

HEROVERWEGING 1985

*Demografische veranderingen
en de ontwikkeling van de
collectieve sector.*

Deelrapport nr. 82



AANDACHTSPUNTEN

1. DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN EN DE BEHEERSING VAN
COLLECTIEVE UITGAVEN

1.1. Inleiding	1
1.2. Voorziene demografische ontwikkelingen	4
1.3. De betekenis van demografische veranderingen voor collectieve uitgaven	8
1.4. Nederland in internationaal perspectief	15
1.5. Onzekerheden	18
1.6. De betekenis van economische groei	19
1.6.1. Financieringsaspecten van de AOW	24
1.7. Heroverweging van de aanbodzijde: het vraagstuk en de aanpak samengevat	27

2. VOORWAARDEN EN MOGELIJKHEDEN VAN AANPASSING VAN
UITGAVEN

2.1. Inleiding	33
2.2. De ramingen tegen de achtergrond van ontwikkelingen in het recente verleden	34
2.2.1. Sociale Zekerheid	34
2.2.2. Onderwijs	38
2.2.3. Gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn	44
2.2.4. Justitie	48
2.2.5. Volkshuisvesting	50
2.3. Demografische ramingen in het licht van de financiële meerjarenramingen	56
2.4. Mogelijkheden van aanpassing van uitgaven	61
2.4.1. Sociale Zekerheid	61
2.4.2. Onderwijs	62
2.4.3. Gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn	63
2.4.4. Justitie	64
2.4.5. Volkshuisvesting	66
2.4.6. Samenvattende conclusies	67

3. BESPARINGSMOGELIJKHEDEN TEN OPZICHTE VAN DE DEMOGRAFISCHE RAMINGEN

3.1. Inleiding	69
3.2. Sociale zekerheid	71
3.2.1. AOW	71
3.2.2. AAW/WAO	74
3.2.3. ABW voor gescheiden personen	75
3.2.4. Overige sociale zekerheidsregelingen	76
3.2.5. Samenvatting	77
3.3. Onderwijs	79
3.3.1. Doorwerking van middellange termijn-beleid	79
3.3.2. Aanbod en bedrijfsvoering	80
3.3.3. Vraag en profijtgedachte	81
3.3.4. Samenvatting	83
3.4. Gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn	84
3.4.1. Voorwaarden voor substitutie	84
3.4.2. Normering in de intramurale sector	86
3.4.3. Substitutie	89
3.4.4. Technische alternatieven voor verdergaande financiële aanpassingen	92
3.4.5. Verdergaande alternatieven aan de vraagzijde	92
3.4.6. Verdergaande alternatieven aan de aanbodzijde	94
3.4.7. Samenvatting	96
3.5. Justitie	96
3.6. Volkshuisvesting	98
3.7. Samenvattende conclusies	98

4. BESTUURLIJKE EN PROCEDURELE VRAAGSTUKKEN

4.1. Inleiding	101
4.2. Informatievoorziening	102
4.2.1. Meerjarenramingen	102
4.2.2. Financiële Nota Sociale Zekerheid	103
4.2.3. Financieel Overzicht Gezondheidszorg en Maatschappelijk Welzijn	104
4.2.4. Planvorming Kwartaire Sector	104
4.2.5. Overige informatievoorziening	105
4.3. Evaluatie	106
4.4. Voorstellen	107

VOETNOTEN	109
-----------	-----

BIJLAGEN

I. Taakopdracht	115
II. Overzicht van de onderzochte beleidsterreinen	117
III. Samenstelling van de werkgroep	118

AANDACHTSPUNTEN

1. Van demografische veranderingen kan op middellange en lange termijn een aanmerkelijke invloed uitgaan op het beroep op (geheel of gedeeltelijk) door de overheid en sociale fondsen bekostigde voorzieningen.

Het is in dit licht wenselijk dat de regering zich periodiek, in het kader van de afwegingen voor de middellange termijn, rekenschap geeft van die invloeden en in de budgettaire besluitvorming op hoofdlijnen de vraag betreft hoe zodanig op de gestaag veranderende samenstelling van de bevolking kan worden geanticipeerd dat een zich daarmee evenwichtig verhoudende ontwikkeling van de collectieve sector kan worden gerealiseerd.

2. De werkgroep onderkent dat stelselmatig inzicht in de betekenis van demografische ontwikkelingen voor de collectieve sector successievelijk vereist
 - dat onderling afgestemde prognoses worden vervaardigd van de bevolkingsomvang, de samenstelling van de bevolking naar leeftijd, de aantallen en samenstelling van huishoudens en de geografische spreiding van bevolkingscategorieën;
 - dat op basis van deze ramingen en met een zekere regelmaat beleidsneutrale vooruitberekeningen worden gemaakt van de ontwikkeling van het gebruik van demografisch gevoelige overheidsvoorzieningen, zowel in de sfeer van de overheidsbestedingen als met betrekking tot de overdrachtsuitgaven;
 - dat dergelijke beleidsneutrale ramingen worden geconfronteerd met feitelijke ontwikkelingen en voorgenomen beleid.

Zij bepleit in dit licht

- dat geharmoniseerde ramingen van voor de collectieve sector relevante demografische ontwikkelingen vierjaarlijks op basis van CBS-prognoses door de Planbureau's worden samengesteld;
- dat de Planbureau's op grond daarvan, eveneens vierjaarlijks, beleidsneutrale vooruitberekeningen vervaardigen van de met demografische veranderingen samenhangende ontwikkelingen van het gebruik van door de overheid (mede) bekostigde voorzieningen en uitkeringen;
- dat besluitvorming voor de middellange termijn wordt voorbereid met een vierjaarlijkse interdepartementale overzichtsnotitie. Daarin

dient verslag te worden gedaan van de wijze waarop demografische veranderingen in het recente verleden hun weerslag hebben gevonden in de volume-ontwikkeling van collectieve uitgavenprogramma's en moet de betekenis van de in dit opzicht voorziene veranderingen voor komend middellange termijn-beleid worden neergelegd.

De bedoelde overzichtsnotitie dient in beginsel alle omvangrijke, demografisch gevoelige uitgavencategorieën, in de sfeer van bestedingen én overdrachten, te omvatten, zal gebaseerd moeten zijn op objectieve ramingen en moet met de kabinetsformatie beschikbaar zijn.

3. De kabinetsformatie is het scharnierpunt in de besluitvorming voor de middellange termijn. De werkgroep beveelt derhalve aan in dit kader te verwoorden hoe en in welke mate met de uitgezette beleidslijnen wordt geanticipeerd op de onderscheiden invloed van demografische veranderingen op de diverse uitgavencategorieën.
4. De werkgroep onderkent dat de invloed van de te voorziene demografische ontwikkelingen op de diverse beleidsterreinen zeer verschillend en bovendien ongelijktijdig is, maar per saldo tot een gestaag toenemend beroep op collectieve voorzieningen zal kunnen leiden. Zij tekent daarbij aan dat de vraag in hoeverre met dit toenemende beroep daadwerkelijk een reële toename van collectieve uitgaven - of een verandering van de uitgavenquote - kan worden voorzien, beantwoording verdient in een context die ook de betekenis van economische groei tot uitdrukking brengt.

De per beleidsterrein verschillende invloed van demografische veranderingen maakt dat er vooral een herschikkingsvraagstuk ontstaat, dat eisen stelt aan veranderingen in de samenstelling van de collectieve uitgaven. De ongelijktijdigheid van die invloeden maakt dat het herschikkingsvraagstuk juist nu en in nabije toekomst actueel is.

De werkgroep meent dat het van belang is om besparingen die uit een demografisch afnemend beroep (door 'ontgroening') voortvloeien in de nabije toekomst daadwerkelijk te realiseren, teneinde de invloed van de toenemende vergrijzing op wat langere duur ook daarmee te kunnen mitigeren.

Daarbij wijst zij erop dat er een belangrijk aandachtspunt ligt in het waar mogelijk verhinderen of beperken van reële kostenstijgingen per gebruiker in sectoren die met een afnemend gebruik geconfronteerd zullen worden.

5. Het is bovendien belangrijk te onderkennen dat in sectoren die met een uit demografische hoofde toenemend beroep op voorzieningen geconfronteerd zullen kunnen worden (zoals volksgezondheid, maatschappelijk welzijn en onderdelen van de sociale zekerheid), belangrijke kostenmitigerende mogelijkheden aanwezig zijn, waarbij vooral zij gewezen op substitutiemogelijkheden.

Deze substitutiemogelijkheden, dat wil zeggen herschikkingen binnen onderling samenhangende sectoren, kunnen de voorwaarden scheppen om een toenemend beroep op te vangen met een beheerste kostenontwikkeling en handhaving van het bereik van overheidszorg.

De werkgroep doet de aanbeveling de geïnventariseerde mogelijkheden in deze sfeer ten volle te benutten.

6. De werkgroep heeft kunnen constateren dat de financiële meerjarenramingen gekenmerkt zijn door een mindere flexibiliteit, een mindere mate van herschikking, dan op grond van de (geïsoleerde) invloed van demografische veranderingen vereist zou zijn om een zich in de komende jaren wijzigend beroep op de beschouwende voorzieningen te kunnen verwerken. De meerjarenramingen lijken de demografische herschikkingsproblematiek daarmee te onderschatten.

Hoewel de werkgroep onderkent dat de financiële meerjarenramingen in belangrijke mate zijn gebaseerd op afspraken, stelt zij vast dat de daaraan ten grondslag liggende afwegingen gebaat zijn bij geobjectiverde informatie als die met betrekking tot de demografische problematiek.

De werkgroep doet de aanbeveling vooruitberekeningen van de demografische invloed op uitgavencategorieën - zoals tot uitdrukking komend in de onder 2 bedoelde interdepartementale overzichtsnotitie - te betrekken bij afspraken over en de opstelling van de financiële meerjarenramingen.

7. De werkgroep heeft mogelijkheden geïnventariseerd om, binnen een gegeven financieel kader, tot besparingen te komen.

Die besparingen zijn gezocht op beleidsterreinen die met behulp van pragmatische criteria en op basis van ruwe inzichten zijn geselecteerd. Daarmee is niet gezegd dat de betekenis van demografische veranderingen of de doorwerking daarvan daadwerkelijk tot de hier beschouwde terreinen beperkt is, noch dat het vraagstuk per sé in specifieke sectoren zou dienen te worden opgelost.

Integendeel, de werkgroep onderkent dat het onderhavige vraagstuk een brede betekenis heeft en een integrale benadering vraagt. Zij is daarbij van oordeel dat niet uit de aard van het vraagstuk voortvloeit dat een financiële problematiek die in omstandigheden mede het gevolg zou kunnen zijn van demografische ontwikkelingen uitsluitend in de bij uitstek demografisch gevoelige sectoren zou dienen te worden opgevangen.

8. Het verdient aanbeveling systematischer dan tot dusverre geschiedt, aan de Staten-Generaal informatie te bieden over de gestage invloed van demografische veranderingen op de rijks- en sociale verzekeringsuitgaven en de wijze waarop de regering daarop in haar besluitvorming heeft gereageerd. Daarvan kan op hoofdlijnen periodiek in de Miljoenennota en meer in het bijzonder - desgewenst jaarlijks - in (inter)-departementale beleidsnota's, zoals FOGM, Financiële Nota Sociale Zekerheid en Memories van Toelichting bij de begrotingshoofdstukken, verslag worden gedaan.
9. Teneinde te bereiken dat het vraagstuk van de doorwerking van demografische ontwikkelingen op de collectieve sector geleidelijk des te scherper in beeld kan worden gebracht en om afweging en besluitvorming ook in de toekomst des te beter mogelijk te maken, verdient het aanbeveling de mogelijke invloed van demografische veranderingen (daarbij inbegrepen die naar huishoudensaantallen en qua geografische spreiding) nader te doen onderzoeken.

In dit verband beveelt de werkgroep aan de maatstaven (indicatoren) waarin de betekenis van demografische ontwikkelingen voor het gebruik van voorzieningen worden gemeten op korte termijn in onderling overleg tussen departementen en het Sociaal en Cultureel Planbureau waar nodig en mogelijk te doen verbeteren.

Hoofdstuk 1: DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN EN DE BEHEERSING VAN COLLECTIEVE UITGAVEN

1.1 Inleiding

Demografische veranderingen voltrekken zich langzaam, maar gestaag. Het gaat om een zeer geleidelijk proces, dat zich - als dat al het geval is - maar moeizaam laat bijsturen of ombuigen.

Indien de prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek worden bewaarheid¹⁾, staat Nederland een in zijn jongste geschiedenis ongekende ontwikkeling van demografische verhoudingen te wachten. Terwijl de Nederlandse bevolking in de loop van deze eeuw gestaag in omvang is toegenomen - van 5 miljoen hoofden rond 1900 tot circa 14,5 miljoen thans - voorzien de huidige prognoses dat over een jaar of twintig een ontwikkeling zal zijn ingetreden waarbij de bevolkingsomvang niet langer toeneemt, maar - mogelijk aanzienlijk - zal terugvallen.

In de loop van dat voorziene proces zal de leeftijdsopbouw van de bevolking aanmerkelijk veranderen. De bevolking zal 'ontgroenen' en in steeds sterkere mate 'vergrijzen'. De prognoses rekenen bovendien met een verdergaande 'verzelfstandiging' van de bevolking, die tot uitdrukking komt in de ontwikkeling van de bevolking naar burgerlijke staat, voortvloeiend uit de frequentie van huwelijksluiting en echtscheiding, en de grootte en samenstelling van huishoudens: factoren die onlosmakelijk samenhangen met en mede moeten worden gerangschikt onder demografische ontwikkelingen in algemene zin.

Hoewel prognoses - ook demografische prognoses - met onzekerheden omgeven zijn, dient men de thans bestaande vooruitzichten serieus te nemen. Indien zij bewaarheid worden, zal op den duur een reeks van sociaal-economische en sociaal-culturele vraagstukken ontstaan die binnen de Nederlandse verhoudingen nieuw zijn. Eén van de belangrijkste vraagstukken is ongetwijfeld dat van de geleidelijke, maar mogelijk ingrijpende veranderingen die zich zullen voordoen in het patroon van behoeften en voorkeuren onder de bevolking, als gevolg van een zich wijzigende leeftijdsopbouw, maar ook door veranderingen naar burgerlijke staat en huishoudensaantallen en -samenstelling. Een vraagstuk dat als zodanig met nadruk door de regering is onderkend²⁾ en zijn uitwerking niet zal missen op de in de toekomst mogelijk vereiste voortbrenging van goederen en diensten in de markt- én in de collectieve sector. Daarmee is een tweeledig beleidsvraagstuk gegeven.

Ten eerste is er de vraag in hoeverre op de vooruitberekende bevolkingsontwikkeling een **corrigerend** beleid gewenst en mogelijk is. Op dit vraagstuk zal hier niet verder worden ingegaan, maar opgemerkt zij dat de bestuurbaarheid van demografische processen, die hecht verankerd liggen in normen en waarden, gering is. Onder erkenning van dat gegeven, is door de regering nochtans het standpunt ingenomen dat een stationaire bevolking uit een oogpunt van welvaartsontwikkeling en ruimtegebruik in Nederland nastrevenswaardig is³).

Ten tweede is de vraag relevant in hoeverre een **accomoderend** economisch en budgettair beleid vereist en mogelijk is, dat aan de zich door demografische veranderingen wijzigende voorkeuren en behoeften tegemoet kan komen, overigens onder afweging tegen de daarbij behorende kosten. Dit vraagstuk is à fortiori van betekenis voor de inrichting van door de overheid gefinancierde voorzieningen, waar bijsturing geen automatisme is, maar expliciet en afgewogen beleid vraagt.

De vraag naar de invloed van demografische ontwikkelingen over middellange en langere termijn op de behoefte aan thans door de overheid en sociale verzekeringen bekostigde voorzieningen is veelomvattend en complex. Hoe demografische omstandigheden en veranderingen ook precies hun uitwerking hebben op de bonte verzameling collectief bekostigde voorzieningen, duidelijk is dat het vraagstuk vele beleidsterreinen in onderscheiden mate, op eigen wijze en langs verschillende tijdspaden raakt⁴). Daarmee ontstaat een beleidsvraagstuk dat om een, vanuit departementaal oogpunt, grensoverschrijdende en integrale benadering vraagt. Dat vraagstuk in kaart te brengen en de mogelijkheden van beleid daarbinnen aan te geven, is de hoofdtaak van de voor dit rapport verantwoordelijke werkgroep.

Dit rapport neemt de demografische ontwikkelingen conform de huidige prognoses als gegeven en tracht een beoordeling te geven van de invloed die daarvan op middellange en lange termijn kan uitgaan op de vraag naar c.q. de behoefte aan thans door de overheid en sociale fondsen bekostigde voorzieningen. Tegen die achtergrond en binnen het kader van de opdracht aan de werkgroep⁵) wordt bovendien een schets gegeven van de - onderling samenhangende - mogelijkheden die er zijn om in het licht van een gestaag veranderende omvang en samenstelling van de bevolking een zich daarmee evenwichtig verhoudende ontwikkeling van de collectieve sector mogelijk te maken.

Aanpak

Hoofdstuk 1 is als volgt opgebouwd. Allereerst (in par. 1.2) wordt een korte schets gegeven van de nu voorziene demografische ontwikkelingen.

Dan wordt (in par. 1.3) nader ingegaan op de betekenis van die demografische ontwikkeling voor de ontwikkeling van collectieve uitgaven. Onder aansluiting bij een door het Sociaal en Cultureel Planbureau ontwikkelde methodiek kan een beeld worden geschetst van de **geïsoleerde invloed** van demografische ontwikkelingen op het volume van de vraag naar collectieve voorzieningen (tabel 3).

In de paragrafen 1.4, 1.5 en 1.6 wordt nader ingegaan op vraagstukken die het beeld van de betekenis van toekomstige demografische ontwikkelingen kunnen nuanceren. Paragraaf 1.4 plaatst de voorziene ontwikkelingen in internationaal vergelijkend perspectief. Paragraaf 1.5 is gewijd aan de onzekerheden die de vooruitberekeningen omgeven.

Eén van de taken van de werkgroep is een beeld te schetsen van de primaire consequenties van demografische ontwikkelingen voor de omvang en de samenstelling van collectieve uitgaven, abstraherend van economische groei en andere sociaal-economische ontwikkelingen. Deze methode heeft duidelijke voordelen, omdat zij de problematiek die voortvloeit uit een gestaag proces van weinig te beïnvloeden ontwikkelingen in alle scherpste naar voren kan brengen. Dit neemt echter geenszins weg dat economische ontwikkelingen van wezenlijke invloed zijn op de collectieve uitgavenquote. Daarom wijst de werkgroep er reeds op deze plaats met nadruk op dat de met behulp van de hier gehanteerde methode te onderkennen uitgavengroei die zou voortvloeien uit de invloed van demografische ontwikkelingen in een ander licht komt te staan indien met een voortgaande economische groei rekening wordt gehouden.

Ook de omvang van op basis van de hier gehanteerde vooruitberekeningen, conform de taakopdracht, te formuleren taakstellingen kan daarom niet worden verabsoluteerd, maar dient vooral als kader voor het aangeven van beheersingsmogelijkheden om een stijging van collectieve uitgaven het hoofd te kunnen bieden. De keuze voor een al of niet honoreren (en de mate waarin) van de gevolgen van demografische ontwikkelingen per veld van overheidszorg is vanzelfsprekend een politieke keuze. Dit rapport beoogt, conform de opdracht, een kader te bieden om die keuzes te kunnen maken en - uiteenlopende - varianten aan te reiken waarlangs beheersing van uitgavenontwikkelingen mogelijk wordt.

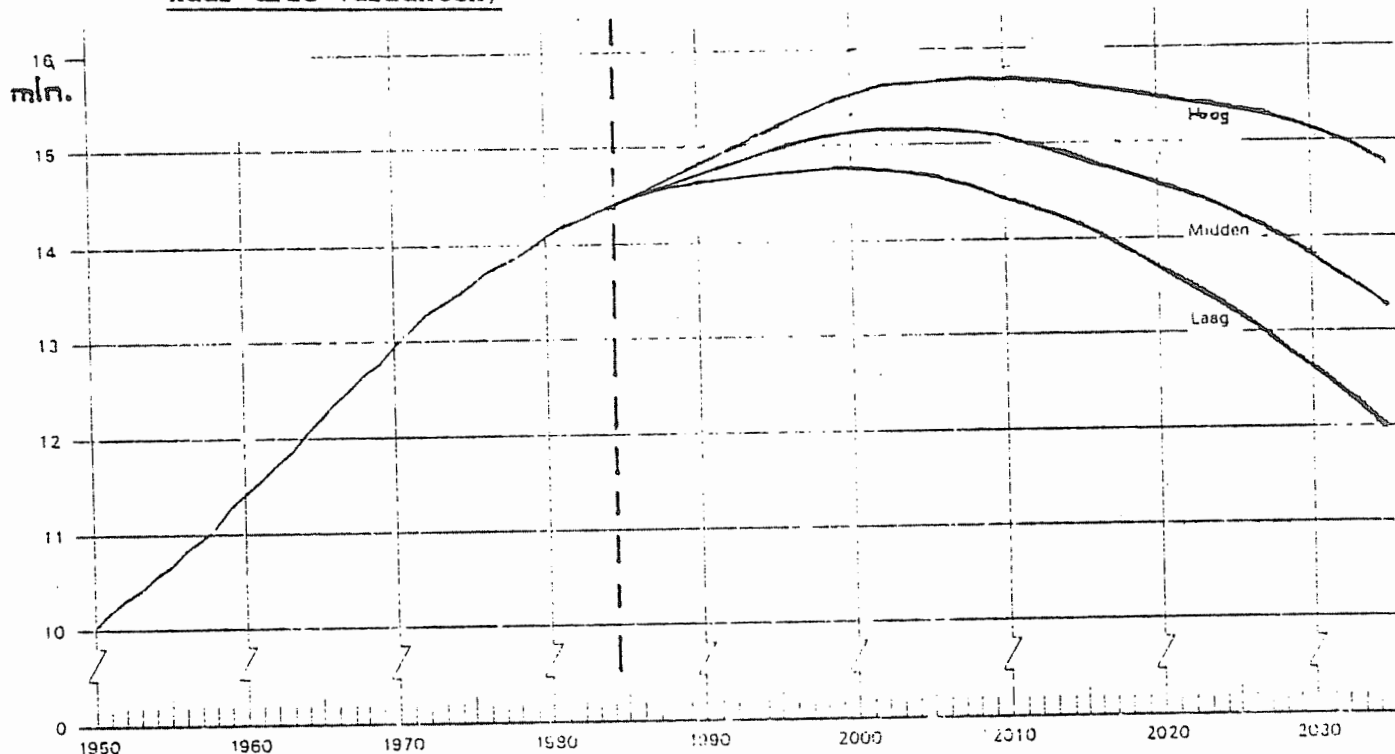
In dit licht hecht de werkgroep ook aan een schets van het beeld van de mogelijke interactie tussen economische en demografische ontwikkelingen op langere termijn, voor zover van onmiddellijke betekenis voor het vraagstuk van de ontwikkeling van de collectieve sector. Dit beeld wordt geschetst in paragraaf 1.6.

Het vraagstuk dat in het kader van de taakopdracht op tafel ligt en de aanpak die structuur geeft aan de hoofdstukken 2 en 3 wordt tenslotte in paragraaf 1.7 samengevat.

1.2. Voorziene demografische ontwikkelingen

Het CBS voorziet dat Nederland in het jaar 2000 tussen de 14,8 en 15,5 miljoen inwoners zal tellen. De komende vijftien jaar moet dus nog met enige toename van de bevolking worden gerekend. Voor wat betreft de decennia na de eeuwwisseling voorzien de huidige prognoses een bevolkingsomvang die weer zal terugvallen tot 12,7 à 15,2 miljoen hoofden in 2030. Figuur 1 geeft de lage, midden- en hoge variant van de prognose.

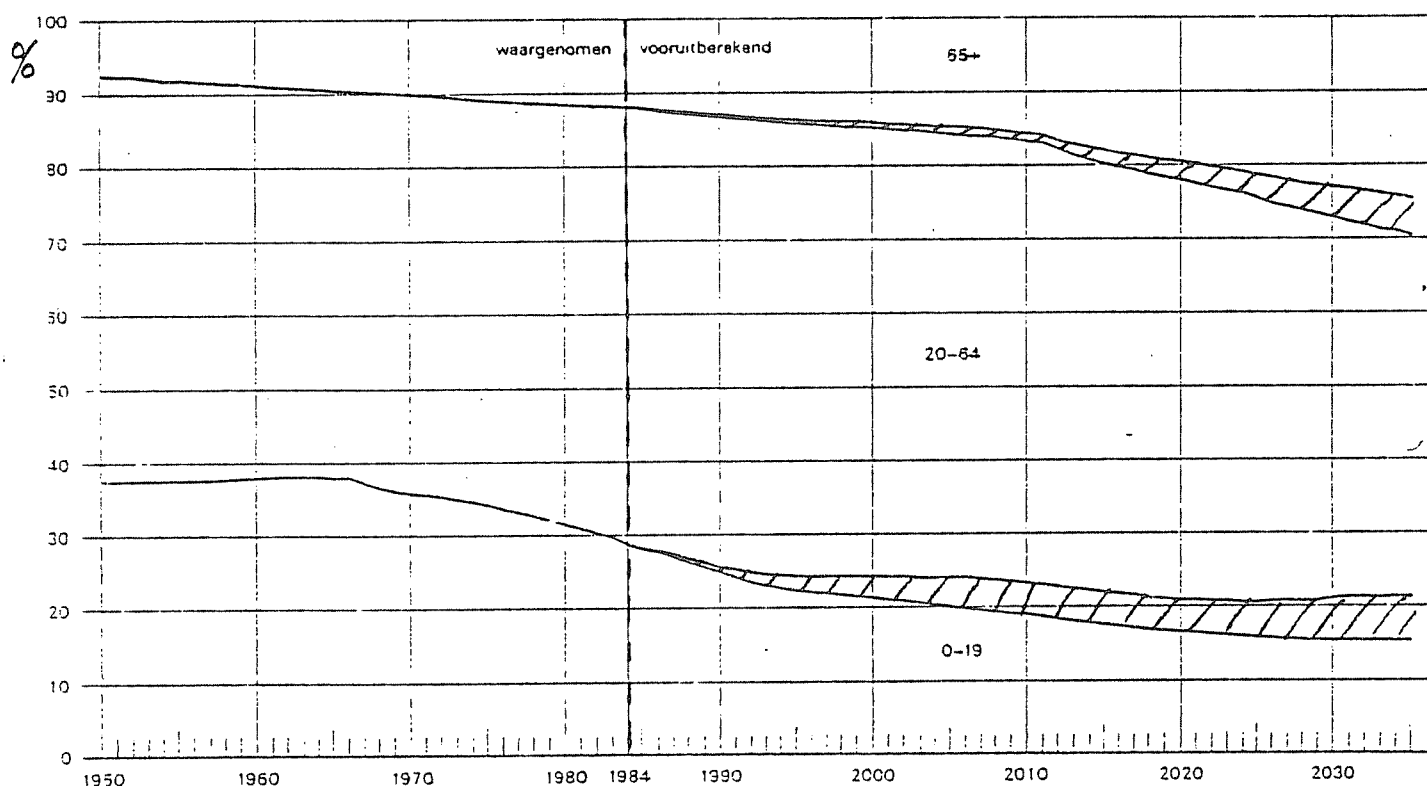
Figuur 1. De ontwikkeling van de bevolkingsomvang (Prognose 1984 naar drie varianten)



Bron: CBS

Tegelijk zal zich binnen de samenstelling van de bevolking naar leeftijdsgroepen een proces van 'ontgroening' (een relatieve vermindering van het aantal jongeren) voordoen, vooral vóór het jaar 2000, en een zich in de éénnentwintigste eeuw sterk versnellend proces van vergrijzing. Figuur 2 geeft een indruk van de mate waarin ontgroening en vergrijzing zich zullen voltrekken. Daaruit blijkt ook dat de omvang van de beroepsgeschikte bevolking (20-64 jaar) na de eeuwwisseling terugloopt: hetgeen bij de gelijktijdige vergrijzing maakt dat de verhouding tussen het aantal inactieven (0-19 en 65+) en potentieel actieven (20-64) dan zal toenemen⁶).

Figuur 2. De ontwikkeling van de bevolking naar leeftijdsgroep



Bron: CBS

*) Het gearceerde gedeelte geeft de bandbreedte weer tussen de hoge en de lage variant van de prognose.

De zich geleidelijk verbredende 'ontgroening' en de toenemende vergrijzing van de bevolking komen nog duidelijker tot uitdrukking in tabel 1.

Tabel 1. De bevolkingsontwikkeling naar leeftijd; gemiddelde jaarlijkse mutatie x 1.000 personen (Prognose 1984; midden-variant)

	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2030
0-19	-23	-72	-25	-27	-32
20-44	+85	+77	-36	-72	-44
45-64	+21	+28	+76	+66	-34
65-79	+21	+18	+18	+16	+38
80+	+ 9	+12	+ 9	+10	+12
Totaal	+113	+63	+42	- 7	-59

Bron: CBS

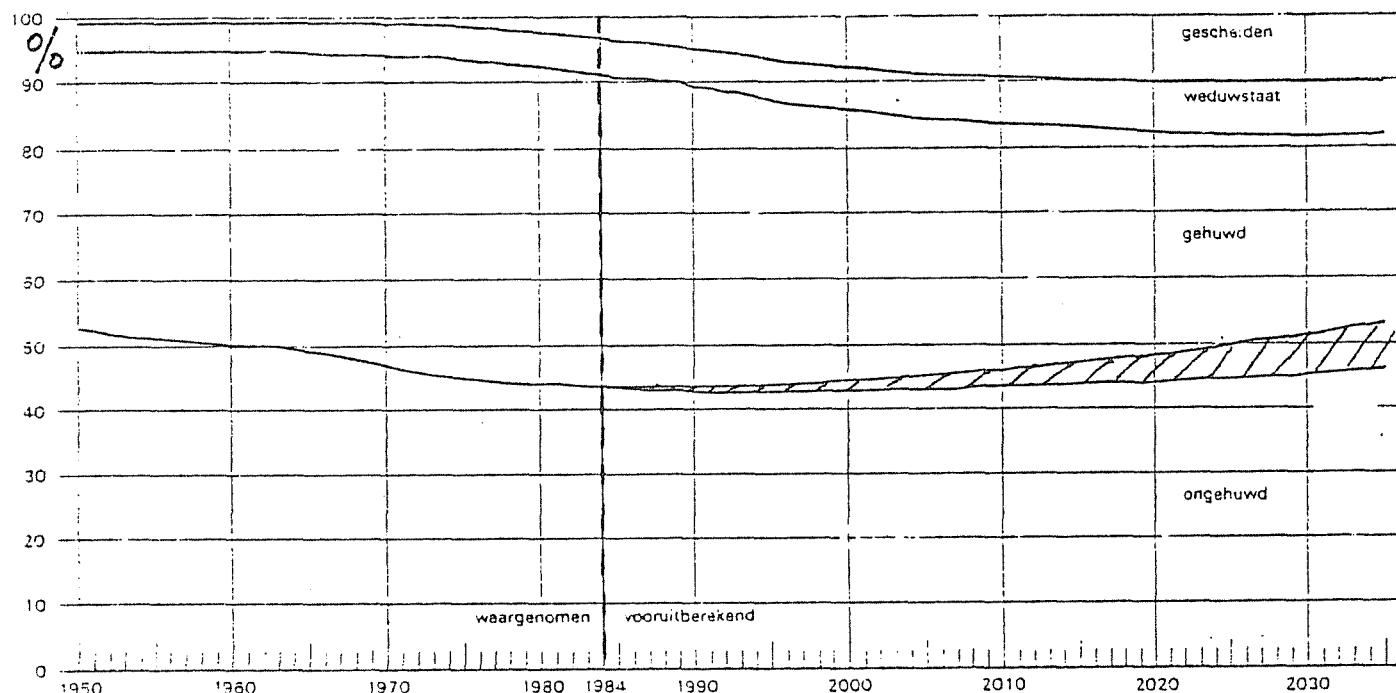
De afname van het aantal jeugdigen (0-19 jaar) is met een gemiddeld aantal van 72.000 per jaar over de periode 1980-1990 vooral in die tijdspanne fors. Deze ontwikkeling zet zich na 1990 wel enigszins gematigder, maar systematisch door. Na 1990 neemt ook het aantal 20-44 jarigen in omvang af en na 2010 ook het aantal 45-64 jarigen, zodat het begrip 'ontgroening' dan al nauwelijks meer op zijn plaats is en de facto een afnemende bevolking bij sterke vergrijzing resulteert.

Met het bovengeschetste proces hangt de door het CBS voorziene toenemende 'verzelfstandiging' van de bevolking nauw samen. De prognose veronderstelt een vermindering van de kans om ooit te huwen en een toename van de kans van gehuwden op echtscheiding (van 21 tot 35 procent). Het aantal gehuwden en het aandeel daarvan in de totale bevolking zal daarmee sterk teruglopen. Een en ander is weergegeven in figuur 3.

Met deze ontwikkeling ligt het in de lijn der verwachtingen dat ook het aantal huishoudens zal toenemen. De prognose is dat het aantal afzonderlijke huishoudens tussen 1985 en 2000 met 18 procent zal toenemen. Overigens zij opgemerkt dat de huishoudensvorming mede afhankelijk is van de algehele economische ontwikkeling en vooral van het gemiddelde inkomen per inkomenstrekker.

Tabel 2 geeft een indruk van de mate waarin de nu gesignaleerde veranderingen zich volgens de prognose zullen voordoen.

Figuur 3. De ontwikkeling van de bevolking naar burgerlijke staat
(procentuele aandelen; Prognose 1984)*)



Bron: CBS

*) Het gearceerde gedeelte geeft de bandbreedte weer tussen de hoge en de lage variant. Vanwege de geringe verschillen tussen de varianten met betrekking tot gescheidenen en weduwstaat is wat dit betreft alleen de lage variant getekend.

Tabel 2. Kerngegevens demografische prognose (middenvariant)

	x 1.000 in 1985	indexcijfers		
		1985	2000	2030
Bevolking	14.454	100	105	96
0-19	4.085	100	85	62
20-44	5.703	100	99	71
45-64	2.936	100	131	130
65-79	1.360	100	122	191
80+	370	100	143	235
Beroepsgeschikte bevolking (20-64)	8.639	100	110	91
gescheidenen	489	100	239	303
verweduwd	809	100	116	130
ongetrouwd	6.281	100	105	107
gehuwd	6.875	100	94	68
huishoudens	5.343	100	118	121

Bron: CBS; Ministerie van VROM.

De voorspelde ontgroening blijkt duidelijk uit de vermindering van het aantal 0-19 jarigen, met 15 procent over de periode 1985-2000 en met bijna 40 procent over 1985-2030. De vergrijzing komt tot uitdrukking in de aanvankelijke toename van het aantal 45-64 jarigen en van het aantal 65⁺-ers. Van deze laatste categorie neemt het aantal mensen ouder dan 80 jaar nog sneller toe ('dubbele vergrijzing').

De beroepsgeschikte bevolking, ruwweg gedefinieerd als de leeftijdsgroep 20-64 jaar, neemt vooralsnog toe en in de loop van de ééntenwintigste eeuw af.

Volgens de prognose loopt het aantal gehuwden tot 2030 met circa een derde terug. Het aantal gescheidenen verdriedubbelt en geconstateerd moet worden dat de sterke stijging van het aantal echtscheidingen al in de eerstkomende jaren wordt verwacht.

'Ontgroening', 'vergrijzing' en 'verzelfstandiging' zijn de trefwoorden die het in tabel 2 geschetste beeld typeren.

1.3. De betekenis van demografische veranderingen voor collectieve uitgaven

De betekenis van demografische ontwikkelingen voor de collectieve sector doet zich langs verschillende wegen gelden.

