het melden van incidenten en calamiteiten is voor instellingen en beroepsbeoefenaars niet altijd even vanzelfsprekend (VWS 2001). Klachtencommissies zijn, als hen misstanden ter ore komen, op dit moment nog gebonden aan een geheimhoudingsplicht. Er bestaat dan ook geen betrouwbaar inzicht in het realiteitsgehalte en de omvang van het begrip 'medische missers'. Het lijkt wel aannemelijk dat lang niet alles wordt gemeld bij de inspectie, laat staan behandeld door het Medisch Tuchtcollege. Naar aanleiding van een Amerikaans onderzoek naar medische fouten in de V.S. (Kohn 2000), vermeldt IGZ in een jaarverslag dat de vertaling van de Amerikaanse resultaten voor

Nederland zou kunnen leiden tot de conclusie "dat jaarlijks tussen de 1.500 en 6.000 mensen mogelijk onnodig overlijden als gevolg van in beginsel onnodige fouten" en dringt aan op onderzoek om na te gaan in hoeverre de extrapolatie van de Amerikaanse cijfers juist is (IGZ 2001a: 11).

Er kunnen vraagtekens gezet worden bij het realiteitsgehalte van deze schattingen. Heranalyse van het Amerikaanse cijfermateriaal kon het aantal veronderstelde vermijdbare fouten niet bevestigen (Giard 2001). Het hoge aantal staat in Nederland in ieder geval in geen verhouding tot het aantal klachten over de zorg die de diverse klachteninstanties bereiken, en het aantal zaken dat door de Medische Tuchtcolleges wordt behandeld. Maar het vermoeden dat die klachten slechts het topje van de ijsberg zijn, lijkt gerechtvaardigd.

Met enige regelmaat zijn er berichten over zorgelijke situaties, misstanden of calamiteiten met mogelijk ernstige gevolgen. Vaak zijn die terug te voeren op ongunstige neveneffecten van behandelingen. Zo zijn er aanwijzingen dat ongecoördineerd voorschrijfgedrag en verkeerd medicijngebruik jaarlijks tot 131.000 onnodige en vermijdbare ziekenhuisopnamen door bijwerkingen leiden (Beijer en De Blaey 2002), en dat op intensive-careafdelingen 45% van de geneesmiddelen verkeerd wordt voorgeschreven als gevolg van onervarenheid van arts-assistenten (Van den Bemt 2002). Huisartsen zijn te weinig terughoudend met het voorschrijven van benzodiazepinen (slaap- en kalmeringsmiddelen), die bij langdurig gebruik tot verslaving, geheugenstoornissen en valpartijen kunnen leiden (Gorgels et al. 2001). In ziekenhuizen varieert het risico op postoperatieve wondinfecties van 0% tot 14% (Geubbels et al. 2000).

Voorts zijn er veel kanttekeningen rond de zorg, die te maken hebben met de organisatie. Er is bezorgdheid over het tekort aan plaatsen op intensive-care-units en bedden op eerstehulpafdelingen (IGZ 2001a). 74% van de operatieafdelingen draait op een niet volledig gevulde formatie, waardoor in 35% van de ziekenhuizen een of meer operatiekamers zijn gesloten (Boer en Van Beuzekom 2001). Door personeelstekort gaat de kwaliteit van de zorg in verpleeghuizen achteruit (Helmer en Palm 2002), zijn er ernstige tekorten in de ggz (Wijngaarden et al. 2001), en zijn er zorgen over de kwaliteit en toegankelijkheid van de kraamzorg (IGZ 2001b).

Inzicht is nodig in de betekenis en omvang van de eventuele gevolgen van voorbeelden als de vorengenoemde om te kunnen beoordelen of en in hoeverre dat slechts incidenten zijn of dat zij wijzen op structurele mankementen aan de kwaliteit van de zorg. Daartoe is het noodzakelijk dat er een verplichting komt voor instellingen en beroepsbeoefenaren om fouten en calamiteiten te melden bij IGZ. Het vastleggen in de KWZ van de verplichting tot het melden van calamiteiten[12] aan de IGZ is in voorbereiding, evenals een wijziging van de WKCZ, waardoor het voor klachtencommissies mogelijk wordt om de IGZ in te schakelen (VWS 2001).

Enkele van de hiervoor genoemde problemen lijken eenzelfde oorsprong te hebben als sommige negatieve oordelen van gebruikers (§ 6.3.2.2) en door gebruikers ingediende klachten (§ 6.3.2.4). Het betreft de soms geringe beschikbaarheid van hulpverleners die hen te weinig tijd laat voor de aandacht die hun cliënten nodig hebben en hen relatief slecht bereikbaar maakt. In die zin veroorzaken kwantitatieve tekorten in de zorg niet alleen wachtlijsten, maar tasten ze ook de kwaliteit van de dienstverlening hier en daar aan.

Inspectie voor de gezondheidszorg

De taak van de Inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ) is het bewaken van de volksgezondheid, en daarmee van de kwaliteit van de gezondheidszorg; zij ziet erop toe dat beroepsbeoefenaren, instellingen en bedrijven zich houden aan de wet- en regelgeving, waarbij het perspectief van de burger uitgangspunt is (IGZ 2002).[13] Indicatoren voor kwaliteit ontbreken echter, waardoor er geen sluitend systeem van algemeen toezicht is en geen integraal inzicht in de kwaliteit van de Nederlandse gezondheidszorg mogelijk is. Bovendien is het werkterrein van de IGZ omvangrijk en is de mankracht beperkt.[14] In de praktijk kan alleen steekproefsgewijs en naar aanleiding van een calamiteit worden geïnspecteerd. Voor een meer centrale rol voor de inspectie, die bovendien wat verder gaat dan "toezicht op toezicht", is kwantitatieve en kwalitatieve versterking van de IGZ nodig (Adviescommissie IGZ 2001).

In haar nieuwste jaarverslag doet IGZ dan ook geen algemene uitspraken over de kwalitatieve stand van zaken van de Nederlandse gezondheidszorg. Er wordt een aantal punten van bezorgdheid genoemd, die vaak zijn terug te voeren op de capaciteitsproblemen in diverse sectoren van de gezondheidszorg, waardoor de toegankelijkheid in gevaar komt. Gesteld wordt dat daarmee de alom zo geprezen keuzevrijheid van de cliënt in de praktijk beperkt is. Dat wordt nog eens versterkt door het gebrek aan beoordelingscriteria en aan informatie. Gepleit wordt voor het ontwikkelen van een systeem van indicatoren dat de IGZ, de verzekeraars en de cliënt moet informeren over kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van zorg. Hierbij blijft de rol van de IGZ beperkt tot het bewaken van de normen, het formuleren daarvan is een taak van de partijen in het veld (IGZ 2002).

Kwaliteitssystemen van zorginstellingen

In paragraaf 6.3.1.2 werd gevonden dat patiënten niet alleen de deskundigheid van artsen van belang vinden maar ook de afstemming tussen hulpverleners en de volgtijdelijke continuïteit van de zorg. Over de deskundigheid is men tevreden, maar de afstemming en continuïteit zijn voor verbetering vatbaar. Over deze aspecten gaan ook veel klachten en tuchtrechtzaken. Nu zijn deze kwaliteitsaspecten niet alleen de verantwoordelijkheid van individuele zorgaanbieders, maar ook van de instellingen die het organisatorisch kader vormen van de zorg. Hun (kwaliteits)beleid is van groot belang voor de handelwijze van individuele beroepsbeoefenaren en voor de door de

patiënt/cliënt ervaren kwaliteit van zorg. Het gaat dan vooral om de klantvriendelijkheid, want veel aspecten van de behandeling zijn een zaak van individuele beroepsbeoefenaren.

Daarnaast hebben instellingen meer belangstelling gekregen voor een kwaliteitsaspect dat beroepsbeoefenaren een beetje laten liggen: de continuïteit van de zorg (afstemming tussen hulpverleners en disciplines in de individuele zorg voor een patiënt) (Cox et al. 1994). De laatste jaren ontstaan er steeds meer brede instellingen die behalve medische dienstverlening ook extra- en intramurale verpleging en verzorging bieden. Deze zogenoemde ketenvorming is niet alleen vanwege de continuïteit van belang maar ook, vanwege de mogelijkheid van betere doorstroming in de diverse takken van het brede concern, voor het bestrijden van de wachtlijst. Het ontstaan van zulke wachtlijsten (van belang voor de kwaliteitsbeleving van met name cliënten) is mede een gevolg van productieafspraken en budgetgrenzen van de instelling (De Brauw 2001).

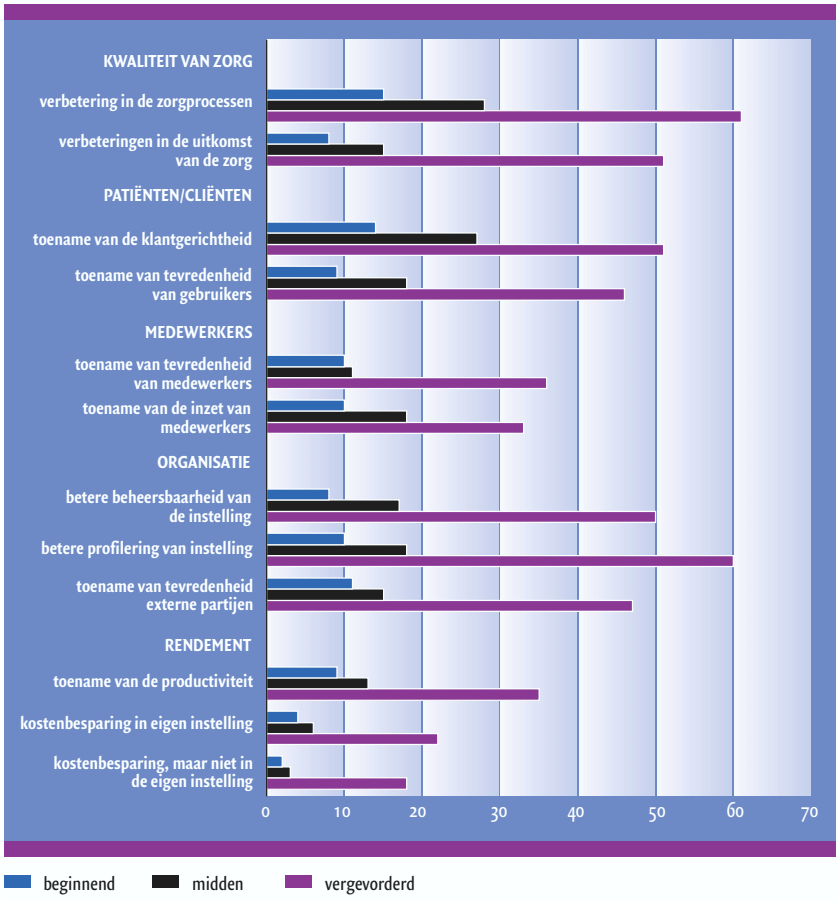
Sinds begin jaren negentig hebben zorginstellingen hun kwaliteitsbeleid vormgegeven door het ontwikkelen en implementeren van kwaliteitssystemen. (Sluijs en Wagner 2000: 11). De doelstelling van de invoering van zulke systemen is vanzelfsprekend kwaliteitsverbetering. Concrete voorbeelden van kwaliteitsdoelen zijn: verbetering van de zorgverlening, toename van de klanttevredenheid, verbetering van de tevredenheid en de inzet van medewerkers, en toename van het rendement (Sluijs en Wagner 2000). In een landelijk onderzoek is aan de directies van 1.105 instellingen uit grote sectoren van de gezondheidszorg (ziekenhuizen, geestelijke gezondheidszorg, verpleging en verzorging, gehandicaptenzorg, sociaal-pedagogische diensten en maatschappelijk werk) gevraagd hoe ver ze gevorderd zijn met de invoering van kwaliteitssystemen en welke doelstellingen zijn bereikt. Uit het onderzoek komt naar voren dat 2% van de onderzochte instellingen nog geen activiteiten heeft ontwikkeld, 29% bevindt zich in de voorbereidende fase, 64% heeft projecten voor kwaliteitsverbetering en 5% heeft een samenhangend systeem, waarvan onder meer de richtlijnen en standaarden van de beroepsbeoefenaren deel uitmaken (Sluijs en Wagner 2000).

Er zijn duidelijke verschillen tussen instellingen in de verschillende fasen. De instellingen met een samenhangend kwaliteitssysteem zeggen vaker de doelstellingen te hebben bereikt dan die in de voorbereidende fase en in de projectenfase (zie figuur 6.6).

Invoering van een samenhangend kwaliteitssysteem heeft naar het oordeel van de directies een aanzienlijk effect op de zorgverlening en de behandelresultaten. 61% van de vergevorderde instellingen heeft verbeteringen in de zorgprocessen bereikt, tegen respectievelijk 15% en 28% van de instellingen in de beginnende en projectenfase. In ongeveer de helft van die met een samenhangend systeem werden verbeteringen in de behandelresultaten bereikt, een meer dan verdrievoudiging ten opzichte van instellingen in de projectenfase en een meer dan verzesvoudiging ten opzichte van instellingen in de beginfase.

Klanten van instellingen met samenhangende kwaliteitssystemen zijn tevredener. Directies van vergevorderde instellingen menen vaker dan die van instellingen in de beginnende en middenfase dat de klantgerichtheid van de instelling is toegenomen. Naar hun inschatting geldt dat ook voor de tevredenheid van de gebruikers.

Figuur 6.6 Deel van de instellingen dat diverse kwaliteitsdoelstellingen heeft bereikt na (gedeeltelijke) invoering van het kwaliteitssysteem naar fase van ontwikkeling, 2000 (in procenten)



Noot: beginnend = instellingen in de voorbereidende fase;
midden = instellingen met projecten voor kwaliteitsverbetering;
vergevorderd = instellingen met een samenhangend kwaliteitssysteem.

Bron: NIVEL (Sluijs en Wagner 2000)

Uit de hiervoor genoemde studies is gebleken dat door invoering van kwaliteitssystemen de zorgverlening gestructureerder verloopt en samengaat met een betere informatievoorziening. Tevens bleek dat er significante en relevante verschillen zijn in de kwaliteit

van beroepsbeoefenaren en zorginstellingen. Deze resultaten zijn echter niet openbaar gemaakt (alleen gerapporteerd aan de deelnemende instellingen), anders dan in de Verenigde Staten waar prestaties wel openbaar gemaakt worden.

Er is door zorgaanbieders, gebruikersorganisaties en beleidsmakers de wens geuit om deze verschillen in prestaties zichtbaar te maken. Tijdens de laatste Leidschendamconferentie stond "het belang van het ontwikkelen van betrouwbare en valide kwaliteitsindicatoren om uitkomsten van zorg en de effectiviteit van kwaliteitssystemen te kunnen meten en monitoren" centraal. Het is de bedoeling dat de concrete resultaten worden gemeten en zichtbaar gemaakt aan de hand van te ontwikkelen prestatie-indicatoren, visitatie en branchegebonden kwaliteitsbeoordelingen, onafhankelijke certificering, en externe toetsingen vanuit het patiëntenperspectief (LCKZ 2000: 5; Casparie et al. 2001: 7).

De uitvoering van deze plannen zou de burger meer concrete informatie over kwaliteit en prestaties geven op grond waarvan hij of zij een keuze kan maken uit vergelijkbare zorgaanbieders.

6.4 Slotbeschouwing

Er heerst onbehagen over de Nederlandse gezondheidszorg. Wachtlijsten vormen de grootste steen des aanstoots en de ruime aandacht die de media daaraan schenken, gaat niet zelden gepaard met klachten uit de zorgsector over een gebrek aan financiële middelen en aan personeel.

De rijksoverheid wordt in die media veelal als de schuldige aangewezen; zij stelde onvoldoende geld beschikbaar, zij gaf de zorginstellingen niet genoeg armslag om de wachtenden van dienst te zijn.

De laatste tijd valt evenwel ook te horen dat er in de zorgsector zelf iets mis is. Het langs elkaar heen werken van hulpverleners en de ondoelmatige manier van werken zijn voorbeelden van de kritische opmerkingen die de laatste tijd vaker worden gemaakt.

Het ging in dit hoofdstuk om de vraag hoe terecht de kritiek op de sector is. Preciezer gezegd: is er steun te vinden voor het onbehagen over de zorg in de feiten over de kwaliteit van het zorgstelsel en van de daarbinnen geleverde diensten?

Het valt niet mee om een antwoord op die vraag te geven. De informatie over de kwaliteit van de zorg is te fragmentarisch om een algemeen oordeel te kunnen opleveren. Daarom is geprobeerd langs een aantal wegen vast te stellen waar die kwaliteit door wordt bepaald, waarna zo mogelijk is aangegeven hoe over de gevonden aspecten ervan wordt gedacht.

De systeemkwaliteit

Als eerste (§ 6.2) is in dit hoofdstuk gekeken naar een belangrijk aspect van de systeemkwaliteit: maakt de overheid haar verantwoordelijkheid voor een genoegzaam zorgaanbod waar? Gezien de kritiek op de schaarste in de zorg is dit een bijna retorische vraag, al zijn er redenen om de wachtlijstgegevens te relativeren. Zo zijn deze in de

medische dienstverlening niet algemeen; de gemiddelde gebruiker vindt dan ook dat hij of zij binnen een redelijke termijn geholpen wordt. De wachtlijsten in de AWBZ-gefinancierde dienstverlening blijken een overtrokken beeld te geven van de extra capaciteit die nodig is om aan de thans uitgeoefende vraag te voldoen. Deze relativeringen betekenen natuurlijk niet dat het probleem van de tekorten niet bestaat. Het betekent wel dat uit de wachtlijstgegevens onvoldoende duidelijk wordt wat er precies nodig is om de reële tekorten op te heffen.

Er heerste al langere tijd schaarste in de zorg en dat roept de vraag op waarom daar pas de laatste jaren zoveel kritiek op is. In dat verband is in paragraaf 6.2.2 gewezen op het fenomeen dat burgers bij sterke toename van de private rijkdom de publieke schaarste minder acceptabel vinden, zeker als het gaat om iets dat men als het belangrijkste in het leven beschouwt: de gezondheid. Daarnaast is het belang van werkgevers bij snelle zorg voor hun zieke werknemers toegenomen en is de rantsoenering van zorg door gerechtelijke uitspraken bemoeilijkt. Men kan er zeker van zijn dat al de genoemde verschijnselen nog tot in lengte van jaren werkzaam zullen blijven en schaarste zullen veroorzaken in de zorg. Dat wordt nog eens versterkt door trends die al sinds jaar en dag een opdrijvend effect op de vraag hebben, zoals de groei van het aantal ouderen, de toename van het medisch kunnen en de ontwikkeling van nieuwe geneesmiddelen.

Het is zelfs niet uitgesloten dat de problemen nog groter worden dan ze thans al zijn, want het duurt jaren voordat de beroepskrachten die eigenlijk nu al nodig zijn, zijn opgeleid. Er valt vermoedelijk dan ook niet te ontkomen aan de heropening van de vijftien jaar geleden gestarte, maar inmiddels verstomde discussie over wat noodzakelijke zorg is en hoe de schaarste moet worden verdeeld.

De noodzaak tot zo'n discussie hangt mede af van ontwikkelingen in de doelmatigheid van de sector. De caresector lijkt nauwelijks doelmatiger te kunnen werken, althans wat het uitvoerend werk betreft.

Medisch dienstverleners blijken allemaal ongeveer even efficiënt te werken, maar de laatste jaren is door een aantal projecten ter bevordering van de doelmatigheid aan het licht gekomen dat ze in feite allemaal minder efficiënt werken dan mogelijk is. Die conclusie mag getrokken worden, nu het erop lijkt dat vrij eenvoudige organisatorische maatregelen tot een aanzienlijke productiestijging zouden kunnen leiden zonder dat daarvoor extra middelen nodig zijn. Algemene invoering van zulke maatregelen zou de wachtlijstproblematiek in deze sector voor een belangrijk deel kunnen oplossen en daarenboven nog tot belangrijke kwaliteitswinst kunnen leiden.

Kwaliteit van zorg volgens de gebruiker

De caresector

Een flink aantal Nederlanders meent dat de kwaliteit van de care matig of zelfs slecht

is. Dit oordeel spoort niet met de ervaringen van gebruikers. De hulp voldoet volgens hen en de hulpverleners blijken klantvriendelijk. Het negatieve oordeel van burgers over die sector wordt dan ook vooral bepaald door de omvangrijke wachtlijsten; gebruikers hebben daar vanzelfsprekend geen last meer van.

Als gebruikers van carevoorzieningen kritiek op de kwaliteit hebben, dan gaat het vrijwel altijd om een tekort aan keuzevrijheid. Ze vinden dat ze onvoldoende kunnen bepalen van welke instelling ze hulp krijgen, welke hulp er dan precies wordt geboden en wanneer dat plaatsvindt. Door deze tekortkomingen draagt de hulpverlening onvoldoende bij aan het normaal sociaal functioneren van gebruikers of ze verstoort dit. Velen hebben zelfs het gevoel dat het gebrek aan keuzevrijheid hun autonomie aantast.

Ook de organisatie van de zorg blijkt volgens de gebruikers niet in orde. Dat geldt ten eerste de afstemming tussen voorzieningen onderling. Deze kritiek geldt vooral de thuiszorg en dat is ook wel logisch gezien de plaats van deze voorziening op de grens van cure en care. In de tweede plaats blijkt dat er geen garantie is dat hulp geboden wordt als deze dringend nodig is. Deze twee organisatieproblemen komen ook naar voren in de formele klachten van gebruikers; ze blijken zelfs de meest voorkomende reden om zo'n klacht in te dienen.

Al deze kritiek op de care is niet nieuw; ze is zelfs al vanaf het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw in beleidsnota's van de overheid terug te vinden. Het is dan ook enigszins triest om uit recent onderzoek deze bekende conclusies te moeten trekken. Daar staat tegenover dat juist nu de voorwaarden voor verbeteringen op dit punt worden geschapen. Zo blijkt het persoonsgebonden budget precies aan het gebrek aan keuzevrijheid tegemoet te komen.

Dan zal er nog wel iets gevonden moeten worden op het gebrek aan keuzevrijheid in de dagelijkse verzorging, dat bewoners van tehuizen ervaren. Wat er met bewoners gebeurt en wanneer, wordt veel meer bepaald door de organisatie dan door de bewoner. Dit probleem lijkt trouwens niet ontstaan door een gebrek aan bereidheid van de instellingen op dit punt, maar door de schaarste die ook de gebruikers van voorzieningen heeft getroffen. Naast de wachtenden op hulp is er dus nog een grote groep die een onvervulde vraag heeft.

De medische dienstverlening

In de medische dienstverlening is de mate waarin de hulp effectief is, de belangrijkste toetssteen voor de kwaliteit. Het probleem is echter dat het effect van de medische behandeling niet valt te isoleren van een reeks andere factoren, die het behoud of herstel van de gezondheid bepalen. Het succes van de behandeling kan daarom niet dienen als kwaliteitscriterium; volstaan moet worden met de vraag of behandelingen worden toegepast die naar beste weten van dit moment de meeste kans op succes bieden.

Er is nog steeds onvoldoende bekend over de effectiviteit van veel medische therapieën, maar gebruikers hebben een behoorlijke dunk van de deskundigheid van de

dienstverleners in de cure en dat positieve beeld leeft ook onder de Nederlanders die niet of slechts incidenteel van medische zorg gebruikmaken. Het is wel zo dat het vaak veronderstelde medische fouten zijn waarover officieel wordt geklaagd, maar omdat er zo weinig klachten worden ingediend, kan het ook om incidenten gaan.

Toch hoort er een kanttekening bij dit overwegend positieve beeld. In paragraaf 6.3.2 werd op basis van onderzoek gemeld dat medische fouten vermoedelijk meer dan incidenteel voorkomen. Ook werd een al langer bekend feit dat veel medische therapieën zelf weer gezondheidsproblemen veroorzaken, daar bevestigd.

Hiervoor ging het voornamelijk over het relatief kortdurende therapeutisch contact tussen de hulpvrager en de enkele hulpverlener. In veel gevallen vereist de weg van ziekte naar herstel een gang langs vele verschillende hulpverleners. In andere gevallen, bijvoorbeeld bij chronisch zieken, is de medische behandeling een continu proces. Dergelijke volgtijdelijke processen vereisen afstemming en continuïteit in de hulpverlening en gebruikers van zorg vinden dit dan ook belangrijke kwaliteitsaspecten.

Op de afstemming is nogal wat kritiek, dat blijkt uit het oordeel van gebruikers en uit de klachten die hierover worden ingediend. Voor een aantal aanbieders van zorg is dit probleem aanleiding geweest om zogenoemde ketenzorg te ontwikkelen, waarbij de keten bestaat uit de reeks van instellingen en dienstverleners die bij de totale behandeling van een categorie zieken betrokken is. De ervaringen met zulke ketens is dat de afstemming sterk verbetert. Van algemene invoering van ketenzorg mag dan ook aanzienlijke kwaliteitswinst worden verwacht.

Wat de continuïteit betreft, vinden gebruikers vooral de voorziening in geval van nood tekortschieten: ze weten niet tot wie ze zich in zo'n geval moeten wenden. Deze kritiek wordt bevestigd door de gegevens over klachten en over zaken die aan de tuchtrechter zijn voorgelegd. Ook in onderzoek en de door de Inspectie voor de gezondheidszorg gesignaleerde problemen keert dit kritiekpunt geregeld terug. Het probleem heeft vermoedelijk meer te maken met de beschikbaarheid van de zorg (en dus met de systeemkwaliteit) dan met de kwaliteit van de geleverde diensten. Hoe het ook zij, het lijkt er sterk op dat de Nederlandse gezondheidszorg onvoldoende voorziet in de opvang van mensen wier gezondheid acuut wordt bedreigd.

Er is nog een kwaliteitsaspect van de cure dat voor verbetering vatbaar blijkt en dat is de instructie aan patiënten. Gebruikers vinden vaak dat ze te weinig informatie krijgen over de therapie die hun wordt voorgeschreven, over de bijverschijnselen die deze met zich meebrengt, en over wat ze moeten doen in geval van nood. Bijgevolg weten ze onvoldoende hoe ze zelf het best aan het behoud of herstel van hun gezondheid kunnen bijdragen. Ook onder degenen die van het klachtrecht gebruik hebben gemaakt, komt dit kritiekpunt relatief vaak naar voren. Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden of het probleem ontstaat doordat professionals hun patiënten meer kennis toedenken dan deze bezitten, of dat er niet genoeg tijd wordt genomen (of door de schaarste beschikbaar is) om goede instructies te geven.

Ten slotte

Gebruikers van zorg zijn over het geheel genomen tevreden over hun hulpverleners en over de kwaliteit van de geboden zorg. In die zin is de kwaliteit van de Nederlandse zorg redelijk in orde. Uit het voorgaande bleek ook dat op belangrijke punten verbetering van de kwaliteit nodig is. Een daarvan is het probleem van de wachtlijsten, een vraagstuk dat wel eens zeer hardnekkig zou kunnen blijken. Het lastige aan dit probleem is dat Nederlanders die wachtlijsten onaanvaardbaar vinden, maar tegelijkertijd niet erg bereid blijken om meer voor de zorg te betalen. In de medische dienstverlening zit nog wel enige rek omdat in die curesector de productiviteit nog flink kan stijgen, in de caresector is dat niet het geval. Op termijn valt waarschijnlijk niet te ontkomen aan heropening van de discussie over de grenzen van de zorg en de eerlijke verdeling van de schaarste.

In de tweede plaats blijkt de kwaliteit van de dienstverlening op enkele belangrijke punten tekort te schieten. In alle zorgsectoren is onvoldoende voorzien in de opvang in noodgevallen. De continuïteit in de hulpverlening wordt als onvoldoende beoordeeld door de gebrekkige aansluiting van de ene op de andere vorm van dienstverlening, en dat zowel binnen als tussen zorgsectoren. Medici blijken hun patiënten vaak niet goed te informeren en in de caresectoren is onvoldoende voorzien in de behoefte van gebruikers aan autonomie.

Ten derde blijkt de bescheiden hoeveelheid informatie over kwaliteitsverschillen tussen aanbieders van zorg niet openbaar; ze is dus ook niet beschikbaar voor burgers die op basis van zulke informatie een keuze tussen aanbieders zouden kunnen maken.

Tabel B6.1 Belangrijkste kwaliteit bij keuze van een ziekenhuis volgens burgers van 25 jaar en ouder naar een aantal achtergrondkenmerken (in procenten)

	dicht in de buurt[a]	goede naam	snel terecht-kunnen	goede ervaringen	sfeer e.d. goed	totaal
geslacht						
vrouw	15	22	25	33	6	100
man	15	22	33	26	5	100
leeftijdscategorie						
25-34 jaar	12	23	25	35	5	100
35-49 jaar	13	23	28	32	4	100
50-64 jaar	14	24	32	26	5	100
≥ 65 jaar	21	17	26	28	7	100
opleidingsniveau						
laag	20	12	31	29	7	100
midden	13	22	29	31	5	100
hoog	11	34	24	28	3	100
inkomensklasse						
< 909 euro	18	16	31	28	7	100
909-1.590 euro	15	20	29	31	6	100
1.591-2.272 euro	15	22	26	32	5	100
> 2.272 euro	12	29	27	28	4	100
stedelijkheidsgraad						
zeer sterk stedelijk	13	24	23	36	4	100
sterk stedelijk	14	21	30	29	7	100
matig stedelijk	18	23	26	29	4	100
weinig stedelijk	13	21	29	31	5	100
niet stedelijk	18	18	32	25	6	100
regio						
3 grote steden + agglomeraties	13	23	24	36	4	100
rest West	13	24	28	29	7	100
Noord	17	21	30	28	4	100
Oost	18	21	29	26	6	100
Zuid	16	19	30	31	4	100
gebruiker ziekenhuiszorg[b]						
nee	16	23	30	25	6	100
ja	14	19	26	36	5	100
allen	15	22	28	30	5	100

a De vraagstelling luidde: Wat weegt voor u het zwaarst als u voor een behandeling van uzelf een ziekenhuis zou moeten kiezen?

b Significant ($p < 0{,}01$) na correctie voor de in de tabel genoemde variabelen en inkomensklasse, arbeidsparticpatie, huishoudensvorm en stedelijkheidsgraad.

Bron: SCP (KSQ 2002)

Noten

1 In totaal werden uit de dagbladen NRC *Handelsblad*, *Trouw* en *de Volkskrant* zo'n 250 hoofdartikelen geselecteerd die betrekking hadden op de gezondheidszorg. De selectie op het onderwerp 'gezondheidszorg' heeft ertoe geleid dat het nieuws over de zorg voor ouderen of voor gehandicapten grotendeels buiten de selectie is gebleven. Met dank aan Daan Timmermans voor de verzameling van het materiaal.

2 Het CBS heeft de exploitatiekosten van verzorgingshuizen en mogelijk ook die van gezinsvervangende tehuizen voor gehandicapten niet tot de kosten van de gezondheidszorg gerekend. In werkelijkheid liggen de bedragen per hoofd van de bevolking nog eens 15% hoger.

3 Het gemiddelde kwaliteitsoordeel over de vier sectoren levert een consistente schaal. Naast geslacht, leeftijdsklasse, gezinsfase en regio zijn het opleidingsniveau, de inkomensklasse en de stedelijkheidsgraad in het model opgenomen.

4 Klachtencommissie Ziekenfondsraad, Beroepscommissie Wet op de toegang tot de ziektekostenverzekering, Ombudsman zorgverzekeringen, Klachtenbureau gezondheidszorg te Utrecht (huisarts), Orde van medisch specialisten, Klachtencommissie openbare apotheek, Koninklijke Nederlandse gemeenschap voor fysiotherapie, Nederlandse maatschappij ter bevordering van tandheelkunde.

5 Dat is volgens de onderzoekers die de WKCZ evalueerden, niet zorgwekkend: het stelsel van klachtopvang is nog niet verankerd in kwaliteitssystemen en -beleid, omdat de wetgeving van vrij recente datum is (WKZ 1996, WKCZ 1995) (Friele et al. 1999). Wellicht dat de aanstaande wijziging van de WKCZ ertoe zal leiden dat klachten worden gebruikt voor kwaliteitsverbetering (VWS 2002b).

6 Artsen, tandartsen, apothekers, verloskundigen, fysiotherapeuten, verpleegkundigen, psychotherapeuten, gezondheidszorgpsychologen.

7 Waarschuwing, berisping, geldboete, schorsing, gedeeltelijke ontzegging het beroep uit te oefenen, schrappen uit het register.

8 Dat betekent dat de afdoening geacht wordt niet te behoren tot de bevoegdheid van het Medisch Tuchtcollege, hetgeen niet wil zeggen dat er voor de klager niets aan de hand is; er kan wel degelijk sprake zijn van schade, fouten, of onheusheden, die via een klachteninstelling of de civiele rechter alsnog tot genoegdoening voor de klager kunnen leiden.

9 De pgb's voor lichamelijk gehandicapten en voor hulpmiddelen zijn nog experimenteel.

10 Bij verstandelijk gehandicapten gaat het dan bijvoorbeeld om activiteitenbegeleiding, begeleiding bij vervoer, bij persoonlijke verzorging en bij opvoeding, huishoudelijke hulp, oppashulp. Bij verpleging- en verzorgingsbehoeftigen om huishoudelijke taken, hulp bij persoonlijke verzorging, mobiliteit, verpleegkundige hulp, en klusjes.

11 Doelmatigheid is in dit onderzoek geoperationaliseerd als een combinatie van 'geen dubbele uitvoering', 'zaken niet opnieuw hoeven uit te leggen', 'taken blijven niet liggen' en 'geen onduidelijkheid in taakuitvoering'.

12 Het begrip calamiteit zoals dat door de IGZ wordt gehanteerd, omvat iedere niet beoogde of onverwachte gebeurtenis bij een medische of verzorgende (be)handeling of bij de toepassing van medische hulpmiddelen, apparatuur of geneesmiddelen gedurende transport, diagnostiek, behandeling, verpleging of verzorging van een patiënt die tot de dood of een ernstig schadelijk gevolg voor die patiënt heeft geleid (VWS 2001).

13 Overigens beperkt de inspectie zich tot toezicht op zorgverleners van wie beroep en deskundigheid geregeld zijn in de wet BIG. Van alternatieve hulpverleners is dat niet het geval, waardoor zij niet wettelijk verplicht zijn tot "verantwoorde zorg" en evenmin tot het bewaken, beheersen en verbeteren van de kwaliteit. Dit deel van de gezondheidszorg onttrekt zich daarmee geheel aan officieel toezicht. De inspectie kan alleen repressief ingrijpen als er sprake is van schade, door het inschakelen van het Openbaar Ministerie (IGZ 2002).

14 Er wordt toezicht gehouden op de kwaliteit van het werk van 800.000 beroepsbeoefenaren, verdeeld over ruim 3.000 instellingen en 60.000 adressen, en dat alles door circa 150 inspecteurs, bijgestaan door circa 180 medewerkers (IGZ 2001a, 2002)

Literatuur

Achterberg et al. (2001)
W.P. Achterberg, C.C. Holtkamp, A. Kerkstra, A.M. Pot, M.E. Ooms, M.W. Ribbe. Improvements in the quality of co-ordination of nursing care following implementation of the Resident Assessment Instrument in Dutch nursing homes. In: Journal of advanced nursing, 35 (2001) 2 (268-275).

Adviescommissie IGZ (2001)
Adviescommissie IGZ. Op weg naar gezond vertrouwen. Advies over de strategie voor de Inspectie voor de gezondheidszorg. Den Haag: Inspectie voor de gezondheidszorg, 2001.

AGIS Groep (1999)
U over de gezondheidszorg. Nederland over de toegankelijkheid en kwaliteit van de gezondheidszorg. Utrecht: AGIS Groep, 1999.

Andela en Luiten (1986)
M. Andela en A. Luiten. Ervaringen van 1.300 RIAGG-cliënten. In: Maandblad geestelijke volksgezondheid (1986) 12 (1225-1237).

Barometer modernisering gezondheidszorg (1993)
Barometer modernisering gezondheidszorg. Den Haag: B&A groep, 1993.

Beijer en De Blaey (2002)
H.J.M. Beijer en K.J. de Blaey. Betere medicatiebegeleiding bespaart ziektelast én geld. In: Pharmaceutisch weekblad 137 (2002) 17 (609-612).

Van den Bemt (2002)
P.M.L.A. van den Bemt. Drug safety in hospitalised patients. Groningen: RUG, 2002.

Blank en Eggink (1996)
J.L.T. Blank en E. Eggink m.m.v. A.I. de Graaff. Zuinig op zorg; een empirisch onderzoek naar de productiestructuur van verpleeghuizen in Nederland. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1996.

Blank et al. (1998)
J.L.T. Blank, E. Eggink en A.H.Q.M. Merkies. Tussen bed en budget; een empirisch onderzoek naar de doelmatigheid van algemene en academische ziekenhuizen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1998.

Blendon et al. (2001)
R.J. Blendon, M. Kim en J.M. Benson. The public versus the World Health Organization on health system performance. In: Health affairs 20 (2001) 3 (10-20).

Boer en Van Beuzekom (2001)
F. Boer en M. van Beuzekom. Operatiekamermedewerkers gezocht. In: Medisch contact 56 (2001) 33/34 (1205-1207).

De Boer et al. (2001)
A. de Boer, J. Hessing-Wagner, M. de Klerk en S. Kooiker. Gebruik van dienstverlening en zorgvoorzieningen. In: M.M.Y. de Klerk (red.). Rapportage ouderen 2001. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.

De Brauw (2001)
M. de Brauw. De wachtlijst en andere gezondheidszorgen. Amsterdam: Van Oorschot, 2001.

Bennema-Broos et al. (2000)
E.M. Bennema-Broos, C. Sluijs, Wagner. Overzichtstudie kwaliteitssystemen van beroepsbeoefenaren in de zorgsector 1990-2000. Utrecht: Nivel, 2000.

Van Campen et al. (1997)
C. van Campen, H. Sixma, J.J. Kerssens, L. Peters. Assessing non-institutionalized asthma and COPD patients' priorities and perceptions of quality of health care: The development of the QUOTE-CNSLD instrument. In: Journal of Asthma 34 (1997) (531-538).
Van Campen et al. (1998)
C. van Campen, H. Sixma, J.J. Kerssens, L. Peters (1998) Assessing non-institutionalized rheumatic patients' priorities and perceptions of quality of health care: The development of the QUOTE-Rheumatic-patients instrument. In: British Journal of Rheumatology 37 (1998).
Casparie en Van der Waal 1995
A.F. Casparie en M.A. van der Waal. Differences in preferences between diabetic patients and diabetologists regarding quality of care: a matter of continuity and efficiency of care? In: Diabetic medicine 12 (1995) 9 (828-832).
CBS (2001)
Vademecum gezondheidsstatistiek 2001. Voorburg/Heerlen/Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek en ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2001.
CBS (2002)
Statistisch jaarboek 2002. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2002.
Commissie-De Beer (2002)
Commissie Terugdringing administratieve lasten. Minder regels, meer zorg. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2001.
Commissie Keuzen in de zorg (1991)
Commissie Keuzen in de zorg. Kiezen en delen. Rijswijk/Den Haag: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur/DOP, 1991.
Consumentenbond (1998)
Consumentenbond. Weinig vertrouwen in geestelijke gezondheidszorg. In: Consumentengids (1998) juni (28-29).
Consumentenbond (2002)
Consumentenbond. Ziekenhuisvergelijkingssysteem. Een vergelijking van ziekenhuizen in Nederland. Den Haag: Consumentenbond, 2002.
Cox et al. (1994)
K. Cox, S. Peeters-Niemantsverdriet, H. Philipsen, M. Neuman en H. Huyer-Abu Saad, C.van Campen. Discontinuïteiten in de thuiszorg: aantasting van de kwaliteit van zorg? Maastricht: vakgroep Medische Sociologie (RUL), 1994.
Crommentuyn (2002)
R. Crommentuyn. Altijd plek op de intensive care. In: Medisch contact 57 (2002) 5 (169-171).
Deelder-Kamerling (2001)
A. Deelder-Kamerling. Rechtspraak tuchtrecht in de gezondheidszorg 2000. Lelystad: Koninklijke Vermande, 2001.
Doornink (2002)
H. Doornink. Resultaten wachtlijstinventarisatie sector verpleging en verzorging; peildatum 1 oktober 2002. Den Haag: Taskforce aanpak wachtlijsten, 2002.
Dijkstra et al. (2000)
R.F. Dijkstra, J.C.C. Braspenning, E. Uiters, E. van Ballegooie. Grol Perceived barriers to the implementation of diabetes guidelines in hospitals in The Netherlands. In: Netherlands Journal of Medicine 56 (2000) 3 (80-85).

Eggink en Blank (2001)
E. Eggink en J.L.T. Blank. Verstandig verzorgd. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
Van Eijk en Miedema (2001)
L.M. van Eijk en I. Miedema. Ouderen op de wachtlijst nader bekeken. Groningen: Provinciaal ontwikkelingsinstituut zorg en welzijn Groningen, 2001.
Franken (2002)
B. Franken. Wachten en (curatieve) zorg. In: Kwaliteit in beeld (2002) (4-7).
Friele et al. (1999)
R.D. Friele, C. de Ruijter, F. van Wijmen, J. Legemaate. De evaluatie van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector. Den Haag: ZonMw, 1999.
Friele et al. (2000)
R.D. Friele, P.F.M. Verhaak en M. Andela. Vertrouwen in de ggz. Meer duidelijkheid gevraagd. In: Maandblad geestelijke volksgezondheid 55 (2000) (122-133).
Friele en Andela (2001)
R.D. Friele en M. Andela. Visie patiënten op kwaliteit ziekenhuiszorg. Gaat het patiënten vooral om de cappuccino? In: Medisch contact 55 (2001) 4 (129-132).
Friele et al. (2001)
R.D. Friele, A. Dane en M. Andela. Wachten duurt lang. Het oordeel van patiënten over aanvaardbare wachttijden. In: Medisch contact 56 (2001) 14 (542-544).
Geubbels et al. (2000)
E.L.P.E. Geubbels, A.J. Mintjes-de Groot, J.C. Wille, A.S. de Boer en deelnemers aan het PREZIES-netwerk. PREZIES: PREventie van ZIEkenhuisinfecties door Surveillance component postoperatieve wondinfecties III, 1997-1999. Bilthoven: RIVM, 2000 (RIVM rapport 210601001).
Gezondheidsraad (1991)
Medisch handelen op een tweesprong. Den Haag: Gezondheidsraad, 1991.
Gezondheidszorg in tel 4 (1996)
Gezondheidszorg in tel 4. Nederlander bereid meer te betalen voor zorg. In: Zorgvisie (1996) 32 (6).
Giard (2001)
R.W.M.Giard. Medische fouten: onvermijdelijk maar bestrijdbaar. In: Nederlands tijdschrift voor geneeskunde 145 (2001) 43 (2062-2065).
Gorgels et al. (2001)
W.J.M.J. Gorgels, R.C. Oude Voshaar, A.J.J. Mol, M.H.M. Breteler, E.H. van de Lisdonk en F.G. Zitman. Het langdurig gebruik van benzodiazepinen. In: Nederlands tijdschrift voor geneeskunde 145 (2001) 28 (1342-1346).
Hazelhoff Roelfzema (2002)
W. Hazelhoff Roelfzema. Waar halen mensen medische informatie vandaan? Resultaten NIPO-onderzoek. In: Tijdschrift voor huisartsgeneeskunde 19 (2002) 1 (19-23).
Helmer en Palm (2002)
R. Helmer en I. Palm. Waar een rijk land arm in is. Verslag van een meldweek onder personeel in de verpleeghuiszorg. Rotterdam: Comité Zorg voor iedereen, 2002.
Hodiamont (2001)
P.P.G. Hodiamont. Passende psychiatrische zorg. De waarde van richtlijnen bij depressie. In: Tijdschrift voor psychiatrie 43 (2001) 3 (173-183).

Holtkamp et al. (2001)
C.C.M. Holtkamp, A. Kerkstra, M.E. OOMS, C. van Campen, M.W. Ribbe. Effects of the implementation of the resident assessment instrument on gaps between perceived needs and nursing care supply for nursing home residents in the Netherlands. In: International Journal of Nursing Studies 38 (2001) 6 (619-628).
Huijsman et al. (2002)
R. Huijsman, W.J.M. Scholte op Reimer, N.S. Klazinga, J.D.H. van Wijngaarden, N.J.A. van Exel, C. van Putte-Boon, M.A. Koopmanschap en L.W. Niessen. Stroke service. In: Kwaliteit in beeld (2002) (8-12).
IGZ (2001a)
Jaarrapportage 2000. Den Haag: Inspectie voor de gezondheidszorg, 2001.
IGZ (2001b)
Kraamzorg. Kwaliteit, toegankelijkheid, beschikbaarheid en bereikbaarheid. Den Haag: Inspectie voor de gezondheidszorg, 2001.
IGZ (2002)
Jaarrapport 2001. Den Haag: Inspectie voor de gezondheidszorg, mei 2002.
Janse et al. (2002)
A.F.C. Janse, J.B.F. Hutten, P. Spreeuwenberg. Patiënten oordelen over ziekenhuizen II. Ervaringen en meningen van patiënten in 37 Nederlandse ziekenhuizen. Utrecht: Nivel, 2002.
De Kam en Nypels (2001)
C.A. de Kam en F. Nypels. De zorg van Nederland: waarom de gezondheidszorg tekort schiet. Amsterdam: Contact, 2001.
Kenis (2001)
P. Kenis. "...die wachtlijsten is een verhaal apart..." Een organisatiewetenschappelijke beschouwing van het fenomeen wachtlijst in de Nederlandse zorg. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant, 2001.
Kerssens et al. (1997)
J. Kerssens, M.G. Andela en R.D. Friele. Apotheek scoort naar oordeel cliënt beter in bejegening dan in informatieverschaffing. In: Pharmaceutisch weekblad 132 (1997) 38 (1432- 1439).
Ketelaars et al. (1993)
D. Ketelaars, M. Depla en M. Donker. Cliëntenperspectief in kaart gebracht. In: Maandblad Geestelijke volksgezondheid (1993) 2 (136-149).
Klazinga en Van der Grinten (2000)
N. Klazinga en T.E.D. van der Grinten. Landelijk kwaliteitsbeleid. Taalspel in de polder of voorwaarde voor gezondheid. In: N. Klazinga en J. Legemaate (red.). Tien over kwaliteit: opstellen over kwaliteit in de gezondheidszorg bij het afscheid van prof. dr. A.F. Casparie op 23 mei 2000. Overveen: Belvedere, 2000.
De Klerk (2000)
M.M.Y. de Klerk. Rapportage gehandicapten 2000. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000 (Cahier 168).
De Klerk (2002)
M.M.Y. de Klerk (red.). Rapportage gehandicapten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002 (SCP-publicatie 2002/10).
KNMG (1991)
Professioneel kiezen. Utrecht: Koninklijke Nederlandse maatschappij ter bevordering van de geneeskunst, 1991.

Kohn (2000)
L.T. Kohn, J.M. Corrigan, M.S. Donaldson (red.). To err is human. Building a safer health system. Institute of medicine. Committee on quality of health care in America.Washington D.C.: National academy press, 2000.
Kok (2001)
I. Kok. De Thermometer. Een uniform instrument voor het meten van cliëntwaardering in de GGZ. In: Kwaliteit in beeld (2001) 5 (14-16).
Kooiker (1997)
S. Kooiker. Zorgbehoefte vanuit het patiëntenperspectief. In: D. Post en L.J. Stokx (red.). VTV 1997 deel VI Zorgbehoefte en zorggebruik. Bilthoven: Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu, 1997.
LCKZ (2000)
Leidschendam 2000. Rapportage conferentie Kwaliteit van zorg 25 mei 2000, evalueren en vooruitkijken. Zeist: Landelijk coördinatiepunt kwaliteitsbeleid zorgsector, 2000.
Van Lindert et al. (2000)
H. van Lindert, R.D. Friele en H.J. Sixma. Wat vinden patiënten met een reumatische aandoening belangrijk in de gezondheidszorg? De verlanglijst van reumapatiënten. Utrecht: Nivel, 2000.
Van Lindert en Rijken (2001)
H. van Lindert en M. Rijken. Kwaliteit, continuïteit en klachten. Ervaringen van mensen met een chronische aandoening met de gezondheidszorg. Utrecht: Nivel, 2001.
LIP (2000)
Jaarverslag 2000. Vragen en klachten over de gezondheidszorg. Utrecht: Landelijk informatiepunt voor patiënten, 2000.
Lombarts (2002)
K. Lombarts. De chirurgische praktijk 'avant la lettre'. In: Kwaliteit in beeld (2002) (13-15).
Lorsheijd en Takx (1990)
J.J.G. Lorsheijd en O.P. Takx. Enquête toont: wachtlijsten niet alleen voor dure ingrepen. In: Het ziekenhuis (1990) 15 maart (182).
Lustig en Van Wijmen (1999)
A.J.F. Lustig en F.C.B. van Wijmen. Klachtenbehandeling huisartsenzorg Zuid-Nederland geëvalueerd. Maastricht: Universiteit van Maastricht, 1999.
MDW (2000)
MDW-werkgroep AWBZ. De ontvoogding van de AWBZ. Den Haag: ministerie van Economische Zaken, 2000.
Meerlo en Visserman (2001)
F. Meerlo en E. Visserman. Alles naar wens? Kwaliteitsbeoordeling in verpleeg- en verzorgingshuizen. Utrecht: Stichting cliënt en kwaliteit, 2001.
Meiland (2002)
F.J.M. Meiland. Wachtlijst voor verpleeghuisopname geeft beperkt inzicht in problematiek. In: Tijdschrift voor gerontologie en geriatrie (2002) (33).
Nienoord-Buré en Talma (2002)
C.D. Nienoord-Buré en H.F. Talma. Wachtlijsten voor medisch-specialistische zorg in ziekenhuizen; resultaten per november 2001. Utrecht: Prismant, 2002.

Nijssen et al. (1999)
Y.A.M. Nijssen, A.H. Schene en R.J. de Haan. Kwaliteitsbeoordelingsinstrumenten voor patiënten in de geestelijke gezondheidszorg. Een overzicht. In: Tijdschrift voor psychiatrie 41 (1999) 11 (651-663).
NSS (1991)
Keuzen in de gezondheidszorg, een opinie-onderzoek. Den Haag: NSS marktonderzoek, 1991.
NZR (1989)
Selectie van patiënten, wachtlijsten en modellen voor een rechtvaardige verdeling van gezondheidszorg. Utrecht: Nationale ziekenhuisraad, 1989.
Or (2002)
Z. Or. Improving the performance of health care systems. From measures to action (a review of experiences in four OECD countries). Parijs: OECD. Directorate for education, emplyment, labour and social affairs. 2002
PWC/Nivel (2002)
PWC consulting en Nivel. Benchmarkonderzoek 2000 verscherpt inzicht in prestaties en bedrijfsvoering thuiszorginstellingen. Resultaten benchmarkonderzoek op sectorniveau. Almere/Utrecht: Price, Waterhouse Coopers, 2002.
Ramakers en Miltenburg (1993)
C. Ramakers en Th. Miltenburg. Budget- en naturacliënten vergeleken. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociologie, 1993.
RCO 1994
Het wachten beu. Den Haag: Raad van de centrale ondernemingen, 1994.
Rechtbank Amsterdam (1990)
Vonnis van de rechtbank te Amsterdam van 7 maart 1990 (KG90/331 KK) inzake de eis aan een verzekerde een voorziening te verstrekken, die door de verzekeraar op grond van plaatsgebrek in erkende instellingen voor geestelijk gehandicapten is geweigerd.
Renders et al. (2001)
C.M. Renders, G.D. Valk, L.V. Franse, F.G. Schelevis, J.Th.M. van Eijk en G. van der Wal. Long-term effectiveness of a quality improvement program for patients with type 2 diabetes in general practice. In: Diabetes care 24 (2001) 8 (1365-1370).
Schellevis et al. (1994)
F.G. Schellevis et al. Implementing guidelines in general practice : evaluation of process and outcome of care in chronic diseases. In: International Journal for Quality in Health Care 6 (1994) 3 (257-266).
Schoemakers-Salkinoja en Van Puijenbroek (1990)
I.K. Schoemakers-Salkinoja en R.A.G. van Puijenbroek. Geestelijk gehandicapten: een toenemende zorg. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/ Samsom, 1990.
Schouten et al. (2000)
G.M. Schouten, H.J. Sixma en R.D. Friele. QUOTE-diabetes. Kwaliteit van zorg vanuit het perspectief van mensen met diabetes. Utrecht: Nivel, 2000.
SCP (1998)
Sociaal en Cultureel Rapport 1998. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1998.
SCP (2000)
Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.

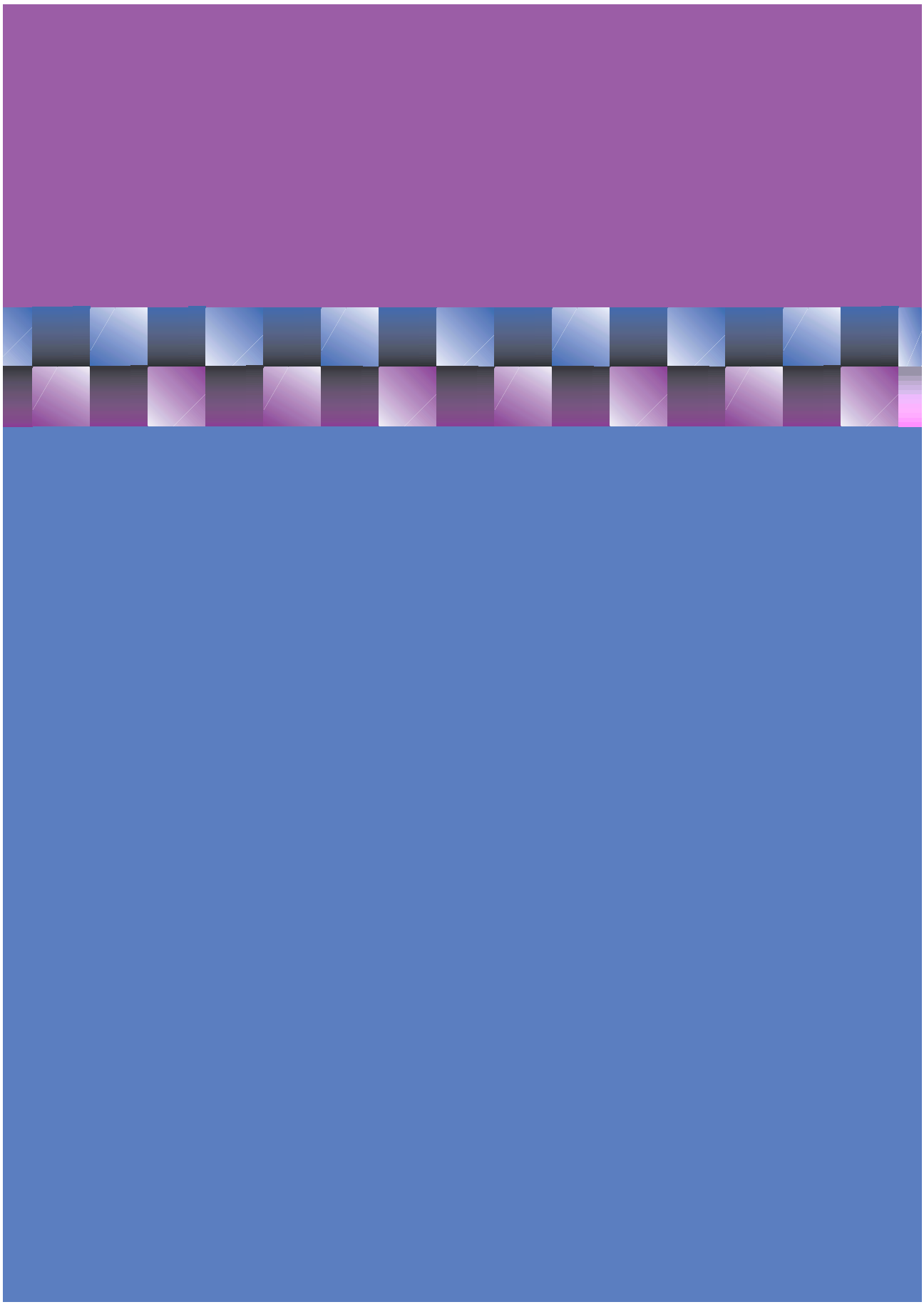
SCP (2002)
Memorandum quartaire sector 2002. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.
SER (2000)
Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen. Advies uitgebracht aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Den Haag: Sociaal-economische raad, 2000 (Publicatienummer 12).
Sixma et al. (1998)
H.J. Sixma, C. van Campen, J. Kerssens en L. Peters. De QUOTE-vragenlijsten. Kwaliteit van zorg vanuit patiëntenperspectief; vier nieuwe meetinstrumenten. Utrecht/Den Haag: Nivel/NWO/VWS, 1998.
Sixma et al. (2000)
H.J. Sixma, C. van Campen, J.J. Kerssens, L. Peters. Quality of care from the perspective of elderly people: the QUOTE-Elderly instrument. In: Age and Ageing 29 (2000) (173-178).
Sluijs en Wagner (2000)
E.M. Sluijs en C. Wagner. Kwaliteitssytemen in de zorgsector in 2000. Utrecht: Nivel, 2000.
Spaan (1996)
J.M. Spaan. Verpleeghuiszorg in cijfers 1990-1996. Utrecht: Nationaal ziekenhuis-instituut, 1996.
Straten en Friele (1997)
G.F.M. Straten en R.D. Friele. Klachten, klachtenbehandeling en rapportage over klachten. Utrecht: Nivel, 1997.
Taskforce (2002)
Rapportage landelijke inventarisatie wachtlijstgegevens geestelijke gezondheidszorg; tweede peiling: 1 januari 2002. Den Haag: Taskforce aanpak wachtlijsten, 2002.
Tijmstra et al. (1991)
Tj. Tijmstra, M.C.M. Busch en W. Scaf-Klomp. Keuzen in de zorg: meningen van beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg. Groningen: Noordelijk centrum voor gezondheidsvraagstukken, 1991.
TK (1973/1974)
Structuurnota gezondheidszorg. Tweede kamer, vergaderjaar 1973/1974, 13012, nrs. 1-2.
TK (2000/2001a)
Vraag aan bod. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27855, nr.2.
TK (2001/2002a)
Zorgnota 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28008, nr.16.
TK (2001/2002b)
Persoonsgebonden budgetten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 25657, nr.16.
Triemstra (1999)
A.H.M. Triemstra, G.A.M. van den Bos, G. van der Wal. Ervaren knelpunten en klachten over de gezondheidszorg. Een onderzoek gericht op de situatie van chronisch zieken. Zoetermeer: Nationale commissie chronisch zieken, 1999.
Veldhuis et al. (1998)
M. Veldhuis, L. Wigersma, en I. Okkes. Deliberate departures from good general practice: a study of motives among Dutch general practitioners. In: The British Journal of General Practice. 48 (1998) 437 (1833-1836).

VWS (2001)
Aankondiging wettelijke meldingsplicht van calamiteiten aan IGZ. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2001 (IBE/I/2233381).
VWS (2002a)
Wachtlijstcijfers gehandicaptensector 2001. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, welzijn en sport, 2002.
VWS (2002b)
Wijziging van de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet klachtrecht cliënten zorginstellingen. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2002.
Van Wijmen (2001)
F. van Wijmen. Een eeuw kwaliteit vóór ons. In: Kwaliteit in beeld (2001) 2 (18-21).
Van Wijngaarden (2001)
B. van Wijngaarden, M.E.M. Bransen, H.J. Wennink. Een keten van lege zondagen. Tekorten in de zorg voor langdurig zorgafhankelijke patiënten in het APZ, vergeleken met een standaard. Utrecht: GGZ Nederland, 2001.
Van den Wijngaart et al. (2001)
M. van den Wijngaart, C. Ramakers en L. Boerma. Evaluatie experiment persoonsgebonden budget in de geestelijke gezondheidszorg. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociologie, 2001.
Van den Wijngaart (2002)
Gebruik van het pgb-Lg per 1-3-2002. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociologie, 2002.
Woldringh en Ramakers (1998)
C. Woldringh en C. Ramakers. Persoonsgebonden budget verpleging en verzorging. Ervaringen van budgethouders en kwaliteit van zorg. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen, 1998.
Woldringh et al. (1998)
C. Woldringh, F. Baarveld en C. Ramakers. Persoonsgebonden budget verstandelijk gehandicapten. Ervaringen van budgethouders en kwaliteit van zorg. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen, 1998.
Van der Zwan (1998)
A. van der Zwan. Kwaliteitsstandaarden. Federatie van Oudervereniging en. 18 november 1998 (online) http://www.fvo.nl/

7 Sociale zekerheid

Cok Vrooman, Stella Hoff, Gerda Jehoel-Gijbers, Leendert Ruitenberg, Jean Marie Wildeboer Schut

7.1	Inleiding	341
7.2	Kwaliteit in de sociale zekerheid	342
7.2.1	Sociale zekerheid als inkomensbescherming	342
7.2.2	De activerende sociale zekerheid	344
7.2.3	Maatschappelijke randvoorwaarden	345
7.3	Herziening van de uitvoeringsstructuur	347
7.4	Sociale zekerheid in de maatschappelijke discussie	350
7.4.1	Arbeidsongeschiktheid	351
7.4.2	Uitvoeringsperikelen	354
7.4.3	Verdelingsvraagstukken	357
7.4.4	Misbruik en fraude	360
7.4.5	Modernisering met het oog op de toekomst	361
7.5	De sociale zekerheid in de ogen van de burgers	363
7.5.1	De inkomensbescherming	363
7.5.2	Kwaliteit in termen van activering	369
7.5.3	De kwaliteit van het systeem	377
7.5.4	De wens tot modernisering	380
7.6	Kwaliteit afgemeten aan meer objectieve criteria	383
7.6.1	Maatschappelijke randvoorwaarden	383
7.6.2	Inkomensbescherming	390
7.6.3	Activering	397
7.6.4	Systeemkwaliteit	407
7.7	Conclusies	411
	Noten	415
	Literatuur	421



7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beoogt de kwaliteit van de producten die de Nederlandse collectieve sociale zekerheid levert in kaart te brengen. Evenals in de overige hoofdstukken worden daarvoor uiteenlopende bronnen benut: de berichtgeving over de sociale zekerheid in de media, het oordeel van burgers en gebruikers, en enkele meer objectieve indicatoren.

Bij het meten van de kwaliteit van de sociale zekerheid doen zich drie problemen voor. Ten eerste is ook in dit onderdeel van de quartaire sector kwaliteit in belangrijke mate 'in the eye of the beholder'. Zo zal een werkgever andere eisen stellen aan bijvoorbeeld de inrichting van de Werkloosheidswet dan een WW-ontvanger, een flexwerker of beleidsmaker. De verantwoordelijkheden van elk zijn anders, hun financiële en immateriële belangen lopen uiteen, en de persoonlijke preferenties kunnen variëren. En ook binnen de betrokken groepen bestaan verschillen. Werkgevers in uiteenlopende sectoren kunnen onderling strijdige wensen hebben: zo kunnen zij een uitgebreide of juist een beperkte bescherming van deeltijdwerkers nastreven, al naar gelang de mate waarin deeltijd in hun bedrijven voorkomt. De visie van de vakcentrale kan een andere zijn dan die van sommige aangesloten bonden of individuele leden, enzovoort.

Ten tweede is de sociale zekerheid geen monoliet. Burgers kunnen negatief oordelen over de kwaliteit van de WAO, maar positief zijn over de AOW, afhankelijk van de levensfase waarin zij verkeren, hun gezondheidstoestand, en de ervaringen die zijzelf of hun directe omgeving met de uitvoering van die regelingen hebben opgedaan. Ook in het overheidsbeleid worden soms per regeling verschillende, en in de loop der tijd veranderende maatstaven aangelegd. Zo is in de jaren negentig weliswaar de doelstelling van volumebeperking centraal komen te staan, maar krijgt deze bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen een andere invulling dan in bijvoorbeeld de bijstand. Bij de WAO wordt in het volumebeleid vooral gestreefd naar een beperking van de instroom, terwijl bij de bijstand het accent veel meer ligt op het bevorderen van de uitstroom naar werk. De AOW is de meest 'volumineuze' sociale-zekerheidsregeling: de tweemiljoenste AOW'er werd reeds in 1989 ingeschreven, hetgeen voor de uitvoeringsinstantie reden voor een feestelijke plechtigheid was – iets waar de miljoenste arbeidsongeschikte met een uitkering, die in 2003 wordt verwacht, vermoedelijk niet op behoeft te rekenen. Paradoxaal genoeg werd bij de AOW de laatste decennia echter nauwelijks volumebeleid gevoerd. De stijging van het aantal AOW'ers werd beschouwd als een onvermijdelijk demografisch gegeven, waardoor de beleidsdiscussie zich niet heeft gericht op het volume, maar op de financiële beheersbaarheid van de collectieve oudedagsverzekering.[1]

Tenslotte is de 'productiestructuur' van de sociale zekerheid de laatste tien jaren voortdurend gewijzigd. Op 1 januari 2002 is dit veranderingsproces min of meer afgerond met de inwerkingtreding van de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI). De vele, elkaar in snel tempo opvolgende structurele veranderingen van het achterliggende decennium maken het moeilijk het succes en falen van de sociale zekerheid toe te rekenen aan het handelen van de uitvoerende instanties. Dit geldt

zeker ten aanzien van de beoordeling van het uitvoeringsproces, maar ook de in het verleden behaalde resultaten kunnen niet zonder meer op het conto van de huidige instellingen worden geschreven.

In de volgende paragraaf wordt het begrip 'kwaliteit in de sociale zekerheid' nader afgebakend. Paragraaf 7.3 schetst de 'producenten', de nieuwe uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid. Enkele onderwerpen in het maatschappelijk debat van de laatste jaren komen in paragraaf 7.4 aan de orde. Paragraaf 7.5 bevat een analyse van de kwaliteit in de perceptie van de burgers, paragraaf 7.6 een kwaliteitsmeting op grond van meer objectieve criteria. In de slotparagraaf passeren de voornaamste conclusies de revue.

7.2 *Kwaliteit in de sociale zekerheid*

Als men de kwaliteit van de sociale zekerheid wil beoordelen, is het wenselijk eerst aan te geven welke doelen worden nagestreefd, welke producten daartoe dienen te worden geleverd, en welke instanties als producenten kunnen worden aangemerkt.[2] In deze paragraaf worden de doelen en producten eerst vanuit een traditionele, smalle benadering van de sociale zekerheid beschreven. Vervolgens komt een bredere benadering aan bod, die vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw in het beleid in zwang is geraakt. Daarna worden enkele maatschappelijke randvoorwaarden besproken, die van belang zijn bij de beoordeling van de kwaliteit van de sociale zekerheid .

7.2.1 *Sociale zekerheid als inkomensbescherming*

Van oudsher is *inkomensbescherming* het voornaamste doel van de sociale zekerheid. Hierop bestaan twee visies. In de ene optiek moet de sociale zekerheid zich vooral richten op de garantie van een zeker minimumlevenspeil, door de commissie-Van Rhijn (1945/1946) in haar blauwdruk voor de naoorlogse sociale zekerheid aangeduid als de 'vrijwaring van gebrek'. Volgens de tweede benadering moet de sociale zekerheid beogen de verworven levensstandaard tot op zekere hoogte te handhaven, een centraal uitgangspunt van de verzekeringsgedachte. De producten of 'actievormen' van de sociale zekerheid hebben in beide optieken vooral betrekking op het wegnemen van inkomenstekorten door uitkeringen of voorzieningen te verstrekken.

De sociale zekerheid dekt echter niet alle inkomensschade. Alleen de zogenoemde sociale risico's worden vergoed, waarbij men gewoonlijk uitgaat van de gebeurtenissen die de International Labour Organization (ILO) in 1952 vastlegde in een conventie over de minimumnormen van sociale zekerheid: ziekte en medische verzorging, arbeidsongeval en beroepsziekte, invaliditeit, werkloosheid, overlijden, moederschap en gezinslasten. In Nederland staat de garantie van een minimuminkomen centraal in de bijstand, de Nabestaandenwet, de AOW en de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor jonggehandicapten en zelfstandigen. De uitkeringen van de werknemersverzekeringen WW en WAO zijn aan het laatstverdiende loon gerelateerd, en dus meer gericht op het

realiseren van een bepaalde inkomenscontinuïteit – hoewel het sociaal minimum ook hier als ondergrens wordt gehanteerd.

Als inkomensbescherming het voornaamste doel is, en het verstrekken van uitkeringen en voorzieningen het belangrijkste middel, liggen enkele criteria voor het vaststellen van de systeemkwaliteit van de sociale zekerheid voor de hand. Allereerst is van belang dat de *armoede* zo beperkt mogelijk blijft. Armoede kan in algemene termen worden gedefinieerd als een "afgedwongen tekort aan hetgeen sociaal als noodzakelijk wordt beschouwd" (Saunders 1998; zie ook Vrooman en Snel 1999). Op basis van zo'n definitie moet een grens worden vastgesteld, die het bedrag aangeeft dat nodig is om te kunnen voorzien in de behoeften die op een bepaald moment gangbaar kunnen worden geacht.

Een tweede kwaliteitscriterium is de *beperking van ongelijkheid en het bewerkstelligen van een zekere herverdeling van inkomen*. De sociale zekerheid bepaalt in belangrijke mate het verschil tussen verdeling van het bruto-inkomen uit arbeid en het netto besteedbare inkomen. Over de arbeidsinkomens worden sociale-zekerheidspremies en belastingen geheven, en er worden uitkeringen verstrekt aan mensen zonder (of met een beperkt) arbeidsinkomen. Dat de sociale zekerheid gepaard gaat met herverdeling en reductie van ongelijkheid houdt niet in dat hieraan op eenvoudige wijze een indicator voor de kwaliteit van de regelingen kan worden verbonden. Er is geen natuurlijk optimum aan ongelijkheid en herverdeling, en in het beleid worden gewoonlijk betrekkelijk vage doelstellingen geformuleerd als 'de inkomensverhoudingen moeten evenwichtig zijn'. Impliciet lijken in de beleidsdiscussie echter wel enkele uitgangspunten te worden gehanteerd. In het algemeen dienen de inkomensverschillen niet toe te nemen, tenzij de toename kan worden verklaard uit gewenste of onvermijdelijke ontwikkelingen, zoals een toenemend aantal mensen dat gaat werken of een groeiend aantal ouderen. Meer in het bijzonder moet de koopkrachtontwikkeling van uitkeringsgerechtigden – zeker voor degenen die langdurig van een laag inkomen moeten leven – niet te veel achterblijven bij die van werkenden, zolang dat althans de arbeidsdeelname niet in de weg staat. En tenslotte dienen de inkomens aan de bovenkant van de verdeling niet buitensporig te stijgen ten opzichte van die van de doorsneewerknemers. Deze algemene uitgangspunten zijn voldoende aanleiding om de kwaliteit van de sociale zekerheid ook af te meten aan indicatoren voor ongelijkheid en herverdeling, waarbij met name de veranderingen in de loop van de tijd van belang zijn.

Een derde criterium is dat de regelingen voldoende toegankelijk moeten zijn. Dit betreft de kwestie van de *selectiviteit* van de sociale zekerheid. Vanuit de doelstelling van inkomensbescherming zou de dekking zo universeel mogelijk moeten zijn. In de praktijk wordt de kring van potentieel rechthebbenden door bepaalde voorwaarden beperkt. Sommige mensen hebben geen recht op een uitkering, omdat zij bijvoorbeeld onvoldoende premie hebben betaald of niet lang genoeg hebben gewerkt, niet beschikbaar zijn voor betaalde arbeid of over voldoende eigen middelen beschikken.

Ook is het mogelijk dat rechten voor een bepaalde duur worden toegekend. Als die periode is afgelopen, leiden deze duurbeperkingen uiteindelijk tot een beroep op de bijstand.

Voorts moeten de uitkeringen en voorzieningen terechtkomen bij de beoogde doelgroep. Dat betekent dat ongewenst gebruik moet worden bestreden en dat bevorderd moet worden dat alle potentieel rechthebbenden hun aanspraken effectueren. Vanuit dit gezichtspunt kunnen zowel het bestaan van *misbruik en oneigenlijk gebruik*, als het *niet-gebruik* van de uitkeringsregelingen als criteria voor een tekortschietende kwaliteit worden aangemerkt.

Tenslotte kunnen enkele voor de hand liggende eisen aan de *uitvoering* worden gesteld. Wil de inkomensbescherming worden gerealiseerd, dan moet de aanvraagprocedure toegankelijk en klantvriendelijk zijn, de claimbeoordeling tijdig, exact en rechtmatig verlopen, en de controle op het voortbestaan van het recht snel, effectief en niet nodeloos belastend voor de cliënt zijn.

7.2.2 De activerende sociale zekerheid

De sociale zekerheid kan echter ook ruimer worden opgevat dan het bieden van inkomensbescherming door het verstrekken van uitkeringen en voorzieningen. In de jaren negentig van de vorige eeuw is in het beleid een accentverschuiving opgetreden, door sommigen zelfs aangeduid als een 'paradigmawisseling' (zie bv. Van der Veen 1999: 71-74). Werk moest vóór inkomen gaan, en de sociale zekerheid diende, volgens een inmiddels wat versleten beeldspraak, geen vangnet maar trampoline te zijn. Theoretisch stoelt dit op een meer omvattende definitie van de doelstellingen van de sociale zekerheid (vgl. bv. Viaene et al. 1990). De sociale zekerheid zou niet alleen gericht moeten zijn op het tegengaan van het verlies aan inkomen, maar ook van het *verlies aan werk, gezondheid en welzijn*. Bovendien zou de schade niet louter moeten worden vergoed door aan mensen een compenserende uitkering te verstrekken; waar mogelijk dient de schade te worden voorkomen of hersteld. Alleen waar *preventie en schadeherstel* niet mogelijk zijn, worden compenserende uitkeringen noodzakelijk.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de sociale zekerheid heeft dit drie gevolgen. In de eerste plaats kan er nog een aantal kwaliteitscriteria worden toegevoegd. Naast de hiervoor genoemde doelstellingen zou de sociale zekerheid zich ook moeten richten op een *beperking van de instroom en de verblijfsduur, en een bevordering van de uitstroom* van de uitkeringsregelingen. Dat geldt met name voor mensen voor wie werk een reëel alternatief is, hetgeen inhoudt dat het werk beschikbaar is en zij aan de gestelde functie-eisen kunnen voldoen. Voor de overigen blijft de inkomensdoelstelling dominant. De sterke nadruk op de bevordering van arbeidsparticipatie is in de jaren negentig in het beleid tot uiting gekomen via het algemeen werkgelegenheidsbeleid, financiële prikkels die werken aantrekkelijker maken (o.a. verhoging van het arbeidskostenforfait in de belastingen en andere maatregelen om de armoedeval te verkleinen), het scheppen van beschermde arbeid (WIW-banen) en de vergroting van het budget en instrumentarium voor de reïntegratie van uitkeringsontvangers (o.a. REA-gelden). Ook wordt de *bevordering van gezondheid en welzijn* een centraler oogmerk van de sociale zekerheid. Hoewel minder nadrukkelijk dan het 'werk, werk, werk'-credo zijn deze doelstellingen

de laatste jaren ook meer tot de kern van het sociale-zekerheidsbeleid gaan behoren, onder meer via het beleid inzake de verplichte inschakeling van arbodiensten door de werkgever, het aanscherpen van de verantwoordelijkheden van werkgevers en werknemers tijdens de eerste periode van ziekte, de sociale activering, en de maatregelen gericht op het tegengaan van sociale uitsluiting.

Daarnaast houdt de ruimere doelstelling in dat er ook *andere eisen aan de uitvoering* van de sociale zekerheid zullen worden gesteld. Het succes van de uitvoering dient niet alleen te worden afgemeten aan de mate waarin uitvoeringsinstanties erin slagen uitkeringen tijdig en rechtmatig vast te stellen en te verstrekken, maar ook aan de reikwijdte en het resultaat van de inspanningen gericht op preventie en schadeherstel.

Een derde gevolg van de ruimere definitie is dat een *afweging van de doelstellingen* noodzakelijk wordt. Indien de kerntaak van de sociale zekerheid in de inkomensbescherming ligt, is het zaak die te maximaliseren, binnen de grenzen van het sociaal-economisch en politiek haalbare. Als inkomen, werk, en gezondheid en welzijn alle drie centrale doelstellingen worden, kan het één echter ten koste van het ander gaan. Een maximale inkomensbescherming maakt de uitkering voor sommigen aantrekkelijker dan werken, hetgeen op gespannen voet staat met het streven naar arbeidsinpassing. Maar een maximalisering van de arbeidsdeelname door het uitkeringsniveau zeer laag vast te stellen, kan ertoe leiden dat degenen die werkelijk niet kunnen werken tot armoede vervallen. Ook kan het maximaliseren van arbeid onbedoelde gevolgen hebben voor de mogelijkheden tot sociale participatie en de gezondheid. Bij de ruimere afbakening van de sociale zekerheid zijn er dus niet alleen meer doelstellingen en actievormen; het gaat er ook om een maatschappelijk *optimum* aan inkomensbescherming, werk, gezondheid en welzijn te bewerkstelligen – en vanzelfsprekend zal niet iedere actor dat optimum op dezelfde wijze definiëren.

7.2.3 Maatschappelijke randvoorwaarden

Naast de doelstellingen van de sociale zekerheid zijn ook enkele *maatschappelijke randvoorwaarden* van belang voor een beoordeling van de kwaliteit. Indien er brede overeenstemming zou zijn over de invulling van het vorengenoemde optimum, en de sociale zekerheid haar doelen zou weten te bewerkstelligen, kan dat vanuit het oogpunt van de samenleving toch met onwenselijke bijverschijnselen gepaard gaan. De *financierbaarheid* van de sociale zekerheid is een belangrijke maatschappelijke randvoorwaarde voor de beoordeling van de kwaliteit van het stelsel. Als de sociale zekerheid te duur wordt, kan dit op de lange termijn ongewenste effecten hebben op de economie, het functioneren van de arbeidsmarkt en het overheidsbudget. Hoge heffingen kunnen door bedrijven worden doorberekend in de prijzen; dit stuwt de prijzen op en kan aanleiding zijn tot hogere looneisen. Ook kunnen de hoge lasten werkgevers stimuleren menselijke arbeid te vervangen door kapitaal. Als de inkomsten via belasting en premies geen gelijke tred houden met de stijgende sociale-zekerheidsuitgaven, loopt het financieringstekort van de overheid op of komen andere overheidsuitgaven onder druk te staan.[3]

De totale sociale-zekerheidslasten worden bepaald door het niveau van de aanspraken en het aantal uitkeringen. Dat laatste, het uitkeringsvolume, hangt niet uitsluitend af van de mate waarin het stelsel erin slaagt mensen aan het werk te houden of te brengen. Het gebruik van bepaalde typen uitkeringen (met name ouderdomspensioenen, kinderbijslag en nabestaandenuitkeringen) is nauwelijks aan de arbeidsmarkt gerelateerd; het wordt vooral bepaald door de combinatie van demografische ontwikkelingen en entreecriteria. Dat betekent dat *volumebeheersing* eveneens een randvoorwaarde bij het kwaliteitsoordeel moet zijn, los van het al dan niet welslagen van het activeringsbeleid.

Tenslotte is het wenselijk dat de sociale zekerheid aansluit bij dominante maatschappelijke veranderingen. Dit heeft betrekking op verwachte demografische veranderingen (vergrijzing, veranderende leefpatronen), mogelijke trends op de arbeidsmarkt (meer tweeverdieners en taakcombineerders, meer flexibel werk en minder 'banen voor het leven'), en eventuele veranderingen in de voorkeuren van mensen (zoals de behoefte aan het samenstellen van individuele keuzepakketten in de sociale zekerheid bij de welvarende middenklasse). Het aanpassingsvermogen van het stelsel aan de veranderende omgeving, ofwel de mogelijkheden tot *modernisering*, is een derde randvoorwaarde bij de beoordeling van de kwaliteit van de sociale zekerheid.

Samenvattend kunnen als producten van de sociale zekerheid worden aangemerkt alle acties die zijn gericht op preventie, herstel en compensatie van schade in termen van inkomen, werk, gezondheid en welzijn waarvoor een collectieve eindverantwoordelijkheid aanwezig wordt geacht. Deze acties kunnen overigens zowel binnen als buiten de quartaire sector gestalte krijgen.[4] Gezien het thema van dit SCR ligt het accent in dit hoofdstuk op de producten waar de overheid traditioneel een zekere verantwoordelijkheid voor heeft. De kwaliteit van de producten moet dan worden afgemeten aan de mate waarin de sociale zekerheid de volgende doelstellingen weet te realiseren:

1 een adequate inkomensbescherming, af te meten aan de ontwikkeling van armoede, koopkracht, ongelijkheid, herverdeling en toegankelijkheid van het stelsel;
2 activering van mensen met een oriëntatie op de arbeidsmarkt; dit kan afgemeten worden aan de beperking van de instroom en de uitkeringsduur bij de sociale-zekerheidsregelingen, de bevordering van de uitstroom van uitkeringsontvangers die tot werken in staat zijn, en de bevordering van de gezondheid en het welzijn van (potentiële) uitkeringsontvangers;
3 een aanvaardbare systeemkwaliteit; dit heeft betrekking op enkele uitvoeringsaspecten: een adequate uitkeringsverstrekking, voldoende en effectieve inspanningen gericht op preventie en reïntegratie, en het tegengaan van zowel niet-gebruik als misbruik van de regelingen;
4 voldoen aan maatschappelijk randvoorwaarden in termen van financierbaarheid, algemene volumebeheersing, en modernisering in het licht van structurele veranderingen in de samenleving.

Deze oogmerken zijn vanzelfsprekend niet geheel onafhankelijk. Ze kunnen op gespannen voet met elkaar staan – zoals de mogelijke strijdigheid van inkomensbescherming en activering bij uitkeringsontvangers die tot werken in staat zijn –, maar ook in elkaars verlengde liggen (indien de activeringsdoelstelling succesvol is, zal ook gemakkelijker kunnen worden voldaan aan de maatschappelijke randvoorwaarde van volumebeheersing). Ook is de 'systeemkwaliteit' tot op zekere hoogte – maar niet volledig – medebepalend voor de mate waarin de overige doelstellingen kunnen worden gerealiseerd.

In de volgende paragrafen zal worden nagegaan in hoeverre deze doelstellingen van de collectieve sociale zekerheid vanaf 1990 zijn gerealiseerd, afgemeten aan de berichtgeving in de media, de oordelen van de burgers en meer objectieve criteria. Daarbij zal een nadere selectie van indicatoren worden gepleegd, omdat niet over alle aspecten voldoende informatie beschikbaar is, of niet in de vorm van tijdreeksen. Eerst moet echter nog kort worden stilgestaan bij de producenten van de sociale zekerheid.

7.3 *Herziening van de uitvoeringsstructuur*

Een evaluatie van de huidige kwaliteit van de sociale zekerheid wordt, met name waar het de *throughput* – het uitvoeringsproces – betreft, bemoeilijkt doordat de organisatie en de onderlinge verhoudingen van de producenten van sociale zekerheid op 1 januari 2002 door de invoering van de wet-SUWI tamelijk ingrijpend zijn veranderd[5] (zie figuur 7.1 en, voor een uitgebreider beschrijving, SZW 2001: 78-85). Ook bij het beoordelen van de *output* moet worden bedacht dat deze tot voor kort in een andere uitvoeringsstructuur werd gerealiseerd, en dat de gegevens die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd doorgaans betrekking hebben op de oude situatie. Het is niet vanzelfsprekend dat de tekortkomingen en sterke kanten in de nieuwe structuur op dezelfde manier aan het licht zullen treden.

De SUWI-operatie is het eindpunt van een herzieningsproces van de uitvoering dat aan het begin van de jaren negentig in gang werd gezet. De directe aanleiding was een aantal kritische beoordelingen van de kwaliteit van de uitvoering, zoals de parlementaire enquête naar de werknemersverzekeringen en een aantal onderzoeken naar de effectiviteit van de bijstandsuitvoering (TK 1992/1993; SCP 1994, 1998). Ook leidde de 'tripartisering' van de Arbeidsvoorziening in 1991, en het terugdraaien daarvan in 1996, niet tot de gewenste resultaten (commissie-Van Dijk 1995; zie SCP 1998). Vergeleken met het begin van de jaren negentig is de uitvoering op vijf aspecten veranderd.

1 De rol van de *sociale partners* is sterk teruggedrongen. Waar werkgevers en werknemers in het verleden verantwoordelijk waren voor de uitvoering en het toezicht bij de werknemersverzekeringen en het beleid mede bepaalden, zijn zij na de SUWI-operatie uitsluitend via de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) een betrokken partij. Deze raad is samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en gemeenten, en heeft vooral een beleidsvoorbereidende en adviserende taak, onder

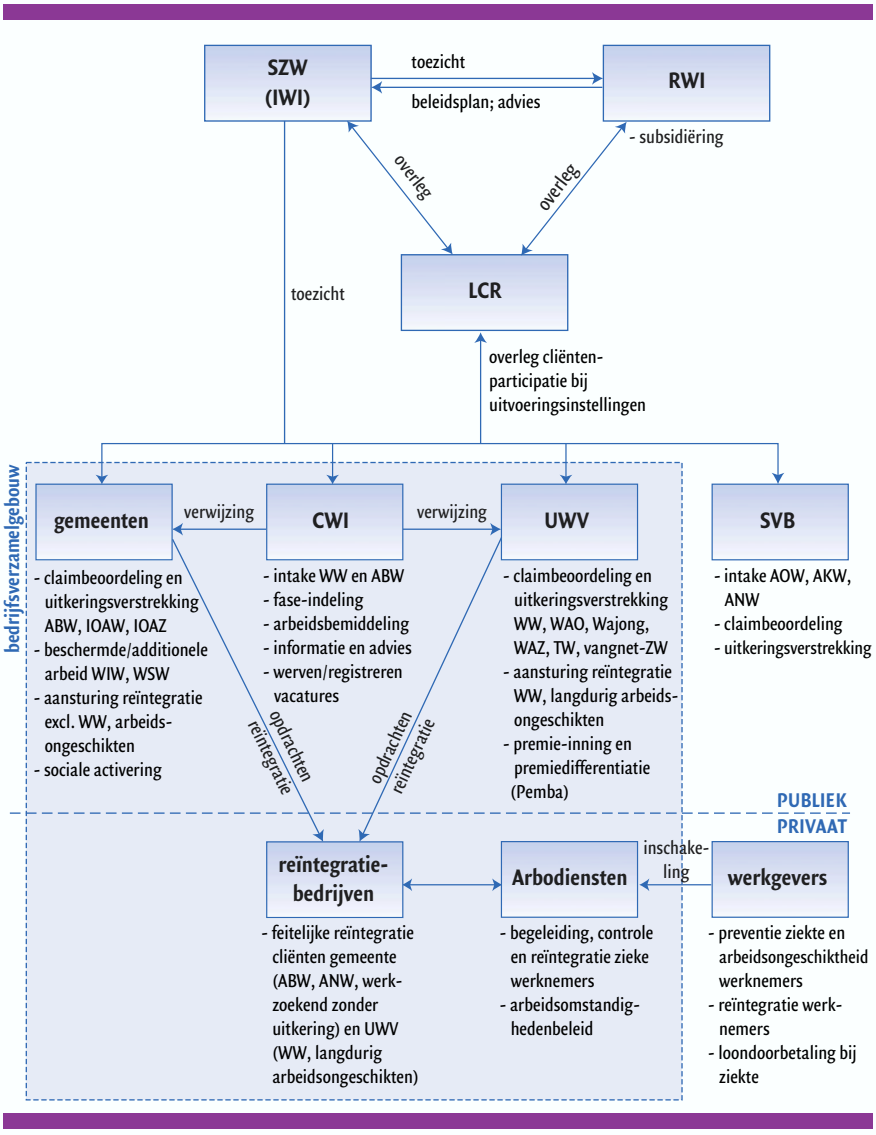
meer door het jaarlijks uitbrengen van een beleidskader met voorstellen op het terrein van werk en inkomen. Daarnaast heeft de RWI een eigen subsidiebudget, dat hij onder verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan aanwenden om initiatieven op het terrein van reïntegratie te ondersteunen.

2 Het *toezicht* op de uitvoering is volledig onder de verantwoordelijkheid van de minister van SZW gebracht. De Inspectie voor werk en inkomen (IWI), een onafhankelijk onderdeel van het departement, ziet toe op de uitvoering van de sociale-zekerheidsregelingen.[6] Hierin zijn het voormalige onafhankelijke College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) en de directie Toezicht van het departement opgegaan.

3 Er is een beperkte *privatisering* van de uitvoering tot stand gebracht, die echter minder ver gaat dan in het midden van de jaren negentig de bedoeling leek. In 1996 werd hiertoe een eerste stap gezet, toen de Ziektewet-uitkering goeddeels[7] werd omgezet in een éénjarige plicht tot loondoorbetaling van de werkgever. De financiële risico's konden vanaf dat moment door werkgevers zelf worden gedragen of worden ondergebracht bij een bedrijfstakfonds of particuliere verzekeringsmaatschappij; de bedrijfsgeneeskundige zorg moest de werkgever aanmelden bij een professionele en gecertificeerde particuliere arbodienst.
Lange tijd bestond het beleidsvoornemen de uitvoering van alle werknemersverzekeringen (dus ook de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen) op te dragen aan geprivatiseerde, concurrerende uitvoeringsinstellingen, maar daarvan is het kabinet-Kok II teruggekomen. Bij de SUWI-operatie is besloten het behandelen van aanvragen en het verstrekken van uitkeringen binnen de publieke sociale zekerheid te houden. De gemeenten zijn nu verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand en de regelingen voor beschermde arbeid, de Sociale Verzekeringsbank voor de volksverzekeringen (AOW, nabestaandenpensioenen en kinderbijslag), en het nieuwe Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voor de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. De laatstgenoemde instelling is een fusie van de vijf uitvoeringsinstellingen (uvi's: GAK, Sociaal Fonds Bouwnijverheid, Cadans, GUO en USZO) met het Landelijk instituut voor sociale verzekeringen (Lisv). Bij invoering van de wet-SUWI is de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden echter wél geprivatiseerd, omdat deze taak zich, anders dan de claimbeoordeling, goed zou lenen voor concurrentie. De eindverantwoordelijkheid voor de reïntegratie, met uitzondering van zieke werknemers in de periode van loondoorbetaling,[8] berust bij de gemeenten en het UWV. Zij hebben een aansturende functie: gemeenten en UWV moeten de uitvoerende taken uitbesteden aan private 'reïntegratiebedrijven'. Hiertoe worden ook de geprivatiseerde reïntegratie-onderdelen van de voormalige Arbeidsvoorzieningsorganisatie (Kliq) en de uitvoeringsinstellingen gerekend. Het ligt voor de hand dat deze reïntegratiebedrijven op de een of andere wijze verbindingen aan zullen gaan met de reeds bestaande private arbodiensten.

4 Binnen de publieke regelingen is het traditionele *onderscheid tussen de arbeidsvoorziening en de uitvoering van de uitkeringsregelingen* vervaagd. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie is opgegaan in ca. 130 centra voor werk en inkomen (CWI's).

Figuur 7.1 Uitvoering van de sociale zekerheid na de wet-SUWI



Afkortingen organisatiestructuur:
CWI = Centra voor Werk en Inkomen (ca. 130 kantoren); hoofdkantoor: Centraal Orgaan voor Werk en Inkomen (COWI)
IWI = Inspectie voor Werk en Inkomen
LCR = Landelijke Cliëntenraad
RWI = Raad voor Werk en Inkomen
SVB = Sociale Verzekeringsbank
SUWI= Wet structuur uitvoering werk en inkomen
SZW = ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV = Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

De CWI's hebben enkele traditionele arbeidsvoorzieningstaken behouden, zoals vacatureregistratie en informatieverstrekking. Daarnaast verzorgen zij de 'administratieve en kwalificerende intake' van alle werkzoekenden. De CWI's zijn het meldpunt in de aanvraagprocedure voor een WW- of bijstandsuitkering en bepalen tevens de afstand tot de arbeidsmarkt via de zogenoemde fase-indeling. Cliënten die direct bemiddelbaar zijn (fase 1) worden door de CWI's ondersteund bij het zoeken naar werk, cliënten in de fase 2, 3 of 4 worden doorverwezen naar het UWV (als zij WW-gerechtigd zijn) of de gemeenten (bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden, ontvangers van een nabestaandenpensioen). In het kader van de sluitende aanpak zijn UWV en gemeenten verplicht iedereen in de fase 2, 3 of 4 een reïntegratietraject aan te bieden.

5 Meer dan voorheen is het streven de *klant een centrale plaats* in het uitvoeringsproces te geven. Met de invoering van de CWI's is het aantal contactpunten verminderd, hoewel het zeker niet zo is dat er nu één loket voor de gehele sociale zekerheid bestaat. De klantgerichtheid moet verder vorm krijgen in de bedrijfsverzamelgebouwen en via een versterking van cliëntenparticipatie. De bedrijfsverzamelgebouwen zijn bedoeld als een 'beursplein' voor werk en inkomen, waarbij de betrokken instanties zoveel mogelijk onder één dak worden samengebracht. Niet alleen het CWI, het UWV en de gemeentelijke sociale dienst kunnen zich hier vestigen, maar ook de private reïntegratiebedrijven, arbodiensten en uitzendbureaus. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van deze marktplaatsen (met financiële steun van het ministerie van SZW), maar niet verplicht dit te doen.
De Landelijke Cliëntenraad (LCR) voert in de nieuwe uitvoeringsstructuur overleg met de minister van SZW en de RWI over beleidsvragen op het gebied van werk en inkomen; hij kan hiertoe ook voorstellen doen. Verder overlegt de nieuwe raad met de CWI's, UWV, SVB, gemeenten en de minister van SZW over de vormgeving en realisatie van cliëntenparticipatie bij de uitvoeringsinstanties. De LCR bestaat uit vertegenwoordigers van de landelijke en de instellingsgebonden cliëntenorganisaties; hij krijgt een budget van de minister van SZW en een eigen secretariaat, dat bij de RWI gehuisvest wordt.

7.4 Sociale zekerheid in de maatschappelijke discussie

De sociale zekerheid kan aanleiding geven tot verhitte discussies, zo is in het verleden gebleken. Aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw leidde het voornemen te bezuinigen op uitkeringen en ambtenarensalarissen tot massale protestdemonstraties. In 1986 ging de politieke besluitvorming over de stelselherziening gepaard met een grootscheepse mobilisering van maatschappelijke tegenkrachten. Ook in de jaren negentig was er enkele malen sprake van een crisissfeer. Het stelsel stond in het brandpunt van de belangstelling tijdens het debat over de WAO-herziening, waartoe in de 'hete zomer' van 1993 werd besloten, bij de discussie over de hoogte van de AOW, die in 1994 aanleiding gaf tot de opkomst van de ouderenpartijen, en gedurende het

zich voortslepende besluitvormingsproces over de uitvoering van de sociale zekerheid (met name de parlementaire enquête van 1992 en de 'Ctsv-affaire' van 1996). Dit alles is in eerdere edities van het Sociaal en Cultureel Rapport uitvoerig besproken (zie SCP 1996: 151-183; SCP 1998: 421-462). De laatste jaren lijkt de sociale zekerheid in een iets rustiger vaarwater te zijn beland. Door de gunstige economische ontwikkeling en de dalende werkloosheid kon het aantal structuuringrepen dat rechtstreeks aan de belangen van werknemers en uitkeringsgerechtigden raakt beperkt blijven. Bovendien werd meer geld ter beschikking gesteld voor reïntegratie, additionele arbeid (WIW-banen) en armoedebestrijding. Na jaren van bezuinigingen was er in het tweede deel van de jaren negentig weer sprake van beleidsintensiveringen op het terrein van de sociale zekerheid. Desondanks kan ook in dit deel van de quartaire sector enig publiek onbehagen worden waargenomen. Enkele belangrijke punten in het maatschappelijk debat van de afgelopen twee jaar zullen in deze paragraaf kort worden geschetst. Het gaat hierbij om arbeidsongeschiktheid, uitvoeringsperikelen, enkele verdelingsvraagstukken, misbruik, en de noodzaak tot modernisering van de sociale zekerheid. Het is onvermijdelijk dat de selectie van standpunten enigszins willekeurig is, maar er is wel naar gestreefd de verscheidenheid aan standpunten in het publieke debat te doen uitkomen.

7.4.1 Arbeidsongeschiktheid

Het voornaamste issue in de sociale zekerheid was in de achterliggende jaren de ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschikten. In een hoofdartikel in *de Volkskrant* werd gesproken van "het ongenoegen over de belangrijkste slepende kwestie van [de] paarse kabinetten, de WAO" (19 februari 2002). Eerder getroffen maatregelen, waaronder de herkeuring van arbeidsongeschikten jonger dan 50 jaar, leidden in de jaren negentig tot een kortstondige daling van het uitkeringsvolume, dat echter vanaf 1997 weer opliep. Het aantal van 1 miljoen arbeidsongeschikten kwam daardoor opnieuw in zicht, en in de maatschappelijke discussie wordt dat regelmatig als probleem op zich gepresenteerd: "Nederland telt bijna één miljoen arbeidsongeschikten en daarom moet het huidige WAO-stelsel op de schop" (*Algemeen Dagblad*, 15 februari 2002). In beleidskringen wordt echter vaak het accent gelegd op de nieuwe gevallen. Zo merkt Linschoten, ex-staatssecretaris van SZW en kroonlid van de SER, op: "Het WAO-probleem is niet het miljoen aan zittende arbeidsongeschikten, maar de instroom", om vervolgens met een eigen plan tot herziening van de regeling te komen (NRC *Handelsblad*, 24 september 2001). Kenmerkend is ook het antwoord van de voormalige voorzitter van het Landelijk instituut sociale verzekeringen op de vraag wat er met het grote aantal huidige arbeidsongeschikten moet gebeuren: "Die moet je accepteren, daar moet je geen hele machinerie op zetten. Er is al sprake van een enorme veroudering van de huidige WAO'ers. Bovendien is de lastendruk van de uitkeringen niet het probleem. Er zijn nu nog genoeg verzekerden die premie betalen. Als de conjunctuur omslaat, wordt het geld wel een probleem. Daarom moeten we echt werken aan de beperking van de instroom" (Buurmeijer in NRC *Handelsblad*, 3 april 2001).

De oplossing van het volumeprobleem is in de perceptie van de beleidsmakers urgent. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in kwalificaties als "*High Noon* voor de WAO" boven een artikel van de directeur Sociale Zaken van de werkgeversvereniging VNO/NCW in *Het Financieele Dagblad* (28 februari 2002). Hierin roept hij de politiek op snel tot daden over te gaan, maar tevens het hoofd koel te houden, want "aan uit de heup schietende revolverhelden is nu even geen behoefte".

In het publieke debat over de WAO domineren de beleidsmakers, wetenschappers en uitvoerders (waaronder veel bedrijfs- en keuringsartsen). De opvattingen van burgers komen in de media veel minder vaak aan bod. Voorzover dat wel het geval is, gaat het vaak om het leed van individuele WAO'ers. De reacties van burgers die op het stelsel betrekking hebben, geven vooral uitdrukking aan gevoelens van ongerustheid en onrechtvaardigheid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende ingezonden brief:
"Als je al niet ziek bent, dan word je het wel van die onsmakelijke WAO-discussie. Burn-out, RSI, overspannen, ME om zomaar wat langdurende ziektes te noemen hebben een gemeenschappelijke oorzaak: overbelasting. Hoe ontstaat overbelasting? Rond 1985 zijn de werkgevers besmet geraakt met het reorganisatievirus (RO-virus): meer doen met minder mensen. Een ernstig virus. Degene, die er mee besmet raakt, verliest iedere menselijkheid, mensen zijn ineens productiecijfers, worden uitgeknepen en indien afgedankt overgeleverd aan politici, die ook al het RO-virus hebben. WAO'ers moeten nu eerst maar eens bewijzen minimaal vijf jaar ziek te willen en ook te kunnen zijn. Ontbreekt elke bereidheid tot vijf jaar ziek willen zijn – welk zinnig mens wil nu zoiets uitspreken of wensen – dan de prullenbak in. Afgedaan, afgedankt. U hebt uw tijd gehad. Na acht jaar Paars is er niets aan de oorzaken gedaan, wel aan misselijk makende cijfermanipulatie, maar daarmee help je de afgedankte slachtoffers niet" (*Algemeen Dagblad*, 21 maart 2002).

Oorzaken volumestijging

Opmerkelijk is ook de veranderde publieke perceptie van de oorzaken van het stijgende WAO-volume. Economische ontwikkelingen (verborgen werkloosheid), arbeidsmarktoverwegingen (de WAO als afvloeiingskanaal voor minder productieve werknemers) en demografie (vergrijzing) golden tot het begin van de jaren negentig in het maatschappelijk debat als de voornaamste oorzaken. Deze verklaringen zijn de laatste jaren ondergesneeuwd geraakt onder oorzakelijke redeneringen die gericht zijn op de instroom en de uitvoeringspraktijk. Het hoge WAO-volume wordt in de media recent vooral toegeschreven aan de volgende factoren.

1 De groei van lastig te diagnosticeren of moeilijk te behandelen moderne kwalen als burn-out, RSI, het post-whiplash-syndroom, bekkeninstabiliteit, fybromyalgie en het vermoeidheidssyndroom ME. Een medisch deskundige: "Ik zeg niet dat mensen die aan deze kwalen lijden, in werkelijkheid niets mankeren. Meestal hebben ze wel een serieus probleem, het is alleen de vraag of dat probleem rechtvaardigt dat ze arbeidsongeschikt zijn" (*Volkskrant Magazine*, 20 april 2002). Dit soort kwalen

worden soms als een typisch Nederlands cultuurverschijnsel beschouwd. Twee Vlamingen, die ons land uit eigen ervaring kennen: "Burn-out, overspanning, al die mensen in de WAO: ik sta ervan te kijken (...). De mediacultuur in Nederland bevordert psychische problemen. Hét voorbeeld is RSI, dat in Nederland een nationaal probleem is en in België quasi-onbekend. De cultuur van 'Waar sta ik met mijn psyche?' slaat in Nederland meer aan. Belgen zijn meer *down to earth*. Ze halen hun schouders op en zeggen: zaterdag is het voetballen" (*Psychologie Magazine*, april 2002).

2 Een toename in het gewicht van bepaalde groepen in het arbeidsongeschiktheidsbestand: (jonge) vrouwen, psychisch arbeidsongeschikten, vroeggehandicapten en allochtonen. De veronderstelde hoge instroom van vrouwen in de WAO wordt vaak gekoppeld aan verklaringen als de groeiende arbeidsdeelname van vrouwen, hun oververtegenwoordiging in beroepsgroepen met een hoog ziekterisico, of de dubbele belasting van vrouwelijke taakcombineerders. Meer exotisch zijn verklaringen vanuit de 'hypotheekziekte' (vrouwen moeten een WAO-claim indienen om mee te kunnen blijven betalen aan de hoge hypotheeklasten van meerverdieners; *de Volkskrant*, 29 november 2000) of vanuit de vele aandacht die vrouwenbladen besteden aan de vorengenoemde 'vage' klachten.[9]

3 Een falende reïntegratie tijdens het eerste ziektejaar. Hier wordt onder meer gewezen op de 'situationele arbeidsongeschiktheid', die bij ziekmelding wegens arbeidsconflicten geen reden tot langdurig verzuim of WAO-toetreding zou mogen zijn. Verder wordt de taakopvatting van arbodiensten gehekeld. De branche zou sterk op prijs concurreren, en zich niet voldoende wijden aan de primaire taken, maar de eigen positie op de markt van zieke werknemers uitbouwen "middels glossy brochures en fancy-congressen" (*de Volkskrant*, 7 mei 2001). Dit wordt in de hand gewerkt door het gedrag van werkgevers, die 'tientjescontracten' met de arbodiensten aangaan, waardoor het accent als vanzelf komt te liggen op de verzuimcontrole, en niet op verzuimbegeleiding en preventie. Ook maken werkgevers weinig gebruik van het instrumentarium van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (wet-REA), vanwege de bureaucratische rompslomp en omdat de reïntegratieinspanningen van de werkgever door de toezichthoudende instantie alleen op papier zouden worden getoetst. Het gedrag van de actoren wordt gekenschetst als "een vermijdende cultuur (...). Er is veel gemakzucht. Van de werkgever die best weet dat Marietje zich niet zozeer ziek meldt omdat ze ziek is, maar omdat ze echtscheidingsproblemen heeft, of ruzie met de baas, of domweg geen zin om te werken. Van de bedrijfsarts die zegt 'rust maar eens lekker uit'. Van de huisarts die zijn patiënt, om haar tevreden te stellen, vertelt dat ze inderdaad best burnt-out zou kunnen zijn en haar daarmee van een etiketje voorziet" (*Volkskrant Magazine*, 20 april 2002).

4 Een inadequate keuringspraktijk na afloop van het eerste ziektejaar: "De WAO-keuring [is] een volstrekt theoretisch gebeuren geworden" (*de Volkskrant*, 1 juni 2001). Soms worden keuringen telefonisch afgedaan of door niet-medici verricht. Ophef

ontstond ook over de – inmiddels teruggedraaide – methode van een uitvoeringsinstelling om een achterstand van 15.000 herkeuringen weg te werken: "Cadans gaf keuringsartsen tachtig gulden voor elke WAO'er die ongezien werd goedgekeurd, en slechts twintig gulden voor een WAO'er die voor een herkeuring werd opgeroepen" (*de Volkskrant*, 13 november 2001). Er wordt ook gewezen op de structurele fouten in de inrichting van het keuringsproces: er zou een premie staan op haast en op het continueren van uitkeringsrechten. Het beëindigen of korten van de WAO-uitkering is voor de uitvoeringsorganisatie minder aantrekkelijk dan deze te laten voortbestaan, omdat het laatste tijdrovende beroepsprocedures en nieuwe herkeuringen voorkomt (*Trouw*, 7 mei 2001).

7.4.2 Uitvoeringsperikelen

In de jaren negentig is de uitvoering van de sociale zekerheid voortdurend ter discussie gesteld. Deze was traditioneel sterk verbrokkeld: de werknemersverzekeringen vielen onder verantwoordelijkheid van de sociale partners, de bijstandsregeling kende een grote gemeentelijke autonomie, en de volksverzekeringen waren bij de Sociale Verzekeringsbank ondergebracht. De arbeidsbemiddeling was aanvankelijk een overheidsverantwoordelijkheid, maar werd de laatste tien jaar 'getripartiseerd', waarbij de sociale partners ook een centrale rol kregen. Deze vier historisch gegroeide 'pijlers' van de uitvoering ontbeerden een gemeenschappelijk fundament: er waren geen gedeelde doelstellingen, en slechts tot op zekere hoogte geïntegreerde uitvoeringsprocessen. Ook het dak – de aansturing door het beleid, en het toezicht op de uitvoering – was geen samenhangende constructie. De tekortkomingen van de uitvoeringsstructuur traden met name aan het licht toen in het beleid de doelstelling verschoof van inkomensbescherming naar activering. De nieuwe uitvoeringsstructuur, die in 2002 is ingevoerd, poogt aan deze onvolkomenheden een eind te maken (zie § 7.3).

Arbeidsvoorziening

De berichtgeving in de media weerspiegelt de overgangsfase waarin de uitvoering zich de laatste jaren bevond. Zo werd uitgebreid gerapporteerd over de teloorgang van Arbeidsvoorziening. In 1991 werden de toen bestaande arbeidsbureaus geprivatiseerd. Werkgevers en werknemers werden naast de overheid verantwoordelijk voor de bemiddeling van werklozen, met het oogmerk een groter deel van hen aan het werk te brengen. Na enkele kritische tussentijdse evaluaties (zie het overzicht in SCP 1996: 133-137) werden de doelen en de structuur herzien. De arbeidsbemiddeling zou zich nadrukkelijker, maar niet uitsluitend, moeten richten op moeilijk plaatsbare werklozen, de samenwerking met de bedrijfsverenigingen en gemeenten zou moeten worden geïntensiveerd, en de overheidsvertegenwoordigers in het Centraal Bureau Arbeidsvoorziening werden vervangen door kroonleden, waarbij de overheid het toezicht op zich nam. In het *Sociaal en Cultureel Rapport 1996* werd betwijfeld of deze herzieningen voldoende basis zouden bieden voor een beter functionerende arbeidsvoorziening: er werden geen duidelijke keuzes gemaakt ten aanzien van de primaire doelstellingen

en organisatiestructuur van Arbeidsvoorziening (SCP 1996: 136). Uit de analyse in het rapport-Koopmans (*Tien jaar tripartite*) werd duidelijk dat ook de laatste herziening niet tot het gewenste resultaat heeft geleid, hetgeen een belangrijke reden is geweest om Arbeidsvoorziening op te laten gaan in de centra voor werk en inkomen (CWI's; zie § 7.3). "Financieel wanbeheer, incapabele bestuurders, falend toezicht en een politiek die een vinger in de pap wilde houden hebben ervoor gezorgd dat Arbeidsvoorziening is uitgelopen op een fiasco", zo vatte het dagblad *Trouw* (21 maart 2002) de conclusies samen.

SUWI-overgang

De overgang naar de nieuwe uitvoeringsstructuur (zie § 7.3) heeft de toenmalige uitvoeringsinstellingen, de sociale diensten en de Arbeidsvoorziening onder druk gezet. In de media zijn deze uitvoeringsperikelen regelmatig onder de aandacht gebracht. Ze worden onder meer aan het wisselende overheidsbeleid toegeschreven: "De uvi's hebben zich jarenlang voorbereid op volledige privatisering, totdat het paarse kabinet in 1998 plotseling besloot dat de instellingen moesten fuseren tot één publieke organisatie" (*Het Financieele Dagblad*, 18 oktober 2001). Ook bij de behandeling van de SUWI-voorstellen zijn twijfels geuit over de organisatorische haalbaarheid: "De voltallige Eerste Kamer vindt het volstrekt onverantwoord om de forse reorganisatie van de sociale zekerheid (SUWI) en de aanscherping van de maatregelen in het eerste ziektejaar (Poortwachter) per 1 januari te laten ingaan. De senatoren – van VVD tot GroenLinks – voorzien dat de uitvoeringsinstanties en de werkgevers in een chaotische situatie terechtkomen, omdat er te weinig tijd is om alle maatregelen zorgvuldig voor te bereiden. (...) De senatoren vrezen dat de wijzigingen voorlopig vooral tot een slechtere dienstverlening, stijgende kosten en een zwakker toezicht zullen leiden' (*Trouw*, 27 november 2001).

Een aantal doelstellingen die het nieuwe Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) krijgt opgelegd wordt door de UWV-directie onhaalbaar geacht: "Het is niet realistisch om in 2002 een kwaliteitsverbetering te verwachten op het punt van rechtmatigheid en tijdigheid bij de uitvoering van de WAO" (*Het Financieele Dagblad*, 18 oktober 2001).

Het UWV zou ook een uniform computersysteem moeten krijgen, dat de vijf deelsystemen van de uvi's vervangt. Een automatiseerder twijfelt aan de haalbaarheid daarvan: "Een puzzel van 2000 stukjes is nog te doen, maar eentje van 50.000 krijgt niemand gelegd" (*Het Financieele Dagblad*, 18 oktober 2001). De vervanging van het huidige Functie-informatiesysteem (FIS), dat wordt gebruikt bij de arbeidsongeschiktheidkeuringen, door het nieuwe Claimbeoordelings- en borgingssysteem (CBBS) moest eveneens worden uitgesteld door moeilijkheden met de software, door een tekort aan trainers en andere aanloopproblemen. Er konden eind december 2001 slechts enkele honderden van de beoogde 2.200 artsen met het programma werken. De kwaliteit van de keuringen zou achteruit lopen en zou leiden tot hogere aantallen volledig arbeidsongeschikten (*De Telegraaf*, 18 december 2001).

Sociale diensten

Het functioneren van de sociale diensten kwam veelvuldig in het nieuws. Uit een accountantsrapport over de Amsterdamse Sociale dienst bleek onder meer dat het personeel een zeer grote achterstand had bij het verwerken van gegevens, werklozen nauwelijks begeleiding kregen bij het zoeken naar werk, en fraude niet werd aangepakt. De verantwoordelijke wethouder: "Op de vrije markt zou een bedrijf als de sociale dienst wegens wanprestaties en achterstanden allang failliet zijn verklaard" (*Het Parool*, 12 maart 2002). In dezelfde krantenrapportage wordt de cultuur bij de Amsterdamse Sociale dienst omschreven als een geneigdheid tot "het knuffelen van klanten". Daarnaast zouden een hoog ziekteverzuim, gepaard gaande met vele cursusdagen en de ongecoördineerde opname van verlofdagen voor een zeer lage arbeidsproductiviteit zorgen. Het automatiseringssysteem van "een gewoon reisbureau" zou beter werken dan dat van de sociale dienst. Voor een deel wordt de oorzaak echter ook buiten de dienst gelegd. De vele wetsaanpassingen zorgen ervoor dat "uitvoeringsorganen worden dolgedraaid", en het toezicht op de sociale dienst door de rijksconsulent zou in het verleden ook niet effectief zijn geweest. Bovendien wordt gewezen op een perverse prikkel van het systeem van medebewind: het departement betaalt driekwart van de uitkeringslasten, maar de apparaatskosten zijn voor rekening van de gemeente. Als een gemeente veel investeert in het apparaat en dat leidt tot een vermindering van het aantal bijstandsontvangers, "strijkt het Rijk driekwart van de winst op" (*Het Parool*, 12 maart 2002).

Het accountantsrapport vormde voor de minister van Sociale Zaken aanleiding om zelf een grootscheeps onderzoek te verrichten bij de Amsterdamse Sociale dienst. Het resultaat daarvan was dat de dienst onder permanent toezicht van het departement kwam te staan en de maximale strafkorting op het budget kreeg. Naar aanleiding van dit onderzoek werden vervolgens de sociale diensten van alle Nederlandse gemeenten via een *quick scan* doorgelicht. Hieruit kwam naar voren dat 28 sociale diensten hun zaken niet op orde zouden hebben.

Er wordt ook wel gewezen op sociale diensten waar het beter gaat, zoals die van Tilburg met het 'polismodel', Den Bosch en Nijmegen: "Nijmegen is koploper als het gaat om het terugbrengen van het aantal bijstandsuitkeringen, zo is gebleken uit onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In deze stad raakten maar liefst 4.000 van de 11.000 bijstandsgerechtigden hun maandelijkse uitkering kwijt. Dat is veel meer dan in Rotterdam, waar 3.700 van de 41.000 mensen naar hun maandelijkse uitkering konden fluiten. Nijmegen ligt op kop omdat daar al sinds vier jaar éérst wordt gekeken naar mogelijkheden voor een baan voordat een uitkering wordt verstrekt" (*Algemeen Dagblad*, 25 januari 2002). Het succes wordt toegeschreven aan een activerende benadering, in combinatie met actieve fraudeopsporing op grond van tips, intern onderzoek en bestandskoppelingen. Deze uitvoeringspraktijk heeft echter grenzen: naar schatting de helft van de overgebleven 7.000 gevallen kunnen volgens de Nijmeegse Sociale dienst niet meer bemiddeld worden: "Daarbij gaat het om mensen die bijvoorbeeld

langer dan tien jaar werkloos zijn geweest en onmogelijk in het arbeidsritme kunnen komen. Ook figuren die alle gevoel voor normen en waarden hebben verloren en mensen die lang treuzelen en aarzelen bij alles wat ze doen kun je niet meer in het arbeidsproces laten terugkeren. 'Met hun psychische problemen kun je geen werkgevers opzadelen, want (...) die zal vervolgens niet graag meer iemand uit onze kaartenbak in dienst nemen'"(*Algemeen Dagblad*, 25 januari 2002)

Uitvoering reïntegratie

De reïntegratie van werklozen en arbeidsongeschikten is sinds 1 januari 2001 in handen gekomen van enkele honderden private bedrijven en bedrijfjes. Deze kunnen meedingen naar zogenoemde reïntegratietrajecten, die door de uitvoeringsinstellingen worden geveild. Deze veiling kwam begin 2001 negatief in de publiciteit omdat het toenmalige College van toezicht sociale verzekeringen aangaf dat er onvoldoende concurrentie had plaatsgevonden tussen de bedrijven die voor reïntegratie moesten zorgen. Met name zouden de uitvoeringsinstellingen contracten hebben gegund aan bedrijven waarmee ze toch al een relatie hadden. Bovendien zouden het juist de gemakkelijk bemiddelbare arbeidsongeschikten en werklozen zijn geweest die aan deze bedrijven werden toebedeeld.

Later in 2001 kwam de geprivatiseerde reïntegratiemarkt ongunstig in het nieuws door publicatie van een zwartboek van het FNV. Uitkeringsontvangers "werden 'gouden bergen' als opleiding en vast werk beloofd. Achteraf bleken opleidingen weinig voor te stellen en werkten de mensen maandenlang met behoud van uitkering zonder enig zicht op een vast contract. Ondertussen ontvingen de bemiddelaars wel geld van de uitvoeringsinstellingen (...). [Met de geveilde trajecten] was ongeveer 500 miljoen gulden gemoeid. Volgens FNV Bondgenoten lijkt het erop dat veel bedrijven meer uit zijn op het binnenhalen van grote sommen overheidsgeld dan op het aan het werk helpen van mensen (...). Het voornaamste probleem is dat de reïntegratiebedrijven, waaronder de grotere uitzendbureaus en het geprivatiseerde onderdeel 'Kliq' van Arbeidsvoorziening, werk uitbesteden aan ruim 600 andere bedrijven (...) [waarvan] het personeel vaak onprofessioneel is (...); het is een zeer ondoorzichtige nieuwe markt." In hetzelfde krantenartikel benadrukt een woordvoerster van het ministerie van SZW dat het departement zich ook zorgen maakt, maar dat het nog te vroeg is om in te grijpen, omdat de markt nog in ontwikkeling is en de branche al initiatieven tot zelfregulering heeft ondernomen (*Trouw*, 20 juni 2001).

7.4.3 Verdelingsvraagstukken

Inkomensongelijkheid

De belangstelling voor inkomensongelijkheid in het algemeen is in de media thans minder prominent dan in de jaren zeventig en tachtig, toen het onderwerp in het politieke debat zeer centraal stond. Voorzover het aan de orde komt, wordt vooral gesproken van een ongelijke verdeling van de welvaartsgroei: "In een tijd van vette

koeien en volle aren [lijkt] het huidige *idée reçue* te zijn dat het verschil tussen arm en rijk gegroeid is. Inkomens en vermogens groeiden de afgelopen jaren inderdaad flink, maar niet alle bevolkingsgroepen profiteerden even sterk van de toegenomen welvaart. Niet voor niks spreken politici besmuikt over mensen die 'zijn achtergebleven' of 'niet meedelen', dan wel voor wie 'we wat extra's moeten doen' (...). Vrouwen verdienen nog altijd minder dan mannen. Westerse allochtonen krijgen een fractie minder geld dan autochtonen, maar veel meer dan niet-westerse allochtonen, die op hun beurt de vluchtelingen ver achter zich laten. Laagopgeleiden hebben een lager inkomen dan hoogopgeleiden. Kinderen van rijke ouders verdienen beter dan kinderen van arme ouders (...). De opkomst van de tweeverdieners zorgde niet alleen voor een groei van de inkomensongelijkheid maar ook van een ongelijke groei van de vermogens, die veelal bestaat uit de (toegenomen) overwaarde van de huizen. De armen zijn iets rijker geworden, de rijken veel rijker. De politici die de welvaartsverschillen willen verkleinen neigen ernaar 'iets te doen' met de inkomens. De welvaart van het laatste decennium leert echter dat ingrepen in de vermogens meer effect sorteren. Bijvoorbeeld door de nagenoeg onbeperkte aftrek van de hypotheekrente te kortwieken. Maar dat is in de politiek bepaald nog geen opinion chic" (NRC *Handelsblad*, 23 december 2000).

Topinkomens

In de publieke discussie is wel vrij veel aandacht uitgegaan naar de beloning van topbestuurders, onder meer via optieregelingen. De voortgaande "exhibitionistische zelfverrijking"[10] bracht voorzitter De Waal van de FNV ertoe op zijn 1 mei-redevoering van 2001 een 'kleptocratentax' voor te stellen, waardoor de inkomens boven de 3 miljoen gulden (1,4 miljoen euro) voor 100% zouden worden belast. Deze verrijking van de Nederlandse taal – de columnist Hofland merkte op dat "een kleptocraat iemand moet zijn die deel uitmaakt van een bewind dat zich met stelen handhaaft" – heeft een serieuze achtergrond. In 1999 waren de sociale partners overeengekomen dat de salarissen van bestuurders beperkt zouden stijgen, en daar was naar de mening van de vakbonden weinig van terechtgekomen. Verder werd het contrast met de inkomensontwikkeling van de doorsneewerknemers en de daaraan gekoppelde uitkeringen te groot geacht. Het wordt lastiger gevolg te geven aan de oproep de CAO-lonen te matigen indien de bestuurders er buitensporig veel meer op vooruitgaan. Niet in de laatste plaats raakt deze kwestie aan principes van rechtvaardigheid en een meritocratische fundering van beloningsverschillen. Verdedigers van de hoge beloningen wijzen op de verhoudingen op de internationale markt van topfunctionarissen en op de toegevoegde waarde van mensen met zeer schaarse capaciteiten. Tegenstanders betwijfelen of dergelijk hoge inkomens nog verband houden met objectieve prestaties en vinden ze maatschappelijk ongewenst. In NRC *Handelsblad* (19 september 2001) werd de vraag opgeworpen of de vijftig tot honderd bestuurders van de grote beursgenoteerde bedrijven – met een gemiddeld inkomen van 1 tot 1,5 miljoen gulden (0,45 tot 0,7 miljoen euro), met maximaal 50% aan bonussen, exclusief opties – kleptocraten zijn, of dat de 'veelverdienerij' juist waarborgt dat de beste persoon op de beste

plek zit. Bij het laatste 'marktwerkingsargument' worden op gezag van een Tilburgse hoogleraar economie enkele kanttekeningen geplaatst: "De inkomensstijgingen zijn uitsluitend ontstaan om bestuurders een slaatje te laten slaan uit de gestegen beurswaarde, die meestal huns ondanks tot stand is gekomen (...). [De inkomensstijgingen] komen doorgaans tot stand op initiatief van de bestuurders zelf, niet op initiatief van de commissarissen (...) [maar] binnen een onderling beschermende omgeving (...). Er bestaat géén verband tussen de beloning van bestuurders en de winstgevendheid of aandeelhouderswaarde van een bedrijf, alleen de omvang van een bedrijf weerspiegelt zich in het salaris." Volgens de jaarlijkse peiling van *de Volkskrant* (8 juni 2002) was de stijging van de topinkomens in 2002 minder extreem dan in eerdere jaren, maar lag deze met 8,5% nog steeds ruim boven de gemiddelde stijging van de CAO-lonen.

Deze discussie heeft inmiddels geleid tot nadere wetgeving. Aandeelhouders krijgen meer zeggenschap over de beloning en het aandelenbezit van bestuurders en commissarissen.[11]

Armoede

Over armoede is de laatste jaren meer te doen geweest dan over ongelijkheid. Vanaf 1995 vormde het armoedebeleid een belangrijk punt op de politieke agenda van de paarse kabinetten. Voor een deel betrof dit inkomensbeleid, dat gestalte kreeg in een aantal belastingmaatregelen (onder andere voor ouderen), verhogingen van de bijzondere bijstand, huursubsidie en kinderbijslag, en een verruiming van de mogelijkheden voor gemeentelijk minimabeleid, waaronder kwijtschelding van lokale lasten. Activering was echter de hoofddoelstelling van het armoedebeleid van het eerste en tweede kabinet-Kok. Werk werd beschouwd als de beste manier om armoede te bestrijden. Getracht werd dit te verwezenlijken door sterkere financiële prikkels (o.a. verhoging van het arbeidskostenforfait, waardoor het voor uitkeringsontvangers lonender werd te gaan werken), het uitbreiden van de mogelijkheden voor additionele arbeid (o.a. de 'Melkertbanen', thans ondergebracht in de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW)) en de vergroting van de doelgroep van de 'sluitende aanpak', waardoor iedere uitkeringsontvanger die op termijn kan werken wordt begeleid naar scholing, betaalde arbeid of vrijwilligerswerk. In de 'Agenda voor de toekomst', een convenant tussen de minister van SZW en de gemeenten uit 2001, is afgesproken dat in de lokale uitvoering de uitstroom van mensen niet mag worden belemmerd door inkomensondersteuning.

In de publieke meningsvorming wordt op drie manieren over het armoedebeleid geoordeeld: het is op hoofdlijnen geslaagd, het is méér dan genoeg geweest, of het schiet structureel tekort.

In een interview in *Trouw* telt het PvdA-kamerlid Noorman-den Uyl de zegeningen van het gevoerde beleid. Zij wijst erop dat de groep die langdurig op het sociaal minimum moet leven in de achterliggende vijf jaar met een derde is verminderd, en door de maatregel ingevolge haar kamermotie 'Lang-laag'[12] in 2002 misschien zelfs gehalveerd

is. Het eindoordeel van Noorman-den Uyl is positief: "We hebben geen zevenmijlslaarzen, maar wel stevige wandelschoenen aangehad om zover te komen. De eenoudergezinnen op minimumniveau, waarvoor de armoedeval nog heel sterk geldt, zijn nog een probleem. Daar moeten we echt iets voor bedenken" (*Trouw*, 26 november 2001).

Als gevolg van de gegroeide welvaart en de gerealiseerde inkomensverbeteringen wordt door anderen het armoedebeleid echter niet langer als urgent ervaren: "Echte armoede komt in Nederland niet meer voor. Dat constateerde VVD-voorman Dijkstal afgelopen zaterdag tijdens een bijeenkomst van zijn partij (...). Nog maar één op de tien huishoudens hoeft rond te komen van een minimuminkomen. Volgens Dijkstal is er in die gevallen beslist geen sprake van armoede in de definitie die daarvoor door de internationale gemeenschap wordt gebruikt. De laatste probleemgevallen zijn uit de wereld te helpen door het geringe verschil tussen de laagste lonen en de uitkeringen te vergroten. Op die manier verdwijnt de gevreesde armoedeval, het probleem dat uitkeringsgerechtigden die gaan werken allerlei subsidies verliezen en er financieel nauwelijks op vooruitgaan, zo betoogde hij" (*Reformatorisch Dagblad*, 16 oktober 2001).

Aan de linkerzijde van het politieke spectrum wordt het armoedebeleid juist als onvoldoende effectief beschouwd. Luid weerklinkt de roep om meer, en meer structurele maatregelen in het manifest 'Het sociaal offensief' (2000) van de Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid, een bundeling van kerken, vakbonden, humanistische instellingen en organisaties van uitkeringsgerechtigden. Ook de grootste vakcentrale deed in de aanloop naar de verkiezingen van 2002 een beroep op de politieke partijen om het armoedebeleid te intensiveren: "De FNV constateert dat het kabinet onvoldoende voortgang heeft geboekt met haar beleid gericht op armoedebestrijding. Het aantal armen daalt nu eindelijk, maar hun relatieve inkomenspositie verbetert onvoldoende. Doordat de armoedebestrijding in het teken staat van het verkleinen van de armoedeval en het weer aan het werk helpen van uitkeringsgerechtigden is de armoede niet verminderd. Ook hier overheersen financiële prikkels. De herinvoering van de koppeling en het nieuwe belastingstelsel hebben de inkomensongelijkheid niet gecompenseerd. De toegenomen welvaart is aan mensen met een minimuminkomen voorbijgegaan. De FNV roept het kabinet op om de welvaartsachterstand die uitkeringsgerechtigden hebben opgelopen, goed te maken via een koppeling-plus (1% extra)" (*de Volkskrant*, 6 december 2001).

7.4.4 Misbruik en fraude

In de media wordt regelmatig aandacht besteed aan individuele gevallen van fraude met uitkeringen, zoals de Nederlandse Mauritiaan die een inkomen van 4.500 euro netto per maand bereikte via vier frauduleuze bijstandsuitkeringen en de kinderbijslag die hij opstreek voor zeven kinderen van familie in Engeland (tegen dubbel tarief: ze waren uitwonend) (*De Telegraaf*, 17 augustus 1999). Ook 'het paar uit Blerick', dat vanaf 1974 28 jaar lang twee bijstandsuitkeringen ontving en daar bovenop zwart bijverdiende, baarde veel opzien (*de Volkskrant*, 10 juni 2002). De resultaten van fraudeonderzoek worden soms breed uitgemeten : "Mensen in de bijstand blijken op veel grotere

schaal zwart bij te klussen dan tot nog toe werd aangenomen. Ook arbeidsongeschikten en werklozen blijken stelselmatig naast hun uitkering illegaal betaald werk te doen. Maar liefst vier op de tien bijstandsgerechtigden met sollicitatieplicht en een kwart van alle WW'ers is wel tevreden met een uitkering en links en rechts een klusje (...). Zij solliciteren bewust nauwelijks of op zo'n manier dat ze toch geen serieuze kans maken op een baan. Staatssecretaris Hoogervorst (Sociale Zaken) noemde de voorlopige cijfers gisteren in de Tweede Kamer 'schokkend'. Gebleken is dat van de WAO'ers 6% structureel zwart werkt, van de WW'ers 8% en van de bijstandsgerechtigden maar liefst 13%. Het percentage mensen dat 'wel eens' een klusje doet tegen betaling is zelfs twee keer zo groot. Het onderzoek is gebaseerd op anonieme verklaringen van de uitkeringsgerechtigden zelf. Zij waren bereid hun illegale klusactiviteiten op te biechten in ruil voor geheimhouding. De bewindsman wil dat de sollicitatieplicht beter wordt nageleefd door de gemeenten en uitvoeringsinstellingen en zal ook de controles daarop vanuit het rijk fors aanscherpen. Het ministerie erkent dat de pakkans nu wel erg klein is: 'We moeten het beeld veranderen dat fraude loont'" (*De Telegraaf*, 16 november 2000).

In de media heeft voorts de kwestie rond de 'Marokkaanse bijstandsfraude' veel aandacht gekregen,[13] en werden ook regelmatig gevallen van werkgeversfraude gesignaleerd: "De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst gaat 20 onderzoeken doen naar grootschalige fraude (...). Steeds meer zware criminelen houden zich bezig met deze fraude. Als voorbeeld gaf staatssecretaris Hoogervorst uitzendbureautjes die bemiddelen in illegale arbeidskrachten. Volgens de laatste schattingen loopt de overheid hierdoor zeker 750 miljoen euro aan premies en heffingen mis" (*Algemeen Dagblad*, 5 april 2002).

7.4.5 *Modernisering met het oog op de toekomst*

Soms wordt gesignaleerd dat het stelsel van sociale zekerheid aanpassing behoeft vanwege verwachte toekomstige ontwikkelingen. Dit betreft met name de aanpassing van de ouderdomspensioenen in het licht van de komende vergrijzingsgolf, en het inrichten van de sociale zekerheid op de wensen en mogelijkheden van de nieuwe, welvarender generaties.

Vergrijzing

Het voornaamste toekomstprobleem op het terrein van de sociale zekerheid is in alle Europese landen de vergrijzing van de bevolking. Bij ongewijzigd beleid lopen hierdoor de kosten op, doordat er meer pensioenen moeten worden uitbetaald en de ziekte- en zorguitgaven bij een oudere bevolking hoger zijn. Bovendien wordt het financiële draagvlak kleiner: de groep werkende belasting- en premiebetalers groeit minder snel dan de toekomstige groep premiebetalers. Mede door inspanning van Nederland besloten de landen van de Europese Unie op de topontmoetingen onder het Zweedse voorzitterschap in 2001 (Stockholm, Göteborg) dat de vergrijzingsdruk op drie

manieren moet worden aangepakt: een vermindering van de overheidsschuld, een verhoging van de arbeidsparticipatie, en een aanpassing van de pensioen- en sociale-zekerheidsstelsels.[14]

In Nederland zou deze problematiek eens te meer moeten spelen, omdat ons land tot 2040 een relatief sterke vergrijzing door zal maken. Desondanks is de aandacht hiervoor in het Nederlandse publieke debat betrekkelijk gering, hetgeen een columnist tot de verzuchting bracht: "De gevolgen van de geleidelijke vergrijzing van de bevolking [spelen] (...) in de verkiezingscampagne ten onrechte een ondergeschikte rol (NRC *Handelsblad*, 14 februari 2002). Voor een deel hangt dit samen met het Nederlandse 'cappuccinomodel',[15] waarbij de staat met de AOW zorgt voor het minimum, werkgevers en vakbonden via de CAO de aanvullende pensioenverzekering verzorgen, en individuele burgers zich daarboven nog individueel kunnen bijverzekeren (hetgeen door fiscale faciliteiten ook wordt gefaciliteerd). De algemene opinie, geschraagd door de OESO in haar landenrapport, is dat "de Nederlandse economie goed is voorbereid op de extra kosten die de vergrijzing met zich meebrengt" (*Trouw*, 23 januari 2002). Na de economische terugval van 2001 manifesteerden zich ook in Nederland zorgen: "Geïnspireerd door de Nederlandse pensioenlobby heeft het kabinet de toekomstige vergrijzingskosten op de Europese beleidsagenda gekregen (...). De pensioenpremies zijn al jaren te laag om de ingegane pensioenuitkeringen te betalen. [De pensioenfondsen] innen zo'n 12 miljard euro premies en betalen zo'n 13 miljard uit aan gepensioneerden. Maar geen nood: de miljardenbeleggingen leveren rente en dividend op, zodat er steeds genoeg geld in kas is om de pensioenen te betalen (...). Maar nu de rendementen, de belangrijkste inkomstenbron van de pensioenfondsen, zijn opgedroogd, ziet het Nederlandse pensioenstelsel er opeens verdacht Italiaans uit (...). De strijd om de vleespotten tussen premiebetalers (werkgevers en werknemers) en gepensioneerden breekt in alle hevigheid los" (NRC *Handelsblad*, 20 april 2002). Dit laatste werd zichtbaar toen enkele pensioenfondsen in 2002 de inflatiecorrectie geheel of gedeeltelijk achterwege lieten, hetgeen leidde tot felle protesten en een gang naar de rechter van de betrokken gepensioneerden.

Keuzevrijheid

De modernisering van de sociale zekerheid komt zeer specifiek tot uiting in een roep om versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor de dekking van bepaalde sociale-zekerheidsrisico's. Een analyse als de volgende is hiervan een goed voorbeeld:

"We zitten nu met een systeem dat niet meer voldoet aan de eisen van deze tijd. Toen Drees de verzorgingsstaat opbouwde was die sober en bedoeld voor de bestrijding van armoede (...). In de jaren zestig, met de welvaarts- en loonexplosie, [is] de verzorgingsstaat te voortvarend uitgebouwd. Ook de middenklasse moest zich erin thuisvoelen (...), maar het economisch draagvlak daarvoor ontbrak. De werkgelegenheid liep terug terwijl de beroepsbevolking snel groeide. Gevolg was dat het beroep op de inkomensvoorzieningen zoals WW en WAO explodeerde (...). Ondanks alle heftige discussies

zijn we er niet in geslaagd het systeem te versoberen (...) en nu staan we op een keerpunt. Sinds 1995 dragen voldoende schouders het stelsel. De economie en werkgelegenheid zijn gegroeid, er wordt zoveel premie afgedragen dat er miljardenoverschotten zijn in de sociale fondsen. Er wordt gediscussieerd of zorgverlof, ouderschapsverlof en andere regelingen om arbeid en zorg te combineren, ook onder de sociale zekerheid zouden moeten vallen. Dat zijn immers de nieuwe risico's in het arbeidsbestel.

[Het cappuccinomodel van de ouderdomspensioenen] moeten we ook toepassen op andere regelingen, zoals de WAO en WW (...). Nu is het zo dat je premie betaalt ongeacht of je aanspraak maakt op bijvoorbeeld WW of WAO. Als je voor een gedeelte zelf kunt sparen, kun je zelf bepalen of en waarvoor je je gespaarde premies inzet. Denk aan een jaar studeren, zorgverlof of een *sabbatical year* (...). Iemand die arbeidsongeschikt raakt, kan zijn inkomen optrekken van 70% naar 80% van zijn laatstverdiende loon. Maar hij kan ook zeggen: 'Ik verwacht dat dit kort gaat duren, ik wil maar 60%.' Dan houdt diegene geld over om andere keuzes te financieren. Dit systeem stimuleert veel meer de eigen verantwoordelijkheid van mensen" (hoogleraar Leijnse, interview in *Trouw*, 12 oktober 2001).

7.5 De sociale zekerheid in de ogen van de burgers

In deze paragraaf wordt met behulp van enquêtegegevens nagegaan in hoeverre volgens de bevolking de sociale zekerheid de doelstellingen realiseert die in paragraaf 7.2 werden onderscheiden. Hierbij wordt zoveel mogelijk een onderscheid gemaakt tussen het oordeel van uitkeringsontvangers, van gepensioneerden en van werkenden. Voorzover trendgegevens beschikbaar zijn, bestrijken zij de periode vanaf 1990. Achtereenvolgens komen aan de orde: de mening over de kwaliteit van de inkomensbescherming, de activering, de systeemkwaliteit, en de wensen tot modernisering.

7.5.1 De inkomensbescherming

Figuur 7.2 toont voor de periode 1991-2000 het oordeel van respectievelijk werkenden, uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar en gepensioneerden over de (on)toereikendheid van een aantal uitkeringsregelingen. Over het algemeen blijkt men redelijk tevreden over de WW en de dekking van het ziekterisico.[16] In 2000 vindt van bijna alle groepen ongeveer 80% deze voorzieningen 'voldoende' of zelfs 'te goed'. Bij uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar is het oordeel over de WW echter wat minder gunstig: eenderde deel vindt deze uitkering onvoldoende.

De overige regelingen krijgen het predikaat '(meer dan) voldoende' minder vaak toebedeeld. Bij werkenden en gepensioneerden heeft ongeveer de helft dit oordeel over de bijstand en de AOW, hetgeen vanzelfsprekend inhoudt dat de andere helft deze regelingen ontoereikend acht. Voor werkenden geldt dit ook ten aanzien van de arbeidsongeschiktheidsregelingen, maar gepensioneerden oordelen hier vaker positief over. De Nabestaandenwet wordt in beide groepen vaker als onvoldoende beschouwd (ongeveer 60%).

Figuur 7.2 Oordeel over de toereikendheid van uitkeringen, 1991-2000[a] (% voldoende/te goed)

a Degenen die 'weet niet' hebben geantwoord, zijn buiten beschouwing gelaten.

Bron: SCP (CV'91-'00)

Het oordeel van de uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar is voor alle regelingen (met uitzondering van de dekking van het ziekterisico) minder positief. De arbeidsongeschiktheidsregelingen, de AOW, de Nabestaandenwet en de bijstand worden door een meerderheid van de uitkeringsontvangers (tussen 60% en 70%) onvoldoende gevonden.

Figuur 7.2 laat tevens zien dat er sinds het begin van de jaren negentig voor alle zes uitkeringsregelingen fluctuaties in deze percentages zijn opgetreden. Tussen 1994 en 1996 is het aandeel burgers dat de uitkeringen als voldoende of te goed beschouwt over het algemeen flink gedaald. Daarna zijn de opvattingen gedurende drie jaren redelijk stabiel, maar vanaf 1998 zijn de aandelen tevreden burgers weer fors – met 8 tot 15 procentpunten – gestegen. Gegevens uit het SCP-onderzoek *Zelfbepaalde zekerheden* (Hoff en Vrooman 2002) duiden erop dat deze trend ook in 2001 doorzet:[17] het aandeel burgers dat de regelingen als toereikend ziet is in in dat jaar nog een aantal procentpunten hoger dan in 2000.

In het genoemde onderzoek is ook nagegaan waarom men een bepaalde uitkeringsregeling 'te goed' of 'onvoldoende' vindt. Een te grote ontvankelijkheid voor misbruik en te weinig strikte toetredingscriteria van de regeling zijn de belangrijkste redenen voor de kwalificatie 'te goed'. Mensen die de uitkeringen onvoldoende vinden menen vaak dat de toetredingsvoorwaarden te zwaar zijn. Ook acht een aanzienlijk deel van hen het uitkeringsbedrag te laag.

Armoede

In de enquête Kwaliteit van de quartaire sector is gevraagd naar de subjectieve perceptie van het bestaansminimum, zoals dat is vastgelegd in de Algemene bijstandswet. De respondenten konden aangeven in hoeverre zij het eens zijn met de uitspraak 'Wie in Nederland van de bijstand moet rondkomen, leeft in armoede'. Een meerderheid van alle rerspondenten (59%) onderschrijft deze stelling, hiermee aangevend dat de wettelijke norm voor een minimaal inkomen volgens hen te laag is. Het zal weinig verbazing wekken dat vooral uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar met de uitspraak instemmen (71%).[18]

Tabel 7.1 toont een specifiekere subjectieve indicator voor armoede: het aandeel mensen dat aangeeft moeilijk van hun inkomen rond te kunnen komen, uitgesplitst naar inkomensbron.

Op het laatste meetpunt heeft ongeveer de helft van de uitkeringsontvangers moeite om rond te komen. Bij degenen die werken naast hun uitkering is dat minder, maar nog altijd 31%. Gepensioneerden komen op 24%, werkenden op 17%. De subjectieve armoede nam bij alle groepen aan het begin van de jaren negentig toe, en vanaf 1997 af. De daling in de tweede helft van de jaren negentig was bij de gepensioneerden het grootst, vooral in 1998. Dit laatste houdt vermoedelijk verband met de stijging van het netto AOW-pensioen door de verhoging van de ouderenaftrek in de inkomstenbelasting.

Tabel 7.1 Moeilijk rondkomen van het huishoudensinkomen, naar inkomensbron, 1991-1999 (in procenten)

	betaald werk	werk + uitkering (< 65 jaar)	uitkering (< 65 jaar)	ouderdoms-pensioen
1991	16	27	56	26
1992	17	33	58	30
1993	18	33	57	31
1994	22	38	59	33
1995	21	32	55	30
1996	22	36	55	32
1997	21	35	55	30
1998	17	31	48	25
1999	17	31	49	24

Bron: CBS (SEP'91-'99) SCP-bewerking

Tabel 7.2 bevat een andere subjectieve armoede-indicator: het maken van schulden of het aanspreken van spaargeld. Ook dit komt het minst voor bij de werkenden, direct gevolgd door de gepensioneerden. Uitkeringsontvangers bevinden zich opnieuw in de minst gunstige situatie: ongeveer een op de vijf zegt schulden te maken of te moeten interen op het spaargeld. De trend is hier hetzelfde als bij het rondkomen, maar iets minder geprononceerd: een lichte toename aan het begin van de jaren negentig, een afname na 1996.

Tabel 7.2 Schulden maken of interen op het spaargeld, naar inkomensbron, 1991-1999 (in procenten)

	betaald werk	werk + uitkering (< 65 jaar)	uitkering (< 65 jaar)	ouderdoms-pensioen
1991	7	11	16	12
1992	8	14	18	11
1993	9	14	17	10
1994	9	15	19	13
1995	8	14	22	12
1996	10	16	23	13
1997	11	13	21	13
1998	9	12	21	12
1999	9	14	20	11

Bron: CBS (SEP'91-'99) SCP-bewerking

Perceptie van de armoedeval

De afgelopen jaren is vaak gewaarschuwd voor de armoedeval: mensen zouden in de sociale zekerheid 'gevangen' blijven doordat het financieel niet aantrekkelijk is om te gaan werken, omdat zij dan hun aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen (huursubsidie, bijzondere bijstand, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen)

geheel of gedeeltelijk kunnen verliezen. Tot dusver is de analyse vooral theoretisch geweest en richtte zij zich op de marginale druk (zie bv. Allers en Den Heeten 2000; Derksen 2000; SZW 2002b). Het empirisch onderzoek op dit terrein is daarentegen beperkt. Uit het aanwezige onderzoek is echter wel gebleken dat een substantiële groep huishoudens (267.000) in beginsel te maken heeft met een armoedeval vanwege het mogelijk wegvallen van de huursubsidie, de bijzondere bijstand en kwijtscheldingsregelingen. Tevens is gebleken dat de huursubsidie vermoedelijk inderdaad remmend werkt op de arbeidsdeelname, ook nadat rekening is gehouden met andere factoren die op de arbeidsdeelname van invloed zijn (SCP/CBS 2001: 125-137, 202-203). De overheid heeft de laatste jaren een aantal maatregelen getroffen om de armoedeval te verkleinen.[19]

Een van de zaken die in het onderzoek naar de armoedeval tot dusver onderbelicht zijn gebleven, is de mate waarin uitkeringsontvangers zich bewust zijn van de mogelijkheid dat werkaanvaarding gepaard gaat met verlies van inkomensafhankelijke regelingen. Een recent SCP-onderzoek naar reïntegratie biedt enig inzicht hierin. Aan uitkeringsontvangers die (nog) niet werken is gevraagd of er bij hen sprake is van huursubsidie, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen of bijzondere bijstand. Bij een bevestigend antwoord is vervolgens nagegaan of men verwacht deze regelingen te verliezen indien men zou gaan werken. Ook is aan uitkeringsontvangers die inmiddels betaald werk verrichten gevraagd of zij, toen zij nog geen werk hadden, een of meer van deze inkomensaanvullingen ontvingen en of deze na werkaanvaarding verloren zijn gegaan.

Tabel 7.3 laat zien dat vooral de bijstandsgerechtigden huursubsidie, kwijtschelding of bijzondere bijstand ontvangen (c.q. dit voor de werkaanvaarding ontvingen). Bij de (ex-)WAO'ers en WW'ers komt huursubsidie in veel mindere mate voor, en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen of bijzondere bijstand nauwelijks. Ook blijkt dat de niet-werkende bijstandsontvangers veel vaker een verlies van de regelingen verwachten dan bij de inmiddels werkende Abw'ers feitelijk is voorgevallen. Dit geldt met name voor huursubsidie: terwijl van de niet-werkende bijstandsontvangers 74% verwacht de regeling te zullen verliezen bij werkaanvaarding, heeft bij degenen die inmiddels werken slechts 26% ook daadwerkelijk zo'n verlies geleden toen zij een baan kregen. Dit verschil kan voortkomen uit:[20]

a gedeeltelijke uitstroom van werkenden: een deel van hen heeft nog een uitkering, en door hun geringe inkomensvooruitgang hebben zij het recht op huursubsidie behouden;
b een selectie-effect: vooral mensen voor wie de armoedeval een geringe rol speelt zijn aan het werk gegaan;
c een perceptie-effect: uitkeringsontvangers die niet zijn gaan werken verwachten ten onrechte dat ze er niet in inkomen op vooruitgaan.[21]

Het grote bereik van de inkomensafhankelijke regelingen, gecombineerd met de verwachting van verlies hiervan bij werkhervatting, maakt in ieder geval dat de armoedeval vooral voor de Abw'ers klemmend is.

Tabel 7.3 Huursubsidie, kwijtschelding en bijzondere bijstand: feitelijke ontvangst en (verwacht) verlies bij werkaanvaarding[a], 2001 (in procenten)

	huursubsidie		kwijtschelding gemeentelijke belastingen		bijzondere bijstand	
	ontvangt nu	waarvan verlies verwacht	ontvangt nu	waarvan verlies verwacht	ontvangt nu	waarvan verlies verwacht
niet-werkenden[b]						
Abw	83	74	68	77	37	69
WAO, ex-WAO, WW[d]	14	60	6	70[e]	3	68[e]
	ontving vóór werk-aanvaarding	waarvan feitelijk verlies	ontving vóór werk-aanvaarding	waarvan feitelijk verlies	ontving vóór werk aanvaarding	waarvan feitelijk verlies
werkenden[c]						
Abw	83	26	56	47	45	53
WAO, ex-WAO, WW[d]	9	54	4	72[e]	3	86[e]

a Abw, WAO en WW: personen jonger dan 60 jaar die in december 2000 een uitkering ontvingen (WAO'ers gedurende maximaal 5 jaar); ex-WAO: personen jonger dan 60 jaar van wie de WAO-uitkering in 2000 is beëindigd.
b Op moment van enquête niet-werkend.
c Op moment van enquête werkend, eventueel in combinatie met uitkering.
d Vanwege het geringe aantal WAO'ers, ex-WAO'ers en WW'ers dat de regelingen ontvangt/ontving, zijn deze drie groepen samengevoegd.
e Indicatieve gegevens, gepercenteerd op (n < 50).

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001)

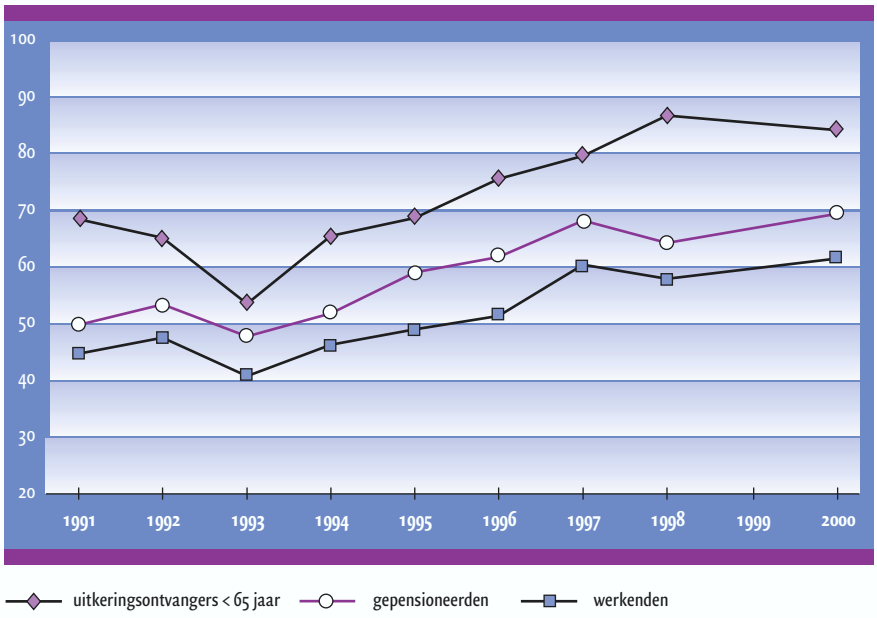
Beperking van ongelijkheid, herverdeling van inkomens

Uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar vinden de inkomensverschillen beduidend vaker te groot dan de werkenden en de gepensioneerden. Tevens laat figuur 7.3 zien dat er in alle drie categorieën sprake is van een oplopend percentage ontevredenen. Bij de uitkeringsontvangers, van wie in het begin van de jaren negentig al tweederde deel de inkomensverschillen te groot vond, is dit aandeel sindsdien gestegen naar bijna 85% in 2000. Binnen de groep gepensioneerden is de toename nog forser: van 50% tot 70%. Ook van de werkenden vindt inmiddels een ruime meerderheid (62% in 2000, tegenover 45% in 1991) dat de verschillen tussen de inkomens te groot zijn. Het in de media geschetste beeld dat de welvaartsgroei in de jaren negentig ongelijk is verdeeld (zie § 7.4.3), wordt dus weerspiegeld in de mening van alle drie groepen.

