

Verschil in de verzorgingsstaat

Over schaarste in de publieke sector

Advies 30

Den Haag, oktober 2004

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is de adviesraad van het Kabinet en de Staten-Generaal op het gebied van maatschappelijke participatie en stabiliteit. De RMO adviseert zowel gevraagd als ongevraagd over de hoofdlijnen van beleid. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, mevrouw mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser, de heer prof. dr. W. van Voorden, de heer drs. F. Vos en de heer prof. dr. M. de Winter.

De heer dr. K.W.H. van Beek is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2004

© Sdu Uitgevers, Den Haag 2004

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Voorwoord

Met dit advies wil de RMO een discussie los maken over de grondslagen van onze verzorgingsstaat. De RMO vindt dit belangrijk omdat te veel mensen die steun nodig hebben in de verdrukking raken. De Raad beargumenteert in dit advies dat om het succes van de verzorgingsstaat uit het verleden te kunnen continueren, we hem zullen moeten aanpassen aan een veranderde maatschappelijke omgeving. De Raad schetst de hoofdlijnen van een nieuw organiserend principe en gaat bewust niet verder dan een schets van dit centrale principe, opdat de discussie zich daarop zal kunnen concentreren.

Niet eerder in zijn geschiedenis heeft een advies de gemoederen van de RMO zo bezig gehouden. Het begon met een adviesthema 'schaarste paradigma' waarmee werd bedoeld op de praktijk van gestuurde schaarste in de publieke sector (denk bijvoorbeeld aan wachtlijsten) tegenover een naar ieders tevredenheid uitdijend systeem van vraag en aanbod in de private sector. Tijdens het adviestraject veranderde echter het perspectief, waarvoor twee oorzaken zijn aan te wijzen.

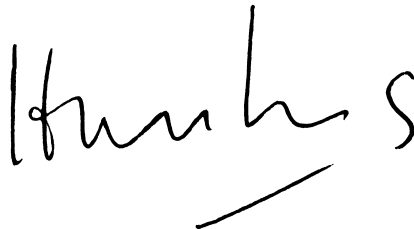
Ten eerste vond er een radicale verandering van het landschap plaats. Bij de opstelling van het adviesprogramma was sprake van een uitbundig bloeiende en groeiende private sector, wat een vanzelfsprekend uitgangspunt leek om na te denken over nieuwe verhoudingen tussen publiek en privaat. Kort daarna veranderde de recessie het beeld. Niet langer was de private rijkdom het startpunt, maar veeleer de verdeling van de nieuwe pijn die voortvloeit uit nieuwe bezuinigingen.

De tweede oorzaak hield verband met de aard van de discussie binnen de Raad: een discussie over 'schaarste' bleek al snel te moeten gaan over de grondslagen van de verzorgingsstaat en dat – zo zal de lezer begrijpen – is een debat dat de diepste politieke overtuigingen van de raadsleden telkens opnieuw ter discussie stelt. Als resultaat van deze discussies presenteert de

Raad dit advies als bijdrage aan het maatschappelijk debat over de toekomst van de Nederlandse verzorgingsstaat.

De Raad heeft bij de voorbereiding van dit advies gebruik gemaakt van de deskundigheid van veel mensen (zie bijlage 3). Die deskundigheid is onder meer ingezet bij drie expertmeetings die de Raad heeft georganiseerd en bij een groot aantal gesprekken dat Raadsleden en adviseurs hebben gevoerd met deskundigen. We danken deze mensen hartelijk voor hun inbreng.

Binnen de RMO hebben mensen in wisselende samenstelling aan dit advies gewerkt: Seçil Arda, Jan van Bemmelen, Frans Vos, Wim van Voorden, Linda van der Wal, Hans Adriaansens, Krijn van Beek en Rienk Janssens hebben allen op enig moment deel uitgemaakt van de commissie die dit advies heeft voorbereid. De laatste drie hebben de voorliggende tekst geschreven, maar hadden dat nooit kunnen doen zonder het werk dat al gedaan was.



prof.dr. H.P.M. Adriaansens
voorzitter



dr. K.W.H. van Beek
secretaris

Inhoud

1	<i>Inleiding</i>	7
2	<i>Het onvermogen van de verzorgingsstaat</i>	8
3	<i>De dynamiek van de verzorgingsstaat</i>	10
4	<i>Fouten van de derde soort</i>	12
5	<i>Eigen mogelijkheden van burgers als startpunt van een oplossing</i>	16
6	<i>Suggesties voor een nieuw instrumentarium</i>	20
6.1	Een ontschot fiscaal toeslagstelsel	21
6.2	Een advocaat van de publieke zaak	23
7	<i>Conclusie: naar een nieuwe invulling van solidariteit</i>	25
Bijlage 1	<i>Adviesvraag</i>	29
Bijlage 2	<i>Verschuiving in de verhouding publiek privaat</i>	33
Bijlage 3	<i>Geraadpleegde deskundigen</i>	66
	<i>Overzicht van uitgebrachte adviezen</i>	68

1 Inleiding

In dit advies willen we een belangrijke tekortkoming van de verzorgingsstaat aan de orde stellen, namelijk het onvermogen om publieke voorzieningen te laten landen bij burgers die ze het meeste nodig hebben. Ondanks de goede bedoelingen om in tijden van economische recessie de sterkste schouders de zwaarste lasten te laten dragen, wil dat in de praktijk niet altijd lukken. Pakketverkleiningen, verhoging van de eigen bijdragen, afschaffing van allerlei voorzieningen: het zijn maatregelen die vooral de lagere inkomensgroepen en de kwetsbaarste burgers treffen. In veel gevallen dreigt de relatie tussen noodzakelijke behoefte en voorziening zoek te raken. De systematiek die hieraan ten grondslag ligt, is het voornaamste onderwerp van dit advies.

De opbouw van het advies is als volgt. Allereerst willen we kort aangeven waar de verzorgingsstaat naar de mening van de RMO tekortschiet. Vervolgens willen we aangeven welk mechanisme aan deze tekortkoming ten grondslag ligt. Nadat duidelijk is waar de oorzaak ligt, willen we ons bezighouden met oplossingsrichtingen, die we ontleen aan een aantal huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Het advies eindigt met suggesties voor nader onderzoek om de behoeften van burgers en de verstrekking van voorzieningen beter op elkaar te laten aansluiten.

2 Het onvermogen van de verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat heeft het moeilijk. Niet alleen stuiten we steeds opnieuw op het prijskaartje van het systeem, maar ook bereikt onze verzorgingsstaat steeds minder zijn doel. Doelstellingen die Schnabel (2004, 10) samenvat als: 'de levensstandaard en leefstijl van de middenklasse als basisniveau voor de voorzieningen en sociale verzekeringen'. Met deze doelstelling van de verzorgingsstaat is in de ogen van de RMO niks mis. Maar het bereiken van de doelstelling laat wel steeds meer te wensen over.

Ondanks een geweldige groei van onze welvaart, ligt het bruto minimumloon in 2004 ruim 20 procent lager dan in 1980.¹ Dit is een pijnlijk gegeven voor mensen die langdurig op een bijstandsuitkering zijn aangewezen en bijvoorbeeld voor mensen die alleen van een WAJONG-uitkering moeten rondkomen. Het aantal huishoudens dat onder de laaginkomensgrens zit, is in de jaren negentig geleidelijk gedaald, zodat het in 2000 weer ongeveer gelijk is aan 1977.² De laaginkomensgrens is het bijstandsniveau voor een alleenstaande in 1979, gecorrigeerd voor inflatie en gecorrigeerd voor huishoudenstype (CBS/SCP, 2002). In 2000 gaat het om ongeveer 800 duizend huishoudens, in 1977 waren het er zo'n 500 duizend, maar ten opzichte van het totaal aantal huishoudens gaat het in beide gevallen om ongeveer 12 procent. En steeds bevindt iets minder dan de helft van deze huishoudens zich langdurig onder de laaginkomensgrens.³ In dezelfde periode steeg het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking met meer dan 40 procent.⁴

-
1. Gecorrigeerd voor inflatie. Bron: statline.cbs.nl (minimumloon) en www.cpb.nl (consumentenprijsindex).
 2. CBS/SCP (2003) geven een voorlopige revisie die de ontwikkeling een fractie gunstiger aanzien geeft.
 3. Dat wil zeggen gedurende drie achtereenvolgende jaren, CBS/SCP (2003).
 4. Statline.cbs.nl

Ondanks talloze ingrepen in de WAO hebben we het niet voor elkaar gekregen om de oorspronkelijke idee – arbeidsongeschikten behouden 80 procent van hun laatstverdiende inkomen – overeind te houden. Om maar te zwijgen over voorzieningen voor mensen die gedéeltelijk arbeidsongeschikt worden. Ondanks een permanente stelseldiscussie worden steeds opnieuw pogingen gedaan bepaalde voorzieningen uit het zorgpakket te schrappen. Bijvoorbeeld de huishoudelijke hulp uit de AWBZ, terwijl er heus mensen zijn die zulke hulp hard nodig hebben en waarvan een kind kan zien dat ze die zelf niet kunnen betalen. Ondanks de alom beleden noodzaak van investeren in kennis bedraagt de basisbeurs voor studenten nog maar een fractie van het bedrag waarmee dit systeem in 1986 van start ging (en ook toen was dat bedrag al onvoldoende voor studenten zonder andere inkomstenbronnen).

Lang was het zo dat onze verzorgingsstaat wel duur was maar ook iets om trots op te zijn. Bij ons geen 'Amerikaanse toestanden' waarmee vooral werd bedoeld dat onze verzorgingsstaat geen daklozen en geen bedelaars kende. Voor die grote verworvenheid wilden mensen graag betalen; je kon je een rijk mens voelen in een rijk land. Maar hoe anders is het straatbeeld inmiddels geworden. Nog steeds is de Nederlandse verzorgingsstaat te duur en opnieuw proberen we onderdelen ervan te saneren. Maar dat gebeurt allang niet meer tegen een decor van rijkdom en overvloed: daklozen komen nu voor in alle grotere steden van Nederland, bedelaars kunnen we op elk treinstation en bij menig supermarkt zelf ontmoeten. Het profijt van de overheid (Pommer en Jonker, 2003) komt wel terecht bij de middenklasse maar te weinig bij de onderkant van de samenleving. De RMO vindt dat dit de echte crisis is van de verzorgingsstaat: niet zijn onbetaalbaarheid, maar zijn onvermogen om tegevoet te komen aan zijn meest primaire doelstelling: opkomen voor de meest kwetsbare burgers.

3 De dynamiek van de verzorgingsstaat

Hoe kan het dat we zoveel geld besteden en dat het klaarblijkelijk niet lukt om te zorgen voor hen die daar zelfstandig niet toe in staat zijn? Het antwoord hierop – en dat is het centrale thema in dit advies – moeten we zoeken in de dynamiek van de verzorgingsstaat zelf.

Aan het begin van de twintigste eeuw drong het besef door dat maatschappelijke problemen niet alleen via charitatieve weg konden worden opgelost, maar ook met collectieve middelen. De crisis van de jaren dertig en de oorlogservaring van de jaren veertig versterkten vervolgens het idee van 'nationale solidariteit'. Binnen de grenzen van de nationale staat, zo was de gedachte, hadden burgers een zekere verantwoordelijkheid voor elkaar en deze collectieve verantwoordelijkheid kon het beste verwezenlijkt worden door de nationale overheid (Trommel en Van der Veen 1999). Via wetgeving en collectieve bekostiging vond een uitbouw van verzorgingsarrangementen plaats. Al naar gelang het heersende politiek-ideologische gedachtegoed ontstond in de periode 1930 – 1970 de huidige mengeling van collectieve financiering en private uitvoering. Private financiering kwam hooguit in beeld als extraatje en was eigenlijk alleen nodig als het collectieve systeem niet genoeg te bieden had.

In de jaren zeventig bleken de collectieve uitgaven dusdanig explosief te stijgen dat gesproken werd over een 'crisis van de verzorgingsstaat'. De discussie concentreerde zich tot in de jaren tachtig op de betaalbaarheid van de collectieve voorzieningen: 'waar halen we het geld vandaan?'. In de jaren negentig verplaatste de discussie zich naar de beheersbaarheid: 'hoe houden we de kosten in de hand?'. Duidelijk was intussen dat veel burgers vanzelfsprekend een beroep deden op voorzieningen en dat beleidsuitvoerders (sociale diensten, keuringsartsen, ziekenhuizen etc.) hun diensten graag aanboden. Zowel de vraag naar als het aanbod van voorzieningen nam toe, zonder duidelijke moge-

lijkheden om deze vanzelfsprekendheid ter discussie te stellen en waar nodig de ontwikkeling een halt toe te roepen. Dit had te maken met een steeds duidelijker wordend neveneffect van de inrichting van de verzorgingsstaat.

Kenmerkend voor een verzorgingsstaat is dat de overheid een aantal basisvoorzieningen garandeert. Wanneer een deel van de maatschappij de toegang tot een dergelijke basisvoorziening mist – een ‘fout van de eerste soort’ – dan is de logische reflex om het voorzieningsniveau *op generieke wijze* uit te breiden. Resultaat daarvan is echter dat niet alleen degenen die behoefte aan de voorziening hebben, ervan profiteren, maar ook de mensen die eigenlijk best zonder zouden kunnen. Dit noemen we een ‘fout van de tweede soort’ (Hazeu 1980; Wolfson 1988). De voorbeelden hiervan waren de afgelopen decennia talrijk.⁵ Wat tot stand kwam onder de vlag van solidariteit en rechtvaardige verdeling, leidde in de praktijk tot overmatig gebruik, dat soms grensde aan misbruik. Overmatig gebruik vindt bijvoorbeeld plaats bij iemand die volgens de wet weliswaar recht heeft op een voorziening, maar die daar op de keper beschouwd geen behoefte aan heeft. Misbruik doet zich voor bij mensen die bewust de mazen van de wet opzoeken en tegen de geest van de wet in gebruik maken van bepaalde voorzieningen, bijvoorbeeld iemand die om een arbeidsconflict in de WAO terecht is gekomen. De generieke aanpak leidde zo via een som van oneigenlijk gebruik en regelrecht misbruik tot een continue uitbreiding van voorzieningen.

5. In het bijzonder denken we hier aan het gebruik van WAO (Rapport van de commissie-Buurmeijer), de VUT en AWBZ (Van der Geest, 2004).

4 Fouten van de derde soort

De interne dynamiek van de verzorgingsstaat leidde tot een explosieve groei van fouten van de tweede soort. Hierdoor raakte de verzorgingsstaat in ernstige financiële problemen en kwam aldus na een relatief korte periode van op- en uitbouw terecht in een fase van herziening en herstructurering. Een fase die nog steeds voortduurt.

In de praktijk betekende dit een aaneenschakeling van afslankingsoperaties, kaasschaafmethoden en andere bezuinigingen, zonder dat de grondslag van de verzorgingsstaat zelf ter discussie kwam te staan. Ondanks pogingen criteria aan te scherpen, strenger te keuren en te herkeuren en nieuwe indicatieorganen te scheppen, resulteerden bezuinigingen en ombuigingen vooral in lagere uitkeringen en (hogere) eigen bijdragen. Soms werden zelfs hele voorzieningen of grote delen van voorzieningen geschrapt.

Vreemd genoeg gebeurde dat (en gebeurt dat in feite nog steeds) op dezelfde manier als waarop de verzorgingsarrangementen tot stand waren gekomen, namelijk *generiek*. Pakketverkleining, niveauperlagering en eigen bijdragen zijn overwegend generieke maatregelen, die nauwelijks gedifferentieerd zijn naar inkomenspositie en naar de relatie tussen behoefte en voorziening. De generieke terugtrek leidt tot wat we een 'fout van de derde soort' kunnen noemen: *om overmatig gebruik van voorzieningen te voorkomen, worden voorzieningen generiek gekort, waardoor juist de groepen die ze echt nodig hebben, niet genoeg hebben aan wat rest van die voorzieningen.*

Fouten van de derde soort zijn schering en inslag: ouderen die de thuiszorg opzeggen omdat ze de eigen bijdragen niet meer kunnen opbrengen, gehandicapten die afzien van (vrijwilligers)werk of zelfs doktersbezoek omdat ze de taxikosten niet meer vergoed krijgen, WAO-ers die gekort (dreigen te) worden op hun uitkering, mede omdat anderen ten onrechte ook van de voorziening

gebruik maken. Opmerkelijk is dus dat de fout van de derde soort het gevolg is van hetzelfde gelijkheidsdenken als de fout van de tweede soort. Ontstaat overmatig gebruik door een generieke *uitbreiding* van het voorzieningenniveau, de huidige problemen voor de meest 'behoeftigen' zijn het gevolg van een generieke *korting* van het voorzieningenniveau. Het is voortdurend of de kaasschaafmethode wordt toegepast: van alles een beetje minder – de pil uit het ziekenfonds, verwijdering van huishoudelijke taken uit de thuiszorg, geen 100% doorbetaling in het tweede ziektejaar, vermindering van de basisbeurs en de Kinderbijslag – maar aan de systematiek als zodanig verandert weinig. Natuurlijk, er wordt geprobeerd om via inkomensafhankelijke eigen bijdragen (de zorg) en aanvullende leningen (studiefinanciering) de financieel zwakkeren te ontzien, maar dit blijft reparatiewerk en kan niet voorkomen dat de minima in de praktijk de hardste klappen krijgen. Hun koopkracht gaat er het hardst op achteruit en als er mensen zijn die de eigen bijdrage in de thuiszorg niet meer kunnen opbrengen dan zijn zij het.