In de eerste plaats zal zij van invloed zijn op de vraag naar collectieve voorzieningen en zal zij ten aanzien van de verschillende voorzieningen binnen de collectieve sector nieuwe schaarsteverhoudingen, nieuwe evenwichten of onevenwichtigheden doen ontstaan. De veranderende structuur van de Nederlandse bevolking zal immers in het algemeen de omvang en samenstelling van behoeften aan goederen en diensten niet onbeïnvloed laten. In de collectieve sector leggen demografische omstandigheden en ontwikkelingen soms heel direct de kring van gebruikers vast (bijvoorbeeld in de AOW of in het leerplichtig onderwijs), maar bovendien geldt in veel algemenere zin - en niet principieel anders - dat de bevolkingsontwikkeling de vraag beïnvloedt naarmate bepaalde leeftijdsgroepen systematisch intensiever dan andere van voorzieningen gebruik maken. Zo is ook in de gezondheidszorg de kring van verzekerden wettelijk vastgelegd en bovendien het verstrekkingspakket wettelijk geregeld (ZFW en AWBZ), terwijl verder sprake is van een nauw met de demografische ontwikkeling samenhangend beroep op voorzieningen.

De mate waarin deze invloed van demografische ontwikkelingen in de vraag naar en - in tweede instantie - in het aanbod van (geheel of

gedeeltelijk) door de overheid bekostigde voorzieningen en uitkeringen tot uitdrukking komt, ligt niet vast. Zo heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau erop gewezen (7) dat het gebruik van overheidsprogramma's in de jaren '70 in veruit de meeste gevallen aanzienlijk meer is toegenomen dan op grond van louter de demografische ontwikkeling mocht worden verwacht. Overigens zal in dit rapport nog worden gezien in hoeverre deze ontwikkeling zich ook in de jaren tachtig heeft voorgedaan (paragraaf 2.2); daar zal blijken dat in de meest recente jaren soms van omgekeerde relaties tussen de ontwikkeling van het gebruik en demografie sprake is geweest.

Dit gegeven nuanceert hoe dan ook de betekenis van demografische veranderingen voor de ontwikkeling van collectieve uitgaven. Daarbij moet worden onderkend dat naarmate de speelruimte voor een reële toename van het aanbod van overheidsvoorzieningen per hoofd van de gebruikers door een stringenter budgettair beleid kleiner wordt, de invloed van veranderingen in de hoeveelheid gebruikers op de omvang van overheidsprogramma's des te manifester kan worden. De wat verschoolen rol van demografische veranderingen in het verleden kan, met andere woorden, bij een beheerster budgettair beleid in de toekomst meer aan de oppervlakte komen. Normatief uitgangspunt in het kader van deze heroverweging is bovendien dat de gestage invloed van demografische ontwikkelingen op de vraag naar collectieve voorzieningen het **verdient** een belangrijker rol in de budgettaire besluitvorming te spelen.

In het onderhavige kader zal vooral aandacht worden besteed aan de demografische beïnvloeding van de vraag naar overheidsvoorzieningen, voor zover die rechtstreeks samenhangt met wijziging van de omvang van groepen van gebruikers. Het is niettemin goed op te merken dat daarmee niet een volledig beeld behoeft te zijn gegeven van de invloed van de 'demografie' op de ontwikkeling van de collectieve sector.

Een belangrijk gegeven, waarmee hier niet uitdrukkelijk wordt gerekend, is de invloed van de geografische **spreiding** van gebruikersgroepen. Gegeven normstellingen met betrekking tot het aanbod van voorzieningen, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, bejaardenhuizen en onderwijs, moet worden vastgesteld dat de geografische spreiding van leeftijdsgroepen onmiskenbaar van grote invloed kan zijn op de ontwikkeling van overheidsvoorzieningen die een - materieel of immaterieel - **infrastructureel** karakter hebben. Daarop zij - met name ten aanzien van het onderwijs en de gezondheidszorg - nog teruggekomen.

Een tweede gegeven is het feit dat voorkomend vraagoverschot met betrekking tot bepaalde voorzieningen en een daarop toegesneden distributie van schaars aanbod, vooral in de sfeer van gezondheidszorg en het maatschappelijk welzijn, kan leiden tot een stijging van het relatieve aandeel van oudere en relatief kostenintensieve leeftijdsgroepen binnen de groep gebruikers. Zo kan uit hoofde van de 'dubbele vergrijzing' (80⁺) een toenemende zorg voor die oudste categorieën cliënten noodzakelijk blijken. Demografische ontwikkelingen kunnen zo processen van **verdringing** oproepen, die de verdeling van het gebruik over leeftijdsgroepen kunnen beïnvloeden.

Een derde gegeven, dat het beeld van de invloed van demografische veranderingen op de collectieve sector in de loop der tijd kan doen wijzigen, is het feit dat niet alle kosten variabel zijn. **Schaaleffecten** kunnen de mate waarin demografische veranderingen van betekenis zijn voor de ontwikkeling van overheidsvoorzieningen zeker beïnvloeden, vooral op korte en middellange termijn. Daarbij zij wel aangetekend dat op de lange duur (8) in beginsel alle kosten variabel moeten worden geacht. Schaalearbeiden spelen vooral een rol in de aanpassingsprocessen op korte en middellange termijn.

Behalve de invloed van demografische ontwikkelingen op de behoefte aan overheidsvoorzieningen, die in dit rapport onderwerp van onderzoek is, zijn er ook andere invloeden van demografische veranderingen, die hier uitsluitend in algemene zin kunnen worden aangeduid. Om te beginnen is er een rechtstreeks invloed op het **aanbod** van voorzieningen, met name die in de dienstverlenende sfeer.

De vraag komt bijvoorbeeld naar voren in hoeverre demografische ontwikkelingen van invloed zullen zijn op de structuur van de personeelsvoorziening van de collectieve sector. Met een te verwachten proces van vergrijzing en ontgroening dat zo opmerkelijk is als de voorliggende prognoses ons voorhouden (zoals een vermindering van de leeftijdscategorie 15-19 jarigen met een derde in de komende vijftien jaar), rijst de vraag welke veranderingen zich zullen gaan voordoen in de personeelsstructuur, op zich ook al gekenmerkt door een zekere vergrijzing, vooral op die terreinen waar thans relatief sterk van jongere arbeidskrachten gebruik wordt gemaakt. De militaire dienstplicht is daarvan een pregnant - maar weinig acuut - voorbeeld, maar ook in (bepaalde categorieën binnen) de gezondheidszorg en het onderwijs kan die vraag zich op langere termijn aandienen. Tegelijk moet worden onderkend dat aanpassingen van de ontwikkeling van de diverse voorzieningen aan een demografisch veranderende vraagstructuur ook terugslaat op de vereiste allocatie van perso-

neel. Daarmee ontstaat ook indirect de noodzaak te waken voor het optreden van kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt die het gevolg kunnen zijn van een reallocatie van uitgaven in het licht van demografische ontwikkelingen.

De vergrijzing van bestaande werknemersbestanden roept bovendien nog de vraag op naar de arbeidskostenontwikkeling die daarmee in de vorm van 'incidentele loonstijging' kan samenhangen en die vooral in die sectoren die zich neerwaarts aan de vraag zullen aanpassen, uitgavenverhogend kan werken.

Tenslotte moet worden onderkend dat demografische ontwikkelingen wijzigingen zullen brengen in de **financieringsbasis** van de collectieve uitgaven. Belasting- en premie-inkomsten worden door demografische ontwikkelingen (9) niet onberoerd gelaten, terwijl tegelijk moet worden onderkend dat demografisch opgeroepen herschikkingen tussen voorzieningen die via de rijksbegroting enerzijds en via de sociale verzekeringen anderzijds worden bekostigd, bij handhaving van de bestaande financieringsstructuur kunnen leiden tot uiteenlopende belasting- en premiedrukontwikkelingen.

De vraagzijde van de collectieve sector

De - in gebruikers gemeten - ontwikkeling van de vraag naar collectief bekostigde voorzieningen is in beginsel opgebouwd uit:

1. een wijziging van het gebruik door wijziging van de omvang van bevolkingscategorieën, zoals een leeftijdscohort, of het aantal huishoudens ('demografische vraag'),
2. een daarbij komende wijziging van het gebruik voor zover die ontstaat door een bestendige verandering van de mate van 'deelname' aan het gebruik van voorzieningen binnen bevolkingscategorieën (met de demografie leidend tot een 'trendmatige vraag'),
3. met andere, meer incidentele factoren leidend tot het feitelijk en fluctuerend beroep op voorzieningen ('feitelijke vraag').

Conform de opdracht aan de werkgroep is in het onderhavige kader **uitsluitend** de eerstgenoemde component aan de orde. In concreto betekent dit dat in het vervolg zal worden geabstraheerd van mogelijke wijzigingen in de mate waarin bevolkingscategorieën en huishoudens een beroep doen op collectieve voorzieningen. Dit onderdeel van de 'trendmatige vraag', en de onder punt 3 genoemde incidentele facto-

ren, blijven in alle navolgende vooruitberekeningen buiten beschouwing.

Met enige nadruk zij derhalve opgemerkt dat de verwachtingen die er mogelijk zijn ten aanzien van veranderingen in de mate waarin gebruikersgroepen in de toekomst gebruik zullen maken van de onderzochte voorzieningen in dit rapport niet in de beschouwing worden betrokken. Dit betekent bijvoorbeeld dat mogelijke veranderingen in de onderwijsdeelname per leeftijdsgroep, in de mate van arbeidsongeschiktheid per leeftijdsgroep van de beroepsgeschikte bevolking, in het aantal pupillen van de kinderbescherming per jongere of in het de behoefte aan verzorging per bejaarde buiten beschouwing blijven. Dit maakt dat het beeld van toekomstige ontwikkelingen dat hier gegeven is geen beeld kan zijn van de feitelijk verwachte ontwikkelingen in de toekomst, maar alleen een beeld van de geïsoleerd beschouwde demografische invloed daarop.

Voortbouwend op eerder onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau¹⁰⁾ kan worden onderkend dat er een reeks van voorzieningen is, waarvoor geldt dat onmiskenbaar sprake is van een gevoeligheid van het gebruik voor demografische ontwikkelingen. Daarbij zij aangetekend dat met name voorzieningen die overwegend als zogenaamde 'individuele goederen' en inkomensoverdrachten kunnen worden aangemerkt, al binnen nauwe marges gebruikersgevoelig zullen zijn¹¹⁾. De in aanmerking genomen voorzieningen¹²⁾ liggen op de brede beleids-terreinen van:

- . sociale zekerheid;
- . onderwijs;
- . gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn;
- . justitie;
- . volkshuisvesting.

Het is op deze terreinen van overheidsbeleid dat zich onmiskenbaar relevante demografische invloeden voordoen en wel vooral die welke samenhangen met de in de prognoses zo pregnante veranderingen van de **structuur** van de bevolking. Eén en ander neemt niet weg dat het hier een pragmatische keuze betreft en daarmee niet gezegd is dat demografische veranderingen alle overige beleidsterreinen daadwerkelijk onberoerd zouden laten.

Teneinde de geïsoleerde invloed te bezien van demografische ontwikkelingen op de onderscheiden collectieve uitgaven, wordt verondersteld dat bevolkingsspecifieke gebruikspatronen onveranderd blijven

en dat ook de inrichting van overheidsprogramma's ongewijzigd blijft¹³⁾.

Bovendien wordt geabstraheerd van het geheel van overige ontwikkelingen dat op langere termijn van invloed zal zijn op de ontwikkeling van collectieve uitgaven, zoals inkomensontwikkelingen, technologische vernieuwing, veranderende voorkeuren en behoeften per persoon van relevant geachte demografische groepen, etc. In feite wordt met de nu volgende vooruitberekeningen nagegaan wat de omvang en de structuur van de collectieve sector zou zijn, indien de demografische omstandigheden, die worden voorzien voor peiljaren in de toekomst, zich thans zouden hebben voorgedaan. De vooruitberekeningen hebben daarmee niet het karakter van een prognose, maar zij registreren alleen de invloed die, geïsoleerd, uitgaat van demografische veranderingen bij onveranderde inrichting van de collectieve sector en bij ook overigens ongewijzigde omstandigheden.

Met de CBS-prognose 1984 (middenvariant) ontstaat het in tabel 3 vervatte beeld van de invloed van demografische veranderingen op de zes onderscheiden terreinen van overheidsbeleid, voor zover daarvan mag worden aangenomen dat zij specifiek demografisch worden beïnvloed¹⁴⁾ en onder de veronderstelling dat de vraag naar voorzieningen uitsluitend samenhangt met demografische omstandigheden en in die samenhang geen verandering optreedt. Indien beleid erop gericht zou zijn een dergelijke vraagontwikkeling te honoreren, en het aanbod van voorzieningen derhalve restloos zou willen en kunnen aanpassen aan de vraag, dan en alleen dan ontstaat het in tabel 3 samengevatte beeld van de geïsoleerde demografische invloed op de hier beschouwde collectieve uitgaven.

Tabel 3 laat zien dat een accommoderend budgettair beleid, zoals dat hier impliciet wordt voorondersteld, een beleid is dat extra uitgaven vraagt. Over het geheel van de in tabel 3 bijeengenomen voorzieningen ontstaat immers de komende 15 jaar per saldo een opwaartse druk op het vereiste volume van de uitgaven van ruim een tiende van het betreffende uitgavenniveau 1985. In guldens komt zulks, bij de hier gehanteerde methode die onder meer voorbij gaat aan de invloed van welvaartsontwikkeling, overeen met een bedrag van 12 à 13 miljard in prijzen van 1985, gespreid over 15 jaar. Daarbij is niet gerekend met nieuwbouwprijzen ten aanzien van de vereiste investeringen. In het vervolg van dit rapport zal worden aangegeven dat het genoemde bedrag daarmee feitelijk een onderschatting van de demografisch veroorzaakte uitgaventoename zal kunnen zijn¹⁵⁾.

Op de langere termijn is het extra vereiste bedrag uiteraard groter, maar het stijgingstempo neemt - ondanks de op den duur des te aanmerkelijkere vergrijzing van de bevolking - af.

Het is daarbij duidelijk dat een accommoderend beleid tegelijk een aanmerkelijke herschikking van uitgaven vraagt: de ontwikkeling van het mogelijke beroep op de verschillende voorzieningen is immers zeer onderscheiden.

Tabel 3. Vooruitberekening van de demografisch veroorzaakte volumeontwikkeling van groepen van collectieve uitgaven bij volledige aanpassing van het aanbod (middenvariant)*)

	mln.gld. 1985	indexcijfers			
		1985	1990	2000	2030
1. Sociale Zekerheid	62.729	100	106	119	138
2. Onderwijs	19.210	100	90	80	60
3. Gezondheidszorg	17.740	100	106	115	134
4. Maatsch.welzijn	4.180	100	112	132	191
5. Justitie**)	561	100	91	86	62
6. Volkshuisvesting	12.681	100	105	103	104
7. Totaal	117.101	100	103	111	122

*) Vgl. bijlage 2 waarin de gegevens zijn verbijzonderd; constante prijzen; investeringskosten zijn via verdiscontering van rente en afschrijving tegen historische kostprijs gewaardeerd.

**) Kinderbescherming.

De hier weergegeven vooruitberekening verdient direct nuancering.

In de eerste plaats kan een genuanceerde taxatie van de betekenis van het geschetste beeld ontstaan door haar te plaatsen in internationaal vergelijkend perspectief. Daaruit kan blijken dat de ontwikkelingen in Nederland niet uniek zijn en zelfs achterlopen bij ontwikkelingen in een aantal andere landen.

In de tweede plaats is het goed het beeld van de demografische ontwikkelingen nadrukkelijk te plaatsen in het kader van de haar omgevende onzekerheden.

En in de derde plaats is het nuttig het beeld van de demografisch beïnvloede vraag naar overheidsvoorzieningen te plaatsen in het kader van de gelijktijdige welvaartsontwikkeling die in de toekomst zal kunnen optreden.

De genoemde vraagstukken zijn respectievelijk onderwerp van de paragrafen 1.4, 1.5 en 1.6.

1.4. Nederland in internationaal perspectief

De mate waarin demografische veranderingen van betekenis zijn voor de ontwikkeling van de collectieve sector, is op zichzelf genomen afhankelijk van de vraag hoe die collectieve sector als geheel is ingericht. De betekenis van 'ontgroening' is immers vooral afhankelijk van de mate waarin onderwijs collectief wordt bekostigd. De vergrijzing krijgt vooral betekenis met de mate van collectieve bekostiging van het geheel van de gezondheidszorg en de ouderdagsvoorzieningen.

Deze constatering is temeer van belang indien tegelijk wordt onderkend dat de vooruitberekening van het effect van demografische ontwikkelingen op collectieve uitgaven een 'bevriezing' van het in het basisjaar tot uitdrukking komende beleid impliceert. Hiermee zijn de vooruitberekeningen van (het saldo van) demografische effecten immers specifiek verbonden aan die inrichting van de collectieve sector in de uitgangssituatie. Daarmee rijst in elk geval de vraag in hoeverre de voorziene demografische veranderingen in Nederland tot een specifieke ontwikkeling van de collectieve uitgaven leiden.

Indien de demografische situatie in Nederland in het begin van de jaren tachtig wordt vergeleken met die in een aantal andere landen, dan kan worden vastgesteld dat het aandeel van jongeren (0-14 jaar) en dat van de ouderen (65+) in de bevolking ruwweg overeenkomt met de situatie in de Verenigde Staten. Een land als Engeland is wat meer 'vergrijsd', terwijl Duitsland zowel meer 'ontgroend' als 'vergrijsd' is (en ons in dat opzicht een situatie voorhoudt die zich volgens de prognose in Nederland rond het jaar 2010 zal voordoen). Landen als Canada en Japan zijn thans minder sterk vergrijsd dan Nederland.

Volgens (VN-)prognoses staat alle hier genoemde landen een proces van ontgroening en vergrijzing te wachten. Tabel 4 geeft daarvoor een aanwijzing.

Beschouwing van tabel 4 leert dat in het algemeen geldt dat die landen die thans wat minder vergrijsd zijn dan Nederland (Canada en Japan) in de toekomst een sterkere mate van vergrijzing/ontgroening te wachten staat. Landen als West-Duitsland en Engeland, thans gekenmerkt door meer vergrijzing en/of ontgroening, kunnen een wat geringere voortzetting van die trend verwachten. De prognose voor de Verenigde Staten behelst, gezien het met Nederland vergelijkbare uitgangsniveau (34% van de bevolking in beide landen was in 1980 jonger dan 15 of ouder dan 65), een wat gematigder mate van ontgroening en vergrijzing.

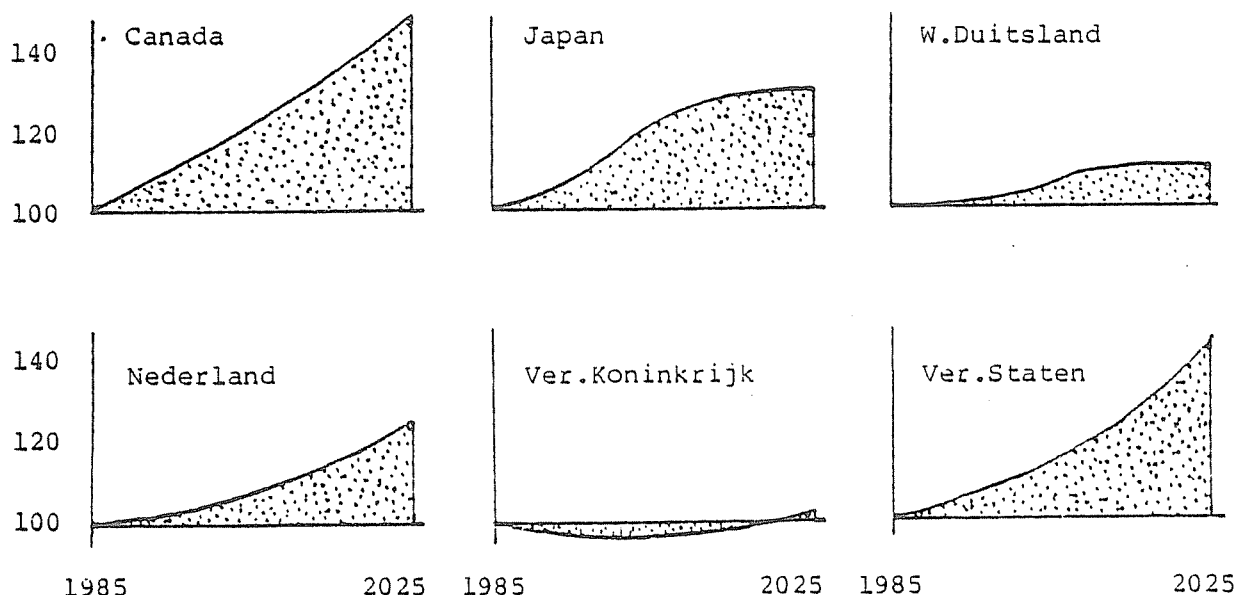
Tabel 4. Het aantal ouderen (65+) in verhouding tot het aantal jongeren (0-14) in enkele geïndustrialiseerde landen (indexcijfers)

	Ned. 1980 = 100	1980=100		Ned. 2025 = 100
		1980	2025	
Nederland	100	100	213	100
Canada	75	100	233	81
Japan	73	100	282	96
West-Duitsland	156	100	141	101
Engeland	138	100	146	95
Verenigde Staten	90	100	164	69

Bron: VN-bevolkingsprognose 1982

Gegeven het feit dat de inrichting van de collectieve sector in de bovengenoemde landen bepaald verschillend is, is de vraag relevant wat deze, ruw geschetste, demografische veranderingen in de respectievelijke landen betekenen voor de ontwikkeling van de collectieve uitgaven. In figuur 4 is die ontwikkeling weergegeven voor het geheel van collectieve uitgaven voor onderwijs, gezondheidszorg, kinderbijslag en door de overheid bekostigde oudedagsvoorzieningen, zoals becijferd door de OESO¹⁶).

Figuur 4. Vooruitberekening van het volume van demografisch gevoelige collectieve uitgaven in enkele geïndustrialiseerde landen (indexcijfers 1985=100)



Bron: OESO; op basis van VN-prognose 1982.

Voor Nederland is de op grond van de geïsoleerde invloed van demografische processen te voorziene ontwikkeling van collectieve uitgaven, ten opzichte van wat zich in landen als Canada, Japan en de Verenigde Staten lijkt te kunnen gaan voltrekken, betrekkelijk gematigd. In Canada en Japan is de opwaartse druk op het uitgavenniveau vooral het gevolg van de mate van ontgroening en vergrijzing bij een relatief 'laag' uitgangsniveau. In West-Duitsland is van het omgekeerde effect sprake; en men zou kunnen verwachten dat de collectieve uitgaven daar thans reeds de 'vooruitstrevende' demografische verhoudingen weerspiegelen. Eén en ander blijkt inderdaad duidelijk in tabel 5.

Tabel 5. Procentuele verdeling van voor het aantal jongeren en ouderen gevoelige collectieve uitgaven over de leeftijdscategorieën 0-14 jaar en 65⁺ in Nederland en West-Duitsland in 1980 en 2025 (procenten)

	1980		2025	
	0-14	65 ⁺	0-14	65 ⁺
West-Duitsland	32	68	25	75
Nederland	50	50	31	69

Het is opmerkelijk dat de aan tabel 5 ten grondslag liggende bevolkingsprognose impliceert dat de verdeling van collectieve uitgaven ten behoeve van jeugdigen en ouderen over die respectievelijke categorieën in Nederland in het jaar 2025 zich in 1980 reeds in West-Duitsland voordeed. Des te opmerkelijker is het ook dat het geheel van de aan jongeren en ouderen toe te rekenen uitgaven in het Duitsland van 1980 per hoofd ongeveer gelijk zijn aan wat de bovengenoemde vooruitberekeningen voor Nederland opleveren voor het jaar 2025 in prijzen (en tegen wisselkoersen) van 1980¹⁷). Overigens zij hierbij wel onmiddellijk aangetekend dat de inrichting van afzonderlijke voorzieningen, zoals bijvoorbeeld de oudedagsvoorziening, in West-Duitsland zozeer verschilt van de Nederlandse omstandigheden dat een gedetailleerdere vergelijking tot aanmerkelijke nuances van dit beeld kan leiden.

Eén en ander lijkt globaal te impliceren dat de mate waarin jongeren en ouderen in Nederland in de toekomst, bij ongewijzigde inrichting van het overheidsbeleid en bij ook overigens onveranderde omstandig-

heden, zouden moeten 'delen' in de beschikbaarstelling van collectieve voorzieningen, in de Bondsrepubliek feitelijk gerealiseerd is, overigens zonder dat daartoe expliciet beleid lijkt te zijn gevoerd¹⁸).

Indien tot een accomoderende herschikking van uitgaven kan worden gekomen, is de betekenis van ingrijpend verschillende demografische verhoudingen voor de collectieve sector klaarblijkelijk geen opgave die in Nederland uniek is.

1.5. Onzekerheden

'Langzaam, maar zeker' is een onjuiste typering van het proces van toekomstige demografische veranderingen. Demografische veranderingen mogen zich dan langzaam voltrekken, maar daarmee is van een **zekere** ontwikkeling nog geen sprake. De toekomstige ontwikkeling van de collectieve uitgaven die met demografische omstandigheden samenhangen is bovendien gekenmerkt door een nog aanmerkelijk grotere mate van onzekerheid.

In feite is sprake van drie soorten - cumulerende - onzekerheden.

1. onzekerheid van de bevolkingsprognose;
2. onzekerheid van de daarmee samenhangende ontwikkeling van de vraag naar collectief bekostigde voorzieningen;
3. onzekerheid van de mate waarin het aanbod van die voorzieningen zich zal aanpassen aan veranderingen van de vraag.

De bevolkingsprognose op zich wordt gekenmerkt door een mate van onzekerheid die onderscheiden is voor de ontwikkeling van verschillende bevolkingscategorieën en die varieert met het verleggen van de tijdshorizon. De onzekerheden zijn groter naarmate de overziene periode langer is en naarmate jongere bevolkingsgroepen in beschouwing worden genomen. Ook de ontwikkeling van de bevolking naar burgerlijke staat is een onzekere factor.

Deze onzekerheid van de bevolkingsprognose zelf is al onmiddellijk van betekenis voor een beoordeling van de mate van (on)zekerheid waarmee de ontwikkeling van institutioneel demografische voorzieningen, zoals de kinderbijslag, is omgeven.

De mate waarin demografische ontwikkelingen veranderingen in de vraag naar voorzieningen oproepen is een tweede soort van onzekerheid. Bij handhaving van de bestaande wetgeving worden de AOW en het leerplichtig onderwijs door deze vorm van onzekerheid weinig of niet

geplaagd. De ontwikkeling van andere, materieel demografisch gevoelige voorzieningen zoals het wetenschappelijk onderwijs of de kindbescherming kan aan deze onzekerheden meer onderhevig zijn. Daarbij zij echter wel onderkend dat naarmate de relatie met de demografische ontwikkeling strakker is en het recht op voorzieningen of verstrekkingen, zoals bij de ZFW of AWBZ, een wettelijke basis heeft, sprake kan zijn van een grotere mate van zekerheid.

Tenslotte is er de vraag in hoeverre de mogelijke behoefte aan voorzieningen zich vertaalt in een daarmee corresponderende bijstelling van het aanbod. De onderscheiden wijze waarop het aanbod van voorzieningen feitelijk wordt geregeld zal leiden tot per voorziening verschillende relaties: en daarmee tot geheel verschillende onzekerheden. De belangrijkste opgave van de voor het onderhavige rapport verantwoordelijke werkgroep is de mogelijkheden te onderzoeken om deze derde vorm van onzekerheid door anticiperend beleid terug te dringen.

Het is goed te beseffen dat alle drie genoemde soorten van onzekerheid cumuleren en alleen in combinatie uitspraken mogelijk maken over de mate van onzekerheid waarmee de omvang van collectief bekostigde voorzieningen over een bepaalde tijdspanne zal veranderen uit hoofde van demografische ontwikkelingen. In dat opzicht kan worden vastgesteld dat de ontwikkeling van het volume van een sociale verzekering als de AOW bij bestaande wetgeving een extreem geval vormt aan de minder onzekere kant (demografisch, qua 'vraag' en qua reactie van het 'aanbod'), terwijl de mogelijke ontwikkeling van een voorziening als de kindbescherming (opnieuw zowel in termen van demografische component, qua vraag en aanbod) op langere termijn tot de meest onzekere behoort. Andere voorzieningen nemen daartussen rijk geschakeerde posities in.

1.6. De betekenis van economische groei

De mogelijk onder invloed van demografische ontwikkelingen vereiste additionele uitgaven dienen niet los te worden gezien van de betekenis van een gelijktijdig optredende economische groei. Het vraagstuk van de wisselwerking tussen economische groei en de ontwikkeling van (demografisch gevoelige) collectieve uitgaven ligt dan echter wel gecompliceerder dan zou zijn verwoord met de stelling dat groei de

financieringsbasis van de collectieve sector verbreedt en we derhalve al bij een zeer geringe toename van het nationaal inkomen 'uit de problemen groeien'. Men verliest dan uit het oog dat meer welvaarts-groei ook doorwerkt in het niveau van de collectieve uitgaven zelf, met name via koppelingen (al dan niet 'op afstand') in uitkerings-niveaus en in lonen en salarissen binnen de collectieve sector.

Om een beeld te krijgen van mogelijk en uitsluitend door demografische ontwikkelingen veroorzaakte veranderingen in de structuur van het volume van collectieve voorzieningen, is in dit rapport aangesloten bij een methode die het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft ontwikkeld.

Deze methode gaat expliciet voorbij aan de mogelijke betekenis van gelijktijdige toename van de nationale welvaart. De werkgroep beseft dat met behulp van die methode geen werkelijk realistisch beeld kan worden gegeven van de toekomstige ontwikkeling van de **omvang** van de demografisch beïnvloede collectieve uitgaven, noch absoluut, noch in verhouding tot het nationaal inkomen. Zij geeft veeleer een indicatie van de op grond van demografische ontwikkelingen alleen te voorzien, globale veranderingen in de **structuur** van de collectieve sector.

Het is niettemin van groot belang om te verkennen in hoeverre demografische ontwikkelingen - bij een bepaalde mate van welvaarts-groei - de totale omvang van de collectieve sector zouden kunnen beïnvloeden. Het Centraal Planbureau heeft op verzoek van de werkgroep een verkenning van de invloed van welvaarts-groei op de ontwikkeling van de collectieve sector uitgevoerd¹⁹). Die verkenning kan als volgt worden samengevat.

Indien men voorbijgaat aan de betekenis van economische groei (en investeringsuitgaven bepaald door afschrijvingen op basis van historische kostprijs), ontstaat het beeld van een totale uitgavenstijging voor wat betreft de in dit rapport beschouwde voorzieningen met ruim 12 miljard gulden over de komende vijftien jaar (zie tabel 3). Dit komt overeen met een toename van de uitgavenquote (in termen van een constant nationaal inkomen) met circa 3,5 procent-punt. De vraag rijst hoe de ontwikkeling is bij enige reële groei van het nationale inkomen.

Bij beantwoording van die vraag behoort te worden onderkend dat economische groei de uitgaven zelf niet onberoerd laat. Meer welvaarts-groei impliceert meestal ook een sterkere groei van de arbeidspro-

duktiviteit, die doorwerkt in de ontwikkeling van de loonvoet van de bedrijvenssector. Via koppelingsmechanismen heeft dit op zijn beurt consequenties voor de niveaus van de uitkeringen en de loonvoet van de kwartaire sector. Voorts heeft meer economische groei als regel ook een gunstige invloed op het verloop van de werkloosheid; via de verhoudingen op de arbeidsmarkt²⁰⁾ gaat hiervan eveneens een effect uit op de loonontwikkeling. Volumegroei en nominale ontwikkeling zijn dus niet strikt te scheiden. In dat kader moet worden onderkend dat alleen door een modelmatige benadering simultaan rekening kan worden gehouden met alle onderlinge relaties die een rol spelen.

Bij gebruik van een macro-economisch model rijzen echter problemen die een (eenduidig) antwoord op de vraag naar de betekenis van economische groei bemoeilijken. Zo is reële inkomensgroei een endogeen te berekenen grootheid in macro-economische modellen; deze grootheid wordt dus niet exogeen in het model vastgelegd. In tegendeel: de groei van het reëel nationaal inkomen komt in het model onder invloed van uiteenlopende factoren tot stand. Zulke factoren zijn bijvoorbeeld de loonontwikkeling, het monetair en budgettair beleid, de ontwikkeling van de wereldhandel en de uitvoerprijs van buitenlandse concurrenten. De uitkomsten waarin de werkgroep belang stelt, staan dus niet los van de wijze waarop de reële inkomensgroei wordt gegenereerd. Reële groei door loonmatiging heeft andere gevolgen dan groei door meer wereldhandel.

Wanneer instrumenten van economische politiek buiten beschouwing worden gelaten, is de wereldhandel te beschouwen als het aangrijpingspunt om op een relatief 'neutrale' manier de gevolgen van meer inkomensgroei te bezien. De permanente impuls die aan de wereldhandel moet worden gegeven om 1% extra inkomensgroei te genereren is zeer aanzienlijk (in de orde van 2% jaarlijks). Bij dergelijke verschillen behoren dan tegelijk verschillende veronderstellingen over het invoerprijsverloop.

Twee procent meer wereldhandelsgroei in een dienovereenkomstig gewijzigde context komt in feite overeen met de spreiding tussen de drie door het CPB opgestelde lange termijnsenario's²¹⁾. In deze scenario's verschillen de wereldhandel en de invoerprijzen tegen de achtergrond van uiteenlopende ontwikkelingen in de wereld. In de scenario's is dit uitgewerkt in de richting van al of niet effectief werkende markten, internationale coördinatie van beleid en herstel van vertrouwen.

Deze drie lange-termijn scenario's kunnen derhalve een goede indruk geven van de effecten die méér reële inkomensgroei heeft op de demografisch gevoelige uitgaven van de collectieve sector. De drie scenario's zijn wat betreft de ontwikkeling van de wereldhandel gekenmerkt door de veronderstelling van respectievelijk 2 ('laag'), 4 ('midden') en 6 procent ('hoog') groei per jaar over de periode 1985-2000. Modeluitkomsten geven daarmee voor de groei van het reëel nationaal inkomen respectievelijk $1\frac{3}{4}$, 3 en 4 procent per jaar over 1985-2000.

Voor de doelstelling van de heroverwegingswerkgroep zijn de drie lange-termijn scenario's op enkele punten aangepast. Zo is het cyclisch verloop van de buitenland-exogenen geëlimineerd, om eventuele onbedoelde effecten op de uitkomsten voor het jaar 2000 te voorkomen. Bovendien is voor de relevante variabelen aangesloten bij de volume-ontwikkeling van de demografisch beïnvloede uitgavencategorieën zoals die in dit rapport, op basis van de SCP-aanpak, als referentie-kader worden gehanteerd.

Uit de modelberekeningen van het CPB blijkt dat, indien men zich rekenschap geeft van de doorwerking van welvaartsgroei in uitkeringen en in nominale componenten van de andere collectieve uitgaven, de hier als demografische uitgaven onderscheiden categorieën in constante prijzen niet met ruim 12 miljard gulden over vijftien jaar toenemen (zoals bij voorbijgaan aan dat effect zou blijken), maar met circa 30 miljard gulden in prijzen van 1985. Uit de modelberekeningen komt naar voren dat deze toename betrekkelijk ongevoelig is voor de keuze van het lage, midden- of hoge scenario. Binnen de bandbreedte van de scenario's en bij veronderstelling (in alle drie scenario's) van een betrekkelijk gematigde ontwikkeling van de reële lonen²²), geldt dat de prijscomponent van de lonen en uitkeringen in de collectieve sector systematisch sneller toeneemt dan de prijscomponent van het nationale inkomen. Terwijl kostenstijgingen in de marktsector voor een deel worden opgevangen door produktiviteitsstijgingen en derhalve niet voor de volle omvang in de prijzen doorwerken, geldt voor de collectieve sector dat kostenstijgingen in veel sterkere mate tot uitdrukking komen in de prijscomponent van de uitgaven. Zij kunnen gemiddeld immers in veel mindere mate worden goedge maakt door een toename van arbeidsproduktiviteit; en in sommige sectoren (inkomensoverdrachten) in het geheel niet. Het is dát effect dat maakt dat de modelberekeningen een zeer veel sterkere

toename van de 'demografische uitgavencategorieën' (in constante gemiddelde prijzen) laten zien, dan wanneer met de doorwerking van welvaartsgroei niet wordt gerekend.