In overeenstemming met deze bevindingen is in elk van de drie groepen ook een flinke stijging opgetreden in het aandeel dat vindt dat de sociale uitkeringen moeten stijgen. Bij zowel de werkenden als de gepensioneerden gaat het daarbij om een toename van rond 30% in 1991 tot circa 50% in 2000, terwijl onder de uitkeringsontvangers het aandeel dat deze mening is toegedaan, is gestegen van iets minder dan 60% tot ruim driekwart (77%).

Overigens lijken beide opvattingen, zowel die over de verschillen in inkomens als die over de gewenste uitkeringshoogte, gerelateerd te zijn aan de economische conjunctuur. Bij alle drie groepen is in het recessiejaar 1993 een terugval te zien in het aandeel dat de verschillen in inkomens te groot vindt en dat de uitkeringen wil zien stijgen. Dit stemt overeen met de pieken in het aandeel respondenten die de uitkeringen als toereikend beschouwen, die figuur 7.2 voor dat jaar laat zien.

Figuur 7.3 Het oordeel over inkomensongelijkheid, 1991-2000 (% inkomensverschillen te groot)



a De groep met zowel betaald werk als een uitkering kan niet worden onderscheiden.

Bron: SCP (CV'91-'00)

7.5.2 *Kwaliteit in termen van activering*

In deze subparagraaf ligt het accent op de activering van uitkeringsontvangers, afgemeten aan hun eigen oordeel over de reïntegratie-inspanningen. Hierbij past enig voorbehoud, omdat deze beoordelingen slechts met enige 'ruis' in kaart kunnen worden gebracht, zeker waar het ontwikkelingen in de tijd betreft. Door de vele veranderingen in de uitvoering is de inhoud van reïntegratie door de jaren heen veranderd, hetgeen zich ook weerspiegelt in wisselende vragen in onderzoek. Er zijn bovendien verschillende instanties (uitkeringsinstellingen, arbodiensten, private reïntegratiebedrijven) op uiteenlopende momenten actief, waardoor het lastig is om aan de cliënt een algemeen oordeel te vragen over de reïntegratie-inspanning. Uitkeringsontvangers blijken bovendien vaak niet goed weten door welke instantie zij worden begeleid bij hun reïntegratie, en herkennen lang niet altijd de voor hen verrichte reïntegratieactiviteiten (Hento et

al. 2001). Ook kunnen de resultaten lastig vergelijkbaar zijn doordat de onderzochte groepen in reïntegratiestudies uiteenlopen (alle uitkeringsontvangers, bepaalde uitkeringscategorieën, of deelgroepen, zoals WAO-toetreders of mensen voor wie een reïntegratietraject is ingekocht).

Contacten met uitvoerings- en reïntegratie-instanties

In een recent SCP-onderzoek, waarover binnenkort uitgebreider wordt gerapporteerd, is nagegaan of en hoe vaak men met instanties contact heeft gehad sinds men de uitkering ontvangt. Uit tabel 7.4 blijkt dat het aandeel personen die contacten hebben gehad met de uitkerende instantie (uvi dan wel sociale dienst), voor iedere onderscheiden groep uitkeringsontvangers op een redelijk hoog niveau ligt: 63% voor de WAO'ers, 61% voor de ex-WAO'ers, 81% voor de Abw en 72% voor de WW. Voor een deel betreft dit zaken met betrekking tot de uitkeringsverstrekking. Als het gaat om contacten met instanties die uitsluitend of met name op reïntegratie zijn gericht (CWI, arbeidsbureau, uitzendbureau of privaat reïntegratiebedrijf), blijken de WAO'ers duidelijk te verschillen van de Abw'ers en WW'ers. Zowel de zittende als de ex-WAO'ers hebben veel minder vaak contacten gehad met dit soort instanties (resp. 26% en 32%) dan bijstands- en WW-ontvangers (resp. 71% en 74%). Dit verschil is uiteraard te verklaren vanuit het feit dat een deel van de WAO'ers niet meer in staat is tot werkhervatting. Uit nadere analyse blijkt dat, volgens eigen opgave, voor ruim de helft (57%) van de zittende WAO'ers de gezondheid een grote belemmering vormt om weer te gaan werken, terwijl dit voor slechts een kwart (26%) van de Abw'ers geldt, en voor 13% van de WW'ers. De ex-WAO'ers lijken wat dit betreft sterk op de WW'ers: ook van hen zegt 13% dat zij in sterke mate door hun gezondheid worden belemmerd om te werken. Daarnaast geeft van beide groepen tweederde deel aan een (zeer) goede gezondheid te hebben, en meldt 16% à 18% een lichte beperking te ervaren.

De frequentie van contacten is een andere indicator voor de mate van begeleiding. Verondersteld kan worden dat een intensiever contact betekent dat er sprake is van een intensiever begeleidingstraject. Ook hier scoren de WAO'ers minder goed: de gemiddelde contactfrequentie is bij de (ex-)WAO'ers geringer dan bij de bijstandsontvangers en de WW'ers. Dit geldt voor zowel de contacten met de uitvoeringsinstantie als die met de specifieke reïntegratie-instanties.

De relatief lage scores van de WAO'ers wat betreft de mate en intensiteit van begeleidingscontacten, betekent overigens niet dat de begeleiding van de gehele groep minimaal is. Een kwart tot een derde van hen zegt contacten te hebben gehad met een reïntegratie-instantie, waarbij het aantal contacten bij de zittende WAO'ers gemiddeld 7 en de ex-WAO'ers gemiddeld 9 bedraagt.

Tabel 7.4 Contacten tussen uitkeringsontvangers en reïntegratiefunctionarissen/-instanties sinds de aanvang van de uitkering,[a] 2001 (in procenten en gemiddelde aantallen)

	WAO		ex-WAO		Abw		WW	
	% contact gehad	indien ja: gemiddeld aantal	% contact gehad	indien ja: gemiddeld aantal	% contact gehad	indien ja: gemiddeld aantal	% contact gehad	indien ja: gemiddeld aantal
1 bedrijfsarts/arbodienst	53	7	59	6	–	–	–	–
2 arbeidsdeskundige uvi[b]	63	2	61	2	–	–	–	–
3 uvi algemeen	–	–	–	–	22	9	72	6
4 sociale dienst	–	–	–	–	81	13	–	–
5 CWI	4	2	3	2	14	4	15	4
6 arbeidsbureau	22	4	26	5	70	7	74	7
7 uitzendbureau	8	8	13	8	31	8	43	9
8 privaat reïntegratiebedrijf	17	4	19	4	24	6	25	6
totaal reïntegratie-instanties (5 t/m 8)	26	7	32	9	71	11	74	13

a WAO'ers, WW'ers en Abw'ers jonger dan 60 jaar die in december 2000 een uitkering ontvingen (de WAO'ers gedurende maximaal 5 jaar); ex-WAO'ers jonger dan 60 jaar van wie de WAO-uitkering in 2000 is beëindigd.
b uvi = uitvoeringsinstelling (GAK, Sociaal Fonds Bouwnijverheid, Cadans, GUO en USZO).

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001)

In 1995 is eveneens aan WAO'ers en WW'ers gevraagd naar het hebben van contacten met reïntegratie-instanties (Jehoel-Gijsbers et al. 1996). Hoewel de gegevens niet volledig vergelijkbaar zijn, lijken er geen duidelijke veranderingen te zijn opgetreden in de afgelopen jaren: van de WAO'ers had destijds 24% contact met het arbeidsbureau en 9% met een uitzendbureau,[22] terwijl deze percentages voor de WW'ers respectievelijk 73 en 44 bedragen.

In de enquête Kwaliteit van de quartaire sector is bij de uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar nagegaan of zij wel eens een activeringsaanbod hebben gekregen van de uitkeringsinstelling of het arbeidsbureau. De gegevens suggereren dat de activerende rol van Arbeidsvoorziening en de uitkerende instanties tamelijk beperkt is. Ruim een kwart (28%) van de desbetreffende uitkeringsontvangers meldt dat er gesprekken met hen zijn gevoerd over hoe zij het snelst weer aan het werk kunnen komen. Daarnaast heeft 16% een opleiding aangeboden gekregen, terwijl aan 11% een gesubsidieerde dan wel reguliere baan is aangeboden. Aan eveneens 11% is voorgesteld om deel te nemen aan een project sociale activering. In totaal heeft 39% van de uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar enig aanbod op het terrein van reïntegratie ontvangen. Dit is met inbegrip van de gesprekken over werkhervatting; zonder meetelling hiervan is het bereik 25%. Indien degenen die naar eigen zeggen niet-sollicitatieplichtig zijn[23] buiten beschouwing worden gelaten, wordt het beeld gunstiger. Met 94% van de sollicitatieplichtige groep is op z'n minst een gesprek over werkhervatting gevoerd, terwijl aan 60% een 'echt' activeringsaanbod (gesubsidieerd dan wel regulier werk, een opleiding of een project sociale activering) is gedaan.[24]

Oordeel over reïntegratiehulp door de uitvoeringsinstantie

De eerste generaliseerbare empirische gegevens over wat uitkeringsontvangers vinden van de hulp bij reïntegratie, dateren uit 1991, toen de toenmalige Sociale Verzekeringsraad (SVr) een grootschalig onderzoek liet verrichten naar het oordeel over de uitvoering van Abw, RWW, WW, Ziektewet, WAO en invaliditeitspensioen (De Gier et al. 1992). Een apart onderdeel in dit onderzoek vormde het oordeel van de verschillende uitkeringsgroepen over de begeleiding naar arbeid, zoals die in die jaren door de uitvoeringsinstellingen werd aangeboden. In 1995 is dit onderzoek in opdracht van het toenmalig College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) herhaald onder uitkeringsontvangers van de werknemersverzekeringen (WW, WAO en Ziektewet) (Jehoel-Gijsbers et al. 1996). Uit beide onderzoeken is gebleken dat het oordeel over de reïntegratiebegeleiding gemiddeld genomen aanmerkelijk negatiever was dan dat over de meer administratieve aspecten van de gevalsbehandeling, zoals de aanvraag-, beoordelings- en toekenningsprocedure en de uitkeringsverstrekking. De uitvoeringsorganisaties functioneerden derhalve relatief goed als uitkerende instantie, maar minder goed als reïntegratie-instantie. Opvallend is dat tussen 1991 en 1995 het aandeel uitkeringsontvangers met een negatief oordeel over de begeleiding is gegroeid, ondanks het feit dat de begeleiding in die periode intensiever is geworden (tabel 7.5). Als verklaring wordt aangevoerd dat de cliënten in 1995 mogelijk hogere eisen stelden aan de begeleiding (Jehoel-Gijsbers et al. 1996: 11), wellicht mede veroorzaakt door de cultuuromslag die enkele jaren eerder (in 1992) in gang was gezet door de parlementaire enquête naar het functioneren van de uitvoeringsorganen.[25]

In 2001 lijkt het oordeel van bijstandsontvangers over de hulp bij reïntegratie door de uitvoeringsinstantie niet te zijn verbeterd. De mening van WW'ers en WAO'ers lijkt wat positiever te zijn geworden, maar nog steeds vindt ruim eenderde deel van de WW'ers en ruim 20% van de WAO'ers de begeleiding door de uvi onvoldoende.

Het positiever worden van het oordeel door de WAO'ers lijkt ondersteund te worden door de resultaten van een onderzoek onder WAO-toetreders, die gemiddeld een 6,8 als rapportcijfer geven voor de begeleiding door de uvi (Jehoel-Gijsbers en Van der Giezen 2000: 82), waar dat in 1995 – voor de gehele groep WAO'ers – een 5,6 bedroeg (Jehoel-Gijsbers et al. 1996: 192). Hierbij kan een rol spelen dat er sinds 1995 sprake is geweest van een verschuiving van feitelijke bemoeienis door de uitvoeringsinstantie naar uitbesteding van de reïntegratietaken aan Arbeidsvoorziening en reïntegratiebedrijven, waardoor men minder daadwerkelijke ondersteuning vanuit de uvi verwacht. Anderzijds lijken degenen voor wie daadwerkelijk een reïntegratietraject is ingekocht, weer een veel minder positief oordeel te hebben over de uvi: arbeidsgehandicapten geven de uitvoeringsinstelling – een jaar na inkoop van het traject – gemiddeld een 5,2 (Hento et al. 2001) en ruim de helft geeft een 5 of minder als rapportcijfer.

Tabel 7.5 Oordeel uitkeringsontvangers over begeleiding naar werk door uitvoeringsinstantie,[a] 1991-2001 (gemiddeld rapportcijfer en percentage onvoldoende)

	1991		1995		1999		2000		2001[b]
	gem. cijfer	% met ≤ 5	gem. cijfer	% met ≤ 5	gem. cijfer	% met ≤ 5[c]	gem. cijfer	% met≤ 5[c]	% onvoldoende[d]
Abw	6,0	35	–	–					33
WW	5,6	42	5,1	52					38
WAO	5,8	39	5,6	41					21
ex-WAO									34
WAO-toetreders					6,8	18			
arbeidsgehandicapten met traject							5,2	53	

a De uitvoeringsinstantie betreft voor de WW de uvi, voor (ex-)WAO de arbeidsdeskundige van de uvi, en voor de Abw de sociale dienst.
b Percentages hebben alleen betrekking op degenen die contact hebben gehad met de desbetreffende instantie (zie tabel 7.4).
c Berekend op basis van beschikbare Lisv-gegevens, niet gepubliceerd.
d Mogelijke antwoordcategorieën: ruim voldoende, voldoende, onvoldoende, niet van toepassing.

Bron: De Gier et al. (1992); Jehoel-Gijsbers et al. (1996); Jehoel-Gijsbers en Van der Giezen (2000); Hento et al. (2001); SCP (Enquête reïntegratie 2001)

Ook in de enquête Kwaliteit van de quartaire sector is gevraagd naar het oordeel over de reïntegratie-inspanningen vanuit de instanties. Van alle personen jonger dan 65 jaar met uitsluitend een uitkering als inkomensbron is 28% het eens met de stelling dat de instanties voldoende doen om hen weer aan het werk te krijgen. Onder degenen die zowel een uitkering als arbeidsinkomen hebben, ligt dit percentage wat hoger, op 34. Van beide groepen is zo'n 38% het echter oneens met de uitspraak, terwijl respectievelijk 34% en 29% er geen mening over heeft.

Het oordeel over de reïntegratie-inspanningen van de instanties blijkt gerelateerd aan het type uitkering dat men ontvangt. Bijstandsgerechtigden zijn het vaakst van mening dat de instanties zich voldoende inspanningen getroosten om hen weer aan het werk te helpen (37%). Daarentegen hebben de WW'ers relatief vaak een ongunstig oordeel: van hen kan ruim de helft (54%) zich niet met de genoemde stelling verenigen. De ontvangers van een Anw-uitkering vallen op doordat zij zich merendeels (in 63% van de gevallen) van een mening onthouden. Een verklaring hiervoor is gelegen in het feit dat zij in principe van sollicitatieplicht zijn vrijgesteld en derhalve niet vaak te maken zullen hebben met de reïntegratie-inspanningen van instanties. Overigens dienen de genoemde percentages met enige terughoudendheid te worden geïnterpreteerd, gezien de geringe aantallen respondenten die bij deze berekeningen betrokken zijn.

Oordeel over de inspanningen van op reïntegratie gerichte instanties

Op grond van de resultaten uit het SCP-reïntegratieonderzoek 2001 lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het oordeel over de diverse reïntegratie-instanties tamelijk negatief is. Van degenen die hulp hebben ontvangen om aan het werk te komen, is een

substantieel deel daarover niet te spreken (zie tabel 7.6). Circa 40% tot 50% beschouwt de inspanningen van CWI, arbeidsbureau en uitzendbureau als onvoldoende, en slechts een beperkt percentage (7 à 15) kent hun het predikaat 'ruim voldoende' toe. De private reïntegratiebedrijven lijken positiever te worden beoordeeld. Ook van deze bedrijven vindt nog circa een kwart tot een derde de inzet onvoldoende, maar nu geeft eenzelfde aandeel een ruim voldoende. Vanwege de grote veranderingen in de uitvoering van reïntegratie, is vergelijking met onderzoeksdata uit de jaren negentig niet mogelijk.

Wel blijkt ook uit onderzoek onder arbeidsgehandicapten voor wie een reïntegratietraject is ingekocht dat de reïntegratiebedrijven relatief positief worden beoordeeld. Vergelijking van de rapportcijfers die de respondenten hebben gegeven aan de verschillende instanties waarmee zij in het kader van het traject te maken hadden, maakt duidelijk dat het reïntegratiebedrijf zich in hun ogen meer inzet (gemiddeld rapportcijfer 7,0) dan de uvi of Arbeidsvoorziening (beide gemiddeld een 5,2) (Hento et al. 2001: 126).

Tabel 7.6 Aandeel uitkeringsontvangers[a] dat de begeleiding naar werk door reïntegratie-instanties als onvoldoende beoordeelt,[b] 2001 (in procenten)

	Abw	WW	WAO	ex-WAO
CWI	37	47	–[c]	–[c]
arbeidsbureau	49	42	41	39
uitzendbureau	47	39	–[c]	–[c]
reïntegratiebedrijf	26	33	36	35

a Percentages hebben alleen betrekking op degenen die contact hebben gehad met de desbetreffende instantie (zie tabel 7.4).
b Mogelijke antwoordcategorieën: ruim voldoende, voldoende, onvoldoende, niet van toepassing.
c Aantal waarnemingen minder dan 50.

Bron: SCP (Enquête reïntegratie 2001)

Trajecten in het kader van de wet-REA

De in tabel 7.6 weergegeven cijfers hebben betrekking op reïntegratiehulp in het algemeen. Een deel van deze reïntegratiehulp heeft betrekking op trajecten voor arbeidsgehandicapten die vallen onder de doelgroep van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (wet-REA), die per 1 juli 1998 is ingevoerd. Deze doelgroep valt deels buiten de hiervoor genoemde uitkeringscategorieën; het gaat om iedereen die door ziekte of gebrek verminderde kansen heeft op de arbeidsmarkt. In de afgelopen jaren is er specifiek onderzoek verricht onder personen voor wie in het kader van de wet-REA een reïntegratietraject is gestart (Hento et al. 2001; Cuelenaere et al. 2000). Uit deze onderzoeken blijkt dat het traject gemiddeld genomen met het rapportcijfer 6 wordt gehonoreerd. Daarbij is er nauwelijks onderscheid tussen arbeidsgehandicapten die vallen onder de reïntegratieverantwoordelijkheid van de uvi (rapportcijfer 6,2) of onder die van gemeenten (6,1) of Arbeidsvoorziening (6,2). Met name bij de

uvi-cliënten komt dit gemiddelde tot stand doordat zeer negatieve oordelen tegenover zeer positieve staan. Blijkbaar verlopen sommige trajecten heel goed en ander heel slecht.

In het onderzoek van Hento et al. (2001) zijn tachtig arbeidsgehandicapten een jaar lang gevolgd. Daarbij blijkt dat gedurende de loop van het traject het oordeel negatiever wordt; het gemiddelde rapportcijfer daalt van 6,2 naar 5,6. Deze daling wordt grotendeels veroorzaakt doordat aanvankelijke verwachtingen niet zijn uitgekomen (bij 40% is dit het geval) en doordat het traject niet of onvoldoende van de grond is gekomen. Het blijkt dat ruim een jaar na de registratie van de inkoop van een reïntegratietraject, een kwart van de tachtig gevolgde arbeidsgehandicapten nog steeds geen enkele reïntegratiehulp heeft ontvangen. Van hen gaat tweederde deel ervan uit dat dit ook in de toekomst niet meer zal gebeuren. De trajecten die wel zijn gestart, kennen een gemiddelde wachttijd van vier maanden.

Bij cliënten van Arbeidsvoorziening en gemeenten blijkt de aangeboden ondersteuning in circa de helft van de gevallen niet daadwerkelijk van start te zijn gegaan (Cuelenaere et al. 2000: 44).

Uit zowel het onderzoek van Hento et al. (2001: 132) als dat van Cuelenaere et al. (2000: 53, 55) komt naar voren dat met name persoonsgebonden factoren bepalend zijn voor een gunstige beoordeling van een reïntegratietraject: een persoonlijke benadering, betrokkenheid van de functionaris en een vaste contactpersoon dragen bij aan een positief oordeel. Ontevredenheid met een traject komt vooral voort uit procesmatige aspecten, zoals de traagheid van procedures, onduidelijke communicatie en de bureaucratische houding van instanties. Naarmate het traject meer vorm krijgt gedurende de looptijd, blijkt de inhoud ervan als slaagfactor belangrijker te worden. Met name het ontvangen van scholing draagt bij aan de tevredenheid.

De resultaten van een meldweek die door het Breed Platform Verzekerden en Werk is gehouden in november 2001, waarin cliënten van reïntegratiebedrijven werden opgeroepen om hun ervaringen door te geven, sluiten hier redelijk bij aan (Vinke et al. 2002: 29). De drie belangrijkste uitkomsten van de meldweek zijn de volgende.

- Er is te weinig aandacht voor de eigen wensen en de persoonlijke situatie van de cliënt.
- De cliënt wordt onvoldoende geïnformeerd.
- De mogelijkheden om klachten in te dienen zijn onbekend.

Effect van reïntegratiehulp

Uiteindelijk gaat het erom of de geboden reïntegratiehulp leidt tot werkhervatting die anders niet of pas veel later zou hebben plaatsgevonden. Het vaststellen van een oorzakelijk verband is echter zeer lastig. De invloed van de verstrekte reïntegratiehulp of reïntegratie-instrumenten is niet los te koppelen van die van andere factoren, zoals de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt of in de gezondheidstoestand van de arbeidsgehandicapte. Wel kan op basis van enkele recente onderzoeken enig inzicht worden

gegeven in de mate waarin arbeidsgehandicapten een stimulerend effect hebben ervaren van de deelname aan een reïntegratietraject of van de inzet van een REA-instrument op werkhervatting. Dit effect is naar hun oordeel beperkt. Van de WAO-toetreders die een half jaar na afloop van het ziektejaar (in 1999) geheel of gedeeltelijk werkzaam zijn, zegt slechts 19% dat de ontvangen begeleiding een rol heeft gespeeld bij de werkhervatting (Jehoel-Gijsbers en Van der Giezen 2000: 82). Van de arbeidsgehandicapten die via de gemeente of Arbeidsvoorziening een REA-traject of -instrument hebben ontvangen, ziet vrijwel niemand een relatie tussen de REA-inzet en het vinden van werk. Opmerkelijk is wel dat een deel van de werkhervatters aan het werk is met een voorziening of aanpassing van de werkplek, en dat de helft van de betrokken arbeidsgehandicapten deze ook noodzakelijk acht voor het vinden en behouden van werk. Deze werkvoorzieningen zijn echter slechts zelden in het kader van de wet-REA verstrekt; het gaat derhalve om niet-wettelijke, informele voorzieningen (Cuelenaere et al. 2000: 72-73).

De arbeidsgehandicapten die onder verantwoordelijkheid van de uvi vallen, oordelen wat positiever over het effect van het reïntegratietraject. Ruim de helft is circa een jaar na inkoop van het traject werkzaam en circa de helft van deze werkhervatters geeft aan dat het traject een (kleine) positieve bijdrage heeft geleverd aan die werkhervatting. Van de niet-werkenden verwacht eveneens circa de helft dat het hun kansen op werk (enigszins) zal vergroten. Overigens is een deel van de arbeidsgehandicapten al aan het werk voordat het traject van start is gegaan (Hento et al. 2001: 102-106).

Er blijkt uit de beschikbare onderzoeken geen positief effect van een reïntegratietraject op werkhervatting. Wel lijken er enige positieve effecten op andere punten te zijn. Uit de studies van Hento et al. (2001) en Cuelenaere et al. (2000) blijkt dat een aanzienlijk deel van de arbeidsgehandicapten – de helft tot twee derde – van mening is dat het reïntegratietraject een positieve bijdrage heeft geleverd aan zaken als het verwerven van meer inzicht in het type werk dat zij wensen, het ontdekken van nieuwe mogelijkheden bij zichzelf, een grotere motivatie en het meer initiatief nemen om werk te vinden.

Evaluatie sociale-activeringstrajecten

Sociale activering maakt sinds enkele jaren een serieus onderdeel uit van het totale activerings- en uitstroombeleid van de overheid. Het is gericht op mensen met een geringe kans op directe arbeidsdeelname (fase 4-cliënten) en heeft tot doel de maatschappelijke participatie van deze groep te bevorderen, waardoor sociale uitsluiting wordt voorkomen en mogelijk weer een stap richting arbeidsmarkt gezet kan worden. Een belangrijk deel van de sociale activering wordt uitgevoerd door gemeenten ten behoeve van hun bijstandsontvangers, in de vorm van experimenten waarvoor aan het ministerie van SZW toestemming moest worden gevraagd. Uit de eindevaluatie[26] van deze experimenten is gebleken dat het bereik ervan betrekkelijk gering is: medio 1999 neemt circa 3% van de bijstandsontvangers in fase 4 eraan deel (Jehoel-Gijsbers et al. 2000). Bij de werving blijkt reeds een groot deel van de cliënten in een vroeg

stadium af te vallen, veelal vanwege een grote persoonlijke problematiek, gezondheidsproblemen of onvoldoende motivatie.

Hoewel er met betrekking tot het bereiken van de juiste doelgroep niet zulke positieve resultaten zijn te melden, zijn die er wel aangaande de ervaringen van de deelnemers aan de trajecten. Deelname blijkt overwegend positieve effecten te hebben opgeleverd. Dit geldt met name de terugdringing van sociale uitsluiting: de meerderheid van de deelnemers heeft meer sociale contacten gekregen, ervaart meer maatschappelijke waardering en een grotere betrokkenheid bij de maatschappij, en heeft meer zelfvertrouwen, structuur in het leven en inzicht in welk werk zij willen en kunnen doen. Hun vertrouwen in de toekomst is toegenomen en de overgrote meerderheid van de deelnemers wil graag betaald werk gaan verrichten.

Ook de uitvoering en inhoud van de trajecten worden overwegend positief beoordeeld. Zo zijn vrijwel alle deelnemers van mening dat zij voldoende begeleiding hebben gehad (89%), en dat zij activiteiten verrichten die goed aansluiten bij wat zij kunnen (91%) en bij wat ze willen (84%). Slechts een kleine minderheid (14%) heeft ooit overwogen om te stoppen met het project.

Bij de bereikte doelgroep blijkt er dus sprake van een goede match. Om ook de tot nu toe niet bereikte doelgroep in een sociale-activeringstraject te krijgen, zullen echter nog veel inspanningen nodig zijn, met name doordat door 'afroming' in de afgelopen jaren deze groep steeds problematischer is geworden.

7.5.3 De kwaliteit van het systeem

Een aanvaardbare systeemkwaliteit vormt een derde doelstelling van de sociale zekerheid. Hierbij gaat het om het bereiken van de beoogde doelgroep, om een correcte en adequate uitkeringsverstrekking en om een effectief uitstroombeleid. Over alle drie aspecten komt hierna het oordeel van de burgers aan de orde.

Tegengaan van misbruik

De gegevens in tabel 7.7 laten zien dat van de vier onderzochte regelingen de mening over het misbruik het gunstigst is bij de Kinderbijslagwet. Toch vermoedt nog altijd een kwart tot eenderde deel van de ondervraagden dat deze regeling veel wordt misbruikt. Over de arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn met name werkenden en gepensioneerden pessimistisch gestemd. Van beide groepen meent iets meer dan de helft dat hiervan veel misbruik wordt gemaakt. De uitkeringsgerechtigden, met name degenen die geen inkomen uit arbeid ontvangen en daarbinnen weer vooral de WAO'ers, denken hier anders over. Van deze laatsten is minder dan eenderde deel (29%) van mening dat de arbeidsongeschiktheidsregelingen veel misbruik kennen.

Tabel 7.7 Perceptie van misbruik van de sociale verzekeringen, oordeel naar inkomensbron, 2002 (in procenten)

	betaald werk	werk + uitkering (< 65 jaar)	uitkering (< 65 jaar)	ouderdoms-pensioen
Algemene kinderbijslagwet	31	24	32	28
Algemene bijstandswet	40	41	39	43
Werkloosheidswet	53	49	40	47
arbeidsongeschiktheidsregelingen	54	42	36	51

Bron: SCP (KQS'02)

De overige twee regelingen liggen, wat de misbruikperceptie betreft, tussen de Kinderbijslagwet en de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen in. Voor de Werkloosheidswet geldt daarbij dat zowel de werkenden en gepensioneerden als de uitkeringsgerechtigden die tevens inkomsten uit arbeid ontvangen, hierover een pessimistischer beeld hebben dan degenen die uitsluitend een uitkering hebben. Ten aanzien van de Algemene bijstandswet worden echter nauwelijks verschillen tussen de vier categorieën gevonden.

In het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland zijn in 1993 en 1995 vergelijkbare vragen over misbruik gesteld. Het beeld fluctueert nogal; in het algemeen was de misbruikperceptie in 1993 beduidend hoger, en in 1995 lager dan in 2002. Al met al duiden de gepresenteerde bevindingen erop dat de burgers veelal instemmen met het in de media weergegeven beeld (zie § 7.4.4) van een weinig fraudebestendig uitkeringsstelsel.

Kwaliteit van de uitkeringsverstrekking

In de enquête Kwaliteit van de quartaire sector (KQS) is aan uitkerings- en pensioengerechtigden gevraagd of zij ervaring hebben met fouten en misstappen van de uitkeringsinstelling ten aanzien van de uitkeringsverstrekking. Hierbij gaat het onder meer om problemen bij het vaststellen van het recht op of de hoogte van de uitkering, om een onaangename behandeling aan het loket en om een onheuse reactie op klachten. Tabel 7.8 toont per categorie uitkeringsontvangers (inclusief degenen die tevens inkomen uit arbeid hebben) het aandeel personen die met dergelijke kwesties te maken hebben gehad.

De ontvangers van een nabestaanden- of ouderdomspensioen hebben veel minder vaak te maken met fouten in de uitvoering dan de ontvangers van een bijstands-, werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Waar van deze laatsten soms ruim eenderde deel ervaring heeft met fouten of een onprettige behandeling, gaat het bij de Anw'ers en de gepensioneerden gewoonlijk om minder dan 10%, respectievelijk 5%. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat de Sociale Verzekeringsbank, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van zowel de Anw als de AOW, kwalitatief beter is dan de andere uitkerende instanties. Maar het verschil kan ook voortkomen uit de relatieve eenvoud van de volksverzekeringen (eenduidiger criteria voor het recht op uitkering, minder fluctuaties in de groep rechthebbenden).

Tabel 7.8 Problemen in de uitvoeringspraktijk, ervaringen van uitkerings- en pensioenontvangers, 2002 (in procenten)

	ontvangers Abw	ontvangers WW	ontvangers WAO	ontvangers Anw	ontvangers VUT/AOW
fout bij vaststelling uitkeringsbedrag	34	31	37	13	6
verkeerd bedrag overgemaakt	30	33	26	9	3
uitkering ten onrechte gekort/gestopt	24	23	14	10	1
bedrag te laat overgemaakt	18	27	13	4	5
voorziening ten onrechte afgewezen	16	6	10	4	1
voorziening niet/te laat geleverd	12	2	7	4	1
fout bij vaststelling uitkeringsduur	7	19	13	1	1
onaangename behandeling aan loket	35	31	22	5	1
onbegrijpelijke brief toegestuurd	26	29	28	22	5
niet gereageerd op brief	16	15	18	5	3
telefoon niet beantwoord	14	15	21	4	3
klacht niet serieus genomen	15	10	15	9	3
zonder toestemming persoonlijke gegevens doorgegeven	8	6	6	1	1
(n)	(74)	(50)	(193)	(82)	(765)

Bron: SCP (KQS'02)

Volgens de Abw-, ww- en WAO-ontvangers worden er vooral fouten gemaakt bij het vaststellen van het uitkeringsbedrag waarop men recht heeft. Ook krijgt men nogal eens een te hoog of te laag uitkeringsbedrag overgemaakt, en klaagt men over de behandeling aan het loket of door de consulent, alsmede over een te moeilijk taalgebruik in toegezonden brieven. Daarentegen komt het weinig voor dat de uitkeringsinstelling zonder toestemming persoonlijke gegevens doorgeeft aan anderen, en lijken de toekenning en levering van voorzieningen als medische hulpmiddelen en bijzondere bijstand over het algemeen eveneens goed te verlopen. Hierbij past de kanttekening dat het lage percentage soms in de hand wordt gewerkt doordat niet alle uitkeringsontvangers met het desbetreffende probleem geconfronteerd kunnen worden.[27]

Hoewel de uitkeringsverstrekking dus niet altijd vlekkeloos verloopt, hebben veruit de meeste uitkerings- en pensioengerechtigden in het algemeen een positief oordeel. Van de WW'ers is 84% (zeer) tevreden over de wijze waarop de uitkering wordt verstrekt. Dit percentage loopt op tot 87 bij de WAO'ers en de bijstandsgerechtigden, tot 91 bij de ontvangers van een nabestaandenpensioen, en tot zelfs 99 bij de ontvangers van een ouderdomspensioen.

Kwaliteit van activeringsinspanningen

Ten aanzien van de uitvoeringspraktijk op het gebied van activering, is in de enquête Kwaliteit van de quartaire sector gevraagd naar de mate waarin een activeringsaanbod aansluit bij de opleiding en werkervaring, en naar de mate waarin de instanties rekening

houden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Met name dit laatste stemt tot tevredenheid: respectievelijk 39% en 51% van de ondervraagde uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar (incl. degenen die tevens betaald werk verrichten) is van mening dat de instanties voldoende rekening houden met hun gezinssituatie en met hun gezondheidstoestand. Alleen de WW'ers stellen zich hierover gereserveerder op, met respectievelijk 29% en 37% tevredenen.

Over de aansluiting bij de arbeidsmarktkwalificaties is men minder te spreken: van alle uitkeringsgerechtigden is slechts 23% het eens met de uitspraak dat een aanbod voor werk of een cursus gewoonlijk goed aansluit bij hun werkervaring en opleiding. Hierbij steken de bijstandsgerechtigden in positieve zin af tegen de overige uitkeringsontvangers. Van hen is meer dan een derde (35%) van mening dat het aanbod aansluit bij de eigen kwalificaties. Voor een deel kan dit voortkomen uit verschillen in samenstelling.

7.5.4 *De wens tot modernisering*

Voor een beoordeling van een van de randvoorwaarden van de sociale zekerheid, het inspelen op veranderingen in de omgeving, is het van belang te weten in hoeverre de burgers zelf vinden dat het stelsel moet worden aangepast. In beleidskringen wordt vaak verondersteld dat de burger meer keuzevrijheid wenst, omdat dit zou aansluiten bij de algemene tendens tot individualisering, de groeiende diversiteit in arbeids- en leefpatronen, en de hogere eisen die de welvarende middenklasse aan collectieve voorzieningen stelt (zie bv. SER 2001; SZW 2002a, alsook § 7.4.5). Het SCP heeft recentelijk geïnventariseerd of er onder de Nederlandse burgers draagvlak bestaat voor meer individuele keuzevrijheid in de sociale zekerheid (Hoff en Vrooman 2002).

Een ruime meerderheid vindt het een slecht idee om de dekking tegen de financiële gevolgen van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid aan de burgers zelf over te laten, zo blijkt uit tabel 7.9. Van de werkenden beschouwt meer dan 60%, oplopend tot bijna driekwart, dit blijkbaar als een taak van de overheid. Uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar, van wie velen zelf tot de arbeidsongeschikten of werklozen behoren, zijn deze mening zelfs nog iets vaker toegedaan.

Minder afwijzend staat men tegenover zelfbepaling bij de dekking tegen de gevolgen van pensionering en het overlijden van de partner. Van alle drie onderscheiden categorieën meent circa een derde, respectievelijk rond de 45%, dat het een slecht idee is om dit aan de burgers zelf over te laten. Een mogelijke verklaring wordt gevormd door het gegeven dat het hier om reeds bestaande keuzevrijheden gaat. Daarnaast is pensionering een risico dat men – tot op zekere hoogte – kan voorzien en waar men ruim van tevoren reeds maatregelen voor kan treffen.

Tabel 7.9 Zelfbepaling in de sociale verzekeringen slecht idee, oordeel werkenden, uitkeringsontvangers en gepensioneerden, 2001 (in procenten)

	uitkeringsontvangers		
	werkenden	< 65 jaar	gepensioneerden
ziekte, waardoor men niet meer kan werken	73	72	68
arbeidsongeschiktheid	69	74	61
werkloosheid	64	67	58
overlijden partner	45	47	42
pensionering	34	35	36

Bron: SCP (Enquête keuzevrijheid 2001)

Daarnaast is aan de respondenten een aantal specifieke scenario's voorgelegd. In het algemeen is er redelijk veel bijval voor voorstellen die een aanvullend karakter hebben en meer keuzemogelijkheden in de individuele levensloop kunnen ondersteunen (verlofsparen, kopen van verlofdagen, zorgverlof). Ook voorstellen die een ruimere dekking bieden ten opzichte van het huidige niveau genieten tamelijk veel steun (bv. een WAO-uitkering van 80% van het laatstverdiende loon, tegen een extra premie van 2% van het nettoloon). Er is echter minder steun voor voorstellen die ten opzichte van de huidige situatie een verslechtering van de dekking van de collectieve verzekeringen impliceren (een lagere uitkering in de WW, WAO of minder loondoorbetaling bij ziekte), ook al staan daar een hoger nettoloon, een langer durende uitkering of extra vrije dagen tegenover. Ook een 'integrale verzekering' voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, pensioen en verlof – waarbij men door premiebetaling rechten opbouwt – geniet niet veel steun. Zo'n verzekering zou bij uitstek ten dienste van de individuele levensloop kunnen staan: men kan dan immers zelf bepalen hoeveel rechten men opbouwt en waarvoor men ze gebruikt. Maar men lijkt toch terug te schrikken voor dergelijke spaarsystemen, wellicht omdat het kan betekenen dat de prepensioenrechten 'op' zijn als men langdurig werkloos is geweest, veel zorgverlof heeft gehad en dergelijke.

Uit het onderzoek is verder gebleken dat de steun voor dit soort keuzemogelijkheden sterk afhangt van de objectieve en subjectieve financiële kosten/baten, alsmede van de principiële oordelen over de verantwoordelijkheden van de overheid en het individu.

Conclusies

Centraal in deze paragraaf stond de vraag of de sociale zekerheid in de ogen van de bevolking haar doelstellingen – voldoende inkomensbescherming, activering en een adequate systeemkwaliteit – weet te realiseren. Uit de bevindingen komt naar voren dat de mate van *inkomensbescherming* volgens veel burgers te wensen overlaat. De WW en de dekking van het ziekterisico worden door een grote meerderheid als toereikend beschouwd, maar dit geldt in veel mindere mate voor de WAO, de AOW, de bijstand

en de nabestaandenuitkering. Een aanzienlijk deel van de bevolking is dan ook van mening dat de sociale uitkeringen zouden moeten stijgen, terwijl bijna 60% vindt dat het hebben van een bijstandsuitkering armoede betekent. Tegelijkertijd meent een aanzienlijk deel van de bevolking echter dat de uitkeringen veelvuldig worden misbruikt, waarbij men vooral sceptisch is over de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de ww.

Wanneer de financiële situatie van de feitelijke gebruikers van de sociale zekerheid wordt bezien, blijkt dat vooral uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar vaak moeite hebben om van het inkomen rond te komen. De bijstandsgerechtigden onder hen verwachten vaak dat zij hun aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen, zoals de huursubsidie, zullen verliezen als zij weer gaan werken, en percipiëren daarmee een armoedeval. De gepensioneerden zijn tevredener over hun financiële positie.

Het algemene beeld van de *activerende rol* van de sociale zekerheid is weinig positief. Noch de WAO'ers, noch de WW'ers of de bijstandsontvangers oordelen gunstig over de begeleiding in het reïntegratieproces vanuit het arbeidsbureau, een uitzendbureau of een privaat reïntegratiebedrijf, waarbij met name de inspanningen vanuit Arbeidsvoorziening worden gehekeld. Ook over de reïntegratiebegeleiding door uitvoeringsinstellingen en de gemeentelijke sociale dienst is men weinig te spreken: circa een derde van de WW'ers en de bijstandsontvangers, en meer dan 20% van de WAO'ers, is van mening dat deze hulp onvoldoende is.

De trajecten die in het kader van de wet-REA worden ingekocht voor arbeidsgehandicapten, blijken zeer wisselend te worden beoordeeld. Belangrijke struikelblokken zijn de lange wachttijden vóór de daadwerkelijke start van het traject, het gebrek aan informatie en de bureaucratische houding van instanties. Daarentegen dragen aspecten als een persoonlijke benadering en betrokkenheid van de functionaris bij aan een positief oordeel. Inhoudelijk ligt de waarde van de trajecten vooral in het feit dat zij de arbeidsgehandicapte meer inzicht geven in diens wensen en mogelijkheden ten aanzien van werk. Het oordeel van de cliënten over het effect van de reïntegratiehulp is in het algemeen echter niet heel positief. Bij arbeidsgehandicapten die onder de uvi's vallen en aan het werk zijn gegaan, geeft slechts de helft aan dat het reïntegratietraject een (kleine) positieve bijdrage aan de werkhervatting heeft geleverd. Van de arbeidsgehandicapte cliënten van Arbeidsvoorziening en de gemeente ziet vrijwel niemand een verband tussen de geleverde REA-inzet en het vinden van werk.

De sociale-activeringstrajecten voor fase 4-bijstandscliënten, tenslotte, worden – hoewel het bereik klein is – wel veelal positief beoordeeld. Niet alleen zijn de deelnemers tevreden over de uitvoering en inhoud ervan, maar bovendien ervaren zij een gunstige uitwerking op hun persoonlijke leefsituatie.

Waar de mate van inkomensbescherming en de activerende rol van de sociale zekerheid nogal eens worden gelaakt, is het oordeel over de *uitkeringsverstrekking* over het algemeen gunstig: van de uitkerings- en pensioenontvangers geeft meer dan 80%

aan hier (zeer) tevreden over te zijn. Voorzover men klachten heeft, gaat het vooral om fouten bij het vaststellen of overschrijven van het uitkeringsbedrag, een onprettige behandeling aan het loket en toezending van onbegrijpelijke brieven door de uitvoeringsinstelling.

Hoewel de kwaliteit van de sociale zekerheid op veel punten door de burgers vrij kritisch wordt beoordeeld, blijkt er toch weinig behoefte te zijn aan drastische *veranderingen in het huidige stelsel*. Uit het onderzoek naar het draagvlak voor meer keuzevrijheid in de sociale verzekeringen komt vooral een grote gehechtheid aan de bestaande collectieve regelingen voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid naar voren. Wel bestaat er enig draagvlak voor regelingen met een aanvullend karakter, die de combinatie van werk en zorgtaken kunnen vergemakkelijken.

7.6 *Kwaliteit afgemeten aan meer objectieve criteria*

In deze paragraaf wordt gepoogd de kwaliteit van de sociale zekerheid niet op grond van het oordeel van de betrokkenen, maar aan de hand van feitelijke gegevens in kaart te brengen. Ook hier zijn de doelstellingen die in paragraaf 7.3 zijn aangegeven richtinggevend, en ligt het accent zoveel mogelijk op de ontwikkelingen vanaf het begin van de jaren negentig.

7.6.1 *Maatschappelijke randvoorwaarden*

Vanwege het algemene karakter wordt hier eerst kort ingegaan op de vraag in hoeverre de sociale zekerheid erin is geslaagd te voldoen aan de eerdergenoemde maatschappelijke randvoorwaarden: de beheersing van het uitkeringsvolume, de financierbaarheid van de lasten, en de modernisering van het stelsel in het licht van maatschappelijke veranderingen.

Beheersing van het uitkeringsvolume

Figuur 7.4 toont de relatieve ontwikkeling van het aantal uitkeringsjaren, de betaalde arbeid, en de non-participatie (o.a. volgen van scholing, niet-betaald werk, huishouden) onder de bevolking van 15 jaar en ouder. Het aantal arbeidsjaren exclusief ziekteverzuim is in het achterliggende decennium flink toegenomen. Absoluut bezien liep dit op van 5,1 tot 6,2 miljoen. De stijging vond vooral vanaf 1995 plaats. Ook afgemeten aan de omvang van de bevolking, zoals weergegeven in de figuur, is er sprake van een aanzienlijke toename: het aandeel arbeidsjaren liep op van 42,0% naar 47,4%. Het financiële draagvlak voor de sociale zekerheid – het aantal premie- en belastingbetalers – is daardoor in de afgelopen tien jaar gegroeid.

Het uitkeringsvolume is in absolute termen nauwelijks veranderd. Als de VUT wordt meegerekend gaat het over de gehele periode bezien om een lichte stijging, van 4,1 miljoen naar 4,2 miljoen uitkeringsjaren (excl. kinderbijslag). Tot en met 1994 nam het aantal uitkeringen toe, in 1995-1996 was het vrijwel stabiel, en in de

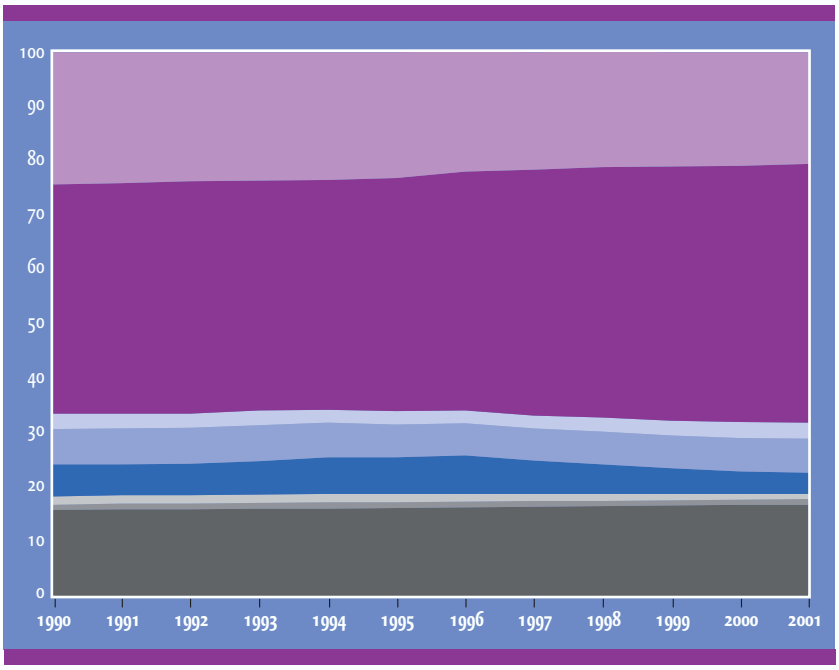
jaren daarna daalde het volume. Op het laatste meetpunt was er echter weer sprake van een stijging. In alle meetjaren betreft het leeuwendeel van het uitkeringsvolume de AOW- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (resp. ongeveer de helft en iets minder dan 20% van alle uitkeringen).

Doordat de bevolking sinds 1990 groeide is de relatieve ontwikkeling gunstiger. Per saldo is de uitkeringsafhankelijkheid gedaald van 33,7% naar 32,5%. Op een toename in de periode 1990-1994 volgde een sterkere daling tussen 1995 en 2000, met in het laatste jaar weer een lichte groei in uitkeringsafhankelijkheid.

Bij de afzonderlijke regelingen lopen de ontwikkelingen uiteen. Het AOW-volume neemt gestaag toe, jaarlijks met ruim 20.000 uitkeringsjaren. Als het beroep op de overige regelingen constant was gebleven, zou het totale volume daardoor met ongeveer 250.000 jaren zijn toegenomen. Er zijn echter fluctuaties. Rond het midden van de jaren negentig stijgt het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen sterk door de economische neergang. Dit wordt tot op zekere hoogte gecompenseerd door een afnemend aantal ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, die mede verband houden met enkele beleidsmaatregelen (privatisering van de Ziektewet, herkeuring van arbeidsongeschikten jonger dan 50 jaar op grond van een nieuw criterium; zie SCP 1998: 436-439). Vanaf 1997 gebeurt het omgekeerde: een sterke afname van de werkloosheids- en bijstandsafhankelijkheid wordt deels tenietgedaan door een groei van arbeidsongeschiktheid en ziekteverzuim. De invoering van de Algemene nabestaandenwet leidt in 1998 bovendien tot een vrij sterke daling van het aantal nabestaandenuitkeringen. In 2001 neemt het aandeel van de werkloosheids- en bijstandsuitkeringen minder sterk af.

Ook wanneer men rekening houdt met het groeiende beroep op de AOW, dat nauwelijks gevoelig is voor de werkgelegenheidsontwikkeling, is de afname van het aantal uitkeringen niet omgekeerd evenredig aan de groei van het aantal arbeidsjaren. Figuur 7.4 laat zien dat de werkgelegenheidsgroei in belangrijke mate ten goede is gekomen aan niet-participerenden. In eerdere SCP-publicaties is uitgebreid betoogd dat uitkeringsgerechtigden op de banenmarkt concurrentie hebben ondervonden van nieuwkomers op de arbeidsmarkt, met name schoolverlaters en herintredende vrouwen in tweeverdienershuishoudens (SCP 2000; Jehoel-Gijsbers en Hoff 2001; De Beer 2001). Dit leidt tot twee conclusies. In algemene zin is het in de periode 1990-2001 wel gelukt de volumeontwikkeling te beteugelen: absoluut is het aantal uitkeringen nauwelijks gestegen, en relatief zelfs afgenomen. Zo bezien is aan deze maatschappelijke randvoorwaarde redelijk voldaan. Echter, de ontwikkeling was nog beduidend gunstiger geweest indien een groter deel van de banengroei was toegevallen aan uitkeringsontvangers, en dan met name de arbeidsongeschikten onder hen (zie verder § 7.6.3). Er was, kortom, ruimte geweest voor een effectievere algemene beheersing van het uitkeringsvolume dan feitelijk is gerealiseerd.

Figuur 7.4 Uitkeringen, arbeid en non-participatie in de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder, 1990-2001 (in procenten t.o.v. de bevolking van 15 jaar en ouder)



a Exclusief ziekteverzuim van werkenden.
b Uitkeringsjaren.

Bron: CBS; ministerie van SZW; CPB (SCP-bewerking)

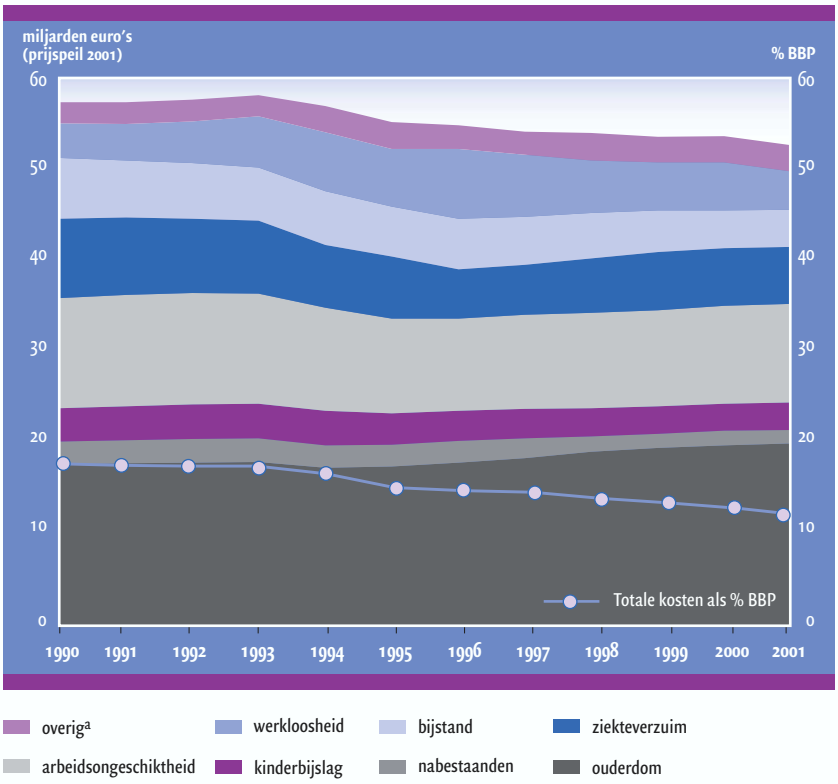
Ontwikkeling van de uitkeringslasten

Na correctie voor de geldontwaarding zijn de jaarlijkse uitgaven aan de sociale zekerheid sinds 1990 met ongeveer 8% afgenomen, hetgeen overeenkomt met bijna vijf miljard euro (figuur 7.5) . Dit is het gevolg van de volgende deels tegenstrijdige ontwikkelingen.

– De lasten van de AOW lopen vanaf 1995 vrij sterk op, met ongeveer 2,3 miljard euro.
– De kosten van de arbeidsongeschiktheidsregelingen en het ziekteverzuim dalen in het midden van de jaren negentig met 5,2 miljard euro, maar lopen de laatste jaren weer op (+1,5 miljard euro), zonder echter het oude niveau te halen.
– De bijstandslasten nemen gestaag af, in totaal met 2,5 miljard euro.

– De werkloosheidsuitkeringen vertonen een duidelijke conjunctuurgolf. Tussen 1990 en 1996 lopen zij op van 3,8 tot 7,7 miljard euro, maar vanaf 1997 is er weer sprake van een daling. In 2001 liggen de werkloosheidslasten daardoor iets boven het niveau van 1990 (+0,4 miljard euro).

Figuur 7.5 Uitkeringslasten naar risico; absoluut en als % van het BBP (1990-2001)



a Op basis van Nationale Rekeningen; exclusief huursubsidie, pensioenvoorzieningen, studiefinanciering, bijdrage bejaardenoorden, WSW.

Bron: CBS, CPB (SCP-bewerking)

- De lasten van de kinderbijslagregelingen en de nabestaandenuitkeringen zijn, vooral door enkele wetswijzigingen,[28] in 2001 respectievelijk 0,7 en 1,0 miljard euro lager dan in 1990. Ook de relatieve ontwikkeling van de uitkeringslasten is vrij gunstig. Het aandeel van de uitkeringen in het bruto binnenlands product is tussen 1990 en 2000 afgenomen van 17,8% tot 12,3%.

Aan de doelstelling van financiële beheersing lijkt al bij al redelijk voldaan. Daarbij passen de kanttekeningen dat de laatste jaren de AOW-lasten vrij gestaag oplopen, en dat een deel van de eerder gerealiseerde besparingen op het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheidsregelingen teniet zijn gedaan. Gezien de huidige demografische

ontwikkelingen – de 'babyboomers' hebben een leeftijd bereikt waarop de kans op arbeidsuitval groter wordt, en stromen vanaf 2010 massaal de AOW binnen – kan dit reden tot zorg zijn. Ook kan bij een economische recessie de bereikte daling van de werkloosheidslasten gemakkelijk weer teloorgaan, gezien de snelle toename in de periode 1990-1994.

Modernisering in het licht van de vergrijzing?

De recente ontwikkelingen bij de AOW-lasten roepen de vraag op hoe het gesteld is met de toekomstige kosten van de vergrijzing. Nopen deze tot een modernisering van het collectieve oudedagspensioen, of valt de ontwikkeling, zoals gesignaleerd in paragraaf 7.6.2, te beheersen? Uit het demografisch overzicht in de samenvatting van dit rapport blijkt dat er sprake is van een 'dubbele' vergrijzing: er komen meer ouderen, en hun verwachte levensduur neemt toe. In de periode 2035-2040 zullen de uitkeringslasten naar verwachting hun piek bereiken, wanneer het aantal AOW'ers is verdubbeld van ruim 2 miljoen tot meer dan 4 miljoen. De betaalbaarheid van de AOW-uitkeringen hangt echter niet alleen van het volume af, maar ook van de groei van het bruto binnenlands product (BBP), de arbeidsparticipatie (met name van vrouwen en 50-64-jarigen), de mate waarin de uitkeringen gelijke tred houden met de geldontwaarding en loonontwikkeling, en de beschikbare reserves.

Volgens een raming van het CPB zullen de relatieve AOW-lasten oplopen van 4,7% van het BBP thans, tot 9% in 2040 (Van Ewijk et al. 2000: 56). De Sociale Verzekeringsbank (SVB) komt voor datzelfde jaar echter lager uit: 7% van het BBP in een basisscenario (Van Eekelen en Olieman 2001). De oorzaak is dat de laatstgenoemde auteurs uitgaan van een sterkere groei van de potentiële beroepsbevolking, de arbeidsparticipatie en de productiviteit. Volgens de SVB-raming zal vanaf 2010 de AOW-premie niet meer toereikend zijn en wordt een overheidsbijdrage noodzakelijk. De totale rijksbijdrage[29] zou in 2040 bijna de helft (43%) van de totale financiering beslaan. Dat heeft tot gevolg dat AOW'ers in de toekomst als vanzelf gaan meebetalen aan het oudedagspensioen, omdat een groeiend deel van de uitkeringslasten zal worden gefinancierd uit de algemene middelen waar zijzelf via de belastingen aan hebben bijgedragen.
Volgens het CPB behoeven de oplopende kosten van de vergrijzing – die niet alleen betrekking hebben op de pensioenen, maar ook op de gezondheidszorg – niet tot grote financieringsproblemen te leiden. Indien de overheidsschuld volgens plan gestaag wordt afgebouwd, dalen de rentelasten, en dit zou genoeg moeten zijn om de nettokosten van de vergrijzing (en de verminderde inkomsten uit aardgas) op te vangen. In de piekjaren van de vergrijzing zou volgens deze berekeningen een zeer beperkt tekort op de overheidsbegroting (-0,2% in 2040) ontstaan (Van Ewijk et al. 2000: 56).

In een gezamenlijk project hebben de OESO en het Economic Policy Committee (EPC) van de Europese Unie onderzocht wat de budgettaire gevolgen van de vergrijzing in diverse landen zullen zijn (OECD 2001a, 2001b; EPC 2001). Tabel 7.10 bevat een overzicht van de ontwikkeling van de pensioenlasten.

Louter op grond van de vergrijzing zullen volgens deze berekeningen de kosten van de wettelijke pensioenen voor personen boven de 55 jaar[30] in alle landen oplopen, met een aanzienlijke variatie (zie de vierde kolom). In het Verenigd Koninkrijk is de toename het geringst (+2 procentpunten BBP). Nederland, België, Duitsland, Ierland, Denemarken en Zweden zitten ook beneden het gemiddelde van de Europese Unie (+4 à 6 procentpunten), terwijl Portugal, Frankrijk, Finland en Spanje iets hoger uitkomen (+7 à 8 procentpunten). De demografisch bepaalde toename is in Italië, Griekenland en Oostenrijk het sterkst (+10 à 11 procentpunten).

Maar de relatieve kosten worden ook door andere factoren bepaald, en die hebben veelal een drukkend effect. Het betreft de ontwikkeling van het aandeel werkenden, de groep rechthebbenden en de relatieve pensioenhoogte. De arbeidsparticipatie zal naar verwachting in alle landen oplopen, waardoor de financieringsbasis breder wordt. Vooral de zuidelijke lidstaten kunnen hierbij veel winst boeken, omdat de arbeidsparticipatie van vrouwen thans relatief laag is. Ook wordt de rechthebbende groep vaak kleiner, door een beperking van de prepensioenen en een verhoging van de pensioenleeftijd; er zijn echter ook landen waar de aanspraken ruimer worden, doordat het stelsel nog wordt uitgebouwd of door de stijgende arbeidsdeelname van vrouwen. Tenslotte blijven de pensioenuitkeringen soms achter bij de stijging in de lonen (c.q. de arbeidsproductiviteit), waardoor zij beter betaalbaar zullen zijn. Dit geldt echter niet in de lidstaten waar het huidige lage pensioenniveau in de toekomst zal worden opgetrokken.

Als ook met deze – deels onzekere – factoren rekening wordt gehouden, is de groei in de relatieve uitkeringslasten nog steeds zeer hoog in Griekenland (+12 procentpunten), en ook Spanje komt duidelijk hoger uit dan de rest (+8 procentpunten).In deze landen drukt de stijgende arbeidsdeelname de pensioenkosten vrij sterk, maar dat wordt tenietgedaan door de verwachte uitbreiding van de groep rechthebbenden en – in Griekenland – het optrekken van de pensioenniveaus.
Oostenrijk en Italië hebben volgens deze berekeningen per saldo een bescheiden toename van de kosten en vallen weg uit de 'kopgroep'. De sterk oplopende kosten van de vergrijzing zouden in deze landen grotendeels worden gecompenseerd door de stijgende arbeidsdeelname, de beperking van het aantal rechthebbenden en het achterblijven van de pensioenhoogte.

In Nederland is de stijging van het aandeel van de pensioenlasten van de groep van 55 jaar en ouder per saldo relatief hoog: +6 procentpunten in 2050, ruim boven het gemiddelde van de Europese Unie. De arbeidsdeelname groeit licht, maar het neerwaartse effect dat dit heeft op de relatieve pensioenlasten wordt in de raming tenietgedaan door de uitbreiding van de groep met pensioenaanspraken en de koppeling van de AOW aan de loonontwikkeling. Nederland mist het bezuinigende effect van een gedeeltelijke indexering, dat in Italië, Oostenrijk, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk vrij sterk is. Voor de laatstgenoemde lidstaat zouden hierdoor de verhoudingsgewijs reeds zeer lage pensioenlasten per saldo verder afnemen.

Tabel 7.10 Ontwikkeling en decompositie van de relatieve pensioenlasten in de Europese Unie, 2000-2050

	wettelijke pensioenen bevolking 55+ (als % BBP)			verandering	decompositie verandering 2000-2050	
		maximum[a]				overige
	2000	2010-2050	2050	2000-2050	vergrijzing	factoren[b]
Verenigd Koninkrijk	5,5	5,2	4,4	−1,1	2,4	−3,5
Italië	13,8	15,7	14,1	0,2	9,5	−9,3
Zweden	9,0	11,4	10,7	1,7	3,9	−2,2
Luxemburg	7,4	9,5	9,3	1,9	.	.
Oostenrijk	14,5	18,3	17,0	2,5	10,5	−8,0
Denemarken	10,5	14,5	13,3	2,8	4,1	−1,3
EU-15	**10,4**	**13,6**	**13,3**	**2,9**	**6,4**	**−3,5**
België	10,0	13,7	13,3	3,3	5,2	−1,9
Portugal	9,8	13,8	13,2	3,4	6,7	−3,3
Frankrijk[c]	12,1	16,0	15,8	3,8	7,7	−3,9
Ierland	4,6	9,0	9,0	4,4	4,5	−0,1
Finland	11,3	16,0	15,9	4,7	6,6	−1,9
Duitsland	11,8	16,9	16,9	5,0	6,2	−1,2
Nederland	7,9	14,1	13,6	5,7	5,4	0,3
Spanje	9,4	17,3	17,3	8,0	8,2	−0,3
Griekenland	12,6	24,8	24,8	12,2	9,9	2,3

a Bezien over intervallen van tien jaar. Het maximum wordt in 2050 bereikt in D, EL, E, IRL; in 2030 in DK, F, I, S en UK; in 2040 in de overige landen.
b Relatieve veranderingen in het aantal werkenden, rechthebbenden, pensioenniveau.
c Raming tot 2040.

Bron: EPC (2001: 22, 27)

Het uiteindelijke standcijfer in 2050 ligt in de meeste landen tussen de 13% en 17% van het BBP. Griekenland zit daar echter ver boven (25% BBP), terwijl het Verenigd Koninkrijk beduidend lager (4% BBP) uitkomt. Nederland groeit van een relatief laag uitgavenpeil naar het EU-gemiddelde (14%).

Hierbij passen enkele kanttekeningen. In de eerste plaats is in deze berekeningen voorbijgegaan aan de gevolgen voor de inkomenspositie van ouderen. Door de welvaartsvaste pensioenen zal Nederland vermoedelijk relatief goed scoren op armoede en ongelijkheid, en het is maar de vraag of het achterblijven van het inkomen van de grote groep oudere kiezers in Italië, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk politiek haalbaar zal blijken.[31]

Verder is er in sommige landen sprake van vergrijzingsgerelateerde inkomsten. Dit betreft onder meer de belastinginkomsten op de aanvullende pensioenen. Deze dekken in Nederland een aanzienlijk deel van de extra kosten van de vergrijzing. Tenslotte is van belang dat de invloed van de vergrijzing in sommige landen in termen van het BBP groot is, maar op basis van het bruto nationaal product veel beperkter. Dit geldt bijvoorbeeld voor Nederland, waar de opbrengst van het in het buitenland belegde vermogen een deel van de kostenstijging op kan vangen.

De conclusie is dat er geen directe aanleiding is het Nederlandse pensioenstelsel vanwege de demografische druk te herzien. Indien wordt voldaan aan de financieel-economische randvoorwaarden – met name het geleidelijk aflossen van de staatsschuld – blijft de collectieve oudedagsvoorziening betaalbaar. Wel is de inkomensbescherming van ouderen naar internationale maatstaven relatief goed, waardoor de lasten hoger oplopen dan bij een gedeeltelijke indexering van de pensioenuitkeringen, zoals voor een aantal andere lidstaten wordt verondersteld. Dit heeft echter als voordeel dat Nederland in de toekomst armoede onder ouderen en inkomenstegenstellingen tussen de generaties mogelijk beter zal weten te voorkomen dan sommige andere landen.

7.6.2 Inkomensbescherming

Tabel 7.11 bevat voor de jaren negentig enkele indicatoren van de inkomensbeschermende functie van de sociale zekerheid. Het gemiddelde besteedbare inkomen van huishoudens met een uitkering is tussen 1990 en 2000 met ongeveer 3% toegenomen (na correctie voor de geldontwaarding). Bij gepensioneerden is de inkomensgroei over de gehele periode bezien bijna vergelijkbaar met die van loontrekkenden (+7% tegenover +8%), waarbij de toename vooral vanaf 1995 sterk is. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de koopkrachteffecten van enkele aanvullende inkomensregelingen, zoals de bijzondere bijstand, subsidies en de kwijtschelding van lokale heffingen. In de periode 1995-1999, wanneer deze regelingen in het kader van het armoedebeleid worden uitgebreid, bedraagt het totale koopkrachteffect voor uitkeringsontvangers en gepensioneerden met een minimuminkomen +8,5% (SCP/CBS 2001: 116).

De *replacement rates* in tabel 7.11 geven aan welk deel van hun oorspronkelijke inkomen mensen behouden als zij hun werk verliezen en afhankelijk worden van een uitkering. Deze indicatoren vertonen sinds 1990 over de gehele linie een licht dalende lijn, doordat de uitkeringen zijn achtergebleven bij de gemiddelde loonontwikkeling, en doordat het minimumloon is verhoogd via een aantal belastingvoordelen (zoals de hogere heffingskorting voor werkenden). Voor een deel was dit bewust beleid, waarbij ernaar werd gestreefd werken aantrekkelijker te maken dan het leven van een uitkering. Met name alleenverdieners zonder kinderen die het minimuminkomen verdienden, ervaren in 2001 bij verlies van werk een veel scherpere inkomensterugval dan in 1990. Ook hebben mensen met een hoger inkomen een minder goede bescherming als zij een beroep moeten doen op de werknemersverzekeringen. Door de maximumdagloonbepalingen[32] lag in 1990 de *replacement rate* van degenen met tweemaal het gemiddelde inkomen al veel lager dan bij de lagere inkomensgroepen. In 2001 is dit verder verslechterd: de betrokkenen krijgen bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid effectief slechts iets meer dan de helft van hun eerdere inkomen.

Tabel 7.11 Indicatoren voor inkomensbescherming, 1990-2000/'01

	eenheid	1990	1995	1999	2000/'01[a]
gemiddeld besteedbaar inkomen (gestandaardiseerd)					
werkenden in loondienst	x 1.000 euro (2001)	17,8	18,2	18,9	19,3
gepensioneerden	x 1.000 euro (2001)	16,0	16,0	16,8	17,3
overige uitkeringsontvangers	x 1.000 euro (2001)	11,6	11,6	11,8	11,9
werkenden in loondienst	index (1990 = 100)	100	102	106	108
gepensioneerden	index (1990 = 100)	100	99	104	107
overige uitkeringsontvangers	index (1990 = 100)	100	100	102	103
replacement rates					
minimumloon -> uitkering, alleenstaand	%	75	76	76	73
minimumloon -> uitkering, alleenverdiener z.k.	%	99	98	97	90
gemiddeld loon ->bijstand, alleenstaand	%	46	45	45	44
gemiddeld loon -> bijstand, alleenverdiener z.k.	%	63	60	59	58
gemiddeld loon ->WAO/WW, alleenstaand	%	73	74	72	71
gemiddeld loon ->WAO/WW, alleenverdiener z.k.	%	74	74	74	72
2x gemiddeld loon ->WAO/WW, alleenstaand	%	57	55	52	50
2x gemiddeld loon ->WAO/WW, alleenverdiener z.k.	%	59	58	55	53
inkomensongelijkheid					
primair	Gini	0,516	0,529	0,516	0,515
besteedbaar	Gini	0,297	0,300	0,298	0,306
besteedbaar gestandaardiseerd	Gini	0,254	0,257	0,254	0,260
armoede					
aantallen					
lage-inkomensgrens	huishoudens x 1.000	857	953	850	801
idem, langdurig	huishoudens x 1.000		421	373	350
OESO-grens (60% mediaan inkomen)	huishoudens x 1.000	468	530	587	624
beleidsmatige grens	huishoudens x 1.000	606	633	630	610
idem, langdurig	huishoudens x 1.000		254	235	229
aandelen van alle huishoudens					
lage-inkomensgrens	%	15,0	15,5	13,2	12,3
idem, langdurig	%		6,9	5,8	5,4
OESO-grens (60% mediaan inkomen)	%	8,2	8,6	9,1	9,6
beleidsmatige grens	%	10,6	10,3	9,7	9,3
idem, langdurig	%		4,1	3,6	3,5
topinkomens					
inkomensaandeel 10% hoogste primair inkomen	%	30,7	31,1	30,8	31,3
inkomensaandeel 5% hoogste primair inkomen	%	18,7	18,7	18,5	19,2
inkomensaandeel 1% hoogste primair inkomen	%	5,8	5,7	5,7	6,3

a Replacement rates 2001; overige indicatoren uit IPO'00, voorlopige cijfers.

Bron: CBS (IPO'90-'00); CPB (SCP-bewerking)

De *inkomensongelijkheid* is in deze periode betrekkelijk stabiel gebleven. De Gini-coëfficiënt voor het primaire inkomen loopt tussen 1990 en 1995 licht op, om vervolgens weer te dalen naar het uitgangsniveau. De ongelijkheid van de besteedbare en gestandaardiseerde[33] huishoudensinkomens fluctueert zeer licht. Uit een decompositie van de laatste voor de periode 1990-1999 blijkt dat ook de onderliggende veranderingen niet heel groot zijn.[34]

Voor *armoede* toont de tabel drie indicatoren: het percentage huishoudens onder de lage-inkomensgrens, het beleidsmatig minimum, en de OESO-grens. De lage-inkomensgrens is een welvaartsvast bedrag, afgeleid van de bijstandsnorm voor een alleenstaande in 1979. Deze grens is goed geschikt voor het volgen van veranderingen in de tijd. De beleidsmatige grens ligt 5% boven het sociale minimum, zoals dat geldt in de bijstand, de AOW, en de kinderbijslag.[35] Deze norm wordt in het beleid veel gebruikt, hoewel zij veranderingen in de welvaartspositie van huishoudens minder goed in kaart brengt. De OESO-grens is een relatieve maatstaf voor armoede, die in internationaal-vergelijkend onderzoek veel wordt gebruikt. Zij bedraagt 60% van het mediane inkomen, het niveau waarbij de helft van alle huishoudens een hoger, en de helft een lager inkomen heeft (zie voor de voor- en nadelen van deze grenzen: Vrooman en Snel 1999; Wildeboer Schut et al. 2001). Op grond van de lage-inkomensgrens en de beleidsmatige grens is ook gekeken naar langdurige armoede, die wordt ervaren door huishoudens die drie jaar of langer een inkomen beneden deze grenzen hebben.

In de eerste helft van de jaren negentig loopt de armoede volgens alle indicatoren op, zowel in absolute aantallen als procentueel. In de periode 1995-2000 daalt de armoede volgens de lage-inkomensgrens en het beleidsmatige criterium: het aantal huishoudens met een laag inkomen daalt van 953.000 naar 801.000 (van 16% naar 12% van alle huishoudens), en de groep met een inkomen onder de beleidsmatige grens neemt af van 633.000 tot 610.000 (van 9,7% naar 9,3%). Op grond van de OESO-grens neemt daarentegen de armoede ook in de tweede helft van de jaren negentig toe. Dit houdt verband met het feit dat het mediane inkomen sterker is gestegen dan de inkomens aan de onderkant van de verdeling (zie hiervoor).[36]

Het aandeel van het totale primaire inkomen dat de *topinkomens* ten deel valt is in de jaren negentig zeer stabiel, of men nu kijkt naar de bovenste 10%, 5% of 1% van de inkomensverdeling. Alleen in 2000 is er sprake van een toename; deze cijfers zijn echter voorlopig, zodat het nog te vroeg is om van een trendbreuk te spreken. Over een langere periode bezien bieden de gegevens dus geen ondersteuning voor de 'exhibitionistische zelfverrijking', in de zin dat de topinkomens zich een toenemend deel van het verdiende inkomen zouden weten toe te eigenen. Daarbij moet wel worden bedacht dat vermogenswinsten in het Inkomenspanelonderzoek niet worden waargenomen, en bijvoorbeeld Wilterdink (2002) heeft betoogd dat de groei van de inkomensverschillen zich in de jaren negentig juist daar heeft geconcentreerd. Ook is het mogelijk dat het verschijnsel zich alleen voordoet bij een veel kleinere groep dan hier wordt geanalyseerd: 1% van de inkomensverdeling komt overeen met ruim 60.000 huishoudens, en wellicht zou men een kleinere groep tot de topinkomens willen rekenen.

De sociale zekerheid gaat gepaard met een herverdeling van inkomen, doordat er belasting en premies worden geheven over het inkomen van werkenden, en doordat er uitkeringen worden verstrekt. Het is gebruikelijk twee typen herverdeling te onderscheiden. De verticale herverdeling vindt plaats tussen inkomensgroepen, doorgaans van hoog naar laag (het saldo van heffingen en uitkeringen is voor de hoge inkomensgroepen negatief, voor de lage positief). Van horizontale herverdeling is sprake binnen inkomensgroepen, dus ongeacht het inkomensniveau: van werkenden naar niet-werkenden, van jongeren naar ouderen, van gezonden naar zieken, van alleenstaanden naar huishoudens met kinderen, enzovoort. Dit komt voor als het uitkeringsrecht ook afhangt van andere factoren dan het inkomen (leeftijd, gezondheid, gezinssamenstelling). Tabel 7.12 toont de herverdelende werking van de sociale zekerheid en belastingen voor de jaren 1990 en 1999. Dit wordt afgemeten aan de verschillen die in de Gini-coëfficiënt optreden tussen het verdiende inkomen en het bruto-inkomen (door toevoegen van sociale uitkeringen), en tussen bruto- en besteedbaar inkomen (door aftrek van belastingen en premies). De verschillen zijn in de tabel voor beide jaren uiteengelegd in wijzigingen door verticale herverdeling (tussen inkomensgroepen), wijzigingen door horizontale herverdeling (tussen overige groepen), het gewicht van de onderscheiden inkomensbestanddelen in het nationale inkomen, en de progressiviteit van uitkeringen en heffingen. Het laatste geeft aan in hoeverre de overdrachten en heffingen minder of meer dan proportioneel met het inkomen oplopen.

In beide jaren is de invloed van uitkeringen op de herverdeling groter dan die van heffingen. De AOW- en Anw-uitkeringen en aanvullende pensioenen bewerkstelligen vanwege de grote som die hiermee gemoeid is de sterkste herverdeling, die zowel verticaal (tussen inkomensgroepen) als horizontaal (tussen generaties) plaatsvindt. Uit de vergelijking in de tijd blijkt dat de herverdelende werking van de sociale zekerheid in deze periode zeer licht is afgenomen (van 0,219 naar 0,216). De herverdeling door heffingen is weliswaar iets toegenomen, maar dit wordt meer dan gecompenseerd door de afnemende herverdeling via de uitkeringen.

De toenemende herverdeling via de heffingen komt met name door een sterkere progressiviteit, vooral in de loon- en inkomstenbelasting. Dit is vooral een gevolg van het verlagen van het eerste schijftarief bij een gelijktijdige verhoging van de premies volksverzekeringen in 1993/'94. Het aandeel van de belastingen in het totale inkomen liep daardoor terug, dat van de volksverzekeringen op.[37]

De afnemende herverdeling door uitkeringen doet zich vooral voor bij de bijstands- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Bij de bijstand komt die vermoedelijk door een dalend volume en een striktere inperking van de rechthebbende groep. Bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen betreft het met name een afnemende horizontale herverdeling: de herverdeling tussen inkomensgroepen is niet kleiner geworden, maar arbeidsongeschikten zitten minder verspreid in de inkomensverdeling.

Tabel 7.12 Inkomensherverdeling door de sociale zekerheid, 1990-1999

	Gini coëfficiënt	herverdeling totaal	horizontaal	verticaal	aandeel[a]	progressiviteit
1990						
primair inkomen	0,516					
+ uitkering bijstand		0,025	0,004	0,021	2,4	0,87
+ uitkering ouderdom of weduwschap		0,107	0,035	0,072	15,5	0,47
+ uitkering arbeidsongeschiktheid		0,024	0,013	0,011	4,3	0,26
+ uitkering werkloosheid		0,004	0,002	0,002	1,1	0,19
+ uitkering studiefinanciering		0,001	0,000	0,001	0,6	0,16
+ uitkering kinderbijslag		0,001	0,000	0,001	1,3	0,08
+ totaal uitkeringen[b]		0,176	0,046	0,130	31,5	0,41
bruto-inkomen[b]	0,340					
– premie pensioenverzekeringen		0,014	0,002	0,012	6,2	0,19
– premie werknemersverzekeringen		0,008	0,004	0,004	9,8	0,04
– premie volksverzekeringen		0,002	0,002	0,000	15,9	0,00
– loon- en inkomstenbelasting		0,038	0,002	0,036	18,3	0,20
– premie ziektekostenverzekeringen		–0,005	0,000	–0,006	7,4	–0,08
– totaal heffingen[b]		0,043	0,009	0,035	40,0	0,09
besteedbaar inkomen[b]	0,297					
herverdeling primair -> besteedbaar	0,219					
1999						
primair inkomen	0,518					
+ uitkering bijstand		0,018	0,002	0,016	1,6	0,98
+ uitkering ouderdom of weduwschap		0,111	0,039	0,072	15,8	0,46
+ uitkering arbeidsongeschiktheid		0,019	0,008	0,011	3,0	0,38
+ uitkering werkloosheid		0,005	0,003	0,002	1,1	0,17
+ uitkering studiefinanciering		0,002	0,000	0,002	0,5	0,43
+ uitkering kinderbijslag		0,001	0,000	0,001	1,0	0,10
+ totaal uitkeringen[b]		0,164	0,043	0,121	26,9	0,45
bruto-inkomen[b]	0,353					
– premie pensioenverzekeringen		0,016	0,002	0,014	7,2	0,19
– premie werknemersverzekeringen		0,008	0,003	0,006	8,8	0,07
– premie volksverzekeringen		0,009	0,002	0,006	17,0	0,04
– loon- en inkomstenbelasting		0,041	0,002	0,038	11,9	0,32
– premie ziektekostenverzekeringen		–0,007	0,000	–0,007	7,9	–0,09
– totaal heffingen[b]		0,051	0,008	0,043	38,2	0,11
besteedbaar inkomen[b]	0,302					
herverdeling primair -> besteedbaar	0,216					

a Aandeel van inkomensoverdrachten en heffingen in de som van de inkomens.
b Inclusief overige uitkeringen en heffingen.

Bron: CBS (IPO'90, '99) SCP-bewerking

Van belang voor de totale welvaartsverhoudingen is verder de vraag of huishoudens met een uitkering meer of minder profiteren van de gebonden overheidsuitgaven. Tabel 7.13 geeft aan in hoeverre werkenden en uitkeringsontvangers in 1990 en 1999 een dergelijk 'profijt van de overheid' hadden. Het gaat dan om zogenoemde tertiaire inkomensbestanddelen die voortvloeien uit de overheidsbekostiging van het onderwijs, huisvesting, openbaar vervoer, recreatie, sociaal en cultureel werk, zorg, en maatschappelijke dienstverlening.[38]

In 1991 ontving een huishouden gemiddeld 4.330 euro per jaar (prijspeil 2001) aan dergelijke overheidsvoorzieningen. Voor ruim de helft bestaat dit uit onderwijskosten, op grote afstand gevolgd door de kosten van wonen en zorg. Het grootste profijt hadden werkenden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens (7.110 euro), vooral door de hoge onderwijssubsidies en een relatief hoog profijt van de zorg (vanwege het ziekenfonds). De werkenden met een hoger inkomen hebben minder profijt, iets boven het gemiddelde. Zij hebben minder baat van het primair en secundair onderwijs, dat slechts ten dele wordt gecompenseerd door een iets hoger onderwijsgebruik door hun kinderen van 18 jaar en ouder. Ook hebben zij een negatief profijt van de zorg, doordat zij minder vaak in het ziekenfonds zitten maar wel wettelijke bijdragen betalen. Het profijt dat bijstandsontvangers van deze voorzieningen hadden lag in 1991 ook iets boven het gemiddelde (4.620 euro). Dit komt door tamelijk gemiddelde onderwijsontvangsten in het primair en secundair onderwijs (het toegerekende bedrag voor kinderen van 18 jaar en ouder is echter lager), in combinatie met verhoudingsgewijs hoge opbrengsten bij wonen, openbaar vervoer en zorg. De overige typen uitkeringsontvangers hebben duidelijk minder baat van deze voorzieningen: rond 3.300 euro bij werklozen, arbeidsongeschikten en gepensioneerden, 2.340 euro bij vervroegd gepensioneerden. Dit komt vooral door de relatief lage onderwijsdeelname.

Tabel 7.13 Gemiddeld jaarlijks profijtbedrag per huishouden, naar inkomensbron, 1991 en 1999 (in euro's, prijspeil 2001)

	aandeel	totaal	wonen	onderwijs 4-17 jr.	onderwijs ≥18 jr.+	openbaar vervoer	recr & scw	cultuur	zorg	dienstverl.
1991										
algemeen gemiddelde	100	4.330	630	1.460	930	320	270	80	390	250
arbeid - laag inkomen	4	7.110	530	3.700	830	250	350	80	1.050	340
arbeid - overig	57	4.720	660	1.950	1.250	360	350	100	−100	140
uitkering - arb. ongeschiktheid	7	3.400	490	1.010	800	270	220	50	360	190
uitkering - werkloosheid	1	3.300	570	1.220	210	500[a]	230	90	170	310
uitkering - bijstand	6	4.620	980	1.510	650	500[a]	190	60	470	250
pensioen - vervroegd	3	2.340	630	30	1.010	130	170	90	190	90
pensioen - ouderdom	21	3.300	530	0	180	280	90	50	1600	560
1999										
algemeen gemiddelde	100	4.460	710	1.460	720	280	250	90	490	470
arbeid - laag inkomen	2	5.670	480	2.620	380	360	230	50	1.230	320
arbeid - overig	61	4.830	690	1.990	1.000	320	310	100	200	230
uitkering - arb. ongeschiktheid	5	4.140	680	710	570	160	180	60	700	1.080
uitkering - werkloosheid	2	3.720	830	950	610	230[a]	180	120	690	120
uitkering - bijstand	4	5.970	1.400	1.990	730	230[a]	230	40	830	530
pensioen - vervroegd	3	1.410	690	0	160	160	170	120	50	60
pensioen - ouderdom	20	3.230	590	0	40	140	110	80	1.180	1.090

a In het openbaarvervoersonderzoek zijn werklozen en bijstandsontvangers niet te onderscheiden.

Bron: SCP (AVO '91, '99); CBS (OVG '91, '98 en WBO '90, '98) SCP-bewerking

Bij gepensioneerden zijn die vanzelfsprekend vrijwel verwaarloosbaar, omdat mensen in deze levensfase doorgaans geen thuiswonende kinderen hebben; dat wordt enigszins gecompenseerd door het hoge zorgprofijt (met name ziekenfonds) van deze groep (1.600 euro). Die post ontbreekt bij vervroegd gepensioneerden, reden waarom zij laag uitkomen (ondanks de hoogste profijtbedragen bij onderwijs aan kinderen ouder dan 18 jaar).
In 1999 is het totale gemiddelde profijt licht gestegen (4.460 euro). Er zijn echter wel verschuivingen binnen de uitgavencategorieën en de sociaal-economische groepen. De toenamen bij dienstverlening, zorg en wonen worden gecompenseerd door dalingen bij het profijt van onderwijs aan kinderen van 18 jaar en ouder, openbaar vervoer, en recreatie/sociaal en cultureel werk.

Het profijt van werkenden met een laag inkomen is in de jaren negentig sterk gedaald (–1.440 euro), vooral doordat zij veel minder baat hebben van onderwijsvoorzieningen. Arbeidsongeschikten (+730 euro) en bijstandsontvangers (+1.350 euro) hebben in 1999 juist veel meer profijt van deze overheidsvoorzieningen dan in 1991. Bij arbeidsongeschikten zijn er substantiële stijgingen bij zorg en wonen. De toename onder de post dienstverlening is voor een deel statistisch bepaald, aangezien de uitgaven krachtens de WVG (die met name voor arbeidsongeschikten en ouderen van belang zijn) in 1999 wel zijn opgenomen, terwijl de voorzieningen voor gehandicapten in 1991 niet konden worden toegerekend.

Het profijt van bijstandsontvangers is toegenomen bij het onderwijs aan kinderen van 4-17 jaar, het wonen, de zorg en de dienstverlening.

Vanzelfsprekend komen de verschillen tussen de groepen, en de veranderingen daarin, voor een deel voort uit hun samenstelling. Zo hebben paren vaker kinderen dan alleenstaanden, waardoor hun onderwijsconsumptie automatisch hoger komt te liggen, en maken mensen met een lager inkomen vaker gebruik van inkomensgerelateerde voorzieningen (huursubsidie, ziekenfonds) dan de hogere inkomens. Naarmate dergelijke groepen in de hier onderscheiden sociaal-economische categorieën zwaarder wegen, of in de loop der tijd in gewicht toenemen, zal het profijt van de overheid ook groter zijn. Om enig zicht op deze invloeden te krijgen is voor beide jaren ook een multivariate analyse verricht, waarin de verschillen in het totale profijt worden gecorrigeerd voor de invloed van een aantal factoren. De contrasten tussen de huishoudens met verschillende inkomensbronnen blijken in belangrijke mate te worden bepaald door het aantal kinderen en de leeftijd van het hoofd.[39] Zo wijkt het profijt van de groep werkenden met een laag inkomen na correctie voor de overige factoren in beide jaren niet veel af van het algemeen gemiddelde; hun toppositie in tabel 7.13 wordt dus vooral door andere kenmerken van het huishouden veroorzaakt. Ook bij de meeste andere groepen ligt het gecorrigeerde profijtbedrag dichter bij het algemeen gemiddelde. De ontwikkelingen in de tijd zijn hierdoor na correctie gewoonlijk minder geprononceerd, hoewel de groei bij bijstandsontvangers, arbeidsongeschikten en gepensioneerden beklijft. Zoals opgemerkt betreft dit deels registratieverschillen.

Al bij al lijkt de sociale zekerheid in de jaren negentig op minimumniveau redelijk aan haar inkomensbeschermende functie te hebben voldaan. De aantrekkelijkheid van de uitkeringen is in deze periode op minimumniveau iets verminderd, zo bleek uit de *replacement rates*. Desondanks is de koopkracht redelijk op peil gebleven. De groei van de 'kale' uitkeringen bleef wel achter bij de loonontwikkelingen, maar dit is voor de lagere inkomens in de tweede helft van de jaren negentig redelijk gecompenseerd via aanvullende inkomensvoorzieningen (bijzondere bijstand, huursubsidie, kwijtschelding); deze toeslagen hadden echter minder grote effecten dan het kabinet-Kok II eerder had berekend (zie SCP/CBS 2001: 113-117). Volgens de meeste indicatoren is de armoede, die in het begin van de jaren negentig opliep, na 1995 afgenomen en ligt deze nu onder het relatieve niveau van 1990. Een ongelijkheidsverhogend effect van de topinkomens is in de gegevens uit het Inkomenspanelonderzoek niet waargenomen. De totale inkomensongelijkheid bleef in de jaren negentig vrijwel stabiel, evenals de herverdelende werking van de sociale zekerheid. Het profijt van de overheidsvoorzieningen is bij arbeidsongeschikten en bijstandsontvangers toegenomen.

Toch kunnen hier twee minpunten worden aangegeven. De toegankelijkheid van het stelsel is in de jaren negentig wel verminderd, door aanpassingen in de WW, de arbeidsongeschiktheidsregelingen, de nabestaandenwet en de bijstand (zie SCP 1998: 443-447). Van der Veen (1999: 74-77) wijst erop dat de effecten van deze grotere selectiviteit tot dusver minder voelbaar zijn geweest, doordat de economische omstandigheden tot in 2001 gunstig waren, en doordat in de CAO's voorzieningen zijn getroffen die de verslechteringen in de collectieve arrangementen compenseren (zoals de herverzekering van het 'WAO-gat'). Verder is de inkomenscontinuïteit voor de hogere inkomens veel minder gegarandeerd dan voorheen, hetgeen ook blijkt uit de verslechtering van de *replacement rates* op het niveau van tweemaal het gemiddelde loon. De tweede vorm van inkomensbescherming, het in stand houden van de verworven levensstandaard, heeft binnen de collectieve sociale zekerheid aan belang ingeboet ten faveure van de eerste: het accent is in de praktijk steeds meer komen te liggen op de garantie van het minimumlevenspeil.

7.6.3 Activering

Het welslagen van activering kan worden afgemeten aan de ontwikkeling van de instroom en werkhervatting bij arbeidsgerelateerde uitkeringen. Eerder in dit hoofdstuk kwam de groeiende mate van arbeidsongeschiktheid naar voren als het meest urgente probleem in de sociale zekerheid. In deze paragraaf wordt dit gedetailleerder in kaart gebracht, mede naar aanleiding van enkele recente beleidsvoorstellen.

Arbeidsongeschiktheid

De onrust over het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen duurt voort. Sinds 1990 werd in alle edities van het SCR stilgestaan bij dit volumeprobleem (zie SCP 1990: 117-129; SCP 1992: 138-155; SCP 1994: 184-190; SCP 1996: 166-175; SCP 1998: 436-438; SCP 2000: 359-367). De huidige discussie komt vooral voort uit het gegeven dat de

eerdere beleidsingrepen van de jaren negentig aanvankelijk leidden tot een daling van het aantal uitkeringen, maar er de laatste jaren weer sprake is van groei. Tussen 1996 en 2001 liep het aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering op van 850.000 tot 966.000. Het aantal nieuwe gevallen van arbeidsongeschiktheid steeg van 83.000 naar 118.000. Ruim een op de drie lopende uitkeringen (37%) wordt verstrekt aan mensen van 55 jaar en ouder, bijna de helft (48%) belandt bij de leeftijdsgroep van 35 tot 54 jaar.

Het debat wordt aangejaagd doordat het ronde aantal van één miljoen arbeidsongeschikten in zicht komt (zie § 7.2). Dit cijfer heeft vanzelfsprekend een zekere politieke symboolwaarde, maar is toch geen goede maatstaf voor de omvang van het volumeprobleem. Immers, als de kans op arbeidsongeschiktheid gelijkblijft, maar de potentiële beroepsbevolking of het aandeel van de werkenden onder hen gestaag toeneemt, zal dat aantal ooit vanzelf bereikt worden. De relatieve uitkeringsafhankelijkheid en de relatieve kosten van de arbeidsongeschiktheidsregelingen blijven in dat geval echter stabiel. Tot op zekere hoogte was dit laatste de afgelopen jaren het geval. Uitgedrukt als percentage van het aantal verzekerden was de stijging van het arbeidsongeschiktheidsvolume tussen 1996 en 2001 veel minder spectaculair dan de absolute toename. De kans op arbeidsongeschiktheid liep op van 9,7% tot 10,1%, hetgeen vergelijkbaar is met het relatieve niveau van 1980. In constante euro's was er in deze periode weliswaar sprake van een lastenstijging (+630 miljoen), maar uitgedrukt als percentage van het BBP daalden de uitgaven voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen juist licht (van 2,8% naar 2,5%). Ook een aantal andere trendmatige indicatoren staan niet direct op rood. Het aandeel van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de totale instroom liep tussen 1990 en 2000 op van 20% tot 34%, maar de gemiddelde daguitkering is in die periode met 7% gedaald (van 54,3 naar 50,6 euro, prijspeil 2001).

Overigens is het, als men al wil kijken naar absolute cijfers, niet juist om het aantal ontvangende personen als maatstaf te nemen. Men moet immers ook gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid en tijdelijke uitkeringen verdisconteren; het aantal herleide uitkeringsjaren is met 830.300 in 2001 beduidend lager dan het aantal ontvangers, en in de periode 1996-2001 was de herleide absolute groei ook minder geprononceerd dan de groei van het totale volume (+12% tegenover +14%). Ook blijft buiten beeld dat een groot aantal arbeidsongeschikten werkt: in maart 2002 ging het om 243.700 personen, een kwart van het totaal. Een deel van deze groep ontvangt een 'nuluitkering', waarbij het uitkeringsrecht slechts in formele zin voortloopt (32.100 gevallen).

Bij de beschouwing van de relatieve cijfers wordt vaak gewezen op het in internationaal opzicht grote aantal arbeidsongeschikten in Nederland. Dat relatief omvangrijke volume is een feit: ook uit de internationale vergelijking in het vorige Sociaal en Cultureel Rapport kwam ons land naar voren als 'kampioen arbeidsongeschiktheid'. Toch vallen hier enkele kanttekeningen bij te maken. In dezelfde analyse werd geconstateerd dat in ons land bepaalde groepen (zoals jonggehandicapten en

arbeidsongeschikte zelfstandigen) recht hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, terwijl zij elders in de werkloosheids- of bijstandsregelingen zijn ondergebracht. Andere landen hebben mede daardoor relatief hoge volumes in die regelingen: men kan met evenveel recht beweren dat het Verenigd Koninkrijk kampioen bijstandsafhankelijkheid' is, of België 'kampioen werkloosheidsuitkeringen'. De totale uitkeringsafhankelijkheid beneden de pensioenleeftijd is in Nederland echter niet bijzonder hoog. Evenmin is de groei van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen over een langere periode bezien uitzonderlijk: in het Verenigd Koninkrijk nam het volume sinds 1980 verhoudingsgewijs veel sterker toe. Tenslotte komt Nederland uit internationale vergelijkingen naar voren als het enige land waar in de jaren negentig een daling is gerealiseerd, waardoor het verschil ten opzichte van andere verzorgingsstaten kleiner is geworden (SCP 2000: 366, 369; Aarts et al. 2002: 44-47). Daarbij was het overigens voorspelbaar dat de daling in het midden van de jaren negentig tijdelijk zou zijn, en dat het volume na afloop van de herkeuringsoperatie weer op zou lopen (zie SCP 1996: 175).

Is er dan eigenlijk geen probleem? In de *Sociale nota 2002* wordt gesteld dat de ontwikkeling van het WAO-volume 'zorgelijk' is, en dat het volume de laatste jaren ook sterker is opgelopen dan in het Regeerakkoord van het kabinet-Kok II was voorzien. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de ontwikkeling tot op zekere hoogte begrijpelijk is. De gemiddelde instroomkans stijgt vanaf 1995 door de veranderde samenstelling van de beroepsbevolking: er zijn meer ouderen en vrouwen bijgekomen, wier invalideringsrisico's hoger zijn dan die van jongeren en mannen. Ook zijn de laatste jaren onder invloed van de krappe arbeidsmarkt meer mensen met een hoog gezondheidsrisico gaan werken, hetgeen zich uit in hogere kansen op arbeidsongeschiktheid. In bepaalde sectoren (zoals de uitzendbureaus, de reinigingsbranche, en WIW-banen) manifesteert dit zich verhoudingsgewijs sterk. Tegelijkertijd is de uitstroomkans vanaf 1996 afgenomen. Na het aflopen van de herkeuringen, die vooral in 1994 en 1995 op relatief kansrijke, jongere arbeidsongeschikten gericht waren, is de kans op het beëindigen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering nu ongeveer weer gelijk aan het niveau van voor de invoering van de wet Terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA 1993) (SZW 2001: 70-71).

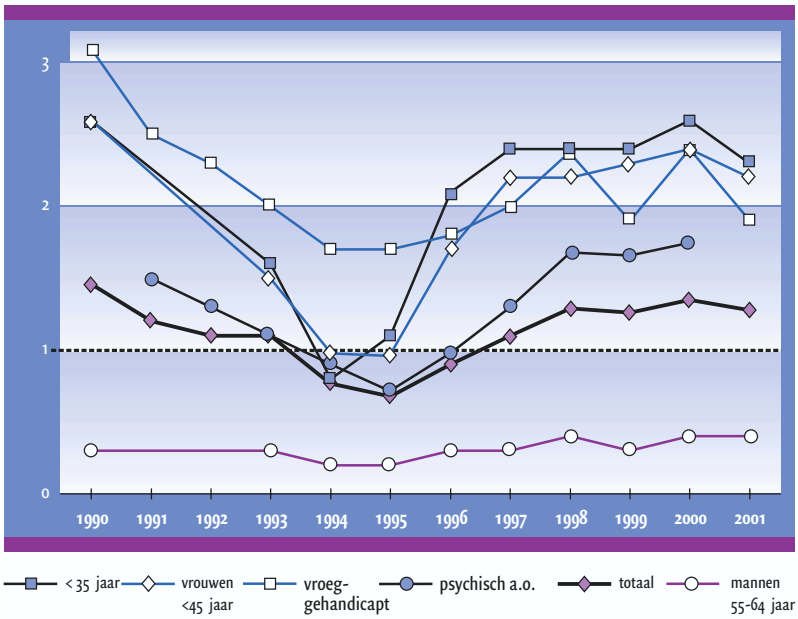
In een overzicht van 25 jaar WAO-onderzoek en -beleid worden gedetailleerdere cijfers over de in- en uitstroom gepresenteerd. De sterkste stijging van de instroomkansen kan worden waargenomen in de tweede helft van de jaren tachtig bij jongeren tot 35 jaar – ongeacht het geslacht – en bij vrouwen van 35 tot 55 jaar. In het begin van de jaren negentig nemen de instroomkansen van alle groepen jonger dan 55 jaar af, om vervolgens weer op te lopen, het sterkst bij jongeren, en met name bij vrouwen tot 35 jaar. De instroomkans van werkenden ouder dan 55 jaar is sinds 1980 bij vrouwen ongeveer constant gebleven, maar bij mannen gedaald. Aan de uitstroomkant liggen de herstelkansen van vrouwen structureel hoger dan die van mannen. De trend is vrij stabiel, met een piek ten tijde van de herkeuringen medio jaren negentig (Aarts et al.

2002: 31-37). Dit voert de auteurs tot de gevolgtrekking dat er sprake zou zijn van een *feminisering* en *verjonging* van het arbeidsongeschiktheidsrisico: "De WAO heeft de laatste 25 jaar van de twintigste eeuw een ontwikkeling doorgemaakt van een relatief genereuze pre-pensioenregeling voor oudere, meest mannelijke werknemers met een lang arbeidsverleden, die niet langer konden of hoefden te voldoen aan de veranderde productiviteitsvereisten, naar een veel kariger voorziening voor individuele werknemers, onder wie steeds meer vrouwen en jongeren, die ver voor hun pensioengerechtigde leeftijd het eigen werk niet kunnen volhouden" (Aarts et al. 2002: 68). De conclusie is ietwat *sweeping*, omdat de stijging van de instroomkansen voor vrouwen en jongeren zich vooral in de tweede helft van de jaren tachtig heeft voorgedaan; in de jaren negentig zijn de kansen per saldo vrij stabiel (Aarts et al. 2002: 32-33). Wel is het zo dat het *aantal* arbeidsongeschikte vrouwen in het achterliggende decennium sterk toenam (+139.000 in de periode 1990-2001), terwijl er bij de mannen sprake was van een lichte afname (-41.000). Gegeven de vrij stabiele in- en uitstroomkansen wordt de groei bij vrouwen vooral bewerkstelligd door hun gestegen arbeidsdeelname. De absolute toename van het aantal arbeidsongeschikten jonger dan 35 jaar in deze periode is, anders dan vaak wordt verondersteld, beperkt: +12.000 (tegenover +86.000 bij de oudere leeftijdsgroepen).

In de duiding van het arbeidsongeschiktheidsprobleem wordt het uitstroomprobleem wellicht te weinig onderkend. De uitstroom is over een langere periode bezien tamelijk stabiel en ligt op een zeer laag niveau. Jaarlijks stroomt slechts 3% à 4% van het bestand uit wegens herstel. Dit betekent dat een omvangrijke groep buiten de arbeidsmarkt is geplaatst: eenmaal in de WAO is de kans er ooit weer uit te komen niet heel groot. Dit is, zeker voor mensen die naar eigen inzicht kunnen werken, een economisch en sociaal verlies, en komt bovendien de beeldvorming omtrent de regeling en haar ontvangers niet ten goede.

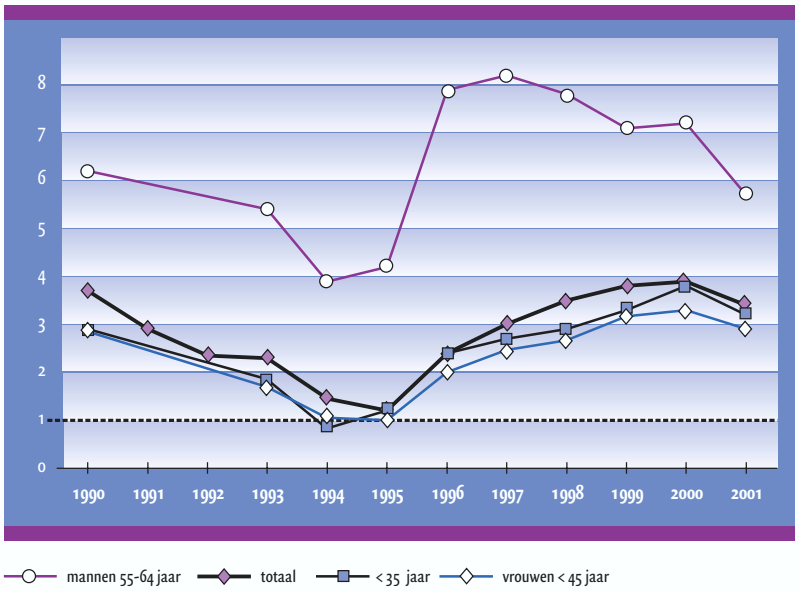
Figuur 7.6a toont voor een aantal groepen de ontwikkeling in de periode 1990-2001 volgens een maatstaf die de in- en uitstroom direct aan elkaar koppelt: de in-/uitstroomratio (IUR), ofwel de verhouding tussen het aantal nieuwe en beëindigde uitkeringen.[40] Bij een ratio van 1 zijn in- en uitstroom in evenwicht en blijft het volume constant; erboven groeit het bestand, eronder neemt het af. Uit de grafiek blijkt dat er over alle arbeidsongeschikten bezien in het midden van de jaren negentig een daling in dit kengetal is opgetreden. Vanaf 1998 is de IUR voor de gehele groep vrijwel stabiel en ligt de instroom ongeveer 30% boven de uitstroom, met op het laatste meetpunt (2001) een zeer lichte daling. De indicator ligt daarmee beduidend onder de historische hoogtepunten, die rond 1980 en 1990 werden bereikt (IUR = 1,5 à 1,6).

Figuur 7.6a Instroom/uitstroomratio's arbeidsongeschiktheidsregelingen, 1990-2001



Bron: Lisv/UWV (2001, en aanvullende gegevens) SCP-bewerking

Figuur 7.6b Instroom/herstelratio's arbeidsongeschiktheidsregelingen, 1990-2001



Bron: Lisv/UWV (2001, en aanvullende gegevens) SCP-bewerking

Voor een aantal groepen – personen jonger dan 35 jaar, vrouwen tot 45 jaar, psychisch arbeidsongeschikten en vroeggehandicapten – ligt de IUR structureel boven het algemeen gemiddelde. Het kengetal daalde voor al deze groepen in het midden van de jaren negentig sterker dan gemiddeld, om vervolgens weer scherp op te lopen. In 2001 is de IUR doorgaans[41] iets afgenomen, tot onder het niveau van 1990. Daarentegen is bij mannen van 55 jaar en ouder het verhoudingsgetal in alle jaren zeer laag; dit komt door het grote gewicht van de groep die uitstroomt omdat de pensioengerechtigde leeftijd bereikt is.

Bij de instroom/herstelratio's (IHR) in figuur 7.6b is de instroom uitsluitend gerelateerd aan het aantal uitstromende gevallen wegens herstel (inclusief herbeoordelingen). Dit laatste houdt niet in dat de betrokkene werk heeft gevonden, alleen dat hij of zij niet langer arbeidsongeschikt wordt geacht. Het cijfer ligt vanzelfsprekend veel hoger dan de IUR, doordat de herstelden een minderheid van de totale uitstroom uitmaken (naast de uitstroom wegens pensionering, overlijden, overig).[42]

Ook volgens de IHR wordt de verhouding in-/uitstroom in de eerste helft van de jaren negentig gunstiger, om vervolgens weer op te lopen. In 2001 is de ratio weer iets afgenomen: de instroom blijft ten opzichte van het voorgaande jaar vrijwel constant, terwijl de uitstroom wegens herstel toeneemt. In 1999 en 2000 ligt deze maatstaf op hetzelfde niveau als in 1980 en 1989/'90, de historische hoogtepunten. In 2001 ligt het kengetal weer iets onder dat niveau.

Voor mannen ouder dan 55 jaar is de IHR, anders dan de IUR, heel ongunstig. Zij stromen vaker in dan andere groepen en herstellen beduidend minder vaak. De 'sprong' in 1996 is het gevolg van zowel een oplopende instroom als een dalende uitstroom. Bij vroeggehandicapten (niet afgebeeld in figuur 7.6b) is de IHR nog veel ongunstiger, omdat de uitstroom wegens herstel bij hen verwaarloosbaar is (300 à 700 gevallen per jaar). In 2001 is de instroom bij deze groep tienmaal zo hoog als de uitstroom.

Bij jongeren en vrouwen tot 45 jaar ligt de IHR, anders dan de IUR, over de gehele linie onder het algemene gemiddelde. De uitstroom door herstel beslaat bij hen een relatief groot deel van de totale uitstroom. Ook bij deze groepen is de verhouding tussen instroom en herstel in 2001 wat gunstiger geworden, waardoor ze vrijwel gelijk is aan de IHR van 1990.

Trendmatig is volgens deze kengetallen de relatieve volumeproblematiek niet groter dan aan het begin van de jaren negentig. De ontwikkeling in 2001 is bovendien gunstig. Maar hoewel de niveaus van IUR en IHR niet hoger zijn dan in het verleden, zijn ze nog wel groter dan 1, en blijft het aantal arbeidsongeschikten oplopen.

Vrijwel alle indicatoren voor de volumeontwikkeling laten de laatste jaren dus geen extreem ongunstige ontwikkeling zien. Vanwaar dan de 'sense of urgency' in beleidskringen, zoals gesignaleerd in paragraaf 7.4? In de eerste plaats omdat er het achterliggende decennium heel wat beleid inzake het arbeidsongeschiktheidsvolume is

gevoerd. De financiële prikkels voor werkgevers, werknemers en uitkeringsontvangers zijn toegenomen, de toegang tot de regelingen is bemoeilijkt, de keuringspraktijk werd strikter gereguleerd, de uitvoering is gereorganiseerd, en het budget voor reïntegratie werd uitgebreid. Bovendien waren de externe condities de afgelopen jaren zeer gunstig: de werkgelegenheid groeide en de resterende arbeidscapaciteit van arbeidsongeschikten ontwikkelde zich positief (vgl. Jehoel-Gijsbers en Van der Giezen 2000). Als in die omstandigheden het volume blijft toenemen, is de conclusie snel getrokken dat het hier een beleidsresistent probleem betreft, dat structurele aanpassingen vergt. Overigens betekent dit niet dat het beleid in zijn geheel niet succesvol is geweest: in het midden van de jaren negentig is het volume wel degelijk teruggedrongen, terwijl volgens eerdere ramingen de toename veel sterker zou zijn geweest en 'het miljoen' al veel eerder bereikt was.

Daarnaast is te voorzien dat zonder stelselaanpassingen in de nabije toekomst het absolute volume verder zal stijgen. Als de leeftijdsspecifieke in- en uitstroomkansen gelijkblijven, zal het volume tot 2010 vermoedelijk vrij sterk toenemen, doordat de grote groep babyboomers in een leeftijdsfase belandt die kwetsbaar is voor invalidering. Ook heeft de afbouw van de VUT-regelingen mogelijk een aanzuigend effect op het aantal arbeidsongeschikten. Uit het oogpunt van kostenbeheersing en de bevordering van arbeidsdeelname is dit ongewenst: de totale arbeidsdeelname neemt dan af, waardoor het financiële draagvlak kleiner wordt en de lasten van de vergrijzing (zie § 7.6.1) moeilijker op te brengen zijn. Nederland heeft zich in EU-verband bovendien verplicht te streven naar een verhoging van de arbeidsparticipatie.

Arbeidongeschiktheidsbeleid

Met de invoering van de *Wet verbetering poortwachter* per 1 april 2002 is gepoogd in het eerste ziektejaar dat aan de arbeidsongeschiktheid voorafgaat meer pro-actief op te treden (TK 2000/2001a). De werkgever moet alle verzuim aan de arbodienst melden, en werkgevers en werknemers dienen een reïntegratieplan op te stellen en de voortgang regelmatig te evalueren. De arbodienst moet dreigend langdurig verzuim signaleren, en werkgevers en werknemers op grond van een probleemanalyse adviseren. Mocht het desondanks komen tot een WAO-aanvraag, dan moeten werkgevers en werknemers hun inspanningen verantwoorden in een reïntegratieverslag dat meeweegt bij de beoordeling van het recht op een uitkering.

De commissie-Donner kwam desgevraagd tot ingrijpender voorstellen (Adviescommissie arbeidsongeschiktheid 2001). Zij stelt dat in de huidige regelingen arbeidsongeschiktheid te weinig wordt afgemeten aan hetgeen mensen kunnen, en dat het verzuimproces onbeheerst is, waardoor mensen nodeloos in de fuik van de WAO belanden. Niet zozeer het volume, als wel de systematiek van de regeling en het volgen van de "weg van de minste weerstand" bij de beoordeling van nieuwe gevallen wordt door de commissie ter discussie gesteld: "Ook als het om geringere aantallen en kosten ging, [behoeft] het probleem alle aandacht, en al even dringend een oplossing." Op grond daarvan beveelt de commissie onder meer het volgende aan.

– Het arbeidsongeschiktheidsbegrip wordt aangepast. Niet het verlies aan verdiencapaciteit, maar de geobjectiveerde arbeidsongeschiktheid43 moet maatgevend zijn voor het recht op een uitkering.
– De toegang tot de nieuwe wao (nWAO) wordt beperkt tot gevallen waarin de arbeidsongeschiktheid onvermijdelijk, duurzaam en volledig is. Dit betekent dat geen nWAO-uitkeringen mogen worden toegekend als niet alle mogelijkheden tot reïntegratie zijn benut, indien op medische gronden nog herstel te verwachten is, of wanneer er nog mogelijkheden zijn tot werkhervatting. Als aan de criteria snel is voldaan, kan de nWAO-toekenning al na drie maanden ziekte plaatsvinden. De uitkeringshoogte van de nWAO-uitkering kan voor de beperkte doelgroep op termijn worden verhoogd, indien daarvoor financiële ruimte bestaat.
– Effectief betekent dit dat instroom op grond van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid niet meer mogelijk is. De periode van loondoorbetaling door de werkgever wordt verlengd tot maximaal twee jaar. Indien men dan nog niet aan de slag is gekomen, is er in technische zin sprake van werkloosheid en kan men een beroep op de ww doen. Na afloop daarvan komt de betrokkene in aanmerking voor een IOAW-uitkering (bijstandsniveau zonder middelentoets voor betrokkene, wel voor de partner).
– Gedurende de periode van loondoorbetaling (drie maanden tot twee jaar) zijn de inspanningsverplichtingen van werkgevers en werknemers verscherpt. De werkgever heeft een reïntegratieplicht: hij moet de zieke werknemer redelijk werk en goede begeleiding aanbieden; reïntegratie mag ook buiten het eigen bedrijf plaatsvinden. Als de werkgever zich onvoldoende inspant, moet hij ook na de eerste twee ziektejaren het loon door blijven betalen. Vanwege deze sanctie kan de Pembaregeling, waarbij de WAO-premie gedeeltelijk afhankelijk is van de instroom per bedrijf, worden afgeschaft.
  De werknemer moet de aangeboden arbeid (eventueel met aanpassingen) aanvaarden, bij de eigen of een andere werkgever. Na verloop van tijd behoeft dit geen werk te zijn dat aansluit bij de eigen functie (‘passende arbeid’), maar mag het alle ‘gangbare arbeid’ betreffen.
– Voor bestaande gevallen blijft het huidige uitkeringsregime bestaan.[44] Bij de nieuwe gevallen wordt de afzonderlijke regeling voor zelfstandigen (waz) afgeschaft, maar blijft die voor vroeggehandicapten (Wajong) vooralsnog gehandhaafd, inclusief de mogelijkheid van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Dit laatste is volgens de commissie noodzakelijk, omdat er bij vroeggehandicapten geen arbeidsrelatie is die als aangrijpingspunt voor reïntegratie kan dienen.

Het draagvlak voor deze voorstellen is gepeild middels een adviesaanvrage aan de ser. In dat advies zijn de hoofdlijnen van het voorstel van de commissie-Donner overgenomen (ser 2002b: 21). Een belangrijke wijziging is echter dat de ser het arbeidsongeschiktheidscriterium minder sterk wil aanpassen. Volledige arbeidsongeschiktheid zou niet alleen medisch, maar ook loonkundig kunnen worden vastgesteld.[45]

Mensen die vanwege hun beperkingen minder dan 20% van hun oude loon kunnen verdienen, kunnen dus aanspraak maken op een nWAO-uitkering. Verder suggereert de SER bij het vaststellen van de duurzaamheid van arbeidsongeschiktheid te werken met 'positieve lijsten': alleen die ziekten en aandoeningen waarvan het statistisch waarschijnlijk is dat herstel binnen vijf jaar niet te verwachten is, zouden tot een nWAO-uitkering kunnen leiden. Psychische ziekten zouden in dit geval – behoudens ernstige psychiatrische aandoeningen – niet tot een recht kunnen leiden, net zomin als bepaalde somatische klachten (lage rugpijn, vormen van reuma). De toekenning van de nWAO-uitkering zou in de toekomst niet rechtstreeks moeten worden gebaseerd op het oordeel van individuele artsen en arbeidsdeskundigen, maar onder verantwoordelijkheid dienen te vallen van een onafhankelijke commissie binnen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Voor mensen die niet duurzaam volledig, maar wel substantieel (35%-80%) arbeidsongeschikt[46] zijn stelt de SER een aanvullende regeling voor: indien zij niet werken, is het regime gelijk aan dat volgens de commissie-Donner (eerst WW, daarna IOAW of bijstand); maar als zij na afloop van de periode van loondoorbetaling aan het werk gaan, kunnen zij een aanvulling tot 70% van het oude loon krijgen voor het deel dat zij arbeidsongeschikt zijn. Dit zou moeten worden geregeld via een wettelijk verplichte particuliere verzekering en gefinancierd worden door een premie per bedrijf, waarvan werkgever en werknemer ieder de helft opbrengen.

Tenslotte adviseert de SER de Pemba-regeling af te schaffen (op aandringen van de werkgevers) en de nWAO-uitkering te verhogen tot 75% van het oude loon (een wens van de vakbonden). Het advies is op deze punten niet unaniem: het onafhankelijke kroonlid Linschoten en de vertegenwoordigers van het Centraal Planbureau (CPB) en de Nederlandse Bank vinden dat hiertoe pas mag worden overgegaan nadat is gebleken dat de overige veranderingen leiden tot de gewenste instroombeperking tot 25% van het huidige aantal.

Over de effecten van de voorstellen zijn uiteenlopende ramingen gemaakt. Het CPB heeft becijferd dat indien de instroom na invoering van de SER-voorstellen tot 25% wordt beperkt, het totaalaantal uitkeringen maar in beperkte mate wordt teruggedrongen (-10.000). Dit komt doordat een deel van het oude WAO-volume zal overgaan in andere uitkeringen (substitutie naar WW, IOAW en bijstand), en doordat de financiële prikkels minder sterk zijn.[47] Het onderzoeksinstituut Nyfer oordeelt veel positiever, vanuit de gedachtegang dat financiële prikkels minder bepalend zijn voor de volumeontwikkeling dan de keuringspraktijk. Het aantal mensen dat in het eerste ziektejaar reïntegreert zou daardoor bij een effectieve uitvoering van de Wet verbetering poortwachter en een strikte toepassing van de toegangscriteria van de nWAO groter zijn dan het CPB aanneemt, en de substitutie naar andere uitkeringsregelingen kleiner (SER 2002b: 281-315).

Naar aanleiding van de recente WAO-voorstellen[48] kunnen de volgende drie vragen worden gesteld.

1 Wordt de toegankelijkheid van de arbeidsongeschiktheidsregeling in Nederland niet al te sterk ingeperkt? Historisch is de WAO naar internationale maatstaven ruim toegankelijk, vooral door de dekking van de niet-beroepsgebonden arbeidsongeschiktheid, het weinig geobjectiveerde medische arbeidsongeschiktheidsbegrip, en de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid op grond van het verlies aan verdiencapaciteit. In de recente beleidsdiscussie lijkt het streven te zijn om de regeling zodanig in te richten dat de nWAO in theorie tot een der selectiefste arbeidsongeschiktheidsregelingen van Europa gaat behoren. Dat lijkt, zoals gezegd, vanuit de trendmatige ontwikkelingen niet noodzakelijk, en draagt ook zekere risico's met zich mee – bijvoorbeeld een substantiële verborgen arbeidsongeschiktheid in de werkloosheids- en bijstandsuitkeringen, wanneer het in een neergaande conjunctuur niet gelukt gedeeltelijk arbeidsongeschikten aan de slag te krijgen en te houden.
2 Is de dominante beleidsfilosofie, waarbij volumereductie door een beperking van de instroom centraal staat, wel evenwichtig? Gezien het huidige aantal arbeidsongeschikten vergt een dergelijke reductie een zeer sterke terugdringing van het aantal nieuwe gevallen, waarbij men te maken krijgt met een sterke sociaal-demografische onderstroom (veroudering beroepsbevolking, toenemende arbeidsdeelname vrouwen). Ingrijpende maatregelen 'aan de poort' zijn onvermijdelijk zolang men de uitstroom van het zittende bestand niet ter discussie stelt. Dit laatste heeft, zo leert de geschiedenis, zeker politieke afbreukrisico's. Maar desondanks is het aanbevelenswaardig te overwegen of de uitstroom van het zittende bestand niet sterker kan worden bevorderd, mede gezien het maatschappelijk verlies indien men hen ongemoeid laat.
3 Hoe kan de uitstroom van het huidige bestand worden bevorderd? In eerder SCP-onderzoek is gewezen op het feit dat reïntegratie een interactief proces is tussen arbeidsongeschikten, uitvoeringsinstellingen en werkgevers (SCP 2000; Jehoel-Gijsbers en Hoff 2001). Indien zij niet dezelfde doelstellingen nastreven, kan men er weliswaar veel moeite en middelen insteken, maar zal het lastig blijven om tot een effectieve, beklijvende reïntegratie te komen. Tegen die achtergrond kan men denken aan de volgende vormen van uitstroombevordering.
   – Bij de *arbeidsongeschikten* is het vooral van belang hen medeverantwoordelijk te maken voor het reïntegratieproces. Deze filosofie zou, in het verlengde van de wet-Poortwachter en de voorstellen van de commissie-Donner, ook bij het zittende bestand een centralere plaats moeten krijgen. Hierbij zou rekening moeten worden gehouden met instabiele gezondheidssituaties en met de negatieve impuls die kan uitgaan van het wegvallen van zekerheden bij werkhervatting (pensioenopbouw, WAO-recht na hernieuwd ziek worden).
   – Bij de *uitvoering* is van belang dat dossierverbrokkeling wordt voorkomen; integraal casemanagement zou hier op zijn plaats zijn. Ook moet worden

bevorderd dat reïntegratieprocessen een snelle intake en korte doorlooptijd hebben. Daarnaast zou meer expliciet aandacht moeten worden besteed aan het opnieuw uitvallen na herplaatsing. Reïntegratiebedrijven worden nu beoordeeld aan de hand van het aantal gevallen dat na herplaatsing minstens zes maanden in dienst is, maar de nazorg zou zich over een langere periode moeten uitstrekken. Te overwegen valt voorts de kwaliteitsontwikkeling van de reïntegratiebedrijven minder nadrukkelijk aan de markt over te laten. De aansturing op output is wellicht al te generiek.

– Bij *werkgevers* lijkt het grootste probleem dat zij, ondanks positieve en negatieve financiële prikkels, niet snel geneigd zijn gedeeltelijk arbeidsongeschikten aan te stellen. Uit de *Rapportage gehandicapten 2002* komt naar voren dat werkgevers arbeidsgehandicapten minder snel in dienst nemen dan andere zwakke groepen: arbeidsongeschikten staan op de arbeidsmarkt achteraan in de rij, vaak na de jongeren, allochtonen of laagopgeleiden die gezond zijn (SCP 2002). Werkgevers plegen actieve risicoselectie, omdat men de continuïteit van de bedrijfsvoering niet verzekerd acht en vreest voor een hogere Pemba-premie. Een quotumregeling, zoals in Duitsland, ware te overwegen, maar die moet dan wel een niet-vrijblijvend karakter hebben, zonder voor de werkgever volstrekt onaantrekkelijk of onuitvoerbaar te zijn.

7.6.4 Systeemkwaliteit

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op enkele aspecten van systeemkwaliteit. Het betreft de uitvoering van inkomensregelingen, de activeringsinspanningen en de uitvoering van het beleid gericht op misbruik en sanctietoepassing.

Uitvoering inkomensbescherming

Over de uitvoering van de inkomensbeschermende regelingen is de laatste jaren een aantal onderzoeken verschenen. Zoals opgemerkt kunnen de uitkomsten daarvan niet zonder meer worden gegeneraliseerd naar de nieuwe uitvoering, zoals die na invoering van de wet-SUWI is ontstaan. Over de rechtmatigheid van de uitkeringen krachtens de werknemersverzekeringen velde het voormalige College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) een hard oordeel over het laatst beschikbare jaar, 1999. Alleen de 'collecterende functie', het innen van premies, werd goedgekeurd. Bij het verstrekken van deze uitkeringen is uitgegaan van de norm dat maximaal 1% van het bedrag onrechtmatig mag zijn, dat wil zeggen dat er een fout bedrag is uitgekeerd of dat niet kan worden achterhaald of de uitkering rechtmatig is verstrekt. Bij geen van de werknemersverzekeringen werd dit gehaald: het onrechtmatigheidspercentage varieerde tussen de 1,9 bij de WAO en de 8,7 bij de 'vangnet'-Ziektewetuitkering. Ten opzichte van het jaar daarvoor was het percentage bovendien opgelopen.

Ook ten aanzien van de uitvoeringskosten en de sociaal-medische beoordeling bij de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen werd kritisch geoordeeld. Het management had vaak geen doelstellingen voor het sociaal-medisch handelen geformuleerd,

en waar dit wel het geval was, werden die in de uitvoeringspraktijk dikwijls niet gerealiseerd. Bij 35% tot 50% van de gevallen was de vakinhoudelijke kwaliteit van het sociaal-medisch oordeel onvoldoende, en bij 1% tot 4% waren de tekortkomingen zodanig dat het zeer aannemelijk werd geacht dat tot een ander oordeel over het uitkeringsrecht bij de WAO en ZW diende te worden gekomen (Ctsv 2000a: 11-16).

Er is ook gekeken naar de tijdigheid waarmee de uvi's beslissen over het uitkeringsrecht, uitkeringen uitbetalen en herbeoordelingen verrichten. Hierbij halen de instanties in 1999 doorgaans de norm niet, die inhoudt dat 90% van de acties tijdig afgerond moet zijn. De definitieve eerste betalingen bij de WW voldoen wel aan de tijdigheidsnorm. De WAO-beschikkingen werden in ongeveer 75% van de gevallen tijdig afgegeven, waarbij de USZO veel slechter scoorde (circa 45%). Bij WAO-herbeoordelingen en beslissingen over het recht op een WAZ- of Wajong-uitkering waren de tijdigheidsscores in dat jaar nog veel lager (40%-65%), met een veelal iets betere score voor het SFB. Ter verklaring van de slechte prestaties bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt het tekort aan keuringsartsen opgevoerd (Ctsv 2000b: 18-19). Over de volksverzekeringen (AOW, Anw, kinderbijslag) die door de Sociale Verzekeringsbank worden uitgevoerd, is het oordeel wel positief, behalve bij de Algemene nabestaandenwet, waar het onrechtmatigheidspercentage (1,6%) iets boven de norm ligt (Ctsv 2000c: 9).

De *Benchmark sociale diensten* (Stimulansz 2002) werpt enig licht op de uitvoering van de bijstandswet; dit is een onderzoek onder 93 gemeenten die tezamen ongeveer 70% van de bijstandsuitkeringen verstrekken. Hieruit komt evenmin een positief beeld naar voren, terwijl de deelnemende gemeenten vermoedelijk nog tot de actievere kunnen worden gerekend. Wettelijk moeten sociale diensten de aanvraag voor een bijstandsuitkering binnen acht weken afhandelen. Gemiddeld halen gemeenten dat wel (binnen 37 dagen), maar er is een zeer grote variatie. Een substantieel deel voldoet niet aan de norm, met als uitschieter 75 dagen voor de langzaamste gemeente. Slechts een op de drie onderzochte gemeenten slaagt erin tijdig hercontroles op het uitkeringsrecht te verrichten, ondanks het feit dat gemeenten de wettelijke controleperiode vaak oprekken tot het maximum van 18 maanden. Bij de bijstandsontvangers die een traject volgen is vaak niet duidelijk of dit succesvol is afgerond of heeft geleid tot uitstroom naar werk. De gemeenten zijn de laatste jaren actiever geworden met het terugvorderen en verhalen van onterecht betaalde bijstandsuitkeringen (zie hierna). Het terugvorderen kost echter veel geld (gemiddeld 40% tot 50% van het te vorderen bedrag), terwijl er vaak geen fraude maar administratieve fouten (42%) aan ten grondslag ligt. Bij de uitvoering van de bijzondere bijstand wordt gewezen op de grote verschillen in de ruimhartigheid van de verstrekking. In kleine plattelandsgemeenten wordt de regeling vaak onderbenut doordat mensen te trots zijn om de voorziening aan te vragen, of niet voor bijstand in aanmerking komen omdat ze wel een laag inkomen hebben, maar een boerderij of het huis van hun ouders bezitten (en geen krediethypotheek willen afsluiten). Ook wordt de verstrekking van bijzondere bijstand veelal beïnvloed door de politieke kleur van het college van B&W.

Activering

De laatste jaren is de aandacht voor reïntegratie van uitkeringsontvangers toegenomen. Dit heeft met zich meegebracht dat de contacten tussen cliënten en functionarissen van uitvoeringsinstanties veranderden, zowel qua inhoud als qua intensiteit. Sociale diensten gingen vanaf 1996 (invoering nieuwe Abw) werken met trajectplannen en legden afspraken met hun bijstandscliënten vast in contracten. De uvi's verlegden in de beginjaren negentig in hun contacten met WW'ers de aandacht van controle naar activering. De aandacht voor de reïntegratie van WAO'ers (en andere arbeidsgehandicapten) kwam als laatste op gang. De wet-REA, waarin inkoop van een bemiddelingstraject voor arbeidsgehandicapten werd geregeld, gaf hiertoe een belangrijke aanzet. Sinds januari 2000 zijn de uitvoeringsinstellingen van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) verplicht een aanbestedingsprocedure te hanteren voor de inkoop van reïntegratietraject en voor arbeidsgehandicapten. Met de ingang van de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) per 1 januari 2002 is de privatisering van de reïntegratiemarkt wettelijk geregeld. Het aantal private reïntegratiebedrijven heeft in de periode daaraan voorafgaand een zeer snelle groei doorgemaakt. Naar schatting zijn er bij de start van de SUWI circa 700 reïntegratiebedrijven actief (Vinke et al. 2002: 21). In 2001 schreven er ruim 300 bedrijven in bij het UWV en kregen 33 bedrijven een opdracht voor reïntegratietrajecten. Het aantal inschrijvers is in 2002 bijna gehalveerd tot 162; met 41 bedrijven werd een contract gesloten, waarvan 40% nieuw is ten opzichte van 2001 (Vinke et al. 2002: 21). Uit deze cijfers blijkt dat cliënten te maken hebben met een reïntegratiemarkt die nog volop in ontwikkeling is en waarvan de kwaliteit nog onzeker is.

Naar de reïntegratie van arbeidsgehandicapten die onder de wet-REA vallen zijn enkele studies verricht. Bij de invoering van de wet werd ernaar gestreefd om jaarlijks 50.000 bemiddelingstrajecten aan te bieden voor arbeidsgehandicapten, met een beoogde plaatsingseffectiviteit van 30% (15.000 trajecten). Volgens de meest recente cijfers uit de *Reïntegratiemonitor* werden in 2000 48.000 trajecten ingekocht. In hetzelfde jaar waren er 12.000 plaatsingen – gedefinieerd als werkhervatting in betaalde arbeid die tenminste zes maanden duurt – na inkoop van een reïntegratietraject. Nog eens 24.000 plaatsingen werden gerealiseerd zonder reïntegratietraject, maar na toepassing van andere reïntegratie-instrumenten (zoals scholings- en vervoersvoorzieningen, aanpassingen van de werkplek, een plaatsingsbudget voor de werkgever en proefplaatsingen). Voor de ruim 100.000 nieuwe WAO-ontvangers werden in 2000 in totaal 6.900 trajecten ingekocht (UWV 2002). Ten opzichte van het jaar daarvoor is dat weliswaar een toename, maar van een inzet die 7% van de nieuwe gevallen bereikt behoeft men geen grote uitstroombevordering te verwachten. Zelfs als men bedenkt dat zo'n traject niet voor iedereen even relevant is – men denke aan ernstig zieken, gedeeltelijk werkenden, niet-sollicitatieplichtigen – en het aantal ingekochte reïntegratietrajecten hoger wordt als men ook latere jaren en het eerste ziektejaar meerekent, lijkt het bereik ervan gering.

Uit een evaluatie verricht door de Algemene Rekenkamer bleek bovendien dat in de periode tot en met december 1999 een derde van de ingekochte trajecten nooit van start was gegaan. De Rekenkamer liet ook een onderzoek verrichten onder ruim 400 arbeidsongeschikten die in 1999 en 2000 aan het werk gingen na het doorlopen van een reïntegratietraject. Op het moment van onderzoek, een tot twee jaar na de werkhervatting, was 86% nog aan het werk. De Rekenkamer concludeert hieruit dat àls een reïntegratietraject tot werkhervatting leidt, de kans op een blijvend effect aanzienlijk is. Omdat echter niet is nagegaan of dit succes groter is dan bij een vergelijkbare groep die geen reïntegratietraject gevolgd heeft, kan het succes niet worden toegerekend aan de activeringsinspanningen. Ook merkt de Rekenkamer op dat de gerealiseerde plaatsingen niet altijd stabiel zijn (ruim een derde van de onderzochten had sinds de WAO-keuring al twee of meer banen gehad) en dat de uitval mogelijk nog zal toenemen: ruim een derde van de werkenden had een tijdelijk contract of zat inmiddels weer ziek thuis. Een vast contract is de belangrijkste succesfactor voor een duurzame plaatsing, maar werkgevers blijken hier bij arbeidsgehandicapten vaak voor terug te schrikken (TK 2001/2002).

Misbruik en sancties

De hoofdlijnen van het fraudebeleid werden in 1998 uiteengezet in de *Nota fraudebestrijding* (TK 1997/1998). Hierin werd onder meer het accent gelegd op het fraudebestendig maken van regelgeving, het versterken van de informatiepositie van handhavers, en een versterking van de afschrikking door fraude minder lonend te maken, de opsporing effectiever te maken en te bevorderen dat normen worden geïnternaliseerd. Op het terrein van de sociale zekerheid zou dit onder meer gestalte moeten krijgen via verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van het fraudebeleid bij de sociale diensten, uvi's en Sociale Verzekeringsbank, en het toezicht hierop. Verder zou er meer en beter geautomatiseerd gegevensverkeer moeten komen (o.a. door cliëntvolgsystemen en koppelingen aan de Gemeenschappelijke basisadministratie), dienden er gezamenlijke 'handhavingsacties' te komen (waarbij ook de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie betrokken zouden moeten worden), en zouden de uitvoeringsorganisaties moeten participeren in structurele samenwerkingsprojecten (de inmiddels tot stand gekomen Regionale interdisciplinaire fraudeteams (RIF's) Noord, Oost en Zuid, en het Westland interventieteam (WIT)). Tenslotte zou de bestrijding van internationale fraude een van de speerpunten in het beleid moeten zijn. Jaarlijks wordt door het kabinet gerapporteerd over de voortgang van de beleidsinspanningen (zie TK 2000/2001b).

Het sanctiebeleid is met de invoering van de *Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid* in de tweede helft van de jaren negentig aangescherpt en geüniformeerd. Het komt erop neer dat de uitvoeringsorganen verplicht worden tot het opleggen van een boete als een uitkeringsgerechtige onjuiste of onvolledige inlichtingen verstrekt, en van een maatregel (verlagen of opschorten van de uitkering) indien hij niet tijdig voldoet aan de inlichtingenplicht.

Eind 2000 verscheen het rapport *Opsporing en vervolging van fraude* van de Algemene Rekenkamer. Op het laatste meetpunt werden bij de werknemersverzekeringen ruim 400 gevallen van premiefraude en ruim 17.000 gevallen van uitkeringsfraude geconstateerd. Bij de sociale voorzieningen (met name bijstand) ging het om bijna 20.000 geconstateerde gevallen. De Rekenkamer merkt op dat bij de werknemersverzekeringen wellicht bij meer dan een kwart van de opgespoorde fraude er geen strafrechtelijke of bestuurlijke straf opgelegd is. Het inzicht in de afdoening is in de sociale zekerheid minder groot dan bij fiscale fraude, doordat de opsporingsketen minder goed is gestructureerd, mede door de verbrokkelde uitvoering van de sociale zekerheid (TK 2000/2001c).

Op basis van enkele onderzoeken kan worden nagegaan in hoeverre uitkeringsontvangers iets hebben gemerkt van de striktere controle op misbruik en het scherpere sanctiebeleid (tabel 7.14).

Tabel 7.14 Controles en strafkortingen

	WAO % ja	ex-WAO % ja	Abw % ja	WW
controle gehad of er nog steeds recht op uitkering bestaat (2001)	71	41	91	58
strafkortingen in:				
1991	2	–	9	9
1995	1	–	–	8
2001	5	6	14	20

Bron: De Gier et al. (1992); Jehoel-Gijsbers et al.(1996); SCP (Enquête reïntegratie 2001)

In 2001 blijken vrijwel alle Abw'ers en bijna drie kwart van de WAO'ers wel eens controle te hebben gehad om na te gaan of zij nog steeds recht hebben op een uitkering. In de loop der tijd lijkt er ook sprake te zijn van een toename in het aandeel strafkortingen, met name na de invoering van de 'Wet boeten'.

7.7 Conclusies

De kwaliteit van de sociale zekerheid is in dit hoofdstuk beoordeeld op grond van vier criteria: de doelstellingen ten aanzien van achtereenvolgens inkomensbescherming, activering, systeemkwaliteit en het voldoen aan een aantal maatschappelijke randvoorwaarden. Hierbij is gekeken naar de berichtgeving in de media, het oordeel van burgers en enkele meer objectieve kwaliteitsmaatstaven.

Bij het voldoen aan de *maatschappelijke randvoorwaarden* is het beeld vrij positief. In het achterliggende decennium is een beperking gerealiseerd van het relatieve volume en de relatieve uitgaven van de sociale zekerheid. Ook lijken de kosten van de vergrijzing in de toekomst beheersbaar, als wordt voldaan aan enkele randvoorwaarden (reductie van de staatsschuld, toename van de arbeidsdeelname). Daarbij zijn in dit

hoofdstuk wel enkele kanttekeningen geplaatst. De volumebeperking van de afgelopen jaren was minder groot dan mogelijk was geweest, doordat een groot deel van de groeiende werkgelegenheid ten goede is gekomen aan mensen zonder uitkering, zoals herintredende vrouwen. Ook is een deel van de besparingen die in het midden van de jaren negentig werden gerealiseerd op de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, inmiddels teloorgegaan.

Meer keuzevrijheid wordt met name in beleidskringen als een goede manier gezien om het stelsel van sociale zekerheid te moderniseren, waardoor het beter zou aansluiten bij de behoeften van de huidige generaties. Hier lijkt er sprake te zijn van een zekere kloof met de burgers. Zij hechten aan een vrij goede basisdekking en wensen geen drastische veranderingen in het huidige stelsel. Voorzover keuzevrijheid gewenst is, betreft dat met name aanvullende faciliteiten die bepaalde problemen in de levensloop gericht oplossen. Voor verdergaande aanpassingen, waarbij de dekking van traditionele risico's (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ziekte, prepensioen, ouderdom) wordt verlaagd of gedeeltelijk wordt ingeruild voor voorzieningen die zich richten op moderne risico's (zoals een alomvattend 'spaarsysteem'), bestaat vooralsnog weinig animo.

Ten aanzien van de *inkomensbeschermende functie* van de sociale zekerheid is het oordeel op grond van de objectieve indicatoren gematigd positief. De armoede is in de tweede helft van de jaren negentig volgens de meeste armoedegrenzen afgenomen, en de ongelijkheid en de herverdeling door de sociale zekerheid bleven ongeveer stabiel. De koopkracht van de uitkeringen bleef op peil; er was wel een relatieve verslechtering ten opzichte van de lonen, maar die werd bij uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar ondervangen via het aanvullende inkomensbeleid (bijzondere bijstand, huursubsidie, kwijtscheldingsregelingen e.d.). Vanuit deze doelstellingen bezien zijn er echter ook twee minpunten: de inkomenscontinuïteit bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid is bij de middeninkomens in de jaren negentig afgenomen, en het collectieve stelsel is, mede door het beleid gericht op activering en volumebeperking, ook minder toegankelijk geworden. Dit laatste bleef enigszins verhuld door de gunstige economische omstandigheden in de tweede helft van de jaren negentig, en vanwege herverzekering in CAO-verband.

Voor een groot deel loopt dit parallel aan het oordeel van de burgers. De subjectieve armoede is sinds 1997 afgenomen, vooral bij gepensioneerden, en het aandeel mensen dat de sociale uitkeringen als toereikend beschouwt nam toe. Deze gunstige trend betekent niet dat iedereen tevreden is over de inkomensbeschermende functie van de sociale zekerheid. Ongeveer de helft van de uitkeringsontvangers geeft aan moeite te hebben om rond te komen, en 60% van de burgers vindt dat iemand die in Nederland bijstand ontvangt in armoede leeft. Een groot deel van de bijstandsontvangers verwacht dat inkomenssubsidies wegvallen als zij gaan werken, en percipieert een armoedeval.

Er zijn echter ook verschillen in de conclusies op grond van de drie bronnen. Hoewel de inkomensongelijkheid niet toenam, vindt een groeiende groep burgers

dat de inkomensverschillen in Nederland te groot zijn, hetgeen ook in lijn is met de berichtgeving in de media. Voor de 'exhibitionistische zelfverrijking' aan de top zijn objectief geen aanwijzingen gevonden, terwijl dit in het politieke debat en in de media een prominente kwestie was. Dat de objectieve ontwikkeling stabiel is, kan zijn veroorzaakt doordat de echte topinkomens minder talrijk zijn dan 1% van de inkomensverdeling, of doordat de werkelijke tegenstellingen zich eerder in vermogensongelijkheid dan in inkomensongelijkheid hebben gemanifesteerd.

Bij de *activerende functie* werd arbeidsongeschiktheid in het publieke debat als hét centrale probleem van de sociale zekerheid beschouwd. Op grond van de relatieve ontwikkelingen is daar echter niet veel reden toe: de kosten als aandeel van het BBP zijn afgenomen, het relatieve volume vertoont geen grote stijgingen, internationaal is de volumetrend in Nederland relatief gunstig en de totale uitkeringsafhankelijkheid niet bijzonder hoog, en het aandeel werkende en gedeeltelijk arbeidsongeschikten neemt toe. Ook zijn de instroomkansen naar leeftijd en geslacht, alsmede de verhouding tussen instroom en uitstroom en herstel, aan het eind van de jaren negentig niet hoger dan aan het begin van deze periode, al zijn ze na het afronden van de herbeoordeling van arbeidsongeschikten jonger dan 50 jaar (1994-1998) opgelopen. De uitstroom ligt wel op een zeer laag niveau.

De probleemperceptie lijkt in het publieke debat in belangrijke mate te worden gestuurd doordat het absolute getal van 1 miljoen uitkeringsgerechtigden – op zich een weinig adequate indicator voor de volumeontwikkeling – in zicht komt, én doordat het vele beleid in gunstige economische omstandigheden niet tot een daling van het volume heeft geleid. De dominante beleidsfilosofie, met het accent op instroombeperking, is weinig evenwichtig en zou beter kunnen worden aangevuld met maatregelen gericht op bevordering van de uitstroom bij het huidige bestand.
De *systeemkwaliteit* van de sociale zekerheid vertoont onvolkomenheden. Daarbij is het oordeel over de uitvoering van de uitkeringsregelingen volgens alle bronnen positiever dan dat over de activering. Het innen van de premies en de uitbetaling van de AOW, kinderbijslag en – in iets mindere mate – de Anw verlopen betrekkelijk goed. Bij de werknemersverzekeringen en de bijstand worden de normen voor het correct uitbetalen, het adequaat vaststellen van het uitkeringsrecht, en de tijdigheid van de gevalsbehandeling vaak niet gehaald. Dit blijkt ook uit het oordeel van de betrokkenen: een aanzienlijke minderheid van de WW'ers, WAO'ers en bijstandsontvangers meldt tekortkomingen bij de uitkeringsverstrekking en de behandeling door de uitvoeringsinstanties. De cliënten van de Sociale Verzekeringsbank zijn veel minder vaak ontevreden, waarbij de kanttekening past dat de volksverzekeringen ook minder fout-gevoelig zijn (eenduidiger criteria, geen middelentoets, minder mutaties).

Ook is het misbruik van de uitkeringen, dat in de media vaak veel aandacht krijgt, de laatste jaren in de perceptie van de burgers toegenomen. In 1999 werden bij de werknemersverzekeringen en de bijstand ongeveer 37.000 gevallen van uitkeringsfraude geconstateerd. Hoewel het beleid is aangescherpt en het aantal sancties de

laatste jaren is toegenomen, leidt een kwart van de opgespoorde fraude niet tot een strafrechtelijke of bestuurlijke sanctie.

De problemen bij de activerende uitvoeringstaken zijn echter veel groter. De reïntegratieactiviteiten bereiken slechts een gering deel van de potentiële doelgroep. Ook het gegeven dat in 2000 voor slechts 69‰ (promille) van de 100.000 nieuwe WAO-ontvangers een reïntegratietraject werd ingekocht spreekt boekdelen, zelfs als men bedenkt dat zo'n traject niet voor iedereen even relevant is (omdat men te zeer gehandicapt is, gedeeltelijk werkt of niet sollicitatieplichtig is) en het cijfer in latere jaren nog kan oplopen. Veel reïntegratietrajecten gaan in de praktijk bovendien niet van start of kennen lange wachttijden. Het oordeel van de cliënten over de reïntegratiehulp is dan ook niet heel positief en verslechtert bovendien vaak in de loop der tijd, omdat gewekte verwachtingen niet worden gerealiseerd. Bij arbeidsgehandicapten die onder de uvi's vallen (het huidige UWV) en aan het werk zijn gegaan, geeft slechts de helft aan dat het reïntegratietraject een (kleine) positieve bijdrage aan de werkhervatting heeft geleverd. Van de arbeidsgehandicapte cliënten van Arbeidsvoorziening en de gemeente ziet vrijwel niemand een verband tussen de geleverde REA-inzet en het vinden van werk. Een lichtpunt is dat van de beperkte groep werkhervatters die na een reïntegratieproject gaan werken, een groot deel (86%) na een à twee jaar nog aan het werk is, met de kanttekening dat zij vaak van baan wisselen, veel tijdelijke contracten hebben en voor een deel inmiddels weer ziek thuis zijn.

Een tweede positief effect betreft de projecten gericht op sociale activering. Deze hebben eveneens een gering bereik, maar de deelnemers melden zelf een verbeterde maatschappelijke integratie, vooral in termen van sociale contacten, waardering en structuur in het leven. In het algemeen kan echter worden geconstateerd dat de doelstelling van activering, die in de jaren negentig centraal kwam te staan, door uitvoeringsproblemen niet goed wordt gerealiseerd. Er lijkt weliswaar sprake te zijn van een cultuuromslag en er is de laatste jaren veel beleid en geld in de activerende sociale zekerheid gestoken; maar de feitelijke implementatie, de samenwerking tussen instanties en het rendement laten vooralsnog te wensen over.

Noten

1 De omvang van de leeftijdsgroep boven de 65 jaar is vanzelfsprekend ook een tamelijk vaststaand gegeven, maar het uitkeringsvolume niet. Een cohort 65-jarigen omvat ongeveer 130.000 uitkeringsjaren; indien men er in zou slagen een substantieel deel van die groep buiten de AOW te houden – door het ouderdomspensioen niet automatisch, of niet voor iedereen, op die leeftijd in te laten gaan – zou dat een structurele reductie van het totale uitkeringsvolume teweegbrengen.

2 Zie Geleijnse et al. (1993: 13-52) voor een uitvoeriger analyse van doelstellingen en actievormen van de sociale zekerheid.

3 Deze negatieve gevolgen van hoge collectieve lasten hebben overigens een theoretisch karakter. Uit empirisch onderzoek komt voor Nederland een aanzienlijk genuanceerder beeld naar voren. Zo levert een historische analyse weinig bewijs op voor de zogenoemde valkuil van de sociale zekerheid (zie De Beer 2001: 69-113).

4 De inkomensbescherming wordt bijvoorbeeld niet alleen verwezenlijkt via de collectieve sociale-zekerheidsregelingen in strikte zin, maar ook door CAO-afspraken tussen werkgevers en werknemers, de inkomensvoorzieningen die door bepaalde bedrijven geboden worden (zoals spaarloonregelingen of vergoeding van bepaalde kosten), en de private verzekeringen en besparingen die huishoudens zelf regelen.

5 Hoewel de wet-SUWI op 1 januari 2002 is ingegaan, is de daadwerkelijke overdracht van een aantal taken uitgesteld. Dit betreft onder meer de uitkeringsintake door het CWI van de IOAZ, de Toeslagenwet en – indien CWI en gemeente daartoe een verzoek indienen – de Abw en IOAW. Ook is de Arbeidsvoorzieningsorganisatie formeel nog niet opgeheven, vanwege de afwikkeling van de ontvlechting.

6 Bij de gemeentelijke regelingen is de verhouding met het ministerie van SZW iets gecompliceerder. Formeel is er sprake van een medebewindsrelatie, waarbij de gemeenten autonoom zijn in de inrichting voorzover zij de kosten zelf dragen. De lasten voor Abw, IOAW, IOAZ en de reïntegratie van werkzoekenden worden sinds 1 januari 2001 bekostigd uit het Fonds Werk en Inkomen (FWI); het aandeel van de gemeenten in de uitkeringslasten is verhoogd. De gemeenten mogen geld dat zij overhouden in het uitkeringsdeel (bijvoorbeeld door een succesvol uitstroombeleid) naar eigen inzicht besteden (SZW 2001: 82-83).

7 Voor bepaalde groepen bleef na invoering van de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte (Wulbz) de Ziektewet bij wijze van vangnet bestaan. Dit betreft verzekerden voor wie de verplichting tot loondoorbetaling onmogelijk is (werknemers van failliete bedrijven, zieke WW-gerechtigden) of bij wie deze verplichting de arbeidsmarktpositie zou doen verslechteren (tijdelijk personeel, vrouwen met zwangerschaps- of bevallingsverlof).

8 Na invoering van de wet-Poortwachter en de wet-SUWI ligt tijdens de periode van loondoorbetaling de primaire verantwoordelijkheid voor reïntegratie van een zieke werknemer bij de werkgever en de betrokkene, die samen een plan van aanpak moeten opstellen (ondersteund door de Arbodienst), gericht op werkhervatting binnen of buiten het bedrijf. Indien de werkgever zich hiertoe onvoldoende inspant, kan de periode van loondoorbetaling bij wijze van sanctie tot twee jaar worden verlengd en wordt de WAO-beoordeling uitgesteld. In het eerste Ziektewetjaar, en in geval van sanctieoplegging ook het tweede, is het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen bij de reïntegratie 'op afstand'

gezet, met uitzondering van een aantal specifieke groepen, zoals werknemers die geen werkgever meer hebben (uitzendkrachten, tijdelijke contractanten), mensen die als zelfstandige werkzaam waren en jonggehandicapten (de WAZ- en Wajong-populatie).

9 In het artikel 'Ziek van de Viva' (*de Volkskrant*, 13 april 2002) wordt enigszins polemisch gesteld: "Nergens ter wereld worden zoveel vrouwenbladen gelezen als in Nederland. En nergens anders zitten relatief zoveel jonge vrouwen thuis met psychische klachten of aandoeningen als *burn-out*, RSI en ME. Uit onderzoek is gebleken dat vrouwenbladen voor vrouwen fungeren als hulpmiddel bij hun identiteitsconstructie en zelfbevestiging. Dat er enige samenhang bestaat tussen de hoge aanwezigheid van moeilijk aantoonbare ziektes onder Nederlandse vrouwen en de grote hoeveelheid berichtgeving erover in de bladen, zal geen gewaagde veronderstelling zijn." De columniste laat zich niet uit over de mogelijkheid dat deze samenhang eerder duidt op een causaliteit in omgekeerde richting.

10 De term 'exhibitionistische zelfverrijking' werd door minister-president Kok in 1997 voor het eerst gebezigd om de sterke inkomensstijging aan de top van het bedrijfsleven aan de kaak te stellen, en is sindsdien een gevleugeld woord geworden.

11 Een variant van dit debat betreft de beloning van de top van de semi-publieke of gedeeltelijk geprivatiseerde sector, zoals de bestuurders van pensioenfondsen, uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid, woningbouwcorporaties en de gezondheidszorg. Zo ontstond commotie over de invoering van een nieuw salarismodel in de zorg, waardoor de voorzitter van een raad van bestuur een inkomen van 4,5 ton (in guldens) zou kunnen verdienen, en een salarisstijging door zou kunnen maken die beduidend groter was dan die van het reguliere ziekenhuispersoneel. Tijdens een spoedberaad in de Tweede Kamer waren vrijwel alle kamerfracties èn de verantwoordelijk minister zeer verontwaardigd, "ook omdat de topsalarissen uit het premiegeld worden betaald dat de Nederlandse bevolking opbrengt" (*de Volkskrant*, 5 oktober 2001). Het kabinet-Kok II heeft daarop een nader onderzoek en een jaarlijkse monitor naar hoge inkomens in de semi-publieke sector toegezegd.

