

Startklaar voor vier jaar

Startklaar voor vier jaar

Een verkenning van publieke prestaties voor de
kabinetsformatie 2012

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

Het Bureau heeft tot taak:

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

Het 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 Veiligheid en Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Infrastructuur en Milieu, van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2012

SCP-publicatie 2012-23

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Omslagontwerp: Bureau Stijlzug, Utrecht

Omslagillustratie: © Peter Hilz | HH

ISBN 978-90-377-0640-6

NUR 740

De internetbijlagen zijn te raadplegen op: www.scp.nl, bij het desbetreffende rapport

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

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: <mailto:info@scp.nl>

De auteurs zijn bereikbaar via de website van het SCP.

Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	8
Een ambitieuze agenda	16
1 Zorg, onderwijs en veiligheid	20
1.1 Kosten en publieke dienstverlening	20
1.2 Omvang van de publieke dienstverlening	21
1.3 Zorg	21
1.4 Onderwijs	26
1.5 Veiligheid	29
1.6 Beschouwing	32
Noten	34
2 Prestaties Nederland in Europees perspectief	35
2.1 Zorg	35
2.2 Onderwijs	38
2.3 Veiligheid: inzet van politie en justitie	41
2.4 Wat Nederland kan leren van andere landen	43
Noten	44
3 Visie van burgers op publieke dienstverlening	45
3.1 Bezuinigingen volgens de burger	45
3.2 Wat denken burgers over bezuinigingen in het recente verleden	47
3.3 Als burgers het voor het zeggen zouden hebben	48
3.4 Betaalbaarheid van de aow en de medische zorg	50
3.5 Wat wil de burger het nieuw te vormen kabinet vooral meegeven	53
3.6 Slotbeschouwing	54
Noot	55
4 Visie van burgers op Europa	56
4.1 Europa nu echt best wel belangrijk	56
4.2 Wat weten we van de Europese Unie?	57
4.3 Is Nederland negatiever dan andere lidstaten?	57
4.3 Is de publieke opinie negatiever geworden?	61
4.4 Hoe veranderlijk zijn opvattingen?	62
4.5 Meningsverschillen	63

4.6	De crisis als kans ...	65
	Noten	65
5	Migratie en integratie	67
5.1	Migratie en integratie: steeds meer diversiteit in groepen en posities	67
5.2	Hoe staan we ervoor?	68
5.3	Wat is het probleem en wat kan eraan worden gedaan?	77
6	Minder ontslagbescherming, meer werkende ouderen?	81
6.1	De arbeidsmarktpositie van ouderen	82
6.2	Een institutioneel probleem?	85
6.3	Recent beleid om werkherhervatting en mobiliteit van ouderen te vergroten	93
6.4	Opties voor beleid	94
	Noten	96
7	Arbeidsdeelname van arbeidsbeperkten	98
7.1	Mensen met gezondheidsbeperkingen komen moeilijk aan een baan	98
7.2	Hoe staan we ervoor?	98
7.3	Waar liggen de knelpunten?	102
7.4	Wat wordt eraan gedaan?	104
7.5	Wat kan beter?	105
	Noten	108
8	Beweging op de woningmarkt?	110
8.1	De woningmarkt op slot	110
8.2	Huidige situatie	111
8.3	Huidig beleid	114
8.4	Enkele alternatieven	116
8.5	Tot slot	119
	Noten	120
Bijlagen		
B6.1	Werknemersprotectie: schalen en losse items, 2008/2009 (Internetbijlage)	
B6.2	Minder werknemersprotectie en verandering in maatschappelijke uitkomsten, 1991-2008*(Internetbijlage)	
Literatuur		122
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau		134

Voorwoord

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) brengt voor iedere kabinetsformatie een verkenning uit. Die geeft een overzicht van de historische en toekomstige inzet van de beschikbare middelen voor publieke diensten, een onderwerp dat tijdens de formatie vaak een punt van kritische bezinning is.

De vorige verkenning verscheen in juni 2010, een kleine twee jaar geleden. Hierin werden de ontwikkelingen in kosten en gebruik van publieke diensten tot en met 2008 geanalyseerd, en ramingen werden gegeven voor de periode 2011-2015. Omdat de gegevens over 2011 nog niet beschikbaar zijn, zou een actualisering van deze analyses betekenen dat we slechts twee jaren aan de historische reeks kunnen toevoegen (2009 en 2010). Uit recente studies blijkt echter dat deze twee jaren niet wezenlijk andere resultaten laten zien dan de jaren daarvoor. Bovendien zijn de gevolgen van de economische crisis hierin nog niet zichtbaar.

Daarom is ditmaal gekozen voor een thematische verkenning, waarin mogelijke beleidsrichtingen worden aangegeven op basis van bestaand SCP-onderzoek. De focus ligt daarbij op publieke dienstverlening en publieke uitgaven. Het rapport bestaat uit drie delen. Het eerste deel (hoofdstuk 1 en 2) betreft de publieke dienstverlening in nationaal en internationaal perspectief. Het gaat in dit deel met name om de prestaties van de drie grootste publieke sectoren: zorg, onderwijs en veiligheid. Het tweede deel van het rapport bouwt hierop voort en gaat over opinies van burgers: hoe kijkt men tegen de publieke sector aan, en wat zijn de opvattingen over de Europese Unie. Aanvullend behandelt het derde deel een aantal onderwerpen die op dit moment in de politiek en de maatschappelijke discussie een rol spelen (hoofdstuk 5 tot en met 8). Het gaat om immigratie en integratie, de arbeidsmarkt en de woningmarkt. Niet elk aan discussie onderhevig onderwerp komt dus in dit rapport aan bod. Echte stelseldebates zijn niet opgenomen, omdat ze te veelomvattend zijn en buiten het kader van deze verkenning vallen. Desondanks signaleert het SCP met deze verkenning enkele mogelijkheden en knelpunten die van belang zijn voor de inrichting van de publieke dienstverlening zowel op de korte als de langere termijn.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting

1 Publieke prestaties van zorg, onderwijs en veiligheid

De publieke dienstverlening vormt een belangrijk onderdeel van de totale nationale productie en legt een fors beslag op de overheidsuitgaven. Onder de publieke dienstverlening vallen diensten als openbaar bestuur, onderwijs, zorg, veiligheid, cultuur, sociale zekerheid en openbaar vervoer. In het eerste hoofdstuk concentreren we ons op de drie grootste publieke sectoren: zorg, onderwijs en veiligheid. Tezamen beslaan zij in 2011 twee derde van de uitgaven aan publieke dienstverlening. Dit komt neer op ongeveer 120 miljard euro, ofwel 20% van het bbp.

Vanuit kosten oogpunt worden in politiek en beleid mogelijke verbeteringen van de (arbeids)productiviteit in deze sector nogal eens gebruikt als motivatie voor mogelijke besparingen. Deels zijn daarin mogelijkheden te vinden, vooral als het gaat om het slimmer en beter benutten van tijd en middelen. Maar juist het dienstverlenende karakter van deze sector zorgt ervoor dat de mogelijkheden hiertoe veelal beperkter zijn dan in de marktsector (ziekte van Baumol).

Marktwerking wordt, ook door politieke partijen, vaak als een instrument gezien voor het verbeteren van deze productiviteit. Met name in de zorgsector speelt marktwerking al enige tijd een rol, maar de resultaten tot nu toe wijzen er op dat er ongewenste effecten (kunnen) optreden die nadere beleidsaandacht vragen. Zo zijn met name de kosten van de ziekenhuizen door de hogere productie verder opgelopen, waarbij het de vraag is of de gezondheidswinst van de extra behandelingen wel voldoende opweegt tegen de extra kosten. Ook het experiment met vrije tandartstarieven is mislukt.

In de zorg zien we vooral een sterke groei in gebruik en productie. Deze groei blijkt in de verschillende vormen van zorg vooral in het lichte segment te hebben plaatsgevonden. Men zou dus kunnen overwegen om de toegang tot deze lichtere vormen van zorg via specifieke maatregelen te beperken.

Ook schaalvergroting wordt vaak als instrument gezien om kosten te beheersen. De schaal waarop instellingen in Nederland opereren blijkt vanuit kosten oogpunt soms echter al te groot. Zo zijn de Nederlandse ziekenhuizen uit economisch opzicht te groot, maar wordt er voor sommige complexe operaties juist gepleit voor een grotere schaal van productie door middel van gespecialiseerde instellingen. Bij onderwijs speelt schaalvergroting op het niveau van scholen, maar nog meer op bestuurlijk niveau. Schaalvergroting gaat vaak gepaard met verdergaande bureaucratie. Hierbij moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen (te) ver doorgevoerde bureaucratie en het optimaal verdelen van taken tussen verschillende personeelsgroepen. Meer overhead is niet altijd een slechte zaak. Bij de politie wordt met de invoering van een Nationale Politie ingezet op een algehele wijziging van het stelsel, waardoor de politie slagvaardiger en goedkoper zou kunnen werken. Bij dit soort schaalvergroting moet echter wel weer rekening worden gehouden met aanloopkosten.

2 Prestaties van Nederland in Europees perspectief

Ook op basis van internationaal vergelijkend onderzoek is nagegaan hoe Nederland presteert in de drie grote publieke sectoren van zorg, onderwijs en veiligheid, en hoe deze prestaties kunnen worden verbeterd. De uitgaven aan zorg zijn in Nederland vrij hoog, terwijl er nog relatief weinig sprake is van vergrijzing. Daarbij geeft Nederland vergeleken met andere landen veel uit aan intramurale zorg, en zijn er aanwijzingen dat de doelgroep die in aanmerking komt voor zorg ruim is. Meer inzet op (effectieve vormen van) preventie kan het beroep dat op zorg wordt gedaan, terugdringen. Daarnaast zien we dat gebruikers van zorg in Nederland relatief weinig meebetalen: de eigen bijdragen zijn verhoudingsgewijs zeer laag. Ook hierin lijkt dus nog ruimte besloten te liggen om de overheidsuitgaven te beperken.

Het Nederlandse uitgavenniveau aan onderwijs ligt internationaal gezien op het gemiddelde. De prestaties liggen daarentegen boven het gemiddelde. Een punt van aandacht is echter dat de prestaties van leerlingen in Nederland lijken te stagneren. De afgelopen jaren zijn we dan ook door verschillende landen ingehaald. Nederland hoort inmiddels niet meer tot de best presterende landen. Met name de prestaties van de beste leerlingen blijven achter bij die van de top in andere landen. Een belangrijk aandachtspunt is de kwaliteit van docenten. Het beroep van docent moet aantrekkelijker worden gemaakt, bijvoorbeeld door docenten meer autonomie te geven en meer tijd en mogelijkheden te bieden om bijscholing te volgen. Prestaties van leerlingen kunnen ook worden verbeterd door meer onderwijstijd te besteden aan kernvakken als wiskunde, Nederlands en Engels. De uitgaven aan de sector veiligheid liggen in Nederland iets hoger dan gemiddeld in andere landen. Het criminaliteitsniveau lijkt echter wel een stuk hoger te liggen. Zelfs als het voor Nederland te verwachten hoge aantal fietsdiefstallen buiten beschouwing wordt gelaten, ligt de criminaliteit in Nederland door het aantal geweldsmisdrijven nog duidelijk boven het gemiddelde. Het blijkt moeilijk om voor veiligheid kritische succesfactoren te bepalen. Veelgenoemde oplossingen, zoals een sterke inzet op repressie, blijken veelal niet effectief te zijn. Zichtbare aanwezigheid van politie ('meer blauw op straat') blijkt wel een drukkend effect te hebben op de criminaliteit.

3 Visie van burgers op de toenemende kosten van publieke dienstverlening

Het is belangrijk om te weten of bezuinigingen van de overheid op draagvlak in de bevolking kunnen rekenen. Zien burgers het nut van bezuinigingen in? En als er bezuinigd moet worden, op welke voorzieningen en in welke mate zouden zij dat dan willen? Burgers blijken het gevoel te hebben dat er de afgelopen jaren al flink is bezuinigd op de publieke uitgaven. Zo denkt meer dan de helft van de bevroegde respondenten dat er de afgelopen twintig jaar al flink is bezuinigd op de uitgaven voor zorg en onderwijs, terwijl dat niet het geval is. Dit op zichzelf maakt het draagvlak voor ingrijpende bezuinigingen al klein. Zeker omdat burgers sectoren als zorg en onderwijs graag willen ontzien. Bovendien vinden ze dat als er bezuinigd moet worden dit vooral gezocht moet worden in efficiënter werken en minder overhead en management in plaats van beperking van de dienstverlening. Burgers hebben vaak ook een verkeerd beeld van wat voorzieningen wer-

kelijk kosten. Zo worden de uitgaven voor zorg en onderwijs onderschat en voor ontwikkelingssamenwerking en cultuur steevast overschat. Burgers die beter op de hoogte zijn van de werkelijke uitgaven zijn geneigd om meer te bezuinigen op zorg en onderwijs en minder op ontwikkelingssamenwerking en cultuur.

Opmerkelijk is verder dat burgers de subsidies op wonen willen verminderen. Het gaat hier niet alleen om de huurtoeslag, maar ook om het belastingvoordeel van de hypotheekrenteaftrek. Dit betekent dat er een maatschappelijk draagvlak lijkt te zijn voor veranderingen op de woningmarkt.

Wanneer we dieper doorvragen op grote uitgavenposten als de zorg en de AOW, blijkt dat burgers meer ongerust zijn over de toekomst van de zorg dan die van de AOW. Vooral mensen met een slechte gezondheid denken dat ze in de toekomst niet meer de medische zorg zullen krijgen die nodig is. Bezuinigingen op de zorg kunnen daarom op weinig steun rekenen, zeker als dat ten koste gaat van de toegankelijkheid. Daarom zoeken burgers het vooral in efficiënter werken en het verlenen van minder onnodige zorg, en niet in hogere eigen risico's of uitdunning van het verzekerde pakket. Burgers vinden dat het geld in de zorg beter besteed kan worden. Zij willen niet opdraaien voor onnodig zorggebruik en ongezond gedrag. Men vindt ook dat de zorgaanbieders en de verzekeraars meer verantwoordelijkheid moeten nemen. Tevens heeft men twijfels over de marktwerking in de zorg.

4 Europa volgens de burger

Nederlanders staan over het algemeen positief tegenover de Europese integratie, maar ze zijn er alles behalve enthousiast over. Men ziet de positieve kanten van Europa (de economische baten van open grenzen en de persoonlijke voordelen van vrij reizen en geen geld hoeven wisselen), maar houdt vaak een negatief basisgevoel. Er is een ongemakkelijk gevoel bij het idee dat Nederland weinig meer te zeggen heeft in eigen land en geld geeft aan Europa, terwijl er in Nederland bijvoorbeeld ook armoede heerst. Ook vreest men dat Nederland zijn eigenheid zal verliezen door Europese integratie en verdere uitbreiding. Europa is voor veel mensen het symbool van een onoverzichtelijke wereld en roept daarvoor de nodige weerstand op. Dat is niet alleen uit onvrede over de manier waarop de Europese Unie (EU) zich ontwikkelt, maar ook uit onvrede waarop de Nederlandse politiek met de EU omgaat. Men vindt dat politici niet luisteren naar opvattingen van burgers over de EU. Men is ook nog steeds boos dat de Nederlandse regering in strijd met de uitkomst van het referendum in 2005 heeft ingestemd met een Europese grondwet. De economische crisis versterkt het gevoel van onvrede over de EU en de Nederlandse Europese politiek. Dit stelt de vanzelfsprekendheid van de EU en het behoud van de euro voor de welvaart van Nederland ter discussie.

De crisis is echter ook een kans om de discussie over de EU te verbreden en niet alleen te discussiëren over de vraag of iemand voor of tegen de EU is. Door de eurocrisis is de betrokkenheid van Nederlanders bij Europa vergroot. Het is wel wenselijk om de discussie breder te trekken dan de vraag wat er op dit moment financieel-economisch verstandig en

nodig is. De discussie moet ook gaan over wat we verder nog wenselijk en onwenselijk vinden, en wat de gevolgen van financiële maatregelen zijn voor de democratie in Europa.

5 Migratie en integratie

Een onderwerp dat al enige jaren sterk in de politieke en maatschappelijke belangstelling staat, is migratie en integratie. Vanaf het begin van deze eeuw tot 2007 is de gezinsmigratie scherp afgenomen. Turkse en Marokkaanse Nederlanders haalden minder vaak een partner uit het buitenland. Met het oog op de integratie van de groep heeft dit twee voordelen: het aantal nieuwe eerstegeneratie migranten is gering en kinderen groeien vaker op in huishoudens waarvan beide partners in Nederland zijn geboren, de taal spreken en weten hoe het er in Nederland aan toegaat. De laatste jaren is de gezinsmigratie niet meer verder gedaald. Tegenover de scherp afgenomen gezinsmigratie van Turkse en Marokkaanse Nederlanders staat de komst van meer migranten uit Midden- en Oost-Europa (MOE). Hoewel deze migranten hier en daar overlast veroorzaken, leveren zij vooral een positieve bijdrage aan de Nederlandse economie. Verdringingseffecten op de arbeidsmarkt blijken tot nu toe beperkt. Wel blijft aandacht geboden voor het tegengaan van onderbetaling en slechte arbeids- en woonomstandigheden. De aanpak van malafide uitzendbureaus is hier van belang.

Op het terrein van het onderwijs is de integratie een zaak van lange adem. Achterstanden worden wel ingelopen, maar het gaat langzaam. Met name in taal staan niet-westerse leerlingen al in het basisonderwijs flink op achterstand. Daar valt voor het beleid duidelijk een slag te maken, zeker omdat deze taalachterstand doorwerkt in het vervolg van de (onderwijs)loopbaan. In het vervolgonderwijs moet alles op alles worden gezet om het studierendement van leerlingen van niet-westerse herkomst te verhogen en hen te voorzien van een startkwalificatie. Ook de hoge uitval in het hoger onderwijs is een punt van zorg. In dit kader is het belangrijk dat ook de taalachterstand van de ouders wordt ingehaald en is het te betreuren dat de oudkomers in de nieuwe inburgeringswet die op 1 januari 2013 in werking treedt buiten de doelgroep vallen. Het nieuwe inburgeringsstelsel draagt nog een aantal andere risico's in zich. Het gaat met name om het voornemen de rol van de gemeenten af te bouwen en om de bekostiging van de inburgering bij de migrant zelf te leggen.

De overgang van school naar werk behoeft eveneens dringend aandacht, gezien de schikbare hoge werkloosheid onder jonge migranten. Onderzoek laat overtuigend zien dat discriminatie een rol speelt, en dan in het bijzonder bij de lagere en middenberoepen. Bij sollicitaties zouden werkgevers alerter moeten zijn op discriminatie en zich meer moeten richten op functie-relevante kenmerken.

De jeugdcriminaliteit onder jongens uit migrantengroepen is zorgwekkend hoog. Het is een probleem dat al jaren bestaat en waarin weinig verandering lijkt te komen. Een combinatie van maatregelen gericht op het terugdringen van schooluitval, interventies gericht op de sociale kring waarbinnen de jongeren verkeren, opvoedingsondersteuning voor de ouders en gerichte programma's voor de jongeren zelf leveren mogelijk een bijdrage.

In de achterliggende jaren zijn de contacten tussen migrantengroepen en de autochtone bevolking eerder af- dan toegenomen. Er dreigen parallelle samenlevingen, waar leden van verschillende bevolkingsgroepen niet met elkaar in contact komen. Veel autochtonen oordelen negatief over de aanwezigheid van migranten. Migranten voelen zich vaak niet geaccepteerd in dit land en laken het slechte maatschappelijke klimaat ten aanzien van migrantengroepen en de islam.

De overheid legt in het integratiebeleid sterk de nadruk op het voeren van generiek beleid. Bij de bestrijding van werkloosheid en criminaliteit schiet dit beleid echter tekort. Onderzoek wijst namelijk uit dat hier ook etnisch-specifieke factoren in het geding zijn. Deze kunnen alleen worden bestreden door de inzet van specifiek beleid.

6 Minder ontslagbescherming, meer werkende ouderen?

In het licht van de vergrijzing is ook de arbeidsmarkt en het langer doorwerken van ouderen een veelbesproken onderwerp. Het door de overheid ingezette beleid om vervroegde uitstroom richting pensioen af te remmen is succesvol geweest. De arbeidsdeelname van ouderen steeg mede als gevolg daarvan en zal de komende jaren naar verwachting blijven groeien. De verhoging van de pensioenleeftijd tot 67 jaar zal hieraan verder bijdragen. Een probleem daarbij is de kleine kans dat werkloze ouderen, of met ontslag bedreigde ouderen, tijdig vervangend werk vinden. Juist lange perioden van het zoeken naar werk leiden tot hoge uitkeringskosten en verlies van menselijk kapitaal. Om dit tegen te gaan zijn maatregelen voorgesteld die de arbeidspositie van mensen met een vast dienstverband minder beschermen, en flexibel werk en overgangen ‘van werk naar werk’ moeten bevorderen.

Uit een nieuwe internationale vergelijking van werknemersprotectie komt naar voren dat Nederland iets boven het algemeen gemiddelde van de OESO-landen scoort. Dat komt door een combinatie van verhoudingsgewijs hoge ontslagvergoedingen, maar korte opzegtermijnen bij vast personeel, door weinig bescherming van mensen met een tijdelijk contract en door een gemiddelde bescherming van uitzendarbeid. Er is dus ruimte om de positie van ‘insiders’ en ‘outsiders’ op de Nederlandse arbeidsmarkt meer naar elkaar toe te brengen.

Tegelijkertijd is het de vraag of de voorgestelde maatregelen zullen opleveren wat het beleid ervan verwacht. De effecten van afnemende werknemersprotectie op de arbeidsdeelname, werkloosheid, en mobiliteit van ouderen zijn op de korte termijn beperkt en niet eenduidig. De daling van de ontslagkosten doet zich in de plannen bovendien niet over de gehele linie voor. Dit kan gaan betekenen dat het aantrekkelijk wordt juist mensen te ontslaan voor wie de kantonrechtshouders route tot nu toe te duur werd geacht. Verder neemt minder ontslagbescherming andere belemmeringen om ouderen in dienst te hebben niet weg. Werkgevers lopen bij deze groep een hoger risico op kosten vanwege langdurige ziekte. Verder kunnen zij bij oudere sollicitanten eerder denken dat er ‘een vlekje’ aan zit, want anders zouden ze op hun leeftijd hun plek niet hebben verloren. Ten slotte vond het beleid gericht op ‘van werk naar werk’ de afgelopen jaren maar moeizaam ingang. Het is twijfelachtig of werkgevers onder het nieuwe systeem – en in economisch

ongunstige omstandigheden – geneigd zullen zijn hier veel in te investeren. Al met al zullen ouderen van een vermindering van de ontslagbescherming op de korte termijn vermoedelijk eerder nadelen dan voordelen ondervinden.

De plannen voor het stimuleren van om- of bijscholing bij ontslag kunnen de werkherlevingskansen van ouderen iets vergroten. Verplichte scholing voor alle ouderen die werkloos worden, ongeacht de noodzaak ertoe en hun mogelijkheden tot leren, is echter contra-productief als het de duur om een baan te zoeken verder verlengt.

7 Meer arbeidsbeperkten aan het werk

De afgelopen decennia is het stelsel van ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen hervormd, waarbij de nadruk steeds meer is komen te liggen op de beheersbaarheid van het socialezekerheidsstelsel en op re-integratie. Zo werden de voorwaarden voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering aangescherpt en is de periode van doorbetalen bij ziekte verlengd van één naar twee jaar. Ook de toegangsdrempel voor een uitkering is verhoogd: van 15% naar 35% teruggang in verdiencapaciteit. De overheid zet steeds meer in op het benutten van de resterende verdiencapaciteit van arbeidsbeperkten (“werken naar vermogen”). Het controversieel verklaarde wetsvoorstel ter zake beoogt de arbeidsdeelname van mensen met een gezondheidsbeperking verder te stimuleren. Dat gebeurt onder andere door gemeenten hiervoor verantwoordelijk te maken en de gemeentelijke budgetten voor re-integratie samen te voegen. Gemeenten krijgen zo instrumenten aangereikt in de vorm van loondispensaties, premiekortingen en no-risk polissen voor werkgevers. Uit onderzoek blijkt echter dat dergelijke financiële instrumenten nauwelijks hebben geleid tot meer werkgelegenheid voor arbeidsbeperkten. Bij de risicoafweging van kosten en baten door de werkgever speelt de onzekerheid over de stabiliteit van de gezondheid van de arbeidsbeperkte, en daarmee over diens ontwikkelingsmogelijkheden, een cruciale rol. Werkgevers kiezen in de praktijk eerder voor het zekere dan het onzekere.

Re-integratie heeft, vooral bij oudere werknemers, meer kans van slagen wanneer deze bij de eigen werkgever plaatsvindt. Terwijl meer dan 75% van de arbeidsbeperkten het werk weet te behouden als zij weer aan het werk zijn, daalt de kans om opnieuw een baan te vinden tot onder de 20% wanneer zij werkloos raken. Het verlies van de werkgeversrelatie is een grotere belemmering voor re-integratie dan een lage opleiding of psychosociale problemen. De ononderbroken relatie met de werkgever is dus van cruciaal belang voor succesvolle re-integratie. Een verdergaande flexibilisering van de arbeidsmarkt en versoepeling van het ontslagrecht kunnen de kans op succesvolle re-integratie van arbeidsbeperkten dan ook in de weg zitten.

Ook bij de arbeidsbeperkten zelf moeten verschillende drempels worden geslecht om hun arbeidsdeelname te bevorderen. Voor lage inkomens is het financiële voordeel van de inzet van meer dan de vastgestelde verdiencapaciteit gering, terwijl uit onderzoek blijkt dat zij gevoelig zijn voor de hoogte van loon of uitkering in hun beslissing om al dan niet te participeren. Ook niet-financiële overwegingen spelen een rol. De beleving van de eigen gezondheid blijkt in de praktijk – de mensen met zware beperkingen uitgesloten – vaak meer doorslaggevend voor succesvolle re-integratie dan de aandoening zelf. Dit

impliceert dat interventies op gezondheidsbeleving kunnen helpen de arbeidsparticipatie te bevorderen. Een andere mogelijkheid is het stimuleren van thuis- en telewerk voor functies die hiervoor in aanmerking komen. Zo blijken degenen die thuis- en telewerken meer uren te maken en zich minder ziek te melden.

8 Beweging op de woningmarkt

De woningmarkt stagneert, ondanks de sterk gegroeide middelen die de overheid jaarlijks beschikbaar stelt ter ondersteuning van huiseigenaren en huurders. De hypotheekrenteaftrek maakt het voor huishoudens zelfs aantrekkelijk om een hoge hypotheekschuld aan te houden, wat in een dalende markt een rem vormt op verhuizen. En in de sociale huursector betalen huishoudens die al lang in hun woning zitten weinig huur als gevolg van de beperkte huurverhogingen. Zij zullen na een verhuizing veel meer moeten betalen en blijven dus ook liever op hun plek.

Er zijn veel hervormingsplannen in omloop om deze markt weer vlot te trekken. De meeste voorstellen willen naar minder beïnvloeding door de overheid in de keuze van mensen voor huur of koop. Sommige plannen hebben daarbij expliciet tot doel om te bezuinigen op de overheidsuitgaven (Begrotingsakkoord), andere plannen streven naar volledige compensatie en willen de hele woningmarkt hervormen en toekomstbestendig maken. De keuze voor één van deze twee doelen is van groot belang bij de beoordeling van de plannen. De stagnatie op de koopmarkt vloeit deels voort uit de economische crisis en wordt deels veroorzaakt door de opstuwung van hypotheekschulden als gevolg van fiscale subsidies. Ook de huurmarkt loopt stroef, ondanks het feit dat Nederland een zeer grote sociale huursector heeft. De particuliere verhuur is bescheiden van omvang door de concurrentie van gesubsidieerde huur en koop. De meeste politieke partijen willen de koopsubsidies op de één of andere manier verminderen. Daarnaast willen veel politieke partijen de sociale huren optrekken naar marktniveau. Daarbij wordt een compensatie voor de laagste inkomens voorzien.

Het beperken van de overheidsbijdragen voor wonen kan zonder al te veel problemen worden doorgevoerd in tijden van economische voorspoed en stijgingen van de woningwaarde zoals in de periode tot 2008. Hoewel de huidige economische situatie en de inzakkende woningmarkt een minder goed uitgangspunt vormen voor ingrijpende hervormingen, kan zo'n ingreep de situatie voor de langere termijn wel verbeteren en het vertrouwen in de woningmarkt vergroten. In de huidige economische omstandigheden lijkt dit echter alleen mogelijk als de hervorming redelijke waarborgen voor koopkracht en waardebewoud kan bieden. Een belangrijke observatie bij deze voorstellen is dat beperking van de fiscale bevoordeling van de eigen woning waarschijnlijk zal leiden tot een daling van de gemiddelde woningwaarde. Hierdoor zullen ook de huren lager uitvallen, zodat het optrekken van de huren naar een marktconform niveau in de praktijk minder grote gevolgen zal hebben dan bij het eenzijdig optrekken van de huren.

SCP-berekeningen suggereren dat de effecten van alle genoemde plannen op de lange termijn te overzien zijn en dat door de maatregelen de waarde van woningen minder dan 10% zal dalen. Hierdoor kan, afgezien van het verdere effect van de crisis, wel het aantal

huishoudens dat met restschulden te maken krijgt verder toenemen, maar deze stijging zal beperkt zijn. Een geleidelijke hervorming lijkt dus mogelijk.

De omvang van compensatie van ingrepen in de woningmarkt (bv. woontoeslag en lagere belastingtarieven) is vooral van belang voor huurders met een laag inkomen en huiseigenaren met een hoog inkomen. Zij worden immers geconfronteerd met de grootste woonlastenstijging. Het is echter een inkomenspolitieke keuze om ofwel een compensatie in het leven te roepen, met blijvend minder voordeel voor middeninkomens, ofwel hun huidige uitzonderingspositie ter discussie te stellen.

Een ambitieuze agenda

Paul Schnabel

Bij de eerste vijf van de wereld

Het was de ambitie en het is gelukt. Op de Global Competitiveness Index van het World Economic Forum staat Nederland dit jaar op de vijfde plaats. Voor Nederland staan nog Zwitserland, Singapore, Zweden en Finland, kleine landen die net als Nederland de top van de kenniseconomieën vormen. Toch scoort Nederland niet op alle indicatoren even goed. De Nederlandse arbeidsmarkt is nog niet flexibel genoeg en vergeleken met de landen boven ons op de index investeert Nederland weinig in onderzoek en ontwikkeling. Minder dan 1,7%, terwijl een land als Zweden de 4% nadert. Om tot de top te blijven horen is het noodzakelijk dat in Nederland overheid en bedrijfsleven meer in onderzoek en ontwikkeling gaan investeren. Het blijft daarbij van belang om naast de ontwikkeling van technologie ruimte te houden voor fundamenteel onderzoek, dat niet direct in verbinding hoeft te worden gebracht met toepassingsmogelijkheden.

In de Europese Unie is Nederland na Duitsland de grootste exporteur van goederen en diensten. In de wereld staan we wat de goederen betreft op de zevende plaats. Op het gebied van de agrarische producten zijn we zelfs de tweede exporteur ter wereld. Driekwart van de goederenexport – ruim 300 miljard euro – blijft in de Europese Unie, voor het grootste deel ook in de Eurozone. Een land als China voert meer dan vier keer zoveel uit naar Nederland als het uit ons land importeert. Ook de export naar andere opkomende landen – Brazilië, India, Indonesië – is naar verhouding klein. Niet alles wat we exporteren, maken we ook zelf. Dat is ongeveer de helft van de 400 miljard export, de andere helft verladen en vervoeren we. Nederland exporteert meer dan het importeert en samen met het plus van de dienstenbalans komt dat uit op een overschot van 55 miljard, ongeveer 9% van het BBP. Algemeen wordt dat als teveel beschouwd.

Iedereen aan de slag

Rekenend met de criteria die de Europese Unie aanhoudt (minstens één uur betaald werk per week) heeft Nederland nu ongeveer de hoogste arbeidsparticipatie in de Europese Unie. Dat geldt zowel voor mannen als voor vrouwen. 77% van de bevolking tussen 15 en 65 jaar is aan het werk. Het gemiddelde aantal gewerkte uren is met 31 uur wel het laagste in de EU. Ongeveer 75% van de vrouwen werkt parttime en de meesten willen dat ook. De arbeidsparticipatie tussen 55 en 65 jaar is sinds 2000 ongeveer verdubbeld tot nu meer dan 50%. Ook boven de 65 jaar wordt steeds meer gewerkt. Ongeveer 130.000 mensen tussen 65 en 75 jaar zijn nog formeel aan het werk. Nu zijn dat nog vooral zelfstandige beroepsbeoefenaren of eigenaren van een bedrijf, maar als de Wet Werken na 65 Jaar is ingevoerd zal het ook gemakkelijker zijn om als werknemer te blijven werken of weer aan de slag te

gaan. Het motto voor de komende jaren moet zijn ‘meer mensen meer uren per week en meer jaren van het leven aan het werk’.

De inflexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt komt vooral tot uiting in het grote verschil in bescherming tussen mensen met een vaste baan en mensen die dat niet hebben. In alle vormen van flexwerk is het risico geprivatiseerd, terwijl bij vast werk de zekerheid gecollectiviseerd is, ook ten laste van de flexwerkers. Vast werk is voor de jongere generaties eerder de uitzondering dan de regel geworden. In de komende jaren zal het grote verschil tussen de vaste en de tijdelijke aanstelling kleiner kunnen worden door het flexibele werken minder aan beperkende regels te binden. Langere contracten en directe herhaling van aanstellingen worden dan mogelijk. Geleidelijk aan verdwijnt zo het verschil tussen vaste en tijdelijke aanstellingen. Daarmee vervalt dan ook het verschil in toegang tot opleidingsmogelijkheden tijdens het werk en het verschil in kansen om carrière te maken en meer verantwoordelijke functies te gaan bekleden. Het Deense flexicurity-model (minder baanzekerheid dan werkzekerheid) kan als voorbeeld dienen.

Het relatieve gebrek aan flexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt heeft ook tot een sterke stijging van het aantal ZZP-ers geleid. Inmiddels zijn er 750.000 mensen, parttime en fulltime, voor wie vrijwel geen enkele vorm van zekerheid bestaat bij ziekte of arbeidsongeschiktheid. Voor hen bestaat ook geen goede collectieve pensioenvoorziening. Veel ZZPers zijn zelfstandig moeten worden, omdat ze – zoals in de bouw – nauwelijks meer kans op een dienstverband hebben. Ze blijven zonder personeel, omdat ze met het oog op de huidige regelgeving het risico van het aannemen van personeel niet aandurven. Daarmee blijft het economische groeipotentieel van het zelfstandig ondernemerschap onbenut.

Niet (meer) aan het werk

De werkloosheid is in Nederland na Oostenrijk nog altijd de laagste in de EU, maar stijgt wel. Jonge werknemers zullen bij ontslag sneller dan in het verleden in de bijstand belanden. Hoewel zeker in de meeste jonge huishoudens de partners allebei aan het werk zijn, kan dat bij een verdieping en een verlenging van de recessie toch tot sociale onrust leiden. Nu al is de (jeugd)werkloosheid onder niet-westerse minderheden gemiddeld drie keer zo hoog als onder de autochtoon Nederlandse jongeren. Voor ouderen vanaf 50 jaar is het probleem niet werk te krijgen, maar bij verlies van werk opnieuw aan de slag te komen. Werkgevers zijn te huiverig hen aan te nemen.

Ondanks de hoge arbeidsparticipatie staan ongeveer 1,5 miljoen mensen buiten de arbeidsmarkt. De uitstroom naar de arbeidsmarkt is zowel uit de bijstand als uit de arbeidsongeschiktheidsregelingen ondanks alle maatregelen en initiatieven nog altijd heel beperkt. Hoewel controversieel verklaard, blijft aan een aan de nieuwe politieke verhoudingen aangepaste wet ‘Werken naar Vermogen’ behoefte. Nooit zal iedereen aan de slag kunnen, maar teveel mensen staan nu te lang en uiteindelijk te definitief buiten de arbeidsmarkt.

Hoewel de Nederlander zich steeds minder zeker voelt van zijn pensioen, geldt het Nederlandse pensioensysteem nog altijd als het beste van de wereld. Het is onvermijdelijk dat

de pensioenleeftijd omhoog gaat, nu de levensverwachting iedere week met een weekend stijgt (ruim honderd dagen per jaar). De levensverwachting na 65 jaar is gemiddeld nog ruim 20 jaar, en de tendens is stijgend. De eerste pijler, de AOW, moet ook in onzekere tijden gehandhaafd blijven als basiszekerheid. De toegang tot de AOW moet ook het huidige 'harde' criterium blijven en alleen gebaseerd zijn op leeftijd. 'Zachte' criteria (met een zware baan eerder met AOW) drijven de uitvoeringskosten van de AOW – nu zeer laag – omhoog en ondermijnen het draagvlak voor de AOW(premie) bij de bevolking. De tweede pijler, de aanvullende verzekering, zou in zijn ambitie en eisen wat verzacht kunnen worden. De derde pijler zou meer ruimte mogen krijgen en ook goedkoper toegankelijk voor ZZP'ers. Omdat te verwachten is dat de AWBZ/WMO-zorg niet beschikbaar zal blijven in de huidige omvang, kan de 'omkeerhypotheek' c.q. het 'zorgsparen' een middel zijn om mensen voldoende ruimte te geven om zelf eerder, andere, betere of ruimere zorg in te kopen.

Meer huishoudens, meer huizen

De Nederlandse bevolking groeit nog steeds en met name het aantal huishoudens groeit. In een eeuw tijd is het aantal inwoners verdrievoudigd, maar het aantal huishoudens meer dan verviervoudigd. Ieder huishouden wil ook graag over een complete eigen woning beschikken. In 2011 is de woningvoorraad met meer dan 50.000 huizen toegenomen en voor de komende jaren wordt een verdere daling verwacht. In de huidige situatie is het onvermijdelijk dat het rijk zich weer sterker met het vraagstuk van de volkshuisvesting gaat bezig houden. De hypotheekschuld is individueel en collectief (meer dan 630 miljard) te hoog en koopwoningen zijn bijna alleen nog maar bereikbaar voor wie al een koopwoning heeft. Vier jaar na het begin van de crisis begint voor steeds meer mensen de situatie nijpend te worden en loopt ook het aantal gedwongen woningverkoop op. De huurmarkt heeft nauwelijks iets te bieden voor wie nu een goedkope woning zoekt. Wie een wat duurder huurwoning kan betalen, vindt weinig aanbod in de particuliere sector. De problemen doen zich uiteraard vooral voor in de Randstad en met name in de grote steden.

De migranten

Bijna 12% van de Nederlandse bevolking is van niet-westerse oorsprong. Hun aandeel in de bevolking groeit – nu vooral door geboorte – nog steeds, terwijl migratie uit vooral Oost-Europese en geleidelijk ook meer Zuid-Europese landen voor een groeiend aandeel westerse allochtonen zorgt. Vanuit de Nederlandse samenleving gezien zijn er vooral problemen op het gebied van de (hoge) criminaliteit en de (hoge) werkloosheid. Geleidelijk wordt ook de verdringing van (duurdere) oorspronkelijk Nederlandse werknemers als een probleem gezien. De verandering van accent in het politieke debat heeft inmiddels wel laten zien dat in de samenleving niet zozeer de minderheden op zichzelf als een bedreiging zien als wel de problemen die met hun vestiging verbonden zijn. Met zogenoemd generiek beleid alleen zijn die niet op te lossen. Daar is toch meer specifiek beleid voor nodig.

Groeiende zorg

Geen publieke sector groeit sneller en is omvangrijker dan de gezondheidszorg. In 2011 ging het om 77 miljard euro, bijna 13% van het BBP. Net als alle andere ontwikkelde landen kent Nederland een grote, productieve en kostbare curatieve gezondheidszorg (huisartsen, specialisten, ziekenhuizen, geneesmiddelen), maar meer dan in bijna alle andere landen is ook de care (thuishulp, thuiszorg, verpleging en verzorging, hulpmiddelen) collectief georganiseerd en gefinancierd. Het grootste deel van de care is zorg voor ouderen vanwege de AWBZ of de WMO. Het is niet te verwachten dat de AWBZ voor de ouderenzorg in de huidige omvang en met de huidige verstrekkingen zal kunnen blijven bestaan. Wonen en zorg zullen gescheiden worden en de zorg zal ook meer afhankelijk worden van eigen bijdragen, zeker waar de zorg niet een strikt medisch of verpleegkundig karakter heeft. Het beroep op de mantelzorg zal nog groter worden dan nu al het geval is, maar tegelijk beperkt worden door het opschuiven van de pensioengerechtigde leeftijd, de hoge arbeidsparticipatie van vrouwen, het kleiner worden van de gezinnen en het verder weg wonen van de kinderen. Een goede vergelijkende studie van de formele en informele zorg – en de betaling daarvan – in de ons omringende landen is er nog niet geweest. Alvoors tot insnjidende veranderingen in het Nederlandse stelsel te komen is het van belang goed kennis te nemen van de goede en slechte ervaringen elders.

Goed voor de geest

Op onderwijsgebied doet Nederland het in internationale vergelijking nog altijd goed, maar andere landen worden snel beter. Hoewel Nederland het hoogste aandeel hoogopgeleiden tussen de 25 en 34 jaar heeft, bestaat toch het gevoel dat juist voor de besten het Nederlandse onderwijsstelsel te weinig biedt. Dat geldt op alle niveaus van het onderwijs, maar het doet zich het meest gevoelen op het niveau van het hogere beroepsonderwijs en de universiteit. Net als in Duitsland is een impuls hier op zijn plaats, met daarbij ook weer meer aandacht voor de mogelijkheden ten dele ook in een ander land te studeren. Veel mensen denken dat kunst en cultuur een groot deel van het overheidsbudget opslokken, maar zelfs in de ruimste definitie gaat het nooit om meer dan 1%, nog geen half procent van het BBP. De in de afgelopen kabinetsperiode doorgevoerde bezuinigingen hebben weinig bijgedragen aan het terugdringen van het begrotingstekort, maar hebben grote en vooral negatieve gevolgen gehad voor het aanbod aan vooral podiumkunsten. De publieke omroep moet in tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, werken met een zeer beperkt en onlangs nog verder teruggebracht budget. De opdracht aan de publieke omroep is in een klein land als Nederland niet kleiner dan in bijvoorbeeld Duitsland, Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk, waar men ook per hoofd van de bevolking over een veel groter budget beschikt. Nederland zou daar niet bij moeten willen achterblijven.

1 Zorg, onderwijs en veiligheid

Evert Pommer en Evelien Eggink

- De publieke dienstverlening beslaat een steeds groter deel van de economie (bruto binnenlands product; bbp).
- De kostengroei in de zorg vindt vooral plaats door een toename van de dienstverlening bij de lichte vormen van zorg.
- Bij onderwijs worden de kosten vooral opgedreven door een toename van het aantal leerlingen met problemen. Bij politie en justitie worden de kosten vooral opgestuwd door een toename van de personele en materiële inzet van middelen en door loonstijgingen.
- In zorg, onderwijs en veiligheid moet gewaakt worden voor het te ver doorvoeren van schaalvergroting. De productiviteit en de kwaliteit van de dienstverlening kan daardoor geschaad worden.

1.1 Kosten en publieke dienstverlening

De publieke dienstverlening vormt een belangrijk onderdeel van de totale nationale productie en legt een fors beslag op de overheidsuitgaven. Onder de publieke dienstverlening vallen diensten die in moderne westerse samenlevingen aanleiding geven tot overheidsbemoeienis, zoals openbaar bestuur, onderwijs, zorg, veiligheid, cultuur, sociale zekerheid en openbaar vervoer. De overheid neemt ongeveer de helft van het bbp voor haar rekening. Ongeveer 30% van het bbp gaat naar publieke dienstverlening, waarvan twee derde voor zorg, onderwijs en veiligheid. Dit aandeel neemt al jaren toe (zie tabel 1.1). Het is daarom van belang inzicht te krijgen in de drijvende krachten achter de uitgavenontwikkeling in deze sectoren, en in de mogelijkheden deze uitgavengroei te beheersen.

Het algemene beeld is dat de kosten van de publieke dienstverlening sneller toenemen dan de productie: de kostprijs neemt dus voortdurend toe. In Kuhry en De Kam (2012) wordt gesteld dat de hogere kostprijzen lang niet altijd alleen verklaard kunnen worden uit verbeteringen van de kwaliteit van dienstverlening, maar vaak ook uit achterblijvende (arbeids)productiviteit. Uit internationaal onderzoek blijkt dat de oplossing veelal niet in de introductie van een ander stelsel ligt, maar vooral in een goede inrichting van het bestaande stelsel met de juiste prikkels en de juiste productieomvang (Blank et al. 2010; Jonker 2012).

1.2 Omvang van de publieke dienstverlening

De totale overheidsuitgaven bedroegen in 2011 tezamen circa 300 miljard euro, bijna de helft van het bbp (zie tabel 1.1). In de periode 2000-2008 lag dit aandeel rond de 45%; in 2009 en 2010 nam dit aandeel dus toe. De economische crisis dempte de groei van de economie als geheel (het bbp), terwijl de stijging van de overheidsuitgaven nog doorliep (Pommer en Eggink 2010).

De publieke uitgaven zijn van 2006 tot 2011 met gemiddeld 2,8% per jaar sneller gegroeid dan van 2000 tot 2005, toen deze groei – gecorrigeerd voor de inflatie – uitkwam op gemiddeld 1,7% per jaar. De kosten van zorg stijgen sneller (ruim 4% per jaar) en de kosten van landsverdediging en ontwikkelingshulp zijn licht gedaald (met circa 1% per jaar). De meeste publieke voorzieningen leggen een steeds groter beslag op het bbp. Dit geldt met name voor de sectoren zorg, onderwijs en veiligheid (politie en justitie) die in dit hoofdstuk centraal staan.

In dit hoofdstuk concentreren we ons op de drie grootste publieke sectoren: zorg, onderwijs en veiligheid. Tezamen beslaan zij in 2011 twee derde van de uitgaven aan publieke dienstverlening: ongeveer 120 miljard euro ofwel 20% van het bbp. Dit komt overeen met ongeveer de helft van de uitgaven en de personele inzet in de publieke dienstverlening. Deze sectoren kennen de afgelopen jaren ook een relatief grote reële uitgavengroei: 3,9% voor de zorg per jaar, 3,9% voor politie en justitie en 2,5% voor onderwijs.

1.3 Zorg

Stand van zaken

De zorguitgaven bedragen in 2011 ruim 75 miljard euro (tabel 1.1). Twee derde van deze kosten betreft de curatieve zorg (vooral ziekenhuizen en huisartsen) en een derde de langdurige zorg (vooral ouderen en gehandicapten). Het overgrote deel van de zorg wordt collectief gefinancierd en betaald uit belastingen en premies; de rest komt ten laste van de burgers in de vorm van eigen risico, eigen betalingen, nominale premies en premies voor aanvullende verzekeringen.

Tussen 1975 en 2010 zijn de totale uitgaven aan de zorg toegenomen van 8% van het bbp tot 13% (Van der Horst 2011a). In Pommer en Eggink (2010) wordt een uitsplitsing gegeven van de groei van de zorguitgaven naar de verschillende deelsectoren. Daaruit volgt dat de curatieve zorg en de langdurige zorg vooral het laatste decennium een sterke kostenstijging doormaakten: beide kenden een reële kostengroei van gemiddeld 4,8% per jaar. Bij de curatieve zorg komt dit vooral door de sterke kostenstijging bij de ziekenhuizen en GGZ; bij de langdurige zorg vooral door de toename van de kosten in de gehandicaptenzorg en de thuiszorg.

Tabel 1.1

Overheidsuitgaven per deelsector, 2000-2011 (in mld. euro en prijzen van 2011, en in procenten van het bbp)^a

	reële uitgaven (× mld euro)			uitgaven (% bbp)		
	bedrag in 2011	jaarlijkse groei 2000-2005	jaarlijkse groei 2006-2011	% in 2011	jaarlijkse groei 2000-2005	jaarlijkse groei 2006-2011
zorg	75,7	4,7	3,9	12,6	3,4	3,0
extramurale curatieve zorg	14,2	4,7	4,7	2,4	3,3	3,7
intramurale curatieve zorg	25,0	4,5	3,5	4,1	3,2	2,5
medische producten	7,6	3,2	3,4	1,3	1,9	2,5
langdurige zorg	24,8	5,4	3,3	4,1	4,0	2,4
overige zorg	4,2	4,0	9,6	0,7	2,6	8,6
onderwijs	34,7	3,0	2,5	5,8	1,7	1,5
basisonderwijs	11,9	2,9	2,1	2,0	1,6	1,2
voortgezet onderwijs	13,4	3,0	2,0	2,2	1,7	1,1
hoger onderwijs	7,5	3,6	4,1	1,2	2,3	3,2
overig onderwijs	2,0	1,8	1,5	0,3	0,4	0,6
politie en justitie	10,7	6,6	3,9	1,8	5,3	3,0
politie	5,1	5,3	2,4	0,9	3,9	1,5
rechtspraak	2,0	9,3	5,0	0,3	7,8	4,1
overig politie en justitie	3,6	7,4	5,6	0,6	6,0	4,7
overige dienstverlening	62,0	1,7	1,5	10,3	0,4	0,6
overheidsbestuur	12,7	3,6	-0,2	2,1	2,3	-1,1
cultuur en recreatie	10,5	2,4	1,3	1,7	1,0	0,4
milieubescherming	10,0	3,2	1,5	1,7	1,9	0,6
landsverdediging	8,2	-0,7	-0,6	1,4	-2,0	-1,5
sociale bescherming	15,2	-1,0	4,4	2,5	-2,3	3,5
overige voorzieningen	5,4	3,2	2,1	0,9	1,9	1,2
overige overheidstaken	116,8	-0,4	2,8	19,4	-1,7	1,8
ontwikkelingshulp	4,2	-0,8	-1,0	0,7	-2,1	-1,9
economische zaken	16,9	4,3	5,5	2,8	3,0	4,6
vervoer	15,9	2,0	2,0	2,6	0,6	1,0
huisvesting en gebieds- ontwikkeling	3,5	-4,0	6,0	0,6	-5,2	5,1
sociale uitkeringen	63,5	0,3	3,1	10,5	-1,0	2,2
rente overheidsschuld	12,9	-6,7	-0,3	2,1	-7,9	-1,2
totaal	299,9	1,7	2,8	49,8	0,4	1,9

a Het groeicijfer in het jaar 2006 is niet meegenomen vanwege de invoering van de Zorgverzekeringswet.