Terwijl derhalve moet worden onderkend dat welvaartsvermeerdering aan de uitgavenkant over de komende vijftien jaar zou kunnen leiden tot een duidelijk grotere problematiek in absolute termen dan zou blijken wanneer aan de betekenis van economische groei wordt voorbijgegaan (tot rond de 30 miljard gulden), moet tegelijk worden vastgesteld dat ook de financieringsbasis van de collectieve sector, gemeten in termen van het nationaal inkomen, breder wordt en wel in een per scenario verschillende mate. Dat maakt dat de demografische uitgavenquote na een bepaald tempo van economische groei af kan nemen naarmate de groeivoet hoger is. Tabel 6 geeft de ontwikkeling van de demografische uitgavencategorieën als percentage van het nationaal inkomen in de periode 1985-2000 bij de drie scenario's van het Centraal Planbureau. Ter illustratie is tevens de uitgavenquote gegeven die resulteert wanneer uitsluitend de geïsoleerde invloed van demografische veranderingen in ogenschouw zou worden genomen (wanneer, met andere woorden, conform de SCP-methodiek aan de betekenis van economische groei wordt voorbijgegaan)²³).

Tabel 6. Demografische uitgavencategorieën als percentage van het netto nationaal inkomen 1985-2000*)

	1985	2000			
		excl. beschou- wing van groei	CPB- laag	CPB- midden	CPB- hoog
Sociale Zekerheid	15,75	18	15,75	13,5	12
Gezondheidszorg	6,25	7,25	6,75	5,5	4,75
Onderwijs	6	4,75	4,5	4	3,5
Volkshuisvesting	2,5	2,5	1,5	1,25	1
Maatsch. welzijn en overig	2,75	4	3,5	2,75	2,25
Totaal	33,25	36,5	32	27	23,5

*) Opstelling conform ordening CPB; d.w.z. Sociale Zekerheid, zoals hier in beschouwing genomen, excl. ABW, Onderwijs excl. studie-financiering, Gezondheidszorg becijferd als AWBZ en ZFW, Volkshuisvesting excl. individuele huursubsidie. Maatschappelijk welzijn en overig incl. ABW, SF, IHS en kinderbescherming.

Bij voorbijgaan aan de betekenis van welvaartsvermeerdering is het beeld dat van een toename van de uitgavenquote met bijna 3,5 procent-punt over de komende vijftien jaar, uitsluitend als gevolg van demografische veranderingen. Bij het 'lage' CPB-scenario, waarin een structurele groei van het nationaal inkomen van krap 2 procent per jaar besloten ligt, kan de uitgavenquote echter geleidelijk afnemen; en bij volgende scenario's in versterkte mate.

Overigens zij daarbij wel aangetekend dat in de CPB-scenario's met betrekking tot de loonontwikkeling een procent jaarlijks incidenteel is verondersteld, dat uiteraard niet via koppelingen doorwerkt en in vrij belangrijke mate ook de ontwikkeling van de uitgavenquote bepaalt.

We kunnen wel concluderen dat er van een mitigerend van de ontwikkeling van de collectieve sector in **relatieve** termen sprake is door economische groei. Weliswaar gaat de stijging van nominale uitkerings- en loonniveaus in de collectieve sector doorgaans enigermate uit boven de prijsstijging van het nationaal inkomen, maar de volumegroei van de collectieve uitgaven door demografische ontwikkelingen blijft structureel al betrekkelijk snel bij die van het nationaal inkomen achter.

Bij deze uitkomst zij tenslotte wel uitdrukkelijk aangetekend dat zij alleen ontstaat bij een **volledige herschikking** van uitgaven conform de verandering van het beroep op voorzieningen door demografische ontwikkelingen. De problematiek verzwaart in de mate dat herschikking onvolledig is.

1.6.1. Financieringsaspecten van de AOW

De voorziene ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in de AOW staat sterk in de belangstelling. Gezien het bijzondere bestuursregime van de AOW als onderdeel van de sociale zekerheid, is het zinvol de financiële consequenties van het toenemende aantal AOW-gerechtigden afzonderlijk in beschouwing te nemen. Bij handhaving van het vigerende omslagstelsel zal het in de toekomst toenemende beroep op de AOW immers gepaard gaan met een gestage stijging van de premie AOW; en de vraag rijst of die te voorziene premie-ontwikkeling aanleiding kan geven om in de werking van het financie-

ringsstelsel in te grijpen²⁴).

Voordat deze vraag kan worden beantwoord, is het echter verstandig nauwkeuriger na te gaan in welke mate de te voorziene ontwikkeling van het AOW-volume ook daadwerkelijk zal kunnen leiden tot een stijging van de premiedruk AOW. Dat vereist dat we het vraagstuk nadrukkelijk plaatsen in een context van economische groei.

De ontwikkeling van de premie AOW is niet alleen afhankelijk van het aantal AOW-gerechtigden, maar ook van de wijze waarop de gemiddelde AOW-uitkering de welvaartsontwikkeling volgt.

De AOW-uitkering is wettelijk welvaartsvast gemaakt door koppeling aan een index van regelingslonen. De Wet inzake de Algemene Ouderdomsverzekering bepaalt dat het bruto oudedagspensioen zodanig wordt vastgesteld dat het netto pensioen gelijk is aan het netto-minimumloon: de netto-netto koppeling. Daarnaast is het bruto-minimumloon op grond van de (weliswaar herhaaldelijk buiten werking gestelde) Wet Aanpassingsmechanismen van 1979 gekoppeld aan de bruto regelingslonen. Teneinde te bewerkstelligen dat de premie-opbrengst zich aanpast aan de ontwikkeling van de uitkeringen, is ook het maximum premie-inkomen bij wet gekoppeld aan de loonindex.

Het bestaan van de bruto koppeling heeft wel aanleiding gegeven tot de stelling dat de premiedruk AOW de ontwikkeling van het beroep op de AOW proportioneel zal volgen. Verdubbeling van het aantal AOW-ers leidt, in die visie²⁵), tot een verdubbeling van de premiedruk AOW: elke welvaartsgroei en elke toename van het premieplichtig inkomen lijkt immers gepaard te gaan met een proportionele toename van de uitkeringshoogte en alleen het volume van het aantal AOW-ers is dan bepalend voor de ontwikkeling van de premiedruk.

Men dient zich echter te realiseren dat het bestaan van de netto-netto koppeling maakt dat de lasten van een toename van het aantal AOW-ers ten dele ook door die AOW-ers zelf worden gedragen. De ontwikkeling van het netto minimumloon wordt immers mede beïnvloed door de ontwikkeling van de premie AOW. Een stijgende premie AOW heeft een drukkende werking op het netto minimumloon en daarmee op de netto én bruto AOW-uitkering, waarover immers geen premie AOW wordt ingehouden.

Er is dus een "zelf-remmend" effect van de ontwikkeling van de AOW, dat ontstaat door de netto-netto koppeling²⁶).

Modelberekeningen van het Centraal Planbureau, uitgevoerd aan de hand van de lange termijn scenario's, laten zien dat de ontwikkeling van de premiedruk AOW, ondanks bruto koppelingen - in elk geval tot het jaar 2000 - bij een al betrekkelijke geringe mate van economische groei beheerst kan blijven. Ook hier geldt dat de eerder genoemde veronderstelling ten aanzien van de incidentele loonontwikkeling daarbij een rol speelt.

Tabel 7. Ontwikkeling van volume en uitgavenquote*) AOW 1985-2000

Volumemutatie 1985-2000	% N.I. 1985	% N.I. 2000		
		CPB- laag	CPB- midden	CPB- hoog
+ 25%	6 ¹ / ₄	6 ³ / ₄	6	5 ¹ / ₄

*) AOW-uitgaven in procenten van het nationaal inkomen.

Tabel 7 laat zien dat de werking van de koppelingen bepaalt genuanceerder is dan aanleiding zou kunnen geven tot de stelling dat de premiedrukontwikkeling AOW gelijke tred zou houden met haar volumegroei. In het lange termijn-scenario dat rekent met een structureel groeipad van het nationaal inkomen van 3 procent per jaar (midden-scenario) kan de uitgavenquote AOW, en daarmee in het kader van de werking van het omslagstelsel de macro-economische premiedruk AOW, tot het jaar 2000 min of meer constant blijven.

Daarbij zij bovendien vastgesteld dat men er goed aan doet de ontwikkeling van de premie AOW niet los te zien van de algehele belasting- en premiedrukontwikkeling die het gevolg is van demografische invloeden op de collectieve uitgaven. Zoals bleek uit tabel 6, kan al bij een structurele groei van krap 2% (lage scenario) de premiedruk van de demografisch beïnvloede sociale zekerheidsregelingen als geheel constant blijven, terwijl de belasting- en premiedruk die gemoeid is met de in dit rapport over het geheel beschouwde demografisch gevoelige uitgaven onder die voorwaarde al zou kunnen dalen, indien een herschikking van de uitgaven conform de voorziene ontwikkeling van het gebruik zou worden gerealiseerd.

Eén en ander neemt niet weg dat het zinvol is, zeker in het licht van de ontwikkeling van het AOW-volume op zeer lange termijn, te overwegen welke alternatieven er zijn in de sfeer van het financie-ringsregime van de AOW, die de premiedrukontwikkeling ook op den duur gematigd zou kunnen houden. De werkgroep gaat op dit vraagstuk niet nader in, mede gezien de taakopdracht in deze van de door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingestelde Commissie Financiering Oudedagsvoorziening.

1.7. Heroverweging van de aanbodzijde: het vraagstuk en de aanpak samengevat

Het beroep op collectieve voorzieningen zal door een gestaag proces van demografische veranderingen niet onbeïnvloed blijven. Er is een reeks van voorzieningen waarop uitsluitend of relatief intensief door ouderen een beroep wordt gedaan; andere voorzieningen worden intensiever gebruikt door jongeren of zijn daar in hun werking specifiek toe beperkt. Huishoudensontwikkelingen, mede beïnvloed door huwelijkssluiting en echtscheiding, zijn op weer andere terreinen onmiskenbaar van invloed. Met het geheel van demografische veranderingen zal dan ook een veranderende structuur van het beroep op of de vraag naar collectieve voorzieningen ontstaan.

Tegelijk zij onderkend dat demografische ontwikkelingen zich niet in een economisch en maatschappelijk vacuüm afspelen. Dwars door het geheel van demografische ontwikkelingen treden, zeker op de lange termijnen die aan de orde zijn, sociaal-economische en sociaal-culturele veranderingen op, die de trendmatige ontwikkelingen van de vraag naar collectieve voorzieningen mede en niet zelden overheersend beïnvloeden. Bovendien zijn noch de toekomstige demografische ontwikkelingen, noch de mate waarin die ontwikkelingen feitelijk neerslaan in verandering van het beroep op overheidsvoorzieningen met grote mate van zekerheid te voorspellen. Men doet er derhalve goed aan de betekenis van demografische ontwikkelingen voor de collectieve sector genuanceerd te bezien. Zij verschilt van beleidsterrein tot beleidsterrein; onzekerheden verschillen; andere dan demografische omstandigheden leggen onderscheiden gewichten in de schaal. Toch neemt dit alles niet weg dat met een gestaag veranderend beroep op een veelheid van collectief bekostigde voorzieningen kan en moet worden gerekend. De mate waarin die veranderingen zich feitelijk zullen voordoen liggen weliswaar niet vast, maar de rich-

ting waarin zich met demografische ontwikkelingen verschuivingen zullen gaan voordoen en de mogelijke orde van grootte van die verschuivingen kunnen worden geraamd. Cruciaal is dan de vraag hoe met de nodige flexibiliteit op een dergelijk veranderend beroep kan worden gereageerd of geanticipeerd.

Op middellange en lange termijn is er volgens het CPB enige economische groei te verwachten. Volgens de lange termijnscenario's van het CPB is daardoor tot 2000 een stabilisatie of zelfs een daling van de demografische uitgavenquote mogelijk. In ieder geval tot 2000 geeft de demografische ontwikkeling op zichzelf beschouwd dus weinig aanleiding tot ongerustheid. Deze conclusie wordt globaal ook bevestigd door vergelijking met landen om ons heen waar de vergrijzing al verder is voortgeschreden, zoals bijvoorbeeld de BRD. Niettemin heeft de werkgroep conform de taakopdracht geen rekening gehouden met de effecten van economische groei. De argumentatie voor deze benadering is vooral ingegeven door bestuurlijke overwegingen. In de voorgaande conclusie is immers geen rekening gehouden met problemen die kunnen ontstaan door reallocatie/herschikking van overheidstaken als gevolg van demografische ontwikkelingen. De hier gevolgde methode heeft als voordeel dat zij deze kant van de problematiek juist in alle scherpste naar voren kan brengen. De omvang van de, conform de taakopdracht, te formuleren taakstellingen, die volgen uit de hier gehanteerde vooruitberekeningen mogen evenwel niet worden verabsoluteerd. Benadrukt wordt dat zij vooral dienen als kader voor het aangeven van beheersingsmogelijkheden om een stijging van collectieve uitgaven het hoofd te kunnen bieden.

In dit rapport staat de vraag naar de mogelijkheden van beleid centraal. In de eerste plaats zal (in hoofdstuk 2) worden nagegaan welke inhoud moet worden gegeven aan een beleid dat de volume-ontwikkeling van voorzieningen in de pas houdt met een uitsluitend uit hoofde van demografische ontwikkelingen veranderend beroep op die voorzieningen. Aan de taxatie van de mogelijkheden van een dergelijk 'accomoderend' beleid is, op grond van de bevolkingsprognose 1984 van het CBS en met behulp van een door het SCP geformuleerde methode, een kader gegeven dat rekent met een vereiste herschikking van uitgaven die aanmerkelijk is. Dat kader geeft het ijkpunt ter beoordeling van de mate waarin herschikkend beleid noodzakelijk kan zijn.

Per beleidsterrein zal de betekenis van het aldus gegeven referentiekader op waarde worden geschat, door nader in te gaan op het

realiteitsgehalte van de veronderstellingen in de betreffende sectoren. Daarmee kan een - gedifferentieerd - beeld ontstaan van de betekenis van de vooruitberekeningen van het demografisch geïnduceerde beroep op de veelheid van voorzieningen.

Het lopende beleid en het kennelijk gewicht van demografische ontwikkelingen in de feitelijke uitgavenontwikkelingen zal kort worden bezien aan de hand van een terugblik over de jaren 1981-1985.

Hoezeer daarmee ook nuances ontstaan, die zeker van betekenis zijn voor de advisering met betrekking tot toekomstig beleid, zal vervolgens worden nagegaan welke inrichting van beleid noodzakelijk is om de met het referentiekader veronderstelde ontwikkeling van de demografische vraag (die in tabel 3 is samengevat) te vertalen in daarmee per beleidssector in de pas lopend aanbod, toegespitst op de periode 1985-2000.

Gegeven de thans beschikbare vooruitberekeningen van de (hier geïsoleerd beschouwde) 'demografische vraag' op diverse terreinen van overheidsbeleid, is de eerste opgave waarvoor de werkgroep zich gesteld ziet derhalve een beschrijving van het beleid dat, sector voor sector, vereist is om die à priori gespecificeerde vraagontwikkeling te honoreren. Teruggrijpend op de in tabel 3 verzamelde gegevens, kan de vraagontwikkeling die het referentiekader voor de formulering van vereist beleid biedt als volgt worden weergegeven.

Tabel 8. Vooruitberekening van de demografisch veroorzaakte vraagontwikkeling: referentiekader voor aanbodontwikkeling bij accommoderend beleid (mld.gld., prijzen van 1985)*)

	uitgaven 1985	mutatie uitgaven 1985-1990	mutatie uitgaven 1985-2000
Sociale zekerheid	62,7	+4,0	+11,7
Onderwijs	19,2	-1,9	-3,9
Gezondheidszorg en Maatsch. welzijn	21,9	+1,5	+4,0
Justitie	0,6	-0,05	-0,08
Volkshuisvesting	12,7	+0,7	+0,4
Totaal	117,1	+4,2	+12,2

*) Voorbijgaand aan de betekenis van economische groei en aan de betekenis van de actuele nieuwbouwkosten van investeringen (investeringsuitgaven bepaald door afschrijvingen op basis van historische kostprijzen).

Met tabel 8 is het globale raamwerk voor het onderzoek naar de mogelijkheden van accomoderend beleid gegeven. De gegeven uitgavenmutaties zijn die welke, in een beleidsneutraal perspectief, vereist zijn om het aanbod van voorzieningen in de pas te doen lopen met hier veronderstelde ontwikkeling van de door demografische veranderingen opgeroepen vraag. Het is van belang hier - samenvattend - te benadrukken dat het hier weergegeven referentiekader is afgeleid van vooruitberekeningen van het toekomstige beroep op voorzieningen, die:

- alleen betrekking hebben op de demografische component in de vraag;
- met behulp van een globale en mogelijk voor verfijning in aanmerking komende methode zijn vooruitberekend;
- voorbij gaan aan simultane veranderingen van een reeks van evenzeer invloedrijke ontwikkelingen, zoals inkomensveranderingen en technologische vernieuwing, in de beschouwde periode.

De hier gegeven uitgavenmutaties zijn dan ook in de eerste plaats hulpmiddel bij de formulering van de richting en globale, onderlinge intensiteit van accomoderend beleid.

Om vervolgens te onderzoeken (in hoofdstuk 3) hoe tot een beleid kan worden gekomen, dat - conform de taakopdracht aan de werkgroep - verhindert dat per saldo een opwaartse druk op het uitgavenniveau ontstaat, is een tweede ijkpunt noodzakelijk.

Bij de behandeling van de problematiek die per saldo resulteert uit de onderscheiden invloed van demografische ontwikkelingen op de collectieve uitgaven kiest de werkgroep twee varianten, die beide als volstrekt pragmatisch moeten worden aangemerkt²⁷). Een eerste variant, aan te duiden als de "lichte" variant, neemt een versleuteling van het totaal aan vereiste besparingen naar rato van het gewicht van iedere beleidssector in het totaal van de collectief bekostigde beleidsprogramma's²⁸) tot uitgangspunt. Een tweede, zogenaamde "zware" variant beperkt de versleuteling tot de in de in dit rapport beschouwde uitgavencategorieën. Met nadruk zij vastgesteld dat deze pragmatische werkwijze geen oordeel impliceert over wenselijkheden en ruimte laat voor de vraag hoe in concreet beleid tot een afweging van bestuurlijk-politieke voorkeuren zou kunnen worden gekomen. Die vraag zal in hoofdstuk 4 expliciet aan de orde komen.

IJKpunt van de formulering van besparingsmogelijkheden in de diverse sectoren vormt in eerste instantie - voor wat betreft hoofdstuk 3 - de in tabel 9 gegeven versleuteling.

Tabel 9. Taakstellende besparingen ten opzichte van de demografisch geïnduceerde uitgavenontwikkeling naar twee varianten (mld.gld., prijzen 1985)*)

	1985-1990		1985-2000	
	lichte variant	zware variant	lichte variant	zware variant
Sociale zekerheid	-1,3	-2,3	-4,1	-7,0
Onderwijs	-0,3	-0,6	-0,8	-1,4
Gezondheidszorg en maatsch. welzijn	-0,5	-0,9	-1,4	-2,4
Justitie	-0,01	-0,02	-0,03	-0,05
Volkshuisvesting	-0,3	-0,5	-0,7	-1,2
Totaal	-2,4	-4,2	-7,1	-12,2

*) Voorbijgaand aan de betekenis van de economische groei; investeringskosten bepaald door afschrijvingen op basis van historische kostprijs.

Deze - technisch geformuleerde - taakstellingen gelden ten opzichte van de demografisch vooruitberekende uitgaven in het jaar 1990 resp. 2000 en zijn pragmatisch versleuteld naar rato van de dan geldende aandelen van de sectoren in een totaal aan uitgaven. Zij komen in mindering op de in tabel 8 genoemde uitgavenmutaties.

De werkgroep tekent bij de hier weergegeven taakstellingen uitdrukkelijk aan dat zij zijn afgeleid van vooruitberekeningen die voorbijgaan aan de complexe invloed van economische groei op de verschillende in beschouwing genomen beleidsprogramma's en geen rekening houden met toekomstige investeringskosten (met name in gezondheidszorg, maatschappelijk welzijn en volkshuisvesting) in actuele prijzen.

Hoofdstuk 2 geeft de visie van de werkgroep op de mogelijkheden en de aard van 'accomoderend' beleid. Hoofdstuk 3 geeft - conform de opdracht aan de werkgroep - die met betrekking tot de mogelijkheden van een beleid ter mitigering van de uitgavengroei die verband houdt met demografische veranderingen. Hoofdstuk 4 behandelt de in dit verband relevante bestuurlijke en procedurele vraagstukken.

Hoofdstuk 2: VOORWAARDEN EN MOGELIJKHEDEN VAN AANPASSING VAN UITGAVEN

2.1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is een beeld geschetst van de mogelijke, geïsoleerde invloed van demografische ontwikkelingen op de toekomstige vraag naar een reeks van (mede) door de overheid bekostigde voorzieningen. De taxatie van de invloed van demografische veranderingen was daarbij geënt op een betrekkelijk globale omschrijving van gebruikersgroepen. Vervolgens is met behulp van een globale methode bezien welk effect van de uit demografische hoofde voorziene verandering van de gebruikersgroepen zou kunnen uitgaan op de ontwikkeling van de uitgaven aan de desbetreffende voorzieningen.

In dit hoofdstuk is de vraag aan de orde hoe in reactie op door demografische veranderingen opgeroepen gebruikersontwikkelingen een ontwikkeling van de voorzieningenniveaus kan worden bewerkstelligd die het veranderende beroep honoreert en de kostenontwikkeling daarmee in de pas houdt. De vraag is derhalve hoe een zó flexibel beleid kan worden gevoerd dat de op den duur aanmerkelijke herschikking van het beroep op verschillende soorten voorzieningen vertaald kan worden naar een overeenkomstige herschikking van uitgaven.

Dat beleidsvraagstuk vereist allereerst een antwoord op de vraag hoe de relatie tussen (demografisch bepaalde) veranderingen in gebruikersgroepen en het met de voorzieningen vereiste uitgavenniveau in al haar onderdelen feitelijk ligt. Het is zinvol daartoe mede te bezien hoe in het recente verleden de verhouding is geweest tussen de reële uitgavenontwikkeling en de aan demografische ontwikkelingen toe te schrijven veranderingen van het gebruik van voorzieningen. Bovendien is een gedetailleerder onderzoek op zijn plaats van het realiteitsgehalte van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de globale raming van de demografische invloed op de uitgaven aan de diverse voorzieningen. Deze vragen zijn het onderwerp van paragraaf 2.2.

Paragraaf 2.3. biedt ruimte voor een vergelijking van de demografische ramingen met de financiële meerjarenramingen.

In laatste instantie is er dan de vraag of en zo ja, welk beleid noodzakelijk is om een herschikking van uitgaven te bewerkstelligen

die conform de indicatief geraamde onderlinge herschikking van het gebruiksvolume is. Op deze vraag zal in paragraaf 2.4. worden ingegaan.

2.2. De ramingen tegen de achtergrond van ontwikkelingen in het recente verleden

2.2.1. Sociale Zekerheid

Het geheel van demografisch gevoelige sociale verzekeringen en voorzieningen valt in tweeën uiteen. Aan de ene kant zijn er de expliciet demografische verzekeringen, te weten de AOW, de AKW en de AWW. De werking van deze regelingen richt zich - al dan niet onder voorwaarden - uitsluitend naar demografische veranderingen. Aan de andere kant zijn er de regelingen waarvan de werking weliswaar niet direct wordt beheerst door demografische omstandigheden, maar waarvan niettemin kan worden vastgesteld dat het gebruik ervan gekenmerkt wordt door omstandigheden die nauw samenhangen met leeftijd, burgerlijke staat of geslacht. De belangrijkste van die omstandigheden zijn ongetwijfeld die van ziekte en langdurige arbeidsongeschiktheid, welke (mede) door een leeftijdsspecifieke verdeling gekenmerkt zijn. De onder deze tweede categorie te rangschikken regelingen zijn de AAW, WAO en ZW, waarvan het volume vooral geconcentreerd is bij de oudere (beroeps-)bevolking, en de ABW, voor zover verband houdend met omstandigheden die zich - relatief - in belangrijke mate bij gescheiden vrouwen voordoen.

De uitgaven aan en het beroep op de aldus te onderscheiden sociale regelingen in 1985 zijn samengevat in tabel 10.

Tabel 10. In dit kader beschouwde sociale zekerheidsregelingen: uitgaven en beroep 1985*)

	uitgaven (mln.gld)	volume (x 1.000)
<u>Demografische verzekeringen</u>		
AOW	22.754	1.444
AWW	2.753	182
AKW	7.553	4.663
<u>Overige demografisch gevoelige regelingen</u>		
AAW/WAO	19.651	763
ZW	7.794	230
ABW (gesch.personen)	2.224	116
Totaal	62.729	7.398

*) Geraamd.

De categorie 'demografische verzekeringen' is rechtstreeks gevoelig voor demografische veranderingen. Het uitkeringsvolume wordt er immers door vastgelegd of wordt er - zoals bij de AKW - overwegend door bepaald. Daarmee is echter niet gezegd dat in de tweede categorie, die van de materieel demografisch gevoelige regelingen, per sé 'minder demografie' doorwerkt. Zo heeft de ontwikkeling van de ABW aan gescheiden vrouwen de afgelopen tien jaar praktisch gelijke tred gehouden met de toename van het aantal gescheiden vrouwen in Nederland.

Wanneer we de volume-ontwikkeling van deze sociale zekerheidsmaatregelen in het verleden (1981-1985) bezien, dan blijkt dat de ontwikkeling van het volume AOW en AWW (beide institutioneel demografische verzekeringen) gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkeling die op demografische gronden kon worden voorzien. Het volume van de AKW is wat minder teruggelopen dan op basis van het kindertal zou kunnen zijn verwacht, maar dat hangt vooral samen met een toegenomen onderwijsdeelname (tot uitdrukking komend in het aantal telkinderen) en met beleidswijzigingen met betrekking tot de behandeling van jeugdwerklozen (schoolverlaters), die niet langer direct recht hebben op een RWW-uitkering. Ook de ontwikkeling van de ABW aan gescheiden vrouwen is gelijk opgegaan met die van het aantal gescheiden vrouwen. Een blik op het verleden leert dat het verband tussen de ontwikkeling van het volume van de ZW en hetgeen demografisch verwacht kon worden feitelijk afwezig is geweest. De AAW/WAO is sterker toegenomen dan op demografische gronden (bij toepassing van het hier gehanteerde bestandsmodel) kon worden verwacht.

De terugblik op de periode 1981-1985 toont aan dat de feitelijke volume-ontwikkeling zeker niet volledig overeenstemt met die welke geïsoleerd op grond van demografische factoren had mogen worden verwacht. Zou echter voor de AAW/WAO uitgegaan zijn van het stroommodel, dan zou de volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid redelijk overeengekomen zijn met de demografische.

Met het oog op de hier te presenteren vooruitberekeningen zij daarnaast gewezen op de omstandigheid dat de werkloosheidsregelingen buiten beeld blijven, op grond van de overweging dat er weliswaar een demografische invloed is op de ontwikkeling van het arbeidsaanbod, maar dat die invloed vooral via de vraagzijde dermate wordt overschaduwd door niet-demografische ontwikkelingen, dat 'demografische ramingen' van de werkloosheid niet erg zinvol zijn. Zulks neemt evenwel niet weg dat een aanvullende beschouwing van de moge-

lijke ontwikkelingen van de werkloosheidsregelingen een consistentere totaalbeeld van de denkbare lastenontwikkeling bij demografische veranderingen zou kunnen opleveren.

Met deze kanttekeningen in het achterhoofd kan het volgende, gedifferentieerde beeld van de geïsoleerde demografische invloed op het beroep op sociale regelingen in de nabije toekomst - bij inrichting van het stelsel zoals in 1985 - worden gegeven.

Tabel 11. Vooruitberekening van de geïsoleerde invloed van demografische veranderingen op het beroep op sociale zekerheidsregelingen; in guldens van 1985, indexcijfers.

	1985	1990	2000
<u>Demografische verzekeringen</u>			
AOW	100	110	125
AWW	100	93	87
AKW	100	91	85
<u>Overige demografisch gevoelige regelingen</u>			
AAW/WAO	100	106	121
ZW	100	105	108
ABW (gesch.personen)	100	144	224
Totaal	100	106	119
Totaal (mln.gld.)	62.729	66.699	74.456

Het volume van de AOW stijgt gedurende de hier beschouwde periode met gemiddeld ca. 1,5% per jaar. Het totaal van het volume aan AOW-uitgaven zal bij de voorliggende prognose, en in constante prijzen, tussen 1985 en 2000 met 5,8 mld. gulden toenemen tot meer dan 28 mld.

De verandering van het AWW-volume, dat is gerelateerd aan de ontwikkeling van het aantal niet-bejaarde weduwen, hangt nauw samen met de terugval in de afgelopen jaren van het aantal huwelijken. De vooruitberekening in de hier beschouwde periode laat dan ook een duidelijke daling zien van gemiddeld ongeveer 1% per jaar.

Het volume van de kinderbijslag zal, voor zover strikt demografisch bepaald, naar verwachting teruglopen. Daarbij passen twee aantekeningen. In de eerste plaats moet worden onderkend dat de hier gehanteerde basis voor de vooruitberekening (het aantal natuurlijke kinderen in de leeftijdscategorie 0-20 jaar) niet volledig in overeenstemming is met de werkingssfeer van de kinderbijslag (0 t/m 27 jaar).

Bovendien is niet het aantal natuurlijke kinderen, maar het aantal 'telkinderen' relevant voor de ontwikkeling van de AKW. De bepaling van het aantal telkinderen per huishouden is echter afhankelijk van andere dan demografische omstandigheden, zoals de vraag of kinderen studeren of uitwonend zijn: onmiskenbaar mede-bepalende factoren voor de ontwikkeling van de AKW, maar in dit kader niet zozeer relevant. Tot slot behoort hier de aantekening dat we bij de prognose van geboortecijfers met zeer aanzienlijke onzekerheden te maken hebben. De vooruitberekening van het volume AKW krijgt daarmee een geheel andere status dan die van de veel minder onzekere ontwikkeling van de AOW.

Voorts laat tabel 11 zien dat het volume AAW/WAO, bij de gegeven methodiek ter vooruitberekening van de demografische invloed en geen rekening houdend met de effecten van een stelselherziening, tot het jaar 2000 toeneemt. Daarbij is verondersteld dat de leeftijdsspecifieke invalideringspercentages zich in de toekomst niet wijzigen: een grove benadering, die maakt dat de vooruitberekening met grote voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd. Overigens moet worden onderkend dat het grote gewicht van de AAW/WAO binnen het totaal van de hier onderscheiden categorieën van de sociale zekerheid de vooruitberekening van de algehele invloed van demografische ontwikkelingen op de sociale zekerheidsuitgaven sterk beïnvloedt.

De uitkeringen ZW laten onder veronderstelling van een ongewijzigde mate van ziekteverzuim per leeftijdscategorie, een stijging zien tot 2000. Zij weerspiegelen de ontwikkeling van de beroepsgeschikte bevolking.

Het volume ABW-gescheiden personen laat in de hier beschouwde periode een zeer sterke stijging zien. Indien het beroep van gescheiden vrouwen op de Algemene Bijstandswet gelijke tred houdt met de - voorziene - toename van het aantal gescheiden vrouwen in Nederland, zal sprake zijn van meer dan een verdubbeling van het uitkeringsvolume in de komende 15 jaar en een daarmee gemoeide uitgaventoename van 2,8 mld gulden in constante prijzen.

2.2.2. Onderwijs

De bij deze hieroverweging betrokken onderwijssoorten, het daarbij behorende uitgavenniveau, leerlingenaantallen en personeelsinzet zijn in onderstaande tabel weergegeven. Voor de sector WO zijn uitsluitend de gegevens van de onderwijscomponent opgenomen.

Het totaalbedrag van de uitgaven vormt ongeveer driekwart van de totale uitgaven van de onderwijs- en wetenschappenbegroting 1985.

Tabel 12. In dit kader beschouwde onderwijssoorten: uitgaven, leerlingenaantal en personeel 1985*)

	uitgaven (mln.gld)	leeringen (x 1.000)	personeel (x 1.000)
Basis- en speciaal onderwijs (BSO)	7.511	1.578	82
Algemeen Voortgezet Onderwijs (AVO)	4.121	848	46
Lager en Middelbaar Beroepsonderwijs (LMBO)	3.038	609	45
Hoger Beroepsonderwijs (HBO)	1.591	208	18
Wetenschappelijk Onderwijs (WO)	1.374	165	16
Studiefinanciering (SF)	1.575	-	-
Totaal	19.210	3.408	207

*) Geraamd.

Aantekening verdient het feit dat het onderwijs aan volwassenen en werkende jongeren hier buiten beschouwing blijft¹⁾.

De ontwikkeling van de leeftijdsgroep 5 tot 16-jarigen is, vanwege de leerplicht, volledig bepalend voor de vraag naar onderwijsvoorzieningen van deze groep (basis, algemeen voortgezet en lager beroepsonderwijs). In de periode 1985-2000 zal deze leeftijdsgroep met ongeveer 400.000 personen afnemen. De demografie als verklarende faktor voor de omvang van de gebruikersgroep ouder dan 16 jaar neemt, in verband met het beëindigen van de leerplicht en de toene-

mende arbeidsparticipatie, met het stijgen van de leeftijd in betekenis af. Van de groep 14-22 jaar neemt 60% nog aan het onderwijs deel. Voor de groep 14-30 jaar is dat percentage gedaald tot 34%. In de periode 1985-2000 neemt de groep 14-30 jarigen met ruim een miljoen personen af.

Leerlingenaantallen zijn echter, hoewel indicator voor het gebruik van onderwijsvoorzieningen, niet noodzakelijkerwijze ook de uitsluitende indicator voor consequenties van het gebruik van onderwijs voor de inrichting van het aanbod en de daarmee verbonden kosten.

In de eerste plaats is het zinvol de invloed te onderkennen van de spreiding van de deelnemers over de schoolsoorten, de scholen (in beide gevallen tevens naar denominatie), de leerjaren en afdelingen of studierichtingen. Deze spreiding vertoont een voortdurende beweging, ook in een situatie waarin het totaal aantal deelnemers geen verandering ondergaat. De uitgaven die samenhangen met de spreiding zijn minder gevoelig voor mutaties in globale aantallen deelnemers. Het gaat dan vooral om huisvestingsuitgaven.

In de tweede plaats zijn alle personeelsformatiesleutels opgebouwd uit een vaste voet en een leerlingafhankelijk gedeelte.

Deze opbouw vloeit voort uit de aard van de aangeboden onderwijsprogramma's: elk programma heeft een minimumomvang. Er is daardoor geen strikt lineair verband tussen onderwijsprogramma-aanbod en de kosten verbonden aan het aanbieden van de programma's. Indien nu het leerlingenaantal wordt beschouwd als een benadering van het totale onderwijsprogramma-aanbod is er dus ook geen lineaire relatie tussen de onderwijsuitgaven en het leerlingenaantal. Er kan, strikt genomen, alleen van een rechtlijnig verband tussen deelnemersaantal en onderwijsuitgaven worden uitgegaan onder de veronderstelling dat er in de spreiding geen wijziging optreedt. In dat geval is ook de werking van de vaste voet in de formatiesleutels uitgeschakeld. De genoemde veronderstelling is hier gehanteerd.