12 Door de motie 'Lang-laag' kunnen bepaalde uitkeringsgerechtigden vanaf 2002 een extra bedrag krijgen van ongeveer 450 euro per jaar. De doelgroep bestaat uit bijstandsontvangers, WAO'ers en ontvangers van een nabestaandenuitkering die minstens drie jaar afhankelijk zijn van een uitkering op het niveau van het sociaal minimum en geen uitzicht hebben op betaald werk. De nieuwe maat-regel vervangt een gedeelte van de bijzondere-bijstandsregeling, de lokale 'plus-regelingen', die veelal in de vorm van een eindejaarsuitkering werden verstrekt; de bedragen en criteria hiervan verschilden nogal per gemeente. De gemeenten zouden in het vervolg uitsluitend categorale voorzieningen mogen verstrekken in verband met chronisch ziekten, woonlasten, collectieve ziektekostenregelingen, zorg voor kinderen of deelname aan sociaal-culturele activiteiten.

13 Begin 2001 startte de Nederlandse ambassade een onderzoek naar huizenbezit in Marokko van bijstandsontvangers, dat bij de vermogenstoets van de bijstand niet werd opgegeven. Er ontstond een conflict toen de Marokkaanse overheid Nederlandse ambtenaren inzage in het kadaster weigerde. De zaak liep zo hoog op dat Nederland dreigde uitkeringen aan mensen in Marokko, zoals kinderbijslag en AOW, stop te zetten. In mei 2002 werd overeengekomen dat een controle op de rechtmatigheid van uitkeringen via het kadaster mogelijk blijft; dit wordt vastgelegd in een nieuw verdrag over de sociale-zekerheidsrelatie tussen de beide landen.

14 Ten aanzien van de vermindering van de overheidsschuld en de verhoging van de arbeidsdeelname zijn de volgende doelstellingen en streefcijfers geformuleerd.
- Regelmatig de houdbaarheid van de overheidsfinanciën toetsen en erover rapporteren, in het licht van de vergrijzing; dit in aanvulling op de algemene financiële richtlijnen en de bestaande stabiliteits- en convergentieprogramma's.
- De arbeidsparticipatie in de gehele EU voor 2010 zo dicht mogelijk bij de 70% brengen; voor vrouwen tot meer dan 60%. De gemiddelde arbeidsdeelname van mannen en vrouwen van 55-64 jaar zou in 2010 minimaal 50% moeten zijn. In de 'werkgelegenheidsrichtsnoeren' van de sociale raad is een aantal landen expliciet opgeroepen de arbeidsdeelname van ouderen te verhogen via institutionele herzieningen.
  Bij de pensioenen is gekozen voor een intergouvernementele 'open coördinatiemethode', waarbij de Europese Raad de grote beleidslijnen bepaalt en de Europese Commissie een rol speelt bij het opstellen van specifieke richtlijnen, periodieke monitoring e.d. In juli 2001 heeft de commissie een mededeling gepubliceerd waarbij de volgende gemeenschappelijke doelstellingen zijn geformuleerd.
- Pensioenen dienen toereikend te zijn en moeten aan hun sociale doelstellingen voldoen. Dit betreft met name het verstrekken van veilige en toereikende pensioenen aan gepensioneerden (en hun afhankelijke huisgenoten) en van acceptabele levensomstandigheden voor alle ouderen, te bezien in samenhang met gezondheidszorg en langdurige zorg.
- Pensioenen dienen betaalbaar te zijn. De gevolgen van de vergrijzing mogen de overheidsfinanciën niet in gevaar brengen of fundamentele budgettaire doelstellingen doorkruisen (oplopende belastingdruk, andere uitgavenprioriteiten onder druk zetten).
- Pensioenstelsels dienen gemoderniseerd te worden. Dit betreft het inspelen op veranderende behoeften van de samenleving en individuen. Het pensioenstelsel zou moeten bijdragen aan een grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkt, gelijke kansen voor mannen en vrouwen moeten bevorderen op de arbeidsmarkt, en mogelijkheden moeten bieden voor individuele keuzevrijheid. Zie voor een uitgebreid overzicht: SER, 2002a.

15 Waarbij de AOW de koffiebasis is, de aanvullende pensioenverzekering het schuim en de individuele bijverzekering de cacao.

16 Formeel bestaat de Ziektewet, sinds de invoering van de Wulbz in 1996, alleen nog als vangnetvoorziening. In het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland wordt de term 'Ziektewet' echter nog wel gebruikt, mede vanuit de overweging dat dit begrip nog altijd sterk ingeburgerd is bij de Nederlandse bevolking. Bovendien zijn er – methodologisch gezien – geen aanwijzingen dat het item met betrekking tot de Ziektewet in 1996 en de daaropvolgende meetjaren minder goed 'schaalt' met de oordelen over de overige vijf regelingen dan in de periode 1991-1995.

17 De gegevens staan geen onderscheid toe tussen personen die uitsluitend werk of juist uitsluitend een uitkering als bron van inkomsten hebben, en personen die werk en uitkering combineren.

18 Het aantal respondenten binnen de onderscheiden groepen bedraagt 299 (alleen uitkering), 100 (zowel uitkering als betaald werk), 765 (gepensioneerden) en 1.516 (werkenden).

19 Dit betreft onder meer een verhoging van de arbeidskorting voor werkenden en het verlagen van de marginale druk vanwege de huursubsidieregeling, door de

zogenoemde kindertoeslagen te vervangen voor de extra 'aanvullende kinderkorting'. Ook heeft het ministerie van SZW ten behoeve van de kabinetsformatie een vijftal scenario's voor de bestrijding van de armoedeval opgesteld (SZW 2002b).

20 De groepen zijn verschillend samengesteld. Werkhervatters bestaan vaker uit jongeren, alleenstaanden, en middelbaar of hoger opgeleiden. Dit kan het verschil in gepercipieerd/feitelijk verlies niet verklaren, omdat men zou verwachten dat deze groepen bij werkhervatting juist vaker huursubsidie verliezen (door het grotere verschil tussen loon en uitkering).

21 Strikt genomen zou dit vastgesteld moeten worden op grond van de perceptie die werkhervatters in hun uitkeringsperiode hadden ten aanzien van het verlies aan huursubsidie bij werkaanvaarding. Omdat het onderzoek niet longitudinaal is, ontbreekt deze informatie.

22 Deze percentages komen voort uit een bewerking van tabel 4.7 uit Jehoel-Gijsbers et al. (1996).

23 Hierbij is aangenomen dat degenen die melden dat hun een activeringsaanbod is gedaan, allen sollicitatieplichtig zijn.

24 Bovendien dient te worden bedacht dat de vraag alleen is gesteld aan personen die op dit moment een uitkering ontvangen. De inmiddels uitgestroomde uitkeringsontvangers blijven daardoor buiten beeld. Indien zij verhoudingsgewijs vaker een aanbod hebben ontvangen, kunnen de hier vermelde percentages een onderschatting van de reïntegratie-inspanningen inhouden.

25 De commissie-Buurmeijer concludeerde naar aanleiding van deze enquête dat het accent in de uitvoering door de uitvoeringsinstellingen sterk op een juiste en tijdige uitkeringsverstrekking lag, maar dat er niet of nauwelijks aandacht was voor een effectief volumebeleid. Het beperken van instroom en bevorderen van uitstroom diende veel meer aandacht te krijgen (TK 1992/1993: 378-379, 385).

26 Van deze experimenten is een aantal evaluaties verschenen: tussenevaluatie (1998), eindevalutie (2000), een nameting onder ex-deelnemers (2001) en een slotmeting (verschijnt najaar 2002).

27 Niet alle uitkeringsontvangers vragen bijzondere bijstand of voorzieningen aan, en ze kunnen hierbij dus ook geen problemen ervaren. Zo heeft ook niet iedereen schriftelijk of telefonisch contact opgenomen met de uitvoeringsinstelling, of een klacht ingediend. De omvang van de groep 'niet van toepassing' kan in het onderzoek niet worden vastgesteld.

28 Het betreft de invoering van de Anw, met onder meer een beperking van de doelgroep (oudere nabestaanden, arbeidsongeschikten en mensen die jongere kinderen verzorgen) en de invoering van een inkomenstoets; ook is de progressie in de kinderbijslag afgeschaft en is de hoogte van de normbedragen veranderd (zie SCP 1998: 439-440).

29 Het maximumpremietarief voor werkenden is 18,25% over de eerste twee schijven van de inkomstenbelasting. Indien dit niet genoeg oplevert om de lopende AOW-pensioenen te financieren, wordt het restant door rijksbijdragen aangevuld. Het AOW-spaarfonds, dat in 1996 werd ingevoerd en 2002 naar verwachting 12,7 miljard euro bevat (SZW 2001: 149) , kan hiervoor worden aangewend.
Sinds de belastingherziening van 2001 bestaat bovendien de Bijdrage in de kosten van de kortingen (BIKK). Dit is een rijksbijdrage aan de pensioenfondsen, die een compensatie biedt voor de gederfde premie-inkomsten als gevolg van het vervangen van de belastingvrije som en enkele aftrekposten door heffingskortingen.

30 In Nederland betreft het hier AOW-, WAO-, Wajong- en Anw-uitkeringen aan mensen van 55 jaar en ouder. De VUT-uitkeringen zijn niet in de berekeningen opgenomen, omdat dit geen formele wettelijke regeling is.

31 De Europese Commissie heeft becijferd dat de netto-pensioenuitkeringen voor de gehele EU gemiddeld zullen dalen van 74% naar 58% van het loon; als voor alle landen, evenals in Nederland, de netto-pensioenuitkeringen gelijk op zouden gaan met de welvaart, stijgen de kosten niet met gemiddeld 3 procentpunt, maar met 7 procentpunt (EC 2001). De Sociaal-Economische Raad signaleert in zijn advies 'De EU en de vergrijzing' dat het wellicht niet realistisch is te veronderstellen dat de wettelijke pensioenuitkeringen structureel kunnen achterblijven bij de gemiddelde welvaartsontwikkeling in landen waar gepensioneerden niet beschikken over aanzienlijke eigen inkomsten (aanvullende pensioenen, besparingen, arbeidsinkomsten) (SER 2002b).

32 WW en WAO vergoeden in beginsel 70% van het eerderverdiende dagloon, maar hieraan is een bovengrens gesteld. Op 1 januari 2002 bedroeg het maximum-dagloon 160 euro.

33 Door standaardisatie worden de inkomens van huishoudens van een verschillende omvang en samenstelling herleid tot vergelijkbare welvaartsniveaus. Op deze wijze wordt rekening gehouden met de schaalvoordelen van meerpersoonshuishoudens, kosten van kinderen en dergelijke.

34 In de periode 1990-1999 neemt de ongelijkheid bij werkenden zeer licht toe. Dit wordt echter vrijwel geheel gecompenseerd door veranderingen in de populatieaandelen (waarbij het nivellerende effect van het dalende aandeel eenverdieners sterker is dan de denivellerende werking van het stijgende aandeel tweeverdieners) en een afnemende tussengroepsongelijkheid (door minder grote verschillen in het gemiddelde inkomen van de onderscheiden groepen); zie ook De Beer (2001: 227).

35 Voor een alleenstaande was het sociaal minimum in 2000 netto circa 17.820 gulden (8.100 euro) per jaar, de lage-inkomensgrens lag bij netto circa 20.770 gulden (9.440 euro) per jaar.

36 Dit is tevens een bezwaar van dit soort relatieve armoedemaatstaven, die niet alleen de inkomensmogelijkheden aan de onderkant van de verdeling meten, maar deze ook afzetten tegen de ontwikkeling op mediaan niveau. Bij grote veranderingen kan dit tot merkwaardige uitkomsten leiden: de snelle welvaartsontwikkeling in Ierland ging in de jaren negentig volgens de OESO-grens met toenemende armoede gepaard, doordat de inkomens aan de onderkant minder snel groeiden dan in de hogere regionen; een snelle welvaartsdaling, zoals in Rusland in dezelfde periode, kan leiden tot afnemende armoede, doordat het mediane inkomen meer aan de onderkant komt te liggen.

37 Door de geringe progressiviteit van de premies volksverzekeringen is de stijging van de herverdelende werking door deze heffing echter minder uitgesproken dan de daling van de herverdeling door de belastingen.

38 Bij de volkshuisvesting gaat het om huursubsidie en 'huurwaardevoordeel', bij onderwijs om onderwijsuitgaven, tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering. Openbaar vervoer betreft spoorwegen, tram, bus en metro, recreatie betreft sport en openluchtrecreatie, sociaal-cultureel werk en de openbare bibliotheek. De post 'cultuur' heeft betrekking op uitvoerende kunsten en musea, de zorgverzekering op de ziekenfondsfinanciering en wettelijke bijdragen. Onder 'dienstverlening' wordt verstaan de AGGZ, thuiszorg, kinderopvang en rechtshulp.

39 Uitkomsten van een multipele classificatie-analyse, met als determinanten van het profijtbedrag: het aantal kinderen, een combinatie van inkomensbron en leeftijd van het hoofd, het aantal volwassenen, het opleidingsniveau van het hoofd en de urbanisatiegraad. De eerste twee variabelen hebben een sterke invloed, de laatste drie zijn doorgaans niet statistisch significant.

40 Deze maatstaf heeft bovendien als voordeel dat hij relatief ongevoelig is voor trendbreuken in de registratie van de in- en uitstroom. Deze deden zich onder meer voor in 1994, toen door een andere wijze van telling zowel de in- als de uitstroom met ongeveer 10% daalde; en in 1998, met trendbreuken door de invoering van Wajong/WAZ en het opnemen van de voormalige ABP-verzekerden in de registratie. Een presentatie in termen van in- en uitstroomkansen is bovendien vaak problematisch, omdat de benodigde arbeidsjaren of verzekerde mensjaren niet altijd in voldoende mate zijn uitgesplitst, de referentiegroep niet altijd duidelijk is, en er ook hier sprake is van trendbreuken, onder meer door wijzigingen in de definitie van arbeidsjaren of de wijze van dataverzameling (zie bv. SCP 1998: 418-420).

41 Bij psychisch arbeidsongeschikten is dit minder goed zichtbaar, doordat de uitstroomcijfers voor 1990 en 2001 (nog) niet beschikbaar zijn.

42 Bij psychisch arbeidsongeschikten is de uitstroom door herstel slechts voor enkele jaren bekend. De IHR is daarom voor deze groep niet in figuur 7.6b afgebeeld.

43 De commissie-Donner omschrijft de beoogde rechthebbende als “de persoon die feitelijk aantoont dat hij/zij gemeten naar algemeen medische maatstaven lijdt aan ernstige chronische ziekten of gebreken die zich manifesteren in duurzame en aanzienlijke vermindering van zijn/haar mogelijkheden om maatschappelijk te functioneren.”

44 Personen reeds in de WAO zouden volgens het voorstel wel de mogelijkheid moeten krijgen te kiezen voor het nieuwe uitkeringsregime indien dit voor hen gunstiger uitpakt.

45 Het medische criterium luidt “afwezigheid van duurzaam benutbare mogelijkheden om zelfstandig te functioneren”, het loonkundige “een resterende verdiencapaciteit lager dan 20% van het loon in het oude beroep”.

46 Het duurzaamheidscriterium geldt in het SER-advies niet voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten.

47 Bij werkgevers betreft dit het wegvallen van de premiedifferentiatie per bedrijf; voor niet-volledig en duurzaam arbeidsongeschikten wordt de prikkel te gaan werken sterker, maar dit kan worden gecompenseerd door de mogelijk aanzuigende werking van de hogere nWAO-uitkering.

48 In het strategisch akkoord dat tijdens de kabinetsformatie van 2002 werd gesloten zijn de hoofdlijnen van het SER-advies overgenomen, met enkele uitzonderingen. De toegangsvoorwaarden lijken nog wat scherper geformuleerd. Bij een tijdige aanpak van het verzuim moet een arbeidsuitval van meer dan vijf jaar waarschijnlijk zijn, in die zin dat er blijkens het Claimbeoordelings- en borgingssysteem (CBBS) niet één geschikte functie kan worden geduid. Het voornemen is bij de wet-Pemba vanaf 1-1-2003 voor bedrijven die minder dan 25 werknemers in dienst hebben, uitsluitend op brancheniveau de premie te differentiëren. Als de instroom en het bestand binnen drie jaren na invoering van de voorstellen op het structurele niveau liggen dat de SER heeft aangegeven, wordt de wet-Pemba in zijn geheel afgeschaft en kunnen de nWAO-uitkeringen worden verhoogd.

Literatuur

Aarts et al. (2002)
L. Aarts, Ph. de Jong en R. van der Veen. Met de beste bedoelingen. WAO 1975-1999: trends, onderzoek en beleid. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie, 2002.

Adviescommissie arbeidsongeschiktheid (2001)
Werk maken van arbeidsongeschiktheid. Den Haag: Sdu, 2001.

Allers en Den Heeten (2000)
M.A. Allers en J. den Heeten. Armoedeval: is ontsnappen mogelijk? Groningen: Coelo/SGBO, 2000.

De Beer (2001)
P.T. de Beer. Over werken in de postindustriële samenleving. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.

Ctsv (2000a)
Rechtmatigheidsverklaringen werknemersverzekeringen 1999. Zoetermeer: Ctsv, 2000.

Ctsv (2000b)
Rapport van bevindingen en conclusies inzake verbetering en sturing rechtmatigheid. Zoetermeer: Ctsv, 2000.

Ctsv (2000c)
Rechtmatigheidsonderzoek volksverzekeringen 1999. Zoetermeer: Ctsv, 2000.

Cuelenaere et al. (2000)
B. Cuelenaere, P. Overzier en T.J. Veerman. Ervaringen met REA van abeidsgehandicapten bij Arbeidsvoorziening en gemeenten. Onderzoek in het kader van de evaluatie Wet REA. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2000.

Derksen (2000)
W. Derksen. De armoedeval. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). Balans van het armoedebeleid. Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000 (241-258).

EC (2001)
European Commission. Reforms of pension systems in the EU – an analysis of policy options. In: European Economy (2001) 73.

Van Eekelen en Olieman (2001)
L.S.C. van Eekelen en R. Olieman. Grenzen aan de premie. In: Economisch statistische berichten 86 (2001) 4336 (D8-D9) (dossier 'Generatiebewust vooruitzien').

EPC (2001)
Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact of public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances. Brussels: Economic Policy Committee, 2001.

Van Ewijk et al. (2000)
C. van Ewijk, B. Kuipers, H. ter Rele, M. van der Ven en E. Westerhout. Ageing in the Netherlands. Den Haag: Centraal Planbureau, 2000.

Geleijnse et al. (1993)
L. Geleijnse, J.C. Vrooman en R.J.A. Muffels. Tussen ministelsel en participatiemodel – een verkennende studie naar stelselvarianten in de sociale zekerheid. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1993.

De Gier et al. (1992)
H.G. de Gier, E.L. de Vos, R.Knegt, E.Sol, G.J.M. Jehoel-Gijsbers en S. Serail. De uitvoering van sociale-zekerheidswetten. Waardering of kritiek? Zoetermeer: Sociale Verzekeringsraad, 1992.
Hento et al. (2001)
I. Hento en G. Jehoel-Gijsbers, m.m.v. C. Cuelenaere en P. Overzier. 80 arbeidsgehandicapten op weg naar werk. Onderzoek onder arbeidsgehandicapten naar hun ervaringen met een reïntegratietraject. Amsterdam: Lisv, 2001.
Hoff en Vrooman (2002)
S. Hoff en J.C. Vrooman. Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.
Jehoel-Gijsbers et al. (1996)
G. Jehoel-Gijsbers en S. Serail, m.m.v. M. Kemperman: Cliënten over de uitvoering van WW, WAO en ZW. Zoetermeer: Ctsv, 1996.
Jehoel-Gijsbers en Van der Giezen (2000)
G. Jehoel-Gijsbers en A.M. van der Giezen. Na Rea: verbetering in reïntegratie? Amsterdam: Lisv, 2000.
Jehoel-Gijsbers et al. (2000)
G. Jehoel-Gijsbers, I. van de Pas en S. Serail. Het experimenteerartikel in de Abw. Evaluatie van toepassing en effecten van artikel 144. Den Haag: ministerie van SZW, 2000.
Jehoel-Gijsbers en Hoff (2001)
G. Jehoel-Gijsbers en S. Hoff. Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
Lisv (2001)
Kroniek van de sociale verzekeringen 2001. Wetgeving en volume-ontwikkeling in historisch perspectief. Amsterdam: Lisv, 2001.
OECD (2001a)
Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending. In: Economic outlook (2001) 69 (145-167). Paris: OECD, 2001.
OECD (2001b)
Ageing and income, financial resources and retirement in 9 OECD countries. Paris: OECD, 2001.
Saunders (1998)
P. Saunders. Toward a better poverty measure. In: Focus, revising the poverty measure 19 (1998) 2 (39-42) (Themanummer).
SCP (1990)
Sociaal en Cultureel Rapport 1990. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1990.
SCP (1992)
Sociaal en Cultureel Rapport 1992. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1992.
SCP (1994)
Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994.
SCP (1996)
Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1996.

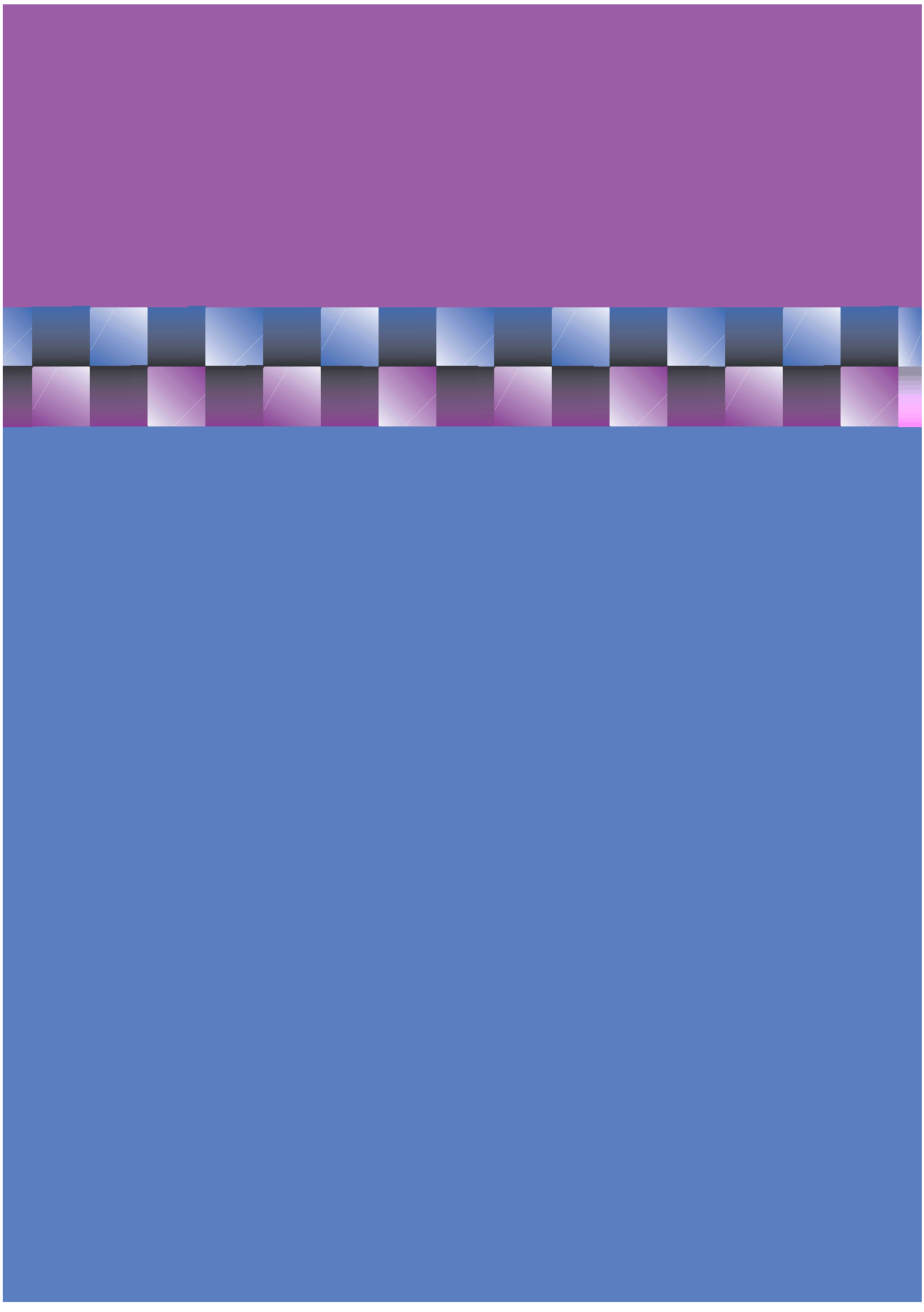
SCP (1998)
Sociaal en Cultureel Rapport 1998 – 25 jaar sociale verandering. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1998.
SCP (2000)
Sociaal en Cultureel Rapport 2000 – Nederland in Europa. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
SCP/CBS (2001)
Armoedemonitor 2001. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001.
SCP (2002)
Rapportage gehandicapten 2002. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.
SER (2001)
Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen. Den Haag: Sociaal-Economische Raad (CSED), 2001.
SER (2002a)
EU en vergrijzing. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 2002.
SER (2002b)
Werken aan arbeidsgeschiktheid. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 2002.
Stimulansz (2002)
Benchmark sociale diensten. Landelijke rapportage 2000. Den Haag: Stimulansz, 2002.
SZW (2001)
Sociale nota 2002. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001.
SZW (2002a)
Verkenning levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.
SZW (2002b)
Nota scenario's armoedevalbestrijding. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.
TK (1992/1993)
Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 22730.
TK (1997/1998)
Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies (Fraudebestrijding 1998-2002). Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 17050, nr. 203.
TK (2000/2001a)
Wet verbetering poortwachter. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27678.
TK (2000/2001b)
Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies (Voortgangsrapportage bestrijding financieel-economische criminaliteit 2000). Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 17050, nr. 221.
TK (2000/2001c)
Opsporing en vervolging van fraude. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27555, nr. 2.
TK (2001/2002)
Reïntegratie arbeidsongeschikten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28131, nrs. 1-2.

UWV (2002)
Jaaroverzicht wet REA 2000. Amsterdam: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 2002.
Van Rhijn (1945/1946)
Commissie Van Rhijn I. Sociale zekerheid. Rapport van de Commissie, ingesteld bij beschikking van den minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943, met de opdracht algemeene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland (Drie delen + bijlagen). Den Haag: Rijksuitgeverij, 1945/1946.
Van der Veen (1999)
R. van der Veen. Institutionele verandering, sociale bescherming en sociale ongelijkheid. Vijftien jaar herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). Armoede en verzorgingsstaat. Vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1999. (65-82).
Viaene et al. (1990)
J. Viaene, J. Huys, M. Justaert, D. Lahaye, D. Simoens en J. van Steenberge. Actuele uitdagingen voor de sociale zekerheid, deel III. Hervorming van de sociale zekerheid: vanuit een nieuw begrippenkader? Brugge: Die Keure Brugge, 1990.
Vinke et al. (2002)
H. Vinke, R. Cremer en J. Komduur. Kwaliteit gewenst! Cliënten over de kwaliteit van reïntegratiebedrijven. Amsterdam/Hoofddorp: Breed Platform Verzekerden en Werk/TNO Arbeid, 2002.
Vrooman en Snel (1999)
C. Vrooman en E. Snel. Op zoek naar de 'echte armen'. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). Armoede en verzorgingsstaat. Vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1999 (15-47).
Wildeboer Schut et al. (2001)
J.M. Wildeboer Schut, J.C. Vrooman en P.T. de Beer. On worlds of welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (vertaling van 'De maat van de verzorgingsstaat').
Wilterdink (2002)
N. Wilterdink. De ongelijkheid van inkomens: trends en verklaringen. In: J.C. Vrooman (red.). Sociale ongelijkheid: breuk of continuïteit? Amsterdam: NSV/Siswo, 2002.

8 Wonen

Jeanet Kullberg

8.1	Inleiding	427
8.2	Rol en positie van woningcorporaties	430
8.2.1	Woningcorporaties en publieke taken	430
8.2.2	De positie van de sociale huursector op de woningmarkt	437
8.3	Kwaliteiten van sociale huurwoningen	444
8.3.1	Technische en gebruikskwaliteit	446
8.4	Het oordeel van de bewoners	457
8.4.1	Oordeel over de woning en de woonomgeving	462
8.4.2	Het imago van sociale verhuurders	469
8.5	Slotbeschouwing	474
	Noten	478
	Literatuur	480



8.1 Inleiding

In vergelijking met onderwijs, zorg en veiligheid roept het wonen anno 2002 betrekkelijk weinig onrust bij de burger op, zo is de indruk na een ronde langs de dagbladpers.[1] De aandacht voor het wonen is in de dagbladen vrij gering geweest, versnipperd over diverse aspecten en eerder in reactie op onderzoek en overheidsmaatregelen dan agenderend voor onderzoek of beleid. Er is geschreven over de sinds enkele jaren moeizame toegang tot de woningmarkt voor starters, doordat de uitvoering van veel nieuwbouwplannen trager verloopt dan voorzien. Hoewel die nieuwbouw vooral koopwoningen betreft, is hij van invloed op de doorstroming op de woningmarkt en daarmee ook op de toegang van groepen tot de sociale huursector. Ook werd over de verkoop van sociale huurwoningen en over marktwerking binnen de corporatiesector bericht. Bij het laatste gaat het om kwesties die vooral de vakwereld bezighouden. Wat de kwaliteit van woningen betreft, zijn de aangekondigde wijzigingen in de bouwvoorschriften in de pers gememoreerd.[2]

De kwaliteit van de leefomgeving, waaronder de woonomgeving, is nog het meest in het nieuws geweest. Er waren incidentele berichten over lokale perikelen rond de drinkwatervoorziening en rond gevaarlijke bedrijvigheid in de nabijheid van woonwijken.[3] Het laatste spreekt sinds de vuurwerkramp in Enschede tot de verbeelding en is daardoor vermeldenswaard geworden. Meer nog is de sociale kwaliteit van de woonomgeving in het nieuws geweest, onder meer naar aanleiding van plannen in Almere om allochtone woonbuurten te creëren. Zo werden oude discussies over de (on)wenselijkheid van gesegregeerde woonmilieus en de (on)zin van spreidingsbeleid nieuw leven ingeblazen.[4] De thematiek van 'leefbare' wijken is voorts beschreven aan de hand van portretten en sfeertekeningen van oude wijken, soms naar aanleiding van de vernieuwing van een wijk, zoals de Rotterdamse wijk Pendrecht. Op vergelijkbare wijze werd een televisieserie gewijd aan de (beoogde) metamorfose van een achterstandsbuurt, de Millinxbuurt in Rotterdam.

Zowel in krantenartikelen als in een televisieserie hebben enkele wijken die lokaal al een slechte naam hebben, dit imago landelijk geconsolideerd zien worden doordat de wijk figureert als stemmig decor in waar gebeurde of gefingeerde misdaadverhalen.[5] De onveilige woonbuurt, die we voorheen alleen kenden uit prettig exotische, meest Amerikaanse misdaadseries, wordt zo als vertrouwd en alledaags beeld voorgeschoteld. Naar aanleiding van het succes van wijlen Pim Fortuyn in de Rotterdamse gemeenteraads- en de Tweede-Kamerverkiezingen van 2002, heeft de leefbaarheid van oude stadswijken ook de nodige aandacht gekregen. De vraag was in hoeverre het verkiezingssucces toegeschreven moest worden aan onvoldoende onderkende (of mogelijk vooral onvoldoende hardop benoemde) problemen in dergelijke wijken, problemen met onveiligheid en met de multiculturele samenleving die vooralsnog vooral dáár gestalte krijgt.

Wonen en de quartaire sector

"Bevordering van voldoende woongelegenheid" is volgens de in 1983 herziene Grondwet (artikel 22) "voorwerp van zorg der overheid". 'Voldoende' wordt daarbij niet alleen in aantallen maar ook in kwaliteit van de woningen geduid. Dat het wonen de centrale overheid nog steeds een zorg is, komt onder meer tot uitdrukking in veranderingen in wet- en regelgeving, die telkens beoogt aan te sluiten op actuele ontwikkelingen rond het wonen. Voorbeelden zijn de door de Eerste Kamer definitief vast te stellen herziene Huisvestingswet, die onder meer ieders vrije toegang tot woonruimte in vrijwel alle delen van het land voorschrijft, en de herziening van het Bouwbesluit, waarin bouwvoorschriften zijn vastgelegd. In de nota *Wonen in de 21-ste eeuw* wordt "het bevorderen van een goede leefomgeving, van variatie, van kwaliteit en van marktwerking" als "blijvende verantwoordelijkheid" van de rijksoverheid omschreven (VROM 2001a: 232). Een ontwerp voor een integraal, flexibel en duurzaam wettelijk kader om die verantwoordelijkheid gestalte te geven (de Woonwet als opvolger voor de Woningwet uit 1901) ligt ter goedkeuring bij de Tweede Kamer.

Het wonen en in het bijzonder de sociale huursector, kan met enige goede wil tot de quartaire sector gerekend worden, passend binnen een ruime omschrijving van dat begrip als het geheel van diensten dat aanleiding geeft tot bemoeienis van de overheid en non-profitorganisaties.

Voor de behandeling van het centrale thema in dit rapport, de kwaliteit van de quartaire sector, is het van belang stil te staan bij de relaties tussen de overheid en de sector wonen. Het instrumentarium zoals dat in de Woningwet uit 1901 werd opgetuigd om kwalitatief goede woonvoorzieningen te creëren voor mensen die niet zelfstandig in die primaire levensbehoefte kunnen voorzien, is in de jaren negentig sterk veranderd. De Woningwet heeft de zogenoemde toegelaten instellingen of woningcorporaties in het leven geroepen. Onder strakke regie van de rijksoverheid en met behulp van rijksleningen en bouw- en exploitatiesubsidies, voorzagen deze non-profitinstellingen, naast de gemeenten, in de bouw en exploitatie van sociale huurwoningen.

In de jaren negentig zijn de woningcorporaties financieel en bestuurlijk losgekoppeld van de overheid. Bouw- en exploitatiesubsidies zijn verrekend met bij het rijk uitstaande leningen. Hiermee is een rechtstreekse subsidiëring van de woningbouw en -exploitatie komen te vervallen. Wat resteert, is de publieke financiering van de toegang tot woonruimte in de vorm van individuele huur- en koopsubsidie en, via een ander ministerie, de belastingaftrek voor een deel van de hypotheekrente. Het losmaken van de financiële banden tussen overheid en woningcorporaties laat onverlet dat de sociale huursector grotendeels gebouwd is met behulp van gemeenschapsgelden, waaraan de huidige corporaties vrijwel zonder uitzondering hun bestaan ontlenen. Daarom wordt er over maatschappelijk gebonden kapitaal gesproken en kan de sociale huursector als publieke voorziening worden aangemerkt. Of corporaties ook in de toekomst de uitvoerders van de publieke verantwoordelijkheid voor het wonen zullen blijven, is onderwerp van debat (Conijn en Philipsen 1999; Hakfoort et al. 2002; ESB 2002).

Vooralsnog zijn woningcorporaties non-profitinstellingen wier sociale taakstelling in 1993 is vastgelegd in het Besluit beheer sociale huursector, in de vorm van prestatie-afspraken. De rijksoverheid houdt (sinds 1997) formeel toezicht op de prestaties. De sociale huursector is met 35% van de woningvoorraad in Nederland uitzonderlijk groot en heeft ook daardoor het karakter van een publieke voorziening. Het woningbezit van corporaties is traceerbaar in surveys zoals het Woningbehoefteonderzoek (WBO), en dat maakt het mogelijk verschillende kwaliteitsaspecten ervan weer te geven en te vergelijken met commerciële sectoren.

Kwaliteit

De kwaliteit van het wonen kan allereerst worden geëvalueerd naar de doelen die de overheid zich op dit terrein gesteld heeft. Doelstellingen rond de kwaliteit van gesubsidieerde woningbouw hebben in de loop der jaren wijzigingen ondergaan. De relatie met volksgezondheid en openbare orde was vooral in de beginperiode van de sociale woningbouw groot. In de naoorlogse periode stonden *merit-good*argumenten meer in het teken van individuele ontplooiingskansen van bewoners, kansen die vergroot konden worden door meer woonruimte en woonvertrekken per huishouden te bieden. Dit betekende dat veel en betaalbare woningen gebouwd moesten worden voor een snel uitbreidende bevolking.

In het laatste decennium, waarin kwantitatieve tekorten grotendeels zijn ingelopen, heeft de horizon van het kwaliteitsbegrip zich verder verbreed: de omgeving van de woning is in het vizier gekomen. Dit uit zich onder meer in verantwoordelijkheden van sociale verhuurders voor het woongenot in relatie tot de woonomgeving. De verhuurder dient overlast door geluidhinder, vervuiling en bedreiging tot aanvaardbare proporties terug te brengen. Ook is ruimtelijke concentratie van minder draagkrachtigen in buurten en wijken als kwaliteitstekort aangemerkt, omdat dat gepaard kan gaan aan cumulatie van problemen en daarmee mogelijk de integratiekansen van groepen in de samenleving belemmert. Beleidsmatig wordt een gemengde wijk met diversiteit aan woningtypen en prijscategorieën voorgestaan, om meer sociale menging te realiseren en, op hoger schaalniveau, een grotere vitaliteit van steden. In de nota *Wonen in de 21-ste eeuw* zijn bovendien keuzevrijheid en zeggenschap van burgers over de woning en de woonomgeving als doelen opgenomen.

Het tweede niveau waarop de kwaliteit van de sociale huursector geëvalueerd wordt, is naar het oordeel van bewoners. De overheid draagt met regels en financiële prikkels bij aan een potentiële woonkwaliteit, die echter pas betekenis krijgt als bewoners de geboden woondiensten consumeren en waarderen. Het oordeel van de clientèle van de sociale huursector wordt vergeleken met dat van bewoners van eigen woningen en van particuliere huurwoningen. Zo ontstaat een indruk van de wijze waarop de ervaren kwaliteit in de sociale huursector zich verhoudt tot die in de particuliere sectoren.

Hier doet zich wel een probleem voor. De sectoren vervullen op de woningmarkt verschillende rollen. Sociale huurwoningen zijn in eerste aanleg gebouwd om een

voorziening van acceptabele kwaliteit te creëren voor diegenen die daarin niet zelfstandig kunnen voorzien. De sociale huursector is bijna per definitie complementair aan de eigenwoningsector, in elk geval voorzover deze de (financieel) bereikbare woningvoorraad voor de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid betreft. De bereikbare voorraad omvat ruim driekwart van alle sociale huurwoningen.

In paragraaf 8.2 gaan we in op de positie van de sociale huursector en de rol van woningcorporaties als uitvoerders van het overheidsbeleid met betrekking tot de kwaliteit van het wonen. In paragraaf 8.3 trachten we verschillende kwaliteitsaspecten te operationaliseren en te beschrijven. Het gaat om objectief vast te stellen kwaliteiten van de woningen. In paragraaf 8.4 staan de subjectieve woonkwaliteiten centraal. Het oordeel van bewoners kan worden gekoppeld aan de objectieve kenmerken uit paragraaf 8.3. In paragraaf 8.4 gaat de meeste aandacht uit naar de woonomgeving. Voor een oordeel over deze kwaliteit bestaan weinig objectieve indicatoren, maar wel veel subjectieve. Daarom wordt de omgevingskwaliteit alleen in paragraaf 8.4 besproken. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de dienstverlening van corporaties en het imago van de sociale huursector, zowel bij de clientèle als bij andere burgers. In de slotparagraaf maken we de balans op van de kwaliteit van de sociale huursector enerzijds, terwijl anderzijds wordt vooruitgekeken naar de rol van woningcorporaties in de toekomst.

8.2 *Rol en positie van woningcorporaties*

8.2.1 *Woningcorporaties en publieke taken*

Met de afkondiging van de Woningwet in 1901 begaf de rijksoverheid zich voor het eerst op het terrein van bouwen en wonen. Voordien hadden grotere gemeenten al keuren op het bouwen (later bouwverordeningen), maar deze boden onvoldoende verweer tegen een aantal ongunstige ontwikkelingen in de toch al armzalige woonomstandigheden van arbeiders en armen. De Woningwet bood een instrumentarium om iets aan die problemen te doen: uitbreidingsplannen, gericht tegen particuliere grondspeculatie; de bouwverordening tegen slechte woningbouw (revolutiebouw); de woningtelling tegen overbevolking; de onbewoonbaarverklaring tegen de verhuur van krotten; en de geldelijke steun voor toegelaten instellingen ter bevordering van de volkshuisvesting (Prak 1991: 1). In de loop van de twintigste eeuw maakte de rijksoverheid de toegelaten instellingen of woningcorporaties tot voornaamste vehikel om een goede woningkwaliteit binnen bereik te brengen van mensen met lage inkomens.

Groei en snoei in de corporatiesector

Woningcorporaties zijn privaatrechtelijke instellingen met een publieke taak. Ze worden 'toegelaten instellingen' genoemd omdat ze door de overheid konden en nog kunnen worden toegelaten, mits ze uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn. Ze bouwen en beheren woningen, zonder winstdoel. Bij winstgevende

exploitatie moeten de winsten ten behoeve van de volkshuisvesting geïnvesteerd worden. Na invoering van de Woningwet (1901) kreeg het woningcorporatiebestel geleidelijk vorm. Als gevolg van stimulerend overheidsbeleid in verband met de Eerste Wereldoorlog, groeide tussen 1916 en 1922 het aantal woningcorporaties stormachtig, tot meer dan 1.300, merendeels kleine corporaties met gemiddeld ruim vijftig woningen in beheer (zie tabel 8.1). Vanaf de jaren dertig, toen de particuliere woningbouw zich herstelde en prioriteit kreeg boven de gesubsidieerde, kwijnden de corporaties.

In de Woningwet was de mogelijkheid voor gesubsidieerde woningbouw door gemeenten opgenomen als waarborg voor het geval particulier initiatief zou ontbreken. De wetgever gaf niettemin de voorkeur aan een zekere afstand tussen politiek en woningbeheer, "uit vrees dat met lage huren naar de gunst van de kiezer gedongen zou worden" (Van der Schaar 2002). In 1962 werd de zelfstandigheid van woningbouwcorporaties versterkt. Bij de bouw van Woningwetwoningen kregen corporaties voorrang boven gemeenten. Sindsdien nemen ze het leeuwendeel van de sociale woningbouw voor hun rekening en het bezit van (voormalige) gemeentelijke woningbedrijven is daardoor lange tijd herkenbaar geweest als gemiddeld genomen wat ouder, vaak minder van kwaliteit, maar ook goedkoper dan dat van de corporaties.

In de jaren negentig is, met de decentralisatie van volkshuisvestingstaken naar het gemeentelijk niveau, de privatisering van gemeentelijke woningbedrijven door de overheid in gang gezet om een scheiding van bestuurlijke verantwoordelijkheden te creëren (Adriaansens en Fortgens 1996: 144). Het aantal gemeentelijk woningbedrijven verminderde van bijna 300 in 1985 tot 30 in 1998 (De Vreeze 2001: 72). Gemeentewoningen maken nog geen procent van de huidige woningvoorraad uit. De sociale huursector wordt vrijwel geheel beheerd door woningcorporaties.

Tabel 8.1 Toegelaten instellingen en gemiddeld aantal woningen in eigendom, 1920-2000 (in absolute aantallen)

	1920	1947	1971	1985	1997	1998[a]	1999[a]	2000[a]
woningcorporaties	1.350	1.040	990	850	804	761	710	651
woningen per instelling	56	190	900	2.290	3.138	3.305	3.561	3.878

a Conijn et al. (2002) komen voor deze jaren tot lagere aantallen corporaties op basis van gegevens van het Centraal fonds voor de volkshuisvesting; de trend is niettemin dezelfde.

Bron: 1920-1985: Van der Schaar (1991: 383); 1997-2000: VROM (2002: 7, 9)

In de eerste helft van de twintigste eeuw bouwden veel corporaties voor eigen (zuilgebonden) leden. De inbreng van vrijwillige krachten was groot en de corporaties functioneerden in feite als coöperatieve verenigingen. Na de Tweede Wereldoorlog nam hun woningbezit snel toe (tabel 8.1). In die periode kwam de nadruk te liggen op de behartiging van publieke belangen en de bereikbaarheid van de geleverde diensten voor alle burgers (Gerrichhauzen 1990: 174).

De gesubsidieerde woningbouw door corporaties nam een grote vlucht en het gemiddelde bezit steeg van nog geen 200 in 1947 naar meer dan 2.000 woningen in 1985. Nadien is het verder toegenomen tot bijna 4.000 in het jaar 2000, maar nu vooral als gevolg van fusies en schaalvergroting in plaats van grootschalige nieuwbouw. Het absolute aantal sociale huurwoningen neemt de laatste paar jaren juist af met ruim 6.000 in 1998 en ruim 10.000 1999.

Bij de voortgaande schaalvergroting door middel van fusies van corporaties worden wel kanttekeningen geplaatst. De grootste bezit meer dan 70.000 woningen, terwijl verdere groei tot wel het dubbele hiervan in de verwachting ligt. Institutionele beleggers, de grote particuliere verhuurders, halen een dergelijke omvang niet (Conijn et al. 2002). Het risico bestaat dat de lokale binding verloren gaat, en dat dit zich wreekt in minder goed overleg met de plaatselijke huurders en met de lokale overheid (Toezichtsverslag 1999: 12).[6] De schaalvergroting gaat vooral buiten de randstad gepaard met regionale concentratie, wat de mededinging in de weg kan staan.

De organisatiegraad van de corporaties is groot. In 1913 al werd de Nationale woningraad opgericht; in 1971 fuseerden de katholieke en protestantse koepels van woningcorporaties (beide van eind jaren veertig) tot het Nederlands christelijk instituut voor de volkshuisvesting (NCIV). Niet alleen konden corporaties bij de koepels terecht voor dienstverlening en advies, de koepels hadden ook lokaal en landelijk invloedrijke belangenbehartigers (Adriaansens en Fortgens 1996: 25). In 1998 gingen beide corporatiekoepels samen in Aedes ('huis met vele kamers'), waarmee de meeste sporen van een verzuild woningcorporatiesbestel zijn uitgewist.

De corporatiekoepels hadden onder meer zitting (naast het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)) in de Adviescommissie toelating woningcorporaties, die beslist over de toelating van nieuwe corporaties. Pas in de jaren negentig kreeg ook een vertegenwoordiging van de huurders en van de gemeenten zitting in deze commissie (Van der Schaar 1991: 386). Toelating dient volgens de Woningwet van 1921 aan twee condities te voldoen: in de eerste plaats moet de corporatie uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting handelen en in de tweede plaats moet de toelating in het belang zijn van de volkshuisvesting. Het laatste werd in de Woningwet van 1975 verbijzonderd in de Toelichting: de toelating van kleine, zwakke corporaties dient vermeden te worden, net als een grote toename van het aantal woningcorporaties, omdat dit de positie van de bestaande zou verzwakken.

Vanaf die tijd zijn er nauwelijks corporaties opgericht, afgezien van de verzelfstandigde gemeentelijke woningbedrijven.

In de *Minderhedennota* van 1983 (p. 45, in: Jansen 2000: 188) zijn de toelatingsmogelijkheden voor nieuwe corporaties onder de aandacht gekomen, met het oog op de overweging om speciale corporaties voor minderheden op te richten. Aanleiding tot de discussie over islamitische corporaties in Nederland was dat leden van met name de Turkse en Marokkaanse bevolkingsgroepen niet naar tevredenheid toegang tot de

woningmarkt vonden bij de bestaande corporaties, die in een aantal gevallen ter vermijding van conflicten tussen bewoners in buurten, terughoudend waren met het 'inplaatsen' van leden van allochtone groepen (Jansen 2000; CEBEON 1993). Dit leidde tot lange wachttijden voor de betrokkenen, ook voor de mindere woningen. De meeste belanghebbenden, inclusief vertegenwoordigers van minderhedenorganisaties, zagen niettemin bij nadere overweging onvoldoende perspectief voor levensvatbare allochtone woningcorporaties.[7] In plaats daarvan werd de vertegenwoordiging van allochtone groepen binnen bestaande woningcorporaties als doel nagestreefd en werd er door het ministerie van VROM bij deze organisaties op aangedrongen discriminerende praktijken te beëindigen. In de loop van de jaren negentig zou een ander, inzichtelijker verdelingssysteem van sociale huurwoningen (bekend als het advertentiemodel) hierbij behulpzaam blijken te zijn (CEBEON 1996; Kullberg 2002a). Overigens heeft de architect Carel Weeber onlangs de oprichting van twee Antilliaanse woningcorporaties in Nederland bepleit (Kuiper 2002).

Eind jaren tachtig zijn in Engeland wel speciale corporaties voor minderheidsgroepen ontstaan, die door de overheid gesteund worden.[8] Ze zijn daar in het leven geroepen als instrument tegen discriminatie, maar ook omdat ze beter zouden kunnen inspelen op de wensen van specifieke minderheidsgroepen, onder meer in de sfeer van dienstverlening. Overigens mogen deze corporaties witte Britten niet uitsluiten. Hun intensieve serviceverlening en kleinschaligheid maakt de *black and ethnic minority housing associations* onder de tucht van een meer marktgericht regime momenteel kwetsbaar (Tomlins 2001).

Deregulering en verzelfstandiging

In de jaren negentig van de vorige eeuw trok de overheid zich terug uit de financiering en subsidiëring van de bouw en exploitatie van sociale huurwoningen en werden woningcorporaties zelfstandige non-profitondernemingen met een sociale taakstelling. De deregulering behelsde ferm snoeiwerk in het tot grote omvang en complexiteit uitgedijde subsidiestelsel voor de sociale woningsector. Tussen 1968 en 1984 groeide het aantal subsidieregelingen van zeven naar meer dan dertig, terwijl het bedrag dat ermee gemoeid was, steeg van 2,5 miljard naar ongeveer veertien miljard gulden (Adriaansen en Fortgens 1996: 101). Mede naar aanleiding van de parlementaire enquête bouwsubsidies (1988) werd het stelsel, met een grote verwevenheid van kwaliteitsvoorschriften, huur- en subsidiebeleid, heroverwogen. Volgens de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* (VROM 1989) en onder aanvoering van staatssecretaris Heerma werden de deregulering van de volkshuisvesting, de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar het gemeentelijke en regionale niveau, en de verzelfstandiging van de woningcorporaties op kordate wijze uitgevoerd.

De Wet balansverkorting 1995 (beter bekend als 'bruteringsoperatie') sneed midden jaren negentig de financiële banden tussen overheid en afzonderlijke corporaties door. Toekomstige subsidieverplichtingen van de overheid werden verevend met uitstaande staatsleningen van de corporaties, waarna zij zelfstandig of in samen-

werking met andere corporaties een sluitende exploitatie moesten bewerkstelligen. Het Waarborgfonds sociale woningbouw en het Centraal fonds voor de volkshuisvesting waren, voorsorterend op de bruteringsoperatie, al in de jaren tachtig in het leven geroepen om de sector te helpen de financiën op orde te krijgen. Het eerste fonds vergemakkelijkt de toegang van corporaties tot de kapitaalmarkt; het tweede sluit daarop aan en is een saneringsfonds voor corporaties in financiële problemen. Het saneringsfonds wordt gevoed door bijdragen van corporaties. Dit verevenende fonds heeft als nadeel dat het weinig stimuleert tot efficiënt werken: arme corporaties worden bijgestaan terwijl de rijkere hun positieve resultaten deels afgeroomd zien worden (Hakfoort et al. 2002).

Vanaf de aanloop tot de bruteringsoperatie tot op heden wordt er gedebatteerd over de positie van de sociale huursector en de rol van woningcorporaties. Afgezien van een ferme reductie van de sector door verkoop van huurwoningen (de beleidslijn van de huidige staatssecretaris) zijn er enerzijds stemmen voor handhaving van de huidige hybride positie van corporaties tussen markt en overheid, en anderzijds stemmen voor vormen van *opting out* of totale uittreding (de zogenoemde doorsteek naar de markt), waarbij corporaties na verrekening van hun maatschappelijk kapitaal de vrije markt op gaan. De overheid moet dan andere waarborgen zien te vinden voor de maatschappelijke belangen op het terrein van het wonen.

In de discussie spelen twee elementen. Enerzijds luidt de vraag hoe de woningcorporaties gestimuleerd kunnen worden efficiënt en effectief te werken. Conijn et al. (2002: D5) stellen: “Als gevolg van de hybride positie van corporaties is aanwending van de beschikbare middelen noch aan de toets van de markt noch aan die van de overheid onderworpen.” Verschillende commentatoren zijn het erover eens dat aanvullende prikkels gewenst zijn om de effectiviteit en efficiëntie te verhogen, om ervoor te waken dat het zeer aanzienlijke maatschappelijke vermogen verkwanseld wordt. Het Centraal Planbureau constateert dat doelen onvoldoende concreet zijn geformuleerd om de doeltreffendheid van beleid te kunnen evalueren, terwijl bovendien de gegevensbronnen tekortschieten om goed te kunnen toetsen of de doelen op een efficiënte manier bereikt worden (Hakfoort et al. 2002). Het pleit voor het aanscherpen van de doelstellingen, het vergroten van de inzichtelijkheid en het toezicht, en het introduceren van efficiëntiebevorderende prikkels, onder meer door de concurrentie tussen corporaties te vergroten.[9]

Anderzijds heeft de discussie betrekking op de vraag hoe het maatschappelijk gebonden vermogen van woningcorporaties het beste benut kan worden, waarbij het wonen wordt afgewogen tegen andere zaken. Zo biedt het uittreden van corporaties na het afdragen van (een deel van) het vermogen de mogelijkheid om het in te zetten op andere, misschien meer problematische beleidsterreinen zoals onderwijs en zorg (Conijn et al. 2002). Wat pleit voor vormen van uittreding is, afgezien van het vrijkomende vermogen, dat de doelgroep voor sociale huisvesting in omvang afneemt (waarover later meer), en dat het helpen kan om de verstorende werking van het

huidige stelsel op de woningmarkt als geheel te verminderen (Hakvoort et al. 2002). Voor huurders die met een hoog inkomen in relatief goedkope huurwoningen blijven wonen, is er immers sprake van impliciete (en verspillende) subsidiëring van de huur, zodat ze niet snel naar de marktsector zullen verhuizen.

In het themanummer van het tijdschrift Economisch statistische berichten (ESB 2002) worden ook tegenargumenten en alternatieven in de financiële sfeer genoemd. Zo kan marktwerking binnen het stelsel worden bevorderd door de huren op marktniveau te brengen en zijn er ook twijfels over de uiteindelijke opbrengsten indien de overheid sociale prestaties via de markt alsnog van commerciële verhuurders moet kopen. Ook is er onduidelijkheid over de levensvatbaarheid van corporaties op de vrije markt. Tegen uittreding pleit dat er gevaar kan zijn voor misbruik van 'marktmacht', met name in gebieden met een grote vraag, en dat mogelijk sociale taken zoals investeren in leefbaarheid en het huisvesten van groepen die risico lopen gediscrimineerd te worden of die voor de markt minder interessant zijn, in het gedrang komen. Hoewel in de op handen zijnde Woonwet de mogelijkheid tot uittreding van corporaties vast komt te liggen, stuurt de rijksoverheid in de richting van een verbreding van de maatschappelijke taken van corporaties: meer betrokkenheid bij de leefbaarheid van buurten en bij de zorg voor ouderen en kwetsbare groepen.

Taken van de corporaties

De taken van woningcorporaties zijn sinds 1993 als algemeen geformuleerde prestatie-eisen vastgelegd in het Besluit beheer sociale huursector (BBSH). De corporaties verantwoorden hun prestaties achteraf en zijn niet meer gebonden aan de vele handelingsvoorschriften en preventieve goedkeuringen van gemeenten, zoals voordien. Intern toezicht op het werk van de corporatie wordt doorgaans door een raad van commissarissen geleverd; extern berustte het toezicht aanvankelijk bij de gemeente. In 1998 is het BBSH zodanig gewijzigd dat de gemeente niet langer toezichthouder is, en is haar rol als lokale beleidsmaker versterkt.

De rijksoverheid moedigt gemeenten en woningcorporaties aan prestatieafspraken te maken, waarin de algemeen geformuleerde taken van de corporaties vertaald worden in concrete doelen, die jaarlijks geëvalueerd kunnen worden. Voor de gemeente of regionaal samenwerkende gemeenten is een coördinerende taak weggelegd, die vooral van belang is wanneer in eenzelfde gebied verschillende corporaties werken en een overzicht over de inspanningen van de afzonderlijke organisaties geboden is. De 'som der delen' kan immers een ongelukkig geheel vormen, als doelen en taken niet goed zijn afgestemd.

Het aantal corporaties dat prestatieafspraken maakt, is snel gegroeid. In 1998 had 37% afspraken gemaakt met de gemeente of regio; in 1999 was dat bijna de helft en in 2000 ging het om 62%. De meeste afspraken betreffen nieuwbouw (64% van alle corporaties die afspraken maakten), leefbaarheid (62%), de kernvoorraad van betaalbare woningen (58%) en verkoop van woningen (56%) (Toezichtsverslag 1999). Het

toezicht op de prestaties heeft het rijk naar zich toegetrokken, maar dit laat onverlet dat ze lastig te evalueren zijn, wanneer ze niet duidelijk geoperationaliseerd zijn.

De taken van corporaties zijn volgens het BBSH van 1993: het huisvesten van de doelgroep, het waarborgen van de kwaliteit van woningen, en het betrekken van huurders bij beheer en beleid. Deze prestatievelden van het BBSH vertegenwoordigen alle dimensies van de kwaliteit van het wonen in de sociale sector. Ten slotte moet de financiële continuïteit van de corporatie gewaarborgd worden, een verplichting waarop als toezichthouder het Centraal fonds van de volkshuisvesting is aangewezen. De financiële mogelijkheden van woningcorporaties en van de sector als geheel spelen een belangrijke rol bij het realiseren van doelen ten aanzien van kwaliteitsverbetering. Hoe de corporatiefinanciën zich verhouden tot de gelden die nodig zijn voor herstructurering en voor aangepaste huisvesting om de vergrijzing op te vangen, is nog betrekkelijk onduidelijk, maar binnen de grote stadsregio's en ook tussen verschillende regio's, is wel enige solidariteit tussen corporaties gewenst (Wolters en Conijn 2000).

De taken zijn in 1997 uitgebreid met het prestatieveld leefbaarheid. De toegelaten instelling draagt bij aan de leefbaarheid in buurten en wijken waar zij woningen beheren. Hiertoe kan de corporatie ook andere dan woongebouwen verwerven en beheren, de omgeving buiten de directe nabijheid van de woongelegenheden verbeteren en "andere werkzaamheden verrichten die ten goede komen aan het woongenot in een buurt of wijk". Een zesde en zevende prestatieveld zijn in voorbereiding, ter overbrugging tot het moment waarop deze zaken in de Woonwet, de beoogde opvolger van de Woningwet, geregeld zijn (TK 2000/2001: 47; TK 2001/2002: 17-18). Ze betreffen het vormgeven van 'wonen en zorg' en verantwoordelijkheden van corporaties rond de zeggenschap voor huurders: meer dwingende voorschriften omtrent het te koop aanbieden van huurwoningen, al dan niet onder voorwaarden, particulier opdrachtgeverschap en de betrokkenheid van huurders bij het beleid van de corporatie.

In de concept-Woonwet zijn de maatschappelijke opdrachten verder gespecificeerd. Naast het huisvesten van lagere inkomensgroepen tegen aanvaardbare woonlasten luiden de taken als volgt: "(...) creëren van huisvestingsmogelijkheden voor dak- en thuislozen, asielzoekers en anderen in een kwetsbare positie; versterken van de samenhang tussen woon- en zorgdiensten en het verbreden van het assortiment aan woondiensten; vergroten van de differentiatie van het woningaanbod en verhogen van de woonkwaliteit; bevorderen van eigenwoningbezit en -beheer, in het bijzonder onder lagere inkomensgroepen; verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving in buurten en wijken en versterken van de sociale samenhang; realiseren van duurzame, levensloopbestendige en energiezuinige woningen en woonmilieus; vergroten van de zeggenschap van bewoners over woning en woonmilieu; verbeteren van het functioneren van de woningmarkt" (VROM 2000a: 244, 245).

8.2.2 *De positie van de sociale huursector op de woningmarkt*

De positie van de sociale woningvoorraad kan – in relatie tot de particuliere huur- en koopsector – geduid worden naar de clientèle, het publiek dat gehuisvest wordt, naar prijsstelling en naar allerhande uiterlijke kenmerken van de woningen en de woonmilieus waarin zij voorkomen. Tot op zekere hoogte hangen die kenmerken ook samen.

De doelgroep

Volgens het BBSH moeten woningcorporaties hun goedkope woningen bij voorrang aan de lagere inkomensgroepen toewijzen. Die groepen worden beschreven als de "doelgroep van de volkshuisvesting" of "aandachtsgroep"; voor de afbakening worden modale inkomensgrenzen gehanteerd, die jaarlijks worden aangepast aan de inflatie. Niet alleen dienen relatief goedkope woningen bij voorrang aan deze groep te worden toegewezen, woningcorporaties moeten hun huur- en woningvoorraadbeleid zodanig vormgeven dat ze aan de vraag van de groep kunnen voldoen, binnen de regionale woningmarkt. Daartoe moeten ze gezamenlijk een toereikende kernvoorraad van woningen handhaven of bouwen, die financieel bereikbaar is voor de doelgroep. De vraag hoe zij zich zal ontwikkelen, is daarom van groot belang voor de woningbouwplannen en vooral de vernieuwingsplannen. De groep nam vanaf de tweede helft van de jaren tachtig in omvang af, van ruim de helft van alle huishoudens medio jaren tachtig tot ruim 36% in 2000 (VROM 2002). Volgens verschillende prognosescenario's van het Centraal Planbureau zal zij in volgende jaren verder afnemen, tot, in het minst zonnige scenario, een maximale omvang van ruim een kwart van de huishoudens in 2020.

Van de doel- of aandachtsgroep woont (anno 2000) ruim 72% in een huurwoning, van wie ruim 46% huursubsidie ontvangt (VROM 2002: 149). Ruim de helft van de aandachtsgroep huurt in de sociale sector, ruim een kwart is eigenaar-bewoner en 15% huurt in de particuliere sector. De aandachtsgroep bestaat voor bijna de helft uit alleenstaanden en voor ruim een derde uit ouderen (65-plussers), terwijl ook niet-westerse allochtonen oververtegenwoordigd zijn (VROM 2002: 185). Binnen de totale sociale huursector behoort ruim 56% van de huurders tot de doelgroep; de overige huurders hebben bovenmodale inkomens. Dat inkomen is meestal toegenomen in de jaren nadat men de huurwoning betrok.

Het aandeel goedkope woningen in de sociale woningvoorraad (kale huur tot 600 gulden, 272 euro) neemt de laatste jaren snel af, van 44% in 1997 tot 30% in 2000. Provinciaal zijn er grote verschillen, maar overal is er sprake van afname. Het aandeel betaalbare woningen (600-810 gulden, 272-367 euro), die nog zonder meer met huursubsidie betrokken mogen worden, is licht toegenomen van 45% in 1997 naar bijna 48% in 2000. Beide huursegmenten samen daalden van 88% van de huurwoningvoorraad in 1997 tot 78% in 2000 (CBS 1999). Het gaat om 1,8 miljoen goedkope en betaalbare woningen, terwijl volgens het WBO'98 1,3 miljoen huurders in de sociale sector tot de doelgroep behoren en aangewezen zijn op een betaalbare

huurwoning. De voorraad zou daarom in principe voldoende moeten zijn. In 1998 woonden echter 666.000 huishoudens met een bovenmodaal inkomen, dus niet behorend tot de aandachtsgroep, in goedkope huurwoningen, terwijl omgekeerd 111.000 huishoudens die wel tot die groep behoren, in dure huurwoningen woonden (CBS 1999:104).

Het 'te duur' wonen is in de tweede helft van de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig sterk afgenomen; het 'te goedkoop' wonen niet (CBS 1999). Het eerste is van belang om de huursubsidie-uitgaven te beteugelen; 'te goedkoop wonen' zou de toegang van huishoudens met lagere inkomens tot goedkope huurwoningen kunnen belemmeren en werd in de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* (VROM 1989) om die reden onwenselijk gevonden. In de nota *Mensen wensen wonen* (VROM 2000a) is het accent verschoven naar keuzevrijheid van de burgers en naar gemengd samengestelde wijken, desalniettemin werd in de jaren 1997-2000 het leeuwendeel (meer dan 86%) van de vrijkomende goedkope huurwoningen toegewezen aan huishoudens met een benedenmodaal inkomen (Toezichtsverslagen 1999, 2000).

Gedurende het jaar 2000 werd in het KAN-gebied (Knooppunt Arnhem-Nijmegen) door de corporaties en de gemeenten geëxperimenteerd met ruimere toewijzingsnormen voor de helft van de vrijkomende sociale huurwoningen. De ongestuurde woningkeuzen bleken niet bijzonder af te wijken van die waarbij de vrijkomende woningen op voorhand bestemd worden voor doelgroepen, hoewel een deel van de eenpersoonshuishoudens een ruime woning betrok en een deel van de hogere inkomens goedkoop ging wonen (B&A 2001). De Nederlandse Woonbond (belangenbehartiger van huurders) plaatste de kanttekening dat de keuzevrijheid ten koste van de lagere inkomens zou gaan omdat deze 10% minder woningen toegewezen kregen dan het geval was bij de woningen die wel onder voorwaarden van passende, maximale inkomens werden aangeboden (Woonbond 2001). De evaluatoren van het experiment (B&A 2001) duiden deze uitkomst als een tijdelijke inhaalslag van woningzoekenden die onder meer rigide sturingsvoorwaarden hun woonwensen niet konden realiseren. Het experiment wordt met goedkeuring van staatssecretaris Remkes voortgezet als algemeen beleid voor alle vrijkomende woningen in het KAN-gebied, terwijl het bovendien veel belangstelling gewekt heeft bij corporaties in andere regio's.

Voor de beschikbaarheid van sociale huurwoningen voor woningzoekenden, al dan niet behorend tot de doelgroep, zijn verhuizingen binnen de voorraad van groot belang. In 1997, 1998 en 1999 is ruim 10% van de huishoudens in de sociale huursector verhuisd, maar in 2000 daalde dit tot 8,8%. Dat er de laatste jaren meer spanning op de huurwoningmarkt wordt gevoeld, hangt samen met vertraging van de uitvoering van nieuwbouwplannen, hoge koopprijzen die starters op de woningmarkt naar de huurmarkt dirigeren, en de herhuisvesting van huurders in wijken waar woningen gesloopt of verbeterd worden. Het betekent dat wachttijden voor het betrekken van een sociale huurwoning toenemen.

Karakteristiek van huurders in de sociale sector

Tabel 8.2 laat zien dat er in sociale huurwoningen vooral en in toenemende mate kleine huishoudens wonen. Was in 1990 ruim een kwart van de corporatiehuurders alleenstaand; in 1998 was dit ruim 45%. In de particuliere huursector, waar velen starten op de woningmarkt, is het aandeel alleenstaanden in 1998 gestegen tot ruim 60%. Gezinnen met kinderen en jongere paren vinden in belangrijke mate hun weg in de koopsector, hoewel ook daar het aandeel gezinnen met kinderen is afgenomen. Mensen van 55 jaar en ouder vormen met 38% van de clientèle in 1998 een belangrijke doelgroep van de woningcorporaties.

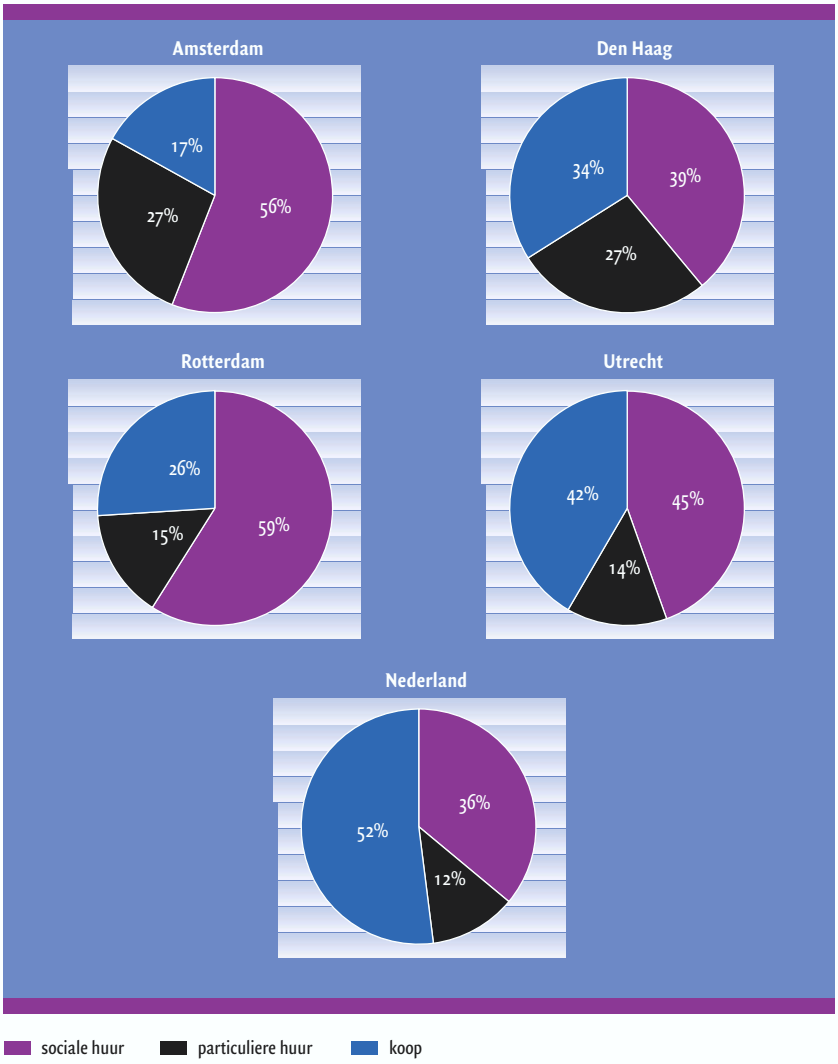
Alleen al door de omvang van de sociale huursector (35% van de woningvoorraad in 2001; 73% van alle huurwoningen) kan een breed spectrum aan inkomens verwacht worden. In de loop van de jaren negentig is er wel een verschuiving opgetreden waardoor het laagste inkomenskwartiel sterker in de sector vertegenwoordigd is en het hoogste kwartiel minder sterk. De sociale huursector is daarmee in toenemende mate het domein geworden van de lagere en middeninkomens. Van Kempen et al. (2000: 505–531) hebben laten zien dat deze ontwikkeling in de jaren tachtig al in volle gang was en zelfs sterker dan begin jaren negentig. Economische hervormingen en de groeiende inkomenskloof die deze met zich meebrachten, lijken in sterkere mate debet aan de genoemde verschuiving dan de liberalisering van het volkshuisvestingsbeleid in de jaren negentig.

Tabel 8.2 Kenmerken van bewoners naar eigendomssector, 1990-1998 (in procenten)

	sociale huursector			particuliere huursector			koopsector		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998	1990	1994	1998
type huishouden									
alleenstaand < 55 jaar	18,7	20,6	23,7	33,2	37,7	44,6	7,4	8,3	9,1
alleenstaand ≥ 55 jaar	17,0	20,3	21,9	19,7	16,2	16,4	8,3	7,9	8,5
paar < 55 jaar	11,3	12,4	9,8	12,0	14,6	12,6	15,0	17,3	18,3
paar ≥ 55 jaar	15,9	15,5	16,0	14,0	13,0	10,4	14,5	15,9	18,3
gezin met kind(eren)	37,1	31,2	28,5	21,1	18,5	16,0	54,8	50,6	45,8
besteedbaar inkomen									
1e kwartiel (laag inkomen)	31,4	35,2	38,5	38,1	36,3	37,7	13,5	12,3	11,4
2e kwartiel	30,6	33,4	33,5	23,4	26,4	27,2	19,5	17,1	18,3
3e kwartiel	24,6	21,1	26,1	19,6	20,1	20,1	27,7	30,1	30,7
4e kwartiel (hoog inkomen)	13,4	10,2	8,7	18,8	17,2	15,1	39,2	40,5	39,6
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: CBS (WBO'90-'98) SCP-bewerking

Figuur 8.1 Woningen in de vier grote steden naar eigendomssector, 1 januari 2000 (in procenten)



Bron: VROM (2000b: 17)

Het belang van de sociale huurwoningen neemt toe naarmate de gemeente groter is. In Amsterdam en Rotterdam bedraagt dat aandeel meer dan de helft van de hele voorraad, waarbij dan, vooral in Amsterdam, nog een groot aandeel particuliere huurwoningen komt (27%). Ook Den Haag heeft met 27% van de voorraad een grote particuliere huursector (figuur 8.1). Binnen de steden doen zich concentraties van sociale huurwoningen voor in verschillende wijken, dikwijls de in aanleg negentiende-eeuwse gordel waarin veel woningen zijn aangekocht in het kader van de stadsvernieuwing, en de vroegnaoorlogse wijken.

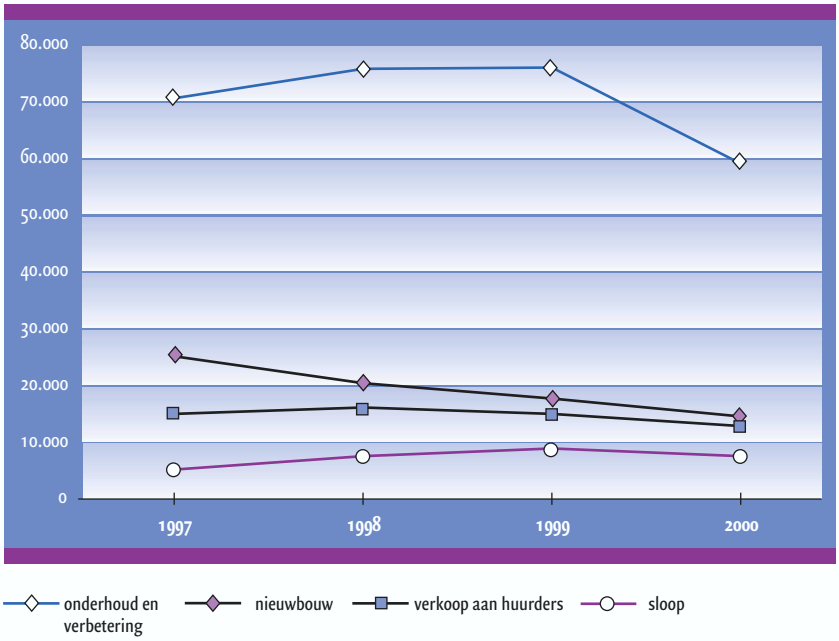
In het stedelijk gebied en daarbinnen in de (sociale en particuliere) huurwoningen, zijn 'maatschappelijk-risicogroepen' gehuisvest, die in mindere mate zelfredzaam zijn en die aan het wonen in de wijk een dimensie toevoegen. Ze kunnen het imago van de wijk beïnvloeden en door hun problemen veroorzaakt een aantal van hen concrete overlast. Het gaat om jongeren die zonder diploma de school verlaten, langdurig werklozen, kinderen uit gezinnen met een minimuminkomen, ouderen en gehandicapten met een laag inkomen en een grote zorgbehoefte, dak- en thuislozen, alcohol- en drugsverslaafden (SCP 1998: 103). In de sociale huursector ligt een belangrijk deel van de integratieopgave in de samenleving.

Het woningbezit van de corporaties

De voorraad van sociale huurwoningen is in de loop van een eeuw opgebouwd, vooral tussen 1950 en midden jaren tachtig. Vanaf midden jaren negentig bedroeg de productie van de totale nieuwbouw jaarlijks rond de 90.000 woningen, in 1999 en 2000 daalde zij tot bijna 80.000 respectievelijk ruim 70.000 woningen. Dit betekent dat de woningvoorraad (rekening houdend met de sloop van 10-15.000 woningen per jaar) jaarlijks met ongeveer 1% toeneemt. Veranderingen in de kwaliteit van de voorraad voltrekken zich daardoor zeer geleidelijk. Dit is in de sociale huursector nog meer het geval, omdat het aandeel sociale huur in de nieuwbouwproductie vrij gestaag is teruggelopen van bijna de helft in 1980 tot bijna een kwart in 1998 en ruim een vijfde in 2000. Het aandeel particuliere huurwoningen in de nieuwbouw liep terug van 7% naar 3% (Van Iersel et al. 2001).

Verandering in de samenstelling van de sociale huursector moet behalve van nieuwbouw komen van selectieve sloop in het kader van vernieuwing, verkoop, en vooral onderhoud en verbetering van bestaande woningen. Figuur 8.2 geeft een impressie van de getalsmatige verhoudingen tussen deze ingrepen in de periode 1997-2000, de periode waarin de corporaties over deze zaken gerapporteerd hebben aan het ministerie van VROM. In de tabel ontbreken de aankopen van corporaties (jaarlijks 2.500 tot 5.000 woningen) en de verkopen aan anderen dan huurders (jaarlijks ca. 6.000 woningen). De totale sociale huurwoningvoorraad bedroeg in de beschreven jaren ruim 2,4 miljoen. Het jaar 2000 tekent zich af als jaar met verhoudingsgewijs geringe veranderingen in de voorraad: teruglopende nieuwbouw, sloop en verkoop en minder woningverbeteringen.

Figuur 8.2 Veranderingen in de voorraad sociale huurwoningen door nieuwbouw, sloop, verkoop, onderhoud en verbetering, 1997-2000 (in absolute aantallen)



Bron: VROM (2002: 40); Toezichtsverslag (1999 en 2000)

Tabel 8.3 Kenmerken van de woningvoorraad naar eigendomssector, 1990-1998 (in procenten)

	sociale huursector			particuliere huursector			koopsector		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998	1990	1994	1998
bouwwijze									
eengezinswoning									
vrijstaand	1,3	0,9	0,7	8,9	8,9	8,6	30,6	28,8	27,1
2-onder-1-kap	3,6	3,5	3,1	4,6	5,3	4,7	18,0	19,7	19,8
hoekwoning	15,6	14,3	14,6	8,1	8,0	8,6	14,4	13,8	14,1
tussenwoning	32,6	30,2	31,3	19,4	18,0	22,0	28,1	28,4	29,0
flat-, etagewoning	46,8	51,1	50,3	59,0	59,9	56,1	8,8	9,2	10,0
bouwjaar									
voor 1945	11,0	11,6	10,0	43,4	45,5	43,0	31,0	30,1	25,2
1945-1969	42,1	39,1	38,2	23,5	23,6	22,5	26,6	24,7	22,7
1970 en later	46,9	49,3	51,8	33,1	30,9	34,4	42,4	45,2	52,1
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: CBS (WBO'90-'98) SCP-bewerking

Tabel 8.3 toont twee robuuste kenmerken van de woningvoorraad naar eigendomssector: de bouwwijze en het bouwjaar. De huursector als geheel onderscheidt zich nadrukkelijk van de koopsector door een veel hoger aandeel gestapelde bouw, wat in belangrijke mate samenhangt met de grote aantallen huurwoningen in de (grote) steden. De helft van de sociale huurwoningen is gestapeld; in de particuliere huursector is dit aandeel nog groter. De luxere woningtypen, de tweekapper en de vrijstaande eengezinswoning, zijn in de sociale huursector zeer schaars. Sloop van flatgebouwen heeft geleid tot een lichte afname van dit type woning in de huursector in 1998. In de koopsector deed zich juist een toename voor, door nieuwbouw van wat vermoedelijk niet onder de vlag 'flat-/ etagewoning', maar als studio of appartement werd verkocht.

De voorraad sociale huurwoningen is jong vergeleken met die van de beide andere sectoren, maar ook in Europees perspectief. Het zijn merendeels naoorlogse woningen en ruim de helft is van na 1970. Veel woningen uit de periode 1945-1969 steken negatief af in hun maatvoering, uitrusting en monotonie, omdat in de vroege naoorlogse periode de bouwproductie en huurbeheersing vooropstonden.

Tabel 8.4 Prijs/kwaliteitsverhouding in de huursector, 1990-1998 (in guldens (van 1990) per kwaliteitspunt[a] en indices, gemiddelde = 100)

	1990	1994	1998
sociale huursector	4,14 (92)	4,68 (91)	5,36 (96)
particuliere huursector	5,47 (122)	6,35 (124)	6,72 (120)
totaal gemiddeld	4,50 (100)	5,12 (100)	5,61 (100)

a Gesimuleerd op basis van het woningwaarderingsstelsel.

Bron: CBS (WBO'90-'98) SCP-bewerking

Tabel 8.4 laat zien dat zich in de huursector in de jaren negentig prijsstijgingen hebben voorgedaan, zowel in de sociale als de particuliere. De betekenis van de kwaliteitspunten waartegen de prijs hier wordt afgezet, wordt in paragraaf 8.3 besproken. Het prijsverschil tussen de beide sectoren per kwaliteitspunt is in de periode 1994-1998 geringer geworden, vermoedelijk doordat zich in de sociale sector sterke huurverhogingen hebben voorgedaan, die niet door kwaliteitsstijging werden gebillijkt, maar die samenhangen met de verzelfstandiging van de sector en de huurverhogingen die het ministerie oplegde opdat de corporaties voldoende reserves zouden opbouwen om investeringen te kunnen doen. De prijs-kwaliteitverhouding was niettemin ook in 1998 in de sociale huursector nog aanzienlijk gunstiger dan in de particuliere. De prijs per kwaliteitspunt van woningen van zowel beleggers als (kleine) particuliere verhuurders is ruim een gulden per maand hoger dan in de sociale huursector (VROM 2002: 120).

8.3 *Kwaliteiten van sociale huurwoningen*

Van Fulpen gebruikte in zijn dissertatie over de volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief (1985: 23) de term 'woondiensten' om aan te geven dat de woningvoorraad zeer heterogeen is samengesteld. "De ene woning biedt niet veel meer dan beschutting tegen weer en wind en de andere biedt tevens ruimte voor het uitoefenen van allerlei hobby's of levert 'status'." Die heterogeniteit heeft te maken met enkele kenmerken van een woning zoals de bestaansduur, waardoor er, meer nog dan bij auto's, een grote diversiteit aan bouwjaren met hun tijdgebonden vormen en eigenschappen te huur of te koop is. Een ander kenmerk, de fixatie van de woning aan de plaats waar zij staat, zorgt voor een ruimtelijke segmentering van de woningmarkt. De locatie is van belang voor de nabijheid van allerhande voorzieningen, maar ook voor mogelijkheden om, bijvoorbeeld, status aan de woning te ontlenen.

Woningen zijn dus tijd- en plaatsgebonden en dat maakt de woondiensten heterogeen. In dat heterogene goed is wel een zekere hiërarchie van kwaliteiten te onderkennen, die bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de geschiedenis van de regelgeving door de lokale en de rijksoverheid. Het begint bij voorschriften tegen brand- en instortingsgevaar, daarna komen gezondheidsaspecten als licht en lucht in de woning, minimale oppervlakten van ruimten, daarna eisen aan warmte- en geluidsisolatie. Deze kwaliteiten kunnen in absolute maten worden uitgedrukt, maar de betekenis ervan is wel contextgebonden. Een driekamerwoning biedt een alleenstaande iets anders dan een gezin met vier kinderen. Deze contextgebonden kwaliteit is nog steeds objectief vast te stellen en is iets anders dan de waardering van de bewoner, al zal in de praktijk de samenhang groot zijn. Het is niettemin mogelijk dat een krappe woning toch goed gewaardeerd wordt, mogelijk als knus getypeerd, vanwege compenserende charmes zoals een aantrekkelijke ligging. Omgekeerd kan een aardig lijkende woning de bewoners tegenvallen, om allerhande redenen.

De kwaliteit van de sociale huurwoningvoorraad is ten dele al zichtbaar geworden aan de hand van bouwjaren en woningtypen, immers: in beide is een zekere hiërarchie van kwaliteit te onderkennen. Relatief oude woningen zijn dikwijls van mindere kwaliteit dan die welke nieuw zijn gebouwd, hoewel er zeker uitzonderingen zijn, zoals de populaire woningen uit de jaren dertig en grachtenpanden. De woningtypen rangschikt men in het algemeen in de hiërarchie: vrijstaand, twee onder een kap, hoekwoning in een rij, tussenwoning, etagewoning, en ten slotte de zelfstandige en onzelfstandige wooneenheid (3% van alle huishoudens woont in een wooneenheid).

Aansluitend bij de overheidszorg voor het wonen kan onderscheid worden gemaakt tussen bouw- en woontechnische kwaliteit. Er worden in opdracht van het ministerie van VROM elke vijf jaar inspecties uitgevoerd van de bouwtechnische kwaliteit. In 2000 is voor het eerst ook de woonomgeving bij deze inspecties betrokken. Het Woningbehoefteonderzoek (WBO) biedt inzicht in de woontechnische kwaliteit: de gebruikswaarde en het comfort van de woning.

Binnen het bestek van dit rapport proberen we niet tot afgewogen oordelen te komen over de architectonische kwaliteit en duurzaamheid van woningen, hoewel daar wel wat voor te zeggen is. Deze kwaliteiten zijn in de sociale huursector makkelijker te realiseren dan in de particuliere sector. Voor beide kwaliteiten geldt dat ze niet bijzonder tot de verbeelding van de meeste bewoners spreken, zeker niet als deze de rekening ervoor gepresenteerd krijgen. Zo kondigde de Nederlandse vereniging van bouwondernemers (NVB) aan niet van zins te zijn een convenant over duurzaam bouwen af te sluiten, omdat duurzaam bouwen "niet leeft bij de consument". "Als kopers van een nieuw huis de keuze hebben tussen zonnepanelen op het dak of een luxere badkamer kiezen ze voor het laatste" (Staatscourant 2002). Ondertussen heeft ongeveer de helft van de woningcorporaties sinds 1998 wel een convenant afgesloten, waarin ze onder meer beloven dat ze in de nieuwbouw en de woningvoorraad energie- en waterbesparende maatregelen zullen treffen.

Ook in de architectuur geldt dat het algemeen belang niet altijd strookt met het individuele belang van de bewoner, voorzover het algemene belang gediend is bij bijzondere woningarchitectuur. Hupe en Meijs (2001: 110) constateren dat non-profitorganisaties binnen de volkshuisvesting meer aandacht besteden aan de kwaliteit van de architectuur dan particuliere bouwers. Dat architectuur in de corporatiesector leeft, blijkt onder meer uit diverse architectonische paradepaarden uit de (vroege) sociale woningbouw, maar ook uit de aandacht die dit onderwerp krijgt in het vakblad voor de corporaties, *Aedes Magazine*. Verschil met de particuliere sector ligt voor de hand, immers: "Beleggers, kopers en verhuurders zijn van nature (...) tot voorzichtigheid geneigd (...). Alleen als de risico's door garanties of subsidies werden afgedekt (...) waren de bouwondernemers tot experimenteren bereid" (Prak 1991: 5). Voor een werkelijk vernieuwende en mogelijk controversiële woningarchitectuur is het prettig als afnemers verzekerd zijn, zoals in de nieuwbouw in de sociale huursector altijd het geval is geweest.

Een recente verkenning onder bijna 2.500 mensen met modale of bovenmodale inkomens en belangstellenden voor een koopwoning, bevestigde een voorkeur onder de burgers voor een "zeer traditionele, zo men wil conservatieve" architectuur van zowel de eigen woning als die van de aanstaande buren (Van Staal 2002: 68).

Kwaliteitsvoorschriften

Ideeën over de benodigde woonkwaliteit zijn aan verandering onderhevig en de regels worden daar telkens naar gevoegd. Zo stonden in de vooroorlogse jaren de toelaatbaarheid van bedsteden en alkoven en van woonkeukens ter discussie en werden gescheiden slaapvertrekken voor ouders, jongens en meisjes noodzakelijk gevonden voor een acceptabel zedelijk peil. Later werden maatvoorschriften verbijzonderd voor grote en kleine huishoudens en aangevuld met gewenste maten voor keukens, badkamers, vaste kasten, bergingen en balkons. Enerzijds stelden gemeenten in hun bouwverordeningen regels omtrent de kwaliteit van woningen, terwijl

anderzijds landelijke richtlijnen golden voor rijksfinanciering en -subsidiëring van Woningwetwoningen. Het hoogtepunt in de ontwikkeling van de kwalitatieve normstelling in de gesubsidieerde bouw waren de Voorschriften en wenken uit 1965 (De Vreeze, 2001: 110), die aan de eerder geformuleerde eisen nog eisen toevoegden aan de inrichting van de keuken, geluids- en warmte-isolatie, de afwerking van wanden, vloeren en plafonds. De Voorschriften en wenken omschreven behalve de minimale ook de maximale kwaliteit die nog voor subsidiëring in aanmerking kwam. Woningwetwoningen moesten qua wooncomfort voldoen aan "wat algemeen wenselijk werd gevonden, maar het moest ook niet te gek worden" (De Vreeze 2001: 106).

De richtlijnen voor subsidiëring drukten vooral hun stempel in de naoorlogse jaren waarin veel woningen met subsidie gebouwd werden. In die jaren stonden de subsidievoorwaarden vanwege de grote kwantitatieve tekorten in het teken van soberheid en zuinigheid, gepaard aan een hoge bouwproductiviteit. De overheid subsidieerde standaardisatie van het ontwerp en prefabricage als arbeids- en kostenbesparende maatregelen. Dit heeft geleid tot eenzijdig samengestelde, dikwijls monotone wijken.

In 1992 werden de gemeentelijke bouwverordeningen en de Voorschriften en wenken geïntegreerd in het Bouwbesluit. Dit gebeurde in het kader van de meeromvattende deregulering in de jaren negentig. Deregulering in het huur- en subsidiebeleid maakte een dubbele kwaliteitsstandaard met enerzijds minimumnormen en anderzijds maximale normen in verband met subsidietoekenning en aanvangshuren, overbodig. Het Bouwbesluit van 1992 bevat dan ook alleen minimumvoorschriften waaraan een bouwwerk publiekrechtelijk moet voldoen om een bouwvergunning te verdienen. De eisen zijn gegroepeerd in de categorieën veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. Later is daar nog duurzaamheid aan toegevoegd. Er worden alleen minimumeisen aan de totale ruimte in de woning gesteld, zodat de woningen vrij indeelbaar zijn. Hoewel deregulering binnen het Bouwbesluit het streven is geweest en er ook vereenvoudigingen zijn aangebracht, worden per januari 2003 de eisen ten aanzien van geluidsisolatie, minimale plafondhoogte en de toegankelijkheid van trappen verhoogd. Kennelijk biedt meer marktwerking na het lenigen van de grootste woningnood, onvoldoende waarborg voor duurzame woningkwaliteit.

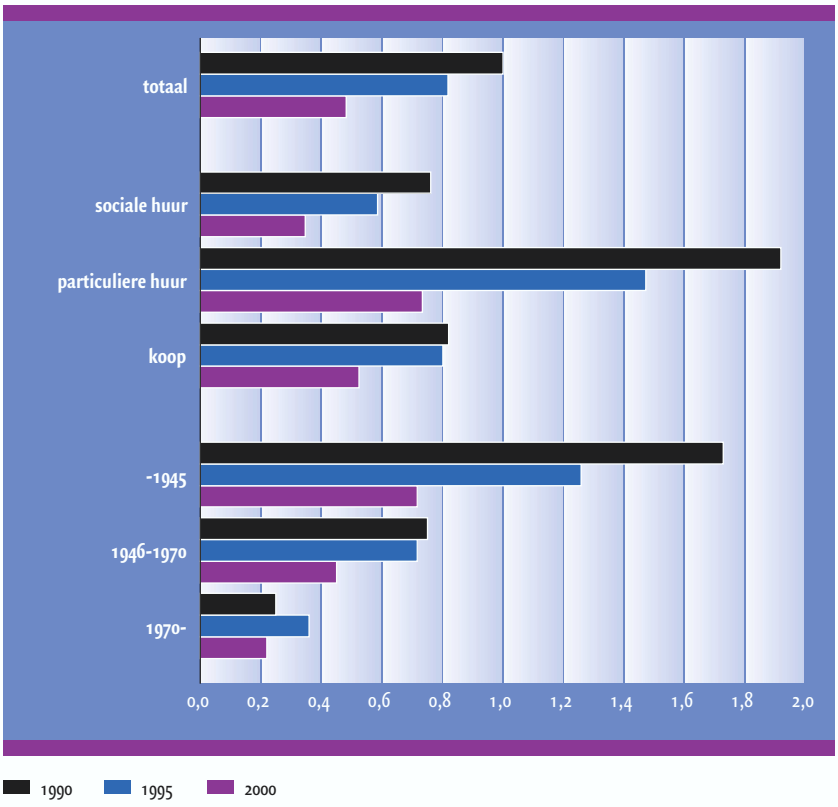
8.3.1 Technische en gebruikskwaliteit

Bouwtechnische kwaliteit

Om inzicht te krijgen in de technische kwaliteit van de woningvoorraad laat het ministerie van VROM sinds de jaren tachtig periodiek onderzoek hiernaar verrichten. In de 'kwalitatieve woningregistratie' (KWR) worden kosten geraamd die gemaakt moeten worden om manifeste bouwtechnische gebreken op te heffen. De kwalitatieve woningregistratie (KWR) hing samen met de verbeteringen in het kader van de stadsvernieuwing, zoals vastgelegd in de jaren tachtig. Uit het stadsvernieuwingsfonds werd jaarlijks ongeveer een miljard gulden (453 miljoen Euro) verdeeld over de gemeenten. Het geld werd ingezet voor onder meer grootonderhoud en verbetering

van woningen, aankoop van particuliere huurwoningen die verbeterd werden door woningcorporaties en verhuiskosten voor bewoners van woningen die gesloopt of ingrijpend verbeterd werden. In de nota Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst (Belstato 1992) is de stadsvernieuwing als eindig proces, als inhaalslag gedefinieerd, die in 2005 voltooid moet zijn. Daarna moet normaal woningonderhoud volstaan om de technische kwaliteit van de woningvoorraad op peil te houden. Wel wordt onderkend dat daarmee stedelijke problemen die hun weerslag hebben op het wonen niet opgelost zijn, maar de aanpak daarvan is voorzien in het kader van de stedelijke vernieuwing (waarover later meer). De KWR van het jaar 2000 vervult enerzijds de functie van eindevaluatie van de stadsvernieuwingsoperatie, met de nadruk op bouwtechnische kwaliteit van de woningen en anderzijds de eerste meting in het kader van de stedelijke vernieuwing. Omwille van het laatste, is veel aandacht besteed aan de woonomgeving en aan het subjectieve oordeel van bewoners (Gordijn et al. 2002a en b).

Figuur 8.3 **Relatieve herstelkosten per woning in bestaand stedelijk gebied (van voor 1971), naar eigendomssector en naar bouwjaarklasse, 1990, 1995, 2000 (index: Nederland totaal in 1990 = 1)**



Bron: Gordijn et al. (2002a: 21)

Figuur 8.3 laat de relatieve herstelkosten zien voor de verschillende woningsectoren en naar bouwjaarklasse, voor 1990, 1995 en 2000. De herstelkosten zijn gerelateerd aan de nieuwbouwwaarde van de woningen (Gordijn et al 2002a). De gemiddelde technische woningkwaliteit is, gezien de geringere herstelkosten, in de sociale huursector hoger dan in de beide andere sectoren. Dat geldt voor de wijken die voor 1971 gebouwd zijn (figuur 8.3), maar ook voor de totale woningvoorraad. In de sociale huursector bedragen de relatieve herstelkosten 2,8% en in de koopsector 4,3% (Gordijn et al. 2002b: 23). Bovendien is de kwaliteit er in de periode tussen 1990 en 2000 het sterkst verbeterd, met name in de grote steden. In de particuliere huursector zijn de bouwtechnische achterstanden het grootst. De herstelkosten hangen sterk samen met de bouwjaren van de woningen; ze zijn het hoogst in de vooroorlogse bouw, dan in de vroegnaoorlogse en daarna voor de woningen van na 1970. In de sociale huursector is vooral in de vooroorlogse voorraad een grote kwaliteitsslag gemaakt. In de tweede helft van de jaren negentig werden ook de vroegnaoorlogse woningen aangepakt.

In 1999 stegen de uitgaven van de woningcorporaties aan woningonderhoud en -verbetering ten opzichte van 1998 met 11% aanzienlijk. In 1999 werden 76.019 woningen verbeterd voor bij elkaar ruim 6 miljard gulden. In 2000 waren de investeringen nog iets hoger. De uitgaven gaan voor een kwart naar groot onderhoud en voor driekwart naar klein onderhoud (planmatig onderhoud, klachten- en mutatieonderhoud). Vooral de uitgaven voor planmatig onderhoud zijn gestegen. Dit betekent dat de nadruk heeft gelegen op het instandhouden van de woningvoorraad en minder op het aanpassen daarvan (Toezichtsverslag 1999 en 2000).

Tabel 8.5 Last van tocht of vocht in de woning naar eigendomssector, 1995 (in procenten)

tamelijk ernstige, ernstige of zeer ernstige last van:	sociale huursector 1995	particuliere huursector 1995	koopsector 1995
tocht in woon- en/of slaapkamer	5	16	4
vocht in de woning	3	10	2

Bron:: KWR 1994-1996 in VROM (2002: 30, 31)

Problemen met tocht en vocht in de woning (tabel 8.5) zijn zowel in de sociale huursector als in de eigenwoningsector voor een zeer groot deel beteugeld; dat is in veel mindere mate het geval in de particuliere huursector. De problemen spelen overwegend in vooroorlogse en vroegnaoorlogse woningen. De goede conditie van de meeste woningen, was aanleiding om in 2000 geen metingen meer te verrichten naar vocht en tocht. De ventilatie van woningen gebeurt in toenemende mate mechanisch, terwijl ook de kwaliteit van verwarmingsinstallaties toeneemt (Leidelmeijer en Van Grieken 2002).

In de afgelopen eeuw zijn belangrijke verbeteringen voor de gezondheid opgetreden door kwaliteitsverbetering van de woningen. Een droger binnenklimaat ontstond door betere isolatie en kierdichting; gasgestookte centrale verwarming verminderde het risico van koolmonoxidevergiftiging; geluidsisolatie verbeterde. Volgens recent onderzoek van Hasselaar (2001) naar de gezondheidssituatie in Nederlandse woningen, liggen nieuwe gevaren op de loer. Aan de hand van metingen in 500 woningen trof de onderzoeker op aanzienlijke schaal onvolkomenheden in het binnenmilieu van woningen aan, vooral door gebrekkige ventilatie. Ook de grootschalige toepassing van boilers en combiketels geeft problemen indien de temperatuur van zestig graden niet gehaald wordt. Legionellabacteriën liggen dan op de loer.

Voor de meeste euvelen geldt dat ze zich vooral in combinatie met gedragingen in de woning en gevoeligheden van de bewoners openbaren. Dat de wooncultuur verandert, hangt samen met optimisme over onze gezondheid, volgens de auteur. “Vast tapijt, wassen op 40 tot 60 graden Celsius, de lakens worden niet meer gestreken, de jaarlijkse grote schoonmaak is verleden tijd.” (Hasselaar 2001: 3). De kwaliteit van lucht in de woning is van groot belang omdat we er veel tijd in doorbrengen: in de woonkamer gemiddeld vijf uur per etmaal, in de keuken vijf kwartier en in de slaapkamer acht uur. Kinderen en ouderen verblijven over het algemeen langer in de woning en voor hen zijn de risico’s bij een slechte luchtkwaliteit groter. Het aantal patiënten dat in behandeling is vanwege luchtwegaandoeningen bedraagt in Nederland ongeveer 7% en onder de kinderen tot vier jaar 12%. Als gevolg van het ouder worden van de bevolking enerzijds en een toenemende gevoeligheid anderzijds, wordt een toename van dit type klachten gesignaleerd en een verdere groei gevreesd. Ongeveer een derde van de bevolking rookt, waarmee de noodzaak de woning goed te ventileren nog groter wordt.

Hoe de binnenmilieuproblemen die Hasselaar (2001) aantrof over de eigendomssectoren verdeeld zijn, is niet bekend. Wel kan worden beredeneerd dat de sociale en particuliere huursector in sterkere mate dan de koopsector, een bewonerspopulatie rekruteren die gevoelig kan zijn: ouderen, minder draagkrachtigen met problemen die stressbevorderend en daardoor katalyserend kunnen werken, en ten slotte een groter aandeel rokers. Ook aan de hand van geschetste risico’s per bouwjaarklasse en woningtype kan vermoed worden dat de sociale huursector zijn aandeel heeft in de naar schatting een miljoen woningen met gezondheidsrisico’s.

Voor zowel de flats als de eengezinshuizen uit de bouwperiode tot ongeveer 1965 (bijna de helft van de sociale huurwoningen) is er volgens Hasselaar (2001) kans op slechte ventilatie door “slecht bruikbare ventilatieopeningen na kozijnherstel of vervanging”. Dit betekent dat ook na renovatie problemen met de ventilatie kunnen ontstaan. Eengezinswoningen uit de periode 1950-1980 worden beschreven als “kampioen schimmelproblemen” als gevolg van koude, vochtgevoelige vloeren en vochtige slaapkamers die de huisstofmijt doen gedijen, in combinatie met slechte ventilatie doordat men het raam niet durft open te doen uit angst voor inbraak. Er is

dan geen alternatieve ventilatie. Zelfs de woningen van na 1980 zouden niet zonder risico zijn. De oorzaak van slechte luchtkwaliteit is hier de open keuken waaruit vochtoverlast komt, mede door onvoldoende krachtige afzuigvoorzieningen. Voor deze bouwjaren wordt ook met name de steile, open spiltrap met gladde treden genoemd, die, net als de steile trappen in vooroorlogse woningen, bijdraagt tot het meest voorkomende huishoudelijke ongeluk, de val van de trap. Zoals eerder gezegd, wordt het Bouwbesluit op dit laatste punt aangepast. Ook de detaillering van het ontwerp in relatie tot het aanbrengen van ventilatie-, afzuig- en warmwaterinstallaties, toelichting bij het gebruik van die installaties en onderhoud ervan zijn voor verbetering vatbaar. Zo vereisen installaties onderhoud omdat ze ontregeld raken door vervuiling en stofophoping, en omdat ze een deel van hun capaciteit verliezen. Omdat ze wel op volle kracht geluid blijven produceren, zijn mensen zich niet bewust van het gebrekkige functioneren, hetgeen pleit voor periodiek onderhoud aan de installaties. In de sociale huursector kan dat goed door of in opdracht van de woningcorporaties gebeuren.

Woontechnische kwaliteit

De zorg van de overheid voor de individuele ontplooiingskansen van de leden van het huishouden in een woning komt vooral tot uitdrukking in het aantal woonvertrekken en de beschikbare woonruimte per persoon. Tabel 8.6 laat zien dat deze maten in de huursector onderdoen voor die in de koopsector. Zowel het gemiddelde aantal kamers als de gemiddelde oppervlakte van de woonkamer is aanzienlijk geringer. De sociale huursector bestaat voor een groot deel uit drie- en vierkamerwoningen. Daarin is in de periode 1990-1998 nauwelijks iets veranderd, temeer omdat eventuele veranderingen in bestaande woningen vaak bestaan uit het uitbreken van vierkamerwoningen, zodanig dat een kamer wordt geofferd omwille van een grotere woonkamer. In de ontwikkeling van de gemiddelde oppervlakte van de woonkamer is hiervan overigens niets te merken; die bleef vrijwel hetzelfde en kleiner dan in de particuliere huursector. De sociale huursector onderscheidt zich van de particuliere huursector niet zozeer door de gemiddelde maten, maar door een geringere diversiteit in maten. Het aandeel kleine en grote woningen is hoger in de particuliere sector. In de koopsector is het aandeel kleine woningen zeer gering.

De grootte krijgt meer betekenis als ze in verband gebracht wordt met het aantal gebruikers van de woning. Dat is in de loop der jaren drastisch verminderd, van gemiddeld bijna vier (geregistreerde) personen per woning rond 1960, 3,5 personen in 1970, bijna 3 in 1980, ruim 2,5 in 1990 tot 2,4 in 2000 (CBS 1975; VROM 2002). Voor 2010 is een verdere afname tot 2,3 personen geraamd.

In tabel 8.6 is de gemiddelde woningbezetting in de loop van de jaren negentig weergegeven per eigendomssector. In elk van de sectoren deed zich een daling voor, maar deze was het sterkst in de sociale huursector (daling met 11,5% tussen 1990 en 1998) en het geringst in de koopsector (bijna 8%). Dit past bij de aanzienlijke groei van het aandeel alleenstaanden in de sociale huursector, tot 45% van de clientèle.

De bezetting van koopwoningen is in 1998 met gemiddeld 2,7 personen het grootst. Voor elk van de eigendomssectoren geldt dat de bezetting toeneemt bij een stijgende huur- of koopprijs. Kennelijk behoort de verzuchting 'Ik moet naar een kleinere woning omzien want mijn gezin wordt te groot'[10] voor de meesten tot het (vooroorlogse) verleden. In de huursector helpt de individuele huursubsidie om een brug te slaan tussen een laag inkomen en relatief hoge brutowoonlasten. De regeling is in 1997 verbeterd in de zin dat bij hogere huren in ruimere mate dan voordien wordt bijgesprongen met huursubsidie, opdat een groter deel van de (in de jaren negentig aanzienlijk duurder geworden) huurwoningvoorraad financieel bereikbaar blijft voor de doelgroep.

Ook Leidelmeijer en Van Grieken (2002) stellen vast dat het al dan niet behoren tot de doelgroep van volkshuisvesting van geringe invloed is op het aantal kamers waarover men kan beschikken. Het meest bepalend daarvoor is het type huishouden en daarna de stedelijkheid van de regio waarin men woont. In de stad is de ruimte voor gezinnen beperkt, ongeacht de hoogte van het inkomen. Daarom verlaten veel autochtone gezinnen de stad. Allochtone gezinnen doen dat vooralsnog in veel mindere mate en wonen daardoor relatief krap. Maar ook als rekening wordt gehouden met de stedelijkheid, het huishoudentype en het inkomen, wonen allochtonen krapper (Leidelmeijer en Van Grieken 2002: 15, 16). Voor hen was de gemiddelde woningbezetting in 1998 3,5 personen per woning, in zowel de sociale huur- als de koopsector. In de steden wordt die hoge woningbezetting vooral in meergezinshuizen gerealiseerd, die vanwege de bouwvorm en gehorigheid het meest kwetsbaar zijn voor overlastproblemen. Het verschil wordt vermoedelijk enerzijds veroorzaakt door in vroegere jaren ontstane achterstanden op de woningmarkt die de verdere wooncarrière bemoeilijken, en anderzijds doordat op jongere leeftijd getrouwd en gebaard wordt, zodat sneller ruimteproblemen ontstaan (Bolt en Van Kempen 2002; Kullberg 2002).

De uitrusting van woningen met comfortabele voorzieningen is in elk van de sectoren in de loop van de jaren negentig verder toegenomen. Isolatie leidde tot een snelle afname van het aantal geheel niet geïsoleerde woningen en een toename van het aantal isolatie-ingrepen per woning.

Alle woningen zijn inmiddels met douche, bad of beide uitgerust. Hier onderscheidt de sociale sector zich door een geringer aandeel woningen met een bad; de douchecabine is daar toonaangevend, terwijl in de koopsector in de meeste woningen in elk geval een bad staat. In bijna een derde van de koopwoningen zijn bad en douche aanwezig, hetgeen eisen stelt aan de afmetingen van sanitaire ruimten. Het betreft hier duidelijk luxe voorzieningen die met hygiënische voorzieningen weinig meer hebben uit te staan. Eerder lijken badkamers, net als keukens, als statussymbolen onderhevig aan modetrends.

Tabel 8.6 Kwaliteitsaspecten naar eigendomssector, 1990-1998 (in procenten, verticaal gepercenteerd, en gemiddelden)

	sociale huursector			particuliere huursector			koopsector		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998	1990	1994	1998
aantal kamers									
1-2	15	20	17	27	27	29	3	3	2
3-4	68	65	67	49	52	50	46	48	45
≥ 5	17	15	16	25	21	20	51	50	53
gemiddeld aantal	3,7	3,5	3,5	3,6	3,4	3,4	4,6	4,6	4,7
oppervlakte woonkamer									
< 25 m2	42	43	41	45	41	41	15	13	11
25-39 m2	53	52	53	43	46	45	57	56	53
≥ 40 m2	5	5	6	11	13	14	29	31	36
gemiddelde oppervlakte	26,6	26,5	26,8	27,2	28,2	28,2	34,6	35,3	36,6
gemiddelde woning-bezetting	2,3	2,1	2	1,8	1,8	1,7	2,9	2,8	2,7
isolatie									
geen	25	16	10	51	38	29	17	10	5
gemiddeld aantal[a] (max. 5)	1,8	2,5	2,7	1,1	1,6	2,0	2,3	2,8	3,3
sanitair									
douche alleen	.	.	89	.	.	65	.	.	37
bad alleen	.	.	9	.	.	26	.	.	31
bad en douche separaat	.	.	2	.	.	10	.	.	32
verwarming									
centrale verwarming aanwezig	76	82	86	66	69	77	84	87	92
flatvoorzieningen									
lift aanwezig	33	35	39	33	25	24	31	31	40
balkon van minimaal 1,5 m²	b	55	56	b	45	44	b	58	62

a Isolatie betreft: dubbel glas woonkamer, dubbel glas overige kamers, dakisolatie, spouwmuurisolatie, vloerisolatie.
b Vraagstelling in 1990 is niet vergelijkbaar met die in de andere jaren.

Bron: CBS (WBO'90-'98) SCP-bewerking

De centrale verwarming is gemeengoed, hoewel de sociale huursector nog iets achterblijft bij de koopsector. De meeste gaskachels staan in de particuliere huursector, waar ook de meeste kleine woningen voorkomen, die zich het gemakkelijkst met een of twee kachels laten verwarmen.

In de gestapelde bouw is de aanwezigheid van een lift een belangrijk kwaliteitskenmerk. Van alle gestapelde sociale huurwoningen was in 1990 een derde met een lift te bereiken; in 1998 was dat 39%.

Ruim de helft van alle sociale huurflats is voorzien van een balkon als buitenruimte, een balkon van minimaal 1,5 bij 1,5 meter. De rest van de hoogbouw heeft geen balkon of een dat louter plaats zal bieden aan de vuilcontainer, maar in een aantal gevallen hoort er wel een tuin of erf bij de woning. Het aantal gestapelde woningen dat geen balkon én geen tuin heeft, bedraagt (per 1998) bijna 275.000 sociale huurwoningen, ruim 100.000 particuliere huurwoningen, en bijna 63.000 koopwoningen. De bewoners hiervan (merendeels alleenstaanden of stellen) zijn aangewezen op buitenruimte buiten de eigen woning.

Tabel 8.7 vat de meeste kwaliteiten uit tabel 8.6 samen in de vorm van een puntentelling volgens het woningwaarderingsstelsel. Dit stelsel, dat in 1979 werd ingevoerd in het kader van de Huurprijzenwet woonruimte en ingrijpend werd gewijzigd in 1986[11], kan als graadmeter dienen voor de woningkwaliteit, met de nadruk op woontechnische aspecten. Technische kwaliteiten worden tot op zekere hoogte verdisconteerd, doordat met een zogenoemde verouderingsaftrek wordt gerekend. Het woningwaarderingsstelsel is in het leven geroepen als objectieve toetssteen voor woningkwaliteit, waaraan een maximaal redelijke huur gekoppeld kan worden. In feite zijn huurprijsvoorschriften alleen van toepassing als tussen huurder en verhuurder een conflict ontstaat en advies aan de huurcommissie wordt gevraagd. Toch gaat van de voorschriften een normerend effect uit, omdat de verhuurder weet dat de huurder naar de adviescommissie kan stappen als de huur de volgens het puntenstelsel de redelijke huur te boven gaat. Van der Schaar (1991: 315) merkt hierover op: "Kenmerkend voor de Nederlandse huurprijsregulering is de vèrgaande detaillering en objectivering van de kwaliteitsmaatstaf. Dit terwijl kwaliteit in feite een subjectief begrip is."

Tabel 8.7 Kwaliteitspunten naar eigendomssector, 1990-1998 (gestandaardiseerd en geïndexeerd, sociale huur = 100)

	1990	1994	1998
sociale huursector	100	100	100
particuliere huursector	87	92	94
koopsector	140	144	144

Bron: CBS (WBO'90-'98) SCP-bewerking

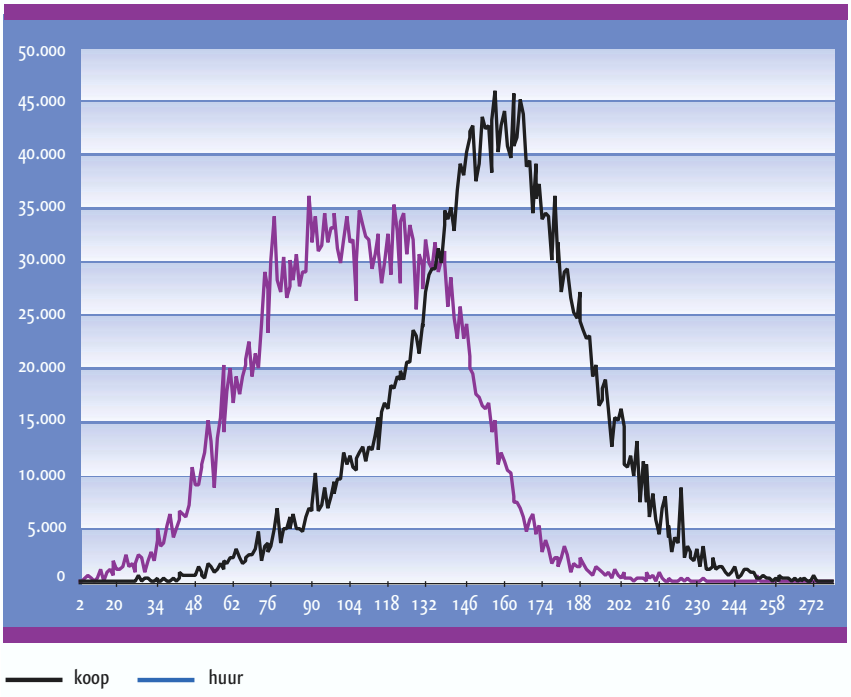
De puntentelling is gesimuleerd met behulp van het Woningbehoefteonderzoek van 1998. Oppervlakten van vertrekken, woningtypen volgens de eerder geschetste hiërarchie, en uitrusting van de woning spelen een rol.[12]

Uit de tabel blijkt een groot kwaliteitsverschil tussen de huur- en de koopsector, een verschil dat in de loop van de jaren negentig niet werd ingelopen, maar ook niet veel groter werd, terwijl de meeste nieuwbouw in de koopsector plaatsvond. Binnen de particuliere huursector, die ten opzichte van de sociale huur- en de koopsector een

kwaliteitsslag maakte, zijn de woningen van de institutionele beleggers aanzienlijk beter dan die van de kleine verhuurders. De kwaliteit van de sociale huursector bevindt zich tussen de beide segmenten van de particuliere huursector (VROM 2002: 123).

Figuur 8.4 laat de verdeling zien van de puntenkwaliteit van alle woningen en wooneenheden in de huur- en koopsector in 1998. Op de horizontale as staat de berekende puntenkwaliteit; op de verticale het aantal woningen. Sociale en particuliere huur zijn samengevoegd omdat dit een beter beeld van de gehele woningvoorraad verschaft. De figuur is ontleend aan het WBO'98. Daarin is aan huurders gevraagd van wie zij de woning huren, maar vele bleken daarop geen antwoord te kunnen geven. Mogelijk zijn de vele fusies in de sociale huursector en de verzelfstandiging van de gemeentelijk woningbedrijven in de afgelopen jaren daaraan debet. Men ontvangt giro's en betaalt, zonder precies te weten aan wie. Het gevolg is een hoge non-respons op de vraag of de woning van een corporatie of een particuliere verhuurder is. Door slechts huur en koop te onderscheiden wordt de hele woonruimtevoorraad in beeld gebracht.

Figuur 8.4 Kwaliteitspuntenverdeling van alle woningen en wooneenheden in de huur- en koopsector, 1998



Bron: CBS (WBO '98) SCP-bewerking

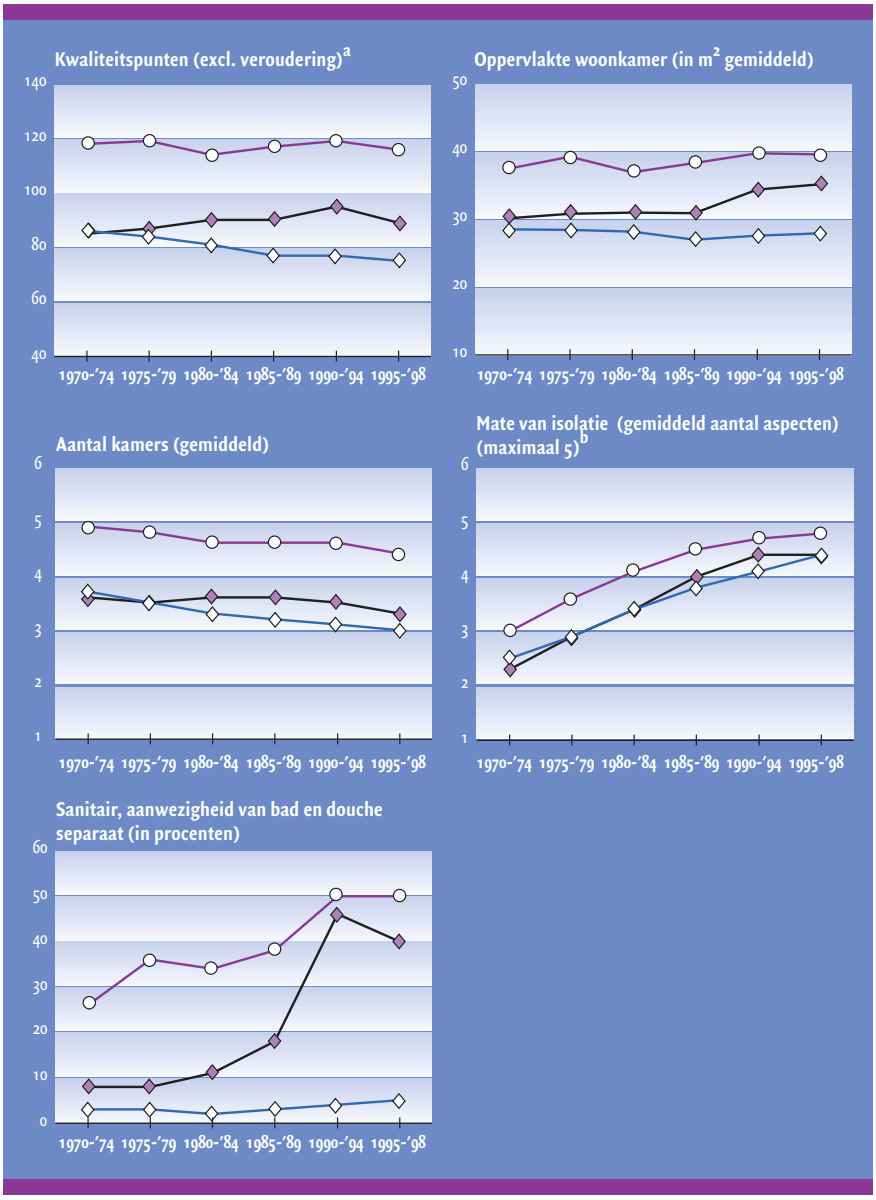
De figuur laat duidelijk het kwaliteitsverschil zien tussen huur en koop, maar daarnaast wordt de overlap zichtbaar. Het duurdere segment van de huursector heeft een kwaliteit die vergelijkbaar is met het goedkopere deel van de eigen woningen. Bovendien wordt zichtbaar dat de spreiding van kwaliteit in de huursector groter is dan in de eigenwoningsector. Dit beeld verandert niet wezenlijk indien binnen de huursector sociale en particuliere huur worden onderscheiden. Verkoop van duurdere sociale huurwoningen zal in de koopsector het absolute aanbod vergroten, maar niet de diversiteit in kwaliteit. Die wordt juist vergroot als relatief goedkope huurwoningen verkocht worden aan bewoners.[13] Vooralsnog betreffen de verkopen vooral de duurdere woningen, die de meeste concurrentie van de koopsector ondervinden. Van de in 2000 verkochte sociale huurwoningen was één op de acht een goedkope woning (Toezichtsverslag 1999, 2000).

De segmentering van de woningmarkt naar prijs is een heel andere dan die naar objectief meetbare kwaliteit. In de koopsector, met betrekkelijk uniforme kwaliteit in het grote middensegment, zijn de prijsverschillen veel groter dan in de huursector, die juist een grotere reikwijdte aan objectieve kwaliteit kent.

Nieuwbouw

Nieuwbouw droeg gedurende de laatste decennia niet bij aan een hogere objectieve puntenkwaliteit in de sociale huursector (figuur 8.5). Niet alleen nam, net als in de andere sectoren, het aantal kamers in de nieuwgebouwde woningen af, maar ook opmerkelijk is de afname van de oppervlakte van de woonkamer, die zich alleen in de sociale huursector voordeed. Bovendien is daar nauwelijks een toename te bespeuren van luxueuze badvoorzieningen in de zin van gescheiden bad en douche. Alleen de mate van isolatie hield ongeveer gelijke tred met de ontwikkelingen in de particuliere huur- en de koopsector.

Figuur 8.5 Kwaliteit van de nieuwbouw naar eigendomssector en bouwjaar, 1970-1998

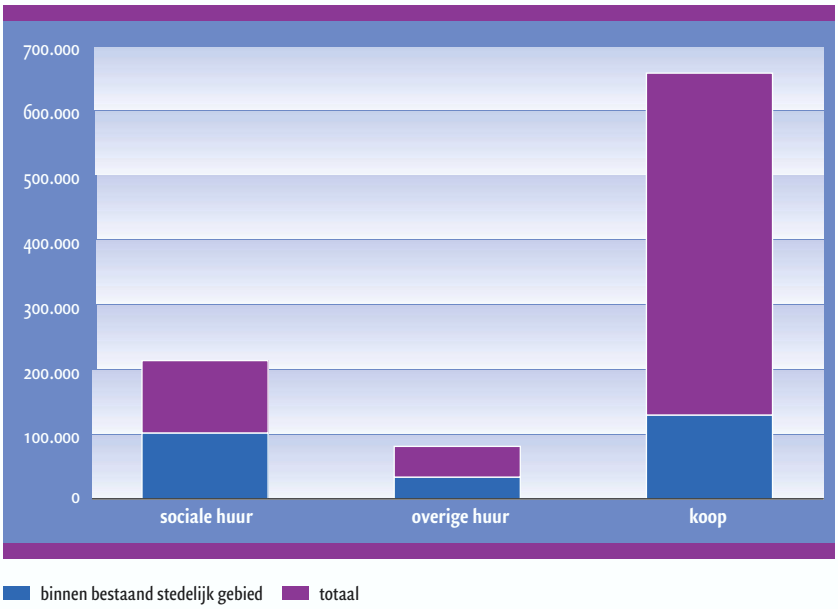


a Gesimuleerd op basis van het woningwaarderingsstelsel, exclusief verouderingsaftrek, waardoor vergelijking tussen de verschillende bouwjaargangen mogelijk is. Gestandaardiseerd op 100 voor de totale woningvoorraad.
b Isolatie betreft: dubbel glas woonkamer, dubbel glas overige kamers, dakisolatie, spouwmuurisolatie, vloerisolatie.

Bron: CBS (WBO '98) SCP-bewerking

Hier past de kanttekening dat het aanbod van nieuwe huurwoningen in aanzienlijke mate is toegesneden op alleenstaanden, ouderen en mensen met een minimuminkomen. In stedelijke centra zijn kleinere appartementen gebouwd, in veel gevallen voor ouderen, met de bedoeling een strategisch gat in de woningmarkt te vullen; met name de centrale locatie van deze woningen is voor ouderen aantrekkelijk. Bovendien komen zodoende grotere woningen in de voorraad vrij. In de huursector (voornamelijk sociale huur) is het aandeel woningen dat bestemd is voor ouderen, toegenomen tot 40%. Figuur 8.6 laat zien dat veel sociale huurwoningen binnen bestaand stedelijk gebied werden gebouwd, merendeels gestapeld. Nieuwgebouwde huurappartementen werden in de periode 1995-1999 voor bijna 60% door ouderen (60+) betrokken (Van Iersel et al. 2001: 37).

Figuur 8.6 Gereedgekomen nieuwbouwwoningen naar eigendomssector en bouwlocatie, 1990-2000 (in absolute aantallen)



Bron: VROM (bewerking Bewoners nieuwe woningen, op verzoek)

8.4 *Het oordeel van de bewoners*

In deze paragraaf gaan we in op het oordeel van bewoners over hun kwaliteit van wonen. Vanuit de vooroorlogse en vroegnaoorlogse overheidsbenadering van het wonen als *merit good*, als voorziening waarvan gewone burgers het belang onvoldoende onderkennen, is dit een weinig relevante exercitie. De kwaliteit dient dan immers hoger te zijn, ook als de betrokkenen daar geen belang aan hechten of andere prioriteiten stellen. In het huidige beleid is de *merit-good*gedachte ver naar de achtergrond

gedrongen, zij het dat ze in de herstructureringsopgave voor de dertig grote en middelgrote steden nog te herkennen is: onderbouwde reflecties over mindere integratiekansen van groepen in de samenleving in eenzijdig samengestelde wijken vormen een van de onderleggers voor de pogingen om meer fysieke en daarmee ook sociale menging te realiseren. Daarnaast speelt de vitaliteit van steden en de behoefte om juist daar aantrekkelijker woningen te kunnen aanbieden, door de minst aantrekkelijke te vervangen of te verbouwen (VROM 1997).

Ten aanzien van de woningkwaliteit staat de wens van de bewoner centraal in het overheidsbeleid, zoals de titel van de nota *Mensen wensen wonen* al aanduidt (VROM 2000a). Meer marktwerking, keuzevrijheid en zeggenschap voor de bewoners zijn de trefwoorden die passen bij een woningmarkt die zich van aanbiedersmarkt tot vragersmarkt ontwikkelt.

Naast de kwaliteit van de woning is die van de woonomgeving van belang. Dat geldt vooral waar deze omgeving tot ontevredenheid stemt, door de aanwezigheid van *dissatisifiers*, zoals overlast van omwonenden en onveiligheid (RIGO 1995). Dergelijke zaken zijn het best meetbaar door bewoners ernaar te vragen, zoals in toenemende mate gebeurt in de Woningbehoefteonderzoeken. De vragen naar diverse aspecten van de buurt en het buurtleven zijn in de onderzoeken van 1990, 1994 en 1998 telkens aanzienlijk toegenomen en verbijzonderd. Ook zijn in de kwalitatieve woningregistratie van 2000 vragen gesteld over de woonomgeving (Gordijn et al. 2000a en 2000b)

In het geval van verhuur speelt behalve de woning- en omgevingskwaliteit de kwaliteit van de dienst- en serviceverlening een rol, hoewel deze niet snel doorslaggevend zal zijn in de woningkeuze van huurders. Mede omdat de woonconsument zeggenschap onvoldoende kan afdwingen via woningmarktgedrag, is deze in wetgeving vastgelegd.

Van krotopruiming naar sociale mix

In de aandacht voor de bestaande woningvoorraad heeft men zich lange tijd beperkt tot krotopruiming en sanering van stadswijken. Het laatste was vooral in de jaren zestig het geval, onder invloed van de stijgende welvaart. Daarbij lag het accent op cityvorming en de bereikbaarheid van binnensteden door verkeersontsluitingen. De bewoners van de saneringswijken werden geacht naar de uitbreidingsgebieden te verhuizen, de groeikernen die aangelegd werden om de overloop uit de stad op te vangen. In de jaren zeventig kwam hierop het 'bouwen voor de buurt' als reactie. In de stadsvernieuwingswijken werden veel sociale huurwoningen verbeterd of gebouwd voor bewoners uit de buurt. Ook werden particuliere huurwoningen aangekocht en opgeknapt of vervangen.

De stadsvernieuwingsoperatie heeft geleid tot een, in internationaal perspectief, indrukwekkende verbetering van de oude woningvoorraad, die bovendien goed bereikbaar bleef voor lagere inkomensgroepen, maar de stadsvernieuwing had ook een keerzijde. Door de grote aantallen sociale huurwoningen ontstond een eenzijdige

bevolkingsopbouw. De meer draagkrachtigen zochten elders een geschikte woning, waarmee het draagvlak voor stedelijke voorzieningen verzwakte. De duurzaamheid van de vernieuwingsingrepen werd, volgens de nota *Stedelijke vernieuwing* (VROM 1997: 24) ondermijnd door onverminderde sociale en economische problemen. "In de grotere steden dreigen werkloosheid, gebrek aan leefkwaliteit en het wegtrekken van bedrijvigheid elkaar te versterken."

Grote aantallen sociale huurwoningen (mede door het opkopen van particuliere huurwoningen) hebben spontane *gentrification*processen in de stadsvernieuwingswijken, maar ook in vroegnaoorlogse wijken in de weg gestaan. Bovenmatige prijsstijgingen zijn immers door huurbeheersing niet mogelijk. Daarom is in recente jaren de stadsvernieuwing ten dienste gesteld van de revitalisering van steden. Niet alleen wordt meer ruimte voor bedrijvigheid en menging van wonen en werken nagestreefd, ook een gemengde samenstelling van de wijkbevolking door variatie in het woningaanbod moet de kwaliteit van de wijken verbeteren. Het doel van deze herstructureringsopgave is "bewoners met hogere inkomens voor de wijk te behouden, koopkracht van buiten aan te trekken en de kansen van lagere inkomensgroepen op een eigentijds woonmilieu te vergroten" (VROM 1997: 31). De zorg om de stadswijken werd mede gevoed doordat zogenoemde VINEX-wijken aan de randen van de stad gebouwd worden, waarvan een aantrekkingskracht uitgaat op de meer draagkrachtige bewoners van nabije oude stadswijken.

Het doel van het in 1994 gestarte grotestedenbeleid was het terugdringen van structurele achterstanden in de grote steden. Dit moest gebeuren door geldstromen te bundelen en onder regie van het lokale bestuur probleemgericht aan te wenden. Afspraken tussen de gemeenten en de rijksoverheid werden vastgelegd in convenants met de vier grote steden in de randstad en met andere grote en middelgrote steden. In 1997 en 1999 werd de laatste groep nog uitgebreid, zodat in totaal dertig steden deelnemen. De centrale thema's zijn werk, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg. De convenants lopen tot 2004 en gedeeltelijk 2005 en het beleid is geclusterd volgens drie zogenoemde pijlers: economie en werkgelegenheid, de fysieke pijler en de sociale pijler. Dit financiert de rijksoverheid op grond van meerjarige ontwikkelingsprogramma's van de steden (Van der Wouden en De Bruijne 2001).

De publieke bijdragen aan de ontwikkelingsprogramma's hebben een initiërend karakter en beogen private investeringen, onder meer van woningcorporaties, te ontlokken. In het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) zijn middelen uit het stadsvernieuwingsfonds, de grondkostensubsidies, de nieuwbouw- en woningverbetersubsidies en middelen voor herstructurering van de woningvoorraad gebundeld. Het grotestedenbeleid, in het bijzonder het investeringsbudget stedelijke vernieuwing, kan gezien worden als de opvolger van de stadsvernieuwing.

Wijken waarvoor de gemeenten meerjarenontwikkelingsplannen (MOP) hebben opgesteld onderscheiden zich door een wat hoger aandeel sociale huurwoningen,

maar er zijn tussen de MOP-wijken grote verschillen in type woningen, bouwjaren en huurprijzen. Verschillen tussen de wijken waarvoor plannen zijn ingediend en waarvoor dat niet het geval is, liggen vooral in kenmerken van de bewoners: in de MOP-wijken hebben deze gemiddeld lagere inkomens, een lager opleidingsniveau en ze zijn meer van allochtone komaf (Gordijn et al. 2002b: 21).

De bijdrage van de corporaties schuilt in maatregelen ter bevordering van de leefbaarheid, maar de grootste investeringen zijn gemoeid met sloop, verbetering en nieuwbouw in het kader van herstructurering. In deze herstructureringsopgave ligt het accent op de naoorlogse wijken, maar ook voormalige stadsvernieuwingswijken komen in de plannen voor. Op de woningcorporaties rust de taak om enerzijds door verkoop, verbouw, en sloop en nieuwbouw van woningen een gevarieerd woonmilieu te realiseren en anderzijds in dat proces ervoor te zorgen dat bewoners die niet in het plan terugkeren, naar tevredenheid elders in de sociale huursector een plaats vinden.

Eerste resultaten van de stedelijke vernieuwing

De inspanningen van de corporaties laten zich evalueren aan de hand van zowel de fysieke als de sociale pijler. Bij de eerste gaat het vooral om de vraag in hoeverre in de wijken via sloop, verkoop en nieuwbouw meer diversiteit is gerealiseerd, waarmee midden- en hogere inkomensgroepen aan de stad gebonden of voor de stad geworven worden. Hoewel het om fysieke ingrepen gaat, is dit in feite de evaluatie van een economische doelstelling van het grotestedenbeleid: vergroten van de vitaliteit en leefbaarheid van de stad, waarmee tevens het vestigingsklimaat voor bedrijven verbetert. Deze doelstelling kan op gespannen voet staan met het tegengaan van inkomenssegregatie in de stad, omdat verwacht mag worden dat concentraties van lagere inkomensgroepen zich zullen verplaatsen. De andere doelstelling ligt in het sociale vlak: in hoeverre zijn bewoners in de stadswijken tevreden geworden met hun woon- en leefsituatie?

Vooralsnog is er vooral zorg over het lage tempo waarin de stedelijke vernieuwing zich voltrekt. Het samenvoegen van woningen, de verkoop van sociale huurwoningen, nieuwbouw en in mindere mate de sloop in de vernieuwingsgebieden, liggen achter op de gemeentelijke plannen. Complexe planvorming en planprocedures worden als oorzaken voor de vertraging genoemd, terwijl daarnaast de toegenomen spanning op de sociale huurwoningmarkt de corporaties terughoudender heeft gemaakt om haast te maken met de vernieuwing (Wassenberg et al. 2002).

In de sloop van corporatiewoningen zit een stijgende lijn, doordat herstructureringsplannen in toenemende mate uitgevoerd worden, vooral in het noorden, Zeeland en Zuid-Holland. Wel deed zich in 2000 een daling voor tot het niveau van 1998, vermoedelijk vanwege de toegenomen druk op de huurwoningmarkt. De sloop blijft achter bij de verwachtingen van corporaties. De sloopinspanningen waren in 2000 in

de ISV-gemeenten groter dan daarbuiten, zowel van de goedkope huurwoningen als van de duurdere.

Buiten de ISV-gemeenten werden meer woningen verkocht, met name aan de zittende huurders (Toezichtsverslag 2000: 41). Toch verloopt ook de verkoop van sociale huurwoningen niet in het tempo dat de corporaties geraamd hebben, en de staatssecretaris geëist heeft, wat zij toeschrijven aan de gestegen prijzen.

Sinds 1997 is leefbaarheid als prestatieveld voor woningcorporaties opgenomen in het BBSH. "Leefbaarheid was voor veel instellingen een moeilijk definieerbaar en niet duidelijk af te bakenen begrip", zo wordt opgemerkt in het Toezichtsverslag van 1997 (p. 5). Deze taak werd niettemin ter hand genomen.

De prestaties worden vooral afgemeten aan de investeringen van de corporaties. In 1997 gaf 43% van de woningcorporaties in de jaarverslagen aan dat zij in leefbaarheid hadden geïnvesteerd; voor latere jaren is dit aandeel niet bekend, maar vermoedelijk nam het toe. De totale investeringen in leefbaarheid stegen sinds 1997 jaarlijks, van ruim 170 miljoen gulden in 1997 tot ruim 346 miljoen in 2000 (Toezichtsverslag 2000: 27). Ze zijn sterk gericht op stedelijke regio's. Volgens de jaarverslagen van de corporaties worden ze vooral gepleegd in de fysieke omgeving (bv. speeltuinen, groenvoorziening, verlichting van achterpaden en de verwerving van gebouwen); daarnaast in veiligheid (bv. het aanstellen van huismeesters, wijk- en/of buurtbeheerders en inbraakpreventie), sociale activiteiten (met name buurtactiviteiten) en het maken van wijkontwikkelingsplannen.

Uit de evaluatie van het grotestedenbeleid kan worden opgemaakt dat in de 25 steden die het eerste convenant afsloten, het aandeel midden- en hogere inkomens in de concentratiewijken van lage inkomens in de periode 1995-1999 enigszins gestegen is, zoals beoogd werd. De concentratiewijken hebben hun positie op de woningmarkt versterkt, maar wel op straffe van het ontstaan van nieuwe concentratiewijken (Vreeswijk et al. 2002: 69).

Hoe bewoners de kwaliteit van hun woning en buurt waarderen, is geëvalueerd in zestien steden die deelnemen aan het grotestedenbeleid. Daarbij bleek in de probleemwijken het oordeel over de buurt beduidend lager te liggen dan het oordeel over de eigen woning. Voor de steden als geheel was dit niet of in mindere mate het geval. Bezien over de gehele convenantsperiode was het oordeel over woning en buurt in het algemeen stabiel. Over de groenvoorziening nam de tevredenheid licht toe, zowel in de steden als geheel als in de wijken waar het groen aanvankelijk slecht beoordeeld werd. De bevindingen ten aanzien van verloedering in de steden zijn lastig te duiden omdat bronnen elkaar tegenspreken.[14]

Al met al is de leefbaarheid en ook de sociale infrastructuur (de gepercipieerde omgang tussen buurtbewoners) in de grote steden eerder stabiel gebleven dan vooruitgegaan. Wel deed zich in 30% van de probleemwijken een aanzienlijke verbetering voor, maar er ontstonden ook nieuwe probleemwijken. De conclusie luidt dat de

dynamiek in de ruimtelijke concentratie van problemen op het gebied van wonen en leefbaarheid groot is. De effecten van inspanningen ter verbetering op het oordeel van bewoners moeten volgens de evaluatoren over een langere termijn bezien worden (Vreeswijk et al. 2002).

8.4.1 Oordeel over de woning en de woonomgeving

De waardering van bewoners is enerzijds de belangrijkste maatstaf om kwaliteit aan te meten, maar anderzijds ook een onvolkomen maat. Mensen verdisconteren hun mogelijkheden immers in hun oordeel, wat Priemus in zijn proefschrift uit 1969 benoemde als het 'aspiratiebeeld', dat, in tegenstelling tot het 'ideaalbeeld', rekening houdt met de beperkingen op de woningmarkt of in de eigen (financiële) mogelijkheden.

De waardering voor de woning en de omgeving (tabel 8.8) is in de koopsector zeer hoog: ruim 95% was in de verschillende jaren tevreden of zeer tevreden met de woning, terwijl ruim 90% (zeer) tevreden is met de woonomgeving. In de sociale huursector is ook een ruime meerderheid tevreden met de woning, maar hier nam de tevredenheid af van 83% in 1990 tot 78% in 1998. Rond de 80% is tevreden met de woonomgeving. In de particuliere huursector oordeelt men over de woning wat negatiever dan in de sociale huursector en over de omgeving juist wat positiever.

Opvallend is dat het oordeel van kopers en huurders over hun woning in de loop van de jaren negentig is gaan divergeren ten nadele van de huurwoningen, zonder dat dit uit de objectieve kwaliteitsontwikkeling verklaard kan worden (tabel 8.7 uit de vorige paragraaf). Gordijn et al. (2002a: 41) constateren op basis van de kwalitatieve woningregistraties uit 1990 en 2000 iets vergelijkbaars, namelijk dat "de aanzienlijke verbeteringen van de bouwtechnische kwaliteiten (...) niet hebben geleid tot een vergelijkbare verbetering van de oordelen van de bewoners over hun woning." De auteurs concluderen met enige voorzichtigheid dat de eisen in de loop van de tijd zijn opgeschroefd, terwijl daarnaast andere kwaliteitsaspecten, zoals de buren en de woonomgeving, meer bepalend zijn geworden voor het oordeel over de woning. Over het geheel genomen is volgens de KWR het oordeel over de woonomgeving in tien jaar tijd echter nauwelijks veranderd, zij het dat er grote lokale verschillen zijn. Eenzelfde beeld ontstaat op basis van de Politiemonitor bevolking, waar in de periode 1993-2001 om het jaar vragen zijn gesteld over last van hondenpoep, rommel op straat, vernieling van straatmeubilair en geluidsoverlast (Maas-de Waal 2002: 251). Ook tabel 8.8 laat een grote mate van stabiliteit zien in het oordeel over de woonomgeving, gedurende de jaren negentig.

De verschillen in waardering zijn mogelijk behalve aan de feitelijke woning- of omgevingskwaliteit, ten dele toe te schrijven aan veranderde aspiraties in samenhang met de keuze tussen huren en kopen. In paragraaf 8.4.2 komt dit nader aan de orde.

Tabel 8.8 Tevredenheid met de woning en de woonomgeving naar eigendomssector, 1990-1998, als percentage tevreden bewoners en als indexcijfer (gestandaardiseerd[a] en geïndexeerd, sociale huursector = 100)

	tevreden met de woning			tevreden met de woonomgeving		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998
sociale huursector	83 (100)	84 (100)	78 (100)	80 (100)	82 (100)	79 (100)
particuliere huursector	79 (85)	81 (96)	74 (95)	85 (106)	86 (105)	82 (104)
koopsector	97 (104)	98 (116)	95 (121)	93 (116)	93 (113)	91 (115)
totaal	89	90	87	87	88	86

a Standaardisatie heeft plaatsgevonden omdat in 1998 de antwoordcategorieën veranderden ten opzichte van beide voorgaande jaren. Alleen positieve antwoorden zijn als tevreden geïnterpreteerd; neutrale antwoorden zijn buiten beschouwing gebleven. Het oordeel van alle respondenten is in elk van de jaren op 100 gesteld. Daarna is geïndexeerd door de sociale huursector op 100 te stellen.

Bron: CBS (WBO '90-'98) SCP-bewerking

Een ongunstig oordeel over de woning of de omgeving kan in beginsel leiden tot verhuizen, tot stemmen met de voeten. Verhuisbewegingen en -wensen bevestigen echter in belangrijke mate het beeld dat de sociale huursector op de woningmarkt een andere rol vervult dan de koopsector. Sociale huur is, net als particuliere huur, vooral voor starters op de woningmarkt, en daarnaast steeds meer voor ouderen die de zorg voor een eigen woning niet meer aan kunnen of willen, en voor gezinnen met een beperkt inkomen. Dit zijn de groepen die in hun woningmarktgedrag maar beperkt uitdrukking kunnen geven aan hun woning- en buurtvoorkeuren. Zodoende blijft ongewis of verhuizingen de wensen of de beperkte mogelijkheden weergeven. Voorgenomen verhuiswensen zijn, voor zover ze de woning of de woonomgeving betreffen, in belangrijke mate de weerslag van eventuele ongenoegens waarnaar ook rechtstreeks gevraagd wordt in enquêtes: een te kleine woning, last van criminaliteit in de woonomgeving en onmin over de buurtbewoners.

Leidelmeijer en Van Grieken (2002: 62) stellen vast dat onder verhuisgeneigde huurders er veel zijn die als verhuisreden een 'andere reden' met betrekking tot de woning aangeven, anders dan een te kleine of te grote woning of het willen kopen van een woning, terwijl dit onder de verhuisgeneigde eigenaren-bewoners nauwelijks het geval is. De rapporteurs schrijven dit toe aan ongenoegens die specifiek met de huursituatie te maken hebben, zoals onvrede over huur (-verhogingen), over onderhoud of mogelijke verbouwwensen. Waar de buurt als belangrijkste verhuisreden wordt genoemd, gaat het vooral om onveiligheid als gevolg van criminaliteit en om de buurtbewoners. Zowel onder huurders als eigenaren-bewoners is dit voor ongeveer een op de tien verhuisgeneigden de belangrijkste verhuisreden.

De woning

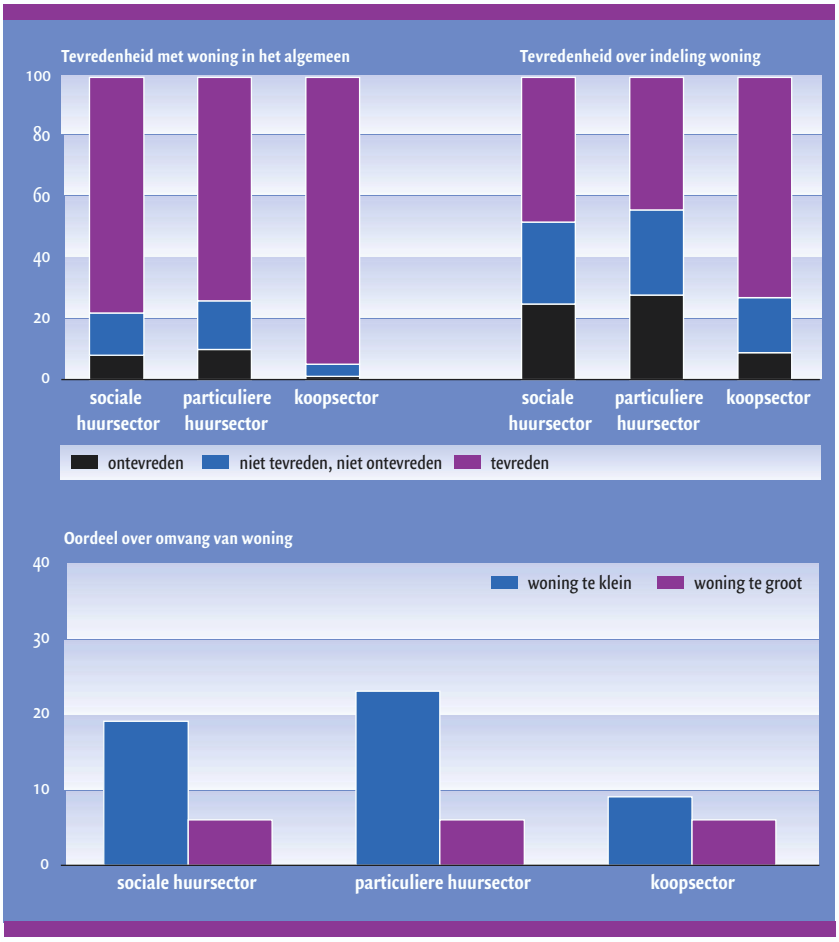
De tevredenheid is voor verschillende bouwtechnische aspecten in de sociale huursector minder dan in de koopsector (tabel 8.9). Dat contrasteert met de uitkomsten van de kwalitatieve woningregistraties (figuur 8.3) waar voor de sociale huurwoningen lagere herstelkosten geraamd werden dan voor koopwoningen. De sociale huurwoningen zouden technisch in een betere conditie steken. Mogelijk speelt hier bij de beoordeling een rol dat de huurder het onderhoud niet zelf in de hand heeft. Meer specifiek betreft de onvrede vooral de gehorigheid van woningen (een derde toont zich hiermee ontevreden) en daarnaast vocht in huis. Het aantal sociale huurwoningen waarvan de bewoners over vocht klagen, bedraagt het vijfvoudige van wat de technische opnamen (tabel 8.5) doen verwachten. Ook in de andere sectoren zijn de klachten talrijker dan de KWR-cijfers zouden doen vermoeden. Dit geeft voeding aan de eerdere constateringen over binnenklimaatproblemen in relatie tot bewonersgedrag en slecht functionerende installaties.

Tabel 8.9 Oordelen over bouwtechnische aspecten van de woning naar eigendomssector, 1998 (in procenten)

	sociale huursector	particuliere huursector	koopsector
oordeel over de onderhoudstoestand van de woning			
tevreden	67	54	90
gaat wel	15	18	6
slecht	18	28	4
oordeel over onderdelen van de woning			
woning te donker	8	12	3
woning slecht verwarmd	8	14	2
lekkend dak	3	9	3
vochtige muren of vloeren	16	18	6
verrotte kozijnen of vloeren	9	16	5
woning te gehorig	33	28	13
aantal klachten over onderdelen van de woning			
0	52	50	75
1	30	26	19
2-3	17	19	6
4-6	2	6	0
gemiddeld (max. 6)	0,8	1	0,3

Bron: CBS (WBO'98; SEP'99) SCP-bewerking

Figuur 8.7 Oordelen over woontechnische aspecten van de woning naar eigendomssector, 1998 (in procenten)



Bron: CBS (WBO '98) SCP-bewerking

Huurders zijn kritischer over de grootte van de woning – die is in de huur- ook minder dan in de koopsector – en over de indeling (figuur 8.7). Binnen de sociale huursector zijn bewoners van Turkse en Marokkaanse afkomst naar verhouding ontevreden. Dat heeft te maken met de hoge bezetting: hoe krapper men woont, des te ontevredener met de woning. Waar twee of meer inkomens in het huishouden verdiend worden, is men eveneens negatiever in het oordeel over woning en woonomgeving. Vermoedelijk hebben de betrokkenen relatief hoge ambities. De waardering voor de woning verloopt volgens de eerder geschetste hiërarchie naar woningtype, van vrijstaande woning tot flat (bron: WBO'98, niet in tabel).

De woonomgeving

De tabellen 8.10, 8.11 en 8.12 geven een beeld van de tevredenheid met de woonomgeving. Ze zijn gebaseerd op het oordeel van respondenten die in 1998 reageerden op stellingen, of antwoordden op vragen over hun concrete ervaringen. Zoals hiervoor al vermeld werd, is ruim driekwart van de huurders in de sociale sector tevreden met de directe omgeving, en doet de tevredenheid in de huursector onder voor die in de koopsector. Slechts 6% van de huurders in de sociale sector vindt de buurt waar ze wonen niet prettig. De overigen zijn er in vrij sterke mate aan gehecht en voelen zich er ook thuis: iets minder dan driekwart is tevreden met de medebewoners. Wie ontevreden is over de woning, toont zich ook vaak ontevreden over de buurt. Over de aantrekkelijkheid van de bebouwing oordelen de huurders van flatgebouwen uit de jaren 1945-1969 verhoudingsgewijs negatief, vooral in de grote gemeenten (150.000 en meer inwoners) (bron: WBO'98, niet in tabel).