Bron: CBS (2012a); langdurige zorg is uit 'sociale bescherming' gehaald via de zorgrekeningen CBS (2012b)

Oorzaken van kostengroei

Uit de literatuur komt, ondanks verschillende aannamen en uitgangspunten, een consistent beeld naar voren over de sturende factoren in de kostengroei, zoals ontwikkelingen in demografie, gezondheid en (arbeids)productiviteit. Deze achtergronden verschillen echter voor de verschillende deelsectoren.

In de ziekenhuizen is het afgelopen decennium een sterke toename van het gebruik opgetreden, dat niet gerelateerd is aan veranderingen in demografie of gezondheid. Van der Horst et al. (2011a, b) geven aan dat toenemende welvaart een toenemende vraag naar zorg met zich meebrengt. Daarnaast leiden de beleidsmatige prikkels die uit het financieringssysteem volgen tot een toename van de ziekenhuisproductie (Blank en Eggink 2011; Eggink en Blank 2012). Het is de vraag in welke mate deze groei bijdraagt aan een verbetering van de gezondheidstoestand van de bevolking en in welke mate er mogelijk sprake is van overbehandeling. De zogenoemde praktijkvariatie (verschillende behandelingsmethoden in verschillende regio's) vormt hiervoor een aanwijzing (zie o.a. Douven et al. 2012). Er is bij de ziekenhuizen echter ook sprake van een sterke toename van de (arbeids)productiviteit door verkorting van de opnameduur, en sterke toename van dagbehandelingen en poliklinische behandelingen in plaats van klinische opnamen. Ook de kosten van de geestelijke gezondheidszorg nemen vooral toe door het sterk toenemende zorgvolume.

In de gehandicaptenzorg is ook sprake van een sterke toename van het gebruik die niet gerelateerd kan worden aan demografische veranderingen (Pommer en Eggink 2010; Woittiez et al. 2012). In die sector heeft ook een stijging van de lonen een opwaarts effect op de kosten gehad (Pommer en Eggink 2010).

Bij de ouderenzorg speelt de vergrijzing wel een grote rol in de volumegroei (Pommer 2012, Chessa 2012). De ouderen blijven echter steeds langer gezond,¹ zodat de volumegroei minder is dan op basis van de vergrijzing verwacht mag worden (o.a. Pommer 2012, Van der Horst et al. 2011b). Van (arbeids)productiviteitsgroei is in de langdurige zorg alleen sprake in de thuiszorg, onder meer door vermindering van de overhead, maar mogelijk ook door personeelstekorten die extra druk zetten op de inzet van het bestaande personeel (Eggink et al. 2010). De inzet van personeel in de intramurale zorg neemt onder druk van toenemende zorgzwaarte en stijgende kwaliteitseisen steeds verder toe (Eggink et al. 2010; Dumaij 2011). Hierdoor, en door de stijgende lonen, is vooral de prijs van de zorg toegenomen (zie ook Van der Horst et al. 2011b; Eggink et al. 2010).

De volumegroei lijkt in vrijwel alle zorgsectoren vooral plaats te hebben gevonden bij de lichtere vormen van zorg (Van Asselt et al. 2012). Zoals gezegd, maken bij de ziekenhuizen klinische opnamen plaats voor dagopnamen en poliklinische behandelingen. In de verstandelijk gehandicaptenzorg is de groei sterker in de extramurale zorg dan in de intramurale zorg. Ook stijgt het aandeel zwakbegaafden en licht verstandelijk gehandicapten, dus mensen met een relatief hoog IQ binnen de gehandicaptenzorg (Woittiez et al. 2012). In de ouderenzorg is het gebruik van thuiszorg sneller toegenomen dan het gebruik van tehuiszorg (Chessa 2012). Ook de sterke opmars van het pgb is mede toe te schrijven aan

de toestroom van een nieuwe doelgroep die voorheen geen zorg gebruikte (Sadiraj et al. 2011). Hoewel er ook sprake is van extramuralisering, het eerder en meer verzorgen in de thuissituatie, duidt dit soort bewegingen ook op een uitbreiding van de doelgroep 'aan de onderkant'. De Taskforce Beheersing Zorguitgaven (2012) formuleert dit als 'een (bewuste) oprekking van het begrip zorg'. Dit soort verschuivingen is ook zichtbaar in bijvoorbeeld de jeugdzorg, waar de groei voornamelijk ambulante zorg betreft (Pommer et al. 2011b).

Mede door de veranderingen in de prikkels in de financiering van de zorg ontstaan er steeds meer grote instellingen in de zorg. Blank et al. 2010 geven aan dat de schaalvergroting vanuit het oogpunt van productiviteit te ver is doorgeslagen. Dit neemt niet weg dat er kwalitatieve argumenten kunnen zijn die deze schaalvergroting wel ondersteunen. Bij de ziekenhuizen gaat het dan bijvoorbeeld om specialisatie, met name het minimumaantal operaties dat specialisten moeten uitvoeren om de kwaliteit te kunnen waarborgen (IGZ 2010). Dit bevordert specialisatie tussen ziekenhuizen, maar beperkt de marktwerking.

In beleid en wetenschap is men het erover eens dat de kosten van de zorg de komende decennia zullen blijven stijgen als er geen ingrijpende volumebeperkende maatregelen worden getroffen (zie bv. De Kam en Donders 2012). Het Centraal Planbureau (CPB) voorspelt dat de zorguitgaven als aandeel van het bbp zullen blijven toenemen, van 13% van het bbp nu, tot vermoedelijk 22% maar mogelijk zelfs 31% van het bbp in 2040 (Van der Horst 2011a). Ook de SCP-ramingen uit de laatste verkenning (Pommer en Eggink 2010) laten een sterk stijgende trend zien. Gedetailleerde ramingen voor de ouderenzorg weerspiegelen ook een verdere groei in het gebruik, maar gaan ook uit van een toename van de eigen en private oplossingen door een stijgend opleidingsniveau en inkomen (Eggink et al. 2012). Deze groep mensen beschikt over meer middelen en meer vaardigheden om de regie zelf ter hand te nemen. Verder moet er rekening gehouden worden met de kwetsbare ouderen die nu nog geen zorg gebruiken, maar wel een risico lopen in de nabije toekomst op zorg aangewezen te zijn (Van Campen et al. 2011). Dit betreft ongeveer een kwart van de ouderen. Deze groep zal naar verwachting nog ongeveer anderhalf keer zo groot worden (700.000 mensen in 2030).

Recent beleid

In het Begrotingsakkoord (Tk 2011/2012b) zijn maatregelen aangekondigd om de groei van de zorguitgaven te beperken. Zo wordt voorgesteld het eigen risico te verhogen, worden pakketmaatregelen voorgesteld (bijvoorbeeld verkleining van het basispakket van de zorgverzekeringen) en worden de tarieven gereguleerd of verlaagd. Er wordt ingezet op zorg dichterbij huis, op meer preventie, een sterkere poortwachterfunctie van de huisartsen, minder intramurale plaatsen voor GGZ en verdere extramuralisering in de verpleging en verzorging. In het recente bestuurlijke hoofdlijnenakkoord 2012-2015 tussen de overheid, zorgaanbieders en zorgverzekeraars (TK 2010/2011b) is de ambitie opgenomen om de reële

uitgavengroei in de zorg te beperken tot 2,5% per jaar, onder meer door de invoering van een macrobeheersinstrument (omzetheffing).

Beleidsopties

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister te weinig inzicht heeft in de mogelijkheden van de overheid om de zorgkosten te beheersen (Algemene Rekenkamer 2011). Daar valt dus het nodige te verbeteren. De Taskforce Beheersing Zorguitgaven (2012) doet hiertoe een aantal suggesties, zoals het vaststellen van het budgettaire kader zorg uitsluitend aan de hand van de demografische kostencomponent plus een eventuele compensatie voor de achterblijvende productiviteit.²

In de verkiezingsprogramma's van verschillende politieke partijen wordt de rol van de gemeenten in de langdurige zorg versterkt. Hiertoe wordt het rechtenstelsel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) omgezet in het compensatiestelsel van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In de toekomst zal dit ook voor de jeugdzorg gaan gelden. De meer curatieve onderdelen van de AWBZ, zoals kortdurende verpleging en verzorging, kunnen volgens verschillende partijen beter in de Zorgverzekeringswet worden opgenomen. Deze denklijn past in het streven van de overheid om de zorg dichter bij de burger te brengen en hem meer eigen verantwoordelijkheid te geven. Ook de mantelzorg wordt weer vaak genoemd als alternatief voor de publiek gefinancierde zorg. Een groter beroep op de mantelzorg kan er echter toe leiden dat nog meer mantelzorgers dan nu al erg zwaar belast worden, wat consequenties kan hebben voor de gezondheid en arbeidsparticipatie van deze mantelzorgers. In 2008 voelden ruim 450.000 mantelzorgers zich ernstig belast door de zorgtaken die zij uitvoerden voor hun naaste (Oudijk et al. 2010). Ten opzichte van zeven jaar eerder is dit aantal met ongeveer 50% toegenomen. Een opmerkelijke stijging die voornamelijk wordt toegeschreven aan de trend van extramuralisering. Daarnaast is het 'Protocol gebruikelijke zorg' ingevoerd. Dit stelt dat huisgenoten een bijdrage moeten leveren aan de hulp, tenzij zij daartoe vanwege gezondheidsproblemen niet in staat zijn.

In de politiek wordt gesproken over een toename of juist afname van het eigen risico en het al dan niet instellen van een eigen bijdrage voor de huisarts. Ook worden voorstellen gedaan voor ingrepen in het basispakket van de ziektekostenverzekering, om zo de premies niet al te veel te laten stijgen. Het overhevelen van taken van ziekenhuizen naar huisartsen wordt ook genoemd als mogelijkheid om de zorgkosten in de hand te houden.

Anders dan in andere publieke sectoren lijkt in delen van de zorg de arbeidsproductiviteit te verbeteren, zodat daar niet veel extra besparingen meer te verwachten zijn. Kostenbeheersing moet in de curatieve zorg vooral worden gevonden in een beperking van de volumegroei. Daarnaast zijn de uurlonen meer dan gemiddeld toegenomen. Aan de vraagzijde zou in de curatieve zorg bijvoorbeeld het eigen risico en de eigen bijdrage kunnen worden omgevormd tot een gestaffeld systeem met een financiële prikkel om tot een kleiner zorgvolume te komen.³ Aan de aanbodzijde zou het (vernieuwde) productclassificatiesysteem

van Diagnose Behandel Combinaties verder vereenvoudigd kunnen worden tot een beperkt aantal behandelparameters (Blank 2010). De huidige systematiek heeft een kostenopdrijvend effect. Een andere optie is medisch specialisten geleidelijk meer in loondienst te nemen, waardoor de prikkel voor meer productie wordt vermindert (Douven et al. 2012). Ook het wegwerken van de praktijkvariatie en de mogelijk daarmee gepaard gaande overbehandeling kan soelaas bieden (zie o.a. Douven et al. 2012). In de langdurige zorg kan aan de vraagzijde een beperking van lichtere vormen worden bewerkstelligd door de toegang tot publieke zorg te beperken in termen van ernst en duur.

Ten slotte willen wij ingaan op een gevoelige kwestie. Er zijn aanwijzingen dat in het zicht van het einde soms ingrijpende behandelingen plaatsvinden waarvan niet altijd duidelijk is of die door de patiënt gewenst worden en of zij bijdragen aan kwalitatief verantwoorde verlenging van het leven (bv. Visser 2012a).⁴ Wetenschappelijk onderzoek en een maatschappelijke discussie over de zin en noodzaak van medische behandelingen in de laatste levensfase kunnen hierin meer duidelijkheid brengen. De dialoog tussen arts, patiënt en familie moet hierbij centraal komen te staan (zie ook Visser et al. 2012a; De Kam en Pommer 2011).

1.4 Onderwijs

Stand van zaken

In 2011 werd in Nederland bijna 35 miljard euro besteed aan onderwijs (tabel 1.1). Hier laten we het overige onderwijs buiten beschouwing en kijken naar lager, middelbaar en hoger onderwijs. De uitgaven groeiden vanaf 1980 voor alle drie de sectoren reëel met gemiddeld bijna 1,5% per jaar. Met name het laatste decennium zijn de uitgaven, gecorrigeerd voor inflatie, fors toegenomen, variërend van gemiddeld 1,8% per jaar in het secundair onderwijs tot 2,5% per jaar in het primair en hoger onderwijs (Pommer en Eggink 2010). De Nederlandse onderwijsuitgaven zijn internationaal gezien als aandeel van het bbp gemiddeld, maar de prestaties zijn bovengemiddeld (Jonker 2012⁵). De prestaties van het onderwijs zijn echter lastig te meten, zeker als het gaat om de effecten van het onderwijs. Deze effecten zijn immers niet altijd te onderscheiden van de effecten van andere (maatschappelijke) ontwikkelingen, zoals het toegenomen opleidingsniveau van de ouders (positief effect) en de mogelijke uitputting van natuurlijk talent (negatief effect).

Oorzaken van kostengroei

In alle onderwijssectoren, behalve het wetenschappelijk onderwijs, zijn de uitgaven sneller toegenomen dan het aantal leerlingen, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met veranderingen in het aandeel zorgleerlingen (zie bv. Pommer en Eggink 2010; Kuhry en Herweijer 2012a, b). In het basisonderwijs is het aantal leerlingen zelfs gedaald (door demografische ontwikkelingen). Dit geeft aan dat de kostprijs van het onderwijs in die sectoren is toegenomen. De inzet van personeel is tegelijkertijd toegenomen en de (arbeids)productiviteit dus gedaald.⁶ Ook heeft de sector onderwijs de afgelopen jaren een

inhaalstag gemaakt op het gebied van lonen, waardoor de kostprijzen hoger zijn geworden (zie ook TK 2011/2012a). Daar staat tegenover dat de sector onderwijs, in tegenstelling tot de zorg, in de periode 2010-2013 is onderworpen aan de ambtelijke nullijn.

Volgens Kuhry en Herweijer (2012a, b) kan de kostengroei in het basis- en voortgezet onderwijs in het afgelopen decennium voor ongeveer een derde deel worden toegeschreven aan beleidsmatige intensiveringen, zoals de klassenverkleining (TK 2011/2012a). Daarbij wordt verwezen naar de verbeteringen in het onderwijsproces, waaronder investeringen in leermiddelen en informatie- en communicatietechnologie. Zo is in het voortgezet onderwijs geïnvesteerd in het voorkómen van vroegtijdig schoolverlaten, waarbij succesvolle resultaten zijn geboekt. Ook het verminderen van onderwijsachterstanden van leerlingen met een niet-westerse achtergrond lijkt succesvol (Gijsberts en Iedema 2011; Herweijer 2011). De voor- en vroegschoolse educatie (vve) is een belangrijk onderdeel van het achterstandenbeleid. Internationaal onderzoek laat zien dat vve-programma's in principe een effectieve bijdrage kunnen leveren aan het bestrijden van achterstanden, maar in Nederland zijn de effecten tot dusverre weinig overtuigend (Doolaard en Leseman 2008; Driessen 2012). Problemen met de kwaliteit van de uitvoering van de vve lijken daar debet aan. Vergroting van de effectiviteit van vve heeft nu meer prioriteit dan verdere uitbreiding van de deelname aan de programma's.

De kostenstijging loopt volgens Kuhry en Herweijer (2012a, b) niet direct gelijk op met de waardering voor het onderwijs. Deze is hoog, maar neemt niet toe. Daarentegen neemt de doorstroming binnen het onderwijs toe, stijgt het opleidingsniveau van jongeren en daalt het percentage voortijdig schoolverlaters (Kuhry en Herweijer 2012b). Tevens blijkt dat de meeste scholen aan de objectieve eisen van de Onderwijsinspectie voldoen en dat de score op proceskenmerken is verbeterd. Daar staat tegenover dat er aanwijzingen zijn voor diploma-inflatie, vanwege de toegenomen kloof tussen het schoolexamen en het centrale examen. Met het oog hierop zijn de exameneisen in het voortgezet onderwijs onlangs verzwaaard.

In het basisonderwijs zijn de klassen sinds de jaren negentig verkleind en zijn steeds meer zwakkere leerlingen in het reguliere basisonderwijs opgenomen (met een rugzakje), zonder dat daar een daling in het speciaal onderwijs tegenover stond. Kuhry en Herweijer (2012a) geven aan dat de leerlingen in het basisonderwijs niet duidelijk beter zijn gaan presteren. Hier is dus geen directe relatie met een toename van de kosten waar te nemen. Dit kan echter ook te maken hebben met de instroom van zwakkere leerlingen die de prestaties drukken en extra kosten met zich meebrengen.

De schaalvergroting (grotere scholen) in het basis- en middelbaar en hoger beroepsonderwijs lijkt positieve gevolgen voor de productiviteit te hebben (Van Hulst en Urlings 2012; Wilschut en Urlings 2012; Blank et al. 2012; Nianouakis 2012). Andere beleidsmatige aanpassingen, bijvoorbeeld de hervorming van het middelbaar beroepsonderwijs (zoals de integratie van verschillende onderwijsvormen tot regionale opleidingscentra), hebben deze effecten echter tenietgedaan. Bovendien moet ervoor gewaakt worden dat de schaalvergroting niet te ver zal doorschieten (Blank et al. 2011a). Daartoe is inmiddels een fusie-

toets ingesteld. Ook zijn er minder populaire opleidingen, waarvoor schaalvergroting juist noodzakelijk is. Daarnaast moet bij het onderwijs bedacht worden dat niet alle taken ook direct in de productie tot uitdrukking komen. Denk bijvoorbeeld aan burgerschapsvorming. Het niet-meenemen van dit soort taken onderschat de productie en daarmee ook de productiviteit.

Recent beleid

Het onderwijsbeleid is en blijft gericht op betere prestaties en hogere kwaliteit, ook in deze tijden van krappe overheidsfinanciën. Het huidige onderwijsbeleid is er vooral op gericht om de basis op orde te krijgen, excellentie in het hoger onderwijs te stimuleren en de ontwikkeling van zorgleerlingen te beheersen (SCP 2011). De (internationale) prestaties lijken eerder te stagneren, omdat veel leerlingen en studenten essentiële basiskennis op het gebied van taal en rekenen missen. Het overheidsbeleid om de basis te versterken kan rekenen op draagvlak onder ouders, leraren, scholen en schoolbesturen en is weinig omstreden (Turkenburg 2011).

In het Begrotingsakkoord zijn daarom extra middelen gereserveerd voor de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteit van leraren (TK 2011/2012b). Verder wordt de bezuiniging op passend onderwijs ongedaan gemaakt: de middelen voor onderwijs aan kinderen met een handicap of gedragsproblemen blijven behouden. Hiervoor zal een vast budget beschikbaar worden gesteld (geen opneemde financiering). Volgens het wetsvoorstel voor Passend Onderwijs worden regionale samenwerkingsverbanden van schoolbesturen verantwoordelijk voor het bieden van passend onderwijs aan leerlingen met een extra zorgbehoefte. De indicatiestelling op basis waarvan aanspraak kan worden gemaakt op het ‘rugzakje’ of een plaats in het speciaal onderwijs, zal komen te vervallen. Ook wordt in het Begrotingsakkoord prestatiebeloning in het onderwijs teruggedraaid, en wordt er geen leeftijdsgrens van 30 jaar voor bekostigd mbo-onderwijs ingevoerd. Hierdoor wordt per saldo niet meer bezuinigd op onderwijs, zoals in het regeerakkoord nog was voorzien. Met de langstudeerdersboete voor het hoger onderwijs wil het kabinet vooral studenten stimuleren om hun studie sneller af te ronden. Daarnaast worden er zo middelen vrijgemaakt om het hoger onderwijs te financieren.

Beleidsopties

Uit internationaal onderzoek blijkt dat de beste leerlingen in het Nederlandse onderwijsstelsel te weinig aan bod komen. Hier liggen kansen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren (zie hoofdstuk 2, Jonker 2012).

Ook aan de onderkant is het mogelijk prestaties te verbeteren. Een effectieve inzet van voor- en vroegschoolse programma's kan bijdragen aan het verminderen van achterstanden van kinderen uit risicogroepen. Daarnaast dienen de bestaande obstakels om passend onderwijs, zowel inhoudelijk als financieel, tot een succes te maken te worden weggenomen. De combinatie van indicatiestelling en opneemeregelingen heeft in het verleden een groeiende zorgvraag opgeroepen (Bronneman-Helmers 2011). Bevrozen van het bud-

get kan daaraan een eind maken, maar een belangrijke voorwaarde is dat de reguliere scholen en het betrokken personeel beter worden toegerust om naast gewone leerlingen zorg- en excellente leerlingen goed te bedienen. Dit vereist een evenwichtige (gedeeltelijke) overdracht van onderwijstaken van het speciale naar het reguliere onderwijs. Eerdere voorstellen voor het invoeren van prestatiebeloning zijn inmiddels in het Begrotingsakkoord teruggedraaid. Om resultaten te behalen met dit soort maatregelen is het nodig de kwaliteit van het onderwijs en de bijdrage van het onderwijs aan prestaties van leerlingen goed te meten, en negatieve neveneffecten te vermijden. De effecten van prestatiebeloning op leerprestaties worden op basis van nieuw onderzoek overigens lager ingeschat dan voorheen (CPB 2012). Ook willen sommige partijen de studiefinanciering omvormen tot een sociaal leenstelsel. Daarmee kunnen op de langere termijn flinke besparingen worden gehaald, maar de invoering kan wel een zekere daling van de instroom in het hoger onderwijs tot gevolg hebben.

Uit literatuuronderzoek lijkt de schaal van het Nederlandse onderwijs op sommige punten te ver doorgesloten (Blank et al. 2011a). Hierbij speelt het samenvoegen van besturen van scholen een rol. Het aantal managers in het onderwijs blijkt de afgelopen decennia, ondanks de schaalvergroting, eerder afgenomen dan toegenomen (Blank en Haelermans 2008). Onderzoek wijst daarnaast niet uit dat het verminderen van het aantal managers ook leidt tot een productiviteitsverbetering (bv. Blank et al. 2007). Blank et al. (2010) geven aan dat aanpassingen van de bekostiging geen kansrijke mogelijkheden voor productiviteitsverbetering geven. Wel kan de bedrijfsvoering doelmatiger worden ingericht. Het effect van technologie (ICT) is minder duidelijk (Cornet et al. 2006; Blank et al. 2010). Het vergroten van klassen zou de inzet van personeel doen afnemen. Hoewel de effecten van groeps grootte op prestaties niet erg sterk zijn, kunnen grotere klassen wel tot enige prestatiedaling leiden, zeker wanneer het aantal 'zorgleerlingen' blijft groeien. Per saldo zou daar een productiviteitsdaling, en dus een stijging van de kosten, uit kunnen resulteren.

1.5 Veiligheid

Stand van zaken

In dit hoofdstuk beperken we ons tot de publieke dienstverlening op het terrein van de veiligheid. Het gaat dan vooral om de inzet van de politie en de strafrechtelijke kant van de rechtspraak. Daarnaast zijn er vele andere organisaties die een rol spelen in het veiligheidsbeleid, zoals reclassering, gevangeniswezen, gemeenten, onderwijs en jeugdzorg.⁷ Het voert te ver in dit hoofdstuk op al deze zaken in te gaan.

De financiële middelen die de overheid beschikbaar stelt voor politie en justitie namen de afgelopen periode toe (Pommer en Eggink 2010; Nauta et al. 2011). In 2011 bedroegen de uitgaven ruim 10 miljard euro (zie tabel 1.1). De reële uitgaven zijn tussen 2000 en 2011 toegenomen met 1,8% per jaar, met name tot 2005. De uitgaven aan de rechtspraak zijn sneller gegroeid dan die aan de politie (tabel 1.1). In alle deelsectoren is de productiviteit

in deze periode afgenomen, maar het sterkst bij het openbaar ministerie. Ook de arbeidsproductiviteit laat in deze sectoren een afname zien.

Veiligheid is een belangrijk speerpunt van de overheid. Nederland is veiliger geworden: de criminaliteit daalt al enige tijd, al stagneert deze daling de laatste jaren en is met name het aantal geweldsmisdrijven weer toegenomen (o.a. Urlings en Blank 2011). Zo werden er in 2011 ruim 1,2 miljoen misdrijven geregistreerd, een daling van 20% ten opzichte van het maximale niveau dat werd bereikt in 2002 (CBS 2012c, d). Burgers hebben maatregelen getroffen in hun directe leefomgeving, zoals inbraakpreventie, en recente kabinetten hebben daarop expliciet beleid gevoerd (bv. TK 2006/2007; TK 2010/2011a; Van Tulder en Moolenaar 2011). Toch zijn er twijfels over de effectiviteit van de veiligheidsprogramma's. Zo zien Van Noije en Wittebrood (2008) bij sommige onderdelen veelbelovende resultaten, met name bij de inzet van politie op hot spots en hot times, de aandacht voor opvoedingsondersteuning en het gebruik van beveiligingskeurmerken. Maar bij andere maatregelen vinden zij geen of nauwelijks effecten, zoals bij de versoering van detentie en arrestaties voor lichte vergrijpen.

Sinds het kabinet Rutte-Verhagen valt de politie niet meer onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), maar is samengevoegd met het ministerie van Justitie tot een nieuw ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J). Hiermee is de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid ondergebracht bij één ministerie. Het overheidsbeleid richt zich vooral op het tegengaan van 'overlast, agressie, geweld en criminaliteit'.

Oorzaken van kostengroei

Bij de politie namen de reële kosten sneller toe dan de productie (Pommer en Eggink 2010; Van der Torre 2012). Deels komt dat door loonstijgingen en een toename van de inzet van materiaal (en de kosten daarvan). Daarnaast is de personele inzet fors toegenomen. Dit impliceert een daling van de arbeidsproductiviteit. Mede door deze extra politie-inzet is de geregistreerde misdaad afgenomen, en rapporteren mensen minder misdrijven in slachtofferenquêtes. Vollaard (2005, 2006) laat dan ook zien dat de daling van de criminaliteit rond het begin van deze eeuw te maken heeft met de extra inzet van personeel. Hierbij moet worden aangetekend dat ook andere ontwikkelingen, zoals een daling in de werkloosheid, bijgedragen hebben aan de dalende criminaliteit. Ook gecorrigeerd voor dit soort veranderingen concluderen Urlings en Blank (2011), op basis van een vergelijking van de prestaties van de verschillende regionale korpsen, dat de inzet van politie zeker een bijdrage levert aan het verminderen van de criminaliteit.

De productiviteit van de rechtspraak wordt mede bepaald door de instroom van zaken. Daardoor laat de rechtspraak een dalende arbeidsproductiviteit zien in perioden waarin het aantal zaken afnam, en een stijgende arbeidsproductiviteit in perioden van een toenemend aantal zaken. De inzet van personeel loopt tussen 1995 en 2010 min of meer continu op. Tot 2000 lopen de reële kosten per product (gewogen zaken) op, maar ze schommelen daarna. De toenemende uitgaven zijn zowel het gevolg van een toename van de inzet van

middelen (personeel) als van loonstijgingen (Van Tulder en van der Torre 2012). Hierbij moet worden aangetekend dat er tot het begin van deze eeuw geen directe relatie was tussen de budgetten van de gerechten en de productie (aantallen zaken). Tot 2005 speelden productieafspraken een belangrijke rol. Vanaf 2005 is de relatie tussen de financiering en productieafspraken minder direct geworden (baten/lastenstelsel; Van Tulder en Van der Torre 2012). De kwaliteit van de rechtspraak is een terugkerend onderwerp. De conclusie van de commissie-Deetman was dat de reorganisatie veel inspanningen op het gebied van doelmatigheid heeft opgeleverd, maar dat de kwaliteit nu weer centraal moet komen te staan (Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie 2006).

Recent beleid

Om efficiënter te werken en de politie meer als eenheid te laten fungeren, is in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen afgesproken dat er een Nationale Politie komt die de huidige 25 regionale politiekorpsen en het Korps landelijke politiediensten gaat vervangen (Rijksoverheid 2012). De plannen zijn inmiddels door de Eerste Kamer goedgekeurd. De nieuwe Nationale Politie gaat tien regionale eenheden, 43 districten en 168 zogeheten basisteams tellen. Een basisteam kan een wijk van een grote stad, meerdere gemeenten of één gemeente omvatten en telt tussen de 60 en 200 voltijdbanen. Deze omvang is kleiner dan de optimale korpsgrootte (Van Tulder 1994; Blank et al. 2011a), maar de vraag is of de basisteams wel vergelijkbaar zijn met de oude korpsen. Onderzoek laat zien dat er begin van deze eeuw weinig mogelijkheden waren om schaaldefecten in de rechtspraak te verzilveren, en ook dat kenmerken van de rechtbanken zoals de samenstelling van het personeelsbestand weinig aanknopingspunten voor productiviteitsverbeteringen bieden (Van der Torre et al. 2007). Wel is een wetsvoorstel aangenomen voor herstructurering en bestuurlijke schaalvergroting van de rechtbanken om de flexibiliteit van de inzet van middelen en de kwaliteit van de rechtspraak te verbeteren (Staatsblad 2012). Overigens wordt hiermee niet beoogd kosten te besparen.

Volgens het Begrotingsakkoord moeten op het gebied van veiligheid besparingen vooral worden behaald door het doorberekenen van de kosten van politie-inzet voor evenementen verder uit te breiden naar met name voetbalwedstrijden, en het opheffen van de dierenpolitie (TK 2011/2012b). Ook op het gebied van het gevangeniswezen worden maatregelen voorgesteld. Zo wordt volgens het Begrotingsakkoord het gevangenisregime versoepeld en wordt ingezet op elektronische detentie en waar mogelijk borgsommen als alternatief.

Beleidsopties

Onderzoek laat zien dat de veiligheid in Nederland ongelijk verdeeld is, ook als rekening wordt gehouden met verschillen in omgevingsfactoren en de inzet van politie. Dit geeft aanwijzingen dat de effectiviteit van de politie-inzet verschilt in de verschillende regio's (Urlings en Blank 2011). Verbetering lijkt dan ook mogelijk door uit te gaan van de best presterende regio's. Ook Blank et al. (2010) geven aan dat de bedrijfsvoering bij de politie doelmatiger kan worden ingezet om de arbeidsproductiviteit te vergoten. Daarnaast kan

(verder) worden ingezet op andere wijzen van veiligheidsverbetering, door bijvoorbeeld de fysieke omgeving (sociaal) veiliger te maken. Daarbij moet het samenspel met andere actoren (zoals gemeente, jeugdzorg, openbaar ministerie, rechtbanken) worden meegenomen om een integrale aanpak te waarborgen. Er kan meer worden ingezet op preventie en recidive moet worden teruggedrongen. Dit kan onder meer door het inzetten van wijkagenten die zichtbaar zijn op straat.

Ook wat betreft de politie klinkt de roep in de maatschappij en in de verkiezingsprogramma's om minder bureaucratie en meer blauw op straat. Vooral administratieve taken kunnen door agenten worden overgedragen aan (kundige) administratieve medewerkers. Bij de omvorming van de huidige korpsen naar een Nationale Politie, en de daaruit volgende schaalvergroting moet wel worden gewaakt voor een teveel aan management. Ook het overhevelen van een deel van de taken van de politie kan doelmatigheidswinst opleveren. Bij private uitbesteding van bijvoorbeeld beveiliging speelt echter de maatschappelijke taak van de politie, en het geweldsmonopolie dat in Nederland bij de politie ligt, een beperkende rol.⁸ Door een betere samenwerking tussen de politie en de zogenoemde ketenpartners, zoals gemeenten, jeugdzorg en de rechtspraak, kunnen de prestaties van de politie worden verbeterd. De op te richten Nationale Politie zal daarbij een rol moeten spelen.

Bij de rechtspraak kan, zoals sommige partijen opperen, meer worden ingezet op alternatieve geschilbeslechting zoals mediation, om het dure traject van rechtszaken te vermijden.

1.6 Beschouwing

In de publieke dienstverlening zijn er nog steeds mogelijkheden om de productiviteit te verbeteren (Blank et al. 2010). Dat geldt ook voor (delen van) de hier besproken sectoren onderwijs, zorg en de politie. Marktwerking wordt, ook door politieke partijen, vaak als een instrument gezien voor het verbeteren van de productiviteit van de publieke dienstverlening. Met name in de zorgsector speelt dat een rol. De resultaten van de marktwerking tot nu toe wijzen er echter op dat er ook ongewenste effecten kunnen optreden die nadere beleidsaandacht vragen. Zo zijn met name door hogere productie de kosten van de ziekenhuizen verder opgelopen en de vraag is of de welvaartswinst van de extra behandelingen wel voldoende opweegt tegen de extra kosten.⁹ Verder is er bij de bevolking weinig steun voor (meer) marktwerking (zie hoofdstuk 3).

Ook in de sector veiligheid wordt aan de markt gedacht om besparingen te bereiken. Zo wordt voorgesteld beveiligingstaken en gevangnissen uit te besteden aan private partijen. De maatschappelijke taak van de politie en gevangnissen moet daarbij echter voorop blijven staan. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat in Nederland het geweldsmonopolie bij de overheid (politie) ligt. Bij onderwijs ligt marktwerking door concurrentie tussen scholen minder voor de hand. Hier werd ingezet op prestatiebeloning

voor leraren ofwel concurrentie tussen leraren, hoewel dat idee in het Begrotingsakkoord is teruggedraaid.

In de zorg kan worden gedacht aan een meer effectieve en doelmatige productie en het kritischer afbakenen van de publieke taken. Zo blijkt de groei van verschillende vormen van zorg vooral in het lichte segment te hebben plaatsgevonden (zie bv. Sadiraj et al. 2011; Woittiez et al. 2012; Pommer en Eggink 2010) en zou men kunnen overwegen om de toegang tot deze diensten via rantsoenering of strengere indicatiestelling te beperken. Hier verschijnen in de zorg de eigen verantwoordelijkheid en de mantelzorg. Wel moet ervoor worden gewaakt dat de groeiende groep kwetsbare ouderen niet buiten de boot valt wanneer de lichte zorg sterk wordt beperkt.

De schaal waarop instellingen in Nederland opereren blijkt vanuit kostenooptpunt vaak te groot (Blank et al. 2011a). Dit neemt niet weg dat er kwalitatieve redenen zijn om de schaal te vergroten. Zo zijn de Nederlandse ziekenhuizen uit economisch opzicht te groot (Blank et al. 2011b), maar wordt er voor sommige complexe operaties juist gepleit voor een grotere schaal van productie (IGZ 2010). In dit geval is dus specialisatie, meer dan schaalvergroting, de oplossing. Schaalvergroting gaat vaak gepaard met verdergaande bureaucratie. Hierbij moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt naar te ver doorgevoerde bureaucratie en het optimaal verdelen van taken tussen verschillende personeelsgroepen. Zo is het laten uitvoeren van de administratie door medisch specialisten, en de administratieve afhandeling van bekeuringen door politieagenten minder doelmatig dan het inzetten van administratief personeel voor deze zaken. Meer overhead is dus niet altijd een slechte zaak.

Bij de politie wordt ingezet op een algehele wijziging van het stelsel: er moet een Nationale Politie komen, die slagvaardiger en goedkoper kan werken. Bij dit soort schaalvergroting moet rekening worden gehouden met aanloopkosten. Zo concluderen bijvoorbeeld Van Hulst en De Groot (2011) dat fusiegemeenten nog jaren lang minder efficiënt werken dan andere (niet-gefuseerde) gemeenten. Schaalvergroting moet dus voldoende winst opleveren om aanloopkosten te overstijgen.

In de zorgsector worden maatregelen voorgesteld die direct aangrijpen op de geleverde zorg: verzekerde pakketten worden verkleind, en de toegang tot de zorg wordt beperkt. Ook wordt het recht op zorg via de AWBZ deels overgeheveld naar de Wmo en dus omgezet in een compensatieplicht van de gemeenten. In het onderwijs vinden vooral kwalitatieve ingrepen plaats, zoals aanpassingen van het passend onderwijs en de urennorm in het voortgezet onderwijs.¹⁰

In politiek en beleid worden mogelijke verbeteringen van de productiviteit en met name van de arbeidsproductiviteit nogal eens gebruikt als motivatie voor mogelijke besparingen. Deels zijn daarin mogelijkheden te vinden, vooral als het gaat om het slimmer en beter benutten van tijd en middelen. Maar de mogelijkheden hiervoor zijn in de publieke

dienstverlening, die veelal arbeidsintensief is, veelal minder dan in de marktsector (ziekte van Baumol). Daarbij moet men bedacht zijn op mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van dienstverlening.

Noten

- 1 Recent onderzoek laat echter een kentering zien: steeds meer ouderen hebben met chronische ziekten te maken (Galenkamp et al. 2012). Hiermee neemt het aantal lichte lichamelijke beperkingen toe, maar het aantal ernstige lichamelijke beperkingen is stabiel. De licht beperkten zullen niet altijd gebruikmaken van zorg, dus is het niet duidelijk in welke mate deze toename tot extra (formeel) zorggebruik leidt.
- 2 Dit noemt men ook wel de ziekte van Baumol: de arbeidsproductiviteit in de publieke sector blijft achter bij die in de marktsector, terwijl de loonontwikkeling wel in de pas loopt. Overigens blijkt dit bijvoorbeeld in de ziekenhuissector niet aan de orde te zijn. Daar leidt de dalende verpleegduur tot een lagere inzet van personeel, wat de loonstijging kan compenseren.
- 3 Er kan overwogen worden om de eigen bijdragen te integreren met het eigen risico in een gestaffeld systeem, waarbij bijvoorbeeld over de eerste 150 euro 100% verschuldigd is, over de tweede 150 euro 50% en over de derde 150 euro 25%.
- 4 Uit een online onderzoek van *Medisch Contact* en het KNMG (Visser 2012a) blijkt dat 62% van de leden de stelling onderschrijft dat artsen patiënten in de laatste levensfase langer doorbehandelen dan wenselijk is en dat slechts 22% het hier niet mee eens is. Zowel de arts (wil graag behandelen, dat is zo geleerd), de patiënt (te hoge verwachtingen, legt zich er niet bij neer) als de familie (grijpt alles aan om het leven van hun dierbare te rekken) wordt hiervoor verantwoordelijk gehouden.
- 5 In hoofdstuk 2 wordt uitvoerig ingegaan op de goede prestaties van het Nederlandse onderwijs. Een punt van zorg is dat Nederland internationaal gezien voorbijgestreefd wordt door andere Europese landen, met name doordat de prestaties van de beste leerlingen achterblijven.
- 6 Er zijn verschillende manieren beproefd om de arbeidsproductiviteit te verhogen, maar deze hebben nog geen bevredigende resultaten opgeleverd (TK2011/2012a).
- 7 In de eerdere Memoranda valt ook de brandweer onder de sector veiligheid. Deze blijft hier buiten beschouwing. Ook het openbaar ministerie en het gevangeniswezen komen niet expliciet aan bod.
- 8 Ook het instellen van particuliere gevangenissen naast de bestaande publieke gevangenissen wordt wel eens geopperd om kosten te besparen. Andere partijen geven juist expliciet aan dat zij dat onwenselijk vinden.
- 9 Ook moest de regelgeving rond de aanbesteding van de thuiszorg door gemeenten worden aangepast om de kwaliteit van de geleverde zorg te kunnen garanderen (Van der Torre en Pommer 2010).
- 10 Hierbij moet worden opgemerkt dat er (nog) geen onderzoek is dat aangeeft dat het strikt handhaven van de urennorm daadwerkelijk leidt tot betere prestaties.

2 Prestaties Nederland in Europees perspectief

Jedid-Jah Jonker

- Nederland geeft relatief veel uit aan de zorg, terwijl er nog weinig sprake is van vergrijzing.
- De leefstijl van Nederlanders is relatief ongezond. Er wordt vooral nog veel gerookt.
- Kwaliteit van docenten is een belangrijke succesfactor in het onderwijs en op dit terrein is in Nederland nog verbetering mogelijk.
- De criminaliteit in Nederland is relatief hoog.
- Meer blauw op straat heeft een bewezen afschrikkende werking en kan helpen om criminaliteit terug te dringen.

Nederland behoort tot de subtop

In dit hoofdstuk worden de prestaties van Nederland op het gebied van zorg, onderwijs en veiligheid in een internationaal perspectief bekeken. Uitgangspunt vormt hierbij een recente internationaal vergelijkende studie naar prestaties van de publieke sector (Jonker 2012). Uit deze studie blijkt dat Nederland gemeten naar prestaties van de publieke sector behoort tot de subtop. In het onderzoek werden de prestaties van landen op het gebied van negen sectoren met elkaar vergeleken. Nederland doet het op het gebied van onderwijs beter dan gemiddeld. De prestaties op de terreinen zorg en veiligheid blijven echter achter bij het gemiddelde.

In dit hoofdstuk wordt gekeken wat Nederland kan leren van andere Europese landen die op deze drie terreinen beter presteren. In het algemeen is het niet zinvol om het systeem van een succesvol land te kopiëren. Vaak spelen landenspecifieke omstandigheden en historisch gegroeide zaken een dusdanig belangrijke rol, dat het onmogelijk is om een systeem over te nemen. De beste aanpak is om binnen het eigen systeem te kijken of alle succesfactoren aanwezig zijn en of deze optimaal worden ingezet. In dit hoofdstuk wordt gekeken welke succesfactoren op het gebied van zorg, onderwijs en veiligheid in Nederland nog afwezig zijn of op een betere manier kunnen worden ingezet.

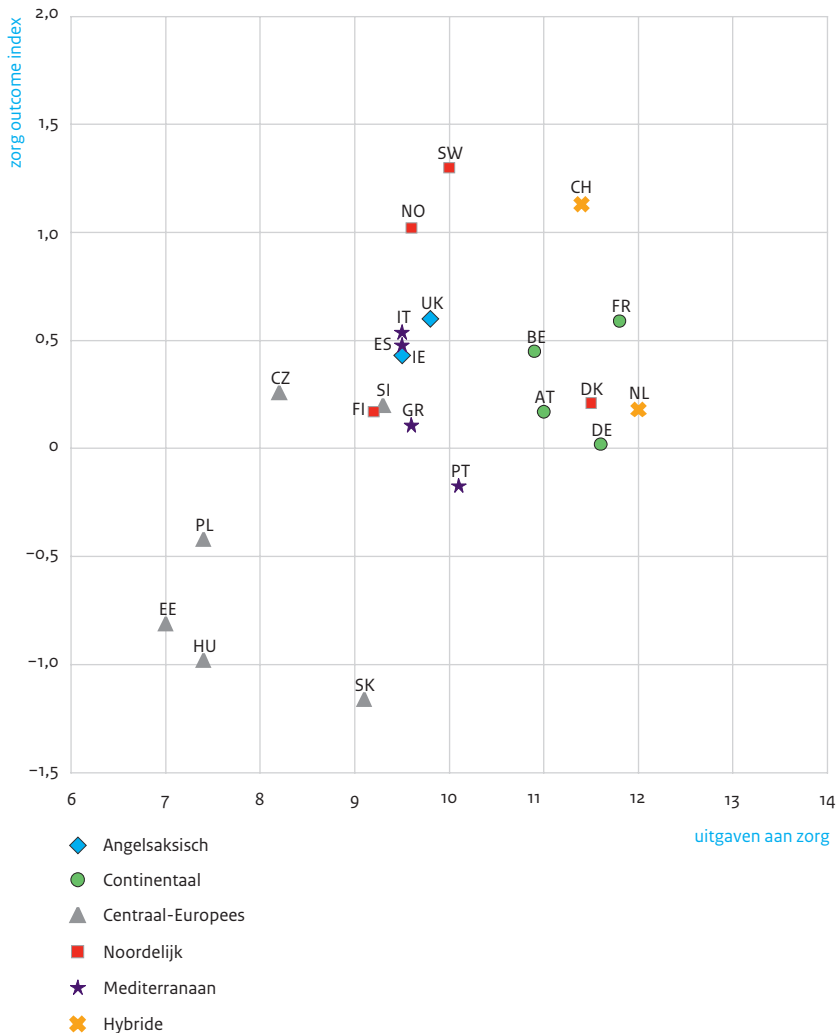
2.1 Zorg

Hoe staat Nederland er internationaal gezien voor?

Figuur 2.1 laat de relatie zien tussen de uitgaven aan zorg in 22 Europese landen en de prestaties, gemeten door een gemiddelde score op levensverwachting, gezonde levensverwachting en kindersterfte. De figuur laat zien dat Nederland in vergelijking met andere landen relatief veel geld uitgeeft aan de zorg (zie ook Donders en De Kam 2012). In 2009 liggen de totale zorguitgaven op 12% van het bruto binnenlands product, terwijl dit in

Figuur 2.1

Uitgaven aan zorg en zorg outcome index, 2009 (in percentage van het bbp en indexscores)



Bron: Jonker (2012: 154)

Europa op gemiddeld 10% ligt.¹ Vooral de uitgaven aan (intramurale) gehandicaptenzorg en intramurale ouderenzorg liggen in Nederland een stuk hoger dan in de meeste andere Europese landen (Jonker 2012: 129).

Bij de *cure* (zorg gericht op genezing) is er vooral sprake van een toename van de hoeveelheid geleverde zorg, terwijl bij de *care* (zorg gericht op verzorging) vooral de groei van de kostprijs zorgt voor een toename van de totale kosten (Eggink et al. 2012).

Tegenover de uitgaven aan zorg staan de opbrengsten. Bezien vanuit het perspectief van de burger gaat het hierbij om het gemiddelde gezondheidsniveau. De gezondheid van de bevolking kan op verschillende manieren worden gemeten. Drie voorbeelden hiervan zijn gemiddelde levensverwachting, gezonde levensjaren als percentage van de levensverwachting en kindersterfte.

De gemiddelde levensverwachting is in Nederland met 80,6 jaar iets hoger dan gemiddeld in Europa (79,4). De (resterende) levensverwachting voor 65-jarige mannen en vrouwen in Nederland is met respectievelijk 17,0 en 20,5 maar net iets hoger dan gemiddeld (16,7 en 20,2).² Het percentage gezonde levensjaren bij geboorte ligt in Nederland met 75 iets onder het gemiddelde van 77. Voor 65-plussers ligt het percentage nog te verwachten gezonde levensjaren overigens wel boven het gemiddelde, met respectievelijk 49,5 en 54,1 voor vrouwen en mannen tegenover 43,3 en 51,6 gemiddeld in Europa.³ In Nederland is de kindersterfte in 2009 4,7 per 1000 levendgeborenen, vrijwel in lijn met het Europees gemiddelde (4,8 per 1000 levendgeborenen).

Wat is het probleem?

De zorguitgaven in Nederland zijn relatief hoog, terwijl er hier nog relatief weinig sprake is van vergrijzing. Dit is zorgelijk, aangezien door de vergrijzing het beroep op zorg alleen maar verder zal toenemen. Vooral het feit dat Nederland veel geld uitgeeft aan (dure) intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg maakt ons kwetsbaar. Naast deze hoge uitgaven lijkt het erop, gezien het relatief lage percentage gezonde levensjaren, dat de gezondheid van Nederlanders op bepaalde terreinen achterblijft.

Wat wordt eraan gedaan?

Om het beroep op intramurale zorg in de hand te houden, wordt er in Nederland steeds meer ingezet op zorg thuis. De extramuralisering sluit ook aan bij de behoefte van zorgontvangers, die graag zo lang mogelijk thuis willen blijven wonen. Ook is men bezig om bij intramurale zorg een onderscheid te maken naar zorg- en woonkosten. Vooral op het gebied van woonkosten wil men een grotere (financiële) bijdrage van zorggebruikers vragen.

Wat kan Nederland leren van andere landen?

In de meeste andere Europese landen wordt meer ingezet op zorg thuis en is de groep die in aanmerking komt voor zorg kleiner. Hoewel er zoals hiervoor is aangegeven in Nederland steeds meer wordt ingezet op extramuralisering, valt hier mogelijk nog meer te winnen. Ook is de doelgroep die zorg ontvangt mogelijk te ruim gedefinieerd. De toename van het zorggebruik in Nederland is vooral toe te schrijven aan het gebruik van lichtere

vormen van zorg door personen die in andere landen vaak geen recht op zorg zouden hebben.