Zoals gezegd is de invloed van demografische veranderingen op het leerlingenaanbod onder de 16 jaar, gegeven de leerplicht, direkter dan voor andere leeftijdscategorieën. Dat maakt het zinvol kort stil te staan bij de vraag hoe de volume-ontwikkeling van de onderwijsuitgaven in het verleden is geweest in verhouding tot wat uit demografische hoofde kon worden verwacht.

In de periode 1981-1985 is alleen bij het basisonderwijs het aantal leerlingen afgenomen. Het speciaal onderwijs (onderdeel van de sec-

tor BSO) groeide met 10%. Het AVO groeide zwak, het LMBO sterk, vooral als gevolg van de groei in het MBO, ondanks het feit dat uit demografische hoofde een daling had kunnen worden verwacht. De groei van het HBO en WO was een aantal malen sterker dan demografisch verwacht had kunnen worden. Het aantal toekenningen van een uitkering voor studiefinanciering is tussen 1980/1981 en 1984/1985 toegenomen met niet minder dan de helft.

De demografische uitgavendaling komt in de periode 1981-1985 overeen met de in de begroting voorziene uitgavendaling. De daling van het aantal leerlingen was echter geringer dan op grond van de demografische ontwikkeling mocht worden verwacht. Deze belangstellingstoe-name is niet tot uitdrukking gekomen in de uitgavenontwikkeling ten gevolge van de doorgevoerde ombuigingen. Dit resulteerde in een daling van de uitgaven per leerling.

De ontwikkeling van het aantal personeelsleden in het onderwijs heeft grosso modo gelijke tred gehouden met de ontwikkeling van de leerlingaantallen, ondanks het feit dat in het basisonderwijs de personeelsinzet per leerling is toegenomen.

Gezien de per onderwijssoort uiteenlopende ontwikkeling van de demografische indicatoren en de feitelijke leerlingen- en kostenontwikkelingen in het verleden is voor een beoordeling van ramingen van de toekomstige invloed van demografische ontwikkelingen vooral de vraag relevant, welke relatie er - gegeven de bekostigingsregelingen - feitelijk is tussen de ontwikkeling van leerlingenaantallen en de kostenontwikkeling. Beantwoording van die vraag vereist een nadere ontleding van de onderwijsuitgaven in personele, huisvestings- en overige materiële uitgaven. Voor andere onderwijssoorten dan het wetenschappelijk onderwijs gelden de volgende regelingen.

Voor de personele uitgaven in het onderwijs, die circa 80% van het totaal belopen, geldt dat deze voortvloeien uit toepassing van de personeelsformatieregelingen. De formatiesleutels zijn over het algemeen lineair: d.w.z. dat veranderingen van het aantal leerlingen leiden tot evenredige mutaties in het aantal arbeidsplaatsen. Deze evenredigheid is echter niet volledig. Er zijn formatieregelingen die niet strikt lineair, maar trapsgewijs verlopen. Anderzijds wordt een aantal arbeidsplaatsen pas toegekend wanneer een school een bepaald aantal leerlingen te boven gaat; daalt een school onder dit aantal dan vervallen deze plaatsen.

In het voortgezet onderwijs beweegt de toegestane groepsgrootte (dit is de verhouding tussen het aantal leerlingen en het aantal arbeidsplaatsen voor leraren) zich tussen een minimum en een maximum. Daarbij geldt het minimum voor kleine scholen en het maximum voor grote scholen. In het algemeen daalt binnen deze bandbreedte de groepsgrootte naarmate de school kleiner is; of dit in de praktijk ook gebeurt is afhankelijk van de spreiding van de leerlingen over onder meer de leerjaren. Blijft deze spreiding ongewijzigd, dan treedt uit dien hoofde geen groepsgroottewijziging op. Indien de daling van het aantal leerlingen zich in gelijke mate voordoet op alle scholen en het aantal scholen blijft ongewijzigd, dan doet zich een autonome daling van de groepsgrootte voor, ook al blijft de regelgeving ten aanzien van de groepsgrootte ongewijzigd.

In het WO bestaat voor de bekostiging van de onderwijstaken een vaste voet om spreiding en pluriformiteit van het voorzieningenniveau te garanderen.

Ten aanzien van de materiële uitgaven, voor zover zij niet bestaan uit huisvestingskosten (ongeveer 5% van het totaal), bestaat een vrijwel volledige leerlingafhankelijkheid. Scholen krijgen deze uitgaven grotendeels vergoed in de vorm van een bedrag per leerling.

De resterende 15% van de uitgaven (de huisvestingslasten) is afhankelijk van de ontwikkeling van het scholenbestand. Zij variëren alleen in dezelfde mate als het leerlingenbestand indien de gemiddelde schoolgrootte gelijk blijft. De implicatie hiervan is niet de minst belangrijke die in beschouwing behoort te worden genomen bij een beoordeling van de raming van de toekomstige invloed van veranderende leerlingenaantallen op de kosten van het onderwijs.

De ramingen van de geïsoleerde invloed van demografische ontwikkelingen op de onderwijsuitgaven zijn de volgende:

Tabel 13. Vooruitberekening van de geïsoleerde invloed van demografische veranderingen op het gebruik van onderwijsvoorzieningen; in guldens van 1985, indexcijfers

	1985	1990	2000
BSO	100	95	94
AVO	100	80	71
LMBO	100	83	70
HBO	100	97	71
WO	100	98	71
SF	100	93	71
Totaal	100	90	80
Totaal (mln.gld)	19.210	17.309	15.337

Bij de hier constant veronderstelde deelname per leeftijdsgroep aan het onderwijs en een onveranderd uitgavenniveau per onderwijsdeelnemer kan een daling van de onderwijsuitgaven worden berekend van 10% tot 1990, oplopend tot 20% in 2000. Eén en ander komt - in prijzen van 1985 - overeen met een demografisch geïnduceerde vermindering van de hier beschouwde onderwijsuitgaven van 1,9 mld. over de komende vijf en 3,9 mld. over de komende vijftien jaar.

Het vigerende financieringssysteem van de onderwijsuitgaven maakt dat minder leerlingen vanzelf minder uitgaven met zich brengen. Doordat personeelsformatiesleutels in het algemeen niet volledig lineair zijn en door de aanwezigheid van vaste kosten, die overigens meer variabel worden naarmate een langere tijdspanne wordt bezien, behoeft er geen evenredigheid op te treden tussen mutaties van het leerlingenaantal en van de uitgaven. Bij toenemende deelname zullen in het algemeen voordelige, bij afnemende deelname nadelige bedrijfseconomische schaaffecten optreden. Doorslaggevend is daarbij de ontwikkeling van de schoolgrootte. Institutionele factoren (integratie van schooltypen, verbreding van onderwijsprogramma's), fusie-stimulerende toedeling van faciliteiten en eventuele dwangmaatregelen (verhoging van stichtings- en opheffingsnormen) bepalen die ontwikkeling.

Een zeer globale becijfering leert dat **niet-lineariteiten** in de formatiesleutels kunnen maken dat de onderwijsuitgaven tot het jaar 2000 over het geheel tot circa 200 mln. gulden (ca. 5%) minder zullen dalen dan bij constante personeelsuitgaven per onderwijsdeelnemer het geval zou zijn.

Daarenboven is van belang dat in de regelgeving voor het onderwijsstelsel een aantal elementen is opgenomen die een vertragende werking hebben op de aanpassing van de uitgaven aan een verminderde deelname-ontwikkeling. Het is niet zo dat scholen die onder de opheffingsnorm terechtkomen onmiddellijk worden opgeheven. In de regelgeving is bepaald dat deze situatie een aantal jaren achtereen moet bestaan voordat daadwerkelijke opheffing plaatsvindt, waarbij er nog een mogelijkheid is ontheffing van de opheffing te verlenen in het kader van spreidingsbeleid.

De ontwikkeling van de gemiddelde schoolgrootte is daarnaast van doorslaggevend belang voor de ontwikkeling van de **huisvestingskosten**. Indien de gemiddelde schoolgrootte onveranderd op het huidige niveau blijft, kan de globale ontwikkeling van de onderwijsdeelneme-

voor zover demografisch veroorzaakt, maken dat er over vijftien jaar circa 1.400 scholen minder zullen zijn dan in 1985. De vraag of die ontwikkeling zich bij een gegeven ontwikkeling van de globale onderwijsdeelname feitelijk zal voordoen, is moeilijk te beantwoorden omdat niet alleen de totale onderwijsdeelname, maar ook de spreiding van de deelnemers over het land, over de schoolsoorten, over de leerjaren en over de studierichtingen van groot belang is. Zou het scholenbestand onveranderd blijven, dan zou dat betekenen dat de vermindering van de huisvestingsuitgaven tot het jaar 2000 uit demografische hoofde circa 400 mln. minder zou zijn dan hier becijferd.

Het effect van de geldende formatiesleutels en een mogelijke starheid in de ontwikkeling van het scholenbestand kan, **in combinatie**, veroorzaken dat de vermindering van de hier beschouwde onderwijsuitgaven ongeveer 600 mln. (15%) minder is dan becijferd. De uitgaven per leerling zouden dan gemiddeld tot het jaar 2000 met 4% toenemen.

Hier staat tegenover dat voortzetting van de trend in de ontwikkeling van de gemiddelde schoolgrootte van de afgelopen jaren (1970-1985) die van een vergroting van de gemiddelde schoolgrootte met 2 tot 4% is geweest en de vraag relevant is of die trend zich ook in de toekomst zal voortzetten. Zou dat het geval zijn, dan zouden de uitgaven per leerling in het jaar 2000 (in prijzen van 1985) gemiddeld circa 10% lager liggen dan thans.

Gegeven beide, tegengestelde effecten, moet het tot de mogelijkheden behoren een zodanige ontwikkeling te bewerkstelligen dat de uitgaven per leerling niet veranderen onder invloed van demografische ontwikkelingen. Indien een stijging van de uitgaven per leerling wel zou dreigen op te treden, is het mogelijk daarop met een fusie-stimulerend beleid of met maatregelen gericht op (verdere) linearisering van formatiesleutels te anticiperen. Al geëntameerde maatregelen met betrekking tot de herstructurering van het scholenbestand in het basisonderwijs, de herschikking en fusie in het voortgezet onderwijs, de taakverdeling en concentratie in het HBO en die in het WO leiden, tesamen met een beperking van bouwactiviteiten al tot een besparing in de nabije toekomst van circa 360 mln. gulden. Indien het proces van een vergroting van de gemiddelde schoolgrootte zich niet zou voortzetten, doet men er goed aan met deze besparingen reeds hier te rekenen.

2.2.3. Gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn

De hier geïnventariseerde uitgavencategorieën onder de noemer gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn zijn de volgende. Daarbij wordt het bibliotheekwerk eenvoudigheidshalve gerekend tot het maatschappelijk welzijn.

Tabel 14. In dit kader beschouwde uitgaven aan gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn: uitgaven, personeel en capaciteit in 1985 *

	Totale exploita- tiekosten in mln.gld	collectief gefinancierde uitgaven in mln. gld.	full-time personeel (x 1.000) (**)	bedden (x 1.000) (**)
ziekenhuizen	10.865	8.480	131,2	67,8
verpleeghuizen	3.490	3.490	50,1	49,2
specialistische hulp	1.845	970	6,9	-
geneesmiddelen	3.386	1.820	8,6	-
huisartsen	1.474	970	5,8	-
tandartsen	1.701	760	6,4	-
uitwendige geneeswijzen	819	610	7,6	-
kruiswerk	701	640	9,2	-
bejaardenoorden	4.070	2.270	49,7	143,6
gezinsverzorging	1.487	1.330	40,0	-
bibliotheekwerk	686	580	5,2	-
TOTAAL	30.524	21.920	320,9	260,6

*) geraamd

**) totale capaciteit

De in tabel 14 opgenomen voorzieningen zijn - ook hier - beperkt tot voorzieningen waar een demografisch gevoelig gebruik van gemaakt wordt. De voorzieningen voor gehandicapten en psychosomatische ziekten zijn, getoetst aan dit criterium zoals gehanteerd door het SCP, buiten beschouwing gebleven. Evenmin zijn de uitgaven voor jeugdzorg opgenomen²).

In demografische termen is het gebruik van voorzieningen in deze sector sterk gevoelig voor de ontwikkelingen van de oudere leeftijdsgroepen. Met de voorziene vergrijzing en zeker ook door de te verwachten groei van het aantal alleroudsten (80+), mag men verwachten dat dat een toenemende vraag naar gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening zal ontstaan.

Met uitzondering van de bibliotheken, waarvan jongeren relatief veel gebruik maken, kon in deze sector tussen 1981 en 1985 een toenemend gebruik op demografische gronden worden verwacht. De personeelsinzet is daarbij achtergebleven (hoewel, gemeten op full-time basis, toegenomen) en de ontwikkeling ervan is per voorziening nogal gevarieerd geweest; de uitgaven zijn, gecorrigeerd met een algemeen inflatiecijfer, over het geheel genomen tussen 1981 en 1985 enigszins teruggelopen en hebben de demografische ontwikkeling met andere woorden niet gevolgd. Er is, integendeel, van een contraire ontwikkeling sprake geweest.

De becijfering van de demografische invloed op de ontwikkelingen met betrekking tot de bejaardenoorden verdient afzonderlijk aandacht. In afwijking van de SCP-methodiek en ter bewerkstelling van een volstrekte uniformiteit van benadering, is verondersteld dat de demografische invloed op het gebruik kan worden getraceerd bij veronderstelling van een per leeftijdsgroep ongewijzigde verhouding tussen bewoners van bejaardenoorden en het totaal aantal bejaarden.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft naar voren gebracht³⁾ dat realistischer ware te veronderstellen dat de instroom uit de groep bejaarden verhoudingsgewijs constant blijft. Zulks geldt overigens in zijn algemeenheid voor voorzieningen waarvan na toetreding langdurig gebruik wordt gemaakt (zoals ook de WAO). De hier veronderstelde vaste relatie tussen bewoners van bejaardenoorden en het aantal bejaarden in Nederland leidt, in het licht van de voorziene vergrijzing, bij implicatie tot de veronderstelling van een zeer aanmerkelijk toenemende instroom in bejaardenoorden. Het beeld bij hantering van een stroommodel is dat van een gematigder ontwikkeling.

Hier staat tegenover dat de bejaardenoorden onder invloed van de demografische ontwikkeling een selectiever opnamebeleid (zijn) gaan voeren. Gevolg hiervan is geweest dat ouderen in een steeds later stadium worden opgenomen, hetgeen heeft geleid tot een gestage stijging van de gemiddelde leeftijd van de bewoners - thans 82 jaar - en een daarmee gepaard gaande daling van de gemiddelde verblijfsduur.

Een vooruitblik op de mogelijk aan demografische ontwikkelingen toe te schrijven veranderingen in de komende vijftien jaar geeft het in tabel 15 vervatte beeld. Verondersteld is uiteraard dat er geen veranderingen optreden in de gezondheidstoestand per demografische groep, in het behandelings- en verwijzingsgedrag van medici en in indicatiestellingen en -criteria.

Tabel 15. Vooruitberekening van de geïsoleerde invloed van demografische veranderingen op het beroep op gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn (in guldens van 1985, indexcijfers).

	1985	1990	2000
ziekenhuizen	100	104	112
verpleeghuizen	100	114	133
specialisten	100	103	108
geneesmiddelen	100	104	111
huisartsen	100	103	109
tandartsen	100	100	99
uitw. geneeskunde	100	106	113
kruiswerk	100	108	120
bejaardenoorden	100	116	142
gezinsverzorging	100	110	130
bibliotheken	100	98	97
totaal	100	107	118
totaal (mln. gld)*)	21.920	23.443	25.954

*) Omrekening naar uitgaven bij verdiscontering van investeringskosten in vorm van rente en afschrijvingen tegen historische kostprijs; zie ook tabel 16.

Er is vrijwel over de gehele linie sprake van een door demografische veranderingen opgeroepen toename van de vraag naar de betreffende voorzieningen.

Met de hier gehanteerde methode onstaat, afgezien van de meerkosten van bruto investeringen tegen actuele prijzen, het beeld van een uitgavenstijging die daarvan het gevolg zou zijn ad 1,5 mld. over de komende vijf en 4 mld. gld over de komende vijftien jaar in constante prijzen. Het gehanteerde "bestandsmodel" voor de bejaardenoorden leidt daarbinnen tot een uitgavenstijging die tot 2000 360 mln. hoger is dan bij gebruik van een "stroommodel" naar voren zou zijn gekomen.

Bij het geschetste beeld behoort een toename van de bedden capaciteit in ziekenhuizen, verpleeghuizen en bejaardenoorden met circa een derde (ongeveer 85.000). Bij ongewijzigde personeelsintensiteit behoort bij de honorering van het geraamde beroep op voorzieningen een toename van het aantal arbeidsplaatsen in de gehele sector met ongeveer een vijfde (bijna 70.000 arbeidsplaatsen).

Bij de denkbare ontwikkeling van de uitgaven behoort echter een belangrijke kanttekening.

Er zij op gewezen dat honorering van het toenemende beroep op de intramurale gezondheidszorg noodzaakt tot een extra bouwinspanning. De meerkosten van vervanging, nieuwbouw en renovatie, uitgedrukt in prijzen van 1985, kunnen leiden tot een additionele uitgavenstijging van circa 3 mld. gulden over de komende vijftien jaar, zodat in totaal een toename van de collectieve uitgaven van 7 miljard gulden over 15 jaar ontstaat.

Tabel 16. Referentieraming gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn en raming incl. meerkosten van extra vereiste bouwinspanning in de intramurale sector tegen actuele prijzen ('basisraming WVC') (prijzen van 1985; mln. gld.)

Collectieve uitgaven vlgs:	1985	1990	2000
Referentieraming*)	21.920	23.443	25.954
'Basisraming WVC'	21.920	24.539	29.092

*) als tabel 15.

Gegeven de normering van het aanbod in de gezondheidszorg is er feitelijk al een zekere samenhang met demografische ontwikkelingen. Het aanbod in de gezondheidssector wordt in principe bepaald door landelijke planningsnormen. In demografisch opzicht is van belang dat deze normen gekoppeld zijn aan de omvang en de samenstelling van de bevolking.

Voor de ziekenhuizen is er de 3,7°/oo streefnorm, te realiseren in 1990, waarbij overigens zij aangetekend dat in deze normstelling het beleid is verdisconteerd dat gericht is op terugdringing van de rol van de intramurale sector en versterking van de extramurale sector.

Ten aanzien van de verpleeghuizen moet een onderscheid worden gemaakt tussen de somatische en de psychogeriatrische verpleeghuizen. Het huidige aanbod van somatische verpleeghuiscapaciteit spoort min of meer met de daarvoor geldende norm; de huidige psychogeriatrische verpleeghuiscapaciteit ligt onder de voor deze subsector geldende norm. De toetsing van de realisatie van deze normen is overigens, met uitzondering van de ziekenhuizen, niet aan enig jaar gebonden. Voor de intramurale sector bestaat daarnaast een investeringsplafond waarmee de opnamecapaciteit gestuurd kan worden.

De planningsnormen in de intramurale sector bepalen de toekomstige opnamecapaciteit (een voorraadgrootheid). Het feitelijke aanbod in deze sector wordt bepaald door de behandelcapaciteit (een stroomgrootheid). De omvang daarvan wordt bepaald door de exploitatiebudgetten per voorziening.

In de extramurale zorg wordt de opnamecapaciteit jaarlijks genormeerd aan de hand van het gemiddeld aantal cliënten per toegelaten beroepsbeoefenaar. De behandelcapaciteit is niet genormeerd. In deze sector vormt het kruiswerk een uitzondering. Voor deze voorziening zijn de exploitatie-uitgaven gebudgetteerd. Deze norm is gekoppeld aan de omvang van de bevolking.

2.2.4. Justitie

De hier in beschouwing genomen justitiële voorziening is die van de jeugdhulpverlening.

De uitgaven betreffen de Raden voor de Kinderbescherming, maatregelen kinderbescherming, bouwsubsidies, personeel en materieel rijksinrichtingen.

Tabel 17. In dit kader beschouwde justitiële voorzieningen: gebruik, personeel en uitgaven 1985 *.

	uitgaven 1985 (mln.gld)	personeel (x 1.000)	bedden (x 1.000)
Kinderbescherming	561	4,9	3,1

• *) Raming

De kinderbescherming richt zich op minderjarigen. De ontwikkeling van die leeftijdsgroep is met hantering van de SCP-methodiek als de relevante demografische grootheid aangemerkt. Op zich valt daar mogelijk wel het een en ander op af te dingen. Het is niet onwaarschijnlijk dat er meerdere als demografisch aan te merken omstandigheden zijn die van invloed zijn op de kinderbescherming. Te denken zij aan de ontwikkeling van het aantal allochtone minderjarigen, relatief overtegenwoordigd in de kinderbescherming, en dat van het aantal één-oudergezinnen, waarvan een nadelig effect wordt verwacht op de opvoedings- en verzorgingssituatie van kinderen.

Van belang is te onderkennen dat de thans voorziene ontwikkeling van het aantal één-oudergezinnen diametraal verschillend is van dat van het totaal aantal minderjarigen. De prognoses behelsen een verdubbeling van het aantal één-oudergezinnen in de komende vijftien jaar. Welke gevolgen dit heeft voor de ontwikkeling van het aantal kinderen uit één-oudergezinnen en van het deel daarvan dat met de kinderbescherming in aanraking komt is niet duidelijk. Evenmin is duidelijk welke gevolgen dit heeft voor de totale groep gebruikers van de kinderbescherming. Eén en ander maakt dat de hier gegeven vooruitberekeningen van de geïsoleerde invloed van demografische ontwikkelingen op de kinderbescherming, mede gezien de eerder gesignaleerde onzekerheden met betrekking tot de prognose van geboortecijfers, met reserves moeten worden gezien, maar vooralsnog niet op andere wijze kunnen worden uitgevoerd.

Wel kan worden vastgesteld dat het gebruik van de kinderbescherming in het recente verleden de facto is afgenomen. Over de jaren 1981-1985 nam de inrichtingscapaciteit (inclusief vrijwillige plaatsen ten laste van WVC) met 10% af en die ten laste van Justitie daarvan afgezonderd met 25%, waarbij overigens zij opgemerkt dat het aantal verzorgingsdagen door een stijging van de bezettingsgraad (toenemende vrijwillige plaatsingen) ongeveer gelijk is gebleven.

Niet onvermeld mag daarbij blijven dat het percentage uithuisgeplaatste pupillen, dat is de meest kostbare vorm van hulpverlening, in de periode 1981-1985 met meer dan 3% steeg. Dit effect is opgevangen door kostenreducties en een verschuiving van inrichtingsverpleging naar minder dure vormen van verzorging (pleeggezinnen en zelfstandige kamerbewoning).

De raming van ontwikkelingen over de komende vijftien jaar, voorzover demografisch van aard en conform de SCP-methodiek, geeft het volgende, in tabel 18 vervatte beeld.

Tabel 18. Vooruitberekening van de geïsoleerde invloed van demografische veranderingen op het beroep op kinderbescherming; in guldens van 1985, indexcijfers.

	1985	1990	2000
Kinderbescherming	100	91	85
Totaal in mln.gld.	561	511	477

Bij deze vooruitberekening past de kanttekening dat de demografische raming uitgaat van een constant veronderstelde spreiding van uit-huisgeplaatste kinderen en een constant uitgavenniveau per pupil. Bij een meer gedetailleerde doorrekening van de demografie dient echter rekening te worden gehouden met een verschuiving van gebruik van voorzieningen.

2.2.5. Volkshuisvesting

De begroting van volkshuisvesting bestaat ruwweg uit vier onderdelen, te weten subjectsubsidies, objectsubsidies, leningen en het stadsvernieuwingsfonds.

De invloed van de demografie op deze uitgaven is in het algemeen indirect van aard. Dit vindt zijn oorzaak in de volgende factoren:

- Het instrumentarium van de overheid richt zich op huishoudens, woningen of de woonomgeving en niet op individuele personen. De invloed van de demografie loopt via de vorming van huishoudens. Factoren als zelfstandigwording, samenwoning, echtscheiding en dergelijke moeten dan naast factoren als geboorte en sterfte in beschouwing worden genomen.
- Een deel van de uitgaven (te weten de subjectsubsidies) is direct gekoppeld aan het huishouden. De invloed van de demografie is daar echter gering. Inkomensontwikkeling en woonruimteverdeling zijn daarvoor veel meer bepalend.
- Het grootste deel van de uitgaven (te weten de objectsubsidies) is gericht op de woning. De objectsubsidies voor nieuwbouw, onderhoud en verbetering hebben vooral tot doel de woningvoorraad kwantitatief en kwalitatief op peil te houden. De huishoudensvorming is één van de factoren die van invloed is op het benodigde aantal woningen. In die zin is er een verband tussen objectsubsidies en huishoudensvorming. Van belang is echter ook de ontwikkeling van de bouw- en onderhoudskosten, de rentestand en de inkomensontwikkeling. Daarnaast is het zo dat een deel van de objectsubsidies een gevolg is van de veroudering van de woningvoorraad.
- Een woning is een duurzame investering die 50 tot 100 jaar meegaat. De financiering en vaak ook de verplichting van de overheid lopen over een lange periode (bij woningwetleningen 50 jaar). De uitgaven van de volkshuisvesting bevatten derhalve voor een belangrijk deel aangegane verplichtingen in het verleden. Voor de omvang van deze uitgaven zijn meer de omstandigheden in het ver-

leden van belang en de subsidiesystematiek dan de huidige of te verwachten demografische ontwikkelingen. Er ontstaat in feite een stapeling van jaargangen gesubsidieerde woningen waardoor de jaarlijkse kasuitgaven moeilijk aan een gemiddelde woning zijn toe te rekenen.

- Een deel van de uitgaven is niet direct gericht op huishoudens of woningen maar op de verhuurders. Dat geldt voor de leningen aan de zogenaamde toegelaten instellingen (corporaties en gemeentelijke woningbedrijven). Woningwetleningen worden tegen marktrente verstrekt en moeten geheel worden terugbetaald. Het voordeel voor de verhuurders betreft vooral de garantiestelling en dergelijke. Onder normale omstandigheden merkt een huurder weinig van het feit of zijn woning gefinancierd is met een rijkslening of niet. De mate waarin verhuurders gebruik maken van woningwetleningen zou men eventueel nog afhankelijk kunnen zien van de huishoudensvorming, hoewel ook hier andere factoren van groot belang zijn.
- Het stadsvernieuwingsfonds is het laatste onderdeel van de begroting en wordt jaarlijks verdeeld over alle gemeenten in Nederland. De omvang en verdeling van de gelden wordt bepaald door factoren die niet aantoonbaar demografisch zijn.

Gezien het bovenstaande is het duidelijk dat het moeilijk is een kwantificeerbaar verband te leggen tussen demografische ontwikkelingen en het geheel van de uitgaven van de volkshuisvesting. Op persoonsniveau is dat onlogisch. Daarom is een koppeling gelegd op het niveau van het huishouden. De uitgaven van het stadsvernieuwingsfonds vallen zodoende buiten dit bestek. De uitgaven voor object- en subjectsubsidies en de leningen van de begroting 1985 zijn - als onderdeel van technische en pragmatische benadering - toegerekend aan de hoofden van de huishoudens in 1985. Er ontstaat dan een overzicht zoals in tabel 19 is weergegeven.

De in tabel 19 samengenomen uitgaven belopen in 1985 12,7 miljard gulden of 88% van de in totaal op de rijksbegroting verantwoorde uitgaven aan volkshuisvesting. De percentages in de tweede kolom zijn gezien het voorgaande benaderingen. Bovendien mogen de percentages niet worden opgeteld, omdat op één woning meerdere subsidies (bijvoorbeeld zowel object- als subjectsubsidies) mogelijk zijn.

De demografische invloed op de betreffende uitgaven is er één die vooral samenhangt met de ontwikkeling van het aantal huishoudens en daarnaast met een zekere leeftijdspecifieke verdeling van het inko-

men. De afhankelijkheid van de vraag naar woningen van de ontwikkeling van het aantal huishoudens plaatst de sector volkshuisvesting in een wat bijzondere positie ten opzichte van de andere hier beschouwde sectoren, waarbij de huishoudensontwikkeling niet die bijzondere rol speelt en waarvan daar is geabstraheerd.

Tabel 19. In dit kader beschouwde uitgaven aan volkshuisvesting: uitgaven en huishoudens in 1985*)

	uitgaven (mln.gld)	% huishoudens
Objectsubsidies		
- nieuwbouw koop	980	6%
- nieuwbouw huur/koop	30	
- nieuwbouw huur	3.810	22%
- verbeteringen huur	730	
subjectsubsidies	1.660	13%
leningen	5.460	-
Totaal	12.680	-

*) Op basis van de begroting voor 1985

De raming van de huishoudensontwikkeling, die alleszins samenhangt met demografische ontwikkelingen, is daarvan echter niet uitsluitend afhankelijk: sociaal-culturele veranderingen, zoals voortgaande individualisering en veranderingen in het aantal ongehuwd samenwonenden, spelen een duidelijke rol. De nauwe samenhang wordt duidelijk als men bedenkt dat individualisering ook weer van invloed is op demografische processen. In de gebruikelijke ramingen voor de volkshuisvesting worden deze ontwikkelingen mede verdisconteerd.

De groei van het aantal huishoudens is groter dan die van de bevolking. Dit is in de eerste plaats een gevolg van de verandering in de leeftijdsopbouw van de bevolking. Naarmate men ouder wordt, woont men vaker zelfstandig. Bovendien leeft men vaker als alleenstaande door echtscheiding en verweduwing. Alleen bij de alleroudste leeftijdsgroepen daalt de zelfstandigheidsgraad iets als gevolg van het feit dat men vaker in een bejaardenoord, verpleeginrichting of bij de eigen kinderen woont. De 'vergrijzing' en met name de 'ontgroening' van de bevolking brengt daardoor al een groei van het aantal

huishoudens met zich mee. In de tweede plaats is de groei een gevolg van de genoemde individualisering.

Het ter beschikking hebben van een eigen bron van inkomsten is één van de noodzakelijke voorwaarden voor de vorming van een huishouden. De in gang gezette individualisering kwam het eerst tot uitdrukking in een daling van de huwelijksleeftijd en een vermindering van de mate waarin bejaarden bij de eigen kinderen inwonen. Beide processen zijn thans vrijwel tot stilstand gekomen. De leeftijd waarop men het eerste huwelijk afsluit is na 1970 zelfs iets gestegen, hetgeen echter ten dele is gecompenseerd door een groei van het aantal samenwoningen. Het inwonen van bejaarden bij de eigen kinderen komt nog slechts sporadisch voor. De afgelopen jaren komt de groei van de zelfstandigheidsgraad vooral tot uitdrukking onder de middelbare leeftijdsgroepen als gevolg van een toenemend aantal echtscheidingen. Op dit punt wordt een verdere, zij het afnemende, groei verwacht.

De invloed van de demografische ontwikkeling op de uitgaven is zoals gezegd slechts zeer globaal aan te geven. Wil men dat doen voor het recente verleden dan is dat extra moeilijk.

De afgelopen jaren werden immers gekenmerkt door een groot aantal ingrepen in de subsidiesystematiek. Verandering van regelgeving, waarbij ook de omvang van de betrokken groep is veranderd, en decentralisatie maken het moeilijk het effect van de demografie te isoleren. De enige zeer ruwe indicatie die hiervoor verkregen kan worden, is de gevonden gebruiksparementen van 1985 terug te rekenen. Deze terugrekening gaat net als bij de andere sectoren tot 1981. Er ontstaat dan een inzicht in het gebruik in 1981 onder de veronderstelling dat destijds reeds de regelingen van 1985 hadden bestaan. Het blijkt dan dat de 'demografie' voor een stijging van de uitgaven in constante prijzen van circa 1% per jaar heeft gezorgd.

Op basis van de CBS-bevolkingsprognose (midden-variant) kan met behulp van een model de ontwikkeling van het aantal huishoudens worden geraamd. Voorzien wordt dat dit aantal tot 1990 met 8 procent en tussen 1985 en 2000 met 18 procent zal toenemen.

De raming houdt zowel rekening met veranderingen in de structuur van de bevolking als van de huishoudens, zodat een schatting van de uitgaven voor de volkshuisvesting per huishoudenscategorie kan worden samengesteld. Ruwweg gelden een tweetal uitgangspunten. In de eerste plaats wordt aangenomen dat het aandeel van het totale aantal huis-

houdens dat zelfstandig is gehuisvest in een woning in de komende jaren niet verandert, terwijl ook het huidige niveau van de inspanning van de overheid om de kwaliteit van de voorraad op peil te houden in ieder geval gehandhaafd blijft⁴). Deze eerste veronderstelling is vooral van invloed op de subsidies die via nieuwbouw en verbetering worden verstrekt (object-subsidies). In de tweede plaats wordt uitgegaan van een ongewijzigde bijdrage van de overheid per huishouden in de prijzen die op de woningmarkt in rekening worden gebracht, hetgeen meer van invloed is op de subjectsubsidies. Daarbij is - uiteraard - van de betekenis van alle mogelijk andere invloeden geabstraheerd, zoals bijvoorbeeld kwaliteit van de woningvoorraad, renteschommelingen, verdeling over inkomensklassen, samenstelling bouwprogramma's etc.⁵).

Tabel 20. Vooruitberekening van de geïsoleerde invloed van demografische veranderingen op de volkshuisvesting op basis van constante indicatoren in 1985; in guldens van 1985, indexcijfers

	1985	1990	2000
objectsubsidies			
- koop	100	107	107
- huur	100	107	118
subjectsubsidies	100	109	121
leningen	100	102	85
totaal	100	105	103
totaal in mln. gld.	12.680	13.340	13.100
huishoudens (x 1.000)	5.343	5.745	6.306
index huishoudens	100	108	118
index bedrag per huishouden	100	98	88

Wanneer bij een ongewijzigd gebruik van volkshuisvestingssubsidies en gelijke premiehoogtes ook de groei van het aantal huishoudens per leeftijdsgroep het zelfde zou zijn, zou men mogen verwachten dat de index voor de verschillende uitgaven aan volkshuisvesting als gevolg van demografische ontwikkelingen in 2000 ook 118 zou bedragen. Doordat echter de groei per leeftijdsgroep nogal verschilt treden er verschuivingen op.

Uit tabel 20 komt naar voren dat bij gelijkblijvend inkomensbeleid de uitgaven voor subjectsubsidie sneller toenemen dan de groei van het aantal huishoudens. Dit is een gevolg van de "vergrijzing" van de bevolking. Doordat de bejaarde huishoudens relatief vaker van huursubsidie gebruik maken neemt het totale gebruik per saldo toe. De ontwikkeling van de objectsubsidies in de huursector voor zowel nieuwbouw als verbetering houdt gelijke tred met de groei van de huishoudens, hetgeen gezien de gelijkmatige spreiding van de objectsubsidies over de leeftijdsgroepen te verwachten is. De uitgaven voor kooppremies blijven echter achter bij de groei van het aantal huishoudens. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat vooral de middelbare leeftijdsgroepen sterk in omvang toenemen, terwijl de aantallen jongeren (tot 35 jaar) gelijk blijven of zelfs dalen.

Omdat het gebruik van kooppremies en de premiehoogte afneemt met de leeftijd heeft dit een neerwaarts effect op de groei van de totale premieuitgaven.

De uitgaven voor de leningen tenslotte geven een daling te zien. De index voor de uitgaven aan woningwetwoningen daalt van 100 in 1985 naar 85 in het jaar 2000. De daling van de uitgaven voor woningwetwoningen is vooral merkbaar in de tweede helft van de jaren negentig.

Bezien we de totale uitgaven voor de volkshuisvesting als gevolg van de demografische ontwikkelingen dan is er in eerste instantie sprake van een lichte toename. In de loop van de jaren negentig slaat deze ontwikkeling om door de dalende uitgaven voor woningwetleningen. In het jaar 2000 kan het niveau van de uitgaven gedaald zijn tot ruim boven het niveau van 1985. In guldens van 1985 zijn de uitgaven dan 103% van het bedrag dat in 1985 op de begroting stond voor de bij deze heroverweging geselecteerde artikelen. Per huishouden is er echter sprake van een aanmerkelijke daling, vooral na 1990.