Tabel 8.10 Tevredenheid met de directe woonomgeving, naar eigendomssector, 1998, in procenten

(helemaal) mee eens:	sociale huursector	particuliere huursector	koopsector
'tevreden met directe woonomgeving'	79	82	91
'de bebouwing in de buurt is aantrekkelijk'	64	65	79
'vervelend om in deze buurt te wonen'	6	4	1
'een gehecht aan deze buurt'	50	49	58
'voel me thuis in deze buurt'	85	84	93
'tevreden met de bevolking in de buurt'	72	74	87

Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking

Tabel 8.11 Mate waarin men overlast en onveiligheid ervaart, naar eigendomssector, 1998, in procenten

	sociale huursector	particuliere huursector	koopsector
ondervindt veel last van:			
lawaai, stank, stof en/of vuil	14	15	9
bekladding en/of vernieling	9	10	4
directe buren	8	7	3
andere buurtbewoners	5	4	2
verkeer	10	15	11
oordeel over veiligheid ((helemaal) mee eens):			
'ik vind de verkeerssituatie in de buurt veilig'	54	58	58
'ik ben bang in de buurt lastiggevallen of beroofd te worden'	11	10	5
'ik voel me veilig in huis'	94	93	97

Bron: CBS (WBO'98)

Ontevredenheid met de woonomgeving in een deel van de (sociale) huursector hangt behalve met de aard van de bebouwing ook samen met overlast (tabel 8.11), die huurders ongeveer dubbel zo hevig als ervaren kopers. Dat geldt vooral last van vernieling, van directe buren en andere buurtbewoners, en angst om in de buurt lastiggevallen of beroofd te worden. Ten aanzien van verkeersoverlast is het verschil met de koopsector veel kleiner.

De bewoners van meergezinshuizen ervaren meer last, zowel van lawaai en stank als van vernieling en bekladding, dan die van eengezinshuizen. Dat geldt zowel in de huur- als in de koopsector. De woonvorm is gevoelig voor dergelijke overlast: gehorige gestapelde woningen en veel semi-publieke ruimten, die gemakkelijk vervuild raken. Het verschil tussen eengezins- en meergezinshuizen is minder groot waar het gaat om last van buren en buurtgenoten.

Voor alle woningen geldt dat die van vóór 1945 meer klachten over lawaai geven. De klachten worden minder naarmate men ruimer woont en binnen de woning meer mogelijkheden heeft om zich te onttrekken aan nabije geluidsbronnen. Ook andere overlastklachten nemen dan af, maar minder sterk. Overlast van het verkeer leeft het meest in vooroorlogse wijken; overlast van directe buren en buurtgenoten het meest in vroegnaoorlogse (1945-1959) en vooroorlogse.

Alle onderscheiden vormen van overlast die men in de sociale huursector ervaart, nemen toe naarmate de stedelijkheid van de woonplaats toeneemt. De grote steden met 150.000 tot 250.000 inwoners doen daarbij niet onder voor de allergrootste (bron: WBO'98, niet in tabel).

Uit de kwalitatieve woningregistratie (KWR 2000) waar de kwaliteit van de woonomgeving objectief is vastgesteld door inspecteurs, blijkt dat hun oordeel in grote mate overeenkomt met dat van de ondervraagde bewoners, als het gaat om vervuiling, vernieling en graffiti (Gordijn et al. 2002a). Deze zaken bepalen in grote mate de tevredenheid met de woonomgeving.

Voor het vóórkomen van (gewelds)criminaliteit, waaronder ook vandalisme wel gerekend wordt, bestaan theoretische verklaringen op buurtniveau. De sociale-desorganisatietheorie gaat ervan uit dat daar waar weinig sociale samenhang is, mechanismen van informele sociale controle ontbreken, die de criminaliteit in een buurt kunnen tegengaan. Potentiële daders hebben dan veel gelegenheid om delicten te plegen (Shaw en McKay 1942; in: Wittebrood 2000). Dit is vooral het geval in buurten met een lage economische status, veel migranten en een snel veranderende samenstelling van de bevolking. Dit zijn buurten die uiteenlopende fysieke kenmerken kunnen hebben, maar gemeen hebben dat ze aan de onderkant van de woningmarktladder bivakkeren.

Wittebrood (2000) stelde voor Nederland vast dat de geweldscriminaliteit (gemeten aan slachtofferschap volgens eigen opgave) sterk van buurt tot buurt verschilt, ongeveer met een factor tien tussen de veiligste en onveiligste buurten. De sociale-desorganisatietheorie doet daarbij opgeld: waar veel onveiligheid is, wonen veel

mensen met lage inkomens, veel allochtonen en wordt er ook veel verhuisd. Buurten met veel slachtoffers bevinden zich veel vaker in de grote steden dan de veiligere buurten. De vastgestelde effecten van eigenschappen van de buurt op het risico om in de eigen buurt slachtoffer van geweldscriminaliteit te worden, houden stand wanneer in de analyse rekening wordt gehouden met individuele kenmerken van de buurtbewoners.

Bevindingen uit intensief, kleinschalig onderzoek onder Marokkaanse jongens in een Utrechtse achterstandsbuurt (Van der Leun et al. 2001) met aandacht voor het perspectief van de daders, sluiten aan bij het voorgaande. De onderzoekers wijzen op de aanwezigheid van relatief veel personen met een beperkt toekomstperspectief en begrensde ambities. In het bijzonder noemen ze allochtone jongens met lage of afgebroken schoolopleidingen, die snel en makkelijk geld willen verdienen om aanzien te verwerven, maar daarnaast ook illegale migranten voor wie buurtcriminaliteit een overlevingsstrategie kan zijn. Zo kunnen deels buurtgebonden criminele circuits ontstaan, die behalve bij sociale netwerken ook gebaat zijn bij een minder gecontroleerde fysieke omgeving, bijvoorbeeld doordat een stadsvernieuwingsoperatie aan de gang is. De criminele activiteiten kunnen ruimtelijk veel verder strekken dan de buurt van waaruit ze georganiseerd worden.

In een artikel over buurtdynamiek en slachtofferschap (Van Wilsem et al. 2002) is nagegaan of het effect van geringe sociale cohesie op buurtcriminaliteit ook opgaat, indien de buurten in sociaal opzicht juist stijgen. Dynamiek in opwaartse richting bleek inderdaad samen te gaan met toenemend slachtofferschap van diefstal, geweld en vandalisme. Ter verklaring voeren de auteurs aan dat met het aantrekken van hogere inkomens in de verbeterde buurten mogelijk een aantrekkelijk doelwit voor daders wordt binnengeloodst (daders uit de buurt zelf of uit aangrenzende buurten). Een tweede verklaring luidt dat een grote mate van inkomensheterogeniteit mogelijk afbreuk doet aan de sociale cohesie. Dit vermoeden sluit aan bij bevindingen uit onderzoek van Kleinhans et al. (2000). Dit zou pleiten voor herstructureringsplannen waarin de sociaal-economische verschillen niet te groot zijn. De derde verklaring luidt dat de heterogeniteit zou leiden tot gevoelens van relatieve deprivatie onder de lagere inkomensgroepen en de neiging om verschillen te compenseren via diefstal of frustratie door middel van geweld te uiten (Van Wilsem et al. 2002).

Tabel 8.12 Mate waarin men sociale omgang en onderlinge betrokkenheid in de buurt ervaart, naar eigendomssector, 1998, procenten

	sociale huursector	particuliere huursector	koopsector
betrokkenheid met buurtgenoten ((helemaal) mee eens):			
'ik heb veel contact met directe buren'	44	39	53
'ik heb veel contact met andere buurtbewoners'	34	25	39
'ik voel me mede verantwoordelijk voor de leefbaarheid in deze buurt'	66	57	80
'mensen kennen elkaar nauwelijks in deze buurt'	27	33	15
'in deze buurt gaat men op een prettige manier met elkaar om'	69	66	84
'ik woon in een buurt met weinig saamhorigheid'	27	29	16
'ik voel mij thuis bij de mensen in deze buurt'	64	58	78
'ik ben tevreden met de bevolkingssamenstelling in deze buurt'	72	74	87
mate van betrokkenheid bij de buurt			
voelt zich sterk betrokken bij wat er in de buurt gebeurt	13	10	21
denkt dat andere buurtbewoners zich sterk betrokken voelen bij wat er in de buurt gebeurt	18	19	26

Bron: CBS (WBO'98)

Het besef dat informele netwerken in de buurt van belang zijn, heeft ertoe bijgedragen dat naast overlast en onveiligheid nu ook de onderlinge relaties van bewoners een punt van aandacht geworden zijn. Tabel 8.12 laat zien dat er verschil is in betrokkenheid op buurtgenoten in de verschillende woningsectoren. Die betrokkenheid is in de koopsector sterker, hoewel ook daar de buurtcontacten beperkt zijn. Over de beperkte rol van de buurt als integratiekader is veel geschreven, mede naar aanleiding van ambities in dit vlak in het kader van stedelijke vernieuwing. Oppervlakkige contacten en het gevoel dat men andere bewoners enigszins kent, dat deze bewoners letterlijk aanspreekbaar zijn, lijken wel van belang te zijn om conflicten te kunnen vermijden of in de kiem te smoren. Beheermaatregelen van sociale verhuurders richten zich (vanouds) op het entameren van enig contact; door welkomst- en portiekgesprekken (die staan dikwijls ook direct in het kader van overlastbestrijding), buurtfeesten, bloembakkenwedstrijden, 'opzomeracties' en tuinkeuringen. Daarnaast worden wel formelere vormen van toezicht georganiseerd, zoals de inzet van huismeesters en buurtconciërges.

8.4.2 *Het imago van sociale verhuurders*

De positie van de huurder

In een essay in opdracht van het Aedes-forum voor inspiratie en zingeving onder de titel *Van paternalisme naar partnerschap: corporaties en de strijd om de woonbeschaving* schetst

Van Ginkel (2001) hoe de verhouding tussen huurder en woningcorporatie zich in de loop van de twintigste eeuw ontwikkeld heeft. Aanvankelijk speelden verhuurders een beschavende rol en legden zij de arbeidende klasse met succes burgerlijke normen op, zowel via woningarchitectuur als via het stellen van leefregels voor de huurders. Bekend zijn onder meer de ramen in sociale huurwoningen van Berlage, die dermate hoog geplaatst waren dat de bewoner niet meer uit het raam kon hangen; regels over het ophangen van de was; en de strenge selectie aan de poort, waarmee een deel van de belangstellende huurders als ontoelaatbaar of onmaatschappelijk werd afgehouden of separaat gedisciplineerd in woonscholen en gezinsoorden. Die disciplinering kon via de woningschaarste worden afgedwongen. In de jaren zeventig raakte het stellen van eisen aan de huurders in de taboesfeer en gingen bestuursleden van woningcorporaties zich distantiëren van paternalistische houdingen. Pas eind jaren tachtig werd deviant woongedrag weer uit de taboesfeer gehaald, vanwege de overlast voor omwonenden.

Volgens het BBSH van 1993 kregen sociale verhuurders de plicht informatie te verstrekken aan huurders en met hen in overleg te treden, hen bij beleid en beheer te betrekken. In december 1998 is dit formeler ingekleed en trad de Wet op het overleg huurders verhuurder (WOHV) in werking, die ook geldt voor particuliere verhuurders. Deze Overlegwet zal, met nog enkele versterkingen van de positie van de huurder, worden geïntegreerd in de Woonwet. In de Overlegwet is vastgelegd over welke onderwerpen huurders geconsulteerd moeten worden: woningonderhoud en -beheer, sloop van woningen, toewijzings- en verhuurbeleid, voorwaarden in het huurcontract, huurprijsbeleid, servicepakket en -kosten, en de verkoop van woningen.

Om de WOHV drie jaar na inwerkingtreding te kunnen evalueren, is in 1999 een nulmeting verricht. Daaruit bleek een grote variëteit aan huurdersorganisaties, maar de organisatiegraad is niet hoog: bij woningcorporaties gemiddeld 50% en bij particuliere verhuurders ongeveer 15%. In de meeste gevallen is gekozen voor de verenigingsvorm. Veel huurdersorganisaties voldoen nog niet aan de eis van het WOHV dat ze de vorm van een vereniging of stichting moeten hebben. Zowel de rechten van de huurdersorganisaties als de financiële ondersteuning zijn bij toegelaten instellingen beter dan bij de particuliere verhuurders (CEBEON 2001).

De geringe betrokkenheid van de achterban en de geringe bereidheid onder huurders om in een bestuur plaats te nemen, baren zorgen. Uit de jaaropgaven van de corporaties blijkt dat het aantal dat overleg pleegt met huurders, terugliep van 96% van de corporaties in 1998 naar 93% in 1999 en in 2000. Dit wordt gezien als illustratie van de moeilijkheden om huurders te betrekken bij huurdersorganisaties. Verschillende woningcorporaties gaven aan moeite te doen om bewoners te mobiliseren, maar zonder succes. Volgens onderzoek van Butter et al. (2001) heeft ongeveer de helft van alle huurders geen vertegenwoordiging of heeft er niets van gemerkt. In de sociale huursector is dat 40%. Ongeveer een kwart van de huurders in de sociale sector heeft een organisatie die hun belangen behartigt; ongeveer 15% heeft een bewonerscommissie

op complexniveau en ruim 20% heeft beide. Huurders zoeken deze vertegenwoordigers vooral op naar aanleiding van het onderhoud en dagelijks beheer van de woning en naar aanleiding van huurverhogingen.

Serviceverlening en imago van corporaties

De professionalisering van woningcorporaties en de veranderde houding ten opzichte van de huurder uit zich ook in de serviceverlening. Uit een onderzoek in opdracht van de corporatiekoepel Aedes onder 1.400 Nederlanders, blijkt dat ruim driekwart van de corporatiehuurders tevreden of heel tevreden is met hun woningcorporatie. Wel vinden veel ondervraagden de corporaties nog 'ambtelijk en bureaucratisch', al worden ook kwalificaties als 'zakelijk, commercieel, deskundig, servicegericht en toegankelijk' genoemd. De ondervraagden baseren hun oordeel op eigen ervaringen met een corporatie en zijn mogelijk niet doordrongen van de grote onderlinge verschillen, die tussen de corporaties kunnen bestaan.

Huurders van woningcorporaties zijn positiever dan de andere groepen. Over de service en dienstverlening van hun eigen corporatie zijn ze bovendien positiever dan over de service van corporaties in het algemeen. Naarmate de ondervraagde dichter bij de corporatie staat, wordt het oordeel positiever. De mening van tweeverdieners steekt hier ongunstig bij af: zij hebben een verhoudingsgewijs negatief beeld van de slagvaardigheid van corporaties. Oudere woningbezitters met een modaal of bovenmodaal inkomen, een groeiende doelgroep van de corporaties, hebben meer dan anderen het idee dat de corporatie er vooral is voor "minder kansrijken in de samenleving" (Reedijk 2001: 24).

Uit de SCP-enquête Kwaliteit van de quartaire sector (KQS) van 2002 waaraan ook ruim 1.100 huurders deelnamen (meest corporatiehuurders), blijkt eveneens een grote mate van tevredenheid met de dienstverlening door corporaties. De vragen erover spitsen zich vooral toe op de bereikbaarheid, spreekuurtijden en de behandeling van onderhoudsklachten. De tevredenheid doet in de sociale huursector allerminst onder voor die in de particuliere; daar is men minder tevreden met de snelheid waarmee geholpen wordt in geval van klachten of reparaties (figuur 8.8). Ook heeft slechts een kwart van de particuliere huurders de mogelijkheid met een service-abonnement klussen in de woning door de verhuurder te laten doen. Twee derde van de huurders in de sociale sector heeft die mogelijkheid. Wel is de particuliere verhuurder vaker 's avonds bereikbaar, en is dit in de corporatiesector, althans in de perceptie van de huurder, nog maar zelden het geval. Ook stelt de particuliere verhuurder minder eisen met betrekking tot het terugbrengen van de woning in de oorspronkelijke staat bij het opzeggen van de huur.

Figuur 8.8 Tevredenheid van huurders met de dienstverlening door woningcorporaties en particuliere verhuurders, 2001 (in procenten)

Bron: SCP (KQS 2002)

Naast het verhuren van woningen bieden corporaties in toenemende mate woon- en zorgdiensten aan. Het gaat om ruim een derde van de corporaties, vooral in de provincies Overijssel, Groningen en Noord-Brabant. Ze realiseren en exploiteren woonzorgcomplexen voor gehandicapten en ouderen, bouwen aanleunwoningen bij verzorgingstehuizen of exploiteren woongebouwen ten behoeve van projecten voor begeleid wonen. Verder speelt een aantal corporaties een rol bij de bemiddeling van zorgpakketten die worden aangeboden door zorginstellingen. Een klein deel van de corporaties biedt eigen diensten aan, zoals een klussendienst, alarmlijn of onderhoudsservice. Deze diensten zijn voornamelijk op ouderen gericht. Er wordt ook samengewerkt met zorginstellingen (Toezichtsverslag 1999). Veel corporaties anticiperen op de leeftijdsopbouw van hun klantenkring.

Tabel 8.13 geeft de reacties van huurders en eigenaren-bewoners op een aantal stellingen over de (sociale) huursector. Op een vierpuntsschaal kon men aangeven of men het eens is met de stellingen. De eerste vijf correleren en kunnen geïnterpreteerd worden als een imago-oordeel van de huursector. De laatste stelling, over problemen met vandalisme en dergelijke, hangt minder samen met de andere stellingen.

Tabel 8.13 Personen die stellingen onderschrijven over de huursector, naar eigendomssector, 2001, in procenten

	huurders corporaties	huurders particulieren	eigenaren	totaal
onderschrijft de stelling ((helemaal) eens)				
'je huurt alleen een woning als je er geen kunt kopen'	35	18	28	30
'áls je een woning huurt heb je weinig te kiezen, je moet nemen wat je aangeboden wordt'	25	17	23	23
'het voordeel van een huurwoning is dat je de woning zelf niet hoeft te onderhouden'	79	82	81	80
'de kwaliteit van sociale huurwoningen is matig tot slecht'	27	36	25	26
'in de sociale huursector wonen alleen maar arme mensen'	4	3	3	3
'in buurten met veel koopwoningen zijn net zoveel problemen met vandalisme, vernieling, bekladding en dergelijke als in buurten met veel sociale huurwoningen'	68	64	45	54

Bron: SCP (KQS 2002)

De meeste stellingen zijn vrij positief beantwoord, dat wil zeggen dat over de sociale huursector gunstig geoordeeld wordt. Opvallend is dat de huursector in de beleving er allerminst een is voor 'alleen arme mensen', terwijl in de afgelopen decennia het aandeel lagere inkomens er toch is toegenomen. Wel is de stelling dat 'je alleen een woning huurt, als je er geen kunt kopen' herkenbaarder voor huurders van de corporaties dan voor particuliere huurders en eigenaren. Overigens woonden de particuliere huurders korter op hun huidige adres dan corporatiehuurders, terwijl de recent verhuisden in de particuliere sector minder lang naar een woning gezocht hadden. In de particuliere sector had 58% van de verhuisden binnen drie maanden een woning; in de sociale huursector was dat 31%. In die zin heeft de particuliere huursector in sterkere mate het karakter van toevluchtsoord voor wie snel wat nodig heeft, wellicht ook een overbrugging voor wie (op iets langere termijn) een koopwoning zoekt. Het feit dat de particuliere huursector meer starters op de woningmarkt telt en mensen die ter overbrugging een woning huren, kan verklaren waarom zij het huren minder als een gedwongen keuze zien dan huurders in de sociale sector.

Ruim een derde van de huurders in de sociale sector meent dat je alleen een woning huurt als je er geen kunt kopen, terwijl een kwart meent dat je in de huursector weinig te kiezen hebt. Hier lijkt sprake van enige afgunst jegens kopers, een zeker verliezers-

gevoel onder diegenen voor wie de koopwoning buiten bereik ligt of is komen te liggen door de scherpe prijsstijgingen. Dit is mogelijk debet aan de, eerder vastgestelde, achterblijvende waardering voor de kwaliteit van de sociale huurwoning, in relatie tot de feitelijke ontwikkeling van die kwaliteit.

Het oordeel van huurders en eigenaren-bewoners over de sociale huursector is tamelijk gelijkluidend; eigenaren-bewoners zijn eerder positiever dan negatiever over huren. Uitzondering hierop is de laatste stelling: 54% van alle ondervraagden meent dat in buurten met veel koopwoningen net zoveel problemen met vandalisme, vernieling, bekladding en dergelijke zijn als in buurten met veel sociale huurwoningen. Kopers zijn het hiermee minder eens en hebben op dit punt dus een negatiever beeld van de sociale huursector. Het beeld is het negatiefst onder eigenaren-bewoners in de meest verstedelijkte gebieden, in het bijzonder de drie grootstedelijke agglomeraties Amsterdam, Den Haag en Rotterdam, waar huren kennelijk door velen geassocieerd wordt met vandalisme, vernieling en bekladding.

8.5 Slotbeschouwing

De kwaliteit

Voor de beoordeling van kwaliteit kunnen objectieve en subjectieve maatstaven worden gebruikt. De eerste sluiten in de context van dit hoofdstuk aan bij oude overheidsdoelen omtrent de realisatie van woningen met voldoende kwaliteit volgens objectieve, absolute normen. Verschillende kwaliteiten van de woning, de technische staat, de grootte en het comfort, laten zich goed meten. De verbreding van de sociale taken van woningcorporaties maken het noodzakelijk ook subjectieve oordelen in de waardering te betrekken, vooral als de kwaliteit van de (sociale) woonomgeving in het geding is. Aangezien de kwantitatieve schaarste aan woningen goeddeels opgelost is, verschuift de aandacht van louter functionele eisen aan de woning naar kwaliteiten van de omgeving; in het bijzonder het ontbreken van overlast en (gevoelens van) onveiligheid. Ook het oordeel over de dienstverlening van woningcorporaties kan eigenlijk niet anders dan subjectief gevormd en vastgesteld worden.

Bij een vergelijking tussen de sociale huursector enerzijds en de particuliere sectoren anderzijds is enige voorzichtigheid geboden omdat de voorzieningen complementair bedoeld zijn. Sociale huurwoningen zijn gebouwd voor diegenen die niet zelfstandig in woonruimte van voldoende kwaliteit konden voorzien. Dat neemt niet weg dat inmiddels bijna een kwart van de corporatiewoningen te duur is voor de doelgroepen van beleid, de huishoudens met een modaal of lager inkomen. Ook woont maar ruim de helft van de huishoudens met een dergelijk inkomen in een sociale huurwoning; 43% woont in een koop- of een particuliere huurwoning. Een relatief gunstige prijs-kwaliteitverhouding in de sociale huursector ten opzichte van de particuliere, brengt eerdere bouwsubsidies tot uiting. Op een sociale huurwoning moeten woningzoekenden dan ook gemiddeld genomen langer wachten dan op een particuliere huurwoning.

De sociale huursector is niet alleen complementair aan de koopsector qua prijsniveau en daarmee qua inkomensklasse van de clientèle, er is ook een zekere complementariteit in doelgroepen en in ruimtelijke spreiding. De huursector rekruteert vooral een- en tweepersoonshuishoudens en ouderen; de koopsector vooral (echt)paren met kinderen. Dit laat onverlet dat ook in de huursector paren met kinderen wonen, waaronder veel allochtonen, niet zelden in woonvormen die daarvoor tegenwoordig minder geschikt worden gevonden, zoals kleine en gehorige gestapelde woningen in vooroorlogse en vroegnaoorlogse gebouwen. De sociale huurwoningvoorraad is vooral in de steden groot.

De bouwtechnische kwaliteit van sociale huurwoningen is in het algemeen goed, beter dan die van koopwoningen, dankzij vele verbeteringen in de afgelopen decennia. De stadsvernieuwing heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Naar internationale maatstaven is de kwaliteit ook goed, mede doordat het om een relatief jonge woningvoorraad gaat. Toch is er opnieuw aandacht gewenst voor een oud thema, de gezondheid van woningen, in het bijzonder van het binnenklimaat. Aan de technische installaties waarmee woningen meer en meer worden uitgerust, kan het nodige schorten, zonder dat bewoners het merken. Ook kunnen klimaatproblemen samenhangen met sociale problemen in de wijk: als mensen vanwege inbraakgevaar hun ramen gesloten houden, wordt een wissel getrokken op alternatieve ventilatiekanalen.

Het wooncomfort is de afgelopen decennia ook verbeterd, mede dankzij een scherpe daling van de gemiddelde woningbezetting die zich vooral in de sociale huursector voordeed, en een betere uitrusting van veel woningen (douche of bad, verwarming, isolatie, een lift in de flat). Er is bovendien een grote diversiteit aan objectieve woonkwaliteit beschikbaar, zij het op een lager niveau dan in de koopsector. Daar zijn de woningen in het algemeen van een aantrekkelijker type (eengezinshuizen in plaats van flats), ruimer en luxueuzer uitgerust.

Het verschil in oordeel van huurders en kopers over de kwaliteit van hun woning, is geringer dan op grond van de objectieve kwaliteitskenmerken verwacht mag worden: huurders verdisconteren hun geringere mogelijkheden op de woningmarkt in een lager aspiratiebeeld. Wel is het verschil in waardering voor een koop- en een sociale huurwoning in de loop van de jaren negentig, met name in de eerste helft daarvan, toegenomen, terwijl het objectieve kwaliteitsverschil nauwelijks toenam. Hoewel ruim driekwart van de huurders in de sociale sector tevreden is met hun woning, hield de waardering geen gelijke tred met de verbetering van de kwaliteit van de sociale huurwoningen in de jaren negentig. Waarschijnlijk moet een deel van de verklaring gezocht worden in een grotere nadruk op de beleving van de omgevingskwaliteit. Een ondubbelzinnige achteruitgang van die kwaliteit gedurende de jaren negentig, komt echter niet uit het Woningbehoefteonderzoek naar voren, noch uit de kwalitatieve woningregistraties (vragen hieromtrent zijn in deze onderzoeken in het verleden niet gesteld of in een sterk afwijkende vorm). Ook blijkt ze niet uit de

Politiemonitor bevolking. Wel wijst de evaluatie van het grotestedenbeleid in die richting. Een aanvullende verklaring lijkt te schuilen in een waardering voor het kopen van een woning als zodanig, los van de feitelijke woningkwaliteit.

Van de huurders in de sociale sector is 80% tevreden met de woonomgeving. In vergelijking met eigenaar-bewoners hebben ontevreden huurders vaker te maken met diverse vormen van overlast en angst om lastiggevallen of beroofd te worden. Dit speelt vooral in de (grote) steden.

Over de dienstverlening in de sociale huursector zijn huurders positief, ook in vergelijking met de particuliere huursector. Het imago van de sector is goed, zowel bij de clientèle als bij andere burgers, hoewel eigenaren-bewoners in de steden een negatief beeld hebben van overlastproblemen in de huursector.

In de herstructurering van stadswijken spelen woningcorporaties een belangrijke rol. Met het opwaarderen van hun woningvoorraad, door sloop en nieuwbouw in duurdere categorieën, wordt in de eerste plaats gestreefd naar revitalisering van steden en naar verbetering van het vestigingsklimaat voor bedrijven. Evaluatie van het herstructureringsbeleid laat nog geen overtuigende baten zien van de ingrepen voor de kwaliteit van de sociale omgeving. De waardering daarvoor is nog niet gestegen, terwijl er zelfs aanwijzingen zijn dat de instabiliteit die verbeteringsingrepen teweeg brengen, op de korte termijn tot minder cohesie en meer onveiligheid zou kunnen leiden. Ook zijn er signalen van verplaatsing van problemen naar andere wijken. Daarbij komt dat de herhuisvesting die met de ingreep gepaard gaat, een wissel trekt op de beschikbaarheid van sociale huurwoningen voor woningzoekenden, met name starters. Sociale baten van de herstructurering mogen vermoedelijk pas op langere termijn verwacht worden.

Zoals ook Van der Wouden en De Bruijne (2001) aangeven, is het waarschijnlijk te veel gevraagd om met de herstructurering een veelheid aan stedelijke problemen in een klap op te lossen. Zeker in de communicatie met bewoners in de betrokken wijken schept het aanbrengen van enige geleding in de doelstellingen duidelijkheid. Het creëren van meer woonruimte voor hogere- en middeninkomens ten behoeve van de vitaliteit van de stad op langere termijn, is het hoogste doel; de herstructureringswijken zijn als zodanig aangewezen op grond van hun relatieve positie op de woningmarkt en (woon)technische onvolkomenheden. Tijdens het proces worden de huurders zo goed mogelijk geaccommodeerd, in veel gevallen buiten de herstructureringswijken.

Ordening van de volkshuisvesting

Woningcorporaties zijn in de loop van de twintigste eeuw veranderd van kleinschalige, lokaal opererende woningbeheerders, tot grootschalige, professionele vastgoedbeheerders die door de verzelfstandiging van de sector in de jaren negentig, tussen markt en overheid zijn komen te staan. Er bestaat enige zorg over de effectiviteit van woningcorporaties. (Sociale) doelen zijn weliswaar omschreven in het BBSH, maar zouden voor een betere toets op de effectiviteit van corporaties verbijzonderd moeten

worden. Ook zijn de prestaties nog lastig te toetsen bij gebrek aan geschikte indicatoren. Vooralsnog worden, bijvoorbeeld bij de beoordeling van prestaties op het gebied van leefbaarheid, de opgegeven investeringen als graadmeter gebruikt. De verwachte prestaties dienen beter toetsbaar geformuleerd te worden.

Er ligt een zeer aanzienlijk, maatschappelijk gebonden vermogen vast in de sector, vergaard door jarenlange, intensieve subsidiëring door de overheid. Na de verzelfstandiging van de corporatiesector is er weliswaar marktwerking in de sector geïntroduceerd, maar toch ontbreekt de ware tucht van de markt. Winsten hoeven niet gemaakt te worden en kunnen bovendien worden afgeroomd door het solidariteitsbeginsel dat binnen de sector geldt. Er is behoefte aan concurrentie bevorderende prikkels om tot efficiënte(re) bedrijfsvoering te komen, opdat het maatschappelijk gebonden vermogen niet verloren gaat zonder (sociale) tegenprestaties.

Prikkels voor efficiëntere bedrijfsvoering kunnen zowel binnen als buiten het huidige corporatiebestel aangebracht worden. Voorstanders van *opting out*, het vrijwillig uittreden van corporaties na afrekening van het maatschappelijk gebonden vermogen, benadrukken dat de doelgroep voor volkshuisvestingsbeleid afneemt, zodat er minder sociale taken liggen, vooral buiten de stedelijke gebieden. Een voordeel van *opting out* of totale uittreding is dat vermogen vrijkomt dat desgewenst in andere beleidssectoren kan worden ingezet, waar grotere noden gevoeld worden, mogelijk onderwijs of zorg.

Taken die onverminderd blijven bestaan, zoals het huisvesten van kwetsbare groepen als dak- en thuislozen, asielzoekers of weinig vermogende ouderen, zou de commerciële sector dan moeten realiseren. Daaraan zal een prijs gebonden zijn en hoe die zich verhoudt tot de opbrengsten van de operatie is ongewis. Ook is onduidelijk in hoeverre corporaties die willen uittreden, ook de corporaties zijn die binnen het bestel het beste gemist kunnen worden, die nog maar een beperkte sociale taak te volbrengen hebben.

Voor de korte termijn is duidelijk dat er in grote delen van het land nog sociale huisvestingsopgaven liggen, met name rond de verbetering van stedelijke woonmilieus en het realiseren van aangepaste woningen voor (weinig vermogende) ouderen. In de definiëring van de sociale taken van woningcorporaties is een ontwikkeling te zien naar verbreding, waardoor het raakvlak met andere beleidssectoren groter wordt. Dat blijkt uit de toenemende aandacht voor leefbaarheid, veiligheid, welzijn en zorg in de context van het wonen. Dat op die terreinen belangrijke taken te volbrengen zijn, die van grote invloed zijn op de waardering van de woonomgeving en daarmee van het wonen, is onomstreden. Voor de lange termijn zal bezien moeten worden of corporaties de meest aangewezen organisaties zijn voor vormen van wijkbeheer en gebiedsgebonden welzijnsbeleid, als fysieke ingrepen merendeels hun beslag gekregen hebben en als een toenemend aantal woningen, ook goedkopere, eigendom van de bewoners wordt.

Noten

1 Verricht aan de hand van de knipselkrant van VROM gedurende januari tot april 2002.
2 Cobouw, 18-02-02; *Trouw*, 19-03-02; Staatscourant, 15-02-02.
3 Volgens berichten in het Utrechts Nieuwsblad (24-01-02; 31-01-02) en het *Algemeen Dagblad* (01-02-02) was er sprake van besmetting van het drinkwater in Leidsche Rijn, waar op grond van ecologische principes een (onvolkomen) dubbel waterleidingnet werd aangelegd. Ook werden gevaren voor bewoners door de nabijheid van LPG-stations en ammoniakinstallaties gememoreerd (*Trouw*, 24-01-02).
4 Remkes: 'Zwarte wijk oké', in *Algemeen Dagblad*, 01-03-02.
5 Bijvoorbeeld krantenberichten over de wijk Oud Krispijn te Dordrecht, naar aanleiding van een schietincident met dodelijke afloop en later in achtergrondverhalen bij de gruwelijke moord op het meisje Rowena Rikkers, dat in de wijk gewoond had. Op de televisie werd een complete krimi-serie onder de titel 'Spangen' gebracht.
6 Het Centraal fonds voor de volkshuisvesting beveelt aan om de gewenste mate van concentratie te onderzoeken door na te gaan welke consequenties concentratievorming heeft voor het functioneren van regionale huurmarkten en voor huurders (Centraal fonds 2002: 11).
7 Mededelingen René Mascini, destijds als lid van LSOBA (Landelijke stichting overleg buitenlandse arbeiders) betrokken bij de discussie over allochtone corporaties en Ron Spreekmeester, die voor VROM zitting had in de Adviescommissie toelating woningcorporaties.
8 Ondersteuning vindt plaats via de Housing corporation, een adviesorgaan van de overheid dat verantwoordelijk is voor de investeringen en prestaties van woningcorporaties, en dat daarvoor verantwoording schuldig is aan het Department for transport, local government and the regions; DTLR). De steun voor woningcorporaties voor (en gerund door) etnische minderheidsgroepen komt voort uit section 71 van de Race relations Act uit 1988.
9 Voor uitwerkingen van dergelijke prikkels verwijzen we naar Wolters en Verhage (2001) die concurrentiebevorderende maatregelen bespreken, en naar de studie van het Centraal Planbureau (Hakvoort et al. 2002) naar effectiviteit en efficiëntie van corporaties.
10 Dit is de titel van een jubileumuitgave van de Amsterdamse woningdienst uit 1975. De titel is ontleend aan een ontboezeming van een arbeidersvrouw, rond de vorige eeuwwisseling, aan woningopzichteres Johanna van der Meulen.
11 Volgens het Besluit huurprijzen woonruimte 1986.
12 Voor een nauwkeurig verslag van de wijze waarop de woningkenmerken volgens het WBO 1998 vertaald zijn in punten volgens het woningwaarderingsstelsel verwijzen we naar het *Sociaal en Cultureel Rapport* 1992 (SCP 1992: 226-228).
13 In dit licht bezien is de formule van 'maatschappelijk gebonden eigendom' een interessante. Deze houdt in dat corporaties tegen een lagere prijs dan de marktwaarde de woning verkopen, maar met de verplichting om te zijner tijd terug te verkopen aan de woningcorporatie, waarbij winsten of verliezen volgens afgesproken formules gedeeld worden tussen eigenaar en koper. Voordeel is dat de koopwoning makkelijker bereikbaar is voor mensen met een relatief laag inkomen en anderzijds dat de woning - ook bij prijsstijgingen - als 'betaalbaar' inzetbaar

blijft voor het huisvesten van de doelgroep van huisvestingsbeleid. In een evaluerend onderzoek op basis van 237 ingevulde vragenlijsten onder kopers van corporatiewoningen in Rotterdam, bleek deze formule in een behoefte te voorzien, vooral vanwege de lagere prijsstelling van de woningen, die mensen tot kopen bracht die daartoe anders geen kans zagen. De belangrijkste motieven om te kopen waren dat dit goedkoper is dan huren, en dat men altijd al een woning had willen kopen. Het laatste speelde vooral bij allochtone kopers (bijna de helft van de betrokkenen) een belangrijke rol, terwijl deze groep beduidend minder belang hechtte aan vermogensvorming (Ket en Papa 2001).

14 Op basis van de Politiemonitor bevolking, een tweejaarlijkse telefonische enquête onder de bevolking in de politiedistricten, ontstaat een zonnig beeld. Er is gevraagd naar het vóórkomen van bekladding van muren, rommel, hondenpoep op straat en vernieling van telefooncellen, bus- of tramhokjes. De daling in de gepercipieerde verloedering is in de periode 1995-2000 groot geweest en in 2000 lag deze verloedering in de zogenoemde G21 zelfs onder het Nederlandse gemiddelde. Deze bron is alleen op stadsniveau voorhanden. Als met behulp van de Bevolkingsonderzoeken leefbaarheid en veiligheid op wijkniveau gekeken wordt, komt juist een toename van de verloedering in beeld (Vreeswijk et al. 2002: 75).

Literatuur

Adriaansens en Fortgens (1996)
C.A. Adriaansens en A.Ch. Fortgens. Volkshuisvestingsrecht. Deventer: Kluwer, 1996.

B&A (2001)
M. Gerritsen, O. Papa en M. Groeneveld. Evaluatie experiment woonruimte-verdeling KAN-gebied. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2001.

Belstato (1992)
Nota Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1992.

Bolt en Van Kempen (2002)
G. Bolt en R. van Kempen. Moving up or moving down? Housing careers of Turks and Moroccans in Utrecht, the Netherlands. In: Housing studies 17 (2002) 3 (401-422).

Butter et al. (2001)
S. Butter, G. Marsman en N. Pouw. Overleg(wet) huurder-verhuurder, de ervaringen van de huurders. Amsterdam: RIGO Research en advies BV, 2001.

CBS (1999)
Jaarboek wonen 2000. Feiten en cijfers over het wonen in Nederland. Deventer: Kluwer, 1999.

CEBEON (1993)
CEBEON. De plaats door verdeling. Woonruimteverdelingsbeleid en etnische minderheden. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1993.

CEBEON (1996)
CEBEON. Minderheden aan bod. Betekenis van aanbodmodellen van woonruimte-verdeling voor etnische minderheden. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996.

CEBEON (2001)
CEBEON. Evaluatie Wet op het overleg huurders-verhuurder, uitkomsten enquêtes onder verhuurders en huurdersorganisaties. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2001.

Centraal fonds (2002)
Jaarverslag 2001. Naarden: Centraal fonds voor de volkshuisvesting, 2002.

Conijn en Philipsen (1999)
J.B.S. Conijn en E. Philipsen. De toekomst van woningcorporaties. Delft: Delftse universitaire pers, 1999.

Conijn et al. (2002)
J.B.S. Conijn, P.M.A. Eichholz, J. Hakfoort en C.G. Koedijk. Transparantie en concurrentie nodig. In: Economisch statistische berichten 87 (2002) 4363 (D5-D8).

ESB (2002)
Dossier: Toekomst van de woningcorporaties. In: Economisch statistische berichten 87 (2002) 4363.

Van Fulpen (1985)
H. van Fulpen. Volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1985.

Gemeentelijke woningdienst (1975)
"Ik moet naar een goedkopere woning omzien want mijn gezin wordt te groot". Amsterdam: Gemeentelijke woningdienst, 1975.
Gerrichhauzen (1990)
L.G. Gerrichhauzen. Het woningcorporatiebestel in beweging. Delft: Delftse universitaire pers, 1990.
Van Ginkel (2001)
R. van Ginkel. Van paternalisme naar partnerschap: corporaties en de strijd om de woonbeschaving. Hilversum: Aedes-forum voor inspiratie en zingeving, 2001.
Gordijn et al. (2002a)
H. Gordijn, A. Oskamp en C. Poulus. Stadsvernieuwing gemeten. Delft: ABF Research, 2002.
Gordijn et al. (2002b)
H. Gordijn, A. Oskamp en C. Poulus. Kwaliteit van de stedelijke vernieuwingswijken. Delft: ABF Research, 2002.
Gras en Poulus (1999)
Gras en Poulus. Bewoners nieuwe woningen. Delft: ABF, 1999.
Hakfoort et al. (2002)
J. Hakfoort, M. van Leuvensteijn en G. Renes. Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie. Den Haag: Centraal Planbureau, 2002.
Hasselaar (2001)
E. Hasselaar. Hoe gezond is de Nederlandse woning? Delft: Delftse universitaire pers, 2001.
Hupe en Meijs (2001)
P. Hupe en L. Meijs. Non-profit in Nederland: maakt het wat uit? In: A. Burger en P. Dekker (red.). Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief (105-120). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
Van Iersel (2001).
J. van Iersel, K. Leidelmijer, A. Buys, S. Butter en P. van Grieken. Nieuwbouw in perspectief, rapportage bewoners nieuwe woningen 2000. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2001.
Jansen (2000)
J. Jansen. Ergens anders onder dak, Een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederland, 1945-1995. Leiden: Universiteit Leiden, 2000.
Van Kempen et al. (2000)
R. van Kempen, V.A.J.M. Schutjens en J. van Weesep. Housing and social fragmentation in the Netherlands. In: Housing studies 15 (2000) 4 (505-531).
Ket en Papa (2001)
M. Ket en O. Papa. De effecten van de verkoop van sociale huurwoningen. Een onderzoek onder kopers in Rotterdam. Rotterdam: Stuurgroep experimenten volkshuisvesting, 2001.
Kleinhans et al. (2000)
R. Kleinhans, L. Veldboer en J.W. Duyvendak. Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000.
Kuiper (2002)
R. Kuiper. Antillen in de polder. In: De groene Amsterdammer (2002) 8 juni (10-12).

Kullberg (2002a)
J. Kullberg. Consumers responses to choice based letting mechanisms. In: Housing studies 17 (2002) 4 (549-579).
Kullberg (2002b)
J. Kullberg. Beren op de integratieweg. In: Rooilijn 35 (2002) 3 (138-144).
Leidelmeijer en Van Grieken (2002)
K. Leidelmeijer en P.van Grieken. De kwaliteit van het wonen rond de eeuwwisseling. Basisanalyse KWR 2000. Woonconsumenten en doelgroepen. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV, 2002
Van der Leun et al. (2001)
J. van der Leun, E. Snel en G. Engbersen. Achterstandsbuurten en onveiligheid. In: G. Engbersen en J. Burgers (red.). De verborgen stad, de zeven gezichten van Rotterdam. Amsterdam: Amsterdam university press, 2001.
Maas-de Waal (2002)
C. Maas-de Waal. Veiligheid, ontwikkelingen en stand van zaken. In: Zekere banden. Sociale Cohesie, leefbaarheid en veiligheid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/5).
Prak (1991)
N. Prak. De geschiedenis van het Nederlandse woonhuis van 1800 tot 1940. Delft: Delftse universitaire pers, 1991.
Priemus (1969)
H. Priemus. Wonen, kreativiteit en aanpassing. Onderzoek naar voorwaarden voor optimale aanpassingsmogelijkheden in de woningbouw. Den Haag: Mouton, 1969.
Reedijk (2001)
W. Reedijk. Imago-onderzoek woningcorporaties. In: Aedes magazine (2001) 14 november (51-53).
RIGO (1995)
Woonbeleving, de subjectieve kwaliteit van het wonen. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV, 1995.
Van der Schaar (1991)
J. van der Schaar. Volkshuisvesting, een zaak van beleid. Wijk bij Duurstede: Hentenaar, 1991.
Van der Schaar (2002)
J. van der Schaar. Spagaat tussen publiek en privaat. In: Economisch statistische berichten 87 (2002) 4363 (D3-D4).
SCP (1992)
Sociaal en Cultureel Rapport 1992. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1992.
SCP (1998a)
Sociaal en Cultureel Rapport 1998. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1998.
SCP (1998b)
Sociale en Culturele Verkenningen 1998. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1998.
Van Staal (2002)
C. van Staal. De woningkoper is traditioneel en wil geen afwijkende buurman. In: Building business 4 (2002) 3 (68-69).

Staatscourant (2002)
Klant heeft liever een dure keuken dan zonnepanelen. In: Staatscourant 2 mei 2002.
TK (2000/2001)
Nota mensen wensen, wonen. Lijst van vragen en antwoorden. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27559, nr. 4.
TK (2001/2002)
Nota mensen wensen, wonen. Brief van de staatssecretaris van VROM. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 27559, nr. 29.
Toezichtsverslag (1997)
Toezichtsverslag sociale huursector 1997. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 997.
Toezichtsverslag (1999)
Toezichtsverslag sociale huursector 1999. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 999.
Toezichtsverslag (2000)
Toezichtsverslag sociale huursector 2000. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,2000.
Tomlins (2001)
R. Tomlins. Housing policies and ethnic minorities in England. Paper for CNRS working conference 'Les minorités ethniques dans l'union Européenne', juni 2001, Centre de recherches administratives et politiques (CRAP), Rennes, 2001.
Vreeswijk et al. (2002)
A.M.G. Vreeswijk, M.A.H. Beijers, W. Doff, S. Dominguez Martinez, Y.M.R. Weijers. Jaarboek 2001 grotestedenbeleid. Rotterdam: Erasmus Universiteit, Instituut voor sociologisch-economisch onderzoek, 2002.
De Vreeze (2001)
N. de Vreeze. 100 Jaar woningwet en w ooncultuur in Nederland. Rotterdam: Uitgeverij 010, 2001.
VROM (1989)
Van Bouwen naar wonen. Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1989.
VROM (1997)
Nota Stedelijke vernieuwing, 1997. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997.
VROM (2000a)
Mensen wensen wonen. Nota wonen in de 21-ste eeuw. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000.
VROM (2000b)
Cijfers over wonen 2000/2001. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000.
VROM (2002)
Cijfers over wonen 2002. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2002.
Wassenberg et al. (2002)
F. Wassenberg, A. Haars en R. Sluis. De voortgang van de herstructurering in de G30. Onderzoek verricht door het Onderzoeksinstituut OTB in opdracht van de Neprom. Delft: Onderzoeksinstituut OTB, 2002.

Van Wilsem et al. (2002)
J. van Wilsem, K. Wittebrood en N. D. de Graaf. Buurtdynamiek en slachtofferschap van criminaliteit. Een studie naar sociaal-economische stijging, daling en stabiliteit in Nederlandse buurten. Paper voor de Sociaal-wetenschappelijke studiedagen 2002, Amsterdam 30/31 mei 2002.
Wittebrood (2000)
K. Wittebrood. Buurten en geweldscriminaliteit: een multilevel-analyse. In: Mens en maatschappij 75 (2000) 2 (92-109).
Wolters en Conijn (2000)
A. Wolters en J. Conijn. De financiële positie van woningcorporaties in vier grote stadsregio's. Delft: Delftse universitaire pers, 2000.
Wolters en Verhage (2001)
A. Wolters en R. Verhage. Concurrentie in corporatieland. Marktwerking als instrument voor verhoging van de efficiëntie. Utrecht: NETHUR, 2001.
Woonbond (2001)
Nederlandse Woonbond. Een negatieve balans voor lagere inkomensgroepen. In: Woonbondig 7 (2001) 7 (16).
Van der Wouden en De Bruijne (2001)
R. van der Wouden en E. de Bruijne. De stad in de omtrek. Problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/13).

9 Onderwijs

Ria Bronneman, Lex Herweijer

9.1	Inleiding	487
9.2	Zorgen over de kwaliteit: de media en de doorsnee Nederlander	489
9.2.1	Berichten in de media over teruglopende kwaliteit	490
9.2.2	Opvattingen en zorgen over onderwijs bij de gemiddelde Nederlander	496
9.3	De kwaliteit vanuit het gezichtspunt van ouders, leerlingen, studenten en afnemers	502
9.3.1	Het oordeel van ouders over het basis- en het voortgezet onderwijs	502
9.3.2	Het oordeel van leerlingen over het voortgezet onderwijs	515
9.3.3	Leerlingen over de kwaliteit van het secundair beroepsonderwijs	516
9.3.4	Het oordeel van studenten over het hoger onderwijs	518
9.3.5	Het oordeel van werkgevers en werknemers	521
9.4	De kwaliteit vanuit het perspectief van de samenleving	522
9.4.1	De kwaliteit van de resultaten	523
9.4.2	De kwaliteit van het onderwijsproces binnen scholen en instellingen	533
9.4.3	De kwaliteit van de input: ontwikkelingen in de personele en materiële toerusting van scholen en instellingen	535

9.5	Enkele conclusies en overwegingen	544
9.5.1	Conclusies	544
9.5.2	Overwegingen	547
	Bijlagen	553
	Noten	556
	Literatuur	560

9.1 Inleiding

Wanneer aan tien Nederlanders zou worden gevraagd waaraan zij denken bij de woorden 'kwaliteit van het onderwijs', dan worden er waarschijnlijk tien verschillende antwoorden gegeven. Een ouder van een peuter die op zoek is naar een basisschool, denkt waarschijnlijk aan een goedverzorgd gebouw met lieve juffen, niet te grote klassen, moderne speel- en leermiddelen en schone wc's. Gaat het kind naar groep 3, dan wordt het van belang dat de school voldoende rekening houdt met verschillen in capaciteiten tussen kinderen; zowel kinderen met leerproblemen als hoogbegaafde leerlingen moeten aan hun trekken komen. Aandacht voor normen en waarden, het bevorderen van de zelfstandigheid en van sociaal gedrag zullen vermoedelijk minstens zo vaak worden genoemd als het behalen van goede leerprestaties. Dat laatste wordt over het algemeen belangrijker tegen de tijd dat de Cito-eindtoets in zicht komt en de keuze van een school voor voortgezet onderwijs voor de deur staat.

Ouders met kinderen in de leeftijd van het voortgezet onderwijs hechten er meestal aan dat hun kind onderwijs krijgt dat past bij zijn of haar capaciteiten en belangstelling, dat het veilig is op school, dat er een goede begeleiding is bij persoonlijke problemen of leerproblemen, dat het mogelijk is om op school huiswerk te maken en dat de school zich inspant om hun kind zonder al te veel problemen naar een zo hoog mogelijk diploma te leiden.

Docenten beoordelen de kwaliteit van het onderwijs niet zozeer op het niveau van de individuele leerling, maar meer op dat van de groep of klas. Voor hen is er sprake van kwaliteit indien ze in de gelegenheid zijn hun kennis en inzichten op een plezierige wijze over te dragen en daarbij van collega's en schoolleiding voldoende steun ondervinden.

Een schoolleider zal het vermoedelijk hebben over de resultaten die docenten van de verschillende vakken met hun leerlingen weten te bereiken en over hun inzet en bereidheid tot verandering en vernieuwing.

Een gemeentebestuurder is eerder geneigd om de kwaliteit van scholen af te meten aan de manier waarop deze spijbelen en voortijdig schoolverlaten tegengaan en aan de mate waarin zij erin slagen om de zwakkere leerlingen aan een diploma te helpen.

Een werkgever zal tevreden zijn indien er genoeg schoolverlaters zijn, die over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om de noodzakelijke werkzaamheden te verrichten; ze moeten bovendien ook voldoende creatief en flexibel zijn om te kunnen inspelen op veranderende eisen en omstandigheden.

Politici beoordelen de kwaliteit van het onderwijs over het algemeen in de eerste plaats op de toegankelijkheid ervan. Alle kinderen moeten een zo hoog mogelijk opleidingsniveau kunnen bereiken, ongeacht hun sociale of etnische herkomst. Onderwijs is in hun ogen kwalitatief goed als het bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke problemen.

De rijksoverheid meet de kwaliteit vooral af aan de resultaten, die hier bij voorkeur beter moeten zijn dan in vergelijkbare buitenlanden. De overheidsuitgaven voor het onderwijs moeten niet te hoog zijn. In verband met de economische ontwikkeling is het van belang dat het onderwijs mensen aflevert die in voldoende mate beantwoorden aan de (veranderende) eisen op de arbeidsmarkt. Ook wordt er grote waarde aan gehecht dat het onderwijs jongeren opleidt tot burgers met maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel.

Bij kwaliteit van het onderwijs gaat het, kortom, om zeer uiteenlopende zaken. Het perspectief vanwaaruit naar het onderwijs wordt gekeken, is in hoge mate bepalend voor de inhoudelijke vulling van het kwaliteitsbegrip. Voor enige ordening is een onderscheid dienstig tussen de kwaliteit van de input (gebouwen, personeel en materiële voorzieningen, zoals leermiddelen of computers), de kwaliteit van het proces (de leerinhouden en pedagogisch-didactische werkwijzen) en de kwaliteit van de resultaten (diploma's, het kennisniveau van de schoolverlaters en de bevolking, en de aansluiting op de arbeidsmarkt). Een tweede dimensie betreft het niveau: gaat het om kwaliteit op het niveau van de leerlingen, van de school, van een onderwijssector (bv. het voortgezet onderwijs of het technisch onderwijs) of van het onderwijsbestel in zijn totaal? Al deze invalshoeken komen in dit hoofdstuk aan bod.

Het hoofdstuk is verder als volgt opgebouwd. Paragraaf 9.2 behandelt de aanleiding om het kwaliteitsthema in dit rapport centraal te stellen. In de media, de politiek en de publieke opinie zijn de laatste tijd nogal wat zorgen en klachten te horen over de kwaliteit het onderwijs. De belangrijkste worden in een aantal rubrieken samengevat. Ook het oordeel van de bevolking krijgt in dit verband aandacht.

Paragraaf 9.3 presenteert achtereenvolgens de opvattingen van ouders (met kinderen in het basis- en voortgezet onderwijs), leerlingen, studenten en de afnemers van het onderwijs (met name werkgevers). Allereerst wordt in 9.3.1 nagegaan welke doelstellingen en kwaliteitskenmerken ouders eigenlijk van belang vinden. Daarna volgen enkele gegevens over hun waardering van de kwaliteit van het onderwijs op de school van hun eigen kind. Als ouders erg ontevreden zijn over de school, zijn er diverse opties: ze kunnen een klacht indienen, ze kunnen hun kind naar een andere school sturen of uitwijken naar een particuliere school. Het gebruik van deze mogelijkheden komt eveneens aan de orde. Ook de opvattingen van leerlingen in het voortgezet onderwijs passeren de revue. Vervolgens komen de oordelen van studenten aan bod over de kwaliteit van de opleidingen die zij volgen in het middelbaar beroepsonderwijs (§ 9.3.2) en het hoger onderwijs (§ 9.3.3). Ten slotte wordt kort ingegaan op de opvattingen van werkgevers (§ 9.3.4).

Na al deze subjectieve kwaliteitsoordelen komt in paragraaf 9.4 de kwaliteit van het onderwijs aan de orde. "Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering", zo luidt lid 1 van artikel 23 van de Grondwet. Zo'n sociaal grondrecht impliceert dat burgers recht hebben op goed onderwijs en dat de overheid ervoor

moet zorgen dat burgers dat recht kunnen uitoefenen. Het parlement bepaalt uiteindelijk tot hoever de taak van de overheid daarbij reikt.

In paragraaf 9.4.1 staan de resultaten centraal. De systeemkwaliteit van het onderwijs wordt in de eerste plaats afgemeten aan de mate waarin het onderwijs zijn belangrijkste maatschappelijke doelstellingen – versterken van de kenniseconomie en bevorderen van de sociale cohesie – bereikt. Los van de effectiviteitsvraag is het eveneens van belang vast te stellen of de onderwijsresultaten in de loop der tijd beter of slechter zijn geworden en hoe ze zich verhouden tot wat er in andere landen wordt gepresteerd. De overheid sprak zich de afgelopen jaren ook in toenemende mate uit over de wenselijke kwaliteit van het onderwijsproces. Paragraaf 9.4.2 schetst een beeld van de kwaliteit van het onderwijs op de van overheidswege bekostigde scholen en instellingen. De proceskwaliteit kan niet los worden gezien van de voorwaarden waaronder scholen en docenten moeten werken. De overheid heeft via regelgeving en bekostiging een belangrijke invloed op de kwantiteit en kwaliteit van de verschillende inputfactoren: personeel, huisvesting en materiële voorzieningen. Paragraaf 9.4.3 geeft inzicht in de toestand waarin het onderwijs zich momenteel bevindt.

In paragraaf 9.5 wordt de balans opgemaakt. Is de verontrusting over de afnemende kwaliteit gerechtvaardigd, en zo dat het geval is, waardoor wordt de kwaliteit dan het meest bedreigd? In dat verband wordt ook stilgestaan bij de mogelijke gevolgen van een toenemende marktwerking in het onderwijs.

9.2 *Zorgen over de kwaliteit: de media en de doorsnee Nederlander*

Er is in de media van oudsher veel aandacht voor het onderwijs. Dat is ook niet zo verwonderlijk. Het gaat om een sector van overheidszorg waar miljoenen burgers mee te maken hebben, hetzij als onderwijsdeelnemer of ouder van schoolgaande kinderen, hetzij als werknemer of onderwijsbestuurder. Stond de berichtgeving over onderwijs lange tijd vooral in het teken van nieuwe beleidsvoornemens en daaropvolgende reacties van directbetrokkenen, de laatste jaren lijken de berichten in de media in toenemende mate te gaan over problemen en knelpunten in de dagelijkse onderwijspraktijk. Die accentverschuiving hangt voor een deel samen met een koerswijziging in het onderwijsbeleid die in 1998 is ingezet. In het regeerakkoord dat ten grondslag lag aan het tweede kabinet Kok is afgesproken dat er geen nieuwe stelselwijzigingen zouden plaatsvinden, maar dat de aandacht primair zou uitgaan naar de uitvoering van de vele vernieuwingen die in de voorafgaande jaren in gang waren gezet. Daarnaast zou er geïnvesteerd worden in het onderwijs en in de bewaking van de kwaliteit en het rendement ervan (TK 1997/1998).

De afgelopen jaren zijn de eerste ervaringen opgedaan met de verschillende vernieuwingen. Afgaande op evaluatieonderzoeken, inspectieverslagen en klachten van scholen, docenten, leerlingen en ouders, roepen ze in de praktijk de nodige problemen op. Periodieken van onderwijsorganisaties en kranten doen daar in de regel uitvoerig verslag van. De economische hoogconjunctuur in de tweede helft van de jaren negentig leidde tot hooggespannen verwachtingen ten aanzien van een extra investering in het

onderwijs. Er ontstond geleidelijk aan de communis opinio dat er in voorafgaande decennia als gevolg van opeenvolgende bezuinigingen en kostenbeheersing wel erg veel achterstallig onderhoud was ontstaan, zowel in materieel als in personeel opzicht. Er werd in dat verband wel gesproken over de groeiende kloof tussen private rijkdom en publieke armoede. De economische voorspoed vertaalde zich niet alleen in meer particuliere welvaart, maar ook in een groeiende krapte op de arbeidsmarkt. Het onderwijs ondervindt daar in de vorm van toenemende personeeltekorten de negatieve gevolgen van.

In de berichtgeving over het onderwijs, die hieronder kort wordt samengevat, valt de verschuiving van beleid naar praktijk duidelijk te traceren. Uit een vergelijking van het aantal nieuwsberichten in vijf grote landelijke dagbladen tijdens de vorige en de huidige kabinetsperiode blijkt dat de belangstelling voor het basis- en voortgezet onderwijs de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Bovendien heeft die de aandacht voor het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs behoorlijk overschaduwd.[1] Dit verschijnsel kan vooral worden toegeschreven aan berichten over het groeiende lerarentekort en over uitvoeringsproblemen van onderwijsvernieuwingen zoals het studiehuis (*Het Onderwijsblad* 12 januari 2002).

9.2.1 *Berichten in de media over teruglopende kwaliteit*

De berichtgeving in de media over kwaliteitsproblemen in het onderwijs laat zich in zeven categorieën samenvatten.

Het lerarentekort

Verreweg de meeste aandacht in de media gaat momenteel uit naar problemen die samenhangen met het lerarentekort. Volgens directeuren in het basisonderwijs tast het structurele lerarentekort de kwaliteit van het onderwijs steeds meer aan. Een schooldirecteur uit Haarlem formuleert het als volgt: “Onze kinderen krijgen minder bagage mee dan gewenst is. Dat moet straks effect hebben op de Cito-scores. Met een permanent onvervulde vacature en drie zij-instromers kan de school de kwaliteit niet op peil houden. Een onervaren zij-instromer heeft veel tijd nodig om de orde te handhaven en zich de lesstof eigen te maken. Tijd voor begeleiding is er nauwelijks. De effectieve lestijd neemt zienderogen af.”

De voorzitter van het schoolbestuur van een populaire Montessorischool in Amsterdam meldt dat zijn school in principe nooit klassen naar huis stuurt. Dat leidt er soms toe dat een klas in één week tijd drie à vier juffen aan zich voorbij ziet trekken. Of dat een klas wordt verspreid over andere groepen. “Hoe we ook ons best doen, soms is het onderwijs niet meer dan veredelde opvang en raken we het zicht kwijt op de individuele ontwikkeling.” Over de kwaliteit van het schaarse personeel dat nog beschikbaar is, oordelen directeuren van basisscholen buitengewoon kritisch: “Wat er nu nog solliciteert, is brandhout” of, wat diplomatieker maar niet minder kritisch: “Van selecteren op kwaliteit is natuurlijk geen sprake meer. We bevinden ons op het randje van wat acceptabel is. En dan formuleer ik het netjes.” (*de Volkskrant* 30 november 2001).

De personeelsproblemen worden in het basisonderwijs als het meest nijpend ervaren. Basisschoolleerlingen kunnen niet onverwacht naar huis worden gestuurd. In 1999 ontstond er als uitvloeisel van het personeelstekort een heftige discussie over de vijfdaagse schoolweek. Sommige scholen waren er vanwege de noodsituatie toe overgegaan de kinderen op vrijdag geregeld naar huis te sturen. Dat leidde in een aantal gevallen tot rechtszaken van ouders die opvangproblemen voor hun kinderen kregen. Inmiddels mogen scholen de schoolweek voor kleuters tot vier dagen beperken, onder de voorwaarde dat ouders, leraren en bestuur ermee akkoord gaan. Het aantal lesuren dat verloren gaat, moet in latere leerjaren worden ingehaald.

In het voortgezet onderwijs zijn de personeelsproblemen minstens zo nijpend. Ze vallen daar wat minder op omdat lesuitval al een gebruikelijk fenomeen was voordat er sprake was van personeeltekorten.

Uit de berichtgeving blijkt dat er grote verschillen zijn naar regio en naar type school. In de grote steden in de randstad is het personeeltekort bijvoorbeeld veel groter dan in het Oosten van het land of in Limburg. Ook groeigemeenten hebben vaak de grootste moeite om voldoende leerkrachten te vinden. Door het grote aantal vacatures worden zittende leraren niet alleen mobieler maar ook selectiever. Scholen met veel achterstandsleerlingen ondervinden de meeste moeilijkheden om nieuw personeel te vinden. In het voortgezet onderwijs zijn dat vooral de vmbo-scholen (*Het Onderwijsblad* 30 juni 2001).

Meer geld nodig voor onderwijs

Met de verkiezingen en de kabinetsformatie in zicht werd dit voorjaar in de media regelmatig bericht over de noodzaak van extra overheidsinvesteringen in het onderwijs. Een belangrijke impuls voor de verschillende financiële claims vormde de jaarlijks verschijnende OESO-publicatie *Education at a glance*. Daaruit blijkt dat de Nederlandse overheid, afgemeten aan het bruto binnenlands product (BBP), al jaren veel minder aan onderwijs uitgeeft dan andere OESO-landen (OECD 2001). Internationale *benchmark*-gegevens hebben een belangrijke signaalwaarde voor beleidsmakers. Bij de start van de werkzaamheden voor de Verkenning onderwijs en onderzoek 2010, die vorig jaar onder de titel *Grenzeloos leren* verscheen, werd niet alleen gesteld dat Nederland de ambitie heeft om tot de top van Europa te behoren, maar werd tegelijkertijd een meerjarig investeringsplan voor het onderwijs aangekondigd (OCenW 2001a).

De afgelopen jaren heeft vrijwel iedere, zichzelf respecterende onderwijsorganisatie een claim voor extra overheidsuitgaven voor onderwijs op tafel gelegd. Zo kwam het onderzoeksinstituut Nyfer, in opdracht van dertien onderwijsorganisaties, met een cijfermatig onderbouwde claim van ruim 3 miljard euro (6,5 miljard gulden) in prijzen van 2002, bovenop de extra middelen die eerder al in de begroting voor 2002 voor het primair en secundair onderwijs waren toegezegd (Nyfer 2001). De voorzitter van de Vereniging van Nederlandse universiteiten stelde ter gelegenheid van de start van het academische jaar vast dat de uitholling van de universiteit als gevolg van de budgettaire kaalslag van de jaren tachtig en negentig steeds duidelijker zichtbaar wordt.

Hooggestemde beleidsambities in de sfeer van de internationalisering en van het leveren van toponderwijs en -onderzoek zijn volgens hem niet te realiseren (*de Volkskrant* 4 september 2001).

In het verlengde van de berichtgeving over de noodzaak van extra overheidsuitgaven voor onderwijs, ontstond in de media ook een discussie over de wenselijkheid van aanvullende private bekostiging, bijvoorbeeld in de vorm van sponsoring, vrijwillige ouderbijdragen of hogere collegegelden voor kwalitatief hoogwaardige (master)-opleidingen in het universitaire onderwijs. In 1999 werd onder de kop "De vrees voor elitescholen groeit" melding gemaakt van een basisschool die aan ouders een vrijwillige ouderbijdrage vroeg om een extra leerkracht te kunnen aanstellen (*de Volkskrant* 13 juli 1999).

De overheersende opinie op dit punt is dat een verhoging van private bijdragen tot tweedeling leidt, en dat kwaliteit van het onderwijs niet te koop mag zijn. Daartegenover staan echter ook geluiden die zo'n verhoging voor met name het hoger onderwijs alleszins acceptabel achten, al was het maar vanwege het financiële profijt dat hoger opgeleiden later van hun opleiding hebben.

Inmiddels lijken de economische vooruitzichten een stuk minder gunstig dan een jaar geleden. Het ziet ernaar uit dat aan de hooggespannen verwachtingen over omvangrijke extra overheidsinvesteringen de komende jaren niet beantwoord kan worden.

Hardnekkige onderwijsachterstanden

In de jaren 1999 en 2000 stonden de kranten vol met zorgelijke berichten over de onderwijsachterstand van allochtone leerlingen. De berichtgeving werd in eerste instantie ingegeven door onderzoek waarin een grote achterstand van leerlingen uit de etnische minderheden werd aangetoond (Tesser et al. 1999). Het spraakmakende essay over het multiculturele drama in NRC *Handelsblad* onderstreepte de urgentie van de problematiek (Scheffer 2000). Een rapport van de Algemene rekenkamer waarin het falende onderwijsachterstandenbeleid werd gehekeld, leidde tot enkele nieuwe beleidsinitiatieven (Rekenkamer 2001).

De achterstandsproblematiek doet zich vooral in de grote steden voor. In Utrecht luidde rector Sjamaar van het Niels Stensen College de noodklok over de teloorgang van havo/vwo-afdelingen binnen scholen voor voortgezet onderwijs in de achterstandswijken van de grote steden. Deze ontwikkeling wordt niet alleen veroorzaakt door de hoge concentratie van allochtone leerlingen in deze buurten en het uitwijkgedrag van autochtone ouders en leerlingen, maar ook door het gegeven dat er naar verhouding nog maar weinig allochtone leerlingen een havo/vwo-niveau weten te bereiken. De achterstandsproblematiek wordt in de media en de politiek vaak gekoppeld aan verschijnselen als segregatie, de zogenoemde witte vlucht – Nederlandse ouders die hun kinderen in een andere buurt of gemeente op school doen –, en het toelatingsbeleid van sommige scholen voor bijzonder onderwijs, die met een beroep op hun identiteit achterstandsleerlingen en leerlingen die extra zorg nodig hebben, buiten de deur houden.

Onderwijsvernieuwing in de praktijk

Veel media-aandacht ging de afgelopen jaren uit naar uitvoeringsproblemen van de vele onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig in gang zijn gezet. Vooral in het voortgezet onderwijs moest er veel veranderen: na de basisvorming in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs, die in 1993 van start ging, werden in de bovenbouw van het havo/vwo in 1999 de profielen en het studiehuis ingevoerd.

Al kort na de invoering van het studiehuis ontstonden er heftige protesten; leerlingen gaven tijdens een demonstratie in Den Haag blijk van hun ongenoegen. Krantenkoppen als: "Vernieuwing aan het mislukken" (*Trouw* 9 september 1999), "Doel studiehuis lijkt nog ver verwijderd" (*de Volkskrant* 26 januari 2000), "Scholen nog steeds ontevreden over studiehuis" (*de Volkskrant* 18 oktober 2000), "Werkdruk studiehuis te hoog" (*Het Onderwijsblad* 5 mei 2001), "Eerste eindexamens tweede fase makkelijker dan verwacht" (*Het Onderwijsblad* 16 juni 2001) boven een artikel met de strekking dat de examens doelbewust makkelijker waren dan voorheen, om te voorkomen dat er te veel leerlingen zouden zakken, en "studiehuis selecteert wél" (*Trouw* 28 november 2001) zijn veelzeggend. Inmiddels is de opzet van de tweede fase van het havo/vwo al verscheidene keren aangepast.

De kritische evaluatie van de basisvorming, die de Inspectie in 1999 publiceerde, kwam voor ingewijden in onderwijsland eigenlijk nauwelijks als een verrassing. Leo Prick noemde deze onderwijsvernieuwing in een van zijn wekelijkse bijdragen aan NRC *Handelsblad* "het absolute dieptepunt van de Nederlandse onderwijsgeschiedenis". Inmiddels is besloten de basisvorming de komende jaren ingrijpend te veranderen.

Regeldichtheid en bureaucratie

Een terugkerende klacht gaat over de regeldichtheid. In *de Volkskrant* van 9 juli 2001 stond op de voorpagina het volgende bericht: "Minister Hermans van Onderwijs is er tot nu toe nauwelijks in geslaagd de regeldrift van zijn ministerie in te perken. Vorig jaar kregen scholen gemiddeld meer dan vier circulaires per week te verwerken vanuit Zoetermeer, ondanks herhaalde beloften dat ze meer te vertellen krijgen. In 2000 stuurde het ministerie 239 circulaires (beleidsregels) het land in. Dat is iets minder dan in 1999, maar meer dan het jaar daarvoor. De circulairestroom schommelt al jaren tussen de 230 en 280 exemplaren."

De circulairestroom vanuit Zoetermeer vormt een van de grootste ergernissen in het onderwijs (ook wel aangeduid als het dagelijks chagrijn). De BVE-raad, die de belangen van de instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (ROC's) behartigt, schrijft dat scholen het gevoel hebben dat zij zijn verworden tot grote administratiekantoren. De menskracht en energie die hiermee zijn gemoeid, gaan volgens de BVE-raad ten koste van het onderwijs.

De bureaucratische overlast komt overigens niet alleen uit Zoetermeer. Ook instanties als de gemeente, de inspectie, het Vervangings- en participatiefonds, exameninstellingen en Arbo-diensten belagen de school met formulieren. In een artikel op de

opiniepagina van NRC *Handelsblad* haalt een directeur van een basisschool fel uit. Na te hebben opgemerkt dat scholen de laatste jaren zwaar onder druk zijn komen te staan als gevolg van claimgedrag van ouders, partijpolitieke stokpaarden van politici en hoge maatschappelijke verwachtingen en bijbehorende opbrengsteisen, stelt hij het volgende: "Gelukkig heeft de overheid deregulering hoog in het vaandel. Vandaar dat de basisscholen de afgelopen maanden geconfronteerd werden met een arbo-vragenlijst met slechts 369 vragen, een eurochecklist van slechts 52 vragen, elke leerkracht moet iedere week een werkbriefje inleveren met daarop de gewerkte uren, en vorige week kregen we dan, om nog een ander willekeurig voorbeeld te noemen, het legionellaonderzoek met slechts 14 onderwerpen, waarbij het onder meer gaat om de vraag of het water in de brandslang niet te warm is. Bovendien zijn er uitgebreide verplichtingen ten aanzien van beleidsplannen en documenten. (...) Het is nog een wonder dat er nog niet meer directievacatures zijn dan bij één op de tien basisscholen." Het nieuwe stimulerende onderwijstoezicht en het besluit om de eis van lesbevoegdheid voor schooldirecteuren los te laten, ziet hij "als een volgende stap op weg naar het toeslaan van de regelneven". De kwaliteit van het onderwijs wordt daarmee volgens de schrijver geen dienst bewezen (Pier Bergsma in NRC *Handelsblad* 1 december 2001).

Schaalvergroting

Scholen en instellingen moeten meer ruimte krijgen voor eigen beleid. Daar staat tegenover dat ze wel verantwoording moeten afleggen over de bereikte resultaten. Deze zienswijze werd de afgelopen jaren diverse malen door de overheid uitgedragen. Om een eigen beleid te kunnen voeren, is er wel een zekere omvang (schaal) nodig. In de jaren tachtig en negentig liep het hbo voorop bij de schaalvergroting. Anno 2002 zijn er nog ongeveer vijftig hogescholen, bijna vierhonderd minder dan twintig jaar geleden. Verwacht wordt dat er nog maar veertig zullen overblijven. In het secundair beroepsonderwijs is eenzelfde ontwikkeling gaande. Er worden de laatste tijd steeds meer kritische kanttekeningen bij de gegroeide grootschaligheid geplaatst. Het verzet komt merkwaardigerwijs met name uit de politiek; merkwaardig omdat het diezelfde politiek was, die indertijd de aanzet gaf tot de fusieprocessen. De kritiek spitst zich toe op het voortgezet onderwijs, waar het aantal scholen in de jaren negentig terugliep van ruim 1.400 naar minder dan zeshonderd.

Het verkiezingsprogramma van D66 *Toekomst in eigen hand* zegt op dit punt het volgende: "D66 vindt dat scholen terug moeten naar een menselijke maat. Aan de schaalvergroting in het onderwijs moet een einde komen. De bekostigingssystematiek moet worden veranderd zodat grote scholen zich weer kunnen omvormen naar kleinschalige gemeenschappen. In de toekomst zal lokaal/regionale samenwerking de plaats innemen van fusies." Ook het verkiezingsprogramma van het CDA *Betrokken samenleving, betrouwbare overheid* spreekt zich tegen de ontstane grootschaligheid uit: onder het motto 'klein waar het kan, groot waar het moet', wordt vastgesteld dat de schaalvergrotingsoperaties de afgelopen jaren zijn doorgeschoten. Er moet een halt worden toegeroepen aan anonieme leerfabrieken. Het CDA pleit voor bestuurlijke

schaalvergroting; daarbinnen moet er ruimte zijn voor zelfstandige scholen en kleinere onderwijseenheden. In het basisonderwijs moet een maximum aan de schoolgrootte worden gesteld. Ook andere politieke partijen willen een halt toeroepen aan de schaalvergroting. De PvdA spreekt zich er als enige partij niet over uit.

Het meten van kwaliteit en het gebruik van prestatie-indicatoren

De overheid hecht steeds meer belang aan indicatoren die iets kunnen zeggen over de opbrengsten van het beleid. Een ontwikkeling die gelijk op lijkt te lopen met het proces van decentralisatie, waarbij bevoegdheden van het rijk worden overgedragen aan gemeenten en/of school- en instellingsbesturen. Prestatie-indicatoren spelen in de politieke verantwoording eveneens een steeds gewichtiger rol.

In het onderwijs zijn de laatste jaren belangrijke stappen gezet. De Inspectie van het onderwijs controleert de kwaliteit van scholen en instellingen. Dat gebeurt aan de hand van een groot aantal kwaliteitskenmerken. De beoordelingen van de Inspectie zijn sinds een aantal jaren openbaar (www.owinsp.nl). Ook kranten en tijdschriften publiceren overzichten met kwaliteitsscores voor scholen, hogescholen en universiteiten.

Op deze ontwikkeling wordt verschillend gereageerd. Hoewel er brede consensus bestaat over het belang van het publiceren van betrouwbare informatie over de kwaliteit van scholen, is er ook de nodige kritiek. Deze richt zich met name op de kwaliteitsmetingen die de afgelopen jaren in het basis- en voortgezet onderwijs een hoge vlucht hebben genomen. Er worden allereerst kritische kanttekeningen geplaatst bij het meetinstrumentarium zelf; indicatoren leggen naar het oordeel van sommige scholen het accent te veel op meetbare prestaties, waardoor belangrijke kenmerken van kwaliteit, zoals de sfeer op school of de sociale competentie van leerlingen, buiten beeld blijven. Vooral traditionele vernieuwingsscholen, zoals de montessori-, jenaplan-, dalton- en vrije scholen, maken bezwaar tegen het gebruik van landelijke toetsen, zoals de Cito-toets (NRC *Handelsblad* 29 januari 2002). Een ander bezwaar is dat meetinstrumenten vaak verkeerd worden gebruikt. De Cito-toets aan het eind van de basisschool is bedoeld als hulpmiddel bij de verwijzing van individuele leerlingen naar het voortgezet onderwijs. De individuele toetsgegevens worden ten behoeve van de scholen zelf geaggregeerd tot een schoolscore. De schoolscore wordt de laatste jaren echter ook gebruikt als maat voor de kwaliteit van de betrokken school en ook als zodanig gepubliceerd. Dat heeft tot gevolg dat sommige scholen hun zwakste leerlingen niet aan de toets laten meedoen om te voorkomen dat hun schoolscore te laag wordt. Omdat individuele toetsgegevens steeds belangrijker worden bij de toelating tot verschillende schooltypen in het voortgezet onderwijs, gaan steeds meer scholen ertoe over hun leerlingen te trainen voor de toets. Leerlingen op scholen die daar niet aan meedoen, zijn door die praktijk in het nadeel, zo klaagt een moeder van een leerling uit groep 8 in *Het Onderwijsblad* van 9 februari 2002. Het toenemende gebruik van toetsen en indicatoren is dan ook zeker niet onomstreden.

Bij hun selectie van nieuwsfeiten hanteren de media het uitgangspunt: bij goed bericht geen bericht. Dat selectiemechanisme leidt onvermijdelijk tot vertekening in

de beeldvorming. De toename van het aantal berichten duidt echter wel op een groeiende zorg. De beeldvorming over ontwikkelingen in het onderwijs is niet erg gunstig. De aard van de klachten hangt niet alleen samen met het onderwerp, maar ook met het perspectief van waaruit zij worden geuit. Schoolbestuurders en leerkrachten hebben vaak andere klachten of leggen andere accenten dan ouders of politici. Dat roept de vraag op wat de doorsnee burger nu eigenlijk van het onderwijs vindt.

9.2.2 *Opvattingen en zorgen over onderwijs bij de gemiddelde Nederlander*

De laatste jaren wordt er regelmatig onderzoek gedaan naar de opvattingen van de Nederlandse bevolking over het onderwijs en de kwaliteit ervan. Daaruit blijkt dat de doorsnee Nederlander het in de media geschetste beeld in belangrijke mate volgt en onderschrijft.

De grootste zorg

Uit drie metingen van het Instituut voor toegepaste sociologie (ITS) komt naar voren dat de bevolking zich in toenemende mate zorgen maakt over het lerarentekort (Vrieze et al. 2001). Ondervraagd over het basisonderwijs vond in 2001 38% van de respondenten het tekort aan personeel de grootste zorg, terwijl dat in 2000 door 31% en in 1999 maar door 21% als belangrijkste punt van zorg werd genoemd. Het percentage Nederlanders dat het lerarentekort als grootste zorg bestempelde voor het voortgezet onderwijs, liep in drie jaar tijd op van 18% (1999) via 24% (2000) tot 33% (2001). Bij het basisonderwijs komen gedragsproblemen van leerlingen en geldgebrek bij scholen op de tweede en derde plaats, waarbij opvalt dat men de gedragsproblemen minder zorgelijk en het geldgebrek meer zorgelijk is gaan vinden. De doorsnee Nederlander noemt in het voortgezet onderwijs gedragsproblemen als tweede grootste punt van zorg (18%), gevolgd door de vernieuwingen in het onderwijs (8%) en het geldgebrek bij scholen (8%). Opvallend maar begrijpelijk is dat ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs de vernieuwingen vaker als grootste probleem bestempelen dan Nederlanders zonder kinderen (respectievelijk 14% en 7%) (Bronneman-Helmers et al. 2002).

Meer belasting voor beter onderwijs

Er is een grote bereidheid om in onderwijs te investeren: 81% van de Nederlanders vond in 2001 beter onderwijs belangrijker dan belastingverlaging; hoogopgeleiden (hbo/wo) vinden dat vaker (92%) dan laagopgeleiden (70%) (Vrieze et al. 2001). Daarbij past de kanttekening dat hoogopgeleiden in het algemeen ook het meeste profijt van onderwijs hebben (een hoge opleiding leidt in de regel tot betere banen en hogere inkomens) en er het meeste belang bij hebben (kinderen van hoogopgeleiden verblijven langer in het onderwijs dan kinderen van laagopgeleide ouders) (SCP 2001). Een meerderheid (58%) van de Nederlanders is bovendien bereid meer belasting te betalen voor de verbetering van het onderwijs. Ook hier geldt dat mensen met een academische opleiding naar verhouding het meest bereid zijn meer belasting te betalen voor beter onderwijs (80%).

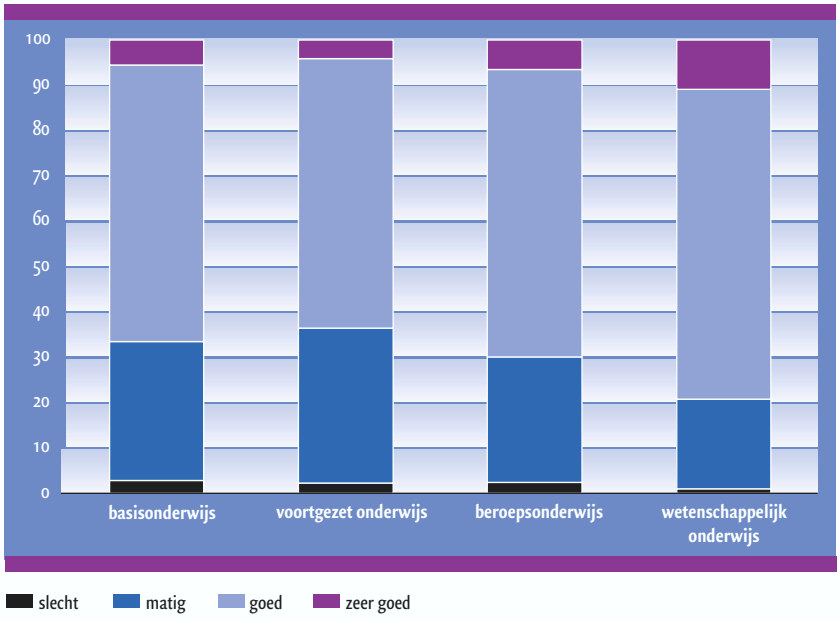
Hoe goed is het huidige onderwijs?

Ondanks alle zorgen is de doorsnee Nederlander nog redelijk tevreden over het onderwijs. In het onderzoek van Vrieze et al. krijgt het basisonderwijs in 2001 een rapportcijfer 6,7 (in onderwijstermen een ruime voldoende) en het voortgezet onderwijs een 6,6 (significant minder dan in 2000 toen nog een 6,9 werd gegeven).

In het onderzoek Kwaliteit van de quartaire sector (KQS), dat het Sociaal en Cultureel Planbureau in 2002 heeft laten uitvoeren, is de bevolking een oordeel gevraagd over de kwaliteit van het basis-, het voortgezet, het beroeps- en het wetenschappelijk onderwijs. Bedacht moet worden dat het oordeel van de meeste respondenten niet berust op recente ervaringen met de verschillende onderwijssectoren: 20% had op het moment van ondervraging een kind in het basisonderwijs, 16% in het voortgezet onderwijs, 5% van de respondenten is werkzaam in het onderwijs.[2] Bovendien werd niet in eerste instantie gevraagd naar een oordeel over de school of instelling waarmee men te maken heeft, maar naar het oordeel dat men in het algemeen heeft over de kwaliteit van het onderwijs in ons land. De antwoorden geven dan ook vooral een globale indicatie van het beeld van de kwaliteit, dat mede onder invloed van de media bij het publiek is ontstaan. De opvattingen van de ouders van schoolgaande kinderen of van respondenten die zelf werkzaam zijn in het onderwijs, zullen natuurlijk wel mede gekleurd zijn door de ervaringen met de 'eigen' school of instelling.

De meerderheid van de bevolking van 25 jaar en ouder – 64%-80% afhankelijk van de beoordeelde sector – beoordeelt de kwaliteit van de verschillende sectoren van het Nederlandse onderwijs als 'goed' of 'zeer goed'.[3] Het oordeel over het voortgezet onderwijs is het minst positief, dat over het wetenschappelijk onderwijs het meest positief; bijna 80% van de bevolking beoordeelt de kwaliteit van het laatste als 'goed' of 'zeer goed' (figuur 9.1; voor de achterliggende cijfers zie tabel B9.1 in de bijlage bij dit hoofdstuk). Een negatief oordeel blijft in de meeste gevallen beperkt tot het predikaat 'matig', het oordeel 'slecht' wordt maar zelden gegeven. Net als in het onderzoek van Vrieze et al. is het oordeel over het voortgezet onderwijs wat negatiever dan dat over het basisonderwijs.

Figuur 9.1 Oordeel van de bevolking van 25 jaar en ouder over de kwaliteit van sectoren van het Nederlandse onderwijs, 2002 (in procenten)



Bron: SCP (KQS 2002)

De meningen van verschillende bevolkingsgroepen lopen uiteen. Hoger opgeleiden zijn over het geheel genomen negatiever over de verschillende sectoren dan lager opgeleiden. Vooral het oordeel over de kwaliteit van het voortgezet onderwijs hangt samen met het opleidingsniveau; slechts iets meer dan de helft van de hoger opgeleiden beoordeelt die als 'goed' of 'zeer goed'. Van de lager opgeleiden velt meer dan 70% dat oordeel (zie tabel B9.1 in de bijlage bij dit hoofdstuk). Het oordeel over de andere sectoren hangt minder sterk samen met het opleidingsniveau; dat over de kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs varieert niet of nauwelijks met het opleidingsniveau. De groep die zelf in het verleden als deelnemer in aanraking is geweest met hoger onderwijs, oordeelt dus niet anders over de kwaliteit van het huidige wetenschappelijk onderwijs dan volwassenen die dit type onderwijs niet uit eigen ervaring kennen.

Het oordeel van oudere volwassenen is negatiever dan dat van jonge volwassenen (zie wederom tabel B9.1), ongeacht de sector van onderwijs waarover wordt geoordeeld. Mogelijk speelt mee dat ouderen over een langere periode kunnen vergelijken en daardoor eerder tot een negatief oordeel komen over het huidige onderwijs dan jongere volwassenen. Het onderwijs dat zij destijds hebben gevolgd, fungeert wellicht als beoordelingskader waartegen het huidige wordt afgezet. Doordat ouderen weinig of

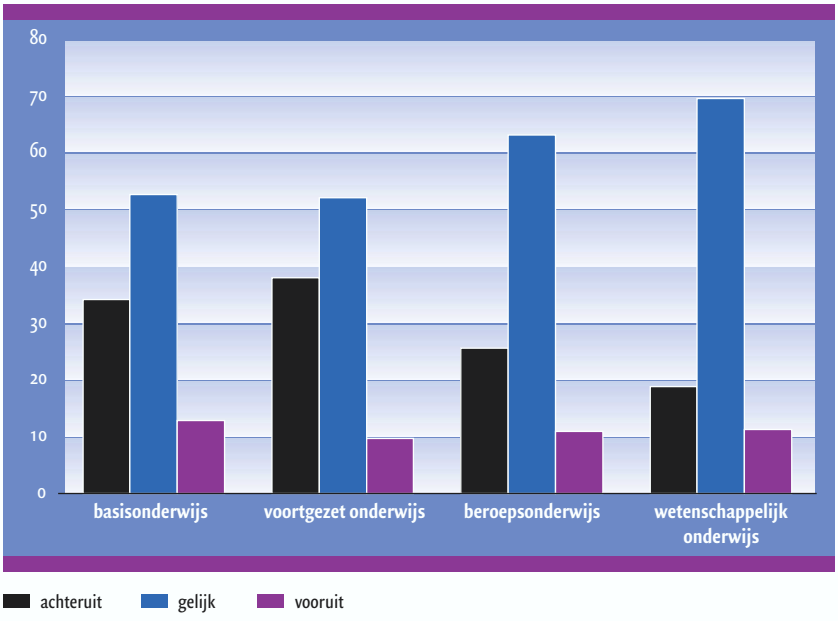
geen contact hebben met het huidige onderwijs, zijn zij ook niet in de gelegenheid het negatieve beeld dat uit de berichten in de media naar voren komt, op basis van concrete ervaringen te corrigeren. Mogelijk vallen ouderen ook eerder ten prooi aan een diffuus, nostalgisch gevoel, dat vroeger alles beter was.

Gaat het de goede kant op met het onderwijs?

Op basis van de berichten in de media ontstaat gemakkelijk de indruk dat het onderwijs in een crisis is beland. Uit onderzoek blijkt dat de bevolking inderdaad het gevoel heeft dat het de laatste jaren is verslechterd. Op de vraag of het de laatste tijd de goede of juist de verkeerde kant op gaat met het onderwijs, antwoordde in 2001 23% van de Nederlanders dat het de goede kant op gaat; bijna de helft (49%) vindt echter dat het tegenovergestelde (Vrieze et al. 2001).

In het SCP-onderzoek Kwaliteit van de quartaire sector is de bevolking de vraag voorgelegd of de kwaliteit van de verschillende onderwijssectoren in de laatste vijf jaar vooruit of achteruit is gegaan. Het gevoel van achteruitgang overheerst; het aantal volwassenen dat denkt dat de kwaliteit de laatste vijf jaar achteruit is gegaan, is veel groter dan het aantal dat denkt dat de kwaliteit is verbeterd. Vooral het oordeel over de ontwikkeling van het voortgezet onderwijs is negatief: bijna 40% van de bevolking meent dat dat in kwaliteit is verminderd, terwijl maar 10% vooruitgang bespeurt (figuur 9.2, voor de achterliggende cijfers zie tabel B9.2).

Figuur 9.2 Oordeel van de bevolking van 25 jaar en ouder over de verandering in de laatste vijf jaar van de kwaliteit van sectoren van het Nederlandse onderwijs, 2002 (in procenten)



Bron: SCP (KQS 2002)

Het oordeel over het basisonderwijs is weliswaar iets minder negatief, maar toch ziet de bevolking ook in deze sector vaker achteruitgang dan vooruitgang. Het oordeel over het wetenschappelijk onderwijs is het meest neutraal, het percentage dat denkt dat de kwaliteit gelijk is gebleven, is relatief groot en de balans tussen het aantal volwassenen dat denkt dat de kwaliteit vooruit of juist achteruit is gegaan, is niet al te negatief.

Ook in de beoordeling van de ontwikkelingen van de kwaliteit in de laatste vijf jaar tonen hoger opgeleiden zich het meest kritisch, en dan vooral over het voortgezet onderwijs. Maar liefst 53% van de hoger opgeleide volwassenen meent dat de kwaliteit van het voortgezet onderwijs de laatste vijf jaar is verslechterd, terwijl een luttele 6% denkt dat er vooruitgang is geboekt (zie tabel B9.2 in de bijlage bij dit hoofdstuk). Het oordeel van hoger opgeleiden over de ontwikkeling van de kwaliteit van het basisonderwijs is iets minder negatief, maar niettemin nog tamelijk pessimistisch (44% achteruitgang, 10% vooruitgang).

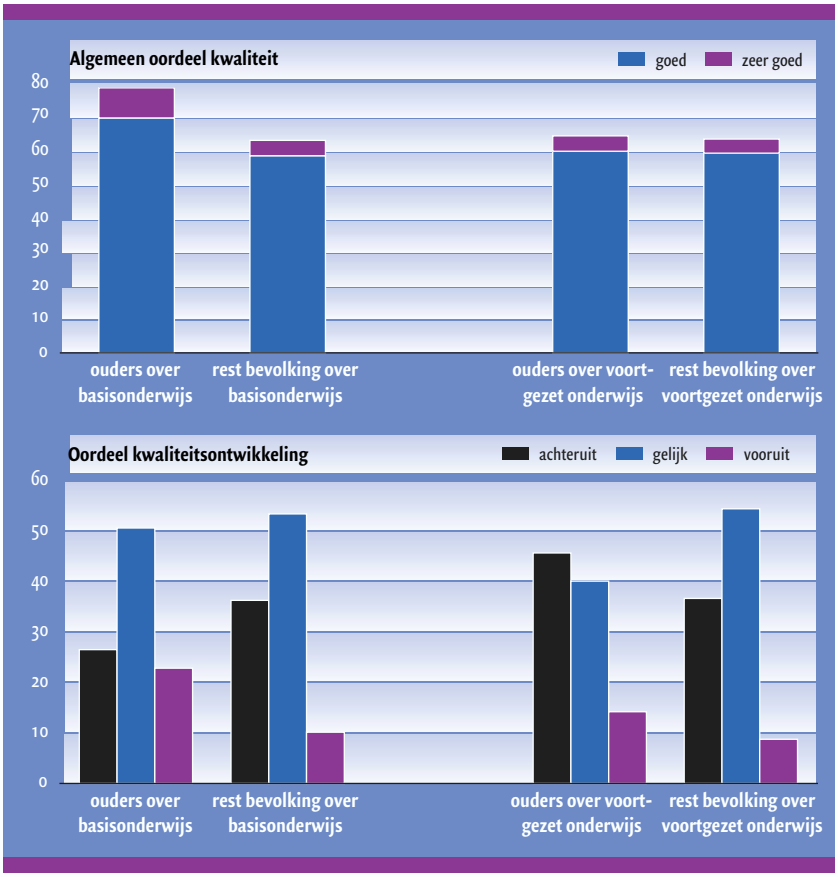
Verder komt ook nu naar voren dat ouderen vaker een negatief oordeel vellen dan jongeren, zij het dat de verschillen veel minder groot zijn dan die tussen lager en hoger opgeleiden.

Dat het gevoel van achteruitgang stevig wortel heeft geschoten in de publieke opinie, blijkt uit het feit dat ook bij de meest positieve bevolkingsgroepen (jonge volwassenen, lager opgeleiden) het aantal pessimisten groter is dan het aantal optimisten.

Ouders van leerlingen

Volwassenen zonder schoolgaande kinderen zullen hun indruk van de toestand van het onderwijs vooral baseren op de berichten in de media, ouders van leerlingen hebben daarnaast hun eigen ervaringen met de school van hun kind(eren). Het beeld van de kwaliteit van het Nederlandse basisonderwijs lijkt positief te worden beïnvloed door deze ervaringen. Ouders van basisschoolleerlingen zijn er duidelijk beter over te spreken dan andere volwassenen (figuur 9.3; voor de achterliggende cijfers wordt verwezen naar tabel B9.1 en tabel B9.2 in de bijlage bij dit hoofdstuk). Ook zijn zij veel meer dan anderen van mening dat de kwaliteit van het basisonderwijs de laatste jaren is vooruitgegaan. Waar het brede publiek vooral achteruitgang ziet, weegt het aantal optimisten onder de ouders van basisschoolleerlingen bijna op tegen het aantal pessimisten.

Figuur 9.3a/b **Oordeel over de kwaliteit van het basis- en het voortgezet onderwijs en over kwaliteitsontwikkeling, volwassenen met en zonder kinderen in het desbetreffende onderwijs, 2002 (in procenten)**



Bron: SCP (KQS 2002)

Het beeld van de kwaliteit van het voortgezet onderwijs lijkt daarentegen niet positief te worden beïnvloed door de ervaringen met de school van het eigen kind. Integendeel, ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn negatiever dan andere volwassenen; ze zijn vaker van mening dat de kwaliteit van het voortgezet onderwijs de laatste vijf jaar is verslechterd. Weliswaar zijn zij ook wat vaker dan anderen van mening dat de kwaliteit is vooruitgegaan, maar het beeld dat ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs hebben van de ontwikkeling van die onderwijssector, is allerminst rooskleurig.

En het onderwijspersoneel?
Een andere groep die het oordeel over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs op eigen ervaring kan baseren, is het onderwijspersoneel. Het oordeel van deze werknemers (5% van de respondenten in het onderzoek Kwaliteit van de quartaire sector werkt in het onderwijs) over het voortgezet onderwijs vertoont een zekere gelijkenis met dat van de ouders van leerlingen in die sector.[4] Vaker dan andere volwassenen bestempelt het onderwijspersoneel de kwaliteit van het voortgezet onderwijs als 'slecht' of 'matig', en veel vaker dan andere volwassenen is het onderwijspersoneel van mening dat de kwaliteit ervan in de afgelopen vijf jaar is verminderd (57% ziet achteruitgang, bij de overige volwassenen is dat 37%). Ook hun oordeel over het beroepsonderwijs is negatiever dan dat van de rest van de bevolking (vaker 'slecht' of 'matig', vaker van mening dat de kwaliteit de laatste vijf jaren is verminderd). Over het basisonderwijs oordeelt het onderwijspersoneel daarentegen niet negatiever dan de rest van de bevolking, zij het dat het niet zo optimistisch is als de ouders van de leerlingen van het basisonderwijs.

De media en de publieke opinie
Al met al valt te concluderen dat het Nederlandse onderwijs in de ogen van de meerderheid van de bevolking weliswaar nog goed is, maar dat velen het gevoel hebben dat de kwaliteit er de laatste jaren bepaald niet op vooruit is gegaan. De berichten in de media over problemen in het onderwijs hebben hun uitwerking op de publieke opinie niet gemist.

Verreweg de meeste aandacht in de media gaat uit naar de problemen die samenhangen met het lerarentekort. In overstemming daarmee bestempelt de bevolking het tekort aan leraren steeds meer als het ernstigste punt van zorg in het basis- en voortgezet onderwijs. Ook de media-aandacht voor de problemen met de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs (basisvorming, studiehuis) heeft de publieke opinie niet onberoerd gelaten. In deze sector staat in de ogen van het publiek de kwaliteit het meest onder druk. Volwassenen die dichter bij het onderwijs staan – ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs, werknemers in het onderwijs – zijn nog pessimistischer over de ontwikkeling van de kwaliteit van het voortgezet onderwijs. De relatief geringe aandacht in de media voor het hoger onderwijs wordt weerspiegeld in het betrekkelijk gunstige oordeel dat de bevolking velt over de kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs.

9.3 De kwaliteit vanuit het gezichtspunt van ouders, leerlingen, studenten en afnemers

9.3.1 Het oordeel van ouders over het basis- en het voortgezet onderwijs
Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 9.1, zijn er aan het begrip kwaliteit van het onderwijs vele aspecten te onderscheiden. Zo kunnen ouders in hun oordeel over de kwaliteit refereren aan de ingezette middelen (bv. personeel of gebouwen), aan het onderwijs-

proces of aan de behaalde resultaten. Bovendien leven er over de vraag wat kenmerkend is voor een goed onderwijsproces en welke doelstellingen het onderwijs zou moeten realiseren, verschillende opvattingen.

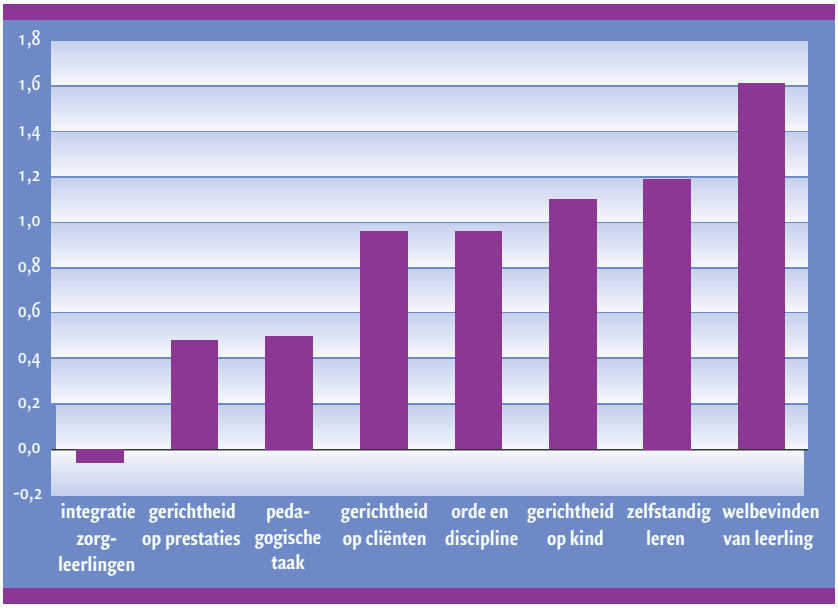
Wat vinden ouders belangrijk?
De tevredenheid van ouders met de kwaliteit van de school van hun kinderen is een resultante van de wensen die zij koesteren ten aanzien van het onderwijs, en de mate waarin de school van hun kind hieraan beantwoordt. In het SCP-onderzoek Ouders en de kwaliteit van het funderend onderwijs (KFO) is nagegaan aan welke kenmerken en onderwijsdoelstellingen ouders van leerlingen in het basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs belang hechten.[5] Ouders kregen een reeks uitspraken voorgelegd met de vraag in hoeverre zij die kunnen onderschrijven[6]:
- de school moet een pedagogische taak vervullen (overdracht van normen en waarden, bijbrengen van sociale vaardigheden en van respect voor andere culturen);
- het is belangrijk dat leerlingen zo goed mogelijk presteren, waarbij de leerstof het uitgangspunt is;
- orde, inzet en discipline zijn belangrijk in het onderwijs;
- het onderwijs moet rekening houden de eigenheid van elk kind en met de verschillen tussen leerlingen;
- het onderwijs moet gericht zijn op het leren zelfstandig opdrachten uitvoeren en het leren samenwerken ('zelfstandig leren');
- in het onderwijs moet rekening worden gehouden met de wensen en opvattingen van ouders en leerlingen;
- leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen moeten zoveel mogelijk binnen het reguliere onderwijs worden opgevangen;
- de school moet probleemgedrag tegengaan (pesten, diefstal, vandalisme, geweld, spijbelen);
- leerlingen met uiteenlopende capaciteiten moeten in een zelfde groep worden geplaatst (alleen voortgezet onderwijs).

Niet voor alle doelstellingen en kenmerken bestaat evenveel steun. Ze zijn onderling ook niet altijd goed te vergelijken: de integratie van zorgleerlingen is een streven van een andere orde dan, bijvoorbeeld, het rekening houden met de wensen van ouders en leerlingen.

In het *basisonderwijs* bestaat relatief weinig steun voor de opvatting dat leerlingen met problemen binnen het reguliere onderwijs moeten worden opgevangen; de negatieve waarde geeft aan dat er meer ouders zijn die het daarmee oneens zijn dan ouders die het ermee eens zijn (figuur 9.4). Verder lopen ouders ook niet erg warm voor het centraal stellen van leerprestaties in het basisonderwijs. Doelstellingen met betrekking tot het zelfstandig leren kunnen daarentegen op meer steun rekenen.

Opvallend is dat de steun voor de opvoedkundige taken en doelstellingen die veelal aan het onderwijs worden toegeschreven, niet erg groot is (de gemiddelde score ligt halverwege 'noch mee eens, noch mee oneens' en 'mee eens'). Dit ondanks pleidooien voor de versterking van de pedagogische opdracht van de school, waarop later in dit hoofdstuk wordt teruggekomen. Waarschijnlijk brengt de verantwoordelijkheid die ouders zelf voelen voor de opvoeding van hun kind, hen ertoe een zeker voorbehoud te maken ten aanzien van de taak van de school op dat terrein.

Figuur 9.4 Opvattingen van ouders van basisschoolleerlingen over de wenselijkheid van verschillende kenmerken en doelstellingen van het onderwijs in basisscholen,[a] 2000



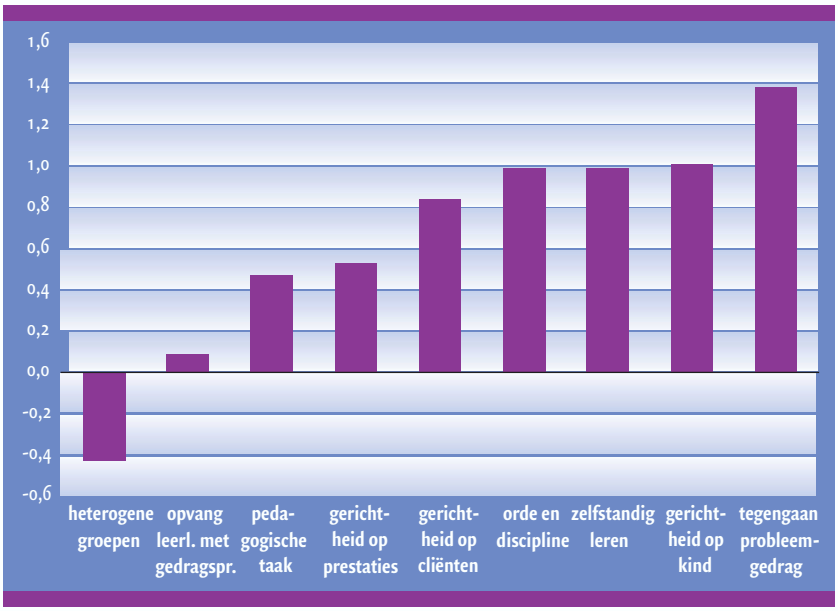
a Gemiddelde score op een schaal die loopt van –2 ('geheel oneens met de desbetreffende taak of eigenschap') naar 0 ('noch eens, noch oneens') tot +2 ('geheel eens met de desbetreffende taak of eigenschap').

Bron: SCP (KFO 2000)

Op basis van hun onderlinge samenhang zijn de verschillende opvattingen in figuur 9.4 in te dikken tot twee clusters. Het ene cluster omvat de eigenschappen kindgerichtheid, het rekening houden met wensen van ouders, het zelfstandig leren en de pedagogische taken en doelstellingen van de school. Het tweede cluster omvat nadruk op prestaties, op orde, inzet en discipline en het er tégen zijn dat leerlingen met problemen zo veel mogelijk binnen het reguliere basisonderwijs worden opgevangen. Deze clustering komt in grote lijnen overeen met de resultaten van Denessen (1999), die de achterliggende oriëntaties typeert als respectievelijk een leerlinggerichte en een leerstofgerichte onderwijsideologie[7], maar die ook met het begrippenpaar modern en traditioneel zijn te vangen.

De lijst van doelen en eigenschappen die aan ouders met kinderen in het *voortgezet onderwijs* is voorgelegd, komt in grote lijnen overeen met die over het basisonderwijs, maar is waar nodig aangepast aan de situatie in het voortgezet onderwijs. Er is meer aandacht voor het tegengaan van probleemgedrag (niet alleen tegengaan van pesten, maar ook optreden tegen diefstal, vandalisme en geweld, en spijbelen, tegengaan van gebruik van alcohol, tabak en drugs). Verder is gevraagd naar de opvatting over de wijze van groepering van leerlingen met uiteenlopende capaciteiten (homogene of heterogene groepen), een onderwerp dat in de brugperiode van scholengemeenschappen speelt. Figuur 9.5 geeft een overzicht van de adhesie voor de verschillende doelstellingen en kenmerken.

Figuur 9.5 Opvattingen van ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs over de wenselijkheid van verschillende kenmerken en doelstellingen van het onderwijs in scholen voor voortgezet onderwijs,[a] 2000



a Gemiddelde score op een schaal die loopt van –2 ('geheel oneens met de desbetreffende taak of eigenschap') naar 0 ('noch eens, noch oneens') tot +2 ('geheel eens met de desbetreffende taak of eigenschap').

Bron: SCP (KFO 2000)

Bestrijding van probleemgedrag blijkt voor ouders de allerhoogste prioriteit te hebben, net als in het basisonderwijs waar dat geldt voor het tegengaan van pesten. De steun voor prestatiedoelstellingen (bereiken van het hoogst haalbare prestatieniveau, het behalen van hoge rapportcijfers) is ook in het voortgezet onderwijs niet zo groot. Meer steun is er voor de doelstellingen van het zelfstandig leren (het leren actief en zelfstandig te werken, het leren samenwerken, het leren informatie te verzamelen), zij het dat dit

niet betekent dat men de leerkracht vooral een begeleidende rol toekent. Het wordt belangrijker gevonden dat leraren goed zijn in het overbrengen van de leerstof en dat zij goede vakdocenten zijn, dan dat zij in de eerste plaats optreden als begeleider van leerprocessen (niet in figuur 9.5). De steun voor opvoedkundige doelstellingen en taken is, net als in het basisonderwijs, betrekkelijk gering. Het zo veel mogelijk opvangen van leerlingen met gedragsproblemen kan ook bij ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs op relatief weinig steun rekenen.

Op het punt van de groepering van leerlingen met uiteenlopende capaciteiten overweegt de voorkeur voor homogene groepen. De ontwikkeling in de jaren negentig waarbij de brede, drie of vier schoolsoorten omvattende brugklas plaats heeft gemaakt voor de smalle, twee schoolsoorten omvattende brugklas, sluit dus aan bij de voorkeur van ouders (Bronneman-Helmers et al. 2002). De afname van het aantal categoriale brugklassen – een brugklas bestaande uit twee schoolsoorten werd het dominante model – lijkt minder goed bij deze voorkeur te passen.

De opvattingen van ouders variëren met het type voortgezet onderwijs dat hun kind volgt. Het grootst is het verschil tussen ouders met kinderen in het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en die met kinderen in het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo). De eersten hechten meer dan gemiddeld aan orde en discipline, leggen meer nadruk op prestaties en streven iets minder naar invloed van ouders; de laatsten zijn minder voorstander van het zoveel mogelijk binnen de school houden van leerlingen met gedragsproblemen, en hechten wat minder aan het tegengaan van probleemgedrag op de school (maar daar is dan ook minder sprake van op het vwo; zie Bronneman-Helmers et al. 2002). Ouders van vwo–leerlingen zijn ook wat vaker tegenstander van een heterogene groepering van leerlingen met uiteenlopende capaciteiten.

De genoemde verschillen zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op verschillen in het opleidingsniveau van de ouders; hoger opgeleide ouders hechten minder aan orde en discipline en minder aan een hoog prestatieniveau dan lager opgeleide ouders. Dat neemt overigens niet weg dat kinderen van hoger opgeleide ouders in groten getale in de hogere schoolsoorten zijn te vinden. Wellicht leidt de vanzelfsprekendheid van goede prestaties bij hoger opgeleiden tot een zekere relativering van het belang van de prestatiedoelstelling. Ook in het basisonderwijs hechten hoger opgeleide ouders minder aan orde en discipline en aan prestaties.

De steun voor de doelstellingen van het zelfstandig leren varieert niet tussen lager en hoger opgeleiden, of tussen schoolsoorten van het voortgezet onderwijs. Afgaande op deze gegevens is er over een brede linie een behoorlijke steun voor de gedachte die ook achter het studiehuis zit.

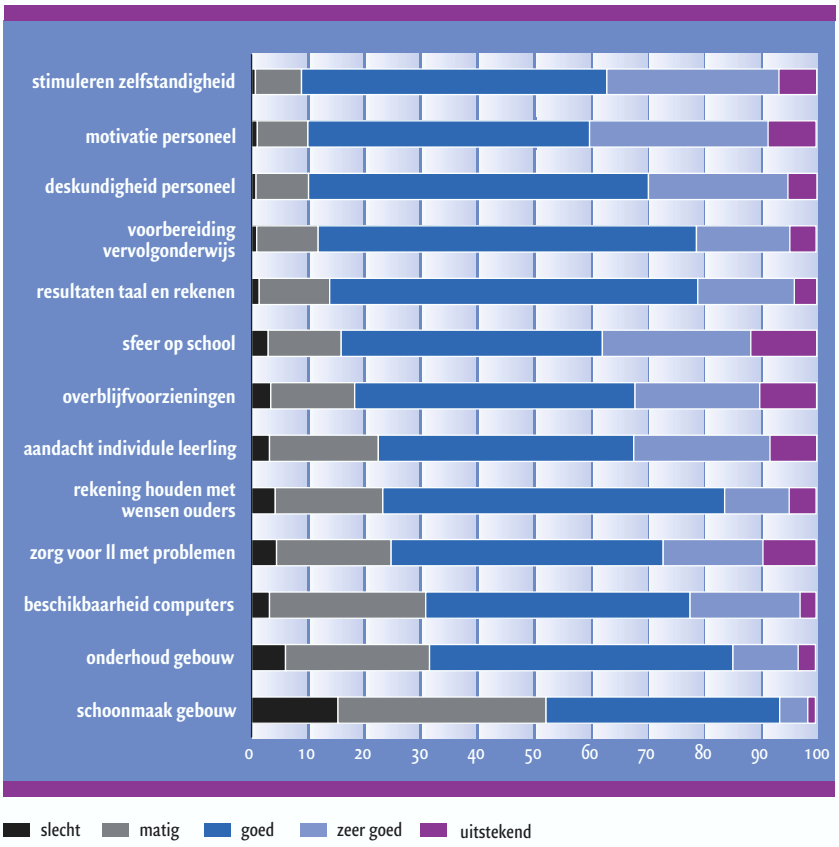
Opvallend is de overeenkomst in opvattingen tussen ouders met kinderen in het basis- en in het voortgezet onderwijs. Dit ondanks het verschillende karakter van basis- en voortgezet onderwijs, waarbij het laatste veel meer in het teken staat van presteren en

selecteren en waar succes of falen aanzienlijke gevolgen heeft voor de maatschappelijke kansen. Niettemin staat de prestatiedoelstelling ook in het voortgezet onderwijs niet erg hoog op de agenda van ouders.

Hoe goed vinden ouders de basisschool van hun kind?
In figuur 9.4 en figuur 9.5 is een beeld gegeven van het belang dat ouders hechten aan doelstellingen en eigenschappen van het basis- en voortgezet onderwijs. In de recente SCP-enquête Kwaliteit van de quartaire sector (KQS) is ouders rechtstreeks gevraagd hoe goed ze de school van hun kind op een aantal punten vinden.[8] Het beeld van de kwaliteit van de basisschool dat uit deze directe vraagstelling naar voren komt, is tamelijk positief (figuur 9.6). De overgrote meerderheid van de ouders typeert het onderwijs op de school van hun kind op belangrijke onderdelen als 'goed' of 'zeer goed'. Uitgesproken positief is het oordeel over de mate waarin de school het zelfstandig leren en werken stimuleert. Dit is niet alleen een punt waaraan ouders veel belang hechten, maar ook een waarop de scholen in de ogen van ouders goed scoren. Ook de inzet en deskundigheid van het personeel worden door de overgrote meerderheid van de ouders als ten minste 'goed' beoordeeld. Het onderhoud en de schoonmaak van het schoolgebouw zijn in ogen van de ouders duidelijk de zwakste schakels, terwijl ook het oordeel over de beschikbaarheid van moderne leermiddelen (computers) naar verhouding negatief is. Van de onderdelen die met het onderwijsproces zelf te maken hebben, komen de aandacht voor de individuele leerling en de zorg voor leerlingen met problemen er minder goed van af. Uit een vergelijkbare vraagstelling in het SCP-onderzoek Ouders en de kwaliteit van het funderend onderwijs uit 2000 kwam de zorgbreedte ('begeleiding bij leerproblemen' en 'begeleiding van hoogbegaafde leerlingen') eveneens als een relatief zwak punt van de basisschool naar voren (SCP 2001: 96).

De totaalscore voor de gepercipieerde kwaliteit van het basisonderwijs die op basis van de items in figuur 9.6 is te berekenen, bedraagt 3,1, en ligt daarmee een tiende punt boven de waarde die met het oordeel 'goed' overeenkomt (1= slecht, 2= matig, 3= goed, 4= zeer goed, 5= uitstekend).[9]

Figuur 9.6 Oordeel van ouders over de kwaliteit van de basisschool van hun kind, 2002 (in procenten)[a]



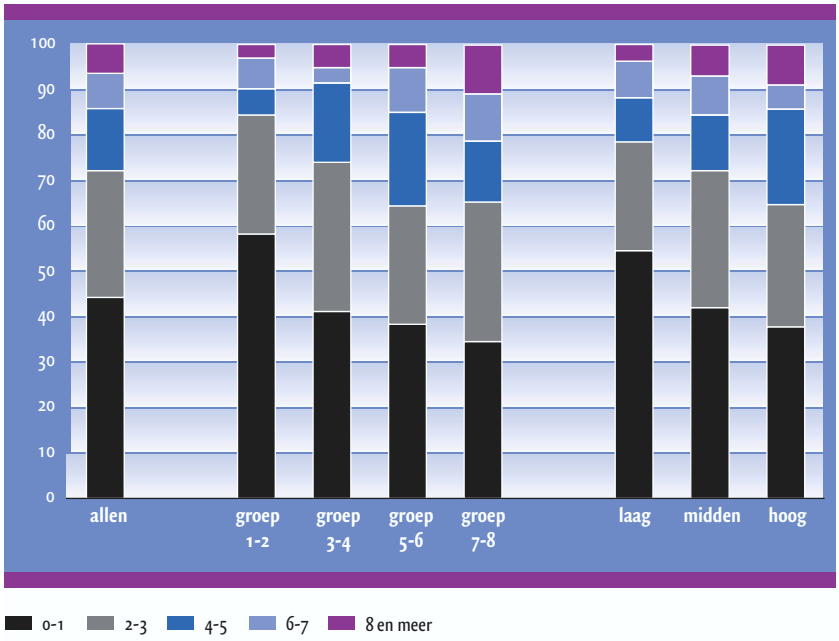
a De items zijn geordend volgens het percentage dat de school ten minste als 'goed' beoordeelt.

Bron: SCP (KQS 2002)

Het kwaliteitsoordeel van ouders met kinderen in de onderbouw van het basisonderwijs (groep 1–4) is gemiddeld genomen positiever dan van ouders met kinderen in de bovenbouw (groep 5–8). Waarschijnlijk zwakt het aanvankelijk positieve oordeel wat af, als gevolg van ervaringen die men opdoet en problemen die men in de loop van het basisonderwijs ervaart. Dat geldt met name voor het oordeel over kenmerken als de 'aandacht voor de individuele leerling', de 'zorg voor leerlingen met problemen' en de 'sfeer'. Verder blijkt dat hoger opgeleide ouders op de meeste onderdelen wat kritischer zijn over de kwaliteit van de basisschool van hun kind dan lager opgeleide ouders.

Uit de presentatie van het oordeel van ouders per kwaliteitsonderdeel en uit de berekende totaalscore komt een positief beeld naar voren, met als uitzondering het oordeel over het schoonmaken van de school. Dat neemt niet weg dat bij elk van de onderdelen een aantal ouders de kwaliteit van de school als slecht of matig beoordeelt. Als dat telkens dezelfde ouders zijn, dan is er een groep die serieus problemen ervaart met de kwaliteit van de school van hun kind. Het trekken van een grens – op hoeveel van de dertien kenmerken moet een ouder de school van het kind als matig of slecht beoordelen om van een serieus probleem te spreken? – heeft een element van willekeur in zich. Het is daarom beter in kaart te brengen hoeveel ouders de school op een of meer onderdelen als matig of slecht beoordelen. Dan blijkt dat ongeveer 45% van hen dat doet op geen of hooguit één onderdeel, terwijl nog eens een kleine 30% de kwaliteit op twee of drie onderdelen matig of slecht vindt. Daarna begint het grijze gebied waarin de klachten toenemen en het oordeel negatiever wordt: ruim één op de vier ouders ervaart de kwaliteit op vier of meer onderdelen als matig af slecht, één op de zeven ouders heeft dat oordeel over zes of meer onderdelen (figuur 9.7)

Figuur 9.7 Kwaliteitsoordeel van ouders over de basisschool van hun kind, cumulatie van negatieve oordelen[a] naar de groep van het kind en naar opleidingsniveau van de ouders, 2002 (in procenten)



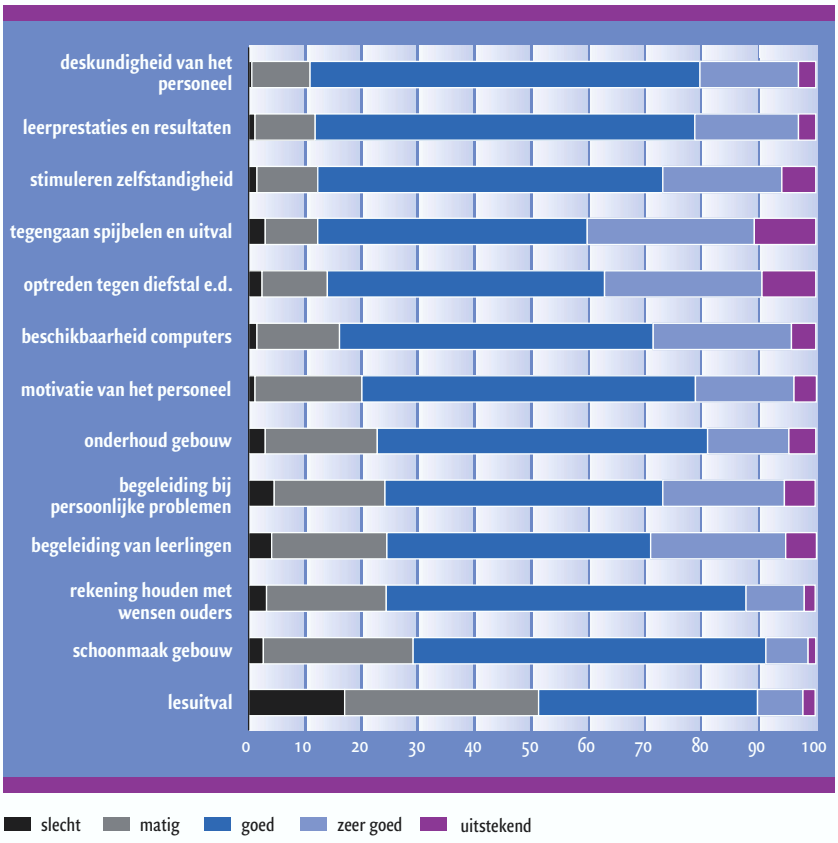
a Aantal kwaliteitsonderdelen uit een lijst van dertien dat als slecht of matig wordt beoordeeld.

Bron: SCP (KQS 2002)

Wanneer onderscheid gemaakt wordt naar de groep waarin het kind zit, dan komt duidelijk naar voren dat de kritiek toeneemt naarmate de leerling langer op de basisschool zit. Gaande van groep 1-2 naar groep 7-8 verdubbelt het aantal ouders dat de kwaliteit van de school op veel (zes of meer) onderdelen als slecht of hooguit matig beoordeelt. Verder komt ook de meer kritische houding van de hoger opgeleide ouders duidelijk naar voren. Ook bij de groep ouders met veel klachten is het schoonmaken van het gebouw het meest genoemde zwakke punt, onmiddellijk gevolgd door de aandacht voor de individuele leerling en de zorg voor leerlingen met problemen.

Hoe goed vinden ouders de school voor voortgezet onderwijs van hun kind?
Aan ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs is eveneens de vraag voorgelegd hoe goed zij de school van hun kind vinden. Net als in het basisonderwijs oordelen ouders overwegend positief over de verschillende kwaliteitsonderdelen (figuur 9.8).

Figuur 9.8 Oordeel van ouders over de kwaliteit van de school voor voortgezet onderwijs van hun kind, 2002 (in procenten)[a]



a De items zijn geordend volgens het percentage dat de school ten minste als goed beoordeelt.

Bron: SCP (KQS 2002)

Een belangrijke uitzondering is de mate waarin de school erin slaagt het lesprogramma volledig uit te voeren. De helft van de ouders kwalificeert de school van hun kind in dat opzicht als 'matig' of 'slecht'. Ouders zien duidelijk hoe hun kinderen de gevolgen van het lerarentekort aan den lijve ervaren. Verder is, net als in het basisonderwijs, het schoonmaken van het gebouw een relatief zwak punt en datzelfde geldt voor de begeleiding van leerlingen.

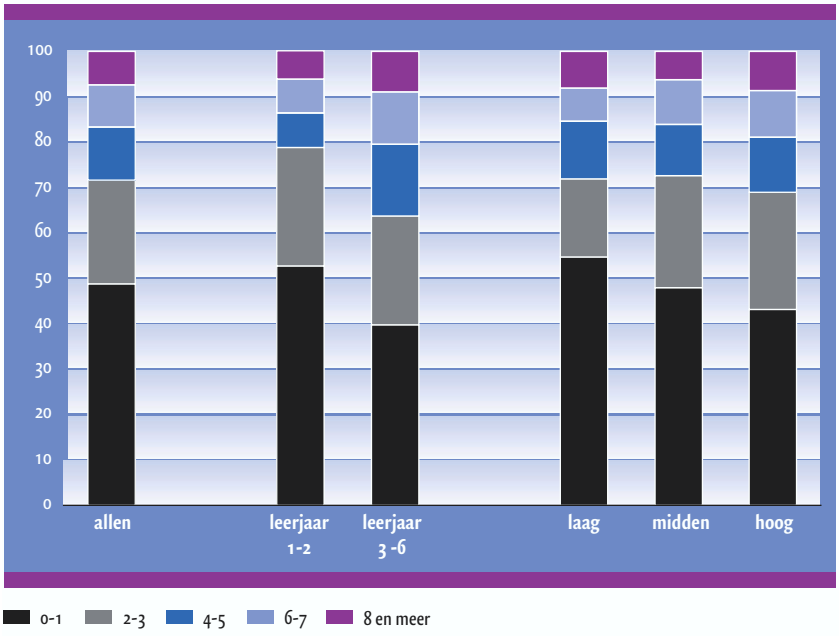
Het oordeel over het personeel is tamelijk positief, zij het dat de motivatie van het personeel wat minder positief wordt beoordeeld dan de deskundigheid. In vergelijking met het basisonderwijs is het oordeel over de beschikbaarheid van computers in het voortgezet onderwijs positiever en ook op het punt van leerprestaties en resultaten – deze staan tamelijk centraal in het voortgezet onderwijs – is het oordeel positief.

Eerder bleek dat ouders het tegengaan van spijbelen en schooluitval, en het optreden tegen diefstal, vandalisme, en dergelijke in het voortgezet onderwijs bijzonder belangrijk vinden. Scholen voor voortgezet onderwijs oogsten veel waardering op dit punt; volgens de overgrote meerderheid van de ouders slagen scholen erin daar een goede invulling aan te geven.

Niet alle vormen van voortgezet onderwijs oogsten evenveel waardering. Het oordeel over de kwaliteit van het vwo/gymnasium is over het geheel wat positiever dan het oordeel over het havo en het vmbo. Verder zijn ouders van brugklasleerlingen vaker tevreden over de kwaliteit dan ouders met leerlingen in de hogere leerjaren.

Ook in het voortgezet onderwijs is er een groep ouders in wier ogen de kwaliteit van de school op meerdere onderdelen ondermaats is. De groep die overwegend negatief oordeelt, vormt, net als in het basisonderwijs, een minderheid. De helft van de ouders is uitermate positief en beoordeelt de kwaliteit op geen of hooguit één onderdeel als slecht of matig, zeven op de tien ouders zijn ontevreden over ten hoogste drie van de dertien onderdelen genoemd in figuur 9.8. Maar er zijn ook ouders bij wie de ontevredenheid overheerst; een op de zes ouders is negatief over zes of meer onderdelen, een aantal dat iets groter is dan in het basisonderwijs. Over de kwaliteit van het voortgezet onderwijs zijn de opvattingen van ouders wat meer gepolariseerd dan over de kwaliteit van het basisonderwijs; er zijn meer ouders die op alle punten tevreden zijn, maar ook meer ouders die op veel punten ontevreden zijn (figuur 9.9).

Figuur 9.9 Kwaliteitsoordeel van ouders over de school voor voortgezet onderwijs van hun kind, cumulatie van negatieve oordelen[a] naar onderwijsfase en opleidingsniveau van de ouders, 2002 (in procenten)



a Aantal kwaliteitsonderdelen uit een lijst van dertien, dat als slecht of matig wordt beoordeeld.

Bron: SCP (KQS 2002)

Ook in het voortgezet onderwijs doet zich het verschijnsel voor dat ouders negatiever oordelen naarmate de loopbaan van hun kind in het voortgezet onderwijs verder is gevorderd. Verder zijn hoger opgeleiden wederom wat kritischer, zij het dat het verschil tussen hoger en lager opgeleiden minder groot is dan in het basisonderwijs. Naast lesuitval zijn het ontbreken van begeleiding van leerlingen (inclusief begeleiding bij persoonlijke problemen) en het geen rekening houden met de wensen van ouders de meest genoemde tekortkomingen.

Klachten van ouders over het basis- en voortgezet onderwijs.
Sinds 1998 bestaat er in het basis- en voortgezet onderwijs een wettelijke klachtenregeling. Voor die tijd konden ouders eventuele klachten indienen bij de inspectie van het onderwijs. De nieuwe klachtenregeling, die in de zogenoemde Kwaliteitswet is opgenomen, wordt geacht drie functies te vervullen: een juridische functie (ouders, leerlingen en docenten de gelegenheid geven om klachten aan de orde te stellen), een signaalfunctie (het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen) en een communicatiefunctie (verbeteren van de communicatie tussen de school, de ouders en de leerlingen). De meeste scholen (70%) werken met de modelklachtenregeling die is opgesteld door de landelijke organisaties van ouders, personeel, schoolleiders en besturen.

Uit een eerste evaluatieonderzoek onder 200 basisscholen en 100 scholen voor voortgezet onderwijs blijkt dat vooral de juridische functie van de regeling wordt gerealiseerd; slechts een beperkt deel van de scholen ziet een klacht als een mogelijkheid om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren of als een signaal dat de communicatie met ouders wellicht te verbeteren valt. Verreweg de meeste (95%) van de 96 klachten die zijn onderzocht, zijn afkomstig van ouders.

In het basisonderwijs richten de meeste klachten (43%) zich op de handelwijze van leerkrachten (onverantwoord pedagogisch handelen, onveilig klimaat in de school, bv. pesten, een verkeerde diagnose, onvoldoende begeleiding, intimidatie of mishandeling). Ruim één op de drie klachten (35%) valt er onder het kopje onbehoorlijk bestuur (klachtenafhandeling door schoolleiding of bestuur, communicatie met de ouders, de kwaliteit van het onderwijs of de inning van de ouderbijdrage).

In het voortgezet onderwijs is het klachtenpatroon wat gevarieerder en komen ook andere zaken aan de orde: in 30% van de gevallen gaat het om sancties (schorsing of verwijdering van een leerling), in ruim een kwart om onbehoorlijk bestuur, en in bijna een kwart om bevordering (bevordering naar een volgend leerjaar, examenuitslagen, advies over schooltype of vervolgonderwijs).

Seksuele intimidatie wordt in het basisonderwijs in 16% van de gevallen genoemd en in het voortgezet onderwijs in 12%.

Meestal gaat het overigens om een combinatie van klachten: de leraar heeft iets fout gedaan, de schoolleiding heeft vervolgens niet ingegrepen en het bestuur heeft de klacht niet serieus genomen (Vermaas en Wiersma 2000).

Uit de reacties op het onderzoek blijkt dat er het nodige schort aan de communicatie tussen ouders en school. Scholen voelen zich vaak geschoffeerd door een formele klacht; ze vinden veel klachten futiel en de drempel om een klacht in te dienen te laag. Ouders hebben het gevoel dat er onvoldoende naar hen wordt geluisterd en dat er na een klacht niets gebeurt. De algemene indruk is dat de meeste klachten, desnoods met hulp van een externe vertrouwenspersoon, binnen de school kunnen worden opgelost (*Didaktief en school* april 2001, *Het Onderwijsblad* september 2001).

Uit onvrede van school veranderen

Wanneer klagen niet helpt en de problemen voortduren, is een overstap naar een andere basisschool de uiterste stap voor ontevreden ouders. Uit de SCP-enquête Kwaliteit van het funderend onderwijs is af te leiden dat 6% à 7% van de basisschoolleerlingen ooit uit onvrede van basisschool is gewisseld (daarnaast doet nog ongeveer 10% dit i.v.m. verhuizing). Dit percentage ligt in de onderbouw logischerwijze op een lager niveau en loopt op tot rond de 9% voor bovenbouwleerlingen. Meest genoemde redenen zijn ontevredenheid met de onderwijskundige aanpak ('paste niet bij het kind'), het niet naar de zin hebben van het kind, een slechte communicatie tussen school en ouders, en onvrede met het beleid en/of de organisatie van de school. Het uitwijken naar een andere school in verband met de samenstelling van de leerlingenpopulatie

– een verwijzing naar het verschijnsel van de 'witte vlucht' – wordt nauwelijks als reden genoemd. Waarschijnlijk doet dit fenomeen zich vooral bij de keuze van een school voor.

In het voortgezet onderwijs neemt het uit onvrede veranderen van school niet zo'n hoge vlucht. Ongeveer 4% van de leerlingen is om andere redenen dan verhuizing van school gewisseld. Worden de leerlingen die het op de vorige opleiding niet konden bolwerken ('opleiding was te zwaar'), daarvan afgetrokken, dan resteert een percentage leerlingen dat uit onvrede van school is gewisseld van niet meer dan 2. Bij dit lage percentage moet wel worden bedacht dat het aanbod van scholen in het voortgezet onderwijs minder ruim is dan in het basisonderwijs. Leerlingen die uit onvrede van school zijn gewisseld zijn naar verhouding veel te vinden in het vbo.

Overstappen naar het particuliere (commerciële) onderwijs.
Er is betrekkelijk weinig bekend over de omvang en de (eventuele) groei van het particuliere basis- en voortgezet onderwijs. Er is in Nederland vrijheid van onderwijs, hetgeen inhoudt dat iedereen op eigen kosten een school mag beginnen.

Naar schatting zijn er ongeveer tien particuliere basisscholen.[10] Het merendeel is opgericht uit onvrede met het reguliere, bekostigde onderwijs. In februari 2002 werd in Schoonhoven voor het eerst een particuliere basisschool gesticht, waarvan de personele kosten (twee bevoegde leerkrachten) structureel worden betaald door een aantal bedrijven. Bij dit initiatief was de achterliggende gedachte dat er in het gewone onderwijs te weinig rekening wordt gehouden met verschillen tussen kinderen. Ouders betalen in principe een schoolgeld ter hoogte van een tiende van hun nettojaarinkomen (Vermeulen 2002). Een andere vorm van particulier onderwijs is het thuisonderwijs. Ouders kunnen om een aantal redenen vrijstelling van de leerplicht vragen. Vrijstelling kan worden vergund aan Nederlanders in het buitenland, aan kinderen met een zo zware handicap dat ook het speciaal onderwijs geen mogelijkheden biedt en aan ouders die "overwegende bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs" in de scholen in hun woonomgeving (artikel 5 Leerplichtwet). Sommige ouders geven hun kinderen liever zelf les omdat ze vinden dat de reguliere scholen te weinig ruimte bieden aan kinderen die drukker, slimmer of anders zijn dan de gemiddelde leerling. Ook ouders met een levensovertuiging waarbij geen enkele school aansluit (zoals de Zevendedags Adventisten) geven vaak thuis les (Schöttelndreier 2002). In Nederland komt huisonderwijs – anders dan bijvoorbeeld in de VS waar het de afgelopen jaren sterk toenam – nauwelijks voor (Blok 2001).

Particuliere scholen voor speciaal onderwijs richten zich met name op kinderen met specifieke leerproblemen, zoals dyslexie of ADHD, die in het gewone onderwijs onvoldoende zorg kunnen krijgen en als gevolg daarvan vastlopen. De voormalige lomschool (voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden) wordt volgens enkele ouders van kinderen die een particuliere school bezoeken, steeds meer bevolkt door kinderen met opvoedings- en gedragsproblemen, afkomstig uit achterstandsgezinnen (Dekker 2000).

In het voortgezet onderwijs zijn particuliere scholen al langer een bekend fenomeen. Er zijn volgens de Inspectie van het onderwijs momenteel 18 particuliere instellingen voor voortgezet onderwijs met in totaal 39 vestigingen. Deze instellingen bieden in het algemeen alleen de laatste twee leerjaren van het havo en vwo aan, die veelal ook versneld (dat wil zeggen in één jaar) kunnen worden gevolgd. Het volgende schooljaar gaat in Rotterdam de eerste volledige particuliere school (mavo, havo, vwo) van start (Kamerman 2002).

Op dit moment volgen naar schatting circa 2.500 jongeren particulier onderwijs, vooral op havo- en vwo-niveau. Ouders moeten wel bereid en in staat zijn om voor één schooljaar (waarin vaak de leerstof van de laatste twee leerjaren van het havo of vwo wordt aangeboden) tenminste 25.000 gulden op tafel te leggen. Ook hier moet de deelname worden verklaard uit het gegeven dat sommige leerlingen om uiteenlopende redenen – leerproblemen, motivatieproblemen, verkeerde vrienden – stuklopen in het gewone onderwijs (De Regt en Weenink 1999).

Hoewel er in het primair en voortgezet onderwijs op dit moment maar weinig leerlingen particulier onderwijs volgen, gaat er wel een signaalwaarde van uit: sommige leerlingen hebben een kleinschalige gestructureerde leeromgeving met een intensieve begeleiding en veel persoonlijke aandacht nodig om een diploma te kunnen behalen.

9.3.2 Het oordeel van leerlingen over het voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs is het oordeel van de leerlingen minstens zo belangrijk als dat van de ouders. Die zijn in de regel immers maar in beperkte mate op de hoogte van de gang van zaken op school. Uit een recentelijk gehouden onderzoek onder een overigens niet geheel representatieve steekproef van 445 leerlingen in het voortgezet onderwijs[11] – van vmbo tot en met gymnasium – komt naar voren dat leerlingen het (zeer) belangrijk vinden dat een leraar goed kan uitleggen (4,5 op een vijfpuntsschaal), veel weet van zijn of haar vak (4,3), hen wil helpen (4,3), rechtvaardig (4,2), eerlijk (4,2) en aardig (4,2) is, en goed kan luisteren (4,1) (Visser 2002). Leerlingen zijn best te spreken over hun leraren: ze geven de leraren gemiddeld een 6,7 als rapportcijfer. Hun vakkennis wordt het hoogst beoordeeld (7,7), hun inlevingsvermogen in de leerling het laagst (5,7).

Het merendeel van de leerlingen (86%) vindt het (zeer) belangrijk om naar school te gaan; ze noemen daarbij vooral extrinsieke overwegingen: voor mijn toekomst, later een goede baan, om een goede opleiding te krijgen casu quo een diploma te behalen. Intrinsieke overwegingen (veel leren, kennis opdoen, sociale vaardigheden) worden veel minder als reden opgegeven. De tevredenheid met de eigen school is groot: driekwart is tevreden; daar staat tegenover dat één op de tien leerlingen (zeer) ontevreden is. De ontevreden leerlingen klagen vooral over slechte leraren en een slechte organisatie op school; tevreden leerlingen zijn dat vooral vanwege de goede sfeer en gezelligheid op school (leuke klas, leuke leraren en goed onderwijs).

Een ander onderzoek onder 1.145 leerlingen schetst vooral een beeld van de ervaringen van leerlingen in de tweede fase van het havo/vwo (Klerks 2002). Uit dat onderzoek komt naar voren dat de sfeer op school goed is (een rapportcijfer 7,1); ook de leraren krijgen een voldoende (6,4). Wel vinden veel leerlingen dat hun docenten nog niet goed weten hoe ze het studiehuis en het zelfstandig leren vorm moeten geven; ze geven nog te veel klassikaal les en die lessen zijn bovendien vaak slaapverwekkend. Het studiehuis functioneert volgens de leerlingen dan ook nog niet naar tevredenheid (5,5). Ruim twee van de drie leerlingen vinden de werkdruk te hoog. Jongens hebben meer moeite met zelfstandig leren dan meisjes en hetzelfde geldt voor havisten vergeleken met gymnasiasten.

Het oordeel van leerlingen over hun school en over het onderwijs hangt vooral samen met persoonskenmerken (meisjes en jongere leerlingen zijn positiever) en met het schooltype dat de leerling bezoekt (vbo-leerlingen zijn het minst en vwo-leerlingen het meest positief) (Bronneman-Helmers et al. 2002).

9.3.3 Leerlingen over de kwaliteit van het secundair beroepsonderwijs

Aan het secundair beroepsonderwijs – het middelbaar beroepsonderwijs (bol) en het leerlingwezen (bbl) – nemen bijna 450.000 leerlingen deel. Hoewel het een belangrijke sector is binnen ons onderwijsbestel, bestaat er betrekkelijk weinig publieke belangstelling voor. Over de opvattingen van de deelnemers over de kwaliteit van het onderwijs waren tot voor kort nauwelijks gegevens beschikbaar. Een eerste onderzoek naar de tevredenheid van leerlingen verscheen in 2001. Het werd verricht in opdracht van de enkele jaren geleden opgerichte Jongerenorganisatie beroepsonderwijs (JOB 2001). In het onderzoek werden ruim 57.000 leerlingen op 30 instellingen voor secundair beroepsonderwijs ondervraagd: twintig regionale opleidingencentra (ROC), zes agrarische opleidingencentra (AOC) en vier vakinstellingen. Het onderzoek geeft een redelijk representatief beeld van de totale leerlingenpopulatie.
Tabel 9.1 toont het oordeel van de leerlingen over een aantal kwaliteitsaspecten van de school en van het onderwijs.

De cijfers laten zien dat leerlingen over het algemeen matig tot redelijk tevreden zijn over hun opleiding. Hun oordeel ligt gemiddeld iets boven de neutrale score van 3.0. Dat neemt niet weg dat een op de vijf leerlingen zich in negatieve zin uitspreekt over de wijze van lesgeven; dat doen vooral ouderejaars en leerlingen die een voltijdse beroepsopleiding (bol) volgen. Over de mogelijkheid om zelf vakken te kiezen, zijn leerlingen uitgesproken ontevreden. Ook over hulp bij leerachterstanden, over de mogelijkheid in eigen tempo te studeren en over het rooster zijn ze niet erg te spreken. De veiligheid op school wordt algemeen als goed beoordeeld, hoewel ongeveer een kwart van de leerlingen meldt dat zaken als pesten, diefstal en drugsgebruik wel af en toe voorkomen. Ruim 70% vindt dat men (heel) veel leert tijdens de stages en ook over de begeleiding op de stageplaats is men positief. De begeleiding door de school wordt daarentegen een stuk minder gewaardeerd (JOB 2001).

Tabel 9.1 Oordeel van leerlingen in het secundair beroepsonderwijs over diverse aspecten van de kwaliteit van het onderwijs, 2001 (in procenten)

	(zeer) negatief, (heel) slecht, (helemaal) niet	noch negatief/ noch positief, noch slecht/ noch goed, hangt er van af	(zeer) positief, (heel) goed, ja zeker	gemiddelde score op vijfpunts-schaal
informatievoorziening				
informatie over opleiding klopt	24	32	44	3,3
programma bekend bij start opleiding	30	30	40	3,1
organisatie van het onderwijs				
uitval lessen/activiteiten	25	25	50	3,4
tevredenheid rooster	33	28	39	3,0
kwaliteit van het onderwijsproces				
uitleg lesstof door docenten	19	38	43	3,3
voorbeelden uit de beroepspraktijk door docenten	17	32	51	3,4
mogelijkheid in eigen tempo te studeren	30	30	40	3,1
mogelijkheid zelf vakken te kiezen	62	21	18	2,2
kwaliteit van het lesmateriaal	20	39	41	3,2
toetsen gaan over het geleerde	13	29	59	3,6
snel horen van de uitslag	25	32	42	3,2
hulp en begeleiding				
hulp bij leerachterstand	32	39	29	2,9
opvang bij persoonlijke problemen	19	47	34	3,2
begeleiding keuze studie/beroep	23	44	34	3,1
veiligheid				
pesten	9	24	67	4,0
diefstal	16	27	58	3,7
stage/werkplek				
voldoende leren op stage	12	18	70	3,9
begeleiding door school	35	35	30	2,7
begeleiding op stageplaats	12	23	65	3,8
praktische toepassing kennis van school	18	27	55	3,5

Bron: JOB (2001) SCP-bewerking

Deze subjectieve oordelen over het secundair beroepsonderwijs bevestigen het beeld dat ook uit ander onderzoek naar voren komt. Mbo-leerlingen zijn erg praktisch ingesteld; ze willen op school iets leren dat ze direct of na een tijdje kunnen gebruiken (Theunissen en Visser 1999). Ze vinden het belangrijk dat er in de opleiding een goed evenwicht is tussen theorie en praktijk. De praktijk van een beroep vinden ze de beste leerschool; docenten die te weinig kennis hebben van de beroepspraktijk worden niet erg gewaardeerd. Afgestudeerde mbo'ers klagen er nogal eens over dat hun opleiding te theoretisch en te weinig praktijkgericht was (Neuvel en Pouwels 1999). De overgrote meerderheid van de leerlingen wil graag dat een docent hun precies vertelt wat ze moeten doen bij opgaven en opdrachten, en wat belangrijk en minder belangrijk is om te leren. Ze willen echter het liefst zelf bepalen hoe ze iets leren en de problemen op hun eigen manier aanpakken (Theunissen en Visser 1999).

Redenen om de school voortijdig te verlaten.
Uit onderzoek onder voortijdige schoolverlaters van het middelbaar beroepsonderwijs komt naar voren dat het merendeel van deze jongeren de opleiding in het eerste of tweede leerjaar de rug toekeert (Inspectie van het onderwijs 2001). De meeste voortijdige schoolverlaters noemen redenen die te maken hebben met de inhoud van de opleiding (ruim een op de drie) en de zwaarte van de opleiding (bijna een op de vijf); achteraf blijkt er vaak een verkeerde studiekeuze te zijn gemaakt. De motivatie voor de opleiding, het eigen gedrag en persoonlijke omstandigheden worden eveneens als reden genoemd, evenals de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt. Het schoolklimaat laat in de ogen van circa 10% nogal eens te wensen over. De schoolbeleving van leerlingen hangt sterk samen met de mate waarin leerlingen het gevoel hebben dat leraren rekening houden met hun behoeften en belangstelling, en met de mate waarin de leerkrachten als team betrokken zijn bij hun leerlingen. Voortijdige schoolverlaters zeggen vaak het gevoel te hebben dat de leerkrachten niet in hen geïnteresseerd zijn en dat ze niet serieus genomen worden (Westerhuis 2001).

Ook de didactische aanpak is van belang. Zelfstudie heeft als voordeel dat er meer op eigen niveau en in eigen tempo kan worden gewerkt, maar brengt als nadeel met zich mee dat de onderlinge samenwerking erdoor bemoeilijkt wordt en er geen verbondenheid in de klas ontstaat. Een van de klachten is dan ook dat klassen vaak als los zand aan elkaar hangen.

Uitval lijkt in veel opleidingen een min of meer geaccepteerd verschijnsel te zijn. Soms wordt de schaalvergroting in het secundair beroepsonderwijs (ROC-vorming) als de boosdoener aangewezen: de grootschaligheid van ROC's zou het schoolklimaat in negatieve zin hebben beïnvloed (MDW-werkgroep Voortijdig schoolverlaten 2000). Empirisch onderzoek naar de invloed van schoolgrootte op het schoolklimaat is voor het secundair beroepsonderwijs echter niet beschikbaar.[12]

9.3.4 *Het oordeel van studenten over het hoger onderwijs*

Anders dan in het secundair beroepsonderwijs wordt er in het hoger onderwijs (het hoger beroepsonderwijs (hbo, ruim 300.000 studenten) en het wetenschappelijk onderwijs (wo, bijna 165.000 studenten)) al vele jaren onderzoek gedaan naar het oordeel van studenten over de kwaliteit van de opleidingen. Een eerste belangrijke bron voor de kwaliteitsvergelijking van de opleidingen is de *Keuzegids hoger onderwijs*.[13] Voor deze gids worden er iedere twee jaar ongeveer vijftig studenten per opleiding ondervraagd over hun studieprogramma, de docenten en de organisatie. Voor de editie 2001-2002 werden in totaal 26.000 studenten ondervraagd; zij konden voor dertig aspecten van hun opleiding een rapportcijfer geven. Ook de oordelen van de visitatiecommissies die de voorgaande twee jaar over de kwaliteit van een opleiding hebben gerapporteerd, worden weergegeven. De gids heeft in de eerste plaats een voorlichtende functie voor aankomende studenten. Dat neemt niet weg dat instellingen en opleidingen met het oog op hun concurrentiepositie buitengewoon gevoelig zijn voor hun plaats in de rangorde van goede en slechte opleidingen.

Daarnaast is er nog een tweede bron van informatie over kwaliteitsoordelen van studenten. Sinds 1994 publiceert het weekblad Elsevier in samenwerking met het NIPO jaarlijks een themanummer over de kwaliteit van de studies in het hoger onderwijs. Ook die publicatie is in aanzienlijke mate gebaseerd op studentenoordelen. Voor de editie van *Studeren: de beste hogescholen en universiteiten* die in oktober 2001 verscheen, werden 12.000 studenten (6.000 hbo en 6.000 wo) ondervraagd.

Uit de *Keuzegids hoger onderwijs* blijkt dat er weliswaar kwaliteitsverschillen zijn tussen de universiteiten en de hogescholen onderling, maar dat deze niet schrikbarend groot zijn. De beste universiteit had in de editie 2001-2002 bijvoorbeeld een totaalscore van 7,26, de slechtste een score van 6,92. Op de tien aspecten van kwaliteit die worden onderscheiden – vier criteria voor onderwijskwaliteit, vijf criteria voor de kwaliteit van de organisatie en de faciliteiten, en een algemeen tevredenheidsoordeel – lopen de beoordelingen vaak wat sterker uiteen.[14] Bij de hogescholen zijn de verschillen iets groter; de totaalscore varieert daar tussen de 7,22 en de 6,53.
Het beeld dat uit de editie 2001-2002 naar voren komt, is
– dat studenten op universiteiten gemiddeld genomen tevredener zijn dan studenten op hogescholen,
– dat economische studies nogal wat kritiek krijgen, terwijl de exacte en medische studies het in de ogen van studenten beter doen,
– dat populaire studies die veel studenten trekken, zeker niet de beste zijn,
– dat kleine hbo-instellingen met een beperkt aantal studierichtingen hogere waarderingen krijgen dan grootschalige instellingen met een breed aanbod,
– en dat universiteiten die veel werk maken van de modernisering van het onderwijs – dat zijn vooral de kleinere instellingen –, het meest gewaardeerd worden door de studenten.

De *Studentenmonitor 2000* biedt inzicht in het oordeel van studenten in het hbo en wo over de kwaliteit en 'studeerbaarheid' (bv. de samenhang en organisatie van het programma, de kwaliteit en organisatie van de leermiddelen, toetsen en tentamens) van hun opleiding (Hofman et al. 2001). De antwoorden van een steekproef van bijna 4.000 studenten (een respons van 37%) leren dat de werkdruk van ouderejaarsstudenten in het hoger onderwijs bescheiden is (zowel bij het hbo als het wo een score van 3,4 op een schaal van 0-10). De sfeer en de contacten met docenten en begeleiders worden door hbo- en wo-studenten beoordeeld met respectievelijk een 5,3 en 5,4. In het wetenschappelijk onderwijs doen zich op dit punt duidelijke verschillen voor tussen de diverse studiesectoren: natuurwetenschappen, geesteswetenschappen en landbouwwetenschappen scoren relatief goed; rechten, economie en gezondheid relatief slecht. Over de studeerbaarheid zijn wo-studenten iets positiever dan hbo-studenten (respectievelijk een 6,2 en een 5,5).

Studenten lijken al met al niet erg enthousiast te zijn over de kwaliteit van het hoger onderwijs. Daarbij past de kanttekening dat hun eigen inzet (tijdsbesteding

aan de studie) soms ook te wensen over laat. Studenten in het hbo besteden wekelijks gemiddeld 38 uur aan hun studie (inclusief stage), studenten in het wetenschappelijk onderwijs komen niet verder dan een weekgemiddelde van ruim 29 uur (Hofman et al. 2001).