Daarnaast betalen we in Nederland relatief weinig eigen bijdragen. Van eigen bijdragen is bekend dat ze een remmend effect hebben op het gebruik van zorg, en daarmee op de totale zorgkosten (Starmans 1998). Eigen bijdragen vormen in Nederland slechts 6% van alle zorguitgaven, terwijl dit in de Europese landen op gemiddeld 17% ligt. Het enig andere land in Europa waar de eigen bijdragen ook minder dan 10% van de totale zorguitgaven uitmaken, is Frankrijk (met 7%). De hoogste aandelen eigen bijdragen zijn te vinden in Zwitserland (30%) en Portugal (27%). De keerzijde van eigen bijdragen is dat de toegankelijkheid in het geding kan komen als de eigen bijdragen te hoog zijn (Abram et al. 1983). Dit blijkt bijvoorbeeld in Portugal een probleem te zijn. In Zwitserland is dit minder het geval, mogelijk omdat de bevolking er gemiddeld zeer welvarend is. Aangezien de eigen bijdragen in Nederland relatief laag zijn, lijkt toegankelijkheid niet snel een probleem te worden bij een beperkte verhoging van de eigen bijdragen (zie ook Jonker 2012: 148).

Het relatief lage percentage gezonde levensjaren wordt mogelijk verklaard doordat Nederlanders een ongezondere leefstijl hebben dan gemiddeld in Europa. Er wordt in Nederland meer gerookt dan gemiddeld in Europa (28% ten opzichte van 23%). Dit geldt zowel voor mannen als vrouwen, hoewel het verschil bij mannen nog iets groter is. Daarnaast neemt het vóórkomen van obesitas de laatste jaren toe, vooral onder ouderen (Visser 2007). De gezondheid in landen als Zweden is beter, mede omdat daar veel minder wordt gerookt en minder alcohol wordt geconsumeerd. Meer inzet op (effectieve) preventieve maatregelen om de leefstijlgewoonten van mensen te veranderen kan leiden tot substantiële verbeteringen in gezondheid en een navenant lager beroep op zorg.

2.2 Onderwijs

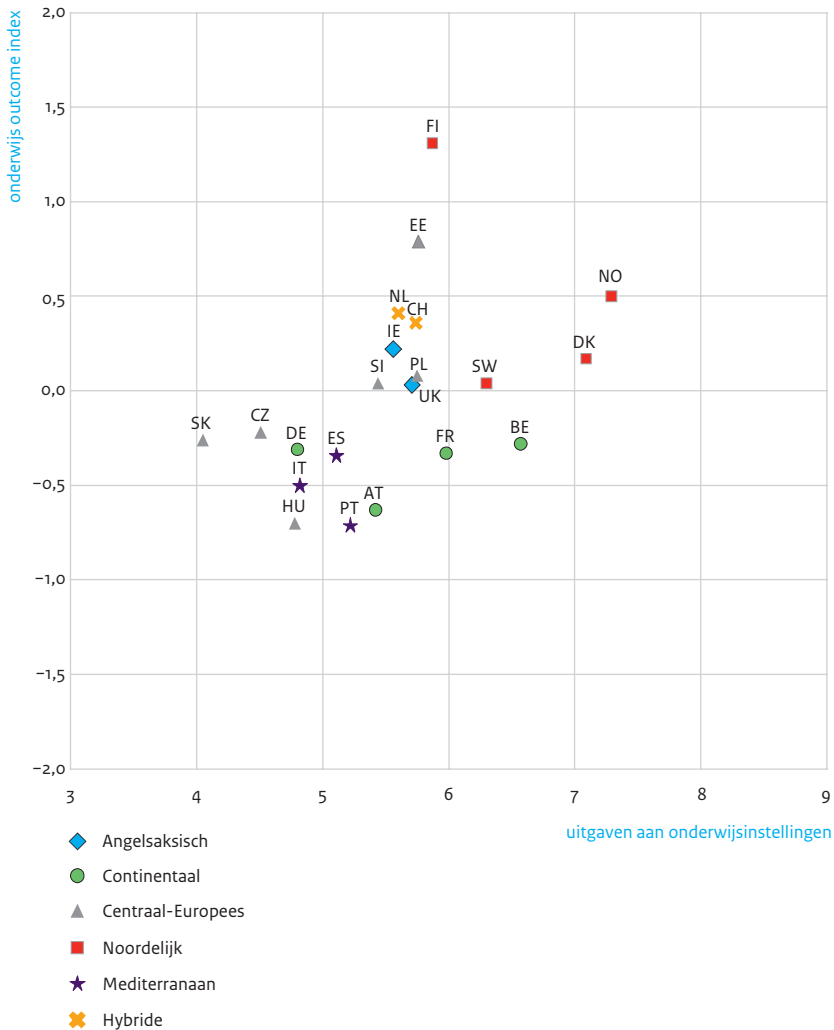
Hoe staat Nederland er internationaal gezien voor?

Het uitgavenniveau aan onderwijsinstellingen (dus exclusief studiefinanciering) ligt voor Nederland met 5,6% van het bruto binnenlands product precies op het gemiddelde van de Europese landen (zie figuur 2.2). In de verdeling tussen private en publieke middelen is het private aandeel in de totale uitgaven in Nederland met 16,4% hoger dan gemiddeld (10,9%). Het private deel bestaat uit uitgaven door huishoudens (7,3%) en overige private uitgaven (9,1%). Met name deze laatste post, die vooral uitgaven door bedrijven aan beroepsopleiding betreft, is een stuk hoger dan gemiddeld in Europa (3,9%).

Uit figuur 2.2 blijkt dat de gemiddelde uitgaven van Nederland samengaan met bovengemiddelde prestaties. De figuur laat een score zien die is samengesteld uit vier onderdelen: prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs, verschillen in resultaten tussen leerlingen van hoge en die van lage sociale klassen, het percentage jongvolwassenen zonder

Figuur 2.2

Uitgaven aan onderwijsinstellingen en onderwijs outcome index, 2008/2009 (in percentages van bbp en indexscores)



Bron: Jonker (2012: 89)

een startkwalificatie en het percentage jongvolwassenen met een diploma in het hoger onderwijs. De achterliggende gegevens laten zien dat leerlingen in het voortgezet onderwijs in Nederland betere resultaten behalen dan gemiddeld in Europa en dat de verschil-

len in scores tussen leerlingen uit lage en die uit hoge sociale klassen kleiner zijn dan gemiddeld. Ook heeft een groter percentage van de jongvolwassenen een hbo of universitaire opleiding afgerond. Het enige onderdeel waarin Nederland minder goed presteert, is het aantal jongvolwassenen zonder een startkwalificatie. Dit percentage ligt voor 25- tot en met 34-jarigen met 17,6 boven het Europees gemiddelde van 16.⁴ Een positief signaal is dat dit voor de jongere generatie (18- tot en met 24-jarigen) met 10,9% wel onder het Europees gemiddelde (12,8%) ligt. De inzet van de afgelopen jaren om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen, lijkt dus effect te hebben gesorteerd (zie ook Herweijer 2008).

Wat is het probleem?

Een punt van aandacht is echter wel dat de prestaties van leerlingen in Nederland lijken te stagneren (Van der Steeg et al. 2011). Internationaal gezien is Nederland de afgelopen jaren dan ook door verschillende landen ingehaald en behoort het niet meer tot de best presterende landen. Met name prestaties van de beste leerlingen in Nederland blijven achter bij die van de top in andere landen. In het Nederlandse schoolsysteem worden leerlingen op relatief vroege leeftijd gescheiden op basis van prestatieniveau (vmbo, havo, vwo, etc.). Uit internationaal onderzoek blijkt dat deze scheiding in het voordeel van de beste leerlingen zou moeten zijn (Rogers 1991; Schuetz et al. 2008). Dat dit in Nederland niet het geval is, duidt erop dat hier nog veel te winnen valt, bijvoorbeeld door meer aandacht te besteden aan excellente leerlingen.

Wat wordt eraan gedaan?

Zoals hiervoor is aangegeven, wordt er al langer gewerkt aan het terugdringen van schooluitval. Zo is er in 2007 een kwalificatieplicht ingevoerd die jongeren tot 18 jaar verplicht onderwijs te volgen totdat zij een startkwalificatie hebben. Ook zijn er tal van maatregelen doorgevoerd om te voorkomen dat leerlingen vroegtijdig uitstromen. Uit recente cijfers blijkt dat het aantal schoolverlaters sterk terugloopt, maar er zijn ook signalen van werkgevers en werknemers dat leerlingen steeds meer moeite hebben om een stage te vinden en daarmee het risico lopen hun opleiding niet te kunnen afronden (Wientjes en Biesheuvel 2012; FNV Jong 2012).

Om de prestaties van leerlingen te verbeteren streeft de overheid ernaar dat er meer onderwijstijd wordt besteed aan de kernvakken wiskunde, Nederlands en Engels. Dit is vastgesteld in het 'Actieplan beter presteren' dat in 2011 is gepresenteerd (OCW 2011).

Sinds een paar jaar is er ook aandacht voor de onderbenutting van getalenteerde leerlingen. Op dit moment is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) bezig om 'via experimenten vast te stellen welke methoden bijdragen aan het opsporen en ontwikkelen van excellentie/toptalent' (OCW 2012).

Wat kan Nederland leren van andere landen?

Hoewel de onderwijsprestaties van Nederland bovengemiddeld zijn, blijkt uit diverse studies dat er ook nog een aantal punten voor verbetering vatbaar is (Van der Steeg et al. 2011; Veerman 2010; Barber en Mourshed 2007). In Finland presteren excellente leerlingen op het gebied van wiskunde en lezen beter presteren dan Nederland (OECD 2010; tabel I. 2.1 en I.3.1). De onderscheidende succesfactor is hier de inzet van docenten. Finland kent een hoge mate van autonomie voor docenten, die relatief hoogopgeleid zijn. Ook ligt er geen nadruk op competitie tussen docenten en tussen scholen (er bestaan geen lijstjes met beste docenten en scholen), maar wel op samenwerking (Sahlberg 2011). De niveauverschillen tussen scholen in Finland zijn relatief klein.

Goede docenten hebben een positieve invloed op de schoolprestaties van leerlingen en vormen een belangrijke succesfactor in het onderwijs (Onderwijsraad 2011). Studenten vinden het beroep van leraar echter steeds minder aantrekkelijk. Vooral havo- en vwo-scholieren kiezen steeds minder vaak voor een opleiding aan de pabo. Het vak van leraar moet interessanter worden gemaakt, en dat heeft lang niet alleen betrekking op het salaris. Door docenten meer autonomie te geven bij het invullen van hun onderwijstaak, wordt het vak aantrekkelijker en hiervan zouden leerlingen kunnen profiteren en mogelijk ook beter kunnen gaan presteren. Een ander probleem is dat er door het lerarentekort steeds vaker onbevoegde docenten voor de klas staan. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om docenten die een ander vak geven dan waarvoor ze gekwalificeerd zijn, tweedegraads docenten die in de bovenbouw lesgeven of leraren in opleiding die al voor de klas staan. Het aantal onbevoegde docenten zou kunnen worden teruggedrongen als er meer ruimte wordt gemaakt voor het volgen van opleidingen en scholing. Docenten wijzen voornamelijk de hoge werkdruk aan als reden waarom ze daar niet aan toekomen (OECD 2009). Dit terwijl scholing een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de docenten. Ook begeleiding en monitoring van docenten leiden tot betere prestaties van leraren.

Een ander punt is dat de aansluiting tussen secundair en tertiair beroepsonderwijs nog kan worden verbeterd (Veerman 2010).

2.3 Veiligheid: inzet van politie en justitie

Hoe staat Nederland er internationaal gezien voor?

Nederland geeft 2,0% van het bruto binnenlands product uit aan veiligheid. Dit is iets meer dan gemiddeld in Europa (1,9%). Het criminaliteitsniveau in Nederland ligt wel een stuk hoger dan gemiddeld (zie figuur 2.3). In Nederland komen 34 misdrijven per 100 inwoners voor, terwijl dit aantal gemiddeld in de Europese landen 25 is.⁵ Het criminaliteitsniveau is sinds 1995 wel aanzienlijk gedaald, maar dit geldt voor vrijwel alle Europese landen.

Figuur 2.3

Uitgaven aan sociale veiligheid en gerapporteerde misdaad, 2005 (in percentages van het bbp en gewogen eenheden)



Bron: Jonker (2012: 213)

Wat is het probleem?

Het hoge criminaliteitsniveau in Nederland komt met name door het aantal fietsdiefstallen en het aantal geweldsmisdrijven. Zelfs als voor Nederland het te verwachten hoge aan-

tal fietsdiefstallen buiten beschouwing wordt gelaten, ligt het aantal door slachtoffers gerapporteerde overtredingen per 100 inwoners in Nederland nog duidelijk boven het gemiddelde. De trend in gerapporteerde misdrijven is echter wel dalend, met uitzondering van de geweldsmisdrijven. De groei in het aantal geweldsmisdrijven is moeilijk te verklaren en hangt mogelijk samen met grotere aandacht van de autoriteiten voor dit soort misdrijven, omdat een geweldsmisdrijf in toenemende mate wordt gezien als een ongewenste aantasting van de persoonlijke integriteit (Smit et al. 2012).

Wat wordt eraan gedaan?

Nederland heeft het afgelopen decennium sterk ingezet op het terugdringen van overlast en criminaliteit. Zo is door inzet op preventie (inbraakbeveiliging) het aantal vermogensmisdrijven sterk teruggelopen. Daarnaast zijn de mogelijkheden van de politie om mensen preventief te fouilleren toegenomen, kunnen er aan personen gebiedsverboden worden opgelegd en kunnen er overlastboetes worden uitgedeeld. Ook de zware criminaliteit wordt harder aangepakt via onder andere een grotere inzet op repressie (strenger straffen) en het terugdringen van recidive. In de bestuurlijke sfeer zijn de mogelijkheden ook vergroot om criminele activiteiten tegen te gaan. Zo kunnen gemeenten bedrijven en personen screenen op een crimineel verleden (Wet Bibob) en vergunningen weigeren (of intrekken) aan gelegenheden die zich inlaten met criminelen.

Wat kan Nederland leren van andere landen?

Het blijkt moeilijk om voor veiligheid kritische succesfactoren aan te wijzen. Er blijken maar weinig instrumenten aan te wijzen te zijn die een aantoonbaar effect hebben. Zo is uit internationaal onderzoek gebleken dat repressie geen effectief middel is in het terugdringen van criminaliteit. Toenemende zichtbaarheid van de politie blijkt in andere landen wel een effectief middel om criminaliteit terug te dringen (Van der Torre en Van Tuldër 2001; Urlings en Blank 2011). Nederland blijkt vergeleken met andere Europese landen relatief weinig politiepersoneel te hebben. Een toename van politiepersoneel (en dan met name van surveillerende ‘platte petten’), of een grotere inzet hierop, zou een drukkende werking kunnen hebben op het criminaliteitsniveau.

2.4 Wat Nederland kan leren van andere landen

In dit hoofdstuk is gekeken hoe Nederland er Europees gezien voor staat in de sectoren zorg, onderwijs en veiligheid. Op basis van internationaal vergelijkend onderzoek wordt gekeken op welke wijze de prestaties van Nederland op deze drie sectoren nog verbeterd kunnen worden.

De uitgaven aan zorg zijn in Nederland relatief hoog, terwijl er nog relatief weinig sprake is van vergrijzing. Vergeleken met andere landen geeft Nederland veel uit aan intramurale zorg, maar er zijn ook aanwijzingen dat de doelgroep die in aanmerking komt voor zorg erg ruim is. Meer inzet op (effectieve vormen van) preventie kan het beroep dat wordt

gedaan op zorg ook terugdringen. Bij de verdeling van de kosten zien we dat gebruikers van zorg in Nederland relatief weinig meebetalen: de eigen bijdragen zijn verhoudingsgewijs zeer laag.

Op het gebied van onderwijs is de kwaliteit van docenten een belangrijk aandachtspunt. Het beroep van docent moet aantrekkelijker worden gemaakt, bijvoorbeeld door docenten meer autonomie te geven en meer tijd en mogelijkheden te bieden om bij te scholen. Prestaties van leerlingen kunnen ook worden verbeterd door meer onderwijstijd te besteden aan kernvakken (wiskunde, Nederlands en Engels).

Het is moeilijk om voor veiligheid kritische succesfactoren te bepalen. Veel van de genoemde oplossingen, zoals een sterke inzet op repressie, blijken niet effectief te zijn. Zichtbare aanwezigheid van politie ('meer blauw op straat') blijkt wel een drukkend effect te hebben op de criminaliteit.

Noten

- 1 De 22 Europese landen die hier worden bekeken zijn België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Groot-Brittannië, Hongarije, Ierland, Italië, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Zweden en Zwitserland.
- 2 Op basis van gegevens van de OESO (OECD Health Data, Frequently requested data).
- 3 Op basis van gegevens van Eurostat (Healthy Life Years).
- 4 Zie Jonker (2012: 74-84) voor meer informatie over de onderwijsprestaties van Nederland in internationaal perspectief.
- 5 Betreft door slachtoffers gerapporteerde misdrijven uit 2005 (meest recent beschikbare jaar).

3 Visie van burgers op publieke dienstverlening

Evert Pommer, Pepijn van Houwelingen en Paul Dekker

- Meer dan de helft van de burgers denkt dat er de afgelopen jaren al is bezuinigd op zorg en onderwijs, terwijl dit in de praktijk niet het geval is geweest.
- Burgers onderschatten de uitgaven voor zorg en onderwijs en overschatten de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking en cultuur; als ze de werkelijke uitgaven kennen, bezuinigen ze meer op zorg en onderwijs en minder op ontwikkelingssamenwerking en cultuur.
- Een derde van de burgers maakt zich ongerust over de toekomstige medische zorg waarop ze kunnen rekenen; van de burgers met gezondheidsproblemen vreest de helft dat ze straks niet meer de medische zorg krijgen die nodig is.
- Burgers vinden de toegankelijkheid van de zorg erg belangrijk en willen vooral bezuinigen door efficiënter werken en het verminderen van overhead; zij zien in de praktijk veel onnodige zorg en veel ongezond gedrag en vinden dat daar wat aan gedaan moet worden.
- Stijgende AOW-uitgaven ziet men als een reëel probleem, maar verlaging van de uitkering vinden weinigen een oplossing. Er is meer steun voor belastingverhoging en nog meer steun voor beperking van de uitgaven door langer door te werken.

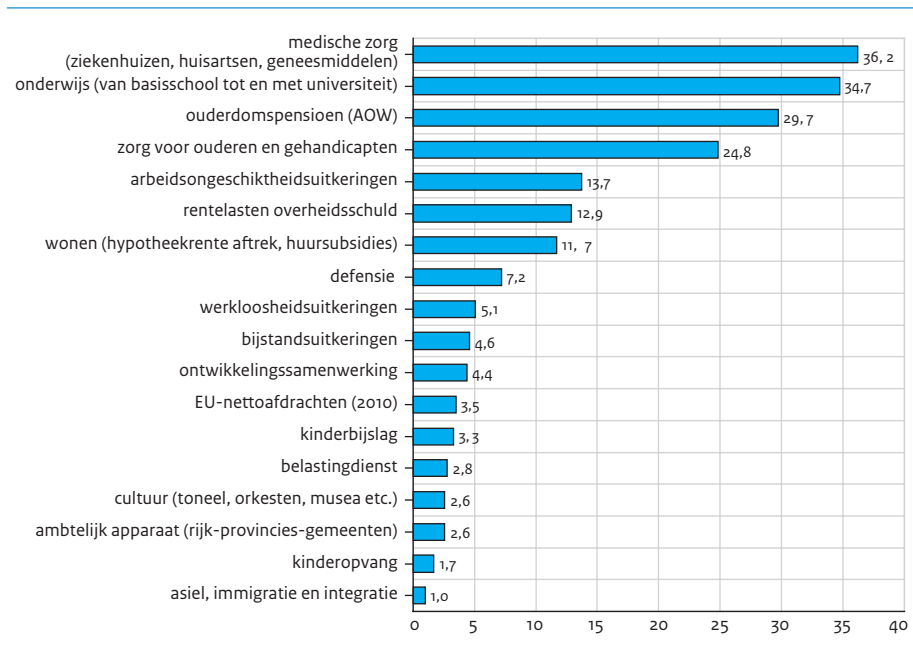
Het is niet alleen van belang om te weten hoe de overheidsuitgaven voor publieke voorzieningen zich hebben ontwikkeld en welke mogelijkheden er zijn om de toenemende uitgaven te beteugelen, het is voor politiek en beleid ook belangrijk te weten hoe de 'gewone burger' hierover denkt. Om meer inzicht te krijgen in de denkbeelden van burgers is in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) aandacht besteed aan de opvattingen van burgers over de kosten van publieke dienstverlening en de mogelijkheden om die beheersbaar te houden. Zowel in de enquête onder bijna 1200 burgers als in de vier focusgroepen van het derde kwartaal van 2012 is aandacht besteed aan de betaalbaarheid van twee belangrijke voorzieningen: de zorg en de AOW (Dekker et al. 2012).

3.1 Bezuinigingen volgens de burger

De uitgaven voor publieke dienstverlening zijn in de periode 1995-2009 jaarlijks gemiddeld 1 procentpunt meer gestegen dan de waarde van wat we samen produceren: het bruto binnenlands product (bbp) (zie hoofdstuk 1). Alleen de uitgaven voor defensie zijn als aandeel in het bbp minder hard gestegen. Vooral de uitgaven voor zorg en welzijn leggen een steeds groter beslag op het bbp door een jaarlijkse uitgavengroei die 2 procentpunt hoger uitkomt dan de groei van het bbp.

Figuur 3.1

Overheidsuitgaven aan enkele voorzieningen in 2011 (× mld. euro)

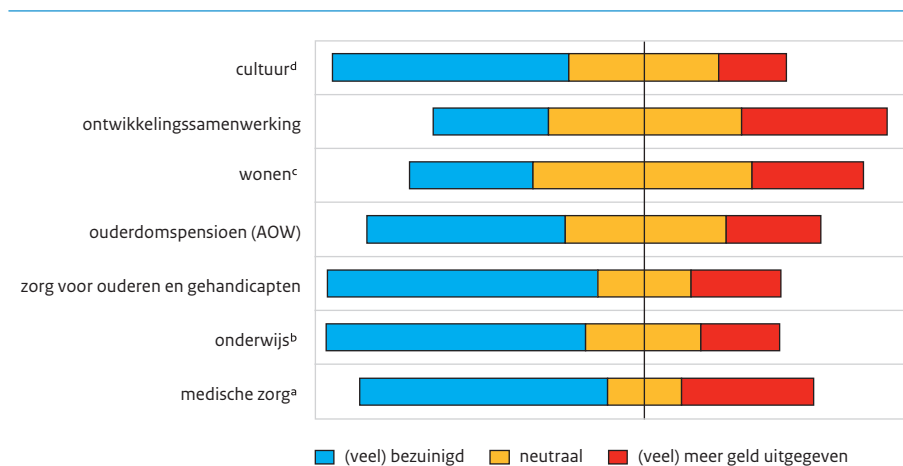
Bron: http://www.prinsjesdag2011.nl/miljoenennota/huishoudboekje_van_nederland

De overheidsfinanciën zijn behoorlijk uit balans geraakt en omvangrijke aanpassingen van inkomsten en/of uitgaven lijken onvermijdelijk. Als de burger het voor het zeggen zou hebben, bezuinigt de overheid vooral op ontwikkelingshulp, defensie, bijdragen aan Europa, kunst en ambtenaren. Met deze posten kunnen echter geen omvangrijke bezuinigingen worden gerealiseerd, tenzij zij (nagenoeg) geheel worden geschrapt (zie figuur 3.1). Voor de burger liggen bezuinigingen moeilijker op posten waaraan de overheid veel geld uitgeeft, zoals zorg, onderwijs, veiligheid en het ouderdomspensioen (Den Ridder et al. 2011: 9 e.v.). Naast het schrappen van taken denkt de burger vooral dat de dienstverlening veel efficiënter zou kunnen. Als de burger naar bezuinigingsmogelijkheden wordt gevraagd, pleit hij vooral voor efficiënter werken en minder overhead. Biedt dat echter voldoende soelaas, en welke bezuinigingen achten burgers verder mogelijk in de publieke dienstverlening?

Het is voor politici en beleidsmakers al lastig om te bezuinigen op de overheidsuitgaven, laat staan voor burgers. Daarom hebben we het aantal keuzemogelijkheden voor respondenten beperkt tot zeven voorzieningen en hebben we verder ingezoomd op de grootste twee voorzieningen: de AOW en de zorg. De zeven posten waarvoor respondenten een

Figuur 3.2

In hoeverre heeft de overheid naar uw mening de afgelopen twintig jaar bezuinigd, niet bezuinigd of meer uitgegeven?



a Ziekenhuizen, geneesmiddelen, huisartsen, GGZ. b Van basisschool tot en met universiteit. c Hypotheekrenteaftrek en huursubsidie. d Toneel, orkesten, musea, enzovoort.

Bron: SCP, COB 2012/3

bezuinigingsvoorkeur moesten uitspreken betreffen vijf van de zes grootste uitgavenposten in figuur 3.1. Aan deze uitgaven zijn twee relatief kleine posten toegevoegd, die vaak als bezuinigingskandidaten worden genomineerd: cultuur en ontwikkelingssamenwerking. De vijf genoemde grote uitgavenposten nemen bijna 70% van alle uitgaven in figuur 3.1 voor hun rekening. De uitgavenposten in figuur 3.1 beslaan op hun beurt weer circa tweederde deel van alle overheidsuitgaven in 2011 (200 mld. van de 300 mld. euro).

3.2 Wat denken burgers over bezuinigingen in het recente verleden

De bezuinigingsvoorkeuren van burgers worden mogelijk mede bepaald door het beeld dat ze hebben van de mate waarin de overheid reeds op publieke voorzieningen heeft bezuinigd. Daarom is in de enquête de vraag voorgelegd of burgers vinden dat er al veel op publieke dienstverlening is bezuinigd en op welke voorzieningen dan.

De uitkomsten zijn opmerkelijk (figuur 3.2). Meer dan de helft van de respondenten denkt dat er de afgelopen jaren is bezuinigd op de (medische) zorg en circa 20% denkt zelfs dat daarop veel is bezuinigd. Daar staat wel tegenover dat een kleine 10% van de respondenten denkt dat er veel meer geld aan zorg is uitgegeven. Bij de zorg is er meer dan bij andere voorzieningen een onderscheid tussen een grote groep burgers die het idee hebben dat er

(veel) is bezuinigd tegenover een kleine groep die denkt dat er juist (veel) meer is uitgegeven. Inderdaad zijn de zorguitgaven, gecorrigeerd voor de inflatie, de afgelopen jaren fors gestegen (zie ook hoofdstuk 1). Uitgedrukt als aandeel van het bbp zijn de zorguitgaven de afgelopen twintig jaar met 1,9% (voor medische zorg) respectievelijk 1,6% (voor zorg voor ouderen en gehandicapten) per jaar toegenomen. Deze stijging is niet te verklaren uit veranderingen in de gezondheidstoestand van de bevolking, die slechts bescheiden is toegenomen (Van der Horst et al. 2011).

Bij onderwijs denkt ook iets meer dan de helft van de burgers dat hier de afgelopen jaren (veel) op is bezuinigd, terwijl dit voor het basis- en voortgezet onderwijs zeker niet het geval is. In deze sectoren zijn de uitgaven als aandeel van het bbp, bij nagenoeg gelijk blijvende leerlingaantallen, de afgelopen vijftien jaar met 1,6% respectievelijk 1,3% per jaar gestegen (Kuhry en De Kam 2012). Ook de uitgaven voor het hoger onderwijs zijn de afgelopen jaren met circa 2,5% per jaar gestegen, maar hier staan tevens stijgende studentenaantallen tegenover in dezelfde orde van grootte (Pommer en Eggink 2010). Bij cultuur overheerst ook het bezuinigingsbeeld, evenals bij de AOW. Deze beelden zijn mogelijk beïnvloed door recente besluiten van het kabinet Rutte ter beperking van de betreffende uitgaven. Voorheen zijn de betrokken uitgaven in relatie tot het bbp nagenoeg op gelijk niveau gebleven. Zo zijn de AOW-uitgaven de afgelopen twintig jaar met een reële groei van 1,7% per jaar iets onder de groei van het bbp uitgekomen. Bij ontwikkelingssamenwerking en bij wonen is er een relatief grote groep die denkt dat er weinig is veranderd, wat spoort met de werkelijke ontwikkelingen. Bovendien zijn er ongeveer evenveel respondenten die denken dat er (veel) meer of (veel) minder is uitgegeven.

3.3 Als burgers het voor het zeggen zouden hebben

In de enquête is gevraagd om aan te geven hoe een bezuiniging van 10% van de totale uitgaven over de zeven posten verdeeld moet worden. Omdat burgers vaak niet weten hoeveel de overheid uitgeeft aan de verschillende voorzieningen, zijn de respondenten in twee groepen verdeeld: een groep (A) die informatie kreeg over de hoogte van de overheidsuitgaven aan de zeven geselecteerde voorzieningen in 2011, en een groep (B) die deze informatie niet kreeg, maar zelf moest schatten hoeveel de overheid aan de betrokken voorzieningen uitgaf. We duiden deze groepen verder aan als ‘geïnformeerde bezuinigers’ respectievelijk ‘schattende bezuinigers’ (zie kader). Het ging daarbij niet om de absolute uitgaven maar om de relatieve uitgaven, uitgedrukt in procenten van het totaal.

Geïnformeerde en schattende bezuinigers

Aan alle geënquêteerden hebben we gevraagd aan te geven op welke overheidsposten (wonen, zorg, onderwijs, enzovoort) er bezuinigd zou moeten worden en hoeveel dat dan zou moeten zijn om de totale overheidsuitgaven met 10% te kunnen verminderen. De helft kreeg daarbij ter ondersteuning een overzicht aangeboden met de huidige verdeling van de overheidsbegroting over de verschillende

Tabel 3.1

Bezuinigingsvoorkeuren van burgers, 2012 (10% gedwongen reductie)^e

overheidsuitgaven	feitelijke uitgaven in 2011 (× mrd euro)	feitelijke uitgaven in 2011 (in %)	geschatte uitgaven in 2011 (% groep B)	groep A: geïnfor- meerde bezuinigers	groep B: schattende bezuinigers
medische zorg ^a	36,2	24,9	23,1	-1,9	-1,7
onderwijs ^b	35,6	24,5	18,1	-1,5	+0,1
ouderdomspensioen (AOW)	29,7	20,4	16,5	-1,6	-0,8
zorg voor ouderen en gehandicapten	25,2	17,3	15,1	-0,7	0,0
wonen ^c	11,7	8,1	13,3	-2,2	-2,8
ontwikkelingssamenwerking	4,4	3,0	6,9	-1,4	-2,9
cultuur ^d	2,6	1,8	7,0	-0,6	-2,0
totaal	145,4	100,0	100,0	-10,0	-10,0

a Ziekenhuizen, geneesmiddelen, huisartsen, GGZ.

b Van basisschool tot en met universiteit.

c Hypotheekrenteaf trek en huursubsidie.

d Toneel, orkesten, musea, enzovoort.

e Zie tekstkader.

Bron: SCP, COB 2012/3; n = 239 (schattende bezuinigers), n = 337 (geïnformeerde bezuinigers)

uitgavenposten. Deze groep – we zullen ze de *geïnformeerde bezuinigers* noemen – hoefde dus slechts aan te geven hoeveel er op welke posten bezuinigd zou moeten worden. De andere groep – de schattende bezuinigers – moest eerst zelf een schatting van de overheidsbegroting maken, alvorens op basis van deze schatting met bezuinigingsvoorstellen te kunnen komen. Beide vragen bleken moeilijk te beantwoorden en vooral bij de vraag waarbij men eerst een schatting moest geven, kozen veel respondenten voor de antwoordmogelijkheid ‘ik weet het niet’. Een aantal andere respondenten bleek de vragen ook niet goed te hebben begrepen en die laten we ook buiten beschouwing. Uiteindelijk hebben we 337 geïnformeerde bezuinigers (van de 599 die als zodanig werden benaderd) en 239 schattende bezuinigers (van de 596) overgehouden. Deze selecties zijn niet representatief voor de gehele bevolking, maar waarschijnlijk wel een redelijke afspiegeling van wie zich in het leven van alledag over dit soort kwesties uit.

Veel mensen hebben moeite om zich een voorstelling van de uitgaven te maken (groep B). Dit geldt vooral voor ouderen (67% geen mening), lageropgeleiden (76%) en vrouwen (63%). Tegenover een onderschatting van de werkelijke overheidsuitgaven voor zorg en vooral onderwijs staat een forse overschatting van de overheidsuitgaven voor ontwikkelingssamenwerking en vooral cultuur. Burgers hebben ook grote moeite om de ‘bezuinigingsvraag’ te beantwoorden. Bij de geïnformeerde bezuinigers bedraagt de non-respons 36%, bij de schattende bezuinigers loopt de non-respons zelfs op tot 53%. De belangrijkste conclusie is dan ook dat burgers het lastig vinden om bezuinigingsvoorkeuren te kwantificeren, zeker wanneer ze geen idee hebben van de hoogte van de uitgaven.

Een tweede conclusie is dat als er bezuinigd moet worden de medische zorg bij beide groepen een belangrijke kandidaat is (tabel 3.1). Dat is duidelijk minder het geval bij de zorg voor ouderen en gehandicapten, waarop slechts in beperkte mate wordt bezuinigd als we burgers 'dwingen' tot forse bezuinigingen. Opmerkelijk is ook dat vooral bij 'wonen' een grote duit in het bezuinigings'zakje' wordt gedaan. De hypotheekrenteaftrek en de huurtoeslag blijven bij de burgers niet buiten schot. Opmerkelijk is verder dat als respondenten weten hoeveel werkelijk aan grote uitgavenposten als zorg, onderwijs en de AOW wordt uitgegeven, ze eerder geneigd zijn om ook hier het bezuinigingsmes in te zetten. De beduchtheid voor bezuinigingen heeft dus mede te maken met het feit dat burgers niet weten dat deze posten ons veel geld kosten. Bij cultuur en ontwikkelingssamenwerking geldt juist het omgekeerde: als burgers worden geïnformeerd over het relatief lage uitgavenniveau deinzen ze duidelijk terug om hier het bezuinigingsmes in te zetten.

3.4 Betaalbaarheid van de AOW en de medische zorg

De vergrijzing van de bevolking zorgt ervoor dat de kosten van de Algemene Ouderdomswet (AOW) zonder ingrepen van de overheid zullen oplopen van bijna 5% van het bbp in 2010 naar 8,5% van het bbp in 2040 (TK 2012b). Ook de kosten van de zorg zullen oplopen, van ruim 13% van het bbp in 2010 naar 22% in 2040, als de historische trend doorzet (Van der Horst et al. 2011). Daarom is in de enquête en in de vier focusgroepen dieper ingegaan op de toekomstige betaalbaarheid van deze twee belangrijke posten: de AOW en de zorg. Volgens berekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal het aantal 65-plussers oplopen van 2,7 miljoen in 2010 naar 4,6 miljoen in 2040 (CBS, Statline). Voor een belangrijk deel komt dit doordat ouderen steeds langer leven. Bij de invoering van de AOW in 1957 hadden vrouwen bij het bereiken van hun 65e jaar nog gemiddeld zestien jaar te leven en mannen nog ruim veertien jaar. Dat is nu opgelopen tot ruim 21 jaar bij vrouwen en achttien jaar bij mannen, een toename van 30% aan extra levensjaren. Deze trend zal verder doorzetten, waardoor de AOW een steeds groter beslag op de collectieve uitgaven zal leggen.

Ook de zorg zal zonder extra maatregelen een steeds groter beslag op de collectieve uitgaven leggen. Het beeld wordt nog veel ongunstiger, van 22% in 2040 naar 31% van het bbp in 2040, als we niet de kostenontwikkeling in de afgelopen 30 jaar, maar de kostenontwikkeling in de afgelopen tien jaar als uitgangspunt zouden nemen. Dit is de periode waarin we zijn overgegaan van een aanbodgestuurd naar vraaggestuurd zorgstelsel, waarbij het wegwerken van een voorheen niet gehonoreerde vraag ook een rol heeft gespeeld.¹ De vergrijzing van de bevolking speelt bij de zorg een veel minder grote rol dan bij de AOW: bij de geneeskundige zorg heeft de vergrijzing de afgelopen jaren slechts 15% bijgedragen aan de kostenontwikkeling en bij de verzorging en verpleging is dat de helft (Pommer en Eggink 2010). Bij de geneeskundige zorg draagt vooral de toename van het aantal patiënten, het aantal behandelingen en de prijs van deze behandelingen bij aan de kostenontwikkeling.

Tabel 3.2

Aantal mensen dat zich veel zorgen maakt over toekomstig pensioen en toekomstige zorg, 2012 (in procenten)

	totaal	niet zo tevreden over eigen gezondheid ^a	niet zo tevreden over eigen financiële situatie	heeft weinig opleiding genoten
persoon maakt zich (tamelijk) veel zorgen dat hij/zij in de toekomst als gepensioneerde onvoldoende inkomen zal hebben	19	30	37	23
persoon maakt zich (tamelijk) veel zorgen dat hij/zij in de toekomst niet meer de medische zorg zal krijgen die nodig is	31	49	51	39

a Onder 'niet zo tevreden' wordt verstaan een (rapport)cijfer van een 6 of lager.

Bron: SCP, COB 2012/3; 1186 > n < 1194

Vanwege de oplopende kosten van zorg en pensioen hebben we de deelnemers aan de enquête gevraagd of ze zich zorgen maken over hun toekomstige zorg en hun toekomstig pensioen (tabel 3.2). Ongeveer een derde deel van de respondenten geeft aan zich (tamelijk) veel zorgen te maken over de mogelijkheid dat ze in de toekomst niet meer de medische zorg zullen krijgen die nodig is. Deze zorgen komen meer voor bij mensen die worstelen met hun gezondheid of financiële situatie, van wie ongeveer de helft zijn veront-rusting hierover uitspreekt. Mensen maken zich iets minder druk over de toekomst van hun pensioen, hoewel hier ook een vijfde deel zijn zorgen uit. Ook hier zijn de zorgen groter bij mensen die slecht oordelen over hun gezondheid of financiële situatie.

Uit de focusgroepgesprekken blijkt dat de deelnemers veel duidelijker voor ogen hebben wat het probleem is met de AOW dan met de zorg: 'de babyboom generatie komt eraan' en 'we worden steeds ouder'. De recente kabinetsmaatregel om de AOW-leeftijd te verhogen wordt betrekkelijk gelaten aanvaard, hoewel mensen erg onzeker zijn over de toekomst en bij sommigen zelfs een doemscenario opkomt ('ik zie het wel gebeuren dat ik tot mijn 82ste moet werken'). Bovendien wordt iedereen er te zijner tijd mee geconfronteerd. Bij de zorg speelt dat een veel minder grote rol. Daar is sprake van grote individuele risico's die je niet zelf kunt dragen ('het kan niet zo zijn dat als je de pech hebt om ziek te worden of een ongeluk te krijgen, je daar zelf voor moet betalen').

Ondanks de zorgen die leven in de samenleving, hebben wij de respondenten de vraag voorgelegd op welke wijze zij zouden bezuinigen op de zorguitgaven en de AOW-uitgaven als dat onvermijdelijk zou zijn. Hieruit moeten relatieve voorkeuren blijken.

Tabel 3.3a

AOW: als gekozen moet worden uit de volgende drie ingrepen, welke heeft dan uw voorkeur, 2012 (in procenten)

	totaal	niet zo tevreden over eigen gezondheid	niet zo tevreden over eigen financiële situatie	heeft weinig opleiding genoten
We gaan allemaal meer belasting betalen om de stijgende AOW-lasten te betalen.	26	26	27	28
De AOW-uitkering gaat omlaag; mensen moeten meer sparen als ze oud zijn of dan rondkomen met minder geld.	14	8	12	12
De AOW-leeftijd gaat (verder) omhoog; mensen moeten langer blijven werken.	39	35	34	31
Ik weet het niet.	22	31	27	29
totaal	100	100	100	100

Bron: SCP, COB 2012/3; n = 536, 563, 565

In het algemeen staan er drie opties open om de uitgavenstijging te beperken: 1) we laten de uitgaven stijgen en betalen met ons allen meer premie en belasting, 2) de overheid beperkt de dienstverlening (lagere AOW-uitkering, uitgekleeft zorgpakket), of 3) burgers moeten zelf meer doen of betalen (langer doorwerken voor je AOW krijgt, hoger eigen risico in de zorg). Deze opties zijn zowel voorgelegd in een enquête die onder burgers is gehouden als aan vier focusgroepen die hierover konden discussiëren.

Zoals gebruikelijk zijn de meningen verdeeld, maar toch zijn er relevante verschillen bij gemaakte keuzen. Bij de AOW kiezen de meeste mensen voor het verhogen van de AOW-leeftijd en kan de verlaging van de uitkering op weinig sympathie rekenen (tabel 3.3a). Ruim een vijfde van de respondenten heeft hierover geen mening. Er zijn nauwelijks verschillen naar zelfbeoordeelde gezondheid en financiële situatie.

Bij de vraag naar bezuinigingsopties bij de medische zorg blijkt de verhoging van het eigen risico op weinig steun te kunnen rekenen (tabel 3.3b). Dan kiest men liever voor hogere premies of hogere belastingen om de stijgende zorglasten te betalen (33%) of voor een uitdunning van het pakket (28%). Opmerkelijk bij beide bezuinigingsvragen is opnieuw dat circa een kwart van de mensen daarover geen uitspraak kan of wil doen. Ook hier zijn er overigens nauwelijks verschillen tussen mensen die hun gezondheid of financiële situatie als slecht dan wel goed beoordelen. Wel zijn respondenten die ontevreden zijn over hun gezondheid minder geporteerd voor een uitgedund pakket. Onder die groepen zijn er nog meer mensen die daarover geen uitspraak kunnen doen.

Tabel 3.3b

Medische zorg: als gekozen moet worden uit de volgende drie ingrepen, welke heeft dan uw voorkeur, 2012 (in procenten)

	totaal	niet zo tevreden over eigen gezondheid	niet zo tevreden over eigen financiële situatie	heeft weinig opleiding genoten
We gaan allemaal steeds meer belasting en premies betalen om de stijgende zorglasten te betalen.	33	32	37	30
Steeds minder behandelingen en geneesmiddelen worden (helemaal) vergoed; men krijgt die niet meer of men moet daarvoor meer zelf gaan betalen of zich ervoor bijverzekeren .	28	18	22	22
Het eigen risico voor het hele pakket gaat steeds verder omhoog.	13	15	11	15
Ik weet het niet.	26	36	31	33
totaal	100	100	100	100

Bron: SCP, COB 2012/3; n = 628-630

Uit de gesprekken in de focusgroepen blijkt dat het ook lastig is om een afgewogen keuze te maken. Mensen kunnen de gevolgen niet goed overzien en redeneren daarom vaak vanuit hun eigen situatie. Maken we de balans op dan overheerst het gevoel dat de solidariteit niet ter discussie staat en de toegankelijkheid van de zorg gewaarborgd moet blijven. Mensen willen soms zelf ook keuzes maken, bijvoorbeeld met betrekking tot het pakket waarvoor ze verzekerd willen zijn of het eigen risico dat ze willen dragen. Men wil liever niet meebetalen aan ‘onnodig zorggebruik’ of ‘ongezond gedrag’ van anderen. Het zorgstelsel zelf wordt door niemand ter discussie gesteld. Wel heeft men twijfels over de marktwerking in de zorg (J. ter Berg en Y. Schothorst 2012). Vooral de lagere en middeninkomens zien weinig in marktwerking in de zorg.

3.5 Wat wil de burger het nieuw te vormen kabinet vooral meegeven

Wij hebben de respondenten ook de vraag voorgelegd wat de belangrijkste taak van het nieuwe kabinet zou moeten zijn: wat zien zij als de belangrijkste problemen en wat zou het nieuwe kabinet hieraan moeten doen?

De drie trefwoorden die respondenten vaak noemt voor de politieke agenda in Den Haag zijn ‘zorg voor ouderen’, ‘onderwijs’ en ‘gezondheidszorg’, nagenoeg even vaak als ‘economie’ en ‘werkgelegenheid’. Deze onderwerpen worden bevestigd in ander (Europees) onderzoek: economie, zorg en sociale zekerheid prijken daarbij bovenaan (Eurobarome-

ter mei 2012). Zorg en sociale zekerheid worden niet in andere vergelijkbare landen genoemd, daar wordt vooral werkloosheid als belangrijkste probleem genoemd. Burgers vinden vooral dat de politici daadkrachtig aan de slag moeten: ze verlangen een kabinet met visie dat snel aan de slag gaat. Voorts bestaat bij nogal wat mensen de indruk dat het kabinet niet goed (meer) weet wat er bij de gewone man leeft en vormen vooral de hoge salarissen van bestuurders een bron van ergernis. In het verlengde hiervan blijkt de kritiek bij de burgers op de 'bonus- en graaicultuur' aan de top van de bedrijven bepaald nog niet verstomd.

Problemen die de burgers regelmatig noemen en die door de politiek moeten worden aangepakt, zijn:

- Economie en overheidsfinanciën op orde brengen: het lijkt erop dat mensen zo langzamerhand hun geduld met de economische crisis gaan verliezen, die inmiddels al haar vijfde jaar is ingegaan.
- Bezuinigingen zijn wenselijk, maar met mate: 65% ziet het nut in van bezuinigen op de overheidsuitgaven, maar ze waarschuwen tegen al te snelle en rigoureuze ingrepen. Men wil veelal vasthouden aan het bestaande niveau van zorg en onderwijs, waarop dus op een 'slimme manier' bezuinigd moet worden.
- Geen grotere kloof tussen arm en rijk: 65% is van mening dat de kloof tussen arm en rijk te groot is geworden en 85% is het eens met de stelling dat het in Nederland steeds meer 'ieder voor zich' aan het worden is.
- Liever minder dan meer Europa: bijna 50% van de burgers vindt dat er te veel macht naar Europa gaat; het nieuwe kabinet moet vooral voor de belangen van Nederland opkomen en zich daarbij niet te veel aan Brussel gelegen laten liggen.

Ten slotte ligt de lengte van de vorige formatie bij velen nog vers in het geheugen. Burgers vinden dat er haast moet worden gemaakt met het formeren van een nieuw kabinet, een kabinet dat vervolgens voortvarend aan de slag moet gaan.

3.6 Slotbeschouwing

De komende jaren staan ons vermoedelijk grote bezuinigingen op de overheidsuitgaven te wachten. Het is dan belangrijk om te weten of deze bezuinigingen op draagvlak in de bevolking kunnen rekenen. Zien burgers het nut van bezuinigingen in en als er bezuinigd moet worden, op welke wijze zouden zij dat dan doen. Wat meteen opvalt als we bij burgers te rade gaan, is dat zij het gevoel hebben dat er al flink is bezuinigd op de publieke uitgaven. Zo denkt meer dan de helft van de respondenten dat er de afgelopen jaren al flink is bezuinigd op de uitgaven voor zorg en onderwijs, terwijl dat aantoonbaar niet het geval is. Dit maakt op zichzelf het draagvlak voor ingrijpende bezuinigingen lastig. Zeker omdat burgers sectoren als zorg en onderwijs graag willen ontzien en als er al bezuinigd moet worden, dit vooral gezocht moet worden in efficiënter werken en minder management. Burgers hebben vaak een verkeerd beeld van wat voorzieningen werkelijk kosten.

Zo worden de uitgaven voor zorg en onderwijs onderschat en voor ontwikkelingssamenwerking en cultuur overschat. Burgers die beter op de hoogte zijn van de werkelijke uitgaven zijn geneigd om meer te bezuinigen op zorg en onderwijs en minder op ontwikkelingssamenwerking en cultuur. Opmerkelijk is verder dat burgers de subsidies op wonen sterk willen verminderen. Het gaat hier niet alleen om de huurtoeslag maar ook om het belastingvoordeel van de hypotheekrenteaftrek. Dit betekent dat er draagvlak is voor veranderingen op de woningmarkt (zie hoofdstuk 8).

Voor deze rapportage is wat dieper ingegaan op de zorg en de AOW. Burgers zijn meer ongerust over de toekomst van de zorg dan die van de AOW. Vooral mensen met een slechte gezondheid denken dat ze in de toekomst niet meer de medische zorg zullen krijgen die nodig is. Bezuinigingen op de zorg kunnen daarom op weinig steun rekenen, zeker als dat ten koste gaat van de toegankelijkheid. Daarom zoeken burgers het vooral in efficiënter werken en het verlenen van minder onnodige zorg, en niet in hogere eigen risico's of uitdunning van het verzekerde pakket. Burgers vinden dat het geld in de zorg beter besteed kan worden. Zij willen niet opdraaien voor onnodig zorggebruik en ongezond gedrag.

Noot

- 1 Aanbodgestuurde stelsels zijn doorgaans goedkoper dan vraaggestuurde stelsels, maar leveren doorgaans wel minder kwaliteit en meer wachttijd op.

4 Visie van burgers op Europa

Paul Dekker en Josje den Ridder

- Nederlanders zijn relatief positief over de Europese Unie (EU) in vergelijking met andere Europeanen. 68% vindt het Nederlandse EU-lidmaatschap een goede zaak (EU-gemiddelde is 47%), 67% vindt dat Nederland voordeel heeft bij het lidmaatschap (EU-gemiddelde is 52%).
- Die steun voor het EU-lidmaatschap is echter niet uit te leggen als enthousiasme voor Europa. Het is eerder een blijk van acceptatie van wat economisch nu eenmaal noodzakelijk is. De hoge steuncijfers laten onverlet dat er onvrede is met de manier waarop de EU zich ontwikkelt en de manier waarop de Nederlandse politiek met de EU omgaat.
- Lageropgeleiden zijn negatiever over de EU dan hogeropgeleiden. Aanhangers van GroenLinks (GL) en Democraten 66 (D66) zijn positief over de EU, aanhangers van de Partij voor de Vrijheid (PVV) en niet-stemmers zijn de grootste tegenstanders.
- De stemming over Europa is negatiever geworden sinds het begin van de bankencrisis. Het optimisme over de toekomst van de EU, de steun voor verdere uitbreiding en het aandeel mensen dat een positief beeld heeft van de EU, zijn in 2012 lager dan in 2008.
- De crisis stelt de vanzelfsprekendheid van de economische noodzakelijkheid van de EU en de euro voor de welvaart van Nederland ter discussie. Door de crisis is de EU een prominent onderwerp in het politieke en publieke debat geworden. Dat biedt kansen voor een nieuwe, brede discussie over Nederland en de toekomst van de EU.

