

DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN DE ONTWIKKELING VAN DE COLLECTIEVE
SECTOR

DEEL II: Achtergrondrapporten

Rapport van de heroverwegingswerkgroep demografische ontwikkelingen
en collectieve sector

April 1986

1. SOCIALE ZEKERHEID
2. ONDERWIJS
3. GEZONDHEIDSZORG EN MAATSCHAPPELIJK WELZIJN
4. JUSTITIE
5. EFFECTEN VAN ECONOMISCHE GROEI OP DE DEMOGRAFISCH BEPAALDE
UITGAVEN VAN DE COLLECTIEVE SECTOR TOT 2000

*) Het SCP heeft op verzoek van de werkgroep met behulp van de bevolkingsprognose 1984 geactualiseerde berekeningen gemaakt. Deze zijn gepubliceerd in het rapport **Vergrijzing, ontgroening en collectieve uitgaven**, SCP, Stukwerk 1985/nr. 33. Het betreffende stuk is hier derhalve niet opgenomen.

Met betrekking tot het beleidsterrein van de Volkshuisvesting zij, behalve naar het gestelde in deel I, verwezen naar het eindrapport van de heroverwegingswerkgroep huur- en subsidiebeleid in de jaren negentig.

SOCIALE ZEKERHEID

1. De demografisch bepaalde uitgavenontwikkeling voor de periode 1985-2030

1.1.0. Inleiding

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 vermelde demografische veranderingen. Aan de andere kant zijn er de regelingen waarvan de werking weliswaar niet direct wordt beheerst door leeftijd, burgerlijke staat of geslacht, 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 voordoen¹⁾. Men beseffe daarbij dat ten aanzien van deze categorie in zijn algemeenheid wel geldt dat de werking 'uiteindelijk' demografisch wordt beperkt door de leeftijdsgrenzen die de beroeps- of beroepsgeschikte bevolking markeren.

Er kan derhalve worden onderscheiden naar institutioneel demografische verzekeringen enerzijds en materieel demografisch gevoelige regelingen anderzijds. De eerstgenoemde categorie 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

1) De ziektekostenverzekeringen, zullen in het hoofdstuk inzake de gezondheidszorgvoorzieningen aan de orde komen.

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 Nederland¹⁾). Het is echter wel van belang te onderkennen dat de mate waarin demografische veranderingen in het verleden in de volume-ontwikkeling van materieel demografisch gevoelige regelingen tot uitdrukking zijn gekomen, geen onomstotelijke indicatie vormt voor omstandigheden en ontwikkelingen in de toekomst. Andere dan demografische factoren kunnen (en zullen) immers in intensiteit variëren en daarmee het gewicht van de demografische invloed veranderen. Daarmee is iets gezegd over de mate van onzekerheid van het toekomstig beroep op de regelingen, ook al zouden de relevante demografische prognoses bewaarheid worden.

Een geheel andere kwestie dan die van de demografische gevoeligheid is het gegeven dat, voor zover demografische veranderingen leiden tot een legitiem beroep op de verschillende regelingen, dit beroep in diezelfde mate het uitkeringsvolume vastlegt. 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, onvermijdelijk tot overeenkomstige veranderingen van het volume van de uitgaven leidt. Elk (legitiem) beroep op de sociale zekerheid wordt ten volle gehonoreerd en zulks geldt derhalve ook voor het beroep dat met demografische ontwikkelingen samenhangt.

In de sociale zekerheid wordt de totaal-omzet niet autonoom verhoogd of verlaagd, zoals bij veel posten op de rijksbegroting, maar is het resultaat van het produkt van twee grootheden, t.w. enerzijds het aantal gerechtigden en anderzijds het uitkeringsbedrag per gerechtigde. Zowel het recht op een uitkering als de hoogte en ontwikkeling van het uitkeringsbedrag zijn wettelijk geregeld. In het kader van de beheersing van collectieve uitgaven zijn beide componenten van belang voor de omvang van de uitgaven voor sociale zekerheid.

¹⁾ Voor de AAW/WAO geldt daarentegen dat de volume-ontwikkeling sterk is uitgegaan boven hetgeen demografisch kan worden verklaard (hoewel in recente jaren in mindere mate). Voor de ZW moet de overheersende invloed van de algehele daling van het ziekteverzuim worden onderkend.

1.1.1. De demografische uitgavenraming, 1985-2000

In deze paragraaf is een inzicht verschaft in de louter demografische effecten op de sociale zekerheidsuitgaven. Tenzij anders vermeld betekent dit dat vele variabelen die invloed hebben op de sociale zekerheidsuitgaven verondersteld wordt dat zij niet wijzigen. Zo is aangenomen dat het leeftijdsspecifieke gebruik van regelingen in de loop van de beschouwde periode niet wijzigt. Hetzelfde is verondersteld t.a.v. de prijzen, de arbeidsinkomensquote, de arbeidsparticipatie van de verschillende bevolkingsgroepen, de onderwijsparticipatie e.d. Alle bedragen in de navolgende tabellen luiden in guldens van 1985. Met deze aannamen wordt bereikt dat in de cijfers uitsluitend demografische invloeden op de sociale zekerheidsuitgaven zichtbaar worden en het inzicht in de hier ter studie staande problematiek niet wordt vertroebeld door talloze andere invloeden op de lastenontwikkeling. Daarmee is tevens impliciet verondersteld dat de koopkracht van de uitkeringen in de gehele periode minimaal constant blijft.

Tabel 1 geeft indicaties voor de mate waarin demografische ontwikkelingen het toekomstige reële uitgavenniveau binnen het kader van de onderscheiden wetten vastleggen.

Tabel 1. Vooruitberekening van de geïsoleerde invloed van demografische veranderingen op het volume van sociale zekerheidsregelingen*); in guldens van 1985.

	1985 mln.gld.	1985 indexcijfers	1990	2000
<u>Demografische verzekeringen</u>				
AOW	22.754	100	110	125
AWW	2.753	100	93	87
AKW	7.553	100	91	85
<u>Overige demografisch gevoelige regelingen</u>				
AAW/WAO	19.651	100	106	121
ZW	7.794	100	105	108
ABW (gesch. personen)	2.224	100	144	224
Totaal	62.729	100	106	119

*) Bij de middenvariant van de bevolkingsprognose 1984.

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 duidelijk 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 1 laat zien dat het volume AAW/WAO, bij de gegeven methodiek ter vooruitberekening van de demografische invloed, tot 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 gelijk 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.

De ontwikkeling van de afgeleide kosten

Min of meer parallel aan de uitgaven voor de sociale uitkeringen, ontwikkelen zich in de verschillende fondsen de uitgaven voor administratie en de zgn. financieringskosten. 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 automatisch dalen, zeker indien via automatisering een neerwaartse druk op de uitgaven van deze categorie mogelijk lijkt.

De zgn. financieringskosten, welke een percentage van 10 à 20 bedragen van de uitgaven van een fonds, 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. Een verdere verlaging hiervan lijkt niet tot de mogelijkheden te behoren.

1.1.2. Het demografisch bepaalde uitgavenverloop 1981-1985

In deze paragraaf is een korte terugblik gegeven op de volume-ontwikkelingen in de periode 1981-1985. De feitelijke volume-ontwikkeling in die periode zal daarbij geconfronteerd worden met de door het SCP op grond van demografische factoren geraamde ontwikkeling.

Tabel 2. De ontwikkeling in de sociale zekerheid in de periode 1981-1985, in vergelijking met de op demografische gronden te verwachten ontwikkeling (indexcijfers).

	1981 —	1985 <u>feitelijk</u>	1985 <u>demografisch</u>
<u>Demografische verzekeringen</u>			
AOW	100	106	106
AWW	100	99	99
AKW	100	98	93
<u>Overige demografisch gevoelige regelingen</u>			
AWW/WAO	100	114	106
ZW	100	92	105
ABW (gesch. personen)	100	143	142

Uit de tabel komt duidelijk naar voren dat het volume van de AOW, AWW en ook van de ABW voor gescheiden personen zich min of meer exact ontwikkelt als op grond van demografische ontwikkelingen verwacht mocht worden.

Bij de overige regelingen past een kanttekening. In de volume-ontwikkeling van de AKW komen twee aspecten naar voren welke de mindere daling, dan uit demografisch oogpunt verwacht, verklaren. Het eerste aspect is dit de toegenomen onderwijsdeelname, die op twee manieren effect heeft op de volume-ontwikkeling. Allereerst neemt het aantal (natuurlijke) kinderen toe, vervolgens neemt ook de gemiddelde telwaarde van het bestand toe. Beide hebben een verhogend effect op het kinderbijslagvolume, dat immers in telkinderen wordt gemeten. Het andere aspect dat in de volume-ontwikkeling van de AKW wordt weerspiegeld is de jeugdwerkloosheid. Aangezien door beleidswijzigingen in de sociale zekerheid jeugdwerklozen (schoolverlaters) niet langer direct recht hebben op Rww maar eerst nog enige tijd in de kinderbijslag blijven is ook uit dien hoofde de neerwaartse trend in de volume-ontwikkeling van de kinderbijslag afgezwakt.

De afwijking tussen de feitelijke volume-ontwikkeling in de AAW/WAO en de door het SCP, op demografische gronden berekende ontwikkeling kan volledig toegeschreven worden aan de wijze waarop de berekeningen door het SCP zijn uitgevoerd. Door de keuze van het bestandsmodel wordt de volume-ontwikkeling in de AAW/WAO onderschat. Weliswaar neemt de instroom in de AAW t.o.v. de jaren 1976-1980 enigszins af, dit betekent echter nog niet dat daarmee ook het bestand zich reeds op het structurele nivo bevindt. Het zal nog de nodige jaren duren voordat het structurele bestand in AAW/WAO is bereikt. De feitelijke ontwikkeling komt dan ook veel meer overeen met de berekeningen op grond van het CPB-stroommodel¹⁾. Ook voor de eerstkomende jaren mag verwacht worden dat dergelijke discrepanties tussen de feitelijke ontwikkeling en de ramingen op basis van een bestandsmodel zich nog zullen voordoen.

In de ZW tenslotte is duidelijk te zien dat het verband tussen de uitgaven voor deze wet en de demografische ontwikkelingen niet zo groot is. In de hier beschouwde periode is, tegen de verwachtingen op louter demografische gronden in, het ziekteverzuim fors gedaald. Verwacht mag worden dat met name de economische omstandigheden gedurende die periode bijgedragen hebben tot deze daling. Voorts moet bedacht worden dat in de beschouwde periode de beroepsbevolking weliswaar is toegenomen, het aantal personen dat echter daadwerkelijk aan het arbeidsproces deelnam is daarentegen in deze periode gedaald.

De terugblik op de periode 1981-1985 toont aan dat de feitelijke volume-ontwikkeling slechts in beperkte mate overeenstemt met die 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.

¹⁾ SCP-cahier 38 pag. 80

1.2.1. Gehanteerde veronderstellingen

De in dit hoofdstuk gepresenteerde vooruitberekeningen zijn gebaseerd op de berekeningen van het SCP. Dit houdt ondermeer in dat aangenomen is dat het leeftijdsspecifieke gebruik dat van de verschillende regelingen wordt gemaakt, in de loop der jaren niet wijzigt. Voorts is geïsoleerd naar de invloed van de demografie op de uitgaven gekeken. Alle overige invloeden die in het verleden de hoogte van de uitgaven mede hebben bepaald zijn niet meegenomen. De hoogte van de uitkeringen is daarmee bevroren op het niveau van 1985, zodat alle uitgaven voor latere jaren luiden in guldens 1985. Bovendien is uitgegaan van de wetgeving zoals deze in 1985 geldend was. Voorgenomen beleidswijzigingen, waaronder de stelselwijziging, zijn niet in de berekeningen verwerkt.

Tot slot is t.a.v. de lasten voor de werkloosheidsverzekeringen aangenomen dat van de invloeden die hierop worden uitgeoefend, die van de demografie niet is af te zonderen. Aangezien bovendien door het SCP wordt gesteld dat andere factoren dan louter demografische van overheersende invloed zijn op de lastenontwikkeling van de werkloosheidsregelingen, heeft het SCP besloten de ontwikkeling van de werkloosheidslasten buiten beschouwing te laten.

1.2.2. Nadere beschouwing van de veronderstellingen en hun invloed op de uitkomsten

Het merendeel van de gemaakte veronderstellingen is niet alleen onder de gegeven omstandigheden noodzakelijk, maar tasten tevens de tendenties in de verschillende regelingen niet aan. Kanttekeningen zijn noodzakelijk bij twee veronderstellingen. Dit betreft enerzijds de aanname van constante leeftijdsspecifieke gebruikspercentages en anderzijds het buitensluiten van de werkloosheidsregelingen.

Naar de mate waarin sociale zekerheidsregelingen minder institutioneel demografisch bepaald zijn, is ook de relevantie van en de gevoeligheid voor wijzigingen in de aanname van constante leeftijdsspecifieke deelnemingspercentages groter. Is deze aanname voor AOW/AWW en AKW zeer acceptabel en niet ver bezijden de waarheid, ten aanzien van de AAW/WAO ligt dit duidelijk anders. In het verleden zien we een duidelijk stijgend gebruik van deze regelingen, zodat de aanname van constante leeftijdsspecifieke gebruikspercentages in dat licht wat opti-

het verleden van de leeftijdsspecifieke gebruikscijfers mede veroorzaakt is door het nog relatief korte bestaan van deze regelingen. Er is in die periode sprake geweest van een ingroei naar een structurele omvang van deze regelingen. Hoewel dit de aanname van constante leeftijdsspecifieke gebruikspersentages enigszins aanvaardbaarder maakt, blijft het onduidelijk hoe deze regelingen zich in de toekomst zullen ontwikkelen, mede gezien de invloed van de (omvang van de) werkloosheid op deze regelingen en het nog niet op structureel nivo zijn van het AAW-bestand.

Met betrekking tot het niet meenemen van de werkloosheidsregelingen moet het volgende worden opgemerkt. Gekozen is voor een benadering waarbij wat het cijfermateriaal betreft gebruik wordt gemaakt van berekeningen door het SCP. Aangezien in de berekeningen van het SCP de werkloosheidsregelingen worden buitengesloten, zijn zij ook in de tabel bij par. 1.1.1. buiten beschouwing gebleven.

Het SCP heeft besloten de werkloosheidsregelingen buiten beschouwing te laten onder de argumentatie dat andere dan demografische factoren een overheersende invloed hebben op de uitgaven voor deze regelingen. Deze argumentatie lijkt echter met name op te gaan voor de vraag naar arbeid. Ten aanzien van het arbeidsaanbod ware het zeer goed mogelijk zonder al te ingrijpende veronderstellingen, de demografische invloed af te zonderen. Het is met name de aanbodzijde van de arbeidsmarkt die zeer duidelijk beïnvloed wordt door de demografie. Voor de hand liggender en vollediger ware het dan ook geweest om niet te besluiten tot het buiten beschouwing laten van de werkloosheidsregelingen doch om een of meer aannamen te maken ten aanzien van de vraag naar arbeid, waarna conclusies getrokken hadden kunnen worden met betrekking tot de lastenontwikkelingen in de werkloosheidsregelingen.

Het wel meenemen van de werkloosheidsregelingen draagt tevens ertoe bij een consistent totaalbeeld te schetsen voor de sociale zekerheid. De consistentie waar hier op wordt gedoeld betreft met name de complementariteit van het aantal arbeidsplaatsen en het volume in de sociale zekerheid. Hoe meer arbeidsplaatsen, hoe minder volume in de sociale zekerheid en omgekeerd. Het totaal van het aantal zieken, arbeidsongeschikten, werklozen en werkenden moet overeenkomen met de afhankelijke beroepsbevolking.

1.3. Noodzakelijke aanpassingen per voorziening om de demografisch bepaalde vraag naar een voorziening direkt in uitgaven te vertalen

Zoals in de inleiding gesteld leidt de wettelijke vormgeving van de structuur van de sociale zekerheidsregelingen ertoe dat demografische ontwikkelingen onmiddellijk en ten volle doorwerken in de uitgaven. De elasticiteit tussen volume en uitgaven is in de sociale zekerheid nagenoeg één.

1.4. Vooruitblik periode 2000-2030

In deze paragraaf is nagegaan hoe de uitgaven voor de in paragraaf 1.1.1. beschouwde regelingen zich na het jaar 2000 zullen ontwikkelen. Hoewel de periode 2000 tot 2030 buiten de in deze heroverweging gekozen horizon ligt, is het wel degelijk van belang de ontwikkelingen na 2000 in ogenschouw te nemen. Enige relativering in positieve- dan wel negatieve zin van de ontwikkelingen vóór 2000 kan hiervan het gevolg zijn.

Op grond van tabel 1 in paragraaf 1.1.1. is het uitgavenniveau voor 2000 (in guldens 1985) berekend. Met behulp van indexcijfers is vervolgens de ontwikkeling tot 2030 ten opzichte van 2000 gegeven. De berekeningen zijn uiteraard weer beperkt tot de louter demografische invloed op de beschouwde regelingen.

Tabel 3. Vooruitberekening van de geïsoleerde invloed van demografische veranderingen op het volume van sociale zekerheidsregelingen; in guldens van 1985

	2000 mln.gld.	2000	2010	2020	2030
		indexcijfers			
<u>Demografische verzekeringen</u>					
AOW	28.450	100	114	141	163
AWW	2.400	100	106	90	74
AKW	6.400	100	92	80	73
<u>Overige demografisch gevoelige regelingen</u>					
AWW/WAO	23.800	100	112	108	96
ZW	8.400	100	97	89	79
ABW (gescheiden personen)	5.000	100	113	100	81
Totaal	74.450	100	109	114	116

Uit het vorenstaande komt naar voren dat in de periode na 2000 de stijging van de uitgaven voor de sociale zekerheid aanmerkelijk gematigder is dan in de periode 1985-2000. Welliswaar is de uiteindelijke niveau-toename van de uitgaven in 2030 ten opzichte van 2000 nagenoeg gelijk aan die in 2000 ten opzichte van 1985, de periode waarin deze toename tot stand komt is echter tweemaal zo lang. De stijging per jaar bedraagt dan ook ongeveer de helft van de jaarlijkse stijging in de periode 1985-2000. Voorts wordt in de hier beschouwde periode met name de invloed van de demografische ontwikkelingen op de uitgaven voor de AOW in zijn volle omvang zichtbaar. Was het in de periode 1985-2000 nog zo dat de stijging van de sociale zekerheidslasten door vrijwel alle regelingen tesamen (uitgezonderd AWW en AKW) werd veroorzaakt, in de periode 2000-2030 komt de toename, na (tot 2010) aanvankelijk nog een stijgende ontwikkeling in vrijwel alle regelingen, uiteindelijk meer dan volledig voor rekening van de AOW. De lastenstijging in deze regeling wordt voor een groot deel (ca. 75%) gecompenseerd door de daling in de uitgaven voor de overige regelingen.

