

Boekbespreking

SCP

Public Sector Performance. An international comparison of education, health care, law and order and public administration

Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2004, 310 pp.

ISBN 90 377 0184 1

Deze SCP-studie heeft zich tot doel gesteld om een vergelijking te maken van de prestaties van de publieke sector in de 25 lidstaten van de Europese Unie en van vier Angelsaksische landen. De auteurs beschrijven verschillen op het vlak van de productiviteit, de kwaliteit en de effectiviteit van openbare diensten. Daarnaast hebben ze de ambitie die verschillen te verklaren op basis van specifieke nationale instituties.

Het boek opent met een algemene conceptuele inleiding en een beschrijving van een aantal demografische en macro-economische gegevens. Vervolgens wordt er in een aantal aparte hoofdstukken meer in detail ingegaan op beleidsterreinen zoals onderwijs, gezondheidszorg, justitie en overheidsadministratie.

De auteurs opteerden voor wat ze een 'functionele' definitie van de publieke sector noemen: "all organisations in the field of public administration, social security, law and order, education, health care, and social and cultural services, irrespective of their funding source and the legal form of the sup-

plier" (p. 31). Deze brede definitie blijkt echter in de praktijk niet te handhaven, en de studie slaagt er eigenlijk niet goed in om de afhankelijke variabele adequaat te operationaliseren.

Zo omvat de categorie 'social benefits' in figuur 2.8, een staafdiagram over de uitgaven van de publieke sector, enkel programma's die direct door de overheid worden uitgevoerd. Het gaat hier om uitkeringen die vallen onder wat de auteurs definiëren als de 'legal definition' van de publieke sector. De geoperationaliseerde variabele omvat dus niet de uitgaven die bijvoorbeeld worden veroorzaakt door uitkeringen uitbetaald door pensioenfondsen. De 'verassend lage' uitgaven op het vlak van sociale zekerheid in Nederland, die de auteurs menen vast te stellen, zijn dus niet zozeer een gevolg van het feit dat Nederland momenteel in vergelijking met een aantal andere Europese landen relatief minder ouderen telt. Ze zijn ook niet in de eerste plaats te wijten aan het feit dat de werkgevers sinds 1996 in geval van ziekte van hun werknemers verplicht werden om de betaling van het loon voort te zetten. Dit had tot gevolg dat het moeilijk werd de ziektekosten te kwantificeren, en dat ze buiten het publiek domein kwamen te vallen zoals het hier is geoperationaliseerd. Ze zijn vooral te wijten aan het buiten beschouwing laten van de kosten van pensioenfondsen. Toch zou het veel logischer zijn geweest om de uitgaven van die instellingen ook bij de uitgaven van de Nederlandse publieke sector

te rekenen – zeker als men uitgaat van een ‘functionele’ definitie van die sector. De Nederlandse overheid zorgt er immers via het algemeen verbindend verklaren van CAO’s voor dat 90 procent van alle werknemers lid is van een pensioenfonds.

De hele studie lijdt, ondanks de vooropgestelde ambities, onder het ontbreken van dergelijke institutionele details. Dit heeft tot gevolg dat het merendeel van de gepresenteerde cijfers en feiten uiteindelijk betrekkelijk weinig analytische waarde heeft. Nu, dat kan ook anders. Het statistisch bureau van de Europese Unie bijvoorbeeld, houdt wel rekening met de uitgaven van pensioenfondsen, en raamt de pensioenuitgaven in Nederland voor het jaar 2002 op 9,5 procent van het Bruto Binnenlands Product, terwijl het gemiddelde voor de 15 EU-lidstaten op 10,9 procent werd geschat. In de SCP-studie is er sprake van respectievelijk 6 en 10 procent. Het is dan ook veel minder verwonderlijk dat de inkomensongelijkheid en de armoede in Nederland zo laag zijn ondanks de relatief “erg lage sociale uitgaven”. Dit alles zien de auteurs ten onrechte als een soort indicator van de efficiëntie van de Nederlandse publieke sector. Die zou immers in staat zijn om een geringe ongelijkheid en weinig armoede te combineren met lage sociale uitgaven. Bij nader inzien besteedt Nederland echter helemaal niet zo weinig aan sociale zekerheid. Het ligt qua uitgaven eerder in de middenmoot of zelfs een stuk erboven (en dit ondanks het feit dat de Nederlandse bevolking relatief jong is).