Fouten van de derde soort zullen – we kunnen dit niet genoeg benadrukken – uiteindelijk de doelstellingen van de verzorgingsstaat volledig ondermijnen. Door telkens een deel van de voorziening generiek af te romen en daarmee onvoldoende na te gaan wie voor de voorziening daadwerkelijk in aanmerking komt, komen de publieke middelen steeds minder terecht bij de groep voor wie ze oorspronkelijk bedoeld waren. Na de al genoemde bezuinigingsmaatregelen kun je bij wijze van spreken wachten op de volgende voorziening die op deze generieke wijze gesnoeid wordt. Nu al wordt bijvoorbeeld gesproken over een mogelijke inkrimping van het persoonsgebonden budget (PGB), omdat deze de financiële middelen te ver overschrijden. Niet ondenkbaar is dat dit opnieuw zal gaan volgens het inmiddels herkenbare patroon: een algemene verlaging, zonder voldoende te kijken wie een PGB echt nodig heeft.

- Fout van de eerste soort: een deel van de bevolking mist de toegang tot een basisvoorziening.
- Fout van de tweede soort: het bereik van de publieke voorziening wordt zozeer verruimd dat een deel van de rechthebbenden het relatief gemakkelijk zonder die voorziening had kunnen stellen. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen: a) mensen die volgens de wet voor de voorziening in aanmerking komen, maar die zelf in de betreffende behoefte hadden kunnen voorzien (een miljonair die huishoudelijke hulp krijgt uit de AWBZ); en b) mensen die de mazen van de wet opzoeken en tegen de geest van de wet in gebruik maken van voorzieningen (een WAO-er die kan werken maar om een arbeidsconflict is afgevlouid).
- Fout van de derde soort: als reactie op fouten van de tweede soort wordt er generiek gekort of wordt de eigen bijdrage verhoogd. Precies de oorspronkelijke doelgroep voor wie de voorziening vanwege een noodzakelijke behoefte in het leven is geroepen, komt nu in de verdrukking.

Fouten van de derde soort zijn het gevolg van een type denken dat inherent was aan de periode van opbouw van de verzorgingsstaat. Het is het denken vanuit collectieve verantwoordelijkheid en generiek beleid. Startpunt hierin zijn de *publieke* voorzieningen, waaraan de burger – wanneer hij daartoe in staat is – hooguit een *eigen* bijdrage moet leveren. Het probleem is echter dat dit uitgangspunt uitgaat van beschikbare gelijke voorzieningen voor alle burgers, met daarin een intrinsieke neiging tot fouten van de tweede en derde soort. Waar aanvankelijk voorzieningen bedoeld waren voor specifieke doelgroepen en specifieke situaties, daar zijn ze in de loop van de tijd opgenomen in generieke arrangementen.

Het zou goed zijn te erkennen dat de huidige verzorgingsstaat niet opgewassen is tegen de toegenomen claims die op hem afkomen en daardoor uiteindelijk ook niet meer in staat is de zwaksten in de samenleving adequaat te bedienen. Terwijl de ideologie van de verzorgingsstaat de emancipatie van de zwakken hoog in het vaandel draagt, zijn het de laagste inkomensgroepen die onder de dynamiek van de verzorgingsstaat het meest te lijden hebben. Vanuit de filosofie die ooit aan de opbouw van de verzorgingsstaat ten grondslag heeft gelegen en die een groot deel van de bevolking in goeden doen heeft gebracht, zouden we nu opnieuw moeten zoeken naar de instrumenten die de echt kwetsbaren in de samenleving op weg kunnen helpen. Deze instrumenten zullen beter in staat moeten zijn maatwerk te leveren ten aanzien van de relatie tussen behoefte en voorziening.

Een nieuw instrumentarium moet tenminste drie tekortkomingen van het huidige instrumentarium oplossen. Ten eerste maken generieke regelingen geen onderscheid tussen mensen die de betreffende voorziening wel en mensen die haar niet nodig hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor uitkeringen als de kinderbijslag en voor generieke overheidsvoorzieningen als de basisbeurs. Ten tweede is het instrumentarium – waar het formeel wel ‘nee’ kan zeggen – in tal van opzichten afhankelijk van beoordeling, indicatiestelling en keuring. Dit zijn stuk voor stuk procedures die het voor beoordelaars, gegeven de mogelijkheden van beroep en bezwaar, niet altijd eenvoudig maken om in de praktijk ook daadwerkelijk ‘nee’ te zeggen. En ten slotte als derde tekortkoming weet het huidige instrumentarium door een overaanbod aan publieke voorzieningen en een stortvloed aan regelgeving nauwelijks gebruik te maken van de eigen mogelijkheden en eigen initiatieven van burgers. Het zijn deze drie tekortkomingen die we zouden moeten repareren om de doelstellingen van de verzorgingsstaat overeind te kunnen houden.

5 Eigen mogelijkheden van burgers als startpunt van een oplossing

Om de successen van de verzorgingsstaat veilig te stellen is het noodzakelijk de instrumenten aan te passen aan een veranderd maatschappelijk krachtenveld. De belangrijkste verandering in dat krachtenveld betreft de verschuiving in de verhouding tussen publiek en privaat (zie ook bijlage 2).

De veranderende verhouding tussen publiek en privaat kunnen we op alle terreinen van overheidsbemoeienis waarnemen. In de zorg bijvoorbeeld stijgt het aantal privé-klinieken en zelfstandige behandelcentra. Ook neemt hier het aantal behandelingen in het buitenland toe. Patiënten zijn in toenemende mate bereid om zelf te betalen voor cosmetische ingrepen. Ook worden tal van private wegen bewandeld om aan de publieke wachtlijsten te ontkomen. Binnen het onderwijs groeit het aantal privé-scholen. Ouders krijgen, net als het bedrijfsleven, een rol als kwaliteitsbewaker, als coproductent en soms ook als financier. Nederlandse studenten ontlopen de numerus fixus door in België of elders in Europa te gaan studeren, tegen soms aanmerkelijk hogere kosten. En ook binnen de veiligheidssector is er een forse toename van private beveiligingsbedrijven, en zijn er voorbeelden van burgerinitiatieven om de veiligheid in de buurt vorm te geven.

Aan de verschuivende verhouding tussen publiek en privaat liggen grofweg drie ontwikkelingen ten grondslag. Op de eerste plaats is er de individualisering die burgers een toenemend besef van rechten heeft bijgebracht. Daardoor komen er, zoals hierboven uiteen is gezet, steeds nieuwe vragen op het publieke domein af, waardoor er gaten vallen in het systeem van gestuurde schaarste (zie de wachtlijsten in de zorg, maar ook de niet-aangepakte opsporingsindicaties, de docententekorten, etc.). Commercialisering en privatisering binnen

onderwijs en veiligheid zijn dan ook niet zozeer het gevolg van doelbewust overheidsbeleid, maar eerder een autonome reactie van mondige burgers op nader gearticuleerde behoeften. Een tweede ontwikkeling betreft het toenemend grensoverschrijdende karakter van goederen en diensten. Studenten en patiënten zoeken voor onderwijs en zorg hun toevlucht tot het buitenland. Ook de criminaliteit trekt zich weinig aan van landsgrenzen. Dit leidt ertoe dat de overheidsbemoeienis, die zich enkele decennia terug nog grotendeels afspeelde binnen de nationale landsgrenzen, minder toereikend is. Burgers kunnen eenvoudig een beroep doen op aanbod elders, met als gevolg dat de (nationale) overheid buitenspel komt te staan. En ten slotte – als derde factor – zorgt ook de voortgaande ontwikkeling van markten en marktgedrag ervoor dat producten en diensten die eerst vooral voor publieke financiering in aanmerking kwamen, na verloop van tijd evenzogoed privaat gefinancierd kunnen worden. Anders dan in de eerste naoorlogse decennia ontwikkelt zich nu een dynamiek, waarin private aanbieders gemakkelijker dan de overheid kunnen inspelen op nieuwe maatschappelijke behoeften. Dat is natuurlijk bij consumptieartikelen begonnen, maar lijkt nu ook door te dringen tot de semi-publieke sector. Privé-klinieken, privé-scholen en particuliere veiligheidsindustrie zijn hiervan uitingen.

De verschuiving in de verhouding tussen publiek en privaat zorgt ervoor dat burgers – en overheid – zich in toenemende mate ongemakkelijk voelen in het ooit zo succesvolle construct van de verzorgingsstaat. Enerzijds zoeken burgers zelf naar uitwegen in de private sfeer, anderzijds worden ze er tenminste even vaak onaangenaam door getroffen, bijvoorbeeld wanneer de overheid onder het adagium 'eigen verantwoordelijkheid' de eigen bijdrage voor voorzieningen verhoogt. De veranderende verhouding tussen publiek en privaat lijkt bovendien een structureel proces. Het is duidelijk méér dan het gevolg van een toevallige, door politieke opportuniteit ingegeven, reeks bezuinigingsmaatregelen. De verschuiving is al jaren aan de gang en is ook niet uniek voor Nederland. Sinds het begin van de jaren tachtig zien we in vrijwel alle verzorgingsstaten een zekere terugtrek van de overheid en een nieuwe waardering voor het individu en de markt. Dat uitte zich aanvankelijk in de privatisering van een beperkt

aantal overheidstaken. Maar gaandeweg zijn op bijna alle terreinen van overheidsbemoeyenis mengvormen van privaat en publiek ontstaan.

Het primaat van het publieke en het collectieve is op deze manier structureel aan het verrafelen. Sommigen houden het erop dat hiermee ook 'de' solidariteit om zeep wordt gebracht en vinden daarvoor het bewijs in het achterblijven van de laagste inkomens bij de gemiddelde welvaartsontwikkeling. Er zou een nieuwe tweedeling ontstaan, tussen degenen die de private voorzieningen wel kunnen betalen en degenen die aangewezen blijven op de – afgeslankte – publieke voorzieningen. Deze logica mondt onvermijdelijk uit in een behoefte aan restauratie: om de groeiende tweedeling te keren zouden we terug moeten naar meer publiek en meer collectief. Deze reactie is echter een pleidooi om tegen de stroom in te roeien. De verrafeling van de traditionele verhouding van publiek en privaat – door individualisering, grensvervaging en marktontwikkeling – kan niet straffeloos worden miskend.

In plaats van tegen de stroom in te roeien, zullen we de structurele wijziging in de verhouding tussen publiek en privaat als uitgangspunt moeten nemen. Kennelijk zijn veel burgers in staat en daartoe ook genegen om eigen initiatieven te ontplooiën en zelfs eigen financiële middelen daarvoor in te zetten. De kunst is deze initiatieven, die nu nog vaak oproeien tegen de beleidsstroom in, als vertrekpunt voor het beleid te nemen. Dit vraagt een andere manier van denken, die niet uitgaat van collectieve verantwoordelijkheid, maar van individuele verantwoordelijkheid. Een manier van denken die niet start bij publieke voorzieningen, waaraan de burger dan afhankelijk van zijn situatie een eigen bijdrage levert. Maar een denkwijze die begint bij de eigen verantwoordelijkheid van burgers – misschien is het beter te spreken van eigen vermogens –, *waarbij het vervolgens de vraag is hoe en wanneer de publieke bijdrage daarbij kan aangrijpen*. Alleen als we in staat zijn de publieke bijdrage gericht en specifiek in te zetten op plekken waar dat nodig is, zullen we er in slagen om op termijn de kwetsbaren en sterken in de samenleving bij elkaar te houden.

Het nieuwe instrumentarium moet dus een scherpe lijn kunnen trekken tussen wie wel en wie niet in aanmerking komt voor ondersteuning met publieke middelen. Uitgangspunt moet zijn dat de publieke bijdrage een aanvulling is op de eigen private verantwoordelijkheid, *en niet andersom*. Op deze wijze dient het nieuwe instrumentarium aan te sluiten bij en gebruik te maken van de kwaliteiten, middelen, initiatieven en strevingen van de mensen om wie het gaat. Dit betekent dat het eigen initiatief van burgers ook de ruimte en de stimulans krijgt zich te ontplooiën.

De nadruk op het eigen potentieel als uitgangspunt impliceert tegelijk een hardere garantie dat burgers, wanneer dat nodig is, er van op aan kunnen dat de overheid hen ook daadwerkelijk bijstaat. Een samenleving kan alleen solidair zijn als een fatsoenlijk bestaan voor kwetsbare burgers is gewaarborgd. Burgers die – om wat voor een reden dan ook – minder kwaliteiten kunnen leveren, moeten daarom in aanmerking komen voor een collectieve bijdrage (en dit geldt voor alle terreinen, van sociale zekerheid tot veiligheid) die het minimum overstijgt. En dit kan alleen wanneer deze collectieve of publieke bijdrage beschermd wordt tegen overmatig gebruik en misbruik, beschermd tegen fouten van de tweede en daarmee van de derde soort.

6 Suggesties voor een nieuw instrumentarium

Uitgangspunt is dus dat in de toekomst de publieke bijdrage een aanvulling dient te zijn op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. In wezen betekent dit een omkering in de verhouding tussen publiek en privaat. Niet langer dient het publieke deel voorop te staan, maar het private deel. Nu is het bijvoorbeeld zo dat iedereen AWBZ- en WVG-aanspraken heeft en in voorkomende gevallen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage moet betalen. Dit zou je ook kunnen omkeren: iedereen betaalt zelf, maar zodra de kosten een bepaald percentage van je inkomen overschrijden, is een tegemoetkoming vanuit de AWBZ of WVG (of in de toekomst WMO) mogelijk. Op een heel ander terrein, de veiligheidsorganisatie, is de omkering al in volle discussie. Zo wordt er al vaker gesproken over een asymmetrie tussen opbrengsten en kosten van grootschalige evenementen. Private partijen strijken dikwijls de winst op, terwijl de veiligheidskosten op de collectieve middelen drukken (politie). Dit kan ook omgekeerd: bij voetbalwedstrijden of popconcerten zijn de private organisatoren in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de veiligheidsrisico's. Is vanuit openbare orde politie-inzet noodzakelijk, dan dient dit achteraf verrekend te worden.

Het doel van een dergelijke omkering is de publieke middelen weer te laten landen op de plekken waar publiek geld ook voor bedoeld is. Een gehandicapte miljonair hoeft zijn aangepaste keuken niet betaald te krijgen uit WVG-gelden. Een rijke gepensioneerde die vanuit het tweede huis in Frankrijk uit liefhebberij gaat studeren, kan prima meer betalen dan het zwaar gesubsidieerde collegegeld. En een winstgevende evenementenorganisatie hoeft zijn veiligheidskosten niet af te wentelen op de publieke gemeenschapskas (fouten van de tweede soort). Gebeurt dat wel, dan is de kans groot dat op den duur, bij financiële krapte, niet alleen hij gekort gaat worden, maar ook de personen die wel een noodzakelijk beroep doen op de publieke middelen. Zoals de armlastige gehandicapte die zijn taxikosten niet meer vergoed krijgt voor een rit naar het

ziekenhuis. Of de burger die van de politie verwacht dat zij de criminaliteit aanpakt, maar daarop door de uitwaaiering van politietaken geen beroep kan doen (fouten van de derde soort).

Om deze omkering te bewerkstelligen wil de Raad twee suggesties doen die een stap in de goede richting kunnen betekenen. We formuleren het bewust voorzichtig, omdat de invulling van een concreet instrumentarium zo omvattend is (met een noodzakelijke doordinking vanuit verschillende disciplines) dat dit af zou leiden van de essentie die de Raad hier naar voren wil brengen. De Raad beperkt zich tot de constatering dat de huidige verzorgingsstaat onvoldoende onderscheid maakt, waardoor er geen adequaat antwoord meer is op de concrete noden van (groepen) burgers. De Raad meent dat de oplossing gelegen is in een betere benutting van het maatschappelijk potentieel (ook financieel) van burgers, en roept de regering op aanvullend onderzoek te doen naar de hierna volgende suggesties.