Een voorlopige conclusie uit voorgaande is danook dat de lastentoeename in de AOW ten gevolge van de vergrijzing van de bevolking voor een belangrijk deel bestaat uit een verschuiving van uitkeringsgerechtigden van de ene sociale zekerheidsregeling (AWW, AAW/WAO, ZW, ABW) naar de andere sociale zekerheidsregeling (AOW).

1.5. Gevolgen van de demografische ontwikkelingen voor andere sectoren

Aangezien in paragraaf 1.3 is aangegeven dat voor de sociale zekerheid geen specifieke maatregelen nodig zijn om te bereiken dat de uitgaven zich ontwikkelen conform de demografische ontwikkelingen, is er in dit stadium ook geen sprake van een in tweede instantie beïnvloeding van andere sectoren.

2. Invulling taakstellende ombuigingen

2.0. Inleiding

Deze paragraaf bevat een inventarisatie van mogelijke aanpassingen in de sociale zekerheid om een deel van de - uit hoofde van demografie - te verwachten stijging van de collectieve uitgaven in de periode 1985-2000 te compenseren.

Het karakter van deze heroverweging en de tijdsperiode van 15 jaar die de analyse bestrijkt, maken een gedetailleerde en volledig uitgewerkte inventarisatie niet zinvol.

De inventarisatie in deze paragraaf is derhalve globaal van aard en niet uitputtend.

2.1. Maatregelen gericht op het beperken van het gebruik van een voorziening

In paragraaf 1 is een inventarisatie gemaakt van de ontwikkeling van de uitgaven voor de demografisch gevoelige regelingen in de sociale zekerheid tussen 1985 en 2000. In deze paragraaf zal geanalyseerd worden in hoeverre de in paragraaf 1 geconstateerde uitgavenstijging middels op het volume gerichte maatregelen gemitigeerd kan worden.

Van de demografisch gevoelige uitgaven voor de sociale zekerheid zijn het met name de uitgaven voor de AOW, de AAW/WAO en de ABW uitkeringen voor gescheiden personen die de stijging van de uitgaven veroorzaken. In het navolgende zijn eerst deze regelingen aan een nadere analyse onderworpen. Vervolgens zijn ook de uitgaven voor AWW, AKW en ZW nader gezien.

2.1.1. AOW

Een maatregel in de AOW die het volume van en daarmee de uitgaven voor deze regeling kan beïnvloeden is een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Alvorens in te gaan op de financiële effecten van een dergelijke ingreep is het goed eerst de sociaal-economische consequenties in ogenschouw te nemen.

2.1.1.1. Verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd

Ten eerste moet worden vastgesteld dat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd de komende jaren strijdig is met datgene wat vanuit een oogpunt van sociaal-economisch beleid, voorzover gericht op het terugdringen van de werkloosheid, wenselijk kan worden geacht. Hoezeer een op economisch herstel en het verdelen van arbeid gericht beleid de werkloosheid metterdaad zal kunnen terugdringen: gevreesd moet worden dat de omvang van de werkloosheid in de nabije toekomst geen extra opwaarts effect verdraagt van een eventuele verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd.

De tweede overweging bij een eventuele verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd heeft betrekking op de consequenties daarvan voor de aanvullende pensioenen. Voor circa 90 procent van de AOW-gerechtigden geldt dat aanvullend inkomen uit andere bronnen beschikbaar komt. Voor zover daarbij aanvullende pensioenen worden genoten, geldt in een aantal gevallen dat dit aanvullend pensioen wordt beïnvloed door wijzigingen in de AOW¹). Het betreft hier globaal de eindloonregelingen en de gemiddelde salarisregelingen, waarin de AOW via een franchise of anticumulatieregeling wordt verdisconteerd. Ingrep in de AOW zijn dan ook niet zonder consequenties voor de benodigde premies van aanvullende pensioenverzekeringen.

Ten aanzien van de financiële effecten van een verhoging van de pensioenleeftijd moet er vervolgens op gewezen worden dat gezien het feit dat de arbeidsparticipatie van personen tussen de 60 en 64 jaar niet alleen laag is maar bovendien sterk dalend met de leeftijd, een uitgavendaling voor het totaal van de sociale zekerheid uiterst twijfelachtig is. Het merendeel van de personen die bij 65 jaar de AOW binnenstromen is afkomstig uit een of andere sociale zekerheidsregeling (WAO, WW, WWV e.d.). Het gemiddelde bruto uitkeringsniveau van deze regelingen ligt aanmerkelijk hoger (ongeveer 1 1/2 maal) dan dat van de AOW.

Voorts worden op dit moment de arbeidsplaatsten van 64-jarigen die met pensioen gaan, althans voor een deel opgevuld door jeugdige uitke-

1. Vooral in de wat oudere pensioenregelingen wordt evenwel geen AOW-uitkering verdisconteerd. Deze niet-AOW-afhankelijke pensioenen betreffen circa 800.000 werknemers. Vgl. Financiële Nota Sociale Zekerheid 1984, blz. 28. Zie ook Financiële Nota Sociale Zekerheid 1985, blz. 43 e.v.

ringsgerechtigden. Bij een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd zal een dergelijke vervanging eerst later optreden, waardoor elders in de sociale zekerheid een volumetoename optreedt. Een globale berekening leert dat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd met één jaar aanvankelijk leidt tot een vermindering van de uitkeringslasten voor de AOW met ongeveer 1,5 mrd. De uitkeringslasten elders in de sociale zekerheid zullen echter toenemen met ongeveer 2.0 mrd (basis 1985); daarbij is dan nog geen rekening gehouden met de weglek naar regelingen in de private sfeer zoals VUT e.d.

Per saldo treedt dus geen uitgavendaling maar een uitgavenstijging in de sociale zekerheid op. In het kader van de bestrijding van de uitgavenstijging als gevolg van de demografische ontwikkelingen lijkt een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd in de periode 1985-2000 dan ook niet de aangewezen weg.

Anderzijds, wanneer we in het kader van de AOW over de toekomst spreken, zijn juist ook de ontwikkelingen op de zeer lange termijn relevant. En in dat licht krijgt de huidige tendens van verkorting van het werkzame leven door vervroegde pensionering en VUT bedenkelijke kanten. De prognose van het Centraal Planbureau betreffende de ontwikkeling van het arbeidsaanbod op langere termijn rekent ermee dat zich na de toename tot rond het jaar 2005 een daling inzet, die een weerspiegeling is van een vermindering van de beroepsgeschikte bevolking (de leeftijdscategorieën tussen 15 en 65). Daarbinnen treedt bovendien, evenzeer als dat voor de bevolking als geheel het geval is, een aanmerkelijke mate van 'vergrijzing' op. Zulks impliceert dat - hoezeer de omstandigheden thans ook anders zijn - de mogelijkheid onder ogen moet worden gezien dat zich op langere termijn spanningen op de arbeidsmarkt kunnen voordoen, die ingevolge de 'ontgroening' van de beroepsbevolking het eerst bij de jongere leeftijdscategorieën zullen kunnen optreden.

Bij een dergelijke afname van het arbeidsaanbod, is het zeer wel mogelijk dat het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd alsnog een aantrekkelijk alternatief wordt. Dit hangt voornamelijk af van de ontwikkeling van de vraag naar arbeid. Bij een laag werkloosheidsniveau (of zelfs krapte op de arbeidsmarkt) is het geenszins denkbeeldig dat de arbeidsparticipatie van 60-65 jarigen weer toeneemt. Daarmee stijgt ook de haalbaarheid van een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd.

2.1.1.2. Inkomensafhankelijkheid in de AOW

Een tweede maatregel die in de AOW overwogen zou kunnen worden is de invoering van - een zekere mate van - inkomensafhankelijkheid. In het navolgende zal aandacht besteed worden aan de consequenties van invoering van enige vorm van inkomensafhankelijkheid in de AOW.

Bij de wet van 28 maart 1985 (Stb. 180) is in de Algemene Ouderdomswet (AOW) het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ingevoerd. Met ingang van 1 april 1985 bestaat het ouderdomspensioen van een gehuwde pensioengerechtigde, die een jongere echtgenoot ten laste heeft, voortaan uit een basispensioen en eventueel een toeslag, die afhankelijk is van het inkomen van die echtgenoot. Het inkomen van de jongere partner wordt - rekening houdend met enkele vrijlatingen - in beginsel verrekend met de toeslag. Is het inkomen hoger dan de toeslag, dan bestaat geen recht meer op zulk een toeslag. De toeslag is tijdelijk en vervalt, zodra de jongere echtgenoot zelf de 65-jarige leeftijd bereikt en aanspraak op een basispensioen kan maken. Bij wijze van overgangsmaatregel is overigens de inkomensafhankelijkheid van de toeslag uitgesteld tot 1 april 1988.

Onder inkomen wordt in de AOW verstaan het inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven. Tijdens de parlementaire behandeling die tot de bovengenoemde wijzigingswet heeft geleid, is meegedeeld dat bij nadere regelgeving zoveel mogelijk het Inkomensbesluit AAW zal worden gevold. De AAW kent reeds een toets, die beperkt is tot het inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven van de uitkeringsgerechtigde en de eventuele echtgenoot.

Uit het voorgaande blijkt, dat ten aanzien van het verlenen van een toeslag ten behoeve van de jongere partner er reeds sprake is van in beginsel inkomensafhankelijkheid. Dit valt te verklaren omdat door strikte toepassing van de regeling de situatie kan ontstaan, dat een bejaarde met een financieel afhankelijke partner, onder het door het kabinet uitgesproken bestaansminimum zakt. De AOW verleent dan een bescherming tot het minimumniveau.

De inkomensafhankelijkheid van de toeslagverlening op het AOW-pensioen ten behoeve van de financieel afhankelijke partner zou ter beperking van de AOW-uitgaven in verschillende opzichten aangescherpt kunnen

worden zonder de doelstelling van de toeslag aan te tasten.

Mogelijkheden zijn onder meer:

- ruime vrijlatingsbepalingen (15% bruto minimumloon plus 1/3 deel van het meerdere en zonder maximum) vervangen door de vrijlatingsbepalingen die zijn opgenomen in het voorstel voor een Toeslagenwet (30% met een maximum van 15% van het bruto minimumloon). Gewezen moet hierbij worden op het ontmoedigings-effect dat van een dergelijke aanscherping uitgaat op de arbeidsparticipatie van vrouwen hetgeen met name uit het oogpunt van emancipatie als ongewenst moet worden beschouwd;
- de toets voor het recht op en de hoogte van de toeslag niet beperken tot inkomen uit of in verband met arbeid, maar toepassen op alle inkomsten.

Een verdergaande mogelijkheid is om bij de bepaling van het recht op toeslag niet enkel het inkomen van de partner in de beschouwing te betrekken maar ook het inkomen van de AOW-gerechtigden. Daarbij dient dan nader bekeken te worden of en zo ja welk deel van het inkomen buiten beschouwing dient te blijven.

Een volgende stap op de weg van inkomensafhankelijkheid in de AOW is het toepassen van een toets op eigen inkomsten of inkomsten van de partner, zowel voor het recht op de toeslag als voor het recht op het AOW-pensioen zelf. Daarbij kan dan gedacht worden aan de invoering van een volledige inkomensafhankelijkheid (means-test) of enige vorm van gedeeltelijke inkomensafhankelijkheid middels drempels of beperkingen van het inkomensbegrip. Over deze verdere stap kan het volgende worden opgemerkt.

- a. De AOW is een opbouwverzekering. Voor ieder jaar dat men in Nederland heeft gewoond is men verzekerd en bouwt men ouderdomspensioen op. De hoogte van het pensioen is afhankelijk van het aantal verzekerde jaren en wordt verminderd met 2% van elk jaar dat men niet verzekerd is geweest (bv. door verblijf in het buitenland) of dat men schuldig nalatig is geweest in de premiebetaling. Voor de duidelijkheid zij erop gewezen dat opbouw hier niet moet worden begrepen in de zin van geldelijke reserveringen of een direct verband tussen premiebetalingen en uitkering. In de AOW heeft het begrip

opbouw betrekking op aanspraken; men bouwt per jaar een deeltje "recht op uitkering" op ter grootte van 2% per verzekerd jaar. Het afhankelijk stellen van het ouderdomspensioen van het inkomen van de pensioengerechtigde is met dit opbouwkarakter in strijd. Het is bij handhaving van het karakter van volksverzekering moeilijk te verdedigen dat na een volledige verzekeringsloopbaan en vaak na vele jaren van premiebetaling het aan de hand van de inkomenspositie ten tijde van de pensioengerechtigde leeftijd niet of slechts gedeeltelijk tot een ouderdomspensioen komt. Het karakter van de AOW zou zich dan fundamenteel wijzigen.

- b. De AOW fungeert als bodemvoorziening in het geheel van oudedagsvoorzieningen. Het is de vaste basis voor de aanvullende pensioenregeling in het bedrijfsleven. Invoering van enige vorm van inkomensafhankelijkheid betekent dat het systeem op zijn kop wordt gezet: eerst de andere inkomensbronnen en daarop eventueel aanvulling tot sociaal minimumniveau door de AOW. De AOW gaat in feite fungeren als een soort bijstand. De financiële gevolgen voor de aanvullende pensioensfeer zouden bij rigoreuze doorvoering gigantisch zijn. Als regel zijn daar eindloongaranties gegeven die, zonder de AOW als vaste bodem, dan enkel nog te financieren zijn middels zeer aanzienlijke premiestijgingen.
- c. Bij alle inkomensafhankelijke regelingen in de sociale zekerheid wordt rekening gehouden met gezinsinkomen. Dit zou betekenen dat de inkomenspositie van de ene partner de AOW-aanspraken van de andere beïnvloedt. Een redelijk bedrijfspensioen van de man zou aldus verhinderen dat zijn echtgenote haar zelfstandige aanspraken op AOW-pensioen kan realiseren. Dit is in strijd met de doorgevoerde verzelfstandiging in de AOW en uit emancipatie oogpunt verwerpelijk.
- d. Op basis van de in bijlage 1 van deze paragraaf opgenomen veronderstellingen kan berekend worden dat de opbrengst van volledige doorvoering van inkomensafhankelijkheid - een zgn. "means-test" - in de AOW in 1985 ongeveer 17,0 mrd zou bedragen. In 2000 bedraagt de opbrengst 21,5 mrd. Tegenover deze opbrengst in de AOW staan echter meerlasten voor de pensioenfondsen. Aangezien een deel van de pensioenregelingen een pensioen garanderen van 70% van het laatstver-

diende loon, zullen deze regelingen de weggevallen AOW moeten aanvullen. In deze meerlasten voor de pensioenfondsen kan onderscheid gemaakt worden tussen: de directe aanvullingen op reeds ingegane pensioenen, de benodigde reservering ten behoeve van de reeds opgebouwde, maar nog niet tot uitkering gekomen rechten (van zowel de actieve deelnemers als van de reeds gepensioneerden), alsmede de benodigde premieverhoging t.b.v. de "coming service" van de actieve deelnemers. De directe meerlast in de vorm van aanvullingen op de reeds ingegane pensioenen bedraagt onder de gegeven veronderstellingen ca. 4,2 mrd in 1985, oplopend tot ca. 5,3 mrd in 2000. Onder de veronderstelling dat deze aanvullingen direct op het moment van ontstaan van de verplichting, conform het gebruik bij kapitaaldekking, worden afgefinancierd middels een eenmalige vermogensopbouw, kan de last van deze aanvullingen (in feite de back-service voor de reeds gepensioneerden) tezamen met de eenmalige backservice en de structurele toename van de premielast ten behoeve van de actieve deelnemers, worden aangegeven. Deze bestaat uit een eenmalige vermogensopbouw van ongeveer 105 mrd, en een toegenomen jaarlijkse reserveringslast van 11 mrd in 1985 tot ongeveer 13 mrd in 2000 (bij een gelijkblijvend percentage deelnemers van eindloonregelingen). Indien de 105 mrd eenmalige vermogensopbouw via omslag bijeen gebracht wordt dan bedraagt de jaarlijkse premielast ongeveer 17,5 mrd in 1985 tot ca. 22 mrd in 2000.

e. Voorzover AOW-gerechtigden geen gegarandeerd pensioeniveau hebben maar een aanvulling die onafhankelijk is van de AOW, andere vermogensinkomsten of vermogen, zullen de effecten van een volledig doorgevoerde inkomensafhankelijkheid i.c. een meanstest in de AOW door betrokkene zelf gedragen moeten worden. Hierdoor kunnen, voor eigen huisbezitters, inkomenseffecten ontstaan van 0 tot -/- 100%. Voor bewoners van huurhuizen liggen de inkomenseffecten tussen 0 en -/- 50%.

f. Uiteraard kunnen de effecten zoals hiervoor geschetst, gemitigeerd worden. Dit betekent evenwel niet, dat daarmee de onder a tot en met c genoemde bezwaren komen te vervallen. Deze mitigering kan langs twee wegen worden bereikt, nl.

- het introduceren van een drempel voor het in aanmerking nemen van de eigen inkomsten;
- het verenigen van het inkomensbegrip tot bijv. uitsluitend inkomen uit tegenwoordige arbeid van de gepensioneerde zelf.

Ten aanzien van de eerste mogelijkheid moet er op worden gewezen, dat ter voorkoming van al te drastische gevolgen voor de pensioenfondsen (zie d.), een zodanig vrijlating moet worden gekozen, dat het gros van de aanvullende pensioenen er buiten valt. Daarmee worden dan tevens de onder e weergegeven inkomenseffecten belangrijk gemitigeerd. Bij een dergelijke hoge vrijlating zal evenwel de opbrengst vrijwel nihil zijn.

Dit laatste geldt ook ten aanzien van de tweede oplossing. Aangezien het hier het inkomen van gepensioneerden betreft, leidt het verenigen van het inkomensbegrip al snel tot een ongelijke behandeling van verschillende vermogensvormen (aanvullend pensioen, lijfrenten, gespaard geld, beleggingen of waarde papieren) die alle eenzelfde doel dienen. Het kan niet de bedoeling zijn dat het inkomenseffect voor een bejaarde afhankelijk is van de wijze waarop hij gezorgd heeft voor de oude dag, nog afgezien van de ontwikkelingsreacties, die ongetwijfeld zullen optreden. De enige, zinvolle en niet discriminerende verenging van het inkomensbegrip, is een verenging tot inkomen uit tegenwoordige arbeid van de gepensioneerde zelf. Het aantal gepensioneerden, dat na het 65-ste jaar doorwerkt is echter zeer gering. Van de mannen tussen 64 en 75 bedraagt dit - in arbeidsjaren gerekend - nog geen 4% van de populatie. Voor vrouwen is dit percentage nog beduidend lager, nl. ca. 0,4%. De opbrengst van inkomensafhankelijkheid in deze vorm bedraagt dan ook - naar ruwe schatting - slechts 200 à 300 mln.