Het paradoxale is dan ook dat de auteurs in het afsluitende hoofdstuk zelf wijzen op dit soort onvolkomenheden. Dit doen ze echter niet voor hun eigen studie, maar wel in hun kritische discussie van andere gelijksoortige

studies. Zo verwijten ze dat een onderzoek van de Europese Centrale Bank geen rekening hield met de manier waarop de (al dan niet gemandateerde) inzet van private middelen kan bijdragen tot de gemeten prestaties van de publieke sector. De SCP-studie begaat echter exact dezelfde “crucial mistake of relating public expenditure to integrated effect indicators” (p. 280); en zij gaat evenzeer voorbij aan de hoge (of wellicht zelfs hogere) kosten voor de economie en samenleving die een dergelijke inzet vaak tot gevolg heeft.

Om terug te komen op het voorbeeld van de pensioenen: uiteindelijk houdt op termijn de financiering van het Nederlandse pensioenstelsel een even hoge last in voor de economie en de bevolking, als dit het geval is in onze buurlanden. Maar daar waar die kosten hier te lande door het SCP voor eenderde als ‘privaat’ worden bestempeld (waardoor ze uit het kostenplaatje verdwijnen), lijkt het alsof het beperken van de armoede en de inkomensongelijkheid in het Belgische of het Duitse stelsel van sociale zekerheid veel zwaardere lasten voor economie en de samenleving tot gevolg heeft. De ‘betere’ prestatie van de Nederlandse sociale zekerheid die de auteurs menen waar te nemen is dan ook niet meer dan schone schijn. Het Nederlandse stelsel wordt door de auteurs ten onrechte impliciet als een ‘best practice’ naar voren geschoven.

Wellicht het interessantste hoofdstuk gaat over de gezondheidszorg. De auteurs van dit hoofdstuk slagen er door middel van clusterdiagrammen in om de 29 landen te groeperen op basis van hun institutionele gelijkwaardigheid. Dit levert veel meer inzichten dan het merendeel van het cijfermateriaal dat gepresenteerd wordt. In het beste geval

roepen die cijfers vragen op die verder zouden moeten worden onderzocht. Zo zou bijvoorbeeld het feit dat in Nederland het merendeel van artsen niet als huisarts of als specialist wordt geclassificeerd, erop kunnen wijzen dat ze zich niet met directe zorg bezighouden, maar met medische taken in het bureaucratisch apparaat (zoals bijvoorbeeld voor verzekeraars of reïntegratiebedrijven). Het is verwonderlijk dat in een studie over de prestaties van de publieke sector er eigenlijk geen aandacht wordt besteed aan administratiekosten. Op het vlak van sociale uitgaven zijn zulke gegevens voor de 25 lidstaten van de uitgebreide Europese Unie immers wel beschikbaar. Daaruit blijkt dat Nederland met een aandeel van 4,7 procent koploper is, daar waar het gemiddelde voor de 'oude' lidstaten slechts 3,3 procent is.

Hier en daar spreken de gepresenteerde cijfers elkaar ook tegen. Uit figuur 4.27 kan men bijvoorbeeld afleiden dat in het jaar 2000 de niet-Europese Angelsaksische landen gemiddeld drie keer zo veel uitgaven per patiënt per dag als de lidstaten van de Europese Unie, terwijl volgens figuur 4.26 geen van de individuele landen die tot de Angelsaksische groep behoren ook maar ergens in de buurt van dergelijke hoge uitgavenniveaus komen.

Hoewel het boek een overvloed aan statistische informatie bevat schiet het tekort als het gaat om het vergelijken van de kwaliteit van de openbare dienstverlening. Men leert ook erg weinig over het beleid dat aanleiding zou kunnen geven tot geobserveerde verschillen. Het is het dus nauwelijks mogelijk om te komen tot het identificeren van 'best practices'.