6.1 Een ontschot fiscaal toeslagstelsel

De eerste suggestie beoogt de opname van een groot aantal traditionele arrangementen van de verzorgingsstaat in een fiscaal toeslagstelsel. Hiermee volgt de Raad eerdere analyses van onder andere de WRR (1997), de commissie Derksen (1997) en een pleidooi van staatssecretaris van Financiën Wijn (2003). Wat we voor ogen hebben is een volledig ontschot systeem van toeslagen voor buitengewone lasten in de sfeer van zorg, wonen, kinderopvang, studiekosten etc. Uitgangspunt is dat elk huishouden aanvankelijk zelf zijn eigen voorzieningen betaalt en pas in aanmerking komt voor een toeslag (of een tegemoetkoming in de inkomstenbelasting) wanneer een nader te bepalen percentage van het inkomen is overschreden. De huursubsidie, de kinderopvang, de studiefinanciering en de Bijstand zouden allemaal in datzelfde patroon kunnen worden betrokken. De private verantwoordelijkheid betekent dat in principe iedereen een inkomen probeert te verwerven dat het sociaal minimum te boven gaat. Voorzover dat niet lukt (en er ook duidelijke gronden bestaan waarom dat niet lukt) is er de mogelijkheid om voor een toeslag in

aanmerking te komen, doorgaans in de vorm van een tax-credit tot boven het niveau van het huidige sociale minimum.

Volgens de Raad zou fiscalisering een geschikt instrument kunnen zijn om handen en voeten te geven aan bovengenoemde voorwaarden. Het biedt een goed houvast om de draagkracht van burgers te meten en daarmee in principe de mogelijkheid om de grens van hun private verantwoordelijkheid of draagkracht te bepalen. Hierdoor kan de politiek beter bepalen waar het aangrijpingspunt ligt van de 'publieke bijdrage'. Dit biedt de mogelijkheid om de private verantwoordelijkheid aan de publieke te laten voorafgaan en zo de gewenste omkering van 'publiek en privaat' naar 'privaat en publiek' te realiseren. De politieke discussie zal in de toekomst dan niet meer in het teken staan van de omvang van de 'eigen bijdrage', maar van de vraag waar en op welk moment (bij welke 'drempel') de publieke verantwoordelijkheid, de 'publieke bijdrage' aangrijpt. Uiteraard zal het aangrijpingspunt van die publieke bijdrage niet voor iedereen hetzelfde zijn, maar afhankelijk van – hoofdzakelijk – het inkomen van de burger.

Iets in deze richting is al gaande. Een dergelijk principe is bijvoorbeeld al in voorbereiding met de zogeheten 'zorgtoeslag' (Tweede Kamer, 2004). Ook de nieuwe Wet Kinderopvang (2004) past in dit beeld. In deze opzet zal de belastingdienst geld doorgeven aan de ouders die dan zelf kunnen kiezen voor de kwaliteit die zij wensen. Voorts is het wetsvoorstel Harmonisatie van Inkomensafhankelijke Regelingen (Tweede Kamer, 2004a) een goede basis voor de uitvoering van één en ander. De voorgenomen Belastingdienst Toeslagen zou de uitvoering ter hand kunnen gaan nemen. Belangrijk is wel om aan deze initiatieven toe te voegen dat via het belastingstelsel subsidies en toeslagen uit zeer verschillende behoefte kunnen worden samengebracht, waardoor het ook mogelijk is een ondraagbare stapeling van eigen bijdragen te voorkomen. Zodra een totaal van bijzondere lasten de draagkracht van de burger te boven dreigt te gaan, kan via het belastingsysteem worden

bijgesprongen. En andersom: een kostenpost op één dimensie en geen kosten op een andere kan samen betekenen dat geen publieke bijdrage nodig is.

6.2 Een advocaat van de publieke zaak

Een van de eisen aan het nieuwe instrumentarium is, zo hebben we gezien, dat er een duidelijke lijn getrokken wordt tussen wie wel en wie niet in aanmerking komt voor een publieke bijdrage. Zoals hierboven bepleit is de fiscus in onze ogen een geschikte instantie om deze ondersteuning vorm te geven. Dit laat onverlet dat er criteria moeten zijn op basis waarvan deze lijn getrokken wordt. Hiervoor dienen zich in theorie twee mogelijkheden aan. De eerste is dat de politiek besluiten neemt op basis van zo objectief mogelijke criteria, waarbij vooral het inkomen een belangrijke rol zal spelen. Maar we hebben intussen wel een uitgebreide historie van twijfelgevallen rondom schijnbaar objectieve criteria. Bijvoorbeeld bij arbeidsongeschiktheid – kan deze persoon werkelijk niet meer werken? – of WVG – heeft deze persoon werkelijk die aanpassing in de woning nodig? In het verleden is dit type twijfel aanleiding geweest om de groep van begunstigen steeds weer uit te breiden; een fout (van de tweede soort) die zoals we zagen na verloop van tijd de oorspronkelijke doelstellingen van de verzorgingsstaat ondergraaft.

Te overwegen valt daarom een tweede route te bewandelen en het subjectieve aspect eerlijk te gaan erkennen en te verdisconteren in de procedures die moeten leiden tot de toekenning van een publieke bijdrage. Om aan de subjectieve inschattingen een billijke vorm te geven, zou het in de visie van de Raad goed zijn om een ‘advocaat van de publieke zaak’ in het leven te roepen. Deze krijgt als opdracht om uitgekeerde bedragen te checken en namens de staat bezwaar aan te tekenen in al die gevallen dat bedragen niet naar de geest van de wetgever lijken te zijn uitgekeerd. De advocaat van de publieke zaak zal nauw samenwerken met de sociale recherche, maar vervult toch een wezenlijk andere functie. Zijn taak is om de fouten van de tweede soort terug te dringen door bezwaar aan te tekenen tegen toekenningen en als het ware tegendruk te creëren voor indiceerders, keurders, gevalshandelaars en andere toeken-

ners. Zelfs zou het mogelijk zijn de toekenning weer terug te leggen bij de professionals waarbij de advocaat van de publieke zaak achteraf toetst of de toekenning nodig was. Uiteindelijk zal dit resulteren in het voorkomen van fouten van de derde soort.

De RMO is van mening dat we langs de lijnen van een fiscaal toeslagstelsel en een advocaat van de publieke zaak verder moeten denken om de doelstellingen van de verzorgingsstaat nieuw leven in te blazen. De twee geschetste interventies zouden er ook toe moeten leiden dat producenten van voorzieningen meer dan nu hun prijzen gaan specificeren en dat cliënten een scherper kostenbewustzijn aan de dag gaan leggen. Hiermee kan een dynamiek in gang worden gezet die de kwaliteit van de publieke (of is het dan private?) dienstverlening gestaag zou moeten gaan verhogen. Opdat we een voor sommige mensen onacceptabel uitpakkend soort gelijkheid omvormen tot een acceptabel soort ongelijkheid en zo voorkomen dat we fouten van de derde soort blijven maken.

7 Conclusie: naar een nieuwe invulling van solidariteit

De verzorgingsstaat is nobel in zijn doelstellingen en is in de praktijk succesvol geweest. Maar nu hij grote delen van de bevolking daadwerkelijk heeft geëmancipeerd, blijkt de verzorgingsstaat steeds minder in staat om op te komen voor de groep voor wie hij oorspronkelijk vooral was bedoeld: de zwakkeren in de samenleving. Door fouten van de tweede soort hebben we het profijt van de overheid over te veel mensen proberen te verdelen en om dat betaalbaar te houden zijn vervolgens juist de voorzieningen voor de zwakkeren onder druk komen te staan. Dat is wat we hier de fout van de derde soort hebben genoemd. Verhoging van de eigen bijdragen, pakketverkleining en het opschroeven van de premies raken voornamelijk de mensen aan de onderkant van de samenleving. Maar in feite geldt over de gehele linie dat zwakkeren relatief te weinig van de verzorgingsstaatarrangementen profiteren.

De voornaamste oorzaak van deze schreefgroei ligt in drie *structurele* tekortkomingen van het verzorgingsstaatinstrumentarium. Ten eerste kan het op tal van punten geen 'nee' zeggen tegen mensen die de publieke middelen feitelijk niet nodig hebben, omdat het nu eenmaal wettelijk zo is geregeld. Ten tweede is er – waar formeel wel 'nee' kan worden gezegd – een soort van disbalans ontstaan tussen de gevolgen van wel- en niet-toekenning. En ten derde weet het bestaande instrumentarium te weinig gebruik te maken van het aanwezige particulier initiatief in de samenleving. Alles bijeen uit zich dat in de fout van de derde soort: kwetsbaren moeten inleveren omdat ook anderen al dan niet ten onrechte gebruik maken van de voorzieningen.

Om de doelstellingen *achter* de verzorgingsstaat veilig te stellen meent de RMO daarom dat het tijd wordt een discussie aan te gaan over de instrumentering van het aanwezige maatschappelijk potentieel. *De Raad pleit voor een model waarin de politieke discussie gaat over de vraag waar en wanneer de*

publieke bijdrage aangrijpt bij de private verantwoordelijkheid of draagkracht. En dus niet hoe hoog de eigen bijdrage moet zijn binnen het geheel van publieke voorzieningen.

Het instrumentarium dat de samenleving nodig heeft, zou gevonden kunnen worden in de combinatie van twee typen maatregelen. Ten eerste fiscalisering om het eigen initiatief als uitgangspunt te nemen. Ten tweede de introductie van een 'advocaat van de publieke zaak' om publieke middelen gericht en rechtvaardiger in te zetten. De Raad adviseert de regering hiernaar aanvullend onderzoek te doen. Dit alles met als doel dat de publieke bijdrage voor de laagste inkomensgroepen kan worden verhoogd of op zijn minst op peil kan blijven. Het is precies daaraan dat solidariteit zou moeten worden afgemeten.

Literatuur

Armoede en armoedeval: de rol van inkomensafhankelijke regelingen (1997).

Den Haag: Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (Commissie-Dekker).

Centraal Bureau voor de Statistiek/Sociaal Cultureel Planbureau (2002),

Armoedebericht 2002, Voorburg: CBS/SCP.

Centraal Bureau voor de Statistiek/Sociaal Cultureel Planbureau (2003),

Armoedemonitor 2003, Voorburg: CBS/SCP.

Commissie-Buurmeijer (1993), *Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Geest, L. van der (2004), 'WAO-drama dreigt zich elders te herhalen', *NRC-Handelsblad* 5 april 2004.

Hazeu, C.A. (1980), 'Het aanbod van collectieve voorzieningen', *ESB*, 2 jan 1980.

Pommer, E. en Jonker, J.J. (2003), *Profijt van de overheid: de personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*. Den Haag: SCP.

Schnabel, P. (2004), *Een eeuw van verschil: Van achterstelling tot zelfontplooiing: de dynamiek van het gelijkheidsideaal*, Oratie, Den Haag: SCP.

Trommel, W. en Veen, R.J. van der (red.)(1999), *De herverdeelde samenleving. De ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*, Amsterdam.

Tweede Kamerstuk: *Regels inzake de aanspraak op een financiële tegemoetkoming in de premie van een zorgverzekering vanwege een laag inkomen (Wet op de zorgtoeslag)*, Voorstel van wet. TK, vergaderjaar 2003-2004, 29762 nr. 2.

Tweede Kamerstuk: *Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen*; Voorstel van wet, TK, vergaderjaar 2004-2005, 29764, nr. 2.

Wet Kinderopvang, 2004, Wet van 9 juli 2004 tot regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang, *Staatsblad*, nr. 455.

Wijn, J. (2003), *'Wetgeving is een zaak van vorm én visie'*, rede voor het Lofcongres, 16 oktober.

WRR (1996), *Tweedeling in perspectief*, Den Haag.

Wolfson, D.J. (1988), *Publieke sector en economische orde*, Groningen.

Bijlage 1

Adviesvraag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Uit: Adviesprogramma 2000 van de Raad voor
Maatschappelijke Ontwikkeling



Relatie tussen de schaarste en de toenemende vraag en koopkracht van de burger

Het huidige systeem van gestuurde schaarste, gedragen door het solidariteitsbeginsel, vertoont barsten. De toenemende koopkracht van de burger gecombineerd met zijn mondigheid, individuele ontplooiing en opvatting dat in principe alles te koop is, leiden ertoe dat individuele preferenties steeds meer op de voorgrond komen. Bedrijven en aanbieders spelen in op mogelijkheden die deze trend biedt. Er is sprake van marktorientatie die mogelijk zal leiden tot een andere balans.

Daarnaast is er een omvangrijke groep die te maken heeft met een minimuminkomen, een lagere sociaal-economische status, veelal beperkt opleidingsniveau en een minder goede gezondheid. Deze groep heeft behoefte aan een solidair stelsel van zorg en zekerheid.

Binnen deze ontwikkelingen zal de overheid zich bezinnen op de uitvoering van haar verantwoordelijkheid. Het uitgangspunt van de overheidsverantwoordelijkheid wordt hierbij gegeven in artikel 22 Grondwet, met de opdracht om de toegang tot zorg voor iedereen, ongeacht inkomen te bewaken.

- De patiënt/burger lijkt minder dan vroeger genegen het schaarste paradigma te accepteren. Hij verwacht een stelsel dat meer rekening houdt met zijn behoeften.

- Daarbij wordt de druk groter om de private sector een grotere rol te laten vervullen. De vervaechting van het medisch bedrijf en het dagelijks leven zou wel eens sterk kunnen toenemen.
- Schaarste roept strategisch gedrag op. Overheid, maatschappelijke ondernemers en patiënten bevinden zich in een situatie van onderlinge afhankelijkheid. Aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijk ondernemers moet opnieuw inhoud worden gegeven. Tussen solidariteit en eigen verantwoordelijkheid zal telkens een nieuw evenwicht gevonden moeten worden. Hier komt nog bij dat zich op het speelveld van de gezondheidszorg inmiddels andere spelers hebben gemeld, waaronder het bedrijfsleven.
- De adviesbehoefte ligt vooral in een strategische verkenning van dit krachtenveld en een risico-analyse, gekoppeld aan oplossingsrichtingen. De RVZ zou daarbij aandacht moeten schenken aan de noodzaak de verantwoordelijkheden van overheid en particulier initiatief naar inhoud opnieuw te definiëren.
- De RMO zou daarbij aandacht moeten schenken aan de vraag hoe gegeven de maatschappelijke ontwikkeling de beschikbaarheid en toegankelijkheid gewaarborgd kan worden voor iedereen ongeacht inkomen terwijl tevens meer recht gedaan wordt aan individuele preferenties.

Aan de RVZ en RMO zullen de volgende vragen worden voorgelegd:

1. Welke gevolgen heeft de geschetste trend voor de rol van de overheid?
2. Welke rol is voor het bedrijfsleven weggelegd in relatie tot de (grond)wettelijke verantwoordelijkheden van de overheid?
3. Zijn private actoren bereid en in staat publieke verantwoordelijkheden op zich te nemen, b.v. als het gaat om de toegankelijkheid van de zorg?
4. Zijn zij bereid een ten opzichte van een wettelijke zorgverzekering flankerend beleid te voeren?
5. Kan de publiek gefinancierde gezondheidszorg tegelijk sturingsmechanisme en vangnet zijn?

Bijlage 2

Verschuiving in de verhouding publiek privaat

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Rienk Janssens
Den Haag, oktober 2004

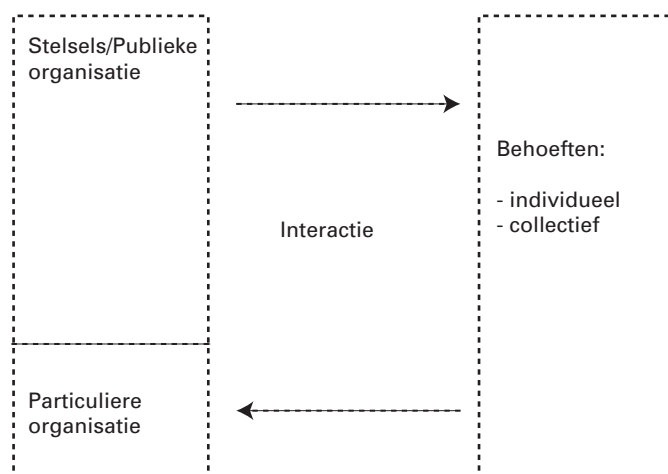
Inhoud

1	<i>Inleiding: botsingen tussen vraag en aanbod</i>	37
2	<i>Onderwijs</i>	40
2.1	Overheidsuitgaven	40
2.2	Private initiatieven en onvrede over het publieke stelsel	41
2.3	Verandering van onderwijsbehoeften	45
2.4	Conclusie	47
3	<i>Zorg</i>	48
3.1	Rantsoenering van overheidsuitgaven	48
3.2	Eigen verantwoordelijkheid en gereguleerde marktwerking	51
3.3	Inbreken in de reguliere gezondheidszorg	52
3.4	Conclusie	54
4	<i>Veiligheid</i>	55
4.1	Veiligheid, een overheidstaak	55
4.2	Particuliere beveiliging	58
4.3	Wie betaalt wat?	60
4.4	Conclusie	61
5	<i>Conclusie</i>	62
	<i>Literatuur</i>	64

1 Inleiding: botsingen tussen vraag en aanbod

In het najaar van 2002 organiseerde de RMO een aantal expertmeetings over knelpunten in de (semi)-publieke sector.¹ Aanleiding vormde de onvrede over het functioneren van traditionele overheidsterreinen als onderwijs, zorg en veiligheid. In een tijd dat het economisch gezien nog redelijk voor de wind ging, was er toch sprake van publieke schaarste (gebrekkige voorzieningen, personeelstekorten, achterstallig onderhoud etc.). Doel van de expertmeetings was inzicht te krijgen in de verhouding tussen enerzijds de toenemende gevarieerdheid aan behoeften (vraagzijde) en anderzijds de feitelijke organisatiemogelijkheden om aan die behoeften te kunnen voldoen (aanbodzijde).