2.3. Demografische ramingen in het licht van de financiële meerjarenramingen

Tot zover is gezien op welke wijze de collectieve uitgaven zich zullen ontwikkelen bij volledige honorering van de toekomstige vraag naar overheidsvoorzieningen zoals die louter onder invloed van demografische ontwikkelingen tot stand komt. Of en in hoeverre de betreffende overheidsvoorzieningen deze wijzigingen van de toekomstige vraag ook daadwerkelijk zullen volgen, is een vraag die komende kabinetten zullen moeten beantwoorden.

Bij open-einderegelingen wordt bij handhaving van bestaande wetgeving de toekomstige vraag in beginsel vanzelf gevolgd. Als de overheid het beroep op die regelingen niet wil honoreren, zijn beleidsmaatregelen nodig. Bij gebudgetteerde overheidsvoorzieningen wordt de vraag evenwel niet vanzelf gehonoreerd, hoewel ook daar niet zelden geldt dat het recht op voorzieningen en verstrekkingen wettelijk geregeld is. De omvang van de uitgaven ten behoeve van die voorzieningen wordt door begrotingsvaststelling en tariefstelling vastgelegd.

De financiële meerjarenramingen beogen tot uitdrukking te brengen hoe de uitgaven zich bij ongewijzigd beleid zullen ontwikkelen. Zij worden feitelijk geconstrueerd aan de hand van regels met betrekking tot de extrapolatie van uitgaven in het begrotingsjaar. Deze extrapolatieregels leiden in een aantal gevallen tot een meerjarig constant uitgavenniveau, maar vaak ook niet. Zo wordt van de categorie van open-einderegelingen aangenomen dat criteria op grond waarvan een beroep kan worden gedaan op de regelingen ongewijzigd blijven, zodat de meerjarenraming een raming van de vraag weerspiegelt. Ook komt het voor dat het kabinet meerjarige afspraken over bepaalde beleidsterreinen heeft gemaakt. Door ervan uit te gaan dat deze afspraken ongewijzigd doorgang vinden, kan een daarmee overeenkomende uitgavenontwikkeling worden vooruitberekend.

De volgende tabel toont de ontwikkeling van de demografisch gevoelige uitgaven en de financiële meerjarenramingen⁶). Daarbij is - voor een goede vergelijking met de meerjarenramingen - de demografisch bepaalde uitgavenontwikkeling, voor wat betreft de belangrijke sectoren gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn, opgesteld met verdiscontering van toekomstige investeringskosten tegen actuele prijzen. Voorts zijn de uitgaven onderverdeeld naar financieringsbron: de sociale verzekeringsfondsen en de rijksbegroting. Confrontatie van beide ramingen is slechts mogelijk voor de periode 1985-1990. De financiële meerjarenramingen gaan slechts tot 1990.

Tabel 21. Vooruitberekening van de demografische veroorzaakte vraagontwikkeling en de financiële meerjarenramingen 1985-1990 (mld.gld.)

		mutatie 1985-1990	
	1985	Demografische ramingen	Financiële meerjaren- ramingen
Sociale verzekeringsfondsen			
sociale zekerheid (excl. ABW)	60,5	3,0	(3,0) ¹⁾
gezondheidszorg	<u>17,7²⁾</u>	<u>1,7³⁾</u>	<u>0,9⁴⁾</u>
subtotaal	78,2	4,7	3,9
Rijksbegroting			
ABW, gesch. personen	2,2	1,0	1,0 ⁵⁾
onderwijs	19,2	-1,9	-1,2
maatschappelijk welzijn	4,2 ⁶⁾	0,8 ⁷⁾	0,2
justitie	0,6	-0,1	0,0
volkshuisvesting	<u>12,7</u>	<u>0,7</u>	<u>0,5</u>
subtotaal	38,9	0,5	0,5
Totaal (fondsen en rijk)	117,1	5,2 ⁸⁾	4,4

- 1) Omdat financiële meerjarenramingen van de sociale verzekeringsfondsen ontbreken, is hier de demografische raming aangehouden.
- 2) Inclusief rijksbijdragen.
- 3) Inclusief additionele kosten voor nieuwbouw en instandhoudingsbouw in huidige prijzen die ca. 0,7 miljard kunnen belopen.
- 4) Uitgaande van gelijkblijvende verhouding tussen de collectieve en particuliere uitgaven op niveau 1985; een ombuigingstaakstelling van 145 miljoen is niet in de cijfers verwerkt.
- 5) Bij de veronderstelling dat het aandeel van de 'gescheiden en verlaten personen' in de uitgaven bijstand thuiswonenden in 1990 gelijk is aan 1985.
- 6) Inclusief 50 miljoen AWBZ financiering bejaardenoorden; inclusief 260 miljoen uitgaven gemeentefonds ten behoeve van bibliotheken.
- 7) Inclusief additionele kosten voor nieuwbouw en instandhouding in huidige prijzen die ca. 0,3 miljard kunnen belopen.
- 8) Exclusief additionele kosten voor nieuwbouw en renovatie tegen huidige prijzen in de WVC-sector belooft het totaal 4,2 miljard.

Sociale zekerheidsuitgaven

Alle voor deze werkgroep relevante sociale zekerheidsregelingen betreffen open-einde regelingen waarbij de vraag direct bepalend is voor de uitgavenontwikkeling. De financiële meerjarenramingen geven in dat geval niet een bepaald maximum weer, maar een raming op basis van een verwachte ontwikkeling van de vraag. De meerjarenraming van de bijstandsuitgaven aan gescheiden en verlaten personen spoort volledig met de referentieraming. Van de overige sociale zekerheidsuitgaven bestaan geen gedetailleerde financiële meerjarenramingen. Wel worden regelmatig globale middellange termijn-verkenningen opgesteld (bijvoorbeeld door CPB of in diverse Miljoenennota's).

Gezondheidszorg

Jaarlijks wordt in het FOGM een totaaloverzicht gegeven van de toegestane kosten, alsmede de financiering, van de gezondheidszorg. Inclusief mogelijke additionele kosten tegen actuele prijzen in verband met nieuwbouw en instandhoudingsbouw (ca. 0,7 miljard) gaat de uitgavenstijging bij volledige aanpassing van het budget aan demografische ontwikkelingen ca. 0,8 miljard uit boven de meerjarenramingen. Hierbij is het van belang te onderkennen dat de raming van de geïsoleerde demografische invloed impliceert dat de beddencapaciteit van 4,2°/oo thans geleidelijk toeneemt, terwijl het huidige beleid gericht is op een reductie tot 3,7°/oo. Overigens is bij de interpretatie van tabel 21 ook het gegeven belangrijk dat de werkgroep de veronderstelling hanteert dat de verhouding tussen de collectieve en particuliere uitgaven vanaf 1985 constant blijft.

Onderwijs

Alle voor deze werkgroep relevante uitgaven bij onderwijs zijn open-einde uitgaven, behalve de uitgaven voor wetenschappelijk onderwijs. Bij één regeling, studiefinanciering, is de ontwikkeling van de vraag (het aantal beursalen) direct bepalend voor de uitgavenontwikkeling. Verschillen tussen de demografische raming en de financiële meerjarenramingen voor studiefinanciering worden derhalve volledig veroorzaakt door verschillende prognoses van het aantal beursalen. Zou het aantal alleen door demografische ontwikkelingen worden bepaald, dan zou er van 1985 tot 1990 een daling met 7% optreden. In de financiële meerjarenramingen is een stijging met 12% voorzien; overeenkomend met 0,3 miljard extra uitgaven ten opzichte van de demografische raming.

De uitgaven dalen volgens de demografische raming inclusief, respectievelijk exclusief studiefinanciering met 1,9 resp. 1,8 miljard. In de financiële meerjarenramingen is een uitgavendaling verwerkt van 1,2 miljard inclusief studiefinanciering en 1,3 miljard exclusief studiefinanciering.

De verklaring voor de minder sterke uitgavendaling in de financiële meerjarencijfers (0,5 miljard exclusief studiefinanciering) is tweërlei:

- a. in de meerjarenramingen wordt uitgegaan van een minder sterke afname van de deelname aan het onderwijs dan te verwachten op basis van de demografische ontwikkeling alleen. Deze hogere raming van het aantal deelnemers verklaart ca. 0,4 miljard;
- b. de uitgaven in de meerjarenramingen verlopen niet volledig lineair met het aantal leerlingen en studenten. Met name stijgen de uitgaven per deelnemer in de sector Basis en Speciaal Onderwijs als gevolg van de invoering van de Wet op het Basisonderwijs. Per saldo verklaart deze niet lineaire uitgavenontwikkeling ca. 0,1 miljard van de totale afwijking tussen beide ramingen.

In de financiële meerjarenramingen is een aantal ombuigingsmaatregelen verwerkt met een oplopende besparingsopbrengst van ca. 0,4 miljard tot 1990. Als deze uitgaven niet waren getroffen, dan zouden de uitgaven bij eenzelfde aantal leerlingen/studenten als in de demografische raming, deze raming met ca. 0,5 miljard (0,1 + 0,4) hebben overtroffen.

Maatschappelijk welzijn

De uitgaven voor maatschappelijk welzijn (bejaardenoorden, gezinsverzorging en bibliotheken) zijn gebudgetteerd. De uitgavenstijging in de financiële meerjarenramingen ad 0,2 miljard (150 miljoen) komt voor rekening van de bejaardenoorden, o.a. in verband met stijgende uitgaven voor (vervangings)bouw⁷). Bij volledige honorering van de demografische ontwikkelingen zouden deze uitgaven met 0,8 miljard stijgen.

Justitie

De financiële meerjarenramingen van justitiële voorzieningen behelzen een maar geringe mutatie. De voor de werkgroep relevante uitgaven onder dit hoofd zijn in die zin open-einderègelingen dat het volume bepaald wordt door rechterlijke uitspraken. In de meerjarenramingen is niet die daling van het gebruik voorzien, die met de in

dit rapport gehanteerde methode voor wat betreft de demografische invloed is vooruitberekend.

Volkshuisvesting

De totale uitgaven stijgen volgens de meerjarenramingen ca. 0,2 miljard minder dan conform de louter demografische prognose. De meerjarenramingen voor de nieuwbouw zijn mede onderbouwd met prognoses van de huishoudensontwikkeling. De verklaring van het in tabel 21 te onderkennen verschil wordt derhalve vooral gevonden in de ontwikkeling van de individuele huursubsidie. Doordat bejaarde huishoudens relatief vaker van huursubsidie gebruik maken, neemt het gebruik in de demografische raming toe. Doordat vorig jaar enige systeemaanpassingen in de individuele huursubsidie hebben plaatsgevonden, blijven de meerjarenramingen daarbij achter.

Totaal

Een volledige doorwerking van de ontwikkelingen in de vraag ten gevolge van demografische ontwikkelingen leidt (bij overigens ongewijzigde omstandigheden en rekening houdend met actuele bouwkosten op het terrein van WVC) tot een stijging van de uitgaven met 5,2 miljard in de periode 1985-1990. In de financiële meerjarenramingen is voor dezelfde uitgavencategorieën een stijging van 4,4 miljard verwerkt.

Deze cijfers kunnen niet tot de conclusie leiden dat in de financiële meerjarenramingen reeds voor een aanmerkelijk deel rekening is gehouden met wijzigingen in de vraag onder invloed van de demografische veranderingen.

Voor uitgavencategorieën die in de demografische raming stijgen, geldt weliswaar dat ook in de financiële meerjarenramingen ruimte voor enige stijging is voorzien, maar van een minder grote omvang. Dit betreft gezondheidszorg, maatschappelijk welzijn en volkshuisvesting. De dalende uitgavencategorieën (onderwijs, justitie) laten in de demografische raming een sterkere daling zien dan in de financiële meerjarenramingen.

Eén en ander betekent de facto dat in de meerjarenramingen een mindere flexibiliteit, een mindere herschikking, is voorzien dan op grond van de geïsoleerde invloed van demografische veranderingen

vereist zou zijn om een zich wijzigend beroep op de betreffende voorzieningen volledig te honoreren.

Daarnaast zij onderkend dat in de financiële meerjarenramingen met meerdere factoren wordt gerekend dan met de demografie alleen, die bovendien niet op alle beleidsterreinen wordt verdisconteerd. Daarmee kan een deel van het in tabel 21 genoemde totaal van 5,2 miljard cumuleren met de 4,4 miljard die gegeven is met de meerjarenramingen, en kan de verwachte problematiek derhalve met de huidige meerjarenramingen aanmerkelijk onderschat zijn.

2.4. Mogelijkheden van aanpassing van uitgaven

De voor de afzonderlijke sectoren vooruit te berekenen, geïsoleerde invloed van demografische ontwikkelingen leiden alleen tot het (al in het eerste hoofdstuk gepresenteerde) samenvattende totaalbeeld van denkbare collectieve uitgaven-ontwikkelingen in de mate dat er op alle onderdelen een beleid van aanpassing gevoerd wordt.

Hier staan we kort stil bij de vraag in welke mate die aanpassing tot beleidsinspanningen aanleiding kan geven.

2.4.1. Sociale Zekerheid

Over de inkomensoverdrachten in de sociale zekerheid kunnen we kort zijn.

Voor zover demografische veranderingen leiden tot een legitiem beroep op de verschillende regelingen, legt dit beroep in diezelfde mate het uitkeringsvolume vast. Dit gegeven en het feit dat het overgrote deel van de sociale zekerheidsuitgaven de facto wordt ingenomen door uitkeringen, maken dat het demografisch geïnduceerde (deel van het) beroep op de regelingen, bij overigens ongewijzigde omstandigheden en bestaande wetgeving, vanzelf tot overeenkomstige veranderingen van het volume van de uitgaven leidt.

De zgn. financieringskosten, welke een percentage van 10 à 20 bedragen van de uitgaven van de fondsen, nemen toe of af met deze uitgaven. Wanneer de uitgaven via een daarop gericht beleid kunnen worden beheerst, zullen ook de financieringskosten binnen de perken blijven. In de afgelopen jaren zijn door toepassing van de COMED-voorstellen de financieringskosten reeds aanzienlijk beperkt.

Min of meer parallel aan de uitgaven voor de sociale uitkeringen, ontwikkelen zich in de verschillende fondsen ook de uitgaven voor administratie. De administratiekosten maken een klein deel uit (ca. 3%) van de totale uitgaven voor de sociale zekerheid. Reeds sinds 1970 bewegen de kosten zich rond dit percentage, zodat althans relatief gezien niet gesproken kan worden van een excessieve stijging.

Wanneer de lastenontwikkeling in de sociale zekerheid wordt beperkt, dan zullen deze kosten navenant kunnen dalen, zeker indien via automatisering een neerwaartse druk op de uitgaven van deze categorie mogelijk blijkt.

2.4.2. Onderwijs

Eerder is betoogd dat de gedeeltelijke niet-lineariteit van formatiesleutels en de niet goed te beantwoorden vraag hoe de ontwikkeling zal zijn van het scholenbestand tezamen maken dat de uit demografische hoofde te voorziene daling van leerlingenaantallen mogelijk niet volledig in een proportionele afname van de onderwijsuitgaven in constante prijzen tot uitdrukking zal komen.

Keerzijde van die medaille is de onderkenning dat zulks bij bestaand beleid wel voor een belangrijk deel zal kunnen worden gerealiseerd, indien daar geen beleidsintensiveringen ten laste van de collectieve sector (w.o. verruimingen van opheffingsnormen en ontheffingen) tegenover staan.

Uit de eerder gepresenteerde berekeningen blijkt dat uit de cijfers van de meerjarenramingen tot 1990 per saldo vrijwel constante uitgaven per deelnemer resulteren. De stijging van de uitgaven per deelnemer in de lagere onderwijssoorten wordt gecompenseerd door de daling in de hogere sectoren.

Nochtans is het mogelijk dat de onderwijsuitgaven na 1990 minder afnemen dan bij constante uitgaven per leerling het geval zou zijn. De toename van de uitgaven per leerling kan dan worden tegengegaan door intensivering van het beleid gericht op verbreding van opleidingswegen en institutionele integratie van onderwijssoorten gekoppeld aan tijdelijke faciliteiten in de formatieve en rechtspositionele sfeer.

In het basisonderwijs geldt thans een formatieregeling die praktisch lineair is. In de andere onderwijssoorten is dit nog maar minder het

geval. De reeds geëntameerde maatregelen met betrekking tot de herstructurering van het scholenbestand in het basisonderwijs, de her-schikking en fusie in het voortgezet onderwijs, de samenvoeging, taakverdeling en concentratie in het HBO, de taakverdeling en concentratie in het wetenschappelijk onderwijs en een beperking van bouwactiviteiten geven tesamen reeds een structurele besparing ten opzichte van het uitgavenniveau 1985 ad 360 mln.

2.4.3. Gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn

De collectieve uitgaven onder de noemer gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn kunnen door demografische veranderingen en bij ongewijzigde uitgaven per gebruiker de komende vijf jaar toenemen met ca. 1,5 mld. gulden en de komende vijftien jaar met circa 4 mld. gulden in prijzen van 1985. Rekent men daarnaast met de uitgavenvergroten-de invloed van nieuwbouw en instandhoudingsbouw in actuele prijzen, dan moet met een toename van 2,5 respectievelijk 7 miljard gulden over de genoemde periode gerekend worden.

De op de onderscheiden voorzieningen van toepassing zijnde (wettelijke) regelingen, zoals de Wet Ziekenhuisvoorzieningen, de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg, de Wet Tarieven Gezondheidszorg, de Ziekenfondswet en AWBZ, de Wet op de Bejaardenoorden, de Wet op het openbare bibliotheekwerk en de Rijkssubsidieregeling gezinsverzorging, kunnen in algemene zin toereikend worden geacht om een uitgavenontwikkeling binnen eenmaal vastgestelde financiële kaders te realiseren.

Aanpassing aan een op demografische gronden voorziene toename van het gebruik van de voorzieningen zal op zichzelf een verhoging betekenen van de capaciteitsnormen voor ziekenhuizen en verpleeghuizen. Wil men de toename van het gebruik, zoals hier vooruitberekend honoreren, dan impliceert zulks een verhoging van de normstelling van het aantal bedden in ziekenhuizen van 4,2 promille voor de totale bevolking thans tot 4,5 promille in het jaar 2000⁸).

Voor de verpleeghuizen zou een optrekken van normen van 2,84 procent van het aantal 65-plussers tot 2,98% in 2000 vereist zijn.

Voor het aantal bedden van bejaardenoorden leidt het tot een verhoging van 8,3 procent van het aantal 65-plussers thans tot 9,3 procent in 2000 (althans op grond van het bestandsmodel).

Duidelijk hierbij is de rol van de 'dubbele vergrijzing', dat wil zeggen het verschijnsel dat binnen het totaal van de 65-pluscategorie de grootste stijgingen zich voordoen in de hoogste leeftijdsgroepen. Bedacht moet echter worden dat een volstrekt honoreren van een toenemende vraag in de intramurale sector niet in lijn is met het streven naar terugdringing van de rol van de intramurale sector ten faveure van lichtere vormen van zorg, als ook met het streven naar een zo groot en zo lang mogelijke zelfstandigheid van gebruikers, waarvan ouderen een belangrijke categorie vormen.

Tegelijk dient men te beseffen dat het honoreren van een toenemend gebruik in de intramurale zorg tevens meerkosten met betrekking tot de bouw van intramurale voorzieningen met zich zal brengen. Behalve die van wijziging van normstelling is er derhalve de vereiste van bijstelling van bouw- en exploitatiekostenplafonds. Becijferd kan worden dat de additionele bouwkosten die gepaard gaan met volledige honorering van het demografische toenemende beroep in de komende vijftien jaar naar schatting zo'n 3 miljard gulden (prijzen 1985) zullen belopen.

Een dergelijke ontwikkeling impliceert dat de kosten van gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn als gevolg van de veranderende bevolkingssamenstelling op het traject 1985-2000 met 30 procent zouden stijgen. Gelet op de toename van het aantal 65-plussers op dit traject, te weten: 27 procent, zou een toename van ongeveer 3 procent van de totale kosten per oudere het gevolg zijn.

Tenslotte is het aannemelijk dat de financieringsverhouding tussen collectieve en niet-collectieve bekostiging in de komende jaren een wijziging zal ondergaan. Zowel de stelselwijziging ziektekostenverzekering als andere mogelijke stelselwijzigingen kunnen hiervoor mede verantwoordelijk zijn.

2.4.4. Justitie

Met behulp van methoden zoals in dit rapport gebruikt, kan men trachten zich een beeld te vormen van de mogelijke toekomstige ontwikkeling van het beroep op de kinderbescherming.

Dat neemt niet weg dat het volume dat omgaat in de kinderscherming de facto wordt bepaald door gerechtelijke uitspraken. De minister van Justitie is gehouden deze voorziening, als onderdeel van het Nederlandse rechtssysteem, op een zodanig niveau in stand te houden dat uitvoering van gerechtelijke uitspraken mogelijk blijft.

Het huidige beleid is er daarbij één van stimulering van de lichtere en doorgaans minder kostbare hulpverlening (bij voorkeur ambulant boven residentieel). Daarbij is er een nauwe verwevenheid van de justitiële jeugdhulpverlening met diverse andere vormen van jeugdhulpverlening. Ook dat feit geeft enige beperkingen aan zinvol volumebeleid, als daarbij uitsluitend naar de via Justitie lopende financieringsstroom wordt gekeken.

Een terugdringen van de justitiële voorzieningen zal kunnen leiden tot een verdringing van de vrijwillige plaatsingen (wegens voorrang van justitiepupillen) in deze voorzieningen, terwijl het beleid er juist op is gericht om bij voorkeur met instemming van de ouders het hulpverleningsproces vorm te geven, bijvoorbeeld door een geïndiceerde uithuisplaatsing te realiseren.

Indien het toekomstige beroep op de kinderscherming via rechtelijke uitspraken echter inderdaad als gevolg van een afnemend aantal kinderen zal verminderen, zal de uitgavenontwikkeling in deze sector echter ook voor een belangrijk deel terug kunnen, zonder dat dergelijke effecten behoeven op te treden.

Rekening dient wel te worden gehouden met de omstandigheid dat de voorzieningen voor de kinderscherming ongelijk gespreid zijn over de diverse provincies. Bij handhaving van het streven naar een evenredige verdeling van de voorzieningen in Nederland lijkt het niet mogelijk de vaste kosten gelijke tred te laten houden met de globale, landelijke ontwikkeling van de relevante leeftijdsgroep. Dat kan derhalve een stijging van de kosten per pupil impliceren.

Bij één en ander zij tenslotte aangetekend dat onder de 561 mln gulden uitgaven onder de noemer kinderscherming een tweetal uitgaven-categorieën schuil gaat die door beleid van Justitie niet beïnvloedbaar zijn, te weten een bijdrage aan het departement van WVC in de exploitatiekosten van FIOM-tehuizen en uitgaven aan AWBZ-voorzieningen ten aanzien waarvan Justitie tot 1985 een kassiersfunctie vervulde (tezamen ca. 60 mln), waarvan ongeveer de helft door een andere financieringsregeling met ingang van 1985 al niet langer op de begroting van Justitie zal drukken. Bovendien zullen in het vervolg

de uitgaven van de Raden voor de Kinderbescherming (ca. 70 miljoen) buiten beschouwing blijven, gezien de diffuse relatie met de demografische prognose zoals hier gehanteerd.

De werkgroep gaat er vanuit dat, indien het afnemend kinderaantal daadwerkelijk zal leiden tot een navenant verminderd aantal kinderbeschermingsmaatregelen, over de komende vijftien jaar een bedrag zal kunnen worden bespaard van circa 55 mln gulden. Onder die voorwaarde zullen in de periode 1985-2000 ongeveer 470 bedden van de ruim 3.100 door Justitie-pupillen beslapen bedden kunnen worden afgestoten, d.w.z. ca. 15% van de in 1985 gebruikte particuliere inrichtingscapaciteit (exclusief AWBZ).

2.4.5. Volkshuisvesting

De demografie is van belang voor het volkshuisvestingsbeleid. De omvang van de bevolking en het aantal huishoudens bepaalt in hoge mate de omvang en de aard van de woningvoorraad. Vooral op langere termijn moet terdege rekening gehouden worden met demografische ontwikkelingen.

Op middellange en korte termijn komt de demografie enigszins op de achtergrond. Voorop staat dan de vraag in hoeverre, gegeven een bepaalde demografische situatie, een bijdrage van de overheid noozakelijk is ten einde vraag en aanbod op de woningmarkt beter op elkaar te doen aansluiten. Deze vraag hangt dan minder van demografische ontwikkelingen af, maar meer van de ontwikkeling van de huishoudinkomens en de kostenfactoren als stichtingskosten, onderhoudskosten en rentekosten en bovendien van verdelingsaspecten binnen de voorraad. De groei van de uitgaven voor de volkshuisvesting in de afgelopen 10 jaar is niet in de laatste plaats een gevolg geweest van de ontwikkeling van deze factoren.

Bezien we de uitgaven voor de volkshuisvesting in de komende jaren als gevolg van alleen de demografische ontwikkelingen, dan zien we procentueel betrekkelijk geringe schommelingen. Na een lichte stijging tot 1990, dalen de uitgaven tot het jaar 2000.

De demografische ramingen tonen een verschuiving van object- naar subjectsubsidies en binnen de objectsubsidies ontstaat een groter accent op verbeteringen dan op nieuwbouw.

2.4.6 Samenvattende conclusies

In paragraaf 1.1. werd de vraag gesteld in hoeverre een 'accomoderend' budgettair beleid vereist en mogelijk is, dat aan de zich wijzigende behoeften aan collectieve voorzieningen tegemoet kan komen. In dat licht kan nu het volgende worden opgemerkt.

De te voorziene, geïsoleerde invloed van demografische ontwikkelingen op het terrein van de **sociale zekerheid** werkt, bij ongewijzigde wetgeving, rechtstreeks door in het beroep op de daarvoor gevoelige regelingen. Aanpassing van het totale uitgavenniveau dat met de uitkeringen is gemoeid vindt vanzelf plaats.

Voor de sector **onderwijs** geldt dat de ontwikkeling van de uitgaven per deelnemer, behalve door verschuivingen in deelname tussen voorzieningen met verschillende kosten per deelnemer, door drie factoren wordt bepaald.

De niet-lineariteit van de personeelsformatieregelingen en de overheid van de huisvestingskosten hebben een verhogende invloed op de uitgaven per deelnemer in een situatie waarbij de schoolgrootte daalt. Dit effect is te berekenen op maximaal 4% in 15 jaar tijd, onder de veronderstelling dat de spreiding van de deelnemers geen wijziging ondergaat.

De ontwikkeling van de schoolgrootte bij voortgaande verbreding en integratie heeft daarentegen een verlagende invloed op de uitgaven per deelnemer. De grootte van dit effect wordt ongeveer gelijk geschat aan het effect van de andere twee factoren. Aanwijzingen voor de plausibiliteit van de schatting kunnen worden ontleend aan de ontwikkelingen van de afgelopen 15 jaar en aan de meerjarenramingen. Belangrijke invloed op de verhoging van de gemiddelde schoolgrootte gaat uit van de autonome daling van de leerlingenaantallen zelf, van de institutionalisering van het onderwijsaanbod (verbreding en integratie) en van het beleid met betrekking tot de scholenplanning (stichtings- en opheffingsnormen). De maatregelen met betrekking tot herschikking, fusie en taakverdeling betekenen een aanvulling en versterking van de reeds jarenlang optredende stijging van de schoolgrootte en zijn om die reden primair beschouwd als invulling van de taakstelling zoals te bespreken in hoofdstuk 3.

De **gezondheidszorg** en het **maatschappelijk welzijn** zullen met een toenemend beroep op de voorzieningen moeten rekenen. Ook hier kan een toename van de uitgaven per gebruiker ontstaan, indien men dat

toenemende beroep ten volle - en bij overigens ongewijzigd beleid - wil honoreren. Eén en ander is vooral het gevolg van de additionele bouwinspanning die dan in de intramurale sector vereist zou zijn. Becijferd is dat daarmee tot het jaar 2000 zo'n 3 miljard gulden extra benodigd zou kunnen zijn, boven de circa 4 miljard die reeds in de exploitatiesfeer gemoeid zal kunnen zijn met een honorering van het toenemende beroep.

De relatie tussen demografische ontwikkelingen en de vereiste inspanning van de kinderbescherming is een indirecte. De volume-ontwikkeling van het beroep op justitiële voorzieningen is immers afhankelijk van het aantal en de aard van gerechtelijke uitspraken. Indien zich echter een beroep zou voordoen als hier is verondersteld, zullen ook de uitgaven aan de kinderbescherming kunnen verminderen en wel met een bedrag van circa 55 miljoen. Dan zal ook de capaciteit van de betreffende justitiële voorzieningen met zo'n 15 procent terug kunnen.

Op het terrein van de **volkshuisvesting** kunnen op demografische gronden vooral herschikkingen worden verwacht tussen de subsidies (vooral de individuele huursubsidie en de objectsubsidies in de huursector) enerzijds en de woningbouwleningen anderzijds. Uit hoofde van de huishoudensontwikkeling en de vergrijzing, bij gegeven inkomensverdeling over leeftijdscategorieën en abstraherend van andere belangrijke invloeden, kan een beperkte opwaartse invloed op het uitgavenniveau worden onderkend.

Hoofdstuk 3: **BESPARINGSMOGELIJKHEDEN TEN OPZICHTE VAN DE DEMOGRAFISCHE RAMINGEN**

3.1 Inleiding

De opdracht aan de werkgroep omvat mede de taak een 'integrale' beleidsvariant te ontwikkelen, die zou kunnen verhinderen dat demografische veranderingen leiden tot een toename van collectieve uitgaven in reële en absolute termen, wanneer overigens wordt geabstraheerd van de betekenis van economische groei.

Uit de analyse in hoofdstuk 1 (zie tabel 8) is naar voren gekomen dat de geïsoleerde invloed van demografische veranderingen op de hier onderzochte beleidsterreinen per saldo kan leiden tot een zich zodanig ontwikkelend beroep op collectieve voorzieningen dat - bij voorbijgaan aan de betekenis van sociaal-economische ontwikkelingen - een uitgavenstijging in de exploitatiesfeer kan ontstaan van circa 4 miljard gulden in de jaren 1985-1990 en van ongeveer 12 miljard over de periode 1985-2000. Houden we bovendien rekening met extra benodigde uitgaven in de investeringssfeer tegen actuele prijzen, dan moet met grotere toename van de uitgaven worden gerekend.

De werkgroep tekent daarbij aan dat de problematiek een andere is en in een ander licht komt te staan indien met de betekenis van economische groei en overige sociaal-economische ontwikkelingen wel wordt gerekend. Zij hecht er derhalve aan met nadruk naar voren te brengen dat de genoemde problematiek niet kan worden verabsoluteerd en vooral geldt als een **technisch kader** waarbinnen systematisch en met een zekere mate van inspanning door alle in de werkgroep vertegenwoordigde ministeries dient te worden gezocht naar mogelijkheden om een deel van een integrale uitgavenstijging het hoofd te bieden.

De werkgroep heeft zich genoodzaakt gezien de vereiste inspanning in dit licht zodanig over de beleidssectoren te 'versleutelen' dat zij per sector ongeveer een gelijk gewicht in de schaal legt. Dat is een pragmatische keuze, die past binnen het karakter van heroverwegingen. De gekozen versleuteling impliceert echter geen enkel oordeel over wenselijkheden en in feite is er bij een vraagstuk als het onderhavige juist alle aanleiding een politiek-inhoudelijk oordeel te vellen over de mate waarin gebruiksin- of -extensiveringen op verschillende beleidsterreinen in de rede liggen. Zo'n oordeel is evenwel niet aan de werkgroep. Zij geeft in het navolgende niets

anders dan een reeks van mogelijkheden die welke politieke keuze dan ook handvatten voor realisatie kan bieden.

De werkgroep kiest voor een benadering in twee varianten. De eerste, een 'lichte' variant, neemt de versleuteling van het totaal aan vereiste besparingen ten opzichte van de referentieraming naar rato van het gewicht van iedere beleidssector in het totaal van collectief bekostigde beleidsprogramma's tot uitgangspunt. De tweede, een 'zware' variant, beperkt de versleuteling tot de in dit rapport in beschouwing genomen uitgavencategorieën. De in totaal te vinden besparingen belopen in de lichte variant 7 miljard gulden over de komende 15 jaar en in de zware variant 12 miljard over die zelfde periode, beide ten opzichte van het referentiekader dat een toename van de uitgaven (bij voorbijgaan aan economische groei) van 12 miljard impliceert (zie tabel 9). De lichte variant doet van de toename van de uitgaven bij volledige honorewing van demografisch geïnduceerde gebruiksveranderingen meer dan de helft teniet. De zware variant doet per saldo alle uitgavenverhogingen teniet en impliceert derhalve, bij een tendens van tot toenemend gebruik, een aanmerkelijke mate van beleidsextensivering.

Los van de onderscheiding in varianten, streeft de werkgroep naar een zodanige invulling van de taakstelling met beheersingsmogelijkheden dat zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de aard van de problematiek. Dit betekent dat in eerste instantie zal worden bezien welke maatregelen er denkbaar zijn in de volume-sfeer die bij handhaving van de mate van overheidszorg in algemene zin kunnen leiden tot een vermindering van kosten. Daarnaast kunnen maatregelen worden onderzocht in de sfeer van toepassing van de profijtgedachte, waarbij rekening wordt gehouden met zowel prijs- als volume-effecten. Tenslotte wordt nagegaan welke de mogelijkheden in de volume-sfeer zijn om, indien nodig, te komen tot een vermindering van het gebruik van de desbetreffende voorzieningen per hoofd van de potentiële gebruikersgroepen.

Er kan derhalve worden onderscheiden naar:

- * volume-maatregelen bij handhaving van het globale bereik van overheidszorg;
- * prijs-maatregelen gericht op versterking van afwegings- en allocatiefunctie;
- * volume-maatregelen ter beperking van het bereik van overheidszorg.

Overigens zij daarbij aangetekend dat er op diverse beleidsterreinen voornemens liggen die de problematiek die kan samenhangen met de in

vloed van demografische veranderingen feitelijk kunnen mitigeren. Dergelijke beleidsvoornemens worden - voor zover passend binnen de aard van de te onderzoeken maatregelen, zoals hierboven geschetst - door de werkgroep mede in de beschouwing betrokken. Deze voornemens - te denken zij bijvoorbeeld aan de stelselherziening sociale zekerheid - zullen immers kunnen maken dat de eerdere taxatie van de geïsoleerde invloed van demografische veranderingen op de ontwikkeling van de uitgaven in de desbetreffende sector, die gebaseerd is op een extrapolatie van het beleid zoals dat in 1985 was ingericht, zich de facto niet of in mindere mate zal behoeven te realiseren. Uitvoering van die maatregelen moet dus gezien worden als bijdrage aan de hier geformuleerde taakstelling.

In het navolgende wordt een bewust beknopte typering gegeven van de aard van denkbare maatregelen en de besparingen die daarmee ten opzichte van de referentieraming (van de geïsoleerde demografische invloed) bereikt zouden kunnen worden. Een gedetailleerdere beschrijving van de mogelijkheden is vervat in de achtergrond-rapporten waarop deze samenvattende rapportage is gebaseerd¹).

3.2. Sociale Zekerheid

Van de demografisch gevoelige uitgaven voor de sociale zekerheid zijn het vooral de uitgaven voor de AOW, de AAW/WAO en ABW-gescheiden personen waarvan het gebruik een aanmerkelijke toename uit demografische hoofde zou kunnen laten zien. In het navolgende worden eerst de beheersingsmogelijkheden met betrekking tot deze regelingen onderzocht; vervolgens worden ook die met betrekking tot AWW, AKW en ZW gezien.

3.2.1. AOW

Een volume-maatregel met betrekking tot de AOW die in het licht van de toekomstige vergrijzing wel geopperd wordt²), is de mogelijkheid van een verhoging van de **pensioengerechtigde leeftijd**.