2.1.2. AAW/WAO

2.1.3.1. De stelselherzienende maatregelen

Ten aanzien van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen staan op dit moment ingrijpende wijzigingen op stapel. In het kader van de stelselherzienende maatregelen zullen de arbeidsongeschiktheidsregelingen, m.i.v. het voorjaar 1986, zodanig worden gewijzigd dat het in de toekomst niet langer mogelijk is om op niet-medisch-arbeidskundige gron-

den een uitkering te ontvangen. Het elimineren van de zgn. werkloosheidscomponent in de arbeidsongeschiktheidsregelingen leidt tot een forse daling van het volume. Structureel zal het volume in de arbeidsongeschiktheidsregelingen afnemen met ruim 35%, wat overeenkomt met ongeveer 255.000 mensjaren t.o.v. het niveau in 1985. De resulterende, structurele vermindering van de bruto uitkeringslasten in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen ten gevolge van de stelselwijziging sociale zekerheid zijn in onderstaande tabel aangegeven.

Tabel 4. Structurele uitkeringslasten van het AOF en AAF na stelselherzienende maatregelen (mln. gld)

	Ongewijzigd beleid 1985	Stelselherzienende maatregelen		Structurele situatie op basis niveau 1985
		werkn. regelingen	niet-werkn. regelingen	
WAO	6885	-3135		3750
AAW-werkn.	6145	-3585		2560
AAW-ambt.	1365		-215	1150
AAW-overige	2565		-410	2155
Toeslagen		+75	+170	245
Totaal	16960	-6645	-455	9860

Bovenstaande tabel is ontleend aan tabel 5.4. van de memorie van toelichting bij het wetsontwerp m.b.t. de stelselherzienende maatregelen. Op genoemde tabel is een correctie aangebracht. Aangezien in deze heroverweging de ambtelijke pensioenen inzake arbeidsongeschiktheid welke door het ABP verstrekt worden buiten beschouwing zijn gelaten, zijn de effecten voor deze regeling eveneens uit de tabel weggelaten. In bovenstaande tabel 4 valt af te lezen dat het structurele effect van de stelselherzienende maatregelen op de arbeidsongeschiktheidsregelingen 7,1 mrd bedraagt. Tegenover deze uitgavendaling in de AAW/WAO staan méér uitgaven voor het ABP en voor de werkloosheidsregelingen ter waarde van 2,9 mrd zodat de netto daling voor de collectieve uitgaven ca. 4,2 mrd bedraagt. Hiervan is 0,2 mrd reeds ingeboekt i.v.m. de maatregelen 1985. In deze heroverweging, in tegenstelling tot de gebruikelijke systematiek bij ombuigingsmaatregelen, is de omvang van de problematiek niet beperkt tot de bruto uitkeringslasten maar heeft betrekking op de totale uitgaven voor de demografisch gevoelige regelingen. Dientengevolge moet het effect op de arbeidsongeschiktheidsregelingen - om consistentie te behouden met het referentie

kader - nog worden verhoogd met 1,2 mrd werkgeverspremies. Bovendien zullen, zoals aangegeven in paragraaf 1.1.1., ook de administratieve kosten globaal naar rato afnemen. De opbrengst hiervan bedraagt ca. 0,2 mld, zodat het totale structurele effect van de stelselherzienende maatregelen op de uitgaven voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen ca. 8,5 mrd bedraagt. Deze correctie dient uiteraard ook op het weglek effect te worden toegepast. Dit effect neemt dientengevolge toe van 2,9 naar 3,4 mrd zodat de totale opbrengst van deze maatregelen structureel 5,1 mrd bedraagt (uitkeringslasten plus sociale lasten plus administratiekosten). Waarvan 0,2 mrd reeds is ingeboekt voor het effect van de maatregelen 1985.

Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke ingrijpende maatregel in de arbeidsongeschiktheidsregelingen niet zonder overgangsregeling genomen kan worden. Dientengevolge zal het ook een groot aantal jaren in beslag nemen alvorens het structurele effect wordt bereikt. Voor deze heroverweging is daarom van belang wat de effecten van de stelselherzienende maatregelen zijn voor de sociale zekerheidsregelingen in de jaren 1990 en 2000.

In onderstaande tabel zijn deze effecten weergegeven:

Tabel 5. Effect van de stelselherzienende maatregelen rekening houden met de overgangsregeling

	1990	2000
AAW/WAO - uitkeringslasten	-3,6	-6,7
- soc. lasten + adm. k.	-0,7	-1,3
Totaal	-4,3	-8,0
Werkloosheids- en ambtelijke regelingen en effect maatregelen 1985		
- uitkeringslasten	+1,7	+3,0
- soc. lasten + adm. k.	+0,3	+0,6
Totaal	+2,0	+3,6
Saldo - uitkeringslasten	-1,9	-3,7
- soc. lasten + adm. k.	-0,4	-0,7
Totaal	-2,3	-4,4

Bij alle voorgaande berekeningen t.a.v. de stelselherzienende maatregelen is uitgegaan van een constant volume voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen, zowel qua omvang als qua samenstelling, op het niveau 1985.

Het referentiekader van deze heroverweging gaat echter, op grond van een bestands model, uit van een stijging van het arbeidsongeschiktheidsvolume met ca. 20% tot 2000. Het is evident dat deze volume toename doorwerkt in de opbrengst van de stelselherziende maatregelen. Onduidelijk is echter in welke mate, aangezien de volume toename gepaard gaat met een wijziging in de samenstelling (met name naar leeftijd) van het bestand. Hierdoor treedt er een stijging op van de gemiddelde verblijfsduur in de regelingen. Anderzijds zorgt de te verwachten toename van het aantal tweeverdieners ervoor dat minder personen een blijvend beroep op de Rww kunnen doen. De uitwerking van al dit soort bewegingen op de omvang van de ombuiging valt bij gebrek aan adequaat cijfermateriaal slechts globaal te schatten.

Ten behoeve van deze heroverweging is aangenomen dat de volumestijging slechts voor driekwart doorwerkt in de omvang van de ombuigingen. Dientengevolge bedragen de ombuigingen in het kader van de stelselherziende maatregelen in 1990 en 2000 resp. 2,4 mrd en 5,3 mrd.

2.1.2.2. Een verdere integratie

De stelselherziende maatregelen hebben m.b.t. de AAW/WAO tot doel die componenten die oneigenlijk zijn aan deze wetten, nl. uitkeringen die gedeeltelijk gebaseerd zijn op werkloosheidsargumenten, over te brengen naar de werkloosheidsregelingen. Voor de betrokkenen houdt dit in de meeste gevallen een afbouw van de uitkering in, zowel in hoogte als in duur.

Wil een verdere integratie van arbeidsongeschiktheidsregelingen en werkloosheidsregelingen althans voor de invulling van taakstellingen zin hebben, dan zal deze integratie moeten inhouden dat ook de medische component van de arbeidsongeschiktheidsregelingen omgevormd wordt naar het model van de werkloosheidsregelingen. Ten aanzien van deze volledige integratie tot één loondervingsregeling kan het volgende worden opgemerkt.

- a. Op dit moment wordt een aanzienlijke herstructurering in de sociale zekerheid aangebracht die zich met name richt op de AAW/WAO en op de werkloosheidsregelingen. Een verdere integratie tot één loondervingsregeling zou cumuleren met de effecten van de op dit moment aan de gang zijnde stelselherziende maatregelen. Gezien de wens van het kabinet om bij de invulling van de taakstelling te beschik-

ken over verscheidene technische alternatieven ligt het in de rede deze optie toch nader te beschouwen.

- b. Integratie van beide regelingen zou voor de arbeidsongeschiktheid een beperking van de duur van de aan het loon gerelateerde uitkering betekenen. Vervolgens is de arbeidsongeschikte - gedurende een beperkte periode - aangewezen op een uitkering gebaseerd op de minimumbehoefte-functie. Tot slot resteert de ABW, inclusief "means-test". De gedachte van een meer op elkaar afstemmen van de uitkeringsrechten, met name als dit zou inhouden een beperking van het recht op een loongerelateerde uitkering bij medisch arbeidskundige arbeidsongeschiktheid, is te overwegen maar maatschappelijk geenszins gemeen goed. Zonder de gedachte voor de toekomst direct uit te sluiten dient eerst nadere studie verricht te worden met name naar de positie van zwaar gehandicapten en van diegenen wier arbeidsongeschiktheid het gevolg is van een arbeidsongeval of beroepsziekte¹.
- c. Een integratie in deze vorm zou, in zijn uitwerking naar de arbeidsongeschiktheidsregelingen toe, in strijd zijn met de internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en de Raad van Europa (RvE), waarin ondermeer voorgeschreven wordt dat de uitkering - althans bij arbeidsongeschiktheid als gevolg van arbeidsongeval of beroepsziekte - moet worden verstrekt voor de gehele duur van de eventualiteit en niet minder mag bedragen dan 60% van het wettelijk minimumloon²).

Gegeven de internationale verplichtingen is de meest vergaande verdere integratie van de loondervingsregeling, een integratie waarbij ten aanzien van de arbeidsongeschikten onderscheid wordt gemaakt naar oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. Bij een dergelijke integratie kunnen de arbeidsongeschikten die arbeidsongeschikt zijn geworden, anders dan door beroepsziekte of arbeidsongeval, volledig gelijk behandeld worden aan de werklozen. Dit betekent een afbouw van de loongerela-

1. MvT bij de nieuwe Werkloosheidswet pag. 27 en 39

2. Europese Code inzake sociale zekerheid, inclusief Protocol alsmede de verdragen nr. 102, 121 en 128 van de IAO.

teerde uitkering naar minimumniveau als mede een beperking van de uitkeringsduur. Ten aanzien van de arbeidsongeschikten ten gevolge van arbeidsongeval of beroepsziekte kan wel een afbouw van de loongerelateerde uitkering naar minimumniveau gerealiseerd worden maar geen beperking van de duur van de uitkering.

Uitgaande van een invoeringsdatum en een overgangsregeling gelijk aan die bij de stelselherziende maatregelen is de opbrengst in 1990 wat werknemers betreft gelijk aan die van de stelselherziende maatregelen. De opbrengst met betrekking tot de zelfstandigen bedraagt echter 3 maal zoveel als in de stelselherziening terwijl de ambtenaren, evenals bij de stelselherziening, buiten beschouwing zijn gebleven. Op de dan resulterende opbrengst moet vervolgens een correctie worden aangebracht i.v.m. de meer-uitgaven die het gevolg zijn van het niet in duur beperken van de uitkering voor arbeidsongeschikten t.g.v. beroepsziekte en arbeidsongeval. Daarbij is ervan uitgegaan dat ca. 10% van het bestand tot deze categorie behoort. In de ombuiging, aldus berekend zijnde, moet tenslotte nog rekening gehouden worden met de sociale lasten en met de demografische groei van het WAO-bestand bij ongewijzigd beleid.

Recapitulerend ontstaat dan het volgende beeld:

<u>Opbrengst verdere integratie</u> <u>in guldens en volume 1985</u>	1990	2000	structureel
- werknemers	-0,9	-2,5	-2,8
- zelfstandigen	-0,1	-0,3	-0,3
- correctie i.v.m. arbeids- ongevallen en beroepsziekte	PM	+0,1	+0,1
Sub totaal	<u>-1,0</u>	<u>-2,7</u>	<u>-3,0</u>
opslag i.v.m. demogr.groei en soc. lasten	-0,2	-1,2	
Totaal	<u>-1,2</u>	<u>-3,9</u>	

In het voorgaande is aangegeven wat het effect is van de meest vergaande vorm van verdere integratie van de loondervingsregelingen. Een minder vergaand model, dat ook reeds in de adviesaanvraag aan de SER is geïndiceerd, wordt bereikt indien de verdere integratie zich beperkt tot de hoogte van de uitkering, terwijl de duur ongemoeid wordt gelaten. Vergeleken met het voorgaande model geldt bij een dergelijke integratie dus voor alle arbeidsongeschikten de situatie die daar van toepassing is op de arbeidsongeschikten ten gevolge van een beroeps-

ziekte of arbeidsongeval. Daarmee wordt bereikt dat in ieder geval geen onderscheid behoeft te worden gemaakt tussen arbeidsongeschikten naar oorzaak van arbeidsongeschiktheid. De opbrengst is uiteraard lager dan bij de meer vergaande integratie en bedraagt 1,0 mrd en 3,0 mrd in respectievelijk 1990 en 2000.

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

2.1.2.3. Een ministelsel

Een gedachte die wel wordt geopperd is om via het door de overheid gereuleerde sociale zekerheidsstelsel uitsluitend minimumuitkeringen te verstrekken. Aanvullende uitkeringen die boven dit minimum uitgaan zouden dan moeten berusten op overeenkomsten gemaakt in de particuliere sfeer. Indien en voorzover hierdoor het huidige uitkeringsniveau zou worden gehandhaafd, is er macro-economisch geredeneerd slechts sprake van een verschuiving van de overheidssfeer naar de particuliere sector. Toch kan men dit niet louter afdoen als een pure statistische verschuiving. Immers de verantwoordelijkheden van zowel overheid als particulieren worden scherper afgebakend. Bij loononderhandelingen kan scherper worden afgewogen het belang van bv. een hogere consumptie tegen meer sociale zekerheid. De overheid zelf kan zich dan intensiever richten op de taak die voor haar is weggelegd nl. de zorg voor het algemeen belang, waaronder de waarborging van een minimumbestaansniveau. Zonder in details te treden kan berekend worden dat een stelsel waarin uitsluitend uitkeringen op minimumniveau worden verstrekt ca. 6,1 mld in guldens en niveau 1985 minder uitgaven voor de sociale zekerheid betekent¹. Voor 1990 en 2000 zal het effect wanneer tevens rekening wordt gehouden met de sociale lasten en demografische groei resp. 7,6 en 8,2 mrd bedragen. Bij deze berekening is geen rekening gehouden met de stelselherziening sociale zekerheid. Tengevolge van deze stelselherzienende maatregelen zal het bovenminimale deel in de sociale zekerheid met ca. 2,2 mrd (guldens 1985) afnemen tot 3,9 mrd (guldens 1985). Wanneer t.a.v. de opbrengst van het zgn. ministelsel bovendien rekening gehouden moet worden met een verdere integratie van de loondervingsregelingen, dan bedraagt het besparingseffect in 1990 2,8 mrd en in 2000 2,9 mrd.

¹ Financiële nota Sociale Zekerheid 1984 pag. 24 en 1986 pag. 36

2.1.3 ABW voor gescheiden personen

De maatschappelijke ontwikkelingen, toename van het aantal echtscheidingen en verschuivingen van huwelijk naar niet-gehuwd samenwonen, zijn voor de overheid in hoge mate feitelijke ontwikkelingen waarover geen waarde oordeel van de overheid past. Ontwikkelingen op het terrein van de belastingen en de sociale zekerheid spelen in zekere zin op deze ontwikkelingen in. Anderzijds moet de overheid zich afvragen of en hoe kan worden voorkomen dat eventuele financiële gevolgen van deze maatschappelijke ontwikkelingen naar de overheid worden afgewenteld.

Het aantal vrouwen dat een beroep doet op de ABW kan beperkt worden door een beleid gericht op herinschakeling in de arbeid. Vanuit de regelgeving is hiertoe de werking van de Rww uitgebreid tot degenen, die alleen in deeltijd kunnen werken (invoering nieuwe Rww per 1 maart 1985). De belangrijkste groep, die dit aangaat, vormen de gescheiden vrouwen met (schoolgaande) kinderen.

Het stellen van voorwaarden tot arbeidsinschakeling heeft echter alleen effect, wanneer er ook mogelijkheden op de arbeidsmarkt zijn, resp. worden gecreëerd. Gezien het huidige hoge niveau van de werkloosheid en daarenboven het potentiële (verborgen) arbeidsaanbod van vooral gehuwde vrouwen blijven de mogelijkheden voor bijstands vrouwen beperkt.

De voorzieningen voor kinderopvang voor kinderen tot 4 jaar en voor buitenschoolse opvang verdienen vanuit deze optiek dan ook meer aandacht. Op korte termijn is echter betrekkelijk weinig effect te verwachten van werkgelegenheids- en flankerend beleid op het volume van gescheiden/verlaten vrouwen in de ABW. Wellicht dat met name de onlangs fors toegenomen omvang van deeltijdarbeid leidt tot een grotere absorptie door de arbeidsmarkt van vrouwen met kinderen en daarmee van gescheiden vrouwen met ABW.

Van belang is voorts dat het gemiddeld bedrag aan bijstand (per saldo) afneemt ter beperking van de uitgaven. Dit kan worden bereikt door een stijging van het aantal gevallen te bewerkstelligen, waarin naar draagkracht de onderhoudsplicht wordt nagekomen. De volgende maatregelen dragen daartoe bij:

a. Verbetering van de nakoming van de onderhoudsplicht voor kinderen. De daling van alimentatieontvangsten bij één-ouder-gezinnen in de bijstand heeft hierop mede betrekking. Het moet veelal mogelijk zijn dat in elk geval een (beperkte) kinderalimentatie wordt betaald, maar de praktijk spoort hier niet mee. Bij 50% van de vrouwen met kinderen in de bijstand is er geen sprake van alimentatie.

b. Het opheffen van wettelijke belemmeringen tot effectuering van de onderhoudsplicht, waartegenover de duur van de onderhoudsplicht na (echt)scheiding duidelijk wordt begrensd (wetsontwerp beperking van de alimentatieduur). Een recente wijziging van het B.W. en de ABW voorziet erin dat een afspraak tussen partijen om af te zien van alimentatie geen belemmering (meer) vormt voor verhaal van bijstand.

Tevens wordt het verhaalsrecht in de ABW herzien. De formule "de gemeente kan verhalen" wordt vervangen door "de gemeente verhaalt". Ook wordt de procedure van verhaal vereenvoudigd. Het wetsontwerp is bij de Tweede Kamer in behandeling.

c. Bij de uitvoering zou meer aandacht besteed kunnen worden aan de leefsituatie van vrouwen in de bijstand. Indien zij voor langere tijd met een partner samenwonen (in de praktijk na 3 à 6 maanden), moet de bijstand worden aangepast of beëindigd in verband met de middelen van deze partner. Door een wijziging van de ABW in het kader van de stelselherziening zal het beginsel van gelijkstelling van ongehuwd samenleven met huwelijk in de wet worden geformaliseerd.

d. Het algemene beleid moet meer gericht worden op voldoende (her)controle en op bestrijding van misbruik en fraude (ISMO). In dit verband gaat het ook om het bestrijden van onterecht verleende bijstand in geval van de zogenaamde schijnverlatingen. Een wetsontwerp, dat strafsancties (boetes, hechtenis) bij misbruik en fraude in de ABW mogelijk maakt, is bij het parlement ingediend.

Het financiële effect van de maatregelen onder a t/m c bedraagt naar raming ca. 125 mln (1985) en is reeds in de basiscijfers verwerkt.