De kwaliteit van het onderwijs wordt manifest op het moment dat een afgestudeerde aan het werk gaat. Een goede aansluiting van de opleiding op de eerste baan kan als een indicator voor kwaliteit worden gezien. De Stichting voor economisch onderzoek (SEO) verricht in opdracht van Elsevier jaarlijks een onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van bijna honderd studierichtingen in het hbo en het wo.

Uit de editie *Studie en werk 2001* komt onder andere naar voren dat hbo'ers de aansluiting tussen hun opleiding en de eerste baan gemiddeld met een 6,8 beoordelen; 40% is van oordeel dat hun eerste baan ook door iemand met een andere studie zou kunnen worden vervuld; 50% is van mening dat de eerste baan eigenlijk alleen door iemand van de eigen studierichting kan worden vervuld, terwijl 10% aangeeft dat de eerste baan zonder de eigen specialisatie niet te vervullen zou zijn geweest. Volgens verwachting scoren met name de medische opleidingen en de opleiding voor het leraarschap in het basisonderwijs (pabo) hoog op een goede inhoudelijke aansluiting en benutting.

Academici geven een vergelijkbaar rapportcijfer op het punt van de inhoudelijke aansluiting van de eerste baan op de studie (6,9). Het percentage dat van mening is dat de eerste baan alleen met de eigen specialisatie te vervullen is, ligt bij de wo'ers wat hoger (18%) dan bij het hbo'ers. Uitschieters zijn hier opleidingen als notarieel recht en fiscaal recht (respectievelijk 44% en 37% alleen met eigen specialisatie), diergeneeskunde (34%), tandheelkunde (32%) en bouwkunde (31%).

De kwaliteit van de lerarenopleidingen

Vorengenoemde subjectieve oordelen zeggen met name iets over de consumentenaspecten van de onderwijskwaliteit (hoe goed is de kwaliteit van de opleidingen en hoe staat het met de organisatie en faciliteiten?). Daarmee geven ze nog geen inzicht in het niveau van de verschillende opleidingen. Een positief eindoordeel hoeft niet te betekenen dat de studie ook de nodige diepgang heeft.

In dat verband geven berichten over sommige lerarenopleidingen te denken. In de twee keuzegidsen scoren de 36 hogescholen die een lerarenopleiding voor het basisonderwijs (pabo) aanbieden, goed. In Studeren: de beste hogescholen en universiteiten (oktober 2001) krijgt de pabo gemiddeld zelfs het hoogste rapportcijfer van alle hbo-opleidingen (6,9). Van een flink aantal opleidingen zijn de studenten echter slecht te spreken over het niveau: de opleiding is vaak te gemakkelijk, het programma is overladen en de samenhang tussen en de relevantie van de verschillende onderdelen van de opleiding laten nogal eens te wensen over.

Uit het beroepsveld (de basisscholen) komen eveneens kritische geluiden. Nieuwe leraren zouden te weinig basiskennis hebben en nauwelijks meer weten dan de kinderen die ze les moeten geven; hun niveau zou sterk afhangen van de hogeschool waar ze hun opleiding hebben ontvangen (*Het Onderwijsblad* 9 maart 2002).

Ook de lerarenopleidingen voor een tweedegraadslesbevoegdheid in het voortgezet onderwijs die in negen hbo-instellingen worden gegeven, blinken volgens de *Keuzegids hoger onderwijs* niet uit in kwaliteit (in termen van niveau); ze zijn zelden zwaar. Bij sommige opleidingen vond driekwart van de studenten de opleiding gemakkelijker dan ze hadden gedacht. Toch is het rendement van de opleidingen gering. Na vijf jaar is nog niet de helft van de studenten afgestudeerd; velen verlaten de opleiding zonder diploma.

Beide gidsen bieden geen informatie over de studentenoordelen over de universitaire lerarenopleidingen.

De deskundigenrapporten over de kwaliteit van de verschillende lerarenopleidingen zijn gedateerd. De meest recente visitatierapporten stammen uit 1997.[15] Sindsdien zijn veel opleidingen begonnen met een vernieuwingsoperatie. Uit de oordelen van studenten en van de scholen waar zij na hun afstuderen gaan werken, blijkt echter dat er nog een flinke kwaliteitsverbetering en niveauverhoging nodig zijn. Met het oog op de kwaliteit van het onderwijs is dat een verontrustende vaststelling.

9.3.5 *Het oordeel van werkgevers en werknemers*

"Ze kunnen geen hamer meer vasthouden." Zo verwoordden werkgevers in de bouw in de jaren zeventig hun onvrede over de kwaliteit van de schoolverlaters van het lager beroepsonderwijs. Een dergelijk oordeel wordt tegenwoordig uit werkgeverskring zelden meer vernomen.[16] Werkgevers stellen nu andere eisen aan schoolverlaters. Ze moeten niet alleen beschikken over praktische, beroepsgerichte vaardigheden, maar ook zelfstandig, probleemoplossend en klantgericht kunnen werken. De minimaal vereiste kwalificatie is voor de meeste functies inmiddels verhoogd tot het niveau van een tweejarige, succesvol afgeronde, middelbare beroepsopleiding.

Werkgevers hebben tegenwoordig ook minder reden tot klagen. Sinds de jaren tachtig is de invloed van het bedrijfsleven op de inhoud van de onderwijsprogramma's duidelijk toegenomen. Het aandeel van de praktijkcomponent – in de vorm van stages of van leren in combinatie met werken – is aanzienlijk vergroot.

Werkgevers maken zich momenteel veel meer zorgen over de negatieve gevolgen van de teruggelopen overheidsinvesteringen in het onderwijs: "Ons onderwijs vertoont tekenen van roofbouw en erosie. Dat het onderwijs het nu nog goed doet, komt door het teren op oude reserves." (VNO-NCW 2002). Er is volgens werkgevers van grote bedrijven te veel onderwijs van middelmatig niveau en het onderwijs levert bovendien onvoldoende wat de economie vraagt (informatie- en communicatietechnologie (ICT), techniek en bèta). Er moet volgens de werkgeversorganisaties dan ook van overheidswege meer in het onderwijs worden geïnvesteerd. Zij vragen met name aandacht voor de versterking van de beroepskolom (de mogelijkheid om van het vmbo door te stromen

naar het mbo en vandaar naar het hbo), en voor de mogelijkheid om leerlingen eerder praktijkervaring te laten opdoen in een bedrijf.

Het hbo zou volgens de werkgeversorganisatie voor het midden- en kleinbedrijf een regionaal kenniscentrum moeten zijn voor kleine en middelgrote ondernemingen (MKB Nederland 2001). De Sociaal-Economische Raad (SER), met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, en kroonleden, pleit de laatste jaren met enige regelmaat voor additionele investeringen in onderwijs en scholing. De SER doet dit met het oog op de personeelsproblematiek in het onderwijs en de achterstand op ICT-gebied. Specifieke investeringen zullen volgens de SER wel gepaard moeten gaan met modernisering van de organisatiestructuren en verbeteringen in de kwaliteitszorg in het onderwijs (SER 2000).

9.4 *De kwaliteit vanuit het perspectief van de samenleving*

Onderwijs is niet alleen voor de individuele burger van belang. Het is ook een instrument voor de overheid om maatschappelijke doelen te realiseren. In de afgelopen decennia stond het onderwijs in het teken van de volgende drie doelen: persoonlijke ontplooiing, maatschappelijke voorbereiding en voorbereiding op de arbeidsmarkt.

In de jaren zeventig werd een sterk accent gelegd op de persoonlijke ontplooiing en de gelijke kansen. Het onderwijs werd in de eerste plaats gezien als welzijnsvoorziening en als middel om de kansen van leerlingen uit relatief lage sociale milieus te verbeteren (O&W 1975). Als gevolg van de economische recessie rond het begin van de jaren tachtig kwam de nadruk steeds meer te liggen op de kwalificatiefunctie van het onderwijs, en meer in het bijzonder op de aansluiting van het onderwijs op het arbeidsbestel. In de jaren negentig verschoof het accent opnieuw: naast een goede voorbereiding op de toekomstige arbeidsparticipatie werd ook aandacht gevraagd voor de socialisatiefunctie van het onderwijs (de pedagogische opdracht).

Het relatieve belang van de verschillende doelstellingen loopt per onderwijssector uiteen. In het primair en voortgezet onderwijs gaat het vooral om de persoonlijke ontwikkeling en de maatschappelijke voorbereiding (socialisatie); in het beroeps- en hoger onderwijs ligt het accent op de kwalificatiefunctie.

De op het jaar 2010 gerichte verkenning *Grenzeloos leren* schrijft aan het onderwijs een tweeledige taak toe: het versterken van de kenniseconomie en het bevorderen van de sociale cohesie (OCenW 2001a). Bij de eerste taak gaat het om meer dan uitsluitend voorbereiding op arbeidsmarktdeelname: het onderwijs zal tevens moeten bijdragen aan een verhoging van de productiviteit, en wel door middel van excellentie (stimuleren van toptalent) en innovatie. Bij de tweede taak – het vergroten van de sociale cohesie – gaat het niet alleen om het voorkomen van voortijdige schooluitval en het verminderen van achterstanden, maar ook om een grotere sociale en opvoedende rol voor het onderwijs (meer aandacht voor normen en waarden en sociale vaardigheden), en een sterkere rol voor de integratiefunctie van de school (de school als ontmoetingsplaats voor leerlingen met verschillende sociale en etnische achtergronden).

In paragraaf 9.4.1 komen allereerst de resultaten van het onderwijs op macroniveau aan bod: in hoeverre worden de door de overheid gestelde maatschappelijke doelstellingen bereikt (externe kwaliteit in termen van effectiviteit) en is er sprake van ontwikkelingen in het niveau van de resultaten (interne kwaliteit in termen van niveau)? Scholen en instellingen – het mesoniveau binnen het onderwijs – bieden het onderwijs aan. Hun bijdrage aan de kwaliteit van het onderwijs is cruciaal. Indien een school goede resultaten boekt met haar leerlingen, hoeft dat overigens nog niet te betekenen dat het onderwijsproces er kwalitatief op peil is; voor scholen met een leerlingen populatie uit kansrijke milieus zijn goede resultaten relatief makkelijk te realiseren; scholen met veel kinderen uit achterstandsgezinnen moeten daar veel meer moeite voor doen. In paragraaf 9.4.2 wordt aan de hand van gegevens van de Inspectie van het onderwijs een beeld geschetst van de kwaliteit van het onderwijsproces op de van overheidswege bekostigde scholen en instellingen.

Leraren, materiële voorzieningen en huisvesting vormen een belangrijke voorwaarde voor kwaliteit. In paragraaf 9.4.3 wordt aandacht geschonken aan enkele ontwikkelingen in deze belangrijke randvoorwaarden voor goed onderwijs.

9.4.1 *De kwaliteit van de resultaten*

Effectiviteit: versterken van de kenniseconomie

Het gebruik van het begrip 'kenniseconomie' is de afgelopen jaren in zwang geraakt. Het refereert aan een economie die in hoge mate gebaseerd is op kennis, zowel op ideeënkennis (producten van onderzoek), als op vaardigheden of menselijk kapitaal (producten van onderwijs) (CPB 2002).

Onderwijs en onderzoek worden algemeen geacht belangrijke pijlers te zijn onder de Nederlandse kenniseconomie. Aan de hand van de volgende criteria wordt hier nagegaan hoe het staat met de draagkracht van die pijlers:

- het opleidingsniveau van de beroepsbevolking;
- de vaardigheden van de beroepsbevolking;
- het relatieve aandeel van studenten in bèta- en technische opleidingen;
- de scholingsdeelname door werkenden;
- de productiviteit in het wetenschappelijk onderzoek en de benutting van dat onderzoek door het bedrijfsleven.

Over de meeste criteria heeft het Centraal Planbureau (CPB) recentelijk gerapporteerd in *De pijlers onder de kenniseconomie* (CPB 2002). Daaruit en uit rapporten van het SCP en andere onderzoeksinstellingen komt het volgende beeld naar voren.

Het *opleidingsniveau* van de Nederlandse beroepsbevolking is in de afgelopen vijfentwintig jaar sterk gestegen; bijna een kwart van de 15-64-jarigen heeft ten minste een hbo-diploma op zak, terwijl dat in de jaren zeventig nog niet voor één op de tien personen uit deze leeftijdsgroep gold. Met 23% hoger opgeleiden zat Nederland enkele jaren geleden (1996) binnen Europa duidelijk boven het EU-gemiddelde (19%). In een

aantal andere Europese landen – België, Frankrijk, verschillende Zuid-Europese landen – nam het opleidingsniveau de afgelopen jaren echter sneller toe dan bij ons. De ruime beschikbaarheid van opleidingsmogelijkheden op het niveau van het middelbaar beroepsonderwijs heeft in landen als Duitsland en Oostenrijk – en in mindere mate ook in Nederland – een matigende invloed op de toestroom naar het hoger onderwijs (SCP 2000). Desalniettemin was het aandeel hoger opgeleiden (een opleiding in het hoger onderwijs met een duur van ten minste drie jaar) in de beroepsbevolking in ons land in 1999 vrijwel het hoogste in de wereld (CPB 2002).

Qua *taalvaardigheid* (functionele geletterdheid) scoort de Nederlandse beroepsbevolking gemiddeld relatief hoog, terwijl de verschillen naar verhouding gering zijn. Het Nederlandse onderwijs weet een hoge kwaliteit aan de onderkant te realiseren. Het verschil in geletterdheid tussen middelbaar en hoger opgeleiden is echter gering (SCP 2000; CPB 2002). Het egalitaire karakter van onze samenleving manifesteert zich ook in het onderwijs: een relatief hoog gemiddeld niveau, maar weinig uitschieters naar boven.

De teruglopende belangstelling voor *bèta- en techniek*studies en de tekorten aan dit type opgeleiden op de arbeidsmarkt vormen al jarenlang een bron van zorg, zowel voor de onderwijs- en onderzoeksinstellingen als voor de werkgevers (SER 2000). Technologische ontwikkelingen zijn immers een belangrijke bron van economische groei. De tekorten aan bèta- en technisch opgeleiden manifesteren zich niet alleen op de hogere onderwijsniveaus (hbo en wo), maar doen zich volgens diverse branches ook op het lagere (vmbo) en middelbare niveau (mbo) voor.

De belangstelling voor een aantal techniekopleidingen op mbo-niveau (werktuigbouw, energietechniek) is de afgelopen jaren zo sterk teruggelopen, dat deze dreigen te verdwijnen. 60% van de techniekopleidingen heeft volgens de BVE-raad een gemiddelde jaarbezetting van minder dan tien deelnemers (info@bveraad.nl).

Recent onderzoek naar de belangstelling van vwo'ers voor bèta- en techniekopleidingen in het wetenschappelijk onderwijs laat zien dat er de laatste jaren niet zozeer sprake is van een tanende belangstelling – het aandeel eerstejaarsstudenten in de verschillende bètarichtingen samen (natuur, techniek, gezondheid en landbouw) was binnen de totale instroom in 2000 zelfs iets groter dan in het begin van de jaren negentig – maar dat er zich een verschuiving in de belangstelling voordoet van de harde, theoretische, monodisciplinaire studierichtingen (wiskunde, (technische) natuurkunde, scheikunde, elektrotechniek) naar zachte, meer praktijk- en toepassingsgerichte, multidisciplinaire studies (informatica, bouwkunde, technische bestuurskunde) (Warps 2001). Zo'n verschuiving doet zich overigens ook in andere onderwijssectoren voor (bv. de geestes- en gedragswetenschappen).

De *scholingsdeelname door werkenden* is de afgelopen jaren flink toegenomen: van 33% in 1994/'95 tot 46% in 1998/'99 (SCP 2001; CPB 2002; Webbink 2002) en de achterstand in deelname door oudere en laaggeschoolde werknemers is verminderd. Dit is ook af

te lezen uit de gestegen deelname aan bedrijfsopleidingen: van 1,2 miljoen gevolgde cursussen in 1993 tot bijna 2,9 miljoen in 1999 (SCP 2001). Vergeleken met andere OESO-landen ligt de deelname in Nederland op een gemiddeld niveau; per deelnemer worden er meer uren scholing gevolgd dan gemiddeld in andere landen (OECD 2001).

Er bestaat op beleidsniveau een zekere communis opinio over het belang van een grotere deelname aan postinitieel onderwijs: iedereen zou eigenlijk een leven lang moeten leren. De sterke vergrijzing van de beroepsbevolking wordt in dit verband vaak als reden genoemd, evenals de snel veranderde kwalificatie-eisen op de arbeidsmarkt. Na een periode waarin de economische groei in belangrijke mate werd gestimuleerd door vergroting van de arbeidsparticipatie ("werk, werk, werk"), moet er in de komende jaren meer werk worden gemaakt van een verhoging van de arbeidsproductiviteit. Ook daarvoor wordt een groeiende scholingsdeelname noodzakelijk geacht, met name door kwetsbare groepen werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt (SER 2002).

De Nederlandse uitgaven aan wetenschappelijk onderzoek[17] zijn relatief hoog: in 1998 bedroegen ze 0,9% van het BBP. Als het gaat om de productiviteit (het aantal publicaties per onderzoeker) komt Nederland, vergeleken met andere OESO-landen, op de vierde plaats na de VS, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk (CPB 2002). De benutting van het wetenschappelijk onderzoek lijkt minder positief; het technische en natuurwetenschappelijke onderzoek vindt relatief moeilijk zijn weg naar gebruikers (in casu het bedrijfsleven). Resultaten van fundamenteel onderzoek worden volgens de verkenning *Grenzeloos leren* onvoldoende benut om innovaties tot stand te brengen of nieuwe ondernemingen te starten. Er is sprake van een situatie van veel kennisontwikkeling en weinig exploitatie. De Koninklijke Nederlandse academie van wetenschappen wijst in dit verband echter op het risico dat de fundamentele wetenschap met eventuele toepassingsmogelijkheden op de langere termijn in het gedrang komt, indien een zwaar accent wordt gelegd op toepassingen op de korte termijn (KNAW 2000). Volgens deze instantie biedt wetenschappelijke excellentie de beste garantie voor benutting van het onderzoek. Uit de praktijk komt naar voren dat kansrijke nieuwe ontwikkelingen zich vooral daar voordoen waar er sprake is van wederzijdse beïnvloeding en goede contacten tussen wetenschap en bedrijfsleven. Deze contacten bevorderen niet alleen de benutting maar ook de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek. Toponderzoek met een hoge benuttingsgraad vindt in veel gevallen plaats in sectoren waar nauwe relaties bestaan tussen onderzoekers en afnemers: lucht- en ruimtevaarttechnologie, biotechnologie en medische technologie.

Effectiviteit: bevorderen van de sociale cohesie

sociale cohesie wordt wel omschreven als "de mate waarin mensen in gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijk leven, als burger in de maatschappij en als lid van de samenleving" (Schnabel 2000: 22). Schuyt plaatst de discussie over sociale cohesie in een theoretische

traditie, waarin men sociale cohesie aanvankelijk gebaseerd zag op een consensus over normen en waarden (Schuyt 2001). In deze traditie past de roep om het herstel van normen en waarden. In een tweede traditie wordt het conflict tussen groepen gezien als de motor achter sociale cohesie in de samenleving. De manier waarop dergelijke conflicten – over waarden of belangen, tussen generaties of etnische groepen – in een samenleving worden opgelost, bepaalt de mate van sociale cohesie. Beide inzichten met elkaar combinerend, gaat het er volgens Schuyt bij sociale cohesie vooral om dat men bepaalde basisnormen met elkaar moet delen om in openheid met elkaar te kunnen conflicteren. Bedreigingen van sociale cohesie komen zijns inziens voort uit ofwel een ongeremde vrijheid en losheid van individuen, ofwel een zo sterke binding binnen groepen, dat anderen worden uitgesloten. "Te veel cohesie binnen groepen is slecht voor de sociale cohesie tussen groepen" (Schuyt 2001: 16).

De bijdrage van het onderwijs aan de sociale cohesie is moelijker zichtbaar te maken dan die aan de kenniseconomie. De mate van sociale cohesie wordt immers voor een aanzienlijk deel bepaald door maatschappelijke factoren buiten het onderwijs, bijvoorbeeld door immigratie en een daarmee gepaard gaande heterogenisering van de samenleving, door de opvoeding die kinderen van huis uit meekrijgen, of de beelden waarmee jongeren via tv of anderszins worden geconfronteerd. Het onderwijs heeft daar nauwelijks greep op. Een veelgebruikte uitdrukking in dit verband luidt: "Als het in de samenleving regent, giet het in de school." Via het onderwijs kan wel een aantal voorwaarden voor sociale cohesie worden geschapen. De volgende criteria indiceren dan ook vooral de voorwaardenscheppende rol van het onderwijs:
- het tegengaan van voortijdige uitval uit het onderwijs;
- de inburgering en integratie van etnische minderheden (oudkomers en nieuwkomers);
- de integratie van sociale en etnische groepen in het onderwijs;
- burgerschapsvorming.

Ongeveer 10% van de jongeren *verlaat het voltijdonderwijs voortijdig*, dat wil zeggen zonder er een diploma te hebben behaald (SCP 2001). Kinderen die nooit aan het voortgezet onderwijs zijn begonnen, zijn hierbij niet meegerekend. De kans op voortijdige schooluitval is het grootst voor jongeren met laagopgeleide ouders, jongeren van allochtone herkomst, jongeren uit eenoudergezinnen, jongeren met een laag prestatieniveau aan het eind van het basisonderwijs of met ten hoogste een vbo-advies, en jongeren uit de vier grote steden. Voor een deel overlappen deze groepen elkaar.

Voortijdige schoolverlaters zijn uiterst kwetsbaar op de arbeidsmarkt. Dat is een probleem omdat arbeidsparticipatie een belangrijke opstap vormt naar maatschappelijke integratie. Het probleem is feitelijk nog groter omdat een vbo-, mavo- of vmbodiploma eigenlijk ook niet meer toereikend wordt geacht voor een goede positie op de arbeidsmarkt. In de jaren negentig is het uitstroomniveau dat volgens het beleid minimaal noodzakelijk is, verhoogd tot het niveau van de startkwalificatie (dat komt

overeen met een succesvol afgeronde tweejarige mbo-opleiding of een havo- of vwo-diploma). Aan het eind van de jaren negentig verliet bijna 40% van de jongeren het voltijdse onderwijs zonder startkwalificatie; een deel van deze jongeren haalt alsnog een startkwalificatie in het deeltijdonderwijs of keert op latere leeftijd weer terug naar de schoolbanken. In de leeftijdsgroep van 25-29 jaar heeft uiteindelijk bijna een kwart geen startkwalificatie en 7% heeft helemaal geen diploma. Met een aandeel van rond de 25% jongvolwassenen zonder startkwalificatie neemt Nederland binnen Europa een middenpositie in (OECD 2000: 35).

Op grond van de werkloosheidscijfers in de jaren negentig is er overigens wel reden voor relativering van de startkwalificatienorm. Met name jongvolwassenen zonder enig diploma liepen een duidelijk grotere kans op werkloosheid. Jongvolwassenen zonder startkwalificatie maar met een vbo- of mavo-diploma stonden er daarentegen helemaal niet zo slecht voor op de arbeidsmarkt.18 Het ligt in de rede om het beleid te concentreren op de groep zonder enig diploma.

De *inburgering en integratie van immigranten* in Nederland is in hoge mate afhankelijk van het niveau waarop zij de Nederlandse taal beheersen (schrijven, lezen, luisteren en spreken) en van de kennis die ze hebben over de Nederlandse samenleving. Sinds 1998 zijn alle *nieuwkomers* in Nederland wettelijk verplicht een zogenoemde inburgeringscursus te volgen waarin de voornoemde aspecten van zelfredzaamheid aan de orde komen. De omvang van de groep *oudkomers* – immigranten die al langere tijd in Nederland verblijven – die de Nederlandse taal niet machtig zijn, wordt geschat op ettelijke honderdduizenden (Tesser en Van der Erf 2001).

Nieuwkomers worden door het onderwijs goed bereikt: 90% begint aan een inburgeringstraject. Tijdens de opleiding treedt echter wel de nodige uitval op (20%). De streefniveaus voor taal en maatschappijoriëntatie worden door een aanzienlijk deel niet gehaald: bij taal haalt bijna de helft het streefniveau (NT2, niveau 2), bij maatschappijoriëntatie haalt 40% het niet. Slechts 17% gaat door naar een vervolgopleiding en 6% naar werk.

De voorzieningen voor oudkomers zijn van recentere datum (2001). De vraag is tot op heden groter dan het aanbod; bestaande wachtlijsten zijn in omvang en duur wel teruggebracht. De uitval tijdens de cursus is groot (35%) en 25% van de oudkomers die zich hebben aangemeld, begint niet eens aan de opleiding. Over de effectiviteit van de programma's zijn nog geen gegevens beschikbaar (IBO 2002).

De doelstellingen van de inburgeringsregeling voor nieuwkomers en van de voorzieningen voor oudkomers richten zich met name op participatie in het onderwijs of op de arbeidsmarkt. integratie kent naast deze sociaal-structurele component echter ook een belangrijke culturele component.

Over de culturele component van sociale cohesie zijn minder gegevens beschikbaar. Toch lijkt deze minstens zo belangrijk als de sociaal-structurele. Onderzoek naar de opvattingen en gedragingen van jongeren uit de etnische minderheden wijst uit dat er

weliswaar sprake is van modernisering (met name onder meisjes), maar dat het lidmaatschap van de eigen etnische groep en de religieuze achtergrond (vooral bij moslims) nog steeds een belangrijk referentiekader vormen. Dat uit zich onder andere in een hoog percentage jongeren dat een huwelijkspartner haalt uit het land van herkomst (Hooghiemstra 2000). Dagevos neemt twee tegengestelde ontwikkelingen waar. Turken en Marokkanen spreken aan de ene kant thuis vaker Nederlands en komen (bv. op het werk) ook vaker met autochtonen in aanraking. Aan de andere kant onderhouden ze in hun vrije tijd vaker dan in het begin van de jaren negentig overwegend contact met leden van de eigen groep. Hij wijt de afgenomen interculturele contacten niet alleen aan de vergrijzing binnen de allochtone groep, maar ook aan de toegenomen segregatie van autochtonen en etnische minderheden in de grote steden. Door dat laatste nemen de ontmoetingskansen af (Dagevos 2001). Vermoedelijk spelen, net als bij autochtone Nederlanders, 'soort zoekt soort'-overwegingen een rol. Ook autochtonen zoeken hun contacten bij voorkeur in een groep gelijkgezinden.

Bij de *integratie van sociale en etnische groepen* in het onderwijs doen zich gelijktijdig twee ontwikkelingen voor: segregatie en emancipatie.

Er is in de eerste plaats sprake van segregatie.[19] Het percentage basisscholen met meer dan 60% allochtone leerlingen nam tussen 1992 en 1999 toe van 4% tot 6%. In de vier grote steden lagen die percentages in 1999 een stuk hoger dan in andere gemeenten: Amsterdam 51%, Rotterdam 50%, Den Haag 37% en Utrecht 33%, gemeenten met minder dan 100.000 inwoners 1%. Het openbaar onderwijs telt naar verhouding meer basisscholen met meer dan 60% allochtone leerlingen dan het rk- en het pc-onderwijs: respectievelijk 8% versus 4% en 4% (CBS 2000). Onbekend is in hoeverre de groei van het aantal scholen met een meerderheid aan allochtone leerlingen te herleiden valt tot de toename van het aantal allochtone leerlingen, in combinatie met hun geconcentreerde woonsituatie in bepaalde buurten binnen de grote steden, óf dat deze een gevolg is van het schoolkeuzegedrag van ouders, óf van een selectief toelatingsbeleid van scholen.[20]

In het voortgezet onderwijs gaan leerlingen uit de lagere sociale en etnische milieus overwegend naar het vbo/vmbo. Het merendeel van de vbo-leerlingen (70%) bezoekt een categoriale vbo-vestiging of een smalle vbo/mavo-vestiging en komt daar niet in aanraking met havo/vwo-leerlingen. Hoogopgeleide ouders van een havo/vwo-leerling kiezen in de grote steden bij voorkeur voor een (mavo)/havo/vwo-vestiging of een categoriaal gymnasium (Bronneman-Helmers et al. 2002).

In de tweede plaats is er een emancipatiebeweging onder allochtone leerlingen: zij nemen in toenemende mate deel aan hogere opleidingen: havo, vwo, hbo en wo. Ze ondervinden in het voortgezet onderwijs overigens wel de nodige problemen. Leerlingen uit de etnische minderheden komen in het eerste leerjaar weliswaar vaker terecht in brugklassen die uitzicht bieden op havo of vwo (vooral mavo/havo-klassen), maar vooral Turkse en Marokkaanse leerlingen lopen in het vervolg van hun schoolloopbaan vaker vertraging op en stromen ook vaker af naar lagere schooltypen. Het examen is

eveneens vaak een struikelblok: terwijl van de autochtone havo- en vwo-leerlingen 90% slaagt, haalt van de niet-westerse allochtonen maar driekwart het diploma; dit ondanks het gegeven dat op scholen met veel leerlingen uit de minderheden het cijfer voor het schoolonderzoek vaak aanzienlijk hoger is dan dat voor het centraal schriftelijk examen (Tesser en Iedema 2001). Omdat ook autochtone leerlingen in toenemende mate naar het havo of vwo gaan en daar tijdens hun schoolloopbaan minder vaak vertraging oplopen of naar een lager schooltype moeten overstappen, neemt de afstand tussen de verschillende groepen nauwelijks af. Eenmaal gediplomeerd stromen allochtone leerlingen vaker dan autochtone door naar het hoger onderwijs. Dat geldt met name voor allochtone meisjes met een vwo-diploma (Tesser en Iedema 2001).

Ongelijkheid in onderwijsdeelname is niet alleen terug te voeren op etnische herkomst, maar ook op de sociale achtergrond van de ouders, en wel op hun opleidingsniveau. Afgaande op de deelname aan het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs weten kinderen van laagopgeleide ouders nog steeds maar mondjesmaat door te dringen tot het havo of vwo (13% indien de ouder niet meer dan lager onderwijs heeft voltooid), terwijl dat voor driekwart van de kinderen van academisch gevormde ouders geldt (Bronneman-Helmers et al. 2002). De verdeling van groepen leerlingen verloopt dus nog altijd in belangrijke mate langs etnische en sociale scheidslijnen.

De sociale en etnische segregatie tussen en binnen scholen kan integratie in de weg staan.

Ook via de *onderwijsinhouden* kan een bijdrage worden geleverd aan de sociale cohesie. In de huidige kerndoelen voor het basisonderwijs en voor de basisvorming zijn ook doelen opgenomen ten aanzien van het sociaal gedrag van leerlingen, bijvoorbeeld: leerlingen gaan respectvol met anderen om, handelen naar algemeen geaccepteerde normen en waarden, houden rekening met gevoelens en wensen van anderen, en dergelijke. Hoewel burgerschapsvorming en waarden en normen geen aparte vakken zijn in het onderwijs, zijn er diverse vakken die desgewenst voldoende aanknopingspunten bieden: geschiedenis, maatschappijleer, aardrijkskunde, literatuur. Onbekend is in hoeverre scholen en docenten die mogelijkheden ook daadwerkelijk benutten.

Ruim tien jaar geleden is er vanuit de politiek een discussie geëntameerd over het belang van gemeenschapszin en gemeenschappelijk gedragen waarden en normen. Die discussie kreeg in het onderwijs een vervolg in de vorm van het Platform pedagogische opdracht van het onderwijs, dat in 1993 werd ingesteld. Blijkens het eindrapport van het Platform ging het in de discussie binnen de onderwijssector vooral over de verhoudingen binnen scholen; de pedagogische verhouding tussen leraar en leerling, zowel binnen als buiten de klas (PPOO 1995). Richtinggevende uitspraken over waarden en normen binnen het onderwijs deed het Platform niet. Het denken over waarden en normen in het onderwijs wordt daarvoor te veel gekenmerkt door ambivalentie. Enerzijds vinden velen dat de school aandacht moet schenken aan normen en waarden om normvervaging, egoïsme, vandalisme, criminaliteit, enzovoort, te voorkomen. Anderzijds bestaat er een grote angst voor moraliseren en staatspedagogiek.

De overheid is uiterst terughoudend in het geven van expliciete voorschriften voor de overdracht van waarden. Die staan al gauw op gespannen voet met de vrijheid van onderwijs (artikel 23 van de Grondwet). In de praktijk geeft elke school op eigen wijze inhoud aan waarden en normen en aan het pedagogisch klimaat. De inhoudelijke aandacht verschilt naar denominatie van de school. De Inspectie van het onderwijs beoordeelt scholen onder andere op hun pedagogisch klimaat. Uit het Onderwijsverslag over het jaar 2001 blijkt dat vrijwel alle basisscholen hun leerlingen veiligheid en structuur bieden. Het schoolklimaat in het voortgezet onderwijs wordt eveneens positief gewaardeerd (Inspectie van het onderwijs 2002).

Kwaliteit in termen van niveau

De deelname aan hogere opleidingen mag dan in de loop der tijd zijn toegenomen, daarmee is nog niet gezegd dat het kwalificatieniveau van de bevolking in dezelfde mate is gestegen. De intrinsieke waarde van de verschillende opleidingsniveaus – het niveau van kennis en vaardigheden dat door de diverse opleidingsniveaus wordt geïndiceerd – kan immers in de loop der tijd zijn afgenomen. Zo worden er bijvoorbeeld met enige regelmaat klachten geventileerd over het dalende niveau van aankomende studenten.[21] Die klachten zijn bij gebrek aan een ijkpunt echter empirisch moeilijk te funderen. Toch is het niet onaannemelijk dat als gevolg van de onderwijsexpansie gedurende de afgelopen decennia ook minder begaafde studenten in de hogere vormen van onderwijs zijn terechtgekomen. In een tijd van teruglopende leerlingen- en studentenaantallen doet zo'n ontwikkeling zich als gevolg van een ruimhartig toelatingsbeleid van scholen en instellingen wellicht nog versterkt voor. Van Batenburg en De Jong (1985) droegen hiervoor medio jaren tachtig al aanwijzingen aan. Zij constateerden dat de intelligentiescores van de leerlingen van verschillende vormen van het voortgezet onderwijs tussen het begin van de jaren zestig en het eind van de jaren zeventig waren gedaald. Tegelijkertijd waren de gemiddelde intelligentiescores voor de totale schoolgaande jeugd in diezelfde periode licht gestegen. Zij verklaarden de daling bij de afzonderlijke schooltypen destijds uit de algehele verschuiving in de richting van de hogere vormen van voortgezet onderwijs.

Bij vergelijkingen in de tijd doet zich het probleem voor dat meetinstrumenten over het algemeen niet geijkt zijn. Bij de Cito-eindtoets *basisonderwijs* is dat wel het geval. Toch ontstond hierover in het voorjaar van 2001 discussie. Het bleek namelijk dat de gemiddelde Cito-eindscore tussen de schooljaren 1994/'95 en 1998/'99 licht was gedaald. De daling was weliswaar gering, maar gegeven het groeiende aantal hoger opgeleide ouders zou een stijging mogen worden verwacht. De daling deed zich met name bij autochtone leerlingen voor. De scores van de leerlingen van Turks/Marokkaanse herkomst waren juist vooruitgegaan. De toenemende personeelsproblemen op veel basisscholen en de mogelijk dalende kwaliteit van de afgestudeerden van de pabo's werden door Jungbluth, de aanjager van de discussie, als mogelijke verklaringen voor de dalende opbrengsten genoemd (*Trouw*, februari 2001).

Een nadere analyse op basis van de PRIMA-cohortonderzoeken, waarin ook gegevens voor het schooljaar 2000/'01 konden worden verwerkt, wijst inderdaad op een lichte daling in de periode 1994/'95-1998/'99. Die daling heeft zich echter tussen 1998/'99 en 2000/'01 niet doorgezet (Roeleveld 2001).[22] Bovendien zijn er aanwijzingen dat de daling deels te maken heeft met wisselingen in het veld van de scholen die aan de Cito-toets deelnemen.[23]

Opmerkelijk is verder dat de taal- en rekenvaardigheid van leerlingen in groep 8 – die in het kader van speciaal voor het PRIMA-cohortonderzoek ontwikkelde toetsen elke twee jaar worden gemeten – in de periode 1994/'95-2000/'01 zelfs vooruit zijn gegaan.

Al met al zijn er dus vooralsnog geen eenduidige aanwijzingen dat er in het eindniveau van het basisonderwijs een neergaande lijn zit.

Het *voortgezet onderwijs* is de enige onderwijssector waar er sprake is van een centraal schriftelijk examen. Toch verschillen ook hier de deskundigen van mening over, bijvoorbeeld, de vraag of het niveau van de prestaties in de moderne vreemde talen nu achteruit is gegaan of niet (Van Schooten en De Glopper 2002).

De onzekerheid over (de ontwikkeling van) het niveau van het voortgezet onderwijs wordt mede ingegeven door het feit dat het eindexamen uit twee delen bestaat: het ene deel wordt door de school (vroeger het schoolonderzoek, nu het schoolexamen) en het andere wordt centraal geregeld. De school heeft een grote mate van vrijheid bij het schoolexamen, maar moet wel enkele wettelijk vastgelegde voorwaarden ten aanzien van de inhoud en de organisatorische vormgeving in acht nemen. Volgens de Inspectie van het onderwijs is de kwaliteit van de examens die scholen zelf afnemen, vaak onder de maat. Op 65% van de scholen is bij een of meer vakken slechts één leraar verantwoordelijk voor zowel de toetsing en de normering als de correctie van het schoolexamen, en doet hij of zij dat zonder overleg met of controle door andere leraren. De afgelopen jaren constateerde de inspectie bovendien herhaaldelijk dat het cijfer voor het schoolonderzoek gemiddeld hoger ligt dan dat voor het centraal schriftelijk eindexamen. Dat geldt met name voor de cijfers van allochtone leerlingen. Voor vakken die alleen met een schoolexamen worden afgesloten, zijn de uniformiteit en de kwaliteit van de schoolexamens volgens de inspectie onvoldoende gewaarborgd. Op een klein aantal scholen worden leerlingen bij een of meer vakken systematisch bevoordeeld of benadeeld, in de zin dat de gemiddelde prestaties op de schoolexamens er aanzienlijk afwijken van de gemiddelde prestaties op het centraal examen (Inspectie van het onderwijs 2002).

Bij het middelbaar *beroepsonderwijs*, dat vergeleken met het voortgezet onderwijs een veel grotere vrijheid heeft bij de inrichting van de examens, constateert de inspectie al jaren dat de kwaliteit van de examinering bij de meerderheid van de opleidingen onder de maat is. Onlangs stelde zij vast dat ook in het hbo de kwaliteit van de toetsing te wensen overlaat. Bij meer dan een derde van de opleidingen zou het niveau van de toetsing matig tot onvoldoende zijn (Inspectie van het onderwijs 2002). Zulke berichten roepen gemakkelijk, maar mogelijk ten onrechte, twijfels op over de kwaliteit.

Een ander probleem heeft te maken met de *validiteit* van de gehanteerde maatstaven: waar staan de Cito-toetsgegevens en de examenresultaten eigenlijk voor? In het basisonderwijs voeren tegenstanders van resultaatmetingen als bezwaar aan dat zachte, niet-meetbare resultaten van het onderwijs (zaken als persoonsvorming of sociale competentie) in de prestatie-indicator buiten beschouwing blijven. Scholen met een vernieuwende pedagogisch-didactische aanpak waarin de individuele leerling en niet de leerstof centraal staat, kunnen in de regel moeilijk uit de voeten met centrale toetsinstrumenten of exameneisen.[24] Dergelijke scholen verzetten zich dan ook met enige regelmaat tegen het gebruik van de Cito-eindtoets voor het basisonderwijs. Voorstanders van recente vernieuwingen in het voortgezet onderwijs – een meer individuele benadering, meer differentiatie, ontwikkelingsgericht onderwijs, actief en zelfstandig leren, stimuleren van leerprocessen – vragen eveneens om een andere wijze van kwaliteitsbeoordeling, bijvoorbeeld via portfolio's of examendossiers. Schoolonderzoeken in het voortgezet onderwijs zijn indertijd in het leven geroepen om ruimte te geven aan de eigen identiteit van de scholen, en omdat bepaalde vaardigheden niet te meten zijn in het centraal schriftelijk examen.

Aan de discussie over de Cito-toets en het centraal schriftelijk eindexamen ligt feitelijk een achterliggende vraag naar hun functie ten grondslag: zien we de toets en het examen als een waarborg voor de kwaliteit van het onderwijs (in termen van niveau), of beschouwen we ze als momentopnames in individuele leerprocessen (heeft de leerling voldoende vaardigheden opgedaan om een vervolgstudie te kunnen volgen)? Over het antwoord op die vraag bestaat vooralsnog geen overeenstemming.

Internationale niveauvergelijkingen zijn evenmin zonder problemen. De deelname aan verschillende vormen van voortgezet en hoger onderwijs geeft een beeld van het opleidingspeil van de jongeren in een land. De vergelijkbaarheid van nominaal gelijke opleidingen in verschillende landen vormt daarbij echter een probleem. Indien uit de gegevens blijkt dat vergelijkbare andere landen meer jongeren op een hoog opleidingsniveau afleveren, zoekt men al snel naar een verklaring door te wijzen op verschillen in de aard van de opleidingen (bv.: er zijn elders meer korte hogere opleidingen). Bij een rechtstreekse meting van de vaardigheden wordt dat probleem omzeild.

Nederlandse jongeren komen in rechtstreekse metingen goed voor de dag. Een recent voorbeeld is het PISA-project (*programme for international student assessment*) waarin de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO) de kennis en vaardigheden vergelijkt waarover jongeren in de aangesloten landen aan het eind van de leerplichtige leeftijd (15-16 jaar) feitelijk beschikken. Het onderzoek richt zich op drie domeinen: lezen, wiskunde en natuurwetenschappelijke vakken. Verder gaat het niet alleen om feitelijke kennis, maar ook om het kunnen toepassen van de opgedane kennis en vaardigheden.

Nederlandse jongeren blijken op alle drie de domeinen hoog te scoren (Wijnstra 2001[25]). Op het terrein van leesvaardigheid neemt Nederland de derde plaats in, na Finland en Canada. De Nederlandse score op de wiskundeschaal is zelfs de hoogste

van alle OESO-landen, zelfs hoger dan die van Japan en Zuid-Korea. Op de schaal voor natuurwetenschappelijke vakken neemt Nederland een iets minder hoge plaats in. Samen met EU-landen Finland en het Verenigd Koninkrijk volgt Nederland op enige afstand van koplopers Japan en Zuid-Korea.

Hoewel de exacte positie op de ranglijst van landen in verband met het steekproefkarakter van de gegevens en vanwege de soms geringe verschillen tussen de landen, niet verabsoluteerd mag worden, is het wel duidelijk dat de Nederlandse jongeren internationaal gezien zonder meer goed voor de dag komen.[26] Binnen de groep EU-landen vallen de lage scores van de Zuid-Europese landen op (Spanje , Portugal, Italië en Griekenland). De opvallend lage score van de Duitse leerlingen leidde tot grote opschudding in dat land. De scores van jongeren in de Verenigde Staten komen niet boven het OESO-gemiddelde.

De gegevens lijken al met al niet te wijzen op een daling van het niveau aan het eind van het basis- en voortgezet onderwijs. Er zijn geen gegevens beschikbaar om vast te stellen of het niveau van het beroepsonderwijs (secundair en hoger) en het wetenschappelijk onderwijs de afgelopen decennia op peil is gebleven.

9.4.2 *De kwaliteit van het onderwijsproces binnen scholen en instellingen*

Er valt de laatste jaren in publicaties maar ook in het denken over onderwijs, een duidelijke omslag waar te nemen: het gaat minder over onderwijs en onderwijzen en meer over leren. Werd er in de afgelopen decennia nog gesproken over permanente educatie en wederkerend onderwijs, tegenwoordig worden dezelfde verschijnselen beschreven onder de noemer ‘een leven lang leren’. Bij de opbrengsten van het onderwijs lijkt het minder te gaan om kennis(verwerving), en meer om (metacognitieve) vaardigheden en persoonlijke competenties.

Die verandering in oriëntatie en terminologie hangt samen met uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen, zoals individualisering, informatisering, postmodernisering, en een daaruit voortvloeiende trend om veel meer verantwoordelijkheid bij de burgers zelf te leggen; in het onderwijs bij de leerlingen (studiehuis) en op de arbeidsmarkt bij de werknemers (*employability*).

De omslag in het denken over onderwijs laat ook de scholen en onderwijsinstellingen niet onberoerd. Daar ontstaat steeds meer aandacht voor de kwaliteit van het onderwijsproces. Ook de inspectie beoordeelt scholen voor basis- en voortgezet onderwijs al een aantal jaren niet alleen op resultaten, maar ook op kenmerken van het onderwijsproces. Dat gebeurt aan de hand van dertien kwaliteitskenmerken (bijna honderd indicatoren), die zowel betrekking hebben op de opbrengsten van scholen, als op het onderwijsproces en de condities waaronder dat proces vorm en inhoud krijgt. Bij de resultaten gaat het om zaken als de Cito-eindscore, zittenblijven, doorstroom, verwijzing naar het speciaal onderwijs en de examenresultaten. Voor de proceskenmerken wordt er bijvoorbeeld gekeken naar het leerstofaanbod, de benutting van de beschikbare

leertijd, de leerlingenzorg, het didactisch handelen van docenten en het pedagogisch klimaat. In de beoordeling van de condities wordt onder andere aandacht geschonken aan de interne kwaliteitszorg en aan de interne en externe communicatie en contacten van de school (Van de Grift 2001).

Uit het *Onderwijsverslag 2001* van de Inspectie zijn de volgende ontwikkelingen te destilleren (Inspectie van het onderwijs 2002). Steeds meer basisscholen zorgen ervoor dat leerlingen het leerstofaanbod krijgen zoals dat in de kerndoelen staat omschreven. Er is echter nog onvoldoende sprake van een doorgaande leerlijn, waardoor veel leerlingen met hiaten in hun kennis blijven zitten, bijvoorbeeld in de woordenschat. Met name allochtone leerlingen ondervinden hiervan nadeel in het verdere verloop van hun schoolloopbaan.

De leertijd wordt goed benut; vanwege ziekteverzuim en het lerarentekort gaat er echter steeds meer effectieve leertijd verloren. Dat geldt niet alleen voor het basis-, maar ook voor het voortgezet onderwijs. Daar nam de lesuitval in de afgelopen jaren flink toe.

De kwaliteit van de leerlingenzorg in het basisonderwijs – het vaststellen van vorderingen, het opstellen en uitvoeren van handelingsplannen – gaat de laatste tijd achteruit; in 1999 was deze nog op bijna 60% van de scholen in orde, in 2001 nog maar op 46%. Het lerarentekort – waarover hierna meer – speelt hierbij een belangrijke rol. In het voortgezet onderwijs neemt de aandacht voor leerlingenzorg weliswaar toe, maar is er nog wel sprake van grote verschillen tussen scholen en docenten.

De kwaliteit van het didactisch handelen van leerkrachten is op de meeste basisscholen in orde; veel leraren hebben er echter moeite mee om rekening te houden met verschillen tussen leerlingen. De kwaliteit van het pedagogisch-didactisch handelen was in het voortgezet onderwijs in 2001 in ruim 80% van de bijgewoonde lessen in orde. Ook hier vinden leraren het moeilijk om onderscheid te maken tussen leerlingen met verschillende achtergronden en niveaus.

Het pedagogisch klimaat is volgens de inspectie zowel in het basis- als in het voortgezet onderwijs goed.

Van de basisscholen moet ongeveer 4% (ruim 280 scholen) als zeer zwak worden aangemerkt. Dat betekent niet alleen dat ze gedurende een drietal jaren te lage opbrengsten realiseren, maar ook dat ze ernstige tekortkomingen vertonen in het onderwijsleerproces. De kans dat een basisschool zwak is, neemt toe als er overwegend achterstandsleerlingen op zitten en de school gelegen is in een grote stad. In het voortgezet onderwijs wordt eveneens 4% van de scholen (ongeveer 33 scholen) als zeer zwak bestempeld. Daaronder bevinden zich naar verhouding veel vmbo-scholen met veel leerlingen uit achterstandsgezinnen. Scholen in de vier grote steden doen het op elk kwaliteitsaspect slechter dan scholen in kleine en middelgrote gemeenten.

Over de kwaliteit van het onderwijsproces in het secundair beroepsonderwijs is de inspectie redelijk tevreden: 90% van de waargenomen opleidingen wordt als voldoende beoordeeld, zowel op het punt van de inhoud en uitvoering van de lessen, als op dat van de begeleiding van de leerlingen. De vorming in de beroepspraktijk (stages, leren op de werkplek) wordt daarentegen slechts bij 60% van de opleidingen als goed beoordeeld. Bij veel opleidingen is een vernieuwingsproces aan de gang (zelfstandig leren, project- en probleemgestuurd onderwijs, en groepswerk). De kwaliteit van de examens in het secundair beroepsonderwijs is volgens de inspectie al jaren ver beneden de maat. De interne kwaliteitsborging van examens is slechts bij 40% van de opleidingen in orde.

De kwaliteit van de opleidingen in het hoger onderwijs (hbo en wo) wordt beoordeeld door visitatiecommissies. Uit de visitaties blijkt dat ook hier veel opleidingen aan het vernieuwen zijn. Bij een kleine 20% van de recentelijk gevisiteerde hbo-opleidingen was het niveau onder de maat; het niveau van de universitaire opleidingen wordt voldoende tot goed geacht. De interne samenhang van de opleidingsprogramma's laat in het hbo bij 34% van de 59 gevisiteerde opleidingen te wensen over (matig of onvoldoende); in het wetenschappelijk onderwijs gold dat in 2001 voor bijna een 30% van de 28 bezochte opleidingen.

9.4.3 *De kwaliteit van de input: ontwikkelingen in de personele en materiële toerusting van scholen en instellingen*

Om haar doelstellingen te bereiken, beschikt de overheid over twee belangrijke instrumenten: regelgeving en bekostiging. De regelgeving en bekostiging richten zich vooral op de inputkant van het onderwijs: het personeel, de materiële voorzieningen in scholen en instellingen, en de huisvesting.

Personeel

De kwaliteit van het onderwijs wordt in hoge mate bepaald door de personele factor: om goed onderwijs te kunnen bieden, is het niet alleen noodzakelijk dat er voldoende personeel beschikbaar is, maar ook dat het goed gekwalificeerd is. De onderwijsarbeidsmarkt is sinds enkele jaren volledig uit balans. Er is een groot tekort aan onderwijsgevend personeel en de komende tijd zal dat naar verwachting alleen nog maar toenemen. Een goede indicatie voor de personeelsproblemen vormt het aantal vacatures dat bij aanvang van het schooljaar nog niet was vervuld. Tabel 9.2 geeft een beeld van de vacature-ontwikkeling in de afgelopen jaren.

Tabel 9.2 Ontwikkeling van het aantal onvervulde vacatures bij het begin van het schooljaar t.o.v. het totaalaantal vacatures waarvoor is geworven, 1998-2000 (in procenten)

	1998	1999	2000
basisonderwijs	7,3	8,1	10,4
speciaal onderwijs	14,0	13,1	18,0
voortgezet onderwijs	7,8	10,1	13,3
speciaal voortgezet onderwijs	12,3	10,2	21,1
beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	12,0	17,2	19,4

Bron: Inspectie van het onderwijs (2002)

In het basisonderwijs is de vacatureproblematiek het grootst in het westen van het land en daarbinnen in de vier grote steden. Basisscholen met veel achterstandsleerlingen en scholen voor speciaal onderwijs krijgen hun vacatures moeilijker vervuld dan scholen zonder leerlingen met achterstanden of problemen. In de hogere leerjaren van het basisonderwijs zijn vacatures moeilijker te vervullen dan in de onderbouw. Bij ziekte zijn er nauwelijks nog invalkrachten te krijgen, omdat alle vervangers inmiddels een vaste baan hebben. In het basisonderwijs kan daardoor ruim 40% van het kortdurende verzuim niet op reguliere wijze worden vervangen. Omdat de kinderen moeilijk naar huis kunnen worden gestuurd, moeten andere personeelsleden (directie, interne begeleiders, remedial teachers, leraren in opleiding, stagiaires) invallen of worden leerlingen over andere groepen verdeeld.

Het aantal vacatures voor directeuren van basisscholen neemt eveneens toe; in het schooljaar 1999/'00 moest 19% van de basisscholen op zoek naar een nieuwe (adjunct-) directeur, terwijl dat in het jaar daarvoor nog voor 15% van de scholen gold. Ruim een op de vijf vacatures ontstaat doordat schoolleiders naar een andere school vertrekken, eenzelfde percentage vloeit voort uit natuurlijk verloop, terwijl een kwart ontstaat doordat de schoolleiders een functie als adjunct of leraar hebben aanvaard. Nieuwe directeuren zijn meestal afkomstig uit het personeelsbestand van de eigen school of uit scholen die onder hetzelfde schoolbestuur ressorteren (Vrielink 2001).

Ook het voortgezet onderwijs kampt in toenemende mate met personeelsproblemen. Om die het hoofd te bieden, worden steeds vaker on(der)bevoegden ingezet om vacatures te vervullen; in 1999/'00 gold dat voor 15% van de vacatures, één jaar later maar liefst voor 28% (Van Bergen en Berndsen 2001). Ook in het voortgezet onderwijs zijn de problemen het grootst in scholen met veel achterstandsleerlingen in de vier grote steden (met name scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs). Net als in het basisonderwijs worden veel vacatures veroorzaakt door de toegenomen mobiliteit onder leraren: vele stappen over naar scholen met een aantrekkelijk werkklimaat. Daarnaast is er een structurele toename in de vraag naar leraren als gevolg van stijgende leerlingenaantallen, ADV, langdurig ziekteverzuim en natuurlijk verloop. In de praktijk van het voortgezet onderwijs manifesteren de personeeltekorten zich onder andere in een toenemende lesuitval.

In de bve-sector (secundair beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) hadden aan het begin van het schooljaar 2000/'01 vrijwel alle beroepsopleidingen (85%) te kampen met vacatures, terwijl dat in het voorafgaande schooljaar nog niet bij de helft (47%) van de opleidingen het geval was. De grootste problemen doen zich voor in de sectoren techniek en economie. De arbeidsmarkt voor leerkrachten is in de bve-sector echter minder gesloten dan in het basis- en voortgezet onderwijs; de bevoegdheidseisen zijn er minder stringent. In sommige delen van het land wordt bijna eenderde deel van de vacatures vervuld door mensen uit de beroepspraktijk. Ongeveer 20% van de uren wordt vervuld door mensen die niet over de vereiste bevoegdheid beschikken; in de sectoren economie en techniek geldt dat voor circa 30%.

Op dit moment is er in het hoger onderwijs (hbo en wo) nog geen sprake van ernstige personeelstekorten. Verwacht wordt dat de vraag naar wetenschappelijk personeel over een aantal jaren fors zal gaan groeien; in het wetenschappelijk onderwijs gaat eenderde deel de komende tien jaar met (vervroegd) pensioen. Voor 2003 wordt een tekort verwacht van 5,3%, oplopend tot 12,1% in 2008. In verband met de relatief slechte carrièreperspectieven verlaten veel jonge onderzoekers en vrouwen de wetenschap (commissie-Van Vught Thijssen 2001).

De vraag naar onderwijspersoneel is te splitsen in een uitbreidingsvraag en een vervangingsvraag. De uitbreidingsvraag is in de eerste plaats afhankelijk van ontwikkelingen in de leerlingen- en studentenaantallen. In het basis- en voortgezet onderwijs is de demografische factor het meest bepalend, omdat voor het grootste deel daarvan de leerplicht geldt. Daarnaast spelen ook onderwijskundige maatregelen een rol, zoals de klassenverkleining in de onderbouw van het basisonderwijs. Voor het onderwijs na de leerplicht (bovenbouw havo/vwo, secundair beroepsonderwijs en hoger onderwijs) is ook de participatiegraad van belang. Over de ontwikkeling in de deelname aan het onderwijs na de leerplicht vallen schattingen te maken. De omvang van de vraag naar postinitieel onderwijs in het kader van 'een leven lang leren' valt echter veel moeilijker te voorspellen.

De uitbreidingsvraag in het basisonderwijs zal in 2002 een piek vertonen (vanwege de laatste tranche van de klassenverkleining in het basisonderwijs), om daarna af te vlakken naar een redelijk stabiel niveau (Vermeulen et al. 2000). De vervangingsvraag zal de komende jaren als gevolg van de vergrijzing aanzienlijk toenemen. Op de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden zal het onderwijs moeten concurreren met andere sectoren, zowel in de markt als in de quartaire sector. Volgens recente ramingen zal er tot 2008 in vrijwel alle delen van het onderwijs sprake zijn van een groeiende vervangingsvraag (OCenW 2001c).

Nieuw aanbod van onderwijspersoneel zal uit verschillende bronnen moeten worden gerecruteerd: uit de verschillende lerarenopleidingen, door zittend personeel langer of meer (per week of in jaren) te laten werken, of door personeel uit andere sectoren van de arbeidsmarkt aan te trekken. Daarvoor zijn noodzakelijk een grotere

aantrekkingskracht van de onderwijssector (bv. door betere primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden) en een betere beeldvorming van het beroep van onderwijsgevende.

Ontwikkelingen in de instroom in de diverse lerarenopleidingen lijken erop te wijzen dat er een positief effect kan uitgaan van verbeteringen in de beeldvorming en de arbeidsvoorwaarden. Zo nam het aantal studenten aan de lerarenopleidingen voor het basisonderwijs (pabo) vanaf het midden van de jaren negentig sterk toe, aangelokt door de gunstige werkgelegenheidsvooruitzichten, mede als gevolg van de klassenverkleining in de onderbouw, en de naar verhouding hoge beloning van beginnende onderwijsgevenden. Het aantal vooraanmeldingen voor het studiejaar 2001/'02 was als gevolg van de afname van het aantal havisten dat in dat jaar eindexamen deed (-20%), echter fors lager dan het jaar daarvoor (-10%). Het slagingspercentage binnen de pabo-opleidingen is relatief hoog en bovendien gaan vrijwel alle afgestudeerden ook daadwerkelijk in het basisonderwijs aan de slag.

De hbo-lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs wisten de afgelopen jaren veel minder te profiteren van de gunstige werkgelegenheidsvooruitzichten. Het leraarschap in het voortgezet onderwijs heeft onder jongeren een minder gunstig imago dan het beroep van leraar in het basisonderwijs. Jongens staan er nog negatiever tegenover dan meisjes. Het lesgeven aan (verondersteld) lastige en brutale pubers wordt weinig aantrekkelijk gevonden. De negatieve beeldvorming over de vele vernieuwingen verhoogt de aantrekkingskracht evenmin. Gediplomeerden van de lerarenopleidingen gaan ook veel minder in het onderwijs aan het werk. Slechts rond de helft van hen heeft anderhalf jaar na het afstuderen een baan in het voortgezet onderwijs (Vaatstra en Jacob-Tacken 2000; Faraq en Vaatstra 2001).

De universitaire lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs, die in principe na afloop van een universitaire studie worden gevolgd, trekken al jaren weinig studenten. Dankzij enkele nieuwe opleidingsvormen (maatwerktrajecten) voor mensen met voldoende opleiding en werkervaring neemt het aantal studenten de laatste jaren wel iets toe: 528 in 1999 en 681 in 2000 (OCenW 2001e).

Hoewel studenten die kiezen voor een lerarenopleiding in het algemeen lagere financiële eisen stellen dan andere studenten, speelt geld wel degelijk een rol bij de keuze van het lerarenberoep (Webbink 2000). Daar komt bij dat startende leraren in het voortgezet onderwijs in de eerste jaren van hun beroepsloopbaan vaak maar voor een beperkt aantal uren worden aangesteld, waardoor zij aan verschillende scholen les moeten geven om een behoorlijk salarisniveau te bereiken. Met name voor academici zijn er in andere sectoren van de arbeidsmarkt betere salarisperspectieven dan in het onderwijs. Het bruto-uurloon van eerstegraadsdocenten lag in 1997 ongeveer 14% lager dan dat van andere werknemers met hetzelfde opleidings- en beroepsniveau (Hassink en Pomp 2000).

De instroom van nieuwe leraren uit de lerarenopleidingen zal de komende jaren onvoldoende soelaas bieden om de verwachte tekorten op te vangen. Een andere mogelijkheid is zittende leraren langer te laten werken (meer uren per week of later met pensioen). Omdat veel docenten de werkdruk op dit moment als het grootste probleem zien, zijn de mogelijkheden in dit opzicht beperkt. Werkdrukverlaging in de vorm van kleinere klassen of minder lesuren ligt eerder in de rede. Daardoor neemt de vraag naar personeel echter nog verder toe.

Ontlasting van docenten kan ook worden gerealiseerd door meer differentiatie in functies aan te brengen – niet alleen ondersteunende functies in het onderwijs zelf (onderwijsassistenten) of in de sfeer van het toezicht of de administratie, maar ook specialistische functies, bijvoorbeeld op het terrein van remedial teaching of ICT.

Een derde mogelijkheid is het aantrekken van mensen van buiten de onderwijssector, die voldoende vakkennis hebben maar nog niet over de nodige didactische kwalificaties beschikken: de zogenoemde zij-instromers. Eind 2001 waren er in het basis- en voortgezet onderwijs in totaal 770 zij-instromers werkzaam (OCenW2002). Hun ervaringen zijn blijkens interviews in kranten en tijdschriften echter lang niet altijd positief. Ook binnen de scholen zijn er weerstanden, omdat de onbevoegde en onervaren zij-instromers op grond van hun vorige functie soms een hoger salaris krijgen dan het zittende personeel.

De onderwijssector kampt niet alleen met problemen bij de werving, maar blijkt zijn personeel ook moeilijk te kunnen vasthouden. Uit gegevens van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds (ABP) kan worden opgemaakt dat uitstromers uit het onderwijs steeds vaker stoppen met werken of naar een niet-ABP-sector (veelal de marktsector) vertrekken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om vrouwelijke docenten die vanwege gezinstaken stoppen met werken of om leraren die overstappen naar het bedrijfsleven. Tussen 1997 en 2000 nam het vertrek met onbekende bestemming uit het basisonderwijs met 42% toe, uit het voortgezet onderwijs maar liefst met 88% en uit het secundair beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie met 40% (SBO 2001).[27]

Volgens een enquête onder leraren denkt ongeveer de helft er wel eens over om het onderwijs de rug toe te keren. Op zich zegt zo'n percentage niet zo veel. Ook elders zal men daar wel eens over denken. Belangrijker zijn de redenen voor een mogelijk vertrek. Desgevraagd werden de volgende genoemd: de werkdruk (74%), het slechte onderwijsbeleid (71%) en slecht management (62%) voeren de lijst aan, gevolgd door gezondheid (51%), laag salaris (46%), sleur (30%), gezinssituatie (26%) en lastige leerlingen (22%). Bij leraren in het voortgezet onderwijs scoren 'lastige leerlingen' hoger: voor 30% van hen is dat een reden om na te denken over vertrek uit het onderwijs. Mannen ergeren zich vaker aan het onderwijsbeleid en het management, terwijl vrouwelijke leerkrachten vaker de sleur en de gezinssituatie als reden noemen voor een mogelijk vertrek (Sikkes 2002).

Voor de relatief geringe aantrekkingskracht van de onderwijssector zijn al met al diverse oorzaken aan te geven. Een negatieve beeldvorming, deels door de vele inhoudelijke vernieuwingen die de overheid de afgelopen jaren heeft opgelegd, deels door de klaagcultuur die de sector zelf in stand houdt, achterstallig onderhoud aan gebouwen en tekortschietende investeringen in materiële voorzieningen (geen eigen werkplek, laat staan een computer voor iedere leraar), achterblijvende salarissen bij een deel van de leraren, gebrek aan carrièremogelijkheden en een geringe autonomie en flexibiliteit bij de invulling en organisatie van het werk. Het onderwijs is de afgelopen decennia qua arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden duidelijk achtergebleven bij andere arbeidsorganisaties voor hoogopgeleide professionals. Oplossingen voor het lerarentekort zullen met name moeten worden gezocht in een inhaalslag in de werkomstandigheden en in de organisatie en inrichting van het werk.

"Het grote en groeiende lerarentekort vormt in toenemende mate een bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs", zo stelde de Inspectie van het onderwijs in haar *Onderwijsverslag over 2001* vast (Inspectie van het onderwijs 2002). In het basis- en voortgezet onderwijs wordt een duidelijke samenhang geconstateerd tussen de door de Inspectie waargenomen onderwijskwaliteit, het vertrek en het ziekteverzuim van leerkrachten. Scholen met een hoog ziekteverzuim en/of een groot verloop onder het personeel krijgen vaker het oordeel zwak op kwaliteitskenmerken als het leerstofaanbod, het pedagogisch klimaat en het didactisch handelen. Ook behalen de leerlingen er gemiddeld mindere resultaten.[28] Voor onvervulde vacatures is het verband iets minder duidelijk, maar wijst volgens de Inspectie ook alles in de richting van een negatieve relatie met de kwaliteit van het onderwijs.

De kwaliteitsverbetering die zich volgens de Inspectie in de jaren 1998-1999 in het basisonderwijs voordeed, is in de periode daarna gestagneerd. Op het punt van de leerlingenzorg is de kwaliteit van basisscholen het laatste jaar zelfs teruggelopen. De gevolgen van het lerarentekort zijn vaak het eerst zichtbaar op het terrein van de leerlingenzorg. Het gebrek aan personeel leidt tot de inzet van schoolleiders, interne begeleiders en remedial teachers als groepsleerkracht. De lessen kunnen daardoor doorgaan, maar het gaat wel ten koste van hun eigenlijke takenpakket.

In het voortgezet onderwijs zijn de gevolgen van het lerarentekort merkbaar doordat leerlingen in een bepaald vak geen of minder lessen krijgen, in combinatiegroepen onderwijs volgen, of les krijgen van onbevoegden. Het tekort aan personeel in vmbo scholen, met name in de vier grote steden, dreigt een succesvolle invoering van de leerwegen in het vmbo te belemmeren (Inspectie van het onderwijs 2002).

Materiële voorzieningen en huisvesting

In de jaren tachtig en negentig heeft de overheid relatief weinig uitgegeven aan materiële voorzieningen en aan huisvesting. In de loop der jaren is daardoor het nodige achterstallig onderhoud ontstaan. Qua materiële toerusting zijn er grote verschillen tussen scholen, in het basisonderwijs en het vmbo is de situatie in sommige scholen ver onder de maat (OCenW 2001a). Extra overheidsinvesteringen waren de afgelopen jaren vooral gericht op de introductie van computers op school en op de ontwikkeling van het Kennisnet (ICT). Sinds 2001 komen er geleidelijk aan ook extra middelen beschikbaar voor het wegwerken van achterstallig onderhoud in gebouwen, leermiddelen, meubilair en voor een verkorting van de afschrijvingstermijn van de inventaris in het voortgezet onderwijs in het algemeen en in het vmbo in het bijzonder (OCenW 2001d).

Het slechte onderhoud en de vuilheid van schoolgebouwen is veel ouders een doorn in het oog, zo bleek uit de enquêtegegevens eerder in dit hoofdstuk. Onderzoek naar de schoonmaak(kosten) in het primair onderwijs wees overigens uit dat de slechte schoonmaak van scholen minder een gevolg is van een ontoereikende bekostiging, maar meer van het feit dat schoonmaakbedrijven hun contractuele verplichtingen vaak niet nakomen en daar onvoldoende op worden aangesproken door de scholen of schoolbesturen (OCenW 1999a). Uit een recent onderzoek onder 450 basisscholen in ongeveer honderd gemeenten blijkt dat scholen jaarlijks gemiddeld 19% tekortkomen op hun totale onderhoudsbegroting. Bij openbare scholen is het tekort nog groter (25%) dan bij bijzondere scholen (Asset 2002). TNO berekende in 2000 dat de onderhoudsbudgetten met ruim een kwart zouden moeten stijgen.

De verantwoordelijkheid voor de huisvesting van scholen voor primair en voortgezet onderwijs ligt sinds 1997 bij de gemeenten. Uit onderzoek blijkt dat zij die taak goed vervullen (Lubberman et al. 2001). Er zijn echter ook klachten. Zo vinden schoolbesturen dat de gemeente bij de toepassing van de huisvestingsverordening te weinig rekening houdt met maatschappelijke en onderwijskundige ontwikkelingen. Veel scholen zijn door gebrek aan ruimte onvoldoende in staat om de verschillende onderwijskundige vernieuwingen (klassenverkleining, onderwijs op maat, studiehuis, zelfstandig werken met computers) te realiseren. Schoolbesturen constateren vaak een gebrek aan capaciteit en deskundigheid bij de gemeente. Schoolleiders ervaren op hun beurt dat de veelal uit vrijwilligers bestaande schoolbesturen evenmin in staat zijn om de ingewikkelde onderhoudstaak adequaat te vervullen. De complexiteit van de regels rond het onderhoud (verantwoordelijkheid van het schoolbestuur) en de huisvesting (verantwoordelijkheid van de gemeente) en het gebrek aan afstemming tussen beide lijken – in combinatie met de soms gebrekkige kennis van zaken bij schoolbestuur en gemeente – verwaarlozing van gebouwen in de hand te werken.

Problemen op huisvestingsgebied lijken recentelijk ook de universiteiten parten te spelen. Het eigendom van de gebouwen en de financiële verantwoordelijkheid voor de huisvesting zijn in 1995 naar de instellingen overgeheveld. Tegelijkertijd is er al

een groot aantal jaren sprake van een (relatieve) krimp in de overheidsbekostiging. Momenteel zijn diverse instellingen bezig met grootschalige (ver)nieuwbouwprojecten waarbij in korte tijd een groot deel van de huisvesting wordt vervangen. Daarnaast zijn er noodzakelijke extra uitgaven in verband met onder andere de Arbo-wetgeving en asbestproblemen. Enkele jaren geleden is vastgesteld dat er bij de universiteiten sprake is van een vermogens- en liquiditeitstekort (commissie-Koopmans 1999). Inmiddels kampen verschillende instellingen met forse liquiditeitsproblemen die bezuinigingen op onderwijs en onderzoek noodzakelijk maken.

De (overheids)uitgaven voor onderwijs

De Nederlandse uitgaven aan onderwijs zijn lager dan in andere landen in de geïndustrialiseerde westerse wereld. Sinds 1990 nam het aandeel van de onderwijsuitgaven in het bruto binnenlands product (BBP) in Nederland met 17% af: van 5,5% in 1990 tot 4,6% in 1998. Gemiddeld werd er in dat laatste jaar in OESO-verband 5,8% van het BBP aan onderwijsinstellingen uitgegeven; in de Europese Unie was dat 5,4% (OECD 2001). Vooral aan de tweede fase van het voortgezet onderwijs geeft de overheid in Nederland minder uit dan die in andere landen.

De private bijdragen aan het onderwijs zijn relatief laag in Nederland; van de genoemde 5,8% in de gehele OESO beslaan de private bijdragen 1,1%, terwijl dat van de 4,6% in Nederland slechts 0,1%. De publieke uitgaven aan onderwijsinstellingen (4,5% BBP) wijken dan ook dan niet zo veel af van het OESO-gemiddelde (4,6%). Wel past de kanttekening dat het OESO-gemiddelde van 1,1% private bijdragen sterk wordt beïnvloed door de hoge private bijdragen in de Verenigde Staten. Vergeleken met het EU-gemiddelde (5,1%) zijn de Nederlandse publieke onderwijsuitgaven aan de lage kant (OECD 2001).

Bij vergelijking van de Nederlandse uitgaven met het OESO-gemiddelde is de demografische ontwikkeling de belangrijkste oorzaak van de lage Nederlandse onderwijsuitgaven. Doordat Nederland minder jongeren telt dan gemiddeld in de OESO, kan met een lager uitgavenniveau worden volstaan. Bovendien worden in het Nederlandse voortgezet onderwijs relatief weinig docenten ingezet en lopen de salarissen in het primair onderwijs achter (CPB 2002). Bij de vergelijking met de andere EU-landen is de demografische factor minder van belang. Hoewel in veel EU-landen meer aan onderwijs wordt uitgegeven dan in Nederland, telt Nederland in vergelijking met andere EU-landen niet opvallend weinig jongeren. Uit OESO-berekeningen blijkt dan ook dat de uitgaven in een aantal EU-landen meer zouden toenemen dan in Nederland, indien het percentage jongeren in die landen gelijk zou zijn aan het OESO-gemiddelde (OECD 2001: 35).

Ondanks de daling van het percentage van het BBP dat in Nederland aan onderwijs wordt uitgegeven, zijn de uitgaven als zodanig niet verminderd in de jaren negentig. Na correctie voor inflatie waren de overheidsuitgaven voor onderwijs in 1999 bijna

13% hoger dan in 1990. Die toename is echter veel geringer dan de economische groei van ruim 30% die zich in diezelfde periode voltrok (CBS statline).[29] Door de vrij sterke economische groei die ons land in de jaren negentig doormaakte, konden de onderwijsuitgaven met inzet van een steeds kleiner percentage van het BBP op hetzelfde peil worden gehouden, en in het tweede deel van het decennium zelfs toenemen (tabel 9.3).

Tabel 9.3 Overheidsuitgaven voor onderwijs, 1990-1999 (x miljard euro) en uitgaven per deelnemer, 1994-2000 (in prijzen van 1995 x 1.000 euro)

	1990	1992	1994	1996	1998	1999	2000
overheidsuitgaven voor onderwijs							
in lopende prijzen	14,1	15,3	15,6	16,6	16,9	19,0	.
in prijzen van 1995	15,7	16,2	15,9	16,4	17,0	17,7	.
overheidsuitgaven per leerling/student							
basisonderwijs[a]	.	.	2,3	2,3	2,4	2,5	2,8
voortgezet onderwijs[a]	.	.	3,6	3,6	3,7	4,0	4,4
voltijds bol[a]	.	.	.	4,1	4,8	5,1	4,9
hbo[b]	.	.	5,4	5,3	5,3	5,2	5,2
wo[bc]	.	.	5,1	5,0	5,0	5,0	5,3

a Exclusief uitgaven van gemeenten.
b Inclusief collegegelden.
c Exclusief onderzoek en gezondheidszorg.

Bron: CBS (2001); OCenW (1999b, 2001b)

Uiteraard is ook de ontwikkeling van de onderwijsdeelname van belang voor de beoordeling van de onderwijsuitgaven. Bij een groeiende deelname zullen de uitgaven omhoog moeten om eenzelfde financiële toerusting te handhaven. De ontwikkeling van de uitgaven per leerling laat zien dat de uitgaven in het basis- en voortgezet onderwijs sneller zijn toegenomen dan het aantal leerlingen. De financiële toerusting is in deze twee sectoren de laatste jaren dus duidelijk verbeterd, bijvoorbeeld door maatregelen als de klassenverkleining in het basisonderwijs.

In het hoger onderwijs zijn de reële uitgaven per deelnemer daarentegen licht gedaald (hbo) of constant gebleven (wo, met uitzondering van een stijging in het laatste jaar). De extra middelen die afgelopen jaren voor onderwijs zijn uitgetrokken, zijn dus voornamelijk bij het funderend onderwijs terechtgekomen.

De gepresenteerde OESO-gegevens bestrijken de periode 1990-1998. Of de extra investeringen die sindsdien zijn gedaan, de Nederlandse onderwijsuitgaven dichter bij het gangbare OESO-niveau hebben gebracht, moet uit komende OESO-publicaties blijken.

Het Centraal Planbureau (CPB) constateert dat het lage niveau van de onderwijsuitgaven tot op heden nog weinig schade lijkt te hebben toegebracht aan de opbouw van menselijk kapitaal, maar sluit niet uit dat er in de toekomst mogelijk wel schade gaat ontstaan. Een eventuele verwaarlozing wordt immers pas op termijn zichtbaar (CPB 2002). Anderen zijn op dit punt stelliger en wijzen op de gevolgen van het 'onderwijs op een koopje'-beleid, niet alleen voor de kwaliteit van het onderwijs zelf (de personeelsvoorziening en de daarmee gepaard gaande lesuitval), maar ook voor de samenleving als geheel (achterstand met name op het secundaire scholingsniveau en de toename van het aantal (zorg)leerlingen dat het onderwijs op een te laag niveau afsluit) (Nyfer 2001). De inspectie luidde in het *Onderwijsverslag over het jaar 2001* eveneens de noodklok: de personeeltekorten zetten de kwaliteit van het onderwijs onder druk (Inspectie van het onderwijs 2002).

9.5 Enkele conclusies en overwegingen

9.5.1 Conclusies

Kwaliteit kent vele verschijningsvormen

Kwaliteit is een veelomvattend begrip dat zich in vele verschijningsvormen manifesteert. In beschouwingen over de kwaliteit van het onderwijs kan het gaan over het lerarentekort of het achterstallige onderhoud van gebouwen, over de wijze van lesgeven door docenten of over de schoolprestaties van leerlingen, maar ook over spijbelen en voortijdige schooluitval, over de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, over tekorten aan schoolverlaters met een bèta- of technische opleiding, of over de hoogte van de overheidsuitgaven voor het onderwijs. Het perspectief van waaruit naar het onderwijs wordt gekeken, is in hoge mate bepalend voor de inhoudelijke vulling van het begrip. Ouders refereren aan andere zaken dan studenten, werkgevers of overheden. Het is dan ook onmogelijk om een algemeen eindoordeel te geven over dé kwaliteit van het onderwijs.

In het voorafgaande is de kwaliteit van het onderwijs vanuit verschillende gezichtspunten belicht. De diverse invalshoeken – berichtgeving in de media, de publieke opinie, de opvattingen van directbetrokkenen en de feitelijke prestaties van het onderwijsbestel – leveren geen eenduidig beeld op.

In de media ligt het accent op zorgen en problemen

Bij de berichtgeving in de media worden vooral de problemen, zorgen en onvrede breed uitgemeten. De hoeveelheid berichten en de zorgen die eruit spreken, vinden een vertaling in de publieke opinie. In navolging van de media bestempelt de bevolking het lerarentekort als het grootste punt van zorg. Hoewel de doorsnee burger de kwaliteit van het onderwijs eigenlijk heel goed vindt, heerst algemeen het gevoelen dat de kwaliteit van het onderwijs er de afgelopen jaren op achteruit is gegaan. De kwaliteit van het voortgezet onderwijs staat in de ogen van de bevolking het meest onder druk. De

berichtgeving over de vele onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs hebben de publieke opinie niet onberoerd gelaten. Opmerkelijk is in dit verband dat mensen die dagelijks met het onderwijs te maken hebben (ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs, werknemers in het onderwijs), pessimistischer zijn over de kwaliteitsontwikkeling dan degenen die er wat verder vanaf staan; opmerkelijk omdat persoonlijke ervaringen in de regel gepaard gaan met een positiever oordeel.

Ouders, leerlingen en studenten zijn redelijk tevreden

Directbetrokkenen (ouders met kinderen in het basis- of voortgezet onderwijs, leerlingen en studenten in het voortgezet, beroeps- en hoger onderwijs) vinden de kwaliteit van het onderwijs op de school van het eigen kind of die van de eigen opleiding gemiddeld genomen voldoende tot goed. Dat laat onverlet dat sommige aspecten minder gewaardeerd worden dan andere.

Ouders zijn over het geheel genomen tevreden met de kwaliteit van het onderwijs op de school van hun kind. Met betrekking tot het basisonderwijs is er vooral onvrede over de schoonmaak en het onderhoud van het schoolgebouw. Ook de beschikbaarheid van computers en de zorg voor leerlingen met problemen worden minder goed beoordeeld. Over inhoudelijke aspecten, zoals aandacht voor zelfstandig leren, de motivatie en deskundigheid van het personeel, en de resultaten bij taal en rekenen, zijn ouders daarentegen zeer te spreken. In het voortgezet onderwijs springt de lesuitval er als het meest negatieve punt uit; de helft van de ouders kwalificeert de school op dit punt als matig of slecht. De schoonmaak van het gebouw en de begeleiding van leerlingen zijn in de ogen van ouders eveneens minder sterke punten. Op punten die ouders van groot belang vinden, zoals het zelfstandig leren, het tegengaan van spijbelen en schooluitval, en het optreden tegen diefstal, vandalisme en ander ongewenst gedrag, oogsten de scholen daarentegen veel waardering. Zowel voor het basis- als voor het voortgezet onderwijs geldt dat hoogopgeleide ouders vaker ontevreden zijn dan laagopgeleide ouders. Naarmate het kind langer op school zit, neemt de tevredenheid ook wat af. De onvrede van ouders lijkt zich vooral te richten op zichtbare kwaliteitskenmerken. Over de kwaliteit van het onderwijsproces binnen de school zelf zijn ouders positief.

Andere signalen van onvrede over het onderwijs zoals het indienen van klachten, het veranderen van school of deelnemen aan particulier onderwijs wijzen evenmin op een ernstige kwaliteitscrisis in het onderwijs.

Leerlingen en studenten hebben, meer dan ouders, zicht op het onderwijsproces binnen de school of instelling. Het oordeel van leerlingen in het voortgezet onderwijs is gemiddeld genomen gematigd positief (een rapportcijfer tussen de zes en de zeven). De waardering van leerlingen hangt in belangrijke mate samen met hun leeftijd (jongere leerlingen zijn positiever), hun geslacht (meisjes zijn positiever) en het schooltype dat ze bezoeken (vbo-leerlingen zijn het minst tevreden met het onderwijs en de sfeer op school, vwo-leerlingen het meest). Over de invulling van het studiehuis door de school en de leerkrachten zijn ze nog niet erg te spreken.

Leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs zijn gemiddeld genomen eveneens tevreden over hun opleiding. Ook hier zijn het de oudere leerlingen die zich vaker in negatieve zin uitspreken. Hun onvrede richt zich vooral op het gebrek aan mogelijkheden om zelf vakken te kiezen.

Het gemiddelde rapportcijfer van studenten voor de opleidingen in het hoger onderwijs beweegt zich rond de zeven. Studenten in het wetenschappelijk onderwijs zijn wat meer tevreden dan de hbo-studenten. Opleidingen binnen grote instellingen met een breed aanbod worden minder gewaardeerd dan opleidingen in kleinere, meer gespecialiseerde instellingen; populaire opleidingen, zoals de economische studies, die veel studenten trekken, worden minder gewaardeerd dan de bèta-opleidingen of de medische studies.

Uit de oordelen van ouders, leerlingen en studenten rijst al met al niet het beeld op van een onderwijsbestel dat kwalitatief onder de maat is.

Een paradox bij de systeemkwaliteit

Vanuit een maatschappelijk gezichtspunt (externe kwaliteit in termen van effectiviteit) presteert het Nederlandse onderwijs vergeleken met andere westerse landen zeker niet slecht: het opleidingsniveau van de bevolking is hoog en datzelfde geldt voor de taalvaardigheid van met name de lager geschoolden. De scholingsdeelname van werkenden nam de afgelopen jaren flink toe en bevindt zich inmiddels, vergeleken met andere OESO-landen, op een gemiddeld niveau. Ook in de sfeer van het wetenschappelijk onderzoek wordt veel gepresteerd: de onderzoeksproductiviteit is hoog in termen van aantallen publicaties.

De teruglopende belangstelling voor de harde bèta- en techniekstudies baart zorgen. In het middelbaar beroepsonderwijs liep het aantal leerlingen dat een technische opleiding volgt, sterk terug. In het wetenschappelijk onderwijs deed zich de afgelopen jaren vooral een verschuiving in de deelname voor van harde, theoretische en disciplinair georganiseerde opleidingen (wiskunde, natuurkunde, scheikunde, elektrotechniek) naar zachte en meer toepassingsgerichte studierichtingen (informatica, bouwkunde, gezondheid).

De effectiviteit van het onderwijs in het leveren van een bijdrage aan de sociale cohesie valt minder eenvoudig vast te stellen. Maatschappelijke ontwikkelingen buiten het onderwijs zijn meer bepalend voor maatschappelijke binding en samenhang; de bijdrage die het onderwijs kan leveren, is hier per definitie beperkt. Bovendien is de beleidsaandacht voor deze doelstelling pas van recente datum. inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers bestaan pas enkele jaren. De overheid voert geen richtinggevend beleid als het gaat om burgerschapsvorming of overdracht van normen en waarden in het onderwijs. Haar terughoudendheid in dezen is onder andere terug te voeren op de in de Grondwet vastgelegde vrijheid van onderwijs, waardoor scholen vrij zijn om het onderwijs naar eigen inzicht in te vullen en vorm te geven (vrijheid van richting en inrichting).

De naar verhouding goede prestaties van het Nederlandse onderwijs zijn moeilijk te begrijpen in het licht van de talrijke klachten over de toerusting van scholen en instellingen: te weinig financiële middelen, achterstallig onderhoud van gebouwen en een toenemend lerarentekort. De tekortkomingen in de toerusting worden niet alleen breed uitgemeten in de media, maar worden door directbetrokkenen in de regel ook zo ervaren. Desondanks wordt het onderwijsproces ook door hen redelijk positief beoordeeld. Kennelijk slagen scholen en instellingen er nog steeds in om met beperkte middelen onderwijs op een acceptabel niveau te geven en goede resultaten te realiseren. De goede onderwijsresultaten hebben immers niet alleen betrekking op prestaties die in voorafgaande decennia zijn geleverd (hetgeen geldt bij opbrengstmaatstaven als het opleidingsniveau en de vaardigheden van de bevolking), maar ook op prestaties van de huidige leerlingenpopulatie (de, vergeleken met andere landen, hoge scores in leesvaardigheid, wiskunde en natuurwetenschappelijke vakken).

Het is de vraag of die paradoxale situatie nog lang kan voortduren. Er zijn de nodige signalen dat de grenzen zijn bereikt van de draagkracht en de bereidheid tot extra inzet bij een deel van het redelijk vergrijsde onderwijspersoneel: klachten over hoge werkdruk en over het management, een hoog (langdurig) ziekteverzuim en een toename van voortijdig vertrek uit het onderwijs. Volgens de Inspectie van het onderwijs vormt het personeeltekort in toenemende mate een bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs. In het basis- en voortgezet onderwijs wordt een negatieve samenhang geconstateerd tussen de kwaliteit van het onderwijsproces en het ziekteverzuim en het verloop van personeel. In het voortgezet en het middelbaar beroepsonderwijs, die de afgelopen jaren te maken hadden met allerlei onderwijsinhoudelijke vernieuwingen en jarenlang in fusie- en reorganisatieprocessen verwikkeld waren, geldt het malaisegevoel in versterkte mate. De extra financiële middelen die voor het onderwijs beschikbaar kwamen, waren niet zozeer bestemd voor het inhalen van achterstallig onderhoud, maar gingen vooral naar de klassenverkleining in de onderbouw van het basisonderwijs en naar een grootschalige invoering van computers in het onderwijs: investeringen die op den duur wellicht een betere onderwijskwaliteit opleveren. Voor de scholen namen de problemen door deze extra investeringen in zekere zin alleen maar toe. De klassenverkleining maakte het lerarentekort nog nijpender, terwijl de introductie van computers in de school allerlei nieuwe behoeften in de sfeer van de huisvesting, scholing en ondersteuning opriep, waarvoor tijd en geld vaak ontbrak.

9.5.2 *Overwegingen*

De geschetste onderwijsparadox – de resultaten zijn ondanks tekortschietende middelen nog steeds goed – laat zich niet eenvoudig duiden. Zijn de resultaten, zoals die uit de cijfers naar voren komen, feitelijk wel zo goed? Geven ze wel een goed beeld van de kwaliteit? Hangt de malaise in het onderwijs niet veel meer samen met het gevoerde fusie- en vernieuwingsbeleid van de overheid en de wijze waarop scholen en instellingen daarop hebben gereageerd (doorgaan met fuseren, groei van het management en van de bureaucratie binnen instellingen) dan met tekorten in financiële middelen? Zijn de

kwaliteitseisen die de overheid en de deelnemers en afnemers aan het onderwijs stellen, niet te hoog?

Kwaliteit is niet alleen een containerbegrip, maar staat als waarde nogal eens op gespannen voet met andere wenselijkheden, zoals toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs, en autonomie van scholen en instellingen.

Kwantiteit versus kwaliteit.

Kwaliteitsproblemen zijn voor een deel terug te voeren op de bekende spanning tussen kwantiteit en kwaliteit. Zo'n spanning manifesteert zich in de eerste plaats aan de inputkant (personeel en financiële middelen). Om de personeeltekorten te verminderen, is de afgelopen jaren een beleid ingezet om de gesloten onderwijsarbeidsmarkt[30] open te stellen voor middelbaar opgeleiden en voor mensen uit andere sectoren van de arbeidsmarkt (OCenW 2000). Zo zijn er in het basisonderwijs sinds enkele jaren onderwijsassistenten (met een mbo-niveau) werkzaam. Zogenoemde zij-instromers beschikken weliswaar over een hoog (hbo/wo-) opleidingsniveau en voldoende vakkennis, maar hebben in de regel geen lerarenopleiding gevolgd en ontberen dus kennis en ervaring op pedagogisch-didactisch gebied. Sommigen vinden dat deze ontwikkeling ten koste gaat van de kwaliteit. Anderen zien het juist als een kwaliteitsimpuls: het maakt functiedifferentiatie mogelijk en bevordert de praktijk- en omgevingsgerichtheid van het onderwijs.

Bij de inzet van financiële middelen doet zich eveneens een spanning voor tussen kwantiteit en kwaliteit. De afgelopen jaren zijn er omvangrijke extra investeringen in het onderwijs gedaan. Tussen 1995 en 2002 liep het bedrag op de begroting voor OCenW op van 16,7 miljard euro tot 23,1 miljard euro (RVD 2002). Met name in het basis- en voortgezet onderwijs namen de overheidsuitgaven per leerling flink toe. Toch is het gevoel van onvrede over achterstallig onderhoud en tekorten er niet verdwenen. Dat komt voor een deel omdat een aanzienlijke portie van de extra investeringen bestemd was voor kwaliteitsverbeteringen op de langere termijn (klassenverkleining, computers, voorschoolse educatie) en niet voor het wegwerken van achterstallig onderhoud. Een andere oorzaak van het voortduren van de onvrede is dat de extra middelen om redenen van verdelende rechtvaardigheid vaak niet gericht worden ingezet (dat wil zeggen daar waar deze het meest nodig zijn), maar in gelijke mate en sterk verdund aan alle scholen, leerkrachten en leerlingen ten goede komen. Een derde oorzaak is dat er in andere maatschappelijke sectoren vaak sprake was van een sterkere groei, zodat de relatieve positie van het onderwijs niet verbeterde.

Ook in het onderwijsproces strijden kwantiteit en kwaliteit om voorrang. In het basis- en voortgezet onderwijs werd in de jaren negentig het onderwijsaanbod sterk verbreed (kerndoelen basisonderwijs en basisvorming, uitbreiding van het aantal vakken in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs). Overladenheid was het gevolg. De toegenomen breedte staat diepgang in de weg: overladenheid leidt gemakkelijk tot oppervlakkigheid.

De afgelopen decennia werden gekenmerkt door een sterke stijging van de onderwijsdeelname: steeds meer jongeren nemen steeds langer aan het onderwijs deel. De toegankelijkheid en externe democratisering van het onderwijs stonden voorop; integratie van leerlingen met achterstanden of beperkingen in het reguliere onderwijs was eveneens een belangrijke doelstelling. De toegenomen heterogeniteit van de leerlingen- en studentenpopulaties stelt hoge eisen aan de proceskwaliteit. Doordat scholen en instellingen in de regel onvoldoende in staat zijn om te differentiëren en onderwijs op maat te bieden, wordt in de praktijk vooral de gemiddelde leerling en student goed bediend. Probleemleerlingen en talentvolle jongeren komen in het huidige onderwijs onvoldoende aan hun trekken.

Doelmatigheid versus kwaliteit

Het onderwijs is de afgelopen jaren een stuk doelmatiger geworden. In het voortgezet onderwijs komen leerlingen eerder in het onderwijstype terecht dat bij hun capaciteiten past; het zittenblijven nam af, en dat gold ook voor het stapelen van algemeen vormende opleidingen (van mavo naar havo en van havo naar vwo) (Bronneman-Helmers et al. 2002). Er zijn geen aanwijzingen dat het niveau aan het eind van het voortgezet onderwijs is gedaald.

In het wetenschappelijk onderwijs nam de studieduur af die studenten nodig hebben om een diploma te behalen: van de eerstejaars uit 1988/'89 had 16% na vijf jaar studie de opleiding met succes afgerond; van de bij de eerstejaars uit 1995/'96 gold dat voor 26% (CBS 2001: 123). Strengere regels rond de studiefinanciering (tempobeurs en later prestatiebeurs) hebben hierbij ongetwijfeld een rol gespeeld. Bij gebrek aan gegevens kan niet worden vastgesteld of het niveau van de afgestudeerden door de kortere studieduur is gedaald. Het onderwijs kan verbeterd zijn (er was in de jaren negentig veel aandacht voor studeerbaarheid) en misschien zijn studenten wel harder gaan werken.

Marktwerking versus kwaliteit

De bestuurlijke verhoudingen staan de laatste jaren in het teken van deregulering en vergroting van de autonomie van scholen en instellingen. De centrale overheid draagt bevoegdheden over, zowel aan scholen en instellingen als aan gemeenten. Onderwijsinstellingen worden geacht zich meer te oriënteren op hun omgeving en beter in te spelen op de behoeften in de samenleving. Er wordt verwacht dat zij, meer dan voorheen, in samenspraak met ouders (en leerlingen) invulling geven aan het onderwijs. Om de marktwerking te bevorderen werd de positie van ouders in een aantal opzichten versterkt.

Sinds enkele jaren is er per school informatie beschikbaar over een aantal kwaliteitskenmerken en over de resultaten die de school met haar leerlingen behaalt. Bij het basisonderwijs gebeurt dat door de rapporten te publiceren die de Inspectie in het kader van het toezicht op de individuele scholen opstelt. Voor het voortgezet onderwijs publiceert de Inspectie zogenoemde kwaliteitskaarten waarop de werkwijze en de prestaties van de afzonderlijke scholen staan weergegeven. Ook dagbladen (*Trouw*,

de Volkskrant, *Het Parool*) publiceren gegevens over de kwaliteit van scholen voor basis- en voortgezet onderwijs.

In het kader van de ontwikkeling naar meer marktwerking vindt er met een zekere regelmaat discussie plaats over de mogelijkheid voor hogere financiële bijdragen van ouders en deelnemers. Daarbij komen het volgende type vragen aan de orde. Tot welke hoogte mogen scholen eigen bijdragen te heffen? Moeten ouders die dat willen, in de gelegenheid worden gesteld extra geld aan het onderwijs van hun kinderen te besteden? Mag voor een masteropleiding voor een geselecteerde groep getalenteerde studenten een hoger collegegeld worden gevraagd?

Verwacht wordt dat het vergroten van de marktwerking bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs, in de zin dat er een betere aansluiting totstandkomt van het aanbod op de vraag.

De ontwikkeling naar meer marktwerking kent echter ook keerzijden. Openbaarmaking van resultaten kan tot ongewenste neveneffecten leiden: bijvoorbeeld tot een fixatie op toetsen en meetbare kwaliteitsindicatoren, tot het afschuiven van minder kansrijke leerlingen door scholen, of tot een toenemende segregatie omdat hoger opgeleide ouders bij de keuze van een school zich sterker door kwaliteitsoverwegingen laten leiden dan lager opgeleide of allochtone ouders. Meer ruimte voor een financiële bijdrage van ouders betekent onvermijdelijk ook een toename van verschillen tussen 'arme' en 'rijke' scholen. Een sterke verhoging van het collegegeld - zonder bijbehorende leen- of beursfaciliteit - kan de toegankelijkheid van top-opleidingen voor talentvolle studenten in de weg staan.

Van een andere orde is de vraag of een grotere invloed van ouders, deelnemers en afnemers ook daadwerkelijk tot kwaliteitsverbetering leidt. Meer invloed van ouders zou ertoe kunnen leiden dat doelstellingen en proceskenmerken die de overheid van belang acht, minder aandacht krijgen. Zo bleek, bijvoorbeeld, in paragraaf 9.3 dat ouders in hun opvattingen over kwalitatief goed onderwijs de doelstellingen en prioriteiten van de overheid lang niet altijd volgen. Zo waarderen zij de integratie van zorgleerlingen in het onderwijs niet erg. Ouders hechten ook betrekkelijk weinig belang aan een pedagogische taak voor de school of aan een inzet op hoge leerprestaties.

Een grotere invloed van de afnemers staat evenmin garant voor kwaliteitsverbetering. Afnemers worden bij kwantitatieve tekorten op de arbeidsmarkt vaak noodgedwongen wat minder kritisch op het punt van de kwalitatieve bagage van de afgestudeerden. Sommige werkgevers willen dat het onderwijs voldoet aan hun behoefte op de korte termijn aan direct inzetbaar personeel. Andere werkgevers willen vooral breedopgeleide schoolverlaters die naar behoefte binnen het bedrijf zelf verder worden geschoold.

Ouders over marktwerking in het onderwijs

In het SCP-onderzoek Kwaliteit van de quartaire sector zijn aan de bevolking ook enkele vragen voorgelegd over kwesties die samenhangen met een vergroting van de marktwerking in het onderwijs. De vraagstelling richtte zich uitsluitend op het basis- en het voortgezet onderwijs.

Uit de antwoordpatronen (zie tabel B9.3 in de bijlage bij dit hoofdstuk) blijkt dat de bevolking een meer marktgerichte benadering in het onderwijs maar tot op zekere hoogte ondersteunt.

Openbaarheid van informatie over de prestaties van scholen krijgt de meeste steun. Driekwart van de bevolking onderschrijft de stelling dat informatie over de resultaten die scholen met hun leerlingen behalen, openbaar moet zijn. Slechts een minderheid meent dat dit tot oneerlijke concurrentie tussen scholen leidt. Ouders en overig publiek zijn op dit punt eensgezind. Het onderwijspersoneel in de steekproef ziet vaker bezwaren; een meerderheid vreest oneerlijke concurrentie tussen scholen.

De steun voor een verhoging van de *eigen financiële bijdrage* is daarentegen niet erg groot. Niet meer dan 20% van de bevolking stemt in met de stelling dat het heffen van een flinke eigen bijdrage een goede manier voor scholen is om aan extra middelen te komen. Een kwart tot een derde van de ondervraagden is van oordeel dat ouders die dat willen, moeten kunnen betalen voor extra kwaliteit. Het onderwijspersoneel in de steekproef koestert voor deze gedachte weliswaar iets meer sympathie dan de ouders, maar wijst haar toch in meerderheid af.

Een meerderheid van het publiek en bijna de helft van de ouders zijn van mening dat scholen moeten zien rond te komen met de middelen die de overheid verstrekt. In het verlengde daarvan is de overgrote meerderheid van de bevolking (ouders, onderwijspersoneel en overig publiek) van mening dat kwaliteitsverschillen tussen scholen zoveel mogelijk moeten worden tegengegaan. Het onderwijspersoneel toont zich op dit punt iets minder stellig dan de ouders; het personeel is ook vaker van mening dat ouders moeten kunnen betalen voor extra kwaliteit.

Opvattingen over de *wenselijke invloedsverdeling in het onderwijs*, ten slotte, wijzen niet op algemene steun voor meer invloed van ouders. Hoewel ouders er het meeste voor voelen, onderschrijft toch niet meer dan de helft van hen de stelling dat ouders meer invloed moeten krijgen op de school van hun kinderen. Het onderwijspersoneel is op dit punt, zoals verwacht, een stuk minder enthousiast. Twee derde van de ouders stemt in met de gedachte dat de vormgeving van het onderwijs het beste kan worden overgelaten aan schoolleiding en leerkrachten. Van het onderwijspersoneel is bijna 80% deze mening toegedaan. Ouders noch personeel voelen er veel voor de overheid meer zeggenschap te geven over het onderwijs in de scholen.

Er is al met al maar tot op zekere hoogte sprake van draagvlak voor meer marktwerking. Er is veel steun voor het openbaar maken van de resultaten van scholen. Een grotere invloed van ouders kan echter niet op een overweldigende instemming rekenen. Voor een hogere eigen bijdrage of voor kwaliteitsverschillen tussen scholen bestaat nog minder steun. Onderwijsconsumenten willen zich er van kunnen vergewissen dat scholen de gewenste kwaliteit leveren, maar staan afwijzend tegenover al te veel variatie in kwaliteit.

Ten slotte

De in de inleiding opgeworpen vraag of de verontrusting over de afnemende kwaliteit van het onderwijs gerechtvaardigd is, valt ondanks alle bijeengebrachte gegevens niet eenduidig te beantwoorden. De onderwijsexterne kwaliteit (effectiviteit) lijkt er de afgelopen jaren niet op achteruit te zijn gegaan. Of dat voor de onderwijsinterne kwaliteit (het niveau van het onderwijs) eveneens geldt, is niet helemaal duidelijk, omdat er geen gegevens zijn over de ontwikkeling van het niveau van de opleidingseisen in het beroeps- en hoger onderwijs.

De voorwaarden voor het leveren van kwaliteit zijn in de afgelopen decennia duidelijk verslechterd. Scholen en leraren zijn in de loop der jaren steeds meer onder druk komen te staan, niet alleen als gevolg van ambitieuze en soms tegenstrijdige beleidsdoelstellingen en onderwijsvernieuwingen waarbij in het algemeen weinig aandacht was voor uitvoeringsproblemen, maar ook door veranderingen in de leerlingenpopulatie en door achterstallig onderhoud in de sfeer van de materiële voorzieningen en de huisvesting. De verschillende ontwikkelingen zijn ten koste gegaan van het personeel: de werkdruk en het ziekteverzuim namen toe, het imago van het lerarenberoep nam af. Het huidige lerarentekort kan er voor een deel aan worden toegeschreven.[31]

Deregulering en vergroting van autonomie en marktwerking leiden niet alleen tot meer variatie in onderwijsinhouden en werkwijzen, maar vergroten ook de segregatie en de verschillen tussen scholen. De ongelijkheid in het onderwijs zal er vermoedelijk door worden vergroot. Een dergelijke ontwikkeling wordt voor het basis- en voortgezet onderwijs door een meerderheid van de bevolking onwenselijk gevonden. Ouders, leerlingen en afnemers hebben belang bij een gegarandeerde onderwijskwaliteit; de overheid is de enige instantie die dat via heldere leerstandaarden, centrale examens, en een onafhankelijk toezicht kan garanderen.

Het is niet alleen voor beleidsinstanties, maar ook voor de onderwijsinstellingen zelf van groot belang om ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs in alle facetten zichtbaar te maken. Op basis van prestatie-indicatoren kan het overheidsbeleid of het instellingsbeleid zo nodig worden bijgestuurd. Er moet echter wel voorzichtig worden omgegaan met de gegenereerde resultaat-, output- of prestatie-indicatoren.

Verkeerde interpretaties en strategisch gedrag van scholen en instellingen kunnen het beleid op een verkeerd spoor zetten en doen daarmee de kwaliteit van het onderwijs uiteindelijk meer kwaad dan goed.

Bijlagen bij hoofdstuk 9

Tabel B9.1 Oordeel van de bevolking van 25 jaar en ouder over de kwaliteit van sectoren van het Nederlandse onderwijs, naar opleidingsniveau en leeftijd, 2002 (in procenten)

	slecht	matig	goed	zeer goed	totaal
oordeel over basisonderwijs					
opleidingsniveau laag	3	27	64	6	100
opleidingsniveau midden	4	30	61	5	100
opleidingsniveau hoog	2	36	56	6	100
25-34 jaar	2	23	69	7	100
35-49 jaar	2	27	65	6	100
50-64 jaar	3	35	57	5	100
≥ 65 jaar	5	37	54	4	100
heeft kinderen in het basisonderwijs	1	20	70	9	100
heeft geen kinderen in het basisonderwijs	3	33	59	5	100
allen	3	31	61	6	100
oordeel over voortgezet onderwijs					
opleidingsniveau laag	2	26	67	5	100
opleidingsniveau midden	2	35	59	4	100
opleidingsniveau hoog	2	44	50	4	100
25-34 jaar	2	28	66	4	100
35-49 jaar	2	34	60	4	100
50-64 jaar	2	37	57	4	100
≥ 65 jaar	3	35	57	5	100
heeft kinderen in het voortgezet onderwijs	3	32	60	5	100
heeft geen kinderen in het voortgezet onderwijs	2	35	59	4	100
allen	2	34	59	4	100
oordeel over beroepsonderwijs					
opleidingsniveau laag	3	24	67	6	100
opleidingsniveau midden	3	28	63	6	100
opleidingsniveau hoog	1	32	59	8	100
25-34 jaar	1	21	71	7	100
35-49 jaar	3	27	64	7	100
50-64 jaar	3	29	62	6	100
≥ 65 jaar	2	33	58	7	100
allen	2	28	63	7	100
oordeel over wetenschappelijk onderwijs					
opleidingsniveau laag	1	20	70	9	100
opleidingsniveau midden	1	18	71	10	100
opleidingsniveau hoog	1	23	61	15	100
25-34 jaar	1	15	74	11	100
35-49 jaar	1	19	71	9	100
50-64 jaar	1	19	67	12	100
≥ 65 jaar	1	26	61	12	100
allen	1	20	68	11	100

Bron: SCP (KQS 2002)

Tabel B9.2 Oordeel van de bevolking van 25 jaar en ouder over de verandering in de laatste vijf jaar van de kwaliteit van sectoren van het Nederlandse onderwijs, naar opleidingsniveau en leeftijd, 2002 (in procenten)

	achteruitgegaan	gelijk gebleven	vooruit gegaan	totaal
oordeel over basisonderwijs				
opleidingsniveau laag	26	59	15	100
opleidingsniveau midden	35	52	13	100
opleidingsniveau hoog	44	46	10	100
25-34 jaar	32	50	18	100
35-49 jaar	32	53	15	100
50-64 jaar	35	56	9	100
≥ 65 jaar	39	51	11	100
heeft kinderen in het basisonderwijs	26	51	23	100
heeft geen kinderen in het basisonderwijs	36	54	10	100
allen	34	53	13	100
oordeel over voortgezet onderwijs				
opleidingsniveau laag	25	62	14	100
opleidingsniveau midden	40	51	9	100
opleidingsniveau hoog	53	41	6	100
25-34 jaar	38	52	10	100
35-49 jaar	41	48	11	100
50-64 jaar	36	55	9	100
≥ 65 jaar	36	55	9	100
heeft kinderen in het voortgezet onderwijs	46	40	14	100
heeft geen kinderen in het voortgezet onderwijs	37	55	9	100
allen	38	52	10	100
oordeel over beroepsonderwijs				
opleidingsniveau laag	20	67	13	100
opleidingsniveau midden	27	63	10	100
opleidingsniveau hoog	31	60	9	100
25-34 jaar	23	65	12	100
35-49 jaar	25	64	11	100
50-64 jaar	26	64	11	100
≥ 65 jaar	29	61	10	100
allen	26	63	11	100
oordeel over wetenschappelijk onderwijs				
opleidingsniveau laag	16	71	13	100
opleidingsniveau midden	18	70	12	100
opleidingsniveau hoog	24	67	8	100
25-34 jaar	14	75	11	100
35-49 jaar	19	71	10	100
50-64 jaar	19	69	12	100
≥ 65 jaar	22	65	13	100
allen	19	70	11	100

Bron: SCP (KQS 2002)

Tabel B9.3. Opvattingen van ouders, onderwijspersoneel[a] en overige bevolking ('publiek') over openbaarheid, marktwerking en zeggenschap in het basis- en voortgezet onderwijs, 2002 (in procenten)

		helemaal mee eens	mee eens	mee oneens	helemaal mee oneens	totaal
informatie over scholen						
informatie over de resultaten die verschillende scholen met hun leerlingen behalen, moet openbaar zijn	ouders	18	60	19	3	100
	personeel	15	63	19	3	100
	publiek	11	61	23	4	100
het openbaar maken van de leerprestaties van de leerlingen van verschillende scholen leidt tot oneerlijke concurrentie tussen scholen	ouders	5	33	51	12	100
	personeel	12	43	40	5	100
	publiek	6	38	48	8	100
financiële marktwerking en variatie						
het moet mogelijk zijn dat ouders extra betalen voor extra kwaliteit	ouders	3	22	51	24	100
	personeel	3	31	41	26	100
	publiek	4	26	48	23	100
het vragen van een flinke financiële bijdrage van ouders is voor scholen een goede manier om aan extra middelen te komen	ouders	3	18	47	31	100
	personeel	4	22	49	26	100
	publiek	2	16	53	59	100
scholen moeten zien rond te komen met de middelen die ze van de overheid krijgen	ouders	4	44	46	6	100
	personeel	5	33	52	10	100
	publiek	5	54	36	5	100
kwaliteitsverschillen tussen scholen moeten zoveel mogelijk worden tegengegaan	ouders	21	68	9	2	100
	personeel	15	65	19	1	100
	publiek	20	68	10	2	100
zeggenschap en invloed						
ouders moeten meer invloed krijgen op het onderwijs op de school van hun kind	ouders	7	46	41	5	100
	personeel	3	33	50	15	100
	publiek	7	43	43	7	100
de vormgeving van het onderwijs kan het beste worden overgelaten aan de schoolleiding en de leerkrachten	ouders	8	57	32	3	100
	personeel	22	56	19	3	100
	publiek	9	64	25	3	100
de overheid moet meer te zeggen krijgen over het onderwijs dat in de scholen wordt gegeven	ouders	3	28	59	10	100
	personeel	3	17	67	13	100
	publiek	4	36	51	9	100

a Personeel dat tevens ouder is van een kind in het basisonderwijs of voortgezet onderwijs, is toegerekend aan de categorie personeel.

Bron: SCP (KQS 2002)

Noten

1 De belangstelling is uitgedrukt in het aantal berichten op de voorpagina van vijf landelijke dagbladen. Tijdens Paars I stond het basisonderwijs 46 keer en het voortgezet onderwijs 56 keer op de voorpagina; tijdens Paars II was dat maar liefst 72 respectievelijk 82 keer. De bve-sector en het hoger onderwijs verschenen tijdens Paars I bij elkaar genomen 82 maal op de voorpagina en tijdens Paars II 73 keer (*Het Onderwijsblad* 12 januari 2002, p. 21).

2 Het totaalaantal respondenten bedroeg iets meer dan 3.000. Het aantal respondenten dat een kind heeft dat beroeps- of wetenschappelijk onderwijs volgt, of dat daar zelf aan deelneemt, is niet bekend, maar zal minder groot zijn dan het aantal dat kinderen in het basis- of voortgezet onderwijs heeft. Bovendien is de afstand van ouders tot de onderwijsinstellingen in die sectoren groter en de betrokkenheid geringer.

3 Het geringe aantal (minder dan 1%) dat kiest voor 'uitstekend' is samengenomen met 'zeer goed'.

4 In verband met het betrekkelijk geringe aantal respondenten dat in het onderwijs werkt, moet rekening worden gehouden met ruime marges rond de gevonden percentages.

5 Het betreft de enquête Kwaliteit van het funderend onderwijs, die eind 2000 is gehouden onder 1.200 ouders met kinderen in het basisonderwijs en ruim 1.000 ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs.

6 In totaal werden 40 uitspraken over het onderwijs in basisscholen respectievelijk scholen voor voortgezet onderwijs voorgelegd. Mede op basis van een factoranalyse zijn schalen geconstrueerd die de in tekst genoemde opvattingen indiceren. Het aantal items per schaal varieert (een enkele schaal is slechts op twee items gebaseerd). Ook zijn de voorgelegde uitspraken in het voortgezet onderwijs niet geheel gelijk aan die in het basisonderwijs, waardoor het aantal items per eigenschap en/of de precieze formulering kan verschillen tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.

7 De items zijn ook deels ontleend aan het onderzoek van Denessen (1999). Omdat de vraagstelling in het SCP-onderzoek gericht was op doelstellingen van het *basis*onderwijs is het aspect loopbaangerichtheid – bij Denessen (1999) deel van de leerstofgerichte ideologie – niet meegenomen.

8 De vraagstelling luidde 'Wat is uw oordeel over de kwaliteit van de basisschool van uw kind op de volgende punten?', waarna een opsomming van 13 punten volgde die van 'slecht' tot 'uitstekend' gewaardeerd konden worden. Het aantal respondenten met kinderen in het basisonderwijs bedraagt 600.

9 Exclusief de oordelen over de beschikbaarheid van moderne leermiddelen en over het onderhoud en schoonmaken van het gebouw, loopt de totaalscore op tot 3,2, terwijl de score op de drie genoemde items met een gemiddelde van 2,7 duidelijk onder het niveau van 'goed' uitkomt.

10 In april 2000 waren er bij de Inspectie van het onderwijs tien niet-bekostigde basisscholen bekend (waaronder enkele scholen voor kinderen van buitenlandse diplomaten en werknemers in Nederland).

11 De steekproef is niet helemaal representatief: meisjes in havo/vwo-leerlingen zijn oververtegenwoordigd (70%). De meeste ondervraagden zitten in de eerste vier leerjaren; de gemiddelde leeftijd is 14 jaar.

12 Uit onderzoek naar de invloed van schoolgrootte in het voortgezet onderwijs komt naar voren dat noch de schoolgrootte, noch de breedte van de school (categoriaal of brede scholengemeenschap) van invloed is op het welbevinden van leerlingen. De aard van de leerlingenpopulatie op school is wel van belang: vbo-leerlingen in categoriale vbo-scholen voelen zich het minst prettig in het onderwijs (Bronneman-Helmers et al. 2002). Uit een recentelijk gehouden enquête komt echter naar voren dat een kleine 35% van de decanen in het mbo van mening is dat er als gevolg van de schaalvergroting minder contact is tussen leraar en leerling (Thema middelbaar beroepsonderwijs in: NRC *Handelsblad* 18-19 mei 2002).

13 Een samenwerkingsproject van de stichting Hoger onderwijs persbureau (HOP), het onderzoeksinstituut Research voor beleid bv en de uitgeverij Balans, dat gedeeltelijk door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wordt gesubsidieerd.

14 Bij onderwijskwaliteit wordt gekeken naar: inhoud, samenhang, zelfstandig leren denken en docenten; bij organisatie en faciliteiten naar: roosters en tentamens, studeerbaarheid, voorbereiding loopbaan, mediatheek en computers en lesruimtes.

15 In mei 2002 verscheen een visitatierapport over de deeltijd-hbo-opleidingen voor eerstegraads leraren (die les moeten geven in de bovenbouw van het havo/vwo). De commissie stuitte, net als haar voorgangster in 1993, op grote kwaliteitsproblemen.

16 De voorzitter van de bouwwerkgevers, Brinkman, zei overigens onlangs in een interview met het blad *Bve-Radius* dat het vakkenpakket in de ogen van bouwwerkgevers te breed aan het worden is. “De herkenbaarheid van het vakkenpakket is zowel voor leerlingen, ouders, als bedrijven problematisch. Je kunt wel een breed technisch programma willen, maar de leerling die automonteur wil worden, kiest toch zo snel mogelijk voor zijn specialisme. We zoeken naar het evenwicht tussen versmalling en verdieping. Als verbreding ook vervlakking inhoudt, zijn we niet goed bezig” (*Bve-Radius* januari 2002, p. 8-9).

17 Bij universiteiten en andere (semi)publieke onderzoeksinstellingen, inclusief contractonderzoek t.b.v. bijvoorbeeld het bedrijfsleven.

18 De werkloosheid van jongvolwassenen zonder enig diploma was een groot deel van de jaren negentig zo’n 8 à 15 procentpunten hoger dan van andere jongvolwassenen (het verschil hing af van het algehele werkloosheidsniveau). De werkloosheid van jongvolwassenen met een vbo- of mavo-diploma was ongeveer gelijk aan die van jongvolwassenen met een havo/vwo-diploma en maar zo’n twee tot drie procentpunten hoger dan van de opleidingscategorie met de laagste werkloosheid (mbo).

19 Aan het begrip segregatie worden verschillende betekenissen toegekend. Segregatie kan verwijzen naar een proces (waarbij personen met gemeenschappelijke kenmerken zich groeperen op een bepaalde plaats), naar een toestand (de mate van groepering die op een bepaalde plaats bestaat), en naar een praktijk (activiteiten die zijn gericht op het isoleren van een bepaalde bevolkingsgroep ten opzichte van de overige bevolking). In deze passage gaat het met name om de toestand van ruimtelijke scheiding van verschillende etnische bevolkingsgroepen.

20 Volgens onderzoek van het dagblad *Trouw* nam de segregatie in het basisonderwijs in de periode 1998-2001 toe. De toename van het aantal zwarte scholen vond niet alleen in de grote steden maar ook daarbuiten plaats. Het aantal zwarte scholen nam de afgelopen drie jaar veel sterker toe (16%) dan het aantal allochtone

leerlingen (8%). Dat komt deels door de zogenoemde witte vlucht. De segregatie verschilt niet alleen per gemeente maar ook per denominatie. Vrije scholen, gereformeerde/reformatorische scholen en algemeen bijzondere scholen zijn naar verhouding het vaakst wit. (Marjan Agerbeek in: *Trouw*; katern De Verdieping d.d. 23 mei 2002).

21 In het begin van de jaren negentig waren dergelijke klachten aanleiding om het onderwijs in de tweede fase van het havo/vwo te verzwaren: de vrije keuze van vakkenpakketten verdween en werd vervangen door vier profielen; het aantal vakken werd aanzienlijk uitgebreid.

22 De score van 2001/'02 – niet verwerkt in het onderzoek van Roeleveld – is volgens het Cito identiek aan die voor 2000/'01 (zie www.cito.nl).

23 Waar Roeleveld (2001) zijn vergelijking beperkt tot die scholen die in alle genoemde jaren aan de Cito-eindtoets deelnamen, komt een geringere, niet meer significante daling naar voren.

24 Zo constateert de Inspectie van het onderwijs in het *Onderwijsverslag over het jaar 2001* dat de kwaliteit van de opbrengsten van het onderwijs (de doorstroom en examenresultaten) op algemeen bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs (waaronder veel traditionele vernieuwingsscholen vallen) beduidend minder zijn dan op openbare en andere bijzondere scholen (rk en pc). De Inspectie merkt hierover op: "Deze scholen hebben vaak een andere opvatting over de opbrengsten van het onderwijs dan op de kwaliteitskaart tot uiting komt. Mede daardoor is de gerichtheid op kwantitatieve resultaten in het onderwijskundig concept van deze scholen (dat de basis vormt voor het pedagogisch-didactisch handelen van de leraren) soms minder prominent aanwezig." (Inspectie van het onderwijs 2002: 166).

25 Omdat het Nederlandse onderzoek niet aan de steekproefeisen van de OESO voldeed (te hoge non-respons), zijn de Nederlandse resultaten niet opgenomen in de OESO PISA-rapportage. Geput wordt daarom uit de rapportage van Wijnstra (2001), waarin de Nederlandse uitslagen met die van de andere OESO-landen worden vergeleken. Wijnstra (2001) stelt, onder andere op basis van een vergelijking van de examenresultaten van scholen uit de Nederlandse steekproef met het landelijk gemiddelde, dat er geen aanwijzingen zijn dat de Nederlandse steekproef niet representatief is.

26 Ook in metingen die in het kader van het TIMSS-onderzoek (Third international mathematics and science study) in 1995 en 1999 in een aantal landen onder 13-jarigen zijn verricht, tendeert de score van Nederlandse jongeren naar hoger dan gemiddeld in de deelnemende landen (het verschil is niet statistisch significant, zie OECD 2001: 309). Zoals de naam aangeeft, richt het TIMSS-onderzoek zich op de kennisdomeinen wiskunde en natuurwetenschappen.

27 Uit gegevens van het ministerie van BZK kan overigens worden afgeleid dat er per saldo meer mensen vanuit de marktsector het onderwijs instromen dan dat er vanuit het onderwijs overstappen naar de marktsector. (zie hoofdstuk Arbeid).

28 Oorzaak en gevolg staan hier niet op voorhand vast. Een hoog ziekteverzuim en veel verloop onder het personeel kunnen het gevolg zijn van een gebrekkige organisatie, welke ook zijn weerslag op de kwaliteit van het onderwijs zal hebben. Wel is het duidelijk dat een hoog ziekteverzuim en veel personeelsverloop het verbeteren van de onderwijskwaliteit bemoeilijken. Probleemscholen kunnen daardoor in een vicieuze cirkel raken.

29 In lopende prijzen nam het BBP met bijna 60% toe, na correctie voor inflatie resteert een groei van ongeveer 33%. De groei wordt in deze berekening overigens enigszins overschat door de revisie van het BBP-cijfer (voor 1994 en eerder zijn nog geen gereviseerde cijfers beschikbaar).

30 Een arbeidsmarkt waar functies uitsluitend kunnen worden vervuld door mensen met specifieke opleidingskwalificaties (in casu lerarenopleidingen).

31 Het groeiende tekort aan leraren hangt ook samen met de toenemende krapte op de arbeidsmarkt, in combinatie met betere arbeidsvoorwaarden in andere sectoren op de arbeidsmarkt.

Literatuur

Asset (2002)
Kind van de rekening. Onderzoek naar het onderhoud van basisscholen. Uden: Asset facility management, 2002.

Van Batenburg en De Jong (1985)
Th.A. van Batenburg en M.J. de Jong. De intelligentie van de Nederlandse schoolkinderen vroeger en nu. In: Pedagogisch tijdschrift 10 (1985) (129-137).

Van Bergen en Berndsen (2001)
C.T.A. van Bergen en F.E.M. Berndsen. Arbeidmarktbarometer voortgezet onderwijs 2000-2001. Eindrapport. Amsterdam: Regioplan onderwijs en arbeidsmarkt, 2001 (Regioplan publicatienr. OA-219).

Blok (2001)
H. Blok. De effectiviteit van thuisonderwijs: een overzicht van onderzoeksresultaten. Amsterdam: SCO Kohnstamm instituut, 2001.

Bronneman-Helmers (1999)
H.M. Bronneman-Helmers m.m.v. C.G.J. Taes. Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999 (Sociale en culturele studie 28).

Bronneman-Helmers et al. (2002)
H.M. Bronneman-Helmers, L.J Herweijer en H.M.G. Vogels. Voortgezet onderwijs in de jaren negentig. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002 (SCP-publicatie 2002/03).

CBS (2000)
Allochtonen in Nederland 2000. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2000.

CBS (2001)
Jaarboek onderwijs in cijfers. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001.

Commissie-Koopmans (1999)
De vermogenspositie van universiteiten. Een delicate balans.

Commissie-Van Vught Thijssen (2001)
Talent voor de toekomst, toekomst voor talent: plan van aanpak voor het wetenschapsbeleid. Utrecht: Vereniging van samenwerkende Nederlandse universiteiten (VSNU), 2000.

CPB (2002)
De pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing. Den Haag: Centraal Planbureau, 2002.

Dagevos (2001)
J. Dagevos. Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2001 (Werkdocumenten W121).

Denessen (1999)
E. Denessen. Opvattingen over onderwijs, leerstof en leerlinggerichtheid in Nederland. Leuven/Apeldoorn: Garant, 1999.

Faraq en Vaatstra (2001).
S. Faraq en H.F. Vaatstra. Na(ar) de lerarenopleiding. Onderwijsmonitor 2000. Maastricht: Research centrum voor onderwijs en arbeidsmarkt, 2001.

Van de Grift (2001)
W. van de Grift. Evaluatie van de kwaliteit van het basisonderwijs door de inspectie. In: A.B. Dijkstra et al. (red.). Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties (219-235). Assen: Van Gorcum, 2001.
Hassink en Pomp (2000)
W.H.J. Hassink en J.M. Pomp. Lerarentekort en lerarenloon. In: Economisch statistische berichten (2000) 30 juni (536-539).
Hofman et al. (2001)
A. Hofman, U. de Jong, M. van Leeuwen, M. van den Berg, J. de Boom, D. de Graaf en J. Roeleveld. Studentenmonitor 2000. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2000.
Hooghiemstra (2000)
E. Hooghiemstra. Gemengd huwen en transnationaal huwen in Nederland: enkele feiten. In: Migrantenstudies 16 (2000) 4 (198-208).
IBO (2002)
Perspectief op integratie. Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid. Den Haag, 2002.
Inspectie van het onderwijs (2001)
Onderwijsverslag over het jaar 2000. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, 2001.
Inspectie van het onderwijs (2002)
Onderwijsverslag over het jaar 2001. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, 2002.
JOB (2001)
De nieuwe JOB-Norm. Rapport ODIN. Amsterdam: Jongeren organisatie beroepsonderwijs, 2001.
Kamerman (2002)
S. Kamerman. Geen grote klassen. Nieuwe particuliere school wil het allemaal beter doen. In: NRC Handelsblad van 25 en 26 mei 2002 (Katern Wetenschap & onderwijs).
Klerks (2002)
M. Klerks. Kwaliteit van het voortgezet onderwijs: een onderzoek onder leerlingen. Tilburg: CentER data, 2002.
KNAW (2000)
Strategienota 2000. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse academie van wetenschappen, 2000.
Lubberman et al. (2001)
J. Lubberman, S. van der Kemp en T. Klein. Decentralisatie onderwijshuisvesting. Herhaalde enquête onder schoolbesturen. Eindrapport. Leiden: Research voor beleid, 2001.
MDW-werkgroep Voortijdig schoolverlaten (2000)
Alle wegen leiden uiteindelijk naar een startkwalificatie. Rapport van de MDW-werkgroep Voortijdig schoolverlaten. Den Haag, 2000.
MKB Nederland (2001)
Reactie van MKB Nederland op de begroting 2002 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Delft: MKB Nederland, 2001.
Neuvel en Pouwels (1999)
J. Neuvel en T. Pouwels. Eindrapportage monitor ATB. 's-Hertogenbosch: CINOP, 1999.

Nyfer (2001)
Voor een dubbeltje op de eerste rang. Onderwijs tussen ambities en mogelijkheden. Breukelen: Nyfer, 2001.
O&W (1975)
Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Den Haag: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1975.
OCenW (1999a)
Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer n.a.v. het onderzoek van de accountantsdienst naar de schoonmaakkosten in het basisonderwijs (PO/A/2000/4763).
OCenW (1999b)
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers 2000. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1999.
OCenW (2000)
Maatwerk 2. Vervolgnota over een open onderwijsmarkt. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2000.
OCenW (2001a)
Grenzeloos leren. Een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010. Den Haag: Sdu, 2001.
OCenW (2001b)
Onderwijs Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers 2002. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001.
OCenW (2001c)
Werken in het onderwijs. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001.
OCenW (2001d)
Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer inzake de materiële bekostiging (PO/A-2001/37322).
OCenW (2001e)
Maatwerk 3. Voortgangsrapportage. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001.
OCenW (2002)
Persberichtnummer 26 (19 april 2002).
OECD (2000)
Education at a glance 2000. OECD indicators. Education and skills. Parijs: Organisation for Economic Coöperation and Development, 2000.
OECD (2001)
Education at a glance 2001. OECD indicators, Education and skills, Parijs: Organisation for Economic Coöperation and Development, 2001.
PPOO (1995)
De school van je leven. Eindrapport van het Platform pedagogische opdracht van het onderwijs. Enschede: Stichting leerplan ontwikkeling, 1995.
De Regt en Weenink (1999)
A. de Regt en D. Weenink. Elitair tegen wil en dank. Rechtvaardigingen van de keuze voor particulier onderwijs. In: Amsterdams sociologisch tijdschrift 26 (1999) 2 (229-253).
Rekenkamer (2001)
Bestrijding van onderwijsachterstanden. Den Haag: Algemene rekenkamer, 2001.

Roeleveld (2001)
J. Roeleveld. De Cito-eindtoets basisonderwijs binnen PRIMA van 1995 tot en met 2001. (Bijlage: H. Vierke en L. Mulder. Daling van de Cito-scores? vergelijkbaarheid van de cijfers over de jaren heen). Amsterdam/Nijmegen: SCO/-Kohnstamm Instituut / Instituut voor toegepaste sociologie, 2001.
RVD (2002)
Enkele feiten en cijfers over het kabinetsbeleid. Den Haag: Rijksvoorlichtingsdienst, 2002.
SBO (2001)
De onderwijsarbeidsmarkt in beeld. SBO-jaarboek 2001. Den Haag: SBO, 2001.
Scheffer (2000)
P. Scheffer. Het multiculturele drama. In: NRC Handelsblad, 29 januari 2000.
Schnabel (2000)
P. Schnabel. Vergroting van de maatschappelijke cohesie door versterking van de sociale infrastructuur. Probleemverkenning en aanzet tot beleid. In: R.P. Hortulanus en J.E.M. Machielse (red.). In de marge. Het sociaal debat , deel 1 (21-34). Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie, 2000.
Van Schooten en De Glopper (2002)
E. van Schooten en K. de Glopper. Dalende leerlingprestaties op de centraal schriftelijke examens Duits, Engels en Frans in mavo, havo en vwo? Amsterdam/Groningen: SCO-Kohstamm instituut/Faculteit der Letteren, afdeling Taal en Communicatie, 2002.□
Schöttelndreier (2002)
Mirjam Schöttelndreier. Zonder school kan ook. In: *de Volkskrant*, 17 juni 2002.
Schuyt (2001)
C. Schuyt. Het onderbroken ritme. Opvoeding, onderwijs en sociale cohesie in een gefragmenteerde samenleving (Kohnstammlezing). Amsterdam: Vossiuspers AUB, 2001.
SCP (2000)
Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
SCP (2001)
De sociale staat van Nederland 2001. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
SER (2000)
Sociaal-economisch beleid 2000-2004. Advies over het sociaal-economisch beleid op de middellange termijn. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 2000 (00/08).
SER (2002)
Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 2002.
Sikkes (2002)
Robert Sikkes. Leraren houden van hun leerlingen. “Schoolmeester is het mooiste vak dat er bestaat”. In: *Het Onderwijsblad* (2002) 23 februari (22-24).
Tesser et al. (1999)
P.T.M. Tesser, J.G.F. Merens en C.S. van Praag. Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1999.

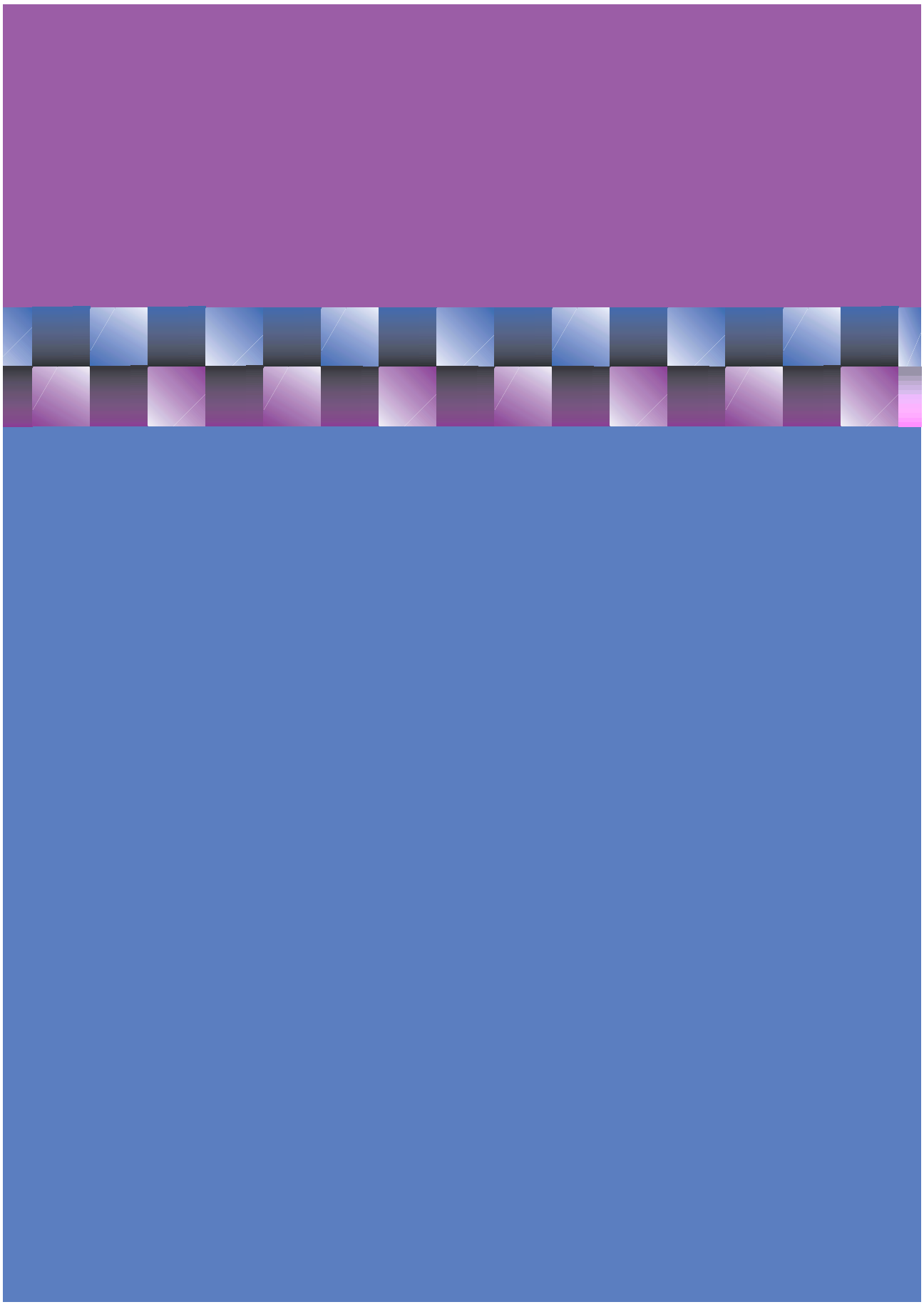
Tesser en Van der Erf (2001)
P. Tesser en R. van der Erf. Oudkomers in beeld. De schatting van een mogelijke doelgroep. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/NIDI, 2001 (SCP-werkdocument 71).
Tesser en Iedema (2001)
P.T.M. Tesser en J. Iedema. Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Vorderingen op school. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/17a).
Theunissen en Visser (1999)
J. Theunissen en J. Visser. Opvattingen over leren. Onderzoek onder leraren, leerlingen en ouders. 's Hertogenbosch: KPC groep, 1999.
TK (1997/1998)
Regeerakkoord 1998. Hoofdstuk Onderwijs en kennis. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 26024, nr. 10.
Vaatstra en Jacob-Tacken (2000)
H.F. Vaatstra en K.H.M. Jacob-Takken. Na(ar) de lerarenopleiding. Onderwijsmonitor 1999. Maastricht: Research centrum voor onderwijs en arbeidsmarkt, 2000.
Vermaas en Wiersma (2000)
J. Vermaas en H. Wiersma. De klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs: spiegel of bliksemafleider. Tilburg: IVA, 2000.
Vermeulen et al. (2000)
M. Vermeulen, R. Vink en K. de Vos. Arbeidsmarktramingen primair onderwijs 2000-2011. Tilburg: IVA, 2000.
Vermeulen (2002)
M. Vermeulen. Uit onvrede alweer een privé-basisschool. In: *de Volkskrant*, 4 januari 2002.
Visser (2002)
Wat leraren en leerlingen van elkaar vinden. Onderzoeksrapport. 's-Hertogenbosch: KPC groep, 2002.
VNO-NCW (2002)
Prioriteitennota VNO-NCW. Verkiezingen 2002. Onderwijs en scholing. Den Haag: Vereniging VNO-NCW, 2002.
Vrielink (2001)
H.S. Vrielink. Arbeidsmarktbarometer primair onderwijs 2000/2001. Eindrapport. Amsterdam: Regioplan, 2001.
Vrieze et al. (2001)
G. Vrieze, C. Tiebosch en N. van Kessel. Onderwijsmeter 2001. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociologie, 2001.
Warps (2001)
J. Warps. Kiezen voor bèta in het wetenschappelijk onderwijs. Een onderzoek naar de keuze voor zachte en harde bètaopleidingen door vwo-wo-doorstromers. Nijmegen: IOWO adviseurs voor onderwijs, beleid en organisatie, 2001.
Webbink (2000)
H.D. Webbink. Wie wil er nog leraar worden? In: Economisch statistische berichten (2000) 26 mei (444-446).
Webbink (2002)
H.D. Webbink. Scholing van werknemers: welke rol speelt de overheid? In: Economisch statistische berichten (2002) 12 april (284-287).

Westerhuis (2001)
A. Westerhuis m.m.v. F. Dinjens en K. Ehren. Omgevingsanalyse ten behoeve van beleidsvorming ROC's. 's-Hertogenbosch: CINOP, 2001.
Wijnstra (2001)
J.M. Wijnstra. Bruikbare kennis en vaardigheden voor jonge mensen. Nederlandse uitkomsten van het OESO Programme for International Student Assessment (PISA) op het gebied van begrijpend en studerend lezen, wiskunde en de natuurwetenschappelijke vakken in het jaar 2000. Arnhem: Citogroep, 2001.

10 Vrije tijd, media en cultuur

Andries van den Broek, Koen Breedveld, Frank Huysmans

10.1	Inleiding: de quartaire sector en het kwaliteitsbegrip	569
10.1.1	De quartaire sector op het terrein vrije tijd, media en cultuur	569
10.1.2	Het begrip kwaliteit in het sport-, omroep- en cultuurbeleid	573
10.1.3	Kwaliteitsoordelen in de media	575
10.2	Kwaliteit van het sport-, omroep- en cultuurbeleid	578
10.2.1	Het sportbeleid	578
10.2.2	Het omroepbeleid	583
10.2.3	Het cultuurbeleid	592
10.3	Gebruikskwaliteit van sportvoorzieningen, omroep en cultuur	601
10.3.1	Sportvoorzieningen	601
10.3.2	De omroep	606
10.3.3	De cultuursector	610
10.4	Tot slot	612
	Noten	615
	Literatuur	620



10.1 *Inleiding: de quartaire sector en het kwaliteitsbegrip*

Deze editie van het Sociaal en Cultureel Rapport heeft de kwaliteit van de quartaire sector als thema. Zowel 'kwaliteit' als 'quartaire sector' zijn ambigue begrippen. In hoofdstuk 1 is uiteengezet wat er in dit rapport tot de quartaire sector wordt gerekend en welke aspecten van kwaliteit er aan de orde komen.

De quartaire sector is opgevat als het totaal aan 'bemoeigoederen': goederen waar de overheid grote bemoeienis mee heeft, omdat de consumptie ervan wordt verondersteld belangrijke positieve effecten voor de individuele gebruiker en/of voor de samenleving te hebben, omdat de vrije markt die goederen niet voldoende zou realiseren, en tevens omdat de overheid in de regel een rechtvaardige verdeling ervan over de burgers wenst te bevorderen.

Kwaliteit omvat een oordeel vanuit het perspectief van het beleid zelf en een oordeel vanuit het perspectief van de gebruiker (systeemkwaliteit resp. gebruikskwaliteit).

Op het terrein van de vrije tijd, media en cultuur zijn noch de afbakening van de quartaire sector noch de vaststelling van kwaliteit vanzelfsprekend. In deze inleidende paragraaf wordt de quartaire sector afgebakend tot sport, omroep en cultuur (§ 10.1.1). Daarna komt de invulling van het begrip kwaliteit aan de orde (§ 10.1.2), gevolgd door een kort overzicht van oordelen over kwaliteit in de media (§ 10.1.3). Vervolgens passeren de kwaliteitstoetsen vanuit het perspectief van de beleidsdoelstellingen (§ 10.2) en van de gebruiker (§ 10.3) de revue. In een korte slotbeschouwing worden de voornaamste bevindingen geresumeerd (§ 10.4).

10.1.1 *De quartaire sector op het terrein vrije tijd, media en cultuur*

Wat kan op het terrein van de vrije tijd, media en cultuur tot de bemoeigoederen en dus tot de quartaire sector gerekend worden? Er is geen vrijetijdsbeleid: vrije tijd geldt niet als structurerend principe om beleid op te ontwikkelen. Dat geldt overigens voor tijd in het algemeen. Anders dan geld en ruimte is (vrije) tijd geen aangrijpingspunt voor beleid. Dit laat onverlet dat de overheid er wel degelijk bemoeienis mee heeft, een bemoeienis die deels restrictief en deels faciliterend van aard is. Zij stelt zich tot doel ongewenste vormen van vrijetijdsbesteding te beteugelen respectievelijk wenselijk geachte vormen te stimuleren. Onder de noemer quartaire sector zijn vooral de faciliterende maatregelen van belang.

In dit rapport wordt een pragmatische afbakening van de quartaire sector gehanteerd, berustend op de feitelijk bestaande overheidsbemoeienis met goederen en diensten. Doordat, bijvoorbeeld, onderwijs en zorg een traditie van intensieve overheidsinterventie kennen, behoren die terreinen integraal tot de quartaire sector, ondanks het feit dat er tegenwoordig een begin van commerciële dienstverlening is. Die traditie van interventie is van meer gewicht dan een gedeeltelijk hedendaags commercieel aanbod.

Het terrein vrije tijd, media en cultuur bestaat niet overwegend uit bemoeigoederen. De meeste vrijetijdsdiensten werden en worden zonder overheidsbemoeienis in het verenigingsleven en op de vrijetijdsmarkt gerealiseerd, waarbij in de laatste decennia een accentverschuiving van verenigingsleven naar vrijetijdsmarkt optrad. De gedrukte media en populaire cultuur functioneren van oudsher eveneens grotendeels zonder overheidsfinanciering.[1] Om die reden behoort het onderhavige terrein niet integraal tot de quartaire sector.

Op onderdelen van de vrijetijdsmarkt, het medialandschap en de cultuurwereld bestaat er echter wel degelijk een traditie van overheidsbemoeienis, zodat evenmin geconcludeerd kan worden dat dit terrein volledig buiten de quartaire sector valt. Daarom wordt hier een meer gedifferentieerde aanpak gehanteerd. De overheid heeft traditioneel bemoeienis met sport, omroep en cultuur, al geldt in elk van deze gevallen dat de (rijks)overheid, om uiteenlopende redenen, op enige afstand van de concrete beleidsrealisaties staat. Deze drie beleidsterreinen hebben ook gemeen dat het oogmerk van het overheidsbeleid er tweeledig is. Enerzijds wordt beoogd een voorzieningenaanbod te realiseren dat aan zekere kwaliteitseisen voldoet, anderzijds wordt beoogd daar een publiek van een zekere omvang voor te interesseren (zie § 10.1.2).

Met het sportbeleid streeft de overheid doelstellingen na ten aanzien van topsport, breedtesport en bewegen (zie § 10.2.1). De realisatie van sportvoorzieningen wordt grotendeels aan de lagere overheden overgelaten, terwijl de benutting van die voorzieningen in laatste instantie in handen van sportverenigingen is. In de aanbodsdoelstelling – het realiseren van voorzieningen – spelen de lagere overheden een intermediërende rol, bij de vraagdoelstelling – het realiseren van voorzieningengebruik – komen ook de sportverenigingen in het spel. Gemeenten beslissen over sportaccommodaties, sportvereniging benutten die accommodaties.

Gemeentelijke voorzieningen en vooral sportverenigingen ondervinden in toenemende mate concurrentie van de vrijetijdsmarkt. De professionalisering van de vrijetijdssector tot een vrijetijdsmarkt krijgt vorm in een groeiend aantal commerciële sportaccommodaties, een trend die deels in de hand is gewerkt doordat de (lokale) overheid de handen aftrok van de zwembaden (SCP 2000). De vermarkting raakt sportverenigingen op twee manieren: het verenigingsaanbod heeft meer concurrentie gekregen en binnen het verenigingsleven manifesteert men zich meer als consument dan als lid.

In het omroepbeleid is van oudsher een grote rol voor omroepverenigingen weggelegd. Tot 1989 zond in Nederland alleen de publieke omroep televisieprogramma's uit, sindsdien is er concurrentie van een commercieel aanbod. Het merendeel van de programma's op de publieke netten wordt verzorgd door omroepverenigingen, die binnen randvoorwaarden als het volledig programmavoorschrift, een hoge mate van autonomie kennen (zie § 10.2.2). Zij zijn een erfenis uit de verzuiling, toen grote delen van de samenleving langs levensbeschouwelijke lijnen georganiseerd waren.[2]

Die erfenis begint echter te knellen nu de publieke omroep tracht de commerciële concurrentie via zenderprofilering het hoofd te bieden. De belangen van de individuele omroepverenigingen zijn niet meer als vanzelf gelijk aan die van de publieke omroep: de profilering van de drie publieke zenders staat op gespannen voet met de profilering van de diverse omroepverenigingen. Binnen het ontstane duale bestel is de overheid uiteindelijk nog altijd verantwoordelijk voor de publieke omroep, in uitvoering en advisering bijstaan door het Commissariaat voor de Media en de Raad voor cultuur. Vanwege die bemoeienis wordt de omroep tot de quartaire sector gerekend, ook nu de publieke netten inmiddels concurrentie van commerciële netten ondervinden.

Wat de afstand van de overheid tot de concrete beleidsvoering betreft, verenigt het cultuurbeleid aspecten van het sport- en het omroepbeleid in zich. Net als in het sportbeleid spelen de lagere overheden een grote rol: slechts ongeveer een derde van de totale overheidsuitgaven aan cultuur is voor rekening van de rijksoverheid. Daarbij bewaart de overheid, meer nog dan bij het omroepbeleid, afstand tot inhoudelijke beslissingen. Indachtig de veel geciteerde, maar ook veel bediscussieerde, uitspraak van Thorbecke dat de overheid geen oordelaar is van kunsten (en wetenschap), wordt in het beleidsproces veel gewicht toegekend aan de adviezen van de Raad voor Cultuur, waarin in 1995 de Raad voor Cultuurbeheer, de Raad voor de kunst, de Mediaraad en de Raad voor advies voor bibliotheekwezen en informatieverzorging zijn samengebald. De prominente adviserende rol van die raad laat overigens onverlet dat de uiteindelijke beleidsbeslissingen onverminderd onder de politieke verantwoordelijkheid van de desbetreffende bewindspersoon vallen (zie § 10.2.3).

Zoals vermeld omvat de overheidsbemoeienis met de vrije tijd naast het aanbieden van voorzieningen ook restrictieve maatregelen. Met de verkorting van de arbeidsduur werd de vrije tijd halverwege de vorige eeuw een bron van zorg (Beckers en Van der Poel 1989). Hoewel verruiming van de vrije tijd volgens de socioloog Kruijt "een bron van echte levensvervulling" zou kunnen zijn, was hij vooral beducht dat meer vrije tijd tot meer "plat vermaak" zou leiden, zoals "films van laag allooi, dancings, surrogaat-liefde, slenteren op asfalt, verveling in cafés" (geciteerd in Beckers en Van der Poel 1989). Een ander signaleerde "dat meer vrije tijd zonder behoorlijke besteding daarvan, enkel op ellende moest uitlopen". De bezorgdheid om de maatschappelijke en zedelijke verwildering van de jeugd werd aanvankelijk breed gedeeld. De lotgevallen van kermis (Jansen 1987) en film (Van der Burg en Van den Heuvel 1991) zijn boeiende voorbeelden van het langdurige overheidsoffensief tegen onzedelijk geacht vermaak. Overigens was de zorg om de verwildering van de jeugd geen exclusief Nederlandse preoccupatie. Ook Mannheim was bang dat: "tenzij materiële vooruitgang gepaard gaat met persoonlijk voorbeeld en overtuigende normen voor een intelligent gebruik van de vrije tijd, dit alles kan uitlopen op verveling, neurose, en algeheel verval. (...) De gemiddelde burger is niet in staat om zelf een goede invulling voor zijn vrije tijd te bedenken" (geciteerd in Van Gent 1995).

De verzuilde bestuurders deelden een zekere angst voor wat de vrije tijd brengen zou, maar waren het niet eens over het gepaste antwoord. De vrije tijd werd niet het domein van de overheid maar van het verzuilde maatschappelijke middenveld. Toen de steun voor het verzuilde organisatieprincipe afbrokkelde en de overheid meer taken overnam, zag zij zich voor de keus gesteld zich intensief met de vrije tijd te bemoeien of de vrije tijd aan het vrije spel van markt- en andere maatschappelijke krachten over te laten. Inmiddels was de neiging tot betutteling ter discussie komen te staan, was het besef doorgedrongen dat "de vrije tijd meer een probleem is van (...) de volksopvoeders dan van de mensen zelf" en werd de vraag gesteld "Is het nodig om de mensen, die in hun arbeidstaak reeds voortdurend onderhevig zijn aan een vaak gedetailleerde leiding, ook nog eens te vertellen wat ze in hun vrije tijd moeten doen, en vooral laten?" (geciteerd in Beckers en Van der Poel 1989). De bevolking had haar keus al gemaakt. De weerstand tegen betutteling liet weinig ruimte voor bemoeienis van de overheid. Sindsdien heeft de overheid zich minder met de regulering van de vrije tijd bemoeid. Het is dan wel niet alle dagen kermis, maar de restricties op vermaak zijn aanzienlijk verminderd. De norm voor goede en slechte vrijetijdsbesteding kwam bij het individu te liggen (Beckers en Van der Poel 1989).

De modernisering van de vrijetijdssector kreeg gestalte in de opkomst van een professioneel en commercieel opererende dienstensector. In hoog tempo ontwikkelde zich een vrijetijdsmarkt (Mommaas 2000; SCP 2000). Het terugtreden van de overheid als ceremoniemeester leidde tot problemen, omdat de leemte onvoldoende werd gevuld met een besef van gedeelde verantwoordelijkheid voor de gang van zaken. Op de weerzin tegen betutteling volgde binnen enkele decennia de weerzin tegen excessen. Er zijn aanzetten tot 'reregulering'. Sinds november 2000 is een nieuwe Drank- en horecawet van kracht, die voorschrijft dat geen alcoholhoudende drank mag worden verkocht aan personen mensen jonger dan 16 jaar en geen gedestilleerd aan personen jonger dan 18 jaar. Via zelfregulering van de alcoholbranche is het fenomeen 'happy hours' aan banden gelegd. Het ministerie van Justitie heeft voorts een handreiking Veilig uitgaan opgesteld, die dient als basis voor lokale samenwerking van horeca, politie en gemeentelijke overheid ter bevordering van de veiligheid in het uitgaansleven. Hier en daar is in uitgaanscentra cameratoezicht geïntroduceerd. De overheid heroriënteert zich op een nieuwe rol als ceremoniemeester (Vuijsje en Wouters 1999), maar bevindt zich daarbij in een lastige situatie. Een optredende overheid valt snel het verwijt van betutteling ten deel, terwijl een terughoudende overheid nog sneller laksheid verweten wordt, althans, zodra er zonder haar regie iets misloopt.

De golfbeweging in de restrictieve bemoeienis met de vrije tijd is echter niet het onderwerp van dit hoofdstuk, omdat dit type bemoeienis niet tot de quartaire sector behoort. De quartaire sector bestaat uit bemoeigoederen waarbij er sprake is van faciliterende bemoeienis. Op het terrein vrije tijd, media en cultuur is dat het geval in de beleidsvelden sport, omroep en cultuur.

10.1.2 Het begrip kwaliteit in het sport-, omroep- en cultuurbeleid

Hoe kan over kwaliteit in het sport-, omroep- en cultuurbeleid gesproken worden? Conform de opzet van dit Sociaal en Cultureel Rapport worden daartoe het perspectief van het beleid (de systeemkwaliteit) en van de gebruiker (de gebruikskwaliteit) onderscheiden.