Er zijn evenwel zwaarwegende omstandigheden die tegen een dergelijke ingreep pleiten. Enerzijds zij erop gewezen dat hoezeer een op economisch herstel en een op herverdeling van werk gericht beleid de werkloosheid ook metterdaad zal kunnen terugdringen, gevreesd moet worden dat de omvang van de werkloosheid in de nabije toekomst geen extra opwaartse druk verdraagt van een eventuele verhoging van de

pensioenleeftijd. Anderzijds kan worden opgemerkt dat de omstandigheden op veel langere duur zodanig kunnen zijn dat deze optie dan uit dien hoofde niet zou behoeven te worden afgewezen.

Wel moet worden onderkend dat een dergelijke ingrijpende wijziging van het AOW-regime naar twee kanten aanmerkelijke, negatieve financiële consequenties met zich brengt. Ten eerste zijn er negatieve gevolgen voor de benodigde premies van aanvullende pensioenverzekeringen waarin de AOW via een franchise of anti-cumulatieregeling is verdisconteerd. Ten tweede moet worden onderkend dat het merendeel van de personen dat bij 65 jaar de AOW binnenstroomt uit een of andere sociale regeling (WAO, WW, WWV e.d.) afkomstig is. Het gemiddelde bruto uitkeringsniveau van deze regelingen ligt aanmerkelijk hoger dan dat van de AOW: bedraagt daarvan ongeveer 150%.

Een verhoging van de pensioenleeftijd in de AOW met één jaar kan - geïsoleerd bezien - ongeveer 1,5 miljard gulden opleveren. De uitkeringslasten elders zullen dan echter met ongeveer 2 miljard toenemen, gegeven de noodzaak inkomensdervingsregelingen een jaar langer te continueren. Dit maakt dat verhoging van de pensioenleeftijd in de AOW geen weg is die besparingen genereert: de 'weglek' overtreft de primaire besparingen.

Een tweede maatregel in de sfeer van de AOW die kan worden overwogen is die van de invoering van een zekere mate van **inkomensafhankelijkheid**. Men kan daarbij aan drie stappen denken.

In de eerste plaats is er de mogelijkheid de reeds bestaande inkomensafhankelijkheid van de toeslagverlening op het AOW-pensioen ten behoeve van de financieel afhankelijke partner aan te scherpen zonder de doelstelling van de toeslag aan te tasten. Daarbij kan gedacht worden aan vervanging van de ruime vrijlatingsbepalingen (15% bruto minimumloon plus een derde deel van het meerdere en zonder maximum) door de vrijlatingsbepalingen die zijn opgenomen in het voorstel voor een Toeslagenwet (30% met een maximum van 15% van het bruto minimumloon), of aan verbreding van de toets, die thans alleen het inkomen uit of in verband met arbeid betreft, tot alle inkomsten.

In de tweede plaats is er de verdergaande mogelijkheid om bij bepaling van het recht op toeslag niet alleen het inkomen van de partner, maar ook het niet-AOW inkomen van de AOW-gerechtigden in beschouwing te nemen.

En in de derde plaats is er de mogelijkheid om - voluit - te gaan in de richting van toetsing op eigen inkomsten of inkomsten van de partner, zowel ter bepaling van het recht op de toeslag als van het recht op het AOW-pensioen zelf. Daarbij kan gedacht worden aan een

volledige inkomensafhankelijkheid (means-test) of enige vorm van gedeeltelijke inkomensafhankelijkheid middels drempels of beperkingen van het inkomensbegrip.

Vooraf met betrekking tot het laatste zij erop gewezen dat er met de overweging van dergelijke maatregelen een reeks van vragen rijst die de essentie van de AOW raken: met betrekking tot het verzekeringskarakter van de AOW, ten aanzien van haar functie als bodemvoorziening in het geheel van de oudedagsvoorzieningen en met betrekking tot de nagestreefde verzelfstandiging binnen de AOW, terwijl bovendien duidelijk is dat er aanmerkelijke inkomenseffecten in het geding zijn en met aanzienlijke financiële gevolgen voor de aanvullende pensioenen moet worden gerekend. In het onderhavige kader verdienen de laatstgenoemde gevolgen nadruk.

Toepassing van een volledige 'means-test' in de AOW zou naar schatting in 1985 een primaire opbrengst van ongeveer 17 miljard genereren. Daar tegenover staan meerlasten voor de aanvullende pensioenfondsen, aangezien een deel daarvan een aanvulling op de AOW-uitkering garandeert tot 70% van het laatstverdiende loon. De direct benodigde aanvullingen op reeds ingegane pensioenen kan geschat worden op ruim 4 miljard gulden (1985). Bovendien is er de benodigde reservering ten behoeve van de reeds opgebouwde, maar nog niet tot uitkering gekomen rechten én de benodigde premieverhoging ten behoeve van de 'coming service' van actieve deelnemers. Ruw benaderd is de daartoe direct vereiste extra vermogensopbouw geschat op ruim 100 miljard gulden, terwijl bovendien een extra jaarlijkse reserveringslast van ongeveer 11 miljard gulden vereist zou zijn. Geheel via jaarlijkse premies gefinancierd bedraagt de extra jaarlijkse premielast ongeveer 17,5 miljard.

Dergelijke ingrijpende effecten zouden uiteraard kunnen worden gemitigeerd door de reikwijdte van enige vorm van inkomensafhankelijkheid te beperken. Men moet dan wel zover gaan dat het gros van de aanvullende pensioenen er buiten valt. Een dergelijke hoge mate van vrijlating maakt dan echter tegelijk dat de opbrengst gering zal zijn.

De enige, min of meer zinvolle en niet-discriminerende verenging van het voor toetsing in aanmerking komende inkomensbegrip, is een verenging tot inkomen uit tegenwoordige arbeid van de gepensioneerde zelf. Het aantal gepensioneerden dat na het 65-ste levensjaar doorwerkt is echter zeer gering en de opbrengst van deze vorm van inkomensafhankelijkheid kan naar ruwe schatting dan ook niet meer dan 200 à 300 miljoen gulden bedragen.

3.2.2. AAW/WAO

De uitgaven AAW/WAO zullen op zichzelf genomen ingrijpend veranderen bij doorvoering van de stelselherziening, ten gevolge van het elimineren van de zogenaamde werkloosheidscomponent in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Op de aard van de stelselherziening zal hier verder niet worden ingegaan. Deze is genoegzaam bekend. Wel zij vastgesteld dat, terwijl de raming van de geïsoleerde invloed van demografische ontwikkelingen op het volume AAW/WAO het beeld geeft van een toename met 20% tot het jaar 2000, het structurele effect van de stelselherziening een vermindering van het volume in deze regelingen met ruim 35% zal zijn. In termen van het hier gehanteerde referentiekader van de demografische invloed op de uitgaven en rekening houdend met een noodzakelijke overgangsregeling kan daarmee naar schatting een bruto besparing (aan uitkeringen, sociale lasten en administratiekosten) worden bereikt van 4,5 miljard gulden in 1990 en van 9,6 miljard in het jaar 2000.

Daartegenover staat het gegeven dat daarvan een deel 'weglekt' naar een toenemend volume van de werkloosheidsregelingen. Hoewel dergelijke regelingen hier niet expliciet in de beschouwing betrokken worden, dient derhalve met netto besparingen gerekend te worden. In netto termen kan het effect van de stelselherziening gesteld worden op een besparing van 2,4 en 5,3 miljard, respectievelijk in 1990 en in het jaar 2000, ten opzichte van de voor die jaren vooruitberekende uitgaven in de sociale zekerheid ten gevolge van demografische ontwikkelingen³).

Verder dan de stelselherziening gaat de mogelijkheid van een zo groot mogelijke integratie van loondervingsregelingen. Gegeven internationale verplichtingen, die ertoe strekken dat arbeidsongeschiktheidsuitkeringen - althans als gevolg van arbeidsongeval of beroepsziekte - moeten worden verstrekt voor de gehele duur van de eventualiteit en voor minimaal 60% van het wettelijk minimumloon⁴), is er alleen de mogelijkheid van volledige integratie van arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen met betrekking tot de behandeling van arbeidsongeschikten die niet door beroepsziekte of arbeidsongeval arbeidsongeschikt zijn geraakt. Bij arbeidsongeschiktheid ten gevolge van beroepsziekte of arbeidsongeval is alleen een vermindering van de loongerelateerde uitkering naar minimumniveau te realiseren; niet een beperking van de uitkeringsduur. De netto besparing die met een dergelijke, zo ver mogelijke, integratie extra kan ontstaan ten opzichte van de stelselherziende maatregelen en gerelateerd aan de demografische raming voor 1990 en

2000 is in die jaren naar schatting respectievelijk 1,2 en 3,9 miljard gulden, rekening houdend met geleidelijke invoering⁵).

Een minder vergaand integratiemodel wordt bereikt met beperking van de integratie tot de hoogte van de uitkering, terwijl de duur van de uitkering ongemoeid wordt gelaten ongeacht de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. De netto opbrengst is dan uiteraard minder en wordt geschat op 1,0 en 3,0 miljard in 1990 respectievelijk in het jaar 2000.

Geen van beide modellen brengt overigens een **volledige** integratie van de loondervingsregelingen tot stand.

Tenslotte is er de optie om via het door de overheid geregelde sociale zekerheidsstelsel uitsluitend minimum-uitkeringen te verstrekken: een **mini-stelsel**, waarbij aanvullende, boven-minimale uitkeringen kunnen berusten op overeenkomsten in de particuliere sector. Voorwerp van overheidszorg is dan de waarborging van een minimum-bestaansniveau. Zonder in details te treden, kan berekend worden dat een dergelijk stelsel van minimumuitkeringen een besparing ten opzichte van de demografische ramingen voor 1990 en 2000 betekent van 7,6 resp. 8,2 miljard gulden⁶). Overigens zij daarbij aangetekend dat indien de stelselherziening wordt uitgevoerd, het bovenminimale deel in de sociale zekerheid reeds aanmerkelijk afneemt en de opbrengst van een daarbij te voegen optie van het mini-stelsel derhalve evenzeer.

3.2.3. ABW voor gescheiden personen

De ontwikkeling van het volume ABW-gescheiden personen kan de facto alleen significant worden beïnvloed door een effectief proces van herinschakeling van vrouwen in het arbeidsproces. Voor het overige kan het streven gericht zijn op een toename van het aantal gevallen waarin naar draagkracht de onderhoudsplicht wordt nagekomen. Enerzijds is in dit kader aandacht nodig voor verbetering van het wettelijk instrumentarium, te richten op verbetering van de nakoming van de onderhoudsplicht voor kinderen, opheffing van wettelijke belemmeringen⁷) en gelijkstelling van ongehuwd samenleven en huwelijk. Dergelijke maatregelen zijn en worden ontwikkeld. De geschatte besparing is ca. 125 miljoen (1985) en is reeds in de basiscijfers verwerkt. Anderzijds zal bij de uitvoeringsorganen een strakker beleid kunnen worden gevoerd, mede met betrekking tot terugvordering en verhaal. Naar schatting zou daarmee op termijn een besparing kunnen worden bereikt in de orde van grootte van 100 miljoen gulden.

Een verdergaande mogelijkheid tot beperking van de uitgaven kan worden gevonden in een neerwaartse aanpassing van de minimumnorm voor één-oudergezinnen (90%-norm), mogelijk te baseren op het feit dat thans in veel gevallen de situatie optreedt, dat een één-oudergezin een hogere minimum-garantie (inclusief kinderbijslag) geniet dan een twee-oudergezin met hetzelfde aantal gezinsleden. Een eenzijdige verlaging van de 90%-norm zal evenwel een integrale benadering en herschikking van de normverhoudingen bemoeilijken. Per procentpunt verlaging zou circa 45 miljoen besparing bereikt kunnen worden.

3.2.4. Overige sociale zekerheidsregelingen

De demografische ramingen voor de overige regelingen (AWW, AKW en ZW) geven op zichzelf genomen geen aanleiding uit dien hoofde te zoeken naar besparingen. Niettemin is het zinvol in het kader van een integrale benadering van het vraagstuk ook hier de mogelijkheden te onderzoeken die een algehele stijging van de collectieve uitgaven zouden kunnen helpen tegengaan.

Binnenkort zal de SER advies gevraagd worden over de mogelijkheid de AWW te herstructureren en wel zodanig dat rechten enerzijds worden beperkt, door leeftijdscriteria en het genieten van ander inkomen in beschouwing te nemen, en er anderzijds een uitbreiding van rechten plaatsvindt, door weduwen en weduwnaars gelijk te behandelen. Eén en ander zal niet leiden tot zeer substantiële besparingen. Om niet vooruit te lopen op de bedoelde SER-adviesaanvraag en de preciese inhoud daarvan is het effect van deze herstructurering hier als P.M. opgenomen.

De AKW geniet enige belangstelling in het kader van ombuigingen. Wellicht is daar het feit debet aan dat het hier geen inkomensvervangende, maar een inkomensaanvullende uitkering betreft.

Met betrekking tot de ramingen van de AKW is het goed in herinnering te houden dat het het voornemen is de kinderbijslag voor kinderen ouder dan 18 jaar over te hevelen naar een nieuw stelsel van studiefinanciering. Het gaat daarbij om een bedrag van 1,8 miljard gulden. Hoewel daarmee voor de collectieve sector als geheel geen besparing wordt bereikt, beïnvloedt die operatie uiteraard wel het beeld van de toekomstige ontwikkeling van de sociale zekerheid.

Besparingen in de volume-sfeer van de AKW kunnen uitsluitend worden gevonden in beperking van het recht op kinderbijslag voor bepaalde

kinderen. Ter bepaling van de gedachten kan worden vastgesteld dat afschaffing van kinderbijslag voor het eerste kind een besparing levert van 2,3 miljard (1985), die ten gevolge van de 'ontgroening' op den duur zal afnemen. Indien men zou overwegen de kinderbijslag inkomensafhankelijk te stellen, zijn uiteraard minder vergaande opties denkbaar. Daarbij dient wel te worden beseft dat aanpassing van de kinderbijslag grote inkomensgevolgen kan hebben, vooral op minimumniveau.

Met betrekking tot de Ziektewet zij opgemerkt dat de uitvoering en de lastenontwikkeling van deze wet nauw verbonden zijn met het arbeidsvoorwaardenbeleid van sociale partners. De overheid heeft het wettelijk niveau van de Ziektewet de afgelopen jaren met 10% teruggebracht. Sociale partners zijn in eigen verantwoordelijkheid overeenkomsten aangegaan die daarvan één en ander hebben opgevangen. In adviesaanvragen aan SER en ER inzake de stelselherziening is de mogelijkheid van een bekorting van de ZW-periode naar voren gebracht. Op grond van budgettaire overwegingen zou men kunnen overwegen de ZW-periode met een half jaar te bekorten. De consequentie daarvan zou tegelijk een vervroeging van de ingang van arbeidsongeschiktheidsregelingen impliceren. Indien de huidige kabinetsvoornemens inzake de stelselherziening worden gerealiseerd, zal de loondervingsperiode voor de arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent (ZW + gedeeltelijke WW) een half jaar korter zijn. Geschat wordt dat de netto besparing een bedrag van circa 50 miljoen in 1990 en ongeveer 150 miljoen in het jaar 2000 zou kunnen belopen.

3.2.5. Samenvatting

Eén en ander samenvattend kan het in tabel 22 vervatte beeld worden gegeven van een aantal denkbare besparingsmogelijkheden ten opzichte van de in dit rapport gehanteerde vooruitberekeningen van de geïsoleerde demografische invloed op sociale zekerheidsregelingen.

Tenslotte zij opgemerkt dat indien volume-maatregelen, zoals hier geïnventariseerd, niet wenselijk zijn, de facto alleen aan enige taakstelling zou kunnen worden voldaan met beleid dat zou beogen welvaartsgroei niet volledig in de ontwikkeling van de uitkeringen tot uitdrukking te doen komen. De vraag of een dergelijk beleid noodzakelijk is, vereist echter bovenal beantwoording binnen een kader waarin ten volle gerekend wordt met de betekenis van economische groei.

Tabel 22. Overzicht van geïnventariseerde maatregelen in het licht van de geformuleerde taakstellingen: netto besparingen, mld. gld. (prijzen 1985)

	1990	2000
Taakstelling 1. lichte variant	1,3	4,1
2. zware variant	2,3	7,0
Opbrengst maatregelen, rekening houdend met de weglek naar andere sectoren c.q. naar hier niet beschouwde regelingen:		
A. AOW		
- minimale vorm inkomensafhankelijkheid	0,2	0,3
B. AAW/WAO		
- Stelselherziende maatregelen	2,4	5,3
- Integratie (rekening houdend met de stelselherziening)	1,0-1,2	3,0-3,9
C. Ministelsel		
- geïsoleerde opbrengst	7,6	8,2
- opbrengst na stelselherziening	4,8	5,1
- opbrengst na stelselherziening en integratie	2,8	2,9
D. ABW		
- strenger toepassen van verhaal en strengere controle schijnverlatingen e.d.	0,1	0,1
- verlaging 90%-norm; per 5%-punt	0,2	0,2
E. AWW		
- herstructurering en invoering weduwnaarspensioen	PM	PM
F. AKW*)		
- Afschaffing kb voor een of meer kinderen c.q. inkomensafhankelijke kinderbijslag (afh. van invulling)	1,0-5,1	0,9-4,7
G. ZW		
- verkorting duur	0,05	0,1

*) Na verdiscontering van de invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering.

3.3. Onderwijs

Een beschouwing van de besparingsmogelijkheden in het onderwijs langs de weg van volume-maatregelen en/of de bewerkstelling van volume- en prijseffecten met toepassing van de profijtgedachte kan naar drie invalshoeken onderscheiden.

- * Ten eerste kan de vraag naar onderwijs worden beïnvloed;
- * Ten tweede zijn er keuzemogelijkheden met betrekking tot het aanbod van onderwijs;
- * En ten derde kan gezocht worden naar mogelijkheden in de sfeer van de interne bedrijfsvoering.

Teneinde een beeld te krijgen van de besparingsmogelijkheden die met maatregelen van diverse aard kunnen worden gevonden, is het goed vooraf te bezien welke maatregelen reeds getroffen of in voorbereiding zijn, voor zover die de - hier op het basisjaar 1985 geënte - vooruitberekeningen van (de demografische invloed op) de onderwijs-uitgaven feitelijk in de nabije toekomst zullen beïnvloeden.

3.3.1. Doorwerking van middellange termijn-beleid

Het vastgelegde middellange termijn-beleid is in die zin een voortzetting van het in het verleden gevoerde beleid, dat de nadruk ligt op het treffen van aanbodbeperkende maatregelen gericht op integratie en herstructurering, maar aangevuld met verhogingen van stichtings- en opheffingsnormen enerzijds en wijziging van bekostigings-systemen anderzijds. Ook de getroffen salaire maatregelen laten een langdurige doorwerking in de toekomst zien³).

Tabel 23 geeft de voorziene opbrengsten na 1985 van de in dit kader getroffen vestigingsbeleid-mitigerende maatregelen (herstructurering scholenbestand basisonderwijs-HOB), herschikking en fusie voortgezet onderwijs (HEF/VO), samenvoeging, taakverdeling en concentratie in het HBO (STC/HBO) taakverdeling en concentratie in het WO (TVC/WO) en beperking van bouwactiviteiten, formatiebeperkende maatregelen (afschaffing van taakeenheden 'van rechtswege') en herziening van het rangenstelsel voor universitair wetenschappelijk personeel (BUWP).

Tabel 23. Doorwerking vastgelegd middellange termijn-beleid in de volume-sfeer; mln. gld. (prijzen 1985)

	1990	2000
HOB	98	98
HEF/VO	48	48
STC/HBO	68	68
TVC/VO	107	107
Bouwbeperking VO	4	4
Formatiebeperking 'van rechtswege'	26	26
BUWP	9	25
Totaal	360	376

Met deze reeds te voorziene besparingen is, zoals gezegd, in de in dit rapport gehanteerde ramingen geen rekening gehouden. Zij zijn uiteraard wel al vastgelegd in de financiële meerjarenramingen (zie paragraaf 2.3).

3.3.2. Aanbod en bedrijfsvoering

Duur en inhoud van onderwijsprogramma's, waaronder vakkenselectie, differentiatie van studierichting en de accentuering van typen onderwijs, zijn vrijwel voortdurend in beweging. Te denken valt aan de eerder genoemde integratie- en verbredingstendensen. Verminderingen van overheidsuitgaven vloeien daar echter zeker niet automatisch uit voort.

Een aspect dat uit kosten oogpunt aandacht verdiend is de discrepantie tussen de formele en de werkelijke studieduur. Het zittenblijven in het basisonderwijs (glo) is in de afgelopen jaren sterk gedaald en stabiliseert zich nu. In de lagere trap van het algemeen vormend onderwijs is er eveneens een daling, maar de hogere trap laat een stijging zien. Het lager beroepsonderwijs vertoont een tamelijk constant beeld.

Vanuit kosten oogpunt is het van belang de gevolgen van een laag numeriek rendement te beperken, bijvoorbeeld door doubleerders in de bekostigings- en formatiesystemen negatief te wegen c.q. verminderd gewicht te geven. Dit komt neer op vermindering van de voor de uitgaven relevante werkelijke studieduur. Inmiddels zijn maatregelen van deze aard getroffen (het voor 10% meerekenen van gezakten; de minder extensieve bekostiging van het hoger onderwijs naar rato van studenten die de cursusduur overschrijden).

Daarnaast zijn er in de sfeer van de bekostiging vrijheidsgraden bij de bepaling van de aard en de omvang van de in te zetten personele en materiële middelen. Voor een groot deel van de middelen geldt dat vaststelling geënt is op fysieke planning, door middel van normen voor klassesplitsing, voorschriften voor groepsgrootte, formatie-omvang per functieniveau, grootte van lokalen, aantallen en gebruiksduur van leermiddelen.

In dit opzicht zijn in het recente verleden maatregelen getroffen. In het voortgezet onderwijs is de voornaamste formatiebeperking de zogenaamde 32-30 uren maatregel in de jaren zeventig geweest. Een aantal veranderingen is in 1983 doorgevoerd, zoals de 10%-gezaktenregeling, de beperking van het vakkenaanbod in de bovenbouw van MBO en VWO/HAVO en de rechtstreekse verhogingen van de groepsgrootte in LBO, MBO, MAVO, HAVO en VWO van 4 á 5%. Ook de in enkele fases uitgevoerde verkrapping van taakeenheden heeft een groepsgrootte-verhogend effect gehad. Tot slot kan worden gewezen op de verhoging van de groepsgrootte bij de herstructurering van het MHNO en MSPO tot MDGO. In het basisonderwijs is na een aantal jaren van formatie-uitbreiding in 1983 een schaalverhoging doorgevoerd.

In de tweede ronde heroverwegingen is de groepsgrootte in het onderwijs uitvoerig aan de orde geweest⁹).

In de periode 1978-1984 is de groepsgrootte in het onderwijs feitelijk licht gedaald, ondanks een sterke toename van het aantal deelnemers aan de hogere trap van het voortgezet en het tertiair onderwijs, vooral door een vermindering van de groepsgrootte in het primair onderwijs. De mate waarin de groepsgrootte is verminderd (met 0,4 punt gemiddeld) is wel gemitigeerd door de maatregelen zoals hierboven beschreven.

Juist bij een mogelijke vermindering van de onderwijsdeelname uit demografische hoofde doet men er goed aan de ontwikkeling van de gemiddelde groepsgrootte blijvend aandachtspunt te houden. De besparing die kan worden bereikt met een vergroting van - of vermindering van enige daling van - de gemiddelde groepsgrootte beloopt circa 380 miljoen per punt (exclusief speciaal en wetenschappelijk onderwijs).

3.3.3. Vraag en profijtgedachte

Rechtstreekse beïnvloeding van de vraag in volume-termen zou denkbaar zijn door manipulatie van de duur van de leerplicht. Men dient daarbij echter - nog afgezien van beleidsinhoudelijke overwegingen - wel te beseffen dat kostenbesparingen door enige verlaging van de

leerplichtige leeftijd, bijvoorbeeld met 1 jaar, op zich slechts beperkt kunnen zijn, afgaande op het aantal 15- en 16-jarigen dat geen onderwijs volgt. In 1983 waren dit er 1.600 respectievelijk 3.800. Zou het aantal 15-jarige niet-onderwijsvolgenden door deze maatregel tot het niveau van het aantal 16-jarigen toenemen, dan is de besparing ongeveer 10 miljoen gulden (volume-effect). Indien de nieuwe groep niet (meer) leerplichtigen met verlaging van de leerplichtige leeftijd onder de schoolgeldheffing wordt gebracht, dan treedt wel een aanmerkelijk prijseffect op (circa 90 miljoen gulden).

Een indirecte beperking van de vraag naar onderwijs kan voortvloeien uit uitgebreidere toepassing van de profijtgedachte. Daarvan gaan rechtstreekse (prijs-)effecten uit op de overheidsuitgaven, er kan een deelnamebeperkend volume-effect ontstaan en de mogelijkheid om prijzen aan afnemers in rekening te brengen geeft - niet in de laatste plaats - meer mogelijkheden om aanpassingen van onderwijsprogramma's te realiseren in door de gebruikers of bedrijfsleven gewenste richtingen (bijvoorbeeld in de sfeer van het beroepsonderwijs, aansluitend op de vraag vanuit het bedrijfsleven).

Een eerste mogelijkheid is het vragen van een ouderbijdrage in de materiële uitgaven voor de groep leerplichtigen onder gelijktijdige en evenredige vermindering van de exploitatiekostenvergoeding. Te denken valt bijvoorbeeld aan een vermindering van de vergoeding voor aanschaf van boeken en tijdschriften, excursies en studiereizen, en oudercommissies. Daarmee zou een opbrengst kunnen worden gerealiseerd van 125 miljoen gulden per procent subsidieverlaging.

Het vragen van grotere eigen bijdragen aan ouders van schoolgaande kinderen of aan studerenden is voor het overige alleen goed mogelijk in het onderwijs na de leerplichtige leeftijd. Het schoolgeld van 16- en 17-jarigen is thans gemiddeld f. 375,- per jaar. Indien men dat schoolgeld aanmerkelijk zou verhogen, bijvoorbeeld met 75% naar f. 650,- per jaar, dan zou - rekening houdend met een mogelijk volume-effect van ca. 25.000 leerlingen (6%) dat van onderwijsdeelname af zou kunnen zien - een besparing van circa 235 miljoen gulden kunnen worden bereikt.

Ook een verhoging van les- en collegegelden is denkbaar. Een verhoging met 75% zou - inclusief een volume-effect van mogelijk 3% - een besparing van ongeveer 275 miljoen kunnen betekenen.

Een andere optie is die van verruiming van wet- en regelgeving om het mogelijk te maken dat scholen contract-activiteiten aangaan met omliggende bedrijven en instellingen teneinde docenten en studenten

de gelegenheid te bieden om kennis en vaardigheden op te doen via het verrichten van diensten aan derden. Op dit moment wordt op het departement van O&W nagegaan welke wettelijke beperkingen deze dienstverlening van scholen aan derden thans belemmeren en ongedaan gemaakt kunnen worden. De werkgroep gaat daarop in dit kader niet verder in.

Een via die weg te realiseren mogelijkheid van 'contractonderwijs' kan, bij het in rekening brengen van een kostendeekkende prijs aan de afnemers en tot een omvang van circa 7,5% van de thans gegeven lessen, een opbrengst van 200 miljoen genereren. De werkgroep veronderstelt dat in 1990 de helft van die besparing al zou kunnen zijn gerealiseerd.

3.3.4. Samenvatting

Bijeen genomen zijn, behalve de in het voorafgaande genoemde verkorting van de leerplicht en vergroting van de groepsgrootte, de volgende mogelijkheden geïnventariseerd om te voldoen aan de in het kader van deze heroverweging geformuleerde taakstellingen.

Tabel 24. Overzicht van geïnventariseerde maatregelen in het licht van de geformuleerde taakstellingen, mln. gld. (prijzen 1985)

	1990			2000		
Taakstelling:						
1. lichte variant			300			800
2. zware variant			600			1.400
Opbrengst maatregelen	volume prijs totaal			volume prijs totaal		
A. Doorwerking geëntameerd volumebeleid	360	-	360	380	-	380
B. Prijsmaatregelen						
1. bijdrage materiële kosten (3%)	-	370	370	-	370	370
2. verh. schoolgeld (75%)*)	110	125	235	110	125	234
3. verh. collegegeld (75%)*)	153	121	274	153	121	274
4. Taakstellende mogelijkheid contractonderwijs	-	-	100	-	-	200

*) Volume-effecten geschat met behulp van veronderstelde vraagelasticiteit van -0,08 (B.2) respectievelijk -0,04 (B.3).

Daarnaast merkt de werkgroep, behoudens de vertegenwoordiger van het ministerie van O&W, op dat het geheel van de hier weergegeven maatregelen anders zou kunnen worden opgebouwd, indien mede de mogelijkheid van enige vergroting van de gemiddelde groepsgrootte in beschouwing wordt genomen.

3.4. Gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn

De verkenning van mogelijkheden tot beperking van de uitsluitend met de demografische ontwikkeling samenhangende toename van de collectieve uitgaven in deze sector geschiedt in twee fasen. In de eerste fase wordt een beleid geanalyseerd dat door middel van verschuivingen tussen voorzieningen financiële besparingen ter grootte van de lichte variant van de taakstelling beoogt, onder handhaving van het algehele niveau van zorgverlening. Dit laatste is niet meer het geval in de tweede fase, waarin alternatieven tot verdergaande financiële besparingen ter invulling van de zware variant van de taakstelling worden geanalyseerd, die een verlaging van het niveau en de kwaliteit van de zorgverlening tot gevolg zullen hebben. Deze alternatieven interfereren met het beleid van verschuivingen, hetgeen betekent dat de financiële besparingen volgens beide fasen niet zonder meer bij elkaar kunnen worden opgeteld. Daarbij is een apart probleem in deze sector het bestaan van twee financieringscircuits, namelijk een premiecircuit en een begrotingscircuit.

3.4.1. Voorwaarden voor substitutie

Een mogelijkheid om te komen tot financiële besparingen wordt geboden door een beleid van kostenbeheersing en verschuivingen tussen voorzieningen, waarbij het algehele niveau van de zorgverlening niettemin wordt gehandhaafd. Deze verschuivingen, waarbij zoveel mogelijk zorg op maat wordt geboden, betreffen verschuivingen van:

- * zwaarder naar lichter;
- * langdurig naar korter;
- * intensief naar minder intensief;
- * intramuraal naar semimuraal;
- * semimuraal naar ambulant/thuiszorg;
- * behandeling naar preventie.

Uitgangspunt bij substitutie is dat verschuivingen plaats hebben van de relatief dure intramurale sector naar de in verhouding goedkopere semi- en extramurale sectoren. Door relatief lichte intramurale cliënten te verschuiven naar de semi- en extramurale sector, treedt in de intramurale sector een kostenbesparing op. Daartegenover staat een kostenverhoging in de semi- en extramurale sector, omdat de te verschuiven cliënten om de zorgverlening op peil te houden een corresponderend pakket semi- en extramurale zorgvoorzieningen moet worden geboden.

Het is uit een oogpunt van kosten doelmatig cliënten te verschuiven zolang de kostenbesparing intramuraal de kostenstijging extramuraal overtreft. Het omslagpunt wordt bereikt bij het aantal te verschuiven cliënten, waarbij de laatste te verschuiven intramurale cliënt een pakket vervangende extramurale voorzieningen nodig heeft dat even duur is als de vereiste intramurale zorg. Immers, nog zwaardere cliënten verschuiven zou een vervangend extramuraal pakket vergen dat meer kost dan het intramurale pakket, zodat per saldo de kosten zouden stijgen.

Opgemerkt moet worden dat in de intramurale sector de relatief zware cliënten overblijven, zodat bij handhaving van de zorgverlening voor die cliënten de kosten en de personeelsintensiteit per verzorgde stijgen. Hetzelfde is het geval in de semi- en extramurale sector, omdat de naar deze sector te verschuiven cliënten in deze sector tot de in verhouding zware cliënten behoren. Omdat de kosten per verzorgde in de semi- en extramurale sector ook na verschuiven aanmerkelijk lager zijn dan in de intramurale sector, leidt de verschuiving niettemin tot een daling van de kosten per verzorgde in de intra-, semi- en extramurale sector te zamen.

Bij de realisering van genoemde verschuivingen geldt een aantal randvoorwaarden:

- reducties in de intramurale sector kunnen alleen worden doorgevoerd wanneer de lichtere vormen van zorg worden verstrekt;
- rekening moet worden gehouden met frictiekosten;
- er is sprake van inflexibiliteiten van functionele, juridische en technische aard;
- substitutie kent zijn grenzen; vanaf een bepaalde zwaarte kunnen zwaardere vormen van zorg beter door intramurale voorzieningen worden geboden; dit niet alleen uit financieel oogpunt maar ook omdat extramurale voorzieningen daartoe onvoldoende zijn toegerust.

Om de geschetste verschuivingen aan te brengen is het nodig om in samenhang de volgende maatregelen te treffen:

- budgettering door het jaarlijks vaststellen van financiële kaders;
- richtlijnen ten aanzien van kwaliteit, functies, capaciteit, tarieven, spreiding en samenhang;
- stimulering van informele en zelfzorg om deze op peil te houden;
- voorlichting aan cliënten, vrijwilligers en beroepskrachten met de nadruk op preventie en het verlenen van zorg op maat.

Substitutie start bij het verminderen van de capaciteit van de intramurale sector, dat wil zeggen het verminderen van de instroom en de opnameduur van cliënten en patiënten, met name door het verminderen van het aantal bedden. Dit is in dit kader de centrale maatregel; alle andere gelijktijdig te nemen maatregelen zijn hiervan afgeleid. Daarbij horen met name ook de maatregelen die een zodanig niveau van de extramurale sectoren verzekeren, dat het algehele verzorgingsniveau in tact blijft.

3.4.2. Normering in de intramurale sector

Substitutie houdt in dat de toegang tot de intramurale zorg wordt bemoeilijkt en de beschikbaarheid van extramurale zorg wordt verruimd. Dit leidt slechts dan tot financiële besparingen indien het extramuraal geboden voorzieningenpakket goedkoper is dan intramurale opname. De maximale besparing wordt bereikt bij het (omslag)punt, waar, bij handhaving van het niveau van zorgverlening, de kosten van intramurale opname en extramurale zorg gelijk zijn. De capaciteitsnorm dient derhalve zoveel te worden verlaagd dat hij overeenstemt met het omslagpunt. Om dit omslagpunt te kunnen bepalen is inzicht geboden in de grenzen van substitutie tussen intra- en extramurale zorg.

Voor de substitutie tussen de extramurale zorg en de bejaardenoorden en verpleeghuizen zijn op zeer beperkte schaal resultaten van onderzoek beschikbaar. In dit kader kan voor een deel gebruik worden gemaakt van de resultaten van een in Zeeland gehouden onderzoek (Oud en zelfstandig, mei 1984). Uit resultaten van dit onderzoek blijkt dat het uit financieel-economisch oogpunt voordelig is om in het jaar 2000 circa 227.000 mensen op te nemen in bejaardenoorden en verpleeghuizen. Ten opzichte van de demografische projectie is dit een reductie van 16% voor deze beide sectoren.

Nader onderzoek naar de realiteitswaarde van dit cijfer is geboden. Daarbij zou moeten worden betrokken dat in het beschikbare onderzoek geen rekening is gehouden met andere voorzieningen dan de gezinsverzorging, de wijkverpleging, het bejaardenoord en het verpleeghuis (en de informele sector). Verder zijn tussenvormen als dagverzorging/dagverpleging, nachtverzorging, 7 x 24-uurs bereikbaarheid, wijkfunctie van bejaardenoorden, toenemende samenwerking tussen bejaardenoorden, verpleeghuizen en ook ziekenhuizen niet in beschouwing genomen.