De verbetering van het wettelijke instrumentarium alleen is echter niet voldoende. Bij de uitvoeringsorganen zal meer aandacht moeten worden besteed aan de rechtmatigheid van de uitkeringen, de verificatie van gegevens en de opsporing van fraude en misbruik. Daarnaast mag mogelijke terugvordering van de cliënt zelf en verhaal op derden niet langer als secundair worden beschouwd, maar dit moet een geïntegreerd deel van het proces van bijstandsverlening vormen. Dit vereist een mentaliteitsombuiging in de uitvoering en ook een intensiever toezicht van het rijk op deze uitvoeringsaspecten. Wellicht dat op deze wijze, na een periode van gewenning door de gemeenten en eventueel een verdere aanscherping van de maatregelen door de rijksoverheid, in de toekomst een extra bezuiniging bereikt kan worden in de orde van grootte van 100 mln.

Een verdergaande mogelijkheid tot beperking van de uitgaven is een neerwaartse aanpassing van de minimumnorm voor één-oudergezinnen. Per procentpunt verlaging zou dit ca. 45 mln minder lasten voor de begroting betekenen.

Een argument om een dergelijke maatregel te treffen zou kunnen worden gevonden in het feit dat in de huidige situatie in veel gevallen de situatie optreedt, dat een één-oudergezin een hogere minimumgarantie (inclusief kinderbijslag) geniet dan een twee-oudergezin met hetzelfde aantal gezinsleden. Anderzijds moet echter in de beoordeling van een dergelijke maatregel overwogen worden dat:

- a. De 90%-norm in het geheel van de sociale zekerheid bij de stelselherziening is voorgesteld als algemene minimumnorm. Voor personen buiten de bijstand betekent dit reeds een verlaging van hun minimumgarantie.
- b. Aangekondigd is (in de MvT Toeslagenwet) dat de 90%-norm in zijn relatieve positie ten opzichte van andere normen nader moet worden bekeken. Dat idee zal echter nog nader moeten worden uitgewerkt.

Een eenzijdige verlaging van de 90%-norm, zal evenwel een integratie benadering van de normverhoudingen bemoeilijken.

De perspectieven voor beheersing van de gevolgen van (echt)scheiding voor de bijstandsuitgaven zijn op lange termijn gunstiger dan op korte

termijn. Verondersteld wordt hierbij dat als gevolg van het proces van voortgaande emancipatie en herverdeling van arbeid de arbeidsparticipatie van met name vrouwen zal blijven toenemen. Vooral van belang in dit verband is, dat gehuwde vrouwen hun band met het arbeidsproces kunnen behouden wanneer er kinderen komen. Bij arbeidstijdverkorting en toenemende deeltijdarbeid worden de omstandigheden gunstiger om de taken in het gezin en in het arbeidsproces met de partner te delen, resp. als alleenstaande ouder te combineren.

2.1.4. De overige regelingen (AWW, AKW, ZW)

De hier te behandelen regelingen geven op grond van hun lastenontwikkeling in feite geen aanleiding om in te grijpen in de volume ontwikkeling. Toch is een korte beschouwing van deze regelingen hier op zijn plaats, aangezien het onder omstandigheden natuurlijk wel zo kan zijn dat juist deze regelingen (eventueel bij gebrek aan andere mogelijkheden) een extra bijdrage kunnen leveren aan de vermindering van de groei van de sociale zekerheidsuitgaven.

2.1.4.1. AWW

In het kader van de herstructurering van de Algemene Weduwen en Wezenwet, waarover binnenkort een SER-adviesaanvraag zal verschijnen, zal de structuur van deze wet ernstig ter discussie worden gesteld. Deze herstructurering is nodig geworden, enerzijds om deze wet in overeenstemming te brengen met de maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste decennia en anderzijds om de in andere wetten reeds bereikte gelijke behandeling van mannen en vrouwen ook in deze regeling recht te doen. Twee hoofdmotieven zullen de adviesaanvraag kenmerken. Ten eerste de beperking van de rechten op grond van deze wet door in grotere mate de leeftijd als ook het hebben van andere inkomensbronnen in de toekenning van een uitkering te betrekken. Ten tweede een uitbreiding van de rechten op grond van deze wet, door weduwen en weduwnaars gelijkelijk te behandelen. Het uiteindelijke effect op het beroep op deze nieuwe wet valt vooralsnog niet in te schatten. In welke mate de uitgaven voor de AWW ten gevolge van de herstructurering zullen dalen, is in hoge mate afhankelijk van de precieze invulling van de herstructurering. Om niet te veel vooruit te lopen op de SER-adviesaanvraag is het effect hier als P.M. opgenomen.

2.1.4.2. AKW

In de afgelopen jaren is de kinderbijslag voortdurend onderwerp van wijzigingen en bezuinigingen geweest. Nog onlangs in 1983 is de structuur van deze regeling ingrijpend gewijzigd terwijl de hoogte van de uitkering de afgelopen jaren niet of nauwelijks is verhoogd.

De ruime belangstelling in het kader van allerlei ombuigingsmaatregelen voor deze regeling wordt vermoedelijk veroorzaakt doordat het hier geen inkomensvervangende doch een inkomensaanvullende uitkering betreft. Indien men op grond van dit onderscheid zou besluiten de gehele kinderbijslag wet op te heffen, bedraagt de opbrengst (in guldens 1985) ca. 7,5 mrd. Aangezien het echter in het voornemen ligt om in 1986 een nieuw stelsel van studiefinanciering in te voeren, waardoor de kinderbijslag voor kinderen boven 18 jaar kan worden afgeschaft, is het reëler om rekening te houden met het bedrag aan kinderbijslag voor kinderen van 0 tot 18 jaar, zijnde ca. 5,7 mrd. Dit is dan tevens het maximale bedrag dat in de kinderbijslag kan worden omgebogen. Minder rigoreus is bijvoorbeeld het afschaffen van de kinderbijslag voor alle eerste kinderen in een gezin. De opbrengst van een dergelijke maatregel bedraagt globaal geschat 2,3 mrd in guldens 1985. Ten gevolge van het dalende volume bedraagt de opbrengst in 1990 ca. 2,1 mrd en in 2000 ca. 2,0 mrd. Daarbij moet dan wel worden bedacht dat, mede door het nivellerende karakter van de uitkeringen, de kinderbijslag altijd een uiterst belangrijk instrument is geweest in het kader van de inkomenspolitiek. Het op grond van inkomenspolitieke overwegingen verhogen van de kinderbijslag is financieel (vanuit de sociale zekerheid gezien) altijd aantrekkelijker dan bv. het verhogen van de lonen. Een verhoging van de lonen leidt n.l. via de bestaande koppelingsmechanismen automatisch tot een verhoging van alle uitkeringen, hetgeen voor de sociale zekerheid duurder is dan een verhoging van de kinderbijslag. Het afschaffen van de kinderbijslag zal bovendien leiden tot grote inkomenseffecten, met name op minimumniveau.

In bovenstaande zijn enkel maatregelen gekwantificeerd die leiden tot een afschaffing van de kinderbijslag voor een bepaalde groep kinderen. Dit heeft met name voor lage inkomenstrekken nogal forse inkomenseffecten tot gevolg. Een zelfde ombuigingsresultaat is echter eveneens te bereiken middels het inkomensafhankelijk maken van de kinderbijslag. De effecten voor minimum inkomenstrekken kunnen dan aanmerkelijk milder zijn, zo niet geheel ontbreken. Daar staat echter tegenover dat deze oplossing de problematiek van de marginale druk zou verzwaren.

Daarnaast zal er zowel bij afschaffing van de kinderbijslag voor een of meer kinderen als bij inkomensafhankelijke kinderbijslag, om aan het principe van de horizontale draagkrachtmeting in de belastingen te voldoen, wellicht een fiscale tegemoetkoming (herleving van de kinder-aftrek) gegeven moeten worden aan ouders met kinderen. Afhankelijk van de vorm en omvang van deze tegemoetkoming wordt het ombuigingsbedrag verlaagd.

2.1.4.3. ZW

Ten aanzien van de Ziektewet kan de analyse kort zijn. De uitvoering en de omvang van de lasten voor deze wet zijn nauw verbonden met het arbeidsvoorwaardenbeleid dat door de sociale partners wordt gevoerd. De overheid heeft het wettelijke niveau van de Ziektewet bescherming de afgelopen jaren met 10% teruggebracht. Gebleken is dat werkgevers en werknemers in eigen verantwoordelijkheid hebben gemeend dit verlaagd wettelijk niveau in de sfeer van het arbeidsvoorwaarden overleg opnieuw te moeten verhogen.

Qua uitkeringshoogte en inhoudingen is de Ziektewet reeds gestroomlijnd met de overige inkomensdervingsregelingen, qua uitkeringsduur echter nog niet. In de heroverwegingsrapporten inzake de collectieve uitgaven is gesteld, dat een bekorting van de ziekteperiode dient te worden overwogen. Hierdoor zou - aldus dit rapport - het beroep op de sociale zekerheidsregelingen kunnen worden verminderd (volume-effecten). In de adviesaanvraag aan de SER en ER inzake de stelselherziening is eveneens de mogelijkheid van een bekorting van ZW-periode naar voren gebracht. Hiermede zouden de uitkeringsvoorwaarden bij (volle-

dige) arbeidsongeschiktheid meer in overeenstemming kunnen worden gebracht met die bij werkloosheid. In het kader van de stelselherziening zijn overigens geen voorstellen gedaan ten aanzien van de medische arbeidsongeschiktheid en ook niet ten aanzien van de ZW-periode.

Mede op grond van budgettaire overwegingen zou toch tot een bekorting van de ZW-periode kunnen worden overgegaan met een half jaar. Daarbij moet dan bedacht worden dat deze maatregel in eerste instantie alleen maar een verschuiving van wettelijke lasten van de Ziektewet naar de arbeidsongeschiktheidsregelingen inhoudt. Het gaat hierbij om een bruto uitkeringslast van ca. 800 miljoen in 1985. Een bekorting van de ZW-periode met een halfjaar houdt voorts in dat de beoordeling voor het recht op een AAW/WAO uitkering een half jaar eerder plaatsvindt. De herstelmeldingen in de tweede helft van de huidige ZW-periode¹ zouden dan eerder kunnen plaatsvinden. Hierdoor zou een zeker volume-effect in de sociale zekerheid verwacht kunnen worden, welke zich op voorhand niet laat inschatten.

Voorts zal de loondervingsperiode voor de arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent (ZW + gedeeltelijke WW) een half jaar korter zijn, indien de huidige kabinetsvoornemens inzake de stelselherziening zouden zijn ingevoerd. De voorgestelde duur van de gedeeltelijke werkloosheidsuitkering loopt dan vanaf een half jaar in plaats vanaf één jaar ziekte. Dit zou een besparing kunnen inhouden van ca. 50 miljoen in 1990 en 150 miljoen in 2000.

2.1.5. Confrontatie met de taakstelling

In paragraaf 9 van hoofdstuk 1 zijn twee varianten voor een ombuigingstaakstelling gepresenteerd. De zgn. lichte variant houdt in dat de taakstelling wordt omgeslagen over alle collectieve uitgaven, dus ook over de niet-demografisch gevoelige. In de zware variant dienen uitsluitend binnen de demografisch gevoelige uitgaven ombuigingen te worden gevonden.

¹ Ongeveer 1.1 procent van de ziektegevallen

Hierbij zij er nogmaals met nadruk op gewezen dat zowel de taakstelling als de mogelijke invulling zich volledig beperken tot de in deze heroverweging beschouwde regelingen.

Tabel 6. Overzicht van de in het voorgaande geïnventariseerde maatregelen gesplitst naar initiële opbrengst en weglekeffecten naar andere sectoren cq. hier niet beschouwde regelingen.

Geïnventariseerde maatregelen in mld gld	1990		2000	
	primair weglek effect		primair weglek effect	
A. AOW				
1. verhoging pensioenleeftijd	1,7	2,3 ¹	1,9	2,5 ¹
2. Meanstest cq. inkomensafh. min.	0,2	PM ¹	0,3	PM ¹
max.	18,8	19,4 ¹	21,5	22,0 ¹
B. AAW/WAO				
1. Stelselherziende maatregelen	4,5	2,1	9,6	4,3
2. Integratie (rekening houdend met stelselherziening)	5,1-5,3	4,1	9,6-10,5	6,6
C. Ministelsel (eff. AAW/WAO)				
1. Geïsoleerde opbrengst	4,5	-3,1	5,1	-3,1
2. opbrengst na stelselherziening	2,5	-2,3	2,8	-2,3
3. opbrengst na stelselherziening en integratie	0,5	-2,3	0,6	-2,3
D. ABW				
1. Strenger toepassen verhaal en strengere controle schijn- verlatingen e.d.	0,1	.	0,1	.
2. Verlaging 90% norm; per 5%-punt	0,2	.	0,2	.
E. AWW				
1. Herstructurering en invoering weduwnaarspensioen	P.M	.	P.M	.
F. AKW				
1. Afschaffing kb 18 jaar (i.v.m. studiefin.)	1,8	1,8	1,7	1,7
2. Afschaffing van kb voor 1 of meer kinderen cq. inkomensafhankelijke kinderbijslag: (afh. v.d. invul.)	1,0-5,1	PM	0,9-4,7	PM
G. ZW-verkorting duur	0,8	0,8	0,9	0,8

¹ Het betreft hier weglek naar buiten de collectieve sector: naar de aanvullende pensioenen.

In onderstaande tabel wordt het saldo-effect van de maatregelen uit tabel 5 geconfronteerd met de uit het referentie kader voortvloeiende taakstelling.

Tabel 7. Confrontatie van het saldo effect van de beschouwde maatregelen met de taakstellingen

	1990	2000
Taakstelling 1. lichte variant	1,3	4,1
2. zware variant	2,3	7,0
Opbrengst maatregelen uit tabel 6, rekening houdend met de weglek naar andere sectoren cq. naar hier niet beschouwde regelingen.		
A. AOW		
2. Minimale vorm inkomensafh.	0,2	0,3
B. AAW/WAO		
1. Stelselherziende maatregelen	2,4	5,3
2. Integratie (rekening houdend met de stelselherziening)	1,0-1,2	3,0-3,9
C. Ministelsel		
1. geïsoleerde opbrengst	7,6	8,2
2. opbrengst na stelselherziening	4,8	5,1
3. opbrengst na stelselherziening en integratie	2,8	2,9
D. ABW		
1. Strenger toepassen van verhaal en strengere controle schijnverlatingen e.d.	0,1	0,1
2. Verlaging 90%-norm; per 5%-punt	0,2	0,2
E. AWW		
1. Herstructurering en invoering weduwnaarspensioen	P.M	P.M
F. AKW		
2. Afschaffing kb voor een of meer kinderen cq. inkomensafhankelijke kinderbijslag (afh. van invulling)	1,0 - 5,1	0,9 - 4,7
G. ZW-verkortingsduur	PM	0,1

Tot besluit van deze paragraaf wordt nog het effect van bovenstaande maatregelen op de uitgaven van de hier beschouwde regelingen gegeven. Ten aanzien van de kinderbijslag is daarbij uitgegaan van afschaffing van de kinderbijslag voor kinderen die ouder zijn dan 17 jaar (i.v.m. de invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering) alsmede met de afschaffing van de kinderbijslag voor alle (resterende) eerste kinderen. Bij de verwerking van de integratie in de cijfers is gekozen voor de vorm met de laagste opbrengst, d.w.z. wel afbouw van de bovenminimale uitkering voor arbeidsongeschikten maar geen vermindering van de uitkeringsduur. Voor de verlaging van de 90%-norm in de ABW is aangenomen dat deze 5%-punten zal bedragen.

Tabel 8. Opbouw van demografisch veroorzaakte uitgavenontwikkelingen in de sociale zekerheid na verwerking van de in tabel 7 opgenomen ombuigingsmaatregelen

Uitgaven			
in mln gld.	1985	1990	2000
AOW	22.754	24.915	28.250
AWW	2.753	2.558	2.391
AKW	7.553	3.000	2.716
ABW	2.224	2.895	4.681
AAW/WAO	19.651	10.663	3.930
ZW	7.794	8.165	8.288
Totaal	62.729	52.196	50.256
Indexcijfers (1985 = 100)			
AOW	100	109	124
AWW	100	93	87
AKW	100	40	36
ABW	100	130	210
AAW/WAO	100	54	20
ZW	100	105	106
Totaal	100	83	80

2.1.6. Gevolgen voor andere regelingen of sectoren

In het voorgaande is er reeds meermalen op gewezen dat de analyse zich beperkt tot die regelingen die in belangrijke mate gevoelig zijn voor demografische factoren. Wel is - zoveel mogelijk - het effect voor andere regelingen gekwantificeerd en gesaldeerd met de opbrengst. In deze paragraaf zal aangegeven worden welke secundaire effecten, voorzover niet reeds in de voorgaande tabellen aangegeven, de in vorige paragrafen behandelde maatregelen met zich brengen voor andere regelingen of sectoren.

Bij de behandeling van de maatregelen in de sfeer van de kinderbijslag is er reeds op gewezen dat afschaffing van de kinderbijslag, of dit nu voor een kind is of voor alle kinderen, alsook inkomensafhankelijke kinderbijslag volgens de geldende fiscale normen ten aanzien van horizontale draagkrachtmeting, leidt tot invoering van een fiscale compensatie in de vorm van - een soort - kinderaftrek. Het hangt in hoge mate van de vorm en de hoogte van deze fiscale tegemoetkoming af hoeveel van het initiële besparingsbedrag overblijft.

Ten aanzien van alle maatregelen die het individuele inkomen van mensen beïnvloeden, of dit nu geschiedt door het afschaffen van kinderbijslag, het verlagen van uitkeringen of door de stelselherzienende maatregelen, geldt nog dat indien dit mensen treft die individuele huursubsidie ontvangen, de lasten voor de IHS zullen toenemen.

Bovendien kunnen alle op het inkomen van personen betrekking hebbende maatregelen consequenties hebben voor de tegemoetkoming studiekosten, de studiefinanciering en de premie- en belasting opbrengst.

2.2. Ombuigingen met een ander karakter

Indien de stelselherzienende maatregelen in de sfeer van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en alle overige hier geanalyseerde maatregelen niet wenselijk mochten zijn, en ook anderzijds geen volume beperkende maatregelen voor handen zijn, zal slechts aan de taakstelling kunnen worden voldaan middels een beperking van het uitkeringsniveau. Dit kan gerealiseerd worden door de uitkeringen jaarlijks een bepaald percentage te laten achterlopen op de ontwikkeling van het nationaal inkomen. In onderstaande formule zeer gestyleerd de jaarlijkse indexatie van de uitkeringen weergegeven onder de veronderstelling dat de volledige taakstelling, zowel volgens de lichte als volgens de zware variant, middels een jaarlijkse korting op de uitkering moet worden gerealiseerd.

$$U_t = dI_{t-1} + \beta NI_{t-1} + C$$

Waarin: U_t = stijgingspercentage voor de uitkeringen in jaar t .
 I_{t-1} = inflatie in jaar $t-1$
 NI_{t-1} = reële groeivoet van het nationaal inkomen in jaar $t-1$.
 C = constante korting in procentpunten.