Schema 1: Verhouding tussen organisatie en behoeften



Een van de uitkomsten van de expertmeetings was dat zichtbaar werd hoe de bestaande stelsels niet in staat zijn in te spelen op behoeften van burgers. Een paar indrukken:

1. De expertmeetings werden gehouden op 3 september 2002 (zorg), 10 september (onderwijs) en 17 september (veiligheid).

Expertmeeting veiligheid: "De overheid wil meer aandacht voor criminaliteitsbestrijding, maar de financiële middelen worden steeds minder", aldus Max Paans, teamcoördinator van Bureau Halt in de Achterhoek. "Ambtenaren worden vaak neergezet op kortlopende projecten, maar dat staat haaks op de noodzakelijke lange termijn inzet", constateert Necdet Tuluk, wijkagent te Almelo. Jda Colet, coördinator jeugd en veiligheid in Utrecht, vult aan: "Er zijn veel tijdelijke projecten, ingevuld door mensen die daarna van baan wisselen. De arbeidsvoorwaarden in het welzijnswerk staan niet bekend als positief". Roel Koster, wijkteamchef van de politie in Almelo: "Ik word gek van al dat gemekker dat bij de politie binnenkomt en dat er helemaal niet thuishoort, zoals burenruzies, klachten over zwerfvuil en rondhangende jongeren. Dat gaat ten koste van ons eigenlijke werk".

Expertmeeting onderwijs: "Universiteiten kennen weinig mogelijkheden voor individuele wensen", zegt studente en bestuurslid van LSV Rozemarijn Meijboom. "Hoogbegaafde leerlingen hebben nauwelijks goede begeleiding; alles is gericht op de gemiddelde leerling", vult Carine Smits, lid van de vereniging voor hoogbegaafde leerlingen Pharos, aan. "Er is een permanent gebrek aan adequaat materiaal", aldus Harry Kroon, docent Duits aan een middelbare scholengemeenschap.

Expertmeeting zorg: "Er is een tekort aan gespecialiseerde verpleegkundigen, specialisten, anesthesisten en nog veel meer", aldus dr. M. Driessen, orthopeed in het Rode Kruisziekenhuis in Den Haag. "Het is een hele keten. Als er geen zuster voor 's nachts is, dan heeft dit gevolgen voor het hele operatietraject. Het is een kraptemodel. Een keten is zo sterk als de zwakste schakel. Veel operaties gaan daardoor niet door". Mevr. W. Wesselink van de beroepsorganisatie verpleging en verzorging NU 91: "Mensen die mee kunnen in de maatschappij, redden zich wel. Maar de moeilijkste gevallen blijven over en zitten vaak in slechte gebouwen. Zelfs langdurige patiënten zitten op twee- of vierpersoonskamers. De voorzieningen kalven steeds meer af".

Bovengenoemde krapte zet betrokkenen aan tot initiatieven aan de rand van of zelfs buiten de stelsels. De gewenste medewerking vanuit het systeem blijft daarbij soms uit. Voorbeelden:

In het onderwijs is een internationale kopklas ontstaan, gericht op taalontwikkeling van leerlingen met een achterstand. Het initiatief, dat uitgaat van de deelnemende scholen en betaald wordt uit het onderwijsachterstandenpotje, vindt gretig aftrek in steden als Rotterdam en Den Haag. Desondanks ondervindt het project volgens Jan van Embden, leerkracht en projectcoördinator, vanuit 'het stelsel' een wisselende bejegening. "Sommige bestuurders zien het initiatief als een tekortkoming van het reguliere onderwijs en beschouwen het daardoor als iets tijdelijks, waar niet al te veel geld aan gespendeerd moet worden".

In de zorg ontstaan allerlei vormen van privé-klinieken die beter in staat zijn hun logistiek vorm te geven en daardoor sneller op de behoeften van patiënten kunnen inspelen. Ook de ervaring met de luchtbrug naar Spanje biedt nieuwe inzichten. Orthopeed Driessen: "In Spanje gaat de familie mee naar het ziekenhuis, waardoor ze betrokken kan worden bij het verzorgingsproces van de patiënt, bijvoorbeeld door te assisteren met een leeg infuus. Deze samenwerking – de 'joint care' – willen we op zich wel overnemen, maar Nederland lijkt daar momenteel nog niet rijp voor".

Bij veiligheid vinden diverse projecten plaats waarbij jongeren geen object maar subject zijn. "Jongeren worden vaak gecriminaliseerd en in verband gebracht met onveiligheid, maar men vergeet dat ook zij zelf behoefte hebben aan veiligheid; zij zijn als het ware het 'levend groen'", aldus IJda Colet. "Wanneer jongeren positief worden ingeschakeld levert dit veel meer op dan wanneer de gemeente uitsluitend reageert op overlast. Dit laatste is helaas nog te veel het geval".

De gehouden expertmeetings gaven voeding aan de veronderstelling dat de publieke sector moeite heeft vorm te geven aan een goede verhouding tussen vraag en aanbod. Enerzijds ontbreekt het haar aan mogelijkheden om zelf iets aan de krapte aan voorzieningen te doen. Anderzijds is ze niet in staat om op enige wijze de initiatievenrijkdom bij burgers effectief in te schakelen. Anders geformuleerd: publieke middelen schieten te kort en private initiatieven worden onvoldoende benut. Dit was al zo in een periode dat er sprake was van een economisch welvarende situatie. Vanaf 2002 zijn de omstandigheden evenwel veranderd, zodat het voor de publieke sector er nog meer op aankomt in te spelen op veranderende behoeften en noden.

In het vervolg van deze bijlage zal – met het oog op de adviesvraag van het kabinet en tegen het licht van de veranderende omstandigheden – de verhouding tussen publiek en privaat nader worden onderzocht. Centraal staat de vraag op welke wijze deze aan het verschuiven is en hoe de overheid hier op inspeelt. Is er sprake van een autonome ontwikkeling, waarop de overheid achteraf reageert, of wordt de ontwikkeling door het beleid ondersteund of zelfs geïnitieerd? De vraag wordt onderzocht voor de terreinen onderwijs, zorg en veiligheid.

2 Onderwijs

2.1 Overheidsuitgaven

Onderwijs is een individueel goed met een hoog maatschappelijk rendement. Vanwege rechtvaardigheids- en doelmatigheidsoverwegingen heeft de overheid t.a.v. onderwijs een belangrijke taak, wat in de afgelopen decennia heeft geleid tot een hoofdzakelijk collectieve bekostiging en een gedeeltelijk private uitvoering.² Er is sprake van gestuurde schaarste of rantsoenering: de overheid bepaalt vóóraf hoeveel geld ze aan onderwijs wil uitgeven. Meer wordt er in principe niet uitgegeven, tenzij de begroting wordt overschreden.

In deze paragraaf willen we nagaan in welke mate de verhouding tussen publiek en privaat binnen het onderwijs aan het schuiven is. Welke private initiatieven komen op, zowel binnen als buiten het stelsel, en wat zijn daarvan de onderliggende redenen? Welke belemmeringen of juist stimulanzen ontmoet het particuliere initiatief van de kant van de overheid? Hoe verhoudt zich een mogelijk autonome ontwikkeling tot het gevoerde overheidsbeleid? Eerst volgen een aantal gegevens over overheidsuitgaven en overheidsbeleid, vervolgens wordt de aandacht verlegd naar private initiatieven die daar min of meer op inbreken. De paragraaf sluit af met het constateren van een aantal knelpunten.

Het niveau van de Nederlandse overheidsuitgaven voor onderwijs is tamelijk willekeurig. Met uitzondering van leerlingenaantallen in basis- en voortgezet onderwijs bestaan er nauwelijks ijkpunten. Uitgaven voor onderwijs zijn daardoor sterk afhankelijk van de stand van zaken van de rijksbegroting en van conjuncturele schommelingen. Feit is dat vanaf 1975 een daling in de overheidsuitgaven plaatsvond, zeker in verhouding tot het stijgende leerlingenaantal. Weliswaar namen tussen 1990 en 2003 de totale onderwijsuitgaven toe van 14,1 tot 24,2 miljard euro, maar als percentage van het BBP betekende dit een daling van 6,0% naar 5,3% (zie tabel 1). In vergelijking met het OESO-gemiddelde van 6,5% is dat een laag niveau. Van de 28 OESO-landen is er maar één met een lager percentage: Griekenland (Herweijer en Kuhry 2003: 81-104). Wanneer de private financiering wordt meegerekend komt Nederland zelfs op de laatste plaats terecht.

2. Ter illustratie volgen hier enkele kengetallen van het jaar 1998. De totale kosten voor onderwijs en onderzoek waren toen 18,6 miljard euro. Hiervan werd 83% collectief gefinancierd. De productie naar rechtsvorm was als volgt: 13% door de overheid, 22% door een zelfstandig overheidsorgaan, 54% door de non-profit collectieve sector (i.e. meer dan 50% gefinancierd uit collectieve middelen, zoals belastingen en premies van verplichte verzekeringen) en 11% door commerciële producenten (Kuhry en Van der Torre 2002: 16 en 175).

Tabel 1: overheidsuitgaven voor onderwijs

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2003
mld euro	14.1	16.3	16.7	16.9	17.9	18.7	20.6	22.6	24.2
als % van BNP	6	5.4	5.3	5.1	5.1	5	5.1	5.3	5.3
uitgedrukt in prijzen van 2004	20.3	20.5	20.6	20.4	21.1	21.6	23.3	24.9	24.7

Bron: CBS 2004: 10 en 151; Herweijer en Kuhry 2003.

Tabel 2: overheidsuitgaven voor de lopende exploitatie gemiddeld per leerling/student*

x 1000 euro van 2004	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Basisonderwijs	3.4	3.2	3.3	3.3	3.6	3.8	4.2
(Voortgezet) speciaal onderwijs	9.7	9.5	9.5	9.7	9.4	9.5	10.3
Hoger Beroepsonderwijs**	6.2	6.3	6.4	6.4	6.7	6.6	7.1
Wetenschappelijk onderwijs***	17.2	19.0	19.5	19.9	20.7	21.2	23.1
Wetenschappelijk onderwijs****	6.5	7.1	7.4	7.8	8.2	9.1	9.4

- * inclusief rente en afschrijving
 ** inclusief geraamde collegegelden
 *** inclusief onderzoek en gezondheidszorg
 **** exclusief onderzoek en gezondheidszorg

Bron: CBS 2004: 157; Prijsindexcijfer CPB.

2.2 Private initiatieven en onvrede over het publieke stelsel

Met betrekking tot private financiering is het beleid dat deze geoorloofd is, maar dat de overheid eindverantwoordelijk blijft voor de onderwijsbekostiging. Private bijdragen, zo vatte oud-onderwijsminister Hermans het samen, mogen nooit ten koste gaan van de publieke financiering die nodig is voor kwalitatief hoogwaardig en toegankelijk onderwijs (Onderwijsraad 2001a: 13). Bij leerplichtig onderwijs betreft het bovendien uitsluitend vrijwillige bijdragen, waarvan ook nog eens volledig transparant moet zijn wat er met het geld gebeurt. De verhouding tussen publieke en private bijdragen is dan ook ongelijk, ongeveer 92,8% versus 7,2% in 1998 (Onderwijsraad 2001a: 13). In tabel 3 tot en met 5 zijn ter illustratie de financieringsbronnen nader gespecificeerd voor verschillende typen onderwijs.

Tabel 3: samenstelling inkomsten in het basisonderwijs

In % van het totaal	1995	1999	2000	2001
Inkomsten van derden	0	1	1	1
Rijksvergoeding	94	88	89	89
Exploitatiesaldo ten laste van gemeenten	6	11	11	10
Totaal lopende baten	100	100	100	100

Bron: CBS 2004: 157.

Tabel 4: samenstelling inkomsten in voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

In % van het totaal	1995	1999	2000	2001
Les- en cursusgelden (raming)	6	6	5	5
Inkomsten van derden	0	1	1	1
Rijksvergoeding	93	92	92	93
Provinciale bijdragen	0	–	–	–
Exploitatie ten laste van gemeenten	0	2	2	2
Totaal lopende baten	100	100	100	100

Bron: CBS 2004: 158.

Tabel 5: samenstelling inkomsten in het wetenschappelijk onderwijs (incl. academische ziekenhuizen en instituten)

In % van het totaal	1995	1999	2000	2001
Collegegelden	6	6	5	5
Inkomsten van derden	22	25	25	26
Rijksvergoeding	76	72	70	67
Exploitatie ten laste van instellingen	-4	-3	-1	2
Totaal lopende baten	100	100	100	100

Bron: CBS 2004: 159.

Ondanks de marginale omvang van private financiering laten bovenstaande tabellen zien dat deze financieringsbron ten opzichte van voorgaande jaren licht groeiende is. Daar komt bij dat – zeker in tijden van bezuinigingen – steeds vaker de vraag gesteld wordt of bepaalde vormen van onderwijs niet in aanmerking moeten komen voor meer private financiering. Vooral voor het hoger onderwijs, dat voor de betrokkenen een hoog privaat rendement oplevert, zou het taboe op private financiering moeten worden doorbroken.³

Behalve uit de recente economische recessie komen deze geluiden ook voort uit de al langer bestaande onvrede over de kwaliteit van het onderwijs. Met name rond de verkiezingen van 2002 en 2003 (maar ook al daarvoor) stond de publieke discussie in het teken van lerarentekorten, hardnekkige onderwijsachterstanden, gebrek aan geld voor schoonmaakpersoneel en structurele problemen met de basisvorming en het studiehuis. De onvrede leek en lijkt groot. Tussen 1998 en 2002 is de waardering voor het beleid voor algemeen vormend onderwijs afgenomen van 41% naar 31% en voor het beroepsonderwijs van 48% naar 35% (SCP 2003: 302). De kritiek richt zich enerzijds op de onvoldoende financiële en materiële middelen om het huidige onderwijs adequaat

3. Vergelijk interview met Frans de Vijlder in de Staatscourant van 17-2-2003 en met Kees Schuyt in Tijdschrift voor de Sociale Sector van september 2004.

vorm te geven, terwijl er anderzijds vraagtekens worden gezet bij de inrichting van het onderwijsstelsel als zodanig. Het huidige systeem zou te uniform zijn, te rigide en te weinig gericht op individuele behoeften en wensen. Het is georganiseerd rondom een algemeen standaardprogramma, zonder dat gekeken wordt naar de specifieke behoeften van de verschillende leerlingen. Het onderwijs zou bovendien te weinig hebben geprofiteerd van de economische groei van de jaren negentig. Waar burgers thuis en op het werk te maken hebben gehad met een relatieve toename van de welvaart, daar zijn de voorzieningen op scholen veruit achtergebleven (De Vijlder 2003a). Tot slot zou het onderwijs – of in elk geval de bekostiging daarvan – nog te veel gebukt gaan onder een te ver doorgevoerd gelijkheidsideaal, waarin gelijke kansen voor iedereen ten onrechte op één lijn worden gesteld met gelijke middelen. Met andere woorden: mensen met geld zouden best een extra steentje kunnen bijdragen.

De gespannen situatie binnen het onderwijsterrein doet een creatief beroep op scholen om de onderwijskwaliteit op peil te houden: klassen worden samengevoegd, arbeidsduurverkorting opgeschort en deeltijdfactor verhoogd. Verder ondervinden roosters voortdurende aanpassing en komen directeuren, intern begeleiders of ondersteunend personeel (tijdelijk) voor de klas te staan. Omdat dergelijke maatregelen geen permanent karakter kunnen dragen, zoeken onderwijsinstellingen ook naar andere wegen om de druk te verlichten. Zij doen daarbij een beroep op alternatieve financieringsbronnen en nieuwe marktpartijen, die zich richten op specifieke deeltaken van het onderwijsaanbod. Zo zijn er scholen die administratieve taken uitbesteden aan commerciële bureaus. Ook schakelen onderwijsinstellingen muziekscholen en sportverenigingen in om muzieklessen en sportactiviteiten te verzorgen. Voor leerlingen die ondersteuning nodig hebben bij het maken van hun huiswerk zijn er particuliere huiswerkinstituten. En voor kinderen met een onderwijsachterstand is een internationale kopklas in het basisonderwijs opgezet, waar leerlingen een jaar langer op de basisschool blijven voor extra lessen in de Nederlandse taal. Deze kopklas wordt betaald vanuit de gelden die beschikbaar zijn voor onderwijsachterstanden van de deelnemende scholen. Een ander vorm van creativiteit is de weekendschool in de Bijlmermeer, waar circa 120 kinderen van 10-14 op zondag les krijgen in aansprekende vakken als film en geneeskunde. De bekostiging hiervan gebeurt door een beursgenoteerd fonds (expertmeeting RMO). Verder nemen de contacten tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven toe. Ondernemingen bieden leerlingen IT-cursussen, onderwijspakketten en zelfs laptops aan in ruil voor naamsbekendheid en mogelijkheden om materiaal op scholen uit te testen. Het contact met het bedrijfsleven is het meest veelvuldig bij universiteiten en hogescholen. Als voorbeelden kunnen dienen de Konmar University, verbonden met de Erasmus Universiteit Rotterdam, en de Cruyff University, gelieerd aan de Hogeschool van Amsterdam. Universiteiten gaan ook allianties aan met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties door sponsoring van bijzondere leerstoelen. In de periode 1997-2001 is het aantal bijzondere hoogleraren gestegen van 900 naar 1100, wat mede

veroorzaakt wordt door het verschijnsel 'named chair': een naar de sponsor genoemde leerstoel (Onderwijsraad 2001b: 51).