Als belangrijke voorziening in de intramurale sector moet ook voor ziekenhuizen een reductiepercentage worden vastgesteld. Onderzoeksgegevens ontbreken hier. Een mogelijk reductiepercentage kan echter wel worden afgeleid van de te verwachten resultaten bij voortzetting van het reductiebeleid. Dit beleid is er op gericht om tot 1990 het aantal ziekenhuisbedden¹⁰⁾ terug te brengen tot 3,7°/oo van de totale bevolking. Bij vervanging en renovaties is de norm op 3°/oo gesteld, zodat in het jaar 2000 gemiddeld een norm van 3,5°/oo zou kunnen worden bereikt.

Deze norm komt overeen met een reductiepercentage van 22,3% gerekend over de ziekenhuisbedden, exclusief de 'bijzondere' ziekenhuisbedden (gerekend over alle ziekenhuisbedden: 20%).

Eén en ander betekent de mogelijkheid van een reductie van capaciteitsnormen ten opzichte van de bij 'ongewijzigd beleid' als gevolg van demografische ontwikkelingen (vergrijzing en 'dubbele' vergrijzing) in het jaar 2000 vereiste normen, en wel zoals samenvattend weergegeven in tabel 25.

Tabel 25. Ten gevolge van demografische veranderingen vereiste ontwikkeling van capaciteitsnormen en mogelijke reductie daarvan in het kader van beleid gericht op substitutie

	1985	2000	
	huidige capaci- teit	vooruit- bereken- de capa- citeit	(reduc- tie met ...) capaci- teit na substi- tutie
Ziekenhuizen*			
-°/oo tot. bevolking	4,2 °/oo	4,5°/oo	(20%) 3,5°/oo
Verpleeghuizen**			
-% 65+	2,84%	2,98%	(16%) 2,5%
Bejaardenoorden			
-% 65+	8,3 %	9,3%	(16%) 7,8%

* Excl. 'bijzondere bedden'.

** Gedifferentieerd naar VHS (1,2%; 28,5% reductie) en VHPG (1,3%; geen reductie) in het jaar 2000.

Bij hantering van de gereduceerde normen ontstaat het volgende beeld van de te voorziene ontwikkeling van het aantal bedden in de intramurale zorg.

Tabel 26. Ontwikkeling van de beddencapaciteit bij wijziging van capaciteit: 1985-2000 (afgerond)

	basis + 1985	vereist uit hoofde van demogr. ontw. vóór substi- tutie	- reductie = via sub- stitutie	niveau 2000 ná sub- stitu- tie*
Ziekenhuizen	67.800 +	8.100	- 15.400 =	60.500
Verpleeghuizen:				
- somatisch	27.500 +	9.100	- 10.500 =	26.100
- psychogeratisch	21.700 +	7.100	- 0 =	28.800
Bejaardenoorden	143.600 +	60.300	- 32.600 =	171.300
Totaal	260.600 +	84.600	- 58.500 =	286.700

*) bij gelijktijdige intensivering van extramurale zorg.

De mate waarin beddenreducties tot uitdrukking komen in een vermindering van het aantal cliënten is afhankelijk van de ontwikkeling van bezettingsgraad en gemiddelde ligduur. Geschat kan worden¹¹⁾ dat de met de reductie van de capaciteitsnormen gemoeide vermindering (verminderde toename) van 58.500 bedden, leidt tot een verminderd bereik van bijna 99.000 cliënten in het jaar 2000, gegeven en ten opzichte van de demografische prognose: waarvan krap 57.000 wat betreft ziekenhuizen, ruim 10.000 voor de somatische verpleeghuizen en ruim 32.000 voor de bejaardenoorden.

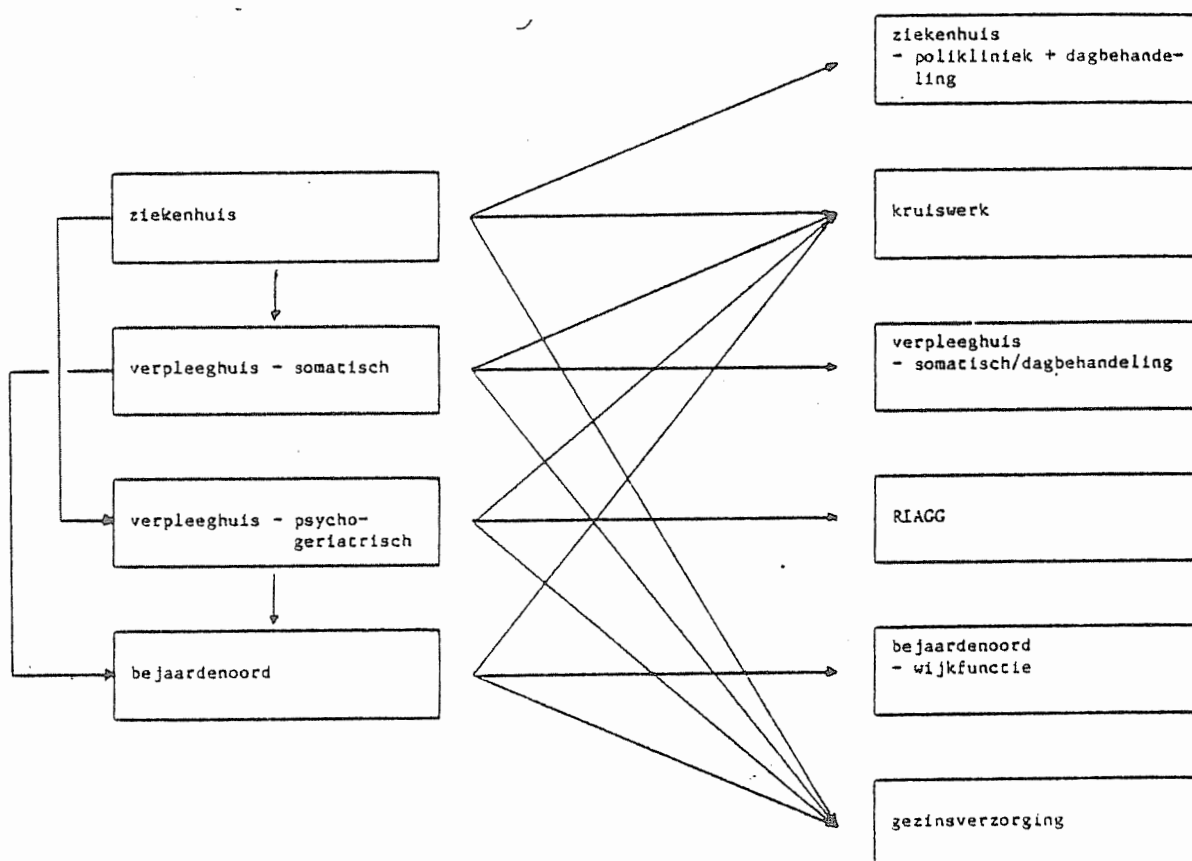
Tegenover de besparingen waartoe aanpassingen van de capaciteitsnormen in de intramurale sector kunnen leiden, staan de daarmee onlosmakelijk verbonden extra uitgaven die gemoeid zullen zijn met de verruiming van voorzieningen in de extra-murale sfeer die benodigd is om behandeling 'over te nemen'. In dat licht is zo goed mogelijk getracht een integraal kader te ontwikkelen dat, niettegenstaande de vele onzekerheden die het omgeven, een beeld mogelijk maakt van de

mate waarin substitutie tussen voorzieningen in de toekomst mogelijk is en van de besparingen ten opzichte van de demografische projectie die daarmee zouden kunnen worden gerealiseerd.

3.4.3. Substitutie

In de vorige paragraaf is aangegeven hoe en in welke mate de capaciteit van de voorzieningen in de intramurale sector kan worden vernauwd. Het algehele zorgniveau kan echter alleen op peil worden gehouden, indien ter compensatie de toegang tot de voorzieningen van extramurale sector wordt verwijd. De vereiste verschuivingen worden aangegeven in een 'substitutiemodel', dat de substitutiemogelijkheden in hun onderlinge samenhang beschrijft voor het geval dat het niveau van zorg gelijk blijft. De besparingen worden bereikt door, overeenkomstig het reeds in gang zijnde beleid, de cliënten op een zodanige wijze te behandelen dat de kosten zo laag mogelijk zijn. Harde 'substitutieregels' ontbreken echter en in het navolgende moet noodzakelijkerwijze met globale schattingen worden gewerkt¹²⁾. Schematisch weergegeven, beoogt substitutie de volgende stromen te bewerkstelligen.

Schema: substitutiemodel



Gegeven de mate van capaciteitsreductie in de intramurale sector, zoals eerder aangegeven, en ook rekening houdend met substitutie binnen de intramurale sector, in de richting zoals geschetst in het bovenstaande schema, kan worden geschat dat per saldo bijna 130.000 cliënten minder (dan demografisch en bij ongewijzigd beleid voorzien) in de intramurale zorg kunnen worden opgevangen, bij circa 50.000 meer in de semi-murale zorg (dagbehandeling van somatische verpleeghuizen en wijkfunctie van bejaardenoorden) en bij een toename in de extramurale zorg van meer dan 70.000 cliënten, het merendeel in de gezinsverzorging en - in wat mindere mate - in het kruiswerk. Verder wacht de huisarts een substantiële taakverzwaring per ingeschrevene.

In tabel 27 is een samenvattend beeld geschetst van de besparingen die per saldo mogelijk zouden kunnen zijn bij integrale substitutie: besparingen ten opzichte van de demografische ramingen - zowel die welke met behulp van de SCP-methodiek wordt bereikt ('referentieraming'), als die welke ontstaat bij verdiscontering van de meerkosten van nieuwbouw en instandhoudingsbouw in actuele prijzen ('basisraming WVC').

Tabel 27. Netto besparing op collectieve uitgaven bij integrale substitutie van semi- en extramurale voor intramurale voorzieningen; ten opzichte van demografische ramingen (mln. gld.)*

	1990		2000	
	t.o.v. 'refe- rentie- raming' (+1.520)	t.o.v. 'basis- raming WVC' (+2.620)	t.o.v. 'refe- rentie- raming' (+4.030)	t.o.v. 'basis- raming WVC' (+7.170)
Ziekenhuizen	- 970	-510	-1.660	-1.340
Verpleeghuizen	- 120	-170	- 220	- 330
Bejaardenoorden	- 50	-140	- 150	- 370
Totaal intramuraal**	-1.140	-820	-2.030	-2.030
Huisartsen	+ 40	+ 40	+ 60	+ 60
Kruiswerk	+ 60	+ 60	+ 120	+ 120
Gezinsverzorging	+ 180	+180	+ 390	+ 390
RIAGG	+ 30	+ 30	+ 30	+ 30
Totaal extramuraal**	+ 300	+300	+ 590	+ 590
Saldo besparingen**	- 830	-520	-1.440	-1.440

* Vgl. tabel 16. Voor verschil referentie- en basisraming zie aldaar. Geen rekening is gehouden met tijdsvertragingen door vereiste wetswijzigingen.

** Gecorrigeerd voor afrondingsverschillen.

Het verschil in netto besparingen tussen de basisraming en referentieraming in de tabel is uitsluitend terug te voeren op het bijbehorende verschil in rekenmethodiek. De ramingsmethodiek van het SCP ('referentieraming') hanteert gemiddelde exploitatiekosten. De WVC-'basisramings'methodiek daarentegen hanteert de marginale kosten en opbrengsten: niet alleen zijn de exploitatiekosten van nieuwbouw hoger dan die van bestaande bouw, maar ook zijn de (marginale) opbrengsten van buitengebruiksstellingen veel lager dan de gemiddelde exploitatiekosten. De tabel laat zien dat het verschil in rekenmethode de besparingen in termen van de 'referentieraming' in de intramurale sector in 1990 aanzienlijk groter maakt dan die van de 'basisraming'.

Verder vallen de besparingen uit tabel 27 lager uit dan het geval zou zijn geweest bij gebruik van een eerder door het SCP ontwikkeld substitutiemodel¹³). Aan de voornaamste verschillen tussen het SCP-model en het hier gehanteerde model (behoudens het reeds gegeven verschil tussen de referentie- en basisraming) wordt daarom kort aandacht besteed. Het SCP-model richt zich uitsluitend op bejaarden, terwijl het hier gepresenteerde model ook niet-bejaarden in aanmerking neemt. Bovendien worden in dit model meer voorzieningen onderscheiden. Verder laat het SCP-model substantiële verschuivingen naar de informele sfeer toe, waar het hier gepresenteerde model uitgaat van behoud van professionele zorg. Verder hanteert het SCP voor de bejaardenoorden een stroommodel, WVC gebruikt een bestandsmodel. Tenslotte gaat het SCP uit van de officiële gebruiksnormen (7%-norm voor bejaardenoorden), terwijl WVC zich baseert op het Zeeland-onderzoek.

Het verschil in aanpak leidt er toe dat het SCP-model met bijbehorende rekenmethodiek tot aanzienlijk hogere besparingen in 1990 aanleiding geeft dan het hier gepresenteerde model met bijbehorende rekenmethodiek.

De weergegeven besparingen zijn overigens met onzekerheden omgeven. Deze vinden hun oorsprong in de onzekerheden omtrent de mate waarin - bij behoud van kwaliteit van de zorg - verschuivingen tussen intra- en extramurale zorg mogelijk zijn.

Nadere verkenning van de mogelijkheden tot verschuivingen, de daarbij behorende onzekerheden en de besparingen die daarmee gerealiseerd zouden kunnen worden verdient gezien het voorgaande aanbeveling.

3.4.4. Technische alternatieven voor verdergaande financiële aanpassingen

In tabel 27 is de omvang van de financiële besparingen aangegeven, die met een beleid van verschuivingen zou kunnen worden bereikt. Daarbij bleef het algehele niveau van zorgverlening op peil. Het zorgniveau gaat daarentegen omlaag bij verdergaande vermindering van voorzieningen, zuivere financieringsverschuivingen uitgezonderd. De stelselwijziging volksgezondheid is als zodanig aangemerkt en komt om deze reden niet in aanmerking als alternatief voor verdergaande reductie van collectieve uitgaven, hoewel deze stelselwijziging leidt tot een vermindering van de collectieve uitgaven van ruim 1 miljard gulden.

In de twee volgende paragrafen worden alternatieven voor verdergaande financiële aanpassingen aangegeven vanuit twee analytische invalshoeken. Het ene alternatief grijpt aan de vraagzijde aan, bij het andere is de aanbodzijde het aangrijpingspunt.

Aan de beschrijving van deze alternatieven gaat de opmerking vooraf dat de besparingen van het substitutiemodel niet zonder meer kunnen worden opgeteld bij besparingen volgens verdergaande alternatieven binnen het door het substitutiemodel beschreven circuit. Verdergaande alternatieven ondergraven immers de premissen van het substitutiemodel, wanneer men uit blijft gaan van een constant zorgniveau. Derhalve tasten verdergaande alternatieven ook de financiële besparingen van het substitutiebeleid aan. Het model verliest bij verdergaande alternatieven zijn toepasbaarheid en is nog slechts bruikbaar als schetsmatige beschrijving van de samenhang tussen voorzieningen binnen het zorgcircuit.

3.4.5. Verdergaande alternatieven aan de vraagzijde

Denkbaar is een uitgebreidere toepassing van de profijtgedachte in de gezondheidszorg. Technisch gesproken staat het vragen van eigen bijdragen in de gezondheidszorg gelijk aan vermindering van verstrekkingen uit het ziekenfondspakket of uit de AWBZ. De betrokken voorzieningen komen dan niet langer op basis van collectief gefinancierde middelen of via bindende regelgeving beschikbaar. De mogelijkheid van particuliere (bij-)verzekering blijft open, evenals dat nu het geval is voor verstrekkingen die thans geen deel uitmaken van de pakketten.

Om enig beeld te schetsen van de mate waarin in de sfeer van een verhoging van eigen bijdragen, respectievelijk een vermindering van het recht op verstrekkingen, besparingen zouden kunnen worden gevonden, heeft de werkgroep twee benaderingen gekozen.

In de eerste plaats heeft zij zich de vraag gesteld welke additionele of mindere verstrekkingen sedert (het betrekkelijk willekeurige jaar) 1973 in de ZF- en ABWZ-pakketten zijn opgenomen, en welke extra of mindere eigen bijdragen in diezelfde periode - beiden zoveel mogelijk gewaardeerd tegen huidige prijzen - zijn gerealiseerd. Daarmee wordt een beeld geschetst van de omvang van de besparing die zou voortvloeien uit teruggang naar de situatie zoals zij in 1973 was.

In de tweede plaats heeft zij een beeld gezocht van de besparingen die - overigens alleen in de prijssfeer¹⁴⁾ - zouden resulteren per gulden eigen bijdrage met betrekking tot diverse verstrekkingen.

Indien men nagaat wat zich sedert 1973 aan wijziging van de verstrekkingen in ZFW en ABWZ heeft voltrokken, dan kan globaal - en omgeven met onzekerheden - geschat worden dat de extra directe kosten die uit uitbreidingen voort zijn gevloeid ongeveer een bedrag van 1.700 miljoen (met name AWBZ) belopen, terwijl tegelijk extra opbrengsten zijn gegenereerd in de orde van grootte van 1.100 miljoen. De twee kanten van de medaille kunnen overigens niet goed los van elkaar worden gezien, want maatregelen zijn niet zelden in combinatie getroffen.

Zou men derhalve alle wijzigingen van ZFW en AWBZ van na 1973 ongedaan maken, dan zij te rekenen met een netto besparing (basis 1984/1985) van circa 600 miljoen gulden: overigens met een in de toekomst oplopend effect ten gevolge van het uit demografische hoofde voorziene toenemende gebruik. Conform de hier gehanteerde methode, zou dan ruwweg moeten worden gerekend met een besparing ten opzichte van de demografische raming van 0,6 miljard in 1990 en 0,7 miljard in 2000¹⁵⁾ bij uitvoering van een dergelijke maatregel door wijziging van de betreffende wetten.

Voor wat betreft invoering van (extra) eigen bijdragen in enige voorzieningen, zij vastgesteld dat aan allerhande varianten en combinaties zou kunnen worden gedacht. De werkgroep volstaat met weergave van de betekenis van een (additionele) gulden eigen bijdrage met betrekking tot diverse voorzieningen, ongerekend de perceptiekosten. Eén en ander is opgenomen in tabel 28.

3.4.6. Verdergaande alternatieven aan de aanbodzijde

Behalve aanpassingen van het verstrekkingenpakket van ZFW en AWBZ, zoals aangeduid in de vorige paragraaf, is er het alternatief van een vermindering van het aantal bedden in de intramurale zorg die verder gaat dan die volgens het substitutiemodel.

De aantallen waar het om gaat, brengen voor de ziekenhuizen (en in verdergaande gevallen ook voor de verpleeghuizen) met zich mee dat de reductie niet langer kan worden gezocht in het sluiten van afdelingen van instellingen, zoals nu nog op uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer geschiedt, maar dat instellingen algeheel moeten worden gesloten. Een dergelijke vermindering van het beddenbestand leidt tot het opheffen van functies en/of tot lange(re) wachttijden, waarbij afstel van behandeling in plaats van uitstel daarvan niet valt uit te sluiten. Dan valt ook niet langer te ontkomen aan politieke besluitvorming over de vraag hoe en in welke mate het recht op een bepaalde behandeling zal worden beperkt. Het resultaat van deze besluitvorming zal een wijziging moeten zijn van de betrokken verstrekkingen-besluiten.

De werkgroep volstaat ook hier weer met het weergeven van bruto financiële besparingen, dat wil zeggen ongerekend kosten van uitvoering. Wetswijziging met zware instrumenten, vooral op het punt van sluiting, lijkt niet te vermijden. Beddenreductie tot 3,2°/oo, 3,1°/oo en 3°/oo in 2000 levert achtereenvolgens 450, 600 en 750 miljoen gulden op, indien gehele ziekenhuizen worden gesloten en slechts in zeer beperkte mate substitute binnen de ziekenhuissector plaatsvindt¹⁶). Deze besparingen zijn structureel en zullen niet op korte termijn, d.w.z. niet voor 1990 kunnen worden gerealiseerd.

Bij de verpleeghuizen en bejaardenoorden leidt het beleid van verschuivingen, zoals de mogelijkheden daartoe eerder zijn aangegeven, in 2000 tot een vermindering van het beddenbestand met 16% ten opzichte van de demografische raming. Hiertegenover dient in dat kader een versterking van de semi- en extramurale zorg te staan. Per saldo resulteert dan een financiële besparing. Verdergaande beddenreductie leidt alleen tot verdere financiële besparingen, indien compensatie in de semi- en extramurale sfeer achterwege blijft.

Bij wijze van rekenveronderstelling is de huidige verhouding van het aantal verpleeghuisbedden ten opzichte van het aantal bedden in bejaardenoorden van 1:3 gehandhaafd. Verdere vermindering van het aantal bedden met 10.000, 20.000 en 30.000 ten opzichte van die in 2000 na implementatie van het beleid van verschuivingen, levert dan een

Tabel 28. Overzicht van bruto opbrengst van geïnventariseerde alternatieven in het licht van de financiële taakstellingen (mln. gld.; prijzen 1985)

	1990	2000		
Taakstelling:				
1. lichte variant	500	1400		
2. zware variant	900	2400		
Opbrengst alternatieven t.o.v.:	referen- tieraming (+1.520)	basis raming (+2.620)	referen- tieraming (+4.030)	basis raming (+7.170)
A. Handhaving van zorg: *				
substitutie	830	520	1.440	1.440
B. Vermindering van zorg:				
a. Beddenreductie ziekenhuizen				
- aanpassing norm in 2000 tot:				
3,2°/oo	120	150	350	450
3,1°/oo	160	200	470	600
3,0°/oo	200	250	590	750
b. Extra beddenreductie verpleeg- huizen en bejaardenoorden				
- met 10.000 bedden	125	125	370	370
- met 20.000 bedden	250	250	740	740
- met 30.000 bedden	315	340	1.010	1.060
c. Herziening pakket ZFW/AWBZ tot samenstelling 1973				
	600		700	
d. Bruto opbrengst per gulden eigen bijdrage (prijseffect)				
- per consult huisarts	30		30	
- per recept geneesmiddelen	50		50	
- per behandeling fysiotherapie	17		17	
- per verwijskaart				
specialistische hulp	5		5	
- per herhalingskaart				
specialistische hulp	5		5	
- per behandeling psychotherapie	0,4		0,4	
- per verpleegdag ziekenhuis	15		15	
- per opname ziekenhuis	1,2		1,2	
- per maand gezinsverzorging	2,2		2,2	
- per jaar contributie				
bibliotheekwerk	1,8		1,8	

*) Vgl. tabel 27

bruto financiële besparing van achtereenvolgens 370, 740 en 1.060 miljoen gulden, weer bij sluiting van gehele instellingen.

In het meest vergaande geval gaat de lineariteit tussen beddenreductie en financiële besparingen verloren, omdat dit voor de verpleeghuizen omschakeling vergt van een beleid van intrekken van reeds verstrekte vergunningen naar een beleid van sluiting van reeds bestaande bedden. Ook in dit geval zijn de perceptiekosten, waaronder schadeloosstellingen, niet in de berekening meegenomen. Daarnaast ontstaan bij de bejaardenoorden problemen bij het vereveningsbeleid, dat voor verschillende provincies heel verschillend kan uitpakken. Overigens moet worden vermeld dat combinatie van de als tweede genoemde varianten (en á fortiori de meest vergaande varianten) voor ziekenhuizen, verpleeghuizen en bejaardenoorden te zamen (ofschoon niet voor elk onderdeel) leidt tot een totaal aantal bedden dat lager ligt dan het huidige aantal.

3.4.7. Samenvatting

Tabel 28 geeft een overzicht van de financiële besparingen van de geïnventariseerde alternatieven. Evenals in tabel 27, die een gedetailleerd overzicht bevat van de besparingen van het beleid van verschuivingen, zijn in tabel 28 de resultaten voor de 'basisraming WVC' en de in dit rapport in het algemeen gehanteerde 'referentieraming' naast elkaar gepresenteerd. Beide ramingen verschillen, zoals eerder uiteengezet, alleen ten aanzien van de berekening van de besparingen in de intramurale sector. Het komt er op neer dat de 'basisraming WVC' rekening houdt met de kosten van nieuwbouw en instandhoudingsbouw in actuele prijzen, terwijl de 'referentieraming' de investeringsuitgaven, via verdiscontering van rente en afschrijving, waardeert op basis van historische kostprijs.

Verder geldt, zoals eerder uiteengezet, dat de besparingen onder A en B niet zonder meer optelbaar zijn.

3.5. Justitie

Bij de taakstelling zoals geformuleerd voor de kinderbescherming dient onderkend te worden dat het aantal maatregelen van kinderbescherming zeker niet alleen door demografische factoren, maar ook door maatschappelijke ontwikkelingen wordt bepaald. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld ontwikkelingen op het terrein van criminali-

teit, vandalisme, spijbelen, echtscheidingen etc.

In het hierna volgende is er echter van uitgegaan dat grosso modo het aantal maatregelen van kinderbescherming parallel verloopt met de demografische ontwikkeling.

Ter realisatie van de taakstellingen zoals geformuleerd voor de kinderbescherming, zijn, indien men het niet zoekt in verlaging van het kwaliteitsniveau van de voorzieningen of niet ten volle in een verzwaring van de 'work load' van het personeel, twee mogelijkheden denkbaar. De eerste, meest vergaande, optie behelst een reductie van het aantal inrichtingsbedden, terwijl het alternatief uitgaat van de veronderstelling dat het wellicht mogelijk en zinvol is om de pupillen voor wie geen plaats is in inrichtingen op een goedkopere wijze elders onder te brengen. Hierbij kan gedacht worden aan plaatsing in een pleeggezin of plaatsingen op kamers onder toezicht van de voogdij- of gezinsvoogdij instellingen.

De eerste optie wordt gerealiseerd met een extra inkrimping van het aantal beschikbare inrichtingsplaatsen met circa 330 tot 580 (afhankelijk van de noodzaak de 'lichte', resp. de 'zware' variant in te vullen) De opbrengst per bed kan gesteld worden op ongeveer 57.000 gulden.

De tweede optie betekent het streven naar een vermindering van de capaciteit met 410, resp. 720 bedden (ter bewerkstelling van de 'lichte' resp. 'zware' variant) in de veronderstelling dat het aantal minderjarigen die volgens de normen van 1985 in een inrichting geplaatst zouden worden, in de toekomst elders goedkoper geplaatst kunnen worden. De netto besparing die hiermee zou worden gerealiseerd is circa 46.000 gulden per bed.

Bij de varianten, die gebaseerd zijn op de veronderstelling van een substitutiemogelijkheid, zij opgemerkt dat de feitelijke moeilijkheid bij realisatie niet zozeer is gelegen in het daadwerkelijk vinden van een goedkoper alternatief, ook al is in 1985 sprake van een tekort aan pleeggezinnen en geschikte kamers voor bepaalde categorieën minderjarigen, maar dat de moeilijkheid veeleer zit in de vraag of de (over) te plaatsen minderjarigen wel geschikt zijn om geplaatst te worden in lichtere vormen van hulpverlening. De huidige tendens is juist omgekeerd: de lichtere gevallen kunnen met vrijwillige maatregelen worden opgevangen en de zwaardere gevallen komen met Justitie in aanraking.

De geïnventariseerde besparingsmogelijkheden zijn samengevat in tabel 29. Daarbij is de technische veronderstelling gemaakt dat de besparingen in 1990 een derde van die in het jaar 2000 zouden kunnen bedragen.

Tabel 29. Overzicht van geïnventariseerde maatregelen in het licht van de geformuleerde taakstellingen: mln. gld. (prijzen 1985)

	1990	2000
Taakstelling: 1. lichte variant	10	20
2. zware variant	30	50
Opbrengst maatregelen*		
A. Substitutie		
- m.b.t. 410 bedden tot 2000	7	19
- m.b.t. 720 bedden tot 2000	11	33
B. Vermindering bereik		
- met 330 bedden tot 2000	7	19
- met 580 bedden tot 2000	11	33

*) Raden voor de Kinderbescherming daargelaten en gegeven bijstelling van ramingen als weergegeven in paragraaf 2.4.4.

3.6. Volkshuisvesting

De werkgroep heeft er van afgezien nadere invulling te geven aan mogelijkheden om op het terrein van de volkshuisvesting tot besparingen te komen, gezien de eveneens in het kader van de vijfde heroverwegingsronde ondernomen activiteiten van de werkgroep 'huur- en subsidiebeleid in de jaren negentig'. Geconstateerd zij dat de in het eindrapport van die werkgroep verwoordde ombuigingsmogelijkheden, of onderdelen daarvan, ook binnen de taakstellingen passen die in het onderhavige kader zijn geformuleerd. Voor het overige verwijst de werkgroep naar het betreffende rapport.

3.7. Samenvattende conclusies

Gegeven de opdracht aan de werkgroep om binnen het kader van een globale taakstelling beleidsvarianten te inventariseren die de gehele uitgavenverhogende invloed van demografische ontwikkelingen zouden kunnen tegengaan, is een reeks van denkbare maatregelen ge-

schetst. De totale omvang van de besparing die met het geheel van maatregelen zou kunnen worden gerealiseerd, is echter van relatieve betekenis, hoewel daarmee aan de hier gegeven taakstellingen wordt voldaan. Indien men het vraagstuk bezielt in een context van economische groei en andere sociaal-economische ontwikkelingen, ontstaat vooral een genuanceerder beeld van de mate waarin ombuigingen vereist zouden zijn om een stijging van de collectieve uitgavenquote teniet te doen of te mitigeren (vgl. paragraaf 1.6). Dat neemt niet weg dat de maatregelen, zoals hier geïnventariseerd, evenzovele instrumenten zijn die inhoud kunnen geven aan beleid dat beoogt de invloed van demografische ontwikkelingen op collectieve uitgaven niet alle, maar een in zekere zin beperkte ruimte te geven¹⁷).

Wil men de invloed van demografische veranderingen op de ontwikkeling van collectieve uitgaven beperkt houden, dan is allereerst vereist dat ook de sectoren die met een uit dien hoofde verminderd gebruik zullen worden geconfronteerd, zich daaraan aanpassen. Vooral daarmee ontstaat de uitdaging om de komende jaren een in deze zin 'markt-conforme' herschikking van brede categorieën van uitgaven te realiseren. De met behulp van demografische prognoses vooruitberekende ontwikkeling van de leerlingaantallen in het onderwijs leidt daarbij overigens, gegeven het vigerende financieringsstelsel, tot een 'autonome' uitgavenvermindering bij ongewijzigd beleid, van minstens 3 miljard gulden tot het jaar 2000.

Daarnaast doet men er goed aan te onderkennen dat reeds voorgenomen beleid al in belangrijke mate de te voorziene uitgaventoename die per saldo, ook bij herschikking, zou kunnen resulteren, zal mitigeren. Ten opzichte van een demografisch (per saldo) geïnduceerde uitgavenstijging ad 12 miljard tot het jaar 2000, bij verontachtzaming van groei en in prijzen 1985 (investeringen gebaseerd op afschrijvingen op basis van historische kostprijzen), staat een bedrag van circa 5,3 miljard dat de stelselherziening sociale zekerheid daarop al in mindering kan brengen en in het onderwijs is de doorwerking van reeds vastgelegd middellange termijnbeleid in de volume-sfeer ongeveer 0,4 miljard.

Dan is er de substantiële mitigering van de kostenontwikkeling in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening die zou kunnen uitgaan van realisatie van een brede mate van substitutie van intramurale door semi- en extramurale voorzieningen: geschatte opbrengst structureel circa 1,4 miljard gulden. Het algehele niveau van zorg zou daarbij gewaarborgd kunnen blijven.

Tenslotte is er een reeks van volume- en prijsmaatregelen die elk een onderscheiden gewicht in de schaal leggen en verschillende voor- en nadelen kunnen hebben (soms het bereik van voorzieningen beperken, soms een geringere personeelsinzet bij gegeven gebruik vereisen), maar in - af te wegen - combinatie niet onaanzienlijke besparingen ten opzichte van de voorziene toename van de uitgaven zouden kunnen bieden.

HOOFDSTUK 4: BESTUURLIJKE EN PROCEDURELE VRAAGSTUKKEN

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe demografische veranderingen, als geïsoleerde component van de vraag naar collectieve voorzieningen, in de tijd en naar intensiteit inwerken op een reeks van collectieve uitgaven.

Vanuit dit demografisch perspectief werden voor een aantal voorzieningen specifieke aanpassingsvraagstukken geschetst.

Behalve dit beleidsmatige vraagstuk, dat samenhangt met het lange termijn-perspectief waarin demografische ontwikkelingen gezien moeten worden, kondigt zich voor sommige sectoren ook een beheersmatig en ramingstechnisch vraagstuk aan. Het beheersmatige vraagstuk heeft niet in de laatste plaats betrekking op de vraag of bij een afnemend demografisch beroep op sommige voorzieningen de gemiddelde kosten per gebruiker constant kunnen worden gehouden. Het ramingstechnische vraagstuk heeft vooral betrekking op de vraag of de relatie tussen demografische ontwikkelingen en het beroep op voorzieningen adequaat gelegd kan worden en voor de talrijke voorzieningen gestoeld is op onderling afgestemde demografische uitgangspunten. Meer in het bijzonder betreft het hier de samenhang die gewaarborgd dient te zijn in methodiek en presentatie bij een ook in de toekomst periodiek te verrichten geïntegreerde verkenning van de invloed van demografische veranderingen op de vraag naar collectieve voorzieningen. Tenslotte rest een vraagstuk dat betrekking heeft op de verschillende bestuurlijke en procedurele aspecten van en politieke besluitvorming over de keuzevraagstukken die voortkomen uit deze geïntegreerde verkenning.

In dit hoofdstuk worden de ramingstechnische en de meer algemene bestuurlijke en procedurele vraagstukken nader bezien. Het beheersmatige vraagstuk wordt geacht haar plaats te krijgen binnen het kader van het reguliere begrotingsproces. Achtereenvolgens komen in paragraaf 4.2 aan de orde hoe de in demografisch opzicht relevante informatievoorz

4.2 Informatievoorziening

De voor het beleid relevante demografische informatie heeft betrekking op de omvang en samenstelling van de bevolking naar leeftijd, sexe en burgerlijke staat en de hiervan afgeleide huishoudensraming, alsmede op de geografische spreiding van de demografische grootheden. Deze demografische basisinformatie wordt op dit moment door verschillende instanties (zoals CBS, RPD en VROM) verzameld en op verschillende tijdstippen en met verschillende frequentie gepresenteerd. Vervolgens vindt voor enkele van de demografisch gevoelige beleidsterreinen een sectorale vertaling plaats van deze basisinformatie naar volumina (leerkrachten, huishoudens, arbeidsongeschikten) die relevant zijn voor de raming van uitgaven en voor beleidsmatige keuzen. Deze sectorale vertaling wordt voor de volkshuisvesting door VROM gemaakt en voor het onderwijs en de sociale zekerheid door het CPB in overleg met de betreffende ministeries. Bovendien verricht het SCP op dit terrein belangrijke werkzaamheden met betrekking tot een breed veld van collectieve uitgaven. Tenslotte vindt met behulp van deze demografische gegevens een beleidsmatige vertaling plaats in een diverse beleidsnota's. De plaats van demografische ramingen binnen het kader van de beleidsvoorbereiding wordt in het navolgende kort beschreven.

4.2.1. Meerjarenramingen

De financiële meerjarencijfers van de rijksuitgaven geven inzicht in de ontwikkeling van deze uitgaven op middellange termijn bij ongewijzigd beleid, dat wil zeggen gegeven de in de Ministerraad overeengekomen beleidsafspraken over de desbetreffende begroting en voor de middellange termijn. Ten behoeve van de opstelling van de meerjarencijfers bestaat er een aantal zogenaamde extrapolatieregels.

Samengevat komen deze regels op het volgende neer:

- * met kabinetsafspraken (ombuigingen, beleidsintensivering) wordt in de ramingen rekening gehouden;
- * met de budgettaire effecten van externe invloeden bij zogenaamde open-einderegelingen wordt rekening gehouden, tenzij er kabinetsafspraken over zijn gemaakt;
- * bij sommige artikelen wordt het volume constant gehouden.