De hoogte van de constante korting (C) in bovenstaande formule is sterk afhankelijk van de realisering van (delen van) in de vorige paragraaf behandelde ombuigingen en bedraagt in de lichte variant maximaal 0,4 procent. In de zware variant bedraagt de korting maximaal 0,7 procent per jaar. Het is duidelijk dat hier slechts de maximale grenzen worden aangegeven dat uitkeringsgerechtigden achter moeten blijven bij de welvaartsontwikkeling. Een dergelijk achterblijven van de uitkeringen is bijvoorbeeld ook niet noodzakelijk in de mate waarin het lukt om de lasten voor de werkloosheid terug te dringen. Een zodanige werkgelegenheidspolitiek die zorgt dat de lastenvermindering in de werkloosheidsregelingen gelijk of groter is dan de taakstelling, voorkomt dat er een groter verschil in welvaart ontstaat tussen actieven en niet-actieven.

Berekening opbrengst en weglek "means-test" in de AOW

Uitgangspunten:

1. Volume bejaarden:	1.430.000
2. Aandeel met 70%-eindlooppensioen:	25% (P)
3. Inkomenspositie - geen ander inkomen:	10% (A)
- inkomen tussen 1x en 2x de AOW	70% (B)
- inkomen hoger dan 2x de AOW:	20% (C)
4. Aandeel met eigen huis:	30% (U)
5. Aantal actieve deelnemers aan een 70%-eind- loonregeling - particulier sector:	900.000
- ABP/PGGM	1.100.000
- totaal	2.000.000

- De besparing in de AOW kan als volgt berekend worden:

I. 100% besparing op de uitkeringen:

$$C + (P + u(1-P)) \times B + U \times A$$

$$= 0,2 + 0,3325 + 0,03 = 0,5625$$

II. 0-99% besparing op de uitkeringen (= gem 50%)

$$(1 - U)(1 - P) B = 0,3675$$

De totale besparing bedraagt dus:

$$0,5625 + \frac{1}{2} \times 0,3675 = 75\%$$

d.w.z. in 1985: $.75 \times 22,7 \text{ mrd} = 17,0 \text{ mrd}$

in 1990: $.75 \times 25,1 \text{ mrd} = 18,8 \text{ mrd}$

in 2000: $.75 \times 28,6 \text{ mrd} = 21,5 \text{ mrd}$

- lastenverzwaring voor de pensioenfondsen (berekend bij
niveau 1985)

	eenmalig	jaarlijks
- reeds gespensioneerden	35 mrd	-
- actieven - part.	35 mrd	5,4 mrd
- ABP/PGGM	34 mrd	5,3 mrd
- subtotaal	69 mrd	10,7 mrd
- totaal	104 mrd	10,7 mrd

ONDERWIJS

par.1 De demografisch bepaalde uitgavenontwikkeling voor de periode 1985-2030

par.1.1.1 De demografische uitgavenraming 1985-2000

De bij deze heroverweging betrokken onderwijssoorten en het daarbij behorende uitgavenniveau zijn in onderstaande tabel weergegeven. De uitgaven sluiten aan bij de in de begroting 1985 van hoofdstuk VIII opgenomen bedragen *). Voor de sector WO zijn uitsluitend de uitgaven van de onderwijscomponent opgenomen.

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

Tabel 1 Uitgaven 1985 (x 1 mln.)

Basis- en speciaal onderwijs (BSO)	7.511
Algemeen Voortgezet Onderwijs (AVO)	4.121
Lager en Middelbaar Beroepsonderwijs (LMBO)	3.038
Hoger Beroepsonderwijs (HBO)	1.591
Wetenschappelijk Onderwijs (WO)	1.374
Studiefinanciering (SF)	<u>1.575</u>
	19.210

De gebruiksindicator voor onderwijs is het aantal leerlingen of studenten. Voor studiefinanciering, waarvoor het SCP geen gebruiksindicator heeft, is gekozen voor het aantal toekenningen waarbij een constante verhouding is gehanteerd voor het aantal toekenningen per student in het WO, HBO en AVO/LMBO afzonderlijk. Tevens is gewogen met de in 1985 bestaande verhouding in het bedrag per toekenning in resp. WO, HBO en AVO/LMBO.

Het aantal leerlingen en studenten bij de betreffende onderwijsvormen bedraagt 3,4 mln. De gemiddelde uitgave per leerling/student is ruim f 5.600,- (zonder studiefinanciering bijna f 5.200,-)

*) Bij AVO, LMBO en HBO is een investering van 365 mln. buiten beschouwing gebleven.

Met behulp van de indexcijfers voor de demografische ontwikkeling, waaraan de CBS bevolkingsprognose 1984 (middenvariant) ten grondslag ligt, zijn de uitgavenniveaus tot 2000 doorgerekend. Zie daarvoor tabel 2. Voor toelichting op de hierbij gemaakte veronderstellingen wordt verwezen naar par. 1.2.

Tabel 2 Demografische uitgavenraming 1985-2000

	1985		1990		1995		2000	
BSO	7.511	(100)	7.135	(95)	6.985	(93)	7.060	(94)
AVO	4.121	(100)	3.297	(80)	3.008	(73)	2.926	(71)
LMBO	3.038	(100)	2.522	(83)	2.218	(73)	2.127	(70)
HBO	1.591	(100)	1.543	(97)	1.289	(81)	1.130	(71)
WO	1.374	(100)	1.347	(98)	1.182	(86)	976	(71)
SF	<u>1.575</u>	(100)	<u>1.465</u>	(93)	<u>1.260</u>	(80)	<u>1.118</u>	(71)
Ond.	19.210	(100)	17.309	(90)	15.942	(83)	15.337	(80)

Bij een constant veronderstelde deelname per leeftijd(sgroep) aan het onderwijs en een onveranderd uitgavenniveau per onderwijsdeelnemer kan een theoretische daling van de onderwijsuitgaven worden berekend van 10% tot 1990, oplopend tot 20% in 2000.

De terugloop van de demografisch bepaalde leerlingen- en studenten-aantallen kruipt de komende vijftien jaar door het onderwijs van de lagere naar de hogere onderwijsvormen. Het primair onderwijs (BSO) loopt tot 1990 met een relatief gering percentage terug en is daarna vrijwel stabiel.

Het secundair onderwijs (AVO en LMBO) ondergaat de komende vijf jaren een forse daling die na 1990 doorgaat, maar in verminderde mate. Het tertiair onderwijs (HBO, WO) zal na 1990 sterk in omvang afnemen. De ontwikkeling van de studiefinancieringsuitgaven houdt, zoals te verwachten is, het midden tussen de ontwikkeling in het secundair en tertiair onderwijs.

Par.1.1.2.Het demografisch bepaalde uitgavenverloop 1981-1985

Uit vergelijking van de werkelijke uitgavenontwikkeling 1981-1985 met de uitsluitend demografisch bepaalde uitgavenontwikkeling over dezelfde periode is een indruk te krijgen van de realiteitswaarde van de laatstgenoemde raming.

Deze vergelijking heeft noodzakelijkerwijs een globaal karakter vanwege het nog niet beschikbaar zijn van realisatiecijfers over leerlingen- en personeelsaantallen en uitgaven.

Het aantal leerlingen in 1981 bedraagt ca. 3,5 mln. Volgens de demografische raming is dit aantal in 1985 ca. 275.000 (8%) lager.

Voor de ramingen t.b.v. de begroting 1985 is uitgegaan van een leerlingenaantal van 3,4 mln.; er wordt een deelnamestijging per leeftijdsgroep verondersteld van 175.000 leerlingen.

De demografische raming laat tussen 1981 en 1985 alleen nog een lichte stijging zien in het hoger onderwijs (HBO en WO), bij een daling in de overige sectoren. De begrotingsraming vertoont alleen voor het basisonderwijs een daling. Het speciaal onderwijs (onderdeel van de sector BSO) groeit met 10%. Het AVO groeit zwak, het LMBO sterk, vooral als gevolg van de groei in het MBO. De groei in het hoger onderwijs is sterker dan die volgens de demografische raming.

De verhouding leerlingen/personeel is over het geheel genomen vrijwel constant gebleven. Drie bewegingen die tegelijkertijd optreden zijn hierbij van belang. In de eerste plaats zijn formatiebeperkende maatregelen doorgevoerd, die de verhouding doen stijgen. In de tweede plaats doet zich het verschijnsel voor dat bij daling van het aantal leerlingen, de daling van het personeelsaantal geringer is en bij toename van het aantal leerlingen de groei van het personeelsbestand daarbij achter blijft. Ten derde is er een verschuiving van sectoren met relatief hoge leerling/personeels-ratio's naar sectoren met lage groepsgrootten. Daardoor daalt de leerling/personeel-ratio. De demografische raming gaat per definitie uit van gelijkblijvende verhoudingen.

De uitgaven dalen volgens de demografische raming tussen 1981 en 1985 met 6% bij een leerlingaantaldaling van 8%. Deze discrepantie wordt veroorzaakt door de verschuiving van het aantal leerlingen van laag naar hoog onderwijsniveau.

De begrotingsraming vertoont eveneens een daling van 6% (in constante prijzen), echter bij een geringere daling van het aantal leerlingen. De oorzaak is een sterke verlaging van de materiële uitgaven en de relatief grotere formatiebeperving in de sectoren met relatief hoog gesalarieerd personeel. Opgemerkt wordt dat de sectoren onderwijs aan werkende jongeren (KMBO leerlingwezen), onderwijs aan volwassenen en wetenschappelijk onderzoek buiten beschouwing zijn gelaten.

Concluderend kan gesteld worden dat de gestegen belangstelling voor onderwijs in de uitgaven is opgevangen door de uitgaven per leerling te verlagen. Daardoor loopt de uitgavenontwikkeling in de periode 1981-1985 parallel aan de demografisch bepaalde uitgavenontwikkeling.

Par.1.2.1 Gehanteerde veronderstellingen.

1. In deze heroverweging zijn de algemene uitgangspunten dat er geen economische groei optreedt, er geen loon- en prijswijzigingen plaatsvinden en dat er geen gebruikstoename is in relatie tot de relevante leeftijdscategorieën van de bevolking.
2. De wijziging in het aantal onderwijsdeelnemers geldt als indicator voor de wijziging in de onderwijsuitgaven. In feite impliceert de hantering van onderwijsdeelnemers als gebruiksindicator dat een rechtlijnig verband met de uitgaven wordt verondersteld.

Voor studiefinanciering is het aantal toekenningen gebruikt als indicator van het gebruik. Het aantal toekenningen wordt bepaald door de onderwijsdeelname, waaronder die welke is bepaald door de demografie, de algemene inkomensontwikkeling en inkomensverdeling, en het beleid ten aanzien van de eigen bijdragen.

3. Uit de eerste veronderstelling volgt dat de deelname percentages aan het onderwijs constant worden verondersteld op het niveau van 1982. Een toenemende en verschuivende belangstelling voor bepaalde onderwijsvormen wordt aldus buiten beschouwing gelaten.
In samenhang met de tweede veronderstelling wordt echter ook aangenomen dat er geen wijziging optreedt in de spreiding van de deelnemers over het land, de schoolsoorten, de leerjaren en de vakrichtingen.
4. Het voorzieningenniveau wordt gedefiniëerd als de verhouding tussen het aantal personeelsleden en de gebruiksindicator. Deze verhouding wordt constant verondersteld.
Voor onderwijs houdt deze veronderstelling in, dat de groepsgrootte (d.i. de verhouding tussen het aantal leerlingen en het aantal leraren) constant wordt verondersteld.
Tevens impliceert deze veronderstelling, in samenhang met de tweede aanname, dat er een rechtlijnig verband zou zijn tussen het aantal personeelsleden en de uitgaven.
5. Ten slotte is verondersteld dat er geen incidentele loonsomstijging per werknemer optreedt. Dit houdt in dat wordt aangenomen dat er geen wijziging optreedt in de opbouw en samenstelling van het personeelsbestand.

Par.1.2.2 Realiteitsgehalte van de veronderstellingen.

Ad.1 Algemene veronderstellingen.

De algemene uitgangspunten formuleren strikte ceteris-paribus condities teneinde de invloed van de demografie te isoleren.

Ad.2 De gebruiksindicatoren.

Hantering van een gebruiksindicator voor de bepaling van de toekomstige uitgavenontwikkeling houdt in dat er een zuiver rechtlijnig verband wordt verondersteld tussen indicator en uitgaven. Voor de onderwijs-uitgaven kiest het SCP voor het aantal onderwijsvragenden als gebruiksindicator. Om twee, met elkaar samenhangende, redenen is er echter geen strikt lineair verband tussen het aantal leerlingen en de onderwijs-uitgaven.

In de eerste plaats kan niet worden voorbij gegaan aan 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 nauwelijks gevoelig voor mutaties in het aantal deelnemers. Het gaat dan vooral om huisvestings-uitgaven. 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 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 mag alleen van een rechtlijnig verband tussen deelnemersaantal en onderwijsuitgaven worden uitgegaan onder de strikte veronderstelling dat er in de spreiding geen enkele wijziging optreedt. In dat geval is ook de werking van de vaste voet in de formatiesleutels uitgeschakeld. De gemiddelde schoolgrootte blijft gelijk.

Voor studiefinanciering is gekozen voor het aantal toekenningen als gebruiksindicator. Doordat twee bepalende factoren voor het aantal toekenningen via de bij deze heroverweging gebruikte algemene veronderstellingen constant worden gehouden resteert alleen nog de demografie als verklarende factor. In het recente verleden zijn de inkomensontwikkeling en -verdeling en het eigen bijdragenbeleid van grotere betekenis geweest.

In het algemeen kan gesteld worden dat de ontwikkeling van de onderwijs-uitgaven afhangen van:

- de veranderingen in de deelname aan het onderwijs waaronder de verdeling van de leerlingen en studenten over de onderwijsinstellingen als gevolg van de binnenlandse migratie.
- de regelingen voor het vaststellen van het te bekostigen voorzieningen-niveau, waaronder de regelingen voor de splitsing van klassen en groepen; voor de minimum en maximum groepsgrootte en voor de omvang van de personeelsformatie;
- de veranderingen in de opbouw en samenstelling van de personeels-formatie.

Ad.3 Deelname en deelnameprofiel.

Een vrij recente CPB-raming van het aantal leerlingen in het voltijd onderwijs tot 1995 *) laat een daling van het aantal zien van 15%. Dit komt overeen met de hier gepresenteerde demografische raming van - 17% in 1995.

Ook het CPB hanteert de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose. Onder de aantekening dat in de uitgavencategoriën die hier worden opgenomen ook deeltijdopleidingen zijn begrepen, lijken beide prognoses in de totaaluitkomst veel op elkaar. Dit zou pleiten voor een hoog realiteitsgehalte van de demografische raming.

De verschillen per sector zijn echter opmerkelijk groot. Voor de sector BSO is het verschil 2 procentpunten: het CPB raamt tot 1995 een daling van 5%; in de demografische raming is dat 7%.

AVO zit in de CPB-raming 6 punten hoger, LMBO 2 punten lager.

Het HBO is bij het CPB 13 punten hoger en het WO 19 procentpunten lager. Bij de laatste is gebruik gemaakt van de WORS-ramingen 1984 van de Taakgroep Studentenramingen; de te bekostigen onderwijsvraag zal echter onder invloed van de twee fasenstructuur nauwelijks dalen.

*) Tijdreeksen uit de onderwijsprognose 1985.

De toename van de deelname aan het volledig dagonderwijs blijkt duidelijk uit de volgende tabel:

Tabel 3 Deelname als fractie van de generatie (perunen).

	1982	1985	1995
14-22 jr. m	.5842	.6227	.6376
v	.5173	.5688	.5923
14-30 jr. m	.3435	.3665	.3647
v	.2899	.3214	.3339

CPB: Tijdreeksen uit de onderwijsprognose 1985.

De doorrekening in deze heroverweging is gebaseerd op de deelname in 1981/1982. Om die reden is ook de ontwikkeling tussen 1981/1982 en 1985/1986 opgenomen. In de analyse van het uitgavenverloop 1981/1985 (par.1.1.2.) is op de deelnametoename ingegaan, zoals deze zich in die periode heeft voorgedaan.

Ook voor de toekomst wordt een deelnamegroei verwacht, met name van vrouwen. In de gegevens van tabel 4 is eveneens een te hoog ingeschatte invloed van de invoering van de tweefasenstructuur van het WO terug te vinden.

Binnen de verwachte deelnamegroei zullen met name de oudere leeftijdsgroepen toenemen. De relatief dure schoolsoorten en leerjaren zullen de sterkste groei laten zien. Het betreft met name het VWO, MBO, HBO en WO, waarbij er naar alle waarschijnlijkheid tegelijkertijd een verschuiving van VWO naar MBO zal optreden. Het MBO is per deelnemer duurder dan het VWO.

De verwachting is dat ook de deelname aan deeltijdonderwijs zal toenemen. In de behandelde uitgavencategoriën is een deel van dit onderwijs opgenomen onder het LMBO en het HBO. Buiten beschouwing blijven de volwasseneneducatie (deeltijd VWO, HAVO, MAVO, MEAO) het leerlingwezen (LLW), het KMBO (zowel volletijd als deeltijd) en de Open Universiteit. Juist deze niet meegenomen onderwijsvormen vertonen een grote groei.

Voor de lange termijn moet worden aangenomen dat er een steeds groter beroep zal worden gedaan op een uitgebouwd systeem van deeltijd-onderwijsfaciliteiten in verband met de door onder meer de technologische ontwikkelingen steeds sneller verouderende kennis en vaardigheden die worden opgedaan tijdens de eerste jaren in het volledig dagonderwijs. Dit aspect zal extra accent krijgen in een verouderde beroepsbevolkingsstructuur.

Ook kan een verdere technologische ontwikkeling leiden tot een gemiddeld hogere scholingsraad, leidend tot een hoger deelnamepercentage in het traditioneel door de overheid gefinancierde scholingstraject.

Daarmee is niet gezegd dat een dergelijke deelnamegroei volledig ten laste komt van de collectieve middelen, maar wel dat een aanname die uitsluitend de demografische component van de deelname beziet ver verwijderd is van de redelijkerwijs te verwachten situatie. Ten slotte mag worden aangenomen dat de ontwikkeling van het aantal echtscheidingen in samenhang met voortgaande emancipatie en individualisering invloed heeft op de onderwijsdeelname.

Ad.4 Regelingen voor het te bekostigen voorzieningenniveau, spreiding van scholen en schoolgrootte.

Het voorzieningenniveau wordt bepaald door de regelingen voor het spreidingsbeleid en de verhouding leerlingen/leraren.

Indicatoren voor het bekostigingsbeleid zijn schoolgrootte c.q. aantal scholen en de (marginale) groepsgrootte.

Een extreme veronderstelling is het ongewijzigd laten van het totaal aantal onderwijsinstellingen. De veronderstelling is extreem voor alle sectoren met uitzondering van het WO (13 instellingen, waaronder de Landbouwhogeschool). Een parallelle ontwikkeling met de demografie, d.w.z. handhaving van de thans bestaande gemiddelde schoolgrootte in leerlingenaantal, vereist dat ca. 1.400 scholen en instituten verdwijnen.