Scholen en universiteiten trachten dus hun financiële mogelijkheden te vergroten om zo de kwaliteit van het aanbod te verbeteren. Dit dient plaats te vinden binnen de marges van de huidige wet- en regelgeving. Zo is het voor scholen (bijzonder en openbaar) verboden om expliciet als doelstelling winst te maken. Rendement op bijvoorbeeld het eigen vermogen is weliswaar geoorloofd, maar dit moet altijd ter beschikking blijven aan de onderwijsstelling als rechtspersoon. Ten aanzien van sponsoring is in 1997 door de staatssecretaris van OCW en vijftien organisaties een convenant getekend teneinde op een verantwoorde manier met sponsoring om te gaan. Sponsoring moet bijvoorbeeld verenigbaar zijn met de pedagogische en onderwijskundige taak van de desbetreffende school en mag de objectiviteit en betrouwbaarheid van de school, alsook de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs niet in gevaar brengen of beïnvloeden. Ouderbijdragen ten slotte moeten vrijwillig zijn, en ook hier zijn de regels in 1997 aangescherpt om misverstand over het gebruik ervan te voorkomen. Ondanks al deze beperkingen leveren de inspanningen van scholen om alternatief geld aan te boren resultaten op. Ouderbijdragen in het primair onderwijs maken ongeveer 2 á 3% van totale inkomsten uit en in het voortgezet onderwijs zelfs 5%. In het hoger en wetenschappelijk onderwijs lag in 1998 de totale omvang van private inkomsten bij de ROC's rond de 5%, bij de HBO's 6% en bij de universiteiten 25% (Onderwijsraad 2001b: 53).⁴

Behalve de commercialisering- en privatiseringstendensen in het reguliere onderwijs bestaat er ook een uitwijkgedrag naar het particulier onderwijs. Het aantal privé-scholen neemt gestaag toe, zij het dat het zich getalsmatig nog steeds in de marge van de samenleving afspeelt. Deze private initiatieven spelen zich hoofdzakelijk op twee terreinen af: in het basis- en voortgezet onderwijs en in het postinitieel onderwijs. Begin 2002 waren er rond de twintig privé-basisscholen en acht privé-scholen voor het voortgezet onderwijs, waarvan drie in Amsterdam. In 2000 deden 1850 jongeren eindexamen via zo'n school, 250 meer dan in 1999, een groei van 15%. In april 2002 volgden volgens de Onderwijsinspectie ongeveer 3500 jongeren voortgezet onderwijs aan een particulier instituut (Volkskrant 17-4-2001, 4-1 en 27-4-2002).⁵ Een speciale groei maken de zogeheten lederschoolen door, particuliere instituten voor basis- en voortgezet onderwijs die geen lesroosters, klassen of vastomlijnde vakken kennen en waar leerlingen zich in hun eigen tempo en naar eigen inzicht onder professionele begeleiding kunnen ontwikkelen. In september 2004, ongeveer twee jaar na de start, bestonden er al zeventien van deze particuliere scholen, terwijl er in ongeveer dertig plaatsen een school in oprichting was (Volkskrant 16-9-2004).

-
4. Aangetekend moet worden dat de private inkomsten van de HBO's en de universiteiten in de regel niet gebruikt wordt voor de primaire onderwijsactiviteiten, maar voor onderzoek.
 5. De Onderwijsraad hanteert andere cijfers, namelijk een 'handjevol' scholen in het primair onderwijs en 15 à 20 scholen in het voortgezet onderwijs (Onderwijsraad 2001b 42).

Initiatieven voor particulier onderwijs komen voort uit onvrede met het regulier onderwijs (Weenink en De Regt 2003: 100-118). De financiering gebeurt soms door het bedrijfsleven, maar voor het merendeel door de ouders zelf. De bijdragen kunnen oplopen tot 15.000 euro voor één jaar. Het particulier postinitiële onderwijs – de tweede sector waarbinnen private initiatieven opbloeien – betreft onder meer allerhande cursussen en opleidingen. In 2001 volgde van de werkende bevolking ongeveer 50% een cursus of een opleiding. Vijf jaar eerder was dat nog 33%. Bedrijven en commerciële aanbieders nemen tweederde van het aanbod voor hun rekening en publieke aanbieders slechts 15%. Tot slot is er naast het reguliere beroepsonderwijs een particuliere tak tot ontwikkeling gekomen met diverse opleidingen, variërend van economie, marketing, reclame en talen tot techniek, uiterlijke verzorging en veiligheidszorg. Deze opleidingen zijn verenigd in de belangenorganisatie PAEPON (zie www.paepon.nl).

2.3 Verandering van onderwijsbehoeften

De groei van het aantal private scholen zegt iets over de verschuiving aan de vraagkant van het onderwijs. Interessant is dat de hierboven genoemde privatiseringsinitiatieven, zo concludeerde de Onderwijsraad in 2001, niet zozeer voortkomen uit doelbewust overheidsbeleid – dat er wel degelijk was –, maar uit een gebrek aan financiële middelen waardoor marktpartijen in het onderwijs ‘inbreken’ (Onderwijsraad 2001b: 57-59). Kennelijk komt het publieke onderwijsstelsel als geheel niet tegemoet aan behoeften van burgers, waardoor deze hiervoor een uitweg zoeken. Zolang het reguliere onderwijsaanbod met zijn collectieve bekostiging evenwel een quasi-monopolie heeft, lijkt een goed zicht op de vraagzijde van het onderwijs beperkt. Dat neemt niet weg dat het goed is te beseffen dat onderwijs- en vormingsbehoeften ook los van het bestaande aanbod aanwezig zijn.

Een mooie illustratie vormt het overblijven tussen de middag op de basisscholen. Omdat docenten wettelijk recht hebben op een lunchpauze, zijn scholen niet verantwoordelijk voor de opvang van leerlingen tussen de middag. Ouders moeten, wanneer zij hun kinderen niet van school kunnen halen, zelf (onderling) zorgdragen voor tussentijdse opvang. Hun behoefte aan opvang komt niet overeen met de mogelijkheden die scholen hebben om aan die behoeften tegemoet te komen. In de praktijk wordt vaak een oplossing gevonden in de vorm van overblijfmoeders die door de ouders zelf zijn ‘aangesteld’. In een enkel geval springen scholen zelf in door – tegen extra betaling – overblijfmogelijkheden te garanderen. Vanuit de overheid lijken er echter geen prikkels te zijn om dit particuliere initiatief te stimuleren. Sterker nog: het kan eigenlijk alleen maar zwart, en dat lijkt nu ook weer niet de bedoeling.

Andere indicatoren voor (veranderingen in) onderwijsbehoeften vormen hoge uitvalcijfers, wachtlijsten bij inburgeringcursussen en het specifieke gedrag omtrent de schoolkeuze. Ook de toenemende

hang naar openbaarheid en verantwoording zegt iets over de verandering van onderwijsbehoeften. Er bestaat een algemeen verlangen om rendementsgegevens van universiteiten, leerprestaties van scholen en internationale vergelijkingen voor iedereen inzichtelijk te maken. De jaarlijkse publicatie van de schoolgegevens door het dagblad *Trouw* en het PISA-rapport van de OESO, waarin de vaardigheden van leerlingen uit 30 landen worden vergeleken, zijn hierbij trendsettend. Daarnaast uiten steeds meer leerlingen en ouders hun klachten via speciale klachtenlijnen.

De veranderende onderwijsbehoeften staan in verband met een veranderde visie op het individu, die wordt aangeduid met de ontwikkeling van kwantitatief naar kwalitatief individualisme (De Vijlder 2003b). Kwantitatief individualisme gaat uit van de principiële gelijkheid van alle mensen. Het accent ligt op gelijke rechten en plichten en op gelijke kansen, zonder aanzien des persoons. Kwalitatief individualisme daarentegen neemt niet gelijkheid maar vrijheid als uitgangspunt. Het accent ligt op de bijzondere, persoonlijke kwaliteiten en op de eigen mogelijkheden en keuzes van elk individu. Zelfrealisatie, vrijheid en uniciteit van de persoon zijn momenteel de kernwaarden in het onderwijs. Ouders en leerlingen verlangen van scholen aandacht voor de eigen persoonlijke ontwikkeling. Dat betekent onder meer goede begeleidingsmogelijkheden voor hoogbegaafde leerlingen, inspelen op onverwachte veranderingen in de thuissituatie, mogelijkheden voor het realiseren van individuele wensen en flexibiliteit op het gebied van bijlessen en verzuim (expertmeeting RMO). Deze ontwikkeling past bij het inzicht dat leren niet alleen op school plaatsvindt maar ook daarbuiten. Het traditionele onderscheid tussen het 'echte leren' (dat in het onderwijs gebeurt) en het 'informele leren' (dat zich daarbuiten afspeelt) is aan het vervagen. Vorming van het individu, zo stelde de Onderwijsraad in 2003, vindt slechts ten dele plaats binnen het 'instructieproces' op school. Er is een voortdurende ontwikkeling van het individu, zowel thuis en op straat als in allerlei sociale en informele contacten (Onderwijsraad 2003).

De interactie tussen het formele en informele leren en de bereidheid om ruimte te geven aan meer private initiatieven staan momenteel nog in de kinderschoenen. De overheid erkent de spanning van de krapte in het huidige onderwijsstelsel, maar ziet zich niet in staat om de veranderende behoeften tegemoet te komen. Weliswaar biedt het *Hoofdlijnenakkoord* van het tweede kabinet Balkenende mogelijkheden om andere wegen te bewandelen – scholen krijgen bijvoorbeeld (nog) meer ruimte budgetten naar eigen inzicht te besteden – maar vooralsnog lijkt door de collectieve bekostiging de ruimte voor initiatieven van onderop beperkt. Onderwijs mag dan een individueel goed zijn, de overheid wordt nog steeds beschouwd als eerstverantwoordelijke. Typerend in dit verband is dat de algemene onvrede zich vooral richt op de overheid en niet zozeer op de scholen zelf. Het is de overheid die volgens de publieke opinie steken laat vallen, niet de scholen of het onderwijspersoneel, laat staan de burger zelf. Sterker nog: wanneer gevraagd wordt naar de individuele prestaties van de eigen school, dan zijn de meeste ouders over de school van hun kinderen behoorlijk tevreden (De Vijlder 2003a).

2.4 Conclusie

Vastgesteld kan worden dat de verhouding publiek-privaat in het onderwijs aan het schuiven is. Veel particuliere initiatieven komen daarbij niet zozeer voort uit doelbewust privatiseringsbeleid, als wel uit gebrek aan financiële middelen binnen en onvrede met het reguliere onderwijs-systeem. Door schaarste aan publieke middelen voelen scholen zich genoodzaakt commerciële marktpartijen te laten 'inbreken' binnen het bestaande bekostigingsstelsel. De private financiering neemt hierdoor toe, ook al komt dat nog niet direct op rekening van de ouders of leerlingen zelf. Vooral nog lijken de privé-scholen, waarbij ouders het merendeel van de kosten zelf betalen, zich getalsmatig in de marge van de samenleving af te spelen. Wel is de gestage toename ervan een bewijs van de toenemende gevarieerdheid aan onderwijsbehoeften. Ook illustreert het dat ouders, mits ze de middelen hebben, bereid zijn de kosten van het onderwijs voor hun kinderen (gedeeltelijk) voor eigen rekening te nemen. Deze inzet van privaat geld is op een andere manier ook zichtbaar ten aanzien van het hoger onderwijs, waar steeds meer stemmen opgaan om – mede vanwege het hoog private rendement van het te volgen onderwijs – de betrokkenen grotendeels zelf de studie te laten financieren.

3 Zorg

3.1 Rantsoenering van overheidsuitgaven

Evenals onderwijs is zorg een individueel goed, dat in Nederland voor een groot deel collectief gefinancierd wordt (SCP 2004).⁶ Publiek en privaat lopen daarbij in zekere zin door elkaar. Het reguliere zorgaanbod wordt betaald uit de premiegelden van burgers, waarbij iedereen naar draagkracht een bijdrage levert (voor een indruk van financieringsbronnen zie tabel 6). Voor de AWBZ bijvoorbeeld is de premie voor 2004 13,25% van het jaarinkomen, met nog een eigen bijdrage voor de specifiek te verkrijgen zorg (die overigens weer gebonden is aan een maximum). Burgers betalen dus voor de geleverde zorg, ook al vindt dit plaats via een soort collectief afgesloten verzekering.

Tabel 6: Uitgaven aan zorg naar primaire financieringsbron, 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Uitgaven aan zorg (in miljoen Euro van 2004) = 100%	43 484	45 559	47 779	51 885	55 317
	In procenten van het totaal				
Overheid	5	5	5	5	5
Sociale verzekeringen	65	64	64	63	64
Particuliere zorgverzekeringen	13	13	13	13	13
Eigen betalingen	10	10	10	10	10
Overige financiers*	7	8	8	9	8

* zorginstellingen zonder winstoogmerk, overige bedrijven en buitenland
Bron: CBS 2003: 226.

Ook in deze paragraaf zal de wijze waarop de verhouding tussen publiek en privaat aan het schuiven is, aan de orde komen. Welke private initiatieven komen op, zowel binnen als buiten het stelsel, en wat zijn daarvan de onderliggende factoren? Welke belemmeringen of juist stimulanzen ontmoet het particuliere initiatief van de kant van de overheid? En hoe verhoudt zich een mogelijk autonome ontwikkeling tot het gevoerde overheidsbeleid? Eerst volgt een globaal overzicht van overheidsuitgaven en overheidsbeleid, vervolgens wordt de aandacht verlegd naar private initiatieven die daar min of meer op inbreken. Ook deze paragraaf sluit af met het constateren van een aantal knelpunten.

6. Kengetallen uit 1998 voor zorg en welzijn luiden ter illustratie als volgt. De totale kosten in dat jaar waren 34 miljard euro, waarvan 72% collectief gefinancierd werd en 26% in handen was van commerciële producenten. De productie naar rechtsvorm was als volgt: 2% door de overheid, 7% door een zelfstandig overheidsorgaan, 61% door de non-profit collectieve sector (i.e. meer dan 50% gefinancierd uit collectieve middelen, zoals belastingen en premies van verplichte verzekeringen), 2% door non-profit (overig) en 28% door commerciële producenten (Kuhry en Van der Torre 2002: 16 en 175).

Lange tijd – van ongeveer 1980 tot 2000 – was de ‘collectieve financiering’ van de zorgsector in Nederland strikt gebonden aan een budgettair maximum (Schut 2003). Dit had alles te maken met een explosieve stijging van de collectieve zorguitgaven in de tijd daaraan voorafgaand. Nadat vanaf de Tweede Wereldoorlog gewerkt was aan het waarborgen van een gelijke toegang tot zorgvoorzieningen,⁷ bleken de kosten vervolgens exponentieel te groeien. Van 1960 tot 1980 verdubbelde het aandeel van de zorguitgaven als percentage van het BBP van 3,8 tot 7,5 procent. De overheid besloot daarom om vanaf 1977 een raming voor de totale zorguitgaven op te stellen, die al snel het karakter kreeg van een taakstellend macrobudget: er mocht in principe niet meer worden uitgegeven dan was beraamd. Om dit in de hand te houden werden vanaf 1983 ziekenhuizen expliciet gebonden aan een instellingsbudget. Een jaar later volgden de overige intramurale instellingen.