4.1 Europa nu echt best wel belangrijk

‘Europa’ en in het bijzonder de euro zijn belangrijke kwesties geworden in de publieke opinie en in de opstelling van burgers tegenover politiek en overheid. In de focusgroepen van ons Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) beginnen deelnemers spontaan over de EU en praten er met betrokkenheid over, terwijl het onderwerp eerder verveling opriep als de moderator er op ons verzoek over begon.

Europa begon overigens wel al eerder op te spelen in de publieke opinie, namelijk als element van de politieke onvrede die rond de eeuwwisseling manifest werd gemaakt door Fortuyn en in zekere zin cumuleerde in het referendum van 2005. De indruk is soms dat in die jaren een enorme omslag plaatsvond van een volgzone bevolking naar een volk van sceptici, of in ieder geval een land waarin de tegenstem boven alles uit is gaan klinken (Vollaard en Boer 2005). De indruk van deze omslag werkt waarschijnlijk door in de opstelling van Nederlandse politici in Europa. Politici zijn naar de burgers gaan luisteren en zouden zich daardoor in Brussel opstellen als ‘etterbakjes’ (*de Volkskrant*, 4 augustus 2012). Hoe het ook zij, minder dan ooit is Europees beleid buitenlands beleid, dat met ver-

onachtzaming van binnenlandse sentimenten kan worden ontwikkeld binnen een kleine kring van internationaal georiënteerde politici en functionarissen.

Waarmee zouden zij dan rekening moeten houden? Wat vinden burgers nu eigenlijk van de EU? Zijn Nederlanders negatief in vergelijking met andere Europeanen? Zijn ze negatiever geworden? Zijn ze over de hele linie alleen maar kritisch of is er meer nuance? Hoe zijn opvattingen gerelateerd aan de financiële en economische crisis? Hoe verschillen groepen en waarom verschillen mensen? Dat zijn de vragen die we in dit hoofdstuk beantwoorden.

4.2 Wat weten we van de Europese Unie?

Wat weten we ervan? De feitenkennis wordt nagegaan aan de hand van drie simpele beweringen (EU heeft 27 lidstaten (correct), het Europees parlement wordt rechtstreeks gekozen (correct) en Zwitserland is lid van de EU (onjuist)) en die worden in figuur 4.1 afgezet tegen het begrip dat men meent te hebben van hoe de EU werkt. We kijken naar de feitenkennis en het vermeende begrip van de gemiddelde Europeaan (blauwe stip), Nederlanders (oranje stip) en inwoners van andere grotere EU-lidstaten.¹

Zoals gebruikelijk (Dekker et al. 2009; Creusen et al. 2010) denken Nederlanders vaker dan gemiddeld inzicht in de EU te hebben, terwijl hun feitenkennis juist onder het Europese gemiddelde ligt.

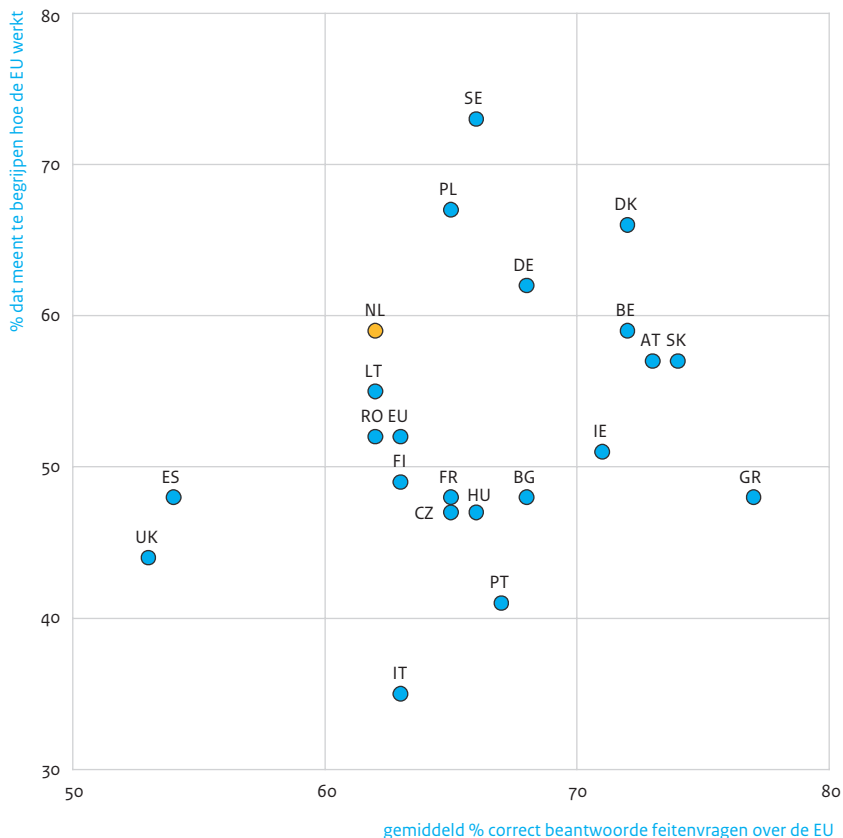
4.3 Is Nederland negatiever dan andere lidstaten?

Klopt het beeld dat Nederlanders inderdaad zo negatief zijn over de EU in vergelijking met andere Europeanen? Op basis van de meest recente Eurobarometer gegevens valt dat wel mee. Figuur 4.2 toont de saldo's van de percentages 1) voorstanders en tegenstanders van de stelling dat er in de EU goed rekening wordt gehouden met de belangen van het eigen land (horizontaal), en 2) mensen met een positief beeld en mensen met een negatief beeld van de Europese Unie (op de verticale as).

Nederland zit op een gemiddeld niveau bij het imago van de EU en scoort bovengemiddeld als het gaat om de indruk dat in de EU voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van het eigen land. Decennialang is in de Eurobarometer continu met twee andere opvattingen naar de steun voor de EU geïnformeerd, namelijk of het lidmaatschap een goede zaak is en of het land daar al met al voordeel van heeft. Om hen moverende redenen zijn de Brusselse communicatiemensen die de Eurobarometer aansturen daar de laatste tijd niet meer in geïnteresseerd. In de meest actuele meting van mei 2011 scoorde Nederland nog heel positief: 68% vindt het Nederlandse EU-lidmaatschap een goede zaak (alleen Luxemburg scoorde hoger met 72%, Letland en Groot-Brittannië staan met 25% en 26% onderaan) en met 67% die vindt dat Nederland voordeel heeft bij het lidmaatschap nemen we de zevende plaats in (de Ieren zien het meeste voordeel voor hun land, de Britten het minste).

Figuur 4.1

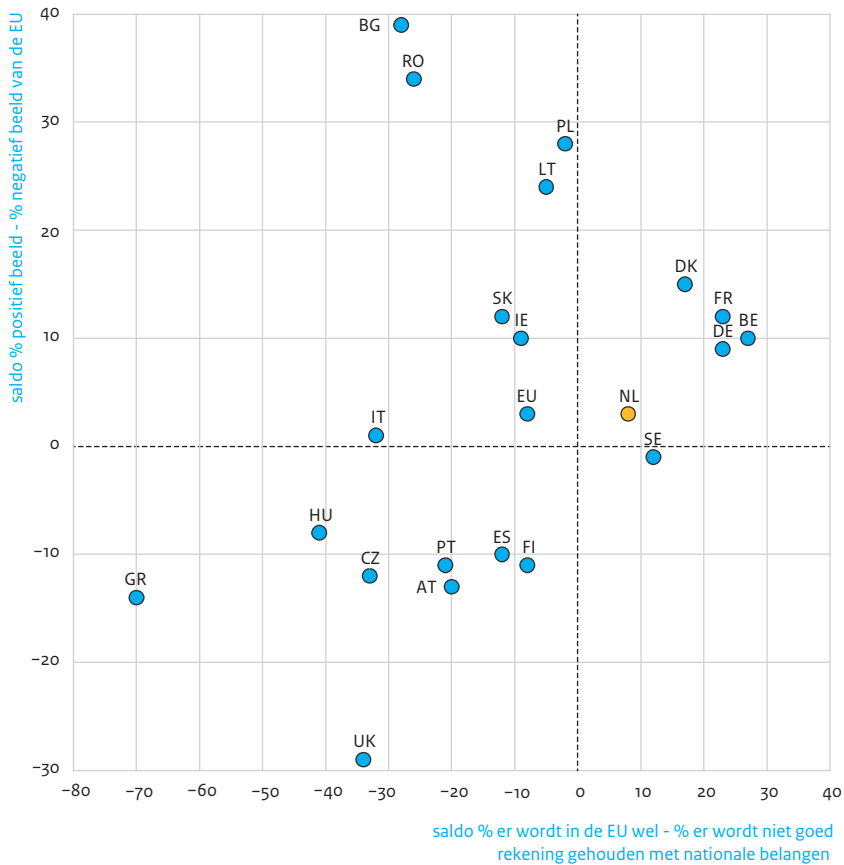
Feitenkennis en vermeend begrip van de EU, 2012



Bron: EC (Eurobarometer 77.3, mei 2012)

In tabel 4.1 staan enkele opvattingen voor de hele Europese Unie en drie noordelijke en drie zuidelijke landen van de eurozone. We vermelden saldo's van percentages van de bevolking met tegengestelde opvattingen om zo rekening te houden met het soms sterk verschillende aantal mensen dat geen voorkeur geeft.² Bij de meningen over de toekomst van de EU, uitbreidingen en de euro zijn aan de cijfers van begin 2012 tussen haakjes gegevens toegevoegd van eind 2011 en begin 2008. Dat laatste tijdstip was voordat de bankencrisis Europa bereikte. Op alle drie de punten is de stemming tussen 2008 en 2012 negatiever geworden, in de hele EU en ook in de afzonderlijke landen. Alleen ten aanzien van de euro laat Griekenland een afwijkend beeld zien: de Grieken zijn in vergelijking met 2008 positiever over de euro. De verschillen in stemming tussen eind 2011 en begin 2012 zijn

Figuur 4.2
Houdingen tegenover de EU, 2012



Bron: EC (Eurobarometer 77.3, mei 2012)

gering. Alleen bij de vraag naar de toekomst zien we verschuivingen. In Nederland (en Finland, Duitsland) is men iets optimistischer, in de zuidelijke landen wordt men negatiever. Niet alleen bij de Grieken overheerst het pessimisme, ook bij de Italianen en Spanjaarden overheerst nu de somberheid over de EU.

Wat de euro betreft, blijven al deze zes eurolanden positiever dan de hele EU. In landen buiten de eurozone – en het Verenigd Koninkrijk weer voorop (-64) – ziet de bevolking gemiddeld minder in de gemeenschappelijke munt. Weinig verrassend is het idee dat eurobonds in de drie zuidelijke eurolanden populairder zijn dan in de drie noordelijke. Overall is de steun in mei 2012 minder dan in november 2011.

Tabel 4.1

Verwachting van de EU en enkele beleidsvoorkeuren begin 2012 (en eind 2011, begin 2008) in saldo's: procentpunten^a

	EU-27	NL	FI	DE	ES	IT	GR
optimisme (percentage optimisten – percentage pessimisten) over de toekomst van de Europese Unie	+ 3	+20	+ 7	+11	-15	-11	-31
(idem eind 2011)	(+ 2)	(+ 9)	(+ 5)	(+ 6)	(+ 6)	(+13)	(-28)
(idem begin 2008)	(+35)	(+55)	(+27)	(+28)	(+55)	(+31)	(+15)
voorkeur (percentage voorstanders – percentage tegenstanders) voor 'verdere uitbreiding van de EU met nieuwe landen in de komende jaren'	-17	-28	-45	-54	+ 2	-21	-4
(idem eind 2011)	(-17)	(-33)	(-43)	(-59)	(+ 9)	(- 8)	(- 3)
(idem begin 2008)	(+ 8)	(+ 4)	(- 4)	(+ 7)	(+46)	(+ 4)	(+24)
voorkeur (percentage voorstanders – percentage tegenstanders) voor 'een monetaire unie met een gemeenschappelijke munt, de euro'	+12	+48	+50	+35	+19	+20	+54
(idem eind 2011)	(+ 13)	(+45)	(+45)	(+37)	(+33)	(+28)	(+55)
(idem begin 2008)	(+27)	(+62)	(+61)	(+41)	(+41)	(+27)	(+ 2)
voorkeur (percentage voorstanders – percentage tegenstanders) voor de introductie van eurobonds (Europese obligaties)	+12	+ 4	+ 1	-31	+22	+29	+33
(idem eind 2011)	(+20)	(+ 8)	(+ 9)	(-19)	(+37)	(+35)	(+42)

a Positief = er zijn meer optimisten of voorstanders; negatief = er zijn meer pessimisten of tegenstanders.

Bron: EB 77.3 (mei 2012), EB 76.3 (november 2011) en EB 69.2 (april-mei 2008)

Uit eerder Eurobarometer onderzoek komt een betrekkelijk stabiel beeld naar voren van bevolkingsvoorkeuren voor gemeenschappelijk Europees beleid (Dekker et al. 2009; Creusen et al. 2010). Er is in Nederland en elders veel steun voor gemeenschappelijk beleid bij grensoverschrijdende problemen (zoals terrorismebestrijding en milieubescherming), maar weinig als het gaat om sociale verworvenheden en identiteitsgevoelige zaken (zoals sociale zekerheid en onderwijs).

Nederland komt uit vergelijkingen vaak naar voren als een relatief positief of tamelijk gemiddeld land. De steun voor het EU-lidmaatschap is er wel voortdurend groot, maar die is niet uit te leggen als enthousiasme voor Europa. Het is eerder een blijk van massale acceptatie van wat economisch nu eenmaal onvermijdelijk is.

4.3 Is de publieke opinie negatiever geworden?

We zagen al dat 68% van de Nederlanders vindt dat het Nederlandse EU-lidmaatschap een goede zaak is en 67% vindt dat Nederland voordeel heeft van de EU. Met fluctuaties zien we bij 'een goede zaak' vanaf 1973 en 'voordeel' vanaf 1984 een stijging tot het begin van de jaren negentig, een daling tot 2004 en dan weer een stijgende trend tot 2009. Daarna lijkt zich weer een daling te gaan inzetten (zie Den Ridder en Arts z.j., Dekker nog te verschijnen). Er is geen simpele verklaring te geven voor die veranderingen. De dalende trend in de jaren negentig tot het dieptepunt in 2003/2004 (na de introductie van de euro, tijdens de uitbreiding met tien landen in vooral Centraal- en Oost-Europa) heeft mogelijk te maken met een toenemend (stilzwijgend) onbehagen met de 'voortdenderende trein' van de Europese integratie in die jaren (vgl. Cuperus 2009: 159 e.v.). Het is dus niet zo dat Nederlanders pas in de aanloop naar het referendum in 2005 negatiever over de EU zijn geworden (zie Creusen et al. 2010: 23); die dalende trend zette al ruim daarvoor in. Na de manifestatie van onvrede daarover voor en bij het referendum van 2005 wordt het dan waarschijnlijk weer gemakkelijker om te onderschrijven dat het lidmaatschap al met al toch maar het beste is. Dat betekent echter niet dat de stemming over de hele linie weer positiever wordt.

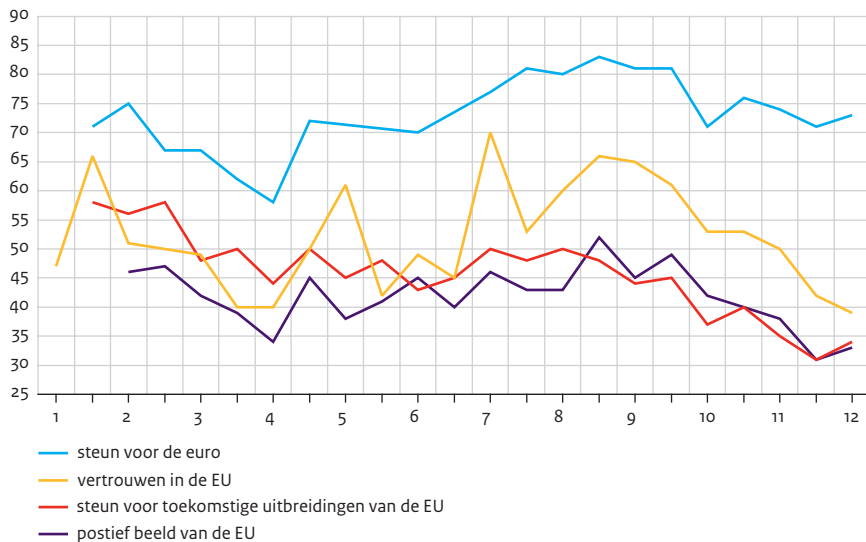
Dat zagen we al in tabel 4.1 voor de periode 2008-2012 en dat laten ook de vier indicatoren in figuur 4.3 voor de jaren 2001-2012 zien. De steun voor de euro neemt toe tussen 2004 en 2008 en daalt dan weer. De steun voor uitbreidingen daalt over de hele periode en de laatste jaren vrij sterk. Die daling zet zich in de meting van mei 2012 niet verder door. Ook het imago van de EU verslechtert dan niet verder, maar het vertrouwen in de EU zakt dan nog wel verder weg.

Figuur 4.4 geeft de meest actuele ontwikkelingen in steun voor het Nederlandse EU-lidmaatschap volgens de kwartaal-enquêtes van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB).³ Vooruitlopend op de volgende paragraaf staan hier behalve de lijn voor de hele bevolking ook de ontwikkelingen voor drie opleidingsniveaus. De lijnen tonen fluctuaties, maar laten geen neergaande trend zien. Afgezien van de trend is er voortdurend een groot verschil in de appreciatie van het EU-lidmaatschap tussen de opleidingsniveaus. Over de hele periode is 31% van de lageropgeleiden (tot en met vmbo) en 66% van de hogeropgeleiden (hbo+) het eens met de stelling dat het lidmaatschap een goede zaak is. Overigens zijn in alle EU-lidstaten hogeropgeleiden meer dan lageropgeleiden voor het lidmaatschap van hun land (Den Ridder en Dekker 2012: 22).

Het COB omvat niet alleen enquêtes, maar elk kwartaal ook focusgroepen waarin 'Europa' een paar keer aan de orde is gesteld. Dat leverde aanvankelijk niet veel discussie op, maar door de eurocrisis is Europa duidelijk meer gaan leven. In de groepen worden de EU en Europese landen in financiële problemen nu spontaan genoemd als iets waar men zich zorgen over maakt.

Figuur 4.3

Steun voor de EU, de euro en uitbreidingen, 2001-2012



Bron: EB 55.1 (april-mei 2001) tot en met 77.3 (mei 2012)

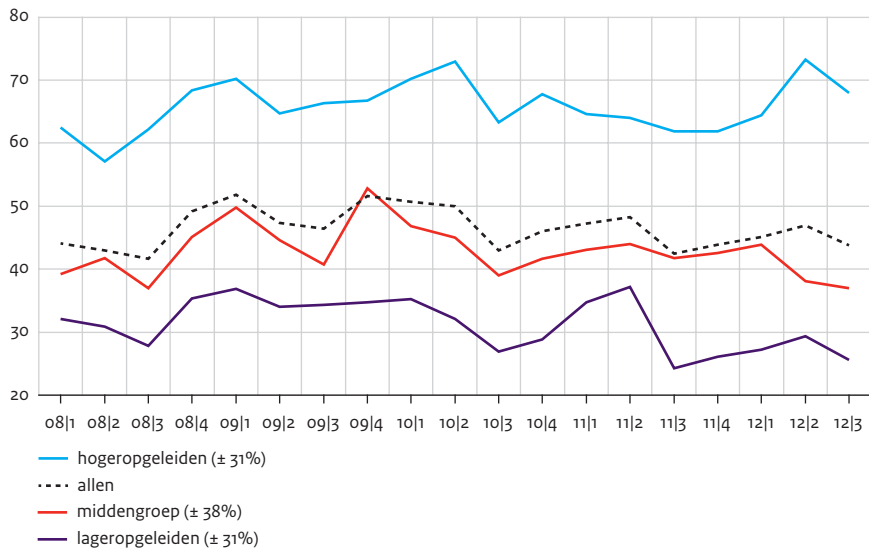
4.4 Hoe veranderlijk zijn opvattingen?

Na het referendum van 2005 is wel gesteld dat opiniecijfers niets zeggen over wat er echt leeft: de stemming bleek snel te kunnen omslaan. Dat is maar ten dele waar: de steun voor de EU is altijd gebleven, maar er is inderdaad een grote mate van onvoorspelbaarheid. De onvoorspelbaarheid is echter minder een gebrek van de gebruikte onderzoeksmethode dan een gevolg van de geringe verankering van de steun voor Europa. Veel Nederlanders hadden – en hebben nog steeds – een vrij oppervlakkige positieve houding. Zij zijn geen voorstander van de EU uit overtuiging of betrokkenheid, maar vanuit het idee dat dit lidmaatschap noodzakelijk is voor de welvaart van Nederland. Opvattingen over de EU lijken veelal weinig doordacht en niet verankerd in algemenere ideologische voorkeuren en politieke loyaliteiten en emoties. Opvattingen over de EU zijn niet altijd uitgekristalliseerd (zie Saris 1997; Wennekers 2008). Dat maakt de steun fragiel.

Dat is ook goed zichtbaar in focusgroepen, waarin willekeurige groepjes burgers over allerlei thema's disussiëren. In de *Europese Verkenningen* (Dekker et al. 2009; Creusen et al. 2010) hebben we dikwijls gesignaleerd dat er veel desinteresse was voor de Europese Unie en een lauwe instemming die vaak al pratend negatiever werd. Dan houdt de abstracte steun geen stand tegen de concrete en emotioneel sterkere bezwaren (de dure euro, voorbeelden van verspilling, bemoeizucht en onzinmaatregelen) en verenigt men zich in een

Figuur 4.4

Het EU-lidmaatschap is een goede zaak: instemming, 2008/1-2012/3 (in procenten)



Bron: COB 2008/1 tot en met 2012/3

gemeenschappelijk onbehagen over Europa. In enquêtes blijken veel mensen onder invloed van extra informatie of overwegingen hun opvattingen over Europese kwesties te wijzigen. Mensen met pro-Europese standpunten blijken op concrete issues gemakkelijker in tegenstanders te veranderen dan andersom. Mensen met een negatieve grondhouding tegenover Europa blijken standvastiger dan mensen met een neutrale of positieve grondhouding (Wennekers 2008).

Over de hele linie blijkt de steun voor Europa vaak vluchtig en komt deze eerder voort uit een besef van economische noodzaak dan uit overtuigend enthousiasme over het Europese project. Negatieve feitelijkheden winnen het vaak van vage voordelen en idealen. In geval van twijfel zijn de meeste mensen liever realistisch of cynisch dan naïef.

4.5 Meningsverschillen

De verschillen tussen lager en hogeropgeleiden uit figuur 4.4 zien we ook terug in groeps-gesprekken. Lageropgeleiden zijn daar duidelijk negatiever en emotioneler over Europa dan hogeropgeleiden, die veelal genuanceerder en afstandelijker zijn (Den Ridder en Dekker 2012: 19-22). Los van de crisis brengen vooral lageropgeleiden nog steeds de invoering van de euro als pijnpunt naar voren, als iets wat men nooit had gewild en wat alles duurdert heeft gemaakt. In tabel 4.2 laten we de instemming van de drie opleidingsniveaus in

Tabel 4.2

Opvattingen over de Europese Unie en de euro,^a bevolking van 18+, 2012

	allen	opleidingsniveaus		
		laag	midden	hoog
percentage instemming met stellingen:				
'Het Nederlands lidmaatschap van de EU is een goede zaak.'	45	27	40	69
'De politiek in Den Haag heeft te veel macht overgedragen aan Europa.'	45	58	48	30
'Het is een slechte zaak dat de gulden is vervangen door de euro.'	36	52	40	18
'In de huidige economische crisis is het goed dat Nederland de euro heeft.'	32	22	28	45
houding tegenover de Europese integratie van Nederland: score 0-100 ^a	50	41	47	61

a Een schaal (Cronbachs alfa = 0,85) van de mate van instemming met de eerste en vierde stelling en van afwijzing van de tweede en derde, lopend van een zeer afwijzende (= 0) tot een zeer positieve (= 100) houding tegenover Europese integratie.

Bron: COB 2012/1-3

de eerste drie kwartalen van 2012 zien met vier stellingen. We zien voortdurend grote verschillen, het grootste verschil bij de vervanging van de gulden door de euro: de helft van de lageropgeleiden en een vijfde van de Hogeropgeleiden betreft die.

Op basis van de opvattingen over de vier stellingen kunnen we de houding tegenover de Europese integratie van Nederland meten van zeer negatief (0) tot zeer positief (100). Zoals weergegeven in tabel 4.2 zijn Hogeropgeleiden een stuk positiever dan Lageropgeleiden en ook middelbaar opgeleiden. Een verdere analyse leert dat mannen (52) wat positiever zijn dan vrouwen (48) en 18-34-jarigen (53) positiever dan 35-54-jarigen (48) en 55-plusers (49). Sociaaleconomisch onderscheiden mensen met een bovenmodaal huishoudinkomen (57) zich van mensen met een benedenmodaal huishoudinkomen (43) en studenten (55), werknemers in de collectieve sector (55) en zelfstandigen/ondernemers (54) zich van huisvrouwen en -mannen (42) en arbeidsongeschikten en werklozen (39). Mensen die geen enkele invloed menen te hebben op wat de regering doet, zijn negatiever (43) dan mensen die het daar niet mee eens zijn (59), zoals ook mensen zonder 'voldoende' vertrouwen in de Tweede Kamer negatiever zijn (41) dan mensen die dat wel hebben (59). Deze kenmerken overlappen natuurlijk, maar tussen de genoemde groepen blijven verschillen in de aangegeven richting bestaan als rekening wordt gehouden met andere kenmerken (Den Ridder en Dekker 2012; Dekker nog te verschijnen). Wordt daarmee rekening gehouden, dan blijven ook de stemmers op politieke partijen zich sterk van elkaar onderscheiden. Zonder ermee rekening te houden staat de aanhang van D66 (68) en GroenLinks (66) tegenover de aanhang van de PVV (32) en niet-stemmers (38). Het verschil van 36 punten tussen D66 en PVV wordt gereduceerd tot 23 als de aanhang niet zou verschillen qua leeftijd, inkomen, vertrouwen etc. Dat is minder, maar nog altijd substantieel: de houding tegenover de Europese integratie van Nederland is een echte politieke voorkeur.

Daarbij spelen zowel verschillen in opvattingen over het ervaren persoonlijke en nationale (economische) belang bij Europa als verschillen in de mate waarin men Europa ziet als een bedreiging van de eigen cultuur of nationale identiteit (Hooghe en Marks 2007).

4.6 De crisis als kans ...

Samenvattend staan gemiddelde Nederlanders verstandelijk wel positief tegenover de Europese integratie, maar zijn ze er alles behalve enthousiast over. Men ziet de positieve kanten van Europa (de economische baten van open grenzen en de persoonlijke voordelen van vrij reizen en geen geld hoeven wisselen), maar houdt vaak een negatief basisgevoel. Men voelt zich ongemakkelijk bij het idee dat Nederland weinig meer te zeggen heeft in eigen land, geld aan de EU geeft terwijl er hier ook armoede is en vreest dat Nederland zijn eigenheid zal verliezen door Europese integratie en verdere uitbreiding. De EU is voor veel mensen een symbool van een onoverzichtelijke wereld.⁴ Het is een symbool dat bij veel Nederlanders tegenwoordig de nodige emotie oproept. Dat is niet alleen uit onvrede over de manier waarop de EU zich ontwikkelt, maar ook uit onvrede waarop de Nederlandse politiek met de EU omgaat. Men vindt dat politici niet luisteren naar opvattingen van burgers over de EU en is boos dat de Nederlandse regering heeft ingestemd met een Europese grondwet – ondanks dat het referendum in 2005 werd verworpen. De economische crisis versterkt het gevoel van onvrede met de EU en de Nederlandse politiek en stelt de vanzelfsprekendheid over de noodzakelijkheid van de EU en de euro voor de welvaart van Nederland ter discussie.

De crisis is echter ook een kans om de discussie over de EU te verbreden en niet alleen te discussiëren over de vraag of iemand voor of tegen de EU is, maar ook over de vraag in wat voor Europa we willen leven. Door de eurocrisis is de betrokkenheid van Nederlanders bij Europa vergroot en gaat het minder simplistisch om ‘voor of tegen’ de Europese Unie. Daarbij is het wel nodig om de discussie breder te trekken dan de vraag wat er op dit moment financieel-economisch verstandig en nodig is. Het wordt tijd te praten over wat we verder nog wenselijk en onwenselijk vinden en stil te staan bij de gevolgen van het crisisbeleid voor de democratie in Europa. Controverses over verdere integratie als een ‘onomkeerbare’ ontwikkeling zijn niet bevorderlijk voor democratisch zelfvertrouwen en politieke betrokkenheid. ‘Europa’ mag volgens de redactionele commentaren in buitenlandse kranten dan wel blij zijn met de Nederlandse verkiezingsuitslag van 12 september, het zou heel onverstandig zijn om die uitslag binnenlands te interpreteren als voldoende electorale instemming met voortgaand Europees beleid.

Noten

- 1 De 21 EU-lidstaten met minstens 3 miljoen inwoners. De landcodes in alfabetische volgorde: AT = Oostenrijk, BE = België; BG = Bulgarije; CZ = Tsjechië; DE = Duitsland; DK = Denemarken; ES = Spanje; FI = Finland; FR = Frankrijk; GR = Griekenland; HU = Hongarije; IE = Ierland; IT = Italië; LT = Litouwen; NL =

Nederland; PL = Polen; PT = Portugal; RO = Roemenië; SE = Zweden; SK = Slowakije; en UK = Verenigd Koninkrijk.

- 2 Dat speelt bij beleidsvoorkeuren meer dan bij de tot nu toe gebruikte algemenere houdingen. Zo geeft bij de vraag naar eurobonds tussen 21% (Grieken) en 46% (Spanjaarden) geen mening.
- 3 De vraagstelling wijkt af van die in de Eurobarometer. Daar wordt mensen gevraagd of men het lidmaatschap een goede of slechte zaak vindt, nu gaat het om instemming met de stelling dat het een goede zaak is. De antwoordpercentages zijn daarom niet vergelijkbaar met die in figuur 4.1.
- 4 We schetsen hier de *gemiddelde* Nederlander. Er zijn natuurlijk ook hartstochtelijke voorstanders van de EU.

5 Migratie en integratie

Jaco Dagevos, Mérove Gijsberts en Iris Andriessen

- In de periode 2000-2007 is de immigratie van Turken en Marokkanen scherp gedaald, daarna is er weer een lichte toename.
- Sinds de toetreding van Polen tot de Europese Unie (EU) (2004) is er een sterke toename van immigratie. Naar schatting zijn er ruim 150.000 Polen in Nederland.
- Het opleidingsniveau niet-westerse groepen stijgt langzaam, maar er blijft zorg over taalachterstand en laag studierendement (vaak blijven zitten en uitvallen).
- Jeugdwerkloosheid onder migrantengroepen is alarmerend: 29% (eerste kwartaal 2012).
- Sociale contacten tussen migranten en autochtonen zijn in twee decennia niet toegenomen.
- Criminaliteit onder Antilliaanse en Marokkaanse jonge mannen is een groot probleem.

5.1 Migratie en integratie: steeds meer diversiteit in groepen en posities

Dit hoofdstuk over migratie en integratie schetst in vogelvlucht de omvang van de migrantenbevolking en de positie van de grootste migrantengroepen. In de literatuur worden vraagstukken rondom migratie en integratie de laatste jaren wel getypeerd met de term ‘superdiversiteit’. Ook voor Nederland is deze term passend. De diversiteit aan herkomstlanden van migranten is steeds groter geworden. De maatschappelijke en politieke discussie heeft lange tijd in het teken gestaan van migranten uit landen als Turkije en Marokko. Met de toetreding van Oost- en Midden-Europese landen tot de Europese Unie is de migratie vanuit met name Polen sterk toegenomen. Ook migranten uit de Zuid-Europese landen zijn aan een voorzichtige opmars begonnen. De diversiteit is ook zichtbaar in de maatschappelijke positie: aan de ene kant is sprake van een snelle vooruitgang van migranten(kinderen) in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, aan de andere kant is de achterstand nog steeds groot. Met name de hoge (jeugd)werkloosheid en de vertegenwoordiging in de verdachtencijfers zijn buitengewoon zorgwekkend.

Hierna besteden we aandacht aan de omvang en ontwikkeling van de migrantenbevolking, hun onderwijspositie, de beheersing en het gebruik van de Nederlandse taal, de arbeidsmarktpositie, de vertegenwoordiging in de criminaliteit en de beeldvorming. Over de klassieke migrantengroepen is veel bekend, de positie van de nieuwe migrantengroepen uit de EU is minder goed gedocumenteerd.

Tabel 5.1

Bevolking en bevolkingsgroei, 1 januari 2011

	aantal personen (× 1000)	aandeel in bevolking (in %)	toename sinds 1 januari 2000 (× 1000) (in %)		aandeel tweede generatie (in %)	gemiddelde leeftijd jaren
Turks	389	2,3	80	25,9	49,3	29,6
Marokkaans	356	2,1	94	35,7	52,9	27,4
Surinaams	345	2,1	42	14,0	46,5	34,2
Antilliaans	141	0,8	34	31,9	42,0	29,6
overig niet-westers	668	4,0	240	56,0	34,4	28,4
niet-westers overig	1899	11,4	490	34,8	43,7	29,6
Europese Unie (EU-26)	921	5,5	182	24,6	55,5	41,9
waarvan						
Pools	87	0,5	58	199,3	24,4	31,3
Roemeens	16	0,1	10	189,6	23,4	29,5
Bulgaars	17	0,1	15	680,2	11,5	28,8
totaal westers	1528	9,2	161	11,8	56,4	41,6
autochtoon	13.229	79,4	140	1,1		41,1
totaal	16.656	100,0	792	5,0	10,2	39,8

Bron: CBS (www.cbs.nl)

5.2 Hoe staan we ervoor?

5.2.1 Bevolking en migratie

Bevolking

Op 1 januari 2011 woonden 1,9 miljoen niet-westerse migranten en hun nakomelingen in Nederland. Ruim anderhalf miljoen personen zijn van westerse origine (tabel 5.1). Deze cijfers zijn gebaseerd op het geboortelandcriterium: de persoon is zelf of een van de ouders is in het buitenland geboren. Deze definitie omvat dus de eerste en de tweede, in Nederland geboren, generatie. In het recente verleden is de meeste beleidsaandacht uitgegaan naar de niet-westerse groepen. Twee derde van de niet-westerse migranten behoort tot een van de vier grote herkomstgroepen (1,2 miljoen personen). Er wonen 389.000 personen van Turkse origine in Nederland. Dit is de grootste niet-westerse groep. Zij wordt gevolgd door de Marokkaanse groep (356.000), de Surinaamse groep (345.000) en personen afkomstig uit de (voormalige) Nederlandse Antillen en Aruba (141.000). Bijna 670.000 personen zijn afkomstig uit andere niet-westerse landen (Loozen et al. 2011).

Van de personen van westerse origine is meer dan de helft afkomstig uit een lidstaat van de Europese Unie (EU). Personen van Duitse herkomst zijn hier de grootste groep (bijna 380.000). Zij zijn vaak al langere tijd in Nederland en behoren meestal tot de tweede generatie. Ook de omvangrijke groep personen van Indonesische herkomst wordt tot de westerse migranten gerekend. Behalve deze groepen met een lange migratiegeschiedenis hebben zich inmiddels nieuwe migrantengroepen uit Europa in Nederland gevestigd. Met 87.000 personen vormen Polen inmiddels een aanzienlijke groep in Nederland. De omvang van de groep Poolse, Bulgaarse en Roemeense Nederlanders is vooral sinds de uitbreiding van de EU in 2004 en in 2007 duidelijk toegenomen. De hier gepresenteerde cijfers hebben betrekking op immigranten die zich hebben ingeschreven in het bevolkingsregister (GBA). Niet iedereen die in Nederland verblijft, schrijft zich echter in. Volgens schattingen van Van der Heijden et al. (2011) zou het aantal personen uit Bulgarije en Roemenië tussen de 40.000 en 50.000 liggen in 2008, terwijl de omvang van de Poolse groep wordt geschat op 156.000. Ongeveer de helft van de Polen die in Nederland verblijven, staat dus niet in het GBA ingeschreven. Personen die voornemens zijn korter dan vier maanden in Nederland te verblijven hoeven zich niet in de GBA in te schrijven.

Bij de Turkse, Marokkaanse en Surinaamse groep behoort inmiddels rond de helft tot de tweede generatie, zij zijn in Nederland geboren. Bij andere groepen – Antillianen, overige niet-westerse groepen (bv. Afghanen en Somaliërs), Polen – is het aandeel eerste generatie beduidend groter. Deze groepen bestaan dus voor een groot deel uit personen die als migrant naar Nederland zijn gekomen.

Migratie

In de top tien van immigratielanden staat Polen op nummer 1. In 2011 vestigden zich bijna 19.000 Polen in Nederland. Van de klassieke migrantengroepen staan alleen de Turkse en Antilliaanse groep nog in de top tien. In 2011 bestaat de top vijf uit Polen, Duitsland, voormalige Sovjet-Unie, China en Bulgarije. De herkomst van de immigranten is de afgelopen jaren sterk veranderd. Immigratie uit Oost-Europa, en dan met name uit Polen is steeds belangrijker geworden. Ook historisch gezien is de instroom van 19.000 Polen hoog te noemen (Wobma en Nicolaas 2012). Alleen in 1975, toen Suriname onafhankelijk werd, kwamen er in één jaar uit één land meer immigranten naar Nederland (38.000).

In 2011 zijn er ook ruim 7000 Polen uit Nederland vertrokken. Het migratiesaldo bedraagt dus 12.000, waarbij we nogmaals aantekenen dat het bij dit cijfer om geregistreerde migranten gaat.

Onderzoekers en beleidsmakers breken zich het hoofd over het karakter van de Poolse migratie: gaat het overwegend om tijdelijke arbeidsmigratie of zal een aanzienlijk deel van de Poolse migranten zich voor langere duur of permanent in Nederland vestigen? Of anders gesteld: lijkt de Poolse migratie vooral op die van de Turken en Marokkanen of is een vergelijking met de Spaanse en Italiaanse migratie uit de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw meer op zijn plaats? De overgrote meerderheid van de Spanjaarden en Italianen is namelijk teruggekeerd toen in de herkomstlanden de economische en politieke

(met name Spanje na Franco) omstandigheden verbeterden. In de migratieliteratuur wordt de stelling verdedigd dat de noodzaak tot vestigingsmigratie minder groot is wanneer de geografische afstand niet zo groot is en er sprake is van open grenzen. Deze situatie is van toepassing op de Poolse migranten. Vanwege het lidmaatschap van de EU kunnen zij zonder beletsel wonen en werken in EU-landen en terugkeer naar het herkomstland betekent niet dat men zijn rechten op een nieuw verblijf heeft verspeeld. Zo beziën ligt het in de rede om te veronderstellen dat tijdelijke, circulaire arbeidsmigratie beeldbepalend zal zijn voor de Poolse groep.

Migratiecijfers laten zien dat retourmigratie vaak voorkomt, maar daar staat tegenover dat van de Polen die zich in de periode 2000-2009 in Nederland hebben gevestigd ruim 40% na tien jaar hier nog steeds woont (Dagevos 2011). Er zijn dus ook aanwijzingen dat een behoorlijk deel van de Polen hier voor langere tijd blijft wonen. Wel moeten we bij deze cijfers opmerken dat ze gebaseerd zijn op ingeschreven Polen. Degenen die dit niet doen, zullen vaker terugkeren. Niettemin wijst ook onderzoek onder ingeschreven en niet-ingeschreven Polen erop dat een behoorlijk aandeel (tussen de 20% en 40%, het aandeel varieert per onderzoek) aangeeft dat ze zich definitief in Nederland hebben gevestigd en niet meer permanent in Polen zullen gaan wonen. Een andere belangrijke uitkomst is dat velen het nog niet weten of ze definitief in Nederland zullen blijven of terugkeren (Dagevos 2011). Dit is eerst en vooral afhankelijk van de economische situatie hier en die in het herkomstland.

Ook de immigratie vanuit zuidelijke EU-staten laat een stijging zien, waarschijnlijk als gevolg van de economische omstandigheden in Zuid-Europa. In 2011 kwamen er 3000 Italianen en 3000 Spanjaarden naar Nederland, een verdubbeling ten opzichte van 2007.

Het migratiesaldo van de vier klassieke migrantengroepen samen bedraagt in 2011 ruim 3300 personen. Van 'massa-immigratie' in deze groepen is dus geen sprake. Bij de niet-westerse groepen in totaal bedraagt het migratiesaldo in 2011 ruim 16.000. Andere groepen dan de vier klassieke migrantengroepen zijn bepalend voor dit saldo. Het gaat hierbij onder meer om migranten uit China, van wie een aanzienlijk deel hier komt om te studeren (Gijsberts et al. 2011).

Er gaan wel stemmen op dat we het einde beleven van de immigratie vanuit Turkije en Marokko. Voor die conclusie lijkt het echter nog te vroeg. Vanaf 2001, 2002 is de immigratie van personen uit deze landen inderdaad aanzienlijk gedaald, vooral als gevolg van de afgenomen gezinsmigratie: huwde in 2001 nog rond de 50%, 60% van de Turken en Marokkanen met een partner uit het land van herkomst, in 2007 was dit gedaald tot rond de 15%, 20%. We zien dat dit aandeel de laatste jaren niet verder meer daalt (Loozen et al. 2011). De immigratie vertoont vanaf 2007 weer een stijgende lijn. De daling van de gezinsmigratie is voor een deel toe te schrijven aan het in 2004 van kracht geworden beleid waarin de eisen ten aanzien van gezinsmigratie zijn verscherpt (verhoogde leeftijds- en inkomenseis). De in 2001 ingezette daling lijkt hierdoor te zijn versterkt. Na 2007 zet de daling dus niet verder door. Mogelijk zijn de effecten van de wet uitgewerkt. Ook zien we

een verschuiving in de motieven om naar Nederland te komen. Bij met name de Turkse groep zien we een toename van migranten die vanwege werk en studie naar Nederland komen. Er worden dus andere kanalen dan gezinsmigratie benut om naar Nederland te komen. Het niveau van de recente immigratie ligt overigens op dit moment nog ver af van het niveau dat rond het jaar 2000 werd bereikt, toen jaarlijks rond de 6000 Turken en 5000 Marokkanen naar Nederland kwamen.

Regelmatig duiken er in de media verhalen op dat minderheden in groten getale Nederland verlaten. Met name zou de migratie naar Turkije een hoge vlucht hebben genomen, mede vanwege de gunstige economische ontwikkelingen aldaar. Dat blijkt niet uit de cijfers van de afgelopen jaren: sinds ongeveer 2005 schommelt de Turkse emigratie jaarlijks rond de 3000.

Het aantal asielverzoeken schommelt de laatste jaren rond de 15.000. Er zijn de afgelopen jaren vooral veel personen uit Afghanistan en Somalië gekomen. Deze verzoeken worden lang niet allemaal ingewilligd. Het aantal asielverzoeken ligt op een aanzienlijk lager niveau dan rond de laatste eeuwwisseling, toen jaarlijks ruim 40.000 asielverzoeken werden gedaan. In 1994 piekte het aantal asielverzoeken eveneens: meer dan 50.000.

5.2.2 Onderwijs

Met betrekking tot de positie van niet-westerse migranten in het onderwijs is er een aantal gunstige ontwikkelingen te signaleren: achterstanden in het basisonderwijs nemen af, de schooluitval in het voortgezet onderwijs vermindert en de deelname aan hoger onderwijs neemt toe. Toch zijn er ook belangrijke knelpunten, die met name in de achterblijvende taalprestaties liggen van niet-westerse migranten en het lagere studierendement in alle fasen van het vervolgonderwijs (Gijsberts en Iedema 2011; Herweijer 2011). Hierna bespreken we dit nader.

Laag, maar stijgend opleidingsniveau van Turkse en Marokkaanse Nederlanders

Van degenen binnen de Turkse groep in Nederland die niet (meer) naar school gaan, heeft 35% niet meer dan basisonderwijs gevolgd. Van de Marokkaanse groep is dat zelfs 40%. Toch stijgt het opleidingsniveau onder migranten gestaag en sneller dan onder autochtone Nederlanders. In de Marokkaans-Nederlandse groep is het aandeel laagst opgeleiden (maximaal basisonderwijs) in twintig jaar tijd meer dan gehalveerd.

Vooruitgang in basisonderwijs, maar taalachterstand hardnekkig

In het basisonderwijs neemt de leerachterstand langzaam af, maar de taalachterstand blijft hardnekkig. Het meest onder leerlingen van Turkse herkomst, bij wie thuis het minst vaak Nederlands wordt gesproken. Van de leerlingen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond volgt nu een kwart havo of vwo, van de leerlingen met een Surinaamse of Antilliaanse achtergrond is dat ongeveer 30%. Van de autochtoon-Nederlandse leerlingen volgt bijna de helft havo of vwo. Vooral in de laagste vmbo-leerweg is het aantal leerlingen van niet-westerse herkomst flink verminderd.

Minder schooluitval

Het aantal leerlingen van niet-westerse origine dat als voortijdig schoolverlater uit het onderwijs vertrekt, is de laatste jaren flink afgenomen. In het voortgezet onderwijs werden de verschillen in risico van voortijdig schoolverlaten met autochtoon Nederlandse leerlingen kleiner. In het mbo zijn die verschillen echter nog steeds aanzienlijk, omdat ook de uitval van autochtoon-Nederlandse leerlingen verminderde.

Onderwijsloopbaan vaak via 'stapelen'

Leerlingen van niet-westerse herkomst maken veel gebruik van de mogelijkheden om opleidingen te stapelen (met name van de theoretische leerweg in het vmbo naar havo). De instroom in het hoger onderwijs is sinds midden jaren negentig sterk toegenomen onder studenten met een Turkse, Marokkaanse en Surinaamse achtergrond. De instroom in het hoger onderwijs (hbo en wo) nam onder studenten van Turkse en Marokkaanse herkomst van de tweede generatie bijvoorbeeld toe van 20% in 1995 tot 40% in 2010. Dit is in belangrijke mate te danken aan de toegenomen doorstroom van mbo naar hbo en van hbo naar wo.

Lager studierendement

In het hele vervolgonderwijs (voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs) is het rendement onder leerlingen uit niet-westerse groepen lager dan onder autochtone leerlingen. In het mbo is na vijf jaar bijvoorbeeld 27% van alle niet-westerse leerlingen zonder startkwalificatie vertrokken, tegenover 18% van de autochtone leerlingen. Eenzelfde beeld zien we in het hoger onderwijs. Het percentage dat na zeven jaar hoger onderwijs een diploma heeft gehaald, is onder studenten van niet-westerse herkomst als totale groep ongeveer 15 procentpunten lager dan onder autochtone studenten: in het hbo heeft na zeven jaar 71% van de autochtone studenten een diploma, bij de niet-westerse studenten is dit 55%.

De onderwijspositie van recent gemigreerde Polen

Uit een onderzoek onder Polen die de afgelopen jaren naar Nederland zijn gemigreerd, is naar voren gekomen dat het opleidingsniveau van de Polen duidelijk hoger is dan dat van de Turkse en Marokkaanse groep (Dagevos 2011). Toch heeft 22% van de recent gemigreerde Polen ten hoogste basisonderwijs gevolgd. Bij de autochtonen is dit 7%. 34% van de Polen heeft een opleiding op mbo-, havo- of vwo-niveau en 20% op hbo-/wo-niveau.

5.2.3 Taal en inburgering

Beheersing Nederlands vooral probleem voor eerste generatie

Problemen met de beheersing van de Nederlandse taal concentreren zich duidelijk bij de eerste generatie migranten van Marokkaanse en vooral Turkse herkomst (Gijsberts en Dagevos 2009). Ook de eerste generatie Antilliaanse Nederlanders blijft wat achter in de

beheersing van het Nederlands, maar dat is wat niveau betreft niet te vergelijken met de taalproblemen onder de eerstegeneratie Turkse en Marokkaanse Nederlanders.

Nederlandse taalvaardigheid verbetert snel bij Marokkaanse Nederlanders

Ondanks de nog steeds aanzienlijke taalproblemen (bij de eerste generatie) wijzen alle indicatoren op een toenemend gebruik en betere beheersing van de Nederlandse taal. In de afgelopen tien jaar zijn met name Marokkaanse Nederlanders veel meer Nederlands gaan spreken en is hun beheersing ervan beter geworden. Het in de herkomsttaal praten met vader of moeder is in elf jaar tijd meer dan gehalveerd onder schoolgaande kinderen van Marokkaanse afkomst: sprak in 1996/'97 nog bijna 70% in de eigen taal met vader of moeder, in 2007/'08 is dit aandeel gedaald naar ruim 30%. Opvallend is de snelle verbetering van de taalbeheersing onder Marokkaans-Nederlandse moeders van schoolgaande kinderen (Gijsberts en Dagevos 2009).