De studie lijkt ook te lijden onder het feit dat ze in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd uitgevoerd,

waardoor er, tussen de lijnen door, een licht propagandistisch toontje doorklinkt dat het Nederlandse beleid als toonaangevend voorstelt. Zowel in de cijfers die worden gepresenteerd, als in de analyse van dit cijfermateriaal wordt Nederland daarom regelmatig in een beter daglicht geplaatst dan uit andere internationaal vergelijkende studies blijkt.

Wellicht hebben de auteurs een onmogelijke taak op zich genomen. In het zesde hoofdstuk citeren ze zelf het werk van Richard Musgrave om te wijzen op de moeilijkheden waarmee men wordt geconfronteerd bij het meten van de prestaties van de publieke sector: "there are no objective indicators of efficiency and effectiveness of public administration. Because the whole nation takes advantage of services produced by public administration, they can be classified as social goods: consumption is non-rival and nobody can be excluded from consumption" (p. 256). Wat overblijft zijn naast moeilijk te vergelijken input- en outputstatistieken wat sporadisch gepresenteerde resultaten van enquêtes over de tevredenheid van burgers met de openbare dienstverlening van hun land. Daarbij komen soms weliswaar verrassende resultaten tevoorschijn: zo blijkt de Duitse bevolking even weinig vertrouwen te hebben in hun nationale gezondheidsstelsel als inwoners van Slowakije. Dat zegt wellicht meer over de verwachtingspatronen van de bevolking in die landen dan over de prestaties van de lokale publieke sector.

European social statistics social protection expenditure and receipts. Data 1994-2004 Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

Johan De Deken

Ontvangen publicaties Mens & Maatschappij 2005-3

- Becker, Jos, *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie 1970-2002*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2005, ISBN 90 3770 157 4
- Dam, C.L. van, P.E. Wiebes, *Aandacht voor welzijn: inhoud, omvang en betekenis van de welzijnsector*, Sociaal en Cultureel Planbureau en NIZW, Den Haag 2005, ISBN 90 3770 204 x
- Hart, Joep de, *Landelijk verenigd: grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2005, ISBN 90 3770 126 4
- Hoefnagel, Teun, *Tussen traditie en emancipatie*, Uitgeverij Eburon, Delft 2005, ISBN 90 5972 069 5
- Koster, Ferry, *For the time being: accounting for inconclusive findings concerning the effects of temporary employment relationships on solidary behavior of employees*, Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 2005
- Kuhry, B., *Maten voor gemeenten 2005*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2005, ISBN 90 377 0224 4
- Laan Bouma-Doff, W. van der, *De buurt als belemmering?* Van Gorkum Uitgeverij, Assen 2005, ISBN 90 232 4137 1
- Philips, Carlijne, *Vakantiegemeenschappen: kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar gelegenheid en refreshergemeenschap tijdens de vakantie*, Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen Groningen 2005, ISBN 90 9019 025 2
- RMO Advies 33: Mogen ouderen ook meedoen*, RMO, Den Haag 2005, ISBN 90 1210 768 7
- RMO Advies 34: Ouderen tellen mee*, RMO, Den Haag 2005, ISBN 90 1210 769 5
- RMO Advies 35: Eenheid, verscheidenheid en binding*, RMO, Den Haag 2005, ISBN 90 1210 844 6
- Stoop, Ineke A.L., *The Hunt for the Last Respondent*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2005, ISBN 90 377 0215 5
- Wolters, Willem, De Graaf, Nan Dirk, *Maatschappelijk probleem*, Boom Onderwijs, Amsterdam 2005, ISBN 90 5352 995 0
- Zeijl, Elke, M. Crone, K. Wiefferink, S. Keuzenkamp en Menno Reijneveld, *Kinderen in Nederland*, Sociaal en Cultureel Planbureau en TNO, Den Haag 2005, ISBN 90 3770 209 0
- Zwemer, J.P. (red.), *Zeeland 1950-1965*, Den Boer/De Ruiter, Vlissingen 2005, ISBN 90 7457 656 7