Dit budgetteringsbeleid, ingegeven door het streven naar beheersing van de zorguitgaven, verhinderde niet dat ook nadien de zorguitgaven de vastgestelde budgettaire kaders in de regeerakkoorden overschreden (vergelijk tabel 7). Desondanks meenden velen dat de overheid te ver ging in het streven naar kostenbeheersing. De groeiende zorguitgaven waren immers eenvoudig te verklaren vanuit de vergrijzing, de snelle medisch-technische ontwikkelingen en de forse uitbreiding van het aantal diagnose- en behandelmethode. Daarnaast kampte de zorgsector met de zogenaamde ziekte van Baumol – het fenomeen dat sectoren met een hoge mate aan persoonlijke dienstverlening relatief sneller duurder worden dan sectoren met minder loonkosten, omdat ze minder kunnen profiteren van de groei van de arbeidsproductiviteit. In feite vielen de overschrijdingen wel mee, was een veelgehoorde opvatting, waarbij bovendien gewezen werd op het feit dat het aandeel van de zorguitgaven in het BBP tussen 1980 en 2000 nagenoeg constant bleef. De overheid moest dan ook niet, aldus deze opvatting, te ver doorslaan in haar streven naar kostenbeheersing, wat zich uitte in een groeiende onvrede over de ontwikkelingen in de zorgsector. Was in 1995 27% van de Nederlanders positief – wat op zich al weinig is –, in 2000 was dat slechts 13%. Pas in 2002 ‘klom’ dit naar 17% (Becker 2003: 58).

Tabel 7: Beoogde en werkelijke volumegroei van de zorguitgaven

	Lubbers-III 1990-1994	Kok-I 1994-1998	Kok-II 1998-2002
Beoogde volumegroei conform regeerakkoord	1,0	1,3	2,3
Werkelijke volumegroei	1,9	2,0	4,7

Bron: Schut 2003: 109.

7. In 1941 was het de Duitse bezetter die per decreet een verplichte ziekenfondsverzekering invoerde. Ruim twintig jaar later werd dit vervangen door de Ziekenfondswet, terwijl in 1968 de AWBZ werd geïntroduceerd.

Dat het budgetteringsstreven en de rantsoenering van het zorgaanbod voor problemen zorgden, werd rond de eeuwwisseling zichtbaar in de groei van de wachtlijsten. Onderzoek onder leden van een Consumentenpanel gezondheidszorg liet zien dat de gemiddelde wachttijd voor een poli-klinisch consult tussen 1991 en 2000 toenam van 3,7 tot 5,2 weken, terwijl in dezelfde periode de gemiddelde wachttijd voor klinische opname opliep van 4,5 tot 5,3 weken. Vanaf 1998 daalde weliswaar het aantal wachtenden op een klinische opname, maar het aantal wachtenden voor een dagopname steeg nog fors. Pas vanaf 2002 daalde ook deze laatste categorie (zie tabel 8). Over het algemeen lijken de wachtlijsten de laatste jaren af te nemen, ook al zijn de problemen bij bepaalde specialismen – plastische chirurgie, oogheelkunde, orthopedie, chirurgie en KNO – nog hardnekkig.

Tabel 8: Aantal personen op een wachtlijst

Alg. Ziekenhuizen	1998	1999	2000	2001	2002
Dagopname	65 300	67 460	70 130	88 250	81 840
Klinische opname	83 760	79 580	78 430	70 630	63 330
Totaal	149 060	147 040	148 560	158 880	145 170
Care sector (AWBZ)					
Verpleging en verzorging	n.a.	n.a.	101 700	87 300	74 000
Gehandicaptenzorg	n.a.	n.a.	16 215	13 320	14 996
Geestelijke gezondheidszorg	n.a.	n.a.	77 073	76 964	n.a.
Totaal	n.a.	n.a.	195 000	178 000	n.a.

Bron: Schut 2003: 115.

In het jaar 2000 kwam er feitelijk een einde aan het systeem van twintig jaar kostenbeheersing via rantsoenering van het zorgaanbod. Onder druk van de publieke onvrede over de wachtlijsten en door toedoen van de rechterlijke macht hief het tweede kabinet Kok de uitgavenplafonds voor de zorginstellingen op. Sinds die tijd geldt het zogenaamde boter-bij-de-vis principe: instellingen die extra zorg verlenen ontvangen ook extra financiële middelen. Op de achtergrond speelde een aantal rechterlijke uitspraken een rol. In 1999 oordeelde de nationale rechter dat verzekerden in het kader van de AWBZ of de ZWF recht hebben op tijdige zorgverlening en dat hen dit niet om budgettaire redenen mag worden onthouden. Twee jaar later kwam daar een uitspraak bij van het Europese Hof van justitie dat ziekenfondsverzekerden het recht geeft op zorg van niet-gecontracteerde (buitenlandse) zorgaanbieders, wanneer hun zorgverzekeraar niet kan zorgen voor tijdige en effectieve zorg van de gecontracteerde aanbieder.

Het boter-bij-de-vis-principe betekende niet dat de overheid ook *formeel* het uitgavenplafond terzijde schoof. Het kabinet Balkenende-I hanteerde nog steeds het zogenaamde Budgettair Kader Zorg (BKZ), ook al stelde toenmalig minister Bomhoff dat dit niet rigide kon worden opgevat: "Als het recht op zorg serieus is, dan volgt daaruit dat het financiële kader niets meer is dan een

eerlijke raming van de uitgaven. Als tegen het eind van het jaar blijkt dat er te weinig geld is, moet er dus alsnog geld bij, want anders is het recht op zorg niet echt een recht" (aangehaald in Schut 2003: 118). Ook het kabinet Balkenende-II wenst in het regeerakkoord de zorguitgaven binnen de budgettaire kaders te houden, hoewel het rekening houdt met forse overschrijdingen. In tegenstelling tot voorgaande kabinetten erkent het kabinet echter dat het systeem van centrale aanbodsuring is "vastgelopen" en daarom "zo snel als verantwoord" moet worden vervangen "door gereguleerde marktwerking" (Hoofdlijnenakkoord 2003).

De beleidsagenda 2004 van het ministerie van VWS schetst de contouren van dit nieuwe markt-gereguleerde systeem. De doelstelling is de zorg toegankelijk, solidair, betaalbaar en doelmatig te houden. De stijgende zorguitgaven maken ingrijpende maatregelen noodzakelijk. In 2001 en 2002 groeide het zorgvolume met ruim 14 procent, terwijl de economische groei slechts met 1,5% toenam. De zorguitgaven stegen dus bijna tien keer zo snel als de financiële bronnen. Ook het CPB houdt er rekening mee dat de gezondheidszorg tot 2007 2,5 tot 3,5 miljard meer gaat kosten dan in het Strategisch Akkoord was begroot (Schut 2003: 105). Daarnaast zal het tekort aan verpleegkundigen in dezelfde periode verder oplopen. De verwachting is dat tot 2007 het aanbod verpleegkundigen met nog geen 5% groeit, terwijl 8% nodig is (Van der Windt e.a. 2004).

3.2 Eigen verantwoordelijkheid en gereguleerde marktwerking

De inzet van het kabinet-Balkenende II is om de bezuinigingen in te bedden in een structurele hervorming van het zorgstelsel. De gedachte daarbij is om meer eigen verantwoordelijkheid te geven aan zowel de zorgconsument als de zorgaanbieder. Concreet krijgen burgers te maken met hogere eigen bijdragen en een verkleining van het voorzieningenpakket. Zorgaanbieders op hun beurt krijgen meer ruimte om concurrerend en doelmatiger te werken. Zo zullen verzekeraars vanaf 2006 met zorgaanbieders moeten onderhandelen over de prijs en kwaliteit van de te leveren zorg. In aanloop hiernaar start de ziekenhuissector in 2004 met het gefaseerd invoeren van de zogenaamde DBC-systematiek (diagnose-behandelcombinatie). Dit betekent dat activiteiten van ziekenhuizen en specialisten via een integrale prijs gekoppeld worden aan de zorgvraag van de patiënt. Het huidige kabinet mikt dus op hogere eigen bijdragen, een verkleining van het voorzieningenpakket en meer marktwerking in het zorgaanbod als antwoord op de stijgende zorguitgaven. Er wordt bewust gekozen voor een verschuiving in de verhouding tussen publiek en privaat in het voordeel van laatstgenoemde. Om daarbij de kwetsbare inkomensgroepen te ontzien, is gekozen voor een fiscale tegemoetkoming in de vorm van een zorgtoeslag.

Het streven naar een gereguleerde marktwerking blijkt ook uit de gewijzigde houding ten aanzien van de privé-klinieken. Na een periode van gedogen en een mislukte poging om ze te verbieden, werd ten slotte besloten de klinieken in te bedden in het reguliere systeem. Dit laatste is gebeurd

door middel van de Regeling zelfstandige behandelingscentra (ZBC). In 1998, toen de regeling werd ingesteld, had het begrip 'privé-kliniek' nog een negatieve connotatie. Het werd geassocieerd met luxe zorg, die voor slechts een beperkt deel van de bevolking was weggelegd. Om meer controle te krijgen over deze particuliere initiatieven werd besloten een onderscheid te maken in het type kliniek: de privé-klinieken zouden zich (blijven) toeleggen op medisch niet-noodzakelijke, dus aanvullende zorg, terwijl de nieuw te noemen zelfstandige behandelcentra zich zouden gaan richten op verzekerde zorg in het kader van de Ziekenfondswet (het tweede compartiment). Wel was de inzet om terughoudend om te gaan met het afgeven van vergunningen voor ZBC's. Het uitgangspunt bleef dat medisch-specialistische zorg thuishoorde in een ziekenhuis en niet in een gecommmercialiseerde instelling.

Sindsdien is de visie op de ZBC's radicaal gewijzigd, en is de scepsis omgeslagen in enthousiasme. ZBC's worden gezien als een mogelijkheid om de gewenste dynamiek van vraagsturing en marktwerking inhoud te geven. Behandelcentra werken immers efficiënt, kunnen zich toeleggen op acute zorg en zijn voor het personeel vanwege hun kleinschalige omvang vaak prettig om in te werken. Maar bovenal, zo erkende toenmalig VWS-minister De Geus in maart 2003, kunnen behandelcentra een belangrijke rol spelen in het wegwerken van de wachtlijsten in reguliere ziekenhuizen (De Geus 2003). Het aantal ZBC's neemt dan ook fors toe: van 51 in juni 2003 tot 71 in augustus 2004, met daarnaast nog 15 aanvragen voor een vergunningverlening (Staatscourant 24-8-2004). Dit neemt overigens niet weg dat er nog veel aan privé-klinieken en ZBC's schort. Zo stelde de inspectie voor de Volksgezondheid in juni 2003 dat de toegankelijkheid en klantvriendelijkheid van deze klinieken weliswaar goed zijn, maar dat ze vaak niet voldoen aan de voorwaarden voor verantwoorde zorg.⁸ De deskundigheid van de zorgverleners, de organisatie van de zorg, het veiligheidsbeleid en specifiek het sterilisatiebeleid vertoonden zodanige tekortkomingen dat de patiëntveiligheid niet of onvoldoende was gewaarborgd.

3.3 Inbreken in de reguliere gezondheidszorg

Een andere vorm van particulier initiatief in de zorg betreft de particuliere thuiszorg. Deze zorg wordt voornamelijk geboden op de ouderenmarkt en de markt voor kraamzorg. Landelijk zijn er circa 100 tot 125 particuliere aanbieders met 25.000 werknemers die ongeveer 30% van de markt voor kraamzorg en 15% van de thuiszorgmarkt in handen hebben. Voor ouderen biedt het aanbod van de particuliere thuiszorg meer maatwerk. Het komt tegemoet aan de individuele vraag en biedt ook meer keuzevrijheid. Betaling van deze zorg gebeurt vaak out of pocket of via het persoonsgebonden budget. Met behulp van dit budget kunnen mensen zelf verzorging aan huis

8. De Inspectie maakte in haar rapport geen onderscheid tussen ZBC's en privé-klinieken, dit tot ongenoegen van de minister.

regelen. De groei van de particuliere thuiszorg wordt veroorzaakt door de wens langer zelfstandig thuis te wonen en wachtlijsten te ontlopen.

Maar niet alleen in het eigen land ontstaan initiatieven om wachtlijsten te ontwijken. Voor een nieuwe heup of knie maken veel patiënten tegenwoordig een trip naar het buitenland. Vooral de luchtbrug naar Spanje is veelvuldig in gebruik. Dat gaat bijvoorbeeld als volgt: nadat artsen de diagnose hebben vastgesteld en een behandelplan hebben gemaakt, vertrekt de patiënt met het vliegtuig naar Spanje om in een nabij gelegen ziekenhuis te worden geopereerd door Nederlandse artsen. De verzorging na afloop van de operatie vindt plaats in Spaanse hotels met behulp van Spaans verplegend personeel. Het geheel wordt betaald door het ziekenfonds of de ziektekostenverzekeraars (expertmeeting RMO). Ook patiënten die in Nederland bepaalde zorg – bijvoorbeeld van een huisarts of fysiotherapeut – niet kunnen krijgen, zoeken in toenemende mate hun heil in het buitenland, vooral in de EU-landen. Betreft het geen ziekenhuisopname, dan zal de patiënt, ook wanneer hij vooraf geen toestemming aan zijn ziektekostenverzekeraar heeft gevraagd, daarvoor een vergoeding ontvangen, aangezien er sprake is van een vrij verkeer van goederen en diensten binnen de EU (Uitspraak Europese Hof van Justitie, juli 2003). Naar schatting zijn in 2002 op deze wijze zo'n 30.000 Nederlanders in het buitenland behandeld (NRC,7-7-2003).

Ook werkgevers ten slotte ondernemen steeds vaker actie om in de reguliere gezondheidszorg in te breken. Sinds werkgevers verantwoordelijk zijn voor de loondoorbetaling in de eerste periode van ziekte, hebben zij er een direct belang bij dat zieke werknemers snel terugkeren in het arbeidsproces. Dit geldt ook voor de verzekeraars die het inkomen van de werknemers hebben verzekerd. Omdat de terugkeer naar werk menigmaal wordt gefrustreerd door wachtlijsten voor medische behandeling, zijn naast wachtlijstbemiddelingen initiatieven tot stand gekomen voor de oprichting van bedrijvenpoli's die de behandeling van zieke werknemers zouden moeten versnellen. De reactie van de overheid was aanvankelijk (1993) positief, later genuanceerd en uiteindelijk negatief, omdat bedrijvenpoli's strijdig zouden zijn met het beginsel van gelijke behandeling. Economische argumenten moesten daarbij het onderspit delven. Zo zouden de meest productieve patiënten via bedrijvenpoli's sneller worden geholpen, waardoor – vooral wanneer bedrijven bereid zijn extra te betalen voor de reïntegratie van hun zieke werknemers – per saldo de middelen in de gezondheidszorg zouden toenemen. Bovendien zouden werkgevers via bedrijvenpoli's meer instrumenten in handen krijgen om hun toegenomen verantwoordelijkheid ook waar te maken. Desondanks is niet gekozen voor bedrijvenpoli's, maar voor de ontwikkeling van kenniscentra op het gebied van arbozorg, preventie, diagnostiek en behandeling. Deze kenniscentra moeten gelieerd zijn aan academische ziekenhuizen, zodat er geen sprake is van ongelijke toegankelijkheid tot de zorg.

3.4 Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat de inzet van private middelen in de zorg steeds meer onderdeel wordt van regulier beleid. Werden privé-klinieken, particuliere thuiszorg en de luchtbrug naar het buitenland aanvankelijk gezien als enigszins twijfelachtige uitwijkmogelijkheden om de schaarste in het publieke aanbod te ontlopen – burgers en zorgaanbieders vonden elkaar *buiten* het publieke stelsel om, met maatschappelijke tweedeling als mogelijk gevolg –, tegenwoordig worden deze initiatieven door de overheid omarmd en ingebed in het reguliere systeem. De overheid streeft naar meer marktwerking en doet een beroep op meer eigen bijdragen om de private verantwoordelijkheid van burgers te stimuleren. De belangrijkste oorzaak van deze beleidswijziging is gelegen in de overstijging van de zorguitgaven, die ook nog eens recent gepaard gaat met een economische recessie.

4 Veiligheid

4.1 Veiligheid, een overheidstaak

Ook in deze paragraaf zal de mate waarin de verhouding tussen publiek en privaat aan het schuiven is, aan de orde komen. Aangetoond zal worden dat, ondanks het geweldsmonopolie van de overheid en de collectieve financiering van bijvoorbeeld politie en justitie, er talloze private initiatieven zijn die inbreken op het collectieve veiligheidsaanbod. Onder meer wordt de vraag gesteld naar de belemmeringen of juist stimulansen voor particuliere veiligheidsinitiatieven. Evenals in de vorige hoofdstukken volgt eerst een kort overzicht van het overheidsbeleid, om vervolgens de aandacht te verleggen naar de private sector. De paragraaf sluit af met het constateren van een aantal knelpunten.

Veiligheid in het publieke domein is vooral een zaak van de collectieve sector. De overheid draagt niet alleen het geweldsmonopolie, maar is ook degene die de veiligheid van haar burgers verzorgt, zowel financieel als organisatorisch.⁹ Veiligheid werd in de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat (en wordt in feite nu nog steeds) gezien als een basisbehoefte waarvoor de overheid verantwoordelijk is. Een verantwoordelijkheid die de overheid in het verleden, gelet op de toenmalige maatschappelijke structuren, ook in redelijkheid kon waarmaken. Private initiatieven ten behoeve van collectieve veiligheid bestonden lange tijd niet, althans niet in georganiseerd verband.