De geslotenheid van de Turkse groep – zoals in onderzoek steeds naar voren komt – uit zich ook in de beheersing van de Nederlandse taal. Ondanks vooruitgang spreken Turkse Nederlanders de taal het minst goed. Bovendien bedienen zij zich van alle groepen veruit het meest van de eigen taal in de context van het eigen gezin. Kinderen van Turkse origine spreken veel vaker dan Marokkaans-Nederlandse kinderen in de eigen herkomsttaal met de ouders; bovendien daalt dit aandeel een stuk trager (van ruim 80% in 1996/'97 tot circa 60% in 2007/'08).

Beheersing van het Nederlands onder recent gemigreerde Polen

De meerderheid van de recent gemigreerde Polen in Nederland heeft vaak moeite met de Nederlandse taal, of spreekt helemaal geen Nederlands. Dit is niet verwonderlijk, gezien de relatief korte periode dat ze in Nederland wonen. De meeste recent gemigreerde Polen die het Nederlands niet (of niet goed) beheersen, kunnen zich in ieder geval wel verstaanbaar maken in het Engels of Duits: de wat jongere Polen voornamelijk in het Engels en de oudere (vanaf 45 jaar) vaker in het Duits. Toch geeft een aanzienlijk deel van de recent gemigreerde Polen aan bezig te zijn met een cursus Nederlands (Dagevos 2011). Voor een deel is dit op initiatief van de werkgever, maar het geeft wel aan dat men belang hecht aan het leren van de taal. Het zou bovendien kunnen duiden op de intentie van een deel van de groep om in Nederland te (willen) blijven.

Veel wijzigingen in het inburgeringsbeleid

Sinds 1998 kent Nederland een verplichte inburgering voor nieuwe migranten die zich in Nederland willen vestigen. Dit is erop gericht volwassen migranten wegwijs te maken in de Nederlandse samenleving en om de Nederlandse taal te leren. De afgelopen jaren is het inburgeringsbeleid aan aanzienlijke wijzigingen onderhevig geweest. Zo is in 2007 met de invoering van de Wet inburgering (Wi) de inburgeringsplicht uitgebreid naar alle migranten in Nederland, ook naar degenen die al langere tijd in Nederland woonachtig zijn. Inmiddels zijn nieuwe wijzigingen van het beleid aangekondigd die vanaf 1 januari 2013 hun beslag moeten krijgen. In de nieuwe voorstellen worden inburgeraars volledig ver-

antwoordelijk voor hun eigen inburgering. De overheid speelt dan geen rol meer in het aanbieden van inburgeringstrajecten.

Bereik onder verplichte inburgeraars hoog; onder vrijwillige inburgeraars echter laag

Na een aanvankelijke stagnatie in het aantal personen dat aan inburgering deelnam na invoering van de nieuwe wet in 2007, is de instroom in inburgeringstrajecten goed op gang gekomen (zie Klaver et al. 2011). In de eerste drie jaar van de uitvoering van de Wi zijn ruim 158.000 inburgeraars begonnen aan een inburgeringstraject. Gemeenten zijn er redelijk goed in geslaagd de verplichte inburgeraars te bereiken: eind 2009 was circa twee derde van de in totaal 220.000 oudkomers ingestroomd in het inburgeringproces. Naar verwachting zal het grootste deel van de totale groep inburgeringsplichtige oudkomers vóór de nieuwe wetswijzigingen zijn bereikt. Voor de nieuwkomers geldt dat eind 2009 ruim 70% aan het inburgeringsproces was begonnen. Naast verplichte inburgeraars richt het beleid zich op migranten met een taalachterstand die inmiddels genaturaliseerd zijn of om een andere reden niet verplicht kunnen worden tot deelname aan inburgering. Deze groep zogenoemde vrijwillige inburgeraars bestaat uit circa 319.000 personen. Eind 2009 was van hen nog maar een zeer beperkt deel ingestroomd in een inburgeringscursus.

Resultaten van inburgering overwegend positief

Voorgaand onderzoek maakt duidelijk dat er in het verleden nog wel wat haken en ogen aan de uitvoering van dit beleid zaten. Inmiddels is het beleid goed op gang gekomen (Klaver et al. 2011). Een groot deel van de inburgeringsplichtigen wordt inmiddels bereikt en de slagingspercentages zijn relatief hoog. De gemeenten hebben de organisatie behoorlijk op orde, het aantal deelnemers aan inburgering is hoog en de deelnemers zijn overwegend positief over inburgering. Zij benadrukken de bijdrage die het levert aan de taalbeheersing, het zelfvertrouwen en het opbouwen van sociale netwerken. Het afronden van de inburgering heeft een positief effect op de beheersing van het Nederlands.

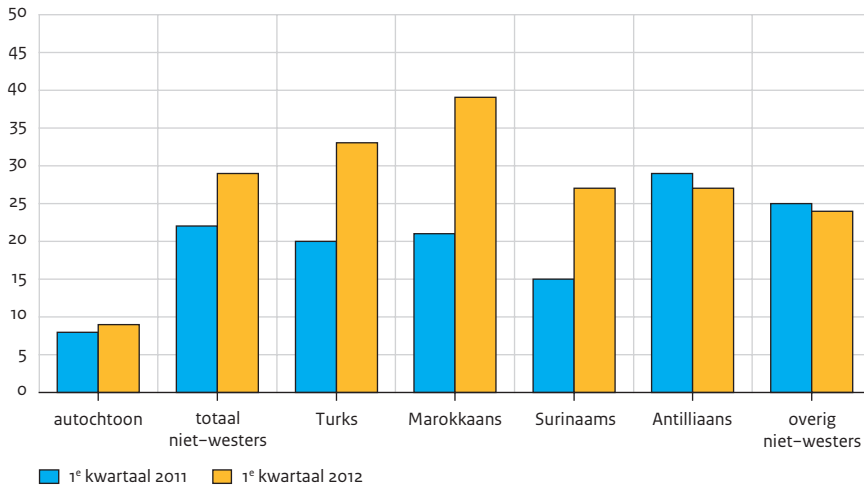
5.2.4 Werkloosheid

Verslechtering arbeidsmarktpositie van migranten

Sinds eind 2008 zijn de gevolgen van de financiële crisis op de Nederlandse arbeidsmarkt goed zichtbaar: er is sprake van een olopende werkloosheid en vanaf begin 2009 daalt ook het aantal vacatures. Met name onder niet-westerse migranten stijgt de werkloosheid in rap tempo. In het eerste kwartaal van 2012 was ruim 15% van de niet-westerse migranten werkloos (tegenover krap 5% van de autochtone Nederlanders). Jongeren uit migrantengroepen worden zwaar getroffen. Was in het eerste kwartaal van 2011 nog 22% van de niet-westerse jongeren in de leeftijd van 15-24 jaar werkloos, in het eerste kwartaal van 2012 is dat al opgelopen tot 29%. Ter vergelijking: van de autochtone 15-24-jarigen zit 9% werkloos thuis (CBS, Statline). In sommige migrantengroepen is de situatie nog dramatischer: van de Turkse jongeren is 33% werkloos en van de Marokkaanse jongeren zelfs 39%.

Figuur 5.1

Werkloosheid onder 15-24-jarigen naar herkomst, eerste kwartaal 2011 en 2012 (in procenten)



Bron: CBS Statline (kerncijfers beroepsbevolking)

In een jaar tijd is met name in deze groepen de jeugdwerkloosheid sterk toegenomen (zie figuur 5.1).

De kwetsbare positie van migrantenjongeren lezen we niet alleen af aan de torenhoge werkloosheid. De toegenomen flexibilisering op de arbeidsmarkt draagt bij aan hun onzekere arbeidsmarktpositie, omdat degenen met een tijdelijk contract het eerst buiten de boot vallen als het economisch tij tegenzit (Huijnk 2011). In 2011 was 60% van de werkende migrantenjongeren aangewezen op een tijdelijk contract (CBS, Statline). In andere leeftijdsgroepen ligt dat percentage een stuk lager.

Studies onder Polen wijzen uit dat een groot deel van deze groep werk heeft. Zij komen naar Nederland voor werk. Onderzoek onder tijdelijke arbeidsmigranten laat lage werkloosheidspercentages zien (Engbersen et al. 2011). Onder ingeschreven Polen is het werkloosheidsniveau hoger (Dagevos 2011). Over het geheel genomen is het gebruik van (bijstand- en WW-)uitkeringen gering. Het aantal uitkeringen binnen de Poolse groep is de afgelopen jaren wel toegenomen. Een onderzoek onder ingeschreven Polen laat zien dat in deze groep de risico's op werkloosheid betrekkelijk groot zijn. Vanwege het aflopen van tijdelijke contracten (veel Polen werken in conjunctuur- en seizoensgevoelige sectoren) verliezen zij hun baan. Degenen die niet terugkeren en er niet in slagen om snel een andere baan te vinden, lopen het risico dat ze snel afglijden. Werk en huisvesting zijn vaak gekoppeld; wie zijn baan verliest, verliest ook zijn woning. Studies naar opvangvoorzie-

ningen in grote steden signaleren een toename van Poolse en andere arbeidsmigranten die in Nederland hun baan zijn kwijtgeraakt. Het is moeilijk om te schatten hoe groot dit probleem is. Een ander knelpunt vormen de soms slechte woon- en arbeidsomstandigheden van werknemers. Malafide uitzendbureaus zijn hier vaak voor verantwoordelijk, in combinatie met werkgevers die het niet nauw nemen met de regelgeving. Naar schatting komt circa de helft van de in Nederland verblijvende Polen via een uitzendbureau naar Nederland. Welk aandeel van de uitzendbureaus malafide is, is onduidelijk, maar het gaat niet om bescheiden aantallen.

5.2.5 Criminaliteit

De hoge criminaliteitscijfers onder migrantengroepen vormen een van de meest problematische kanten van hun positie. De problemen concentreren zich in de Marokkaanse en Antilliaanse groep en bij de jongemannen in het bijzonder. Jongemannen (18-24 jaar) laten van alle groepen de hoogste verdachtencijfers zien. Marokkaanse en Antilliaanse Nederlanders spannen hier de kroon met respectievelijk 19,5% en 13,3% van de jongemannen die in deze leeftijdscategorie als verdachte staan geregistreerd. Van de autochtone jongemannen staat 4,6% als verdachte geregistreerd (Van Noije en Kessels 2011). Van hun 12e tot 23e jaar blijkt 65% van de Marokkaanse jongens en 55% van de Antilliaanse jongens in aanraking te zijn geweest met de politie. Bij autochtone jongens gaat het om 25%.

Het is niet zo dat de tweede generatie duidelijk lagere verdachtencijfers laat zien. Binnen de leeftijdsgroep 12-24-jarigen verschilt het aandeel verdachten onder de Turkse en Marokkaanse Nederlanders nauwelijks tussen de generaties. Bij de Antilliaanse groep is de criminaliteit onder de eerste generatie wel duidelijk hoger.

In alle groepen neemt vanaf 2007 het aandeel verdachten licht af (Van Noije en Kessels 2011). De verhouding tussen de migrantengroepen en autochtonen is tussen 2000 en 2009 niet noemenswaardig veranderd: het aandeel verdachten ligt onder niet-westerse migranten steeds ongeveer vier keer zo hoog als onder autochtone Nederlanders.

Het is niet eenvoudig een beeld te krijgen van de criminaliteit onder Oost-Europese migranten. Het – schaarse – onderzoek wordt gehinderd doordat een belangrijk deel van deze migranten niet staat ingeschreven. Het beschikbare onderzoeksmateriaal wijst erop dat Bulgaren, Polen en Roemenen vaker verdacht zijn van een misdrijf dan autochtone Nederlanders, maar het aandeel is duidelijk lager dan onder de niet-westerse groepen. Het beeld van de criminaliteit van Oost-Europeanen wordt verder gecompliceerd door wat wel ‘mobiel banditisme’ wordt genoemd: misdrijven worden niet zozeer gepleegd door migranten die in Nederland verblijven als wel door rondtrekkende criminele groepen. Onduidelijk is welk deel van de criminaliteit deze groepen voor hun rekening nemen.

5.2.6 Sociale binding en wederzijdse beeldvorming

Segregatie in wonen en leven

Los van de ongunstige economische positie en de hoge vertegenwoordiging in de criminaliteit zijn er nog meer ontwikkelingen te onderkennen die verre van gunstig zijn. De woon- en schoolsegregatie is aanzienlijk en neemt eerder toe dan af. Vooral in de grote steden zijn er tal van buurten waar bijna geen autochtone Nederlander meer woont en ook komen niet-westerse leerlingen op veel scholen geen autochtoon kind meer tegen. Door de snellere groei van de niet-westerse bevolking ten opzichte van de westerse, nemen in de gemeenten met substantiële migrantengroepen de ontmoetingskansen met autochtone Nederlanders af. De onderlinge sociale afstand is groot. In de achterliggende jaren zijn de vrijetijdscontacten tussen niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders niet toegenomen, terwijl de tweede generatie toch in omvang is gegroeid. Marokkaanse, maar vooral Turkse Nederlanders verkeren veel in eigen etnische kring (Gijsberts en Dagevos 2009).

Knelpunten in beeldvorming

Tussen bevolkingsgroepen bestaat aanzienlijk wederzijds onbegrip. Het grootste knelpunt op het terrein van wederzijdse beeldvorming is dat tussen moslims en niet-moslims (Gijsberts en Dagevos 2009). Tegenstellingen worden met name ervaren door hogeropgeleide moslims en lageropgeleide autochtone Nederlanders. Hogeropgeleide moslims zijn vaker dan hun lageropgeleide geloofsgenoten van mening dat het respect voor de islamitische cultuur ver te zoeken is. Lageropgeleide autochtone Nederlanders oordelen beduidend negatiever over moslims dan hogeropgeleide en zij zijn ook nog eens negatiever geworden in de afgelopen periode dan hogeropgeleide autochtone Nederlanders. Niet-westerse migranten voelen zich lang niet altijd geaccepteerd en vinden dat het maatschappelijke klimaat ten opzichte van migranten te wensen over laat. Hogeropgeleide migranten zijn in een aantal opzichten negatiever en geven bijvoorbeeld vaker aan met discriminatie te maken te hebben.

5.3 Wat is het probleem en wat kan eraan worden gedaan?

Is stijgende migratie vanuit Midden- en Oost-Europa een probleem?

Over de komst van grote aantallen migranten vanuit Midden- en Oost-Europa wordt wisselend gedacht. Tegenstanders wijzen onder meer op de verdringing van werkzoekenden in Nederland, op de overlast in oude stadswijken, het beroep op uitkeringen en het perspectief van grootschalige vestiging. Anderen wijzen erop dat het met de hier genoemde punten nogal meevalt. Deze arbeidsmigrantten komen om te werken, doen nauwelijks een beroep op voorzieningen en de criminaliteit is (relatief) laag. Onderzoeksbevindingen ondersteunen – vooralsnog – met name het laatste standpunt. Verdringingseffecten blijken bovendien beperkt te zijn, zij het dat dat verschilt tussen sectoren (bv. de transportsector). Of de migratie vanuit de nieuwe EU-lidstaten tot massale vestiging leidt, is moei-

lijk te voorspellen. Welke positie men ook inneemt, het sturen van de migratie vanuit EU-landen zal hoe dan ook niet meevallen. Nationale overheden hebben nauwelijks instrumenten om de instroom te reguleren.

Vanuit het beleid is er toenemende aandacht voor het tegengaan van uitbuiting van migranten uit de MOE-landen. Het naleven van regels ten aanzien van het minimumloon en werktijden is hier belangrijk. Het aanpakken van malafide uitzendbureaus is – terecht – een van de aandachtspunten van het beleid.

Daling gezinsmigratie ten einde: aanleiding voor nieuw beleid?

Vanaf de laatste eeuwwisseling tot 2007 is de gezinsmigratie scherp afgenomen. Turkse en Marokkaanse Nederlanders haalden minder vaak een partner uit het buitenland. Met het oog op de integratie van de groep heeft dit twee voordelen: het aantal nieuwe eerstegeneratie migranten is gering en kinderen groeien vaker op in huishoudens waarvan beide partners in Nederland zijn geboren, de taal spreken en weten hoe het in Nederland reilt en zeilt. Onduidelijk is waarom de daling van de gezinsmigratie is gestagneerd. Onderzoek zou moeten uitwijzen hoe dit komt en of er redenen zijn om nieuw beleid te formuleren.

Zet in op taal, taal, taal

Leerlingen uit migrantengroepen presteren ongeveer gelijk als autochtone leerlingen met dezelfde kenmerken. Deze bevindingen wijzen uit dat er geen processen aan de gang zijn die migrantenkinderen op extra achterstand zetten. Ook halen scholen uit migrantenkinderen ongeveer net zoveel als uit autochtone kinderen. Dit is positief. De bevindingen wijzen er tegelijkertijd ook op dat op het terrein van het onderwijs de integratie een zaak van lange adem zal zijn. Achterstanden worden namelijk wel ingelopen, maar het gaat langzaam. Met name wat betreft taal staan niet-westerse leerlingen al in het basisonderwijs flink op achterstand.

Daar valt voor het beleid duidelijk een slag te maken, zeker omdat deze taalachterstand doorwerkt in het vervolg van de onderwijsloopbaan. In het vervolgonderwijs is het daarnaast van belang het studierendement van leerlingen van niet-westerse herkomst te verhogen. In alle typen vervolgonderwijs is dat beduidend lager dan onder autochtone leerlingen en studenten. Er moet alles aan gedaan worden om zoveel mogelijk allochtone jongeren een startkwalificatie te laten halen, zodat zij hun kansen verhogen op de arbeidsmarkt.

Inburgering van de ouders van schoolgaande kinderen is van groot belang

Niet alleen de taalprestaties van de kinderen uit migrantengroepen in het onderwijs, maar ook de taalachterstand van hun ouders biedt aangrijpingspunten voor beleid. Het inburgeringsbeleid is erop gericht de Nederlandse taalbeheersing van migranten te verbeteren. Dit gebeurt inmiddels met enig succes, zo blijkt uit de meest recente gegevens. Het is in dit licht te betreuren dat de oudkomers in de nieuwe inburgeringswet die op 1 januari 2013 in werking treedt, buiten de doelgroep gaan vallen. Hetzelfde geldt voor personen van Turkse herkomst, die niet langer de inburgering hoeven te volgen. Juist in deze groep

blijft de beheersing van het Nederlands achter. Deze taalachterstand speelt ook de onderwijsloopbaan van hun kinderen parten. Het nieuwe inburgeringsstelsel draagt nog een aantal risico's in zich. Het gaat met name om het voornemen de rol van de gemeenten af te bouwen en om de bekostiging van de inburgering bij de migrant zelf te leggen. Mogelijk is het gevolg dat nieuwkomers niet of te laat starten met de voorbereidingen voor hun inburgeringsexamen.

Aanpak van de hoge (jeugd)werkloosheid in migrantengroepen

Om de positie van jongeren uit migrantengroepen op de arbeidsmarkt te verstevigen is een verbetering van de onderwijspositie van jongeren alleen niet voldoende. De overgang van school naar werk behoeft dringend aandacht. Extra banen voor jongeren creëren, bedrijfsinterne opleidingen met baangarantie, en het voorkómen van voortijdige schooluitval kunnen maatregelen zijn die bijdragen aan het terugdringen van de jeugdwerkloosheid onder migranten. Werkgevers zouden alert moeten zijn op discriminatie. Onderzoek laat overtuigend zien dat discriminatie een rol speelt, en dan in het bijzonder bij de lagere en middenberoepen (Andriessen et al. 2011). De aanpak is niet eenvoudig. Discriminatie vindt vaak onbedoeld en onbewust plaats. Statistische discriminatie ligt doorgaans ten grondslag aan ongelijke behandeling. Dit wil zeggen dat beelden van migrantengroepen van invloed zijn op de beoordeling van individuele leden van deze groepen. Om het selectieproces te beïnvloeden is het ons inziens belangrijk dat selecteurs weten hoe het selectieproces plaatsvindt. Ieder mens maakt gebruik van categorisaties op basis van groepsbeelden. Selecteurs (werkgevers, maar ook bemiddelaars zoals intercedenten) maken gebruik van hun (onbewuste) associaties en inschattingen. Wanneer mensen zich hiervan bewust zijn, kunnen zij hier ook vraagtekens bij zetten: geldt dit beeld wel voor dit individu? Het doel moet zijn dat selecteurs zich richten op de functielevante kenmerken, en minder op associaties en groepsbeelden. Initiatieven met betrekking tot het selectieproces zouden kunnen worden ingebed in een breder diversiteitsbeleid. Dergelijk beleid gaat uit van de meerwaarde van verschil, waarbij vooral het zakelijke eigenbelang wordt benadrukt (vgl. SER-advies op dit terrein uit 2009). Daarmee heeft het duidelijk een andere focus dan voorkeursbeleid of affirmative action, dat nadruk legt op gelijke uitkomsten, sterker appelleert aan morele motivaties en individuen meer als leden van doelgroepen ziet.

Wat werkt bij de bestrijding van de criminaliteit?

De jeugdcriminaliteit onder jongens uit migrantengroepen is schrikbarend hoog. Het is een probleem dat al jaren bestaat en in de oplossing ervan lijkt weinig schot te zitten. Een combinatie van maatregelen gericht op het terugdringen van schooluitval, interventies gericht op de sociale kring waarbinnen de jongeren verkeren, opvoedingsondersteuning van de ouders en gerichte programma's voor de jongeren zelf kunnen een bijdrage leveren. We formuleren het niet voor niets voorzichtig: veel is al geprobeerd, zonder dat het relatieve verschil met autochtone jongeren duidelijk is afgenomen.

Tot slot: geen taboe op specifiek beleid

Het kabinet Rutte legt in het integratiebeleid sterk de nadruk op het voeren van generiek beleid. Met dit uitgangspunt is niets mis. Het onderscheiden van specifieke groepen in het beleid kan leiden tot stigmatisering en uitvoering ervan is vaak niet eenvoudig. Generiek beleid moet vanzelfsprekend ook personen met een migrantenachtergrond bereiken. Door de sterke nadruk op generiek beleid en het expliciet afschaffen van het specifieke doelgroepenbeleid is het beleid doorgeschoten. Het taboe op specifiek beleid moet eraf. Sommige vraagstukken zijn – naar alle waarschijnlijkheid – niet alleen met generiek beleid te bestrijden. Ons onderzoek wijst namelijk uit dat bijvoorbeeld verschillen in werkloosheid en vertegenwoordiging in de criminaliteit niet alleen zijn te verklaren door algemene achterstandsfactoren als opleiding of ouderlijk milieu. Etnisch-specifieke factoren en discriminatie blijken ook belangrijk. Dan kan specifiek beleid helpen. Dat is geen kwestie van ideologie, maar van pragmatische keuzen die bijdragen aan effectief beleid.

6 Minder ontslagbescherming, meer werkende ouderen?

Cok Vrooman, Edith Josten en Jan Dirk Vlasblom

- De arbeidsdeelname onder 55-plussers is mede dankzij overheidsmaatregelen flink gestegen; van 25% in 1995 naar 51% in 2011. Werkgevers en werknemers denken de laatste jaren ook positiever over doorwerken tot het 65e jaar.
- Bijna de helft van de ouderen die hun baan verliezen heeft na twee jaar nog geen werk.
- Internationaal bezien heeft Nederland iets meer ontslagbescherming dan gemiddeld. Dat komt vooral door een combinatie van verhoudingsgewijs hoge ontslagvergoedingen, maar korte opzegtermijnen bij vast personeel. Voorts is er weinig bescherming van werkenden met een tijdelijk contract.
- Soepeler ontslagrecht kan het aantal werkende ouderen in theorie vergroten, als werkgevers daardoor extra personeel gaan aannemen. Historisch blijken de effecten van versoepeling echter klein, en gaan ze niet altijd in de richting die het beleid wenst.
- Minder ontslagbescherming neemt andere belemmeringen om ouderen in dienst te hebben niet weg. Werkgevers lopen bij ouderen een hoger risico op kosten vanwege langdurige ziekte en kunnen bij oudere sollicitanten eerder denken dat er 'een vlekje' aan zit.
- Het idee om mensen die met ontslag worden bedreigd 'van werk naar werk' te begeleiden is tot nu toe niet erg aangeslagen. Slechts 20% van de werkgevers voert gericht beleid; het aandeel bedrijven dat zulke trajecten toepast, is sinds 2007 gedaald van 35% naar 28%. Het is niet waarschijnlijk dat dit in de huidige ongunstige economische omstandigheden sterk zal toenemen.
- Al met al zullen ouderen van een vermindering van de ontslagbescherming op de korte termijn vermoedelijk eerder nadelen dan voordelen ondervinden.

De komende jaren krimpt de Nederlandse beroepsbevolking en groeit het aantal gepensioneerden. Dit zet de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat onder druk: minder werkenden zullen stijgende zorgkosten en een steeds grotere groep AOW-ontvangers moeten (mede)financieren. Naast verlenging van de arbeidsduur van vrouwelijke deeltijdwerknemers wil de overheid daarom al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw de arbeidsdeelname van ouderen vergroten. Als de inzet van ouderen op de arbeidsmarkt toeneemt – doordat ze langer, vaker of productiever werken – wordt het financiële draagvlak voor de collectieve voorzieningen immers groter, en kan de vergrijzingsproblematiek beter het hoofd worden geboden.

De beleidswijzigingen van de afgelopen jaren hebben weliswaar effect gehad, maar de arbeidsdeelname van ouderen blijft nog wel duidelijk achter bij die van jongere leeftijdsgroepen. Wanneer 55-plussers hun baan verliezen of arbeidsongeschikt raken, is boven-

dien de kans klein dat ze elders nog aan de slag komen. Verder stappen ouderen niet gemakkelijk over naar een andere werkgever. Dat kan nadelig zijn voor de arbeidsproductiviteit en het aanpassingsvermogen van bedrijven, als het ouderen ervan weerhoudt over te stappen naar een baan die beter bij hun capaciteiten past.

In de recente *Hoofdlijnennotitie aanpassing ontslagrecht en WW (TK 2011/2012d)* is verondersteld dat de institutionalisering van de arbeidsmarkt bij deze problemen een belangrijke rol speelt. Om dit tegen te gaan wordt een aantal maatregelen voorgesteld die de arbeidspositie van mensen met een vast dienstverband minder beschermen, en flexibel werk en overgangen 'van werk naar werk' moeten bevorderen. Verwacht wordt dat dit pakket zal leiden tot een hogere mobiliteit, vooral bij ouderen. Ook moet het de tweedeling op de arbeidsmarkt tussen mensen met en zonder vast contract verminderen. Uiteindelijk zou dit kunnen resulteren in een lagere werkloosheid, een hogere productiviteit, en een beter evenwicht tussen de arbeidsprestaties en loonkosten van ouderen. Is deze verwachting reëel, op basis van wat we weten van de Nederlandse arbeidsmarktregulering en het 'hire and fire'-gedrag van werkgevers? Daarop gaat dit hoofdstuk in.

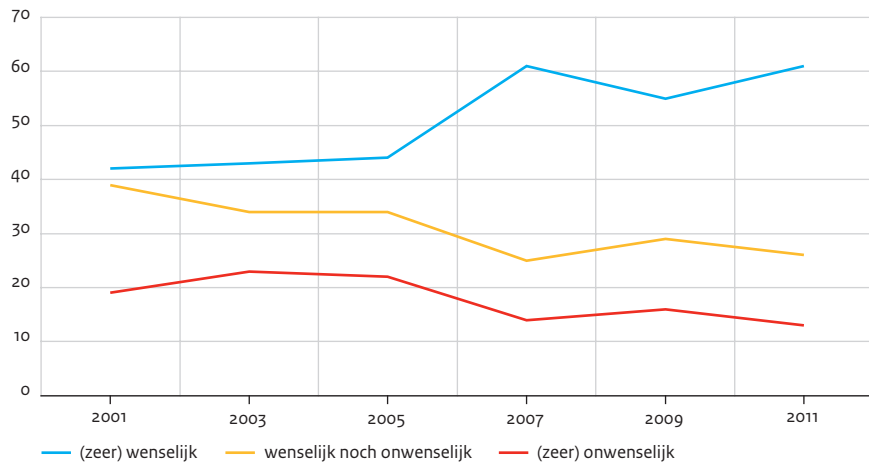
6.1 De arbeidsmarktpositie van ouderen

De arbeidsdeelname van 55-jarigen en ouder is sinds halverwege de jaren negentig fors gestegen, van 25% met betaald werk in 1995 naar 51% in 2011. Werkende ouderen zijn dus geen uitzondering meer. Uit de recentste editie van een onderzoek onder werkgevers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Arbeidsvraagpanel, blijkt dat momenteel 74% van de Nederlandse werkgevers één of meer personeelsleden van 55 jaar of ouder in dienst heeft. Voor de groei van de arbeidsdeelname van 55-jarigen en ouder zijn verschillende oorzaken aan te geven. De stijgende participatie van vrouwen vertaalde zich in de jaren negentig ook in een sterke groei van het aantal oudere vrouwen met werk. De naoorlogse generaties zijn bovendien hoger opgeleid, waardoor zij tot op hogere leeftijd interessant blijven voor werkgevers. Tot slot zijn er in de loop der jaren veel beleidsmaatregelen getroffen die het moeilijker maakten de arbeidsmarkt vroegtijdig te verlaten: inperken van de fiscale facilitering van VUT en prepensioenen, herinvoering van de sollicitatieplicht voor oudere werklozen, geleidelijk inkorten van de WW-duur, en een minder gemakkelijke toegang tot de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Bij de laatste twee veranderingen werden ouderen overigens vaak ontzien, vanwege hun gering geachte arbeidsmarktchansen (zie de uitgebreide overzichten in Vrooman 2010; Van Echtelt en Josten 2012).

Ouderen werken echter nog wel veel minder vaak dan 40-55-jarigen. Er is dus ruimte voor een verdere toename in hun arbeidsparticipatie. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat werkgevers en werknemers welwillend staan tegenover langer doorwerken. Aan die conditie wordt vaker dan voorheen voldaan. Tien jaar geleden vond 42% van de werkgevers met 55-plussers in dienst het voor hun organisatie wenselijk dat werknemers na hun 60e jaar doorwerkten. In 2007, toen werkgevers door de krapte op de arbeidsmarkt moei-

Figuur 6.1

Oordeel van werkgevers over de wenselijkheid voor hun organisatie van doorwerken van werknemers na het 60e levensjaar, 2001-2011 (in procenten)



Bron: SCP (AVP '01-'11/'12)

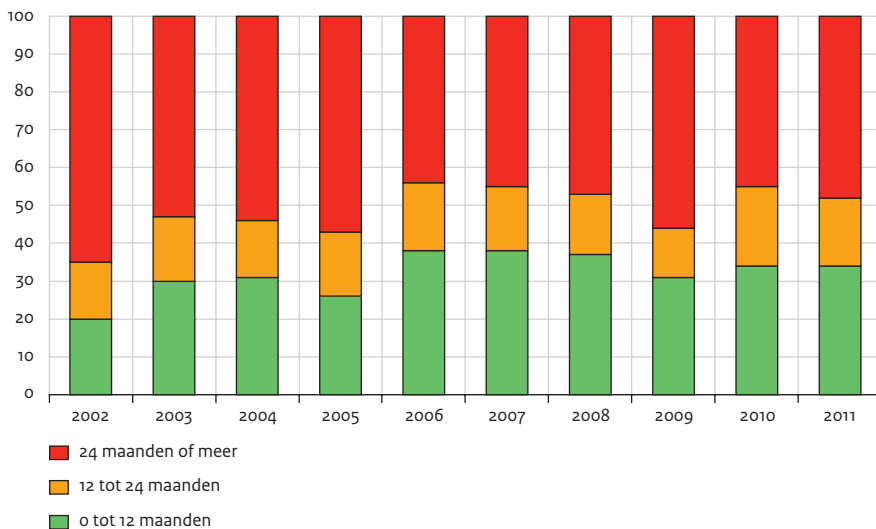
lijk goed personeel konden vinden, was dit opgelopen tot 61%. Ondanks de economische terugval sindsdien lag dit percentage in 2011 op hetzelfde niveau (zie figuur 6.1).

Ook werknemers zelf zijn positiever gaan denken over doorwerken tot het 65e jaar. In 2010 wilde 44% dat, tegen maar 21% in 2005 (CBS 2012e). Doorwerken op nog hogere leeftijd vinden de meeste werkgevers en werknemers echter niet wenselijk (Josten et al. 2012).

Hoewel de hiervoor genoemde ontwikkelingen gunstig zijn, hebben werkloze ouderen maar een kleine kans op nieuw werk, zeker wanneer zij een gezondheidsbeperking hebben (Versantvoort en Van Echtelt 2012). Bijna de helft van alle werkloze 55-plussers doet twee jaar of langer over het vinden van nieuw werk (zie figuur 6.2). Vergeleken met tien jaar geleden is de zoekduur wel iets korter geworden, een daling die vooral halverwege het vorige decennium tot stand kwam. Na de herinvoering van de sollicitatieplicht voor 57,5-jarigen en ouder in 2004 en het inkorten van de WW-duur in 2003 en 2006 zijn oudere grotere zoekinspanningen gaan leveren. Verder was de vraag naar goed gekwalificeerd personeel rond 2006 groot, waardoor werkgevers gedwongen waren ook oudere sollicitanten als serieuze kandidaat te beschouwen. De afgelopen jaren is de baanvindduur echter niet verder gedaald.

Figuur 6.2

Baanvindduur van oudere werklozen (55-65 jaar), 2002-2011 (in procenten)



Bron: CBS (2012f)

Tabel 6.1

Aantal sollicitaties in de voorafgaande vier weken van WW'ers van 57 jaar en ouder, 1986-2010 (in procenten)

	1986-2002	2004-2010
0 sollicitaties	99	54
1 tot 3 sollicitaties	1	7
4 sollicitaties of meer	1	38

Bron: SCP (AAP'86-'10)

In de afgelopen jaren heeft de overheid werkgevers en werknemers opgeroepen te bevorderen dat mensen 'van-werk-naar-werk' gaan (VWNW), overigens zonder daar een expliciete regeling voor te treffen. Met ontslag bedreigde werknemers zouden elders aan het werk moeten komen, zonder eerst een periode van werkloosheid door te maken. Uit het Arbeidsvraagpanel komt naar voren dat de meeste werkgevers zich (mede)verantwoordelijk voelen voor het herplaatsen van werknemers die ontslagen dreigen te worden. Desondanks blijft het aandeel bedrijven dat op dit punt beleid heeft geformuleerd klein, al liep het tussen 2007 en 2011 wel op van 15% naar 20% (zie tabel 6.2). De feitelijke toepassing – die zich ook kan voordoen als het bedrijf geen expliciet beleid heeft – daalde in dezelfde

Tabel 6.2

Heeft de voorafgaande vijf jaar 'van-werk-naar-werk' toegepast, 2007-2011 (in procenten van het aantal bedrijven)

	totaal	vwnw-traject toegepast		
		intern traject	extern traject	beleid op gebied vwnw
2007	35	18	27	15
2009	29	13	23	17
2011	28	15	21	20

Bron: SCP (AVP '07-'11)

periode, zowel bij de interne als externe vormen van VWNW. Een nadere analyse van de cijfers leert dat de toepassing zich concentreert bij grote instellingen in de overheids- en zorgsector. In het midden- en kleinbedrijf is van-werk-naar-werk veel minder gebruikelijk. Dat komt niet alleen door de kosten van dergelijke trajecten, maar ook vanwege de beperkte mogelijkheden van kleinere werkgevers tot interne herplaatsing van boventallig personeel. Externe herplaatsing wordt vaak bemoeilijkt doordat men niet het signaal wil afgeven dat het niet goed gaat met het bedrijf ('er moeten mensen uit'). Als de problemen niet bedrijfsspecifiek zijn, maar het in de gehele bedrijfssector slecht gaat, kampen andere werkgevers vaak met vergelijkbare problemen en worden de mogelijkheden voor externe herplaatsing beperkt (EIM 2010).

De beperkte toepassing van VWNW-trajecten maakt, in combinatie met de kleine kans op werkhervatting, dat de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers voor wie ontslag dreigt zwak blijft.

6.2 Een institutioneel probleem?

In de recente *Hoofddijnennotitie* schetst het demissionaire kabinet (TK 2011/2012) de problematische arbeidsmarktpositie van ouderen als volgt:

Vooraf onder oudere werknemers is de arbeidsmobiliteit laag ten opzichte van de ons omringende landen. Oudere werknemers worden weliswaar niet snel ontslagen, maar als zij werkloos worden, vinden zij moeilijk nieuw werk. Dat komt ook naar voren uit de hoge langdurige werkloosheid onder ouderen. Door de vergrijzing neemt het aandeel ouderen toe. Als de mobiliteit van ouderen zo laag blijft als nu, dan leidt dat tot een verdere afname van de dynamiek en het aanpassingsvermogen van de Nederlandse arbeidsmarkt.

De oplossing wordt gezocht in een vermindering van ontslagbescherming bij ouderen, waarbij men verwacht dat dit de arbeidsmarkt voor deze groep zal openbreken:

Met name voor ouderen zal de dynamiek en mobiliteit op de arbeidsmarkt toenemen. Het wordt voor werkgevers weliswaar makkelijker en goedkoper om ouderen te ontslaan, maar dat betekent meteen

ook dat zij minder aarzeling zullen hebben om ouderen op een vast contract aan te nemen vanwege het feit dat de hoge, leeftijdsafhankelijke ontslagvergoedingen verdwijnen. In het huidige systeem is de arbeidsmobiliteit onder ouderen zeer laag en hebben werklozen nauwelijks kans op het vinden van nieuw werk. Zij zitten te vaak gevangen, hetzij in hun huidige baan, hetzij in werkloosheid.

De ongunstige positie van ouderen op de arbeidsmarkt wordt dus toegeschreven aan de manier waarop de arbeidsmarkt is ingericht, waarbij men vooral wijst op de ontslagbescherming. Wanneer die wordt verminderd, zou via de toegenomen mobiliteit de arbeidsmarktpositie van ouderen verbeteren, zo is de beleidsassumptie.

Bij deze duiding van probleem en oplossing vallen enkele kanttekeningen te plaatsen. Allereerst is het de vraag of de mobiliteit van ouderen op de Nederlandse arbeidsmarkt 'te laag' is. De Beer en Van Bakkum (2010) merken op dat in een transparante situatie, waarbij werkgevers en werknemers relatief snel tot een goede 'match' komen, een lage mobiliteit er juist op kan duiden dat de arbeidsmarkt goed functioneert. Mobiliteit is een middel, geen doel op zichzelf; het gaat erom dat de mobiliteit voldoende is om de vraag naar en het aanbod van arbeid op elkaar te laten aansluiten.

Een tweede punt is dat werkgevers zich bij het aanstellen en ontslaan van werknemers vermoedelijk niet alleen laten leiden door de kosten van ontslag, maar ook door een inschatting van risico's. Volgens de *matching*-theorie zoeken werknemers aan het begin van hun loopbaan nog naar de beste plek. Vanuit deze optiek is een jongere sollicitant voor een werkgever niet 'verdacht': hij heeft eenvoudigweg nog niet de positie gevonden die bij hem past. Een oudere sollicitant is echter wel suspect: na al die jaren op de arbeidsmarkt is hij er blijkbaar nog niet in geslaagd een goede plek te verwerven, dus er zit vermoedelijk 'een vlekje' aan. Dat maakt werkgevers wantrouwend, waardoor zij eerder een jongere dan een oudere sollicitant zullen aannemen, ook als ze positief staan tegenover hun eigen oudere werknemers.

De potentieel hoge kosten van langdurige ziekte kunnen ook een belangrijke rol spelen. Van alle werkgevers geeft 10% aan dat ziekteverzuim van werknemers een probleem vormt (Josten et al. 2012). Een nadere analyse lijkt er op te duiden dat dit percentage stijgt met het aandeel oudere werknemers in de organisatie. Ouderen melden zich weliswaar minder vaak ziek dan jongeren, maar het risico op langdurig verzuim is groter (Klein Hesselink et al. 2012). En juist dat langdurige verzuim brengt onder de huidige regelgeving flinke kosten met zich mee: ziekte is geen grond voor ontslag, maar het bedrijf is wel gehouden aan de verplichting tot loondoorbetaling. Dit is vaak een flinke kostenpost, hetzij door de verzekeringspremie die de werkgever moet betalen om het risico van doorbetaling af te dekken, hetzij door de directe kosten van loondoorbetaling. Daar komen de uitgaven voor vervanging van de zieke werknemer nog bovenop. In tegenstelling tot ontslagkosten, die tot op zekere hoogte vermijdbaar zijn door gebruik te maken van tijdelijke aanstellingen, is dit ziektekostenrisico niet te ontlopen, tenzij de werkgever 'aan de poort' effectief kan selecteren op gezondheid. Omdat het langdurig ziekerisico groter wordt naarmate de werknemer ouder wordt, zal een rationele werkgever 55-plussers eerder ontslaan, en oudere werknemers niet aannemen als hij het ziekerisico niet kan inschatten.

Een belangrijk punt dat hier aandacht verdient, betreft de veronderstelde *werking van arbeidsmarktinstituties*. Heeft een vermindering van de wettelijke bescherming van werknemers maatschappelijk gunstige uitkomsten? In de economische literatuur (zie bv. Deelen et al. 2006; Gelderblom et al. 2011) is de theoretische onderbouwing ten faveure van die stelling als volgt. Door maatregelen als het ontslagrecht is de werkgever niet vrij in zijn 'hire and fire'-gedrag en neemt de doorstroming op de arbeidsmarkt naar verwachting af: werknemers worden minder snel ontslagen, maar ook minder gemakkelijk in dienst genomen. Door die geringere doorstroming kunnen bedrijven zich minder goed aanpassen aan veranderingen in de omgeving (bv. technologische vernieuwing, fluctuaties in de vraag). De werkloosheid wordt zodoende hoger en langduriger dan zonder die bescherming. Een sterke werknemersprotectie kan bovendien rechtstreeks ten koste gaan van de productiviteit, omdat de arbeidsplekken vanwege de geringe doorstroming niet door de beste werknemers worden bezet, en omdat werknemers zich minder hoeven in te spannen, aangezien zij hun baan toch niet gemakkelijk zullen kwijtraken.

Er wordt in de literatuur echter ook gewezen op de theoretisch positieve effecten van werknemersprotectie. Drempels om ouderen te ontslaan kunnen langdurige werkloosheid en non-participatie bij deze groep voorkomen. Werknemersprotectie kan ervoor zorgen dat het voor beide partijen lonend blijft te investeren in scholing en ontwikkeling van vaardigheden. De kosten van werknemersprotectie kan men ook zien als een prikkel voor werkgevers om de collectieve financiële lasten van ontslagen (meer uitkeringen, lagere belasting- en premieopbrengst) binnen de perken te houden.

Waar het uiteindelijk om gaat, is wat in de praktijk de netto-effecten zijn van veranderingen in de werknemersprotectie op werkloosheid, arbeidsdeelname, arbeidsproductiviteit en arbeidsmobiliteit. De inzichten uit het beschikbare empirisch onderzoek zijn wisselend (zie bv. Kenworthy 2008: 115-135; Deelen et al. 2006; Jongen en Visser 2010). Uit econometrisch onderzoek komen zowel positieve als negatieve effecten naar voren, die vaak vrij bescheiden zijn (vgl. Gelderblom et al. 2011). Die effecten doen zich bovendien niet bij alle relevante aspecten voor, verschillen soms naar leeftijd en geslacht, en variëren met het type werknemersprotectie: een vermindering van de ontslagvergoeding kan maatschappelijk anders uitpakken dan bekorten van de opzegtermijn.

Werknemersprotectie: de actuele situatie

Veel van het hiervoor genoemde onderzoek is gebaseerd op gegevens over de wettelijke werknemersprotectie per land¹ die de OESO verzamelt (Venn 2009; OECD 2011). Omdat er enkele bezwaren kleven aan de analysemethode van de OESO² en men vrij summier rapporteert over Nederland, worden deze gegevens hier opnieuw bezien.

Uit onze analyse van de recentste OESO-gegevens, die uit 2008/2009, blijkt dat de wettelijke arbeidsmarktregulering in landen niet erg consistent is; hoge ontslagvergoedingen gaan bijvoorbeeld niet automatisch samen met lange opzegtermijnen.³ Dit valt ook af te leiden uit het feit dat

de 25 door de OESO onderscheiden institutionele kenmerken niet in één schaal voor werknemersprotectie zijn samen te vatten. Uit de analyse komen zes afzonderlijke schalen

naar voren; en zeven kenmerken hangen zelfs helemaal niet met andere samen (zie bijlage 6.1 op internet).⁴

Figuur 6.3 laat de rangschikking zien van de landen op de verschillende aspecten van werknemersprotectie. Wanneer we alleen naar het totaal van de zes schalen kijken, is die in het algemeen het laagst in de *Angelsaksische landen en Japan*, die alle ruim beneden het algemeen gemiddelde (77 punten) scoren. Binnen die groep hebben de Verenigde Staten veruit de laagste score (61 punten). De *corporatistische en mediterrane verzorgingsstaten* hebben juist een hoge mate van werknemersprotectie, waarbij Luxemburg, Frankrijk en Spanje de hoogste scores bereiken (87 à 88 punten). Daarop zijn echter uitzonderingen: Italië, Oostenrijk en Zwitserland kennen op basis van deze indicatoren een benedengemiddelde protectie. Zwitserland wordt overigens in veel onderzoek, net als Nederland, aangemerkt als een hybride verzorgingsstaat (Ferragina en Seeleib-Kaiser 2011). De *Scandinavische landen* scoren rond het gemiddelde, waarbij IJsland en Denemarken het laagst uitkomen en Zweden, Finland en Noorwegen hoger. De *Centraal-Europese landen* die in 2004 tot de EU toetraden komen op of boven het landengemiddelde uit, met de hoogste mate van protectie in Tsjechië en Slovenië.

Nederland heeft, net als in de OESO-analyses, een mate van bescherming die iets boven het gemiddelde ligt (80 punten) en belandt daarmee op de twintigste plaats. Dat is iets hoger dan in de meeste Scandinavische landen (met uitzondering van Noorwegen), en veel hoger dan in de Angelsaksische landen; maar duidelijk lager dan in Duitsland, België, Luxemburg, Tsjechië, Slovenië, Portugal, Griekenland, Frankrijk en Spanje (–3 tot –8 punten).

Nederland scoort vooral hoog bij de bescherming van reguliere werknemers; alleen Duitsland, Tsjechië, Portugal, Zweden en Slovenië komen daarbij hoger uit. Dat is echter niet over de gehele linie het geval. Bij de vaste contracten scoort Nederland bovengemiddeld tot hoog op ontslagvergoedingen en procedurele belemmeringen; maar de opzegtermijn die bij individueel ontslag in acht moet worden genomen is in ons land verhoudingsgewijs kort.

De Nederlandse totaalscore wordt gedrukt doordat de bescherming van werknemers met een tijdelijk contract naar internationale maatstaven beperkt is. Hier staat Nederland op een zevende plaats, met een score slechts 2 punten boven die van de Verenigde Staten en Canada. Bij de bescherming van uitzendarbeid komt Nederland rond het gemiddelde uit.

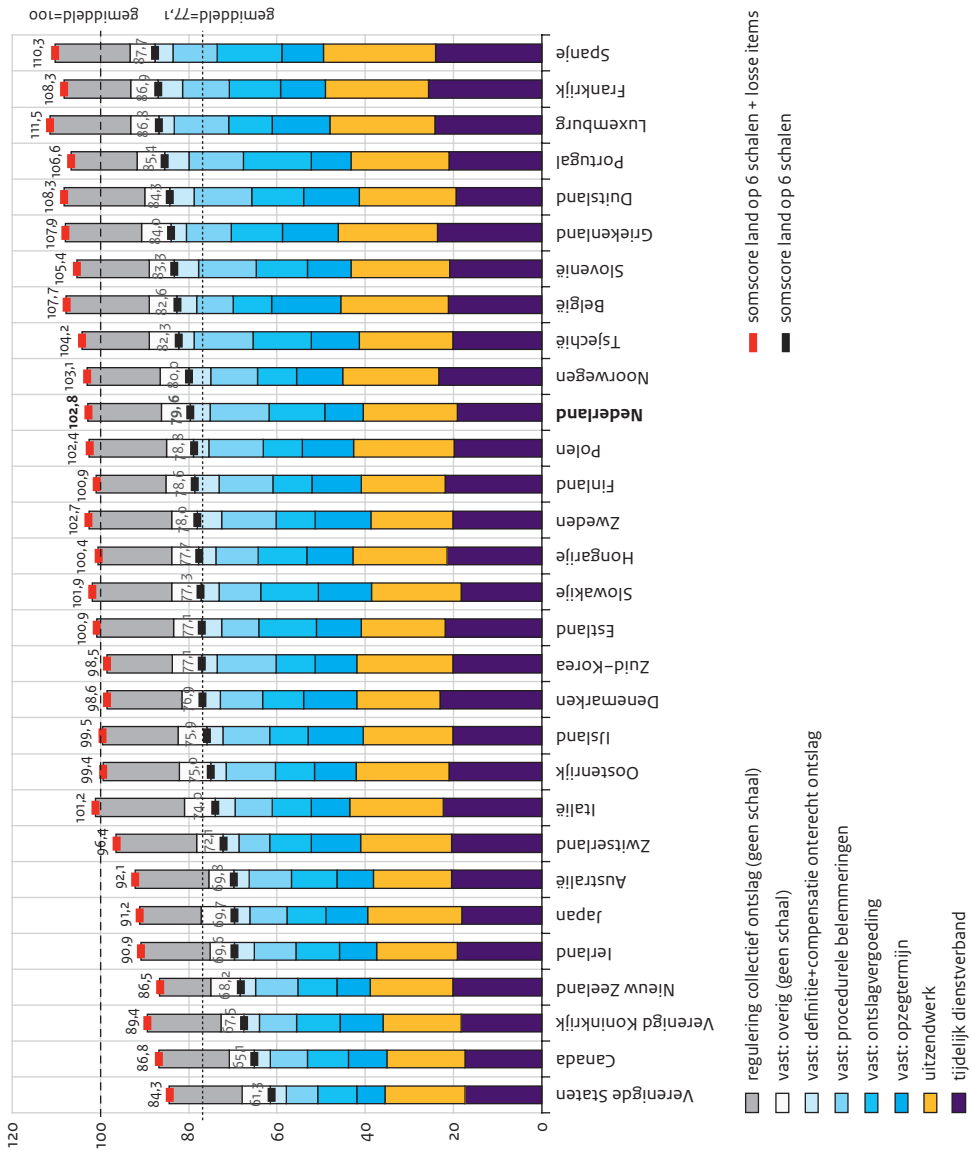
Veranderende werknemersprotectie

Over de historische veranderingen in werknemersprotectie zijn iets minder gegevens beschikbaar. De indicatoren voor bescherming bij collectief ontslag ontbreken bijvoorbeeld in hun geheel, en voor enkele landen zijn bepaalde gegevens niet voor ieder jaar voorhanden. Ondanks deze beperkingen vinden we in een analyse van de historische reeksen vrijwel dezelfde schalen.⁵

Tussen 1990 en 2008 is de protectie gemiddeld iets gedaald, terwijl de spreiding wat kleiner werd. Dit laatste duidt op convergentie tussen landen, die in figuur 6.4 goed zichtbaar

Figuur 6.3

Wettelijke bescherming van werknemers in 30 landen, 2008⁸ (indexscores)



a Frankrijk en Portugal: 2009. De optelsom van alle schalen en losse items is genormaliseerd op een gemiddelde van 100 over alle landen.