Gezien de ontwikkeling in de afgelopen 15 jaar en de recente beleidsontwikkelingen is het niet realistisch een constant scholen- en instellingenbestand te veronderstellen.

In het kleuter- en gewoon lager onderwijs is in 1985 de vorming van basisscholen tot stand gekomen, in het AVO en LMBO wordt de herschikking- en fusieoperatie (HEF-VO) in gang gezet en in het HBO de STC-operatie (schaalvergroting, taakverdeling en concentratie).

Handhaving van regelgeving t.a.v. de splitsing in klassen en groepen ligt in een beleidsarme raming voor de hand. Op basis van empirische gegevens moet worden aangenomen dat een verkleining van de gemiddelde omvang van een school, gemeten in aantallen leerlingen, gepaard gaat met een autonome daling van de groepsgrootte, en omgekeerd.

Deze wijziging vloeit voort uit de veranderingen in de spreiding van de deelnemers niet alleen over de scholen, maar tevens over leerjaren en studierichtingen.

Ad.5 Samenstelling van het personeelsbestand.

In het oog springende wijzigingen in de samenstelling van het personeelsbestand in de afgelopen jaren zijn de veroudering van het bestand en de verdringing van lager bevoegden door hoger bevoegden.

Door beide oorzaken is een opdrijvende werking op de loonkosten in het onderwijs ontstaan.

In het basis- en speciaal onderwijs is de gemiddelde leeftijd tussen 1979 en 1984 gestegen van 31 naar bijna 35 jaar; in het voortgezet onderwijs (AVO, LMBO en HBO) is in dezelfde periode de gemiddelde leeftijd met 0,8 jaar gestegen. In een systeem dat is gebaseerd op bezoldiging naar leeftijd leidt deze ontwikkeling tot hogere loonkosten.

Eén van de oorzaken van deze ontwikkeling is gelegen in het afvloeiingssysteem waarbij de laatst aangestelde werknemer (de jongste) bij ontslag als eerste weer verdwijnt.

Iets anders is het verdringingsverschijnsel. Sinds 1978 is het aantal eerstegraads (is hoogst betaalde) bevoegden toegenomen van 32% naar 36,7%, het aantal tweedegraadsbevoegden van 23% naar 28.6% en het aantal derdegraadsbevoegden en onbevoegden afgenomen van 45% naar 34,7%.

Een salarissysteem dat, naast de leeftijd, het bevoegdheidsniveau (het aantal en niveau van de behaalde onderwijsakten) als bepalende factor kent, genereert daarmee stijgende loonkosten.

De invoering van de nieuwe onderwijssalarisstructuur (HOS-systeem) in 1985 betekent een forse beperking van met name het verhogende loonkosteneffect van de verdringing. Dit systeem is gebaseerd op bezoldiging naar anciënniteit en functieniveau.

Daarmee wordt bereikt dat de incidentele loonsommutatie daalt t.o.v. de situatie onder het oude salarissysteem.

Naast de genoemde veronderstellingen is van belang dat in de regelgeving voor het onderwijssysteem een aantal elementen is opgenomen die een vertragende werking hebben op de aanpassing van de uitgaven aan de demografische, dan wel de 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.

In de rechtspositie voor het onderwijspersoneel is een garantieregeling opgenomen die grote fluctuaties in de taakomvang voorkomt in geval het beschikbare aantal dagdelen of lessen tekort schiet. In een structureel inkrimpende situatie biedt de regeling uiteraard geen structurele garantie op het voorkómen van ontslag. In de begroting 1986 is 67.5 mln. opgenomen voor de garantieregeling. Voor de referentieraming is dit bedrag buiten beschouwing gelaten.

Bij van overheidswege doorgevoerde herstructureringen worden de werkgelegenheidsgevolgen gemitigeerd door middel van sociale plannen.

Op korte termijn dalen de uitgaven daardoor minder snel. In een lange termijnperspectief, waarvan in deze heroverweging sprake is, spelen deze vertragende factoren een ondergeschikte rol.

Het totale bedrag voor Sociale plannen is in 1986 ± 85 mln.

Aan het einde van de periode van de meerjarenraming (1990) is dit nihil. Mede omdat de kwantitatieve effecten gering zijn wordt er in par. 1.3. geen rekening mee gehouden.

par.1.3. Noodzakelijke aanpassingen van uitgaven aan de demografie.

par.1.3.1. Algemeen.

In deze heroverweging staat de afhankelijkheid van het uitgavenverloop ten opzichte van de demografische ontwikkeling centraal.

Het is van belang te bepalen in welke mate deze afhankelijkheid geldt.

In de publikatie "Statistiek van de uitgaven der overheid voor onderwijs 1982" (CBS, 1985) wordt de uitgavenstructuur voor het onderwijs geanalyseerd. De uitgaven worden verdeeld in personele en materiële uitgaven, waarbij de materiële uitgaven nader zijn gespecificeerd in huisvestingskosten en overige kosten (w.o. die voor leermiddelen). Buiten beschouwing blijven de toegerekende rente en aflossing van geldleningen alsmede de investeringsuitgaven voor gebouwen ten behoeve van het onderwijs.

Daar deze laatstgenoemde uitgaven gedeeltelijk wel bij de heroverwe- gingen worden meegenomen wordt in het navolgende wel met dit element rekening gehouden.

Na toepassing van de aldus bewerkte CBS-gegevens op de uitgaven 1985 uit par. 1.1.1. kan worden geconcludeerd dat voor de sectoren BSO t/m HBO de personele uitgaven 80% bedragen, de materiële uitgaven zonder huisvestingskosten 5% en de huisvestingsuitgaven, inclusief rente en aflossing, 15%.

Voor de personele uitgaven geldt dat deze voortvloeien uit toepassing van de personeelsformatieregelingen. De formatiesleutels zijn over het algemeen lineair d.w.z. dat leerlingenaantallenmutaties leiden tot evenredige mutaties in het aantal arbeidsplaatsen.

Al eerder is gesteld dat deze evenredigheid niet volledig is:

- Er zijn formatieregelingen die niet strikt lineair, maar traps- gewijs 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 treedt verlies van deze arbeidsplaatsen op.
- In het voortgezet onderwijs beweegt de toegestane groepsgrootte (d.i. de verhouding tussen het aantal leerlingen en het aantal arbeids- plaatsen 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 naar- mate de school kleiner is; of dit in de praktijk ook gebeurt is afhanke- lijk 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 groepsgroottedaling voor, ook al blijft de regeling t.a.v. de groepsgrootte ongewijzigd.

In het WO bestaat voor de bekostiging van de onderwijstaken nadrukkelijk een vaste voet om spreiding en pluriformiteit van het voorzieningen-niveau te garanderen.

- Bij daling van het aantal leerlingen neemt de relatieve salaire last van een school toe als gevolg van de relatieve toename van het aantal hoog betaalde functies. Het salaris van de directeur blijft immers gehandhaafd ook al verdwijnen leraren van de school. Samen met de salaire gevolgen van de vergrijzing en de verdringing komt het effect tot uitdrukking in de incidentele loonsomstijging en is hier krachtens de algemene veronderstellingen niet van belang.

De materiële uitgaven, zonder huisvestingskosten, zijn zodanig geselecteerd dat vrijwel volledige leerlingafhankelijk bestaat. Bovendien krijgen scholen deze uitgaven grotendeels vergoed in de vorm van een bedrag per leerling.

De resterende 15% van de uitgaven zijn afhankelijk van de ontwikkeling van het scholenbestand.

Onder de ceteris-paribus conditie van een gelijkblijvend scholenbestand t.o.v. de situatie in 1985 blijven deze uitgaven constant. Zoals in par. 1.2.1. al is aangegeven dalen deze uitgaven alleen in dezelfde mate als de daling van het aantal deelnemers in een situatie waarin de gemiddelde schoolgrootte gelijk blijft.

Uit het vorenstaande komt naar voren dat de uitgavenontwikkeling niet parallel aan de demografische ontwikkeling behoeft te lopen als gevolg van het mogelijk optreden van autonome groepsgrootte wijzigingen en toenemende vaste kosten bij een dalende gemiddelde schoolgrootte gemeten in aantallen leerlingen.

De cruciale vraag is dan hoe de schoolgrootte zich zal ontwikkelen in een situatie van afnemende leerlingenaantallen.

Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden.

De relatie tussen het aantal scholen en het aantal onderwijsdeelnemers is zwak, zoals blijkt uit de volgende gegevens (CBS).

Tabel 4

	mutatie (%)	mutatie (%)	mutatie (%)
	aantal scholen	aantal leerlingen	gem. schoolgr.
	1970-1982	1970-1982	1970-1982
BO	+ 16	- 18	- 29
SO	+ 22	+ 30	+ 7
AVO	- 6	+ 41	+ 50
LBO	- 6	+ 25	+ 32
MBO	+ 7	+ 145	+ 130
HBO	+ 8	+ 96	+ 80

Hieruit blijkt dat er in de afgelopen twaalf jaren een voortdurende stijging van de gemiddelde schoolgrootte is opgetreden in het voortgezet onderwijs. Rekening houdend met de vorming van de basisschool gaat deze conclusie ook op voor deze sector. De toename van het aantal scholen voor kleuter- en lager onderwijs moet in het licht worden gezien van de integratie van deze schoolsoorten die in 1985 tot stand is gekomen. Wanneer de gehele periode 1970-1985 in de beschouwing wordt betrokken kan worden geconstateerd dat de schoolgrootte jaarlijks met 2 tot 4% is toegenomen.

Om nu te beoordelen of en in welke mate beleidsmaatregelen nodig zullen zijn om de uitgavenontwikkeling precies in de pas te laten lopen met de berekende demografische ontwikkeling is het mogelijk de marges aan te geven van de mate waarin de uitgavenontwikkeling kan afwijken.

Daartoe worden twee extreme veronderstellingen gemaakt met betrekking tot de ontwikkeling van de schoolgrootte.

De eerste gaat uit van een ongewijzigde voortzetting van de trend van de afgelopen 15 jaar. In dit geval daalt het aantal scholen met bijna 4000.

De tweede, evenzeer extreme, veronderstelling gaat uit van het constant blijven van het thans bestaande aantal scholen en impliciet van een daling van de gemiddelde schoolgrootte, gegeven de daling van het aantal leerlingen.

Voor alle duidelijkheid wordt aangegeven dat voor volstrekte parallelliteit tussen de uitgavenontwikkeling en de demografische ontwikkeling vereist is dat de gemiddelde schoolgrootte gelijk blijft. Dit houdt een vermindering van het aantal scholen in van ca. 100 per jaar. (0.8%).

De tweede veronderstelling is in kwantitatieve zin nader uitgewerkt.

Uit het voorgaande en de afzonderlijke beschrijvingen van par. 1.3.2. moet het volgende worden geconcludeerd.

Indien de voor deze heroverweging geslecteerde uitgaven ten volle demografisch gevoelig zouden zijn dalen de uitgaven tussen 1985 en 2000 met bijna 3.9 mld.

Treedt per saldo geen enkele wijziging in het scholenbestand op en ondergaat elke school een relatief gelijk populatieverlies dan kan worden berekend dat de daling van de personele uitgaven tot 2000 maximaal 200 mln. minder is dan bij volledig demografische afhankelijkheid het geval zou zijn. Dit betekent dat de personele uitgaven voor minimaal 93 à 94% demografisch gevoelig zijn.

De leerlingafhankelijke materiële uitgaven zijn in deze benadering ten volle demografisch bepaald geacht. De huisvestingsuitgaven vloeien rechtstreeks voort uit de schoolgebouwenvoorraad en mutaties daarin. De huisvestingsuitgaven belopen in 1985 2,4 mld. Zou de demografie volledig bepalend zijn voor deze ontwikkeling, dan wordt een daling tot 2000 veroorzaakt van 400 mln., er is dan geabstraheerd van de financiering die deels gebaseerd is op een systeem van rente en aflossing.

De uitgaven voor studiefinanciering zijn, gegeven de gehanteerde algemene uitgangspunten en veronderstellingen, volledig demografisch bepaald, maar daarbij wordt nogmaals opgemerkt dat de veronderstellingen een zeer geringe realiteitswaarde hebben.

In onderstaande tabel is aangegeven voor welk deel van de uitgaven uit tabel 1 er een direkte relatie bestaat met de demografische ontwikkeling, gegeven de gemaakte rekentechnische veronderstellingen.

Tabel 5 Demografisch gevoelige uitgaven 1985

	Uitgaven 1985 (1)	Demogr. gev. uitgaven (2)	Kol. (2) in % % van kol. (1)
BSO	7.511	± 6.250	83
AVO	4.121	± 3.230	78
LMBO	3.038	± 2.600	86
HBO	1.591	± 1.370	86
WO	1.374	1.017	74
SF	1.575	1.575	100
Tot.	19.210	±16.000	83

Eén en ander betekent dat de uitgavendaling tot 2000, bij een gelijkblijvend scholenbestand, niet 3,9 maar 3,3 mld. zou zijn. De omvang van de benodigde aanpassing van de uitgaven aan de demografie is geheel afhankelijk van de aanname betreffende de ontwikkeling van het aantal scholen, maar belooft maximaal 600 mln. Anders gezegd: de gemiddelde uitgaven per leerling stijgen onder de aanname van bevriezing van het scholenbestand met 4%. Onder de aanname dat de trend van de afgelopen 15 jaar zich de komende 15 jaar ongewijzigd voortzet is er een daling van de gemiddelde uitgaven per leerling van ± 10%.

Op grond van de ontwikkeling in het verleden wordt aangenomen dat de tendens tot toename in de gemiddelde schoolgrootte zich zal voortzetten en wel in een mate waarbij de daling in de schoolgrootte als gevolg van de leerlingaantaldaling bij een gelijkblijvend aantal scholen over het gehele scholenbestand beschouwd minstens ongedaan wordt gemaakt. Daarbij is nog afgezien van de maatregelen terzake die in par. 2 zijn opgenomen.

De achterliggende factoren in deze ontwikkelingen moeten in de eerste plaats gezocht worden in de institutionele vormgeving aan het inhoudelijk onderwijskundig beleid.

Dit beleid wordt gekenmerkt door verbreding van opleidingswegen en integratie van schoolsoorten.

De samenvoeging van het kleuter- en lager onderwijs vormt daarvan een duidelijk voorbeeld, maar in het daarop aansluitende onderwijs doen zich soortgelijke bewegingen voor. Voorbeelden daarvan zijn de vorming van brede scholengemeenschappen AVO en AVO-beroepsonderwijs (het aantal categoriale scholen in de AVO-sector daalde tussen 1981 en 1984 van 888 naar 794; in de LBO-sector is het aantal scholengemeenschappen tussen 1980 en 1983 gegroeid van 34% naar 51% van het aantal LBO-opleidingsmogelijkheden dat absoluut gezien constant bleef), de ontwikkeling naar het voortgezet basisonderwijs (VBAO), de integratie van het MHNO en MSPO tot MDGO en van KLOS en PA tot PABO. Ook op het terrein van vakrichtingen en afdelingen binnen m.n. het beroepsonderwijs is er deze verbredingstendentie. Deze verbreding komt alleen tot stand bij vorming van voldoende grote eenheden, zodat via de institutionele vormgeving een stimulans wordt geboden tot samenwerking en fusie, vaak aangevuld met extra faciliteiten voor de duur van vernieuwingsprojecten. Anders gezegd: de scholen moeten samenwerken of fuseren willen zij in aanmerking komen voor oprichting van verbrede afdelingen of schoolsoorten en voorkomen dat (ouders van) leerlingen de school verlaten teneinde elders van de grotere keuzemogelijkheden te profiteren.

In de tweede plaats worden, in aanvulling op formatieve faciliteiten voor inhoudelijk zich wijzigende situaties via bestaande zgn. fusiecodes, tijdelijke rechtspositionele faciliteiten verstrekt die een stimulerende invloed hebben op de totstandkoming van fusies. Het verkrijgen van de medewerking van het personeel is een eerste vereiste voor het slagen van het op verbreding en integratie gerichte beleid.

De institutionele veranderingen leiden er o.m. toe dat er een groep kleine scholen ontstaat die niet in staat of bereid is te fuseren, ondanks de genoemde impulsen. Deze scholen ondergaan echter wel de nadelige invloed van de zuigkracht van de grotere scholen die een breder pakket van onderwijsprogramma's bieden. Daardoor neemt de liquidatiedreiging toe die uitgaat van het bestaan van opheffingsnormen. Naarmate die dreiging toeneemt groeit het belang alsnog tot vorming van grote eenheden over te gaan.

Bestuurlijk gezien fungeren de opheffingsnormen als stok achter de deur bij de realisatie van de schaalvergroting.

De daling van het aantal leerlingen in m.n. het voortgezet onderwijs oefent een autonome versterkende invloed uit op de beschreven processen, zodat wordt verwacht dat een daling van de gemiddelde schoolgrootte en een daaruit voortvloeiende stijging van de uitgaven per leerling, niet zal optreden.

Bij de normale jaarlijkse begrotingsvoorbereiding kan worden getoetst of een stijging van de uitgaven per deelnemer uit hoofde van de ontwikkeling van de gemiddelde schoolgrootte optreedt.

Indien het beleidsuitgangspunt zou zijn dat als gevolg van de demografische ontwikkeling een wijziging van de gemiddelde uitgaven per leerling achterwege moet blijven, kunnen maatregelen vereist zijn die een eventuele stijging ongedaan maken.

Aansluitend bij de voorafgegane beschrijving betreffen die maatregelen dan achtereenvolgens verdergaande institutionele integratie op onderwijsinhoudelijke gronden, uitbreiding, (naar omvang en/of duur) van extra tijdelijke formatieve faciliteiten en verhoging van de stichtings- en opheffingsnormen. Die laatste maatregel dient met grote terughoudendheid te worden gehanteerd, mede gezien de behoefte aan voldoende regionale en denominatieve spreiding van scholen.

Indien de uitgaven per leerling t.g.v. concrete beleidsmaatregelen dalen, terwijl vóór het treffen van de maatregelen overeenstemming bestaat over de daaraan toe te rekenen opbrengsten, en de gemiddelde schoolgrootte zou t.g.v. die maatregelen stijgen boven het ijkpunt (i.c. de gemiddelde schoolgrootte in 1985), dan kan de opbrengst boven het ijkpunt dienen als invulling van de mogelijke taakstelling volgens par. 2.

Par.1.3.2.Beschrijving per sector.

Basis- en Speciaal Onderwijs.

De relevante leeftijdsgroep voor het basisonderwijs is de 3 tot 14-jarigen; voor het speciaal onderwijs is dat de 3 tot 19-jarigen. De gemiddelde omvang van de scholen in deze sector is tot 1985 sterk teruggelopen. Tussen 1979 en 1984 daalde het gemiddelde aantal leerlingen per school in het kleuteronderwijs met 10%, in het gewoon lager onderwijs met 19%; in het buitengewoon onderwijs bleef de schoolgrootte stabiel, bij een toename van het aantal leerlingen met 12%.