In dit hoofdstuk is de systeemkwaliteit voorts uiteengelegd in product- en proceskwaliteit. Een oordeel over productkwaliteit veronderstelt dat het mogelijk is te beoordelen of het beleidsproduct aan de beoogde doelstellingen voldoet, bijvoorbeeld in termen van volume en/of van productspecificaties. Een oordeel over de proceskwaliteit heeft betrekking op de inrichting van het beleidsproces, bijvoorbeeld of daarin is voorzien in systematische monitering en/of in een reflexief moment.

Een complicerende factor bij het sport-, omroep- en cultuurbeleid is dat het gaat om beleid dat zich zowel op het aanbod als op de vraag richt. Enerzijds wordt beoogd een kwalitatief goed aanbod te realiseren, anderzijds wordt beoogd daar een publiek van een zekere omvang voor te interesseren. Het beleidsproduct bestaat dus uit een aanbod van een zekere kwaliteit en een vraag van een zekere omvang. Zo omvat de taakomschrijving van de bewindspersoon met cultuur in de portefeuille het bevorderen van de voorwaarden voor zowel het instandhouden en ontwikkelen als het spreiden van cultuuruitingen (Wet op het specifiek cultuurbeleid, artikel 2).

Deze tweeledige doelstelling is problematisch. Het welslagen van de aanbodsdoelstelling kan op gespannen voet staan met het welslagen van de vraagdoelstelling. Het ontwikkelen en het spreiden van cultuuruitingen gaan niet hand in hand. De criteria die de kunstwereld in haar ontwikkeling aan de dag legt, zijn niet dezelfde als die een breed publiek (ogenblikkelijk) apprecieert.[3]

In dit hoofdstuk doet zich bovendien de terminologische complicatie voor dat het woord 'kwaliteit' in twee gedaanten opduikt. Enerzijds betreft het de kwaliteit van beleid, anderzijds speelt het begrip kwaliteit, vooral bij cultuur, ook beleidsinhoudelijk een grote rol. Het gaat om sportfaciliteiten, tv-uitzendingen en een cultuuraanbod van een zekere inhoudelijke kwaliteit.

Die laatste betekenis levert echter problemen op. Vooral bij cultuur ontbreekt het aan duidelijke criteria voor de kwaliteit van het aanbod. Daarmee wint de kwaliteit van het beleidsproces aan belang. Wanneer de kwaliteit van het product per definitie voor discussie vatbaar is, is het van des te meer belang dat die van het proces niet ter discussie staat. Dit uitgangspunt is met name in de inrichting van het cultuurbeleid te onderkennen. Doordat zich geen eenduidig oordeel over de productkwaliteit van het culturele aanbod zich niet laat vellen, is de proceskwaliteit van het betrokken beleid van groot gewicht. Bij de beoordeling van de systeemkwaliteit wordt dan ook ingegaan op de kwaliteit van het beleidsproces, inclusief de adviserende rol van de Raad voor Cultuur in het algemeen en zijn oordelende rol in de vierjaarlijkse cultuurnota-systematiek in het bijzonder (§ 10.2.3).

Ten aanzien van de publieke omroep kan het volledig programmavoorschrift als kwaliteitscriterium van de overheid worden aangemerkt (zie § 10.2.2). De nadere precisering van dat voorschrift, alsook het toezicht op de naleving ervan, zijn gedelegeerd aan het Commissariaat voor de Media, terwijl bij de toekenning van concessies aan omroepverenigingen de Raad voor Cultuur om advies gevraagd wordt. Vergeleken met het cultuurbeleid kent het omroepbeleid in de vorm van het volledig programmavoorschrift een grotere inhoudelijke precisering van het begrip kwaliteit, zodat het beter mogelijk is over de productkwaliteit te oordelen, al blijft de proceskwaliteit van belang.

In het veld van de sport is de kwaliteitsdiscussie minder uitgekristalliseerd. Pas in recente beleidsnota's was er sprake van een precisering van beleidsdoelen, die met het oog op de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn bereikt, tot kwaliteitscriteria te herleiden zijn. Minder dan het cultuur- en omroepbeleid is het sportbeleid met adviesorganen opgetuigd. NOC*NSF speelt een rol bij de afwikkeling van subsidieaanvragen van sportbonden (§ 10.2.1). Dit lijkt een uitvloeisel van het ontbreken van een historie van reflectie op de betekenis van het kwaliteitsbegrip in het sportbeleid. Wellicht roept dat begrip in dit beleidsveld minder problemen op, wellicht was er tot voor kort in het sportbeleid weinig aandacht voor kwaliteit.

De rijksoverheid is doende meer aandacht te geven aan verantwoording over gevoerd beleid. Op initiatief van het ministerie van Financiën is een traject in ontwikkeling dat naast het presenteren van beleidsvoornemens op de derde dinsdag van september ook voorziet in het presenteren van beleidsrealisaties op de derde woensdag van mei (Van beleidsvoornemens tot beleidsverantwoording (VBTB), zie hoofdstuk 4). Onder invloed van dit VBTB-traject is er sprake van een groeiend kwaliteitsbewustzijn. Voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) was het aanleiding tot het opstellen van het brancherapport welzijn en sport (zie § 10.2.1). Wellicht leidt het VBTB-traject alsnog tot een discussie over het kwaliteitsbegrip in het sportbeleid. In elk geval resulteert het in een behoefte aan monitoring. Zoals nog zal blijken, liep het sportbeleid in dit opzicht achter op het omroep- en cultuurbeleid.

Het onderscheid tussen systeemkwaliteit en gebruikskwaliteit vergt een plaatsbepaling van de publieksdeelname. Kenmerkend voor het publieke aanbod op het terrein van sport, omroep en cultuur is de additionele beleidsdoelstelling om de bevolking voor de sportfaciliteiten, de tv-uitzendingen van de publieke omroep en de culturele instellingen te interesseren. Anders dan bij zorg of onderwijs doet zich de situatie voor dat ontevredenheid over de kwaliteit van het gebodene er hier toe kan leiden dat men het gebodene links laat liggen. Wie ziek is of leerplichtig, heeft niet de optie om van zorg of onderwijs af te zien. Bij publiekgefinancierde sportaccommodaties, tv-uitzendingen en culturele instellingen ligt dat anders. Ontevredenheid over de kwaliteit kan tot niet-gebruik leiden, door niet te sporten of te sporten zonder van die accommodaties gebruik te maken, door geen tv te kijken of op commerciële zenders af te stemmen, door geen cultuuruitingen tot zich te nemen of alleen cultuurproducten op de vrije markt af te nemen (Van den Ende musicals, popconcerten). Onderdeel van het beleidsprobleem in dit segment van de quartaire sector is dus het publiek voor het aanbod te interesseren.

Vanuit de metafoor 'stemmen met de voeten' geredeneerd, kan de mate waarin men gebruik maakt van publiekgefinancierde sportfaciliteiten, televisieprogramma's en culturele instellingen gelden als indicatie van de kwaliteit van het gebodene. Wie niet content is over het aanbod, zal er geen gebruik (meer) van maken. Niet-gebruik wijst evenwel niet noodzakelijk op ontevredenheid. Dit laatste pleit ertegen om de mate van gebruik als maatstaf voor de gebruikskwaliteit te hanteren. Andersom heeft het een nadeel alleen gebruikers over de kwaliteit te laten oordelen, namelijk dat het oordeel van degenen die uit ontevredenheid tot de niet-gebruikers zijn gaan behoren, dan buiten het gezichtsveld blijft. Beide handelwijzen hebben een nadeel.

Omdat het realiseren van een zekere publieksdeelname tot de centrale beleidsdoelstellingen behoort, wordt de mate van deelname hier tot de systeemkwaliteit gerekend. Aangezien over de gebruikskwaliteit van sport, omroep en cultuur niet veel bekend is, is in dit hoofdstuk meer plaats ingeruimd voor de systeemkwaliteit dan voor de gebruikskwaliteit.

Resumerend worden systeem- en gebruikskwaliteit onderscheiden. De systeemkwaliteit betreft de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Op de beleidsterreinen sport, omroep en cultuur omvatten de beleidsdoelstellingen zowel vraag als aanbod. Vanwege het belang van de vraagdoelstelling wordt de mate van gebruik (het stemmen met de voeten) tot de systeemkwaliteit gerekend.

Het doen van kwaliteitsuitspraken over het aanbod (productkwaliteit) is problematisch, vooral bij cultuur. Om die reden is bij de inrichting van het beleid ingezet op een kwalitatief goede procedure (proceskwaliteit). Ons oordeel over de systeemkwaliteit omvat dan ook mede de kwaliteit van het beleidsproces.

10.1.3 Kwaliteitsoordelen in de media

In de media wordt met de regelmaat van de klok over de kwaliteit van de quartaire sector geoordeeld. Veelal gebeurt dit naar aanleiding van een concreet geval van gebrek aan kwaliteit, meestal de gebruikskwaliteit maar soms ook de systeemkwaliteit betreffende. Met het signaleren daarvan vervullen de media een nuttige, kritische functie.

Ook sport, omroep en cultuur worden in de media aan een kwaliteitsoordeel onderworpen. Bij de omroep doet zich dan de bijzondere omstandigheid voor dat televisieprogramma's zelf deel van het media-aanbod uitmaken. De tv is daarmee zowel een recenserend medium als een gerecenseerd medium.

Vrijwel alle media-aandacht voor de sport gaat uit naar de populaire vormen van topsport, met name het betaalde voetbal, en naar grootschalige sportevenementen als de Olympische Spelen en de Tour de France. Er is veel minder aandacht voor breedtesport, voor sportvoorzieningen en voor sportbeleid, al is wel verslag gedaan van de recente beleidswijzigingen en -voornemens. De gebruikskwaliteit van sportvoorzieningen en de systeemkwaliteit van het sportbeleid zijn echter niet serieus in de media 'gerecenseerd'.

Ter gelegenheid van de allereerste Nederlandse televisie-uitzending sprak toenmalig staatssecretaris van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen Cals de wens uit "dat dit nieuwe medium onder Gods onmisbare zegen voor het culturele leven van ons volk een belangrijke bijdrage ten goede moge leveren" (geciteerd in Thijs 2001). Zo hoog wordt de lat niet meer gelegd, maar de kwaliteit van de televisie is wel een populair onderwerp. Over televisieprogramma's wordt vooral in kranten geoordeeld. Het afdrukken van het dagelijkse tv-aanbod gaat in de meeste kranten vergezeld van een recensie van een deel van het aanbod van de vorige dag, soms ook van een kwaliteitsoordeel over een die dag uit te zenden programma. Deze oordelen hebben in de regel op een individueel programma betrekking, niet op het totale pakket aan programma's op een zender, noch op een vergelijking van het aanbod per zender.[4] Het medium televisie zelf is terughoudender in het beoordelen van het televisie-aanbod. In de loop der jaren zijn wel enkele pogingen gedaan om een mediaprogramma op poten te zetten, zoals 'Het blauwe licht', 'De leugen regeert' en 'De gids' op Nederland 3 en 'Nieuws aan tafel' op RTL5. Hoewel dergelijke mediaprogramma's in de regel geen lang leven beschoren is, wordt steeds opnieuw geprobeerd er een van de grond te krijgen. Het blijkt echter geen gewoonte om binnen een medium over elkaar te oordelen. In kranten treft men geen recensies aan van andere kranten, terwijl men er daar niet voor schroomt cd's, boeken, televisieprogramma's en tijdschriften te recenseren.

In vergelijking met de voortdurende aandacht voor de gebruikskwaliteit van tv-uitzendingen krijgt de systeemkwaliteit van het bestel in de kranten aanzienlijk minder aandacht. Dat wil niet zeggen dat het nooit gebeurt. In *de Volkskrant* van 27 april 2002 werd onder de titel 'Liever voetbal dan drama' uitvoerig ingegaan op de vraag of de publieke omroep zijn wettelijke taken wel naar behoren uitvoert (Geelen 2002). In het artikel werd de aandacht gericht op enkele bepalingen uit het volledig programmavoorschrift – 25% van de programmering moet uit cultuur bestaan en 35% uit informatie en educatie – en op de door de raad van bestuur van de NOS zelf geformuleerde doelstelling om een marktaandeel van 40% te behalen (zie verder § 10.2.2). Vervolgens kraakte de auteur enkele kritische noten. Hij omschreef de categorie-indeling van het toezichthoudende Commissariaat voor de Media als "tamelijk onnavolgbaar", signaleerde de neiging om cultuur en educatie naar de randen van de nacht of naar de middag te "verbannen" (hetgeen overigens binnen de marges van de bepalingen is, omdat die wel voorschrijven dat er culturele uitzendingen geprogrammeerd dienen te worden, maar niet wanneer) en hekelde het uitblijven van sancties bij overtreding van het programmavoorschrift. Niettemin: "De publieke omroep wentelt zich ondertussen in zelfgenoegzaamheid", aldus dit voorbeeld van een recensie van de systeemkwaliteit van de tv-programmering van de publieke omroep. Dit artikel verscheen in het zaterdagse *Volkskrant*-katern Stroom, waarin met enige regelmaat wat langere en dieper gravende artikelen over het reilen en zeilen van de media verschijnen, alsmede het vaste item 'Programma van de week'.

Ook andere kranten besteden nu en dan aandacht aan het bestel als zodanig. Zo verscheen op 3 mei 2002 in *Trouw* een artikel over het bestaansrecht van de omroep-

verenigingen op de publieke netten (Borgdorff 2002). Volgens de geïnterviewde voorzitters van KRO en NCRV staat dat bestaansrecht niet ter discussie, maar de journaliste signaleerde twee ontwikkelingen die op een zekere marginalisering wijzen. Ten eerste repte ze van slinkende en snel vergrijzende ledenbestanden van de verenigingen, en van de dreiging van een verdere leegloop wanneer de omroepbladen hun monopolie op de programmagegevens zouden verliezen. Ten tweede wees ze erop dat omroepverenigingen als gevolg van de zenderprofilering minder speelruimte hebben om zich te profileren. Een van de ijkpunten bij de vijfjaarlijkse beslissing tot erkenning van de omroepverenigingen is of men voldoende heeft bijgedragen aan de samenwerking binnen de landelijke publieke omroep. Zendercoördinatoren en omroepverenigingen hebben hier niet per definitie dezelfde belangen.

De kwaliteit van het cultuuraanbod mag zich in een continue aandacht van de media verheugen, vooral van de schrijvende pers. Recensies van toneel- en muziekuitvoeringen, tentoonstellingen, films, cd's en boeken beslaan dagelijks en wekelijks vele pagina's in kranten en tijdschriften. Een deel daarvan – de besprekingen van toneel, klassieke muziek en tentoonstellingen – heeft betrekking op de gebruikskwaliteit van het culturele segment van de quartaire sector. De periode 1965-1990 gaf een aanzienlijke groei van het aantal artikelen (inclusief recensies en interviews) over kunst in vier landelijke dagbladen te zien, vooral in NRC *Handelsblad* en *de Volkskrant*, maar in mindere mate ook in *De Telegraaf* en *Algemeen Dagblad* (Janssen 1996). Ter relativering geldt dat die groei gelijke tred hield met het groeiende aantal redactionele pagina's. Toch werd kunst kennelijk belangrijk genoeg gevonden om gelijke tred te houden met de groeiende omvang van kranten. Er kwam vooral meer aandacht voor literatuur, dans, film en popmuziek. De redactionele interesse voor toneel en klassieke muziek liep licht terug. Sindsdien lijkt de media-aandacht voor kunst echter te zijn afgenomen (Stuivenberg 2002), waarbij zij opgemerkt dat de cijfers over de periode 1991-2001 slechts betrekking hebben op de recensies over beeldende kunst en podiumkunsten. Het maandelijkse aantal recensies in vijf dagbladen daalde van ruim 350 tot 250. Die daling was met name sterk in *Algemeen Dagblad* (van 59 naar 13), maar deed zich ook voor in *Trouw* (van 84 naar 48) en *Parool* (van 57 naar 31). In NRC *Handelsblad* tekende zich slechts een lichte daling af (van 91 naar 82), in *de Volkskrant* een lichte stijging (van 71 naar 76).

De systeemkwaliteit van het cultuurbeleid komt in de media veel minder aan de orde, al doen de perikelen rond de vierjaarlijkse cultuurnota's (zie § 10.2.3) periodiek de nodige stof opwaaien. Publiciteitsgevoelige momenten daarbij zijn de voornemens die de voor cultuur verantwoordelijke bewindspersoon in de uitgangspuntenbrief neerlegt, het advies van de Raad voor Cultuur en de uiteindelijke cultuurnota zelf, alsook de debatten daarover in de Tweede Kamer. Tijdens het tweede paarse kabinet wist het optreden van OCenW-staatssecretaris Rick van der Ploeg ook buiten deze vaste tijdstippen de pennen van de schrijvende pers in beweging te houden. Anders dan bij de aandacht voor voorstellingen en tentoonstellingen ging het in de regel echter niet om een recensie, maar veeleer om een verslag van de beleidsvoornemens en van de reacties

daarop uit het culturele veld. Omdat men in dat veld als geen ander weet hoe een publiek te bespelen, kan het professionele ongenoegen over het cultuurbeleid veelal op de nodige publiciteit rekenen. Het gaat dan echter primair om de journalistieke verslaglegging van onder kunstprofessionals levend ongenoegen en om ingezonden stukken op opiniepagina's, niet om onderzoeksjournalistiek naar de aard en het wezen van het cultuurbeleid en een daarop gebaseerd oordeel over de kwaliteit van dat beleid. De recente discussie over het functioneren van de Raad voor Cultuur haalde de pers als nieuwsfeit, zonder tot diepgravende achtergrondartikelen te leiden.

Resumerend: de media, de kranten voorop, oordelen voortdurend over de gebruikskwaliteit van het cultuuraanbod, maar nauwelijks over de systeemkwaliteit van het cultuurbeleid.

10.2 *Kwaliteit van het sport-, omroep- en cultuurbeleid*

10.2.1 *Het sportbeleid*

"Wie is er tegen kwaliteit?" luidde de retorische vraag van de Belgische hoogleraar De Knop tijdens een in 2000 door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gehouden workshop over de toekomst van de sport. Sport is de afgelopen decennia een steeds belangrijker plaats in gaan nemen in de samenleving. Van het favoriete speeltje van een select groepje hoogopgeleide jonge mannen heeft de sport zich ontwikkeld tot een serieuze bezigheid van steeds bredere lagen van de bevolking. Een uitdijende sportindustrie voorziet in de groeiende vraag naar sportgoederen en -voorzieningen. In die context hoeft het geen verbazing te wekken dat een kritisch sportveld reflecteert op de kwaliteit van de sport. Zorgen om de kwaliteit van de sportinfrastructuur vormde voor de verantwoordelijke beleidsinstantie, de directie Sport van het ministerie van VWS, een van de aanleidingen om in 1996 een nieuwe sportnota te laten verschijnen: *Wat sport beweegt* (VWS 1996: 13). De geïndividualiseerde en veeleisende 'sportconsument' van vandaag zou geen genoegen meer nemen met het traditionele aanbod en in toenemende mate zijn heil zoeken bij moderne sporten als fitness en golf (VWS 1996: 21).

Verschillende partijen hebben die handschoen inmiddels opgepakt. NOC*NSF en NISB (Nederlands instituut sport en bewegen) startten hiertoe diverse projecten, waaronder Prins (Professionalisering in de sport) en SPIN (SportINfrastructuur). Ook in de wereld van de sportaccommodaties is men met kwaliteit bezig. Binnen de zwemaccommodaties is een keurmerk geïntroduceerd (Wils 2001b), binnen de traditionele accommodaties voor schoolgym is men bezig dit te ontwikkelen (Van der Poel 2001). Voor het doorlichten van het functioneren van sportverenigingen heeft NOC*NSF het in Vlaanderen ontwikkelde IK Sport Methodiek aangekocht.

De discussie over de kwaliteit van de ruim 6.600 sportaccommodaties in het onderwijs, waarvan de helft van voor 1970 stamt, maakt deel uit van een veranderende visie op het belang van sport- en bewegingsonderwijs. Nadat in de jaren tachtig en negentig op het vak lichamelijke opvoeding was bezuinigd, is de laatste jaren weer het besef

gegroeid dat aan de kwaliteit van het bewegingsonderwijs hogere eisen moeten worden gesteld. In 2001 heeft dit geleid tot het voorstel om pabo-afgestudeerden niet meer automatisch bevoegd te laten zijn om sport- en bewegingsonderwijs te geven aan leerlingen uit de groepen 3 tot en met 8 in het primaire onderwijs (OCenW 2001b). Op termijn zou zo de vakleerkracht lichamelijke opvoeding zijn (her)intrede doen in het primaire onderwijs.

Bij de verdeling van middelen over de sportbonden – zowel van de departementale middelen als van de Lotto- en Toto-gelden van de stichting Nederlandse sporttotalisator – heeft NOC*NSF een adviserende rol. Sinds een aantal jaren worden subsidieaanvragen expliciet getoetst op (kwaliteits)criteria, zoals de aanwezigheid van een topsportbeleidsplan en een dopingreglement.

Het rijksbeleid inzake de sport groeide de afgelopen jaren mee met de stijgende maatschappelijke waardering voor sport, hetgeen geresulteerd heeft in meerdere nota's en brieven aan de Kamer (VWS 1996, 1999a, 1999b, 2001a, 2001b). De nota *Wat sport beweegt* (VWS 1996) is hiervan de meest verstrekkende. Diverse aspecten komen erin aan de orde, zoals breedtesport, topsport en de relaties van sport met gezondheid (blessures, preventie), economie, ruimte/milieu en geweld (discriminatie, vandalisme). De centrale doelstellingen voor het sportbeleid zijn: "het, met inachtneming van de intrinsieke waarde, optimaal benutten van de positieve maatschappelijke waarde van sport door het veilig stellen (en waar nodig) verbeteren van de kwaliteit van de sportbeoefening, het versterken van de kwaliteit van de sportinfrastructuur en het verbeteren van de samenhang van het (mede) op sport betrekking hebbende beleid" (VWS 1996: 19).

De nota *Kansen voor topsport* (VWS 1999a) bevat een nadere uitwerking van dit aandachtsveld. Er wordt geconstateerd dat topsport een grote maatschappelijke betekenis heeft, maar ook maatschappelijke vraagstukken oproept (vooral doping, maar ook vandalisme en de emotionele ontwikkeling van jeugdige talenten). Als doelstellingen worden geformuleerd: "het, met inachtneming van de intrinsieke waarde van topsport, optimaal benutten van de positieve maatschappelijke waarde ervan door te bevorderen dat de topsport in Nederland onder professionele en maatschappelijk verantwoorde omstandigheden kan worden beoefend, de landelijke sportorganisaties in hun topsportbeleid te ondersteunen, ongewenste neveneffecten van topsport tegen te gaan en de samenhang in het (mede) op de topsport betrekking hebbende overheidsbeleid te verbeteren" (VWS 1999a: 20).

Eveneens in 1999 werkte de overheid de intenties om breedtesport te ondersteunen uit in de *Breedtesportimpuls* (VWS 1999b). Het doel daarvan is gemeenten en lokale organisaties (verder) initiatieven te laten ontplooien, die bijdragen aan een duurzame verbetering van het lokale sportaanbod. Gemeenten, en later ook provincies en sportbonden, konden hiertoe projectvoorstellen indienen. De regeling geldt voor acht jaar en trad per 1 oktober 1999 in werking.

In *Sport, bewegen en gezondheid* (VWS 2001a) is nader invulling gegeven aan de gezondheidsaspecten van de (breedte)sport. Hierin wordt geconstateerd dat sport en bewegen zowel een preventieve als een curatieve rol kunnen vervullen in de gezondheidszorg, maar daarnaast ook verantwoordelijk zijn voor gezondheidsrisico's (doping, blessures).

Per saldo blijken de gezondheidsbaten de kosten echter te overtreffen, met gezondheidswinst als resultaat. Het doel van de nota is die winst verder te vergroten. Van deze hoofddoelstelling worden verschillende doelstellingen afgeleid, zoals de bevordering van een voldoende mate van sport en bewegen, hetgeen is geconcretiseerd als een toename van de normactiviteit van 40% in 1998 naar 45% in 2005 en 50% in 2010, een afname van de inactiviteit van 12% in 1998 naar 10% in 2005 en 8% in 2010, een toename van de kennis over de NNGB (Nederlandse Norm Gezond Bewegen) van 0% tot 50% in 2005 en 75% in 2010, en een verbetering van de bereikbaarheid van sport-, recreatie- en groenvoorzieningen met 5% in 2005 en 10% in 2010. Een tweede doelstelling is de vergroting van het gezondheidsbevorderende effect bij chronische ziekten en handicaps (curatie), door het inzetten van sport en beweging bij chronische ziekten (doelstelling niet nader geoperationaliseerd) en bij arbeidsgerelateerde aandoeningen (beoogd wordt een toename van het aantal werknemers dat beweegt, ter preventie en reductie van arbeidsrelevante aandoeningen, met 5% in 2005 en 10% in 2010). Ten derde gaat het om de bevordering van een veilige, verantwoorde wijze van sport en bewegen, waarmee een afname van het risico op een blessure (per sporter per jaar) van 13% naar 11% in 2005 en 10% in 2010, een afname van de medische kosten en de duur van het verzuim van arbeid, school en sport met 5% in 2005 en 10% in 2010, en een reductie van de prevalentie van het dopinggebruik in de topsport en breedtesport (niet nader geoperationaliseerd) beoogd worden (VWS 2001a: 25).

Tot slot heeft VWS met OCenW een plan van aanpak voor zwemvaardigheid geformuleerd (VWS 2001b). Geconstateerd werd dat er vooral onder allochtonen een achterstand bestaat in het behalen van zwemdiploma's. Om die reden stimuleert de overheid 'zwemvangnetten', waarin lokale overheden programma's ontwikkelen om (in aanvulling op het, niet verplichte, schoolzwemmen en op de initiatieven van ouders) de zwemvaardigheid en -veiligheid te bevorderen. De concrete doelstelling is een daling van het aantal kinderen dat op 11- of 12-jarige leeftijd nog geen zwemdiploma-A heeft. De maatregel geldt voor de 36 grootste gemeenten en wordt na drie jaar geëvalueerd.

Van de genoemde stukken bevatten alleen de nota *Sport, bewegen en gezondheid* en het *Plan van aanpak zwemvaardigheid* kwantitatief geconcretiseerde doelstellingen. De nota's *Wat sport beweegt* en *Kansen voor topsport* ontberen dergelijke heldere doelen. Deels hangt dit samen met de aard van het beleid, dat vooral beleidsondersteunend is. Het sportveld is in hoge mate gedecentraliseerd, zoals ook blijkt uit het ontbreken van zoiets als een sportwet. Een reeks 'beleidspartners' (NOC*NSF, Landelijke Contactraad (LC), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Inter Provinciaal Overleg (IPO)) ontwikkelt eigen beleid en is verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. De directie Sport van het ministerie van VWS heeft daarbij vooral een rol als regisseur (coördinatie en onderzoek).

Bij lezing van de nu volgende poging een schets te geven van de kwaliteit van het sportbeleid dient men dan ook in het achterhoofd te houden dat de rol van de rijksoverheid zich veelal tot beleidsondersteuning beperkt. Dit maakt het niet altijd mogelijk de bijdrage van de rijksoverheid exact te bepalen.

In 1999 deden meer mensen aan sport dan in 1979, vooral vrouwen en ouderen (tabel 10.1). Ouderen, allochtonen en gehandicapten (De Klerk 2002) blijven achter in hun sportdeelname.

Tabel 10.1 Sportdeelname naar sekse, leeftijd en etniciteit, bevolking van 6-79 jaar, 1979-1999 (in procenten en geïndexeerd, 1995 = 100)

	%						index					
	1979	1983	1987	1991	1995	1999	1979	1983	1987	1991	1995	1999
allen	52,5	58,8	58,5	62,6	63,5	64,9	83	93	92	99	100	102
sekse												
man	55,5	61,4	59,8	62,9	63,1	64,6	88	97	95	100	100	102
vrouw	49,5	56,3	57,3	62,2	63,9	65,1	77	88	90	97	100	102
leeftijd												
6-11 jaar	79,1	85,5	85,0	87,9	88,7	91,5	89	96	96	99	100	103
12-19 jaar	80,8	84,7	81,6	83,8	84,5	86,1	96	100	97	99	100	102
20-34 jaar	65,9	72,9	72,0	76,4	73,5	74,2	90	99	98	104	100	101
35-49 jaar	46,2	56,6	58,0	62,2	63,6	63,2	73	89	91	98	100	99
50-64 jaar	20,3	28,7	31,1	39,0	44,7	47,8	45	64	70	87	100	107
≥ 65 jaar	8,1	14,7	19,0	23,4	25,6	34,5	32	57	74	91	100	135
etniciteit												
Nederlands					64,6	65,9					100	102
allochtoon					53,4	51,5					100	96

Bron: SCP (AVO'79-'99)

In welke mate de kwaliteit van de sportinfrastructuur de laatste jaren is verbeterd of verslechterd, valt moeilijk te meten. Kwantitatief gezien zit de sport in ieder geval in de lift (CBS Statline). Tussen 1979 en 1996 nam het aantal hectaren dat ervoor wordt gebruikt met 41% toe (van 21.800 naar 30.800 hectare). Het aantal leden van sportverenigingen steeg tussen 1978 en 2001 met 30% (van 3,6 miljoen naar 4,8 miljoen mensen), het aantal verenigingen nam in de genoemde periode overigens licht af, van 31.500 naar 29.600, zodat het gemiddelde aantal leden per club groeide. In de periode 1990-1997 nam vooral het aantal overdekte sportaccommodaties toe, van 1.722 naar 2.115. Het aantal openluchtaccommodaties daalde licht, van 4.120 naar 4.090, terwijl het aantal zwembaden constant bleef (730).

Schattingen van het aantal vrijwilligers in de sport variëren, naar gelang definities, tussen de 400.000 en 1.000.000 personen (Van Lindert 1998). Over het aandeel van de bevolking dat dit vrijwilligerswerk doet, bestaat nogal verschil van mening: sommige cijfers wijzen op een recente daling, andere cijfers suggereren stabiliteit (Breedveld et al. 2002; De Hart et al. 2002). In het kader van het Prins-project zijn inmiddels veertien zogenoemde verenigingsmanagers aangesteld, betaalde krachten die de vrijwilligers moeten ondersteunen (Wils 2001a). In het kader van het SPIN-project zijn vijftien

lokale en regionale zogeheten sportloketten operationeel en een veelvoud daarvan in ontwikkeling (NISB 2001). Ten behoeve van de Breedtesportimpuls zijn in 1999/2000 280 projecten gehonoreerd, in 172 gemeenten (NISB 2002).

Ten aanzien van de topsport dicht de (rijks)overheid zich een rol toe in het realiseren van topsportaccommodaties, in het creëren van voor topsporters gunstige werkomstandigheden en in het tegengaan van doping. De actieve rol van de rijksoverheid in het helpen realiseren van topsportaccommodaties is van recente datum. In de nota *Kansen voor topsport* was het budget ervoor nog beperkt (ruim 1 miljoen euro). Recentelijk zijn op de begroting van VWS substantiëlere middelen vrijgemaakt voor een Waarborgfonds voor de Sport (TK 2001/2002). De noodzaak voor intensivering van dit beleid is mede ingegeven door het gebrek aan voor topsport geschikte accommodaties voor verschillende takken van sport (zoals zwemmen, atletiek, baanwielrennen).

Het helpen creëren van gunstige werkomstandigheden voor topsporters geldt al wat langer als overheidstaak. Inmiddels worden 225 A-topsporters ondersteund uit de stipendiumregeling uit het fonds voor de topsport. In het kader van de subsidieaanvraag bij VWS hebben 50 van de 58 relevante sportbonden talentherkennings- en ontwikkelingsprogramma's geformuleerd. Alle sportbonden hebben een topsportbeleidsplan en 48 een meerjarig topsportbeleidsplan. Ten aanzien van doping heeft 91% een antidopingreglement opgesteld. Dergelijke reglementen worden bij de sportbonden afgedwongen op straffe van een korting op de overheidssubsidie. Het aantal dopingcontroles is opgevoerd van 673 in 1996 naar 1.757 in 2000 (Ooijendijk et al. 2002).

Volgens de TNO-monitor Bewegen en gezondheid zou 45% van de Nederlandse bevolking uit gezondheidsoogpunt in 2000 voldoende bewegen (Ooijendijk et al. 2002). Hiermee zou reeds aan de overheidsdoelstelling voor 2005 zijn voldaan. Het aandeel van de bevolking dat niet (of nauwelijks) beweegt, bedraagt 14%, een percentage dat groter is dan de doelstelling die de overheid zich in de nota *Sport, bewegen en gezondheid* voor 2005 heeft gesteld.

Ten aanzien van andere doelstellingen gericht op de toename in het bewegen, zoals meer kennis over de NNGB en betere bereikbaarheid van sport-, recreatie- en groenvoorzieningen, zijn nog geen gegevens voorhanden. Dat geldt ook voor de curatieve functies die aan sport en bewegen worden toegekend. Ten aanzien van de bekendheid met de Nederlandse Norm Gezond Bewegen komt uit de NOC*NSF peiling 2001 naar voren dat 23% van de personen van 15 jaar en ouder daar bekend mee zou zijn (Schouten 2002). Over de veiligheid is bekend dat zich jaarlijks ruim 2 miljoen sportblessures voordoen (Ooijendijk et al. 2002). Dit cijfer is vrij constant. Afgezet tegen de groei in het aantal sporters zou dit betekenen dat er per sporter, of per sportuur, minder blessures voorkomen. Voor behandeling en voorkoming van sportblessures kunnen sporters terecht bij 37 Sport medische adviesbureaus (SMA's) en 24.000 sportmasseurs.

Conclusie

Het sportbeleid is de afgelopen jaren danig geïntensiveerd. Er verschenen diverse nota's en er kwam meer geld beschikbaar. Over het gevoerde beleid laat zich echter niet gemakkelijk een oordeel vellen, enerzijds omdat het rijksbeleid vooral ondersteunend is voor het beleid van lokale en/of private organisaties, anderzijds omdat veel beleidsmaatregelen zo recent zijn dat ze zich (nog) niet laten evalueren. In zoverre het formuleren van concrete doelstellingen als een beleidskwaliteit opgevat kan worden, is de kwaliteit van het sportbeleid recentelijk sterk verbeterd.

10.2.2 Het omroepbeleid

Normatieve vereisten als invulling van het kwaliteitsbegrip

Sinds het ontstaan van het duale omroepbestel – met de komst van commerciële naast publieke zenders – staat de output van de publieke omroep, meer nog dan voorheen, in het middelpunt van het omroepbeleid. In 1989 bepaalde het Commissariaat voor de Media dat de commerciële kandidaat-tv-zender RTL-Véronique de toegang tot de Nederlandse huiskamers niet kon worden geweigerd.[5] Het was aanleiding tot een reeks aanpassingen van de Mediawet, die pas sinds 1988 in werking was. Het aantal commerciële zenders groeide in de jaren negentig tot zes, en daarbij zijn de op Nederland gerichte genrezenders nog buiten beschouwing gelaten. Hierdoor kwam de positie van de Nederlandse publieke omroep ter discussie te staan.

Er werden kritische noten gekraakt over de gebrekkige samenwerking tussen de omroepen met hun eigen tradities en over de grote sommen geld die voor sportuitzendingen werden uitgetrokken (die uitgaven en uitzendingen zouden aan 'de commercie' kunnen worden overgelaten). De slag die de publieke omroep met de commerciële omroep leverde om de reclamegelden, kwam onder de noemer 'oneerlijke concurrentie' eveneens onder vuur te liggen. De publieke omroep had in de jaren negentig voor het uitvoeren van zijn wettelijke opdracht per jaar ruim 450 miljoen euro uit de algemene middelen te besteden, terwijl de commerciëlen voor de bekostiging van hun programmering geheel op reclame- en sponsorgelden zijn aangewezen. Ten slotte richtten critici hun pijlen op de programmering. Onder druk van het groeiende belang van kijkcijfers zou de publieke programmering steeds meer op die van de commerciële concurrentie gaan lijken. Het verweer op het laatste kritiekpunt luidde dat een publieke omroep niet te elitair kan programmeren. Doet hij dat wel, en neemt maar een fractie van de bevolking de programmering tot zich, dan verliest hij zijn publieke functie.

Voor het mediabeleid van de overheid betekende dit dat zij een evenwicht moest vinden tussen cultuurpolitieke doelstellingen en het principe van vrije mededinging. De programmering van de publieke omroep dient zich vanwege de cultuurpolitieke doelen te onderscheiden van het commerciële aanbod, met name in de kwaliteit van die programmering. Waar het de commerciëlen vanuit de aard van hun onderneming te doen is om zo hoog mogelijke kijkcijfers tegen zo laag mogelijke programmakosten,

zou de financiering van de publieke omroep uit algemene middelen moeten resulteren in een kwalitatief onderscheidend programma-aanbod. Artikel 13c, eerste lid, onderdeel a van de Mediawet stelt dat de publieke omroep tot taak heeft "het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen van een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's voor algemene omroep op het gebied van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing en deze uit te zenden of te doen zenden op open netten". In het kader van de kwaliteitsdiscussie is dit citaat interessant omdat het impliciet verwijst naar twee percepties van kwaliteit.

Kwaliteit komt in het wetsartikel letterlijk aan de orde in de formulering "kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's". Het gaat dan vermoedelijk – want de kwaliteitseis wordt niet nader gespecificeerd – om een programma-aanbod dat aan professionele standaarden voor inhoud en vormgeving voldoet. Die standaarden verschillen per programmacategorie. Bij de nieuwsvoorziening in journaals, achtergrondrubrieken en reportages kan men denken aan journalistieke kwaliteitscriteria als evenwichtigheid, zorgvuldigheid en objectiviteit. Bij dramaseries valt te denken aan de kwaliteit van script, acteerprestaties, cameravoering, belichting en geluidsmontage. Het zijn criteria die binnen de professionele beroepsgroep als vanzelfsprekend gelden. Ze maken deel uit van de opleiding tot journalist of televisiemaker en spelen onder beroepsbeoefenaren een centrale rol in de discussie over kwaliteit (Schatz en Schulz 1992).

Een tweede manier van spreken over kwaliteit gaat uit van een veel bredere visie op wat als kwaliteit mag gelden. Ook deze visie komt in het citaat voor, waar het "kwalitatief hoogstaande programma-aanbod" in één adem wordt genoemd met vereisten van pluriformiteit, veelzijdigheid en openbaarheid. In deze visie gaat het om normatieve vereisten waaraan de programmering van een omroep, zender of omroepbestel moet voldoen. In moderne westerse samenlevingen wordt al sinds de opkomst van de media groot belang gehecht aan hun functioneren. De media worden geacht in het algemeen belang en op een verantwoordelijke wijze te opereren, omdat publieke meningsvorming van cruciaal belang is voor de werking van het democratisch bestel. Het publieke debat moet idealiter zo goed mogelijk de onder de bevolking levende opinies weerspiegelen (McQuail 1992: 66 e.v.).

Hierna wordt eerst ingegaan op de vereisten die aan de programmering (het product) gesteld worden. Dan komt het toezicht op de naleving aan de orde (het proces).

Wettelijke vereisten

De Nederlandse Mediawet is (mede onder invloed van Europese regelgeving, i.c. de Europese Richtlijn van 3 oktober 1989) doorspekt met vereisten ten aanzien van de omroepprogrammering. McQuail (1992) heeft er een rubricering in aangebracht, die hier wordt gebruikt voorzover van toepassing op de Nederlandse situatie. Een vijftal verplichtingen keert in de geldende (Nederlandse en Europese) wetgeving terug: onafhankelijkheid, toegankelijkheid, diversiteit, bescherming van kwetsbare groepen

en bescherming/versterking van culturele identiteit en/of autonomie. Aan de publieke omroep worden meer vergaande eisen gesteld dan aan de commerciële omroep. Voor commerciële zenders gelden alleen de regels ten aanzien van reclame en sponsoring, scheiding van redactionele en commerciële belangen, bescherming van kwetsbare groepen, Europese en onafhankelijke producties en de taal waarin de programma's zijn gesteld.

Onafhankelijkheid. De media moeten onafhankelijk van politieke en commerciële belangen kunnen opereren (art. 11 en 17 Europese richtlijn; art. 52a, 55, 56, 56a, 64 t/m 64c Mediawet; art. 28, 52e, 52h mediabesluit). Zij moeten vrij zijn te berichten over ontwikkelingen in de samenleving.

Politieke onafhankelijkheid betekent de afwezigheid van censuur: men moet zonder voorafgaande toestemming of controle kunnen publiceren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet (Art. 7 Grondwet). Dit houdt in dat achteraf, dus na openbare uitzending, wel controle kan worden uitgeoefend. De overheid staat daarbij op afstand van de omroep. Er is een onafhankelijke 'waakhond' in het leven geroepen: het Commissariaat voor de Media (hoofdstukken II en X Mediawet).

Omwille van de onafhankelijkheid van commerciële belangen zijn journalistieke rechten en plichten in redactiestatuten vastgelegd. Het betreft hier onder meer de scheiding van redactie en directie, ofwel de scheiding van inhoudelijke en commerciële belangen (art. 64, 64b en 71g, eerste lid, Mediawet). Publieke omroepen mogen niet dienstbaar zijn aan het maken van winst door derden (art. 55 Mediawet). De Europese richtlijn (hoofdstuk IV) stelt regels ten aanzien van de herkenbaarheid van commerciële uitingen (reclame en sponsoring), en maxima aan het aandeel van de programmering dat aan reclame en telewinkelen gewijd mag zijn. Hiermee wordt voor de kijker duidelijker wanneer het gebodene commerciële belangen dient en wanneer dit niet het geval is.

Toegankelijkheid. Het omroepbestel dient open te staan voor zowel het aanbieden als het ontvangen van informatie.

Aan de aanbodzijde is de toegankelijkheid van de publieke omroep vormgegeven in het open bestel: iedere maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming kan, mits zij over voldoende aanhang beschikt, toegang tot de publieke omroep krijgen. De Raad voor Cultuur (zie § 10.2.3) dient de bewindspersoon van OCenW hierin van advies (art. 31-38 Mediawet).

Concentratie van eigendom in het commerciële deel kan de toegankelijkheid van het duale bestel voor nieuwe aanbieders verkleinen. Daarom wordt *crossownership* (bezit van verschillende mediatypen in één hand, bijvoorbeeld dagbladen, kabelkranten, radio- en televisiezenders) tegengegaan: er zijn maxima gesteld aan de marktaandelen op de dag- en nieuwsbladenmarkt, die commerciële aanbieders mogen hebben (art. 71b-71d Mediawet).

In de jaren negentig was de infrastructuur – kabel en ether – weer nadrukkelijk onderdeel van de mediapolitiek, onder meer om de toegankelijkheid in een situatie van regionale kabelmonopolies te kunnen waarborgen. De kabelmaatschappijen moeten de publieke omroep, vanwege zijn maatschappelijke functie, doorgeven; in de ether heeft de publieke omroep een voorkeursrecht bij de frequentieverdelingen ten opzichte van de commerciële omroep.

Aan de ontvangstzijde mag niemand ten principale worden uitgesloten van de ontvangst van informatie. Dit vertaalt zich in eisen ten aanzien van de distributie van programma's. Die moeten door iedereen die over ontvangstapparatuur beschikt, te ontvangen zijn (art. 2 bis Europese richtlijn). Evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving dienen via het open net door iedereen zonder extra kosten te ontvangen te zijn (art. 3 bis Europese richtlijn; art. 72 Mediawet). Ook hier waarborgen de bepalingen ten aanzien van de infrastructuur de toegankelijkheid van de publieke omroep voor ontvangers.

Diversiteit. Er dient binnen het bestel op twee manieren sprake te zijn van diversiteit: ten eerste van maatschappelijk-politieke pluriformiteit. Omroepen dienen een verenigingsstructuur te hebben zodat hun leden inspraak hebben in het beleid van de omroep. Bij toetreding tot het bestel moet een omroepvereniging voorts aannemelijk maken dat zij over voldoende draagvlak in de samenleving (verenigingsleden) beschikt, dat zij zich blijkens haar statuten ten doel stelt een bepaalde maatschappelijke stroming te vertegenwoordigen, en dat zij een beleidsplan heeft opgesteld waaruit haar voorgenomen programmabeleid naar voren komt (art. 14 en 32 Mediawet).[6] Regionale en lokale omroepen dienen een algemeen programma uit te zenden waarin alle stromingen aan bod komen. Zij moeten (overigens net als de NPS) een orgaan te hebben dat het programmabeleid bepaalt. Dit orgaan dient zodanig te zijn samengesteld dat het representatief is voor de belangrijkste stromingen die in de gemeente of provincie voorkomen (art. 30 Mediawet). Verder hebben de reeds genoemde infrastructurele en eigendomsbepalingen ook tot doel de diversiteit te waarborgen.

Ten tweede dient diversiteit tot uitdrukking te komen in programmatische verscheidenheid. De media worden geacht een brede keuze van in de samenleving heersende meningen/opvattingen weer te geven en ook nieuwe stemmen een kans te geven (met het oog op sociale verandering). Er moet aandacht zijn voor onder het volk levende behoeften. De Mediawet kent hiervoor het zogenoemde volledig programmavoorschrift: de publieke omroep dient in zijn televisieprogrammering te voldoen aan bij de wet vastgestelde percentages voor informatie, educatie, cultuur en verstrooiing.[7] Artikel 50 van de Mediawet schrijft voor dat de omroepverenigingen ten minste 25% van de gezamenlijke zendtijd besteden aan culturele programmaonderdelen, waarvan ten minste de helft aan kunst. Verder moeten zij minimaal 35% van de zendtijd besteden aan informatie en educatie en mag per net niet meer dan 25% gewijd worden aan uitzendingen van verstrooiende aard. Voor de NOS en NPS gelden afzonderlijke regels.

De NOS dient zich te richten op programmaonderdelen die zich bij uitstek lenen voor gezamenlijke verzorging (art. 51d Mediawet). De NPS heeft als opdracht binnen het bestel vooral de diversiteits-/pluriformiteitseis te waarborgen en dient ook veel aandacht te besteden aan cultuur (40% van de zendtijd, waarvan minimaal de helft aan kunst; art. 51b Mediawet). Regionale en lokale omroepen dienen ten minste 50% van hun zendtijd te wijden aan informatieve, culturele en educatieve programmaonderdelen (art. 51e en f Mediawet). Verder moet er aandacht zijn voor specifieke doelgroepen (kinderen/jongeren, culturele minderheden; art. 13c Mediawet, art. 15 en 16 mediabesluit). Voor commerciële omroepen gelden de percentages en het doelgroepenbeleid niet.

Bescherming van kwetsbare groepen. Met name kinderen krijgen hier aandacht. Zij dienen beschermd te worden tegen gewelddadige, seksuele, godslasterende en obscene inhoud, en tegen niet direct als zodanig herkenbare commerciële uitingen (art 16 en 22 Europese richtlijn; art. 53 Mediawet; zie McQuail 1992: 251 e.v.). Ook hier staat de overheid op afstand en geeft zij de branche (publiek én commercieel) gelegenheid tot zelfregulering met betrekking tot de naleving van de reclameregels, Stichting reclame code, en de regels omtrent geweld, seksualiteit, godslastering en obsceen taalgebruik door middel van de Kijkwijzer van het NICAM (resp. art 43b, 61a, 169 Mediawet; art.53 Mediawet).

De NPS vervult binnen het bestel een speciale taak voor deze groepen. Zij dient voor de jeugd programma's van educatieve aard te produceren. Verder dient zij 20% van haar tv-zendtijd en 25% van haar radiozendtijd te besteden aan programmaonderdelen ten behoeve van of betrekking hebbend op etnische en culturele minderheden, en in het algemeen programma's uit te zenden voor maatschappelijke doelgroepen die elders niet of niet voldoende tot hun recht komen (art. 15 mediabesluit).

Bescherming en versterking van culturele identiteit en/of autonomie. Er gelden op nationaal, regionaal en lokaal niveau minimumeisen aan de programmering in de oorspronkelijke taal (Nederlands en Fries) en beschermende maatregelen voor de Europese audiovisuele industrie. Deze regels zijn op zowel publieke als commerciële omroepen van toepassing. Een minimumpercentage van de zendtijd moet worden besteed aan Europese en aan onafhankelijke producties, dat wil zeggen producties die niet door de omroepen zelf worden vervaardigd (art. 4-6 Europese richtlijn; art. 54, 54a, 71g, 170, 170a Mediawet; art. 52k, 52l mediabesluit). Daarnaast draagt het Stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroepproducties financieel bij aan producties van bijzondere Nederlandse culturele aard (art. 170 Mediawet).

Niet alleen de wet stelt eisen, ook de publieke omroep zelf doet dat. In haar concessiebeleidsplan 2000-2010 formuleert de NOS de volgende aanvullende ambitie: een marktaandeel van de publieke omroep van 40% in het tijdvak van 18.00 tot 24.00 uur en een weekbereik van 85% (dat wil zeggen dat ten minste 85% van de bevolking minimaal een kwartier per week naar de publieke omroep kijkt). Daarnaast koestert men extra

ambities ten aanzien van vernieuwing en geeft men aan ook op andere dan de wettelijk voorgeschreven wijze verantwoording aan het publiek af te willen leggen, door het uitgeven van jaarverslagen en nieuwsbrieven voor doelgroepen en door het benutten van de mogelijkheden die het internet biedt voor interactie met het publiek (NOS 2000: 10-12).

Productkwaliteit

In het beleid zijn op landelijk en Europees niveau waarborgen ingebouwd met betrekking tot kwaliteit in de hier gehanteerde brede zin. Al die waarborgen op hun praktische effectiviteit beoordelen gaat het bestek van deze paragraaf te buiten. We beperken ons tot de door de NOS zelf gestelde eisen ten aanzien van marktaandeel en weekbereik, alsmede de diversiteit in de televisieprogrammering.

Het marktaandeel van de publieke omroep – het deel van de totale kijktijd dat Nederlanders van 6 jaar en ouder aan Nederland 1, 2 en 3 besteden – speelt in beleidsdiscussies een centrale rol. In 1987, voor de komst van de commerciële televisie, hanteerde men nog een streefcijfer van 75% (de concurrentie bestond toen uit buitenlandse zenders en videoverhuur). Begin jaren negentig werd dat cijfer teruggeschroefd tot 50%, inmiddels geldt een marktaandeel van 40% als het streven (Van der Haak 1993; NOS 2000).

In 2001 werd het 40%-marktaandeel niet gehaald. Het aandeel van de publieke omroep in de totale kijktijd tussen 18.00 en 24.00 uur (inclusief buitenlandse zenders en video) van de Nederlanders van 6 jaar en ouder bedroeg over het gehele jaar 38,4%. Het weekbereik lag op 88% en voldeed daarmee wel aan de zelfgestelde eis (NOS Kijk- en luisteronderzoek, persoonlijke communicatie, mei 2002).

Deze getallen maken niet duidelijk in hoeverre de publieke omroep alle lagen van de bevolking bereikt. Dat blijkt allerminst in gelijke mate het geval (tabel 10.2).

Tabel 10.2 Kijktijd naar publieke en commerciële omroep naar leeftijd, Nederlandse bevolking van 13 jaar en ouder, oktober 1995 en 2000 (in minuten per dag)

	publieke omroep		commerciële omroep	
	1995	2000	1995	2000
13-19 jaar	22	19	49	76
20-34 jaar	39	40	61	82
35-49 jaar	54	55	68	77
50-64 jaar	77	79	80	80
≥ 65 jaar	102	121	80	76

Bron: NOS (Kijk- en luisteronderzoek)

Programma's van de publieke omroep vinden veel aftrek onder ouderen maar minder onder jongeren, een verschil dat zich in 1995 al aftekende en in 2000 verder verscherpte. Leeftijd was in 2000 nauwelijks onderscheidend voor de kijktijd naar de commerciële omroep, maar sterk onderscheidend voor de kijktijd naar de publieke zenders.

Ouderen (65-plussers) keken ruim zesmaal zo lang naar de publieke omroep als de jeugd (13-19 jaar). Hoe jonger, hoe geringer de belangstelling voor de publieke omroep. Terwijl ouderen hun aandacht nagenoeg gelijkelijk over publiek en commercieel aanbod verdeelden, keek de jeugd in 2000 viermaal zo lang naar commerciële als naar publieke uitzendingen.

Met betrekking tot de diversiteit in de programmering heeft de komst van de commerciële zenders de publieke omroep voor een dilemma geplaatst. Om hun inkomsten te maximaliseren – meer kijkers betekenen immers grotere aantrekkelijkheid voor adverteerders en dus hogere reclametarieven – mikken commerciële zenders op een zo groot mogelijk publiek en stellen zij alles in het werk om in deze zin aantrekkelijk te programmeren. De publieke omroep ziet zich vanwege het gevecht om de kijkers met een dilemma geconfronteerd: enerzijds wil men zich in het programma-aanbod onderscheiden van de commerciële omroep en zo de eigen meerwaarde benadrukken, anderzijds moet dit aanbod voldoende kijkers trekken om de publieke taak naar behoren te vervullen (Van der Haak 1993). Men dient zowel breed (volledig programmavoorschrift) als diep (ook aandacht voor moeilijke programmasoorten en voor specifieke doelgroepen zoals minderheden) te programmeren, zoals in de Mediawet is vastgelegd.

De beoordeling van de programmatische diversiteit blijft hier beperkt tot de landelijke televisie, omdat alleen hierover dankzij nauwkeurige monitoring harde gegevens beschikbaar zijn. Regionale en lokale omroepen worden alleen steekproefsgewijs gemonitord. Voor de radio geldt geen volledig programmavoorschrift, de zenderprofilering wordt geacht voldoende waarborg te zijn voor diversiteit.

Een blik op de programmering van de diverse zenders brengt aan het licht in hoeverre er van programmatische verscheidenheid sprake is (tabel 10.3). Het gaat om de avondprogrammering, die 70% van de kijktijd omvat.8 In het rijtje programmacategorieën ontbreken cultuur en kunst. De reden is dat programma's primair naar vorm of functionele categorie (informatie, educatie, verstrooiing, enz.) worden ingedeeld. Pas daarna wordt bezien of het binnen die categorie inhoudelijk om cultuur en/of kunst gaat. Een programma kan voor de bij wet vastgestelde percentages twee keer meetellen, bijvoorbeeld bij informatie en bij cultuur, wanneer een informatief programma voor meer dan de helft een culturele inhoud heeft (TK 2001/2002). De percentages voor cultuur en kunst worden door de NOS gerapporteerd aan het Commissariaat en aan het ministerie van OCenW.

Tabel 10.3 Zendtijdverdeling publieke en Nederlandstalige commerciële omroep naar programmacategorieën, tijdvak 18.00 tot 24.00 uur, 1990-2001 (in procenten)[a]

	1990		1995		2000		2001	
	publiek	com-mercieel	publiek	com-mercieel	publiek	com-mercieel	publiek	com-mercieel
informatie	34,8	19,9	34,8	24,2	34,5	25,3	36,8	25,3
educatie	7,0	0,2	8,2	0,8	8,4	1,8	5,9	2,0
verstrooiing	34,0	62,7	33,4	58,2	30,7	50,5	30,6	51,3
sport	7,6	6,5	6,9	3,2	10,0	3,3	10,2	3,4
jeugd	10,4	1,3	6,4	0,3	5,4	1,3	5,5	0,8
verkondiging	1,4	0,1	1,4	0,0	0,9	0,0	0,7	0,1
overig (m.n. reclame)	4,9	9,4	8,8	13,3	10,2	17,7	10,2	17,2
totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

a Aandelen in de zendtijd van – publieke omroep – Nederland 1, 2 en 3 respectievelijk – commerciële omroep – RTL4, RTL5 (vanaf 1993), Veronica/Yorin (vanaf 1995), SBS6 (vanaf 1995), Fox8(Kids) (vanaf 1996) en Net5 (vanaf 1999).

Bron: NOS (Kijk- en luisteronderzoek)

De programmering van de publieke omroep kent een hoge mate van continuïteit, zeker in het licht van het aanwassende commerciële aanbod en de noodzaak daarop in te spelen door middel van samenwerking per net, netprofilering, herkenbare (horizontale) programmering, enzovoort.

Niettemin deden zich enkele verschuivingen voor. Het aandeel verstrooiende programma's is licht gedaald, vooral het aandeel buitenlands drama, een genre met een goede kosten-batenverhouding (veel kijkers voor weinig geld). De aandelen sport en reclame zijn gestegen. De reclamezendtijd ligt overigens beneden het wettelijk toegestane niveau. Het geringe aandeel jeugdprogramma's houdt verband met het hier geanalyseerde tijdvak: veel van de op kinderen gerichte programma's vallen buiten de avondprogrammering. Het aandeel jeugdprogramma's in de avonduren is in de eerste helft van de jaren negentig flink gedaald.

In de periode 1989-1999 is de totale zendtijd besteed aan programma's voor kinderen tot en met 12 jaar – een deel dus van de totale jeugdprogrammering – gestegen van 1.100 tot 1.300 uur per jaar, maar aangezien andere categorieën sneller groeiden, daalde het aandeel van de kinderprogrammering van 14% tot 8% (Nikken 2002).

Een vergelijking met de zendtijdverdeling bij de commerciële omroepen brengt aan het licht dat de publieke omroep zich inderdaad onderscheidt op het gebied van de programmatische verscheidenheid. Het televisieaanbod van de publieke omroep blijkt gedurende het gehele tijdvak evenwichtiger gespreid over de genoemde categorieën. De commerciële omroepen besteedden het grootste deel van hun zendtijd aan verstrooiende programma's en een veel geringer deel aan informatie, al werd de verhouding in de loop der jaren minder onevenwichtig. Net als bij de publieke omroep nam ook bij hen de reclamezendtijd fors toe. Aan educatieve en jeugdprogramma's

wordt door de commerciële omroep minder zendtijd besteed. Het volledig programmavoorschrift lijkt daarmee de programmatische verscheidenheid binnen het duale bestel te bevorderen.

Proceskwaliteit

Het Commissariaat voor de Media, een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), toetst het handelen van de landelijke, regionale en lokale publieke en commerciële omroep aan voornoemde rechtsregels. Het Commissariaat is gerechtigd bij overtreding straffen als intrekking van zendtijd en geldboetes op te leggen. Het neemt zijn besluiten onafhankelijk van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen maar is wel verantwoording aan dat ministerie verschuldigd. Die verantwoording wordt in jaarverslagen afgelegd. Daarin komen de zendtijdtoewijzing, het programmatoezicht (volledig programma en reclame/sponsoring), het financiële toezicht, de toegang tot de kabel alsmede opgelegde sancties en daaruit voortvloeiende beroepszaken aan de orde.

Het Commissariaat ziet bij de landelijke oproep toe op de procentuele eisen ten aanzien van programmatische diversiteit, op de bescherming van kwetsbare groepen en op de bescherming en versterking van de culturele identiteit door middel van financieel toezicht en programmabeoordeling. Er wordt nagegaan of de publieke en commerciële zendgemachtigden zich houden aan de regels voor reclame en sponsoring. Bij de publieke omroep wordt ook de naleving van het volledig programmavoorschrift voor televisie getoetst. Opmerkelijk bij dat laatste is dat deze toetsing geschiedt op basis van halfjaarlijkse rapportages door de NOS, dus door de te controleren instantie zelf. De NOS hanteert daarbij een classificatiesysteem dat door het Commissariaat is goedgekeurd en dat volgens de staatssecretaris "het Commissariaat een goede mogelijkheid [biedt] om toe te zien op de naleving van de wettelijke programmavoorschriften" (TK 2001/2002: 5).

Bij de regionale en lokale omroepen wordt bezien in hoeverre deze voldoen aan de plicht tot het bewaren van alle uitgezonden programma's gedurende twee weken (art. 138d Mediawet). Bij de lokale omroepen beoordeelt men eveneens het functioneren van het orgaan dat het programmabeleid bepaalt (http://www.cvdm.nl, geraadpleegd mei 2002).

In de wet is ook bepaald (artikel 30c) dat er eens in de vijf jaar een commissie van ten minste vijf onafhankelijke deskundigen wordt ingesteld, die beoordeelt hoe de publieke omroep invulling geeft aan de taakopdracht. De commissie beoordeelt onder meer of in het programma-aanbod tegemoetgekomen is aan de interesses en inzichten van het algemene publiek, alsmede van specifieke bevolkings- en leeftijdsgroepen. Op grond van de beoordeling kan de commissie de publieke omroep aanbevelingen doen voor de daaropvolgende periode van vijf jaar. Het rapport van de commissie dient openbaar te worden gemaakt.

Ten aanzien van VBTB kan worden opgemerkt dat geen specifiek brancherapport over de omroep wordt overwogen. Wel wordt in de jaarlijkse begroting de VBTB-systematiek zoveel mogelijk gevolgd (OCenW, persoonlijke communicatie, juni 2002).

Conclusie

De overheidsbemoeienis met de publieke omroep is neergelegd in een reeks wettelijke vereisten, die men als operationalisering van kwaliteit in brede zin kan beschouwen. Die vereisten hebben betrekking op onafhankelijkheid van politiek en commercie, toegankelijkheid voor aanbieders en afnemers, diversiteit in de zin van maatschappelijk-politieke pluriformiteit en programmatische verscheidenheid, bescherming van kwetsbare groepen en bescherming/versterking van culturele identiteit. Dat de overheid op afstand staat en dat het Commissariaat voor de Media toezicht houdt op naleving van de vereisten, laat onverlet dat de overheid steeds met nieuwe regelgeving tracht aan de veranderende omstandigheden in het medialandschap tegemoet te komen.

10.2.3 *Het cultuurbeleid*

Ook in het cultuurbeleid omvatten de beleidsdoelstellingen het aanbod en de vraag. De voor cultuur verantwoordelijke bewindspersoon heeft het scheppen van voorwaarden voor zowel de instandhouding en ontwikkeling als de spreiding van cultuuruitingen tot taak. Het zwaartepunt is het aanreiken van een kwaliteitsaanbod, om vervolgens te pogen een publiek voor dat aanbod te winnen.

In deze beknopte beschouwing over de systeemkwaliteit van het cultuurbeleid van de rijksoverheid komt eerst de proceskwaliteit van de besluitvormingsprocedure rond de aanbodsdoelstelling aan de orde. Daarna worden enige kerncijfers over de productkwaliteit van aanbod en vraag gepresenteerd. Daarbij dient men in gedachte te houden dat het rijksoverheidsbeleid slechts eenderde deel omvat van het totaal aan publieke financiële middelen dat met cultuurbeleid gemoeid is.

Proceskwaliteit: autonome kwaliteit en politieke prioriteit

De aanbodsdoelstelling van cultuurbeleid is nauwelijks met harde criteria te onderbouwen. Na de Tweede Wereldoorlog fungeerden eerst schoonheid en later welzijn enige tijd als het doorslaggevende criterium. Sinds enige decennia is kwaliteit de maat der dingen (Oosterbaan Martinius 1990). Subsidiëringsbeslissingen vergen daarom inhoudelijke kwaliteitsoordelen. Hoewel daarvoor onverminderd politiek verantwoordelijk, besteden de bewindspersonen van cultuur het vellen van dergelijke oordelen uit aan de Raad voor Cultuur. Sinds de jaren tachtig kent het beleid een systematiek van vierjarige cultuurnota's. Momenteel is de Cultuurnota 2001-2004 van kracht. Ter toelichting op die systematiek volgt hier een schets van de aanloop tot de huidige nota.

Nadat staatssecretaris Van der Ploeg in diverse toespraken al van zijn voornemens gerept had, bracht de Raad voor Cultuur in het voorjaar van 1999 een vooradvies uit, *Cultuur voor culturen* getiteld. Medio 1999 publiceerde de staatssecretaris zijn uitgangspunten voor het beleid, onder de titel *Cultuur als confrontatie* (OCenW 1999). Na de

adviesaanvraag van de staatssecretaris aan de Raad voor Cultuur konden subsidieaanvragen aan de raad worden voorgelegd. De raad adviseerde daarover in mei 2000 in *Van de schaarste ende overvloed*. Advies Cultuurnota 2001-2004. In september verscheen de Cultuurnota 2001-2004, opnieuw onder de titel *Cultuur als confrontatie* (OCenW 2000).

De Raad voor Cultuur heeft in het cultuurbeleid een dubbelrol: die van beoordelingsinstantie bij de subsidietoekenning en die van beleidsadviseur. In de laatste hoedanigheid adviseert hij de betrokken bewindspersoon gevraagd en ongevraagd over cultuurpolitieke onderwerpen. Met het oog op de proceskwaliteit wordt hier achtereenvolgens ingegaan op de problematiek van het geven van kwaliteitsoordelen en op de frictie tussen de rol van kwaliteitsbeoordelaar en die van beleidsadviseur.

Met het uitbesteden van het kwaliteitsoordeel aan experts is dat oordeel in aanleg gedepolitiseerd. In de praktijk zijn er in de cultuurnota-systematiek twee momenten waarop de politiek (bewindspersoon en parlement) zich toch meer of minder inhoudelijk roert. Het eerste moment ligt rond de uitgangspuntenbrief, waarin de bewindspersoon de uitgangspunten voor de komende cultuurnota uiteenzet, uitgangspunten die ook ten grondslag zullen liggen aan de adviesaanvraag aan de Raad voor Cultuur. Daarin wordt niet inhoudelijk over concrete gevallen gesproken, maar komt wel het relatieve belang van kwaliteit en ander criteria aan de orde. Het tweede moment is de vaststelling van de cultuurnota. Voor instellingen die zich in het advies van de Raad voor Cultuur en in de (voorgestelde) cultuurnota tekortgedaan voelen, is mobilisatie van parlementsleden de laatste kans om hun wensen alsnog gehonoreerd te krijgen.[9]

Bij de behandeling van de uitgangspuntenbrief *Cultuur als confrontatie* op 4 november 1999 toonde de Tweede Kamer zich bezorgd over het belang dat in die brief behalve aan kwaliteit ook aan andere criteria (maatschappelijk bereik, subsidieper-bezoek, positie in het bestel) werd toegekend. De fractiespecialisten beklemtoonden vrijwel unaniem het belang van de autonome artistieke ontwikkeling en van het kwaliteitscriterium ter beoordeling daarvan. Daarop deed de staatssecretaris de toezegging dat kwaliteit in de beoordeling van de subsidieaanvragen (opnieuw) het hoofdcriterium zou zijn: "Het stimuleren van de autonome artistieke ontwikkeling in de cultuur zal de belangrijkste pijler van ons cultuurbeleid blijven", om daar overigens aan toe te voegen dat "in de cultuur evenzeer aandacht moet worden besteed aan de wisselwerking met het publiek" (TK 1999/2000). De staatssecretaris verzocht de Raad voor Cultuur om een advies op basis van een oordeel over de inhoudelijke kwaliteit, aangevuld met criteria als maatschappelijk bereik, subsidie-per-bezoek en positie in het bestel. De raad nam als vanouds "het primaat van het culturele en artistiek inhoudelijke kwaliteitsoordeel" tot leidraad (Raad voor Cultuur 2000a: 25).[10]

Het uitbesteden van het kwaliteitsoordeel depolitiseert dat oordeel, maar vereenvoudigt het niet. De kwaliteit van cultuuruitingen is in laatste instantie niet objectiveerbaar. Dit impliceert niet dat zo'n oordeel louter op persoonlijke appreciaties berust. Dat het oordeel over cultuuruitingen niet onomstreden uit de kenmerken van die uitingen afleidbaar is, betekent niet dat er alleen subjectieve oordelen mogelijk zijn.

Cultuuruitingen kunnen met enige distantie beoordeeld worden op hun waarde in de ontwikkelingen binnen de maatschappij in het algemeen en binnen het culturele veld in het bijzonder (Lodi en Schuitemaker 1997), maar de kwaliteit ervan is in laatste instantie niet hard te maken. In het vooradvies *Cultuur voor culturen* verwoordde de Raad voor Cultuur (1999: 5) dit als volgt: "Kwaliteit is geen objectief, universeel begrip. Het kwaliteitsbegrip verandert onder invloed van cultuurveranderingen en is afhankelijk van de culturele context." In het advies *Van de schaarste ende overvloed* schreef de raad (2000: 25): "Kwaliteit is geen universeel gegeven, maar is pluriform, genre-gebonden, cultureel en historisch bepaald. Het raadsoordeel over kwaliteit (...) past in de context en de traditie van het desbetreffende genre." In het vooradvies uit 1999 en het advies uit 2000 onthield de Raad voor Cultuur (2001a: 34) zich van een nadere duiding van het kwaliteitsbegrip[11], maar in de notitie *Kiezen en verdelen* sprak hij, onder verwijzing naar de behoefte aan transparantie en de dreiging van juridisering, van een plan om "de uitgangspunten en beoordelingscriteria nader te expliciteren". De belofte van toekomstige helderheid lijkt op gespannen voet te staan met het door de raad zelf gesignaleerde relatieve karakter van het culturele kwaliteitsoordeel.[12] De tijd zal leren of explicitering van kwaliteitscriteria mogelijk is en of dat tot meer transparantie in de kwaliteitsbeoordeling leidt.

Behalve de kwaliteitsbeoordeling is ook de frictie tussen inhoudelijke advisering bij subsidietoekenningen en politieke verantwoordelijkheid voor het cultuurbeleid problematisch. In de praktijk doorkruisen deze problemen elkaar, in principe gaat het echter om twee verschillende vraagstukken. De vervlechting ervan is een gevolg van de dubbelfunctie van de Raad voor Cultuur als kwaliteitsbeoordelaar en als beleidsadviseur. Berenschot (2001: 7) kwam in een verkennende evaluatie van de cultuurnota-systematiek tot de diagnose dat "politieke besluitvorming en kwaliteitsinhoudelijke beoordeling op onontwarbare wijze met elkaar verknoopt" zijn.

In zijn rol als beoordelaar is de Raad voor Cultuur ertoe geroepen het kwaliteitscriterium te hanteren, in zijn rol als adviseur ontpopt hij zich als pleitbezorger van dit criterium als de maat der dingen. Bij de kwaliteitsbeoordeling van individuele uitingen of instellingen ten behoeve van subsidiebeslissingen stelt de overheid zich terughoudend op en neemt zij (in de regel) de adviezen van de raad over. Op bredere cultuurpolitieke afwegingen is het Thorbecke-beginsel echter niet van toepassing, maar geldt het primaat van de politiek. Daar is de raad niet de beoordelaar maar een adviseur, en staat het de bewindspersoon vrij om, gehoord het raadsadvies, ook andere cultuurpolitieke prioriteiten te benoemen.[13]

In de aanloop naar de Cultuurnota 2001-2004 kwam de adviessystematiek onder druk doordat de adviesaanvraag van staatssecretaris Van der Ploeg, ondanks de vorengenoemde herbevestiging van kwaliteit als het primaire criterium, accenten bevatte die door het culturele veld als te sturend werden ervaren.[14] Niemand bepleitte de ontmanteling van de huidige cultuurnota-systematiek, maar de gedachten over de verbetering ervan waren niet gelijkluidend. Alom werd een helderdere rolverdeling

bepleit (Berenschot 2001; Kunsten'92 2001; OCenW 2001a; Raad voor Cultuur 2001a, 2001b), maar de voorgestelde rolbezetting varieerde. Berenschot (2001: 13-14) suggereerde dat de raad zou moeten worden ontslagen van de beoordelende rol (sectoraal georganiseerde instanties zouden die rol moeten vervullen) en zich zou moeten toeleggen op het adviseren op hoofdlijnen van beleid, een suggestie die echter door niemand werd overgenomen.

De raad zelf (2001a: 4) mikte op een grotere rol van zijn, op eigen initiatief verschijnende, vooradvies: "Het vooradvies van de Raad is een belangrijk ijkpunt en moet ook als zodanig een plaats in de procedure krijgen. Dit vooradvies moet dienen als uitgangspunt voor het cultuurbeleid van de komende jaren." Kunsten'92 (2001), de voornaamste belangenbehartiger van instellingen in het culturele veld, bepleitte dat moest worden voorkomen dat het vooradvies devalueert tot een bijlage bij de uitgangspuntenbrief van de staatssecretaris: "Een politiek debat over de uitgangspunten van het cultuurbeleid is nodig, maar dan gebaseerd op het vooradvies van de Raad voor Cultuur."

Omdat de uitgangspuntenbrief in de cultuurnota-systematiek steeds belangrijker werd, maar formeel nog nauwelijks is ingebed,[15] stelde de staatssecretaris voor om de rol van de brief te vergroten, zodat "het zwaartepunt in de politieke besluitvorming en het debat met de Kamer bij de uitgangspuntenbrief komt te liggen". Hij herinnerde eraan dat de brief bedoeld is om het debat over uitgangspunten los te koppelen van het debat over subsidiebeslissingen, zodat de brief in de procedure eigenlijk het belangrijkst is: "Over dát document vindt dus het eigenlijke publieke en politieke debat plaats. De cultuurnota zelf is de concrete uitwerking ervan in – vooral – subsidiebeslissingen. De politieke toetsing gaat dan voornamelijk over de vraag of daarbij voldoende rekening is gehouden met de uitgangspunten en prioriteiten en of de procedure is verlopen volgens de eisen die eraan gesteld dienen te worden. Daarmee kan ook meer recht worden gedaan aan het beginsel dat de overheid terughoudendheid betracht in beslissingen van artistiek-inhoudelijke aard" (OCenW 2001). De staatssecretaris ziet de beoordelaarsrol van de Raad voor Cultuur als een uitvoerende taak in dienst van de eerder in het politieke proces vastgestelde cultuurpolitieke prioriteiten. In dat proces heeft de raad met zijn vooradvies een adviserende rol. In deze visie heeft politieke terughoudendheid minder betrekking op het vaststellen van de cultuurpolitieke prioriteiten dan op het beoordelen van instellingen in het licht van die prioriteiten.[16]

De discussie over een unaniem voorgestane, heldere rolverdeling illustreert het voortdurende grensgeschil tussen de Raad voor Cultuur en de staatssecretaris. Dit geschil heeft betrekking op de spanning tussen de voornamelijk cultuurinhoudelijke optiek van de raad en de bredere cultuurpolitieke optiek van de bewindspersoon. Hoewel cultuurspreiding deel uitmaakt van de vierledige missie van de Raad voor Cultuur – ontwikkeling van cultuur stimuleren, behoud van waardevol erfgoed stimuleren, betrokkenheid bij cultuur vergroten, vrijheid van expressie waarborgen –, zet die raad primair in op het kwaliteitsoordeel. In vergelijking daarmee benadrukt de overheid, naast het ontwikkelen en instandhouden van cultuur, de spreiding ervan

sterker, niet in het minst, maar zeker niet uitsluitend, onder het bewind van Van der Ploeg. Dit roept weerstand op in het culturele veld, waar men overwegend wenst vast te houden aan het artistieke autonomiebeginsel en dito kwaliteitscriterium.[17]

Kwaliteitsoordeel en rolverdeling laten zich, ten slotte, ook in onderlinge samenhang problematiseren. De Raad voor Cultuur (2000a: 24) claimt in zijn cultuurnota-adviezen een integrale afweging te maken. Berenschot (2001: 3) spreekt echter van "de mythe van integraliteit", daarbij de beschuldigende vinger overigens mede in de richting van de politiek heffend: "Een integrale afweging impliceert dat er, dan wel op basis van vooraf opgestelde criteria, dan wel achteraf op basis van de algemene kwaliteit van de aanvragen binnen een sector, keuzes worden gemaakt over de verdeling van middelen over cultuursectoren. In de praktijk komt daar echter niets van terecht. Beide keuzemomenten gaan ongemerkt voorbij. Bij de adviesaanvraag aan de Raad voor Cultuur worden door de staatssecretaris geen richtlijnen gegeven voor een andere verdeling van middelen over de sectoren. De Raad maakt zelf evenmin een integrale afweging tussen sectoren." Berenschot laat deze analyse van de volgende suggestie vergezeld gaan: "(...) het opsplitsen van de huidige 'integrale' afweging in (a) een afweging per sector en (b) een afweging tussen sectoren. In deze optie zou de indeling van de sectoren moeten voortvloeien uit de bestelvisie, zoals die door de rijksoverheid wordt ontwikkeld. De Raad voor Cultuur adviseert en de politiek beslist erover. De afweging tussen de sectoren behoort in dit model tot het domein van de politiek." Berenschot stelt voor de verdeling binnen sectoren over te laten aan zelfstandige bestuursorganen per sector (2001: 10).[18]

De discussie over het onderscheid tussen de politieke verdelingsvraag over sectoren versus de kwaliteitsoordelen per sector staat niet los van de relativiteit van het kwaliteitsoordeel. "Kwaliteit is geen universeel gegeven, maar is pluriform, genre-gebonden, cultureel en historisch bepaald", aldus de al geciteerde stellingname van de Raad voor Cultuur (2000a: 25). Het genre-gebonden karakter van het kwaliteitsoordeel staat echter op gespannen voet met de gedachte aan een integraal kwaliteitsoordeel.

Die spanning sluit aan bij een actueel thema in het debat over de legitimering van het cultuurbeleid, een thema dat, naar mag worden verwacht, eerder in belang zal toedan afnemen. Het betreft de vraag of het kwaliteitscriterium een kleur heeft, de vraag of 'witte' cultuuruitingen in de huidige systematiek worden bevoordeeld boven 'gekleurde' uitingen van nieuwkomers in multicultureel cultureel Nederland. De Raad voor Cultuur (2000a: 26) kraakt in dit verband een harde noot aan het adres van cultureel Nederland: "Ondanks het avant-gardistische, onorthodoxe en open karakter dat de cultuursector zichzelf graag toedicht, stelt de Raad vast dat de reguliere instellingen hun verantwoordelijkheid veelal niet waarmaken als het gaat om de participatie van nieuwe Nederlanders. Nederland is de afgelopen kwart eeuw veranderd, maar de 'culturele elite' in ons land heeft dat onvoldoende willen merken. Allochtone makers stromen onvoldoende door naar de reguliere (autochtone) instellingen, en lopen vast." De raad schrikt er echter voor terug hieruit de conclusie te trekken dat autonomie

en kwaliteit misschien toch niet altijd zaligmakend zijn: "Wanneer de gevestigde culturele elite haar verantwoordelijkheid niet neemt, wil dat niet zeggen dat het principe niet juist is dat de staat zich niet met de inhoud mag bemoeien." Hoewel dit deels met de verdelingsvraag binnen genres te maken heeft, en dus met de heikele discussie over het vermengen van kwaliteit en andere criteria, speelt hier ook de verdelingsvraag tussen genres. Door expliciet geld voor allochtone genres te reserveren, uiteraard alleen bij voldoende kwaliteit uit te keren[19], kan het vraagstuk van het multiculturele karakter van cultureel Nederland (gedeeltelijk) worden losgekoppeld van de discussie over inhoudelijke kwaliteit.

Mogelijk kan het beleid van de Rotterdamse Kunststichting (RKS) als aangrijpingspunt van het debat hierover fungeren. Enkele jaren geleden verruilde de RKS het perspectief van culturele integratie voor dat van cultureel pluralisme. Daarbij werd opgemerkt dat er rekening mee gehouden moest worden dat kunst in niet-westerse culturen minder dan in het westen een proces van autonomisering heeft doorgemaakt, maar sterker nog met religieuze en maatschappelijke aangelegenheden verweven is. Traditie is er van meer belang dan vernieuwing. De RKS schrok er niet van terug de subsidiecriteria te heroverwegen en te verbreden. Naast criteria als vernieuwing, kwaliteit en ontwikkeling werden ook criteria als context, diversiteit, integriteit en traditie geïntroduceerd (RKS 1997; 1998). Momenteel is men doende deze aanpak evalueren.

Dat de RKS voor de landelijke muziek uitloopt, houdt stellig verband met de samenstelling van de Rotterdamse bevolking. Wellicht hoort een dergelijke aanpak, en zeker het uitproberen ervan, op lokaal niveau thuis. Het zijn immers vooral de grote steden die een multi-etnische bevolkingsopbouw kennen. Wanneer, anderzijds, multi-cultureel cultuurbeleid zich tot stedelijk cultuurbeleid beperken zou, zou de verbreding van criteria zich niet uitstrekken tot centrale beslissingen over sectoren en instellingen.

Concluderend: De door de Raad van Cultuur in het vooruitzicht gestelde verheldering van de kwaliteitscriteria, de alom beleden noodzaak tot opheldering van de rolverdeling tussen advies en beslissing, alsmede de suggestie van duidelijkere beslissingen tussen sectoren staan borg voor een voortzetting van het debat over de procedurele (her)inrichting van het cultuurbeleid. In zoverre openlijke reflectie en discussie als een kwaliteit van het beleidsproces mogen worden aangemerkt, is dit aspect van de proceskwaliteit van het cultuurbeleid nu en in de nabije toekomst verzekerd. Het is niet reëel te verwachten dat er spoedig een procedure zal zijn ontwikkeld die geen stof tot discussie meer oplevert. Het adagium dat *the show must go on*, lijkt ook van toepassing op de discussie over de inrichting van het cultuurbeleid.

Productkwaliteit

Cultuurbeleid richt zich op het bevorderen van aanbod en vraag. Kwaliteitsinhoudelijke oordelen daargelaten is de mate waarin men erin slaagt aanbod van en vraag naar cultuuruitingen te vergroten, toetssteen van de systeemkwaliteit van het cultuurbeleid.

Omdat de rijksbijdrage aan het cultuurbeleid slechts eenderde deel van het totale publieke cultuurbudget omvat, kunnen culturele successen of mislukkingen echter niet zonder meer aan het beleid van de rijksoverheid alleen worden toegeschreven.

Het museale aanbod groeide in de jaren negentig, net als in het voorafgaande decennium (SCP 2000). Het aantal musea is in de periode 1990-1999 gegroeid, een groei waarin renovaties, innovaties en uitbreidingen van bestaande musea niet tot uitdrukking komen (tabel 10.4). De bezoekersstroom hield daarmee geen gelijke tred: het aantal museumbezoeken stagneerde in de periode 1990-1995. Dit contrasteert met de groeiende populariteit van toeristische attracties. Het stagnerend aantal museumbezoekers steekt bovendien schril af tegen de aanzwellende geldstroom in de museumwereld.

Tabel 10.4 Enkele kerncijfers over musea, 1990-1999[a]

	aantallen en inkomsten			geïndexeerd (1990 = 100)	
	1990	1995	1999[a]	1995	1999[a]
aantal musea	679	758	902	112	133
inkomsten musea (in miljoenen euro's)	210	296	382	141	184
aantal tentoonstellingen	1.940	1.898	2.249	98	116
aantal bezoeken (x 1.000)	22.042	21.921	20.679	99	94

a Bij de telling van musea wordt sinds 1997 strikter dan voorheen de internationale museumdefinitie van het International Council of Museums gevolgd. De stijging van het aantal musea in 1999 vergeleken met dat aantal in 1995 komt vermoedelijk gedeeltelijk voor rekening van die wat ruimere definitie. Anderzijds gelden enkele grote publiekstrekkers na 1995 niet meer als museum, hetgeen de daling van de bezoekersaantallen (deels) verklaard (CBS 1999: 2).

Bron: CBS (Statline); CBS (1999)

In het seizoen 1998/'99 lag het aantal officiële podia (bij de VSCD aangesloten concertgebouwen, schouwburgen en theaters, zie tabel 10.5) 11% hoger dan in het seizoen 1989/'90 (vgl. eerder Van Maanen 1997). Het aantal uitvoeringen steeg in diezelfde periode sneller (+19%), terwijl het aantal bezoeken een nog snellere groei kende (+40%). Het aantal uitvoeringen steeg minder snel dan de rijksbijdrage voor de podiumkunsten (+34%). De publieke belangstelling voor podiumkunsten (+40%) groeide wel sneller dan de rijkssteun, al bleef die groei iets achter bij het geschatte groeicijfer van bezoeken aan toeristische attracties (+60%).[20]

Tabel 10.5 Enkele kerncijfers over podia en podiumkunsten, 1989/'90-1998/'99

	aantallen			geïndexeerd (1989 = 100)	
	1989/'90	1993/'94	1998/'99	1993/'94	1998/'99
aantal concertgebouwen, schouwburgen en theaters[a]	107	109	119	102	111
rijksbijdrage podiumkunsten (1990, 1994 en 1999, in miljoenen euro's)	108	123	145	114	134
totaal aantal uitvoeringen	47.060	51.110	55.990	109	119
theater (toneel, mime, poppentheater e.d.)	23.710	22.760	21.680	96	91
muziek	11.370	14.130	15.600	124	137
muziektheater (opera, musical, cabaret)	7.370	9.290	12.820	126	174
dans (ballet, moderne dans)	3.430	3.670	4.410	107	129
diversen (circus, variété)	1.190	1.260	1.480	106	124
totaal aantal bezoeken	11.429	12.766	16.090	112	140
theater (toneel, mime, poppentheater e.d.)	3.279	3.095	3.144	94	96
muziek	4.169	4.899	5.966	118	143
muziektheater (opera, musical, cabaret)	2.776	3.372	5.055	121	182
dans (ballet, moderne dans)	737	862	1.255	117	170
diversen (circus, variété)	440	538	670	122	152

a Aantal concertgebouwen, schouwburgen en theaters aangesloten bij de VSCD (Vereniging van schouwburg- en concertgebouwdirecties). In deze telling ontbreken vlakkevloertheaters, pop-podia en accommodaties waar incidenteel voorstellingen gegeven worden.

Bron: VSCD (informatie op aanvraag verstrekt); OCenW (1998 en bij navraag); CBS (Statline)

De statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bieden een fijnmazig beeld van de ontwikkelingen in vraag en aanbod op het gebied van de podiumkunsten. De categorisering van het CBS volgend, worden hier vier disciplines onderscheiden: theater, muziek, muziektheater en dans. De CBS-gegevens wijzen uit dat het theateraanbod slonk (–9%), terwijl het gehele podiumaanbod steeg (+19%), vooral dat van muziek en muziektheater (+37% resp. +74%). Niettemin kent het theater nog steeds de meeste uitvoeringen. Ook wat het aantal bezoeken betreft, verliest het toneel terrein. Hoewel het bezoek aan podiumkunsten door de bank genomen groeide (+40%), daalde het theaterbezoek licht (–4%). Vooral het bezoek aan het muziektheater groeide sterk (+82%), naar mag worden aangenomen een gevolg van de succesvolle Van den Ende musicals. Ten slotte leert een vergelijking van aanbod en vraag dat het aandeel van het theater binnen het aanbod veel groter is dan binnen de vraag.

Deze cijfers duiden erop dat zowel het aanbod van als de vraag naar cultuuruitingen in musea en op podia groei vertoonde. Ondanks het voorbehoud dat dit niet zonder meer op het conto van het cultuurbeleid van de rijksoverheid bijgeschreven kan worden, geeft dit aanleiding tot een positief tussentijds oordeel over de systeemkwaliteit van het cultuurbeleid. Daar valt echter op af te dingen. Ten eerste neemt cultuur binnen

de totale vrijetijdsbesteding slechts een bescheiden plaats in. Ten tweede bereiken de culturele instellingen lang niet de gehele bevolking, noch getalsmatig, noch naar de samenstelling van het publiek.

Aanbod en consumptie van culturele diensten vormen slechts een deel van de uitmarkt. Al een reeks van jaren blijkt uit het tijdsbestedingsonderzoek dat het bezoek aan musea en podia met een gemiddelde van een kwartier per week slechts een bescheiden deel van de vrije tijd beslaat (De Haan 2001). Het CBS-dagrecreatieonderzoek wijst uit dat voor entrees aan culturele instellingen (incl. bioscoop) ruim 700 miljoen gulden uitgegeven wordt, ongeveer 5% van de totale uitgaven aan uitstapjes (CBS 1997). De Efteling kende in 1997 een grotere toeloop dan het totale toneelaanbod in het seizoen 1997/'98 (2,5 resp. 2,1 miljoen bezoeken; Mommaas 2000 resp. CBS Statline).

Ondanks deze relativering van de positie van de culturele sector op de uitmarkt, heeft de sector een flink bereik. Anno 1999 bezocht 40% van de bevolking een of meerdere keren per jaar een culturele instelling (museum, galerie, toneel, dans en klassieke muziek). Alleen al de musea mochten een op de drie Nederlanders verwelkomen (SCP 2000).

Andersom geformuleerd betekent dit echter dat 60% van de bevolking binnen het bestek van een jaar bij geen van deze cultuuruitingen binnenliep. Het cultuurbereik is daarmee allerminst dekkend. Bovendien worden niet alle bevolkingsgroepen in gelijke mate bereikt (SCP 2000; De Haan 2001). Met het oog op de vigerende beleidsprioriteiten is vooral de deelname van allochtonen en jongeren van belang. Het ontbreekt echter aan een zeer recente peiling, zodat nog geen uitspraak mogelijk is over de eventuele effecten van de beleidsinspanningen van Van der Ploeg. Hier moeten we ons helaas beperken tot een schets van de ontwikkelingen in de tweede helft van de jaren negentig. Wat volgt, is een beknopt resumé van wat hierover twee jaar geleden op deze plaats reeds werd gemeld (SCP 2000).[21]

De belangstelling van allochtonen voor het cultuuraanbod bleef beduidend achter bij die van autochtonen. Bovendien hadden allochtonen tussen 1995 en 1999 geen deel aan de geringe stijging van de belangstelling voor de genoemde kunstvormen van 39% naar 40% (SCP 2000). Die lichte groei voltrok zich voornamelijk onder autochtonen van 45 jaar en ouder. In de leeftijdsgroep van 15-45 jaar taande de belangstelling enigszins. De reeds eerder gesignaleerde divergentie naar leeftijd zette zich verder door. Opmerkelijk daarbij was dat het omslagpunt tussen dalende en stijgende belangstelling is opgeschoven. In 1995 lag dat rond het veertigste levensjaar, in 1999 rond de leeftijd van 45 jaar. Het opschuiven van dit omslagpunt duidt erop dat de divergerende trends in belangstelling niet als inwerking van de actuele levensfase maar als nawerking van de vroegere socialisatie geïnterpreteerd dienen te worden (SCP 1998; De Haan en Knulst 2000). In dat licht bezien is de toenemende belangstelling onder ouderen het gevolg van het feit dat meer hoger opgeleiden tot het oudere bevolkingsdeel beginnen door te dringen, en houdt de afnemende belangstelling onder latere geboortecohorten, die nu de leeftijd van 15 tot 45 jaar hebben, verband met hun oriëntatie op populaire cultuurproducten in plaats van op gecanoniseerde cultuurvormen.

De implicatie van deze interpretatie is dat de stijgende culturele belangstelling onder ouderen van tijdelijke aard kan blijken te zijn en zal afzwakken, en zelfs ongedaan worden gemaakt, zodra de huidige 15-45-jarigen de plaats van de huidige ouderen beginnen in te nemen. Voor de langere termijn is het van belang of de geïntensiveerde kennismaking van de jeugd met kunstuitingen – de introductie van culturele en kunstzinnige vorming in het voortgezet onderwijs alsmede het Actieplan cultuurbereik – voldoende tegenwicht zal kunnen bieden aan de producten van de populaire cultuurindustrie. Dat de huidige generatie opvoeders zelf minder dan hun voorgangers het geijkte culturele canon aanhangt, impliceert dat een aanzwellende culturele belangstelling allerminst het enig denkbare scenario is (Van den Broek en De Haan 2000).

Conclusie

De groeiende aantallen musea en uitvoeringen en de aanwassende bezoekersstroom duiden op een behoorlijke systeemkwaliteit. De tijd zal leren of deze ook leidt tot een grotere spreiding van cultuurdeelname onder de bevolking in het algemeen en onder specifieke groepen in het bijzonder. Over dit aspect van de vraagkant van het huidige cultuurbeleid is nog geen uitspraak mogelijk. Op termijn zal pas blijken of inderdaad een vermeerderde culturele belangstelling van jongeren en allochtonen teweeggebracht is. Overigens zijn de cultuurpolitieke doelstellingen hieromtrent niet gekwantificeerd of anderszins geconcretiseerd, hetgeen als een zwakte van het beleid kan worden aangemerkt, omdat dan niet kan worden vastgesteld of de beleidsdoelen gerealiseerd zijn.[22]

In een ander opzicht is weer wel sprake van kwaliteit van beleid: er is al geruime tijd aandacht voor monitoring en voor de uitkomsten daarvan. In het midden van de jaren negentig resulteerde een bescheiden traditie van SCP-onderzoek naar de culturele belangstelling in een opdracht van OCenW om die belangstelling periodiek in kaart te brengen. In de reeks *Het culturele draagvlak* is momenteel een vijfde publicatie in voorbereiding. Daarnaast liet en laat OCenW geregeld onderzoek naar aspecten van het cultuurbeleid uitvoeren, getuige onder meer de aanzet tot monitoring rond het Actieplan cultuurbereik. Het VBTB-traject (Van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording) heeft voor het cultuurbeleid dan ook betrekkelijk weinig gevolgen. Voor subsidieontvangende instellingen is er zelfs niets veranderd: zij moesten al verantwoording afleggen. Binnen OCenW is de al bestaande monitoring iets zwaarder aangezet en worden nu alle maatregelen afzonderlijk gemonitord (OCenW, persoonlijke communicatie, juli 2002).

10.3 Gebruikskwaliteit van sportvoorzieningen, omroep en cultuur

10.3.1 Sportvoorzieningen

De burger wordt in verschillende hoedanigheden met de drie deelterreinen van het sportbeleid geconfronteerd. Bij topsport gaat het om de rol van topsporter, toeschouwer of omwonende; bij bewegen en gezondheid om de niet-bewegende burger met gezondheidsrisico's respectievelijk om de sporter met blessurerisico's; en bij breedte-

sport om de participant. De rollen van werknemer of vrijwilliger in de sportsector blijven hier buiten beschouwing. Voor de breedtesport zal worden ingegaan op de gebruikskwaliteit zoals die door de gebruikers op dat terrein, de sportverenigingen, wordt gepercipieerd.

In hun rol als toeschouwer hebben burgers veel waardering voor topsport. Kijkcijfers van sportevenementen zijn hoog. De zendtijd van sportprogramma's groeit. In 2000 zond de televisie 2.700 uur sport uit, tegen 1.300 uur in 1992 (Breedveld et al. 2002).[23] "Ondanks de recente toename van incidenten op en rond voetbalwedstrijden" (CIV 2001)[24] zitten de bezoekersaantallen voor het betaalde voetbal de laatste jaren in de lift: trokken de wedstrijden in het seizoen 1995/'96 nog 4,5 miljoen bezoekers, in het seizoen 2000/'01 waren dat er 5,0 miljoen. Burgers zien topsport als een belangrijke bron van nationale identificatie. Hiermee is overigens niet vastgesteld dat deze waardering op het conto van het rijksoverheidsbeleid kan worden geschreven. Naast de rijksoverheid hebben vele andere partijen hun verantwoordelijkheden, niet in het minst de topsporters zelf.

De belangstelling om als toeschouwer aanwezig te zijn bij sportwedstrijden vertoont op lange termijn een daling: van 38% in 1979 naar 30% in 1999. Sportwedstrijden omvat hier ook de brede categorie amateursporten. Niet denkbeeldig is dat vooral de amateursport, en meer in het algemeen de sporten die buiten het bestek vallen van de evidente successen van de laatste jaren (de hoogste regionen van het betaalde voetbal, tennis, schaatsen, volleybal, paardrijden en zwemmen) te kampen hebben met afnemende belangstelling.

Grote groepen burgers, vooral toeschouwers en omwonenden, storen zich aan het vandalisme. Het ontbreekt echter aan feitenmateriaal om hier nader op in te gaan. De inzet van 301.000 politie-uren bij het betaalde voetbal in het seizoen 2000-2001 mag echter gerust als een punt van maatschappelijke zorg worden aangemerkt CIV 2001).

Topsporters tonen zich overwegend content met het Nederlandse topsportklimaat (Van Bottenburg 2000). Doorgaans is men tevreden over de medewerking die men krijgt van school of werkgever, en over de steun die men ontvangt van ouders en/of partners. Ook over de sportspecifieke begeleiding is men doorgaans tevreden. De meeste klachten betreffen de mogelijkheid om in eigen land aan topsportevenementen mee te doen (64% van de sporters vindt deze mogelijkheden onvoldoende), de beschikbaarheid van goede trainingsaccommodaties en, met name, de financiële positie. De meeste topsporters kunnen niet of nauwelijks van hun sport leven. 89% van hen ontvangt nog een bijdrage van de ouders, 61% beschikt niet over sponsors, en 54% leeft van een brutojaarinkomen van minder dan 11.312 euro (25.000 gulden).

Het ontbreekt aan cijfers om de tevredenheid van burgers met de sportgezondheidszorg vast te kunnen stellen. Zoals eerder vermeld, blijkt ruim de helft (55%) van de Nederlandse bevolking vanuit gezondheidsoogpunt niet voldoende te bewegen. Slechts 36% van de bevolking is echter zelf van mening dat men te weinig beweegt. Gevraagd naar de redenen, blijkt gebrek aan tijd de belangrijkste (43%). Andere veel gehoorde redenen zijn: geen zin (19%), lichamelijk niet in staat (17%) en te druk op het werk of met andere verplichtingen (samen 16%). Slechts 1% zegt uit kostenoverwegingen niet genoeg te bewegen. Deze uitkomsten suggereren niet dat gebrek aan kwaliteit van sport- en beweegvoorzieningen de voornaamste reden is dat mensen onvoldoende bewegen. Bewegingsarmoede blijkt veeleer te wijten aan een gebrek aan de tijd, casu quo aan de lage prioriteit die men aan bewegen toekent.

Het meeste onderzoek naar breedtesport heeft betrekking op de sportdeelname, niet op de kwaliteit van de accommodaties. Twee uitzonderingen zijn het eerder aangehaalde onderzoek naar gymaccommodaties en het onderzoek *Kwaliteit sportaanbod* in opdracht van NOC*NSF (Duijvestijn en Schipper 1998). Uit de studie naar gymaccommodaties in het primair en voortgezet onderwijs komt naar voren dat leerlingen tamelijk tevreden zijn over hun sportruimtes, maar dat schoolhoofden en vakdocenten uit het voortgezet onderwijs daar negatiever over oordelen. De meest gehoorde klachten zijn: te kleine omvang van lokalen, tekortschietend inventaris, krappe bergruimtes, gebrekkige schoonmaak en fricties als gevolg van medegebruik (Van der Poel 2001: 43). Het gymlokaal zou niet meer voldoen aan het primaire doel, de verzorging van het bewegingsonderwijs.

Tabel 10.6 Mening van sporters en ex-sporters over de kwaliteit van het sportaanbod, personen van 15 jaar en ouder, 1998 (met de stelling eens / helemaal eens, in procenten)

	ex-sporters	sporters
ik wil best wat meer voor een lidmaatschap betalen als verenigingen een betere kwaliteit gaan leveren	40	32
sportclubs en -verenigingen spelen goed in op wensen	60	63
puur voor je gezondheid kun je beter bij een club of vereniging sporten dan bij een fitnesscentrum	31	32
er zijn te weinig mogelijkheden om te sporten	11	9
sportclubs voelen goed aan wat er in de maatschappij speelt	42	49
sportclubs en verenigingen leggen leden vaak veel verplichtingen op	33	30
zijn er voldoende sportmogelijkheden in de eigen omgeving?[a]	75	83

a Percentage dat antwoordt dat er voldoende sportmogelijkheden zijn.

Bron: Duijvestijn en Schipper (1998)

Onderzoek naar de kwaliteit van het sportaanbod geeft een gemengd beeld te zien (tabel 10.6). Enerzijds waren sporters en ex-sporters in 1998 tamelijk tevreden over de mogelijkheden in Nederland. Ruim de helft van hen vond dat sportclubs goed

inspelen op de wensen van hun leden. Nog hogere percentages oordeelden dat er in de eigen omgeving voldoende sportmogelijkheden zijn. Anderzijds was 30% tot 40% bereid meer te betalen als er meer kwaliteit zou worden geleverd, zag ongeveer een derde de vereniging niet bij uitstek als de plek om voor je gezondheid te sporten, en vond eveneens een derde dat verenigingen hun leden te veel verplichtingen opleggen.

Voornoemd onderzoek is niet herhaald. Ontwikkelingen in de gepercipieerde kwaliteit van sportvoorzieningen kunnen daarom slechts worden afgeleid uit ontwikkelingen in de feitelijke sportdeelname (het eerdergenoemde 'stemmen met de voeten'). Zoals reeds opgemerkt, steeg de sportdeelname tussen 1979 en 1999. In die periode, en vooral na 1991, deden zich echter enkele veranderingen voor, die er tezamen op wijzen dat burgers vraagtekens beginnen te plaatsen bij de kwaliteit van het traditionele sportaanbod (lees: het sportaanbod uit de quartaire sector). Het gaat daarbij om de mate waarin men voor het sporten lid is of blijft van een sportvereniging, het type sport waar men aan deelneemt, en de mate waarin men bij het sporten gebruikmaakt van specifieke sportvoorzieningen (tabel 10.7).

Tabel 10.7 Sportdeelname, beoefende sporten, lidmaatschap sportverenigingen en gebruik sportvoorzieningen, 1979-1999, bevolking van 6-79 jaar (in procenten en geïndexeerd, 1995 = 100)

	%						index					
	1979	1983	1987	1991	1995	1999	1979	1983	1987	1991	1995	1999
sport[a]	52,5	58,8	58,5	62,6	63,5	64,9	83	93	92	99	100	102
lid sportvereniging[a]	29,9	33,8	33,8	37,1	36,0	33,6	83	94	94	103	100	93
lid sportvereniging[b]	57,0	57,5	57,8	59,3	56,6	51,8	101	102	102	105	100	92
lid sportvereniging[b] naar leeftijd												
6-11 jaar	69,4	70,4	74,1	75,1	72,5	74,2	96	97	102	104	100	102
12-19 jaar	57,3	72,5	72,9	76,7	72,8	67,5	79	100	100	105	100	93
20-34 jaar	52,3	54,1	56,1	57,6	56,8	49,2	92	95	99	101	100	87
35-49 jaar	50,3	51,0	50,8	54,1	49,5	45,2	102	103	103	109	100	91
50-64 jaar	34,0	35,8	40,0	45,1	41,1	39,6	83	87	97	110	100	96
≥ 65 jaar	36,0	30,9	30,0	33,1	39,1	32,3	92	79	77	85	100	83
teamsport[a]	19,2	19,7	18,7	18,6	18,0	17,4	107	109	104	103	100	97
duosport[a]	19,0	18,7	18,2	19,2	19,7	18,3	96	95	92	97	100	93
solosport[a]	42,3	47,2	44,1	49,7	51,1	51,5	83	92	86	97	100	101
overige sporten[a]	4,7	8,8	12,0	10,1	7,8	11,5	60	113	154	129	100	147
gebruik sport-accommodaties[b]	88,2	86,2	87,0	88,3	86,7	82,6	102	99	100	102	100	95

a Percentage van de bevolking.
b Percentage van de sportende bevolking.

Bron: SCP (AVO'79-'99)

Na 1991 daalde het lidmaatschap van sportverenigingen, zowel per hoofd van de bevolking als per sporter. Minder mensen worden voor het sporten lid van een vereniging.[25] Sinds 1995 tekent zich ook een afnemend gebruik van de traditionele sportvoorzieningen af.

De daling in het lidmaatschap was het sterkst bij de 35-49-jarigen, maar ook bij de 12-34-jarigen en de 50-64-jarigen was sprake van een sterke daling. Alleen onder de heel jeugdigen (6-11 jaar) en onder senioren bleef het aandeel van de sporters dat lid is van een sportvereniging, in de jaren 1991-1999 stabiel. Gevoegd bij de eerdere constatering dat de sportdeelname van 65-plussers in de genoemde periode fors steeg, groeide het aandeel 65-plussers dat lid is van een sportvereniging, aanzienlijk.

Lidmaatschap van sportverenigingen blijkt in belangrijke mate samen te hangen met het type sport dat men beoefent: teamsporters zijn vaker lid dan zogenoemde duo- of semi-individuele sporters, die op hun beurt weer vaker lid zijn dan solosporters (De Haan en Breedveld 2000). Vooral de laatstgenoemde sporten, die buiten formele competities om individueel zijn te beoefenen, maakten na 1991 een verdere groei door (tabel 10.7). Deelname aan fitness/aerobics, bijvoorbeeld, groeide tussen 1991 en 1999 van 9% naar 13%. In 1999, het jaar waarin daar voor het eerst naar werd gevraagd, gaf 11% van de bevolking van 6 jaar en ouder aan weleens te skeeleren of te skaten. Slechts 3% daarvan was lid van een sportvereniging. Dit was vooral geliefd onder jongeren (30%). Traditionele, wedstrijdgebonden teamsport trekt nog altijd overwegend jongeren (in 1999 deed slechts 2% van de 65-plussers aan een teamsport, tegen 39% van de jeugd). Het zijn vooral de ouderen die zich aangetrokken voelen tot de nieuwe sportvormen: alleen, eventueel buiten de vereniging om, en eerder recreatief dan competitief (De Haan en Breedveld 2000).

Ruim de helft van de sporters is lid van een vereniging. Dit betekent dat het contact tussen de overheid en de sporter voor een groot deel via sportverenigingen verloopt. Sportverenigingen zijn belangrijke 'consumenten' van sportkader en sportbeleidsmaatregelen. Daarom kan de gebruikskwaliteit ook vanuit het oogpunt van de sportverenigingen bezien worden.

Een groot deel van de zorgen van de verenigingen bestaat uit problemen met het kader: 39% noemt zorgen om het kader als belangrijkste knelpunt, tegen 33% het ledental, 13% de accommodatie en 9% de financiële situatie (Van Kalmthout en Janssens 2002). Een derde van de verenigingen rapporteert dat het in het afgelopen jaar moeilijker is geworden om vrijwilligers te vinden. Over de dienstverlening van overheid en belangenbehartigende organisaties zijn de meeste sportverenigingen redelijk tevreden. Slechts 6% is negatief over de ondersteuning door de eigen bond, 12% is negatief over de eigen gemeente, 9% over de contacten met een sportmedisch adviescentrum. Over ondersteuning door sportkoepels, provinciale sportraden en lokale sportloketten werden geen uitgesproken ontevreden geluiden genoteerd.

Conclusie

Burgers spreken hun mening over het sportbeleid vooral uit in hun rol van actieve sporter. In die rol lijkt er sprake van een verminderde populariteit van de traditionele, team- en verenigingsgebonden sport. Individueel beoefenbare sporten winnen terrein. In die zin geven burgers uiting aan de toenemende diversiteit in hun sportgedrag en zetten vraagtekens bij de kwaliteit van de traditionele sportinfrastructuur.

Sportverenigingen klagen ondertussen over de mogelijkheden om mensen te interesseren voor vrijwillige deelname aan het kader van de verenigingen. De overheid en sportwereld reageren hier primair op door sportverenigingen en meer in het algemeen de sportinfrastructuur te professionaliseren.

10.3.2 *De omroep*

Er is geen onderzoek beschikbaar naar het kwaliteitsoordeel van kijkers over het totale spectrum van televisieprogramma's. Wel zijn gebruikersoordelen bekend over programma's van de publieke omroep, op basis van de continue meting van waarderingscijfers. Kijkers wordt gevraagd elk bekeken programmaonderdeel te waarderen met een cijfer. Naar mag worden aangenomen, hanteren kijkers daarbij niet de criteria die in paragraaf 10.2.2 de revue passeerden. Welke criteria de kijker wel hanteert, is onbekend. Verder zijn waarderingscijfers niet eenduidig in hun betekenis voor de diverse programmacategorieën. Bij nieuws- en sportuitzendingen, bijvoorbeeld, drukt de waardering niet uitsluitend de kwaliteit van de verslaggeving uit, maar ook de kwaliteit van het gebodene (goed of slecht nieuws, een goede of slechte voetbalwedstrijd). Bij televisiedrama en quizzen drukt zij vermoedelijk wel een evaluatie van de kwaliteit van het gebodene uit.

Daar komt bij dat programma's logischerwijs alleen worden beoordeeld door degenen die het programma hebben gezien. Mensen die een programma mijden omdat zij het op grond van eerdere ervaringen kwalitatief niet de moeite waard achten, tellen in deze kwaliteitsbeoordeling dus niet mee. Een programma kan door een kleine groep van liefhebbers hoog worden gewaardeerd maar door een vele malen grotere groep actief worden gemeden. Het is dan de vraag wat de hoge waardering door weinigen feitelijk zegt.

Ten slotte is geen vergelijking mogelijk tussen publieke en commerciële programma's. De waardering voor de commerciële programma's wordt wel gemeten, maar uit concurrentieoverwegingen niet openbaar gemaakt. Vanwege deze beperkingen van de waarderingscijfers wordt hier een andere weg bewandeld.

Een indicatie van hoe kijkers de kwaliteit van de programmering beoordelen, kan worden verkregen door het zendtijdaandeel met het kijktijdaandeel te vergelijken. Gezamenlijk verzorgen publieke en commerciële zenders een informatief, educatief en verstrooiend programma-aanbod, waaruit kijkers op grond van hun voorkeuren een keuze kunnen maken. Men mag aannemen dat deze voorkeuren ten minste gedeeltelijk samenhangen met een oordeel over de kwaliteit van de programma's.

Het kijktijdaandeel kan worden afgezet tegen het zendtijdaandeel; uit de verhouding tussen beide komt naar voren of de kijkers verhoudingsgewijs meer of minder kijktijd aan de publieke zenders besteden dan op basis van de zendtijdverhoudingen kan worden verwacht. Naarmate de balans tussen het zendtijdaandeel en het kijktijdaandeel in het voordeel van de publieke omroep uitvalt, kan men daaruit afleiden dat kijkers de kwaliteit van de publieke programmering hoger inschatten dan die van de commerciële.

Dit is een relatieve maat. Wanneer, bijvoorbeeld, kijkers zouden menen dat de kwaliteit van zowel publieke als commerciële zenders is gedaald, komt dat niet in deze cijfers tot uitdrukking. Bovendien beïnvloeden de aantallen zenders het beeld. De Nederlandse televisiemarkt is competitief, vooral in het commerciële segment. Het grote aantal commerciële zenders, zes in getal, verkleint de financiële speelruimte per zender. Zouden er minder commerciële zenders zijn, dan zouden ze per uur televisie meer te besteden hebben. De kijktijd-zendtijdratio van de publieke omroep heeft dus een steuntje in de rug door het grote aantal commerciële zenders. Ook dit moet bij de interpretatie van de cijfers in het achterhoofd worden gehouden.

In tabel 10.8 wordt de verhouding tussen zendtijd en kijktijd van de publieke omroep belicht, zowel in totaal als per programmacategorie. Net als in paragraaf 10.2.2 staat daarbij het tijdvak van 18.00-24.00 uur centraal, het interval waarbinnen het grootste deel van de kijktijd is geconcentreerd.

Tabel 10.8 Kijktijd- en zendtijdaandeel van de publieke ten opzichte van de commerciële zenders naar programmacategorie, tijdvak van 18 tot 24 uur, 1990-2001[a] (in uren en procenten)

	1990				1995				2001			
	zendtijd		kijktijd		zendtijd		kijktijd		zendtijd		kijktijd	
	uren	%	uren	%	uren	%	uren	%	uren	%	uren	%
sport[a]	52,5	58,8	58,5	62,6	63,5	64,9	83	93	92	99	100	102
informatie	2.095	83	99	84	2.194	61	96	63	2.344	45	99	57
educatie	419	99	14	100	519	92	16	93	378	63	11	72
verstrooiing	2.047	60	140	64	2.108	39	91	40	1.947	25	69	31
sport	455	76	46	88	436	70	46	84	648	63	45	80
jeugd	629	96	17	95	404	96	9	96	352	80	8	90
verkondiging	87	98	2	95	89	99	1	98	44	88	1	90
overig (m.n. reclame)	293	59	17	59	557	42	20	42	651	25	20	32
totaal	6.024	74	335	74	6.306	52	280	55	6.365	36	253	47

a Aandeel zend- en kijktijd (Nederlanders vanaf 6 jaar) publieke omroep in totaal van Nederland 1, 2 en 3, RTL4, RTL5 (vanaf 1993), Veronica/Yorin (vanaf 1995), SBS6 (vanaf 1995), Fox8(Kids) (vanaf 1996) en Net5 (vanaf 1999).

Bron: NOS (Kijk- en luisteronderzoek) SCP-bewerking

Uit de verhoudingen tussen zendtijd en kijktijd komt allereerst naar voren dat de gemiddelde kijker in staat is slechts een klein gedeelte van het aanbod tot zich te nemen. Ook blijkt dat niet alle genres even populair zijn. Zo is het verstrooiende

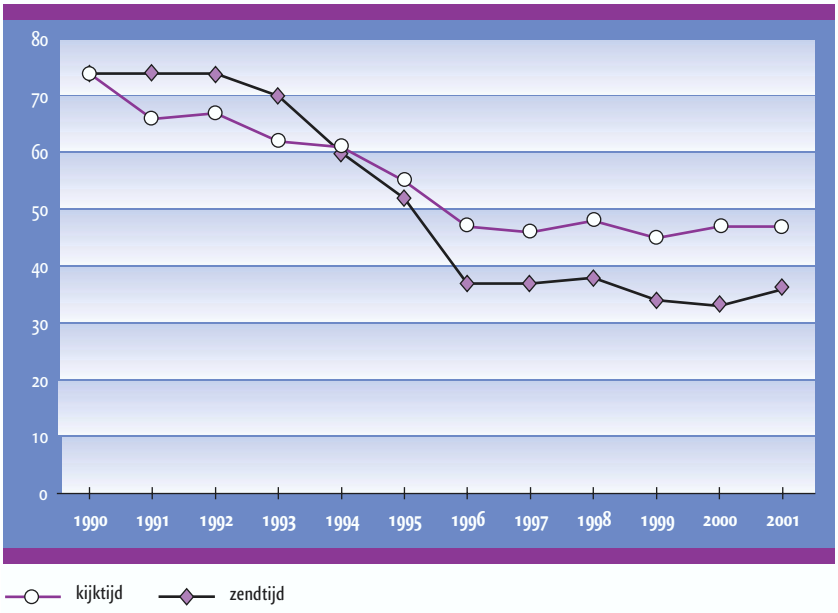
genre aantrekkelijker dan het educatieve (verhouding zendtijd 5:1, kijktijd 10:1). De percentages verwijzen naar het aandeel van zend- en kijktijd op het totaal van publieke en commerciële zenders samen. De 2.095 uur informatieve televisie van de publieke omroep in het jaar 1990 was dus 83% van het totale aanbod aan informatie. De 99 uur kijktijd in dat jaar was 84% van de totale kijktijd naar publieke en commerciële informatieve programma's gezamenlijk.

De cijfers maken duidelijk dat de publieke omroep meer kijktijd naar zich toehaalt dan op grond van de zendtijdverhoudingen kan worden verwacht. Wat niet uit de tabel blijkt, is dat dit tussen 1990 en 1995 niet steeds zo is geweest. In deze periode, waarin de nieuwe zenders RTL4 en RTL5 veel kijktijd naar zich toe trokken, legden het informatieve, het verstrooiende en het jeugdaanbod het enigszins af tegen dat van de commerciële concurrentie.

Het dalende zendtijdaandeel van 74% naar 36% van de publieke omroep als gevolg van de opkomst van steeds meer commerciële zenders gaat gepaard met een dalend kijktijd(=markt)aandeel, maar het kijktijdaandeel is vanaf 1995 groter dan het zendtijdaandeel. Dit geldt voor de totale kijktijd en voor de tijd besteed aan de afzonderlijke programmacategorieën. Ook bij de categorieën verstrooiing en reclame doet de publieke omroep het verhoudingsgewijs goed. Het onderscheidende karakter van de programmering komt tot uitdrukking in de hoge kijktijdpercentages, ook in recente jaren, voor de categorieën informatie, educatie en jeugd. In deze genres heeft de publieke televisie met drie zenders ook een groot aandeel in de zendtijd ten opzichte van de zes commerciële zenders. De hoge zend- en kijktijdcijfers voor sport, vooral in de even jaren waarin voetbalkampioenschappen en Olympische Spelen plaatsvinden, vallen in die zin uit de toon dat de wet hierover geen voorschriften bevat. Een deel van de internationale sportevenementen komt overigens wel op de lijst voor van 'Evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving', die op het open net te ontvangen moeten zijn.

Bij dit alles moet aangetekend worden dat de kijktijdaandelen van de publieke omroep vooral te danken zijn aan de oudere kijkers. Jongeren verkiezen duidelijk het commerciële aanbod (§ 10.2.2). Verder kijken mensen met Turkse, Marokkaanse en Chinese achtergrond duidelijk minder naar de Nederlandstalige publieke en commerciële omroep dan autochtone Nederlanders. Vooral oudere allochtonen verkiezen zenders in de eigen taal, maar ook onder jongere zijn deze zenders populair. Van de Turken kijkt 31% en van de Marokkanen 19% vrijwel nooit naar de Nederlandse (publieke en commerciële) zenders; 68% respectievelijk 42% kijkt vrijwel dagelijks naar zenders uit het moederland (Veldkamp 1999). De publieke omroep heeft het in zijn doelgroepprogrammering dus vooral op te nemen tegen buitenlandse zenders.

Figuur 10.1 Zendtijd- en kijktijdaandeel publieke omroep, tijdvak van 18 tot 24 uur, 1990-2001 (in procenten)



Bron: NOS (Kijk- en luisteronderzoek)

Figuur 10.1 geeft nog eens grafisch weer hoe de zendtijd- en kijktijdaandelen van de publieke omroep zich sinds het begin van de jaren negentig hebben ontwikkeld. Duidelijk wordt dat al in de jaren waarin het zendtijdaandeel sterk daalde door de opkomst van RTL5, SBS6, Veronica (later Yorin) en Fox8, het kijktijdaandeel die neerwaartse trend weliswaar volgde maar ook boven het zendtijdaandeel uit kwam te steken. De situatie is – althans in het hier onderzochte tijdvak – sinds 1995 stabiel gebleven. Ook de introductie van Net5 in 1999 heeft de verhoudingen niet wezenlijk veranderd.

Conclusie

Deze poging zicht te krijgen op de gepercipieerde kwaliteit van het publieke programma-aanbod in vergelijking met die van het aanbod van de commerciële omroepen wijst uit dat de kijkers een groter deel van hun kijktijd aan de publieke omroep besteden dan louter op grond van de zendtijdverdeling tussen publieke en commerciële omroep mocht worden verwacht. Dit duidt op een wat grotere waardering voor de programma's van de publieke omroep.

Voor publieksoordelen over afzonderlijke kwaliteitsaspecten van de publieke programmering die de wet als belangrijk aanmerkt, zoals de rol van de publieke omroep in het openbare debat en de mate waarin maatschappelijke groeperingen zich in de programmering herkennen, is meer gedetailleerd onderzoek nodig, dat momenteel niet voorhanden is, maar waaraan – ook in het kader van de periodieke evaluatie/visitatie (artikel 30c Mediawet) – zeker behoefte bestaat.

10.3.3 De cultuursector

De gebruikskwaliteit van culturele voorzieningen wordt hier geschetst aan de hand van een greep uit onderzoek onder bezoekers van musea en podia. Publieksonderzoek laat slechts bezoekers aan het woord, waardoor het niet representatief is voor de gehele bevolking. In bevolkingsonderzoek wordt de beeldvorming over musea en podia echter niet gepeild, zodat moet worden volstaan met de beeldvorming onder de bezoekers. Doordat publieksonderzoek niet op landelijke leest is geschoeid[26], maar ad hoc door instellingen wordt ondernomen, zijn de uitkomsten ervan evenmin representatief voor het geheel van culturele instellingen. Om deze twee redenen is het niet mogelijk een volledig beeld te geven van de gebruikskwaliteit die de Nederlanders ervaren in de Nederlandse culturele instellingen. Hoewel niet volledig of representatief, biedt onderstaande greep uit het publieksonderzoek wel een kijkje in de keuken.

In 1999 en 2000 verrichte de sociologe Ranshuysen in opdracht van Bureau promotie podiumkunsten publieksonderzoek bij enkele schouwburgen in Nederland.[27] Met behulp van de adressenbestanden van die schouwburgen werd een schriftelijke enquête uitgezet. De ruim 2.000 bezoekers die reageerden, behoren tot de trouwere die eens of vaker een kaartje reserveerden. Incidentele bezoekers, die hun kaartjes aan de kassa kochten, zijn in dit onderzoek niet vertegenwoordigd. Het onderzochte publiek is daarom niet representatief voor de Nederlandse bevolking. Hoger opgeleiden, ouderen en autochtonen zijn sterk oververtegenwoordigd, vooral bij klassieke concerten.[28]

Respondenten werd gevraagd om diverse aspecten van 'hun' theater met een rapportcijfer te beoordelen. Daarbij werden nauwelijks onvoldoendes uitgedeeld. Een schouwburg scoort vijven op de punten bereikbaarheid per auto en parkeergelegenheid. De *core business*, de programmering, wordt telkens met een royale zeven gewaardeerd. Bij onderlinge vergelijking blijkt dit kenmerk de schouwburgen het minst van elkaar te onderscheiden en gaf de bereikbaarheid per auto de meeste tekening te zien. De beoordeling van de sfeer van de schouwburg varieert van een krappe zeven tot een royale acht, de informatievoorziening over de programmering scoort een zeven. De overige beoordeelde aspecten betreffen ondersteunende diensten, zoals de service in foyer en garderobe, en de bestelmogelijkheden van kaartjes. Ook dat leverde overwegend zevens op, al werd dergelijke dienstverlening van sommige schouwburgen met een zes-min beoordeeld.

Twee derde van de bezoekers beoordeelt de sfeer in 'hun' schouwburg als aangenaam. Deze appreciatie varieert sterk, van ruim 50% van de bezoekers in de ene tot ruim 90% in de andere. Driekwart denkt dat de schouwburg er voor iedereen is, slechts 4% meent dat het om een voorziening voor een select publiek gaat. Desgevraagd realiseert men zich echter dat de schouwburg niet erg kindvriendelijk is: slechts ruim de helft van het publiek is van mening dat de schouwburg ook iets voor kinderen is.

Schouwburgen worden door hun eigen publiek dus met een ruime voldoende gehonoreerd, als aangenaam van sfeer beoordeeld en niet als elitaire instellingen beschouwd. Dit oordeel van de (meer toegewijde) bezoekers mag niet voor een oordeel van de Nederlandse bevolking gehouden worden. In weerwil van de beeldvorming

onder dat publiek zelf, vormt het schouwburgpubliek allerminst een dwarsdoorsnee van de bevolking. En in weerwil van de door bezoekers met een zeven gewaardeerde informatievoorziening, wijst onderzoek onder niet-gebruikers uit dat men buiten de kring van bezoekers zeer slecht op de hoogte is van het aanbod in theaters (bv. Ranshuysen en Elfers 2002).

Onderzoek onder het publiek van vlakkevloertheaters leverde grosso modo hetzelfde beeld op. Ook voor dat type voorziening geldt dat de bezoekers de programmering met een royale zeven waarderen, het theater sfeervol vinden (Ranshuysen 2002a) en de bereikbaarheid per auto soms als problematisch ervaren (Ranshuysen 2002b).

Vlakkevloertheaters hebben een avontuurlijker en vernieuwender imago dan schouwburgen. Zij trekken een jonger publiek dan schouwburgen en zijn daarom naar leeftijd minder selectief. Daarentegen zijn die theaters naar opleiding juist selectiever dan schouwburgen: ze worden nog sterker vooral door een hoogopgeleide culturele elite bezocht. Een saillant detail is dat naarmate bezoekers een vlakkevloertheater als sfeervoller ervaren, zij het minder toegankelijk achten (Ranshuysen 2002a). Sfeer en selectiviteit gaan bij deze culturele voorhoede blijkbaar hand in hand.

Musea hebben meer publieksonderzoek doen verrichten dan podia. Ranshuysen (1997a, 1997b, 1999b, 2001b) onderzocht in de afgelopen jaren het publiek van tientallen musea in Nederland (en Vlaanderen, Ranshuysen 2001c). De rapportcijfers voor de kerndiensten van die musea – de permanente tentoonstelling, de algemene sfeer en de bijschriften – liggen in het algemeen op het niveau van een zeven tot een acht. Alleen de klantvriendelijkheid van het personeel scoort veelal hoger. Andere perifere aspecten – zoals museumwinkel, parkeermogelijkheid en geschiktheid voor kinderen – scoren wisselender en lager. Musea worden in de regel kindvriendelijk gevonden, vooral musea die met hun tentoonstelling inspelen op kinderen (Ranshuysen en Elfers 2001).

Ook publieksonderzoek wijst uit dat musea niet de doorsnee van de bevolking trekken. Zo las een derde van de bezoekers van het Utrechtse Centraal museum *de Volkskrant* en een derde NRC *Handelsblad* (Centraal museum 2000). Van de bezoekers van een tentoonstelling in het Rembrandthuis las eveneens twee derde een van deze twee kranten (Motivaction 1992), terwijl het percentage lezers van die kranten onder de gehele bevolking veel lager ligt. Het publiek van kleine musea vormt overigens in de regel een betere afspiegeling van de bevolking dan dat van grote(re) musea (Ranshuysen 2001b).

Conclusie

Doordat Ranshuysen het publiek van podia en van musea op vergelijkbare wijze onderzocht, is het mogelijk de gebruikskwaliteit van beide typen culturele instelling te vergelijken. Zowel musea als podia worden door tweederde deel van de bezoekers als sfeervol beoordeeld, terwijl de bezoekers het aanbod in beide gevallen met een royale voldoende waarderen. Het publiek van die culturele instellingen is ingenomen met de gebruikskwaliteit ervan.

In termen van de rapportcijfers komen de musea echter op diverse punten positiever uit de verf dan de podia. Dit geldt zowel het kernproduct als de ondersteunende diensten. De tentoonstellingen in musea worden wat beter beoordeeld[29] dan de voorstellingen op de podia, verder scoren musea hoger op sfeer. Ook qua kindvriendelijkheid en prijsstelling hebben musea een streepje voor. Tot slot spelen onveiligheidsgevoelens bij musea een kleinere rol. Dat musea overdag bezocht worden en podia vooral 's avonds, zal daar niet vreemd aan zijn. Een recente inventarisatie (Broekhuizen en Huysmans 2002) duidt erop dat de musea ook in hun informatievoorziening op het internet beter voor de dag komen dan de podia. Museumwebsites zijn in het algemeen volledi ger dan theaterwebsites.

10.4 Tot slot

Het terrein vrije tijd, media en cultuur behoort niet integraal tot de quartaire sector. Tal van vrijetijdsdiensten komen zonder directe overheidsbemoeienis tot stand. De laatste decennia is de rol van het verenigingsleven afgenomen ten gunste van die van de vrijetijdsmarkt. Gedrukte media en populaire cultuur functioneren eveneens grotendeels zonder overheidsfinanciering. Op enkele deelterreinen heeft de overheid wel directe bemoeienis, al staat de rijksoverheid er, om uiteenlopende redenen, op enige afstand van de concrete beleidsuitkomsten. Dit zijn sport, omroep en cultuur.

Deze drie beleidsterreinen hebben gemeen dat de overheid er telkens twee doelen nastreeft: het bevorderen van een kwalitatief hoogstaand voorzieningenaanbod en het stimuleren van een zekere publieke belangstelling voor dat aanbod. De systeemkwaliteit van het beleid ter zake – de mate waarin het beleid de gestelde doelen bereikt – omvat dus telkens zowel aanbod- als vraagdoelstellingen. Met name bij het cultuurbeleid doet zich daarbij het probleem voor dat de kwaliteit van het gerealiseerde aanbod zich niet aan harde criteria laat afmeten. Des te belangrijker is daar het gehalte van het proces van kwaliteitsbewaking of -borging. Dit proces kent, onvermijdelijk, de nodige spanningen, waarover levendig wordt gedebatteerd. Op zichzelf kan dit als een kwaliteit van het proces worden aangemerkt, aangezien bij gebrek aan harde criteria alleen een open debat tot kwaliteitsuitspraken kan leiden.

Anders dan bij zorg of onderwijs zijn burgers niet genoodzaakt om van publiek gefinancierde diensten op het terrein van de vrije tijd, media en cultuur gebruik te maken. Vandaar dat het bevorderen van de vraag naar het waardevol geachte aanbod tot de doelstellingen van het beleid behoort. En vandaar ook dat de gebruikskwaliteit – het oordeel van de eindgebruiker over de geleverde waar – in de regel positief uitvalt. Immers, wie zich niet tot de aangeboden diensten aangetrokken voelt, zal niet (lang) tot de gebruikers behoren.

In kort bestek worden hier ter afsluiting de beleidsterreinen sport, omroep en cultuur met elkaar vergeleken, door enkele overeenkomsten en verschillen te benoemen. Er tekent zich een drietal overeenkomsten af, betrekking hebbend op de beleidsafstand, de vermarkting en de geringe aantrekkingskracht op jongeren:

– Op elk van deze beleidsterreinen staat de (rijks)overheid op enige afstand van de concrete beleidsinspanningen en -uitkomsten. Achtereenvolgens is een belangrijke rol weggelegd voor lokale overheden, sportverenigingen en sportbonden (bij het sportbeleid), voor de omroep en het Commissariaat voor de Media (bij het omroepbeleid) en voor lagere overheden en de Raad voor Cultuur (bij het cultuurbeleid). De beleidsruimte van de (rijks)overheid is derhalve beperkt, evenals de aanspraak op successen casu quo de verantwoordelijkheid voor tegenvallers.
– Op elk terrein is er sprake van een oprukkende markt en staat het publiekgefinancierde aanbod bloot aan een toenemende concurrentie (De Haan et al. 2001). Binnen het sportveld doet dit zich voelen bij (traditionele) teamsporten en bij de bereidheid om zich actief voor het verenigingsleven in te zetten. Sinds 1989 kent ons land een commercieel tv-aanbod dat het aanbod van de publieke omroep beconcurreert. Binnen een decennium verwierf de commerciële tv ruim de helft van de kijkersgunst. Het gesubsidieerde culturele veld ondervindt concurrentie van tal van andere vrijetijdsdiensten, waaronder ook commerciële cultuurproducties (o.a. popmuziek, Van den Ende-musicals), mede doordat de voorheen vanzelfsprekende superioriteit ervan niet meer buiten kijf staat (Van den Broek en De Haan 2000).
– Vooral jongeren tonen zich steeds bevattelijker voor de verlokkingen van het commerciële aanbod, met name in hun consumptie van omroep en cultuur. Wanneer zij met het klimmen der jaren blijvend een relatief geringe belangstelling voor het gesubsidieerde aanbod aan de dag leggen, kan de legitimatie van publiekgefinancierde bemoeigoederen op de terreinen media en cultuur ter discussie komen te staan. Publieke zenders en de culturele instellingen voeren een ongelijke strijd. Het beleid ter zake is immers primair aanbodbeleid, geënt op het volledig programmavoorschrift respectievelijk op de inhoudelijke kwaliteit van cultuuruitingen. Voor dat aanbod een publiek te moeten winnen, betekent dat men in de concurrentiestrijd met commerciële aanbieders van vrijetijdsdiensten de handen niet vrij heeft. De eventuele toekomstige legitimiteitsvraag betreft niet zozeer het functioneren van individuele omroepen en instellingen maar de grondslag van en het draagvlak voor dergelijk aanbodbeleid.

Naast deze overeenkomsten verschillen de beleidsterreinen sport, omroep en cultuur van elkaar ten aanzien van de monitoring van beleidsprestaties en de specificatie van beleidsdoelstellingen.
– Minder dan omroep- en cultuurbeleid kent sportbeleid een traditie van monitoring. In omroepland is men voortdurend in de weer om kijkcijfers te registreren, terwijl de uitzendingen van de publieke omroep tevens van (gepubliceerde) waarderingscijfers worden voorzien. Behalve de vraagkant is ook de aanbodkant er voorwerp van monitoring. Zo registreert het Commissariaat voor de Media onder meer of de publieke omroep zich aan het volledig programmavoorschrift houdt. Tevens wordt het maatschappelijk draagvlak van omroepverenigingen beoordeeld op basis van hun ledenaantallen. Het cultuurbeleid kent eveneens een dergelijke traditie van

feedback. Binnen de subsidiesystematiek worden de prestaties van instellingen en sectoren gevolgd (aanbod). Daarnaast wordt onderzoek naar het culturele draagvlak uitgevoerd (vraag), zowel op structurele basis als rond specifiek beleid, bijvoorbeeld rond het Actieplan cultuurbereik. In dit opzicht kent het sportbeleid een achterstand. Er wordt echter reeds aan gewerkt die ongedaan te maken. De intensivering van het sportbeleid alsmede de introductie van het VBTB-traject (Van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording, binnen het ministerie van VWS leidend tot het opstellen van een zogeheten Brancherapport welzijn en sport) vormen de aanleiding voor meer monitoring in het sportveld.

– Vergeleken met sport- en omroepbeleid kenmerkt cultuurbeleid zich door een terughoudendheid in het specificeren van beleidsdoelstellingen. In het sportbeleid zijn (recentelijk) enkele zeer concrete doelstellingen geformuleerd op (delen van) het terrein van sport en bewegen. Het omroepbeleid kent concrete criteria aangaande de benodigde maatschappelijke worteling van omroepverenigingen, de vormkenmerken van de programmering en het beoogde kijkersaandeel. Dergelijke specificaties ontbreken in het cultuurbeleid. In het Actieplan cultuurbereik, gericht op het verhogen van cultuurdeelname onder nieuwe publieksgroepen als jongeren en allochtonen, ontbreekt een concretisering van de beoogde deelnamepercentages. Een nadere specificatie van de cultuurpolitieke doelstellingen zou de beslissingen waarom een bepaalde culturele sector welke subsidiegelden toebedeeld krijgt, verhelderen, maar zou tevens de discussie over die beslissingen doen ontvlammen omdat die beslissingen nu impliciet blijven, en de bestaande verhoudingen plegen te bestendigen (Berenschot 2001), lijkt zo'n discussie geboden.

Tezamen genomen kunnen de drie onderscheiden beleidsterreinen zich deels aan elkaar optrekken en deels ook samen optrekken. Enerzijds kunnen verschillen met andere beleidsterreinen reden zijn tot heroverweging van de inrichting van het eigen beleid, anderzijds staat men voor een aantal gezamenlijke problemen (beleidsafstand, vermarkting, geringe aantrekkingskracht op de jeugd) waarop men zich gezamenlijk zou kunnen beraden.

Noten

1 De overheid heeft kranten sinds de jaren vijftig overigens wel gesteund met fiscale maatregelen: afschaffen omzetbelasting op abonnementen en advertenties (in de jaren vijftig), een BTW-nultarief (van 1969 tot en met 1979) en daarna het lage BTW-tarief voor abonnementsprijzen. Verder is de dagbladpers sinds eind jaren zestig gecompenseerd (eerst generiek, daarna specifiek) voor het verlies aan inkomsten door uitbreiding van de STER-zendtijd en is in 1974 het Bedrijfsfonds voor de pers opgericht, dat krediet verleent aan noodlijdende dag- en opiniebladen alsmede startsubsidies toekent aan nieuwe persorganen (Hemels 1991; Boot en Vochteloo 2002). Het beleid was daarmee wel degelijk gericht op het voorwaarden scheppen voor en instandhouden van een pluriform aanbod. De bemoeienis strekt zich daarmee uit tot het corrigeren van de werking van de vrije markt, maar de overheid ging niet over tot het instellen van een publiek persstelsel, zoals recentelijk wel is voorgesteld naar aanleiding van teruglopende inkomsten op zowel de lezers- als de advertentiemarkt (Van Stegeren 2002).
Ook het boekenvak wordt ondersteund, door het toestaan van een vaste boekenprijs, in elk geval tot 2005 (Appelman en Van den Broek 2002). In het verleden bestond er ook een vaste prijs voor tijdschriften.
Bij al deze maatregelen houdt de overheid zich op afstand, in de vorm van generieke maatregelen met geen of weinig directe financiële of inhoudelijke bemoeienis. Om die reden worden de gedrukte media hier niet tot de bemoeigoederen en dus ook niet tot de quartaire sector gerekend.

2 In de loop van de negentiende eeuw kwamen veel maatschappelijke terreinen steeds losser van de godsdienstige traditie staan. Dat riep in confessionele kringen een tegenbeweging op. Boven de liberale organisatieprincipes van wereldlijke overheid en professionele autonomie verkoos men het principe van soevereiniteit in eigen kring. Er werden confessionele vakbonden, partijen en scholen in het leven geroepen, en ook massamedia en diverse vormen van vrijetijdsbesteding werden op levensbeschouwelijke leest geschoeid (conform de woorden van de protestantse voorman Abraham Kuyper: “Er is geen terrein van het leven, waarvan Christus niet zegt: Mijn!”, geciteerd in Kruijt 1959: 14). In reactie organiseerde de rode familie zich eveneens, al beperkte de socialistische zelforganisatie zich tot politiek, media en vrijetijdsbesteding. Die zelforganisatie van de zuilen werd deels op de markt en deels op de overheid bevochten. In de vrije tijd stelde men zich vooral te weer tegen de liberalisering van de vermarkting, bij onderwijs en zorg tegen de liberalisering van de verstatelijking. Dit laatste uitte zich het meest saillant in het onderwijs. De schoolstrijd werd beslecht met de oplossing dat bijzondere (= confessionele) scholen in dezelfde mate op overheidsfinanciering aanspraak konden maken als openbare scholen, een model dat ook bij de omroep ingang vond. Ten tijde van de opkomst van de radio en, later, de televisie was Nederland volop verzuild, zodat ook de ether in rap tempo langs verzuilde lijnen verkaveld werd. Andere landen kennen eveneens publiekgefinancierde televisiestations. De verzuilde episode bepaalt dus niet dat Nederland een publieke omroep kent, maar tekent tot op de dag van vandaag wel de inrichting ervan.
Zie over de ver- en ontzuiling: Bax (1988), Ellemers (1984), Hellemans (1990), Kruijt (1957, 1959), Laermans (1992) en Lijphart (1976).

3 Dat de autonomie van cultuurmakers en het kwaliteitsoordeel van ingewijden soms ver afstaat van de voorkeuren van het publiek, werd in de naoorlogse periode vooral zichtbaar bij het sterk op vernieuwing gerichte toneel, een autonome ontwikkeling die weinig bevorderlijk voor de publieksdeelname was (Van Maanen 1997). Ook nu is bij een deel van de cultuurprofessionals nog te beluisteren dat men het publiek eigenlijk maar een storende factor vindt bij het volgens eigen kwaliteitsmaatstaven realiseren van presentaties in musea en op podia. Dit was bijvoorbeeld het geval bij een door het Theater instituut Nederland georganiseerde debattenreeks in het voorjaar van 1999 over de goede voornemens van OCenW, alsook twee jaar later bij een debat in De Balie over een onder leiding van Ex, directeur van het Centraal museum te Utrecht, vervaardigd rapport (Commissie publieksbereik hedendaagse kunst en musea 2000).
Overigens gaf Ex bij de presentatie van dat rapport juist wel blijk van een grote sensitiviteit voor dit probleem. Hij rekende voor dat het gemiddelde kunstmuseum, het Stedelijk en Kröller Muller buiten beschouwing gelaten, slechts 46 bezoekers per dag trekt: "Als u bedenkt dat het zaterdag en zondag twee tot drie keer zo druk is als doordeweeks, komt u van dinsdag tot en met vrijdag op slechts enkele bezoekers per uur. Daar staan ze dan, onze 44 mooie, maar bijkans lege musea voor moderne en hedendaagse kunst" (Ex 2001).

4 In de nasleep van de moord op Pim Fortuyn werd overigens wel de rol van de media breed uitgemeten.

5 Deze buitenlandse kandidaat werd toegelaten, de Nederlandse kandidaat TV10 niet.

6 Dat toetreding tot het bestel geen vanzelfsprekende zaak is, blijkt uit het jaarverslag 2000 van het Commissariaat voor de Media. Meerdere instellingen slaagden er niet in het vereiste aantal leden te verkrijgen. Van de twee omroepen die dat wel lukte, heeft er één, De nieuwe omroep, geen toegang tot het bestel verkregen omdat de staatssecretaris van OCenW, mede op advies van het Commissariaat, oordeelde dat het voorgenomen programma-aanbod de verscheidenheid binnen het bestel niet zou vergroten. Bij een andere omroep, BNN, was dat enkele jaren eerder naar het oordeel van de toenmalige staatssecretaris wel het geval.

7 Het volledig programmavoorschrift uit de Mediawet geeft daarmee slechts op één mogelijke manier invulling aan het diversiteitsbegrip (zie Vochteloo en Emons (1995) voor andere invullingen).

8 Hantering van dit tijdvak staat een betere vergelijking door de tijd toe. Sinds enige jaren worden overdag veel reeds eerder uitgezonden programma's herhaald, hetgeen daarvoor niet het geval was.

9 Behalve deze parlementaire weg, deels via buitenparlementaire acties en mediacampagnes voorbereid, wordt in toenemende mate ook de juridische weg bewandeld. Bezwaarschriften dienen als ultiem redmiddel. Die bezwaarschriften worden zelden gehonoreerd (en dan is het de facto te laat, zoals bij Djazzex), maar vormen wel een groeiende belasting voor de adviseringsmachinerie.

10 Hier en daar liet de Raad voor Cultuur bijvoorbeeld ook het criterium spreiding meewegen. In het advies over dans kende de inleiding zelfs een aparte passage over spreiding (Raad voor Cultuur 2000b: 9). In de praktijk deed dat aanvullende criterium echter onder voor het criterium kwaliteit, zoals bij het Limburgse dansgezelschap Euregio Dans (idem: 20-21). Ook bij het theater speelde het spreidingsargument soms een rol, al woog dat bij jeugdtheatergezelschappen als Teneeter en Sirkel uiteindelijk niet zwaarder dan hun negatieve scores op het criterium kwaliteit (Raad voor Cultuur 2002c: 119, 121).

11 Dat het kwaliteitsbegrip veranderlijk en moeilijk grijpbaar is, blijkt uit de criteria die in de twee voorafgaande vooradviezen van de toenmalige Raad voor de kunst werden genoemd. In 1991 bestempelde die raad uitspraken over kwaliteit als riskant, maar achtte men het wel mogelijk om trefwoorden te noemen: "Bij de beoordeling van activiteiten door de Raad zal vooral gekeken worden naar facetten zoals zeggingskracht, overtuigingskracht, verbeelding, oorspronkelijkheid, esthetiek, ambachtelijkheid, professionaliteit, inspiratie en ideeënrijkdom" (Raad voor de Kunst 1991: 7). In het vooradvies uit 1995 ging het die raad "bij de beoordeling van artistieke producten (...) vooral om overtuigingskracht, oorspronkelijkheid en vakmanschap", maar "ook aspecten als schoonheidsbeleving, ideeënrijkdom, emotionerende werking, ontwikkeling en vernieuwing spelen hierbij een rol" (Raad voor de Kunst 1995: 9). Het benoemen van de kwaliteitscriteria is kennelijk een kwestie van voortschrijdend inzicht. Het hanteren ervan is evenmin eenduidig (Lootsma 2001).

12 Overigens is dit voornemen tot explicitering niet opgenomen in de tien *Aanbevelingen voor het functioneren van de Raad voor Cultuur* waartoe de Raad voor Cultuur (2001b: 87-93) op basis van een drietal evaluaties concludeert.

13 Met dien verstande dat kwaliteitsoordeel en beleidsadvies niet langer helemaal gescheiden zijn wanneer de adviesaanvrage behelst om naast kwaliteit ook andere criteria mee te laten wegen: in dat geval wegen andere cultuurpolitieke accenten dan alleen de kwaliteit van het aanbod mee in de gevraagde beoordeling. Niettemin geldt hier dat het al dan niet opnemen van dergelijke additionele criteria in laatste instantie een politieke beslissing is, bij de totstandkoming waarvan de Raad voor Cultuur in de rol van beleidsadviseur en niet in de rol van beoordelaar betrokken is.

14 Daarnaast zette ook de aanwas van het aantal subsidieaanvragen het adviessysteem onder druk. Die stroom aanvragen stelde de raad voor het praktische probleem dat in korte tijd een groot aantal gevoelige dossiers moest worden behandeld, waarvan, juist vanwege de grootte van dat aantal, een flink deel moest worden afgewezen. Ter verlichting van dit praktische probleem wordt gedacht aan oplossingen zoals het (opnieuw) maken van onderscheid tussen structurele en projectmatige subsidies, aan het uitbesteden van kleinere subsidieaanvragen aan fondsen en aan het temporeel spreiden van de advieswerkzaamheden.

15 In de Wet op het specifiek cultuurbeleid geldt de cultuurnota nog als centraal document. Ook zonder dat de uitgangspuntenbrief formeel was ingebed, was deze al ruimschoots inzet van opinievorming, belangenbehartiging en beraadslaging geworden. Zowel publiekelijk als in de Tweede en Eerste Kamer werd erover gedebatteerd.

16 De staatssecretaris stelde voor om bij het formuleren van de uitgangspuntenbrief rekening te houden met het vooradvies, maar maakte dat advies niet tot het startdocument van de cultuurnota-systematiek, hetgeen congruent is met zijn streven meer helderheid in de politieke verantwoordelijkheid te creëren. Vanuit dezelfde optiek dong de staatssecretaris af op de functie van het vooradvies, door daar niet van monitoring maar van tussentijdse waarneming te spreken, aangezien de toezichtfunctie zijns inziens niet bij de raad maar bij het ministerie ligt.

17 Kunsten'92 (2001) verwoordde dit door op de plannen voor de centrale rol van de uitgangspuntenbrief te reageren met de stelling dat het niet zo kan zijn dat het kwaliteitsoordeel ondergeschikt wordt gemaakt aan wisselende cultuur-

politieke prioriteiten. Toegegeven, wisselende prioriteiten verlenen het beleid op termijn weinig consistentie, maar het geeft geen pas om te ageren tegen het principiële politieke primaat om cultuurpolitieke prioriteiten vast te stellen met een beroep op de praktische mogelijkheid dat die prioriteiten wel eens niet altijd dezelfde zouden kunnen zijn. Overigens loopt het met de veronderstelde wisseling van cultuurpolitieke prioriteiten niet zo'n vaart en is het vinden van een balans tussen kwaliteit en publieksbereik al decennia lang een punt van discussie. Dat voorstellen tot kleine accentverschuivingen in die balans onveranderlijk veel stof doen opwaaien, duidt vooral op de vitaliteit en de virtuositeit van spelers in het culturele veld.

18 Hier ziet Berenschot tevens een aanknopingspunt tot temporele spreiding van de drukte rond het beoordelen van adviesaanvragen: door te voorkomen dat de cycli in de verschillende sectoren parallel lopen.

19 De Raad voor Cultuur erkent impliciet dat zijn expertise op het terrein van nieuwe genres te wensen over laat (Raad voor Cultuur 1995: 5), zich kennelijk niet realiserend dat het ontbreken van die expertise de claim dat men een integrale afweging zou maken, danig ondergraaft.

20 Dit cijfer is gebaseerd op een bewerking van NBT-cijfers door Van den Heuvel en Richards (1999) over de periode 1989-1997, dat om de duur van de vergeleken periodes gelijk te maken met 9/8 vermenigvuldigd is. Overigens is TRN (Toerisme recreatie Nederland), de opvolger van NBT (Nederlands bureau voor toerisme) beducht voor het geven van dergelijke macrocijfers, omdat het onderliggende materiaal niet gecontroleerd en niet uitputtend is. De TRN-brochure over bezoekersaantallen (TRN 2001) bevat die macrocijfers niet. In afwachting van het nieuwe Dagrecreatieonderzoek van het CBS is dit echter de enige verkrijgbare indicatie, die hier daarom met enige voorzichtigheid toch gepresenteerd wordt.

21 In het najaar van 2003 zal het SCP een nieuwe peiling verrichten. Daarnaast is het de bedoeling dat op lokaal niveau onderzocht wordt wat de effecten van het Actieplan cultuurbereik zijn (zie hierover: http://www.cultuurbereik.nl).

22 Zie de evaluatie van de vaste boekenprijs voor een voorbeeld van de problemen die ontstaan wanneer niet of nauwelijks gepreciseerd beleid de maat genomen moet worden (Appelman en Van den Broek 2002).

23 De toename van de kijktijd is overigens beduidend beperkter, van 84 uur in 1992 naar 105 uur in 2000.

24 Letterlijke tekst van CIV. Afgemeten aan het aantal aangehouden supporters is er eerder sprake van een daling. Ook de inzet van politie was in het seizoen 2000/'01 lager dan in het jaar ervoor. Op de lange termijn spreekt het CIV echter van een "voortschrijdende stijging van politie-inzet".

25 Een deel van de daling in het verenigingslidmaatschap tussen 1995 en 1999 valt waarschijnlijk te verklaren uit een kleine, doch klaarblijkelijk ingrijpende verandering in de vraagstelling. Rekening houdend met deze veranderde vraagstelling zou het aandeel sporters dat lid is van een sportvereniging, in het meest gunstige geval op 55,1% moeten worden gesteld (tegen 56,6% in 1995). Ook dan daalt dus nog het aandeel sporters dat lid is van een sportvereniging, een trend die ook naar voren komt uit het Tijdsbestedingsonderzoek (Breedveld 2001). Populatiecijfers van NOC*NSF wijzen nochtans niet op een dalend aantal leden. De precieze achtergronden van deze van AVO en TBO afwijkende ontwikkeling in de tijd dient nog nader te worden onderzocht (Breedveld et al. 2002).

26 Dat het onderzoek niet op nationale leest is geschoeid, hindert de generaliseerbaarheid en de onderlinge vergelijkbaarheid van de diverse publieksonderzoeken. Interessante maar op zichzelf staande casestudies (vb. Centraal museum 2000; Kunsthal 2002; Motivaction 1992; NBT 1992) ontberen vanwege het ontbreken van referentiepunten de mogelijkheid tot vergelijking met de bevindingen bij soortgelijke instellingen. Dergelijke studies laten zich nauwelijks combineren tot een completer beeld en bieden evenmin de mogelijkheid tot *benchmarking* van de onderzochte instelling. Onderzoek onder veertien Zeeuwse musea (Van der Wouw en Schellekens 1997) gaf wel een breder beeld en meer mogelijkheden tot onderlinge vergelijking.
Ranshuysen (1999a) heeft aanbevolen om het publieksonderzoek bij musea en podia te standaardiseren, een aanbeveling die ze zelf in de praktijk gebracht heeft (getuige het vervolg van deze paragraaf). Op initiatief van de Nederlandse museumvereniging en van de Stichting museumjaarkaart wordt de museummonitor ontwikkeld, een aan de bezoekregistratie gekoppeld publieksonderzoek dat landelijk gaat worden uitgevoerd en waarmee momenteel in 27 Gelderse musea wordt proefgedraaid. Ten behoeve van de monitoring van het Actieplan cultuurbereik is, op initiatief van OCenW, een gestandaardiseerd instrument voor lokaal gebruik ontwikkeld (de Richtlijn cultuurparticipatie onderzoek), dat deels voortborduurt op eerder landelijk (SCP-)onderzoek (www.cultuurbereik.nl).
Overigens is het helaas niet mogelijk de gebruikskwaliteit van culturele instellingen te vergelijken met c.q. te ijken aan de gebruikskwaliteit van aanbieders van andersoortig vrijetijdsvermaak. Dit is jammer, aangezien culturele instellingen meer en meer rechtstreeks met die andere partijen op de vrijetijdsmarkt in concurrentie zijn (Van den Broek en De Haan 2000). Te weten dat de gebruikskwaliteit van de museale wereld gemiddeld met een rapportcijfer van een royale zeven beoordeeld wordt, zegt eigenlijk nog weinig wanneer het niet bekend is of pretparken, restaurants en bioscopen hoger, gelijk of lager scoren.