Bron: OESO (SCP-bewerking)

is. In de landen waar de werknemersprotectie in 1990 onder het algemeen gemiddelde lag, bleef deze de afgelopen twintig jaar gelijk of steeg licht. Dit betreft de liberale Angelsaksische groep en de EU-toetreders in Midden-Europa (met uitzondering van Slowakije). Hongarije en Nieuw-Zeeland zijn binnen deze groep de sterkste stijgers (+4 punten); dit komt uitsluitend door meer protectie van tijdelijk werk. Japan is een uitzondering: hier lag de werknemersprotectie in 1990 onder het gemiddelde, en nam deze de afgelopen twee decennia verder af.

Omgekeerd is bij de landen die in 1990 bovengemiddeld scoorden op werknemersprotectie doorgaans sprake van een afname. Deze doet zich het sterkst voor in Portugal, Italië en Zweden (minus 8-12 punten). In Portugal is over de gehele linie sprake van een afnemende bescherming. De daling in Italië en Zweden kwam echter volledig tot stand doordat de protectie van tijdelijk werk en uitzendarbeid verminderde; de bescherming van vaste contracten bleef in deze landen ongewijzigd. Vrij sterke afnamen deden zich ook voor in Denemarken, Spanje en Nederland (minus 6-7 punten). Frankrijk is de enige uitzondering op de algemene trend. Dit land kende in 1990 al een hoge werknemersbescherming en die is twintig jaar later nog iets toegenomen doordat de ontslagvergoedingen per saldo ruimhartiger werden.

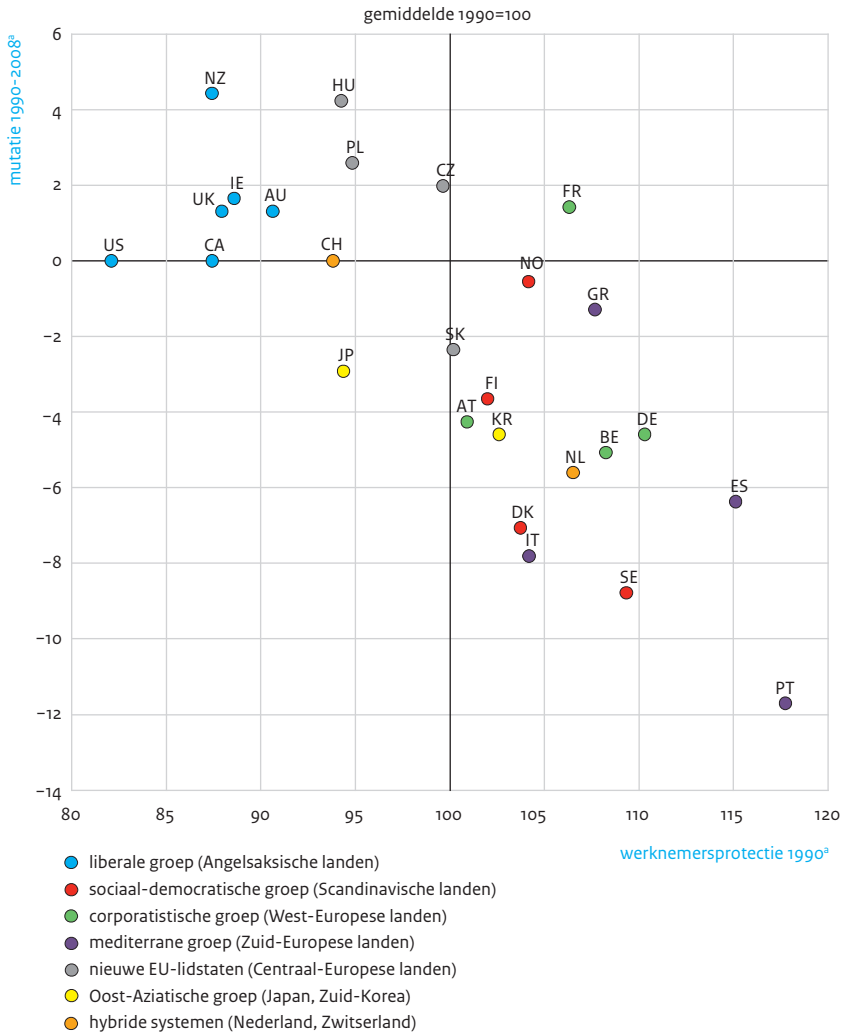
Gevolgen van veranderingen in werknemersprotectie

Een volgende vraag is of er sprake is van een rechtstreeks verband tussen *veranderingen* in de werknemersprotectie en *veranderingen* in de voornaamste maatschappelijke uitkomsten, eventueel met enige vertraging. Als dat zo is, zou het een sterke indicatie zijn voor een causale relatie (vergelijk Kenworthy 2008: 65 e.v.). Daarbij moet worden opgemerkt dat de OESO-gegevens weliswaar grote verschillen tussen landen laten zien, maar dat veranderingen in de werknemersprotectie in de meeste landen vrij zeldzaam zijn: in 87% van de gevallen bleef deze jaar na jaar ongewijzigd. Dat houdt logischerwijs in dat er maar weinig waarnemingen (combinaties van land en jaar) overblijven waarbij men kan nagaan wat het effect van veranderingen is. In Nederland was er op basis van de OESO-gegevens uitsluitend in 1999 (invoering flexwet), 2007 en 2008 sprake van wijzigingen in de werknemersprotectie.

De tabel in bijlage 6.2 (op internet) toont het verband tussen de mutaties op de verschillende (deel)indexen van werknemersprotectie en de (structurele) werkloosheid, de arbeidsdeelname, de arbeidsproductiviteit, en de arbeidsmobiliteit van ouderen. De coëfficiënten geven aan met hoeveel procent de maatschappelijke uitkomsten naar schatting veranderen wanneer de score op de index voor werknemersprotectie (1990 = 100) met tien punten afneemt. Dat is een forse wijziging: het is bijna gelijk aan de totale verandering die zich tussen 1990 en 2008 voordeed in Portugal, het land waar de werknemersprotectie het sterkst werd aangepast (zie figuur 6.4). Ter vergelijking: door de invoering van de flexwet veranderde de Nederlandse score op de totaalindex in 1999 met -4 punten. De resultaten moeten overigens met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, vanwege het beperkte aantal jaren met veranderingen, die bovendien niet gelijk zijn verdeeld over

Figuur 6.4

Veranderingen in de wettelijke bescherming van werknemers (1990-2008) in relatie tot het startniveau in 1990, in 26 landen



a Tsjechië, Slowakije: 1993 i.p.v. 1990
 Frankrijk, Portugal: 2009 i.p.v. 2008

Bron: OESO (SCP-bewerking)

landen. Zo vallen de Verenigde Staten, Canada en Zwitserland per definitie af, omdat de werknemersprotectie daar in het geheel niet veranderde. Bovendien is in de analyse geen rekening gehouden met andere ontwikkelingen in deze periode, die de hier gesignaleerde verbanden kunnen verminderen of versterken.⁶

De uitkomsten geven aan dat de maatschappelijke effecten van veranderingen in werknemersprotectie beperkt zijn, zelfs wanneer die wijzigingen zo groot zijn als verondersteld in de tabel in bijlage 6.2 (op internet). Veranderingen in de algemene index werken in het jaar dat ze worden ingevoerd nauwelijks door in veranderingen in de arbeidsdeelname van de bevolking of in de baanmobiliteit van 50-plussers. Bij de werkloosheid gaat een grote institutionele wijziging samen met een zwak effect in de beleidsmatig niet verwachte richting: als (oudere) werknemers minder worden beschermd, zijn ze iets vaker werkloos. Ook daalt hun arbeidsdeelname dan licht. Er is wel een zwak verband in de verwachte richting met veranderingen in de arbeidsproductiviteit: die wordt iets groter als de werknemersprotectie afneemt. Wanneer wordt gekeken naar de drie voornaamste deelaspecten,⁷ zien we evenmin grote gevolgen van wijzigingen in de bescherming van werknemers. De verklaringskracht van wijzigingen in de werknemersprotectie is bij alle indicatoren voor maatschappelijke resultaten gering: de verklaarde variantie bedraagt slechts 2% tot 6%.

Indien we veranderingen in de bescherming van werknemers relateren aan effecten één of twee jaar later, verandert dit beeld niet fundamenteel. Pas met een vertraging van drie jaar vinden we enige effecten in de beleidsmatig veronderstelde richting. De kans is overigens wel groter dat er binnen die termijn ook in andere opzichten veranderingen zijn opgetreden, dus dit kunnen schijnverbanden zijn. Een forse vermindering van de werknemersprotectie gaat na drie jaar samen met een iets hogere arbeidsdeelname (+0,7 punt) en grotere arbeidsproductiviteit (+0,8 punt). De arbeidsdeelname van 55-plussers daalt echter enigszins (-0,6 punt). Voor werkloosheid zien we, zowel bij de totale werkende bevolking als bij 55-plussers, nauwelijks effecten.

De uitkomsten duiden erop dat er binnen drie jaar slechts vrij beperkte effecten zijn te verwachten van veranderingen in de werknemersprotectie, en dat die niet altijd de beleidsmatig gewenste richting hebben. Dit is in lijn met de resultaten van het eerder aangehaalde econometrisch onderzoek, dat ook een vrij divers beeld opleverde. Deelen et al. (2006) stellen op grond daarvan dat van een vermindering van ontslagbescherming op de korte termijn geen positieve effecten voor ouderen te verwachten zijn. Die treden pas op langere termijn op, als het door de geringere ontslagbescherming voor ouderen gebruikelijk is geworden te investeren in duurzame inzetbaarheid, en de loonstructuur vlakker is geworden. Vanuit dat gezichtspunt is voor oudere werknemers misschien niet zozeer de ontslagbescherming en een gebrek aan mobiliteit het meest acute probleem, maar hun relatieve positie op de arbeidsmarkt ten opzichte van jongeren (in termen van loonkosten, ziektekosten en kennis). Het is dan misschien verstandiger te proberen die relatieve positie te verbeteren.

6.3 Recent beleid om werkhervatting en mobiliteit van ouderen te vergroten

De maatregelen van de overheid richtten zich tot dusverre vooral op het voorkómen van vervroegde uittreding, en veel minder op het stimuleren van werkhervatting of mobiliteit van ouderen (zie bv. TK 1992/1993). Zo waren de hiervoor genoemde aanpassingen in de regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en vervroegde uittreding met name bedoeld om vervroegde uittreding minder aantrekkelijk te maken. Recentelijk zijn enkele maatregelen getroffen die belemmeringen die werkgevers vaak noemen voor het in dienst nemen van ouderen, beogen te verminderen: hoge loonkosten in verhouding tot de productiviteit, hoge kosten bij ziekte, en verouderde kennis en vaardigheden. Zo kunnen werkgevers sinds 2009 via UWV een premiekorting krijgen als zij een uitkeringsontvanger van 50 jaar of ouder in dienst nemen. Deze korting duurt maximaal drie jaar. Verder hebben werkgevers- en werknemersorganisaties de loonkosten van ouderen wat verlaagd door het aantal collectieve ouderenregelingen, zoals extra vrije dagen en vrijstelling van overwerk, enigszins te verminderen (Josten et al. 2012).

De kosten van langdurige ziekte worden sinds 2009 gecompenseerd indien het gaat om een oudere die voorheen werkloos was. De reikwijdte van deze 'no risk'-polis is echter beperkt. Na dertien weken ziekte betaalt UWV aan de werkgever een vergoeding ter hoogte van 70%-100% van het loon, maar alleen indien het ouderen betreft die voor 8 juli 1954 zijn geboren, langer dan één jaar WW ontvingen, en vanuit de WW in dienst zijn gekomen. De 'no risk'-polis geldt tot maximaal vijf jaar na ingang van het dienstverband. Kennisveroudering van ouderen probeert de overheid al langer, sinds halverwege de jaren negentig, te voorkomen door het stimuleren van scholing. De cursusdeelname van ouderen is de laatste jaren inderdaad toegenomen (Borghans et al. 2011).

In het Begrotingsakkoord van 2012 zijn extra maatregelen afgesproken die als doel hebben de werkhervatting en mobiliteit van ouderen te vergroten. De ontslagkosten voor werkgevers worden in het akkoord verlaagd. Werknemers krijgen een vergoeding van een kwart maandsalaris per dienstjaar met een maximum van een half jaarsalaris. De vergoeding krijgt de vorm van een zogeheten transitiebudget, dat werknemers kunnen gebruiken om nieuw werk te vinden of hun inzetbaarheid te vergroten, bijvoorbeeld door middel van scholing.

Het Begrotingsakkoord voorziet ook in een wijziging van de toetsing van ontslag. De huidige preventieve procedures via de kantonrechter en het UWV verdwijnen, er komt één ontslagroute. Wanneer een werkgever iemand wil ontslaan, moet hij dat onderbouwd en schriftelijk meedelen. De werknemer krijgt de gelegenheid daarop te reageren (hoorprocedure), voordat de arbeidsovereenkomst wordt opgezegd. Als de werknemer het niet eens is met het ontslag, kan hij achteraf naar de rechter stappen.

Een derde wijziging die in het Begrotingsakkoord is opgenomen is dat werkgevers de eerste paar maanden van de WW moeten betalen. De duur van de doorbetaling hangt af van de diensttijd van de medewerker en is maximaal zes maanden. De gedachte is dat de werkgever er zo een financieel belang bij heeft om werknemers te begeleiden van werk naar

werk. Hoe eerder een werknemer immers een nieuwe baan heeft, hoe eerder de WW-betalingsverplichting stopt. Werkgevers worden in de nieuwe voorstellen dus geplaatst voor een financiële afweging: het toepassen van een soms moeilijk en duur VWNW-traject, dan wel het betalen van de ontslagkosten en de WW-uitkering.

6.4 Opties voor beleid

Het door de overheid ingezette beleid om vervroegde uitstroom naar pensioen af te remmen is succesvol geweest. De arbeidsdeelname van ouderen stijgt mede als gevolg daarvan en zal de komende jaren naar verwachting blijven groeien. De verhoging van de pensioenleeftijd tot 67 jaar zal er, ondanks de nog beperkte animo hiervoor bij individuele werkgevers en werknemers, onvermijdelijk toe leiden dat meer mensen langer doorwerken. De geringe arbeidsmobiliteit onder ouderen is op zichzelf geen probleem, zolang het maar betekent dat ouderen weinig van werkgever veranderen omdat zij de juiste plek gevonden hebben.

Wat wel problematisch is, is de kleine kans voor werkloze ouderen of met ontslag bedreigde ouderen op het vinden van vervangend werk en hun lange zoekduur. Juist een dergelijke lange zoekduur leidt tot hoge kosten, in termen van uitkeringen, maar ook in termen van verlies van menselijk kapitaal, verloren productiviteit en – voor de betrokkenen zelf – verminderd inkomen en welbevinden.

Als de hiervoor beschreven wijzigingen ten aanzien van het ontslagrecht worden doorgevoerd, nemen de totale werkgeverskosten – met inbegrip van de doorbetaling van de WW over de gehele periode – naar verwachting af voor ouderen die thans via de kantonrechter ontslagen worden (*Hoofdlijnennotie*, TK 2011/2012: 15).⁸ Dat voordeel kan in theorie nog groeien indien werkgevers deze groep vaker succesvol ‘van werk naar werk’ brengen, en de kosten van dergelijke trajecten lager uitpakken dan de WW die zij anders zouden moeten doorbetalen. Het is echter de vraag of dat in een ongunstige economische situatie, zoals nu, snel het geval zal zijn. Tijdens een recessie neemt het aantal werkgevers dat personeel kwijt wil immers toe, terwijl het aantal plaatsingsmogelijkheden daalt. VWNW-trajecten vergen dan veel inspanning, en dat zal niet altijd opwegen tegen de (lagere) kosten van ontslag voor de groep ouderen waarvoor werkgevers thans de route via de kantonrechter bewandelen. De verlaging van de ontslagkosten kan bovendien een aanzuigende werking hebben: werkgevers krijgen een sterkere impuls om ouderen van wie ze eigenlijk af willen, maar voor wie men een ontslagprocedure via de kantonrechter tot nu toe te duur vond, te laten afvloeien naar de WW. Dit effect kan door de voortdurende economische crisis versterkt worden.

Voor werkgevers die momenteel gebruikmaken van de UWV-procedure – vooral kleinere werkgevers en werkgevers die personeel vanwege bedrijfseconomische omstandigheden collectief willen ontslaan – wordt ontslag van ouderen onder het nieuwe stelsel juist duurder (*Hoofdlijnennotie*, TK 2011/2012: 15). Voor die groep heeft de werkgever ten opzichte van de huidige situatie dus een kleinere impuls tot ontslag en een grotere prikkel

om ‘van werk naar werk’ toe te passen. Tevens is de prikkel om zulke ouderen in dienst te nemen in theorie echter minder groot. Een meer principiële vraag is of het wenselijk is dat werkgevers die hun personeelsbestand noodgedwongen inkrimpen, met hogere kosten worden geconfronteerd.

Uit de internationale vergelijking van werknemersprotectie kwam naar voren dat Nederland iets boven het algemeen gemiddelde van de OESO-landen scoort door een combinatie van:

- een hoge bescherming van werknemers met een vast contract ten aanzien van ontslagvergoedingen en procedurele belemmeringen;
- een gemiddelde protectie van uitzendarbeid;
- een geringe bescherming van werknemers met een tijdelijk dienstverband;
- verhoudingsgewijs korte opzegtermijnen bij vaste werknemers die individueel ontslagen worden.

Er is dus ruimte om de positie van ‘insiders’ en ‘outsiders’ op de Nederlandse arbeidsmarkt meer naar elkaar toe te brengen. Tegelijkertijd bleek uit de historische analyse dat zelfs grote aanpassingen van de werknemersprotectie binnen een termijn van drie jaar samengaan met slechts beperkte veranderingen in de arbeidsproductiviteit, de arbeidsdeelname, de werkloosheid, en de arbeidsmobiliteit van ouderen. Die veranderingen gaan ook niet altijd in de richting die het beleid ervan verwacht. Dit stemt niet hoopvol waar het de invloed van dit type maatregelen betreft.

Bovendien wegen voor veel werkgevers de potentieel hoge kosten van langdurige ziekte vermoedelijk zwaarder in hun beslissing om oudere werknemers in dienst te nemen of te houden dan de kosten van ontslag (zie bv. Remery et al. 2003). Het is daarom van belang na te gaan of de financiële tegemoetkoming voor werkgevers bij langdurige ziekte van ouderen kan worden uitgebreid, zonder dat het dempende effect van de lange doorbetaling op ziekteverzuim en de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen verdwijnt. Vermoedelijk zal een tegemoetkoming aan werkgevers voor de directe ziektekosten van alle oudere werknemers hun lage kans op werkhervatting slechts beperkt vergroten. Dat komt allereerst doordat langdurige ziekte extra administratieve handelingen en andere kosten met zich meebrengt, bijvoorbeeld voor het regelen van vervanging. Ook dat risico zou bij ouderen idealiter moeten worden verdisconteerd, maar dit laat zich niet eenvoudig in een collectieve regeling afdekken. Daarnaast spelen bij werkgevers de percepties van andere risico’s van een lage productiviteit een rol (zie bv. Remery et al. 2003). Wanneer zij personeel aannemen, schatten zij veelal in hoe groot het risico is dat een nieuwe werknemer niet goed functioneert of in andere opzichten ‘lastig’ is. Een oudere werkloze of ‘van-werk-naar-werk’ begeleide werknemer is in dit opzicht eerder verdacht dan een jongere. Dit mechanisme zal doorbroken moeten worden, maar dat kan nauwelijks beleidsmatig gestuurd worden. Wellicht dat het de komende tijd vanzelf wat zal verbeteren: de arbeidsmarkt wordt steeds flexibeler (meer tijdelijke contracten, maar ook vaker inhoudelijke verschuivingen binnen banen). Bovendien worden er door de voortdurende

crisis steeds vaker mensen werkloos zonder dat dit veroorzaakt wordt door eigen disfunctioneren. Het gevolg daarvan kan zijn dat er meer oudere werklozen komen, bij wie het loutere feit dat ze baanloos zijn weinig zegt over hun kwaliteiten als werknemer.

De plannen voor het stimuleren van om- of bijscholing bij ontslag kunnen de werkhervatingskansen van ouderen iets vergroten indien hun kennis en vaardigheden verouderd zijn, of als zij in een andere sector willen gaan werken die een andere opleiding vereist. Het lijkt erop dat scholing bij oudere werklozen effectiever is dan bij jongere (De Koning et al. 2005). Indien men ouderen vaker wenst te scholen, is het zinvol dat mensen ondersteuning kunnen krijgen bij het kiezen van de inhoud en vorm van de scholing, zodat deze aansluit bij de behoeften van werkgevers op de arbeidsmarkt. Verplichte scholing voor alle ouderen die werkloos worden, ongeacht de noodzaak van scholing en hun mogelijkheden tot leren, kan echter ook contraproductief blijken, bijvoorbeeld indien het tijdsbeslag ervan de inspanningen om ander werk te vinden doet afnemen.

Het huidige systeem van werknemersprotectie functioneert misschien niet optimaal, al is Nederland naar internationale maatstaven zeker niet over de gehele linie een 'probleemgeval'. Het is echter de vraag of de voorgestelde maatregelen zullen opleveren wat het beleid ervan verwacht. Historisch zijn de effecten van afnemende werknemersprotectie op de arbeidsdeelname, werkloosheid, en mobiliteit van ouderen op de korte termijn beperkt en niet eenduidig. Andere factoren, zoals de ziektekosten en andere percepties van werkgevers van de 'productiviteitsrisico's' van ouderen, zijn in hun *hire and fire*-gedrag waarschijnlijk van groter belang. De daling van de ontslagkosten doet zich bovendien niet over de gehele linie voor, en kan inhouden dat het aantrekkelijk wordt een groep te ontslaan waarvoor de kantonrechtshandeling tot nu toe te duur werd geacht. Het beleid gericht op 'van werk naar werk' kreeg de afgelopen jaren maar moeizaam ingang, en het is twijfelachtig of werkgevers onder het nieuwe systeem – en in economisch ongunstige omstandigheden – geneigd zullen zijn hier veel in te investeren. Dit kan ertoe leiden dat de oudere werknemer op korte termijn vooral de lasten, en in veel geringere mate de baten van de voorgestelde maatregelen zal ervaren.

Noten

- 1 Hoewel de OESO-gegevens een breed beeld van de arbeidsmarktregulering geven is dat toch niet compleet (Venn 2009). Gegevens over maatregelen gericht op de positie van *zelfstandigen* en *niet-standaardarbeidscontracten* (oproepkrachten, dagloners, seizoenarbeiders) ontbreken. Ook kunnen landen verschillen in de *uitzonderingen* die zij maken in de arbeidsmarktbescherming voor kleine bedrijven en bepaalde groepen werknemers (bv. mensen in re-integratietrajecten, beschermde werkplekken, gedeeltelijk arbeidsongeschikten). Het betreft bovendien de landenverschillen in termen van de geldende wettelijke regels; maar ook als die gelijkaardig zijn, kan de *uitvoering* tussen landen sterk uiteenlopen, en daarover ontbreekt systematische informatie. Ten slotte gaat het hier om de (semi)publiekrechtelijke regulering van de arbeidsmarkt voor recente jaren met inbegrip van cao-overeenkomsten. Dat houdt bijvoorbeeld in dat de bescherming via individuele civielrechtelijke ontslagvergoedingen in de OESO-systematiek buiten beschouwing blijft.

- 2 De OESO telt de losse indicatoren rechtstreeks bij elkaar op, waardoor afzonderlijke indexen worden verkregen voor de bescherming van reguliere dienstverbanden, flexibele contracten, uitzendwerk en wettelijke beperkingen bij collectief ontslag. De losse indexen balt de OESO vervolgens samen tot één overkoepelende maatstaf voor de wettelijke bescherming van werknemers. Bezwaar hiervan is dat de OESO de verschillende (deel)indexen *a priori* definieert, zonder via schaalanalyse na te gaan of de afzonderlijke onderdelen in de verschillende landen feitelijk samenhangen. Als dat niet het geval is (er zijn geen (sub)schalen), kan het zijn dat een optelsom van de aspecten weinig voorspellend is voor de maatschappelijke uitkomsten. Een ander technisch bezwaar is dat sommige institutionele kenmerken duidelijk ordinaal zijn, maar bij de indexconstructie door de OESO een betrekkelijk willekeurige numerieke score toebedeeld kregen. Zo telt het item 'restricties aan het aantal malen dat een uitzendcontract mag worden verlengd' bij de OESO slechts twee antwoordcategorieën (nee/ja) die bij de indexconstructie op een 6-puntsschaal worden geplaatst (met respectievelijk de waarden 2 en 4). Dat is tamelijk arbitrair; het is beter om via optimale schaling na te gaan of kenmerken in termen van de onderliggende dimensie lineair worden getransformeerd of niet.
- 3 Over alle meetjaren bezien zijn de schalen van tijdelijke contracten en uitzendarbeid onderling vrij sterk gecorreleerd (0,56), maar ze hangen minder duidelijk samen met de vier deelschalen van de reguliere dienstverbanden (0,15 à 0,41). Dat die vier aspecten niet kunnen worden herleid tot één schaal voor de protectie van vaste werknemers, komt ook tot uiting in de lage onderlinge correlaties (–0,05 à 0,37); die tussen de schalen voor de hoogte van de ontslagvergoeding en de duur van de opzegtermijn is zelfs licht negatief.
- 4 De analyses zijn uitgevoerd met behulp van niet-lineaire principale componentenanalyse (zie Gifi 1990; Meulman et al. 2004; Linting et al. 2007).
- 5 De schalen voor tijdelijke dienstverbanden en uitzendarbeid worden ook in de historische analyse aangetroffen, maar de laatste telt minder items. Ook de schalen 'duur opzegtermijn' en 'hoogte ontslagvergoeding' bij vast werk zijn ongewijzigd. Bij vaste dienstverbanden is er daarnaast een nieuwe schaal die enkele procedurele belemmeringen en de definitie van onterecht ontslag combineert, en is een aantal andere aspecten niet schaalbaar gebleken. Het ontbreken van bepaalde jaren kon soms worden opgelost door waarden op grond van veronderstellingen te imputeren. Zo is, als de werknemersprotectie in een land tussen twee meetpunten niet is veranderd, de aanname dat dit ook in de ontbrekende tussenliggende jaren niet het geval verdedigbaar – mede omdat in het totale databestand 'geen verandering' de regel is.
- 6 Bijvoorbeeld maatschappelijke trends die tussen landen kunnen verschillen, zoals de mate waarin het opleidingsniveau stijgt of het veranderend aandeel van ouderen, vrouwen en allochtonen in de actieve beroepsbevolking; maar ook wijzigingen in de aard van het werk (bv. meer dienstverlening), veranderingen in de uitvoering van de werknemersprotectie, etc.
- 7 Het aantal mutaties bij de deelschalen van de protectie van reguliere arbeid was te gering om te analyseren, daarom zijn die hier toch opgeteld tot één index.
- 8 Overigens kunnen ontslagkosten ook nu al sterk beperkt worden door het gebruik van tijdelijke aanstellingen of *payroll*-constructies.

7 Arbeidsdeelname van arbeidsbeperkten

Maroesjka Versantvoort

- Mensen met gezondheidsbeperkingen komen ondanks meer activerend beleid moeilijk aan het werk.
- Verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt en versoepeling van het ontslagrecht zullen de re-integratiekansen van arbeidsbeperkten naar verwachting doen dalen.
- Financiële tegemoetkomingen voor werkgevers zorgen nauwelijks voor verhoging van het aantal banen voor arbeidsbeperkten.
- Re-integreren of meer werken loont niet voor alle groepen arbeidsbeperkten.
- Thuis- en telewerk biedt enige mogelijkheden het aantal gewerkte uren door arbeidsgehandicapten te verhogen.

7.1 Mensen met gezondheidsbeperkingen komen moeilijk aan een baan

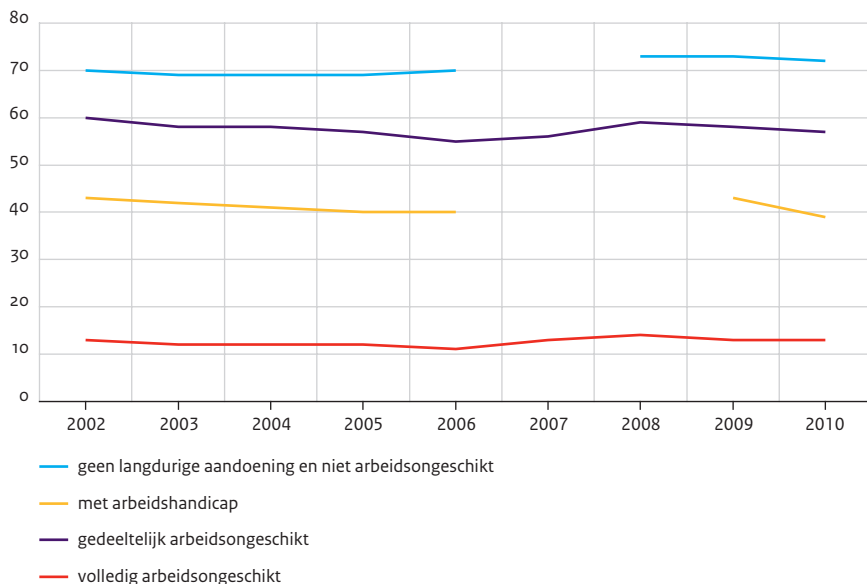
Uitgaande van een afname van de potentiële beroepsbevolking en een stijging van het beroep op pensioenregelingen, streeft de overheid naar een toename van het financiële draagvlak onder de sociale zekerheid. De inzet van beleid is bevordering van de arbeidsparticipatie en terugdringen van de uitkeringsafhankelijkheid. Ondanks het meer activerende beleid van de afgelopen jaren is de nettoarbeidsparticipatie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten de afgelopen jaren niet gestegen. Daarbij bleef de arbeidsdeelname van mensen die 35% arbeidsongeschikt zijn of minder duidelijk achter bij de verwachting, in het bijzonder de mensen die afkomstig zijn uit het vangnet van de Ziektewet. De arbeidsdeelname van mensen zonder beperkingen steeg wel. De arbeidsdeelname van mensen met een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering is sinds 2002 stabiel. Het beroep op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is sinds 2000 gedaald, maar de instroom in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) steeg de laatste jaren sterker dan verwacht. Ook zijn arbeidsbeperkten oververtegenwoordigd in Werkloosheidsuitkeringen (WW) en bijstand.

7.2 Hoe staan we ervoor?

De nettoarbeidsparticipatie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten¹ en van arbeidsgehandicapten² nam in de periode 2002-2010 licht af, respectievelijk van 60% naar 57% en van bijna 43% naar 39% (zie figuur 7.1). Als rekening gehouden wordt met onder andere de stijging van de gemiddelde leeftijd, is de arbeidsdeelname van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in die periode evenwel met 2 procentpunten gestegen. Bij de volledig arbeidsongeschikten was de nettoarbeidsparticipatie het laagst, rond de 12%, maar stabiel (Michiels et al. 2012).

Figuur 7.1

Nettoarbeidsparticipatie, personen van 15-64 jaar, met en zonder gezondheidsbeperking, 2002-2010 (in procenten)



Bron: SCP 2012a, op basis van CBS (EBB'02-'10; SSB'02-'10)

De arbeidsdeelname van mensen bij wie na twee jaar ziekte is vastgesteld dat zij minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn en die dus geen arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen (de zogeheten 35-minners) is met 60% nauwelijks hoger dan die van mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Bij invoering van de WIA is met werkgevers afgesproken dat zij 35-minners als het enigszins kan in dienst houden of anders zorgen voor re-integratie bij een andere werkgever. Naar nu blijkt heeft ruim de helft van de 35-minners geen werkgever; zij zijn afkomstig uit het vangnet Ziektewet. Deze personen, ook wel vangnetters genoemd, blijken kwetsbaar, omdat ze zonder recent arbeidsverleden en mét resterende gezondheidsbeperkingen een werkgever moeten zoeken. Slechts 33% van deze vangnetters had in 2010 een baan (Arts en Van Deursen 2012).

De uitkeringsafhankelijkheid van mensen met een gezondheidsbeperking is de afgelopen jaren gedaald. Werden in 2000 nog 950.000 arbeidsongeschiktheidsuitkeringen verstrekt, in 2010 waren dat er 800.000. Wel vlakke deze daling de laatste jaren af (Echteld et al. 2012). Sinds de afschaffing van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) in 2006 neemt ook de instroom in deze regeling af (zie tabel 7.1). De instroom in de WIA stijgt de afgelopen jaren evenwel meer dan verwacht. Verklaringen hiervoor zijn terugstroom van aanvankelijk afgewezen aanvragen en beëindiging van eerdere WAO-uitkeringen. Ook de

Tabel 7.1

Volume en in- en uitstroom arbeidsongeschiktheidsregelingen, 2006-2011 (in aantal uitkeringen × 1000)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
WAO^a						
lopende uitkeringen	639,0	596,0	558,1	521,7	486,3	443,9
instroom	11,0	11,7	8,2	5,6	4,3	3,1
uitstroom	75,0	54,7	46,1	42,0	39,7	45,5
WIA^b						
lopende uitkeringen	19,1	38,4	59,5	82,8	109,6	138,4
IVA ^c	3,7	8,4	13,9	20,1	28,2	36,0
WGA ^d	15,3	29,9	45,6	62,8	81,9	102,4
instroom	21,1	22,4	25,3	29,3	35,2	37,9
IVA	3,8	4,3	5,1	5,6	7,3	7,8
WGA	17,3	18,1	20,2	23,8	28,4	30,1
uitstroom	2,0	3,1	4,2	6,0	9,0	9,8
IVA	0,3	0,7	1,2	1,6	2,1	3,1
WGA	1,7	2,4	3,0	4,4	6,4	6,7
Wajong/nieuwe Wajong						
lopende uitkeringen	155,9	166,8	178,6	192,0	205,1	216,2
instroom	13,6	15,3	16,1	17,6	17,8	16,1
uitstroom	4,9	4,4	4,3	4,3	4,6	5,2

a WAO: Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

b WIA: Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

c IVA: De Inkomensvoorziening volledig en duurzaam arbeidsongeschikten regelt een uitkering voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn en die weinig kans hebben op herstel.

Volledige arbeidsongeschiktheid houdt in dat iemand niet meer dan 20% van het laatstverdiende loon kan verdienen.

d WGA: De Regeling werkherhvatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten is bedoeld voor werknemers die gedeeltelijk (35%-80%) of tijdelijk arbeidsongeschikt zijn.

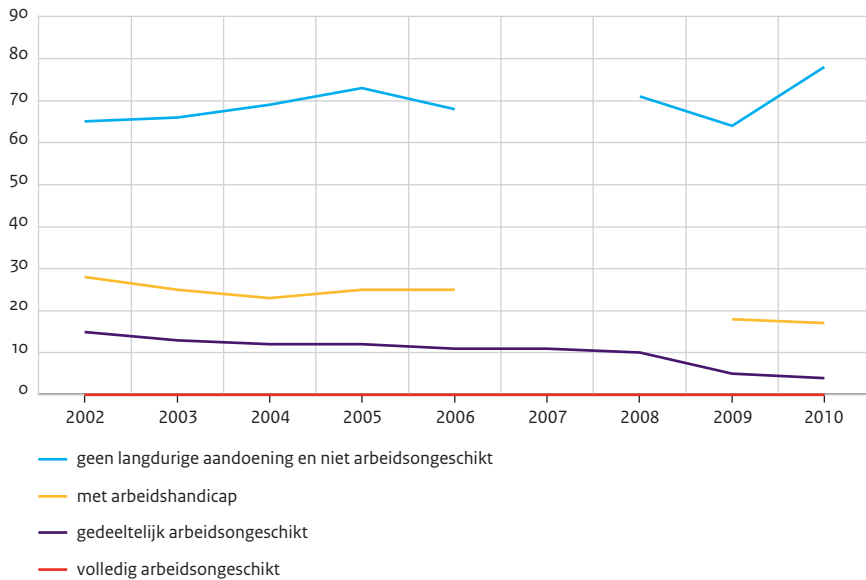
Bron: SCP 2012a, op basis van UWV (2011; 2012a, b)

groep WIA-verzekerden is de afgelopen jaren gestegen, waardoor de druk op de uitkering toenam. De meeste mensen die in de WIA instromen, ontvangen een uitkering volgens de Regeling werkherhvatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA-uitkering).³

In 2011 werden ruim 30.000 nieuwe WGA-uitkeringen verstrekt. De instroom in de Inkomensvoorziening volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (IVA)⁴ is veel geringer: bijna 8000 in 2011. De IVA-instroom bedraagt ongeveer een vijfde van de totale WIA-instroom en die verhouding is sinds 2006 redelijk stabiel. De kans op uitstroom uit de WIA is de

Figuur 7.2

Samenstelling WW-ontvangers naar gezondheidsbeperking, 15-64 jaar, 2002-2010 (in procenten)



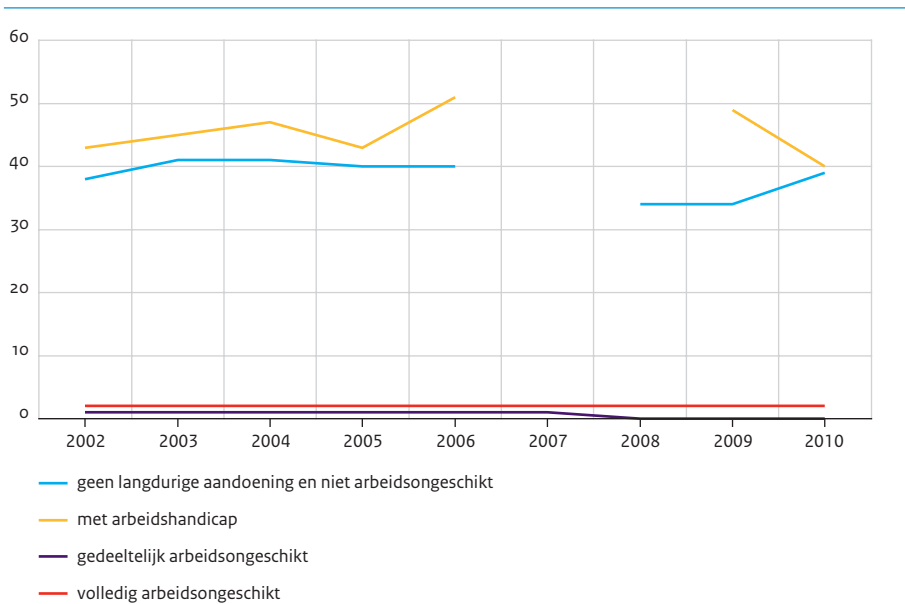
Bron: SCP 2012a, op basis van CBS (EBB'02-'10; SSB'02-'10)

afgelopen jaren gelijk gebleven. In 2011 werden bijna 7000 WGA-uitkeringen beëindigd, ongeveer de helft vanwege uitstroom naar werk. Van de IVA-uitkeringen werden er in 2011 ruim 3000 beëindigd, vooral vanwege overlijden en pensionering. Terwijl het totaal aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen de afgelopen jaren daalde, steeg het volume in de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) (en sterker dan verwacht vanwege 'ingroei'). In 2010 is de Wajong ingrijpend veranderd en meer gericht op activering. Hoewel het nog te vroeg is om conclusies te trekken over effecten van de aanpassingen, zien we dat de instroom in de Wajong voor het eerst in jaren is afgenomen (zie tabel 7.1).

Mensen met een gezondheidsbeperking doen niet alleen een beroep op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Zij zijn ook oververtegenwoordigd in de WW en de bijstand, hoewel het beroep op deze uitkeringen de afgelopen jaren is gedaald (zie figuur 7.2 en 7.3). In 2010 was van de WW-populatie 18% arbeidsongeschikt en 15% gedeeltelijk arbeidsongeschikt. Ten opzichte van de totale bevolking van 15-64 jaar liggen deze percentages 5 respectievelijk 11 procentpunten hoger. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de verschillen de afgelopen jaren zijn afgenomen, met name door de invoering van de WGA, waardoor de combinatie van WGA en WW nauwelijks meer voorkomt.⁵ Volledig arbeidsongeschikten ontvangen zelden een WW-uitkering. Dit hangt samen met de systematiek van de

Figuur 7.3

Samenstelling bijstandsonvangers naar gezondheidsbeperking, 15-64 jaar, 2002-2010 (in procenten)



Bron: SCP 2012a, op basis van CBS (EBB'02-'10; SSB'02-'10)

arbeidsongeschiktheidsregelingen. Als een volledig arbeidsongeschikte meer verdient dan 20% van het oorspronkelijke loon, dan worden de meerverdiensten verrekend met de uitkering. Als de betrokkene dan werkloos wordt, herleeft de arbeidsongeschiktheidsuitkering en ontstaat geen recht op WW (Michiels et al. 2012).

Onder bijstandsonvangers is het aandeel arbeidsgehandicapten beduidend hoger dan onder WW'ers: 40% in 2010. Het aandeel bijstandsonvangers met een arbeidsongeschiktheidsuitkering is gering, waarschijnlijk doordat de hoogte van de arbeidsongeschiktheidsuitkering in veel gevallen recht op bijstand uitsluit. Een behoorlijk deel van de arbeidsgehandicapten ontvangt daarentegen geen arbeidsongeschiktheidsuitkering, waardoor een uitkeringsvoorziening ontbreekt en recht op bijstand kan ontstaan (Michiels et al. 2012).

7.3 Waar liggen de knelpunten?

Werkgeversbetrokkenheid cruciaal, maar moeilijk te realiseren

De betrokkenheid van werkgevers blijkt een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle re-integratie. Dit wordt duidelijk wanneer naar de re-integratiekansen van 35-minners gekeken wordt.

Eenmaal aan het werk, weet meer dan driekwart van de 35-minners het werk te behouden. Raken 35-minners eenmaal werkloos, dan daalt de kans om opnieuw een baan te vinden tot onder de 20% (Arts en Van Deursen 2012). Dit geldt zowel voor vangnetters als voor reguliere werknemers. Deze laatste bevinding is opvallend, omdat vangnetters over het algemeen een ongunstiger 're-integratieprofiel' hebben dan reguliere werknemers, zoals lagere arbeidsmarktkwalificaties, meer psychosociale problematiek en minder steun van partner en familie. Een ontbrekende werkgeversrelatie blijkt meer bepalend voor moeilijke re-integratie dan een ongunstig re-integratieprofiel.

In de periode 2008-2010 nam slechts 16% van de Nederlandse werkgevers bewust mensen uit kwetsbare groepen in dienst. Bij de groep arbeidsgehandicapten is dit percentage nog wat lager: 13 in 2011 (UWV 2012). Deze werkgevers zien het vooral als een sociale plicht om ook minder productieve mensen een plek te geven in hun organisatie (Wijk et al. 2012). Er kan niet zonder meer verondersteld worden dat – waar op macroniveau vanwege vergrijzing en ontgroening van de beroepsbevolking arbeidsdeelname van mensen met een gezondheidsbeperking gewenst is – individuele werkgevers dit ook zo zien. Van de werkgevers die geen arbeidsgehandicapten in dienst hadden, heeft 71% ook nooit overwogen banen voor deze groep open te stellen (UWV 2012). Zij geven aan meer geïnteresseerd te zijn in maatregelen die zich richten op de hogere segmenten van de arbeidsmarkt dan op beleid dat aangrijpt aan de onderkant (Josten et al. 2012).

Werkgevers weinig gevoelig voor loonkostensubsidie en premiekortingen

De afgelopen jaren is met financiële tegemoetkomingen zoals loonkostensubsidies, no-risk polissen en premiekortingen geprobeerd werkgevers over te halen mensen met een gezondheidsbeperking in dienst te nemen. Deze maatregelen zijn weliswaar redelijk tot goed bekend (bij de helft tot driekwart van de werkgevers) (Josten et al. 2012), maar ze worden slechts heel beperkt benut om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen en hebben nauwelijks geleid tot meer werkgelegenheid (Versantvoort 2012; Bell en Heitmueller 2009; Bell et al. 1999; Burtless 1985; Datta Gupta en Larsen 2008; Katz 1996; Graaf-Zijl et al. 2006; Hollenbeck en Willke 1991; Humer et al. 2007; Phelps 1994; Venetoklis en Kangas-harju 2003; Woodbury en Spiegelman 1987; Petrucci en Phelps 2005).

Ook op microniveau zijn de effecten beperkt; door de subsidie wordt een individuele sollicitant met gezondheidsbeperking niet veel aantrekkelijker voor werkgevers. Hiervoor zijn verschillende verklaringen te geven. Zo zien werkgevers op tegen de transactiekosten waarmee subsidies gepaard gaan. Daarnaast kan van een instrument als loonkostensubsidie een stigmatiserend signaal uitgaan: voor werkgevers is het feit dat iemand ervoor in aanmerking komt dan een teken voor een structureel lage productiviteit.

Re-integreren of meer werken loont niet voor alle groepen arbeidsbeperkten

Werknemers met gezondheidsbeperkingen zijn evenals gezonde werknemers gevoelig voor de hoogte van het te verdienen loon en/of de uitkering. Wanneer de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ten opzichte van de lonen met 1% dalen, stijgt de arbeidsdeelname van mensen met een gezondheidsbeperking gemiddeld met 0,3% tot 0,4% (Versantvoort

2012). Tegen deze achtergrond is het opvallend dat niet alle arbeidsbepekten financieel voordeel hebben van arbeidsparticipatie. Mensen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn en recht hebben op WW verdienen nauwelijks meer als ze weer aan het werk gaan. Ook voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten met lagere inkomens loont het niet altijd om meer uren te gaan werken.

Vergrijzing en recessie bemoeilijken re-integratie

De arbeidsparticipatie van mensen met gezondheidsbeperkingen is gevoelig voor macro-economische en demografische ontwikkelingen. Toen Nederland zich in 2007 in een hoogconjunctuur bevond, was ook de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten relatief hoog. Toen de schulden crisis begon, eind 2008, nam deze af, en sterker dan onder mensen zonder beperkingen. Hoewel werkgevers aangeven vooral uit sociale overwegingen werknemers uit kwetsbare groepen een kans te geven, nemen zij dus wel degelijk financiële omstandigheden mee in hun afweging.

Ook de vergrijzing van de Nederlandse beroepsbevolking zorgt voor druk. De baankansen voor ouderen in het algemeen zijn bij werkloosheid lager dan die voor jongeren. Voor ouderen met een gezondheidsbeperking, specifiek de ouderen die 35% arbeidsongeschikt zijn of minder, zijn deze zelfs minder dan de helft van die voor jongeren met een gezondheidsbeperking (Arts en Van Deursen 2012). Opvallend is dat bij de mensen die nog een arbeidsrelatie hebben met hun werkgever, leeftijd geen invloed heeft op de arbeidsdeelname. Dit onderstreept nogmaals het belang van het behoud van de werkgeversrelatie. Werkgevers blijken dus geen onderscheid naar leeftijd te maken bij re-integratie van zittend personeel, maar wel bij aanstelling van nieuwe mensen.

7.4 Wat wordt eraan gedaan?

De afgelopen decennia is het stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen hervormd, waarbij wetgeving is ingevoerd die meer verantwoordelijkheid voor preventie en re-integratie legt bij werknemers en werkgevers. De nadruk kwam steeds meer te liggen op beheersbaarheid van het socialezekerheidsstelsel. Zo werden de voorwaarden voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering aangescherpt. Zittende WAO'ers jonger dan 45 jaar moesten herbeoordeeld worden volgens nieuwe criteria en de werkgever werd verplicht de re-integratie van de zieke werknemer planmatig aan te pakken. De periode dat een werkgever verplicht is het loon door te betalen bij ziekte werd verlengd van één naar twee jaar. De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) beoogt werknemers met een arbeidsbeperking te stimuleren om hun resterende verdien capaciteit in te zetten. Het inkomen van gedeeltelijk arbeidsongeschikten is afhankelijk gesteld van de mate waarin zij werken. Ook de toegangsdrempel voor een uitkering is verhoogd: van 15% naar 35% teruggang in verdien capaciteit. Om de re-integratie van vangnetters te stimuleren wordt verder de Ziektewet per 1 januari 2013 aangepast; onder andere door aanpassing van het ZW-criterium en aanscherping van de re-integratie- en sollicitatieverplichtingen voor vangnetters.