In de periode 1979 tot en met 1984 zijn in de hele sector 1460 scholen geopend en 1537 scholen gesloten. Het scholenbestand in 1984 was ruim 17.600. De daling van het aantal leerlingen ging samen met een toename van het aantal scholen. Als onderdeel van de voorbereiding van de invoering van de basisschool per 1-8-1985 is de herstructureringsoperatie van het scholenbestand basisonderwijs gestart. Als resultaat van deze operatie zijn ca. 8.300 basisscholen gevormd. Er zijn ca. 970 scholen voor speciaal onderwijs.

Overeenkomstig de systematiek van par. 1.3.1. kan met behulp van de daar genoemde CBS-statistiek onderscheid worden gemaakt in personele uitgaven, leerlingafhankelijke materiële uitgaven en huisvestingskosten.

De personele uitgaven (78.4% van de totale uitgaven) dalen overeenkomstig de leerlingenaantaldaling onder de veronderstelling dat de gemiddelde schoolgrootte gehandhaafd blijft op 170 leerlingen. De veronderstelling impliceert dat tot 2000 ruim 550 scholen worden opgeheven. Zoals in par. 1.3.1. is gesteld is de demografische ontwikkeling niet van invloed op de stichting en opheffing van scholen en bepaalt de binnenlandse migratie en de ruimtelijke ontwikkeling uiteindelijk of de veronderstelling realiteitswaarde heeft.

Indien minder scholen worden opgeheven ontstaat er een nadelig bedrijfs-economisch schaaffect in de personele uitgaven doordat het hogere directeurssalaris zwaarder op het personeelsbudget gaat drukken. Dit effect (te becijferen op maximaal 20 mln.) behoort tot de incidentele loonsomstijging en valt ook op deze grond buiten de heroverweging.

Een tweede effect van daling van de gemiddelde schoolgrootte was in het verleden de autonome groepsgroottedaling. Doordat de personeels-formatieregeling is gewijzigd in die zin dat thans een vrijwel lineaire relatie bestaat tussen het aantal leerlingen en het aantal (gehele en gedeeltelijke) arbeidsplaatsen, wordt aangenomen dat dit effect voor de toekomst is afgezwakt, en voor de berekening buiten beschouwing kan blijven.

Per definitie volgen de leerlingafhankelijke materiële uitgaven de demografisch bepaalde daling van het aantal leerlingen. Het gaat hier om 5% van de uitgaven.

De huisvestingskosten omvatten 16.6% van de uitgaven.

Deze uitgaven zijn niet demografisch gevoelig, maar afhankelijk van de vestigingspatronen van de bevolking. Via de stichtings- en opheffingsnormen die vastliggen in de onderwijswetgeving en waarin één van de variabelen het aantal leerlingen van de school is, bestaat er enige afhankelijkheid van de demografie.

Algemeen Voortgezet Onderwijs

De ruim 1400 AVO-scholen tellen gemiddeld 600 leerlingen per school. Tot 2000 daalt het demografisch bepaalde leerlingenaantal met 29%. In het theoretische geval dat het aantal scholen ongewijzigd blijft zal de gemiddelde schoolgrootte in 2000 dan 430 leerlingen bedragen. Handhaving van een gemiddelde schoolgrootte van 600 leerlingen vereist m.a.w. dat het scholenbestand wordt gereduceerd tot 1000.

Teneinde de gevoeligheid van de uitgaven voor de demografische ontwikkeling te kunnen vaststellen wordt onderscheid gemaakt in personeelsuitgaven (83.6%), leerlingafhankelijke materiële uitgaven (2.9%) en huisvestingskosten (13.5%)

De personeelsformatieregelingen voor de directie (directeur en adjunct-directeuren), leraren en overig onderwijspersoneel zijn alle gekoppeld aan het aantal leerlingen.

De vorm van de functie varieert van trapsgewijze toename (directie en delen van het overig personeel) tot vrijwel lineaire toename bij stijging van het aantal leerlingen (leraren, administratief en schoonmaakpersoneel). Uit toepassing van de diverse formules resulteert het aantal arbeidsplaatsen. Deling van het aantal leerlingen door het aantal arbeidsplaatsen ten behoeve van lesgevende taken mag er niet toe leiden dat de uitkomst onder de getallen $21,3 \text{ à } 21,6$ zakt (de minimale groepsgrootte) en boven de $25,6 \text{ à } 25,9$ uitkomt (maximale groepsgrootte) afhankelijk van de soort school of scholengemeenschap. Binnen deze bandbreedte is er een relatie met de schoolgrootte: kleine scholen zitten dicht bij het minimum, grote scholen dicht bij het maximum.

Bij terugloop van de gemiddelde schoolgrootte mag worden verwacht dat de macro-groepsgrootte enigszins zal afnemen. Of en in welke mate dit effect zich voordoet wordt enerzijds bepaald door de spreiding van de leerlingen over de scholen.

Anderzijds is de spreiding van de leerlingen over de leerjaren binnen de school van invloed op de uitkomst van de groepsbezetting, vooral via de in de formule opgenomen factor waarmee het aantal te vormen klassen wordt bepaald. De einduitkomst van beide factoren (spreiding over leerjaren en over scholen) is vrijwel onvoorspelbaar omdat de afzonderlijke effecten niet per definitie in dezelfde richting invloed uitoefenen. De leerlingafhankelijke materiële uitgaven (leermiddelen, aanschaffingen, administratie e.d.) volgen de demografische ontwikkeling ten volle. De huisvestingskosten, waarin o.m. uitgaven voor huur, onderhoud, schoonhouden en energieverbruik zijn opgenomen, zijn verbonden aan de school en onafhankelijk van de aantallen leerlingen. Demografische invloed op het aantal scholen is er alleen via de stichtings- en opheffingsnormen. De opheffingsnormen zijn geformuleerd in termen van gemiddelde aantallen leerlingen in bepaalde leerjaren. Omgerekend naar aantal leerlingen per school is ruwweg te stellen dat opheffing plaatsvindt indien een school gedurende een aantal jaren minder leerlingen telt dan 100. In 1985 bevinden zich ca. 15 scholen onder dit leerlingenaantal, waarbij de in opbouw zijnde scholen zijn meegerekend. De daling van het aantal leerlingen met rond de dertig procent leidt bij een gelijke spreiding van de daling over alle scholen tot een toename van op te heffen scholen van ca 25, waarbij eveneens nog niet volgroeide scholen zijn meegerekend. De invloed van de huidige opheffingsnormen is derhalve marginaal.

Beroepsonderwijs.

Het lager, middelbaar en hoger beroepsonderwijs telt ruim 1400 scholen, waarbij het aantal leerlingen per school 550 is. Tot 2000 wordt ook hier een demografisch bepaalde daling van het aantal leerlingen verondersteld van 30%. Indien wordt aangenomen dat elke thans bestaande school in dezelfde mate de leerlingenaantaldaling zal ondergaan dan telt in 2000 de gemiddelde school, nog 385 leerlingen.

De personele uitgaven vormen 80,1% van de totale uitgaven.

De leerlingafhankelijke materiële uitgaven belopen 6,9% en de uitgaven verbonden met de huisvesting 13.0%.

Het beroepsonderwijs met zijn vele schoolsoorten, studierichtingen en afdelingen kent even zovele personeelsformatieregelingen. Overheersend kenmerk is, net als bij AVO, echter de vrijwel lineaire leerlingafhankelijkheid en het bestaan van een zekere bandbreedte. In afwijking van de situatie in het AVO blijkt de gemiddelde groeps-grootte in het beroepsonderwijs vrijwel op de minimumomvang te zitten. Dit betekent dat voor een eventueel optredende autonome groeps-grootte-daling bij verkleining van de schoolgrootte nauwelijks ruimte aanwezig is. Als benadering kan worden aangenomen dat 1% daling van het aantal leerlingen leidt tot een stijging van de personele uitgaven op grond van het bedrijfseconomisch schaaffect en het autonome groeps-grootte-effect van 0.06 à 0.07%.

Het groeps-grootte-effect is een rechtstreeks gevolg van de spreiding van de leerlingen over de scholen en over de leerjaren en afdelingen binnen de scholen.

De leerlingafhankelijke materiële uitgaven belopen een aanmerkelijk groter percentage van de totale uitgaven dan in het algemeen voortgezet onderwijs. Deze uitgaven zijn voor het overgrote deel genormeerd, waarbij de vergoeding uitgedrukt is in bedragen per leerling. De komende jaren zal een verhoging van het aandeel van deze uitgaven onvermijdelijk zijn als gevolg van de ontwikkelingen op maatschappelijk en technologisch gebied.

De uitgaven verband houdend met de instandhouding van schoolgebouwen ontwikkelen zich onafhankelijk van de demografie. Bij een aanhoudend dalende tendentie van het leerlingenaantal speelt de demografie alleen een rol via de opheffingsnormen.

Deze zijn gekoppeld aan het aantal leerlingen in bepaalde leerjaren per afdeling. Het minimumaantal leerlingen per leerjaar per afdeling bevindt zich tussen de 8 en 12. Deze geringe omvang leidt ertoe dat de demografische invloed beperkt is.

Zoals eerder is uiteengezet (par.1.3.1.) vraagt schaalvergroting bewust beleid, waarbij het accent ligt op stimulansen om vrijwillig tot fusie over te gaan.

Wetenschappelijk onderwijs.

Het bekostigingsmodel voor het wetenschappelijk onderwijs wijkt af van dat voor de rest van het onderwijs. Het WO-bekostigingsmodel is weergegeven in het Plaatsen-Geld-Model (P.G.M.).

Het P.G.M. kent een normatief bepaald A-deel en een niet-normatief bepaald B-deel.

In het A-deel wordt, op grond van specifieke normstellingen, berekend hoeveel plaatsen wetenschappelijk en niet-wetenschappelijk personeel aan elke instelling ter beschikking moeten worden gesteld om wetenschappelijk onderwijs te geven (deel A1), nieuw wetenschappelijk onderzoek te beginnen door een eigen beleidsruimte (deel A2) en maatschappelijke dienstverlening uit te voeren (deel AM).

Het B-deel is bedoeld voor een toewijzing aan elke instelling voor specifieke onderzoekprogramma's van een bepaalde minimumomvang.

Aan deze programma's wordt een vijfjarige financieringsgarantie gegeven (voorwaardelijke financiering).

In deze heroverweging richt de aandacht zich uitsluitend op het onderwijsdeel van het A1-deel. Onderzoek en maatschappelijke dienstverlening worden, in navolging van het SCP, niet demografisch gevoelig geacht te zijn.

Ruim de helft van de uitgaven voor wetenschappelijk onderwijs en onderzoek valt toe aan deel A1. Binnen dit deel is tweederde gedeelte bestemd voor onderwijs, ruim een vijfde als basis taakstelling voor onderzoek en een tiende voor beheers- en bestuursactiviteiten en enige algemene dienstverlening.

Gerekend in WP-plaatsen wordt de omvang van het onderwijsgedeelte bepaald door een vaste voet per faculteit een semi-variabele component en een studentafhankelijke component (staf/student-verhoudingen).

In geld gemeten bedragen de uitgaven in 1985 1374 mln.

Van de 1374 mln. is driekwart rechtstreeks studentafhankelijk via de staf/student-ratio.

PGM is een landelijk allocatiemodel. Het landelijk budget voor wetenschappelijk onderwijs en onderzoek is gefixeerd en elke instelling ontvangt van het totaal beschikbare bedrag een deel dat wordt bepaald via PGM.

De aanwending, en daarmee de verdeling per instelling over onderwijs en onderzoek, is overgelaten aan de afzonderlijke instellingen. De normatieve verdeling van PGM behoeft daarom niet overeen te stemmen met de aanwending zoals deze in een specifieke praktijk wordt aangetroffen. Bij terugloop van het aantal studenten blijft het totaal beschikbare bedrag gefixeerd via de plafondfinanciering, maar via PGM wordt minder ter beschikking gesteld t.b.v. de onderwijstaak (zij het, vanwege het bestaan van een vaste voet, niet evenredig veel minder) en meer t.b.v. de overige taken.

Het gedeelte van de uitgaven dat in de referentieraming is opgenomen volgt de demografische ontwikkeling volledig in de studentafhankelijke component.

Dit geldt niet voor het totaal voor de instellingen van W.O. beschikbare bedrag. Uiteraard zouden afspraken te maken zijn over gebruiksindicatoren voor de WO-begrotingsdelen welke niet tot de referentieraming behoren. In dergelijke afspraken kan de plafondfinanciering van het W.O. worden vastgelegd. Een dergelijke afspraak overschrijdt niet alleen de opdracht van de heroverwegingswerkgroep maar wordt thans vooral op inhoudelijke gronden afgewezen: de omvang van het bedrag van het plafond moet niet ad hoc op basis van onzekere technische criteria worden vastgesteld.

Studiefinanciering.

Uit par. 1.1.2. kan worden geconcludeerd dat de uitgavenontwikkeling voor studiefinanciering in de periode 1981-1985 sterk afweek van de demografisch bepaalde uitgavenontwikkeling.

Twee oorzaken bepalen dit afwijkend verloop. Ten eerste zijn de studiefinancieringsregelingen inkomensafhankelijk. Achterblijvende inkomensontwikkeling veroorzaakt een toenemend beroep op de regelingen en omgekeerd. Ten tweede bestaat er een rechtstreeks verband tussen de regelingen ten aanzien van de eigen bijdragen voor onderwijs en studiefinancieringsregelingen. Invoering van collegegeld in het HBO en verhogingen van de eigen bijdragen in WO en HBO leidden tot verhogingen van de kosten van studiefinanciering. Iets dergelijks deed zich voor bij invoering van de leeftijdstoelag voor 16/17-jarigen in de regeling Tegemoetkoming Studiekosten, als compensatie voor het verleggen van de leeftijdsgrens voor dubbele kinderbijslag van 16 naar 18 jaar.

Beide oorzaken leidden ertoe dat het aantal toekenningen veel sterker groeide dan de toename van het aantal leerlingen en studenten.

In deze heroverweging wordt van een gelijkblijvende inkomensontwikkeling uitgegaan. Ook wordt aangenomen dat er geen wijziging optreedt in de verhouding particulier/collectief gefinancierde uitgaven.

Ten slotte wordt als uitgangspunt gekozen dat de deelname aan het onderwijs per leeftijdsgroep geen wijziging ondergaat.

Alleen een relatief sterkere afname van de deelname van de hogere inkomensgroepen kan dan nog een uitgavenverhogende uitwerking hebben op het bedrag voor de studiefinanciering. Dit wordt geen waarschijnlijke ontwikkeling geacht.

De uitgavenontwikkeling voor studiefinanciering zal, gegeven de veronderstellingen, de demografisch bepaalde uitgavenontwikkeling volgen. Voor het realiteitsgehalte van deze veronderstellingen wordt verwezen naar par. 1.2.2.

Par. 1.4. Vooruitblik periode 2000-2030.

In de onderstaande tabel wordt de demografische raming doorgetrokken tot 2030.

Tabel 6 Demografisch bepaalde uitgaven 2000-2030 (1985=100)

	2000	2010	2020	2030
BSO	7.060 (94)	6.459 (86)	5.333 (71)	5.258 (70)
AVO	2.926 (71)	2.967 (72)	2.514 (61)	2.225 (54)
LMBO	2.127 (70)	2.157 (71)	1.853 (61)	1.610 (53)
HBO	1.130 (71)	1.082 (68)	1.066 (67)	843 (53)
WO	976 (71)	934 (68)	934 (68)	756 (55)
SF	1.118 (71)	1.103 (70)	1.040 (66)	851 (54)
Onderwijs	15.337 (80)	14.702 (77)	12.740 (66)	11.543 (60)

Het primair onderwijs blijkt na 2000 weer in een fors dalende situatie terecht te komen. Deze houdt op na 2020, waarna weer een stabiele toestand in zou treden.

Het secundair onderwijs blijft het eerste decennium na 2000 stabiel maar volgt daarna de ontwikkeling, welhaast per definitie, van het primair onderwijs. Hetzelfde geldt voor het tertiair onderwijs, met een ook daarbij behorende vertraging.

De theoretisch bepaalde uitgavendaling tussen 1985 en 2000 is evenveel als die tussen 2000 en 2030; de periode die wordt beschouwd is tweemaal zo lang.

Par. 1.5. Gevolgen van de demografische ontwikkeling voor andere sectoren.

In deze paragraaf wordt globaal aangegeven welke interacties er bestaan tussen de ontwikkeling van de onderwijsuitgaven en de overige in deze heroverweging betrokken uitgavencategoriën.

De meest opvallende beweging die op grond van de demografie optreedt is de inkringing van de onderwijssector en de uitbreiding van de overige sectoren.

Globaal genomen zal de werkgelegenheid tot 2000 in de onderwijssector bij ongewijzigde formatietoedeling afnemen met 20%, althans wanneer de deelname anders dan ten gevolge van de demografische ontwikkeling zich niet wijzigt, of met 50.000 arbeidsjaren.

Rekening houdend met het aanbodoverschot van onderwijsgevenden is het duidelijk dat er hoge eisen worden gesteld aan de flexibiliteit van de arbeidsmarkt wil voorkomen worden dat er een toenemend beroep wordt gedaan op de sociale voorzieningen.

Onderzoekgegevens van het Instituut voor gezondheidszorg (IVG) tonen aan dat er een duidelijk verband is tussen ziekteverzuim en invalidering enerzijds en het betrokken zijn bij (gedwongen) fusies anderzijds *). Het kwantitatieve effect op het beroep op de instellingen van de gezondheidszorg is natuurlijk minimaal, maar de situatie rechtvaardigt wel dat voorzichtig wordt omgesprongen met beleidsingrepen op dit terrein, wat tot uiting kan komen in maatregelen die de sociale gevolgen op een aanvaardbare wijze opvangen.

Er is een interactie tussen de uitgavenontwikkeling van de sector studiefinanciering en de sociale zekerheid (AKW) en de Volkshuisvesting (IHS).

Tenslotte is er de relatie tussen de onderwijsdeelname en economische groei. Deze relatie is niet erg helder. Enerzijds valt te constateren dat meer welvaartsgroei gepaard gaat aan een toename van de onderwijsdeelname per leeftijdsgroep boven de leerplichtige leeftijd, anderzijds is er de neiging om langer onderwijs te blijven volgen in de situatie dat de welvaartsgroei stagneert en de werkloosheid toeneemt.

*) IVG: Fusies van scholen in het gewoon lager onderwijs. (1983).

Par. 2 Invulling theoretische taakstelling

De omvang van de theoretische taakstelling is bepaald door de stijging van de collectieve uitgaven als gevolg van demografische ontwikkelingen over de sectoren te versleutelen naar rato van het aandeel van de sectoren. Uit deze toedeling resulteert voor onderwijs een bedrag van 0.6 mld. in 1990 en 1.4 mld. in 2000.

Voor verlaging van de uitgaven staan de overheid drie methoden ter beschikking.