27 Deze gegevens zijn niet eerder gepubliceerd, maar werden het SCP ten behoeve van deze paragraaf over gebruikskwaliteit van culturele instellingen welwillend ter beschikking gesteld.

28 In de adressenbestanden bestaat voorts een sterke oververtegenwoordiging van vrouwen. Hoewel dit strookt met eerder SCP-onderzoek (De Haan en Knulst 2000), is die oververtegenwoordiging hier sterker. Ranshuysen wijst erop dat vrouwen mogelijk vaker degenen zijn die kaarten reserveren.

29 Overigens is het niet bekend wat bezoekers in een museum ervaren, en wat dat bij hen losmaakt. Er is een publicatie in voorbereiding waarin de verspreide informatie uit bestaand publieksonderzoek betreffende de eigenlijke museale ervaring geïnventariseerd wordt (Rodriguez Lopez 2002; zie eerder Haanstra 1992).

Literatuur

Appelman en Van den Broek (2002)
M. Appelman en A. van den Broek. Boek en markt. Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Planbureau, 2002.

Bax (1988)
E. Bax. Modernization and cleavage in Dutch society. A study of long term economic and social change. Aldershot: Avebury, 1988.

Beckers en Van der Poel (1989)
Th. Beckers en H. van der Poel. Vrijetijd tussen vorming en vermaak. Een inleiding tot de studie van de vrijetijd. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese, 1989.

Berenschot (2001)
Naar een ontknoping. Verkennend onderzoek evaluatie cultuurnotasystematiek. Utrecht: Berenschot, 2001.

Boot en Vochteloo (2002)
A. Boot en M. Vochteloo. Van pluriformiteit tot kwaliteit: doelstellingen van 25 jaar mediabeleid in Nederland. In: Informatie en informatiebeleid 20 (2002) 2 (10-20).

Van Bottenburg (2000)
M. van Bottenburg. Het topsportklimaat in Nederland. 's Hertogenbosch: Diopter, 2000.

Borgdorff (2002)
M. Borgdorff. Publieke omroepen vechten om begrip 'respect'. In: Trouw, 3 mei 2002.

Breedveld (2001)
K. Breedveld. Sport en bewegen. In: K. Breedveld en A. van den Broek (red.). Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsordening en tijdsbesteding. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (111-121).

Breedveld en Van den Broek (2001)
K. Breedveld en A. van den Broek (red.). Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsordening en tijdsbesteding. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.

Breedveld et al. (2002)
K. Breedveld, R. van der Meulen, H. van der Poel, R. Goossens, J. Lucassen en W. Ooijendijk. Periodieke rapportage sport 2002. Starteditie. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.

Van den Broek en De Haan (2000)
A. van den Broek en J. de Haan. Cultuur tussen competentie en competitie. Contouren van het cultuurbereik in 2030. Amsterdam/Den Haag: Boekmanstichting / Sociaal en Cultureel Planbureau. 2000.

Broekhuizen en Huysmans (2002)
J. Broekhuizen en F. Huysmans. Cultuur op het web. Het informatieaanbod op websites van musea en theaters. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.

Van der Burg en Van den Heuvel (1991)
J. van der Burg en J. van den Heuvel. Film en overheidsbeleid. Van censuur naar zelfregulering. Den Haag: Sdu, 1991.

CBS (1997)
Dagrecreatie 1995/'96. Centraal Bureau voor de Statistiek: Voorburg / Heerlen, 1997.
CBS (1999)
Musea 1997. Centraal Bureau voor de Statistiek: Voorburg / Heerlen, 1999.
Centraal museum (2000)
Publieksonderzoek Centraal museum. Utrecht: Centraal museum, 2000.
CIV (2001)
Jaarverslag 2000/2001. Utrecht: Centraal informatiepunt voetbalvandalisme, 2001.
Commissie publieksbereik hedendaagse kunst en musea (2000)
Minder & Meer! Oud en Nieuw publiek voor de kunst van gisteren, vandaag en morgen. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2000
Crum (1991)
B. Crum. Over de versporting van de samenleving. Reflecties over bewegingsculturele ontwikkelingen met het oog op sportbeleid. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1991).
Duijvestijn. en Schipper (1998)
H. Duijvestijn en F. Schipper. Kwaliteit sportaanbod. Amsterdam: Trendbox / NOC*NSF, 1998.
Ellemers (1984)
J. Ellemers. Pillarization as a process of modernization. In: Acta politica 19 (1984) (129-144).
Ex (2001)
S. Ex. Speech bij de presentatie van 'Minder en meer! Oud en nieuw publiek voor de kunst van gisteren, vandaag en morgen' (Commissie publieksbereik hedendaagse kunst en musea 2000) in De Balie, 15 maart 2001.
Geelen (2002)
J.-P. Geelen. Liever voetbal dan drama. In: *de Volkskrant*, 27 april 2002.
Van Gent (1995)
B. van Gent. Lessen in schoonheid. Opstellen over de samenhang tussen kunst en educatie. Amsterdam: Boom, 1995.
Van der Haak (1993)
K. van der Haak. De televisieprogrammering van de publieke omroep: een schets van het programmabeleid in de 70-er en in de 90-er jaren. In: K. Renckstorf et al. (red.). Communicatiewetenschappelijke bijdragen 1992-1993 (9-25). Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen, 1993.
De Haan (1997)
J. de Haan. Het gedeelde erfgoed; een onderzoek naar veranderingen in de cultuurhistorische belangstelling sinds het einde van de jaren zeventig. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1997.
De Haan (2001)
J. de Haan. Uitgaan. Het bezoek aan horeca, cultuur en sportwedstrijden. In: K. Breedveld en A. van den Broek (red.). Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsordening en tijdsbesteding. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (97-110).
De Haan en Breedveld (2000)
J. de Haan en K. Breedveld. Trends in determinanten in de sport. Eerste resultaten uit het AVO 1999. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.

De Haan en Knulst (2000)
J. de Haan en W. Knulst. Het bereik van de kunsten. Een onderzoek naar veranderingen in de belangstelling voor beeldende kunst en podiumkunst sinds de jaren zeventig. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
De Haan et al. (2001)
J. de Haan, A. van den Broek en K. Breedveld. Cultuur, recreatie en sport. In: De sociale staat van Nederland 2001. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (125-145).
Haanstra (1992)
F. Haanstra. Beleving en waardering van museumbezoek. Een onderzoek in drie historische musea. Amsterdam: Kohnstamm instituut, 1992.
De Hart et al. (2002)
J. de Hart, F. Knol, C. Maas-de Waal en T. Roes. Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.
Hellemans (1990)
S. Hellemans. Strijd om de moderniteit. Sociale bewegingen en verzuiling in Europa sinds 1800. Leuven: Universitaire pers Leuven, 1990.
Hemels (1991)
J. Hemels. De wankele krant. Dagbladen op de drempel van de informatiemaatschappij. In: J. Bardoel en J. Bierhoff (red.). Media: feiten, structuren (89-116). Groningen: Wolters-Noordhoff, 1991.
Van den Heuvel en Richards (1999)
M. van den Heuvel en G. Richards. Attractiepunten in Nederland. Een toekomstverkenning. Tilburg: Katholieke universiteit Brabant, vakgroep Vrijetijdswetenschappen, 1999.
Hiu (2002)
P.-U. Hiu. Dagbladcritici moeten zelf hun kritieken bevechten. In: *de Volkskrant*, 23 maart 2002.
Jansen (1987)
G. Jansen. Een roes van vrijheid. Kermis in Nederland. Amsterdam: Boom, 1987.
Janssen (1996)
S. Janssen. Kunst in de krant. De berichtgeving over kunst in Nederlandse dagbladen 1965-1990. Paper op de Sociaal-wetenschappelijke studiedagen, 11 en 12 april 1996.
Van Kalmthout en Janssens (2002)
J. van Kalmthout en J. Janssens. Verenigingsmonitor 2001. De stand van zaken in de sportvereniging. Arnhem: NOC*NSF, 2002.
De Klerk (2002)
M. de Klerk. Rapportage gehandicapten 2002. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002 (SCP-publicatie 2002/10).
Kruijt (1957)
J. Kruijt. Levensbeschouwing en groepssolidariteit in Nederland. In: Sociologisch jaarboek 11(1957) (29-65) .
Kruijt (1959)
J. Kruijt. Verzuiling. Zaandijk: Heijnis, 1959.
Kunsten'92 (2001)
Kunsten'92. Brief aan de leden van de commissie cultuur van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Amsterdam: Kunsten'92, 15 juni 2001.

Kunsten'92 (2001)
Advies voor de Cultuurnota ter discussie. Themanummer van Kunsten'92 Nieuwsbrief, februari 2001.
Kunsthal (2002)
Publieksonderzoek. Rotterdam: Kunsthal Rotterdam, 2002.
Laermans (1992)
R. Laermans. In de greep van "de moderne tijd". Modernisering en verzuiling, individualisering en het naoorlogse publieke discours van de ACW-vormingsorganisaties: een proeve tot cultuursociologische duiding. Leuven: Katholieke universiteit Leuven, 1992.
Van Lindert (1998)
C. van Lindert. Het bestuur springt in met frisse tegenzin. De stand van zaken wat betreft vrijwilligerswerk en -beleid in de sport. Arnhem: NOC*NSF/Chionis, 1998.
Lodi en Schuitemaker (1997)
G. Lodi en L. Schuitemaker. Beeldende kunst filosofie. Groningen: Filograph, 1997.
Lootsma (2002)
A. Lootsma. De procedures van de Raad voor Cultuur. In: Kunsten'92 nieuwsbrief 4 (2002) februari.
Lijphart (1976)
A. Lijphart. Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek (tweede druk). Amsterdam: J. de Bussy, 1976.
Van Maanen (1997)
H. van Maanen. Het Nederlands toneelbestel van 1945 tot 1995. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.
McQuail (1992).
D. McQuail. Media performance. Mass communication and the public interest. Londen: Sage, 1992.
Mommaas (2000)
H. Mommaas m.m.v. M. van den Heuvel en W. Knulst. De vrijetijdsindustrie in stad en platteland. Een studie naar de markt van belevenissen (WRR-voorstudie). Den Haag: Sdu, 2000.
Motivaction (1992)
Museum Het Rembrandthuis. Publieksonderzoek Lastman-tentoonstelling. Amsterdam: Motivaction, 1992.
Nikken (2002)
P. Nikken. Tien jaar Nederlandse kindertelevisie: Het aanbod van publieke en commerciële zenders voor kinderen van 12 jaar en jonger. In: Tijdschrift voor communicatiewetenschap 30 (2002) 1 (18-36).
NBT (1992)
Rembrandt-onderzoek: uitkomsten van een onderzoek onder bezoekers van de Rembrandt-tentoonstelling in het Rijksmuseum te Amsterdam 1991/1992. Leidschendam: Nederlands bureau voor toerisme, 1992.
NISB (2001)
Masterplan sportinfrastructuur. Arnhem: Nederlands instituut sport en bewegen, 2001.
NISB (2002)
Nederlands instituut sport en bewegen. De breedtesportimpuls in beeld. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2002.

NOS (2000).
Verschil maken. Concessiebeleidsplan 2000-2010. Hilversum: Nederlandse omroep stichting, 2000.
OCenW (1998)
Cultuurbeleid in Nederland. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen / Sdu, 1998.
OCenW (1999)
Cultuur als confrontatie. Uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001-2004. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen / Sdu, 1999.
OCenW (2000)
Cultuur als confrontatie. Cultuurnota 2001-2004. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen / Sdu, 2000.
OCenW (2001a)
Brief van de staatssecretaris van het ministerie van OCenW over het Cultuurnotastelsel, d.d. 18 mei 2001, ook opgenomen als kamerstuk, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27432, nr. 32
OCenW (2001b)
Wetsvoorstel wijziging van de wet op het primair onderwijs. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001.
Ooijendijk et al. (2002)
W. Ooijendijk, V. Hildebrandt en M. Stiggelbout. Trendrapport 2000-2001. Leiden: TNO, 2002.
Oosterbaan Martinius (1990)
W. Oosterbaan Martinius. Schoonheid, welzijn, kwaliteit. Kunstbeleid en verantwoording na 1945. Den Haag: Sdu, 1990.
Van der Poel (2001)
H. van der Poel. De gymaccommodatie. Dordrecht: Landelijke Contactraad/-Instituut voor lokale sport en recreatie, 2001.
Raad voor Cultuur (1999)
Cultuur voor culturen. Vooradvies Cultuurnota 2001-2004. Den Haag: Raad voor Cultuur, 1999.
Raad voor Cultuur (2000a)
Van de schaarste en de overvloed. Advies voor de Cultuurnota 2001-2004. Deel 0: Algemeen. Den Haag: Raad voor Cultuur, 2000.
Raad voor Cultuur (2000b)
Raad voor Cultuur. Van de schaarste ende overvloed. Advies voor de Cultuurnota 2001/2004. Deel 7: Dans. Den Haag: Raad voor Cultuur (2000).
Raad voor Cultuur (2000c)
Raad voor Cultuur. Van de schaarste ende overvloed. Advies voor de Cultuurnota 2001/2004. Deel 15: Theater. Den Haag: Raad voor Cultuur (2000).
Raad voor Cultuur (2001a)
Kiezen en verdelen. Evaluatie cultuurnota-systematiek. In: Rapport evaluatie werkzaamheden Raad voor Cultuur. Den Haag: Raad voor Cultuur, 2001.
Raad voor Cultuur (2001b)
Rapport evaluatie werkzaamheden Raad voor Cultuur. Den Haag: Raad voor Cultuur, 2001.
Raad voor de kunst (1991)
Om het bestaan van kwaliteit. Vooradvies ten behoeve van het tweede Kunstenplan. Den Haag: Raad voor de kunst, 1991.

Raad voor de kunst (1995)
Kunst op de groei. Vooradvies ten behoeve van de cultuurnota. Den Haag: Raad voor de kunst, 1995.
Ranshuysen (1997a)
L. Ranshuysen. De buren binnenhalen. regionaal publieksonderzoek Zuid-Kennemerland. Haarlem: Stichting musea Zuid-Kennemerland, 1997.
Ranshuysen (1997b)
Regionaal publieksonderzoek Gooise musea. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen, 1997.
Ranshuysen (1999a)
L. Ranshuysen. Handleiding publieksonderzoek voor podia en musea. Amsterdam: Boekmanstudies, 1999.
Ranshuysen (1999b)
Publieksonderzoek Delftse gemeente musea. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen (1999).
Ranshuysen (2001a)
L. Ranshuysen. Visies op de Raad voor Cultuur. In: Rapport evaluatie werkzaamheden Raad voor Cultuur. Den Haag: Raad voor Cultuur, 2001.
Ranshuysen (2001b)
L. Ranshuysen. Het publiek van kleine musea. Amsterdam: Nederlandse museumvereniging, 2001.
Ranshuysen (2001c)
L. Ranshuysen. Publieksonderzoek in de Vlaamse musea 2001. Brussel: ministerie van de Vlaamse gemeenschap, 2001.
Ranshuysen (2002a)
Imago-onderzoek vlakke vloertheaters. Het imago van vijf theaters bij eigen publiek, schouwburgpubliek en CJP-houders. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen, 2002.
Ranshuysen (2002b)
Onderzoek publiek en pashouders theater Lantaren/Venster 2001/2002. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen, 2002.
Ranshuysen en Elfers (2001)
L. Ranshuysen en A. Elfers. Evaluatie *In Mokum staat een huis*: Joods historisch museum voor kinderen. Rottedam: Bureau Letty Ranshuysen, 2001.
Ranshuysen en Elfers (2002)
L. Ranshuysen en A. Elfers. Op zoek naar nieuwe vormen van publiekswerving voor theater Lantaren/Venster. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen (werktitel, in voorbereiding).
RKS (1997)
Nota Multicultureel kunstbeleid. Rotterdam: Rotterdamse kunststichting, 1997.
RKS (1998)
Vijftien aanbevelingen nota multicultureel beleid (gewijzigde versie, bijlage bij brief van RKS aan wethouder Kombrink dd. 28 mei 1998). Rotterdam: Rotterdamse kunststichting, 1998.
Rodriguez Lopez (2002)
A. Rodriguez Lopez. Op zoek naar 'the real thing'. Wat beleeft het publiek in een kunstmuseum? Een verkenning van literatuur en onderzoek. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (in voorbereiding).

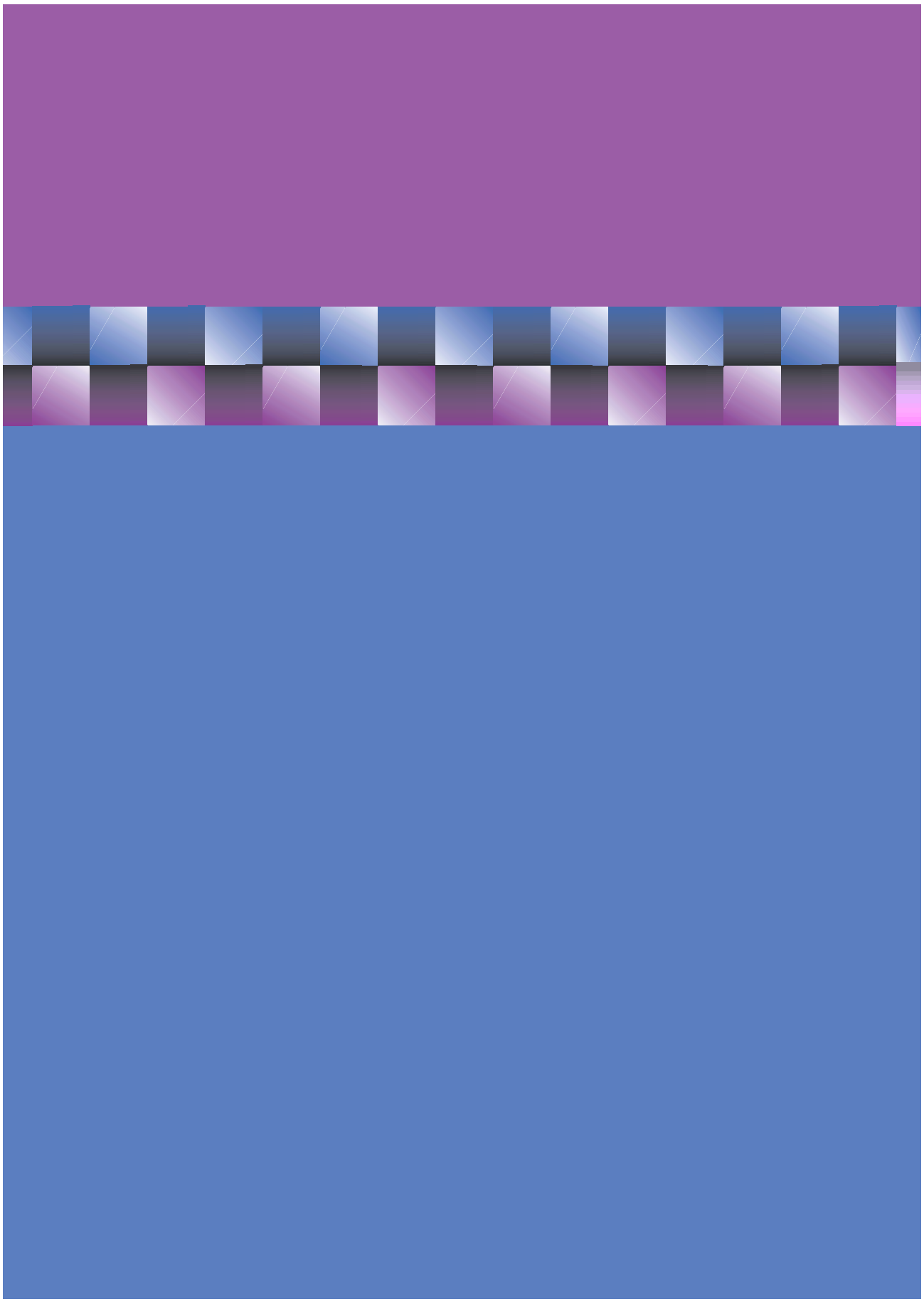
Schatz en Schulz (1992).
H. Schatz en W. Schulz. Die Qualität von Fernsehprogrammen. In: Media Perspektiven (1992) 11 (690-712).
Schouten (2002)
F. Schouten. Peiling sportbeoefening 2001. Arnhem: NOC*NSF, 2002.
SCP (1998)
Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale verandering. Rijswijk/ Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Elsevier bedrijfsinformatie, 1998.
SCP (2000)
Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
SCP (2001)
De sociale staat van Nederland 2001. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
Van Stegeren (2002)
T. van Stegeren. Stop zwakke kranten in publiek bestel. In: NRC Handelsblad, 25 april 2002.
Stuivenberg (2002)
R. Stuivenberg. Theaterkritiek in de verdrukking. In: Theatermaker 6 (2002) 3 (34-36).
Thijs (2001)
D. Thijs. 50 jaar televisie. In: Plus 12 (2001) 9 (90-95).
TK (1999/2000)
Handelingen 1999-2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26591, nr. 25.
TK (2001/2002)
Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor het jaar 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28000 VIII, nr. 18.
TRN (2001)
Bezoekersaantallen toeristische attracties 1995-2000. Leidschendam: Toerisme recreatie Nederland, 2001.
Veldkamp (1999)
Mediagebruik etnische publieksgroepen 1998 (tekstrapport). Amsterdam: Veldkamp marktonderzoek, 1999.
Vochteloo en Emons (1995)
M. Vochteloo en J. Emons. Diversiteit in beeld: Een model voor onderzoek naar diversiteit van het programma-aanbod op televisie. In: K. Renckstorf et al. (red.). Communicatiewetenschappelijke bijdragen 1994-1995 (49-73). Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociologie, 1995.
Vuijsje en Wouters (1999)
H. Vuijsje en C. Wouters. Macht en gezag in het laatste kwart: inpakken en wegwezen (een uitgave ter gelegenheid van 25 jaar SCP). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999.
VWS (1996)
Wat sport beweegt. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1996.
VWS (1999a)
Kansen voor topsport. Het topsportbeleid van de rijksoverheid. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1999.

VWS (1999b)
Breedtesportimpuls. Brief van de staatssecretaris van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over Breedtesport, ook opgenomen als kamerstuk, Tweede Kamer, vegaderjaar 1998/1999, 26632, nr. 1.
VWS (2001a)
Sport, bewegen en gezondheid. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2001.
VWS (2001b)
Schoolzwemmen. Brief van de staatssecretaris van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ook opgenomen als kamerstuk, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2002, 27696, nr. 6.
Wils (2001a)
P. Wils. Prins zal koning worden. In: Landelijk contact (2001) 6 (14-15).
Wils (2001b)
P. Wils. Zwembadbranche klaar voor kwaliteitsslag. In: Landelijk contact (2001) 6 (25-27).
Van der Wouw en Schellekens (1997)
B. van der Wouw en J. Schellekens. Elk museum een eigen publiek. Middelburg: Zeeuwse raad voor volksgezondheid, maatschappelijke ontwikkeling en cultuur, 1997.

11 Justitie en strafrechtpleging

Cora Maas

11.1	Veiligheid, politie en justitie in de media	631
11.2	Kwaliteit van veiligheid	635
11.2.1	Slachtoffers en het voorkomen van misdrijven	637
11.2.2	Opsporing en handhaving	640
11.2.3	Vervolging en berechting	648
11.3	Het perspectief van de burger	655
11.3.2	Bezorgdheid over criminaliteit	656
11.3.2	Onveiligheidsgevoelens	662
11.3.3	De dienstverlening van de politie	665
11.3.4	De kwaliteit van vervolging en berechting	672
11.4	Slotbeschouwing	675
	Bijlagen	679
	Noten	685
	Literatuur	688



Inleiding

Op het terrein van justitie onderscheidden Van der Doelen en Fijn (1996) vier clusters van kwaliteit: kwaliteit van beleid, van wetgeving, van bedrijfsvoering en van uitvoering. In dit hoofdstuk richt de aandacht zich op het beleid en de uitvoering. Daarbij krijgt net als in de andere hoofdstukken de perceptie van het publiek een belangrijke plaats.

Het terrein wordt afgebakend als dat van veiligheid en criminaliteit en voorzieningen van politie en justitie. Paragraaf 11.1 behandelt het beeld hiervan dat vooral in de media en in de politiek naar voren komt.

Paragraaf 11.2 belicht de prestaties van het systeem. De aandacht richt zich op de beleidsstrategie en de resultaten op het gebied van preventie, de (strafrechtelijke) rechtshandhaving en de strafrechtstoepassing. De mate waarin de overheid erin slaagt misdrijven te voorkomen, op te lossen, en daders – gerechtvaardigde – straffen op te leggen, alsmede de effectiviteit en efficiëntie van de voorzieningen op het onderhavige terrein zijn hier als indicatoren van kwaliteit te zien.

In paragraaf 11.3 volgt het oordeel van de bevolking over veiligheid, politie en justitie. Dit komt onder meer aan de orde aan de hand van het onderzoek dat het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) recentelijk uitvoerde. Factoren die de kwaliteit en het oordeel van burgers over de kwaliteit beïnvloeden, krijgen ook een plaats in de paragraaf.

Paragraaf 11.4 bevat de slotbeschouwing waarin een aantal centrale aspecten van de kwaliteit zoals die feitelijk op de verschillende terreinen wordt gerealiseerd, en (de kloof met) het oordeel van de bevolking kort worden behandeld.

11.1 Veiligheid, politie en justitie in de media

Criminaliteit, onveiligheid en de aanpak door de politie en justitie staan al geruime tijd in het brandpunt van de belangstelling. Het lijkt soms dat er geen dag voorbij gaat waarop de media niét indringend berichten over criminaliteit en geweld, over gebreken in de aanpak van criminaliteit, over opzienbarende strafzaken tegen grote (vermoedelijke) drugshandelaren of over geruchtmakende delicten als beurs- of bouwfraude of zedendelicten. Een inhoudsanalyse zou dit hoofdstuk dan ook te buiten gaan. Zo uit de berichten zelf al niet een uitgesproken negatief beeld rijst, dan ontstaat dit wel in het vervolg op de berichtgeving, in discussies waarin emoties en onbegrip worden geuit, in Kamervragen waarin de minister om uitleg wordt gevraagd, of in voorstellen voor het treffen van krachtige maatregelen. Het is opmerkelijk dat er steeds opnieuw en onverwacht incidenten lijken op te treden, die sterke verontwaardiging wekken. Het ministerie van Justitie in het eerste kabinet Kok kende ook zelf een reeks van incidenten rond het gebruik van ongeoorloofde opsporingsmethoden, de problemen over de verantwoordelijkheden van het openbaar ministerie, het asielbeleid en de vervolging van de Surinaamse ex-legerleider Bouterse.

Wat verder terugkijkend is het nog verwonderlijk dat een vrij lange periode verstreek alvorens het probleem ter discussie kwam. De toename van de geregistreerde misdrijven deed zich al vanaf halverwege de jaren zestig in versterkte mate voor, terwijl pas halverwege de jaren tachtig omvangrijke beleidsplannen voor de aanpak van criminaliteit en onveiligheid tot stand kwamen. De veelvoorkomende criminaliteit kwam toen in de media en in de maatschappelijke discussie sterker op de voorgrond te staan. De doelstellingen van de politiek werden explicieter – Nederland moet veiliger – en in de berichtgeving en discussies in de media zijn de aspiraties hoger geworden. In de verkiezingen van 2002 was criminaliteit een belangrijk thema.

Ook deskundigen uiten zich vaak weinig geruststellend over het vraagstuk. Zo spreekt Hoogerwerf over de rechtsstaat die "wankelt als een flatgebouw bij een lichte aardbeving. De gedoogcultuur heeft de rechtsstaat ondermijnd. Sinds het begin van de jaren tachtig is het aantal geweldsmisdrijven volgens de politiestatistiek meer dan verdubbeld. Het openbaar ministerie wordt herhaaldelijk op vormfouten en andere blunders betrapt. Grote ondernemingen die de wet overtreden, komen weg met een schikking. Drugssmokkelaars en andere criminelen worden meer dan eens wegens gebrek aan celruimte vrijgelaten." (NRC *Handelsblad*, Opinie, 26 februari 2002). Hoogerwerf vervolgt: "De gesignaleerde gebreken in het politieke systeem roepen bij burgers ergernis en woede op en ook een gevoel van onzekerheid. Dit is temeer het geval bij mensen die toch al onzeker zijn door allerlei maatschappelijke veranderingen. Daartoe behoren de gang van de economische conjunctuur, de beurskoersen, de dreiging van terrorisme sinds 11 september en de steeds meer multi-etnische en multiculturele samenstelling van de Nederlandse bevolking."

De onvrede heeft misschien niet slechts criminaliteit en tekortschietend recht als voedingsbodem. De Mulder (2000), directeur van de Onderzoeksschool maatschappelijke veiligheid, veronderstelt dat de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten hierin een rol hebben gespeeld. Hij meent dat de aanslagen een traumatische uitwerking hadden (zie hierover verder § 11.3).

De berichtgeving over de criminaliteit en justitie in de media waren voor strafrechtjurist De Roos aanleiding vast te stellen dat er bij het publiek een algemene onvrede met betrekking tot het recht en de veiligheid bestaat. Hij wijdde de publicatie *Het grote onbehagen. Emotie en onbegrip over de rol van het strafrecht* hieraan (De Roos 2000a). Het onderwerp kwam vervolgens aan de orde op een studiedag en werd uitvoerig bediscussieerd in het Nederlands juristenblad. Deze discussie passeert hier kort de revue.

De Roos acht een grote aandacht van de bevolking voor de strafrechtspleging en het meeleven met slachtoffers op zichzelf zeer begrijpelijk en terecht, maar deze aandacht blijkt tot onvrede te leiden als de uitkomst van het strafproces een andere is dan verwacht of gehoopt. Volgens De Roos is de onvrede vaak terug te voeren op onbegrip (De Roos, 2000b). De remedie ziet hij vooral in meer openheid van justitie. De grote afstand die nu bestaat tussen het wetenschappelijk juridisch debat en de publieke en politieke discussie brengt het gevaar met zich mee dat de legitimiteit van het strafrechtelijk optreden vermindert.

De voorzitter van het College van procureurs-generaal, De Wijkerslooth (2000), meent dat het feit dat het strafrecht pas achteraf optreedt, als het kwaad al is geschied, bijdraagt aan de onvrede. Het strafrecht kan het veroorzaakte leed immers nooit volledig ongedaan maken. Daarnaast zou de publieke opinie snel geneigd zijn te concluderen dat de politie en het openbaar ministerie niet serieus en vakkundig werken, indien in relatief ernstige gevallen daders niet gevonden kunnen worden of als er geen sluitend bewijs tegen verdachten is. Grenzen aan wat de opsporing kan en vermag, worden door het publiek eigenlijk niet geaccepteerd. Tegelijkertijd is er echter kritiek als de grenzen van de opsporing niét in acht worden genomen, zoals tijdens de Eurotop in Amsterdam toen verdachten op discutabele juridische gronden werden aangehouden of in het geval van het fouilleren van mensen (in de Millinxbuurt). Het publiek accepteert volgens De Wijkerslooth fouten echter vooral moeilijk als deze het gevolg zijn van slechte planning (cellencapaciteit), bureaucratie (vormfouten) of een gebrek aan inleving in het slachtoffer.

Van den Brink (2000) stelt hier tegenover dat de juridische professie te weinig oog heeft voor maatschappelijke ontwikkelingen. Hij wijst op de toename van de gevoeligheid voor leed en tegenslag, vooral als "de geestelijke of lichamelijke integriteit van mensen wordt aangetast", zoals door geweld gebeurt. Het opinieklimaat is punitiever geworden, er is een grotere behoefte ontstaan aan vergelding, en de verontwaardiging als straf achterwege blijft, is gegroeid. Voor Van den Brink is de centrale vraag veeleer hoe deze maatschappelijke noties en ervaringen van buiten de rechtszaal meer in de professionele juridische systematiek tot uiting kunnen komen. Ook Kalsbeek (2000), op dat moment nog PvdA-Kamerlid, is van mening dat strafrechtsgeleerden "met hun eeuwige bezwaren" te veel aan de zijlijn staan.[1]

Het volgende biedt een impressie van de thema's die in de algemene media als zorgwekkend naar voren komen.

Geweld

Hierbij kan het gaan om uiteenlopende kwesties als de omvang van de (gewelds)-criminaliteit (neemt die nu wel toe of niet) en ernstige voorvallen op specifieke locaties. Voorbeelden van de laatste categorie zijn de ernstige incidenten met 'zinloos geweld' – de namen van de slachtoffers staan in het geheugen gegrift – en ernstige zedenzaken, zoals die van de serieverkrachter in het groene gebied tussen Utrecht, Groenekan, De Bilt, Zeist en Bunnik, die ondanks de grote inzet van politie zonder resultaat bleef.[2] Daarnaast kregen zedenmisdrijven met jonge kinderen veel aandacht. Deze waren bij de begrotingsbehandeling van 2001 aanleiding voor de Kamerfracties nieuwe maatregelen voor te stellen voor de bestraffing en behandeling van zedendelinquenten.[3]

Drugs

Ten aanzien van softdrugs is een steeds terugkerende vraag hoe om te gaan met de tegenstrijdigheid van het gedogen van de verkoop van kleine hoeveelheden, maar niet van de levering en bevoorrading van de coffeeshops. In de afgelopen jaren verzochten verschillende gemeenten experimenten te mogen starten met het regelen van de aanvoer van softdrugs 'aan de achterdeur van de coffeeshops'. Het probleem is dat het regelen daarvan op gespannen voet staat met de internationale verdragen.

Van recente datum is de aandacht voor drugskoeriers, de bolletjesslikkers, die na aanhouding uit voorlopige hechtenis werden ontslagen of die de opgelegde straf niet volledig uitzaten. Dit probleem veroorzaakte veel commotie. In het debat over de drugssmokkel via Schiphol bleek dat laat was gereageerd op waarschuwingen dat de situatie uit de hand was gelopen. De hoogleraar strafrecht Mevis (Erasmus universiteit) merkte in het Nederlands juristenblad op, dat voor een beperkte groep bolletjesslikkers de halve penitentiaire wetgeving en praktijk omver wordt gehaald (Mevis 2002). Naar zijn mening zou de aandacht beter uit kunnen gaan naar het in beslag nemen van de drugs die Nederland binnenkomen, dan naar deze koeriers die daarvan slechts een gering deel voor hun rekening nemen. Deze kritiek leidde vervolgens opnieuw tot discussie in de media.

Voorts is de positie van Nederland in het geding bij de productie van en handel in xtc. Dit kwam bijvoorbeeld tot uiting in de uitlevering van een discjockey aan de Verenigde Staten en het in beslag nemen van grote hoeveelheden drugs en grondstoffen. Zo werd op het symposium 'xtc en 't gewin' bekend dat in het jaar 2001 wereldwijd 26 miljoen xtc-pillen uit Nederland[4] in beslag werden genomen en grondstoffen voor een productie met een straatwaarde van 15 miljard euro. De procureur-generaal Steenhuis meldde dat de astronomische hoeveelheden geld die in de xtc-handel omgaan, het financiële stelsel van landen ernstig in gevaar kunnen brengen.

Criminaliteit van etnische minderheden

In de grote steden zijn er problemen rond vooral Marokkaanse en Antilliaanse jongeren. De politie van Rotterdam meldt dat van de 250 vorig jaar opgepakte straatrovers ruim 45% van Antilliaanse en 38% van Marokkaanse afkomst was. Straatroof van sieraden, geld en mobiele telefoons wordt in Rotterdam voor 99% gepleegd door "jonge daders die niet van origine afkomstig zijn uit Nederland" (NRC *Handelsblad*, 23 januari en 15 april 2002).

Kritiek op de rechterlijke macht

De kwaliteit van de strafrechtspleging lijkt men over het algemeen niet erg positief te beoordelen. Voorbeelden van moeilijk te accepteren situaties zijn nog steeds te geven. Zo ontstond eind verleden jaar opeens alarm, omdat zaken geseponeerd dreigden te worden vanwege een gebrek aan rechters en zittingscapaciteit.

Ook de beslissingen van de rechter zijn soms onderwerp van uitvoerige reacties in de media. Straffen in geruchtmakende en afschuwwekkende zaken worden veelal als te mild ervaren, zoals de zaken rond zinloos geweld. Een ander voorbeeld is de grote strafzaak tegen 'drugsbaron' Etiënne U. De rechter achtte hier in eerste instantie het ten laste gelegde bewezen en legde een forse vrijheidsstraf op. Het gerechtshof in hoger beroep kwam echter voor de belangrijkste feiten tot een vrijspraak, wat moeilijk was uit te leggen. Een opzienbarend voorbeeld is ook de veroordeling in de 'Puttense moordzaak' die tot vrijspraak van het Hof te Leeuwarden leidde. De twee inwoners van Putten waren in 1995 door het gerechtshof in Arnhem veroordeeld tot een celstraf van tien jaar. Het Hof uitte onder meer kritiek op de deugdelijkheid van de bewijzen en de lange duur van de verhoren.

De cellencapaciteit

In 2000 leidde het feit dat onverwacht een groot aantal cellen leeg bleek te staan, tot ophef. Het exacte aantal bleef onduidelijk, maar de planning werd in twijfel getrokken.[5] Nu doet zich opnieuw een tekort voor. Tussen oktober en december 2001 werden (135) gedetineerden vervroegd in vrijheid gesteld om plaats te maken in de gevangenissen. Mannen mochten gemiddeld 3,5 dag eerder naar huis, vrouwen 12 dagen. Door het cellentekort zaten bovendien 300 gedetineerden in politiecellen. De problemen ontstonden omdat de 103%-regeling was losgelaten.[6]

11.2 *Kwaliteit van veiligheid*

De overheid als geheel heeft in de afgelopen jaren aan het onderwerp kwaliteit toenemende aandacht gegeven. Deze komt onder andere tot uiting in de politieke verantwoording bij de nieuwe begroting, waarin op basis van het uitgangspunt van de VBTB (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) indicatoren voor de prestatie van het beleid worden ontwikkeld.

Het meten van kwaliteitsaspecten is niettemin nog in ontwikkeling. Niet voor alle beleidsartikelen zijn cijfers beschikbaar die een goed inzicht geven in de prestaties. Het blijkt bovendien lastig het geheel aan factoren dat voor criminaliteitsbeheersing van belang is, in indicatoren uiteen te leggen. Het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) zal zich hiervoor inspannen (WODC 2002).

Afzonderlijke instanties geven eveneens grotere aandacht aan de kwaliteit van de dienstverlening. De politie, bijvoorbeeld, ontwikkelt instrumenten als een politie-outputmonitor en doet onderzoek naar de tevredenheid van haar 'klanten'. Daarnaast functioneren er klachtencommissies (zie § 11.3) en rapporteert het Kwaliteitsbureau politie over de kwaliteitszorg van de politie. Dit bureau stimuleert het gebruik van instrumenten voor het meten van de resultaten en zal de *good practices* verzamelen voor (elektronische) uitwisseling tussen korpsen.[7]

Deze paragraaf kan slechts enkele aspecten behandelen. De basis voor de selectie is de vraag in hoeverre de overheid erin slaagt een zeker niveau van veiligheid in de publieke (en semi-publieke) ruimte te garanderen. Het directe belang voor de overheid is hier het tegengaan van feitelijke materiële en persoonlijke schade als gevolg van onveiligheid. Vrije toegankelijkheid van de (semi-)publieke ruimte, zonder het risico van confrontatie met onvoorspelbare en onbeheersbare gevaren, is een voorwaarde voor veilig maatschappelijk verkeer.[8] Maar er is ook een meer indirect belang dat betrekking heeft op de legitimiteit van het overheidshandelen. Haar optreden tegen criminaliteit dient ertoe het rechtsgevoel in de samenleving te bevestigen en eigenrichting te voorkomen.

Veiligheid is echter breder dan het ontbreken van criminaliteit. De Integrale veiligheidsrapportages van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) rapporteren sinds de eerste uitgave in 1993 niet alleen over criminaliteit en de beleving van onveiligheid, maar ook over andere aspecten, zoals rampen, branden en overstromingen. De afgelopen jaren kwamen juist deze aspecten in het centrum van de belangstelling te staan, eerst door de vuurwerkramp in Enschede en vervolgens door de cafébrand in Volendam (Eijlander en Van Gestel 2001). De oorzaken van de rampen en de rol van de overheid waren aanleiding voor een uitvoerige discussie in de media.[9] Daarop volgden de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 op het World trade center en het Pentagon, die internationale afhankelijkheden en kwetsbaarheden blootlegden. Ook in ons land leidden deze aanslagen vrijwel direct tot een actieplan voor terrorismebestrijding en veiligheid en tot maatregelen op het gebied van opsporing en de handhaving van de openbare orde. Een verstrekkend voorstel beoogde een verandering van de Grondwet en de opname van veiligheid als een 'nieuw' grondrecht, wat een zware verplichting voor de overheid zou inhouden om burgers tegen onveilige situaties en gebeurtenissen te beschermen (Kerkmeester 2002).

Veiligheid heeft voorts betrekking op de leefbaarheid. Het gaat dan om (drugs)overlast in de openbare ruimte, het verkeer, de woonomgeving en de winkelcentra (vernielingen, ordeverstoringen en overlast van uitgaansgelegenheden, zwervers, enz.). Deze aspecten zijn vaak de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid. Landelijk zijn er weinig objectieve gegevens over beschikbaar. De leefomgeving komt in dit hoofdstuk wel aan de orde in de derde paragraaf, waar het gaat om het oordeel van de bevolking over de kwaliteit.

Deze paragraaf behandelt de feitelijke kans voor burgers slachtoffer te worden van een misdrijf, de geregistreerde criminaliteit en het strafrechtelijk vervolg daarop. Als criteria voor kwaliteit is gekozen voor de mate waarin de overheid misdrijven kan voorkomen, misdrijven kan oplossen en straffen oplegt.

11.2.1 Slachtoffers en het voorkomen van misdrijven

Het beeld uit de slachtofferenquêtes is dat ruim een kwart van alle inwoners van 15 jaar en ouder jaarlijks slachtoffer wordt van een of meer misdrijven. Sinds de aanvang van deze enquêtes in 1978 is dit percentage niet sterk veranderd. Tabel 11.1 geeft een overzicht van de aantallen naar soort misdrijf sinds 1992.[10] Deze aantallen geven een indruk van het mogelijk beroep van burgers op politiële en justitiële instanties.

Tabel 11.1 Delicten in Nederland tegen burgers, op basis van slachtofferonderzoek, 1992-2000 (in aantallen x 1.000)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
totaal	4.460	4.439	4.533	4.506	4.006	4.544	4.691	4.781	4.674
gewelddelicten	972	849	866	842	722	860	954	998	896
seksuele delicten	163	182	202	157	134	200	193	181	157
mishandeling	273	217	181	257	159	196	270	242	197
bedreiging	536	450	483	428	430	464	491	575	541
vermogensdelicten	1.895	1.819	1.874	1.980	1.673	1.853	1.812	1.703	1.791
inbraak	182	218	204	229	165	168	107	132	125
fietsdiefstal	658	586	691	671	634	748	780	701	770
diefstal uit auto	267	300	228	251	209	249	193	241	239
autodiefstal	42	29	26	31	24	25	21	25	31
zakkenrollerij	235	229	259	286	192	206	228	215	211
overige diefstal	512	458	466	512	449	458	483	389	416
vernielingen	1.408	1.609	1.559	1.496	1.447	1.656	1.759	1.887	1.796
beschadiging van auto	821	946	879	875	875	882	957	1.071	1.028
overige vernielingen	587	663	679	620	572	774	802	816	768
doorrijden na ongeval	185	162	234	188	164	174	165	193	191

Bron: CBS (1992-1996: Enquête rechtsbescherming en veiligheid); POLS (1997-2000)

De *registraties van de criminaliteit door de politie* leveren een ander beeld op; deze cijfers bestrijken bovendien een veel langere periode. In de jaren zestig bedroeg het aantal geregistreerde misdrijven nog zo'n 135.000. Aan het eind van de jaren negentig was het opgelopen naar 1,3 miljoen misdrijven, een toename met bijna een factor tien (zie tabel B11.2 in de bijlage bij dit hoofdstuk). Vooral in de periode 1970 tot 1985 is het niveau sterk gestegen, daarna is er een geringere toename (Huls et al. 2001). Bij de interpretatie hiervan dient men met verschillende factoren rekening te houden, zoals de verbeterde registratie en de toegenomen aangiftebereidheid van burgers.[11] Opvallend in de ontwikkeling is de minder sterke stijging vanaf de tweede helft van de jaren tachtig en de daaropvolgende stabilisatie en daling van in het bijzonder de vermogenscriminaliteit.[12] Vooral voor deze vorm van criminaliteit zijn de inspanningen voor preventie, waaronder die van het Politiekeurmerk veilig wonen, waarschijnlijk belangrijk geweest. Tabel B11.3 in de bijlage geeft een indruk van de omvang van de preventieve inspanningen van burgers.

Geweldsmisdrijven tonen evenals de brede categorie van vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde en het gezag (waaronder ook openlijke geweldpleging valt) na 1995 een verdere stijging. In 2000 bedroeg het aantal geregistreerde vernielingen (beschadiging van auto's, openbare gebouwen en openbaar vervoer) en misdrijven tegen de openbare orde en het gezag 190.000. In de categorie seksuele delicten (waaronder aanranding en verkrachting) zijn na 1985 de overige seksuele misdrijven toegenomen van 1.100 naar 2.500; hieronder vallen ontucht en seksuele contacten met kinderen. Diefstal met geweld, dat in de classificatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onder geweldscriminaliteit wordt begrepen, nam tussen 1995 en 1998 af, maar toonde in 1999 en 2000 weer een toename. Het aantal is in 2000 18.600.

Geweldscriminaliteit is een heterogene categorie. Niet van alle vormen bestaat een goed beeld. Geweld op straat wordt nu uitvoerig geïnventariseerd (Terlouw et al. 1999; Beke et al. 2001). Recentelijk kwamen ook gegevens beschikbaar over de mate waarin beroepsgroepen die in de (semi-)openbare ruimte werkzaam zijn, geweld en agressie ondervinden (Middelhoven en Driessen 2001). 71% van de werknemers kreeg in een jaar tijd met verbaal geweld te maken, 31% met serieuze bedreigingen en 28% met fysiek geweld. 1,2% raakte echt verwond. Treinconducteurs en de politie werden het meest met geweld geconfronteerd. Ook gevangenbewaarders (PIW'ers), medewerkers van de sociale dienst, huisartsen, verplegend personeel, verkopers en taxichauffeurs kregen er veel mee te maken. De politie heeft vergeleken met andere beroepsgroepen, te maken met veel onvoorspelbare en onverwachte werksituaties en loopt vooral tijdens nachtdiensten een relatief groot risico.[13]

Geweld komt ook tot uiting in de huiselijk sfeer. Huiselijk geweld wordt gedefinieerd als lichamelijk, waaronder seksueel, en psychisch gebruik van geweld door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer. Onder de huiselijke kring vallen ook personen die niet direct tot het gezin behoren, maar tot de vriendenkring van het slachtoffer of haar/zijn huisgenoten. De ontwikkeling van huiselijk geweld kan met de huidige registratie van gewelddelicten echter niet eenduidig worden beschreven.

Op de vraag welke (preventieve) aanpak van geweldscriminaliteit geschikt is, en de vraag of een specifieke aanpak voor verschillende vormen van geweld wenselijk is, is nog geen bevredigend antwoord voorhanden.[14]

Het *risico* slachtoffer te worden van criminaliteit is erg ongelijk gespreid over wijken.[15] Bovendien kennen wijken met een hoge criminaliteit vaak een cumulatie van onveiligheids- en sociale problemen.[16] Analyses van SCP leren dat buurtkenmerken als een hoge uitkeringsafhankelijkheid, een laag gemiddeld inkomen, een hoog percentage minderheden en veel verhuizingen, gepaard gaan met een grotere kans op slachtofferschap en ook met een hogere beleving van onveiligheid (Maas-de Waal 2002; Maas-de Waal en Wittebrood 2002).

Van de *zware criminaliteit*, zoals zedenmisdrijven, mensenhandel en vuurwapencriminaliteit, de computercriminaliteit en de financieel-economische criminaliteit is het beeld in het algemeen versnipperd. Vooral de financiële criminaliteit, waaronder verschillende vormen van fraude en witwaspraktijken, zou in Nederland inmiddels een flinke omvang hebben. Dit geldt eveneens voor computercriminaliteit, waaronder een diversiteit aan misdrijven valt, variërend van kinderporno, fraude en spionage tot schending van auteurs- en octrooirechten. Ook voor de bestrijding van terrorisme zijn de gegevens nog onvoldoende op de ontwikkelingen afgestemd. Dit komt naar voren in de strategische verkenning *Justitie over morgen* (Justitie 2001). De bestrijding en opsporing vragen bovendien veel technische kennis en zullen soms supranationaal moeten plaatsvinden. Over de internationale georganiseerde criminaliteit spreekt de strategische verkenning van "extreem harde organisaties uit vooral voormalig Joegoslavië, de voormalige USSR en Latijns-Amerika". De drugshandel vervult hierin al langere tijd een centrale plaats.

De stabiele marktprijzen van drugs worden gezien als een aanwijzing dat de bestrijding van de internationale drugshandel de afgelopen twintig jaar maar een beperkt effect had: de aanvoer van drugs had kennelijk niet onder de aanpak te leiden. Nederland neemt in Europa samen met Groot-Brittannië voor de meeste drugs een hoge plaats in op de ranglijst van inbeslagnames. De Internationale raad voor de narcoticacontrole van de Verenigde Naties maakt zich in zijn rapport over het jaar 2000 zorgen over de positie van Nederland in Europa als producent van drugs. In het jaarlijkse overzicht van criminele activiteiten die bedreigend zijn voor het Verenigd Koninkrijk, het 2001 UK *Threat assessment*, wordt Nederland genoemd als het Europese land dat de meeste xtc produceert. De rapportage van de Britse National criminal intelligence service (NCIS) ziet Nederland voor softdrugs, cocaïne en xtc als punt van samenkomst van veel lijnen van de internationale handel in drugs (NCIS 2002). De opsporing van drugscriminaliteit heeft in de regio's en de districten te weinig priori-teit waardoor het probleem landelijk moet worden aangepakt (Justitie 2001).

Het is duidelijk dat het cijfermateriaal en daardoor het beeld van de criminaliteit op specifieke onderdelen gebreken vertoont. Dit maakt een oordeel over de kwaliteit van de beleidsuitkomsten bij voorbaat al niet goed mogelijk. Op een algemener niveau zijn er wel mogelijkheden, zoals aan de hand van ophelderingspercentages en andere prestatiecijfers die betrekking hebben op de politie en justitie, en daarnaast aan de hand van het productievolume van politie en justitie (zie hoofdstuk 2).

Een veelheid aan (maatschappelijke) factoren beïnvloedt de aard en de omvang van de criminaliteit. Een *preventieve aanpak* sluit sterk aan bij de oorzaken. In die van veelvoorkomende criminaliteit spelen interne controle (zelfcontrole, normbesef en geweten), externe sociale controle (informeel en (semi-)formeel toezicht door toezichthouders en de politie) en kenmerken van de omgeving (de gelegenheidsstructuur) een rol. Zowel het toezicht als ingrepen in de gelegenheidsstructuur hebben sinds de

tweede helft van de jaren tachtig succesvolle preventieve maatregelen opgeleverd om inbraak, diefstal en vernielingen tegen te gaan, zoals het aanbrengen van technische belemmeringen in het hang- en sluitwerk van woningen (tabel B11.3 in de bijlage). Voor gewelddelicten geldt dit minder. Preventieve maatregelen van gemeenten en horecabedrijven, in de vorm van gedragsregels en toezicht en het afsluiten van convenanten, zijn van relatief recente datum. Over de effectiviteit van massamediale campagnes, het inleveren van slag- en stootwapens, en het cameratoezicht in uitgaansgebieden is nog weinig bekend. Daarbij concludeerde de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP), dat de samenwerking tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld op het gebied van veiligheid in de praktijk nog weinig inhoudt.[17] Burgers en bedrijven zijn geneigd de verantwoordelijkheid te exclusief bij de overheid te leggen en over een afbakening van taken bestaat onduidelijkheid.

Op het terrein van preventie heeft de private of particuliere beveiliging aan belang gewonnen.[18] Deze ontwikkeling was het gevolg van de afnemende capaciteit van de politie voor preventie, de afname van sociale controle, een groter bewustzijn van preventie in het bedrijfsleven en stimulering door de overheid. In de nota *Criminaliteitsbeheersing. Investeren in een zichtbare overheid* (TK 2000/2001a)[19] wordt naar voren gebracht dat de informatie over preventie die nu beschikbaar is, beter benut zou moeten worden. Aangekondigd is dat hiervoor een kenniscentrum zal worden opgericht.

11.2.2 *Opsporing en handhaving*

De kwaliteit van de strafrechtelijke interventie kan worden bezien aan de hand van meerdere aspecten: de zekerheid, de snelheid, de strengheid en het rechtsgehalte van de interventie. In het bestek van dit hoofdstuk krijgt het aspect van zekerheid het accent.

Uit de nota *Criminaliteitsbeheersing* blijkt dat veel werk moet blijven liggen. De nota spreekt van een grote mate van non-interventie en een groot handhavingstekort. Dit is eenvoudig getalsmatig te illustreren. Een gebruikelijke voorstelling van het strafrechtelijk systeem is die van een trechter of een zeef. Tussen de omvang van de criminaliteit uit slachtofferenquêtes, de criminaliteit die de politie registreert, en de zaken die politie en justitie daadwerkelijk behandelen, bestaan grote verschillen. De schifting is boven in de trechter het grootst. In het jaar 2000 was de bevolking jaarlijks slachtoffer van meer dan 4,5 miljoen delicten. Delicten tegen bedrijven en delicten zonder slachtoffers zijn daarin niet meegeteld; het totale aantal dient naar schatting nog te worden verdubbeld. Ruim 1,5 miljoen voorvallen worden bij de politie gemeld.[20] Zij registreert er zo'n 1,3 miljoen (incl. misdrijven tegen bedrijven en misdrijven zonder slachtoffer) en zij heldert er 191.000 op. De rechter doet 111.000 zaken af. Het aantal vrijheidsstraffen dat wordt opgelegd, bedraagt zo'n 45.000.[21] Het aantal strafbare feiten dat de strafrechtsketen bereikt en uiteindelijk tot een formele rechterlijke sanctie leidt, is dus slechts een fractie van het totale aantal strafbare feiten dat in Nederland wordt gepleegd.

Opgehelderde misdrijven en gehoorde verdachten

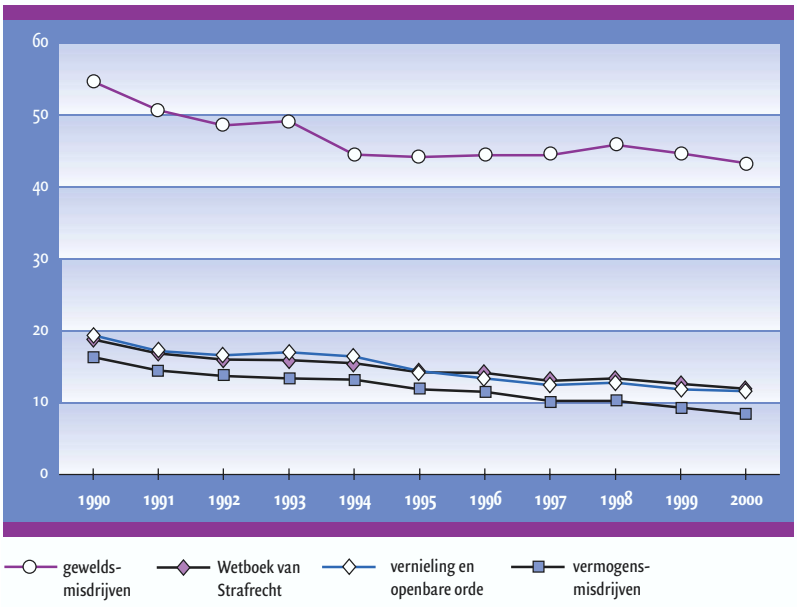
Tegenover de vertienvoudiging van de geregistreerde criminaliteit in veertig jaar staat een verdrievoudiging van het aantal opgehelderde zaken. In procenten van het aantal geregistreerde misdrijven is er sprake van een aanzienlijke daling in het aandeel opgehelderde misdrijven.[22] Het percentage voor het laatstbekende jaar, 2000, bedraagt 14,6%: van de 1,3 miljoen misdrijven waarvan de politie proces-verbaal opmaakte, werden er 191.000 opgelost.

Als maat voor kwaliteit heeft het ophelderingspercentage een aantal bezwaren. Het is gevoelig voor bepaalde verkeersmisdrijven (alcoholcontroles en snelheidsovertredingen). In die gevallen is op het moment dat de politie proces-verbaal opmaakt, de zaak immers opgehelderd. Verder spelen veranderingen in het criminaliteitspatroon een rol. Wiebrens en Essers (1999) hebben erop gewezen dat per opgehelderd delict er nu vaker dan vroeger meerdere daders worden aangehouden. Dit blijkt vooral zo te zijn in de criminaliteit die prioriteit bij de politie heeft, geweld en jeugdcriminaliteit. Niettemin stelde Rovers (1999a) vast dat in relatie tot het aantal executieve politieambtenaren tussen 1984 en 1999 niet alleen het aantal opgehelderde misdrijven daalde (-35%), maar ook het aantal verdachten (-19%). Bovendien zou het aantal complexe zaken toenemen, wat het ophelderingspercentage negatief beïnvloedt. Ten slotte speelt een rol dat het opsporingsbeleid meer dan vroeger gericht is op een hoog aantal aanhoudingen en veroordelingen en minder op het 'doorrechercheren'. Dit houdt in dat men minder terug in de tijd zoekt naar feiten die de verdachte eerder pleegde (en die dan alsnog worden opgelost).

Het ophelderingspercentage dient in ieder geval te worden gedifferentieerd naar soort en zwaarte van de zaken, en daarbij dient ook het aantal gehoorde verdachten te worden betrokken.[23] In de toekomst zal het deel moeten uitmaken van een reeks indicatoren, voor zowel output (resultaten van diensten en producten) als outcome (de invloed van politiediensten op veiligheid, leefbaarheid en maatschappelijke integriteit).[24]

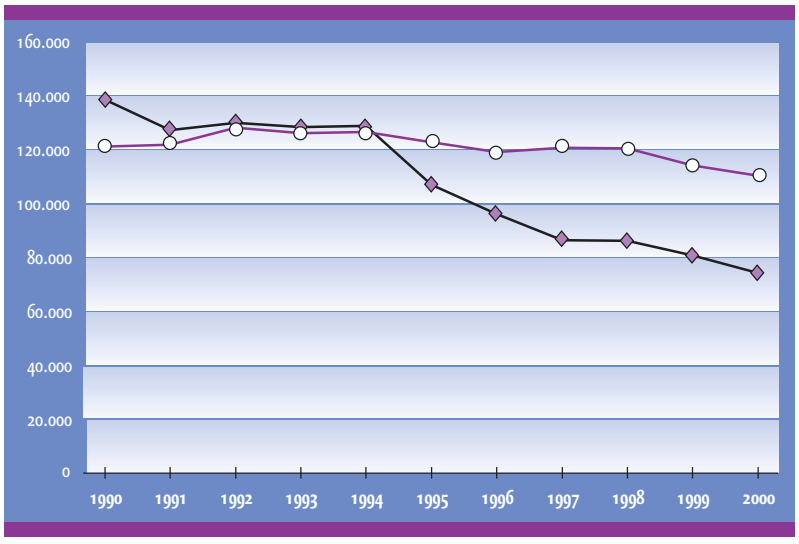
Figuren 11.1 tot en met 11.4 illustreren de ontwikkeling in het afgelopen decennium van het aantal opgehelderde zaken en de relatie met het aantal gehoorde verdachten voor misdrijven uit het Wetboek van strafrecht en afzonderlijk voor vermogenscriminaliteit, geweldscriminaliteit en vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde. Het aantal verdachten blijkt verhoudingsgewijs te zijn toegenomen.

Figuur 11.1 Opheldering van misdrijven tegen het Wetboek van strafrecht, geweldsmisdrijven, vermogensmisdrijven en vernieling en misdrijven tegen de openbare orde, 1990-2000 (in procenten)



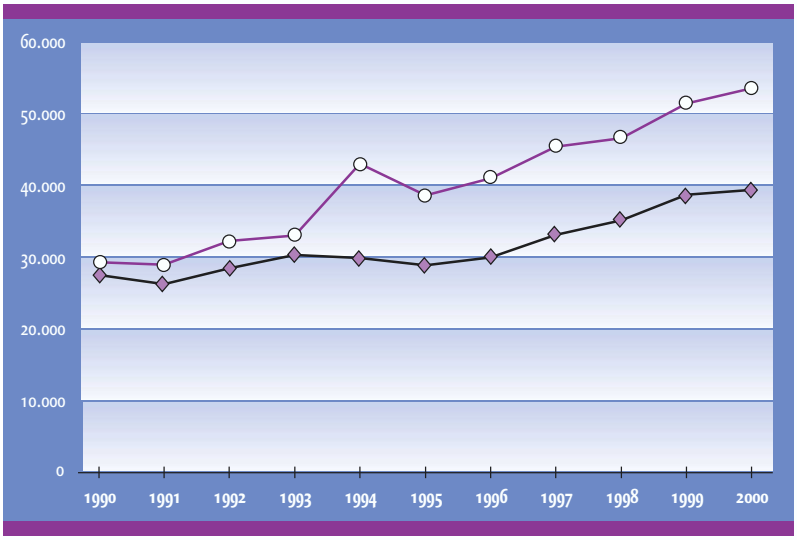
Bron: CBS (Politiestatistiek 1990-2000)

Figuur 11.2 Opgehelderde vermogensmisdrijven en gehoorde verdachten, 1990-2000 (in aantallen)



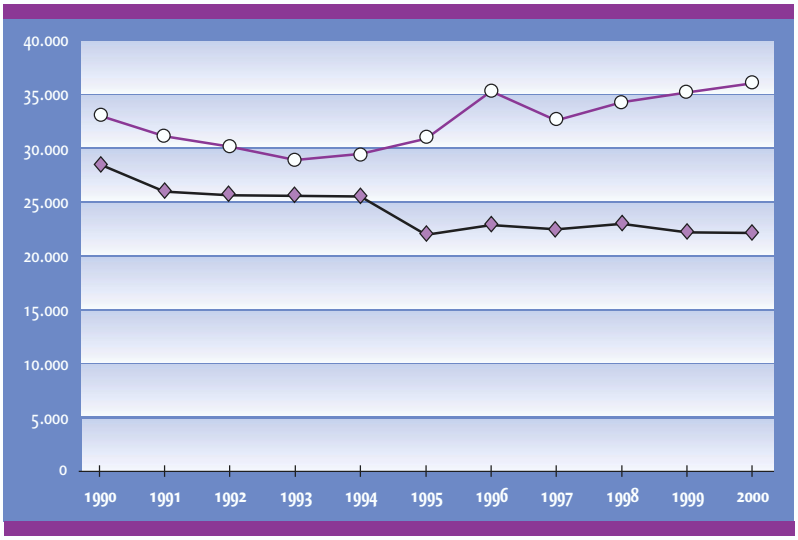
Bron: CBS (Politiestatistiek 1990-2000)

Figuur 11.3 Opgehelderde geweldsmisdrijven en gehoorde verdachten, 1990-2000 (in aantallen)



Bron: CBS (Politiestatistiek 1990-2000)

Figuur 11.4 Opgehelderde vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde en gehoorde verdachten, 1990-2000 (in aantallen)



Bron: CBS (Politiestatistiek 1990-2000)

Een inventarisatie van het ministerie van Justitie (die overigens niet is gepubliceerd) wijst uit dat het lage ophelderingspercentage in eerste instantie ontstaat doordat de politie zo'n twee derde van de aangiftes al niet in onderzoek neemt. Een groot deel zou geen aanknopingspunten bieden voor het achterhalen van een dader, maar naar schatting 80.000 zaken die nu jaarlijks blijven liggen, zouden deze aanknopingspunten wél bieden. Daarnaast worden jaarlijks zo'n 200 onderzoeken naar criminele netwerken en groeperingen wegens gebrek aan personeel niet uitgevoerd. De intensivering van de opsporing en handhaving die de nota voorstelt, doet in eerste instantie een groot beroep op de politie. Met het onderzoeken van 80.000 extra aangiftes is een opsporingscapaciteit van 2.000 plaatsen bij de regiopolitie gemoeid.[25]

Nederland heeft per 100.000 inwoners in vergelijking met andere Europese landen weinig politieambtenaren (270). In de cijfers wordt onderscheid gemaakt in executief en administratief/technisch personeel. Het executieve personeel is in beginsel belast met de uitvoering van de politietaken; het administratieve en technische personeel verricht ondersteunende taken. Tabel 11.2 geeft een beeld van de ontwikkeling van het executieve politiepersoneel sinds 1990.[26]

Tabel 11.2 Ontwikkeling van de sterkte van het executieve politiepersoneel, 1990-2000 (in voltijdequivalenten, fte)

	executief personeel in fte	executief personeel per 100.000 inwoners	executief personeel per 100.000 inwoners in vijf grootstedelijke en dichtbevolkte regio's
1990	28.228	190	.
1991	28.987	193	.
1992	27.934	185	.
1993	28.432	187	.
1994	29.654	193	.
1995	30.920	200	.
1996	30.947	200	.
1997	31.884	205	.
1998	32.088	205	.
1999	33.427	212	352
2000	34.164	215	357

Bronnen: Huls et al. (2001), BZK (2001)

Over een langere periode bezien, was er vooral een toename in de sterkte in de jaren 1975-1980 en vanaf 1994. In 2000, het laatstbekende jaar in de CBS-cijfers, bedraagt de sterkte van het executieve personeel 215 voltijdse politieambtenaren per 100.000 inwoners; in de vijf dichtstbevolkte en grootstedelijke regio's is dit aantal 357.

Het Convenant politie 1999 bevatte voor de periode 1999-2002 afspraken over een uitbreiding van de sterkte met 3.400 fte.[27] In juli 2002 zou dit moeten resulteren in een totale sterkte van 43.622 fte. Dit aantal is in september 2001 al bereikt. De cijfers

zullen echter aandacht blijven vragen, omdat in de komende tien jaar het aantal mensen dat de politie zal verlaten, sterk zal toenemen.[28] Een ander probleem is dat de uitbreiding in fte's slechts in geringe mate resulteert in een groter aantal uren dat de politie op straat doorbrengt.[29]

Voor de kwaliteit van criminaliteitsbestrijding is voornamelijk de tijd die de politie aan opsporing besteedt, van belang. Hierover zijn echter weinig afzonderlijke gegevens beschikbaar. De nota *Criminaliteitsbeheersing* meldt een aantal personen overeenkomend met bijna 7.400 fte, die alleen met opsporing zijn belast.

Ook uit een notitie van het openbaar ministerie wordt duidelijk dat slechts een gering percentage van de capaciteit van de politie betrekking heeft op effectief aan opsporing bestede tijd, activiteiten die in een feitelijk resultaat – een verdachte – eindigen (OM 2001). Activiteiten die niet tot een verdachte leiden, zijn niet meegerekend. In 2000 zou zo'n 4,8% van de totale sterkte van de 25 regiokorpsen betrekking hebben op effectief aan opsporing bestede tijd. Als ook de niet-succesvolle zaken worden meegerekend, moet naar schatting de berekende tijd met een factor van circa 1,5 worden vermenigvuldigd.[30] De gemiddeld aan opsporing bestede tijd zou dan in Nederland op 7,5% van de sterkte uitkomen (exclusief overhead en ondersteuning).

Een andere raming, uit formatiegegevens, schat dat circa 55% van politieformatie uitvoerend bezig is. De andere 45% bestaat uit overhead (zo'n 22%), uit ondersteuning (11%) en uit specialismen als zware criminaliteit, verkeer en dergelijke (13%). Het uitvoerende deel (55%) is vervolgens onder te verdelen in 50% basispolitiezorg, en 5% recherche.

Tabel 11.3 geeft de ontwikkeling van de laatste jaren weer.

Tabel 11.3 Opsporing in 25 regiokorpsen naar budgetverdeeleenheden[a], opsporingstijd, capaciteitsbeslag en bij het openbaar ministerie ingeschreven parketnummers, 1996-2000

	1996	1997	1998	1999	2000	index (1996=100)
capaciteit in budgetverdeeleenheden	40.610	41.628	43.506	44.352	44.597	110
opsporingstijd in fte's (uitgaande van 1.200 uur per fte)	2.187	2.123	2.043	2.171	2.138	98
opsporingstijd als percentage van de capaciteit (sterkte in budgetverdeeleenheden)	5,4	5,1	4,7	4,9	4,8	89
aantal zaken bij het parket aangebracht (excl. overdrachten)	199.440	200.713	200.875	195.894	197.516	99
aantal aangebrachte zaken per budgetverdeeleenheid	4,9	4,8	4,6	4,4	4,4	90

a Eenheden ter berekening van de budgetten van regio's, hier totaal van 25 regio's.

Bron: OM (2001)

Hierbij moet worden opgemerkt dat de basispolitiezorg eveneens een opsporingstaak heeft; het is echter onbekend hoeveel agenten op de districts- en de wijkbureaus recherchewerk doen. Deze gegevens ontbreken dan ook in de tabel.

Ondanks de recente groei in capaciteit (uitgedrukt in budgetverdeeleenheden of BVE's) met zo'n 10%, blijkt dat de totale tijd die aan opsporing wordt besteed, enigszins is afgenomen. Als aandeel van de capaciteit is er sprake van een daling van 5,4% naar 4,8%. Het percentage van het aantal zaken dat bij het parket wordt aangebracht, is gedaald van 4,9 naar 4,4.

De nota *Criminaliteitsbeheersing* stelt vast dat er ondanks de inspanningen van de afgelopen tien jaar, een handhavingstekort is ontstaan en definieert vervolgens vier speerpunten voor het beleid. De kwantiteit van toezicht en opsporing, de kwaliteit van opsporing alsmede de effectiviteit van sancties zouden moeten worden vergroot en de doorlooptijden van strafzaken zouden korter moeten worden. Om het handhavingstekort te verkleinen, wordt een aanmerkelijke uitbreiding van de sterkte voor toezicht en opsporing voorgesteld (naast versterking van het openbaar ministerie en de rechtbanken, zie hierna): 1.000 fte aan gemeentelijke toezichthouders, 4.000 fte voor de basispolitiezorg en 3.000 fte voor de recherche. Dit moet het mogelijk maken de 80.000 aangiften die nu blijven liggen, in behandeling te nemen en extra onderzoek uit te voeren naar zo'n 200 criminele groeperingen. Objectief gezien wordt er echter slechts een gering deel van het tekort mee ingelopen. Het komt neer op 80.000 extra interventies op het totaal van 1,3 miljoen aangiften, waarvan er nu 191.000 worden opgehelderd. Ook met de intensivering wordt het grootste deel van de aangiften (zonder aanknopingspunten voor opheldering?) terzijde geschoven. Het is dan de vraag in hoeverre burgers de inspanningen als een intensivering zullen beleven.

Van belang voor de intensivering van de opsporing is de discussie over de kerntaken van de politie en de manier waarop de gebiedsgebonden politiezorg verder vorm krijgt. Een voorstudie van de Raad voor het openbaar bestuur naar de taken van de politie stelt al in de eerste zin dat een duidelijk afgebakende politietaak niet meer bestaat (Van Dijk 2001). Op dit moment is de vraag hoe deze taken scherper gedefinieerd kunnen worden (Van der Vijver et al. 2001). Misdaadbestrijding is een kerntaak van de politie, die vanwege de opsporingsmiddelen, dwangmiddelen en het geweldsmonopolie niet door anderen kan worden verricht. Voor andere taken geldt dit minder. Het 24 uur beschikbaar moeten zijn voor maatschappelijke dienstverlening, in de vorm van noodhulp, legt een groot beslag op de menskracht, wat ten koste zal gaan van de aanpak van criminaliteit.[31] Geopperd wordt nu dat de politie minder oneigenlijke taken – taken die tot de verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties en hulpverleningsinstellingen behoren – op zich zou moeten nemen.

De Raad voor het openbaar bestuur adviseert extra investeringen in de politie niet zonder voorwaarden te doen. Gemeenten zouden over een integraal veiligheidsplan moeten beschikken waaruit de lokale prioriteiten en behoeften duidelijk worden,

zoals een concentratie van horeca, risico-evenementen of -wijken of andere bijzondere problemen.

In de gebiedsgebonden politiezorg hebben de functionarissen een brede of integrale verantwoordelijkheid voor de veiligheid en leefbaarheid in een afgebakend gebied. Het idee is dat door actieve betrokkenheid bij de lokale samenleving een goed beeld ontstaat van de ontwikkelingen in wijken op het gebied van veiligheid, wat de effectiviteit van de politie kan vergroten. De gebiedsgebonden politiezorg is nog in ontwikkeling en krijgt in de praktijk op verschillende manieren vorm.[32] De korpsberaden menen dat versterking van de opsporing niet ten koste moet gaan van het gebiedsgebonden werken en het toezicht op straat. De gebiedsbenadering legt echter een sterk accent op de leefbaarheid van wijken. De rol van gebiedsagenten in de bestrijding van criminaliteit is minder uitgewerkt. De bestrijding kan baat hebben bij situationele analyses van criminaliteit op het niveau van buurten.

Aanpak toegespitst op geweld en jeugdcriminaliteit

De politie besteedt op verschillende manieren aandacht aan geweldsproblemen. Er is bijvoorbeeld, vooral in de weekeinden, extra toezicht gekomen in uitgaansgebieden. Hiervoor werkt de politie samen met het openbaar ministerie en het lokaal bestuur. In toenemende mate wordt ook van cameratoezicht gebruikgemaakt.

De aanpak van huiselijk geweld door de politie kent als specifieke belemmering dat geen inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis kunnen worden bevolen.[33] Momenteel is een wetsvoorstel in voorbereiding, waarin het strafmaximum bij eenvoudige mishandeling wordt verhoogd van twee naar drie jaar gevangenisstraf. Ook wordt onderzocht of de mogelijkheden om uithuisplaatsing van de dader te bewerkstelligen in andere landen effectiever zijn dan de nu in Nederland bestaande mogelijkheden.

Op het terrein van jeugd en veiligheid bestaan veel tijdelijke maatregelen, actieplannen en projecten en een grote verscheidenheid aan actoren op wijk-, gemeentelijk en regionaal niveau. Het gaat behalve om justitiële instanties als het openbaar ministerie, de politie, de gemeente, HALT-bureau's, de Raad voor de kinderbescherming, de (jeugd)reclassering en instellingen voor jeugdhulpverlening, ook om scholen, welzijnsorganisaties, stadswachten, buurtbewoners, maatschappelijk werk, GGD's, RIAGG's en het opbouwwerk. In het onderzoek *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid* van het SCP (Gilsing et al. 2000) is een fragmentatie en versnippering vastgesteld, die negatief uitwerkt op de effectiviteit van het beleid. Onderzoek van de Inspectie voor de politie komt tot vergelijkbare conclusies over de aanpak van de jeugdcriminaliteit. Zij stelt vast dat de politiekorpsen grote belangstelling voor jeugdproblemen hebben, en dat zij veel initiatief nemen en projecten opzetten. De werkwijze en resultaten worden echter weinig uitgewisseld (Beumer et al. 2001). Het blijkt nog moeilijk het specialisme jeugdcriminaliteit na de reorganisatie bij de politie opnieuw vorm te geven. Zowel de afstemming tussen beleid en praktijk als de afstemming van de activiteiten van de politie met die van andere instanties behoeft verbetering.

De nota *Criminaliteitsbeheersing* onderstreept het belang van de aanpak van jeugdcriminaliteit. Zowel voor jonge daders die met criminaliteit beginnen, als voor de zogenoemde veelplegers is het doel de effectiviteit van de strafrechtelijke reactie te vergroten door een meer persoonlijke aanpak in de vorm van begeleiding en toezicht. Voor jongeren uit etnische minderheden wordt een vorm van individuele trajectbegeleiding ontwikkeld.

Uit de recente nota ter versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit *Vasthoudend en effectief* (TK 2001/2002a) wordt echter ook duidelijk dat het huidige beleid nog weinig is gebaseerd op kennis van wat wel en wat niet werkt. De effectiviteit van diverse benaderingen wordt nog onderzocht (WODC 2002).

De Algemene Rekenkamer signaleerde recentelijk aanzienlijke gebreken in de preventie en aanpak van door jongeren gepleegde criminaliteit (TK 2001/2002b). Het ontbreekt aan mogelijkheden om met het oog op preventie risicofactoren vroeg te signaleren. Indien jongeren al een delict hebben gepleegd, laat de politie in 40% van de gevallen een melding bij de Raad voor de kinderbescherming achterwege; in die gevallen is signalering evenmin mogelijk. Het meest opmerkelijk is de uitkomst dat voor de helft van de *first offenders* niet vastgesteld kan worden of ze waren vervolgd of een waarschuwing hadden gekregen.

11.2.3 *Vervolging en berechting*

In de context van opsporing en handhaving worden de politie en het openbaar ministerie wel voorgesteld als twee schakels in een keten. Zo wordt geschat dat als de politie 80.000 zaken extra in behandeling neemt, dit tot 43.000 extra zaken leidt die voor vervolging in aanmerking komen. Ook voor het openbaar ministerie, de zittende magistratuur en het gevangeniswezen is in dat geval versterking nodig.

Aspecten van kwaliteit zijn hier de mate waarin er wordt geïntervenieerd, en vervolgens de aard van de interventies. Daarnaast wordt er kort ingegaan op aspecten als de termijn van afhandeling en de al dan niet correcte bejegening van de burger/justitiabele.

Mate waarin wordt geïntervenieerd

Opvallend is dat het openbaar ministerie de laatste jaren minder zaken afdoet, en dat tevens het aandeel van het OM in het totaal van afdoeningen is teruggelopen. In 1990 deed het OM nog 64% van de zaken af, in 2000 was dit afgenomen tot 52% (tabel 11.4). Vooral het aantal geweldsmisdrijven dat de rechter afhandelt, is sterk gegroeid.

Tabel 11.4 Inschrijvingen en afdoeningen rechtbankstrafzaken in eerste aanleg, 1985-1999 (aantallen x 1.000)

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ingeschreven zaken bij het openbaar ministerie	266,1	260,1	257,8	250,7	250,9	242,5	234,7	233,3
afgehandelde zaken door het openbaar ministerie w.o.	165,2	161,8	147,5	133,8	130,8	120,2	114,5	118,4
Wetboek van strafrecht w.o.	102,8	100,4	87,5	74,3	71,8	64,0	50,0	62,4
vermogensmisdrijven	72,7	67,2	59,7	47,7	43,3	36,7	30,3	31,7
geweldsmisdrijven	13,2	14,2	12,7	12,1	12,8	11,8	11,6	13,3
vernieling en openbare orde	16,7	17,7	13,7	13,2	14,4	13,8	13,1	14,6
Wegenverkeerswet	22,4	28,1	21,2	21,8	23,4	20,3	20,4	21,8
Wet op de economische delicten	27,8	20,4	27,2	24,3	20,6	24,0	25,6	23,1
Opiumwet w.o.	6,5	7,3	4,5	4,5	4,8	3,9	3,0	3,1
hard drugs	5,3	5,7	3,2	2,9	2,9	2,3	1,7	2,1
softdrugs	1,2	1,6	1,3	1,6	2,0	1,7	1,3	1,0
Wet wapens en munitie	2,1	2,9	3,1	3,5	3,7	3,4	3,3	3,0
afgehandelde zaken door de rechter w.o.	90,7	89,9	110,1	111,5	112,9	112,2	115,1	111,3
Wetboek van strafrecht w.o.	48,4	54,0	73,4	72,5	69,0	70,3	73,8	70,7
vermogensmisdrijven	33,3	32,7	48,8	46,4	41,7	41,4	41,3	37,9
geweldsmisdrijven	6,9	10,9	14,4	15,2	15,8	16,4	18,3	18,2
vernieling en openbare orde	8,0	9,7	9,4	10,0	10,6	11,3	12,6	12,4
Wegenverkeerswet	28,8	28,8	20,7	22,0	25,2	24,1	24,0	25,0
Wet op de economische delicten	6,4	5,3	6,5	6,9	7,1	6,0	5,5	5,0
Opiumwet w.o.	2,4	3,0	5,0	5,5	6,6	7,2	7,3	6,7
hard drugs	2,0	2,7	4,3	4,6	4,9	5,0	4,8	5,5
softdrugs	0,4	0,3	5,0	5,5	6,6	7,2	7,3	1,2
Wet wapens en munitie	1,4	1,1	2,2	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9

Bron: CBS (Statistiek rechtbankstrafzaken)

Het aantal zaken dat bij het OM wordt ingeschreven, en de wijze van afhandeling (zoals sepot, transactie of dagvaarding) zijn hier in het verleden gezien als indicatoren voor de mate waarin zaken al dan niet een justitieel gevolg krijgen. Recente ontwikkelingen bemoeilijken de interpretatie echter. Het aantal zaken dat bij het OM binnenkomt, is minder gaan zeggen over de mate waarin aan delicten feitelijk een justitieel gevolg wordt gegeven. De daling moet namelijk voor een deel worden toegeschreven aan het fenomeen politietransactie, een schikking voor lichte vormen van winkeldiefstal, rijden onder invloed en lichte milieudelicten, en ook aan het groeiende aantal Halt-afdoeningen. Het OM krijgt daarnaast minder zaken van de bijzondere opsporingsdiensten omdat lichtere zaken als bijstandsfraude tot 8.000 gulden nu in plaats van strafrechtelijk, bestuurlijk worden afgehandeld.[34] In die gevallen krijgen delicten die niet bij het parket werden ingeschreven, wel een vervolg.

Sinds het begin van de jaren tachtig is het aandeel sepots – zaken waarin het OM van strafvervolging afziet – teruggebracht van circa 25% tot 6% in 2000. Het aantal

transacties of schikkingen – afdoeningen waarbij meestal een geldsom wordt betaald waarna het OM van vervolging afziet – is sterk gestegen. Transacties zijn vanouds veel gehanteerd bij economische misdrijven, maar zijn in de loop van de tijd ook steeds vaker toegepast bij vermogens- en verkeersmisdrijven. In 2000 is zelfs 60% van de afdoeningen door het openbaar ministerie een transactie.

Van belang in de ontwikkeling is dat het openbaar ministerie politiezaken vooraf op kwaliteit en vervolgbaarheid is gaan toetsen alvorens ze bij het parket in te schrijven (het 'filteren van zaken'). Van Tulder (2001) schat dat het aantal dat het OM reeds bij de politie als 'niet vervolgbaar' terzijde schuift, in 1999 uitkwam op zo'n 23.000 zaken. Het OM spreekt hier van een "kwaliteitsverbetering (...) door decentrale inzet van OM-medewerkers op politiebureaus en justitie-in-de-buurtkantoren" (OM 1999). Het filteren doet het aantal sepots sterk teruglopen. Het kan er echter ook toe leiden dat (onbedoelde) selecties van zaken plaatsvinden.

De mate waarin wordt geïntervenieerd, is hierna op een andere manier weergegeven, uitgaande van de gegevens van het OM zelf (OM 2001). Tabel 11.5 laat zien in welke mate een strafrechtelijke interventie op crimineel gedrag plaatsvindt. Het aandeel interventies op het totaal van aangiften bleef vrijwel gelijk. Van de ingeschreven zaken werd echter een groter deel in een interventie (een transactie of een schuldigverklaring) omgezet.

Tabel 11.5 Interventies door het openbaar ministerie of de rechter, 1996-2000 (in aantallen en indices, 1996 = 100)

	1996	1997	1998	1999	2000	index (1996=100)
aangiften	1.210.579	1.207.977	1.215.199	1.278.931	1.296.523	107
aantal bij het OM ingeschreven zaken (excl. overdrachten)	199.440	200.713	200.875	195.894	197.516	99
aantal transacties en dagvaardingen w.v.	141.605	147.572	154.076	155.475	168.013	119
transacties	44.413	45.807	47.609	46.480	45.686	103
dagvaardingen	97.192	101.765	106.467	108.995	122.327	126
schuldigverklaringen	88.507	89.974	90.870	98.118	97.515	110
Interventies (som van transacties en schuldigverklaringen)	132.920	135.781	138.479	144.598	143.201	108
Interventieratio (interventies/aangiften)	1,10	1,12	1,14	1,13	1,10	

Bron: OM (2001)

De nota *Criminaliteitsbeheersing* verwacht dat de voorgestelde verhoging van de inzet van de politie voor toezicht en opsporing tot een groter aantal zaken voor de parketten zal

leiden, naar schatting zo'n 43.000 zaken extra. Daarnaast legt de internationale samenwerking een groeiend beslag op de capaciteit. Geschat wordt dat er de komende tien jaar zo'n 600 extra rechters nodig zijn (TK 2000/2001a). Vervolgens zal in de prognose voor de sanctiecapaciteit rekening moeten worden gehouden met de uitbreiding van toezicht en opsporing.

Opmerkelijk in de ontwikkeling is de toename van het aandeel strafzaken tegen minderjarige verdachten (OM 1999). Het OM zag deze toename als bewust beleid, in het licht van de prioriteit die jeugdcriminaliteit kreeg. Tegelijkertijd trad er echter onbedoeld een daling van het aantal ingeschreven zaken tegen jongvolwassenen op. In tabel 11.6 is de ontwikkeling van het aantal gehoorde verdachten onderscheiden naar minderjarige en meerderjarige, in beeld gebracht tezamen met belangrijke interventies. Bij de minderjarigen deed zich naar verhouding een grote toename voor in het aantal gehoorde verdachten en in de interventies. Vooral de strafrechtelijke onderzoeken door de kinderbescherming zijn sterk in aantal toegenomen en van de straffen is de stijging van het aantal taakstraffen opmerkelijk.

Tabel 11.6 Ontwikkeling in aantallen minderjarige en meerderjarige verdachten en belangrijke justitiële interventies, 1994-1999 (in absolute aantallen en indices, 1994 = 100)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	index (1994=100)
minderjarigen							
- gehoorde verdachten	38.700	41.400	51.000	47.300	46.400	47.960	124
- Halt-afdoeningen	14.316	17.235	21.413	20.867	21.748	22.756	159
- onderzoeken in strafzaken	7.997	8.179	10.939	13.931	18.118	19.960	250
- taakstraffen	3.979	4.408	6.452	7.915	9.808	11.004	277
- jeugdreclasseringscliënten	2.293	2.325	2.569	2.778	3.569	4.153	181
- instroom jeugdinrichtingen	.	.	.	.	2.007	2.127	.
meerderjarigen							
- gehoorde verdachten	204.100	205.600	204.100	222.900	220.500	219.287	109
- werkstraffen	12.171	13.126	15.589	15.896	16.372	17.920	147
- reclasseringscliënten	74.596	.	76.489	81.655	81.208	85.686	115
- instroom gedetineerden	23.826	24.056	28.835	29.333	28.698	31.087	130

Bron: Justitie (Jaarboek 2000)

De gemiddelde tijdsduur waarin een zaak wordt afgedaan is hoog, zowel bij de meervoudige kamer, de politierechter als de kinderrechter. De gemiddelde tijdsduur van een zaak bij de meervoudige kamer bedroeg in 1999 235 dagen, tegen 232 in 1990. Bij de politierechter en in mindere mate bij de kinderrechter is sinds 1990 wel een daling opgetreden van respectievelijk gemiddeld 302 dagen naar 218 dagen en van 236 naar 210 dagen (tk 2000/2001a). De tijd tussen het wijzen van het vonnis door de rechter en de executie van het vonnis is hierin niet opgenomen. Deze tijdsduur kan volgens de nota *Criminaliteitsbeheersing* "niet zelden" de eerste periode evenaren.

Afstemming tussen politie en OM

De kwaliteit en effectiviteit van de aanpak van, vooral de veelvoorkomende, criminaliteit hangen sterk af van de afstemming van de werkprocessen tussen de politie en het OM. Zo zijn de kwaliteit van het politiewerk op het gebied van de bewijsmiddelen en de bewijsvoering, de gedegenheid van de documentatie, de duidelijkheid van het procesverbaal en de geloofwaardigheid van verklaringen van deskundigen van groot belang voor de strafrechtszaak.

Strafrecht met beleid was het eerste beleidsplan van het openbaar ministerie waarin doelstellingen voor de handhaving werden geformuleerd, die afstemming met het bestuur en met de politie nodig maakten (OM 1990). In de loop van de tijd zijn overleg en afstemming tussen preventie, bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving steeds belangrijker geworden.

De Inspectie politie heeft gerapporteerd over hoe de afstemming van werkprocessen er op dit moment voorstaat (Bliek et al. 2000). Zij heeft gekeken naar indicatoren als het percentage technische sepots (het afzien van vervolging vanwege onvoldoende bewijs), het percentage 'au-zaken' (bij de **a**anhouding wordt direct een dagvaarding **u**itgereikt) en de doorlooptijden. De conclusie was dat de gekozen indicatoren nog sterk uiteenliepen en nogal eens niet eenduidig waren gedefinieerd. Het vergelijken van de prestaties van korpsen is daardoor niet goed mogelijk. Voor de parketten gold dit minder. Wel bleek dat vrijwel alle korpsen en parketten het aandeel technische sepots als criterium gebruikten en daar eisen aan stelden. Een hoog aandeel technische sepots, waardoor de politie ingezonden processen-verbaal alsnog terzijde moet leggen, wijst niet op een goede afstemming of op een efficiënte werkwijze.

Doorlooptijden werden vooral door de politiekorpsen nog niet overal en altijd bijgehouden en gevolgd, met uitzondering van de doorlooptijden in jeugdzaken. Er bestaat bovendien verschil van mening over de doorlooptijd als een indicator voor kwaliteit. Deze indicator zou te eenzijdig de nadruk op snelheid leggen, ten koste van de inhoudelijke kwaliteit. Het onderzoek maakt daarnaast melding van het feit dat de cultuurverschillen tussen de politieorganisaties en het openbaar ministerie een doelmatige en doeltreffende opsporing nog belemmeren.

Kwantitatieve gegevens over de afdoening door de rechter

De belangrijkste vormen van straffen die de rechter oplegt, zijn de gevangenisstraf, geldboete en taakstraf. Tabel 11.7 geeft een indruk van de mate waarin deze straffen worden opgelegd. In veel gevallen betreft het een combinatie van straffen en/of maatregelen. Het is opmerkelijk dat in het afgelopen decennium het aandeel geldboetes in de straffen is gedaald (van 44% in 1990 naar 35% in 2000), en het aandeel taakstraffen is toegenomen (van 4% in 1990 naar 13% in 2000).

Tabel 11.7 Afdoeningen rechtbankstrafzaken door de rechter, 1985 -1999 (aantallen x 1.000)

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
geldboete (zonder gevangenisstraf)	31,1	27,9	40,0	41,4	43,4	41,6	42,2	43,6
w.o. onvoorwaardelijk	27,5	23,9	33,2	33,8	36,4	34,4	34,8	36,2
taakstraf	.	4	14	17	18	18	21	.
gevangenisstraf met geldboete	16,1	12,4	8,8	8,3	8,0	7,8	8,1	7,9
gevangenisstraf (zonder geldboete)	21,7	22,1	34,0	33,6	33,3	34,5	37,8	37,0
w.o. (gedeeltelijk) onvoorwaardelijk	15,8	14,6	24,6	23,9	23,5	24,2	26,5	27,4
duur								
tot 1 maand	6,7	6,8	7,6	7,6	7,9	9,0	10,7	11,2
1 tot 3 maanden	3,6	4,6	6,3	6,2	5,6	5,8	6,5	6,4
3 tot 6 maanden	2,7	3,3	4,7	4,2	3,9	3,9	3,9	3,8
6 maanden tot 1 jaar	1,8	2,4	3,1	3,1	3,0	3,1	2,8	2,9
1 tot 3 jaar	1,3	1,5	2,7	2,6	2,6	2,4	2,4	2,3
3 jaar en langer	0,3	0,6	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
overig + onbekend	2,9	5,3	13,2	14,9	15,1	15,0	17,0	16,5

Bron: CBS (Statistiek rechtbankstrafzaken)

In het eerste deel van de jaren negentig is vooral de duur van de opgelegde (onvoorwaardelijke) gevangenisstraffen gestegen. Na 1995 steeg het aandeel van de kortere straffen en daalde dat van de langere straffen. Het gemiddelde aantal verblijfsdagen van een gedetineerde nam tussen 1990 en 1995 toe van 77 dagen naar 108 dagen. Daarna trad enige daling op naar 102 dagen in 1999, het laatstbekende jaar (Van der Heide en Groen 2001). Ook verder werd het strafklimaat in Nederland harder: rechters legden meer onvoorwaardelijke en langdurige straffen op dan voorheen. Voor een deel is dat een gevolg van de toename en verharding van de misdrijven, maar voor een ander deel een gevolg van toegenomen punitiviteit: dezelfde misdrijven worden zwaarder bestraft.

De uitbreiding van de cellencapaciteit in de afgelopen tien jaar speelde een grote rol in de executie van straffen. Heenzendingen van verdachten waren geruime tijd geen probleem meer. Wel waren er steeds tekorten in specifieke sectoren en op bepaalde plaatsen, zoals voor de jeugd. Van de West-Europese landen was de groei van het aantal gedetineerden in Nederland in tien jaar tijd het hoogst, waardoor ons land hierin nu niet meer sterk afwijkt (Van Dijk en De Waard 2000).

Sancties

De effectiviteit van sancties loopt op naarmate zij bijdragen aan de strafdoelen. Herstel van de rechtsorde (vergelding en tijdelijke uitschakeling), afschrikking en resocialisatie (het verkrijgen van kansen op arbeid en een minimaal redelijke sociaal-economische positie in de samenleving) zijn belangrijke strafdoelen. Voor (individuele) afschrikking zijn vrijheidsstraffen slechts beperkt effectief. Zo'n 40% van de gedetineerden komt

binnen vier jaar opnieuw in een justitiële inrichting terecht; vooral onder veelplegers is de recidive hoog. Het WODC onderzoekt de effectiviteit van sancties en het verloop van criminele carrières in zijn project Recidivemonitor. De effectiviteit van de Halt-maatregel, van leerstraffen, waaronder de leerstraf voor zedendelinquenten, en de effectiviteit van werkstraffen zullen onder meer op de recidive worden getoetst (WODC 2002).

Gezien de huidige differentiatie van soorten straffen, vragen onderzoekers zich af of de rechter er wel altijd een precieze voorstelling van heeft (Boone en De Jonge 2001). De nota *Sancties in perspectief* (TK 2000/2001b) beoogt de complexiteit inzichtelijk te maken en de uitvoering van sancties consequent en efficiënt te doen verlopen.[35] De interventies zijn nog weinig toegespitst op specifieke categorieën daders. Het idee is dat de effectiviteit vergroot kan worden door deze aansluiting te verbeteren. Zo beoogt het project Kwaliteitszorg jeugdinrichtingen het aanbod beter op de ernst van het delict, op de achterliggende problemen, de behandeling en de terugkeer in de maatschappij af te stemmen. Het begrip 'individuele trajectbegeleiding' is hier eveneens op gebaseerd. Dit is een intensieve vorm van begeleiding voor de harde kern van minderjarige en jongvolwassen daders en voor allochtone jongeren. Over de effectiviteit is nog weinig bekend.

In de nieuwe vormen van straffen heeft de reclassering een belangrijke rol. Haar taken zijn met de executie van taakstraffen, penitentiaire programma's en elektronisch toezicht sterk verbreed. Ook het toezicht op en begeleiding van ex-gedetineerden zal worden vergroot.[36] Het aanbod van de reclassering is echter tegelijkertijd voor bepaalde groepen geringer geworden: voor mensen die overlast geven, verslaafden en psychisch gestoorden. Zowel de reclassering als het gevangeniswezen kampt bovendien met een personeelstekort. In het gevangeniswezen wordt mede als gevolg hiervan vaker het zogeheten sobere regime toegepast. Gedetineerden verblijven dan de meeste tijd in de cel, wat een schadelijke uitwerking heeft (Boone en De Jonge 2001).

Andere kwaliteitsvragen hebben betrekking op de gelijkheid van bestraffing (de discussie over klassenjustitie steekt weer enigszins de kop op, vergelijk Rovers 1999b) en de proportionaliteit van de bestraffing voor verschillende delicten. De vraag hoe het gesteld is met de gelijkheid, is moeilijk te beantwoorden omdat feiten die hetzelfde worden geclassificeerd, inhoudelijk sterk uiteen kunnen lopen. Deze vragen komen wel sterker op de voorgrond nu het stelsel van strafrechtelijke sancties gecompliceerder is geworden en sterk is uitgebreid, zoals met taakstraffen en de strafrechtelijke opvang van verslaafden.

Slachtoffers

Voor de slachtoffers is de afgelopen jaren vrij veel geregeld. In 1995 kregen zij na de invoering van de wet-Terwee ruimer gelegenheid om in het kader van het strafproces de geleden schade op de dader te verhalen. Voor het gedrag van de politie en het OM werden de uitgangspunten dat slachtoffers behoorlijk worden bejegend en goed worden

geïnformeerd over de gang van zaken na de aangifte, dat schadebemiddeling tussen dader en slachtoffer wordt onderzocht, en dat slachtoffers worden doorverwezen naar bureaus voor slachtofferhulp.

Hoewel de positie van de slachtoffers dus op belangrijke punten is verbeterd, zijn verschillende aspecten nog onduidelijk of problematisch. Zo is de vraag of de politie geen prioriteiten zou moeten stellen in de slachtofferhulp, en is het van belang dat er meer inzicht ontstaat in de belasting die slachtofferhulp voor de politie met zich mee brengt. Bij de parketten zijn slachtoffermedewerkers en schadebemiddelaars werkzaam. Het op de hoogte houden van het slachtoffer over het verloop van de strafzaak beperkt zich echter nog vaak tot de beginfase ervan. In een aantal arrondissementen lopen experimenten met schriftelijke verklaringen van slachtoffers waarin zij aangeven welk effect de zaak op hun persoonlijk leven had; de uitwerking hiervan moet nog worden afgewacht. Het project Strafvordering 2001 van het Willem Pompe instituut zal nieuwe voorstellen doen voor de posities van de verschillende partijen in het strafproces, waaronder die van het slachtoffer op de zitting.

Slachtoffers kunnen via schadebemiddeling bij de politie, bij justitie-in-de-buurt-kantoren of bij het OM, als benadeelde partij genoegdoening krijgen of schadevergoeding vorderen in het strafproces waarvoor zij gratis rechtsbijstand genieten. Vergoeding van schade verloopt echter nog weinig effectief. De dader heeft vaak geen geld, maar voor het overgrote deel van de delicten is geen verhaal mogelijk omdat er geen dader bekend is. De rechter is terughoudend in het toekennen van vergoedingen voor immateriële schade.[37]

11.3 *Het perspectief van de burger*

De kwaliteit van veiligheid en de kwaliteit van de desbetreffende voorzieningen in de ogen van de burger zijn hier onderzocht aan de hand van verschillende subjectieve indicatoren. Gekeken is naar de beleving van onveiligheid, de bezorgdheid van burgers over criminaliteit en de mate van tevredenheid over enkele belangrijke voorzieningen. Over verschillende aspecten zullen burgers niet goed kunnen beoordelen, bijvoorbeeld als het gaat om juridisch-technische aspecten van de strafrechtspleging of om een specialisme als de recherche. De burger kan zich wel een oordeel vormen over de wijze waarop een dienst wordt aangeboden, en over het resultaat van de dienstverlening.

Veiligheid in de ogen van burgers is net als objectieve veiligheid een begrip met meer dan een betekenis (Vanderveen 2001). De beleving van onveiligheid behoeft niet alleen voort te komen uit de aanwezigheid van criminaliteit. Baumann (1999) onderscheidde drie betekenissen aan de beleving van veiligheid: *security*, *certainty* en *safety*. *Safety* staat voor veiligheid in de betekenis van het zich persoonlijk en in de eigen leefomgeving niet bedreigd voelen en heeft betrekking op de onveiligheidsbeleving als gevolg van criminaliteit. De begrippen *security* en *certainty* zijn abstracter en hebben betrekking op voorspelbaarheid en bestendigheid en op waardevastheid en zekerheid. Het onderscheid maakt duidelijk waarom de terreuraanslagen in de VS op de Twin Towers

en het Pentagon effect hebben op de onveiligheidsbeleving van burgers. De aanslagen zullen hun vooral het gevoel geven in een onzekere en onvoorspelbare tijd te leven. Zo constateerden onderzoekers van de Onderzoeksschool voor maatschappelijke veiligheid dat na de aanslagen in de VS een veel groter deel van de bevolking (ongeveer 40%) opgaf zich vaak of wel eens onveilig te voelen, ruim 10% meer dan in de Politiemonitor van voorjaar 2001 (Elffers et al. 2001). Een veel minder groot verschil kwam naar voren uit de CBS-enquêtes; daaruit bleek een toename van de onveiligheidsbeleving van 21% naar 25% (zie hierna). Een vergelijkbaar effect kan uitgegaan zijn van de moord op Pim Fortuyn en de daaropvolgende bedreigingen en beveiliging. Hierover zijn nog geen gegevens beschikbaar.

Empirische indicatoren voor de door Baumann onderscheiden begrippen zijn uit survey-onderzoek niet systematisch beschikbaar. Wel kan onderscheid worden gemaakt tussen de beleving van onveiligheid in relatie tot het voorkomen van criminaliteit en de ongerustheid van burgers over criminaliteit als maatschappelijk probleem. Dit onderscheid wordt al langer gehanteerd. Daarnaast is de kwaliteit van de leefomgeving van belang. Het gaat dan om zaken als verloedering en rommel op straat zonder dat dit direct met bedreigende criminaliteit gepaard hoeft te gaan.

11.3.2 *Bezorgdheid over criminaliteit*

Over de zorgen die burgers hebben over criminaliteit als maatschappelijk probleem, is uit het onderzoek Culturele veranderingen informatie beschikbaar. Het blijkt dat burgers veiligheid en zekerheid een hoge plaats geven in een lijst van prioriteiten. 63% van de ondervraagden geeft de bestrijding van de misdaad een positie op een van de eerste vijf rangnummers. Voor ordehandhaving deed 58% dit.[38] Ook blijkt uit dit onderzoek dat over een reeks van jaren een grote meerderheid (ruim 80%) van de bevolking vindt dat de criminaliteit toeneemt, en dat zij daarbij niet geneigd is criminaliteit te accepteren als een maatschappelijk verschijnsel 'dat erbij hoort', wat in de jaren zeventig wel werd verondersteld. De onrust onder de bevolking over de criminaliteit is hoog, en dit is al sinds het begin van de jaren negentig het geval (tabel 11.8).

Tabel 11.8 Opvattingen over criminaliteit onder de bevolking, 1991-2000 (in procenten)

	1991	1993	1994	1995	1996	1997	2000
Vindt u dat de misdaad in Nederland een echt probleem aan het worden is, of vindt u dat het er normaal bij hoort?							
een echt probleem	85	89	92	86	83	85	–
hoort erbij	15	11	8	14	17	15	–
Bent u van mening dat de misdadigheid in Nederland de laatste tijd toeneemt, gelijk blijft of afneemt?							
neemt toe	89	93	92	87	82	88	85
(waarvan sterk)	(70)	(75)	(73)	(65)	(60)	(61)	(71)
blijft gelijk	10	7	7	12	15	10	14
neemt af	2	1	1	1	2	2	1

Bron: SCP (CV'91-'00, ongewogen gegevens)

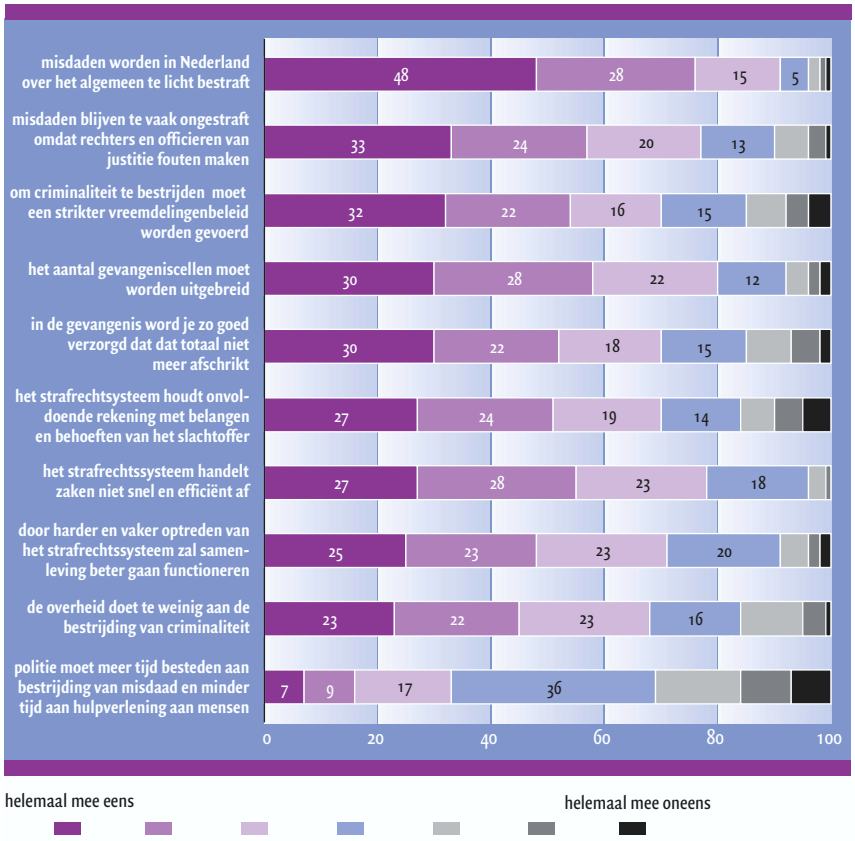
De respondenten van Culturele veranderingen is ook gevraagd hun waardering voor het overheidsbeleid op verschillende terreinen in een rapportcijfer uit te drukken en voorts aan te geven of de overheid aan bepaalde voorzieningen meer of minder moest doen. Het rapportcijfer voor het beleid op het terrein van ordehandhaving en criminaliteit is laag. Slechts een vijfde van het publiek geeft de overheid hiervoor een ruime voldoende of meer. Tevens uit een ruime meerderheid van de bevolking de wens dat de overheid de orde beter handhaaft. Dit is al sinds 1995 het geval, maar het aandeel is daarna nog enigszins toegenomen. Driekwart van de bevolking wenst op de punten van het handhaven van de openbare orde en het bestrijden van de criminaliteit een krachtiger beleid. De conclusie moet zijn dat de burgers in meerderheid duidelijk bezorgd zijn over de uitvoering van overheidstaken op deze gebieden (vergelijk SCP 2001).

Het survey dat het SCP voor dit rapport uitvoerde (getiteld Kwaliteit van de quartaire sector, KQS), bevat ook over het terrein van politie en justitie een reeks vragen. De respondenten is een aantal stellingen voorgelegd waar zij het in mindere of meerdere mate mee eens of oneens konden zijn. De stellingen zijn grotendeels op twee eerdere onderzoeken gebaseerd, wat een voorzichtige vergelijking met de eerdere uitkomsten toestaat. Het eerste is een onderzoek uit 1991 van de Erasmus universiteit, dat het dagblad *Trouw* eind 1998 in het kader van *investigative journalism* herhaalde onder de titel De staat van het recht.[39] Het tweede is het onderzoek Nederlanders over criminaliteit en rechtshandhaving uit 1996 van het Nederlands studiecentrum voor criminaliteit en rechtshandhaving (NSCR) (Wittebrood en Ter Voert 1997; Wittebrood et al. 1997).

Uit de reacties zijn schalen voor de houding jegens politie en justitie samengesteld. Op basis van een factoranalyse zijn de afzonderlijke stellingen in drie factoren ondergebracht, waaruit vervolgens drie schalen zijn samengesteld. De factoren konden respectievelijk worden benoemd als een algemeen oordeel over de strengheid of punitiviteit van de politiële en justitiële aanpak (factor 1), een oordeel over de werkwijze van (vooral) de politie (factor 2), en een oordeel over de integriteit en verantwoordelijkheden van de politie en justitie (factor 3). De figuren die hieronder zijn weergegeven, brengen de afzonderlijke uitspraken in beeld, gegroepeerd in deze drie factoren. Tevens is nagegaan in hoeverre kenmerken als leeftijd en opleiding van de bevolking voor de standpunten verschil uitmaken.

Het algemeen oordeel van de burger is op overwegend negatief. Het sterkst geldt dit voor de stelling dat misdrijven over het algemeen te licht worden bestraft. Bijna de helft (48%) van de respondenten kiest zelfs de meest extreme categorie van de zevenpuntsschaal voor het weergeven van zijn of haar instemming. In totaal is 91% het eens of helemaal eens met deze uitspraak. In het onderzoek van het NSCR uit 1996 was dit percentage lager, 78% (zie tabellen B11.6 en B11.8 in de bijlage bij dit hoofdstuk).

Figuur 11.5 Algemeen oordeel over strengheid of punitiviteit, bevolking van 24 jaar en ouder, 2002 (in procenten)



Bron: SCP (KQS 2002)

Ook op de stellingen dat misdrijven te vaak ongestraft blijven vanwege fouten, en dat ter bestrijding van de criminaliteit een strikter vreemdelingenbeleid moet worden gevoerd, wordt zeer uitgesproken gescoord. 33% en 32% van de respondenten kiest de meest extreme categorie uit de zeven mogelijkheden, 'helemaal mee eens'. Dit geldt eveneens voor de twee uitspraken die betrekking hebben op het gevangeniswezen, allebei 30%.

De relatie criminaliteit en etnische minderheden heeft de laatste jaren veel aandacht gekregen. In de genoemde enquête van *Trouw* in 1998 was zo'n 70% van de bevolking van mening dat een toename van het aantal vreemdelingen in de samenleving tot meer criminaliteit leidt. 64% van de Nederlanders was toen van mening dat deze bestreden moet worden door een strikter vreemdelingenbeleid te voeren. In 2002 bedraagt dit percentage 70.

In 2002 is voorts een nog iets groter deel van de bevolking van mening dat het aantal gevangeniscellen moet worden uitgebreid dan in 1991 en 1998; 81% van de ondervraagden is voorstander van een uitbreiding tegen 77% in 1998 en 75% in 1991.

Instemming met de stelling dat de gevangenis te weinig afschrikt, is in 2002 zelfs sterker toegenomen. Nu is 70% het met deze stelling eens of helemaal eens tegen ongeveer 55% in 1991 en 1998. Tegelijkertijd vinden nu beduidend minder respondenten dat er betere opvang en hulp zou moeten zijn voor mensen die uit de gevangenis komen. In 2002 is dit 50%, tegen 73% in 1998 en 62% in 1991.

Een ruime meerderheid van de bevolking stemt in met de uitspraken dat het strafrecht onvoldoende rekening houdt met het slachtoffer, dat het strafrecht zaken niet snel en efficiënt afdoet, en dat de samenleving beter zou functioneren als het strafrecht harder en vaker zou optreden. Dit geldt ook voor de algemener verwoorde uitspraak dat de overheid te weinig doet aan de bestrijding van criminaliteit. In haar oordeel over de vraag of de politie meer prioriteit aan de bestrijding van criminaliteit moet geven en minder aan haar hulpverlenende taak, is de bevolking gemengd; een groot deel kiest de middenpositie.

Deze uitkomsten vertonen verschillen als de bevolking naar bepaalde kenmerken in categorieën wordt opgedeeld. Er is vooral een verband met de leeftijd en de opleiding, maar ook met het geslacht en met het feit of de respondent in het afgelopen jaar slachtoffer was van relatief ernstige criminaliteit, zoals inbraak of geweld (zie tabel B11.5). De categorie 65-jarigen en ouder scoort op de uitspraken van deze factor het hoogst. De verschillen tussen jong en oud zijn het grootst voor de stelling dat ter bestrijding van de criminaliteit een strikter vreemdelingenbeleid moet worden gevoerd, 67% van de jongste categorie (24-35-jarigen) stemt ermee in, tegen 78% van de 65-jarigen en ouder.

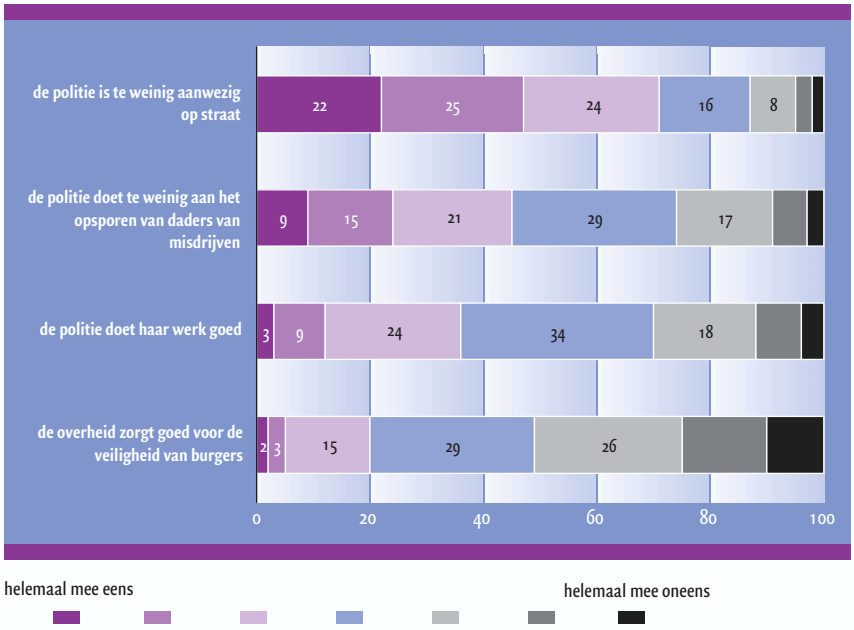
Vooral hoogopgeleiden (hbo en wetenschappelijk onderwijs) stemmen minder vaak met de uitspraken in. Dit geldt vooral voor de stelling dat de gevangenis te weinig afschrikt. 80% van de laagopgeleiden is het daarmee eens, tegenover 54% van de hoogopgeleiden, overigens nog steeds een kleine meerderheid. Ook de stelling over het aanscherpen van het vreemdelingenbeleid laat vrij grote verschillen naar opleidingsniveau zien. 76% van de laagopgeleiden stemt met deze uitspraak in tegen 57% van de hoogopgeleiden.

Tot slot is het opmerkelijk dat mannen wat minder vaak dan vrouwen de stellingen onderschrijven dat voor de bestrijding van criminaliteit een strikter vreemdelingenbeleid moet worden gevoerd, en dat door harder strafrechtelijk optreden de samenleving beter zou functioneren.

Het feit dat de respondent slachtoffer is geworden van een misdrijf, of, in iets mindere mate, een slachtoffer in de naaste omgeving kent, maakt eveneens verschil. Op alle uitspraken scoren slachtoffers negatiever dan niet-slachtoffers.

De verschillen blijven ook in een multivariate analyse significant.

Figuur 11.6 Oordeel over werkwijze van de overheid en van de politie, bevolking van 24 jaar en ouder, 2002 (in procenten)



Bron: SCP (KQS 2002)

De stellingen die deel uitmaken van de tweede factor, hebben grotendeels betrekking op de rol en taken van de politie. Deze taken waren de afgelopen jaren ook in het beleid onderwerp van discussie in relatie tot de kwaliteit van de opsporing en de kerntaken van de politie.

Een grote meerderheid van de bevolking is van mening dat de aanwezigheid van meer agenten op straat noodzakelijk is. 71% van de ondervraagden is het eens of helemaal eens met de uitspraak dat de politie te weinig aanwezig is op straat.

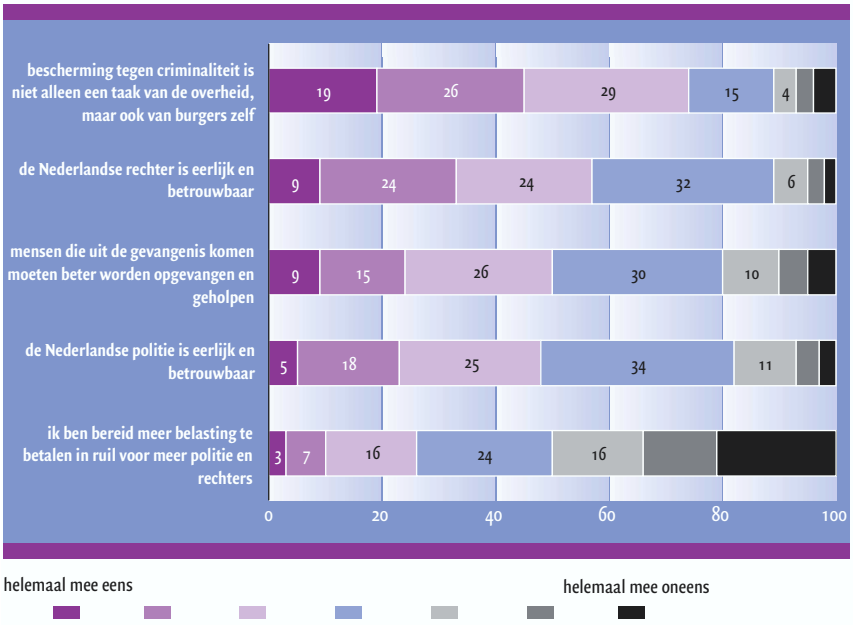
De stellingen over het werk van de politie en over de zorg van de overheid op het terrein van veiligheid laten minder extreme scores zien. Toch heeft een grote meerderheid van de respondenten er een negatief oordeel over.

Slechts een kleine minderheid, 20%, stemt in met de uitspraak dat de overheid goed zorgt voor de veiligheid van burgers. In 1996 lag dit percentage niet veel hoger, 21% (zie tabel B11.8). Een ruime meerderheid ook onderschrijft de uitspraak dat de overheid te weinig doet aan de bestrijding van criminaliteit, 68%; dit aandeel is wel duidelijk hoger dan in 1996 (55 %). Bovendien vindt een aanmerkelijk deel van de bevolking dat de politie te weinig doet aan het opsporen van de daders van misdrijven en dit deel is eveneens hoger dan in 1996; in 2002 was het 45%, in 1996 35%. Bij de uitspraak dat de politie haar werk goed doet, kiest een groot deel van de ondervraagden de middenpositie: noch eens/noch oneens. 35% is het ermee eens, iets minder dan in 1996.

De uitspraken over de stellingen van deze tweede factor verschillen eveneens naar de kenmerken van de bevolking (zie tabel B11.7). Vrouwen zijn over het geheel genomen iets minder positief dan mannen over de drie uitspraken over de politie. Ook hier maken leeftijd en opleiding echter een groter verschil. Zo vindt van de categorie 24-35-jarigen 40% dat de politie te weinig doet aan het opsporen van de daders van misdrijven, tegen 52% van de 65-jarigen en ouder. Van de hoogopgeleiden is 44% deze mening toegedaan, tegen 53% van de laagopgeleiden.

Vooral slachtoffers van geweld scoren op deze stellingen negatiever dan anderen. Slachtoffers van geweld vinden vaker dat de politie te weinig doet aan het opsporen van misdrijven en minder vaak dat de politie haar werk goed doet. De verschillen blijven bestaan in een multivariate analyse waarin ook de andere kenmerken zijn betrokken.

Figuur 11.7 Oordeel over integriteit en eigen verantwoordelijkheid, bevolking van 24 jaar en ouder, 2002 (in procenten)



Bron: SCP (KQS 2002)

Wat vooral opvalt in figuur 11.7, is dat de reacties op de stellingen enig tegenwicht lijken te bieden aan het negatieve beeld uit de twee eerdere figuren. Zo is de bevolking overwegend van mening dat criminaliteit niet alleen een zaak is van de overheid, maar ook van burgers zelf; 75% is het met de uitspraak eens. Ongeveer de helft van de ondervraagden vindt dat mensen die uit de gevangenis komen, beter moeten worden opgevangen en geholpen. Dit aandeel ligt wel beduidend lager dan dat in eerdere jaren, 62% in 1991 en 73% in 1998 (tabel B11.6).

Over de integriteit van vooral de rechter oordeelt een kleine meerderheid positief, 57%, weinig anders dan in 1996 (58%). Het oordeel over de integriteit van de politie is minder positief dan dat over de rechter: 48% oordeelt positief, maar ook dit is ten opzichte van 1996 (49%) niet sterk veranderd (tabel B11.8).

Opmerkelijk is de uitkomst dat slechts een gering deel van de bevolking bereid is meer belasting te betalen in ruil voor meer politie en rechters, 25% is het met deze stelling (helemaal) eens. In 1998 was dit aandeel ruim hoger, 43% (tabel B11.6).

Deze derde factor laat vrij grote verschillen zien naar de diverse persoonskenmerken (tabel B11.9). Vooral de opleiding houdt verband met de zienswijze. Zo vindt 83% van de hoogopgeleiden dat bescherming tegen criminaliteit ook een taak van de burger zelf is, tegen 66% van de laagopgeleiden. Over de integriteit van de rechter is het oordeel van hoogopgeleiden eveneens veel positiever: 71% acht de rechter eerlijk en betrouwbaar tegen 50% van de laagopgeleiden. Ook het oordeel over de integriteit van de politie verschilt, maar dit verschil is kleiner: 58% van de hoog- en 49% van de laagopgeleiden vindt de politie eerlijk en betrouwbaar.

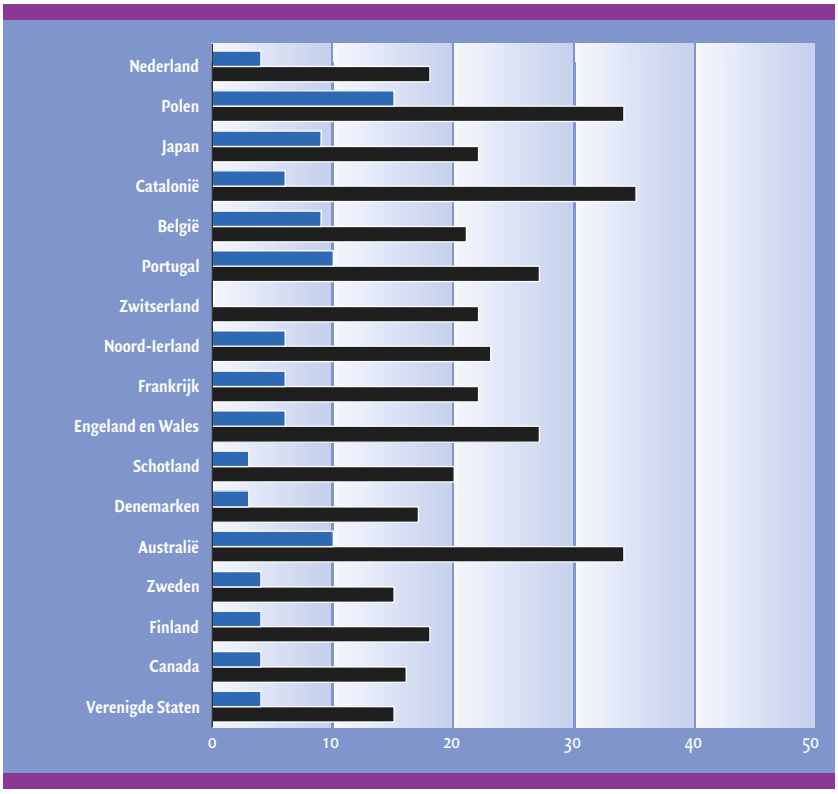
De categorie hoogopgeleiden geeft daarnaast tweemaal zo vaak aan bereid te zijn meer belasting te betalen in ruil voor meer politie en rechters, maar dit ligt gezien de relatie van opleidingsniveau met inkomen wel enigszins voor de hand.

Als gekeken wordt naar de rol van slachtofferschap, dan blijkt dat slachtoffers van inbraak weinig anders oordelen dan gemiddeld, maar dat slachtoffers van geweld duidelijk negatiever oordelen over de integriteit van de rechter en de politie. Ook zijn slachtoffers van geweld minder vaak van mening dat mensen die uit de gevangenis komen, beter geholpen en opgevangen zouden moeten worden, en is hun bereidheid meer belasting te betalen voor meer politie en rechters kleiner.

11.3.2 Onveiligheidsgevoelens

Zoals eerder aangegeven, hoeft bezorgdheid over criminaliteit zich niet te vertalen in gevoelens van persoonlijke onveiligheid. Over deze persoonlijke beleving zijn veel gegevens voorhanden, ook internationaal. De Internationale slachtofferenquête (ICVS) maakt een vergelijking met andere westerse geïndustrialiseerde landen mogelijk.[40] Gemiddeld voelt bijna een kwart van de bevolking in de betrokken landen zich in de eigen buurt wel eens onveilig in het donker. 7% voelt zich wel eens onveilig thuis. Uit figuur 11.8 wordt echter duidelijk dat de onveiligheidsbeleving tussen landen sterk uiteenloopt. Nederland neemt in de rij een middenpositie in. Verschillen in onveiligheidsbeleving blijken nauwelijks samen te hangen met het criminaliteitsniveau in de landen (Wittebrood 2001).

Figuur 11. 8 Onveiligheidsgevoelens in de eigen omgeving buitenshuis en thuis in geïndustrialiseerde landen, bevolking van 16 jaar en ouder, 2001 (in procenten)



Bron: NSCR en WODC (ICVS 2000)

Uit de ruime hoeveelheid Nederlandse gegevens die beschikbaar is, blijkt dat de persoonlijke beleving van onveiligheid door de jaren heen niet sterk is veranderd en dit geldt ook voor de voorzorgen die mensen nemen om het risico te verkleinen dat zij slachtoffer worden van criminaliteit (vermijdingsgedrag) (SCP 2001). Volgens CBS-gegevens (uit het Permanent onderzoek leefsituatie (POLS), de opvolger van de Enquête rechtsbescherming en veiligheid (ERV)) voelt zo'n 22% van de bevolking zich wel eens onveilig, zegt ongeveer 30% onveilige plekken in de buurt te kennen en wijzigde 15% zijn uitgaanspatroon enigszins. 19% van de bevolking is wel eens bang alleen thuis. Over een langere periode bezien is het aandeel van de bevolking dat de deur niet opendoet als er 's avonds onverwacht wordt gebeld, enigszins toegenomen. In 2001 is dit 57%, begin jaren negentig was het 52%.

In de laatste Politiemonitor 2001 geeft 31% van de bevolking aan zich wel eens onveilig te voelen. Een ruime meerderheid van de bevolking voelt zich dus nooit of zelden onveilig. In de grotere steden is het beeld ongunstiger.

De Politiemonitor verschaft ook inzicht in de wijze waarop burgers tegen hun directe woonomgeving aankijken op de punten van criminaliteit en onveiligheid (zie tabellen 11.9 en 11.10). Een positieve ontwikkeling is dat vermogenscriminaliteit als diefstal en inbraak steeds minder als probleem in de eigen buurt wordt ervaren. In 1995 was nog 37% van de ondervraagden van mening dat er in hun buurt veel werd ingebroken, in 1999 is dit gedaald naar 23% en in 2001 naar 17%.

Tabel 11.9 Het oordeel over het voorkomen van problemen in de buurt in Nederland als geheel en in clusters van politieregio's naar inwoneraantal en urbanisatiegraad[a], bevolking van 15 jaar en ouder, 2001 (in procenten)[b]

	Nederland	(hoogste inwoneraantal en urbanisatiegraad) cluster 1	cluster 2	cluster 3	cluster 4	(laagste inwoneraantal en urbanisatiegraad cluster 5
vermogenscriminaliteit						
fietsdiefstal	19,2	32,4	20,0	19,6	15,9	11,9
diefstal uit auto's	13,1	19,2	11,3	10,4	10,6	10,1
diefstal van auto's	15,5	19,7	15,6	13,1	13,3	13,0
inbraak in woningen	17,3	19,4	17,1	16,0	15,3	14,3
verkeersoverlast						
agressief verkeersgedrag	18,3	23,4	18,8	16,6	15,2	16,6
geluidsoverlast	14,3	16,8	13,9	13,6	12,0	11,8
te hard rijden	46,6	48,8	46,6	47,0	46,4	47,1
aanrijdingen	9,5	12,3	10,0	8,3	7,7	9,5
dreiging						
bedreiging	1,7	3,1	2,0	1,4	1,0	1,2
dronken mensen op straat	7,9	8,8	8,1	7,4	6,9	6,5
mensen lastiggevallen	2,8	4,9	2,8	1,9	1,7	1,9
geweldsdelicten	3,5	5,8	3,5	2,7	2,3	2,7
drugsoverlast	6,0	7,6	6,6	4,5	4,0	4,7
verloedering						
bekladding van muren e.d.	12,7	19,3	12,6	10,1	10,2	8,2
overlast door omwonenden	5,4	7,1	5,0	4,0	4,4	4,6
overlast door groepen jongeren	12,0	16,1	13,5	10,5	10,4	10,6
rommel op straat	30,1	35,1	26,9	24,7	26,1	24,5
hondenpoep op straat	49,8	50,2	50,2	44,6	45,3	45,6
vernieling straatmeubilair	18,5	23,9	20,4	16,5	17,8	17,9

a Zie tabel B11.1 in de bijlage bij dit hoofdstuk.
b Is van mening dat het betrokken probleem vaak voorkomt in de eigen buurt.

Bron: BZK/Justitie (Politiemonitor bevolking 2001)

Verloedering (rommel op straat en vernieling) en overlast door jongeren, worden juist iets vaker waargenomen. 30% van de ondervraagden ervaart tegenwoordig vaak rommel op straat, 19% vernieling van straatmeubilair en 12% ondervindt in de eigen omgeving vaak overlast van groepen jongeren. Bedreigende zaken (dronken mensen

op straat, lastiggevallen en bedreigd worden, en geweldscriminaliteit) zien bewoners in hun eigen buurt altijd al niet erg vaak. 'Dronken mensen op straat' noemen ze het meest (8%), gevolgd door geweldscriminaliteit (4%), lastig gevallen worden (3%) en bedreiging (2%). Sinds 1995 zijn deze percentages, met uitzondering van 'dronken mensen op straat', iets gedaald. Tabel 11.10 waarin het oordeel van de bevolking over vermogenscriminaliteit, verloedering, dreiging en verkeersoverlast in de buurt is weergegeven in schaalscores en indices, laat zien dat de daling voor dreiging in de grootstedelijke, dichtbevolkte politieregio's niet het geval was.

Tabel 11.10 Oordeel over het voorkomen van problemen in de buurt in Nederland als geheel en in clusters van politieregio's naar inwoneraantal en urbanisatiegraad[a], bevolking van 15 jaar en ouder, 1995-2001 (in schaalscores en indices, 1995 = 100)[b]

	Nederland	(hoogste inwoner-aantal en urbanisatie-graad) cluster 1	cluster 2	cluster 3	cluster 4	(laagste inwoner-aantal en urbanisatie-graad cluster 5
in 2001						
vermogenscriminaliteit	4,2	4,6	4.1	3.9	3,9	3.9
verkeersoverlast	4,4	4,7	4.4	4.3	4,2	4.3
dreiging	2,3	2,6	2.2	2.1	2,1	2.1
verloedering	4,0	4,5	4.0	3.7	3,8	3.6
indexcijfers (1995=100)						
vermogenscriminaliteit	78	87	77	75	75	76
verkeersoverlast	96	98	94	96	93	93
dreiging	96	100	96	91	95	91
verloedering	102	100	105	100	102	103

a Zie tabel B11.1 in de bijlage bij dit hoofdstuk.
b Is van mening dat de betrokken problemen vaak voorkomen in de eigen buurt.

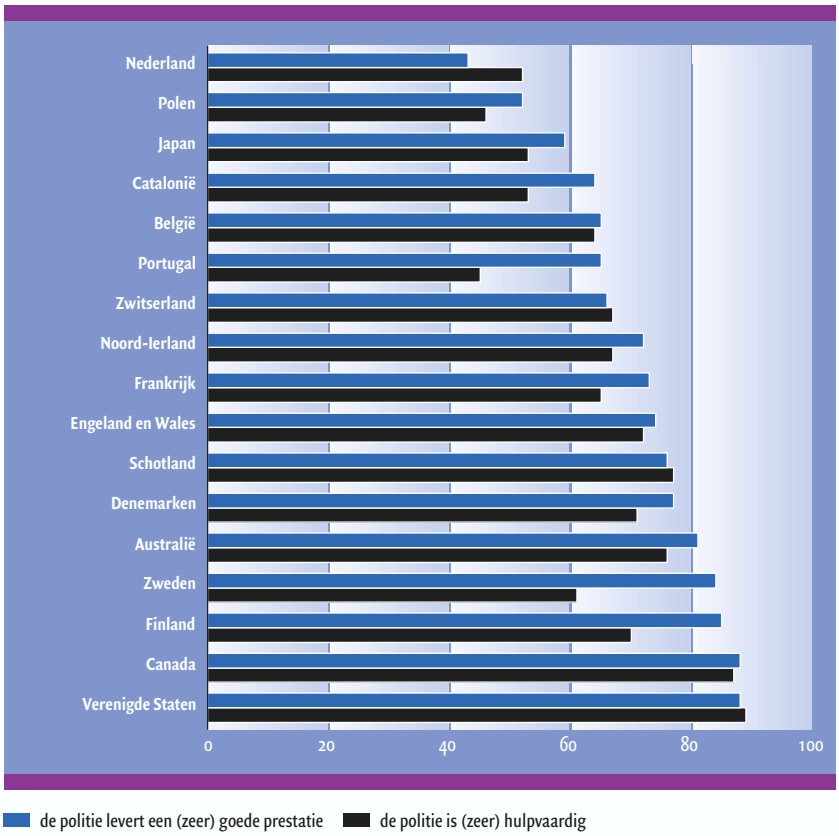
Bron: BZK/Justitie (Politiemonitor bevolking 1995, 2001)

11.3.3 De dienstverlening van de politie

Over de kwaliteit van dienstverlening zoals burgers die ervaren, zijn vooral gegevens over die van de politie beschikbaar, en wel uit de Politiemonitor bevolking. Het gaat dan om zaken als hun tevredenheid over de dienstverlening in het algemeen, hun oordeel over de bereikbaarheid (de mogelijkheid contact te leggen met de politie), de beschikbaarheid (snel geholpen worden in ongewenste en onvoorziene situaties), de slachtofferzorg (de zorg aan slachtoffers van delicten/verkeer, opvang door de politie en/of verwijzing naar een bureau voor slachtofferhulp) en de preventie (het voorkomen of vroegtijding onderkennen van criminaliteit).

Het is opnieuw mogelijk ons land op enkele punten met andere westerse geïndustrialiseerde landen te vergelijken op basis van de uitkomsten uit de Internationale slachtofferenquête. Uit de vergelijking blijkt dat burgers in Nederland vaak aangifte doen, en dat slachtoffers naar verhouding tevreden zijn over hun behandeling. Het beeld dat de bevolking van de politie heeft, is echter minder positief. In Nederland zijn burgers zeer vaak van mening dat de politie geen goede resultaten boekt bij het bestrijden van criminaliteit in de woonbuurt, en dat de politie weinig hulpvaardig is (figuur 11.9). Het betreft hier zowel burgers die in een jaar tijd contact hadden met de politie als burgers voor wie dit niet gold, de meerderheid van de bevolking.

Figuur 11. 9 Oordeel over de prestaties en hulpvaardigheid van de politie in geïndustrialiseerde landen, bevolking van 16 jaar en ouder, 2001 (in procenten)



Bron: NSCR en WODC (ICVS 2000)

Contacten met de politie

Een minderheid van de bevolking heeft in een jaar tijd contact gehad met de politie. Dit aandeel loopt enigszins terug, in 1995 was het 37% en in 2001 34%. In de grootstedelijke politieregio's zijn de percentages altijd wat hoger. In Amsterdam-Amstelland was het in 2001 43%, in Rotterdam-Rijnmond 36%, in Utrecht 42% en in Haaglanden 39%. Daar heeft het politiecontact ook vaker betrekking op het aangeven of het melden van een delict. Landelijk was dit aandeel 46% in 2001, maar in Rotterdam-Rijnmond met 57% veel hoger, gevolgd door Amsterdam-Amstelland (47%), Utrecht (46%)en Haaglanden (45%). Daarnaast maakt het vragen om hulp een aanmerkelijk deel uit van de politiecontacten. Van de grootstedelijke regio's ligt dit in 2001 alleen in Amsterdam-Amstelland iets hoger dan gemiddeld.

Het oordeel van de bevolking over de contacten is in meerderheid niet negatief. In de Politiemonitor 2001 toonde 59% van degenen die contact hebben gehad met de politie, zich tevreden hierover; 22% is ontevreden of zeer ontevreden. De grootstedelijke politieregio's wijken hierin niet af van het landelijke beeld en het oordeel is ten opzichte van eerdere jaren niet sterk veranderd.[41] Belangrijke redenen van ontevredenheid zijn een geringe bereikbaarheid of late komst van de politie, de houding van de politie (onvoldoende tijd en aandacht voor de aangifte of onverschilligheid) en het resultaat van de aangifte (niet ontvangen van een bericht over hoe de zaak is afgehandeld, en geen oplossing van problemen). Over de houding en de bereikbaarheid is het beeld in de grootstedelijke regio's wat negatiever dan gemiddeld.

De mate waarin burgers delicten bij de politie melden en aangeven (de meldings- en aangiftebereidheid) zijn weergegeven in tabel 11.11. De percentages komen in de Politiemonitor 2001 uit op 39 en 31 en zijn ten opzichte van 1995 enigszins gedaald. Duidelijk komt ook het veel hogere meldingspercentage van een inbraak naar voren in vergelijking met dat van een geweldsdelict. Bovendien blijkt het melden van een geweldsdelict veel minder vaak tot een aangifte te leiden.

Een kleine 60% van de bevolking was tevreden over het optreden van de politie bij de aangifte. Landelijk kreeg 24% een advies om criminaliteit te voorkomen. Dit percentage is ten opzichte van 1995 (30%) teruggelopen. Daarentegen is het informeren van slachtoffers over de mogelijkheid hulp te verkrijgen juist sterk gestegen. Het patroon in de grootstedelijke politieregio's vertoont per regio vrij grote, maar weinig systematische verschillen vergeleken met de landelijke gegevens.

Uit onderzoek van Ernst & Young forensic services in opdracht van het Nationaal platform criminaliteitsbeheersing (NPC) blijkt dat ook bedrijven niet erg bereid zijn delicten te melden en aan te geven. Minder dan de helft van de onderzochte bedrijven doet aangifte van delicten, bij fraude loopt dit zelfs terug tot een derde.[42] Verschillende oorzaken spelen hierbij een rol: angst voor negatieve publiciteit en aantasting van het imago van het bedrijf, de hoge kosten van advocaten, er weinig nut in zien, en de traagheid van het strafproces alvorens de schade vergoed kan worden.

Tabel 11.11 **Bereidheid tot melden en aangifte doen van misdrijven in het algemeen en van inbraak en geweld in het bijzonder; tevredenheid over de politie bij aangifte, en ontvangst van preventieadvies en informatie over slachtofferhulp, bevolking van 15 jaar en ouder, in 2001 (in procenten) en verandering in 1995-2001 (indexcijfers, 1995 = 100)**

	totaal van misdrijven	index	inbraak	index	geweld	index
melding						
Nederland	39,3	97	57,6	93	29,0	91
Amsterdam-Amstelland	32,3	105	54,8	95	30,5	89
Rotterdam-Rijnmond	40,5	97	43,1	69	30,8	85
Haaglanden	35.8	93	55,6	91	28,5	103
Utrecht	44.6	105	67,3	110	29,4	90
aangifte						
Nederland	31,3	98	44,5	92	17,5	95
Amsterdam-Amstelland	26.1	98	39,6	82	18,3	83
Rotterdam-Rijnmond	31,9	92	35,5	71	18,3	92
Haaglanden	28,5	89	45,9	93	15,9	79
Utrecht	36,7	104	50,0	101	18,0	97

	(zeer) tevreden over politie-optreden bij aangifte	index	preventie-advies gekregen	index	informatie over slacht-offerhulp gekregen	index
Nederland	58,8	96	23,8	70	30,5	194
Amsterdam-Amstelland	56,3	97	23,5	74	41,7	342
Rotterdam-Rijnmond	58,8	95	24,5	65	21,4	157
Haaglanden	59,6	96	26,0	74	38,4	284
Utrecht	47,7	81	21,4	53	35,4	325

Bron: BZK/Justitie (Politiemonitor bevolking 1995, 2001)

Het SCP-onderzoek naar de kwaliteit van de quartaire sector bevat ook enkele vragen over de ervaringen van slachtoffers. Het aandeel van de delicten dat bij de politie bekend is, valt in dit onderzoek hoog uit. In overeenkomst met de uitkomsten uit grootschaliger surveys blijkt dat vooral inbraak en criminaliteit in verband met de auto (beschadigingen aan en diefstal van of uit de auto) vaak bij de politie worden gemeld en aangegeven (tabel 11.12). Dat aangifte voor de verzekering vereist is, zal hier niet vreemd aan zijn. Een geweldsdelict wordt minder vaak gemeld en een melding resulteert vervolgens minder vaak in een formele aangifte. De aard van het geweld en van het incident speelt hier waarschijnlijk een rol. Zo is bekend dat huiselijke geweld veel minder wordt gemeld. Bovendien bestaat er relatief vaak onduidelijkheid over de schuldvraag bij een geweldsincident, wat tot minder aangiften kan leiden.

Tabel 11.12 Melding en aangifte bij de politie van diverse delicten en tevredenheid over de behandeling door de politie, bevolking van 24 jaar en ouder, 2002 (in procenten)

	fietsen-diefstal	criminaliteit i.v.m. de auto	(andere) diefstal	vernieling	inbraak	geweld	ander delict
laatste delict							
voorval bij de politie bekend	81,3	86,7	82,1	51,0	93,4	73,0	76,3
waarvan							
document, aangifteformulier of kaart of proces-verbaal, ondertekend	91,4	94,7	90,1	77,9	91,9	75,4	75,0
tevredenheid over de behandeling							
zeer tevreden	7,4	13,3	15,8	9,2	17,7	10,8	17,2
tevreden	33,1	33,3	40,6	30,0	41,6	29,2	31,0
tevreden, noch ontevreden	22,8	19,3	21,8	20,8	20,4	7,7	3,4
ontevreden	24,3	26,7	13,9	30,8	18,6	32,3	24,1
zeer ontevreden	12,5	7,3	7,9	9,2	1,8	20,0	24,1

Bron: SCP (KQS 2002)

De tevredenheid over de behandeling door de politie varieert vrij sterk met de aard van het incident. Zij is het grootst voor de afhandeling van inbraak gevolgd door die van een andere vorm van diefstal, en het laagst als het om een geweldsincident gaat.

Zichtbaarheid, beschikbaarheid en optreden

Het voorgaande heeft betrekking op de contacten van burgers met de politie. Aan alle respondenten – ook aan hen die het afgelopen jaar geen contact hadden – is in de Politiemonitor hun mening gevraagd over de politie in de eigen woonbuurt. Er zijn vragen gesteld over haar beschikbaarheid en zichtbaarheid en daarnaast over haar functioneren en optreden.

Over de beschikbaarheid en zichtbaarheid oordeelt een groot deel van de bevolking niet positief (tabel 11.13). Bovendien verslechtert dit beeld op een aantal punten. Een kleine 60% van de burgers vindt dat de politie te weinig tijd heeft voor allerlei zaken en is van mening dat men de politie te weinig ziet in de buurt. In 1995 zag 56% de politie minder dan eens per week in de straat, in 2001 is de zichtbaarheid verder afgenomen naar 66% van de bevolking die de politie minder dan eens per week ziet. In de grootstedelijke, dichtbevolkte regio's ligt dit percentage iets lager, maar juist daar ontwikkelt zich het oordeel over de beschikbaarheid van de politie ongunstig.

Tabel 11.13 Beschikbaarheid en zichtbaarheid van de politie, in Nederland als geheel en in clusters van politieregio's naar inwoneraantal en urbanisatiegraad[a] (in procenten en indexcijfers, 1995 = 100)

	Nederland	(hoogste inwoner-aantal en urbanisatie-graad) cluster 1	cluster 2	cluster 3	cluster 4	(laagste inwoner-aantal en urbanisatie-graad cluster 5
in 2001						
zichtbaarheid: deel van de bevolking dat de politie minder dan 1x per week ziet (%)	66,1	60,9	64,9	66,2	66,5	68,6
beschikbaarheid						
eens met de uitspraken (%)						
'je ziet de politie in de buurt te weinig'	59,5	60,9	59,6	58,6	57,2	59,2
'ze komen te weinig uit de auto'	51,9	51,5	52,6	49,6	50,8	52,0
'ze zijn hier te weinig aanspreekbaar'	47,5	47,1	48,5	46,7	47,5	48,8
'ze hebben te weinig tijd voor allerlei dingen'	61,1	61,1	58,0	57,0	58,5	59,6
'ze komen niet snel als je ze roept'	34,4	34,5	33,6	36,3	34,1	35,7
indexcijfers (1995=100)						
zichtbaarheid: deel van de bevolking dat de politie minder dan 1x per week ziet	118	122	125	119	111	112
beschikbaarheid						
eens met de uitspraken						
'je ziet de politie in de buurt te weinig'	104	111	107	102	92	98
'ze komen te weinig uit de auto'	102	103	105	101	92	97
'ze zijn hier te weinig aanspreekbaar'	106	111	110	106	96	103
'ze hebben te weinig tijd voor allerlei dingen'	90	91	89	84	83	85
'ze komen niet snel als je ze roept'	101	110	102	107	87	98

a Zie tabel B11.1 in de bijlage bij dit hoofdstuk.

Bron: BZK/Justitie (Politiemonitor bevolking 1995, 2001)

De mening over het optreden en het functioneren van de politie valt over het geheel genomen positiever uit (tabel 11.14).

De stelling dat de politie in de buurt contact heeft met de bewoners, wordt weinig onderschreven. Dit is opmerkelijk gezien het belang dat wordt gehecht aan contacten met de bevolking voor de effectiviteit van het politiewerk en voor de tevredenheid van de burgers over de veiligheid en leefbaarheid in de woonomgeving. Een meerderheid van de bevolking is wel van mening dat de politie haar best doet (72%), reageert op problemen (67%) en bescherming biedt (58%).

Tabel 11.14 Oordeel over het optreden en het functioneren van de politie in Nederland als geheel en in clusters van politieregio's naar inwoneraantal en urbanisatiegraad[a], bevolking van 15 jaar en ouder, 1995-2002 (in procenten en indexcijfers, 1995 = 100)

	Nederland	(hoogste inwoner-aantal en urbanisatie-graad) cluster 1	cluster 2	cluster 3	cluster 4	(laagste inwoner-aantal en urbanisatie-graad cluster 5
in 2001						
optreden						
eens met de uitspraken (%)						
'ze bekeuren hier te weinig'	35,7	37,5	34,5	35,3	32,7	31,6
'ze treden niet hard genoeg op'	44,1	46,4	42,9	42,3	41,5	42,9
'ze grijpen niet in'	28,4	29,4	27,1	26,0	25,7	27,1
functioneren						
eens met de uitspraken (%)						
'de politie biedt bescherming'	58,2	54,4	59,9	61,2	60,5	59,1
'de politie heeft contact met de bewoners'	27,5	29,2	24,9	28,9	25,4	25,8
'de politie reageert op de problemen in de buurt'	67,4	64,0	68,3	69,9	69,1	67,1
'de politie doet haar best'	71,8	70,2	72,3	73,5	72,6	69,9
'de politie pakt de zaken efficiënt aan'	51,8	46,4	52,7	55,6	54,4	52,6
indexcijfers (1995=100)						
optreden						
eens met de uitspraken						
'ze bekeuren hier te weinig'	96	101	92	95	86	85
'ze treden niet hard genoeg op'	104	109	103	103	97	96
'ze grijpen niet in'	109	110	102	107	87	98
functioneren						
eens met de uitspraken						
'de politie biedt bescherming'	104	97	103	109	115	106
'de politie heeft contact met de bewoners'	99	98	92	101	101	108
'de politie reageert op de problemen in de buurt'	97	92	98	99	101	95
'de politie doet haar best'	99	95	100	99	104	99
'de politie pakt de zaken efficiënt aan'	98	91	98	101	106	98

a Zie tabel B11.1 in de bijlage bij dit hoofdstuk.

Bron: BZK/Justitie (Politiemonitor bevolking 1995, 2001)

Over het geheel toont de Politiemonitor 2001 enige afname in de waardering van het publiek voor de politie op het gebied van beschikbaarheid en zichtbaarheid en voor de manier van optreden en functioneren. In grootstedelijke en dichtbevolkte regio's is deze teruggang in waardering groter dan het landelijk gemiddelde.

Klachten

De Politiewet 1993 bevat een zogeheten raamregeling voor de behandeling van klachten van klanten van de politie. De beheerders van de regiokorpsen werken de regeling verder uit. Elke regio kent zo een eigen regeling waarin is opgenomen waar de klacht kan worden ingediend en hoe deze dient te worden afgedaan. Elke regio heeft daarnaast een onafhankelijke klachtencommissie die de korpsbeheerder adviseert over de wijze waarop klachten worden behandeld. Van deze onafhankelijke commissies wordt echter maar heel weinig gebruikgemaakt. Veel korpsen houden ook nauwelijks bij hoeveel en waarover men klaagt. Een jaarlijkse periodieke beoordeling van de klachten is op basis van de grote verscheidenheid van registraties op dit moment niet goed mogelijk. Een herziening van deze procedures is nu aangekondigd.

Ook over aspecten van het politieoptreden als misbruik van macht, selectiviteit in het optreden, *racial profiling* en integriteit zijn weinig gegevens beschikbaar. Uit het Nationaal kiezersonderzoek is wel enige informatie voorhanden over het vertrouwen van de bevolking in een groot aantal voorzieningen. Hieruit komt het beeld dat de bevolking veel vertrouwen in politie en rechters heeft (zie het hoofdstuk Participatie).

11.3.4 De kwaliteit van vervolging en berechting

Van kwaliteitseisen aan de rechtspleging, zoals kwalitatief verantwoorde beslissingen en een redelijke termijn en voldoende zorgvuldigheid in de omgang met de burger/-justitiabele, is vanuit de ervaringen van burgers moeilijk een beeld te geven. Een aantal globale aspecten kunnen worden ontleend aan de enquête die het SCP liet uitvoeren (Kwaliteit van de quartaire sector, KQS), en die hiervoor al zijn besproken. Een grote meerderheid van de bevolking bleek te vinden dat misdadigers te licht worden gestraft, en dat misdaden te vaak onbestraft blijven omdat rechters en officieren van justitie fouten maken. Driekwart van de bevolking meent dat als het strafrecht vaker en harder zou optreden, de samenleving beter zou functioneren. Voorts is een grote meerderheid van mening dat er meer cellen bij moeten komen. Dit was ook in 1992 het geval; het is vooral opmerkelijk omdat de capaciteit in de afgelopen tien jaar zo sterk is uitgebreid. Een grote meerderheid is tevens voorstander van een strenger gevangenisregime: zo'n 70% vindt dat van een celstraf geen afschrikkende werking meer uitgaat. Tegelijkertijd is circa de helft van de bevolking voorstander van een betere opvang van en hulp aan ex-gedetineerden.