Het controversieel verklaarde wetsvoorstel Werken naar vermogen (Wwnv) beoogt de arbeidsdeelname van mensen met een gezondheidsbeperking te stimuleren door onder andere gemeenten verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de Wwnv en de gemeentelijke budgetten voor re-integratie samen te voegen. Dit zou gemeenten de vrijheid moeten geven het budget naar eigen inzicht te besteden. Ook behelst het de invoering van het instrument loondispensatie. Dit houdt in dat een werkgever onder voorwaarden toestemming krijgt om minder dan het wettelijk minimumloon te betalen. De gemeente vult het inkomen van de werknemer aan tot maximaal het wettelijk minimumloon. Ten slotte beperkt het voorstel de toegang tot de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) tot mensen die alleen kunnen werken in een beschutte omgeving.

7.5 Wat kan beter?

Reikwijdte tegemoetkomingen voor werkgevers

Financiële tegemoetkomingen voor werkgevers hebben tot nu toe nauwelijks geleid tot meer werkgelegenheid voor arbeidsbeperkten. De vraag is of werkgevers ongevoelig zijn voor financiële prikkels bij de beslissing mensen met gezondheidsproblemen aan te nemen, of dat de instrumenten zoals deze in het verleden opgezet zijn, niet passend zijn. In de opzet van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie (zoals opgenomen in het wetsvoorstel Wwnv) valt de aanname op dat een tegemoetkoming die zorgt voor hooguit neutraliteit (nettoloonkosten zijn gelijk aan de loonwaarde van de werknemer), voldoende is om werkgevers ertoe te bewegen arbeidsbeperkten in dienst te nemen en te houden. Het is zeer de vraag of een dergelijke 'enge' tegemoetkoming voor individuele werkgevers toereikend is om hun afweging en risico-inschatting in het voordeel van arbeidsbeperkten te laten uitvallen. Om een aantal redenen is het tegendeel waarschijnlijker. Zo zijn de mogelijke instabiliteit in productiviteit en de onzekerheid of de verwachte productiviteit gehaald wordt – en daarmee dus ook of de vergoeding toereikend zal zijn – weinig aantrekkelijk voor werkgevers. Ook kan sprake zijn van uitstralingseffecten naar de organisatie, wanneer andere werknemers hun werkzaamheden moeten aanpassen. Productiviteitsverliezen die hiermee gepaard gaan, worden niet afgedekt door de tegemoetkoming. Ook mét tegemoetkoming blijft de onzekerheid over de stabiliteit van de gezondheid van de arbeidsbeperkte en daarmee over diens ontwikkelingsmogelijkheden bestaan. Dat kan ertoe leiden dat werkgevers minder bereid zijn in werknemers met gezondheidsbeperkingen te investeren in de vorm van opleiding en begeleiding, waardoor de kans op een langdurige arbeidsrelatie afneemt. Een tegemoetkoming die werkgevers beoogt te compenseren, dient niet voorbij te gaan aan deze risico's en onzekerheden. Wordt daaraan wel voorbijgegaan dan dreigt de vergoeding niet veel meer dan een 'appeltje voor de dorst' te zijn voor werkgevers die reeds arbeidsbeperkten in dienst hebben. De werkgevers die de afgelopen jaren mensen met een beperking in dienst hebben genomen, zagen dat vooral als sociale plicht. Loonkostensubsidies en premiekortingen hebben werkgevers nauwelijks kunnen overhalen *meer* arbeidsbeperkten in dienst te nemen.

Financiële prikkels voor 35-minners en gedeeltelijk arbeidsongeschikten

Wanneer gedeeltelijk arbeidsongeschikten met lagere inkomens hun gehele resterende arbeidsvermogen inzetten op de arbeidsmarkt in plaats van de helft, blijft het inkomensvoordeel achter bij de extra inzet van arbeidsvermogen. Voor mensen die 50% arbeidsongeschikt zijn en een bruto-inkomen hebben van bijvoorbeeld 20.000 euro is de netto-inkomensvoortgang in zo'n situatie 9% (Versantvoort 2012). Voor de lagere inkomens is ook het financiële voordeel van inzet van meer dan de vastgestelde verdien capaciteit gering. Verder hebben mensen die 35% arbeidsongeschikt zijn of minder en WW-rechten hebben nauwelijks tot geen financieel voordeel van inzet van hun resterende arbeidsvermogen. Deze bevindingen laten zien dat (meer) werken niet voor alle arbeidsbeperkten in alle situaties lonend is, terwijl dit met de WIA juist beoogd werd. Onderzoek laat zien dat ook arbeidsbeperkten gevoelig zijn voor loonhoogte en/of uitkering bij hun beslissing al dan niet te participeren. Vanuit het streven werk voor alle groepen arbeidsbeperkten lonend te laten zijn, vraagt deze situatie aandacht.

Interventies gericht op gezondheidsbeleving

De arbeidsdeelname van arbeidsbeperkten is niet alleen een financiële afweging. Ook het belang dat gehecht wordt aan betaalde arbeid bepaalt of iemand wil participeren – en tegen welke prijs. Bovendien sluiten zware beperkingen arbeidsparticipatie uit. Bij minder zware beperkingen blijkt de beleving van de eigen gezondheid vaak meer van belang voor succesvolle re-integratie dan de aandoening zelf. Mensen die hun gezondheid als slecht ervaren, hervatten veel minder vaak het werk dan mensen met een positieve gezondheidsbeleving. Dit geldt niet alleen voor personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar ook voor WW'ers, 35-minners en andere niet-werkenden met een gezondheidsbeperking. Dit impliceert dat interventies gericht op gezondheidsbeleving soms kunnen helpen de arbeidsparticipatie te bevorderen (Van Rijssen en Van Deursen 2012).

Schaduwkanten van flexibilisering en versoepeling ontslagrecht

De re-integratie van mensen met gezondheidsbeperkingen heeft meer kans van slagen wanneer deze bij de eigen werkgever plaatsvindt; dat geldt vooral voor oudere werknemers. Terwijl meer dan driekwart van de mensen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn bevonden het werk weet te behouden wanneer zij weer aan het werk zijn, daalt de kans op opnieuw een baan te vinden tot onder de 20% wanneer zij eenmaal werkloos raken. Het verlies van de werkgeversrelatie vormt dan een grotere belemmering voor re-integratie dan een lage opleiding of psychosociale problemen. Werkgevers blijken verder geen onderscheid naar leeftijd te maken bij de re-integratie van 'eigen' werknemers, maar wel bij aanstelling van arbeidsbeperkten van buiten de eigen organisatie. Dan daalt de kans op succesvolle re-integratie van arbeidsbeperkte 50-plussers tot minder dan de helft van die van arbeidsbeperkten van 35 jaar of jonger. Verdergaande flexibilisering van de arbeidsmarkt en versoepeling van het ontslagrecht, zoals aangegeven in de *Hoofdlijnnotitie aanpassing ontslagrecht en WW* (TK 2011/2012; zie ook hoofdstuk 6) zullen naar verwachting leiden tot minder baanzekerheid en meer wisselingen van werkgever. Dergelijke omstan-

digheden verzwakken dé peiler onder succesvolle re-integratie van arbeidsbeperkten, namelijk een ononderbroken relatie met een werkgever. Ook de druk op het vangnet van de Ziektewet zal naar verwachting groter worden wanneer ontslag gemakkelijker wordt. De overgang van het vangnet naar de arbeidsmarkt blijkt immers moeilijk.

Aanpassing Ziektewet

Door aanpassing van het ZW-criterium per 1 januari 2013 worden de voorwaarden voor het recht op ziekingeld aangescherpt na het eerste ziektejaar. Door het 'kunnen verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid' als maatstaf voor de bepaling van de hoogte van de ZW-uitkering te nemen, in plaats van 'laatst verrichte arbeid', zal de hoogte van de ZW-uitkering voor vangnetters gemiddeld genomen afnemen. De wijziging in de bepaling van de uitkeringsduur – door invoering van de arbeidsverledeneis – zal ook tot gevolg hebben dat vangnetters minder lang een ZW-uitkering ontvangen. Daarnaast worden de re-integratie- en sollicitatieverplichtingen voor vangnetters aangescherpt, conform de verplichtingen in de WGA.

De vraag is in hoeverre deze wijzigingen in de Ziektewet zullen leiden tot de beoogde verhoging van de arbeidsdeelname van vangnetters. Bij 35-minners met WW-rechten zien we dat de financiële prikkel tot arbeidsdeelname gering is. Bij vangnetters is in minder gevallen sprake van WW-rechten, waardoor het financiële voordeel van arbeidsparticipatie duidelijker aanwezig is, en met de wetwijzigingen ook wordt vergroot. Het is evenwel de vraag in hoeverre deze prikkel ook tot re-integratie zal leiden – gegeven het ontbreken van de cruciale werkgeversrelatie, en het ongunstige re-integratieprofiel van vangnetters.

Wet werken naar vermogen

In het wetsvoorstel Wet werken naar vermogen krijgen zowel mensen met gezondheidsbeperkingen als individuele werkgevers en gemeenten financiële stimulansen om de re-integratie succesvol te laten lopen (SCP 2012b). Voor arbeidsbeperkten is sprake van een loonaanvulling tot 100% bij vrijwel volledige productiviteit. Voor alleenstaanden houdt dit een redelijke financiële prikkel in: hun inkomensvoortgang is maximaal 30%. Voor eenoudergezinnen en paren is de financiële voortgang bij arbeidsdeelname veel kleiner. Bij een loonwaarde van 20%-50% is zelfs nauwelijks sprake van inkomensvoortgang bij arbeidsdeelname. Uitgaande van het streven werk lonend te laten zijn, vraagt deze situatie aandacht. Individuele werkgevers worden op verschillende manieren gestimuleerd mensen met beperkingen in dienst te nemen. Door loondispensatie hoeven zij uitsluitend te betalen voor het deel dat de werknemer daadwerkelijk productief is; de *no-risk polis* voorkomt dat zij bij ziekte het loon moeten doorbetalen; zij komen in aanmerking voor een korting op de werkgeverspremies en voor voorzieningen uit het re-integratiebudget; en UWV en gemeenten moeten hun werkgeversdienstverlening verbeteren. Naast de beperkte reikwijdte van de loondispensatie, zorgt ook het hertoetsen van de loonwaarde mogelijk voor een *disincentive*. Als de productiviteit van de werknemer met gezondheidsbeperkingen stijgt, zal de werkgever dat moeten vergoeden. Hierdoor vervalt mogelijk de meerwaarde van de tewerkstelling van de arbeidsbeperkte en besluit de werkgever het

dienstverband niet te continueren. Het is daarom niet eenduidig te stellen dat werkgevers het als een voordeel zullen beschouwen wanneer zij te horen krijgen dat het betaalde loon niet langer overeenkomt met de daadwerkelijke productiviteit.

Wat de participatie-effecten van deze maatregelen zullen zijn, is evenmin duidelijk. Ervaringen met het instrument loonkostensubsidie, waarbij de vergoeding evenmin rekening hield met uitstralingseffecten, risico's en onzekerheden voor werkgevers, zijn weinig hoopgevend.⁶ De vraag naar arbeid steeg nauwelijks door inzet van dat instrument en op microniveau stegen de baankansen van mensen met gezondheidsbeperkingen niet. Een afname in uitkeringsvolume betekent niet per definitie een evenredige toename van de arbeidsparticipatie. Een deel van de arbeidsbeperkten trekt zich mogelijk terug van de arbeidsmarkt. Het is de vraag of de gemeente hen – bij afwezigheid van een uitkering – zal kunnen re-integreren, vanwege de geringe sanctiemogelijkheden en de door het wetsvoorstel beoogde selectieve inzet van re-integratiemiddelen.

Thuis- en telewerk – initiatiefwet 'flexibel werken'

Hoewel thuis- en telewerk niet voor alle functies en in alle omstandigheden mogelijk is, biedt het enige mogelijkheden de arbeidsparticipatie van mensen met een gezondheidsbeperking te bevorderen. Zo werken arbeidsgehandicapten die thuis- en telewerken, meer uren (Versantvoort en Kraan 2012). Ook het ziekteverzuim van arbeidsgehandicapten is lager bij thuis- en telewerk. Diverse verklaringen zijn denkbaar. Zo levert thuis- en telewerk mogelijk minder reis- en kantoorstress op, kan men bij thuiswerk de werktijden plannen rond zorgtaken, en is thuiswerk veelal gemakkelijker te combineren met artsbezoek, therapie of verzorging. De initiatiefwet 'flexibel werken' biedt kansen voor verdere groei van thuis- en telewerk. Het is echter de vraag of de voordelen standhouden wanneer thuis- en telewerk plaatsvindt door een beroep op de wet en niet door individuele afspraken tussen werkgever en werknemer. Zo'n situatie kan ontstaan als een werknemer thuiswerk preferereert, maar de werkgever principiële bezwaren heeft. Hierdoor zou de sociale steun van de leidinggevende kunnen afnemen, wat een hogere kans op ziekteverzuim betekent. Daar staat tegenover dat de wet mogelijk bijdraagt aan een cultuuromslag waarbij thuis- en telewerk meer de norm wordt, en er zodoende meer ruimte ontstaat voor het participatiebevorderende effect.

Noten

- 1 Gedeeltelijk arbeidsongeschikten zijn arbeidsongeschikten met resterende verdien capaciteit en een arbeidsongeschiktheidsuitkering.
- 2 Mensen die naar eigen zeggen vanwege een langdurige aandoening belemmerd zijn in het uitvoeren of verkrijgen van werk, maar niet noodzakelijk een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen.
- 3 De Regeling Werkherhating Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) is bedoeld voor werknemers die gedeeltelijk (35%-80%) of tijdelijk arbeidsongeschikt zijn.

- 4 De Inkomensvoorziening Volledig en duurzaam Arbeidsongeschikten (IVA) regelt een uitkering voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn en die weinig kans hebben op herstel. Volledige arbeidsongeschiktheid houdt in dat iemand niet meer dan 20% van het laatstverdiende loon kan verdienen.
- 5 Als de werkloosheid na toekenning van de WGA-uitkering is ontstaan, kan wel sprake zijn van zowel WW- als WGA-uitkering.
- 6 Wijk, E. van, P. Brouwer en A. Smit (2012), Inclusieve arbeidsorganisaties, pp. 125-144, in: Versantvoort, M. en P. van Echtelt (red.), Belemmerd aan het werk, Den Haag: SCP.

8 Beweging op de woningmarkt?

Michiel Ras en Evelien Eggink

- De woningmarkt stagneert. Voor de koopmarkt komt dit deels door de economische crisis en deels doordat de hypotheekschulden onder invloed van de fiscale subsidies zijn opgestuwd.
- Ook de huurmarkt loopt niet goed, ondanks dat Nederland een zeer grote sociale huursector heeft. De particuliere verhuur is juist bescheiden door de concurrentie van gesubsidieerde huur en koop.
- De meeste politieke partijen willen de koopsubsidies op de één of andere manier verminderen. Geleidelijkheid en compensatie (bv. via een extra toeslag) worden door veel partijen nagestreefd.
- Daarnaast willen veel politieke partijen de sociale huren optrekken naar marktniveau. Daarbij wordt een compensatie voor de laagste inkomens voorzien.
- Berekeningen op basis van enkele plannen van buiten de politiek laten zien dat een geleidelijke hervorming mogelijk is. Hierdoor is er een gerede kans op prijsdaling in de koopmarkt en ontstaan er koopkrachtgevolgen voor individuele huishoudens.

8.1 De woningmarkt op slot

Hoewel de woningmarkt vergeleken met bijvoorbeeld onderwijs of zorg meer een marktsector is, speelt de overheid er toch een belangrijke rol. De overheid is volgens de Grondwet verantwoordelijk voor voldoende betaalbare woningen van voldoende kwaliteit. Bovendien wil de overheid het eigenwoningbezit stimuleren, vanwege een verwacht positief effect op de woonomgeving en de leefbaarheid in de wijk. De overheid zet daartoe financiële instrumenten in op zowel de huur- als de koopsector, waarvan de huurtoeslag en de fiscale behandeling eigen woning de belangrijkste zijn. In budgettair opzicht minder zichtbare instrumenten zijn het huurbeleid en het ontbreken van een belasting van de eigen woning in Box 3. Tezamen besteedde de overheid in 2011 ongeveer 24 miljard euro aan woningmarktinstrumenten (TK 2009/2010).

De economie staat onder druk sinds het begin van de crisis. Ook op de Nederlandse woningmarkt houdt men de adem in. De woningprijzen en het aantal verkopen zijn sinds 2008 flink gedaald (Kadaster 2012a, b): de doorstroming stagneert in vrijwel de gehele markt. In de huursector zijn er nog steeds lange wachttijden voor corporatiewoningen (De Ruijter Strategie 2012) en is de beschikbaarheid van iets duurdere (voornamelijk betere) huurwoningen gering. Hoge hypotheekschulden en lage huren voor wie lang in een huurwoning blijft wonen remmen de doorstroming op de woningmarkt nog verder. Kortom: de woningmarkt zit op slot. Dit heeft ook gevolgen voor andere economische sectoren, omdat een teruglopende woningmarkt de groei van de economie dempt (bv. Van Ingen

Schenau 1999; Van Ewijk en Ter Rele 2008). Daarmee komt de financiële sector samen met de woningmarkt steeds verder onder druk te staan.

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de situatie op de woningmarkt en gaan in op de problemen die spelen. Daarna bespreken we de maatregelen die de regering al heeft doorgevoerd of aangekondigd.

Tot slot bekijken we de mogelijke gevolgen van verschillende verdergaande maatregelen om de werking van de woningmarkt te verbeteren. We beperken ons hierbij tot de financiële kant van het overheidsbeleid op de woningmarkt.

8.2 Huidige situatie

8.2.1 Enkele woningmarkt cijfers

In 2011 zijn er in Nederland ruim 7,2 miljoen woningen. 59% van de woningen is een koopwoning en 41% een huurwoning (in 2009; Rijksoverheid 2012a). Corporaties verhuren ongeveer 70% van de huurwoningen. Er lopen forse financiële stromen tussen de overheid en huishoudens. Zo bedroeg voor eigenaren in 2011 het voordeel van de hypotheekrenteaftrek en eigen woningforfait samen ongeveer 10 miljard euro (Rijksoverheid 2012b), en ontvingen huurders met een laag inkomen ten opzichte van hun huur in totaal ruim 2 miljard euro aan huurtoeslag (zie tabel 8.1). Daartegenover staat dat eigenaren ongeveer 1 miljard aan gemeentelijke onroerendezaakbelasting betaalden. Tot slot betaalden de huishoudens die in 2011 een woning kochten zo'n 1,9 miljard euro aan overdrachtsbelasting (CBS 2012g). In totaal komt dit uit op een netto-overdracht van ruim 9 miljard euro van de overheid aan de huishoudens. Er zijn echter nog andere, meer verborgen instrumenten: veel huren liggen lager dan het markthuurniveau¹ en de eigen woning zou in Box 3 moeten worden belast, als hij op dezelfde manier zou worden behandeld als andere vormen van vermogen. Als we ook dit meetellen, besteedde de overheid aan expliciete en impliciete steun in 2011 ongeveer 24 miljard euro (TK 2009/2010).

De hoogste en de laagste inkomens blijken het meeste voordeel te hebben van de overheidsbemoeienis op de woningmarkt (zie Pommer et al. 2011a). Huishoudens met een laag inkomen, vaak huurders, hebben baat bij de huurtoeslag, en bij de lage huren vanwege de huurregulering. De hoge inkomens zijn vaker huiseigenaren en hebben daarmee vooral baat bij de fiscale behandeling van de eigen woning. De middeninkomens profiteren naar verhouding het minst: in plaats van 30% van de uitgaven aan volkshuisvesting waarop de middelste 30% van de inkomens aanspraak zou kunnen maken, ontvangen zij slechts 25% van de uitgaven.

Huishoudens met hogere inkomens wonen, zoals gemeld, vaker in een koopwoning en hebben vaak grotere en kwalitatief betere woningen (Kullberg en Ras 2011). Huurders geven gemiddeld ongeveer 37% van hun inkomen uit aan wonen (de zogenoemde woonquote), eigenaren ongeveer 26%. De woonquote is hoger voor de lagere inkomens dan voor de hogere inkomens, vooral bij eigenaren.

Tabel 8.1

Aantallen huishoudens en bedragen van expliciete financiële regelingen (2011)^a

	aantal huishoudens (× 1000)	bedrag (× mld. euro)	
netto-effect hypotheekrenteaftrek	4000 ^b	10,1 ^c	
huurtoeslagd	1100	2,2	
subtotaal subsidies			12,0
onroerendezaakbelasting (eigenaardeel) ^e	4100	1,0	
overdrachtsbelasting ^g	120 ^f	1,9 ^d	
subtotaal heffingen			2,9
totaal			9,1

- a De (impliciete) effecten van huurregulering en het niet-belasten van de eigen woning in Box 3 blijven hier buiten beschouwing.
 b CBS (2012e), betreft 2009.
 c Rijksoverheid (2012b).
 d CBS (2012i), betreft 2010.
 e CBS (2012j), betreft 2008.
 f Kadaster (2012b).
 g CBS (2012g).

Nederlanders zijn over het algemeen wel te spreken over hun woonsituatie: 90% van de huishoudens is (zeer) tevreden met de woning en 84% met de woonomgeving (Kullberg en Ras 2011). De tevredenheid is nauwelijks veranderd tussen 2002 en 2009. Alleen in de grote steden en de aandachtswijken is men meer tevreden geworden.

Binnen Europa wijkt Nederland af van de meeste andere landen. De totale hypotheekschuld is internationaal gezien hoog en er zijn twijfels over de grote omvang van de sociale huursector, hoewel het totaal aandeel huurders ongeveer gemiddeld is.

8.2.2 Problemen op de woningmarkt

Koopmarkt

Europees gezien heeft de Nederlandse woningmarkt de grootste hypotheekschuld (Haffner et al. 2012).² Een grote hypotheekschuld levert risico's op voor zowel de huishoudens als de financiële sector. De grote schuld is ontstaan doordat hypotheekconstructies zijn ontwikkeld waarbij aflossen zo lang mogelijk wordt uitgesteld. Hiermee kan optimaal worden geprofiteerd van het fiscale stelsel. Ook dreef het fiscale stelsel de prijzen op: huishoudens konden daardoor een hogere hypotheek krijgen. Bovendien kon tot voor kort meer geleend worden dan de waarde van de woning om de bijkomende kosten (kosten koper) te financieren.

Hierbij kwam de crisis, ontstaan op de woningmarkt in de Verenigde Staten en gevolgd door de landencrisis in Europa. Dit leidde tot stagnatie op de woningmarkt. Zo is het jaarlijks aantal verkopen tussen 2008 en 2012 bijna gehalveerd (Kadaster 2012a). De lage door-

stroming heeft ook een negatieve invloed op de nieuwbouw van woningen. Deze is dan ook de afgelopen jaren in elkaar gezakt (CBS 2012k).³ Verder kan de arbeidsmobiliteit dalen, doordat men minder verhuist (De Graaff en Van Leuvensteijn, 2007).

Ook de prijsontwikkeling is volgens velen zorgelijk. De prijsindex voor bestaande koopwoningen is vanaf de top in augustus 2008 met 15% gedaald tot het niveau van 2004 (Kadaster 2012a).⁴ De prijzen dalen nog steeds. Dit betekent dat huishoudens die hun woning moeten verkopen, bijvoorbeeld in verband met scheiding, werkloosheid of verandering van baan, hun vraagprijs naar beneden zullen moeten bijstellen (zie ook Ras et al. 2010). Andere huishoudens zullen langer moeten wachten tot hun woning verkocht is, als zij vasthouden aan een hoge vraagprijs. De economische groei die in het verleden ontstond door stijgende huizenprijzen (consumptie op basis van overwaarde) is nu niet meer mogelijk (Van Ingen Schenau 1999; Van Ewijk en Ter Rele 2008).

Dit geheel vormt een vervelende situatie voor een grote groep huiseigenaren. Doordat de verkopen stagneren, de schulden hoog zijn en de woningprijzen aan het dalen zijn, heeft een deel van de eigenaren een hypotheek die hoger is dan de waarde van de woning. Inmiddels zou ongeveer een kwart van alle eigenaren 'onder water staan' (ING 2012) en de verwachte verdere daling van de woningwaarde zal dit aantal huishoudens opstuwen (Ras et al. 2010; Schilder en Conijn 2012a). Dit vormt een probleem voor mensen die moeten verhuizen. Hoewel het aantal gedwongen verkopen al is gestegen, blijft het aantal nog relatief klein (ca. 230 per maand in 2012, tegen 160 per maand in 2008, Kadaster 2012b). De toekomst van de koopmarkt is ongewis. Er is brede consensus dat de fiscale behandeling van de eigen woning de woningprijzen heeft opgestuwd; een vermindering van deze subsidie zou dus tot een (extra) prijsverlaging kunnen leiden. Ook kunnen de koopmogelijkheden van starters verder afnemen, doordat de banken inmiddels, op verzoek van de minister van Financiën, hun gedragscode voor het verstrekken van hypotheekleningen hebben aangescherpt (zie bv. AFM 2010). Verder staat de financiële sector onder druk door negatieve ontwikkelingen in de balansen van (hypotheek)banken (bv. Elsinga et al. 2011). Om inzicht te krijgen in de gevolgen van een verdere economische neergang van de financiële markten en de woningmarkten samen, heeft de overheid een aantal economische scenario's laten opstellen (De Ruijter Strategie 2012). De banken nemen zelf maatregelen om de risico's van hypotheekleningen te beperken, onder meer door aanpassing van de gedragscode.

Huurmarkt

Ook in de huursector draait de woningmarkt niet goed. Er zijn nog steeds lange wachttijden, soms meerdere jaren, voor corporatiewoningen (De Ruijter Strategie 2012). Huishoudens met een hoog inkomen in een sociale huurwoning (scheefwoning) zijn hier mede oorzaak van. Ook de beschikbaarheid van iets duurdere huurwoningen is echter gering. Het aandeel sociale huurwoningen is groot. Op de markt voor middeninkomens hebben commerciële verhuurders daardoor minder ruimte. Mede onder druk van de Europese Commissie zijn recent strengere toewijzingsnormen voor middeninkomens opgesteld voor vrijkomende sociale huurwoningen (Rijksoverheid 2012a).

8.3 Huidig beleid

Vrij algemeen heerst de opvatting dat de woningmarkt aan hervorming toe is. Ook de burger lijkt hiervan nu overtuigd (Den Ridder en Dekker 2012, hoofdstuk 3). Het vlottrekken van de woningmarkt en het voorkómen van restschulden zijn belangrijke beleidsdoelen geworden. Daarnaast moet de overheid bezuinigen in verband met de slechte economische vooruitzichten en kan een deel van de bezuinigingen wellicht in hervorming van de woningmarkt worden gevonden.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen (TK 2010/2011a) zijn verschillende maatregelen voorgesteld. Zo heeft het kabinet in juli 2011 de voorstellen voor onder meer de aanpassingen van de huren van scheefhuurders, de verlaging van de overdrachtsbelasting en het kooprecht voor huurders van corporatiewoningen nader uitgewerkt (TK 2010/2011c).

De huishoudens in de gereguleerde huursector met een inkomen van meer dan 43.000 euro per jaar (de zogenaemde scheefwonders) krijgen te maken met een extra huurverhoging van 5% boven de inflatie, zodat de huur langzamerhand dichterbij de marktwaarde komt te liggen (EK 2011/2012). Daarnaast wordt de maximale huur van sociale huurwoningen in tien schaarstegebieden verhoogd ('Donner-punten'). Ook is de overdrachtsbelasting tijdelijk verlaagd van 6% naar 2%.⁵

In combinatie met de economische vooruitzichten, zullen de maatregelen uit het regeerakkoord, leiden tot sterkere huurstijgingen en dus een iets dalende vraag naar huurwoningen (Poulus et al. 2012). De huurquotes zullen stijgen, met name voor de hogere inkomens en in de schaarstegebieden. De uitgaven aan huurtoeslag zullen met 3% tot 3,3% per jaar toenemen. De midden- en hogere inkomens die nu in de sociale huursector zitten, zullen volgens Poulus et al. uitwijken naar de duurdere huur- of koopsector. Hierbij wordt verondersteld dat de gemiddelde huizenprijzen zich volgens de inflatie zullen ontwikkelen.

In het Begrotingsakkoord 2013 (TK 2011/2012b) zijn voor 2013 verdere maatregelen aangekondigd (zie kader 8.1). Hierbij blijft ook de hypotheekrenteaf trek niet buiten schot: nieuwe hypotheeken vallen alleen onder de hypotheekrenteaf trek als het annuïtaire aflossingshypotheeken zijn. De verlaging van de overdrachtsbelasting wordt volgens het Begrotingsakkoord permanent. Verder krijgen scheefwonders met een inkomen tussen de 33.000 en 43.000 euro een extra huurverhoging (1% boven inflatie). Er is geen vorm van terugsluis voorzien, omdat met het akkoord vooral bezuinigd moest worden. Opvallend aan deze maatregelen is dat hiermee inkomenspolitiek op de woningmarkt wordt bedreven (zie ook Priemus 2012).

Kader 8.1 Plannen voor de woningmarkt in het Begrotingsakkoord 2013 (TK 2011/2012b)

In het Begrotingsakkoord zijn voor 2013 de volgende maatregelen aangekondigd:

- Nieuwe hypotheeken vallen alleen onder de hypotheekrenteaf trek indien ze tenminste annuïtair worden afgelost.

- De verlaging van de overdrachtsbelasting tot 2% wordt permanent.
- Scheefwoners met een inkomen tussen de 33.000 en 43.000 euro krijgen een extra huurverhoging (1% boven inflatie).
- Er is geen (andere vorm) van terugsluis voorzien, omdat met het akkoord vooral bezuinigd moest worden.

De huizenprijs zal door deze maatregelen volgens het Centraal Planbureau (CPB) met 4% dalen (TK 2011/2012b). Dit komt overeen met berekeningen van De Nederlandsche Bank (DNB) (DNB 2012).

Om de effecten op lange termijn van maatregelen door te rekenen gebruiken we het consumptiemodel van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (zie kader 8.2), en de resultaten uit andere onderzoeken.

Kader 8.2 Het SCP-consumptiemodel

Veranderingen in het beleid rond het wonen kunnen leiden tot veranderingen in het woongedrag van mensen. Een huurder kan bijvoorbeeld bij een huurstijging besluiten om te verhuizen naar een koopwoning of naar een (kleinere of eenvoudiger) huurwoning met een lagere huur. En een koper kan bij vermindering van de hypotheekrenteaftrekregeling besluiten om af te zien van een voorgenomen verhuizing naar een duurdere koopwoning.

Het consumptiemodel beschrijft de invloed van veranderingen aan de financiële kant van de woningmarkt (bv. de huur, de huurtoeslag, de verkoopprijs van woningen of de hypotheekrenteaftrek) op de keuzes van huishoudens. Het gaat om de keuze voor huren of kopen van een woning, en de omvang en kwaliteit van die woning. Het model geeft een inschatting van de keuzes die huishoudens op lange termijn zouden maken als reactie op veranderingen in de woonlasten en veranderingen in het inkomen. De toekomstige situatie (bijvoorbeeld over 30 jaar) kan zo worden vergeleken met de huidige situatie. De verhuizingen zelf zijn geen onderdeel van het model. Voor meer informatie over het model en de technische uitwerking zie Ras et al. (2006), geactualiseerd in Ras et al. (2011).

Duidelijk is dat de maatregelen op korte termijn voor velen een lastenverzwaring zullen betekenen. Op de langere termijn kan men echter een andere woning betrekken die beter bij de financiële situatie van het huishouden past. Ook kan de gemiddelde prijs van koopwoningen inmiddels gezakt zijn. Het uitgangspunt is de situatie waarin het vastgestelde beleid uit het regeerakkoord al is verwerkt (zoals de extra woningwaardepunten in schaarstegebieden en de extra huurverhoging voor huurders met een inkomen boven de 43.000 euro). De hier gepresenteerde uitkomsten zijn indicatief, gezien de korte termijn waarop de plannen moesten worden beoordeeld, en moeten daarom met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Gevolgen Begrotingsakkoord

De beperking van de hypotheekrenteaftrek tot annuïtaire hypotheek zal op langere termijn volgens het SCP-model de woonlasten voor kopers verhogen, ondanks de verlaging van de overdrachtsbelasting. De verwachte daling van de gemiddelde prijs van koopwoningen (4%) neemt een deel van dit effect weg. Daarnaast is er de maatregel op de huur-

markt: de huurverhoging, op langere termijn tot marktconform niveau, voor huishoudens met een inkomen tussen de 33.000 en 43.000 euro. Uiteraard kunnen beide maatregelen voor individuele huishoudens tot een flinke stijging van de woonlasten leiden, maar het geheel aan maatregelen leidt volgens de SCP-berekeningen op termijn niet tot sterke veranderingen in de woonkeuzes. Het aandeel kopers en de gewenste omvang/kwaliteit van de woningen veranderen niet veel. Dit geldt ook voor hoge en lage inkomensgroepen afzonderlijk.

In de CPB-doorrekening van het Begrotingsakkoord wordt becijferd dat de beperking van de hypotheekrenteaftrek in eerste instantie nauwelijks gevolgen zal hebben (TK 2011/2012b). Dit komt doordat het alleen nieuwe hypotheekleningen raakt, en de aftrek bij annuïtaire aflossing in eerste instantie net als nu over het volledige hypotheekbedrag geldt. Op termijn zullen de maatregelen naar verwachting leiden tot een prijsdaling van woningen van 4%, en 2% minder consumptie van koopwoningen. In totaal wordt een lastenverzwaring van 0,7% van het bbp voorzien. Onderzoek van Koning en Saitua (2012) bevestigt dit beeld.

8.4 Enkele alternatieven

Een aantal commissies en instituten boog zich over de werking van de woningmarkt (KVS 2008; SER 2010; CPB 2010; Vrom-Raad 2010). Anderen richtten zich op de samenhang met de financiële sector (DNB 2011; Elsinga et al. 2011). De conclusie uit al deze onderzoeken is dat de woningmarkt niet goed functioneert. Ook de Studiegroep Begrotingsruimte stelt dat de woningmarkt een kritische blik verdient, vanwege het grote budgettaire beslag en de omvang van de economische verstoringen (Studiegroep Begrotingsruimte 2012).

Ondanks de consensus over de problemen, verschillen de voorstellen voor verbetering in de diverse onderzoeken (zie TK 2011/2012c). Vermindering van de hypotheekrenteaftrek, verlaging of opheffing van de overdrachtsbelasting en verhoging van de huren richting marktniveau worden regelmatig genoemd. Door aanpassing van het stelsel zou Nederland meer in de pas gaan lopen met andere Europese landen, waar de hypotheekrenteaftrek inmiddels al beperkt is (zie bv. Boelhouwer en Lamain 2012).

Het is duidelijk dat ingrijpende aanpassingen van de woningmarkt grote gevolgen kunnen hebben. Een ingrijpende wijziging van de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit zonder overgangperiode en zonder voldoende compensatie zou zelfs kunnen leiden tot forse dalingen van de woningprijzen van zo'n 25% tot 30% (Boelhouwer en De Vries, 2005; Briene et al. 2005). Om te voorkomen dat huishoudens daardoor (verder) in de problemen komen, wil vrijwel iedereen de maatregelen geleidelijk en met een vorm van compensatie invoeren.

Al eerder werden voorstellen voor hervorming van de woningmarkt gedaan en de gevolgen daarvan doorgerekend. Zo werden bij de heroverwegingen in 2010 ook voorstellen gedaan voor hervorming van de fiscale behandeling van de eigen woning (zie TK 2009/2010; EIB 2010) en publiceerde het CPB in 2010 een hervormingsplan voor het woon-

beleid (CPB 2010). Deze voorstellen overlappen veelal met de voorstellen die nu op tafel liggen en worden daarom hier verder buiten beschouwing gelaten.

Wetenschap en belangengroepen

Ook vanuit de wetenschap en belangengroepen zijn voorstellen gedaan om de woningmarkt te hervormen. We noemen hier alleen de meest recente voorstellen. Begin 2012 heeft een aantal economen het zogenoemde Zes stappenplan naar voren gebracht, waarmee de woningmarkt vlot getrokken zou moeten worden (zie kader 8.3; Bartelsman et al. 2012). In een ander plan, Wonen 4.0, doen enkele belangenverenigingen (Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Aedes en NVM) voorstellen voor een vergaande hervorming (zie kader 8.3; Vereniging Eigen Huis et al., 2012). In beide plannen staan de geleidelijke beperking of afschaffing van de hypotheekrenteaftrek en het optrekken van de huren naar een marktconform niveau centraal. Het hervormen van de woningmarkt staat voorop, en er wordt niet bezuinigd op de overheidsuitgaven. In beide plannen worden de bestaande verschillen in 'profijt' tussen de diverse inkomensgroepen gehandhaafd.

Kader 8.3 Enkele plannen voor de woningmarkt

Zes stappenplan (Bartelsman et al. 2012)

In het Zes stappenplan wordt voorgesteld dat de overheid de consument zo snel mogelijk duidelijkheid geeft over een duurzame financiering van de woningmarkt via een geleidelijk overgangstraject:

- de hypotheekrenteaftrek alleen nog toe te staan tegen een tarief van 30%;
- de overdrachtsbelasting om te vormen tot een verhoging van het eigenwoningforfait;
- alle huren op te trekken tot marktconform niveau (dus ook voor inkomens onder de 43.000 euro);
- compensatie voor huishoudens wordt gezocht in een eigendomsneutrale woontoeslag: een regeling vergelijkbaar met de huidige huurtoeslag, maar voor huurders én eigenaren.

Hierbij worden geen uitspraken gedaan over de gevolgen voor de huizenprijs, maar deze worden zoveel mogelijk gedempt door geleidelijke invoering en door de lasten van starters iets anders te verdelen over de looptijd van hun hypotheek. De uitkomsten van het SCP-model suggereren dat de gemiddelde koopprijs in de bovenste helft van de koopmarkt met ongeveer 6% zou kunnen dalen als gevolg van het plan.

Wonen 4.0 (Vereniging Eigen Huis et al., 2012)

Het plan Wonen 4.0 stelt voor om vanaf 2015, tenzij de economie zich nog niet heeft hersteld, via een geleidelijk overgangstraject:

- de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait in 15 tot 30 jaar geheel af te bouwen;
- de overdrachtsbelasting af te schaffen;
- marktconforme huren voor alle huurwoningen;
- een woontoeslag in te voeren (zoals in het Zes stappenplan). Deze wordt aangevuld met een extra woontoeslag voor lage inkomens in gebieden met een gespannen woningmarkt;
- via de inkomstenbelasting compensatie te bieden;

- de extra huurinkomsten via een verhuurderbelasting ten goede te doen komen aan de overheid. De besparingen van de overheid worden via de inkomstenbelasting teruggesluisd naar de huishoudens.

De doorrekening door Boelhouwer en Lamain (2012) geeft impliciet aan dat de kooprijzen op termijn 23% lager zouden uitkomen als gevolg van dit plan, maar dit zou een overschatting van het effect kunnen zijn. In de CPB-doorrekening van het GroenLinks verkiezingsprogramma, dat een nog iets verdergaande hervorming van koopsubsidies inhoudt, zou de prijs op termijn slechts 8% lager komen te liggen. Ook de uitkomsten van het SCP-model geven een aanwijzing dat de prijzen minder dan 10% zullen dalen.

Gevolgen Zes stappenplan

De maatregelen uit het Zes stappenplan zijn rigoureuzer dan die uit het Begrotingsakkoord: beperking van de fiscale regelingen rond de eigen woning, markthuren en een woontoeslag voor huurders en huiseigenaren. Per saldo zullen er op termijn zo'n 2 procentpunten meer huiseigenaren zijn (en dus minder huurders). Eigenaren houden vrijwel even grote en kwalitatief gelijke woningen. Huren wordt vooral voor lagere inkomens veelal fors duurder door de introductie van markthuren, terwijl dit slechts gedeeltelijk door de woontoeslag wordt gecompenseerd. Daardoor, en door de invoering van de woontoeslag voor kopers met een lager inkomen – die kopen relatief goedkoper maakt –, zullen vooral in de laagste inkomensgroepen relatief veel huurders overstappen naar een koopwoning. De huurders die blijven huren zullen in minder grote/goede woningen wonen. Het aanbod zal zich dus moeten aanpassen om dit mogelijk te maken. Hierbij lijkt een daling van de gemiddelde woningprijs van ongeveer 6% voor de bovenste helft van de koopmarkt te passen.

Voor de plannen uit het Zes stappenplan zijn voor zover wij weten geen andere doorrekeningen beschikbaar.

Gevolgen Wonen 4.0

In Wonen 4.0 verdwijnen de fiscale regelingen rond de eigen woning geheel, maar wordt wel een woontoeslag ingevoerd voor huiseigenaren, met een extra toeslag in schaarstegebieden waar de WOZ-waarde relatief hoog ligt. Per saldo zullen er als gevolg van deze maatregel op termijn 2,5 procentpunten meer huiseigenaren zijn. Het gaat vooral om veranderingen in de onderste helft van de inkomensverdeling, met name door de woontoeslag. Daarnaast zullen de huurders die blijven huren vanwege de hogere lasten (markthuren) 9% kleiner of kwalitatief minder gaan wonen.⁶ Op termijn lijkt een daling van de gemiddelde koopprijs van hooguit 10% voor de bovenste helft van de woningmarkt aanmerkelijk.

Dankzij de veronderstelde economische groei en daarbij behorende inkomens zal volgens Boelhouwer en Lamain de koopquote ook bij uitvoering van Wonen 4.0 dalen, maar minder scherp dan bij ongewijzigd beleid. Voor de huurmarkt stelt Wonen 4.0 een groei naar de markthuur voor, door Boelhouwer en Lamain geoperationaliseerd door 4,5% van de

WOZ-waarde.⁷ Deze waarde zal vanwege de koopmaatregelen naar verwachting dalen. Hierdoor zal de totale huursom afnemen evenals de huurtoeslag. De nettowoonquote loopt op, met name voor de lage inkomens. Om dit te voorkomen moet volgens Boelhouwer en Lamain (2012) de huurtoeslag voor de lage en lagere middeninkomens extra worden verhoogd, opdat de nettohuurquote slechts zeer bescheiden zal toenemen.

Over beide plannen

In het algemeen kunnen we opmerken dat de huur- en koopmarkt nauw in deze plannen samenhangen. Zo zal het optrekken van de huren naar een marktconform niveau minder gevolgen hebben wanneer de woningprijzen tegelijkertijd dalen (bijvoorbeeld bij een vermindering van het fiscale voordeel van de eigen woning). Wel kan hervorming van de woningmarkt verschillende gezichten krijgen, afhankelijk van de algehele teneur op de markt. Als de woningmarkt opleeft, zullen de marktconforme huren sneller dan in het huidige stelsel tot financiële problemen onder huurders kunnen leiden. Mocht het vooruitzicht van een bezuiniging op woonsubsidies de markt daarentegen verder stilleggen, dan wordt wonen voor starters relatief goedkoop, maar zullen huidige eigenaren vaker en hogere restschulden ontwikkelen. De gemiddelde effecten lijken bescheiden, maar voor individuele huishoudens kunnen de gevolgen natuurlijk wel groot zijn. Daarom is een geleidelijke invoering van de plannen belangrijk. Alle besproken plannen besteden hier veel aandacht aan.

8.5 Tot slot

Sommige van de hervormingsplannen voor de woningmarkt die thans op tafel liggen hebben expliciet het doel om te bezuinigen op de overheidsuitgaven (Begrotingsakkoord). Andere plannen streven naar volledige compensatie en willen alleen de woningmarkt hervormen en toekomstbestendig maken. De keuze voor één van deze twee doelen is van groot belang bij de beoordeling van de plannen. Ook de mate waarin herverdeling van inkomens een rol speelt, moet in ogenschouw worden genomen.

De meeste voorstellen willen naar minder beïnvloeding door de overheid bij de keuze van mensen voor huur of koop. Daartoe wordt zowel de huurmarkt als de koopmarkt onder handen genomen. Een belangrijke observatie daarbij is dat beperking van de fiscale bevoordeling van de eigen woning waarschijnlijk zal leiden tot een daling van de gemiddelde woningwaarde. Hiermee zullen ook de marktconforme huren lager uitvallen, zodat het optrekken van de huren naar een marktconform niveau in de praktijk minder grote gevolgen zal hebben dan bij het eenzijdig optrekken van de huren. Uiteraard zijn de invandienmogelijkheden (voor verhuurders en/of overheid) van de huurstijging dan ook kleiner.

Het beperken van de overheidsbijdragen voor wonen kan zonder al te veel problemen worden doorgevoerd in tijden van economische voorspoed en stijging van de woningwaarde zoals in de periode tot 2008 (Boelhouwer en De Vries 2005). De huidige economische situatie en de inzakkende woningmarkt vormen een minder goed uitgangspunt voor

ingrijpende hervormingen. Dit neemt niet weg dat zo'n ingreep de situatie op de langere termijn wel kan verbeteren. Meteen beginnen met hervormen geeft duidelijkheid en kan helpen het vertrouwen in de woningmarkt te vergroten. In de huidige economische omstandigheden lijkt dit echter alleen mogelijk, als de hervorming redelijke waarborgen voor koopkracht en waardebehoud kan bieden. Onze berekeningen suggereren dat de effecten van alle genoemde plannen op de lange termijn te overzien zijn en dat de waarde van woningen door de maatregelen minder dan 10% zal dalen. Hierdoor kan, afgezien van het verdere effect van de crisis, het aantal huishoudens dat met restschulden te maken krijgt verder toenemen, maar zal niet explosief stijgen. Een alternatief hierbij kan zijn om een eerste stap van een hervorming nu af te spreken, en de tweede stap pas te laten ingaan als de eerste stap zonder problemen verlopen is. Uiteraard moeten de stappen zelf dan ook evenwichtig zijn opgebouwd.

De omvang van de compensatie (woontoeslag en lagere belastingtarieven) is vooral van belang voor de groepen met gemiddeld genomen de hoogste woonlastenstijging: huurders met een laag inkomen en huiseigenaren met een hoog inkomen. Wonen 4.0 en Zes stappenplan stellen zich neutraal op door de huidige verhoudingen in stand te houden. Het lijkt echter een inkomenspolitieke keuze om ofwel een compensatie in het leven te roepen, met blijvend minder voordeel voor middeninkomens, ofwel hun huidige uitzonderingspositie ter discussie te stellen.

Noten

- 1 Er valt wel te twisten over de precieze hoogte het markthuurniveau. We hebben in dit onderzoek, conform de meeste recente voorstellen, 4,5% van de WOZ-waarde gehanteerd.
- 2 Hier staan wel (onbekende) tegoeden tegenover, met name bij spaarhypotheken. Dit is echter een deel van de hypotheke, en het tegoed is in het algemeen pas na 30 jaar even groot als de uitstaande schuld.
- 3 De provincie Zuid-Holland schrapt bijvoorbeeld tot 2020 de plannen voor 70.000 van de 170.000 te bouwen nieuwbouwwoningen (Van der Ham 2012).
- 4 Nominaal liggen de prijzen nu rond de waarde in 2004. Gecorrigeerd voor inflatie liggen de prijzen thans echter zo'n 10% lager dan in 2004 (ongeveer op het niveau van 2002).
- 5 Daarnaast zijn er plannen voor onder andere een verhuurdersbelasting en regels voor de verkoop van corporatiewoningen. Schilder en Conijn (2012b) geven wel aan dat de verkoop van corporatiewoningen de doorstroming op de woningmarkt fors zal beperken, omdat de instroom in de koopmarkt dan veel lager komt te liggen.
- 6 We hebben de extra woontoeslag als een algemene verhoging van de woontoeslag in schaarstegebieden uitgelegd. Voor huurders met een markthuur hoger dan de liberalisatiegrens biedt dit echter geen soelaas.
- 7 In eerdere literatuur werd uitgegaan van 5,4% van de WOZ-waarde (zie o.a. Koning et al. 2006; Romijn en Besseling 2006; TK 2009/2010; Ras et al. 2006). Omdat de huren minder snel zijn gestegen dan de woningwaarden, wordt dit thans naar beneden bijgesteld tot 4,5% van de WOZ-waarde (zie bv. Francke

2010; Conijn en Schilder 2011). Dit komt overeen met het gemiddelde percentage dat de geliberaliseerde huren vormen van hun WOZ-waarde.