Mede door kabinetsafspraken geven de meerjarencijfers geen consistent beeld van de geïsoleerde gevolgen van de demografische ontwik-

keling op de uitgaven.

Bij open-einderegelingen (IHS, studiefinanciering, bijstand thuiswonenden, onderwijs, uitgezonderd het wetenschappelijk onderwijs) zijn de gevolgen van de demografie in de ramingen verwerkt.

Daarnaast zijn er demografisch gevoelige uitgevancategorieën waarover een taakstellende budgetafsprak zonder demografische onderbouwing is gemaakt. De gevolgen van demografische ontwikkelingen zullen dan op een andere wijze moeten worden opgevangen. De uitgaven ten behoeve van de sector maatschappelijk welzijn en het wetenschappelijk onderwijs zijn hier een voorbeeld van. De gezondheidszorg neemt in deze een tussenpositie in, omdat met de gevolgen van demografische veranderingen wel rekening wordt gehouden, maar niet ten volle.

Tenslotte worden voor de volkshuisvesting de omvang van het nieuwbouwprogramma en de meerjarencijfers gebaseerd op de kabinetsafspraken. Deze afspraken zijn evenwel voornamelijk gebaseerd op een raming van de behoefte aan nieuwe woningen. Een behoefteraming die overwegend is gebaseerd op een raming van de groei in het aantal huishoudens.

4.2.2 Financiële Nota Sociale Zekerheid

De jaarlijks met de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gepubliceerde 'Financiële Nota Sociale Zekerheid' (FN) geeft inzicht in volume- en nominale ontwikkelingen in de sociale zekerheid, toont de financieringskant van die ontwikkelingen en geeft een beeld van de effecten van getroffen of voorgenomen beleidswijzigingen. Terugkerend thema in de FN is bovendien de vraag hoe de sociale uitgaven zich in de toekomst als gevolg van nominale en volumeveranderingen zullen ontwikkelen, waarbij - met name in de Financiële Nota 1985 - mede wordt ingegaan op de specifiek demografische componenten van de volumina.

Dergelijke meerjarencijfers voor de sociale zekerheid dragen echter een technisch karakter en kunnen daarmee niet onmiddellijk de functie vervullen van beleids- en beheersinstrument.

4.2.3 Financieel Overzicht Gezondheidszorg en Maatschappelijk Welzijn (FOGM)

Het FOGM wordt jaarlijks als bijlage bij de begroting van WVC aan de Tweede Kamer aangeboden. Het FOGM geeft een geïntegreerde presentatie van de financiële ontwikkelingen en het financiële beleid op dit terrein. Daarnaast is informatie over de capaciteit, het aantal arbeidsplaatsen en de personele en materiële middelen opgenomen. Met het FOGM wordt een dwarsverband gelegd tussen de diverse financieringsbronnen en bekostigingssystemen. Het is het financiële raam waarbinnen een zekere allocatie tussen begrotings- en sociale verzekeringsmiddelen kan worden geëffectueerd.

Het FOGM geeft het taakstellend financieel kader aan voor respectievelijk de volksgezondheid en het maatschappelijk welzijn. Het voornemen is om in de komende jaren, zoals op te nemen in de voorziene Wet Gezondheidszorg en Maatschappelijke Dienstverlening, de meerjarenraming van het FOGM verder te ontwikkelen in de richting van een taakstellend financieel kader voor de zorgsector als geheel.

4.2.4 Planvorming Kwartaire Sector

De Planvorming Kwartaire Sector beoogt een bijdrage te leveren aan een systematische prioriteitenstelling van het aanbod van voorzieningen en de personeelssterkte in de kwartaire sector.

Voor deze planvorming is door de minister van Binnenlandse Zaken in 1983 de Interdepartementale Commissie Planvorming Kwartaire Sector (ICPKS) ingesteld.

Het SCP vervaardigt elke twee jaar ramingen voor de ICPKS, die worden gepubliceerd in het zogenaamde Trendrapport Kwartaire Sector.

Doel van de Planvorming Kwartaire Sector is het verbeteren van de besluitvorming over de allocatie van middelen in de kwartaire sector. Daartoe rapporteert de ICPKS twee maal per jaar via de minister van Binnenlandse Zaken aan de Ministerraad, in de vorm van een (concept-)prioriteitenschema. In dit (concept-)prioriteitenschema wordt het voorzieningenniveau op basis van indicaties van het toekomstige gebruik vergeleken met het voorzieningeniveau volgens het voorgenomen overheidsbeleid (tot uitdrukking komend in meerjarenramingen). In februari reikt de ICPKS door middel van een concept-prioriteitenschema informatie aan, die als zijlicht wordt gebruikt bij de behandeling van de kaderbrief van de minister van Financiën en de daarop volgende stadia van begrotingsvoorbereiding.

In oktober publiceert de ICPKS een definitief prioriteitenschema waarin tot uitdrukking komt in hoeverre indicaties van de - mede door de demografie bepaalde - vraag een rol hebben gespeeld bij de opstelling van de ontwerp-begrotingen. Het definitieve prioriteitenschema beoogt een informatiebron te zijn ten behoeve van de parlementaire besluitvorming. De plaats van het schema bij de parlementaire behandeling ligt echter niet vast.

De informatie uit het (concept-)prioriteitenschema beperkt zich niet tot de invloed van de demografie op de collectieve uitgaven, maar is in tweeërlei opzicht ruimer. In de eerste plaats wordt behalve met demografische ontwikkelingen ook rekening gehouden met andere trendmatige veranderingen. In de tweede plaats worden niet alleen de (collectieve) uitgaven, maar ook andere financieringsbronnen in de beschouwing betrokken voor de bepaling van het financiële kader. De overdrachtsuitgaven in de sfeer van de sociale zekerheid, huursubsidie en studiefinanciering, die in dit heroverwegingsonderwerp mede in beschouwing zijn genomen, blijven bij de ICPKS buiten beschouwing. Dat geldt eveneens voor uitgaven in de sfeer van de volkshuisvesting.

4.2.5 Overige informatievoorziening

De minister van Onderwijs en Wetenschappen is verantwoordelijk voor de gecoördineerde behandeling van bevolkingsvraagstukken. In deze taak wordt hij geadviseerd door de Interdepartementale Commissie Bevolkingsvraagstukken (ICB). Deze heeft als taak:

- het verstrekken van de voor het beleid noodzakelijke demografische informatie; het beoordelen van resultaten verkregen door wetenschappelijk onderzoek; het aangeven van mogelijke gevolgen van demografische trends voor de verschillende beleidsterreinen;
- het adviseren over demografische aspecten van beleidsmaatregelen;
- het opsporen en articuleren van behoeften aan demografische onderzoek ten behoeve van het beleid en het adviseren over beleidsrelevante onderzoeksprojecten;
- het voorbereiden van beleidsbeslissingen in relatie tot demografische ontwikkelingen.

Het voorzitterschap van de ICB berust bij het ministerie van O&W (Wetenschapsbeleid).

Voorts bestaat sinds augustus 1983 een Werkverband Periodieke Rap-

portage Bevolkingsvraagstukken (WPRB) dat tot taak heeft 2- à 3-jaarlijks te rapporteren over de verschillende beleidsaspecten van het bevolkingsvraagstuk. Leden zijn het ministerie van O&W, RPD, SCP, CPB, CBS en het Nederlands Interuniversitair Demografisch Instituut (NIDI).

Een andere instelling die zich met demografische ontwikkelingen, zowel beleidsgericht als onderzoeksmatig, bezighoudt is het Programmeringscollege Demografisch Onderzoek (PCDO). Het PCDO heeft tot taak het opstellen van een vijfjarenprogramma waarin aanbevelingen worden gedaan over de aard en de richting waarin het demografisch onderzoek zich dient te ontwikkelen.

Daarnaast moeten de zuiver onderzoekgerichte activiteiten worden genoemd, die vooral door universitaire vakgroepen demografie en het NIDI worden ontwikkeld. Laatstgenoemd instituut vervult tevens taken op het gebied van de programmering en initiëring van onderzoek.

Tenslotte moeten de inspanningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau worden genoemd bij het onderzoek naar de relatie tussen demografische ontwikkelingen en het beroep op collectieve voorzieningen. In een tweetal publicaties is dit verband onderzocht, ten eerste het verband met de ontwikkeling van collectieve uitgaven¹⁾ en ten tweede dat met de personeelsinzet in de collectieve sector²⁾. Beide publicaties zullen regelmatig worden geactualiseerd.

4.3. Evaluatie

De in de vorige paragraaf beschreven infrastructuur op het terrein van de demografische informatievoorziening vertoont tekortkomingen in de drie beschreven fasen van demografische basisramingen, sectorale vertalingen en beleidsmatige interpretatie.

Afstemming en synchronisatie van de informatiestromen zijn voor verbetering vatbaar. Tevens ontbreekt op het nivo van sectorale vertaling van deze gegevens de volledigheid. Slechts voor de onderwijsramingen, enkele sociale zekerheidsramingen en de woningbouwramingen gebeurt dit systematisch. Tenslotte ontbreekt, na beleidsmatige vertaling van deze gegevens, in de besluitvorming het moment van afstemming en integrale afweging van de allocatievraagstukken die ontstaan door de demografische invloeden op de diverse voorzieningen. Geconstateerd moet worden dat tot dusverre de invloed van demografische veranderingen op de ontwikkeling van de collectieve uitgaven niet expliciet, consistent en integraal in de besluitvorming is betrokken.

4.4. Voorstellen

Voor het signaleren van en de advisering met betrekking tot de keuzen die ontstaan bij onderkenning van de invloed van demografische processen op de omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven, stelt de werkgroep een procedure in drie fasen voor.

In een eerste fase is het noodzakelijk te waarborgen dat de demografische basisinformatie voor alle voorzieningen dezelfde is en gelijktijdig beschikbaar komt. Bron voor deze informatie is het CBS, die hiervoor een bevolkingsprognose alsmede een daarmee corresponderende huishoudensraming maakt.

In een tweede fase dient deze basisinformatie integraal en consistent te worden vertaald naar de volumina van de demografisch gevoelige voorzieningen. Deze, op elkaar afgestemde, sector-specifieke en beleidsneutrale vooruitberekeningen van de demografische invloed op de collectieve uitgaven dienen te worden vervaardigd door SCP en CPB. De beleidsneutrale uitgavenramingen dienen in elk geval betrekking te hebben op een periode van ongeveer 10 jaar en zouden telkens voor de aanvang van een kabinetsperiode dienen te worden vervaardigd.

In een derde fase dient interdepartementaal een ambtelijke rapportage - een integrale en consistente overzichtsnotitie - ten behoeve van de politieke besluitvorming te worden opgesteld. Een daarmee te belasten werkgroep zou als taak dienen te hebben een samenhangend beeld te presenteren van het keuze- en afwegingsvraagstuk dat door de gedifferentieerde demografische ontwikkeling en de interdependencies tussen de betrokken voorzieningen wordt opgeroepen. In haar rapportage in de vorm van een overzichtsnotitie dient daartoe een vergelijking te worden gemaakt tussen de relevante meerjarenramingen en de, door de Planbureaus opgestelde, demografische en beleidsneutrale uitgavenramingen. De demografische problematiek die eventueel uit een verschillenanalyse naar voren komt, wordt mede geëvalueerd tegen de achtergrond van de analyse en de aanbevelingen die in dit verband voor de vorige kabinetsperiode zijn gedaan.

Gezien de betrekkelijke traagheid van demografische veranderingen is het doelmatig de bedoelde rapportage steeds te verrichten voor een periode van 4 jaar. Vastgesteld zij dat de kabinetsformatie en de opstelling van een regeerakkoord immers het scharnierpunt zijn in de besluitvorming voor de middellange termijn. Het is dan ook aan te bevelen mede in dit kader te verwoorden hoe en in welke mate met de uitgezette beleidslijnen wordt geanticipeerd op de onderscheiden in-

vloed van demografische ontwikkelingen op de diverse uitgavenprogramma's. Als tijdstip voor de periodieke evaluatie van de allocatie van middelen over de betrokken voorzieningen op middellange termijn lijkt de periode voorafgaand aan de opstelling van een regeerakkoord derhalve het meest geschikt. Teneinde adequaat te kunnen anticiperen op toekomstige demografische ontwikkelingen is het aan te bevelen deze rapportage in een perspectief van 10 jaar te plaatsen.

De reikwijdte van de overzichtsnotitie dient niet beperkt te blijven tot de kwartaire sector in strikte zin, maar zou zich moeten uitstrekken tot alle demografisch gevoelige collectieve uitgaven, in de sfeer van bestedingen en overdrachten.

Bij de aanwijzing van een met rapportage belast advieslichaam dient zoveel mogelijk te worden aangesloten bij de bestaande adviesstructuur en de keuze zou bij voorkeur vallen op een interdepartementale commissie die zowel financiële als beleidsmatige kennis over de betekenis van demografische ontwikkelingen in zich verenigt. De Interdepartementale Commissie Planvorming Kwartaire Sector voldoet hieraan, maar dient, overigens uitsluitend ten behoeve van de bedoelde vierjaarlijkse rapportage, ad hoc te worden gecomplementeerd met vertegenwoordigers van relevante, maar niet in de ICPKS vertegenwoordigde ministeries of onderdelen daarvan. Het ligt daarbij in de rede dat het genoemde rapport door de Minister van Binnenlandse Zaken ter besluitvorming aan de Ministerraad wordt aangeboden.

Tenslotte verdient het aanbeveling systematischer dan tot dusverre geschiedt, aan de Staten-Generaal inzicht te bieden in de gestage invloed van demografische veranderingen op de rijks- en sociale verzekeringsuitgaven en de wijze waarop de regering daarop in haar besluitvorming heeft gereageerd. Daarvan kan op hoofdlijnen periodiek in de Miljoenennota en meer in het bijzonder, desgewenst jaarlijks, in (inter)departementale beleidsnota's (zoals FOGM, FN Sociale Zekerheid en Memories van Toelichting bij de begrotingshoofdstukken) verslag worden gedaan, zo goed als de eerder bedoelde overzichtsnotitie aan de Kamer zou dienen te worden aangeboden.

VOETNOTEN

- dstuk 1
- 1) CBS, Bevolkingsprognose 1984.
 - 2) Vgl. Regeringsstandpunt ten aanzien van het Voortgangsrapport met betrekking tot de aanbevelingen van de Staatscommissie bevolkingsvraagstuk, Tweede kamer, zitting 1982-1983, 15552, nr. 2, blz. 2.
 - 3) Vgl. Regeringsstandpunt (...), Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15552, nr. 1, blz. 2-3 en nr. 2, blz. 2.
 - 4) Vgl. b.v. SCP, Collectieve uitgaven en demografische ontwikkeling, 1970-2030, Cahier nr. 38.
 - 5) Zie bijlage 1.
 - 6) Vgl. ook Ministerie van SZW, Demografische ontwikkelingen in macro-economisch perspectief; een verkennende studie, oktober 1984, blz. 6 e.v.
 - 7) SCP, op. cit, blz. 13.
 - 8) Dat wil ruwweg zeggen na afschrijving van infrastructurele voorzieningen.
 - 9) Waaronder de omvang van de beroepsgeschikte- en de beroepsbevolking, maar ook (de demografische component in) het volume van de sociale zekerheidsregelingen.
 - 10) SCP, op cit.
 - 11) Zuiver 'collectieve goederen', zoals de defensie-inspanning of dijkbewaking, zullen niet (of slechts buiten ruime marges) gebruikers- en dus mogelijk demografisch gevoelig zijn. Dergelijke voorzieningen zijn hier buiten beschouwing gelaten.
 - 12) Wat deze categorieën uitgaven betreft is aangesloten bij de selectie die het SCP in het voornoemde rapport heeft gemaakt, zij het dat daarenboven de studiefinancieringsuitgaven afzonderlijk en de uitgaven ten behoeve van de volkshuisvesting - mede beïnvloed door de ontwikkeling van het aantal huishoudens - in ogenschouw zullen worden genomen. Gezien de geringe mogelijkheden om van rijkswege gerichte invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van uitgaven ten behoeve van de in het SCP-rapport opgenomen sportaccomodaties, is deze categorie buiten beschouwing gelaten. Het geheel van de in beschouwing genomen voorzieningen beslaat ongeveer de helft van de collectieve uitgaven.
- Onderkend moet wel worden dat met de keuze voor aansluiting ook de door het SCP gehanteerde selectiecriteria en de gekozen gebruiksin-

dicatoren worden overgenomen. Vgl. SCP, op cit., blz. 40 e.v. Eén van die criteria is dat voorzieningen met uitgavenbedragen minder dan 250 mln.gld. in 1981 niet afzonderlijk in beschouwing zijn genomen. Zulks geldt bijvoorbeeld voor de uitgaven in het kader van de volwassenen-educatie, die sindsdien echter sterk in omvang zijn toegenomen.

Bijlage II geeft het geheel van in dit rapport besproken voorzieningen.

- 13) De in de vooruitberekeningen gehanteerde methode is conform de benadering van het SCP. Zij is in extenso beschreven in SCP, op cit., blz. 34 e.v. De vooruitberekeningen van het volume onder de noemer bejaardenoorden zijn gedaan met een 'bestandsmodel', zulks in afwijking van de aanpak in het aangehaalde SCP-cahier, om een uniforme benadering van alle voorzieningen te waarborgen.
- 14) De vooruitberekeningen zijn door het SCP met behulp van de recente bevolkingsprognose geactualiseerd (SCP, *Vergrijzing, ontgroening en collectieve uitgaven*, stukwerk nr. 33, Rijswijk 1985) en door de werkgroep geënt op begrotings- of geraamde uitgaven voor het basisjaar 1985.
- 15) Het gehanteerde uitgangspunt van gelijkblijvend volume per hoofd van de relevante demografische groep vereist voor de gezondheidszorg en het maatschappelijk welzijn in het jaar 2000 additioneel circa 3 miljard gulden in verband met kosten van nieuwbouw en instandhoudingsbouw (prijzen 1985). Ook op het terrein van volkshuisvesting is er uiteraard de invloed van nieuwbouwprijzen. Van verdiscontering daarvan is afgezien. Juist op het terrein van de volkshuisvesting is sprake van een gecompliceerde invloed van niet-demografische factoren die nieuwbouwprijzen en het bouwprogramma beïnvloeden. Met betrekking tot de scholenbouw (onderwijs) zal de hier gesignaleerde problematiek zich minder voordoen, gezien de neerwaartse aanpassing die hier zal optreden.
- 16) Toegerekende uitgaven aan leeftijdscategorieën 0-14, 15-24, 25-44, 45-64, 65-74 en 75+. Van overige demografische omstandigheden als geslacht en burgerlijke staat is hier afgezien. Mede gezien de selectie van uitgavencategorieën wijkt de benadering van de OESO derhalve wat af van die van het SCP. De trends zijn wel vergelijkbaar.
- 17) Op basis van OESO-gegevens en bij een wisselkoers van 1,09 te becijferen op f. 13.150,= per hoofd in Duitsland 1980 en f. 13.045,= in Nederland 2025 in prijzen van 1980. Het gaat hier om onderwijs-uitgaven, kinderbijslag, gezondheidszorg en oudedagsvoorzieningen voor zover toe te rekenen aan de leeftijdscategorieën 0-14 en 65+.
- 18) Vgl. Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepu-

- blik Deutschland , Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/863, blz. 120.
- 19) CPB, Effecten van economische groei op de demografisch bepaalde uitgaven van de collectieve sector tot 2000; opgenomen in deel II van dit rapport.
 - 20) D.w.z. via de zogenaamde 'Phillips-curve'.
 - 21) CPB, De Nederlandse economie op langere termijn; drie scenario's voor de periode 1985-2010, werkdocument nr. 1, 1985.
 - 22) Eén en ander hangt mede samen met de voorziene, ruime verhoudingen op de arbeidsmarkt in de komende periode. Voor 'laag', 'midden' en 'hoog' is de reële groei van de loonsom per werknemer in bedrijven steeds circa 2% per jaar.
 - 23) De ontwikkeling van de uitgavenquote onder die veronderstellingen mag overigens niet zonder meer als die bij 'nul-groei' worden beschouwd.
 - 24) De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft onlangs een niet-ambtelijke Commissie Financiering Oudedagsvoorziening ingesteld, die het onderhavige vraagstuk nader in beschouwing zal nemen.
 - 25) Vgl. bijvoorbeeld F.A.J. van den Bosch, P.J.C. van Eekelen en C. Petersen, De toekomst van de AOW: verdubbeling van de premies of halvering van de uitkeringen?, Economisch Statistische Berichten, jrg. 68 (1983), 16 november, blz. 1056.
 - 26) Een globale becijfering leert dat, terwijl het volume van de AOW volgens de prognoses in het jaar 2030 verdubbeld zal zijn, het geïsoleerde effect van de premiedrukstijging AOW er op zich zelf al toe leidt dat de premiedruk AOW als percentage van het nationaal inkomen niet met 100, maar met 80% toeneemt (bij een toename van de regelingslonen die gelijke tred houdt met de groei van het nationaal inkomen). Feitelijk is de totale belasting- en premiedrukontwikkeling uiteraard van belang voor de mate waarin de premiedruk AOW zich, via de netto-netto koppeling, ontwikkelt.
 - 27) Anders dan de reguliere benadering binnen het kader van de heroverwegingen die een 20%-variant vereist, is de werkgroep gedwongen geweest om - met instemming van de Ambtelijke Commissie Heroverwegingen - zelf te zoeken naar varianten die een zelfde functie vervullen.
 - 28) Het betreft hier het totaal aan collectieve uitgaven, met uitzondering van rente en aflossing.

hoofdstuk 2

- 1) Eén en ander conform het criterium van aansluiting bij de ten behoeve van het SCP-cahier nr. 38 verzamelde gegevens.
- 2) Dit laatste als gevolg van het criterium dat uitgavenposten die in 1981 (SCP-cahier) kleiner waren dan 250 mln. niet zijn geïnventariseerd.
- 3) Vgl. SCP-cahier 38.
- 4) In hoeverre hiermee de kwaliteit van de voorraad werkelijk gehandhaafd blijft, is onzeker. Recente publicaties wijzen op een sterke veroudering.
- 5) Het is in dit licht niet zonder belang te onderkennen dat de implicatie van het feit dat het aantal huishoudens de komende vijftien jaar met circa 1% per jaar toeneemt, is dat het abstraheren van de betekenis van reële inkomensgroei hier een bijzondere strekking heeft. Het betekent hier het voorbijgaan aan een inkomensgroei per huishouden en niet zozeer aan een nationale inkomensgroei.
- 6) Omdat in dit rapport de ramingen in de begroting 1985 het uitgangspunt van de berekeningen zijn, zijn hier de meerjarenramingen in de Miljoenennota 1985 gebruikt.
- 7) Het betreft hier de meerjarencijfers in de Miljoenennota 1985. In het kader van de ombuigingen 1986 is deze groei vanaf 1987 met 80 miljoen beperkt (zie MN86, blz. 27).
- 8) Het genoemde promillage betreft de algemene ziekenhuizen, d.w.z. exclusief de circa 7.500 bijzondere bedden zoals PAAZ- en revalidatiebedden.

hoofdstuk 3

- 1) Opgenomen in deel II van dit rapport
- 2) Vgl. bijvoorbeeld A.P. Huijser en P.D. van Loo, *De invloed van de vergrijzing op het AOW-pensioen en de aanvullende pensioenen*, DNB, Amsterdam 1984, blz. 15 e.v.
- 3) Los van de hier gegeven schattingen van de besparingen ten opzichte van de demografische ramingen, die met in begrip zijn van administratiekosten en sociale lasten, kan vermeld worden dat de structurele bruto besparing aan uitkeringslasten ten opzichte van 1985 (met uitzondering van de ambtelijke pensioenen) circa 7,1 miljard bedraagt en de netto besparing circa 4,2 miljard. Hiervan is 0,2 miljard reeds ingeboekt in verband met de maatregelen 1985.
- 4) Europese Code inzake sociale zekerheid, inclusief Protocol, alsmede de verdragen nr. 102, 121 en 128 van de ILO.
- 5) De structurele, netto besparingen van dit vergaande integratiemodel zijn ten opzichte van het volume 1985 3 miljard gulden.
- 6) De structurele besparing van invoering van het mini-stelsel ten opzichte van de uitgaven 1985 is naar schatting 6,1 miljard gulden.

- 7) Een recente wijziging van het BW en de ABW voorziet erin dat een afspraak tussen partijen om af te zien van alimentatie geen belemmering meer vormt voor verhaal van bijstand.
- 8) De HOS-opbrengsten (Herziening Onderwijs Salarisstructuur) na 1985 blijven in dit kader verder buiten beschouwing.
- 9) **Heroverwegingen**, deelrapport 39, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16.625, nr. 48.
- 10) Niet inbegrepen de circa 7.500 'bijzondere' bedden, zoals PAAZ- en revalidatiebedden.
- 11) Bij ziekenhuizen is ervan uitgegaan dat de langstliggende cliënten met een gemiddelde ligduur van 91 dagen niet in een ziekenhuis verblijven (hierbij wordt verondersteld dat de verhouding tussen ouderen en niet-ouderen 50/50 is). Voorts is ten aanzien van de (overall gemiddelde) ligduur een verkorting aangehouden van 4% tot 1990 en van 12% tot 2000. Bovendien is ervan uitgegaan dat het proces van beddenreductie zal leiden tot een stijging van de bezettingsgraad tot 90% in 1990 en dat daarna sprake zal zijn van een stabilisatie op dit maximaal te achten niveau.
- 12) De op de verschuivingen betrekking hebbende veronderstellingen zijn ontleend aan de schaarse literatuur, het al even schaarse cijfermateriaal en aan door het beleid aanvaarde veronderstellingen. Verder is zoveel als mogelijk het in het SCP-cahier 39 beschreven substitutiemodel gehanteerd. Aanpassingen zijn echter noodzakelijk, omdat het SCP-model uitsluitend op bejaarden betrekking heeft, terwijl hier meer voorzieningen in de beschouwing worden betrokken. Ook de aanname in het SCP-cahier ten aanzien van de mogelijkheid van verschuiving naar de 'informele hulp' kan bijstelling behoeven. De onzekerheden ten aanzien van de sociaal-economische positie van verzorgingsbehoevende ouderen in de toekomst maken het ook niet mogelijk een toename van de mogelijkheden tot informele hulp in 1990 en 2000 te onderbouwen. Het beleid is er wel op gericht de dreigende vermindering van de zelfhulp en mantelhulp, onder andere vanwege de toename van het aantal alleenstaande ouderen een halt toe te roepen.
- 13) **Samenhangen in de zorg voor ouderen**, SCP-stukwerk nr. 2, 1983 en **Kosten en financiering van bejaardenvoorzieningen 1981-1991**, SCP-cahier nr. 39, 1984.
- 14) Er zullen, zeker bij grotere eigen bijdragen, ongetwijfeld volume-effecten optreden. De orde van grootte daarvan is echter maar moeilijk te voorzien.
- 15) Bij toepassing van de indexcijfers voor het demografisch geïnduceerde gebruik, zoals weergegeven in tabel 3.

- 16) De daarmee te bewerkstelligen beddenreductie in ziekenhuizen is resp. 4.500, 6.000 en 7.500.
- 17) In dit verband kan worden opgemerkt dat hoewel economische groei de uitgaventoename uit hoofde van demografische ontwikkelingen in absolute termen doet toenemen (vgl. par. 1.6), één en ander uiteraard ook geldt voor de besparingen die hier, in hoofdstuk 3, geïnventariseerd zijn.

hoofdstuk 4

- 1) SCP Cahier nr. 38, op. cit.
- 2) Trendrapport kwartaire sector 1983-1990, SCP-Cahier nr. 43.

BIJLAGE I: TAAKOPDRACHT *

Gevolgen van de demografische ontwikkeling voor de beheersing van de collectieve sector

De gevolgen van de demografische ontwikkelingen die zich in de komende decennia zullen voordoen, liggen op een breed terrein. In dit heroverwegingsonderzoek zullen centraal staan: de gevolgen voor de omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven en de aanpak die gekozen moet worden om de beheersing van de collectieve uitgaven te waarborgen.

Overwegingen daarbij zijn:

1. Er zal in de komende decennia een herschikking en aanpassing van middelen moeten plaatsvinden tussen (complexen van) overheidsvoorzieningen, met inbegrip van inkomensoverdrachten, waarvan het gebruik afhankelijk is van de samenstelling van de bevolking. De vereiste aanpassing stelt hoge eisen aan de flexibiliteit van overheidsprogramma's en sociale zekerheidsregelingen;
2. In het licht van reeds verrichte studies is het aannemelijk dat ook een herschikking in de volumesfeer bij ongewijzigde voorzieningenniveaus en ongewijzigde (absolute) collectieve lasten leidt tot een gestaag toenemend dekkingstekort. Het is van belang deze problematiek te analyseren op basis van verschillende (niet-demografische) veronderstellingen over het verwachte beroep op alle relevante collectieve voorzieningen. Recent heeft in dit verband bijvoorbeeld de explosieve ontwikkeling van de uitgaven uit hoofde van de Algemene Bijstandswet veel aandacht getrokken. Ook dient te worden nagegaan welke mogelijkheden bestaan tot aanpassing van voorzieningenniveaus teneinde het dekkingstekort te reduceren c.q. te elimineren.

Het heroverwegingsonderzoek zal vooral gericht moeten worden op het aangeven van de tijdstippen waarop en de maatregelen waarmee de flexibiliteit van de collectieve voorzieningen die afhankelijk zijn van de demografische ontwikkeling, kan worden vergroot.

Daarbij dient met name aandacht gegeven te worden aan de mogelijkheden om de veronderstelde financiële randvoorwaarden te waarborgen.

De in te stellen heroverwegingswerkgroep zal, mede op basis van reeds beschikbare studies, ten aanzien van bovenstaande problematiek

een aanpak of strategie voor de verdere beleidsontwikkeling moeten ontwerpen. Het op te stellen rapport zal in ieder geval moeten omvatten:

1. verkenningen inzake de aard en omvang van de demografische problematiek in relatie tot de omvang en samenstelling van de collectieve sector;
2. enkele beleidsvarianten inzake de mogelijkheden om aan de problematiek het hoofd te bieden in het licht van het onder 1 gestelde; de nadruk zal in de werkgroep moeten liggen op de ontwikkeling van een integrale beleidsvariant bij afwezigheid van economische groei waarbij geen sprake is van uitgavengroei in reële en absolute termen uit hoofde van demografische ontwikkelingen;
3. voorstellen voor de taakafbakening en coördinatie van de verschillende organen en instellingen die zich met de demografische problematiek in relatie tot de collectieve sector bezig houden;
4. voorstellen voor het verrichten van nadere studies door onderzoeksinstellingen en/of planbureaus;
5. voorstellen voor de toe te passen (advies-)procedures bij de ontwikkeling van toekomstig beleid inzake de demografische problematiek in relatie tot de collectieve sector.

De tijdshorizon van het onderzoek zal zich in hoofdzaak moeten beperken tot 10 à 15 jaar (het jaar 2000). Voor wat betreft de te ontwikkelen voorstellen zal de nadruk moeten liggen op hetgeen thans en in de eerstvolgende jaren (op middellange termijn) moet geschieden.

Voorafgaande aan het begin van dit heroverwegingsonderzoek dient een referentiekader voor de in de heroverweging betrokken periode beschikbaar te zijn. Dit referentiekader dient een geactualiseerd inzicht te bieden in de te verwachten ontwikkeling in de bevolkingsopbouw (daaronder begrepen de beroepsbevolking). Dit kader dient gebaseerd te zijn op een onderzoek naar de ontwikkeling van de demografisch bepaalde collectieve uitgaven bij een situatie zonder economische groei maar tevens inzicht te bieden in de gevoeligheid van die uitgaven voor enige economische groei.

*) Zoals verwoord in de Miljoenennota 1985.

BIJLAGE II: OVERZICHT VAN DE ONDERZOChte BELEIDSTERREINEN

Tabel: Opbouw van demografisch veroorzaakte uitgavenontwikkelingen conform SCP-methodiek in mln. gld. (constante prijzen)

	Uitgaven 1985	Uitgaven 1990	Uitgaven 2000	Mutatie uitgaven 1985-1990	Mutatie uitgaven 1985-2000
Sociale Zekerheid	62.729	66.699	74.456	+3.970	+11.727
1.1. AOW	22.754	25.115	28.550	+2.361	+5.796
1.2. AWW	2.753	2.558	2.391	- 195	- 362
1.3. AKW	7.553	6.903	6.416	- 650	-1.137
1.4. ABW, gesch. pers.	2.224	3.195	4.981	+ 971	+2.757
1.5. AAW/WAO	19.651	20.763	23.730	+1.112	+4.079
1.6. ZW	7.794	8.165	8.388	+ 371	+ 594
Onderwijs	19.210	17.318	15.337	-1.892	-3.873
2.1. Basis/buitengewoon onderwijs	7.511	7.135	7.060	- 376	- 451
2.2. AVO	4.121	3.297	2.926	- 824	-1.195
2.3. IMBO	3.038	2.522	2.127	- 516	- 911
2.4. HBO	1.591	1.543	1.130	- 48	- 461
2.5. WO	1.374	1.356	976	- 18	- 398
2.6. Studiefinanciering*)	1.575	1.465	1.118	- 110	- 457
Volksgezondheid en maatschappelijk welzijn**)	21.920	23.443	25.954	+1.523	+4.034
3.1. Ziekenhuizen	8.480	8.819	9.498	+ 339	+1.018
3.2. Verpleeghuizen	3.490	3.979	4.642	+ 489	+1.152
3.3. Specialisten	970	999	1.048	+ 29	+ 78
3.4. Geneesmiddelen	1.820	1.893	2.020	+ 73	+ 200
3.5. Huisartsen	970	999	1.057	+ 29	+ 87
3.6. Tandartsen	760	752	707	- 8	- 53
3.7. Uitwendige geneeskunde	610	647	689	+ 37	+ 79
3.8. Kruiswerk	640	691	768	+ 51	+ 128
3.9. Bejaardenoord	2.270	2.633	3.223	+ 363	+ 963
3.10. Gezinsverzorging	1.330	1.463	1.729	+ 133	+ 399
3.11. Openbare bibliotheken	580	568	563	- 12	- 17
Justitie	561	511	477	- 50	- 84
4.1. Kinderbescherming	561	511	477	- 50	- 84
Volkshuisvesting ***)	12.681	13.340	13.100	+ 659	+ 419
5.1. Volkshuisvesting	12.681	13.340	13.100	+ 659	+ 419
Totaal	117.101	121.311	129.324	+4.210	+12.223

*) Geraamd aan de hand van de ontwikkeling van leerlingaantallen in AVO, IMBO, HBO en WO (gewogen)

**) Bij verdiscontering van investeringsuitgaven via afschrijvingen op basis van historische kostprijs; rekening houdend met de meerkosten van nieuwbouw en instandhoudingsbouw tegen actuele prijzen zijn de mutaties tot 1990 en 2000 respectievelijk 1 en 3 miljard gulden hoger (prijzen 1985).

***) Raming conform algemeen toegepaste methodiek.

BIJLAGE III: SAMENSTELLING VAN DE WERKGROEP

Drs. H.J. Brouwer (voorzitter)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Drs. C.A. Birkhoff (secretaris)
Ministerie van Financiën

Dr. R. Gerritse (adjunct-secretaris)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Mw. drs. J.A. van den Bandt-Stel
Ministerie van Economische Zaken

C. Barnhoorn
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

Drs. H. Borstlap
Ministerie van Algemene Zaken

Drs. M. Botman
Ministerie van Financiën

A.J. Gijsbers
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Mr. H.W. van Hijlkema
Ministerie van Justitie

Drs. A.H.M. de Jong
Centraal Planbureau

Mr. C.A. de Kam
Sociaal en Cultureel Planbureau

Drs. J.W.J. Margés
(vervanger: drs. P.J.M. Wilms)
Ministerie van Binnenlandse Zaken

Drs. J.B.M. Pierik
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Drs. J. Verhoef
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer

Drs. J.A. Waldus
Ministerie van Financiën