Daarnaast zijn er gegevens beschikbaar uit een verkennend onderzoek van het ministerie van Justitie (1998) naar de ervaren knelpunten in de rechtspleging, waaronder de strafrechtspleging. Uit deze verkenning komt het beeld naar voren dat vrijwel alle respondenten een 'handhavingstekort' voor het strafrecht ervaren. Dit tekort werd gezien op het gebied van fraude en economische criminaliteit, maar ook op het terrein van de veelvoorkomende criminaliteit. De (coördinerende) rol van het openbaar ministerie werd als onduidelijk ervaren, vooral als men van het OM een repressieve aanpak verwacht in het geheel van 'handhavingsarrangementen'.

Een ander knelpunt is de lengte van de strafrechtelijke procedures, die de bestrijding van criminaliteit minder effectief maakt en negatief uitwerkt op zowel slachtoffers als verdachten Verder meende men een gebrek aan rechtseenheid te constateren, dat wil zeggen dat de rechter in gelijksoortige zaken een verschillende uitspraak doet. Het wordt noodzakelijk geacht dat de vonnissen een voldoende en begrijpelijke motivering krijgen. Voorts noemde de verkenning een gebrek aan afstemming van civiele en strafrechtelijke procedures, een tekort aan dienstverlening, en op de gebieden van fraude en de ordeningswetgeving een gebrek aan specialistische expertise.

Klachten over de rechterlijke macht

De Wet op de rechterlijke organisatie bevat een regeling voor het indienen van klachten over het gedrag van leden van de rechterlijke macht. Over rechterlijke beslissingen en over een rechterlijk college zelf kan niet worden geklaagd. Over een lange behandelingsduur kan men evenmin klagen. Deze is vaak terug te voeren op de bedrijfsvoering van een college, die buiten de regeling valt. De klachtenregeling lijkt weinig bij de bevolking bekend. Er is in de media ook weinig publiciteit aan gegeven.

Een bezwaar van de huidige interne klachtenbehandeling is dat de wijze van behandeling en afhandeling geheel is overgelaten aan de president van het rechterlijk college, die daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. De drempel voor externe klachtenbehandeling bij de Hoge Raad lijkt hoog gezien het aantal van ongeveer 100 ontvangen brieven met klachten, maar hier speelt wellicht eveneens de onbekendheid met de regeling een rol.

De beleving van straffen door de bevolking

Belangrijke doelen van straf zijn het herstel van de rechtsorde (vergelding en tijdelijk onschadelijk maken door detentie), het herstel van schade en resocialisatie van de gestrafte (het verkrijgen van kansen op arbeid en een minimaal redelijke sociaal-economische positie in de samenleving). Uit onderzoek naar de houding van rechters ten opzichte van strafdoelen is bekend geworden dat de Nederlandse strafrechters zelf deze doelen in hun overwegingen weinig benadrukken (De Keijser 2001). Het onderzoek vond plaats aan de hand van een aantal stellingen waar de ondervraagde rechters het in mindere of meerdere mate mee eens of oneens konden zijn. De stellingen maakten deel uit van schalen waarop de scores uiteenliepen van 1 (met als betekenis 'negatieve houding') tot 5 ('positieve houding'). De scores van de rechters kwamen voor geen van de strafdoelen boven het neutrale schaalmidden (de score 3) uit. Rechters bleken terughoudend ten opzichte van de strafdoelen en hadden een sterk pragmatische instelling. De houding tegenover onschadelijkmaking (2,9), vergelding (2,9) en rehabilitatie (2,9) lag heel dicht tegen dat neutrale midden aan, voor afschrikking (2,6) en voor herstel (2,4) als strafdoel voelen rechters nog minder. De auteur vindt het raadselachtig met welk doel rechters dan wel straffen, en vinden het ontbreken van een duidelijke doelstelling ongewenst.[43]

Met dezelfde methode is ook bij een representatieve steekproef uit de Nederlandse bevolking de houding tegenover de strafdoelen gemeten (De Keijser et al. 2002). Het verschil met de houding van rechters is opmerkelijk. Terwijl zij over de gehele linie strafdoelen neutraal beoordelen, staat de bevolking er overwegend positief tegenover. Over de punitieve strafdoelen onschadelijkmaking (4,2), vergelding (4,1) en afschrikking (4,0) is het oordeel van de bevolking uitgesproken positief. Het oordeel over herstel (3,2) en rehabilitatie (3,4) is bijna neutraal. Ook met betrekking tot het doel van straf lijkt er dus een duidelijke afstand tussen rechters en burgers te bestaan.

De beleving van straffen lijkt onder bevolkingsgroepen uiteen te kunnen lopen. Een aanwijzing daarvoor biedt een onderzoek naar de strafbeleving onder allochtone jongeren en hun ouders (Klooster et al. 1999). Hieruit werd bekend dat straf die een pedagogisch doel dient, en die zich, bijvoorbeeld, richt op scholing, slecht beantwoordt aan de verwachtingen van de allochtone ouders. Terwijl de geïnterviewde jonge delinquenten zelf scholing en het aanbod van perspectieven wel belangrijk vinden, verwacht de oudere generatie vooral een effect van vrijheidsstraffen. Vooral de harde kern onder de delictplegers beschouwt taakstraffen als licht, maar zij menen tegelijkertijd dat ze meer baat hebben bij straffen als trajectbegeleiding dan bij punitieve straffen. Een aanbeveling uit het onderzoek is dat justitiële organisaties de ouders en familie van allochtone jongeren en allochtone organisaties meer bij het strafproces betrekken.

Uit het onderzoek kwam ook naar voren dat een deel van de jonge allochtone gestraften vindt dat zij harder wordt aangepakt dan autochtone jongeren (in hoeverre dit werkelijk het geval is, liet zich niet vaststellen). Ook blijken Antilliaanse, Surinaamse en Marokkaanse jongens – wellicht tegen de achtergrond van een opvoeding met fysieke straffen en de harde straatcultuur – geweld vaak relatief licht te beoordelen. Ze hebben hierdoor minder begrip voor de opgelegde straf. Opmerkelijk is dat een derde van de geïnterviewde jongens het moeilijker vond een delict te plegen tegen een lid van de eigen etnische groep dan tegen anderen.

De beleving van slachtoffers

Een beperkte evaluatie van de regelgeving Slachtofferzorg – de respons was slechts 19% – wijst uit dat slechts 53% van de slachtoffers tevreden is over de bejegening door het openbaar ministerie. Slachtoffers zijn weinig positief over de informatieverstrekking door de parketten (Erp en Verberk 2001). Ongeveer de helft van degenen die voor schadevergoeding in aanmerking wilden komen, vond dat het OM zich voldoende had ingezet. 77% was tevreden met het persoonlijke gesprek dat de officier met de slachtoffers van ernstige misdrijven voerde. Ook over de zittende magistratuur was de tevredenheid niet hoog.

De strategische verkenning *Justitie over morgen* onderkent deze problemen. De nota constateert: “Door de dadergerichte politiecultuur gaat het in de eerste fase vaak al mis met de bejegening van het slachtoffer. Vaak slaagt men er niet in de goede toon te treffen en correct door te verwijzen naar de slachtofferzorg. Vooral de overdracht van informatie aan het slachtoffer behoeft verbetering” (Justitie 2001: 102).

11.4 Slotbeschouwing

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is het beeld in de media van de onvrede bij de bevolking aan de orde gekomen. Ten aanzien van criminaliteit en de rechtspleging zelf signaleerde De Roos een groot onbehagen bij het publiek, naar aanleiding waarvan een uitvoerige discussie plaatshad.

Er is kort ingegaan op de samenhang tussen de onvrede over criminaliteit en strafrechtspleging en bredere maatschappelijke ontwikkelingen, en op de mogelijke rol van andere onzekerheden dan die ten gevolge van criminaliteit, in de beleving van onveiligheid. Dit komt uitvoerig aan de orde in het boek *De veiligheidsutopie* van Boutellier (2002). De auteur schetst de grote behoefte aan veiligheid als probleem van de moderne individualistische cultuur, als de keerzijde van het 'vitalisme', de grote vrijheidsbeleving van onze tijd. Deze grote vrijheid roept bij burgers tegelijkertijd een grote behoefte op aan beheersing van die vrijheid als die ten koste gaat van henzelf. "De grote aandacht voor het veiligheidsvraagstuk is een vraag naar 'veilige vrijheid'." (Boutellier 2002: 161). Deze paradoxale eis leidt tegelijkertijd tot een afkeer van bemoeizucht én een roep om optreden van de overheid. Hij leidt er ook toe dat de bevolking op het gebied van de aanpak van criminaliteit hoge eisen stelt aan het strafrecht en er hoge verwachtingen van heeft.

Vervolgens is een beeld geschetst van de kwaliteit in het onderdeel politie en justitie van de quartaire sector, eerst aan de hand van feitelijke indicatoren en daarna aan de hand van het oordeel van het publiek, zoals dit in verschillende bevolkingsonderzoeken naar voren komt. Een aantal centrale punten wordt hier tot slot belicht.

Voor het beeld van veiligheid is gekeken naar de ontwikkelingen in het risico dat burgers lopen slachtoffer van een misdrijf te worden, en naar die in de geregistreerde criminaliteit. De omvang van de criminaliteit, het aantal misdrijven, is de laatste jaren vrij stabiel zowel in de slachtofferenquêtes als in de registraties van de politie. Vergeleken met de ontwikkeling in de geregistreerde criminaliteit over een langere periode, bijvoorbeeld vanaf de jaren zeventig, is dit een stabilisatie op een hoog niveau.

In de politiecijfers is het aandeel van geweldscriminaliteit de laatste jaren gegroeid. Uit onderzoek naar specifieke vormen van geweld ontstaat langzamerhand een completer beeld. Hieruit komt naar voren dat er grote verschillen in criminaliteitsproblemen bestaan tussen buurten, tussen locaties en situaties op straat waarbij geweld voorkomt, en tussen beroepsgroepen die ermee worden geconfronteerd. Voor geweldscriminaliteit is nog geen antwoord gevonden op de vraag welke (preventieve) aanpak geschikt is, en ook niet op de vraag of een specifieke aanpak van de verschillende vormen van geweld wenselijk is.

Het opheldering spercentage geeft mogelijk een beperkte indruk van de opsporingsinspanningen van de politie, maar uit een inventarisatie van het ministerie van Justitie werd duidelijk dat zo'n tweederde deel van de aangiften niet eens in behandeling wordt genomen. Ook met de beoogde intensivering waardoor 80.000 extra aangiften – die aanknopingspunten bieden voor het achterhalen van een dader – in behandeling komen, wordt op het totaal slechts een beperkte vooruitgang geboekt. Vooral in het licht van zijn hoge eisen en verwachtingen is het twijfelachtig of het publiek de intensiveringen als voldoende zullen ervaren voor de aanpak van de achterliggende veiligheidsproblematiek.

Voor de taken van de politie is een belangrijke vraag of deze scherper te definiëren en af te grenzen zijn, bijvoorbeeld op het brede terrein van toezicht in het publieke domein, waar relatief kleine overtredingen plaatsvinden als graffiti, afval, parkeer- en verkeersovertredingen, maar ook grootschalige problemen met de openbare orde. Op dit terrein zijn de beschikbare gegevens gebrekkig en ontbreken specifieke cijfers over overtredingen in het publieke domein.

Behalve meer ruimte voor de bestrijding van criminaliteit in het takenpakket van de politie lijkt een verandering van de aanpak noodzakelijk. Als voorzitter van de projectgroep Opsporing gaf Van Riessen hiervoor in het rapport *Misdaad laat zich tegenhouden* een eerste aanzet (Projectgroep Opsporing 2001). Het rapport dat in opdracht van de Raad van hoofdcommissarissen verscheen, stelt voor politietechnieken te ontwikkelen die op basis van kennis over de activiteiten en werkwijze van criminelen, deze activiteiten in een vroeg stadium blokkeren en verstoren.

Justitie tracht het straffen effectiever te maken door de straf meer op de persoon toe te snijden, waardoor de recidive zou kunnen afnemen. Met maatwerk wordt een betere aansluiting bereikt op de beleving van de straf door jongeren. Een hindernis is dat een indeling in typen daders niet zomaar beschikbaar is. Het is moeilijk om per dadertype algemene kenmerken te noemen waaraan een programma moet voldoen om effectief te zijn (Beenakkers 2001). Daarnaast krijgen vroegtijdig ingrijpen in risicovolle situaties en samenwerking tussen het jeugdstrafrecht en de jeugdzorg, maar ook met andere instanties als de lokale overheid, minderheden- en jongerenorganisaties, en het onderwijs, een grotere nadruk. Een jongere kan op dit moment al bijzonder vaak in politiebestanden voorkomen alvorens het tot een strafzaak komt. Vooral de uitvoering in de praktijk vraagt hier aandacht. Het recente onderzoek van de Algemene Rekenkamer maakt duidelijk dat in de praktijk de registratie en uitvoering grote tekortkomingen vertoont.

Meer in het algemeen houdt een effectieve reactie van de overheid een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen in. Criminaliteit is complex, aan de ene kant zijn er 'vertrouwde' delicten als mishandeling, woninginbraak, vandalisme, rijden

onder invloed, aan de andere kant zijn er nieuwe problemen en is het begrip 'criminaliteit' een zeer heterogene verzameling van delicten variërend van agressief gedrag dat leidt tot allerlei vormen van geweld, handel in synthetische drugs, mensensmokkel, *cybercrime*, witwassen van misdaadgeld, milieucriminaliteit, tot internationale aspecten van de georganiseerde misdaad. De sterk wisselende problematiek stelt hoge en steeds nieuwe eisen aan de opsporing en bestrijding. Bij de beoordeling van de resultaten hiervan moet men in gedachte houden dat de aard en omvang van criminaliteit invloeden ondervindt van factoren die buiten het bereik van het ministerie van Justitie liggen, zoals brede maatschappelijke ontwikkelingen, een gebrek aan sociale controle, de leeftijdsopbouw van de bevolking en processen van migratie en integratie (Van de Bunt 2002). Bovendien zijn er problemen bij het vervullen van vacatures en de kwalificaties van het personeel. Zorgen over de schaarste op de arbeidsmarkt zijn er ook in verband met het aantrekken en behouden van juridische expertise voor de rechterlijke macht. Zo vereist de Europese jurisprudentie dat getuigen meer op de zitting worden gehoord, worden er meer megazaken behandeld, en eist het slachtoffer een grotere plaats. Problemen als gevolg van personeelstekort doen zich eveneens voor in het gevangeniswezen en bij de aanpak van jeugdcriminaliteit.

Onder de bevolking leven grote zorgen om de veiligheid als maatschappelijk probleem. Op belangrijke punten is er een grote afstand tussen de huidige stand van zaken en de verwachtingen van de burgers. De waardering van het beleid van de overheid is verhoudingsgewijs laag. Men vindt in grote meerderheid dat de overheid te weinig doet om de criminaliteit te bestrijden.[44]

Het oordeel van bevolking over de politie is wisselend. Men vindt dat er te weinig wordt gedaan om daders op te sporen. De tevredenheid over de politie in de eigen woonomgeving is vergeleken met die in andere landen, niet groot en de zichtbaarheid van de politie in de buurt ontwikkelt zich niet positief. Wel is een meerderheid van mening dat de politie haar best doet en reageert op problemen in de buurt. Een geringe tevredenheid van burgers zal voor een deel inherent aan het werk van de politie zijn. Ook met een grote intensivering van surveillance en grotere afschrikking zal burgers geen volledige bescherming tegen criminaliteit geboden kunnen worden. Op dit moment is de mate van non-interventie echter bijzonder groot.

Brede lagen van de bevolking zijn van mening dat justitie harder zou moeten optreden. Deze mening staat duidelijk op gespannen voet met de visie van de juridische professie. De Roos heeft in zijn publicatie bepleit behoedzaam te zijn tegenover de maatschappelijke verontwaardiging die na ernstige incidenten vaak optreedt. Bij een verzwaring van straffen is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Uit buitenlands onderzoek is bekend dat de algemene kennis over criminaliteit en strafrecht bij het publiek beperkt is. Omdat nieuwsmedia als de belangrijkste bron fungeren, wordt geweld overschat en beantwoorden mensen vragen over straffen vanuit een stereotiep beeld van de dader (Roberts 1992). Het oordeel van de bevolking wordt vaak genuanceerder als

niet volstaan wordt met globale stellingen maar meer achtergrondinformatie over dader en delict worden aangeboden. Andere strafdoelen dan alleen vergelding komen dan ook in beeld. Straffen dienen verschillende en moeilijk verenigbare doelen. De roep om strengere straffen komt vooral voort uit overwegingen van beveiliging en vergelding en minder vanuit de doelstelling gedetineerden opnieuw op een terugkeer in de maatschappij voor te bereiden. Maatschappelijke verontwaardiging van het publiek vanwege een grote gevoeligheid voor risico's en de behoefte aan bescherming daartegen, is op zichzelf niet negatief. In de visie van Van den Brink zouden maatschappelijke ervaringen meer in de professionele juridische systematiek tot hun recht moeten komen. Ook andere aspecten echter dan alleen de zwaarte van de straf kunnen tegemoetkomen aan de opvattingen van het publiek over het optreden van justitie. Men denke aan het verhogen van het ophelderingspercentage, een vergroting van de strafkans en een uitvoeriger motivering van het vonnis.

Bijlage bij hoofdstuk 11

Tabel B11.1 Clustering van politieregio's op basis van inwoneraantal en urbanisatiegraad

cluster 1	Amsterdam-Amstelland Rotterdam-Rijnmond Haaglanden Utrecht Midden- en West-Brabant
cluster 2	Hollands-Midden Kennemerland Brabant-Zuid-Oost Groningen Limburg-Zuid
cluster 3	Gelderland-Midden Zuid-Holland-Zuid Twente Noord- en Oost-Gelderland Noord-Holland-Noord
cluster 4	Brabant-Noord Gelderland-Zuid Friesland IJsselland Zaanstreek-Waterland
cluster 5	Gooi- en Vechtstreek Limburg-Noord Flevoland Drenthe Zeeland

Bron: Kerngegevens Nederlandse politie, 2000

Tabel B11.2 Door de politie geregistreerde criminaliteit naar aard van de gepleegde misdrijven, 1990-2000 (aantallen x 1.000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
totaal	1.149,7	1.181,6	1.268,4	1.272,2	1.313,6	1.226,7	1.189,3	1.226,0	1.223,5	1284,3	1305,6
Wetboek van strafrecht	1.052,5	1.083,7	1.168,5	1.173,6	1.206,1	1.126,7	1.076,1	1.104,8	1.103,0	1152,1	1.173,7
geweldsmisdrijven	50,3	51,8	58,5	61,6	67,1	65,3	67,5	74,7	76,7	86,6	90,9
vermogensmisdrijven	851,1	875,9	950,1	955,5	978,3	904,9	834,4	846,4	842,4	872,4	887,9
vernieling en openbare orde	146,7	151,0	154,6	150,6	155,7	152,8	170,7	180,4	179,1	188,2	190,0
overige misdrijven	4,4	5,1	5,2	5,9	5,1	3,7	3,5	3,3	4,5	4,9	5,1
Wegenverkeerswet	82,1	82,3	84,6	85,4	92,8	89,4	100,8	99,8	105,5	117,1	117,8
Wet op de economische delicten	3,1	4,5	5,1	4,0	4,3	2,2	1,4	3,2	3,1	3,7	3,5
Opiumwet	5,9	4,4	3,4	3,0	4,5	4,2	7,3	13,7	7,7	7,6	7,5
Wet wapens en munitie	2,2	2,5	2,7	3,1	3,1	2,1	2,5	3,2	3,4	3,4	3,0

Bron: CBS (Politiestatistiek)

Tabel B11.3 Preventief gedrag van burgers, 15 jaar en ouder, 1995 en 2001 (in procenten en indexcijfers, 1995 = 100)

	I	index	II	index	III	index	IV	index
Nederland	10,4	87	16,7	101	15,5	84	26,3	126
Amsterdam-Amstelland	17,3	84	22,5	102	23,3	87	32,9	85
Rotterdam-Rijnmond	15,5	89	26,5	105	22,5	90	33.9	131
Haaglanden	12,3	81	18,9	83	19,8	85	32	100
Utrecht	11,0	83	12,8	86	15,1	83	29	141

	V	index	VI	index	VII	index	VIII	index
Nederland	8,1	117	76,6	107	74,1	99	70,1	109
Amsterdam-Amstelland	5,4	108	77,7	101	58,7	92	42,4	112
Rotterdam-Rijnmond	7,4	96	78,2	107	71,6	101	64,3	116
Haaglanden	7,6	112	80,1	108	66,7	98	57,4	116
Utrecht	10,2	116	81,2	110	76,6	100	71,6	113

I Mijd bepaalde plekken in woonplaats.
II Doet 's avonds of 's nachts niet open vanwege onveiligheid.
III Laat waardevolle spullen thuis om diefstal te voorkomen.
IV Staat kinderen niet toe ergens heen te gaan.
V Inbraak alarm in woningen.
VI Extra hang- en sluitwerk.
VII Licht laten branden bij afwezigheid.
VIII Extra buiten-verlichting.

Bron: BZK/Justitie (Politiemonitor bevolking 1995, 2001)

Tabel B11.4 Aandeel opgehelderde misdrijven van het aantal door de politie geregistreerde misdrijven, 1990-2000 (in procenten)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
totaal	22,2	20,1	19,1	18,7	18,0	17,1	17,3	16,3	16,4	15,4	14,6
Wetboek van strafrecht	18,8	16,8	16,0	15,9	15,5	14,2	14,1	13,0	13,4	12,6	11,9
geweldsmisdrijven	54,7	50,7	48,6	49,2	44,5	44,2	44,4	44,4	45,9	44,7	43,3
vermogensmisdrijven	16,3	14,5	13,7	13,4	13,2	11,8	11,5	10,2	10,2	9,3	8,4
vernieling en openbare orde	19,4	17,2	16,6	17,0	16,4	14,4	13,4	12,4	12,8	11,8	11,6
Wegenverkeerswet	56,9	53,4	52,2	46,4	44,1	46,5	45,8	41,3	39,2	34,8	34,6
Wet op de economische delicten	23,4	19,7	31,6	52,5	18,6	64,3	75,5	70,3	71,1	56,5	53,5
Opiumwet	75,0	102,5	98,7	113,9	71,9	83,1	66,9	69,9	86,7	85,1	86,3
Wet wapens en munitie	92,2	98,2	89,2	83,4	76,5	90,0	70,3	79,1	86,6	82,5	83,3

Bron: CBS (Politiestatistiek)

Tabel B11.5 Opvattingen over de strafrechtspleging naar leeftijd, geslacht, opleiding en slachtofferschap van inbraak en geweld, 2002 (eens en helemaal eens met de stellingen, in procenten)

	I	II	III	IV	V
geslacht					
vrouw	91,8	73,2	70,6	74,2	81,4
man	90,1	69,1	70,2	66,8	79,9
leeftijd					
24-34 jaar	92,0	71,4	68,0	67,3	81,9
35-49 jaar	89,6	69,0	69,1	65,8	79,0
50-64 jaar	90,6	67,9	70,9	73,6	79,8
≥ 65 jaar	92,5	78,6	75,1	78,0	83,2
opleiding					
lager onderwijs	92,1	76,5	79,9	76,1	84,1
mavo/mbo	93,0	74,2	77,4	77,9	82,9
havo/vwo	92,8	73,0	70,6	69,3	82,7
hbo/wo	84,6	60,6	54,2	56,7	72,6
slachtoffers van					
inbraak	94,4	75,9	71,6	78,2	85,2
geweld	92,3	75,7	77,8	73,5	79,3
allen	90,9	71,1	70,4	70,4	80,6

I Misdaden worden in Nederland over het algemeen te licht bestraft.
II Door een harder en vaker optreden van het strafrechtsysteem zal de samenleving beter gaan functioneren.
III In de gevangenis word je zo goed verzorgd, dat dat totaal niet meer afschrikt.
IV Om de criminaliteit te bestrijden, moet een strikter vreemdelingenbeleid worden gevoerd.
V Het aantal gevangeniscellen moet worden uitgebreid.

Bron: SCP (KQS 2002)

Tabel B11.6 Opvattingen over de criminaliteitsbestrijding, politie en de strafrechtspleging, in 1991, 1998 en 2002 (eens en helemaal eens met de stellingen, in procenten)

	1991	1998	2002
Door een harder en vaker optreden van het strafrechtssysteem zal de samenleving beter gaan functioneren	65,3	77,9	71,1
Het aantal gevangeniscellen moet worden uitgebreid	75,4	77,3	80,6
In de gevangenis word je zo goed verzorgd dat dat totaal niet meer afschrikt	55,9	54,4	70,4
Mensen die uit de gevangenis komen, moeten beter worden opgevangen en geholpen	61,6	72,5	49,9
Ik ben bereid meer belasting te betalen in ruil voor meer politie en rechters		43,0	25,3
Om de criminaliteit te bestrijden moet een strikter vreemdelingenbeleid worden gevoerd		90,5	70,4
De politie moet meer tijd besteden aan de bestrijding van criminaliteit en minder tijd aan de hulpverlening aan mensen		35,0	31,4
Misdadigers blijven te vaak ongestraft omdat rechters en officieren van justitie fouten maken		83,6	76,8

Bronnen: NIPO (1991 en 1998); SCP (KQS 2002)

Tabel B11.7 Oordeel over de inzet van overheid en politie voor veiligheid naar leeftijd, geslacht, opleiding en slachtofferschap van inbraak en geweld, 24 jaar en ouder, 2002 (eens en helemaal eens met stellingen, in procenten)

	I	II	III	V
geslacht				
vrouw	73,6	48,5	32,9	19,4
man	69,0	41,5	36,6	19,6
leeftijd				
24-34 jaar	67,1	39,8	33,5	21,7
35-49 jaar	69,6	42,6	32,7	18,1
50-64 jaar	74,2	47,1	34,7	17,4
≥ 65 jaar	75,2	52,4	40,4	22,0
opleiding				
lager onderwijs	73,7	53,4	40,4	21,6
mavo/mbo	71,4	44,5	32,5	20,2
havo/vwo	71,7	43,6	35,3	18,1
hbo/wo	69,1	43,8	36,0	19,3
slachtoffers van				
inbraak	67,7	45,7	34,2	18,3
geweld	72,3	52,9	28,3	16,9
allen	71,2	44,9	34,8	19,5

I De politie is te weinig aanwezig op straat.
II De politie doe te weinig aan het opsporen van daders van misdrijven.
III De politie doet haar werk goed.
IV De overheid zorgt goed voor de veiligheid van burgers.

Bron: SCP (KQS 2002)

Tabel B11.8 Opvattingen over de aanpak van criminaliteit door de overheid, de politie en de rechter, 24 jaar en ouder, 1996 en 2002 (eens en helemaal eens met de stellingen, in procenten)

	1996	2002
De overheid doet te weinig aan de bestrijding van criminaliteit	54,8	68,4
De overheid zorgt goed voor de veiligheid van burgers	20,7	19,5
De politie doet te weinig aan het opsporen van daders van misdrijven	35,0	44,9
De politie doet haar werk goed	37,8	34,8
De Nederlandse politie is eerlijk en betrouwbaar	49,4	48,1
De Nederlandse rechter is eerlijke en betrouwbaar	58,1	57,2
Misdaden worden in Nederland over het algemeen te licht bestraft	77,5	90,9

Bron: NSCR enquête 1996; SCP (KQS 2002)

Tabel B11.9 Opvattingen over de aanpak van criminaliteit en de strafrechtspleging naar leeftijd, geslacht, opleiding en slachtofferschap van inbraak en geweld, 24 jaar en ouder, 2002 (eens en helemaal eens met de stellingen, in procenten)

	I	II	III	IV	V
geslacht					
vrouw	75,9	60,3	49,5	48,5	26,8
man	73,9	54,4	50,1	47,8	24,0
leeftijd					
24-34 jaar	75,8	53,5	52,7	40,3	20,5
35-49 jaar	77,5	58,6	47,0	47,8	27,5
50-64 jaar	73,8	58,2	46,9	49,9	26,5
≥ 65 jaar	70,4	58,0	55,6	56,1	26,0
opleiding					
lager onderwijs	65,6	49,8	48,6	48,0	17,9
mavo/mbo	71,4	49,7	43,7	43,5	20,8
havo/vwo	76,1	59,2	51,8	48,3	24,6
hbo/wo	82,9	70,5	58,1	55,9	37,2
slachtoffers van					
inbraak	70,6	56,1	47,2	44,7	22,4
geweld	69,5	53,4	53,4	40,1	31,0
allen	74,9	57,2	49,8	48,1	25,3

I Bescherming tegen criminaliteit is niet alleen een taak van de overheid maar ook van burgers zelf.
II De Nederlandse rechter is eerlijk en betrouwbaar.
III Mensen die uit de gevangenis komen, moeten beter worden opgevangen en geholpen.
IV De Nederlandse politie is eerlijk en betrouwbaar.
V Ik ben bereid meer belasting te betalen in ruil voor meer politie en rechters.

Bron: SCP (KQS 2002)

Tabel B11.10 Slachtofferschap van misdrijven (laatste delict), naar kenmerken van de bevolking en voor de 3 grote steden en agglomeratie, 24 jaar en ouder, 2002 (in procenten)

	fietsen-diefstal	criminaliteit i.v.m. de auto	andere diefstal	vernieling	inbraak	geweld	ander delict
laatste delict							
geslacht							
vrouw	17,3	18,6	9,6	29,8	12,3	9,4	2,9
man	17,7	17,0	15,3	23,9	12,4	8,8	5,0
leeftijdscategorie							
24-34 jaar	10,9	17,4	11,4	35,9	8,2	12,0	4,3
35-49 jaar	22,4	16,3	11,0	27,9	9,4	9,9	3,0
50-64 jaar	18,4	19,6	10,6	24,1	13,5	9,4	4,5
≥ 65 jaar	13,8	18,5	19,6	18,5	20,6	4,2	4,8
opleiding							
lager onderwijs	15,7	20,3	11,6	14,5	23,2	10,1	4,3
mavo/mbo	17,6	18,7	11,7	26,1	14,1	7,5	4,3
havo/vwo	18,4	17,1	12,4	31,8	7,7	9,7	3,0
hbo/wo	16,9	16,5	14,8	24,5	12,2	10,5	4,6
arbeid							
betaalde baan (> 15 uur)	17,8	16,6	12,3	30,9	10,0	9,4	2,9
betaalde baan (≤ 15 uur)	15,5	17,9	15,5	22,6	11,9	9,5	7,1
werkloos	10,0	35,0	5,0	25,0	15,0	10,0	0,0
AOW/pensioen	14,6	18,5	18,0	19,0	18,5	6,3	4,9
anders	21,3	18,4	6,9	25,3	12,1	11,5	4,6
inkomen (in guldens)							
tot 2.000	19,2	14,6	14,2	23,7	16,0	6,4	5,9
2.000-3.500	21,0	17,8	11,2	28,3	11,2	8,0	2,5
3.500-5.000	16,8	17,7	12,9	28,4	11,2	9,1	3,9
5.000 en hoger	13,1	20,7	12,4	25,9	11,6	12,7	3,9
huishouden							
alleenstaand	16,5	18,3	16,5	21,4	16,5	8,9	3,1
meer personen	17,9	16,1	11,5	28,2	11,1	9,8	4,2
huur/koophuis							
huurwoning	26,5	17,9	12,9	26,8	14,1	9,3	3,6
koopwoning	26,8	17,8	12,6	26,5	10,1	8,4	4,0
stedelijkheid							
zeer sterk	19,2	20,2	14,5	21,2	11,4	8,8	4,7
sterk	18,3	20,4	9,9	25,4	13,0	9,5	3,5
matig	19,1	14,0	14,5	24,7	15,3	9,3	2,8
weinig	12,4	15,9	14,1	32,4	8,8	9,4	7,1
niet	17,8	16,9	10,2	33,9	11,9	7,6	1,7
3 grote steden en agglomeratie	18,5	21,2	12,7	20,1	11,6	11,1	4,8

SCP (KQS 2002)

Noten

1 Ook als een duidelijke rolverdeling in acht wordt genomen, zou meer oog nodig zijn voor de opvattingen en sentimenten van de bevolking en de verantwoordelijkheden van politici.
2 Hij verkrachtte tussen augustus 1995 en februari 1996 zes vrouwen. Twaalf pogingen mislukten; recentelijk maakte hij opnieuw slachtoffers.
3 Zoals een langere begeleide proeftijd.
4 Gerelateerd aan de gemiddelde verkoopprijs in Nederland van 4,5 euro per pil, een straatwaarde van 117 miljoen euro. De problematiek wordt vergroot doordat dat de prijs in landen als Australië en de Verenigde Staten zeven tot acht keer hoger is dan in ons land.
5 Men sprak over 600 cellen maar er werd ook gesproken over aantallen van 1.600, van 1.200 en van 500.
6 Die regel houdt in dat de gevangenissen 3% meer gedetineerden moeten opnemen dan waarvoor capaciteit beschikbaar is. De gevangenen werden dan bijvoorbeeld opgesloten in omgebouwde isoleercellen. Nu de tijdelijke regeling is opgeheven, laat justitie gedetineerden vrij die er meer dan negentig procent van hun straf op hebben zitten
7 Hiervoor zal ook gebruik worden gemaakt van het Politie-intranet en het Politiekennisnet als platform voor het delen van kennis en ervaring.
8 Afbakening tot de (semi-)publieke ruimte is hier overigens enigszins problematisch, omdat overheidsoptreden ook wordt gevraagd in de privé-sfeer, bijvoorbeeld bij huiselijk geweld.
9 Over die oorzaken is overigens verschillend geoordeeld. Aan de ene kant wordt gewezen op de gedoogcultuur: de afgelopen decennia zou steeds sterker vertrouwd zijn op marktwerking, privatisering en zelfregulering. Toezicht en handhaving van regels kregen een lage prioriteit, waardoor het respect voor de wet geleidelijk aan afbrokkelde. Aan de andere kant zou ook juist het teveel aan en de te gedetailleerde regelgeving op gebieden als milieu, veiligheid en ruimtelijke ordening de naleving negatief beïnvloeden. Als gevolg van de toenemende individualisering en het wegvallen van de sociale controle in de ontzuilde samenleving zouden burgers elkaar ook niet meer aanspreken op gedrag in strijd met de wet.
10 Het algemene beeld uit de enquêtes is onder te verdelen naar het risico voor verschillende delicten, voor categorieën van de bevolking en voor de context zoals de plaats van het delict. In de slachtofferenquêtes ontbreken slachtofferloze misdrijven (rijden onder invloed, zonder dat dit wordt geconstateerd); misdrijven tegen de overheid (milieu, fiscaal) blijven buiten beeld, evenals misdrijven waarvan organisaties slachtoffer worden (werknemersfraude, winkeldiefstal, organisatiecriminaliteit) en georganiseerde misdaad. Het aantal jaarlijks gepleegde misdrijven kan er dus niet uit worden afgeleid en ook in kwalitatieve zin is het beeld vertekend.
11 Een effect van registratie dat hier optreedt, is dat heling een vorm van vermogenscriminaliteit is die weinig aandacht van de politie krijgt, en weinig wordt geregistreerd (Justitie 2001).
12 De vermogensmisdrijven bereikten in 1994 het hoogste aantal (977.300 misdrijven). Elk daaropvolgend jaar trad een daling op, vooral bij gekwalificeerde diefstal, waarbij moet worden gedacht aan inbraak en andere diefstal met braak. De teruggang van het aantal woninginbraken is opmerkelijk te noemen.

13 Uit het onderzoek blijkt dat politieambtenaren de toename van fysiek geweld vooral verklaren door een toename van het (vuur)wapenbezit en een in het algemeen grotere onvoorspelbaarheid van het gedrag van burgers.
14 Het WODC onderneemt een onderzoek naar de relatie tussen huiselijk geweld en geweld op straat om dit na te gaan.
15 Zo is gemiddeld de kans om in een bepaald jaar in de eigen woonbuurt slachtoffer van inbraak of poging tot inbraak te worden zo'n 8%, maar loopt het percentage loopt uiteen van ruim 1,2% tot 19,5%.
16 Daarnaast blijkt dat wijken waar veel vermogenscriminaliteit plaatsvindt, ook vaker te kampen hebben met verkeersproblemen, verloedering en gevoelens van bedreigd te worden.
17 Op de conferentie Veiligheid voor alles, *Staatscourant* 18 april 2001.
18 De opkomst van de particuliere beveiligingsindustrie is echter niet beperkt tot preventie, er is ook particuliere handhaving ontstaan.
19 In het vervolg kortweg aangeduid als nota Criminaliteitsbeheersing.
20 Twee van de drie voorvallen worden dus niet gemeld, bijvoorbeeld omdat de ernst gering was.
21 De vrijheidsstraffen betreffen zowel onvoorwaardelijke als voorwaardelijke straffen.
22 Sinds 1990 is het aantal ophelderingen ook in absolute zin teruggelopen.
23 Een blijvend probleem van het ophelderingspercentage is dat het afhankelijk is van het aantal aangiften. Korpsen die in verhouding tot de omvang van hun personeel veel aangiften ontvangen, moeten veel meer zaken ophelderen, dan korpsen met verhoudingsgewijs weinig aangiften. Het is dan te verwachten dat de eerste lagere ophelderingspercentages zullen hebben.
24 Zoals in de toekomst wordt beoogd in het Informatiemodel Nederlandse politie
25 Er wordt van uitgegaan dat een rechercheur gemiddeld 40 zaken per jaar kan onderzoeken.
26 De gegevens van voor de reorganisatie van de politie in 1991 berusten op schattingen die gebaseerd zijn op het rapport *Politiesterkte* van de Algemene Rekenkamer en op gegevens uit de politiestatistiek.
27 Dit aantal is inclusief 400 fte's herbezetting in verband met de invoering van de 36-urige werkweek.
28 Van nog geen 1.000 in 2001 tot 1.700 in 2011 (VNG-magazine 7 september 2001).
29 Per fte wordt genoemd zo'n twee uur en een kwartier.
30 Op basis van de schatting in de nota *Criminaliteitsbeheersing* wordt geraamd dat zo'n 60% tot 70% van de door de politie aangevatte zaken tot succes (een te vervolgen verdachte) leidt.
31 Voor afgrenzing van de kerntaken zou het geweldsmonopolie het uitgangspunt kunnen zijn. De taak van de politie voor veiligheid zou dan zijn het tegengaan van bedreiging van voor de burger onvermijdbare gevaren, gevaren waarbij tussenkomst van de politie noodzakelijk is.
32 Uit projecten wordt duidelijk dat de term 'gebiedsgebonden politiezorg' zeer verschillende facetten van politiewerk kan omvatten, variërend van een integrale aanpak van de drugsproblematiek in Venlo tot nachtpreventie samen met buurtbewoners in de Haagse Schilderswijk en het in contact komen met senioren in de wijk via een verkeerscursus.
33 Ten aanzien van gewone mishandeling, huisvredebreuk en vernieling kan geen inverzekeringstelling of voorlopige hechtenis van een persoon worden bevolen (art. 57, 58, 67, 67a van het Wetboek van strafvordering (Wvsv). Als gevolg

daarvan kan eveneens geen aanhouding buiten heterdaad plaatsvinden (art. 54 WvSv). Het zou een mogelijkheid bieden tijd te creëren om, bijvoorbeeld, een traject uit te stippelen voor pleger en slachtoffer in samenwerking met politie, justitie en hulpverlening, zo luidt een veelgehoord standpunt in de praktijk

34 In 2000 bedroeg dit aantal 26.000 zaken terwijl het in 1996 nog zo'n 36.000 zaken betrof. Opvallend is dat het beeld sterk naar regio kan verschillen.

35 De nota geeft daarvoor een aanzet: Korthals speech op het WODC-congres Schemergebied straffen, 18 mei 2000 te Ede.

36 Voor zeden- en geweldsdelinquenten een taak voor de reclassering die daarbij van risicotaxatie-instrumenten gebruik zou moeten maken.

37 Dit is zowel het geval bij slachtoffers van ongevallen als bij slachtoffers van misdrijven. Slachtoffers hoeven echter niet meer zelf naar de deurwaarder met het vonnis; het Centraal justitieel incassobureau regelt de inning.

38 De percentages zijn die van de plaatsingen op de eerste vijf prioriteiten: dus in 2000 plaatste 63% van de respondenten misdaadbestrijding bij de eerste vijf prioriteiten van overheidsbeleid. Overigens kreeg misdaadbestrijding lang niet altijd het rangnummer één (in 2000 van 17% van de respondenten), maar kwam vaak op de tweede en derde plaats terecht.

39 De vragenlijst werd door het NIPO vastgesteld. Voor dat onderzoek is een steekproef van 1.051 Nederlanders van 18 jaar of ouder ondervraagd. De interviews waren in 1991 gerealiseerd met behulp van het NIPO-Telepanel van ruim 1.000 huishoudens, die een afspiegeling van de Nederlandse samenleving vormen.

40 In de ICVS is de onveiligheidsbeleving gemeten aan de hand van twee vragen, na introductie daarvan met vragen over de woonomgeving en criminaliteit in de woonomgeving: Hoe veilig voelt u zich als u in uw buurt alleen over straat loopt in het donker? Voelt u zich zeer veilig, tamelijk veilig, een beetje onveilig of heel onveilig? en als tweede: Hoe veilig voelt u zich wanneer u alleen thuis bent en het is donker buiten? met dezelfde antwoordcategorieën.

41 In deze regio's is het oordeel iets vaker neutraal of (zeer) ontevreden maar de verschillen zijn niet groot.

42 De onderzochte bedrijven komen uit de sectoren bouw, detailhandel, transport en distributie, banken, verzekeringswezen, horeca, groothandel, informatietechnologie en telecommunicatie. Het gemiddelde aangiftepercentage is 45. Bij fraude is het 32%. Van diefstal, geweld en vernieling wordt relatief vaak aangifte gedaan, in 62% van de gevallen.

43 Een duidelijk onderschreven strafdoelstelling achten ze een noodzakelijke voorwaarde voor een legitieme strafrechtstoepassing. De Keijser ziet het gevaar dat een strafrechtspleging "die moreel problematisch is en niet herkenbaar stoelt op een eenduidige visie over zin en doelen op langere termijn het risico loopt haar geloofwaardigheid te verliezen".

44 Tegelijkertijd zijn zij hierin mogelijk toch teleurgesteld, op momenten dat de overheid zelf haar onmacht uitsprak. Hierop is gewezen door Beunders (2002). Hij stelt dat het beeld van onmacht "vanaf Srebrenica in 1995 telkens weer [is] bevestigd: Tjoelker (Kok: 'Ik sta hier met lege handen'), Oosterpark-rellen (Rapport: 'De veiligheidsrisico's van de politieambtenaren zijn hoger ingeschat dan de veiligheidsrisico's van de burgers'), Gorcum (Korthals: 'Het is aan de samenleving en niet aan de overheid om de veiligheid op straat te garanderen')".

Literatuur

Bauman (1999)
Z. Bauman. In search of politics. Cambridge: Polity press, 1999.

Beenakkers (2001)
E.M.Th. Beenakkers. Effectiviteit van sanctieprogramma's: op zoek naar interventies die werken, met name bij zeden- en geweldsdelinquenten en delinquenten met cognitieve tekorten. Een literatuuronderzoek. Den Haag: ministerie van Justitie, WODC, 2001 (Onderzoeksnotities 2001/1).

Beke et al. (2001)
B.M.W.A. Beke, W.J.M. de Haan en G.J. Terlouw. Geweld verteld; daders, slachtoffers en getuigen over 'geweld op straat'. Den Haag: ministerie van Justitie, WODC, 2001 (Onderzoeksnotities 2001/7).

Beumer et al. (2001)
R.J. Beumer, K ten Cate en J.R.M. Swanenburg. Politiële jeugdtaak, de kinderschoenen ontgroeid? Vooronderzoek en nulmeting. Den Haag: Inspectie voor de politie, 2001.

Beunders (2002)
H. Beunders. Publieke tranen, de drijfveren van de emotiecultuur. Amsterdam: Contact, 2002.

Bliek et al. (2000)
P.T.R. Bliek, B.J.A. Oude Hengel en N. Plug. Op de keten beschouwd. Een inventariserend onderzoek. Den Haag: Inspectie voor de politie, 2000.

Bol (1995)
M.W. Bol. Gedragsbeïnvloeding door strafrechtelijk ingrijpen. Den Haag: ministerie van Justitie, WODC, 1995.

Boone en De Jonge (2001)
M. Boone en G. de Jonge (red.). De Penitentiaire beginselenwet in werking. Deventer: Gouda Quint, 2001.

Boutellier (2002)
H. Boutellier. De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf. Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2002.

Van den Brink (2000)
G. van den Brink. Waar komt het grote onbehagen vandaan? In: Nederlands juristenblad (2000) 45.

Bruinsma et al. (2001)
G.J.N. Bruinsma,, H.G. van de Bunt en I. Haen Marshall. Met het oog op de toekomst. Verkenning naar de kennisvragen over misdaad en misdaadbestrijding in 2010. Den Haag: Adviesraad voor het wetenschaps- en technologiebeleid (AWT), 2001 (achtergrondstudie 24).

Van de Bunt (2002)
H.G. van de Bunt. Nota Criminaliteitsbeheersing; investeren in meer van hetzelfde. In: Justitiële verkenningen 28 (2002) 4 (8-14).

BZK (2001)
Kerngegevens Nederlandse politie 2001. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001.

Van der Doelen en Fijn (1996)
F.C.J. van der Doelen en H.J.R. Fijn. De normen van Justitie. In: Justitiële verkenningen 22 (1996) 2 (7-24).

Van Dijk (2001)
A. J. van Dijk. Veiligheidsconstructie. Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur, 2001.
Van Dijk en De Waard (2000)
F. van Dijk en J. de Waard. Juridische infrastructuur in internationaal perspectief; criminaliteitsbeheersing. Den Haag: ministerie van Justitie, directie Algemene justitiële strategie, 2000.
Van Dijk en De Waard (2001)
F. van Dijk en J. de Waard. Publieke en private veiligheidszorg; nationale en internationale trends. Den Haag: ministerie van Justitie, directie Algemene justitiële strategie, 2001.
Eijlander en Van Gestel (2001)
Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel. Maatschappelijke veiligheid: verantwoordelijkheid en reguleringsketen. Naar een terugtredende of een optredende overheid? In: Nederlands juristenblad (2001) 34 (1655).
Elffers et al. (2001)
H. Elffers, D. Hessing, J. de Keijser en P. van Koppen. Nederland veiliger. Door Bin Laden durven we de straat weer op. In: VEILIGER-WIJS, opiniecolumn van de Onderzoekschool maatschappelijke veiligheid (OMV) 1 (2001) 5; ook verkort gepubliceerd in NRC Handelsblad van 17 november 2001.
Erp en Verberk (2001)
J. van Erp en M. Verberk. Evaluatie regelgeving Terwee; bevindingen van slachtoffers. In: Justitiële verkenningen 27 (2001) 3 (20-30).
Gilsing et al. (2000)
R. Gilsing, Th. Roes, V. Veldheer en M. Vorthoren. Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
Van der Heide en Groen (2001)
W. van der Heide en P.P.J. Groen. Tenuitvoerlegging van sancties. In: F.W.M. Huls, M.M. Schreuders, M.H. ter Horst-Van Breukelen en F.P. van Tulder (red.). Criminaliteit en rechtshandhaving 2000. Ontwikkelingen en samenhangen. Den Haag/Voorburg: Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum/-Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001 (109-131).
Huls et al. (2001)
F.W.M. Huls, M.M. Schreuders, M.H. ter Horst - Van Breukelen en F.P. van Tulder (red.). Criminaliteit en rechtshandhaving 2000. Ontwikkelingen en samenhangen. Den Haag/Voorburg: Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum/-Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001.
Justitie (1998)
Rechtspraak en rechtshandhaving: maatschappelijke effecten van verbetering. Den Haag: ministerie van Justitie, werkgroep Effecten rechtspraak, 1998.
Justitie (2001)
Justitie over morgen: een strategische verkenning. Den Haag: ministerie van Justitie, directie Algemene justitiële strategie, 2001.
Kalsbeek (2000)
N.A.Kalsbeek-Jasperse. Het onbehagen en de rol van de politiek. In: Nederlands juristenblad (2000) 45 (2179-2183).
De Keijser (2001)
J.W. de Keijser. Theoretische reflectie: de vergeten basis voor een bezonnen rechtspleging. In: Delikt en delinkwent, 31 (2001) 4 (390-415).

De Keijser et al. (2002)
J.W. de Keijser, H. Elffers, en D.J. Hessing. Van doelbewust publiek naar doelmatige rechters. In: Nederlands juristenblad 77 (2002) 1 (1-4).
Kerkmeester (2002)
H.O. Kerkmeester. Veiligheid als grondrecht? Enige rechtseconomische kanttekeningen. In: Nederlands juristenblad (2002) 23.
Klooster et al. (1999)
E.M. Klooster, A.J.E. van Hoek en C.A. van 't Hoff. Allochtonen en strafbeleving. Den Haag: ministerie van Justitie, 1999.
Maas-de Waal (2002)
C. Maas-de Waal. Veiligheid, ontwikkelingen en stand van zaken. In: J. de Hart, F. Knol, C. Maas-de Waal en Th.H. Roes. Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002 (245-269).
Maas-de Waal en Wittebrood (2002)
C. Maas-de Waal. en K. Wittebrood. Sociale cohesie, fysieke buurtkenmerken en onveiligheid in de grote(re) steden. In: J. de Hart, F. Knol, C. Maas-Waal en Th.H. Roes. Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002 (279-308).
Mevis (2002)
P.A.M. Mevis. Noodplan Schiphol: over het voordeel van meervoudig nadenken. In: Nederlands juristenblad (2002) 6 (265-267).
Middelhoven en Driessen (2001)
L.L. Middelhoven en F.M.H.M. Driessen. Geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie. Utrecht: Bureau Driessen, 2001.
De Mulder (2002)
R.V. de Mulder. 'Veiligheid' bepaalt verkiezingsuitslag. In: VEILIGER-WIJS, opiniecolumn van de Onderzoekschool maatschappelijke veiligheid (OMV) 2 (2002) 5; ook gepubliceerd in Algemeen Dagblad van zaterdag 6 april 2002.
NCIS (2002)
2001 UK Threat assessment. Londen: National criminal intelligence service, 2002.
OM (1990)
Openbaar ministerie. Strafrecht met beleid. Beleidsplan Openbaar ministerie 1990-1995. Den Haag: Sdu, 1990.
OM (1999)
Jaarverslag 1998. Den Haag: Openbaar ministerie, 1999.
OM (2001)
Politiebenchmark. Interne notitie, 2001.
Projectgroep Opsporing (2001)
Misdaad laat zich tegenhouden. Advies over bestrijding en opsporing van criminaliteit Amsterdam: Projectgroep Opsporing, Raad van hoofdcommissarissen, 2001.
Roberts (1992)
J.V. Roberts. Public opinion, crime and criminal justice. In: Michael Tonry (red.). Crime and justice; a review of research. Chicago: University of Chicago, 1992.
De Roos (2000a)
Th. de Roos. Het grote onbehagen. Emotie en onbegrip over de rol van het strafrecht. Amsterdam: Balans, 2000.

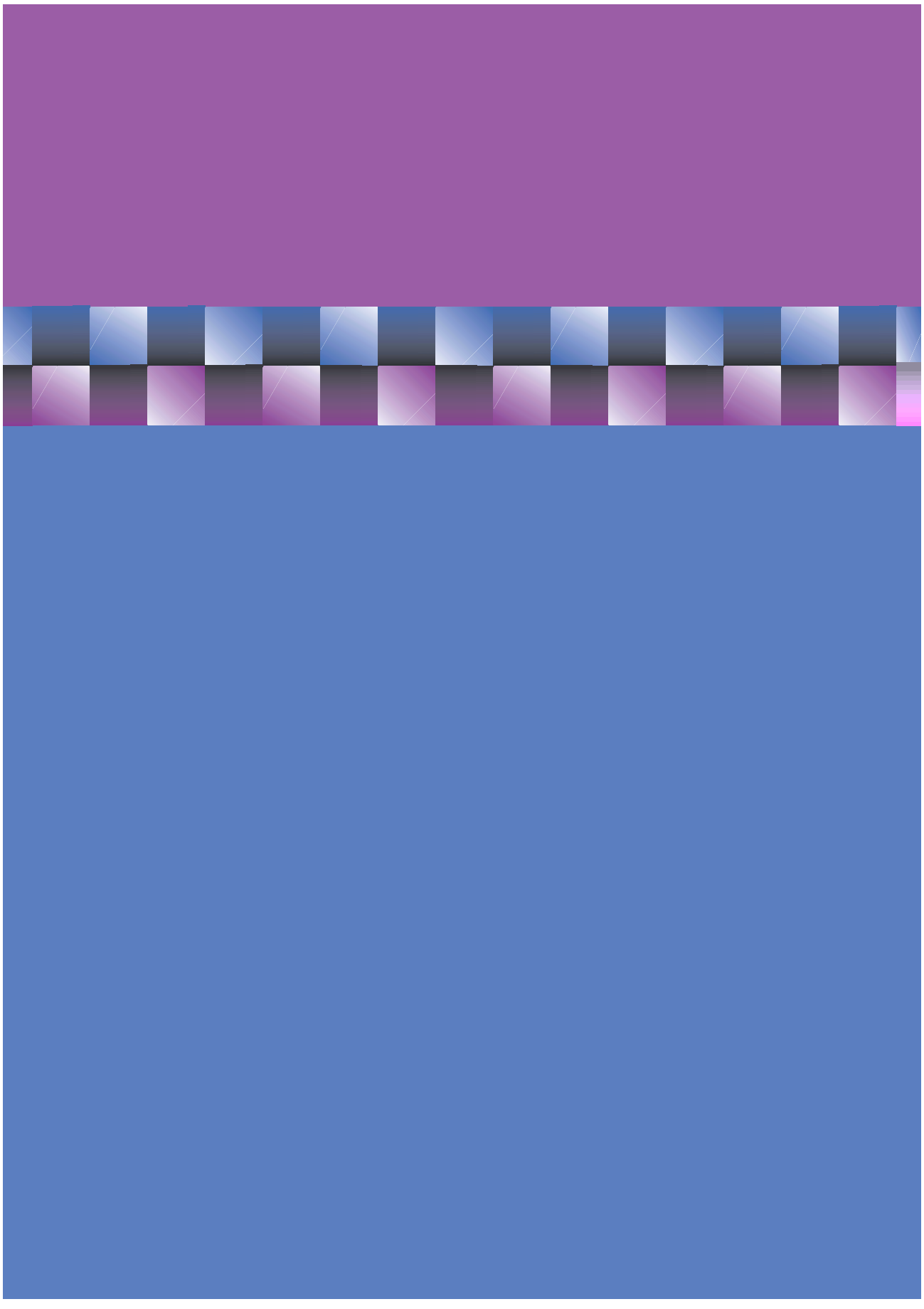
De Roos (2000b)
Th.A. de Roos. Het grote onbehagen. In: Nederland juristenblad 75 (2000) 45/46 (2170-2172).
Rovers (1999a)
B. Rovers. Het aantal opgehelderde misdrijven en gehoorde verdachten neemt al jaren gestaag af. In: Tijdschrift voor de politie 61 (1999) 11 (10-15).
Rovers (1999b)
B. Rovers. Klassenjustitie. Overzicht van onderzoek naar selectiviteit in de Nederlandse strafrechtketen. Rotterdam: Erasmus universiteit Rotterdam, 1999.
SCP (2001)
Sociaal en Cultureel Planbureau. De sociale staat van Nederland 2001. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
Terlouw et al. (1999)
G.J. Terlouw, W.J.M. de Haan en B.M.W.A. Beke. Geweld: gemeld en geteld. Een analyse van aard en omvang van geweld op straat tussen onbekenden. Arnhem: ministerie van Justitie in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen en Advies- en onderzoeksgroep Beke, 1999.
TK (2000/2001a)
Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Criminaliteitsbeheersing. Investeren in een zichtbare overheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27834, nrs. 1-2.
TK (2000/2001b)
Heroriëntatie op de toepassing van vrijheidsstraffen en vrijheidbeperkende straffen bij volwassenen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27419, nr. 1.
TK (2001/2002a)
Nota Vasthoudend en effectief. Versterking van de aanpak van jeugd-criminaliteit. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28292, nrs. 1- 2.
TK (2001/2002b)
Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28282, nrs. 1-2.
Van Tulder (2001)
F.P. van Tulder. De strafrechtketen in samenhang. In: F.W.M. Huls, M.M. Schreuders, M.H. ter Horst van Breukelen en F.P. van Tulder (red.). Criminaliteit en rechtshandhaving 2000. Ontwikkelingen en samenhangen. Den Haag/Voorburg: ministerie van Justitie, WODC / Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001 (221-248).
Vanderveen (2001)
G.N.G. Vanderveen. Nederland vroeger veiliger? De veranderde beleving van onveiligheid. In: Justitiële verkenningen 27 (2001) 1 (34-48).
Van der Vijver et al. (2001)
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek en D.F. Slobbe. Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen. Zeist: Kerkebosch BV, 2001 (serie Politie en wetenschap nr. 1).
Wiebrens en Essers (1999)
C. Wiebrens en S. Essers. Schaf het ophelderingspercentage af. In: Tijdschrift voor de politie 61 (1999) 1,2 (27-34).
Wittebrood en Ter Voert (1997)
K. Wittebrood and M.J. ter Voert m.m.v. J.A. van Wilsem and J.A.H. Salfischberger. Netherlands survey on criminality and law enforcement 1996. Documentation of the survey. Leiden: Niscale 1997.

Wittebrood et al. (1997)
K. Wittebrood, J.A. Michon en M.J. ter Voert (red.). Nederlanders over criminaliteit en rechtshandhaving. Deventer: Gouda Quint, 1997.
Wittebrood (2001)
K. Wittebrood. Onveiligheidsbeleving en slachtofferschap in westerse geïndustrialiseerde landen. Een multilevel analyse. In: Tijdschrift voor criminologie 43 (2001) 2 (144-158).
De Wijkerslooth (2000)
J.L. de Wijkerslooth. In de mensen welbehagen. In: Nederlands juristenblad (2000) 45 (2184-2187).
WODC (2002)
Onderzoeksprogramma WODC 2002. Den Haag: ministerie van Justitie, WODC, 2002.

Epiloog

Paul Schnabel

1	De quartaire sector en de verzorgingsstaat	695
2	Meer van hetzelfde	696
3	Rationele aanvaarding en emotionele verankering	697
4	Een verzorgingsstaat op middenklasse-niveau	699
5	Kwaliteit in de quartaire sector	702
6	Een wereld van deskundigen	705
7	Toppen en dalen	708
8	Van een universalisme naar particularisme	709
	Literatuur	712



1 *De quartaire sector en de verzorgingsstaat*

Is de tijd van de verzorgingsstaat voorbij? In dit *Sociaal en Cultureel Rapport 2002*, gewijd aan de kwaliteit van de quartaire sector, wordt er nauwelijks meer over gesproken. Toch valt de quartaire sector voor een belangrijk deel samen met het gebied van de verzorgingsstaat. Er is wel een belangrijk verschil. In zijn proefschrift uit 1962 definieerde Piet Thoenes – de naamgever van de verzorgingsstaat, die daarvoor meestal in een ongelukkige vertaling van het Engelse begrip 'welfare state' als welvaartsstaat werd aangeduid – de verzorgingsstaat als een "maatschappijvorm, die gekenmerkt wordt door een op democratische leest geschoeid systeem van overheidszorg, dat zich – bij handhaving van een kapitalistisch productiesysteem – garant stelt voor het collectieve sociale welzijn van haar onderdanen" (Thoenes 1962: 124).

Opvallend is dat de verzorgingsstaat meteen al als maatschappijvorm wordt gedefinieerd. Thoenes wilde daarmee de "erkende actieve rol van de staat ...op maatschappelijk terrein" benadrukken, een "essentieel nieuwe ... fase" in de geschiedenis van de staat. De verzorgingsstaat wordt ook nog als een eenheid gepresenteerd en ook valt op hoezeer het accent gelegd wordt op het collectieve karakter van het sociale welzijn. Veertig jaar later is de eenheid veranderd in een permanent probleem van samenhang en afstemming tussen de verschillende sectoren en sterk uiteenlopende regelgevingfamilies van de verzorgingsstaat. Een begrip als 'quartaire sector' laat doel en oorzaak van de verzorgingsstaat ook geheel buiten beschouwing en legt het accent op een bepaald type bedrijvigheid in de economische zin van het woord. Zo heeft ook het denken in termen van het welzijn van de collectiviteit in belangrijke mate plaatsgemaakt voor aandacht en zelfs vrees voor het oordeel van de individuele burger als klant, cliënt en consument. 'Onderdaan' van de verzorgingsstaat wil hij nu juist niet zijn.

Het verschil in benadering wordt nog treffender zichtbaar in Thoenes' impliciete omschrijving van de kwaliteitsstandaard voor de verzorgingsstaat: "Een Staat acht het collectieve sociale welzijn van zijn onderdanen gegarandeerd, indien de werkgelegenheid, de arbeidsbeloning, de koopkracht, het consumptievermogen, de sociale zekerheid, het culturele leven en de burgerzin een zodanig niveau hebben, dat de lichamelijke en de geestelijke volksgezondheid kunnen voldoen aan de eisen, die de medische en sociale wetenschap op dat ogenblik menen te moeten stellen" (Thoenes 1962: 128). Het gaat om wetenschappelijke en objectieve criteria van beoordeling van de prestaties van de verzorgingsstaat in zijn bijdrage aan een goed, gezond en gelukkig leven van de bevolking als geheel. Het oordeel van de individuele burger doet er eigenlijk niet toe. Althans niet in eerste instantie, want uiteraard houdt de burger de kans door het uitbrengen van zijn stem bij de parlementsverkiezingen toch iets te laten blijken van zijn kritiek op of instemming met het gevoerde beleid.

Thoenes waagt zich zelfs nog een stapje verder – en daarin loopt hij begin jaren zestig bepaald vooruit op een toen nog onzichtbare en uiteindelijk ook volstrekt onverwachte ontwikkeling – en introduceert ook het thema 'burgerzin'. Voor het collectieve sociale welzijn is het in zijn woorden noodzakelijk dat "de ermee gezegende onderdaan

...tevens burger is" en "het gevoel heeft, dat deze verworvenheden zijn verworvenheden zijn en dat zij zijn samenleving een hechte en perspectiefrijke basis hebben gegeven". Hij is daar overigens niet optimistisch over en constateert dat de verzorgingsstaat "voor niemand een groots en inspirerend ideaal is" (Thoenes 1962: 131).

Deze epiloog kiest het ontstaan van het besef van de verzorgingsstaat als maatschappijvorm, gesymboliseerd in Thoenes' proefschrift van veertig jaar geleden, als uitgangspunt voor een beschouwing over de ontwikkeling van de quartaire sector en de steeds nadrukkelijker vraag naar de kwaliteit van deze sector. Dat kan natuurlijk niet los gezien worden van de opmerkelijke en onverwachte politieke ontwikkelingen zoals die zich in het afgelopen jaar voltrokken hebben. Daaraan is nu voor altijd de naam van die andere socioloog en criticus van de verzorgingsstaat, Pim Fortuin, verbonden. Het door hem scherp uitgelichte, maar door zijn politieke tegenstanders vooral toch als overbelicht beleefde beeld van een falende overheid en van een gebrek aan kwaliteit op een aantal van de meest saillante terreinen van de quartaire sector – zorg, onderwijs en in meer afgeleide zin ook veiligheid – is de politieke discussie in hoge mate gaan bepalen. De kritiek was niet nieuw, de toonzetting wel. Uit dit Sociaal en Cultureel Rapport blijkt dat de werkelijkheid van de quartaire sector en zelfs de beeldvorming bij de bevolking aanzienlijk genuanceerder is, maar de vraag om verheldering en verduidelijking blijft toch. Een reflectie op het bijzondere karakter van de verzorgingsstaat – door Thoenes al zo vroeg onderkend – kan hopelijk helpen bij het vinden van een antwoord.

2 *Meer van hetzelfde*

Met gebrek aan politieke inspiratie van en voor de verzorgingsstaat is wat Thoenes bezorgd en kritisch maakt. De verzorgingsstaat is de wereld van een 'functionarissenelite' van deskundigen geworden, wier belangrijkste taak de verdere uitwerking, verfijning en afstemming van de regelingen van de verzorgingsstaat is (Abram de Swaan (1982) heeft daar veel later de mooie term 'verzorgingsarrangementen' voor bedacht). Voor Thoenes – hier even Fukuyama avant la lettre – continueert bij gebrek aan fundamentele politieke oppositie de verzorgingsstaat zichzelf en is hij in die zin "uitdrukking van een ahistorische situatie" (Thoenes 1962: 194). De geschiedenis komt als het ware tot stilstand, in steeds perfectere zin blijft alles hetzelfde. De verzorgingsstaat wordt beheerst door technocraten en bureaucraten, maar omdat de verzorgingsstaat tegelijkertijd een maatschappijvorm is, leidt dat tot een toestand van 'vervreemding' bij de burger, die nu voor het eerst ook als een "gemanipuleerde ...klant" (Thoenes 1962: 168) op het toneel verschijnt.

Thoenes ziet begin jaren zestig nog geen uitweg. Pas in het nawoord bij de tweede druk (Thoenes 1971) van zijn boek herkent hij in de protestbewegingen van de late jaren zestig de reactie op deze situatie van politieke stagnatie. Met een bijna profetische blik op het heden wijst hij er dan op dat de verandering zeker in Nederland niet meer van de arbeidersklasse (niet langer een 'Klasse an sich' en steeds minder ook een

'Klasse für sich') verwacht mag worden, maar meer van hem toen zeer aansprekende bewegingen als Provo of kabouter, die appelleren "op diep gewortelde liberaal-anarchistische anti-overheidsgevoelens" (Thoenes 1971: 240). Het politieke teken wijst in een andere richting, maar maatschappelijk gezien lijken de onrust en ontevredenheid van 2002 opnieuw te ontspruiten aan dezelfde diepe wortels.

In zijn proefschrift is de burger bij Thoenes nog iemand die zich de ontwikkeling en de prestaties van de verzorgingsstaat min of meer lijdzaam laat welgevallen, zeker zolang hij er de voordelen van geniet. De calculerende burger, die in het systeem op zoek is naar zijn eigen voordeel, komt bij hem nog niet voor. Ook het profijtbeginsel was nog niet herkend. Dat is ook niet zo vreemd, omdat de burger destijds ook nog niet veel kans had om zich meester te maken van de mogelijkheden die de regelingen van de verzorgingsstaat op bijvoorbeeld het gebied van de sociale zekerheid, de cultuurparticipatie of het onderwijs bieden.

De verzorgingsstaat was in de jaren dat Thoenes aan zijn proefschrift werkte, immers nog allerminst voltooid. Zelfs het woord verzorgingsstaat lijkt achteraf wat al te pretentieus in het licht van de beperkte reikwijdte en bescheiden budgettering van wat er toen al aan regelingen beschikbaar was. Het waren bovendien vooral ook de regelingen die weinig ruimte voor calculerend gedrag, laat staan voor misbruik boden. Een nog bescheiden AOW, een verouderde armenwet, de kinderbijslag, de ziektewet en het ziekenfonds waren er al wel, maar WAO, bijstand, AWBZ en een heel systeem van welzijnsvoorzieningen zouden pas in de loop van de jaren zestig hun beslag krijgen. Ook de herinrichting van het onderwijs (Mammoetwet) en de invoering van een generiek en genereus stelsel van studiefinanciering zou nog jaren op zich laten wachten. Vrijwel al deze nieuwe regelingen konden op grote politieke – vaak kamerbrede – en maatschappelijke steun rekenen.

Thoenes verzamelde in het begrip verzorgingsstaat al op een vroeg moment veel van wat later pas werkelijkheid zou worden. Het zou zelfs nog bijna tien jaar duren voor de toen wel al grotendeels voltooide verzorgingsstaat op zichzelf een politiek doel zou worden in de pas achteraf paradoxaal gebleken combinatie van de maakbaarheid van de samenleving en de zelfontplooiing van het individu (Duyvendak 1997). Zelfontplooiing werd het doel, maakbaarheid het middel om op het niveau van de staat financieel en institutioneel ruimte te scheppen voor de individuele burger. Zo zou de burger ook kunnen ontsnappen aan het juk van de vervreemding. In de ontwikkeling van de verzorgingsstaat ging het niet langer alleen om de garantie van het collectieve welzijn, maar ook om de facilitatie van het individuele geluk.

3 *Rationele aanvaarding en emotionele verankering*

Inmiddels zijn we alweer ruim 25 jaar verwijderd van het moment dat de verzorgingsstaat na een opbouwperiode van 25 jaar zijn hoogtepunt had bereikt. Het concept van de verzorgingsstaat heeft veel van zijn 'maakbaarheids'-glans verloren, maar in de dagelijkse werkelijkheid van 'haar onderdanen' staat zij toch nog steeds in hoge mate

'garant' voor juist het 'collectieve sociale welzijn'. Waar dat niet meer of in ieder geval in het oordeel van de burger toch onvoldoende lukt, ontstaat ook onveranderlijk ontevredenheid, protest en actie. Waarschijnlijk geldt nog steeds wat Thoenes al veertig jaar geleden zei over de afwezigheid van de verzorgingsstaat als groots en inspirerend ideaal, maar juist niet wat zijn leermeester Van Heek een decennium later dacht: "De verzorgingsstaat is door de meerderheid der bevolking wel rationeel aanvaard, maar blijkt niet emotioneel verankerd te zijn" (Van Heek 1973: 65). Nauwelijks tien jaar later muntten Van Stolk en Wouters (1983) het mooie begrip "de gemoedsrust van de verzorgingsstaat" als uitdrukking van de verandering die zich als gevolg van de regels van de sociale zekerheid had voltrokken in de emotionele huishouding van vrouwen en moeders die niet langer van hun man afhankelijk wilden zijn. De hulpverlening en de bijstand maakten het hen mogelijk voor zichzelf en hun kinderen een nieuwe en niet al te onzekere toekomst te beginnen met "de staat als kostwinner".

Van Heek voert voor het veronderstelde tekort aan betrokkenheid bij de verzorgingsstaat als bewijs het verzet aan dat opkomt zodra er ten behoeve van de verzorgingsstaat "offers" moeten worden gebracht. Geen offers bij Van Heek overigens in de zin van minder verzorgingsstaat (lagere uitkeringen, moeilijkere toegang tot voorzieningen), maar juist van meer verzorgingsstaat en daarom dus ook hogere financiële bijdragen! Inmiddels is wel gebleken dat de beperking van de voorzieningen van de verzorgingsstaat veel heftiger verzet oproept dan een verhoging van de premies. Begin jaren zeventig begon men ervaring met de groei van de sociale lasten op te doen. Het zou nog bijna tien jaar duren voor een verlaging van het uitkeringsniveau en een beperking van de toegang tot de voorzieningen werkelijkheid zou worden. Inmiddels weten we hoe belangrijk de arrangementen van de verzorgingsstaat rationeel èn emotioneel gevonden worden. Bij alle kritiek erop is de gehechtheid eraan toch heel groot. De kritiek heeft ook bijna altijd betrekking op problemen met de uitvoering, de kans op misbruik of het gevoel dat onvoldoende geboden wordt.

Voor hele generaties is het inmiddels al vanzelfsprekend geworden dat de overheid verantwoordelijkheid draagt voor een voor iedereen toegankelijke en beschikbare basisvoorziening op vrijwel elk onderdeel van het leven: inkomen, werk, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg, welzijn, veiligheid, openbaar vervoer, cultuur, sport en vrije tijd. Opvallend is ook dat de overheid bij tekorten of wensen ook altijd de eerste en meestal de enige is die aangesproken wordt op de vervulling ervan. Nooit blijkt dat men op voorhand minder overheid wil, hoogstens blijkt men zelf naderhand minder van de overheid te willen merken. Van de soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel blijkt zo opmerkelijk genoeg een ontzuilde en geïndividualiseerde variant te zijn overgebleven.

In het begin was er weinig kritiek, zeker niet op de bescheiden aanzetten van de verzorgingsstaat in de nog arme jaren vijftig. Er zijn zelfs heel wat ontroerende getuigenissen bewaard gebleven van de dankbaarheid van bijvoorbeeld de eerste AOW'ers met een staats pensioen dat hen niet langer afhankelijk maakte van de zorg en de steun van hun kinderen. Die hadden het zelf meestal ook niet zo breed en slechts zelden

voldoende ruimte om ook de ouders een dak boven het hoof te kunnen bieden. Verzorgingshuizen en verpleeghuizen – de volgende stappen in de zorg voor ouderen – werden in de decennia daarna vervangers van ten dele voor gewone mensen onbetaalbare voorzieningen in de particuliere sfeer, ten dele van pensions en oudeliedenhuizen waar regimes heersten die ook een halve eeuw geleden al onaanvaardbaar gevonden werden. Het streven naar sociale gelijkheid met behulp van de inzet van een fiscaal systeem van verdelende rechtvaardigheid en tegelijkertijd het streven naar een goede kwaliteit van de voorzieningen vormden de drijvende krachten achter de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en haar arrangementen.

Geleidelijk aan breidde het gebied van de interventie zich zo uit. Dezelfde regimes die in de ouderenzorg onaanvaardbaar werden gevonden – onpersoonlijk, streng, zuinig, betuttelend – werden ook in de psychiatrie en in de zorg voor verstandelijk gehandicapten herkend. Vooral na 1975 zien we ook in die sectoren, lange tijd vergeten uithoeken van de samenleving, op grote schaal veranderingen en verbeteringen geïntroduceerd worden. De uitbreiding van de volksverzekeringen tot deze sectoren maakte een vervanging en verbetering van verouderde voorzieningen mogelijk en leidde tegelijkertijd tot de komst van grotere aantallen professionals met nieuwe inzichten en methoden.

De veranderingen die de nieuwe regelingen en voorzieningen in veel sectoren in relatief korte tijd met zich meebrachten, hebben allang de glans van de vooruitgang verloren. Niets is minimaler dan wat tot standaard is geworden en niets gewoner dan wat een wettelijk recht is. Het is allemaal vanzelfsprekend geworden, als prestatie van de overheid nauwelijks meer anders denkbaar, en dat inmiddels allemaal bovendien op een aanzienlijk hoger niveau dan aanvankelijk werd voorzien. Veel van de huidige kritiek op de voorzieningen in de quartaire sector komt ook voort uit de vaststelling dat het huidige niveau achterblijft bij wat in het verleden al wel bereikt was. Bovendien is intussen ook de levensstandaard en de mate van mondigheid van de gemiddelde burger fors toegenomen. Dat vergroot de afstand tot wat de verzorgingsstaat biedt en wat men gewend is te mogen verwachten, nog aanzienlijk.

4 *Een verzorgingsstaat op middenklasse-niveau*

We stoten hier op een nauwelijks opgemerkte omkering in de geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat. Anders dan in het Verenigd Koninkrijk waar de verzorgingsstaat in veel opzichten een basisvoorziening is gebleven – en in de Thatcher-periode zelfs nog meer is geworden – op het niveau van de lagere sociale klassen, is in Nederland en de meeste andere landen van Noordwest-Europa voor de verzorgingsstaat een middenklasse-niveau gekozen. Dat begon al in de jaren vijftig, maar werd in de jaren zestig en zeventig ook welbewust doel van het overheidsbeleid. De snel groeiende welvaart maakte het mogelijk, maar er zat ook een gedachte achter, die men zowel civilisatie-offensief als civilisatie-defensief kan duiden. Voor de al gevestigde middenklasse was de verzorgingsstaat de garantie voor de handhaving van een

vertrouwde en gewaardeerde wijze van leven, voor het behoud van de eigen sociale status. Voor veel anderen betekende met name het voorzieningenaanbod de toegang tot een nieuwe levensstijl, in ieder geval een belangrijke verbetering van hun levensvoorwaarden, zodra zij een beroep moesten doen op de voorzieningen van de verzorgingsstaat.

De AOW, het verzorgingshuis, het ziekenhuis, de school, het wijkcentrum, de sportvoorzieningen, vrijwel altijd boden de verzorgingsstaatarrangementen een niveau dat minstens vergelijkbaar was met men al had of waarvan men zelfs nooit gedroomd had het te kunnen bereiken. Dat de behoefte aan puur particuliere voorzieningen voor de beter gesitueerden in Nederland tot nog voor kort zo gering is gebleken, heeft direct te maken met het ambitieniveau van de aanwezige voorzieningen. Dat was als vanzelf afgestemd op de behoeften van de middenklasse.

Inmiddels is door een lange periode van stijgende welvaart, maar ook door de 'beschavende' werking van de voorzieningen van de verzorgingsstaat het overgrote deel van de Nederlandse bevolking – ook naar eigen oordeel – in ieder geval wat inkomen en leefstijl betreft gaan behoren tot de middenklasse. Dat heeft veel mensen eerst meer op ooghoogte gebracht met het voorzieningenniveau van de verzorgingsstaat en hen tot trouwe klanten gemaakt van de quartaire sector, maar vervolgens in veel gevallen ook weer tot een toenemende disbalans geleid. De individuele welvaart is gemiddeld sterker gestegen dan het collectieve welzijn zoals dat in de verzorgingsstaat tot uitdrukking komt. De voorzieningen van de verzorgingsstaat zijn naar verhouding wat achtergebleven en dat was vanaf het eind van de jaren zeventig ook de bedoeling. De kosten van de verzorgingsstaat, zowel wat betreft de sociale zekerheid als de quartaire sector, stegen veel te snel en leidden tot een dramatische verhoging van de staatsschuld. Het behoud van de verzorgingsstaat dreigde niet alleen in de plaats van meer welvaart te komen, maar begon ook het behoud en de voor de toekomst nodige groei van de welvaart in de weg te staan. Lagere uitkeringen, minder gemakkelijk gebruik van ook wat zuiniger opgezette voorzieningen waren gedurende vele jaren het moeizame antwoord. Toen de welvaart weer aantrok, was inmiddels ook de overtuiging gegroeid dat over een verzorgingsstaat vooral in termen van een basis, een garantie en een vangnet gedacht moest worden. Beheersing en beperking bleven troef. In Nederland heeft dat zeker niet geleid tot een situatie van 'private wealth, public squalor', maar wel tot het gevoel dat de hoge kwaliteit van het leven van de burger niet meer in een goede verhouding staat tot het niveau dat de publieke sector hem biedt. De verzorgingsstaat is achtergebleven bij de verwachtingen, de wensen en de eisen van de burger.

De fysieke kwaliteit van de voorzieningen blijft nu vaak achter bij wat men thuis gewend is, wat men in het algemeen van de overheid verwacht of op als particulier op de markt van welzijn en geluk krijgt aangeboden. Dat gebrek aan kwaliteit wordt nog sterker gevoeld wanneer er ook een voelbaar tekort aan kwantiteit is: de zorg of het onderwijs wordt niet, niet op tijd of niet in voldoende mate gegeven of beschikbaar gesteld. Dat is nu op veel plaatsen het geval. Uiteraard zijn er ook vroeger vooral kwantitatieve tekorten geweest, maar dat waren opbouwtekorten. Er was nog niet

voldoende capaciteit beschikbaar, maar iedereen wist en was er van overtuigd dat er hard aan werd gewerkt om daar wat aan te doen. Lange wachttijden bij de dokter waren vanzelfsprekend: de dokter had het immers druk en er waren nu eenmaal minder dokters (c.q. leraren, verpleegkundigen, maatschappelijk werkers) dan er nodig waren. Niet de roep van de vragers zette de toon, maar het respect voor de roeping van de aanbieders. Voor de meeste mensen was het min of meer vanzelfsprekend dat het aanbod aan hoog gekwalificeerden altijd beperkt zou blijven. Dankbaarheid voor het gebodene overheerste lange tijd. Meer van hetzelfde is dan op zichzelf al een belangrijke verbetering. Dat was ook het devies in deze periode van opbouw (merkwaardig genoeg vaak wederopbouw genoemd, al ging het meestal om zaken die er voor de oorlog helemaal niet waren). De tekorten van nu zien er anders uit: er worden bedden en operatiekamers 'gesloten' bij gebrek aan personeel en budget, er is te weinig personeel bij gebrek aan motivatie en stimulans, er is te weinig onderhoud bij gebrek aan middelen en aandacht. De tekorten zijn niet het gevolg van de beperkte beschikbaarheid van competentie (die bestaat in de marktsector ook en ook daar moet men vaak wachten tot de gevraagde dienst of het gevraagde product weer leverbaar is), maar van beperking van de beschikbaarheid van capaciteit.

Voor de burger is dat moeilijk te verdragen. Hij voelt zich kort gehouden waar hij ruimte vermoedt. Dat plaatst de verzorgingsstaat in een heel ander en weinig flatterend licht, die aanbod in verbod, recht in gunst en vraag in beurt lijkt te veranderen. Dat beeld wordt nog versterkt door het feit dat de gemiddelde burger in zijn privé-situatie nauwelijks meer met tekorten of beperkingen hoeft te leven. Daarnaast is er toch ook het gevoel dat hij wel geleidelijk minder krijgt, maar nooit minder heeft hoeven te betalen voor voorzieningen die voor hem vanzelfsprekend zijn geworden. Tenslotte heeft hij dan ook nog geleerd veel duidelijker en met voorbijgaan aan een mogelijk anders gericht algemeen belang voor zijn eigen rechten en belangen op te komen. Hij heeft veel te verliezen, maar tegelijk merkt hij hoe zijn mondigheid vergeefs tegen de muren van financiële, materiële en personele beperkingen echoot. Hetzelfde wordt steeds minder, zo lijkt het nu.

Dat is niet alleen de ervaring van gebruikers van voorzieningen en hun familieleden. Vergelijkbare klachten zijn ook te horen van degenen die verantwoordelijk zijn voor zorg en onderwijs. Bij hen bestaat het gevoel dat de productie van hun voorzieningen kwalitatief en kwantitatief achterblijft bij wat mogelijk zou zijn. Zij voelen zich ook miskend in hun professionele deskundigheid en gewantrouwd in hun inzet. Dat werkt demotiverend en brengt mensen er ook toe een andere werkomgeving te zoeken. De belangstelling voor ooit hooggewaardeerde beroepen als leraar, verpleegkundige of arts loopt terug en ook de maatschappelijke waardering neemt af. Het is ook lang niet altijd meer een keuze voor het leven. Dat is overigens niet alleen in Nederland, maar ook elders zo.

Bij de gebruikers van de voorzieningen gaat het niet altijd om eigen ervaringen. Vaak zijn de eigen ervaringen zelfs aanzienlijk positiever dan de algemene beeldvorming. Ook hier lijkt zich een omkering voor te hebben gedaan. In de eerste decennia van de

verzorgingsstaat waren de eigen ervaringen waarschijnlijk zelfs minder positief dan de algemene beeldvorming. We weten dat niet, omdat er toen om begrijpelijke redenen nog geen onderzoek naar werd gedaan. Niettemin, uren wachten in bedompte ruimten met veel andere patiënten was in de gezondheidszorg regel, een een- of tweebedkamer in een zieken- of verpleeghuis een uitzondering, bezoek vaak nauwelijks toegestaan. Niet prettig allemaal, wel gewoon. Schoolklassen telden vaak veertig tot vijftig leerlingen, van individuele leerlingbegeleiding was nog geen sprake en een bewuste keuze voor een bepaalde school of onderwijsmodel was meestal niet mogelijk. Uniformiteit en standaardisering was de praktijk. Voor gehandicapten was het leven in iedere betekenis van het woord gecollectiviseerd en de ruimte voor een eigen bestaan was minimaal. In de verzorgingshuizen waren de kamers toch wel erg klein en verstoken van nu vanzelfsprekend comfort, met persoonlijke wensen ten aanzien van eten of kleding kon nauwelijks rekening gehouden worden, gesteld al dat men dat zou willen. Een keer douchen per week was ooit een symbool van hygiëne, maar geldt inmiddels al bijna als een bewijs van gebrek daaraan.

Openbaar vervoer was minder comfortabel en frequent dan nu het geval is, werktijden en werkomstandigheden waren veel ongunstiger, vakantie was voor de meeste mensen hoogstens een beperkte tijd van niet-werken. Het niveau van de uitkeringen is pas laat op een relatief hoog niveau uitgekomen. Het was allemaal vaak wel veel beter dan men voordien of in vorige generaties gewend was geweest, maar tekorten aan vrijheid, ruimte en kansen werden toch wel gevoeld of kunnen achteraf toch relatief gemakkelijk feitelijk worden vastgesteld. De algemene beeldvorming was echter positiever dan nu en graag ging men in bijvoorbeeld voorlichtingsbrochures prat op de aanwezigheid van exact die aspecten – vrijheid, zelfstandigheid, comfort – die in de ogen van nu juist lijken te ontbreken. Zo zijn er al uit het begin van de jaren vijftig voorlichtingsfolders (niet voor patiënten, maar ter werving van verpleegsters) over psychiatrische ziekenhuizen waarin de lof gezongen wordt van de zeer gunstige behandelingsresultaten en de prettige omstandigheden waaronder de patiënten leven. Nu wordt juist op die periode met een zekere institutionele schaamte teruggekeken.

5 *Kwaliteit in de quartaire sector*

Kwaliteit leek in de beginfase van de verzorgingsstaat een aspect van het zich ontwikkelende aanbod aan voorzieningen, dat geen nadere toelichting behoefde. De kwaliteit was gegeven met het aanbod dat de staat zelf deed of dat onder toezicht van de overheid tot stand kwam. Toetsing van prestaties of producten vond alleen in extreme situaties plaats. Ook dan was de aandacht niet in de eerste plaats gericht op de bescherming en de rechten van de gebruiker, maar op het behoud van het aanzien van het beroep of de instelling. Het medisch tuchtrecht was er niet voor de klager en de beoordelingen van scholen door de Inspectie van het Onderwijs bleef tot voor kort voor de ouders van de leerlingen een gesloten boek. Klachtrecht is in de gezondheidszorg pas na 1990 echt tot ontwikkeling gekomen en de systematische vergelijkende voorlichting voor gebruikers over de kwaliteit van de verschillende voorzieningen nog later.

Vanzelfsprekend is dat nog altijd niet en in de zorg en het onderwijs, maar ook bij de sociale dienst of het maatschappelijk werk, is men nog vaak beducht voor de gevolgen die dat kan hebben voor het aanzien van de sector en de toekomst van de eigen organisatie. Die zorg is wel begrijpelijk tegen de achtergrond van de traditionele opvattingen over kwaliteitsbeleid die in Nederland lange tijd vanzelfsprekend zijn geweest. In de sfeer van de quartaire sector is kwaliteit vooral gezien als een inputvariabele: de kwaliteit van een professional bleek uit zijn diploma, de kwaliteit van de instelling uit de erkenning en de financiering uit publieke middelen. De overheid zelf was in het eigen werken vooral gericht op proces- en procedurekwaliteit: de juiste uitvoering van de regels in de juiste volgorde leidt als vanzelf tot het juiste en in principe door iedereen geaccepteerde resultaat. "Legitimation durch Verfahren", zo vatte Niklas Luhmann (1969) het treffend samen.

Er zijn altijd wel uitzonderingen geweest, al werden die meestal wat verbloemd. Zo werden in het geval van de WAO beide kwaliteitsregimes met elkaar verbonden op een wijze die niet zonder risico is gebleken. De medische professie kreeg op grond van een veronderstelde competentie een belangrijke plaats in de procedure van de vaststelling van de mate waarin iemand recht had op een WAO-uitkering. Het gezag van de medische professie moest hier garant staan voor kwaliteit. In de praktijk veranderde de positie van de arts daardoor in weinig meer dan die van een celebrant die het ritueel van de keuring moest voltrekken en maatschappelijk aanvaardbaar maken. Naarmate in latere jaren de schaarste aan financiële middelen en de grote behoefte aan toegang tot het WAO-stelsel tot meer selectie en terughoudendheid dwong, werd ook duidelijk dat de output meer bepaald wordt door de grenzen die procedureel gesteld worden dan door de kwaliteit van de medische expertise als inputvariabele.

Niettemin, ook op andere gebieden binnen de quartaire sector zien we dat in de toegang tot voorzieningen de versterking van de procedure met behulp van een professioneel oordeel steeds meer gezocht wordt. Voor de plaatsing in een verpleeghuis of verzorgingshuis, voor de uitvoering van een woningaanpassing, de toelating tot bepaalde vormen van onderwijs of de toewijzing van een AWBZ-gefinancierde psychotherapieplaats is een indicatiestelling door een professional nodig. In de indicatiestelling wordt het belang van de aanvrager afgewogen tegen de beschikbaarheid van de gevraagde voorziening. Naarmate de beschikbaarheid afneemt, wordt de indicatiestelling en daarmee de selectie strenger. Het professionele oordeel wordt zo ontdaan van zijn oriëntatie op het individuele geval en vergelijkend gemaakt in het licht van de op dat moment of op die plaats toevallig beschikbare mogelijkheden en capaciteiten. Daarop heeft de professional geen invloed.

Op al deze terreinen is in de quartaire sector nu een soort wedloop te zien tussen enerzijds een perfectionering van de regelgeving, gericht op de kwantitatieve beheersing van het gebruik, en anderzijds een verfijning van de professionaliteit, gericht op de kwalitatieve beheersing van het gebruik. Voor de potentiële gebruikers van de voorzieningen leidt dat onvermijdelijk tot langere doorlooptijden van hun aanvraag, complexere procedures en onbegrijpelijkere uitkomsten, die weinig relatie meer hebben

met hun eigen situatie. Dat wordt nog extra gevoeld, wanneer bijvoorbeeld een gebruiker van een AWBZ-voorziening ook een voorziening op het terrein van de Wet Voorzieningen Gehandicapten nodig heeft. Twee verschillend georganiseerde en gereguleerde voorzieningenfamilies moeten dan een huwelijk aangaan. In de praktijk blijkt dat vragen om moeilijkheden te zijn.

Het is dan ook niet vreemd dat in de ze wereld van toenemende complexiteit het aantal bemiddelende, adviserende, begeleidende en raadgevende instanties snel toeneemt. Datzelfde geldt voor de behoefte aan een second opinion, een beroepsmogelijkheid of een klachtenprocedure. Op systeemniveau is het gebruikelijk de aanwezigheid van dit type procedures als een bewijs van kwaliteit te zien, maar op gebruikersniveau is de beleving toch eerder die van een gebrek aan kwaliteit of in ieder geval aan 'transparantie', zoals het tegenwoordig versluierend genoemd wordt. Bij de burger heeft dat zeker bijgedragen tot een vermindering van het vertrouwen in de onafhankelijkheid en cliëntgerichtheid van de professional in zorg en onderwijs.

Het is mede in dit verband ook logisch dat de discussie over de kwaliteit zich meer en meer is gaan richten op de output-, outcome- en productkwaliteit. Daarin kan niet alleen een rationeel en wetenschappelijk te verdedigen aanknopingspunt gevonden worden voor de discussie over de toegang tot bepaalde voorzieningen, maar ook over de mate waarin ze voor wie en onder welke omstandigheden überhaupt beschikbaar zouden moeten zijn. In de quartaire sector is de discussie over effectiviteit en efficiency, want daar gaat het hier dan over, nog maar net begonnen en op veel terreinen zal het moeilijk zo niet onmogelijk zijn op grond van objectieve maatstaven en metingen tot uitspraken te komen. Beleid is niet altijd op resultaat gericht, het kan ook zelf resultaat zijn of in zichzelf een doel hebben. Traditie kan zelfs gebleken of minstens vermoede ineffectiviteit van een voorziening tot een irrelevant criterium maken, net zoals effectiviteit soms door de macht van de gevestigde gewoonte geen voet aan de grond krijgt. Traditie, gewoonte en vaak ook gevestigde belangen hebben dan zelf de kracht van kwaliteit verworven.

Iets daarvan wordt op dit moment zichtbaar in de oppositie tegen de nog aarzelende maar toenemende bereidheid in de gezondheidszorg en het onderwijs ruimte te maken voor beroepsbeoefenaren ('assistenten'), die niet voldoen aan de traditioneel hoog gehouden standaarden van professionaliteit. Zij mogen onder druk van steeds sterker gevoelde personeelstekorten nu toch werkzaamheden uitvoeren die eerst volledig waren voorbehouden aan mensen met een ruimere kwalificatie dan nodig voor het uitvoeren van deze specifieke taken. Het is een historisch toeval geweest dat voorkomen heeft dat de Gestalt-therapie in Nederland niet tot de officieel erkende vormen van psychotherapie is gaan behoren, zoals het historisch ook heel goed te verklaren is dat de psycho-analyse daar wel toe behoort, alhoewel de werkzaamheid daarvan wetenschappelijk nooit overtuigend is bewezen. De TBS-voorzieningen voor psychisch gestoorde delinquenten hebben nooit de test van effectiviteit hoeven te doorstaan, hun bestaan in hun huidige vorm en opdracht voorziet op zichzelf al in een belangrijke maatschappelijke behoefte. Het studiehuis in het VWO staat onder druk, omdat er grote problemen

met de uitvoering zijn, maar ook omdat nooit aangetoond is dat het in zijn resultaten superieur is aan het traditionele onderwijs in de bovenbouw.

Veel van de nu zo prominent spelende overwegingen met betrekking tot de effectiviteit en efficiency van voorzieningen en verstrekkingen waren nog niet aan de orde, toen de quartaire sector in Nederland zich formeerde. Voor een belangrijk deel gebeurde dat al op particulier initiatief in de eerste helft van de twintigste eeuw, maar met uitzondering van het al eerder op nationaal niveau geregelde en gefinancierde onderwijs is de bijdrage van de overheid daaraan toch pas in de tweede helft van de eeuw substantieel geworden. In de meeste sectoren heeft de overheid vooral de financiële en formele kaders geschapen, waarbinnen en waarmee zich de ontwikkeling van nieuwe vormen van zorg, onderwijs, vrijetijdsbesteding enz. heeft kunnen voltrekken. Door de bijzondere politieke constellatie van Nederland, waar parlementaire meerderheden altijd afhankelijk zijn van het samengaan van minderheden, was wat er aan overheidsregelingen kwam meestal wel de uitkomst een buitengewoon ingewikkeld en niet altijd even helder of consistent compromis. Een in aanzet eenvoudig of minstens helder wetsontwerp kan als wet volledig van karakter zijn veranderd en alle kenmerken van een monster hebben gekregen. In de praktijk levert dat veel uitvoeringsproblemen op en dat maakt het dagelijks leven in de verzorgingsstaat voor alle betrokken partijen nog ingewikkelder dan het toch al is.

De belangrijkste impuls in de ontwikkeling is echter toch de dynamische interactie tussen de aanbieders en de gebruikers van de voorzieningen van de verzorgingsstaat geweest. In een zichzelf voortstuwend proces van groei in omvang, bereik en publiek, maar ook door toenemende specialisatie en differentiatie hebben de instituties van de quartaire sector als het ware zelf hun toekomst ontworpen. Een nieuwe fase treedt in, nu steeds meer de vraag gesteld wordt of dat ook de instituties zijn die de toekomst van de burger mede gaan bepalen. Kwaliteit wordt dan een criterium voor de selectie op continuïteit, wanneer die althans ook op kosten van de gemeenschap zou moeten geschieden.

6 *Een wereld van deskundigen*

Thoenes was veertig jaar geleden al onder de indruk van de omvang en differentiatie van de wereld van de deskundigen, maar de echte groei was toen nog niet eens begonnen. Die groei zou zich bovendien minder in de wereld van de overheid zelf dan van het maatschappelijk middenveld en het particulier initiatief voltrekken. Naast de kwantitatieve groei is wat opleidingsniveau betreft ook de kwalitatieve groei indrukwekkend. 44% van de werkenden in de quartaire sector heeft een opleiding op hbo- of wo-niveau tegen 18% in de marktsector. Toch stijgt ook in die sector het aandeel van de hoger opgeleiden sterk. De tertiaire sector heeft bijvoorbeeld in de jaren negentig een enorme kwaliteits- en opleidingsimpuls gekregen door de opkomst van de ICT-bedrijven en eerder al door de ontwikkeling van allerlei vormen van consultancy en accountancy. Die impuls raakt en verandert ook weer de quartaire sector, die daar ten opzichte van

de tertiaire (en secundaire) sector zelf weer op reageert met bijvoorbeeld een nieuw aanbod aan opleidingen of zelfs hulpverlening (bijvoorbeeld therapieën tegen RSI).

Deskundigen zijn per definitie specialisten en dat betekent dat zij ook weer andere deskundigen nodig hebben. Zij worden bovendien opgeleid door specialisten, die steeds meer ook alleen nog opleidingsspecialisten zijn en niet zelf over praktijkervaring beschikken. Dat maakt de aansluiting op de eisen van de praktijk vaak moeizaam en de samenwerking tussen specialisten moeilijk. Daar voorziet de opleiding meestal ook niet in. Dat klinkt weer door in de klachten over de kwaliteit van de quartaire sector: te weinig vraag- en vragergericht, te weinig samenhang, te weinig continuïteit. Het klinkt ook door in de quartaire sector zelf, waar de 'technocratische' professionals het vaak moeilijk hebben met de eisen die de 'bureaucratische' professionals (ambtenaren, managers) stellen. De afkeer in het onderwijs van de 'circulaires' uit Zoetermeer en de boosheid in de gezondheidszorg over de beperkingen in behandelingsmogelijkheden als gevolg van de stringente budgettering zijn daar voorbeelden van.

In het kwaliteitsoordeel van het publiek over de quartaire sector speelt ook nog een andere factor mee, die tot nu toe meestal weinig systematische aandacht krijgt. In de wereld van de professionele dienstverlening bestaat een grote en zelfs toenemende behoefte aan zowel persoonlijke dienstverlening (de servicefuncties in de schoonmaak, de catering, het transport, enz.) als ambachtelijke 'handigheid' (monteurs, elektriciens, timmerlieden, enz.). Een deel van de klachten over gebrek aan kwaliteit in de quartaire sector hebben te maken met zichtbare tekorten aan service, onderhoud en toezicht. Daar is ook altijd minder geld voor beschikbaar dan voor de dragers van het primaire proces: de artsen, verpleegkundigen, leraren, enz. Bovendien is de quartaire sector hier qua financiële mogelijkheden vaak in het nadeel ten opzichte van de marktsector.

De typische problemen van de vooral overheidsgereguleerde quartaire sector zien we weerspiegeld in de oplossingen die de strikt particuliere aanbieders in de quartaire sector aan hun potentiële klanten voorstellen. Simpel gezegd, de eerste regel is dat het er allemaal tip-top uit moet zien, de tweede regel dat het aanbod beperkt blijft tot enkele specialiteiten, en de derde regel dat de individuele klant koning is en het hele primaire proces van dienstverlening om hem heen georganiseerd wordt. Dat heeft met timing te maken, met service en met informatie: een tertiaire sector-aanpak in de quartaire sector. Van een relevant verschil in deskundigheid is meestal geen sprake, wel van een verschil in de mate en aard van beschikbaarheid van de deskundigheid. Men werkt individueel vraaggericht binnen het kader van een aanbod dat is afgestemd op een effectieve vraag uit de markt. Waar die vraag niet of niet voldoende is, vindt uiteraard geen aanbod plaats.

In de quartaire sector zien we enerzijds toenemende concurrentie van particuliere aanbieders op de gebieden waar zich een particuliere cliëntele met de nodige financiële middelen ophoudt en anderzijds toenemende selectie van potentiële gebruikers op de gebieden waar het gebruik van de voorzieningen collectief gefinancierd wordt. De particuliere aanbieders zijn uiteindelijk afhankelijk van hun succes op de markt, maar voor alle partijen geldt dat men toch steeds meer hecht aan een objectieve beoordeling

van de kwaliteit van het eigen aanbod. Concurrentie neemt dan in eerste instantie de vorm aan van een selectie tussen aanbieders op grond van verschillen in kwaliteit, in tweede instantie gaat het om de vaststelling van een gemeenschappelijke basis van kwaliteit als grondslag voor concurrentie. In de quartaire sector is concurrentie minder nog dan in de andere sectoren uitsluitend een kwestie van geld. Iso-normen, accreditatie- en visitatieprocedures winnen aan betekenis als instrumenten voor de toetsing van het kwaliteitsniveau van een aanbieder. De ontwikkeling en verdere verzelfstandiging van de inspectiefuncties in onderwijs, zorg en in zekere zin zelfs cultuur (de beoordeling van instellingen door de Raad voor Cultuur, de toezichthoudende functie van het Commissariaat voor de Media) passen eveneens in dit kader.

Hoewel dat niet altijd zo direct blijkt, is de kwaliteitsvraag toch ook vaak verbonden met de financieringsvraag. Vertegenwoordigt het te beoordelen aanbod een dusdanig collectief belang, – en dat hangt mede af van het kwaliteitsoordeel – dat het ook uit de collectieve middelen gefinancierd zou moeten worden? Is dat niet zo, dan is het nog niet vanzelfsprekend dat het aanbod geheel kan worden overgelaten aan de werking van de markt. De verkoop van voor de volksgezondheid gevaarlijke stoffen bijvoorbeeld kan verboden worden, al sluit dat allerminst clandestien gebruik uit. Valt het kwaliteitsoordeel gunstig uit, dan vindt voorzover het om collectief te financieren goederen gaat, nog een afweging plaats over de mate waarin het goed beschikbaar moet komen alsmede over de vraag of daar ook een eigen bijdrage van de gebruiker voor gevraagd kan en mag worden. In de collectief gefinancierde quartaire sector wordt van dit instrument in wisselende mate gebruik gemaakt. Het kan dan gaan om de hoogte van de collegegelden, de entree van musea, de vergoeding van geneesmiddelen of het verblijf in een verzorgingshuis. Een relatie met de werkelijke kosten van de voorziening of verstrekking is er meestal niet en de burger beleeft het vooral als een vorm van belasting of van bezuiniging op de collectieve uitgaven.

Hetzelfde aanbod kan ook zowel collectief als particulier gedaan worden. In de particuliere sfeer wordt dan een hogere kwaliteit geboden, althans voorzover men dat wil definiëren in termen van verhoogde toegankelijkheid en beschikbaarheid, minder bureaucratie, meer comfort en vooral meer persoonlijke aandacht. In een enkel geval, in de gezondheidszorg bijvoorbeeld bij bepaalde medicijnen, wordt op grond van vooral de kosten afgezien van toelating van een geneesmiddel tot de markt. Het is dan formeel voor niemand beschikbaar, ongeacht de mate van bereidheid er zelf voor te betalen. Het draagvlak voor een dusdanig radicaal uitsluitingsbeleid neemt alleen al af omdat het mede dankzij internet steeds gemakkelijker wordt het gewenste middel op eigen kosten in het buitenland te kopen. Behalve met de ‘free rider’, de zwartrijder, krijgen de voorzieningen van de verzorgingsstaat zo ook te maken met de ‘overtaker’, de inhaler, die zich als particuliere consument niets aantrekt van de beperkingen van de regelgeving.

7 Toppen en dalen

In sommige gebieden van de quartaire sector (zorg, onderwijs, podiumkunsten) is lange tijd ieder aanbod buiten de collectieve sfeer als ongepast beschouwd, door de politiek, door de overheid, maar ook door de spraakmakende partijen binnen ieder van de gebieden. Vervolgens is er gaandeweg ruimte ontstaan voor het aanbod, dat binnen de reguliere kaders uit kwaliteits- of effectiviteitsoverwegingen geen plaats kon worden toegekend (alternatieve geneeswijzen, musicalproducties). Soms werd het aanbod ook gewoonweg niet interessant of noodzakelijk genoeg gevonden. Dat geldt in de cultuursector bijvoorbeeld voor de operette en in de gezondheidszorg voor de puur cosmetische chirurgie. De markt voorziet in al deze gevallen in een aanbod. Geleidelijk is men ook steeds meer gaan accepteren dat als reactie op bestaande schaarste en selectie voor inhoudelijk hetzelfde aanbod in een andere vorm of setting een eigen clientèle gezocht kon worden (psychologische hulp, privé-klinieken). Tenslotte wordt nu ook een deel van het reguliere aanbod op basis van het profijtbeginsel min of meer marktconform aangeboden. Dat geldt bijvoorbeeld voor veel postdoctorale en veel beroepsopleidingen.

Ten tijde van de opbouw van de verzorgingsstaat ging het eigenlijk nooit om dit soort problemen, om de simpele reden dat de 'sophistication' van de voorzieningen waar het hier om gaat, zich ver buiten de grenzen van het oorspronkelijke concept van de verzorgingsstaat bevond. In het Verenigd Koninkrijk en in nog veel sterkere mate in de Verenigde Staten is dat nog steeds zo, maar in landen als Nederland, Duitsland of in Scandinavië werd de discussie over hun plaats in de publieke sector onvermijdelijk, gezien het hoge basisniveau van waaraf de verzorgingsstaat vooral in de jaren zestig en zeventig tot ontwikkeling werd gebracht.

In de landen met een verzorgingsstaat op 'lower class' niveau is de differentiatie binnen de quartaire sector veel groter dan in de landen met een 'middle class' verzorgingsstaat. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is de verzorgingsstaat als een laagvlakte te typeren met per voorzieningensector (onderwijs, zorg, welzijn, cultuur) hoge tot zeer hoge uitschieters: met particulier geld gefinancierde 'toppen' van kwaliteit. De toegang is voorbehouden aan wie over voldoende financiële middelen beschikt of, bijvoorbeeld in onderwijs, sport en cultuur, al zelf zoveel bijzondere kwaliteiten heeft dat de deuren als vanzelf opengaan. Selectie is het principe dat het kwaliteitsbeleid stuurt. In de continentale verzorgingsstaten is het algemene niveau van de voorzieningen gemiddeld veel hoger, maar op die hoogvlakte is de ruimte voor toppen beperkter. Bovendien moet naar verhouding veel geld en energie gestoken worden in het voorkomen van ongewenste kloven en dalen in het voorzieningenaanbod. Gelijkheid is hier het regulatieve principe van het kwaliteitsbeleid.

Toen het niveau van de Nederlandse verzorgingsstaat gemiddeld nog hoger was dan wat mensen in hun eigen leven gewend waren of met eigen middelen zouden kunnen verwerven, was de tevredenheid over en zelfs de trots op de voorzieningen bijna vanzelfsprekend. Inmiddels hebben zich drie ontwikkelingen voorgedaan die het beeld

danig hebben verstoord. Allereerst is door de toenemende welvaart en het hogere opleidingsniveau het verwachtingsniveau van het publiek boven de mogelijkheden van een blijvend betaalbare verzorgingsstaat uitgestegen. Aan de marktzijde van de quartaire sector vindt dat aanbod wel op het gewenste niveau plaats. Wetenschap en techniek hebben bovendien het gebied van de quartaire sector sterk uitgebreid en daarmee ook het verwachtingsgebied van het publiek breder gemaakt. Aan het aanbod in de 'toppen' elders meet men het aanbod in het eigen land.

Tenslotte is er dan ook het effect van een verzorgingsstaat die zijn eigen publiek schept. Dat geldt zeker voor de verzorgingsstaten van de hoogvlakte. De neiging van het in principe toch zeer aantrekkelijke aanbod gebruik te maken is steeds groter gebleken dan ooit voorzien was. Dat geldt voor de eigen bevolking, maar ook voor mensen van elders. Alle verzorgingsstaten hebben te maken met een toestroom van immigranten. Door een niet onbelangrijk deel van de oorspronkelijke bevolking wordt dat met lede ogen aangezien. Het boze vermoeden van bevoordeling van de nieuwkomers is deel van het gesprek in de schaduw van het officiële politieke debat. Uiteraard raakt dit punt niet de kwaliteit van de voorzieningen van de verzorgingsstaat, maar wel betekent het een ondermijning van het draagvlak voor de verzorgingsstaat. De instituties van de verzorgingsstaat worden minder vertrouwd en minder als eigen gezien. De zegeningen komen bij de verkeerden – van allochtone zowel als autochtone herkomst – terecht. Dat zou dan in het bijzonder gelden voor de voorzieningen op het gebied van de sociale zekerheid en de huisvesting, meer basisvoorzieningen nog dan onderwijs en gezondheidszorg dat zijn.

De verzorgingsstaat is in landen als Nederland een gelijkmaker en verheffer tegelijk gebleken. Dankzij de verzorgingsstaat heeft vrijwel iedereen toegang gekregen tot voorzieningen op het gebied van onderwijs, zorg en vrijetijdsbesteding die vroeger alleen waren weggelegd voor wie over ruime eigen middelen beschikte. De dynamiek die aan deze algemene verheffing ten grondslag ligt, is naar zijn aard ook een gelijkmaker. In een steeds verfijnder proces van monitoring is er niet alleen naar gestreefd het reservoir aan talenten zo goed mogelijk in te zetten, maar ook zoveel mogelijk mensen deel te laten hebben aan het repertoire aan uitdrukkingsmogelijkheden van welzijn. Dat heeft onvermijdelijk tot een zekere mate van egalisering van het aanbod geleid. Dat is zichtbaar in de woningbouw, het onderwijs, in de inkomens(her)verdeling, de zorg, de cultuur en de wetenschap. In veel kritieken is deze drang naar een zo gelijk mogelijke verdeling en toegang (mooi gesymboliseerd in het begrip 'cultuurspreiding') vooral gezien als een vorm van vervlakking, maar meer nog is het een vorm van 'verregeling' gebleken, waarin juist de uitzonderingen bevestigd werden. Het bijzondere wordt genormaliseerd.

8 *Van een universalisme naar particularisme*

Uit opinie-onderzoek over de belangrijkste problemen waar de politiek zich mee bezig zou moeten houden, komen in verschillende varianten steeds thema's naar voren die

uiteindelijk met een gevoel van veiligheid te maken hebben. Veiligheid ten opzichte van vijandige mogendheden, veiligheid in termen van een duurzaam milieubeheer, sociale veiligheid en criminaliteitsbestrijding, veiligheid voor bestaan in armoe, veiligheid tegen bedreigingen van de volksgezondheid. Waar op collectief niveau veiligheid heerst, kan op individueel niveau zekerheid groeien. De combinatie van rechtsstaat en verzorgingsstaat lijkt daarvoor al een halve eeuw de beste garantie te bieden. De rechtsstaat met zijn vrijheidsrechten beschermt de burgers tegen elkaar en tegen een willekeurig handelende overheid, de verzorgingsstaat met zijn sociale rechten geeft de burgers de ruimte en de steun om een zo goed mogelijk leven te leiden.

Dat is niet zonder slag of stoot gegaan, en dat zal ook zo blijven. Een al te genereuze verzorgingsstaat blijkt economisch niet alleen niet vol te houden te zijn, maar ook de economische groei en het elan van ondernemers – beiden nodig om de verzorgingsstaat continuïteit te kunnen geven – in de weg te staan. Tegelijkertijd beperkt een al te zuinige verzorgingsstaat de burger ook weer in de realisering van zijn opvattingen over wat een 'goed' leven is en welke rol de staat daarin dient te spelen Een al te lankmoedige rechtsstaat laat te veel ruimte aan criminele activiteit en ondermijnt het gevoel van veiligheid van de individuele burger. Een al te strenge overheid roept weer afkeer op door het besef op te veel aspecten van het leven onder permanent toezicht en controle te staan.

In de beleving van de burger leeft het verschil tussen rechtsstaat en verzorgingsstaat niet sterk. Voor hem is het allemaal overheid en bij de hoge mate van vertrouwen die hij blijkens internationaal vergelijkend onderzoek nog altijd in de nationale Nederlandse overheid heeft, hoort ook een hoog verwachtingsniveau ten aanzien van de prestaties van de overheid. Tegelijkertijd is er door het precaire karakter van het evenwicht tussen teveel vrijheid en te weinig zekerheid – of omgekeerd, te veel zekerheid en te weinig vrijheid – ook altijd weer sprake van een grote ambivalentie ten opzichte van de overheid en haar dienaren. De burger van de 21e eeuw is geen onderdaan meer, maar klant, opdrachtgever en eigenaar tegelijk. Begrippen als 'democratie' hebben dan ook een sterk eisend karakter gekregen, met 'luisteren naar' wordt een nieuwe en dwingende invulling aan het oude concept van de volkswil gegeven. De burger is gauw teleurgesteld over wat de overheid hem biedt of kan en wil bieden, ongeduldig ten aanzien van de vervulling van zijn eisen, snel geïrriteerd ook over de verwachtingen die de overheid omgekeerd van hem koestert.

Bij nadere beschouwing blijkt er toch nog wel iets meer aan de hand te zijn. Juist in de jaren waarin de traditionele en politiek zo lang prominente 'eerste orde' vormen van onveiligheid en onzekerheid hun acute karakter konden verliezen – de Koude Oorlog voorbij, van werkloosheid naar bijna volledige werkgelegenheid, de woningnood grotendeels opgelost, het milieu weer schoon en de welvaart groter dan ooit –, raakten burgers verontrust over 'tweede orde' aantastingen van hun gevoel van veiligheid. De komst van steeds meer immigranten, de verloedering van de publieke ruimte, de onveiligheid van de grote steden, het verval van de publieke functies op het gebied van openbaar vervoer, onderwijs en zorg – thema's die naar het oordeel van het

publiek door de overheid onvoldoende werden onderkend in hun ernst. Het sluimerende particuliere ongenoegen daarover werd publiekelijk geprikkeld door het onmiskenbare falen van de overheid in de preventie van rampen, de fundamentalistische aanslag op het World Trade Center in New York en het kerende economische tij. Dat uitte zich bij de verkiezingen van mei 2002 in een gebrek aan vertrouwen in de gevestigde politici en een herleving van wat Thoenes dertig jaar geleden al als "diepgewortelde liberaal-anarchistische anti-overheidsgevoelens" duidde.

Wel onder een ander teken, want het politieke debat van de jaren zestig werd bepaald door een universalistische moraal, die ten strijde trok tegen maatschappelijke ongelijkheid en vormen van collectieve onrechtvaardigheid. Er was toen veel te winnen in termen van meer gelijkheid, nu lijkt er vooral veel te verliezen en daarom verlangt een meer particularistische moraal het voortouw. Het gaat om het eigen en het nationale belang en de aandacht richt zich minder op collectieve ongelijkheid dan op individueel slachtofferschap. Dat is ook waar de collectieve verontwaardiging gemakkelijk aan ontbrandt. Gelijkheid van kansen voor iedereen, duurzaamheid van het milieu en de noodzaak van ontwikkelingshulp zijn niet de eerste zorgen van mensen die veel te verliezen hebben. Zekerheid van veiligheid is het eerste dat zij van de overheid verwachten, zekerheid van zorg in de ruimste zin van het woord het tweede. Waar dat in de ogen van de bevolking niet of onvoldoende lukt, wordt de kwaliteit van beleid en politiek zelf in gebreke gesteld.

Literatuur

Duyvendak (1997)
J.W. Duyvendak. De verguizing van de paternalistische politiek Over de verhouding tussen maakbaarheid en zelfontplooiing. In: J.W. Duyvendak en Ido de Haan (red.). Maakbaarheid. Amsterdam: AUP, 1997 (122-38).

Van Heek (1973)
F. van Heek. Van hoogkapitalisme naar verzorgingsstaat. Een halve eeuw sociale verandering 1920-1970. Meppel: Boom, 1973.

Luhmann (1969)
Niklas Luhmann. Legitimation durch Verfahren. Darmastadt/Neuwied: Luchterhand, 1969.

Stolk en Wouters ((1983)
B. van Stolk en C. Wouters. Vrouwen in tweestrijd tussen thuis en tehuis. Deventer: Van Loghum Slaterus, 1983.

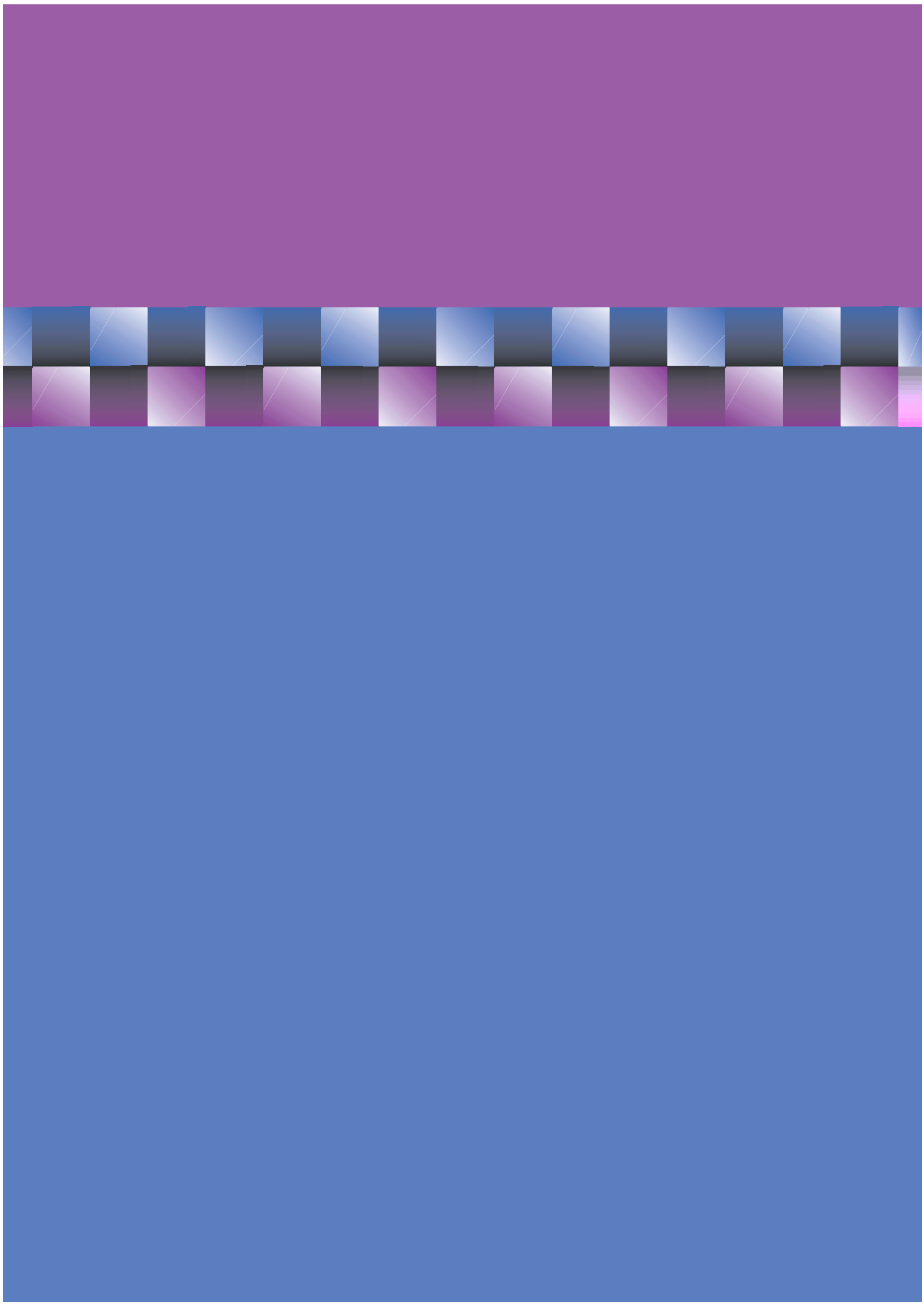
De Swaan (1982)
Abram de Swaan. De mens is de mens een zorg. Opstellen 1971-1981. Amsterdam: Meulenhoff, 1982.

Thoenes (1962)
P. Thoenes. De elite in de verzorgingsstaat. Leiden: Stenfert Kroese, 1962 (proefschrift).

Thoenes (1971)
P. Thoenes. De elite in de verzorgingsstaat. Leiden: Stenfert Kroese, 1971 (Tweede druk).

SOCIAAL EN CULTUREEL RAPPORT 2002

Index



A

aandachtsgroep, 437, 438
aandeel collectieve financiering, 79, 81
activering, 38, 346, 347, 354, 359, 363, 369, 379, 397, 409, 411-414
Aedes, 432, 445, 471
allochtone leerlingen, 492, 528, 531, 534
allochtonen, 31, 433, 451, 468, 475, 478, 479, 580, 581, 600, 601, 608, 614
arbeidsjaren, 383, 384
arbeidsomstandigheden, 150, 152, 164, 167
arbeidsongeschiktheid, 351, 353, 380, 384, 397-399, 403-406, 412, 413
arbeidsproductiviteit, 17, 19, 94
arbeidsverhoudingen, 150
arbeidsvolume, 20, 122-125
arbeidsvoorwaarden, 150, 155
arbeidsvoorziening, 43, 188-191, 347, 354, 355, 357, 371, 372, 374-376, 382, 414
arbodienst, 348, 403
architect, 445
architectuur, 470
armoede, 40, 343, 345, 346, 359, 360, 362, 365, 382, 389-392, 397, 412
armoedeval, 344, 360, 366, 367, 382, 412
autonomie, 150

B

baantevredenheid, 146, 147, 154
banengroei, 125, 126
basisvoorziening, 698, 699
basisvorming, 493, 502, 529, 548
beeldvorming, 702
bejegening, 6, 297
(van) beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, 203
beleidsevaluatie, 179-181, 203, 205, 206
beleidsinstrument, 187
beleidsinterventie, 184, 194, 201-203, 205, 206
beleidsprestaties, 184, 192, 195, 201, 211, 213
beleidsuitvoering, 193, 196, 200, 214
beleving van straffen, 674
beloning, 24, 155
beloningsniveau, 155, 158, 168
beloningsverschillen, 24, 158
bemoeigoederen, 62
berechting, 648
bereikbaarheid, 297
beroepsbeoefenaren, 316
beroepsdeelmarkt, 144
beroepsniveau, 126, 129, 145
Besluit beheer sociale huursector (BBSH), 429, 435, 436, 476
bewonerscommissies, 47
bijbetalen, 28, 302
Bouwbesluit, 446
bouwtechnische eigenschappen, 46
bouwvoorschriften, 427, 428
brutering, 433, 434
bruto-uurloonontwikkeling, 156
bureaucratie, 493, 547
burn-out, 23, 151, 155

C

calculerende burger, 697
caresector, 26, 323
categorale organisaties, 255, 256
cellencapaciteit, 35, 633, 635
Centra voor werk en inkomen (CWI), 43, 348, 355, 371, 374
Cito-toets, 495, 530-532
civil society, 240, 245, 254, 259
collectieve financiering, 79
collectieve sector, 62
collectieve uitgaven, 16
commerciële dienstverleners, 5
commerciële omroep, 583, 585-591, 608, 609
Commissariaat voor de Media, 571, 574, 576, 583, 585, 591, 592, 613
commissie-Donner, 403-406
commissie-Van Rijn, 20, 106
complexiteit, 704
consumentenbelangen, 246, 251, 252, 255
Consumentenbond, 11, 247, 251-253, 255, 258
consumentenorganisaties, 250, 255
consumentenvertrouwen, 16
continuïteit van zorg, 298

corporatie(s), 428-436, 438, 441, 443, 460, 461, 469-479
criminaliteit, 10, 34
Culturele veranderingen, 656, 657
cultuur, 569-577, 586-589, 592, 593, 595, 599, 612, 613
cultuurbeleid, 51, 571, 573, 574, 577, 578, 592-597, 599, 601, 612-614
cultuurbereik, 600, 601, 614
cultuurdeelname, 601, 614
cultuurnota, 573, 577, 592-596
cultuurspreiding, 595
cure(sector), 26, 297

D

productie in de zorg, 279
decentralisatie, 192, 213
decompositie van de reële kostenontwikkeling, 91
deeltijd, 129, 132, 146
democratie, 8, 223, 224, 228, 244, 248, 249, 256, 259
democratisch, 258
democratisch gehalte, 247, 249, 258
democratisch gestructureerde organisaties, 259
democratisch tekort, 8
deregulering, 433, 446
deskundigen, 705, 706
doelgroep, 45, 434, 436-438, 451, 474
drugs, 634, 639
drugshandel, 639
drugsprobleem, 34
duurzaam(heid), 445, 446

E

economie, 15
egalisering van het aanbod, 709
effectief, 645, 655, 673, 676
effectiviteit, 35, 631, 640-648, 652-654, 670, 704, 705
effectiviteit van het Nederlandse onderwijs, 33
efficiency, 17, 66, 704, 705
efficiëntie, 101, 289
eigen bijdrage, 707
eindexamen, 531, 532, 538
elektronische overheid, 182
ervaringen van gebruikers van zorg, 297
essentiële kwaliteit, 66
Europa, 226
Europees Sociaal Fonds, 188, 190
exacte en technische vakken, 31
externe mobiliteit, 144, 146

F

finale diensten, 80, 81
fraude, 190, 191, 206, 356, 360, 361, 408, 410, 411, 414
functionele geletterdheid, 524

G

gebiedsgebonden politiezorg, 646
geestelijke gezondheidszorg, 283, 293, 294, 298
geneesmiddelen, 25
geweld, 10, 34, 35, 633, 638
gezondheid, 429, 446, 449, 475
grootstedelijke scholen, 32
grotestedenbeleid, 459-461

H

handhaving, 640
herstel, 346, 400, 402, 404, 405, 413
herstructurering, 458-460, 468, 476
herverdeling van inkomen, 343, 368, 393
hervormingen, 33
huisartsen, 299, 315
huisvesting, 541, 547, 552
huursubsidie, 437, 451

I

imago, 163, 165
immigranten, 709, 710
in-/uitstroomratio, 400
inburgering, 526, 527, 546
incidentele loonontwikkeling, 91, 156
incidentele loonstijgingen, 24
individualisering, 10
individuele huur- en koopsubsidie, 428
informatie en voorlichting door hulpverleners, 298
inkomensbescherming, 39, 342-347, 354, 363, 381, 390, 407, 411
inkomensongelijkheid, 40, 357, 358, 360, 391, 397, 412, 413
inkomensverschillen, 343, 368, 392, 413
Inspectie voor werk en inkomen, 348
institutionalisering, 252, 254, 255, 258
institutionele vertrouwen, 11, 224, 225
instroom, 341, 344, 346, 351-353, 397, 398, 400, 402, 404-406, 413
instroom/herstelratio's, 402
instroom-uitstroomratio, 42
integraal bestuur, 181
integraal jeugdbeleid, 200, 203
integraal veiligheidsbeleid, 197, 199, 203
integrale beleidsvoering, 181, 203
integratie, 522, 526-528
integratie van zorgleerlingen, 503, 550
integriteit, 7
integriteit van bestuurders, 206
internationale hulporganisaties, 250
internationale niveauvergelijkingen, 532
interne mobiliteit, 143, 144, 146, 167

J

jeugd, 571, 587, 589, 590, 601, 605, 607, 608, 614
jeugd en veiligheid, 647
jeugdorganisaties, 250

K

kenniseconomie, 522, 523
kerkelijke organisaties, 250
keuzevrijheid, 362, 380, 383, 412
kijktijd, 53, 588, 589, 607-609
kijktijdaandeel, 606-609
klachten, 510, 673
klachten over zorg, 307
klachten van ouders, 512
klachten van scholen, docenten, leerlingen en ouders, 489
klachtenregeling, 512, 704
klachtrecht, 28, 702
klassenverkleining, 537, 538, 543, 547, 548
klokkenluiders, 207
koepelorganisaties, 255, 256
koopkracht, 346, 397, 412
koopkrachtontwikkeling, 15, 343
koopwoning, 45
kosten per zorgproduct, 280
kwalitatieve woningregistratie, 46
kwaliteit, 64
kwaliteit in de ogen van burger en consument, 68
kwaliteit van de quartaire sector, 657
kwaliteit van de strafrechtspleging, 634
kwaliteit van de woning en van de woonomgeving, 47
kwaliteit van het eindproduct, 66
kwaliteit van het onderwijs, 33
kwaliteit van het onderwijsproces, 517, 523, 533, 535, 545, 547
kwaliteit van het productieproces, 66
kwaliteit van veiligheid, 635
kwaliteit van voorzieningen, 699
kwaliteit van zorg, 277, 292, 312, 321, 323
kwaliteitscontrolesystemen, 28
kwaliteitskaarten, 549
kwaliteitsoordeel, 706, 707
kwaliteitsstandaarden, 28
kwaliteitssystemen, 315, 319

L

ledenorganisaties, 258
leefbaar, 427, 460-462, 477
leefbaarheid, 435, 436, 461, 477, 636
leerprestaties, 503, 550, 555
lerarenopleidingen, 520, 521, 537-539
lerarentekort, 29, 490, 496, 502, 534, 540, 544, 547, 552
lesuitval, 491, 512, 534, 536, 544, 545
liberalisering, 179, 185, 191, 192, 195
lidorganisaties, 255
loon, 156
loopbaanmogelijkheden, 150, 163-165
loopbaanperspectieven, 55, 143, 150

M

maakbaarheid, 697
maatschappelijke ontwikkelingen, 7
maatschappelijk middenveld, 245, 247, 248, 258, 259, 705
maatschappelijke organisaties, 11, 223, 246, 249, 250, 258
maatschappelijke participatie, 223, 241, 243, 248, 249, 259
macroanalyse, 99, 101
marktmechanisme, 33
marktwerking, 549-552, 555
Marokkaan, 31, 465, 468
Marokkaanse, 432
media, 10, 48-51, 569, 570, 631, 632
mediabeleid, 50, 583
mediabesluit, 585, 587
Mediaraad, 571
Mediawet, 583-587, 589, 591, 609
medische dienstverlening, 289, 297, 299, 324
medische fouten, 317
medische zorg, 282
Memorandum quartaire sector 2002-2006, 5
merit goods, 62
microanalyse, 100, 101
middenklasse, 699, 700
minderheden, 432, 433
Minderhedennota, 432
misbruik, 344, 346, 351, 360, 365, 377, 378, 407, 410, 411, 413
misdaadbestrijding, 55
mobiliteit, 143, 147, 167
mobiliteitsmogelijkheden, 144
modernisering, 346, 351, 361-363, 380, 383, 387
moeilijk vervulbare vacatures, 135, 136
mondigheid, 699, 701
musea, 598-601, 610-612
mvv-graad, 135, 136

N

natuur- en milieuorganisaties, 250
Nederlandse patiëntenvereniging, 251
new public management, 179, 208
nieuwbouw, 427, 432, 435, 441-443, 445, 448, 453, 455-457, 460
niveau van de uitkeringen, 702
non-participatie, 383
non-profitorganisaties, 80, 81, 187
non-profitsector, 188, 191, 241
nuancering van de cijfers, 286

O

(on)toereikendheid, 363
ombudsdiensten, 259
omroepbeleid, 570, 571, 574, 583, 613, 614
omroepbestel, 583-585
omroeporganisaties, 246, 250
onderbenutting, 141, 142, 167
onderwijsachterstanden, 492
onderwijsdoelstellingen, 503
onderwijsinspectie, 30
onderwijsorganisaties, 250
ongelijkheid, 40, 343, 346, 359, 368, 389, 412, 529, 552
onveilig(heid), 10, 427
onveiligheidsgevoelens, 662
oordeel over de kwaliteit van de medische zorg, 27

oordeel van de bevolking over zorg en onderwijs, 54
oordeel van leerlingen, 515-517, 545
oordeel van ouders, 502, 508
oordeel van studenten, 518, 519
oordelen van gebruikers van zorg, 54, 297
opbrengsten, 495, 530, 533, 534
openbaar vervoer, 6
openbaarheid, 584
ophelderingspercentage, 35, 641
opleidingsniveau, 498, 506, 523, 529, 530, 532, 546, 553
opsporing, 640, 645
organisaties, 223, 224, 236, 240, 244-256, 258, 259
ouderen, 435, 437, 449, 457, 463, 472, 475, 477
ouderenorganisaties, 247, 250, 251
ouderenzorg, 293, 294
overheid en markt, 180, 181, 183
overheidsuitgaven voor onderwijs, 491, 492, 542, 543
overlast, 429, 441, 451, 458, 467, 469, 470, 474, 476

P

participatie, 11, 221
particulier initiatief, 705
particulier onderwijs, 514, 515, 545
particuliere aanbieders, 706
particuliere huurwoning, 45
patiëntenbelangen, 252, 254, 258
patiëntenbeweging, 254
patiëntenorganisaties, 254, 255
pedagogische opdracht, 504, 522, 529
Pemba, 404, 405, 407
pensioenlasten, 387, 388
perfectionering van de regelgeving, 703
perifere kwaliteit, 6, 66
personeelsproblemen, 491, 530, 535, 536
personeelstekorten, 20, 30, 36, 126, 136, 137, 166, 167
persoonsgebonden budget, 28, 311
pluriformiteit, 584, 586, 592
podia, 598-600, 610-612
podiumkunsten, 577, 598, 599, 610
politie, 35, 635, 644, 665, 667
politiek-bestuurlijk, 187, 189, 191, 192, 194
politiek-bestuurlijke regie, 199
politieke betrokkenheid, 228-230, 256
politieke interesse, 228-230, 234, 256
politieke ontevredenheid, 8, 223, 234, 235
politieke onverschilligheid, 223, 231-233, 257
politieke onvrede, 223, 232, 233, 257
politieke participatie, 244, 260
Politiemonitor, 38
Poortwachter, 355
preventieve aanpak, 639
primaire arbeidsvoorwaarden, 155, 167
privacy, 300, 310
private non-profitorganisaties, 5
privatisering, 179, 185, 186, 188, 191, 192, 213
proceskwaliteit, 6, 709
productievolume, 18, 82
productiviteit, 17
productiviteit van de zorg, 289
productkwaliteit, 6
professionals, 699, 701, 703, 704, 706
profijt van de overheid, 394, 396
profijtbeginsel, 708
protocollen, 315
publiek belang, 184, 185
publieke domein, 180, 198, 199, 213
publieke en private verantwoordelijkheden, 184
publieke meningsvorming, 584
publieke omroep, 50, 570, 571, 574, 576, 577, 583-592, 606-609, 613
publieke opinie, 54, 224, 228, 233, 234, 249, 250, 584
publieke sector, 62
publiekrechtelijke organisaties, 5
punitieve houding, 36

Q

quartaire dienstverlening, 223, 236, 237, 239-241, 251, 252, 257, 259
quartaire sector, 79-82, 223, 234, 236, 237, 253, 254
quasi-markten, 184, 192

R

Raad voor Cultuur, 52, 571, 573, 574, 577, 578, 585, 592-596, 613
Raad voor Cultuurbeheer, 571
Raad voor Werk en Inkomen, 347
Rampen, 7, 180, 197, 198, 200, 214
REA, 344, 376, 382, 414
reclame, 585, 587, 590, 591, 607, 608
reclame- en sponsorgelden, 583
reële kosten, 86-88
regelcapaciteit, 23, 153
reïntegratie, 344, 346, 348, 351, 353, 357, 367, 369-374, 403, 404, 406, 409
reïntegratie-instanties, 370, 371, 373, 374
reïntegratiebedrijven, 39, 44, 348, 350, 357, 369-372, 374, 375, 382, 406, 407, 409
reïntegratietraject, 44, 350, 370, 372, 374-376, 382, 409, 410, 414
relatieve kostprijs, 86
replacement rates, 391, 397
richtlijnen, 315, 316
Rover, 251, 252, 258

S

salaris, 165
sancties, 410, 413
satisfactie van de consument, 55
schaalvergroting, 494, 518
scholingsdeelname, 523-525, 546
schoolonderzoek, 529, 531, 532
schooluitval, 522, 526, 544
schouwburg, 598, 599, 610, 611
secundaire arbeidsvoorwaarden, 160, 161
secundaire organisaties, 247
segregatie, 492, 528, 529, 550, 552
segregatie in het onderwijs, 31
selectiviteit, 343, 397
SER, 405
slachtoffer, 10, 34, 637, 654, 674
slachtofferonderzoek, 35
sociaal kapitaal, 224, 244, 245, 247-250, 252, 257-259
sociale activering, 345, 371, 376, 414
sociale cohesie, 31, 522, 525, 527, 529, 546
sociale dienst, 350, 355, 356, 371, 382, 408-410
sociale huursector, 44
sociale uitsluiting, 345, 376, 377
Sociale Verzekeringsbank, 348, 354, 378, 410, 413
sociale woningsector, 44
softdrugs, 634
sponsoring, 585, 591
sponsors, 602
sportaccommodaties, 570, 574, 578, 581, 582, 604
sportbeleid, 49, 570, 571, 574, 575, 578-580, 583, 601, 606, 613, 614
sportverenigingen, 570, 578, 581, 602, 604-606, 613
stadsvernieuwing, 46, 440, 446, 447, 458, 459, 475
startkwalificatie, 31, 526, 527
stedelijke vernieuwing, 447, 460, 469
Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, 640
straffen, 635, 673
studiehuis, 490, 493, 502, 506, 516, 545
suburbanisatie, 47
survey Kwaliteit van de quartaire sector, 70
SUWI, 42, 348, 355
systeemkwaliteit, 6, 322

T

technisch opgeleiden, 524
tertiaire organisatie, 252, 258
tertiaire organisatietypen, 247
tevredenheid, 9, 10

tevredenheid met democratie, 8
tevredenheid van burgers met de zorg, 292
theater, 598, 599, 610, 611
thuiszorg, 301
tijdsdruk, 150, 153
topinkomens, 358, 359, 391, 392, 397, 413
topsport, 50
totale productiviteit, 96, 97
tuchtrecht, 309
Turk, 31, 465
Turkse, 432

U

uitgaven voor het onderwijs, 32
uitkeringsinstelling, 369, 371, 378, 379
uitkeringsjaren, 383, 384, 398
uitkeringslasten, 39, 356, 385-388
uitkeringsverstrekking, 346, 372, 378, 379, 382, 413
uitkeringsvolume, 346, 351, 383, 384
uitstroom, 147, 148, 150, 166, 341, 346, 359, 399, 400, 402, 406, 408, 413
uitvoering, 43, 341, 344, 347, 348, 351, 354, 355, 357, 359, 372, 374, 377, 378, 382, 403, 405-408, 410, 411, 413
uitvoeringsinstantie, 341, 372, 373
uitvoeringsinstelling, 348, 354, 355, 357, 361, 372, 382, 383, 406, 409
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), 42, 348, 355, 405, 409
uurloon, 24, 156, 158
uurloonverschillen, 158
uvi, 348, 355, 371, 372, 374, 376, 382, 408, 410, 414

V

vaardigheidsmogelijkheden, 150, 153
vacaturegraad, 134
vacatures, 21, 22, 32, 133, 137, 166
veiligheid, 461, 463, 466, 467, 469, 474, 476, 477, 710
verdelende rechtvaardigheid, 699
vergrijzing, 13, 21, 39, 346, 352, 361, 362, 387-389, 403, 411, 436
verkiezingen van 2002, 8, 711
verloop, 148
vermogenscriminaliteit, 637
verpleging en verzorging, 284, 300
verschillen in uurloon, 158
vertrouwen, 223-227, 232, 256, 259
vertrouwen in instituties, 9
vertrouwen in overheidsinstellingen en politieke partijen, 9
vervolging, 648
verwachtingsniveau, 709, 710
verzelfstandigen, 187, 188
verzelfstandiging, 179, 185-189, 191, 192, 213
virtualisering, 10
verzorgingsarrangementen, 696, 700
verzorgingsstaat, 695-711
volledig programmavoorschrift, 570, 574, 576, 586, 589, 591, 613
volumebeheersing, 39, 346, 347
volumebeperking, 341, 412
voorschriften, 445, 446
voortijdig schoolverlaten, 518
voorzieningen voor gehandicapten, 285
vrije tijd, 48, 569
vrijetijdsorganisaties, 250
vrijwilligers, 223, 242, 244, 245, 247, 249, 252, 253, 255
vrijwilligersorganisaties, 11, 12, 225, 226
vrijwilligerswerk, 11, 12, 223, 235, 240-245, 257
vrouwenorganisaties, 242, 247, 248, 250

W

waarden en normen, 529
wachtlijsten, 8, 25, 275, 281, 286, 323
WAO-volume, 352, 399, 405
werkdruk, 140, 150, 164, 167
werkgelegenheid, 15, 20, 21, 122, 124, 125
werkgelegenheid in de quartaire sector, 20, 21, 79

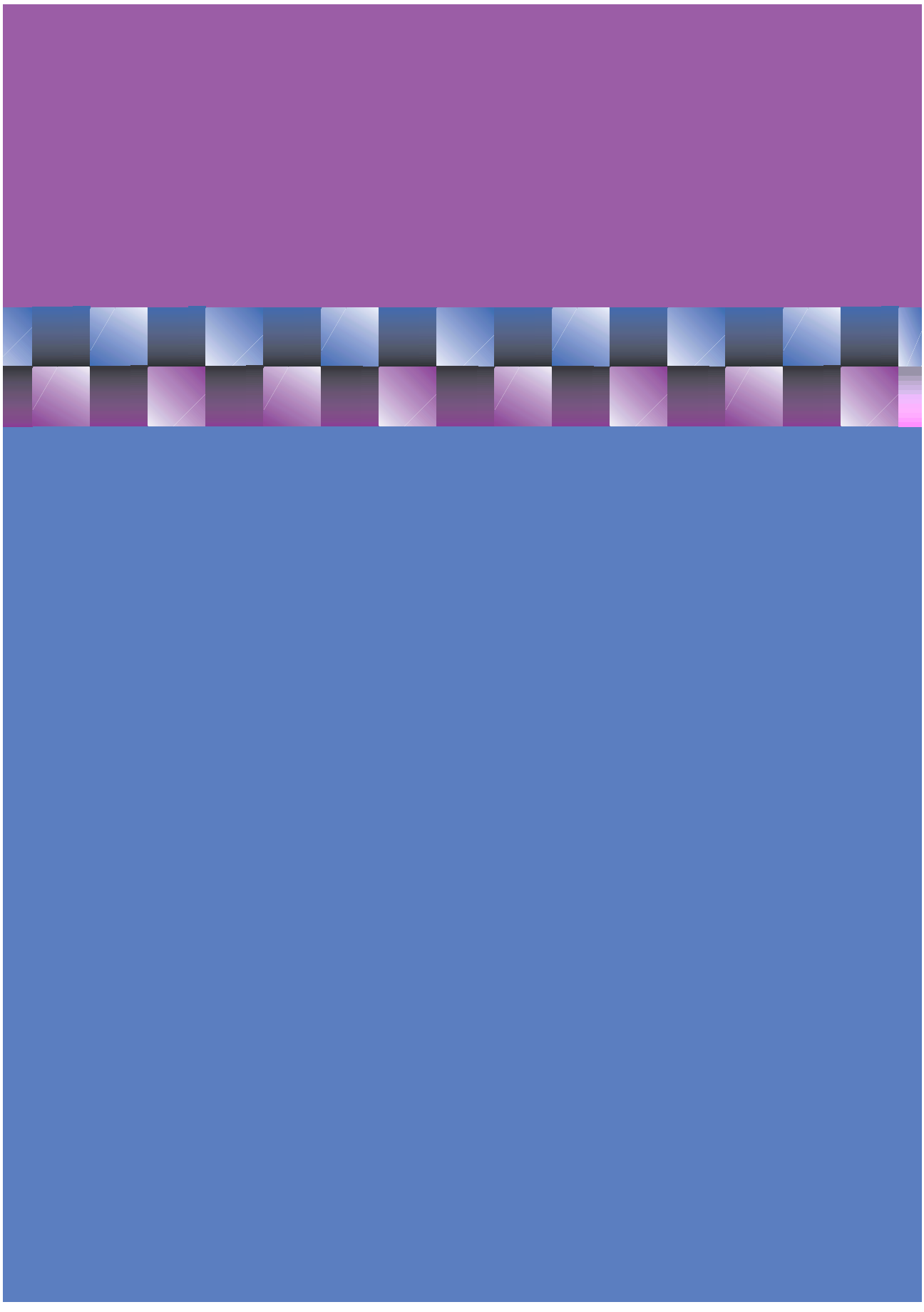
werkgevers, 521, 524, 550
werkgeversorganisaties, 247, 248, 250
werkklimaat, 32
werklozen, 39
werknemersorganisaties, 250
Wet van Baumol, 19, 56, 88, 89
Wet (verbetering) Poortwachter, 403, 405, 406
wet- en regelgeving, 187, 194, 200, 201
wet-Mulder, 86, 105
wet-REA, 353, 374, 376, 382, 409
wetenschappelijk onderzoek, 523, 525, 546
woningbouw, 429, 431, 432
woningcorporaties, 44, 430
Woningwet, 428, 430-432, 436, 446
woonomgeving, 427, 429, 430, 447, 458, 462, 463, 465-467, 474, 476, 477
Woonwet, 45, 428, 435, 436, 470

Z

zeggenschap, 429, 458
zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), 184, 191
zendtijd, 51, 53, 586, 587, 590, 591, 602, 607-609
zendtijdaandeel, 51, 53, 606-609
ziekenhuizen, 282, 299
ziekteverzuim, 23, 137, 139, 140, 167
ziekteverzuimpercentages, 138
zij-instromers, 490, 539, 548
zinloos geweld, 34
zorg, 436, 472, 477
zorgaanbieders, 315
zorgverlof, 363, 381
zorg voor gehandicapten, 293, 294

SOCIAAL EN CULTUREEL RAPPORT 2002

Publicaties Sociaal en Cultureel Planbureau



Publicaties Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2002-2003) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl. Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0097-7 (EUR 10)

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1 (EUR 41)
Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2 (EUR 34)
Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector.
ISBN 90-377-0106-x (EUR 49,50)

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062 4 (English edition 2001) ($ 99.50)

Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (EUR 11)

Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 years of social change in the Netherlands; Key data from the Social and Cultural Report.
Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x (EUR 11)

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000.
Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (EUR 13,40)

SCP-publicaties 2001

2001/1 *Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen* (2001). ISBN 90-377-0031-4 (EUR 15,90)

2001/2 *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief* (2001). ISBN 90-377-0027-6 (EUR 27,30)

2001/3 *Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten* (2001). ISBN 90-377-0050-0 (EUR 13,60)

2001/4 *Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten* (2001). ISBN 90-377-0051-9 (EUR 11,35)

2001/5 *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening* (2001). ISBN 90-377-0068-3 (EUR 15,90)

2001/6 *Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof* (2001). ISBN 90-377-0053-5 (EUR 18,20)

2001/8 *Zo gewoon mogelijk. Een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijk in de geestelijke gezondheidszorg* (2001). ISBN 90-377-0071-3 (EUR 30)

2001/10 *Over werken in de postindustriële samenleving* (2001). ISBN 90-377-0057-8 (EUR 34,10)

2001/11 *Rapportage ouderen 2001. Veranderingen in de leefsituatie* (2001). ISBN 90-377-0059-4 (EUR 29,55)

2001/13 *De stad in de omtrek* (2001). ISBN 90 377 0060 8, (EUR 18,20)

2001/14 *De sociale staat van Nederland 2001.* ISBN 90-377-0067-5 (EUR 36,15)

2001/17a *Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Vorderingen op school.* ISBN 90-377-0075-6 (EUR 22,50)

2001/17b *Rapportage minderheden 2001. Deel 2 Meer werk.* ISBN 90-377-0077-2 (EUR 14,80)

2001/17 *Deel 1 en 2 Rapportage minderheden 2001.* ISBN 90-377-0078-0 (EUR 32,95)

2001/18 *Armoedemonitor 2001.* ISBN 09-377-0069-1 (EUR 20,42)

SCP-Publicaties 2002

2002/2 *Van huis uit digitaal. Verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school* (2002). ISBN 90-377-0089-6 (EUR 19)

2002/3 *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig* (2002). ISBN 90-377-0072-1 (EUR 29,90)

2002/4 *Boek en markt. Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs* (2002) ISBN 90-377-0095-0 (EUR 24,50)

2002/5 *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid* (2002). ISBN 90-377-0076-4 (EUR 34,50)

2002/6 *Niet-stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen* (2002). ISBN 90-377-0098-5 (EUR 19,90)

2002/7 *Zelbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten* (2002). ISBN 90-377-0088-8 (EUR 12,50)

2002/8 *E-cultuur. Een empirische verkenning* (2002). ISBN 90-377-0092-6 (EUR 17,50)

2002/9 *Taal lokaal. Gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone levende talen (OALT)* (2002). ISBN 90-377-0090-x (EUR 22,50)

2002/10 *Rapportage gehandicapten 2002. Maatschappelijke positie van mensen met lichamelijke beperkingen of verstandelijke handicaps.* ISBN 90-377-0104-3 (EUR 29,50)

Onderzoeksrapporten 2001

2001/7 *Geleidelijk digitaal* (2001). ISBN 90-377-0083-7 (EUR 12)

2001/9 *Het beeld van de wetenschap* (2001). ISBN 90-377-0056-x (EUR 13,60)

2001/15 *Een model voor strafrechtelijke keten* (2001). ISBN 90-377-0066-7 (EUR 18,20)

2001/16 *Efficiency of Homes for the Mentally Disabled in the Netherlands* (2001). ISBN 90-377-0064-0 (EUR 11,35)

2001/21 *De leefsituatie van allochtone ouderen in Nederland* (2001). ISBN 90-377-0080-2 (EUR 12,90)

Onderzoeksrapporten 2002

2002/1 *Onbetaalde arbeid op het spoor.* ISBN 90-377-0073-X (EUR 12)

Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

67 *De vraag naar kinderopvang* (2001) (EUR 6,80)
68 *Trends en determinanten in de sport* (2000) (EUR 6,80)
69 *De toekomst van de AWBZ* (2001) (EUR 6,80)
70 *The non-profit sector in the Netherlands* (2001) (EUR 6,80)
71 *Oudkomers in beeld* (2001) (EUR 6,80)
72 *Het nieuwe consumeren* (2001) (EUR 6,80)
73 *Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen* (2001) (EUR 6,80)
74 *Maten voor gemeenten* (2001) (EUR 6,80)
75 *Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers* (2001) (EUR 13,60)
76 *Tussenrapport Onderwijs in Allochtone Leven Talen* (2001) (EUR 6,80)
77 *Ruime kavel of compacte stad?* (2001) (EUR 6,80)
78 *Verslaglegging van de modellering van de ouderenzorg ten behoeve van het ramingsmodel zorg* (2001) (EUR 6,80)
79 *Sociale cohesie en sociale infrastructuur* (2002) (EUR 6,80)
80 *Gemeentelijk ramingsmodel kinderopvang* (2002). ISBN 90-377-0108-6 (EUR 6,80)
81 *Modellering van de gehandicaptenzorg* (2001) (EUR 6,80)
82 *Verslaglegging van de modellering van de geestelijke gezondheidszorg* (2002). ISBN 90-377-0099-3 (EUR 6,80)
83 *Verslaglegging van de modellering van de gehandicaptenzorg* (2002). ISBN 90-377-0100-0 (EUR 6,80)
84 *Cultuur op het web. Het informatieaanbod op websites van musea en theaters* (2002). ISBN 90-377-0101-9 (EUR 6,80)
85 *Intramurale AWBZ-voorzieningen. Achtergronden bij gebruik en eigen bijdragen* (2002). ISBN 90-377-0102-7 (EUR 6,80)
86 *Memorandum quartaire sector 2002-2006* (2002). ISBN 90-377-0103-5 (EUR 10)

Overige publicaties

On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states. ISBN 90-377-0049-7 ($ 19.95/EUR 22). (Integrale vertaling van *De maat van de verzorgingsstaat.*)

Report on the Elderly 2001. ISBN 90-377-0082-9 (EUR 34) (integrale vertaling van *Rapportage ouderen 2001*)

Essay *Waarom blijven boeren?* (2001). ISBN 90-377-0084-5 (EUR 4,50)

Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief (2001). ISBN 90-377-0081-0 (EUR 7)

Particulier initiatief en publiek belang (2002). ISBN 90-377-0086-1 (EUR 19,90)

Uitgewerkt! (2002). ISBN 90-377-0085-3 (EUR 7)

De oplossing van de civil society (2002). ISBN 90-377-0107-8 (EUR 4,50)