Halverwege de jaren tachtig kwam er met het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* (1985) ruimte voor andere spelers op het organisatieterrein van veiligheid. Eind jaren negentig heeft zich dat vertaald in het zogenaamde 'participerend veiligheidsbeleid'. Dit betekent dat de overheid erkent dat ze andere partijen nodig heeft om de veiligheid in de samenleving naar vermogen te realiseren. Gezegd moet worden dat dit streven naar samenwerking met maatschappelijke en commerciële actoren niet probleemloos verloopt. De beleidsvoornemens tot de zogeheten Publiek Private Samenwerking (PPS) blijven, behoudens enkele successen, vooralsnog beperkt tot papieren plannen. Nog steeds lijkt het uitgangspunt te zijn dat veiligheid in het publieke domein primair een overheidstaak is en dat particuliere bijdragen slechts dienen als aanvulling en niet als vervanging van overheidstaken. Een bijkomend probleem is dat veel van wat burgers en organisaties (kunnen) bijdragen ook niet zichtbaar is. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat wetenschappelijk onderzoek naar veiligheid en het stimuleren daarvan nog 'gevangen' zit in een overheidsmonopo-

9. Kengetallen uit 1998 voor politie en justitie luiden ter illustratie als volgt. De totale kosten in dat jaar waren 5,1 miljard euro, waarvan 97% collectief gefinancierd werd en 2% in handen was van commerciële producenten. De productie naar rechtsvorm was als volgt: 24% door de overheid, 73% door een zelfstandig overheidsorgaan, 2% door de non-profit collectieve sector en 2% door commerciële producenten (Kuhry en Van der Torre 2002: 16 en 175).

lie, zodat het ontbreekt aan goed zicht op de particuliere veiligheidsmarkt of op allerlei andere vormen van publiekprivate samenwerking (Hoogenboom en Muller 2002: 27-30 en 71-76).

Deze overheidsoriëntatie op het veiligheidsvraagstuk wil niet zeggen dat er helemaal niets bekend is over de verschuivende verhouding tussen publiek en privaat op dit terrein. Ook het veiligheidsbeleid kent een budgetteringsstreven, waardoor bekend is hoeveel de overheid jaarlijks aan bijvoorbeeld politie en justitie uitgeeft.¹⁰ Daarnaast zijn er steeds meer gegevens bekend over particuliere beveiliging en (spontane) buurtbeveiligingsprojecten. Eerst volgen nu enige gegevens over de 'overheidsproductie' rondom veiligheid, in een volgende paragraaf gaat de aandacht uit naar het private deel.

In de periode 1990-2003 stegen de uitgaven voor de politie in reële termen met circa 50 procent. De uitgaven voor het OM en de gerechten zijn in dezelfde periode meer dan verdubbeld, met de sterkste stijging in de jaren 1995-2001 (Wiebrens en Van Tulder 2003). Het 'productievolume politie en justitie' groeide in het laatste decennium van de vorige eeuw jaarlijks met 0,2%. Daarbinnen zijn overigens behoorlijk wat variaties zichtbaar. Zo is er een flinke groei bij het gevangeniswezen (6% per jaar), een krimp bij de politie (-0,9%) en een gematigde groei bij brandweer en rechtspraak (1,2 en 1,3%) (Kuhry en Van der Torre 2002: 91). Zoemen we wat nader in op de politie, dan ontstaat een nog gevarieerder beeld. Over de periode 1990-2000 daalde de arbeidsproductiviteit van de politie met 15%. Dit wordt onder andere gemeten aan de hand van het zogenaamde 'prison day equivalent', een manier om het aantal opgeloste misdaden per agent te meten. Tussen 1996 en 2001 daalde dit met 12%. Enigszins in schril contrast daarmee staat dat het politiebudget in dezelfde periode met 17% toenam (Vollaard 2003: 45-50). Het algemene beeld is dat het de politie ontbreekt aan prikkels om de prestatie te verbeteren en dat de tevredenheid over de politie relatief laag is. In 2000 meende 45% van de Nederlandse burgers dat de politie het in de eigen woonbuurt goed doet, terwijl dat in bijvoorbeeld Canada 80% was (Maas-de Waal en Van der Torre 2000: 158). Over de ordehandhaving in het algemeen is de onvrede ronduit zorgwekkend. Was tussen 1995 en 2002 ongeveer 20% nog ruim tevreden, in 2002 kelderde dit naar 13% (SCP, 2003: 302).

Om de prestaties van de politie te verbeteren is in 2003 besloten tot het aangaan van zogenaamde prestatiecontracten, convenanten waarin korpsbeheerders aangeven in 2006 40.000 extra zaken

10. Het principe van gestuurde schaarste en rantsoenering lijkt bij veiligheid lastiger te hanteren dan bij onderwijs en zorg. Veiligheid is immers meer dan een product waar de ene partij om vraagt en waarvoor de andere een aanbod doet. Veiligheid is deels een gevoel dat een resultaat is van diverse factoren. Aan de andere kant kent ook de veiligheidssector een vorm van budgetteringsstreven. De inzet van politie en justitie, cameratoezicht op straat, hoge hekken om huizen, versteviging van winkelpuien en toezicht op taxi-standplaatsen - het zijn allemaal producten of diensten die geld kosten. Jaarlijks stelt de overheid vooraf vast welk percentage van de begroting aan bijvoorbeeld politie en justitie wordt toegekend.

aan te leveren bij het OM en 180.000 extra boetes uit te schrijven. De vraag is of dit tot meer veiligheid zal leiden, aangezien – zo heeft ook het CPB beargumenteerd – prestatiecontracten zich nauwelijks laten verenigen met de aard van het politiewerk. Agenten zouden zich bijvoorbeeld te veel kunnen toeleggen op meetbare resultaten, terwijl de specifieke veiligheidssituatie van een bepaald moment andere ingrepen vereist. Veel beter zou de politie zich kunnen richten op tevredenheidsonderzoeken onder burgers, bedrijven en officieren of op vergelijkingen tussen politiecorpsen. Anderzijds moet bedacht worden dat de waardering van de politie op zich nog niets zegt over de waardering van de eigen veiligheid. Een ruime meerderheid van de Nederlanders (70%) voelt zich nog steeds veilig, al ligt dit percentage voor de grote steden lager en zijn er grote variaties per wijk zichtbaar. Verder is het opmerkelijk dat burgers de veiligheid in de eigen woon-omgeving aanzienlijk hoger schatten dan elders. Het nationale en internationale criminaliteitsprobleem wordt als ernstiger gezien dan het (on)veiligheidsprobleem dicht in de buurt (Maas-De Waal en Van der Torre 2000: 154).

Het publieke aanbod van veiligheid is zowel repressief als preventief van aard. Sinds de verkiezingen van 2002 is de roep om repressie fors toegenomen. Strafrechtspleging wordt door burgers gezien als ultieme remedie voor de groeiende onveiligheid, ook al lijkt de feitelijke betekenis van het strafrecht voor de objectieve veiligheid beperkt (Lünnemann 2003). Professionals hechten dan ook meer waarde aan preventie vanwege haar duurzame en opbouwende waarde (expertmeeting RMO). Preventie wordt bovendien geassocieerd met een integrerende en sociaal insluitende aanpak. Beter vooraf werken aan een veilige en leefbare samenleving dan achteraf verstoorders van de veiligheid hard aanpakken, luidt de gedachte. Inmiddels groeit echter het besef dat ook preventie een uitsluitend en controlerend karakter kan hebben, zoals het geval is bij cameratoezicht op straat en extreem beveiligde woningen (Lünnemann 2003). Bij de instellingen zelf heerst overigens nogal wat kritiek op de organisatie van het publieke aanbod. Het algemene beeld is dat van versnippering en langs elkaar heen werkende instellingen. Professionals constateren bij organisaties een houding om eerst naar zichzelf en de eigen subsidievoorziening te kijken en pas in tweede instantie naar de behoeften van de cliënt en burger. Daarnaast zijn ze kritisch ten aanzien van de politiek die met kortlopende projecten wil scoren, terwijl veiligheid juist iets is voor de lange termijn. Mensen zitten naar hun oordeel tekort op hun plek en projecten worden nauwelijks gekoppeld aan structuren. Wil je volgens hen echt iets bereiken, dan is het nodig om tegen de bestaande structuren in te gaan (expertmeeting RMO).

Nu zal de overheid de laatste zijn om te zeggen dat het veiligheidsbeleid vlekkeloos verloopt. Het eerste kabinet-Balkenende maakte bekend dat 80.000 zaken met opsporingsindicatie blijven liggen vanwege het ontbreken van een adequate justitiële reactie. Als oorzaken werden onder andere genoemd het tekort aan officieren, rechters en cellen (Ministerie van Justitie en BZK 2002). Het tweede kabinet Balkenende heeft intussen extra middelen ingezet om de knelpunten

in de justitiële keten en bij de politie op te lossen. Zo wil het meer cellen (ca. 5.000) bouwen en ook meer mensen op één cel zetten. Daarnaast wordt gedacht om de rechtelijke macht te ontlasten van minder zware zaken en de afdoening buiten rechte te laten plaatsvinden door politie en openbaar ministerie. Verder wil het kabinet de effectiviteit en efficiëntie van de politie opvoeren door een capaciteitsuitbreiding met 4.000 fte in 2010 en een vermindering van de inzet bij grote manifestaties en evenementen. Zo wordt gewerkt aan een voorstel om de politiekosten bij dergelijke grootschalige activiteiten af te wentelen op de desbetreffende organisatoren (Hoofdlijnenakkoord 2003).

4.2 Particuliere beveiliging

Deze laatste maatregel – politiekosten (die op rekening komen van het collectief) laten verhalen op de verantwoordelijke private actoren – lijkt een voorbeeld van een concrete (financiële) toepassing van het participierend veiligheidsbeleid. Toch is het goed te beseffen dat het merendeel van de huidige private beveiliging niet zozeer dankzij als wel ondanks het overheidsbeleid tot bloei is gekomen. De voornaamste oorzaak van de opmars van de particuliere veiligheidsindustrie is gelegen in het tekortschieten van het publieke veiligheidsaanbod, waardoor commerciële aanbieders ‘inbreken’ op het reguliere aanbod.¹¹ Tussen 1981-1999 is het aantal particuliere beveiligers met 260% toegenomen (zie tabel 9 en 10). Op basis van een jaarlijks geschatte groei met gemiddeld 7% zal naar verwachting in 2010 de personeelssterkte van de private veiligheidssector die van de politie hebben ingehaald. De omzet van de particuliere beveiligingsbranche groeide van 340 miljoen gulden in 1987 tot 1,5 miljard gulden in 1998, een stijging van 325% (Van Dijk en De Waard 2001). Het aanbod van deze particuliere beveiliging is divers en speelt vooral in op de specifieke behoeften van de klant. Het gaat bijvoorbeeld om bedrijfsbeveiliging gedurende de dag of nacht, om het verzorgen van waardetransporten, het organiseren van toegangscontrole bij bedrijven, kantoren of winkelcentra, en om het bewaken van panden van particulieren die aangesloten zijn op een alarmsysteem. Om een kleine indruk te geven van de impact van particuliere beveiliging: er rijden momenteel in Nederland meer particuliere surveillancewagens van object naar object, dwars door het publieke domein, dan politiewagens.

11. Uit een onderzoek van de Katholieke Universiteit Brabant uit 2000 bleek dat het vertrouwen van burgers in de politie- en justitiediensten aanmerkelijk groter is dan in particuliere beveiligingsbureaus (NRC, 2-11-2001). Dit zou betekenen dat burgers en bedrijven eerder uit noodzaak tot particuliere beveiliging overgaan dan uit de overtuiging dat zij beter werk afleveren dan de politie.

Tabel 9: Totaal aantal werknemers in de private veiligheidszorg

Jaar	Absoluut aantal	Index
1981	10.227	100
1986	12.962	127
1991	17.329	169
1996	20.232	198
1997	24.192	237
1998	25.800	252
1999	26.792	262

Tabel 10: Absolute en relatieve omvang van publieke en private veiligheidszorg, 1980-1999

Jaar	Totaal Publiek (A)	Per 100.000 inwoners	Totaal Privaat (B)	Per 100.000 inwoners	Ratio B/A
1980	26.902	191	10.200	72	0,38
1985	29.902	208	11.500	80	0,38
1990	38.146	256	16.700	112	0,44
1995	39.216	254	20.215	131	0,52
1998	40.400	258	25.800	165	0,64
1999	41.371	262	26.792	170	0,65

Bron: Van Dijk en De Waard 2001: 15.

Een specifiek en groeiend onderdeel van de particuliere veiligheidszorg betreft de particuliere recherche. In Nederland zijn ongeveer 300 bureaus geregistreerd, met in totaal zo'n 1000 werknemers. Ongeveer 200 bedrijfjes werken voor particuliere klanten, de overige, meer professionele bedrijven richten zich op het bedrijfsleven.¹² De branche is zeer divers, variërend van twijfelachtige bureautjes tot gerenommeerde grote bureaus. De belangrijkste verklaring voor de groei betreft de anonimiteit. Ondernemingen houden onderzoek graag in eigen hand om negatieve publiciteit te voorkomen. Een andere verklaring is dat de politie wegens gebrek aan capaciteit of deskundigheid niet altijd gevolg kan geven aan een aangifte, zodat om die reden naar de particuliere recherche wordt uitgeweken.

Naast een toenemend aanbod vanuit de commerciële sector ontstaan ook steeds meer vormen van zelforganisatie. Het bekendste voorbeeld is de groep patrouillerende Marokkaanse buurtvaders in Amsterdam. Maar ook winkeliers en bedrijven sluiten de handen ineen. Juweliers laten hun panden ombouwen tot bunker en klanten moeten aanbellen voordat ze naar binnen mogen. De brancheorganisatie Federatie Goud en Zilver, waar 500 juweliers bij zijn aangesloten, beschikt

12. Als opdrachtgevers treden op – de cijfers zijn van 1999 – verzekeringsinstanties (9.481), banken (264), overige bedrijven (17.230), overheid (3.426) en particulieren (1.102). In hetzelfde jaar werden circa 50.000 onderzoeken uitgevoerd, variërend van incasso (22%), vermiste goederen (12%), verzekeringsfraude (7%), ziekteverzuim, alimentatiekwesties, etc. (Van Dijk en De Waard 2001: 19).

zelfs over een eigen 'criminele inlichtingendienst', die signalementen van (mogelijke) daders per e-mail onder de leden verspreidt (www.platformbeveiliging.nl). Bedrijven gaan vaak een samenwerkingsverband aan met de politie, waarbij de veiligheid binnen de gebouwen het terrein is voor particuliere bureaus, terwijl de politie extra toezicht houdt op de bedrijfsterreinen buiten. Soms lijken burgers ook te ver te gaan in hun zelforganisatie, zoals supermarktmedewerkers die met geweld een winkeldief aanhielden of de buurtbewoners in de Rotterdamse wijk Spangen die drugkoeriers de wijk uitjoegen. Ook de buurtbewoners in Vught, die gebouwen opkochten om de komst van een asielzoekerscentrum te voorkomen, balanceerden volgens de publieke opinie op het randje. Dergelijke acties leiden tot hevige publieke discussies over bevoogding door de overheid en de (on)mogelijkheden om als burgers daadwerkelijk te werken aan een veiliger samenleving.

4.3 Wie betaalt wat?

Een belangrijk onderwerp in die discussie betreft de financiering van zelforganisatie en particuliere beveiliging. Er doen zich talloze situaties voor waarbij winkeliers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties met de overheid in de clinch liggen over de vraag op wiens kosten beveiligers in uitgaans- en winkelcentra moeten worden ingehuurd. Gemeenten dreigen vergunningen in te trekken, wanneer uitbaters tijdens evenementen geen professionele beveiligers inhuren.¹³ In andere plaatsen weigeren winkeliers voor het tekort aan agenten op te draaien, terwijl gemeenten de extra kosten willen doorberekenen aan de ondernemers.¹⁴ De beveiliging in en rondom voetbalstadions is verder een voortdurend onderwerp van discussie, waarbij regelmatig – en inmiddels dus ook door het kabinet-Balkenende II – de suggestie gedaan wordt de politie niet langer te laten opdraaien voor de veiligheid in en om voetbalstadions. Bij openbare gebouwen tot slot kan de inzet van particuliere beveiliging directe gevolgen hebben voor de aard en omvang van de dienstverlening. Zo voelden bibliotheken in bijvoorbeeld Bergen op Zoom, Den Bosch, Amsterdam en Rotterdam zich genoodzaakt de particuliere beveiliging te betalen uit het budget voor boeken, omdat gemeenten niet financieel wilden bijspringen.¹⁵

Ook bij de particuliere recherche doen zich vooralsnog volop problemen voor. Het aantal bureaus dat zonder vergunning actief is bedraagt naar schatting enkele tientallen (maximaal 50). Het toezicht van politie en Ministerie van Justitie op de branche is vooralsnog ontoereikend. Van de instrumenten in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr), zoals boete of intrekken van vergunning, wordt nauwelijks gebruik gemaakt. Bovendien wordt de opleiding tot privaat onderzoeker als onvoldoende gekwalificeerd. Binnen de branche bestaat ook nog eens onduidelijkheid over wat wel en wat niet is toegestaan als opsporingsmiddelen. Zo zijn afluis-

13. Dit gebeurde in Oss en Tubergen.

14. Bijvoorbeeld in Reusel.

15. De lokale voorbeelden hier genoemd zijn in 2002 gehaald van www.platformbeveiliging.nl.

termicrofoons en verborgen camera's verboden, ook al worden ze wel veelvuldig gebruikt. Ook de privacy en rechten van de onderzochte personen zijn onduidelijk: welke rechten heeft bijvoorbeeld een werknemer wiens declaratiegedrag door een particulier bureau tegen het licht wordt gehouden? (Ministerie van Justitie 2002).