Literatuur

- Abram, Morris B., H. Thomas Ballantine, George R. Dunlop, Bruce K. Jacobson, John J. Moran, Arno G. Motulsky, Daher B. Rahi, Seymour Siegel, Lynda Smith, Kay Toma en Charles J. Walker (1983). *Securing access to health care. The ethical implications of differences in the availability of health services. Volume One: Report*. Washington: President's Commission for the Study of Ethical Problems in Medicine and Biomedical and Behavioral Research.
- AFM, Autoriteit Financiële Markten (2010). *Nieuwe richtlijnen van de AFM*. Geraadpleegd 20 april 2010 via <http://www.afm.nl/nl/consumenten/producten/hypotheek/toezicht/nieuwe-richtlijnen/nieuwe-normen.aspx>
- Algemene Rekenkamer (2011). *Uitgaven beheersing in de zorg*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Andriessen, Iris, Eline Nievers, Laila Faulk en Jaco Dagevos (2011). *Liever Mark dan Mohammed? Onderzoek naar arbeidsmarktdiscriminatie van niet-westerse migranten via praktijktests*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Arts, Dionne en Carla van Deursen (2012). Kans op werk van arbeidsbeperkten zonder uitkering. In: Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt (red.), *Belemmerd aan het werk* (p. 194-215). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Asselt, M.M. van, A. Notenboom, J.H. Thiel en R. Goudriaan (2012). *Patiëntenprofielen in de Zvw en AWBZ. Stapelings-effecten van kosten en eigen betalingen*. Den Haag: APE.
- Baltes, Paul B. and Margret M. Baltes (1990). *Successful Aging: perspectives from the Behavioral Sciences*. Cambridge University Press.
- Barber, Michael en Mona Mourshed (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. Londen: McKinsey and Company.
- Bartelsman, E., R. Beetsma, H. Benink, P. Boelhouwer, A. Boot, L. Bovenberg, D. Brounen, J. Conijn, P. Eichholtz, J. Frijns, H. Garretsen, K. Goudswaard, B. Jacobs, K. Koedijk, R. van der Ploeg, H. Priemus, D. Schoenmaker, E. Sterken, L. Stevens, C. de Vries, H. Wijffels en S. van Wijnbergen (2012). *Zes stappenplan. Naar een duurzame financiering van de woningmarkt*. Geraadpleegd 14 juli 2012 via www.dsf.nl
- Beer, P. de en R. van Bekkum (2010). De arbeidsmarkt van ouderen. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 95, nr. 4593, p. 550-553.
- Bell, D. en A. Heitmueller (2009). The Disability Discrimination Act in the UK: Helping or hindering employment among the disabled? *Journal of health economics*, vol. 28, nr. 2, 465-480.
- Bell, B., R. Blundell en J. van Reenen (1999). Getting the unemployed back to work: the role of targeted wage subsidies. In: *International Tax and Public Finance*, vol. 6, nr. 3, 339-360.
- Berg, J. ter en Y. Schothorst (2012). *De houdbaarheid van het zorgstelsel*. Amsterdam: Veldkamp.
- Blank, J.L.T. (2010). Maak een eind aan DOT-operatie in ziekenhuis. In: *Het Financiële Dagblad*, 5 juli 2010.
- Blank, Jos L.T. en Evelien Eggink (2011). *Productiviteitstrends in de ziekenhuiszorg: Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1972 en 2008*. Delft/Den Haag: IPSE Studies / Sociaal en Cultureel Planbureau (IPSE Studies Research Reeks 2011-2).
- Blank, J.L.T. en C.M.G. Haelermans (2008). Trends in onderwijsbureaucratie. In: *Tijdschrift voor Openbare Financien*, nr. 2, Stichting Wim Drees Stichting
- Blank, Jos, Wouter Koolmees, Iris Vogelaar en Jens Waaijers (2002). *Tussen bureau en bed. Een empirisch onderzoek naar de relatie tussen overhead en productie van Nederlandse ziekenhuizen*. Rotterdam: ECORYS-NEI

- Blank, Jos, Bart van Hulst en Patrick Koot (2007). *Basisonderwijs en bureaucratie. Een empirisch onderzoek naar de allocatie van middelen in basisscholen*. Delft/Rotterdam: Institute for Public Sector Efficiency Studies TU Delft/ECORYS
- Blank, Jos, Adrie Dumay, Carla Haelermans, Alex van Heezik, Bart van Hulst en Patrick Koot (2010). *Is de ziekte van Baumol te behandelen? Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden de productiviteit in de publieke sector te vergroten*. Delft: IPSE Studies (IPSE Studies Research Reeks 2010-7).
- Blank, Jos L.T., Adrie C.M. Dumaij en Thijs H. Urlings (2011a). Naar een optimale schaal van publieke voorzieningen. Een quick scan van de literatuur. Ongepubliceerd manuscript. Delft: IPSE Studies.
- Blank, Jos, Adrie Dumaij en Bart van Hulst (2011b). *Ziekenhuismiddelen in verband. Een empirisch onderzoek naar productiviteit en doelmatigheid in de Nederlandse ziekenhuizen 2003-2009*. Delft: IPSE Studies.
- Blank, Jos, Flóra Felső en Ruud van der Aa (2012). *Productiviteitstrends in het middelbaar beroepsonderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1980 en 2010*. Delft/Rotterdam: IPSE Studies/Ecorys.
- Boelhouwer, P. en C. Lamain (2012). *De woningmarkteffecten van het plan voor een integrale hervorming van de woningmarkt: Wonen 4.o*. Delft: OTB.
- Boelhouwer, P. en P. de Vries (2005). Defiscalisering eigenwoningbezit leidt tot forse daling woningprijzen. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 90, nr. 4455, p. 109-111.
- Borghans, L., D. Fouarge en A. de Grip (2011). *Een leven lang leren in Nederland*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Universiteit Maastricht (ROA-R-2011/5).
- Bos, Frits (2006). *De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*. Den Haag: Centraal Planbureau, 2006.
- Briene, M., B. de Graaf, A. Meijer en A. Zweedijk (2005). *Effecten beperking fiscale aftrek hypotheekrente. Onderzoek in opdracht van Raad voor Onroerende Zaken*. Rotterdam: Ecorys.
- Bronneman-Helmerts, Ria (2011). *Overheid en onderwijsbestel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Burtless, G. (1985). Are targeted wage subsidies harmful? Evidence from a wage voucher experiment. *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 39, nr. 1, 105-114.
- Campen, Cretien van (red.) (2011). *Kwetsbare ouderen. Landelijk beeld van de groeiende groep ouderen met meervoudige gezondheidsproblemen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2011-10).
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (2012a). *Overheid; uitgaven naar functies*. Geraadpleegd op 11 september 2012 via statline.cbs.nl
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (2012b). *Zorgrekeningen; uitgaven (in lopende en constante prijzen) en financiering*. Geraadpleegd op 11 september 2012 via statline.cbs.nl
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (2012c). *Geregistreerde criminaliteit; soort misdrijf, 1999-2007*. Geraadpleegd op 11 september 2012 via statline.cbs.nl
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (2012d). *Geregistreerde criminaliteit; misdrijven en verdachten naar regio*. Geraadpleegd op 11 september 2012 via statline.cbs.nl
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (2012e). *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden; geslacht en leeftijd*. Geraadpleegd 3 januari 2012 via <http://statline.cbs.nl/StatWeb>
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (2012f). *Tabel Werkloze beroepsbevolking; baanvindduur en persoonskenmerken*. Geraadpleegd 20 augustus 2012 via <http://statline.cbs.nl/StatWeb>
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (2012g). *Overheid; ontvangen belastingen*. Geraadpleegd 1 augustus 2012 via statline.cbs.nl
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (2012h). *Belastingvoordelen inkomstenbelasting; particuliere huishoudens, 2009*. Geraadpleegd 1 augustus 2012 via statline.cbs.nl

- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Samenstelling inkomen; particuliere huishoudens naar diverse kenmerken*. Geraadpleegd 1 augustus 2012 via statline.cbs.nl
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (2012)). *Lokale heffingen; particuliere huishoudens*. Geraadpleegd 1 augustus 2012 via statline.cbs.nl
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (2012k). *Woningbouw: Voorraad, wijzigingen en nieuwbouw naar voortgang, per regio*. Geraadpleegd 29 juni 2012 via statline.cbs.nl
- Chessa, Antonio (2012). *Ontwikkelingen van prijs en volume voor verpleging en verzorging, 1998-2010*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (2006). *Rechtspraak is kwaliteit* (eindrapport van de Commissie Deetman). Den Haag: Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie.
- Conijn, J. en F. Schilder (2011). Mogelijkheden en consequenties van de haalbaarheid van markthuren. In: *Real Estate Research Quarterly*, april, p. 5-12.
- Cornet, Maarten, Free Huizinga, Bert Minne en Dinand Webbink (2006). *Kansrijk kennisbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB-document 124).
- CPB (2010). *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2012). *Nadere informatie doorrekening verkiezingsprogramma's*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB-notitie 31 mei, 2012).
- Creusen, H., P. Dekker, I. de Goede, H. Kox, P. Schyns en H. Stolwijk (2010). *Europa's welvaart*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Planbureau.
- Cuperus, R. (2009). *De wereldburger bestaat niet*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Dagevos, Jaco (red.) (2011). *Poolse Migranten. De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Datta Gupta, N. en M. Larsen (2008). *Evaluating employment effects of wage subsidies for the disabled – the Danish Flexjobs scheme* (NBER Working paper).
- De Ruijter Strategie (2012). *Scenario's woningmarkt. Risico's voor de woningmarkt en inventarisatie beleidsopgaven*. Amstelveen: De Ruijter Strategie.
- Deelen, A., E. Jongen en S. Visser (2006). *Employment protection legislation; lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB-document 135).
- Dekker, Paul (nog te verschijnen). De publieke opinie. In: A. Schout en J. Rood (red.), *Nederland als Europese lidstaat: eindelijk normaal?* Den Haag: Boom Lemma.
- Dekker, Paul., Albert van der Horst, Paul Koutstaal, Henk Kox, Tom van der Meer, Charlotte Wennekers, Teunis Brosens en Bas Verschoor (2009). *Strategisch Europa*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/ Centraal Planbureau.
- Dekker, Paul, Pepijn van Houwelingen en Evert Pommer (2012). *Burgerperspectieven 2012/3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- DNB, De Nederlandsche Bank (2011). *Overzicht Financiële Stabiliteit in Nederland, voorjaar 2011*. Geraadpleegd 5 september via www.dnb.nl
- DNB, De Nederlandsche Bank (2012). *De verwachte effecten van de woningmarktmaatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013* (DNB, 12 juli 2012). Bijlage bij Kamerbrief van de minister van Financiën, 22 augustus 2012.
- Donders, J.H.M. en C.A. de Kam (red.) (2012). *Zorg verzekerd? Naar houdbare financiën voor de gezondheidszorg*. Den Haag: Wim Dreesstichting voor Openbare Financiën (Dreesforum 5).
- Doolaard, S. en P.P.M. Leseman (2008). *Versterking van het fundament*. Groningen: GION.

- Douven, Rudy, Remco Mocking en Ilaria Mosca. *The effect of physician fees and density differences on regional variation in hospital treatments* (CPB Discussion paper 208, 3 maart 2012).
- Driessen, G. (2012). *Variatie in Voor- en Vroegschoolse Educatie. Een onderzoek naar de uiteenlopende wijzen waarop in gemeenten vorm wordt gegeven aan VVE*. Nijmegen: ItS/Radboud Universiteit.
- Dumaij, Adrie C.A. (2011). *Productiviteitstrends in de sector verpleging, verzorging en thuiszorg. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op productiviteitsontwikkeling tussen 1972-2010*. Delft: IPSE Studies (IPSE Studies Research Reeks 2011-4).
- EC (2012). *Public opinion in the European Union; first results*. Brussel: Europese Commissie (verslag EB 77.3).
- Echtelt, Patricia van en Edith Josten (nog te verschijnen). *Werken voor je geld*. In: SCP (red.), *Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, Patricia van, Frank Pijpers en Ton Ferber (2012). Trends in arbeidsongeschiktheidsregelingen. In: Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt (red.), *Belemmerd aan het werk* (p. 50-60). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Eggink, Evelien en Jos Blank (2012). *Ziekenhuiszorg*. In: Bob Kuhry en Flip De Kam (red.), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-2).
- Eggink, Evelien, Isolde Woittiez en Debbie Oudijk (2010). *Zorgen voor zorg. Ramingen van de vraag naar personeel in de verpleging en verzorging tot 2030*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2010-24).
- Eggink, Evelien, Debbie Oudijk en Klarita Sadiraj (2012). *VeVeRa-IV. Actualisatie en aanpassing ramingsmodel verpleging en verzorging 2009-2030*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-5).
- EIB (2010). *Beleidsvarianten beperking hypotheekrenteaftrek en liberalisatie huursector. Gevolgen voor woningmarkt en bouwproductie*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- EIM (2010). *Van Werk naar Werk in het MKB*. Zoetermeer: EIM.
- EK (2011/2012). *Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (huurverhoging op grond van inkomen)* (nota naar aanleiding van het verslag). Eerste kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33129, nr. D.
- Elsinga, M., M. de Jong-Tennekes en H. van der Heijden (2011). *Crisis en woningmarkt*. Delft: OTB.
- Engbersen, Godfried, Maria Iliès, Arjen Leerkes, Erik Snel, Robbert van der Meij (2011). *Arbeidsmigratie in vieren. Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Ewijk, C. van en H. ter Rele (2008). *Macro-economische verkenning van de huizenmarkt*. In: F.J.H. Don (red.), *Agenda voor de woningmarkt*. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde (Preadviezen 2008).
- Ferragina, E. en M. Seeleib-Kaiser (2011). *Welfare regime debate: Past, present, futures?* In: *Policy & Politics*, jg. 39, nr. 4, p. 583-611.
- FNV Jong (2012). *Tekort aan stages dreigt voor mbo'ers*. Geraadpleegd op 3 september 2012 via <http://www.fnvjong.nl/over-fnv-jong/nieuws/2012/Tekortaanstages>
- Franck, M.K. (2010). *Comparing market rents from a user cost and reaction model*. Rotterdam: Ortec Finance (Applied Working paper No. 2010-03).
- Galenkamp, H., I. Plaisier, M. Huisman, A.W. Braam en D.J.H. Deeg (2012). *Trends in gezondheid en het belang van zelfredzaamheid bij zelfstandig wonende ouderen*. Amsterdam: Vrije Universiteit / VU medisch centrum.
- Gelderblom, A., M. Collewet en J. de Koning (2011). *Arbeidsmarkt ouderen – eindrapport*. Rotterdam: SEOR.
- Gifi, A. (1990). *Nonlinear Multivariate Analysis*. Chichester: Wiley.
- Gijsberts, Mérove en Jaco Dagevos (2009). *Jaarrapport Integratie 2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Gijsberts, Mérove en Jurrien Iedema (2011). Opleidingsniveau van niet-schoolgaanden en leerprestaties in het basisonderwijs. In: Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos (red.), *Jaarrapport integratie 2011* (p. 76-101). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gijsberts, Mérove, Willem Huijnk en Ria Vogels (red.) (2011). *Chinese Nederlanders. Van horeca naar hogeschool*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Graaf-Zijl, M. de, P.H.G. Berkhout, J.P. Hop en D. de Graaf (2006). *De onderkant van de arbeidsmarkt vanuit werkgeversperspectief*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Graaff, Th. de en M. van Leuvensteijn (2007). *The impact of housing market institutions on labour mobility. A European cross-country comparison*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Discussion Paper 82).
- Haffner, Marietta, Christuan Lennartz en Kees Dol (2012). Housing. In: Jedid-Jah Jonker (red.), *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-14).
- Ham, M. van der (2012). Zuid-Holland schrapt plannen bouw van 70.000 woningen. In: *Cobouw*, 6 juni 2012. Geraadpleegd 21 juni 2012 via cobouw.sdu.rijksweb.nl/nieuws/politiek/2012/06/07/zuid-holland-schrapt-plannen-bouw-van-70000-woningen
- Heijden, P.G.M., M. Cruyff en G. van Gils (2011). *Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Herweijer, Lex (2008). *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2008-10).
- Herweijer, Lex (2011). Voortgezet, beroeps- en hoger onderwijs. In: Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos (red.), *Jaarrapport integratie 2011* (p. 102-126). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hollenbeck, K. en R. Willke (1991). *The employment and earning impacts of the targeted jobs tax credit*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research (Upjohn Working Papers, 91-07).
- Hooghe, L. en G. Marks (red.) (2007). Understanding Euroscepticism. In: *Acta Politica*, jg. 42, nr. 2/3 (special issue).
- Horst, Albert van der, Frank van Erp en Jasper de Jong (2011a). *Trends in gezondheid en zorg*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Policy Brief 2011/11).
- Horst, Albert van der, Frank van Erp en Jasper de Jong (2011b). *Omgevingsscenario's voor gezondheid en zorg*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Achtergronddocument bij CPB Policy Brief 2011/11, 'Trends in gezondheid en zorg').
- Huijnk, Willem (2011). De arbeidsmarktpositie vergeleken. In: Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos (red.), *Jaarrapport integratie 2011* (p. 127-156). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hulst, Bart van en Hans de Groot (2011). *Benchmarking Burgerzaken. Een empirisch onderzoek naar de kostendoelmatigheid van burgerzaken*. Delft: IPSE Studies.
- Hulst, Bart van en Thijs Urlings (2012). *Productiviteitstrends in het primair onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1970 en 2010*. Delft: IPSE Studies.
- Humer, B., J-Ph. Wuellrich en J. Zweimuller (2007). *Integrating severely disabled individuals into the labour market: the Austrian case*. Bonn: IZA (IZA Discussion Papers no. 2649).
- IGZ, Inspectie voor de Gezondheidszorg (2010). *Volumenormen beperken risico voor de patiënt*. Geraadpleegd op 17 augustus 2012 via <http://www.igz.nl/actueel/nieuws/volumenormenbeperkenrisicovoordepant.asp>

- ING (2012). *Kwartaalmonitor woningmarkt, derde kwartaal 2012*. Geraadpleegd 7 september 2012 via http://www.ing.nl/zakelijking-economisch-bureau/onderzoek/20120820120809_Opleving_woningmarkt_is_tijdelijke_oprising.aspx
- Ingen Schenau, F. van (1999). Huizenbezitter zorgt voor extra groei. In: *CBS Webmagazine*, november/december, nr. 10.
- Jongen, E.L.W. en S.S. Visser (2010). *Exploring the ambiguous impact of employment protection on employment and productivity*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Discussion Paper no. 148).
- Jonker, Jedid-Jah (red.) (2012). *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-14).
- Josten, Edith, Jan Dirk Vlasblom en Marian de Voogd-Hamelink (2012). *Vraag naar arbeid 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-7).
- Kadaster (2012a). *Prijnsindex bestaande koopwoningen*. Geraadpleegd op 21 augustus 2012 via <http://www.kadaster.nl>
- Kadaster (2012b). *Vastgoed Dashboard*. Geraadpleegd op 21 juni 2012 via <http://www.kadaster.nl>
- Kam, Flip de en Evert Pommer (2011). Beperk de collectief gefinancierde zorg. In: *S&D*, nr. 11/12, p. 23-30.
- Kam, C.A. de en J.H.M. Donders (2012). Zorg verzekerd! In: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Zorg verzekerd? Naar houdbare financiën voor de gezondheidszorg*. Den Haag: Wim Dreesstichting voor Openbare Financiën (Dreesforum 5).
- Katz, L.F. (1996). *Wage subsidies for the disadvantaged*. Cambridge: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 5679).
- Kenworthy, L. (2008). *Jobs with equality*. Oxford/ New York: Oxford University Press.
- Klaver, Jeanine, Arend Odé, Jaco Dagevos en Linda Bakker (2011). In: Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos (red.), *Jaarrapport Integratie 2011* (p. 56-75). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klein Hesselink, John, Irene Houtman en Seth van den Bossche (2012). Trends in ziekteverzuim. In: Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echteld (red.), *Belemmerd aan het werk* (p. 26-49). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-17).
- Koning, M.A. en R. Saitua (2012). *Annuitaire beperking hypotheekrentefrek. Effecten woningmarkt en bouwproductie*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- Koning, M.A., R. Saitua en J. Ebreget (2006). *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB-document 128).
- Koning, J. de, A. Gelderblom, K. Zandvliet en K. van den Bosch (2005). *Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken* (literatuuronderzoek). Rotterdam: SEOR.
- Kuhry, Bob en Lex Herweijer (2012a). Primair onderwijs. In: Bob Kuhry en Flip de Kam (red.), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-2).
- Kuhry, Bob en Lex Herweijer (2012b). Voortgezet onderwijs. In: Bob Kuhry en Flip de Kam (red.), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-2).
- Kuhry, Bob en Flip de Kam (red.) (2012). *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-2).
- Kullberg, Jeanet, en Michael Ras (2011). Wonen en woonomgeving. In: Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloin en Evert Pommer, *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2011-39).

- KVS (2008). *Agenda voor de woningmarkt*. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Linting, M., J.J. Meulman, P.J.F. Groenen en J.J. van der Kooij (2007). Nonlinear Principal Components Analysis: Introduction and Application. In: *Psychological Methods*, jg. 12, nr. 3, p. 336-358.
- Loozen, Suzanne, Helga de Valk en Elma Wobma (2011). Demografie. In: Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos (red.), *Jaarrapport Integratie 2011* (p. 33-55). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Male, J. van (2012). *COB-focusgroepen derde kwartaal Amsterdam 2012*. Amsterdam: Ferro (projectnummer 4456).
- Meulman, J.J., A.J. van der Kooij en W.J. Heiser (2004). Principal Components Analysis with Nonlinear Optimal Scaling Transformations for Ordinal and Nominal Data. In: D. Kaplan (red.), *The Sage Handbook of Quantitative Methodology for the Social Sciences* (p. 49-70). Londen: Sage.
- Michiels, John, Dionne Arts, Jan Besseling, Henk-Jan Dirven en Carla van Deursen (2012). Trends in arbeidsaanbod van personen met gezondheidsbeperkingen. In: Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt (red.), *Belemmerd aan het werk* (p. 61-83). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- OCW (2011). *Actieplan beter presteren: opbrengstgericht en ambitieus. Het beste uit leerlingen halen*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012). *Beleids thema excellentie*. Geraadpleegd op 22 augustus 2012 via <http://www.onderwijsbewijs.nl/node/4>
- Mooij, M. de, A. Dill, M. Geerdinck en E. Vie (2012). *Witte vlek op pensioengebied 2012*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Nauta, B., D.E.G. Moolenaar en F.P. van Tulder (2011). Kosten van criminaliteit. In: S.N. Kalidien en N.E. de Heer-de Lange, (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010 Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. (Onderzoek en beleid 298).
- Niaounakis, Thomas K. (2012). *Productiviteitstrends in het hoger beroepsonderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1975 en 2010*. Delft: IPSE Studies.
- Noije, Lonneke van en Rob Kessels (2011). Verdachten, slachtoffers en onveiligheidsgevoelens In: Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos (red.), *Jaarrapport Integratie 2011* (p. 203-225). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, Lonneke van en Karin Wittebrood, m.m.v. Coralijn Nas en Willemijn Lamet (2008). *Sociale veiligheid ont-sleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2008-11)
- OECD, Organization for Economic Cooperation and Development (2009). *Creating effective teaching and learning environments. First results from TALIS*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD, Organization for Economic Cooperation and Development (2010). *PISA 2009 results: What students know and can do: student performance in reading, mathematics and science (Volume I)*. Parijs: OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>).
- OECD (2011). *OECD Employment Outlook 2011*. Parijs: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD Publishing).
- Onderwijsraad (2011). *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oudijk, Debbie, Alice de Boer, Isolde Woittiez, Joost Timmermans en Marian de Klerk (2010). *Mantelzorg uit de doeken. Een actueel beeld van het aantal mantelzorgers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Petrucci, A.I. en E.S. Phelps (2005). Capital subsidies versus labor subsidies: a trade-off between capital and employment. *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 37, nr. 5, p. 907-922.

- Phelps, E.S. (1994). Low-wage employment subsidies versus the welfare state. *American Economic Review*, vol. 84, nr. 2, p. 54-58.
- Pommer, Evert (2012). Verzorging en verpleging. In: Bob Kuhry en Flip de Kam (red.), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie-2012-2).
- Pommer, Evert. en Evelien Eggink (red.) (2010). *Publieke dienstverlening in perspectief. SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2010-16).
- Pommer, Evert (red.), Jedid-Jah Jonker, Ab van der Torre en Hetty van Kempen (2011a). *Minder voor het midden. Profijt van de overheid 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2011-11).
- Pommer, Evert, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj (2011b). *Jeugdzorg in groeifase. Ontwikkelingen in gebruik en kosten van de jeugdzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2011-37).
- Poulus, C., B. Blijie, B. Ferment, H. Heida en G. van Leeuwen (2012). *Mogelijke effecten van de Kabinetsmaatregelen op de Woningmarkt. Doorkijk tot 2020*. Delft: ABF Research.
- Priemus, H. (2012). *Inkomenspolitiek en woningexploitatie niet mengen*. Geraadpleegd 2 augustus 201 via http://www.nvm.nl/columns/hugo_priemus/priemus_inkomenspolitiek_en_woningexploitatie_moet_je_niet_mengen.aspx
- Ras, Michael, Evelien Eggink, Edwin van Gameren en Ingrid Ooms (2006). *Uitgerkend wonen: een model voor de vraag van huishoudens naar wonen en de gevolgen van beleidswijzigingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006-3).
- Ras, Michael, Ingrid Ooms en Evelien Eggink (2010). *Kopers in de knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-special 56).
- Ras, Michael, Ingrid Ooms, Edwin van Gameren en Evelien Eggink (2011). Housing Consumption and Financial Policy Instruments in the Netherlands. In: *Housing Studies*, jg. 26, nr. 78, p. 975-995.
- Remery, C., K. Henkens, J. Schippers en P. Ekamper (2003). Managing an aging workforce and a tight labor market: views held by Dutch employers. In: *Population Research and Policy Review*, jg. 22, nr. 1, p. 21-40.
- Ridder, J. den, en G. Arts (nog te verschijnen). Gevraagd: een spannende en constructieve discussie over de EU. In: S. de Lange en P. de Jong (red.), *Europa, burgerschap en democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Ridder, Josje den en Paul Dekker (2012). *Burgerperspectieven 2012/2. Kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, Josje den, Jeanet Kullberg en Paul Dekker (2011). *Burgerperspectieven 2011/4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rijksoverheid (2012). *Nationale politie*. Geraadpleegd op 2 juli 2012 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/politie/nationale-politie>
- Rijksoverheid (2012a). *Bevolking, huisvesting en huishoudens 2009*. Geraadpleegd 16 augustus 2012 via http://vois.datawonen.nl/quickstep/QSReportAdvanced.aspx?report=cow10_601&geolevel=nederland&geoiem=1&period=most_recent_period
- Rijksoverheid (2012b). *Rijksbegroting*. Geraadpleegd 6 juli 2012 via http://www.rijksbegroting.nl/2012/voorbereiding/miljoenennota_kst160028_14.html
- Rijssen, Jolanda van, en Carla van Deursen (2012). Gezondheidsbeleving en arbeidsdeelname. In: Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt (red.), *Belemmerd aan het werk* (p. 174-193). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Rogers, Karen B. (1991). *The relationship of grouping practices to the education of the gifted and talented learner*. Storrs, CT: University of Connecticut, The National Research Center on the Gifted and Talented.
- Romijn, G. en P. Besseling (2006). *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB-document 165).
- Sadiraj, Klarita, Debbie Oudijk, Hetty van Kempen en John Stevens (2011). *De opmars van het pgb*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2011-17).
- Sahlberg, Pasi (2011). *Finnish lessons. What can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press.
- Saris, W.E. (1997). Public opinion about the EU can easily be swayed in different directions. In: *Acta Politica*, jg. 32, p. 406-435.
- Schilder, F. en J. Conijn (2012a). *Restschulld in Nederland: omvang en consequenties*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate (Paper 2012-01).
- Schilder, F. en J. Conijn (2012b). *De gevolgen van het kooprecht voor de koopwoningmarkt: vraagtuitval door substitutie*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate (Paper 2012-02).
- Schothorst, Y. en J. ter Berg (2012). *COB-focusgroepen derde kwartaal Enschede 2012*. Amsterdam: Veldkamp (projectnummer 5714).
- Schuetz, G., H. Ursprung en L. Woessmann (2008). Education policy and equality of opportunity. In: *Kyklos*, vol. 61, no. 2, p. 279-308.
- SCP (2011). *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2011/39).
- SCP (2012a). *Belemmerd aan het werk, Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met een gezondheidsbeperking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2012b). *Overwegingen SCP bij Rondetafelgesprek Wet Werken naar Vermogen 14 maart 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2009). *Diversiteit in het personeelsbestand*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad (SER-Advies).
- SER (2010). *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad (Commissie Sociaal Economische Deskundigen).
- Smit, Paul, Anneke van Eijk en Rob Decae (2012). Trends in the reaction on crime in criminal justice systems in Europe in 1990-2007: a comparison of four European regions. In: *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 18, no. 1, p. 55-82.
- Soede, A.J. (nog te verschijnen). *Tevreden met pensioen. Veranderende inkomens en behoeften bij ouderen* (proefschrift). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Staatsblad (2012). Wet herziening gerechtelijke kaart. In: *Staatblad*, 12 juli, nr. 313.
- Starmans, H.B.G. (1998). *The effects of patient charges on medical utilization, expenditure and health: Dutch investigations and international evidence* (proefschrift). Maastricht: Universiteit van Maastricht.
- Stegg, Marc van der, Niels Vermeer en Debby Lanser (2011). *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Policy Brief 2011/05).
- Stichting van de Arbeid (2011). *Uitwerkingsmemorandum Pensioenakkoord 2010 en beleidsagenda 2020*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012). *Stabiliteit en Vertrouwen*. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte. Den Haag: Ministerie van Financiën

- Taskforce Beheersing Zorguitgaven(2012). *Naar beter betaalbare zorg*. Bijlage bij TK (2011/2012). Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 29689 nr. 395.
- Tilburg, T.G. van (2005). *Gesloten uitbreiding. Sociaal kapitaal in de derde en vierde levensfase*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- TK (1992/1993). *Sociale Nota 1993*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 22802, nr. 2.
- TK (2006/2007). *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006b/2007b, 30891, nr. 4.
- TK (2009/2010). *Wonen. Rapport brede heroverwegingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, bijlage 4 bij 32359, nr. 1.
- TK (2010/2011a). *Regerakkoord VVD-CDA 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'*. Brief van de informateur aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 7 oktober 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010b/2011b, 32417, nr. 15.
- TK (2010/2011b). *Bestuurlijk hoofdlijnenakkoord 2012-2015 tussen de Nederlandse vereniging van ziekenhuizen, de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra, Zelfstandige Klinieken Nederland, Zorgverzekeraars Nederland en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Bijlage bij Invoering Diagnose Behandeling Combinaties (DBC's). Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 29248, nr. 215.
- TK (2010/2011c). *Integrale visie op de woningmarkt*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32847, nr. 1.
- TK (2011/2012d). *Hoofdlijnennotitie aanpassing ontslagrecht en WW*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, Bijlage bij Kamerstuk 29544, nr. 400.
- TK (2011/2012a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2012*. Brief regering; Reactie op SCP-rapport 'Waar voor ons belastinggeld?'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012 33 000 VIII, nr. 176.
- TK (2011/2012b). *Begrotingsakkoord 2013*. Bijlage bij Voorjaarsnota 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33280, nr. 1.
- TK (2011/2012c). *Visie toekomstbestendigheid hypotheekrenteaftrek*. Reactie motie Kuiper c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33280, nr. 4 Bijlage Analyse.
- TK (2012a). *Stabiliteitsprogramma Nederland. April 2012 actualisatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, Kamerbrief 27 april 2012 Financiën.
- TK (2012b). *Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33290, nr. 3.
- Torre, Ab van der (2012). Politie. In: Bob Kuhry en Flip de Kam (red.), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-2).
- Torre, Ab van der en Evert Pommer (2010). *Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Torre, A.G.J. van der en F.P. van Tulder (2001). *Een model voor de strafrechtelijke keten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Torre, Ab van der, Jedid-Jah Jonker, Frank van Tulder, Theresa Steeman en Gerard Paulides (2007). *Rechtspraak: productiviteit in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/ Raad voor de Rechtspraak (SCP-publicatie 2007-6).
- Tulder, F. van (1994). *Van misdaad tot straf: een economische benadering van de strafrechtelijke keten*. Den Haag: VUGA / Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studies 21).
- Tulder, F.P. van en D.E.G. Moolenaar (2011). Sociale veiligheid en justitie. In: Flip de Kam en Jan Donders (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*. Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

- Tulder, Frank van en Ab Van der Torre (2012). Rechtspraak. In: Bob Kuhry en Flip de Kam (red.), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-2).
- Turkenburg, Monique (2011). *De basis meester. Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Uurlings, Thijs en Jos Blank, m.m.v. Evelien Eggink (2011). *Veiligheid verkend. Een empirisch onderzoek naar de determinanten van veiligheid*. Delft: IPSE-Studies
- UWV (2011). *Statistische tijdsreken UWV 2010*. Amsterdam: UWV.
- UWV (2012). *Vacatures in Nederland 2011, De vacaturemarkt en personeelsherving in beeld*. Amsterdam: UWV.
- UWV (2012a). *UWV Kennisverslag 2012-I*. Amsterdam: UWV.
- UWV (2012b). *UWV Kwantitatieve Informatie 2011*. Amsterdam: UWV.
- Veerman, Cees (2010). *Differentiëren in driefvoud. Omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs. Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Venetoklis, T. en A. Kangasharju (2003). *Do wage-subsidies increase employment in firms?* Government Institute for Economic Research Finland (VATT) (Discussion Papers, 304).
- Venn, D. (2009). *Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators*. Parijs: Organization for Economic Cooperation and Development, OECD Publishing (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 89).
- Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Aedes en NVM (2012). *Wonen 4.0*. Geraadpleegd 11 juni 2012 via <http://www.eigenhuis.nl>
- Versantvoort, Maroesjka (2012). Financiële prikkels in arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. In: Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt (red.), *Belemmerd aan het werk* (p. 145-173). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Versantvoort, Maroesjka en Patricia van Echtelt (2012). *Belemmerd aan het werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-17).
- Versantvoort, Maroesjka en Karolus Kraan (2012). De impact van thuis- en telewerk op ziekteverzuim en arbeidsdeelname arbeidsgehandicapten. In: Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt (red.), *Belemmerd aan het werk* (p. 105-124). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Visser, Marjolein (2007). Gezond ouder worden (oratie aan de VU op 13 september 2007).
- Visser, Sander, Rudi Westendorp, Kees Cools, Jan Kremer en Ab Klink (2012). *Kwaliteit als medicijn. Aanpak voor betere zorg en lagere kosten*. Booz&co.
- Visser, Joost (2012). De arts staat in de behandelmodus. In: *Medisch Contact*, jg. 67, nr. 22.
- Vollaard, B.A. (2005). *Police numbers up, crime rates down. The effect of police on crime in the Netherlands, 1996-2003*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB-document 75).
- Vollaard, Ben A. (2006). *Police effectiveness: measurement and incentives* (PhD thesis). Santa Monica, CA: Rand Graduate School.
- Vollaard, H. en B. Boer (2005). *Euroscopsis in Nederland*. Utrecht: Lemma.
- VROM-Raad (2010). *Stap voor stap. Naar hervorming van het woningmarktbeleid*. Den Haag: VROM-Raad.
- Vrooman, C. (2010). Een succesvolle gedaantewisseling? De hervorming van de sociale zekerheid, 1985-2010. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 26, nr. 4, p. 358-377.

- Wennekers, Charlotte (2008). *Veranderlijkheid van opvattingen over de EU*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wientjes, B.E.M. en J.H.A.S. Biesheuvel (2012). *Voorkom jeugdwerkloosheid* (pamflet). Den Haag: VNO-NCW en MKB Nederland.
- Wijk, Ellen van, Peter Brouwer en Aukje Smit (2012). Inclusieve arbeidsorganisaties. In: Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt (red.), *Belemmerd aan het werk* (p. 125-144). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wilschut, Janneke en Thijs Urlings (2012). *Productiviteitstrends in het voortgezet onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1980 en 2010*. Delft: IPSE Studies.
- Wobma, Elma en Han Nicolaas (2012). Immigratie Oost-Europeanen blijft hoog. CBS: *Webmagazine*, 11 juni 2012.
- Woittiez, Isolde, Michiel Ras en Debbie Oudijk (2012). *IQ met beperkingen. De mate van verstandelijke handicap van zorgvragers in kaart gebracht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-9).
- Woodbury, S.A. en R.G. Spiegelman (1987). Bonuses to workers and employers to reduce unemployment: randomized trials. In: *The American Economic Review*, jg. 77, nr. 4, p. 513-530.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het SCP. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

Sociale en Culturele Rapporten

Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. ISBN 90-377-0285-6

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008. ISBN 978 90 377 0368-9

Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010. Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

SCP-publicaties 2011

- 2011-1 *KLEUR. SCP-nieuwjaarsuitgave 2011 (2011).* ISBN 978 90 377 0537 9
- 2011-2 *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven (2011).* Paul Dekker en Josje den Ridder (red.). ISBN 978 90 377 0528 7
- 2011-3 *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten (2011).* Jaco Dagevos en Edith Dourleijn (red.). ISBN 978 90 377 0526 3
- 2011-4 *Emancipatiemonitor 2010 (2011).* Ans Merens, Marion van den Brakel-Hofmans, Marijke Hartgers en Brigitte Hermans (red.). ISBN 978 90 377 0503 4
- 2011-5 *Moeilijk werken. Gezondheid en de arbeidsdeelname van migrantenvrouwen (2011).* Myra Keizer en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0524 9
- 2011-6 *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie (2011).* E. van den Berg, P. van Houwelingen en J. de Hart (red.). ISBN 978 90 377 0527 0
- 2011-7 *Gezinsrapport 2011 (2011).* Freek Bucx (red.). ISBN 978 90 377 0538 6
- 2011-8 *Hoe cultureel is de digitale generatie? Het internetgebruik voor culturele doeleinden onder schoolgaande tieners (2011).* Marjon Schols, Marion Duimel en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0457 0
- 2011-10 *Kwetsbare ouderen (2011).* Cretien van Campen (red.). ISBN 978 90 377 0542 3
- 2011-11 *Minder voor het midden. Profijt van de overheid in 2007 (2011).* Evert Pommer (red.), Jedid-Jah Jonker, Ab van der Torre, Hetty van Kampen. ISBN 978 90 377 0437 2
- 2011-12 *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijkenbeleid in perspectief (2011).* Karin Wittebrood, Matthieu Permentier, m.m.v. Fenne Pinkster. ISBN 978 90 377 0065 7
- 2011-13 *Armoedegrens op basis van de budgetbenadering – revisie 2010 (2011).* Arjan Soede. ISBN 978 90 377 0551 5
- 2011-14 *Werkgevers over de crisis (2011).* Edith Josten. ISBN 978 90 377 0543 0

- 2011-15 *Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt. Bijdragen van de sprekers op het symposium 15 oktober 2010, Den Haag* (2011). Gerda Jehoel-Gijsbers (red.). ISBN 978 90 377 0546 1
- 2011-16 *Eropuit! Nederlanders in hun vrije tijd buitenshuis* (2011). Desirée Verbeek en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0547 8
- 2011-17 *De opmars van het pgb. De ontwikkeling van het persoonsgebonden budget in nationaal en internationaal perspectief* (2011). K. Sadiraj, D. Oudijk, H. van Kempen, J. Stevens. ISBN 978 90 377 0557 7
- 2011-19 *Kwetsbare ouderen in de praktijk. Een journalistieke samenvatting* (2011). Malou van Hintum. ISBN 978 90 377 0555 3
- 2011-20 *Dimensies van sociale uitsluiting. Naar een verbeterd meetinstrument* (2011). Stella Hoff en Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0532 4
- 2011-21 *Chinese Nederlanders. Van horeca naar hogeschool* (2011). Mérove Gijsberts, Willem Huijnk, Ria Vogels (red.). ISBN 978 90 377 0529 4
- 2011-22 *Gemengd leren. Etnische diversiteit en leerprestaties* (2011). Lex Herweijer. ISBN 978 90 377 0575 1
- 2011-23 *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later* (2011). Maurice Guiaux m.m.v. Annette Roest en Jurjen Idema. ISBN 978 90 377 0577 5
- 2011-24 *Kinderen en internetrisico's. EU Kids Online onderzoek onder 9-16-jarige internetgebruikers in Nederland* (2011). Nathalie Sonck en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0576 8
- 2011-25 *De basis meester. Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden* (2011). Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0574 4
- 2011-26 *Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland 2011. Internationale vergelijking, ontwikkelingen en actuele situatie* (2011). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0579 9
- 2011-27 *Poelse migranten. De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen* (2011). Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 530 0
- 2011-28 *Gewoon aan de slag? De sociale veiligheid van de werkplek voor homoseksuele mannen en vrouwen* (2011). Saskia Keuzenkamp en Ans Oudejans. ISBN 978 90 377 0581 2
- 2011-29 *Acceptance of homosexuality in the Netherlands 2011. International comparison, trends and current situation* (2011). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0580 5
- 2011-30 *Nederland in een dag. Tijdsbesteding in Nederland vergeleken met die in vijftien andere Europese landen* (2011). Mariëlle Cloïn, Carlijn Kamphuis, Marjon Schols, Annet Tiessen-Raaphorst en Desirée Verbeek. ISBN 978 90 377 0405 1
- 2011-31 *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)* (2011). Ria Bronneman-Helmerts. ISBN 978 90 377 0567 6
- 2011-32 *Frail older persons in the Netherlands* (2011). Cretien van Campen (ed.). ISBN 978 90 377 0553 9
- 2011-33 *Maten voor gemeenten. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid* (2011). Evert Pommer en Ingrid Ooms, m.m.v. Saskia Jansen, Jedid-Jah Jonker, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0585 0
- 2011-34 *Maak het nieuw! Over religieuze ontwikkelingen en de positie van de kerken: een persoonlijke geschiedenis* (2011). Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0592 8
- 2011-35 *Oudere migranten. Kennis en kennislacunes* (2011, elektronische publicatie). Maaïke den Draak en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0597 3
- 2011-36 *Zorg in de laatste jaren. Gezondheid en hulpgebruik in verzorgings- en verpleeghuizen 2000-2008* (2011). Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0586 7

- 2011-37 *Jeugdzorg in groeifase. Ontwikkelingen in gebruik en kosten van de jeugdzorg (2011)*. Evert Pommer, Hetty van Kempen en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0587 4
- 2011-38 *Verlofvragen. De behoefte aan en het gebruik van verlofregelingen (2011)*. Edith de Meester en Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0589 8
- 2011-39 *De sociale staat van Nederland 2011 (2011)*. Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloin, Evert Pommer et al. ISBN 978 90 377 0558 4
- 2011-40 *Kunnen meer kinderen meedoen? Verandering in de maatschappelijke deelname van kinderen, 2008-2010 (2011)*. Annette Roest. ISBN 978 90 377 0570 6
- 2011-41 *Samenvatting Overheid en onderwijsbestel*. Ria Bronneman-Helmers. ISBN 978 90 377 0590-4

SCP-publicaties 2012

- 2012-1 *Niet alle dagen feest. Nieuwjaarsuitgave 2012 (2012)*. Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0598 0
- 2012-2 *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten (2012)*. Bob Kuhry en Flip de Kam (red.). ISBN 978 90 377 0596 6
- 2012-3 *Jaarrapport integratie 2011 (2012)*. Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 0565 2
- 2012-4 *Bijzondere mantelzorg. Ervaringen van mantelzorgers van mensen met een verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek (2012)*. Y. Wittenberg, M.H. Kwekkeboom en A.H. de Boer. ISBN 978 90 377 0566 9
- 2012-5 *VeVeRa-IV. Actualisatie en aanpassing ramingsmodel verpleging en verzorging 2009-2030 (2012)*. Evelien Eggink, Debbie Oudijk en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0594 2
- 2012-6 *Van Anciaux tot Zijlstra. Cultuurparticipatie en cultuurbeleid in Nederland en Vlaanderen (2012)*. Quirine van der Hoeven. ISBN 978 90 377 0583 6
- 2012-7 *Vraag naar arbeid 2011 (2012)*. Edith Josten, Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0601 7
- 2012-8 *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe (2012)*. Rob Bijl en Arjen Verweij (red.) ISBN 978 90 377 0569 0
- 2012-9 *IQ met beperkingen. De mate van versandelijke handicap van zorgvragers in kaart gebracht (2012)*. Isolde Woittiez, Michiel Ras en Debbie Oudijk. ISBN 978 90 377 0602 4
- 2012-10 *Niet te ver uit de kast. Ervaringen van homo- en biseksuelen in Nederland (2012)*. Saskia Keuzenkamp (red.), Niels Kooiman, Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0603 1
- 2012-11 *The Social State of the Netherlands 2011. Summary (2012)*. Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloin en Evert Pommer (red.) ISBN 978 90 377 0605 5
- 2012-13 *Sturen op geluk. Geluksbevordering door nationale overheden, gemeenten en publieke instellingen (2012)*. Cretien van Campen, Ad Bergsma, Jeroen Boelhouwer, Jacqueline Boerefijn, Linda Bolier. ISBN 978 90 377 0608 6
- 2012-14 *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries (2012)*. Jedid-Jah Jonker (red.). ISBN 978 90 377 0584 3
- 2012-15 *Versterking data-infrastructuur sport (2012)*. Annet Tiessen-Raaphorst en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0613 0
- 2012-16 *De sociale staat van de gemeente. Lokaal gebruik van de scp-leefsituatie-index (2012)*. Jeroen Boelhouwer (SCP), Rob Gilsing (Verwey-Jonker Instituut). ISBN 978 90 377 0612 3

- 2012-17 *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen* (2012). Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0616 1
- 2012-18 *Monitor Talent naar de Top 2011* (2012). Ans Merens (red.), Commissie Monitoring Talent naar de Top. ISBN 978 90 377 0610 9
- 2012-20 *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsontvangers* (2012). Patricia van Echtelt en Maurice Guiaux. ISBN 978 90 377 0614 7
- 2012-21 *De virtuele kunstkar. Cultuurdeelname via oude en nieuwe media* (2012). Nathalie Sonck en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0619 2
- 2012-22 *Op zoek naar bewijs. Evaluatieontwerpen onderwijsmaatregelen* (2012). Lex Herweijer en Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0618 5
- 2012-23 *Startklaar voor vier jaar. Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012* (2012). ISBN 978 90 377 0632 1

SCP-essays

- 1 *Voerbeelden en nabeelden* (2005). Joep de Hart. ISBN 90 377 0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90 3770265-1
- 3 *De tekenafel neemt de wijk* (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90 377 0261 9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90 377 0262 7
- 5 *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving* (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978 90 5260 260 8

Overige publicaties

- Hoe het ons verging...* Traditionele nieuwjaarsuitgave van het SCP (2010). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0465 5
- Wmo Evaluatie. Vierde tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking; twee jaar na de invoering van de Wmo* (2010). A. Marangos, M. Cardol, M. Dijkgraaf, M. de Klerk. ISBN 978 90 377 0470 9
- Op weg met de Wmo. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais*. Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans. Samenvatting door Karolien Bais (2010). ISBN 978 90 377 0469 3
- NL Kids online. Risico's en kansen van internetgebruik onder jongeren* (2010). Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0430 3
- Kortdurende thuiszorg in de AWBZ. Een verkenning van omvang, profiel en afbakening* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0471 6
- De publieke opinie over kernenergie* (2010). Paul Dekker, Irene de Goede, Joop van der Pligt. ISBN 978 90 377 0488 4
- Op maat gemaakt? Een evaluatie van enkele responsverbeterende maatregelen onder Nederlanders van niet-westerse afkomst* (2010). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0495 2
- Oudere tehuisbewoners. Landelijk overzicht van de leefsituatie van ouderen in instellingen 2008-2009* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0499 0
- Kopers in de knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek* (2010). Michiel Ras, Ingrid Ooms, Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0498 3
- Gewoon anders. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0502 7

- De aard, de daad en het Woord. Een halve eeuw opinie- en besluitvorming over homoseksualiteit in protestants Nederland, 1959-2009* (2010). David Bos. ISBN 978 90 377 0506 5
- Werkloosheid in goede banen. Bijdragen aan de SCP-studiemiddag 2010* (2010). Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0516 4
- Europa's welvaart. De Lissabon Agenda in een breder welvaartspectief en de publieke opinie over de Europese Unie* (2010). Harold Creusen (CPB), Paul Dekker (SCP), Irene de Goede (SCP), Henk Kox (CPB), Peggy Schijns (SCP) en Herman Stolwijk (CPB). ISBN 978 90 377 0492 1
- Maakt de buurt verschil?* (2010). Merové Gijsberts, Miranda Vervoort, Esther Havekes en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0227 9
- Mantelzorg uit de doeken* (2010). Debbie Oudijk, Alica de Boer, Isolde Woittiez, Joost Timmermans, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0486 0
- Monitoring acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0484 6
- Registers over wijken* (2010). Matthieu Permentier en Karin Wittebrood (SCP), Marjolijn Das en Gelske van Daalen (CBS). ISBN 978 90 377 0499 0
- Data voor scenario's en ramingen van de GGZ* (2010). Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0494 5
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 1* (2010). Paul Dekker, Josje den Ridder en Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0490 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 2* (2010). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0507 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 3* (2010). Josje den Ridder, Lonneke van Noije en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0508
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 4* (2010). Josje den Ridder, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0531 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 1* (2011). Eefje Steenvoorden, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0549 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 2* (2011). Josje de Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0564
- Burgerperspectieven 2011 | 3* (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0582 9
- Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp 2012* (2011). Ab van der Torre, Saskia Jansen en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0573 7 (webpublicatie)
- Oudere migranten . Kennis en kennislacunes* (2011). Maaike den Draak en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0597 3 (webpublicatie)
- Armoedesignalement 2011* (2011). CBS/SCP. ISBN 978 90 357 1870 8
- Burgerperspectieven 2011 | 4* (2012). Josje den Ridder, Jeanet Kullberg en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0593 5
- Burgerperspectieven 2012 | 1* (2012). Paul Dekker, Josje den Ridder en Paul Schnabel. ISBN 978 90 377 0607 9
- Burgerperspectieven 2012 | 2* (2012). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0617 8
- Burgerperspectieven 2012 | 3* (2012). Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0622 2