4.4 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat sinds de jaren tachtig er een gestage toename is van georganiseerde particuliere veiligheidsinitiatieven, die voortkomt uit schaarste van en ontevredenheid met het publieke aanbod. Ook al staat de overheid steeds meer open voor een zogenaamd 'participerend veiligheidsbeleid', dat neemt niet weg dat het veiligheidsvraagstuk nog steeds gevangen zit in een soort van 'overheidsdenken'. De verschuiving in de verhouding tussen publiek en privaat is grotendeels een autonome ontwikkeling, waarop de overheid achteraf reageert. Het gevolg hiervan is dat er voortdurend onvoorziene effecten optreden. Zo is lang niet altijd duidelijk wie er nu voor de particuliere veiligheidskosten moet opdraaien, de gemeenschap of de desbetreffende particuliere organisator.

5 Conclusie

De verhouding tussen publiek en privaat is aan het schuiven. Dit betreft allereerst een *feitelijke ontwikkeling*. Zo neemt het aantal particuliere beveiligers toe, als ook – zij het in iets mindere mate – het aantal privé-scholen en privé-klinieken. Achterliggende factoren daarbij zijn een tekortschietend overheidsinstrumentarium (in de vorm van gebrekkige publieke voorzieningen) en de groeiende mogelijkheid van private actoren om maatwerk te leveren. Deze feitelijke verschuiving is voornamelijk kwalitatief en minder kwantitatief van aard. De particuliere veiligheidsindustrie mag dan weliswaar exponentieel toenemen, het private onderwijs speelt zich voornamelijk in de marge van de samenleving af. Wel zijn allerlei andere privatiseringstendensen in onderwijs en zorg zichtbaar, zoals het inschakelen van het bedrijfsleven als financier en de introductie van gereuleerde marktwerking binnen de zorgsector.

Naast een feitelijke ontwikkeling is de veranderende verhouding tussen publiek en privaat ook een *verandering in denken*. Het inschakelen van het private initiatief wordt niet langer meer als verdacht gezien. Behoorden onderwijs, zorg en veiligheid voorheen tot de belangrijkste overheidsterreinen – publieke borging diende hier zoveel mogelijk met publieke middelen plaats te vinden –, tegenwoordig worden private initiatieven verwelkomd om in de gevarieerdheid aan behoeften te voorzien. Opvallend is dat deze verandering in denken vooral zichtbaar is bij de maatschappelijke actoren – de spelers uit het veld zelf – en pas in tweede instantie bij de politiek en de beleidsmakers. De verandering tussen publiek en privaat is, anders gezegd, eerder een autonome ontwikkeling dan een gevolg van doelbewust privatiseringsbeleid, hoewel op deeltherreinen het beleid zich intussen wel heeft aangepast. Dit leidt tot de constatering dat de overheid eerder achteraf instemmend op een ingezette maatschappelijke ontwikkeling reageert dan dat ze pro-actief in staat is een antwoord op ontstane knelpunten te formuleren.

De zich wijzigende relatie tussen publiek en privaat lijkt een structureel proces te zijn. Zij is niet het gevolg van incidentele tekorten aan semi-publieke voorzieningen, maar zij maakt deel uit van een veranderende maatschappelijke context en een voortschrijdend inzicht betreffende de gewenste maatschappelijke organisatie van individuele en collectieve behoeften. Steeds meer wordt ingezien dat private goederen met een hoog maatschappelijk rendement, zoals het onderwijs, ook ten bate aan het individu komen, zodat na de jarenlange uitbouw van een collectief financieel huis momenteel de aanboring van privaat geld in de rede ligt. En wanneer private instanties – zoals voetbalclubs of kermisattracties – activiteiten organiseren waaruit winsten voortvloeien, dienen ze voortaan zelf, aldus de publieke opinie, verantwoordelijk te zijn voor de veiligheidskosten.

De concrete invulling van de eigen verantwoordelijkheid wordt tot slot mogelijk gemaakt door de veranderende maatschappelijke context, waarin private actoren door verandering van markten en marktgedrag, door allerlei technologische veranderingen en door een toegenomen maatschappelijke welvaart, beter in staat zijn in te spelen op verschillende individuele en collectieve behoeften. De samenleving van vandaag is niet meer dezelfde als die van het begintijdperk van de verzorgingsstaat. Mensen hebben over het algemeen meer middelen en private aanbieders hebben meer mogelijkheden om in de bestaande behoeften van burgers te voorzien. De recente economische recessie doet daaraan in feite niet zo veel af. Het is eerder zo dat de noodzaak tot bezuinigingen een extra stimulans vormt om na te denken over een meer gerichte inzet van publiek geld (namelijk voor burgers die het ook echt nodig hebben) en het systematisch aanboren van privaat geld.

Literatuur

Becker, J. (2003), *Het sociale draagvlak voor de quataire sector 1970- 2000. Analyse van meningen*. Den Haag: SCP.

Centraal Bureau Statistiek (2003), *Vadecum gezondheidsstatistiek Nederland 2003*. Voorburg / Heerlen: CBS

Centraal Bureau Statistiek (2004), *Jaarboek onderwijs in cijfers 2003-2004*. Voorburg/Heerlen: CBS.

Dijk, F. van en Waard, J. de (2001), *Publieke en Private Veiligheidszorg. Nationale en internationale trends*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Herweijer, L.J. en Kuhry, B. (2003), Onderwijs. In: Kam, C.A. de en Ros, A.P. (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003*. Den Haag: Sdu Uitgevers: 81-104.

Hoogenboom, B. en Muller, E. (2002), *Voorbij de dogmatiek: Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg*.

Kuhry, B. en Torre, A. van der (2002), *De vierde sector. Achtergrondstudie quataire sector*. Den Haag: SCP.

Lünnemann, K. (2003), *Schaarste en veiligheid; het onverzadigbare verlangen naar veiligheid. Een essay geschreven in opdracht van de RMO ten behoeve van de adviesaanvraag aan het kabinet*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Maas-de Waal, C. en Torre, A. van der (2000), Veiligheid. In: *Trends, dilemma's en beleid. Essays over de ontwikkelingen op de lange termijn*. Den Haag: SCP en CPB, 153-162.

Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, 16 mei 2003.

Ministerie van justitie (2002), *Particuliere recherche*. Advies aan de Minister van justitie. Den Haag, 15 april 2002.

Ministerie van justitie en Ministerie van BZK (2002), *Naar een veiliger samenleving*, oktober 2002.

Onderwijsraad (2001a), *Publiek en Privaat. Mogelijkheden en gevolgen van private middelen in het publieke onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2001b), *De Markt Meester? Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2003), *Leren in Samenspel. Ontwikkelingen en inspiraties*. Den Haag: Onderwijsraad.

Schut, F.T. (2003), Gezondheidszorg. In: Kam, C.A. de en Ros, A.P. (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003*. Den Haag: Sdu Uitgevers: 105-131.

Sociaal Cultureel Planbureau (2003), *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: SCP.

Sociaal Cultureel Planbureau (2004), *Prestaties van de publieke sector. Een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie/justitie en openbaar bestuur*. Den Haag: SCP.

Tweede Kamerstuk: *Minister De Geus aan Tweede Kamer*, 31 maart 2003. Brief inzake de verruiming van de ZBC-regeling. TK vergaderjaar 2002-2003, 28600, nr.116.

Vijlder, F.J. de (2003a), *Schaarste aan en ontevredenheid met onderwijs. Een essay ten behoeve van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in het kader van het project 'Schaarste in de publieke sector'*. Amsterdam: Max Goote Instituut.

Vijlder, F.J. de (2003b), *Leren Organiseren. Een essay voor de verkenningscommissie 'Kennis van Educatie 2010'*. Amsterdam: Max Goote Instituut.

Vollaard, B. (2003), *Performance contracts for police forces*. Den Haag: CPB.

Weenink, D. en Regt, A. de (2003), Particulier voortgezet onderwijs in Nederland: wie kiest ervoor en waarom? In: *Mens en Maatschappij* 2003, nr. 2, 100-118.

Wiebrens, C.J. en Tulder, F.P. van (2003), Veiligheid en openbare orde. In: Kam, C.A. de en Ros, A.P. (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003*. Den Haag: Sdu Uitgevers: 53-80.

Windt, W. van der et al. (2004), *Feiten over verpleegkundige en verzorgende beroepen in Nederland 2003*. Utrecht: Nivel en Prismant.

Bijlage 3

Geraadpleegde deskundigen en mensen uit de praktijk

Expertmeeting Onderwijs

Mw. drs. I.C.J. Adema (Hoger Onderwijs Voor Ouderen EUR)

Dhr. B. Paulle (UvA)

Dhr. J. van Embden (internationale kopklas Utrecht)

Dhr. H. Kroon (docent Duits in vo)

Mw. C. Koster (leerling Bennekom)

Mw. R. Meijboom (Landelijke Studentenvakbond)

Mw. C.G.L. Smits (Pharos, vereniging voor ouders met hoogbegaafde kinderen/docente Frans in vo)

Mw. H.J. Terwijn (IMC-weekendschool)

Dhr. dr. F.J. de Vijlder (Max Goote Kenniscentrum)

Expertmeeting Zorg

Dhr. P. Baanvinger (Thuiszorg Rotterdam)

Dhr. dr. M. Driessen (Rode Kruis Ziekenhuis Den Haag)

Dhr. J.J. van der Knijff (Per Saldo Vereniging van mensen met een PGB)

Mw. K. Last (LOT Vereniging van Mantelzorgers)

Dhr. R. Melcherts (OCA-Nederland)

Dhr. mr. M.P.J.A. Muijser (Nederlandse Raad van Particuliere Klinieken)

Mw. W. Wesselink (Nu 91, beroepsorganisatie van verpleging en verzorging)

Expertmeeting Veiligheid

Mw. IJ. Colet (Sociaal-Cultureel Centrum De Musketon Utrecht)

Dhr. G. Dijkhuizen (landelijk werkverband ZMOK scholen/ supporters-begeleiding)

Mw. H. Kloeze (Slachtofferhulp Nederland)

Dhr. R. Koster (politie Almelo)

Dhr. A. Larouz (Mex-it, Intercultureel Management Amsterdam)

Mw. dr. K. Lünemann (Verweij Jonker Instituut)

Dhr. M. Paans (Buro Halt Doetinchem)

Dhr. N. Tuluk (regiopolitie Twente)

Andere geraadpleegde personen

Dhr. dr. R.M.W.J. Beetsma (UVA)

Dhr. drs. E.A. Bolhuis (Ministerie VWS)

Dhr. drs. H. Borstlap (Raad van State)

Dhr. dr. M.F.M. Canoy (CPB)

Dhr. dr. H.P. van Dalen (EUR/NIDI)

Dhr. Drs. A.H.M. de Jong (Ministerie van Financiën)

Dhr. prof. dr. C.A. de Kam (RUG)

Dhr. dr. P.W.C. Koning (CPB)

Dhr. drs. F.J. Krapels (Ministerie VWS)

Dhr. prof. dr. C.W.A.M. van Paridon (EUR)

Dhr. prof. dr. P. Schnabel (SCP)

Dhr. prof. dr. C.N. Teulings (Tinbergen Instituut / SEO)

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Adviezen (genummerd)

2004

- Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. Advies 30, oktober 2004 (ISBN 9012107237)
- Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor debat. Advies 29, mei 2004 (ISBN 9012105862)
- Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. Advies 28, mei 2004 (ISBN 901210565x)

2003

- Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. Advies 27, september 2003 (ISBN 9012099986)
- Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Advies 26, januari 2003 (ISBN 9012098106)

2002

- De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. Advies 25, november 2002 (ISBN 9012097584)
- Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. Advies 24, november 2002 (ISBN 9012097576)
- Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen-en-waardendebat. Advies 23, november 2002 (ISBN 901209755x)
- Werken aan balans. Remedies tegen burn-out. Advies 22, juli 2002 (ISBN 9012096863)
- Educatief centrum voor ouder en kind, Advies over voor- en vroegschoolse educatie. Advies 21, juni 2002 (ISBN 9012095727)
- Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Advies 20, mei 2002 (ISBN 9012095638)

2001

- Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. Advies 19, september 2001 (ISBN 9012093465)

- Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Advies 18, juni 2001. (ISBN 9012093198)
- Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006. Advies 17, mei 2001. (ISBN 9012090660)
- Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. Advies 16, maart 2001 (ISBN 9012090679)

2000

- Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. Advies 15, december 2000 (ISBN 9012090636)
- Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Advies 14, september 2000 (ISBN 9012090814)
- Wonen in de 21^e eeuw. Advies 13, september 2000 (ISBN 9012090644)
- Alert op vrijwilligers. Advies 12, juni 2000 (ISBN 9012090733)
- Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. Advies 11, juni 2000 (ISBN 9012090628)
- Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Advies 10, maart 2000 (ISBN 903991706X)

1999

- Nationale identiteit in Nederland. Advies 9, september 1999 (ISBN 9039916942)
- Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. Advies 8, juni 1999 (ISBN 9039916292)

1998

- Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Advies 7, december 1998 (ISBN 9039915334) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915342)
- Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. Advies 6, december 1998 (ISBN 9039915326) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915423)

1997

- Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. Advies 5, december 1997 (ISBN 9039914605) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039914591).
- Kwaliteit in de buurt. Advies 4, november 1997 (ISBN 9039914567)
- Werkloos toezien? Activering van langdurig werklozen Advies 3, juni 1997 (ISBN 9039913021)
- Stedelijke vernieuwing. Advies 2, juni 1997 (ISBN 9039913579)
- Vereenzaming in de samenleving. Advies 1, maart 1997 (ISBN 9039912890)

Adviezen (zonder nummer) uitgebracht in samenwerking met andere adviesraden

2003

- Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. Advies van de RMO, uitgebracht aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Werkdocument 1, november 2003

2001

- Etniciteit, binding en burgerschap. Bijlage II: Eigenheid en diversiteit. In samenwerking met de Raad voor Openbaar Bestuur, april 2001
- Samen naar de taalschool. Allochtone levende talen in perspectief. Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen. In samenwerking met de Onderwijsraad, november 2001

2000

- Gezond zonder zorg, augustus 2000 (ISBN 9057320622) met achtergrondstudies (ISBN 905732069X en 9057320630). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

1999

- Verslavingszorg herijkt. Advies over een besturingsmodel voor verslavingszorg en verslavingsbeleid, juli 1999 (ISBN 9057320460) met afzonderlijke achtergrondstudies (ISBN 9057320460, 9057320460, 9057320479). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.
- Zorgarbeid in de toekomst. Advies over de gevolgen van demografische ontwikkeling van vraag en aanbod zorg(arbeid), april 1999 (ISBN 9039915350) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915369). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

1998

- Voorschools en buitenschools. Dwarsverbanden, verantwoordelijkheden, In samenwerking met de Onderwijsraad, juni 1998.

Briefadviezen

- Enkele aspecten van de ruimtelijke inrichting 2030, november 1997.

Onderzoeken

2004

- “Nee ik voel me nooit onveilig” Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, H. Eeffers en W. de Jong in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 5, oktober 2004 (ISBN 9077758054)
- Ouderen en maatschappelijke inzet. Sociaal en Cultureel Planbureau, K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 4, september 2004 (ISBN 9077758046)
- Financiële prikkels voor werknemers bij uittrekking. Stichting voor Economisch Onderzoek, I. Groot en A. Heyma in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 3, augustus 2004 (ISBN 077758038)
- Vergroten van de sociale veiligheid door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? Sociaal en Cultureel Planbureau, K. Wittebrood en M. van Beem in opdracht van de RMO. Werkdocument 2, augustus 2004 (ISBN 907775802x)

Adviezen van de RMO zijn te bestellen bij:

Sdu klantenservice

Tel.: 070-3789880

Fax: 070-3789783

Of te downloaden van onze website, www.adviesorgaan-rmo.nl