1. Ten eerste kan de vraag naar onderwijs worden beïnvloed.
2. Ten tweede is er een keuzemogelijkheid ten aanzien van het aanbod van onderwijs.
3. In de derde plaats stelt de overheid regels die de interne bedrijfsvoering beïnvloeden, gegeven het aanbod.

Ad. 1.

De instrumenten voor de beïnvloeding van de vraag zijn de wettelijke leerplicht, die een vraagomvang verzekert gelijk aan het aantal 5 t/m 15 jarigen, selectieve toelating op grond van capaciteits- en arbeidsmarktoverwegingen en het eigen bijdragen- en retributiebeleid, waarmee de vraag via prijzen wordt gestuurd.

Beperking van de vraag via verlaging van de leerplichtige leeftijd met bijv. 1 jaar zal een slechts zeer beperkt effect kunnen sorteren, afgaande op het aantal 15- en 16-jarigen dat geen onderwijs volgt. In 1983 waren dit er 1600 resp. 3800. Zou het aantal 15-jarigen door deze maatregel groeien tot het aantal 16-jarigen dat geen onderwijs volgt, dan is de besparing ca. 10 mln.

Selectieve toelating leidt tot vraagdaling indien uitwijkmogelijkheden ontbreken of er geen gebruik van wordt gemaakt. Thans wordt op beperkte schaal dit instrument ingezet. Zinnvolle integrale toepassing aan de hand van arbeidsmarktcriteria is alleen mogelijk bij het bestaan van een volledig systeem van manpowerplanning met een voldoende lange tijdshorizon. Een dergelijk systeem bestaat niet en bij het ontbreken daarvan is niet te zeggen of vraagdemping of vraagstimulering vereist is.

Vraagbeperking met het oog op terugdringing van de onderwijsuitgaven door de overheid is indirect te bereiken via het prijsmechanisme.

Verhoging van de kosten voor het individu zal er toe kunnen leiden dat onderwijs dat voornamelijk wordt gevolgd uit consumptieoogpunt minder wordt gevraagd, maar ook het investeringsmotief wordt ongunstig beïnvloed bij gelijkblijvende inkomensverwachtingen. Aannemelijk is dat vraagdaling optreedt en wel meer naarmate de bijdrage van het individu toeneemt.

In hoeverre een vermindering van de onderwijsdeelname een nadelige invloed heeft op de economische groei die mede wordt bepaald door de scholingsgraad van de toekomstige beroepsbevolking, wordt hier buiten beschouwing gelaten, evenals de vraag of degenen die niet (meer) kiezen voor onderwijs werk kunnen vinden.

Alleen de hoogte van de collectieve uitgaven voor onderwijs is aan de orde.

Ad.2.

Het collectief gefinancierde aanbod van onderwijsprogramma's wordt vastgesteld rekening houdend met wensen en eisen van de afnemers (individuele burgers, beroepsgroepen, producenten in de markt- en de collectieve sector).

Duur en inhoud van programma's worden niet uitsluitend gewijzigd omdat de overheid (of het onderwijsveld zelf) dat noodzakelijk acht.

In een dialoog met de afnemers, worden onderwijsprogramma's aan de eisen van de tijd aangepast. Dit leidt tot nieuwe curricula.

Dit proces van samenwerking met de wereld van arbeid en beroep is vooral de laatste jaren geïntensiveerd, in het bijzonder in MBO en HBO.

Het onderwijs dient m.a.w. te voldoen aan de eisen vanuit de maatschappij, zowel op het gebied van algemene vorming als van beroepsgerichtheid, zeker nu ingrijpende technologische ontwikkelingen steeds vaker en sneller veranderingen in het onderwijsprogramma en daarmee in gebouwen en inventarissen nodig maken.

Voor de bepaling van de inhoud van het aangeboden onderwijs zijn het type onderwijs (bijv. algemeen vormend, beroepsgericht), de vakkenselectie en studierichtingdifferentiatie en de duur van de programma's van belang voor eventuele beleidsbijstellingen. Dergelijke bijstellingen vinden vrijwel continu plaats. Te denken valt aan de eerder genoemde integratie- en verbredingstendenties. Vermindering van overheidsuitgaven vloeien daar echter zeker niet automatisch uit voort.

In het voortgezet onderwijs is de voornaamste aanbodbeperking de zogenaamde 32-30 uren maatregel (vermindering van het aantal lessen dat door leerlingen wordt gevolgd) in de 70-er jaren geweest.

Een aspect van de duur van programma's verdient vanuit kostenterugdringingsoogpunt aandacht, nl. de discrepantie tussen de formele studieduur en de werkelijke duur. Vermindering van dit verschil werkt kostenbesparend. Het zittenblijven bij het basisonderwijs (glo) is in de afgelopen jaren sterk gedaald en stabiliseert zich nu. In de lagere trap van het avo is er eveneens een daling, maar de hogere trap laat een toename zien. Het lbo vertoont een tamelijk constant beeld.

Vanuit kosten oogpunt is van belang dat de financiële gevolgen van een laag numeriek rendement beperkt kunnen worden door doubleerders negatief te wegen, d.w.z. voor de personeelsformatievaststelling minder mee te laten tellen.

Praktisch gesproken komt dit neer op vermindering van de bekostigde, en dus voor de uitgaven relevante, werkelijke studieduur.

Onderwijskundig gezien is eerder extra aandacht nodig om te vermijden dat het onderwijs zonder diploma wordt verlaten. Overigens kan dit fenomeen (uitstroom zonder diploma) hier buiten beschouwing blijven: de onderwijsuitgaven worden niet beïnvloed door het al of niet bezitten van een diploma bij het verlaten van het onderwijs.

Inmiddels zijn maatregelen getroffen van deze aard. (voor 10% meetellen van gezakten; minder bekostigen van studenten in het hoger onderwijs die de studieduur overschrijden).

De regionale en denominatieve spreiding van de (potentiële) vragers is uitgangspunt voor het bepalen waar en op welke schaal onderwijs wordt aangeboden.

Voorzieningen worden door de overheid bekostigd indien aan normen voor een minimum vraaghoeveelheid wordt voldaan (stichtingsnormen); bekostiging eindigt bij vraagdaling tot onder de opheffingsnormen. De grondwettelijke verplichting tot ter beschikkingstelling van voldoende evenwichtig gespreide voorzieningen stelt grenzen aan de hoogte van deze normen.

Ad.3.

Naast de keuzemogelijkheden t.a.v. de vaststelling van het kwalitatieve en kwantitatieve aanbod zijn er vrijheidsgraden bij de bepaling van aard en omvang van de in te zetten personele en materiële middelen. Voor een groot deel is de middelenvaststelling geënt op fysieke planning (klassesplitsingsnormen, groepsgruottevoorschriften, formatieomvang per functieniveau, gruuotte van lokalen, aantallen en levensduur van leermiddelen).

Handhaving van eenzelfde hoeveelheid en kwaliteit van onderwijs met minder middelen impliceert efficiencyverbetering of productiviteitsstijging. De materiële uitgaven zijn in het recente verleden sterk naar beneden bijgesteld (zie par. 1 en PKS-bulletin nr. 6 SCP), zelfs zodanig dat toerusting op de komende technologische veranderingen problematisch dreigt te worden. Salarissen zijn gekort.

Daarnaast zijn er verschillende formatiebeperkende maatregelen getroffen, die geleid hebben tot groepsgruotte verhogingen.

Een aantal ingrijpende wijzigingen is in 1983 doorgevoerd, zoals de rechtstreekse groepsgruotteverhogingen in lbo, mbo, mavo, havo en vwo van 4 á 5%.

Ook de in enkele fasen uitgevoerde verkrapping van de taakeenheden (formatieplaatsen voor niet-lesgebonden werkzaamheden) heeft een groepsgruotteverhogend effect gehad.

Tot slot wordt gewezen op de groepsgruotteverhoging bij de herstructurering van mhno/mspo tot mdgo.

In het basisonderwijs is na een aantal jaren van formatieuitbreidingen (op onderwijkskundige gronden) in 1983 een schaalverhoging doorgevoerd, naast een aantal andere formatiebeperkende maatregelen.

In de Tweede Ronde Heroverwegingen is de groepsgrootte in het onderwijs, aan de orde geweest (zie Deelrapport 39, T.K. 1981-1982, 16.625, nr. 48). Korthedshalve wordt daar naar verwezen.

Deze opsomming van mogelijke instrumenten van uitgavenvermindering laat zien dat in het recente verleden van vrijwel alle instrumenten gebruik is gemaakt, maar in uiteenlopende mate van intensiteit. Vraagbeperkende maatregelen worden (zij het op bescheiden schaal) reeds lange tijd toegepast.

Zo bestaat reeds vele jaren een systeem van beperkte toelating in grote delen van het hoger onderwijs.

Aanbodbeperking is in het voortgezet onderwijs opgetreden met de vermindering van het aantal lessen (32-30-uursmaatregel).

In 1983 is het vakkenaanbod in de bovenbouw van MBO, en VWO/HAVO beperkt. Aanbodbeïnvloedende maatregelen zijn verder vooral gericht op institutionele integratie en verbreding die het, door schaalvergroting mogelijk maken hetzelfde aanbod tegen geringere kosten ter beschikking te stellen.

De nadruk is in het verleden gevallen op beperking van de middelen, gegeven het aanbod. Eerst zijn investerings- en materiële uitgaven onder druk komen te staan, later zijn groepsgrootten verhoogd, niet lesgebonden formatieplaatsen (zgn. taakeenheden) verminderd en extra salarisbeperkingen doorgevoerd.

Het vastgelegde middellange termijnbeleid laat voortzetting zien van de aanbodbeperkende maatregelen gericht op integratie en herstructurering maar nu aangevuld met verhogingen van stichtings- en opheffingsnormen.

Tabel 7 geeft de opbrengsten van de vestigingsbeleidsmitigerende maatregelen (herstructurering scholenbestand basisonderwijs (HOB), her-schikking en fusie voortgezet onderwijs (HEF/VO), samenvoeging taakverdeling en concentratie in het HBO (STC), taakverdeling en concentratie in het WO (TVC) en beperking van bouwactiviteiten), formatiebeperkende maatregelen (afschaffing van taakeenheden "van rechtswege") en de doorwerking van salaire beperkingen (herzien rangenstelsel voor universitair wetenschappelijk personeel (BUWP)) *).

*) De HOS-opbrengsten na 1985 zijn hier buiten beschouwing gebleven.

De maatregelen van de Herziening Onderwijs Salarisstructuur (HOS) verlagen evenwel het beslag op de collectieve middelen via vermindering van de incidentele loonsomstijging.

Tabel 7

(x 1 mln.)		1990	structureel
1.	HOB	98	98 (volume)
2.	HEF/VO	48	48 (, ,)
3.	STC	68	68 (, ,)
4.	TVC	107	107 (, ,)
5.	Bouwbeperking VO	4	4 (, ,)
6.	Afschaffen taakeenh. van rechtswege	26	26 (, ,)
7.	BUWP	<u>9</u>	<u>25</u> (prijs)
Totaal		360	376

Gezien de nadruk die tot nu toe werd gelegd op aanbodbeperkende maatregelen enerzijds en vermindering van collectief gefinancierde personele en materiële middelen, gegeven het aanbod, anderzijds, wordt voor verdergaande beperking van de onderwijsuitgaven vooral gekeken naar de andere, nog niet of nauwelijks gebruikte, instrumenten van uitgavenvermindering.

De instrumenten zijn vraagvermindering en gedeeltelijke aanbodwijziging door afnemers tegen kostendeekkende prijzen.

Eerder is aangegeven dat verlaging van de leerplicht met een jaar waarschijnlijk niet leidt tot noemenswaardige schoolverlating van 15-jarigen. Wordt deze maatregel gekoppeld aan onder de schoolgeldheffing brengen van deze leeftijdsgroep dan kan dit effect wel optreden. Afgezien daarvan is er een opbrengst te verwachten van 90 mln., bij een onderwijsdeelname van 240.000 15-jarigen.

In lijn met de hieronder te bespreken retributieverhogingen kan voor de groep leerplichtigen (bijna 2,5 mln. leerlingen) een ouderbijdrage in de materiële uitgaven worden overwogen onder gelijktijdige vermindering in dezelfde mate van de subsidiabele exploitatiekostenvergoeding. Per procent subsidieverlaging gaat het daarbij om een opbrengst van ca. 125 mln. Een eigen bijdrage van bijv. 3% betekent gemiddeld per leerling een bedrag van f 150,- per jaar.

In welke mate een retributieverhoging leidt tot vraaguitval is nauwelijks aan te geven. De thans geldende eigen bijdragen belopen 6 á 7 % voor schoolgeldplichtigen en ca. 15% in het hoger onderwijs. Er zal een sterkere vraaguitval ontstaan naarmate de retributieverhoging groter wordt.

Onderstaande tabellen geven indicaties van opbrengsten bij verschillende verhogingspercentages van het schoolgeld van 16 en 17-jarigen en de college- en leselden in m.n. het hoger onderwijs. De eerste rij laat de opbrengsten zien bij afwezigheid van vraaguitval. De tweede en volgende rijen vermelden de meerinkomsten (kolom p) en de uitgavenvermindering door vraaguitval bij de veronderstelde uitvalpercentages (kolom v).

Voor de 16 en 17-jarigen is gerekend met een kostentotaal van f 5.000,- per leerling; bij de college- en leselden is gerekend met gemiddeld f 7.900,- per deelnemer.

Het weglekeffect is voor de collegegeldverhoging gesteld op 60% tot 70%.

Tabel 8 Opbrengst (mln.) bij retributieverhogingspercentages voor 16- en 17-jarigen.

elasticiteit	retributieverhoging (in %)								
	50			75			100		
	p	v	t	p	v	t	p	v	t
- 0.0	78	-	78	117	-	117	156	-	156
- 0.02	77	21	98	116	31	147	153	42	195
- 0.04	77	42	119	114	63	177	150	83	233
- 0.06	76	63	139	112	94	206	147	125	272
- 0.08	75	83	158	110	125	235	144	167	311
- 0.1	74	104	178	109	156	265	141	209	350

Tabel 9 Opbrengst (mln.) bij verhogingspercentages van college- en lesgeld. en.

elasticiteit	retributieverhoging (in %)								
	50			75			100		
	p	v	t	p	v	t	p	v	t
- 0.0	124	-	124	156	-	156	197	-	197
- 0.02	123	40	163	155	60	215	192	82	274
- 0.04	122	82	204	153	121	274	189	161	350
- 0.06	121	121	242	150	181	331	185	243	428
- 0.08	119	161	280	147	243	390	181	322	503
- 0.1	119	202	321	140	303	449	177	404	581

Onderzoek naar de relatie retributieverhoging - vraaguitval is er nauwelijks. Verondersteld wordt dat bij 16- en 17-jarigen de vraaguitval bij eenzelfde retributieverhoging groter is dan in het hoger onderwijs.

De invloed van afnemers op de kwaliteit van het onderwijsprodukt kan tot uitdrukking worden gebracht door de afnemers tegen kostprijs de mogelijkheid te bieden inhoudelijke wijziging aan te (laten) brengen in de aan leerlingen in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs aangeboden onderwijsprogramma's. Het gaat dan niet om aanvullingen op het geboden programma, maar om vervanging van programmaonderdelen. Een aanvulling is uit oogpunt van uitgavenbeperking immers niet interessant. Indien bijvoorbeeld bij 10% van de gemiddeld 30 wekelijkse lessen deze mogelijkheid wordt geboden, met als doel het versterken van de directe aansluiting op het relevante arbeidsmarktsegment, dan zou de bijdrage van de afnemers bij een kostendekkende prijs van f 200,- à f 300,- per les per jaar maximaal 270 mln. zijn. Daarbij is uitgegaan van 375.000 MBO en HBO leerlingen.

De wijze waarop de afnemer meer invloed op het onderwijsprodukt kan uitoefenen zal nader uitgewerkt moeten worden. Een mogelijkheid is de invoering of uitbreiding van stages van (in dit voorbeeld) 4 maanden op een cursusduur van 4 jaar, onder betaling door het stagebedrijf van de stagebegeleiding vanuit het onderwijs. Daarmee kan een verlaging van de formatie voor stagebegeleiding ten laste van de onderwijsbegroting worden doorgevoerd.

Indien met bovenstaande maatregelen het bedrag niet wordt gehaald, (dit is afhankelijk van de keuze m.b.t. de eigen bijdragen, de retributie verhoging en het daarbij relevante uitvalpercentage en van de mate waarin een afnemersbijdrage tot de mogelijkheden wordt gerekend) resteren slechts mogelijkheden die het aanbod verder beperken, en/of de productiviteit opvoeren. Dit komt neer op intensivering van in het verleden gevoerd ombuigingsbeleid.

In principe zijn er dan drie mogelijkheden

- het aantal door leerlingen te volgen lessen wordt verminderd. Daarbij is een keuze uit de vakken die komen te vervallen noodzakelijk.
- de duur van de lessen wordt verkort. Daarmee wordt een keuze uit vakken vermeden.
- Naast deze aanbodbeperkingen is er de optie de groepsgrootte te verhogen. In alle gevallen ontstaat een formatiebeperking. Per punt groepsgrootteverhoging (d.w.z. een gemiddelde groepsgrootteverhoging met 4.5 á 5%) bedraagt het verlies aan arbeidsplaatsen 5700 (basisonderwijs 2100, voortgezet onderwijs 2850 en HBO 750).

Een dergelijke ingreep leidt tot een bruto vermindering van de personeels-uitgaven van 380 mln.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de in tabel 7 genoemde maatregelen reeds leiden tot verhogingen van de groepsgrootten.

Bovenstaande leidt tot het volgende beeld.

Het vastgelegde middellange termijnbeleid leidt in 1990 (zie tabel 7) tot een uitgavenbeperking met 360 mln, voor 97,5% bestaande uit volumemaatregelen.

Om de theoretische uitgavenvermindering van 0.6 mld. te bereiken zijn dus additionele maatregelen noodzakelijk, die 240 mln. belopen. Daartoe is een keuze te maken uit:

- een ouderbijdrage 4 t/m 15-jarigen van ca. f 100,-
- een schoolgeldverhoging voor 16 en 17-jarigen van 75% bij een uitval van 6% van de leerlingen of van 100% bij een uitval van 4%.
- een college- en lesgeldverhoging met 75% bij een uitval van 2.1%, of met 100% bij een uitval van 1.2%
- een afnemersbijdrage voor 8 á 9 % van de wekelijkse lessen.

Voor 2000 is een soortgelijke opsomming te geven. Een verlaging van de uitgaven met 1,4 mld. vergt een additioneel pakket van ruim 1 mld.

Een mogelijke combinatie is:

- een ouderbijdrage/subsidiebeperking van f 150,- per leerling van 4 t/m 15 jaar;
- schoolgeldverhoging 16 en 17-jarigen van 75% bij een veronderstelde uitval van 6%.
- college- en lesgeldverhoging van 75% bij een veronderstelde uitval van 3%.
- een afnemersbijdrage voor $\pm 7,5$ % van de lessen

Aldus ontstaan de volgende verlagingen van de collectieve uitgaven.

Tabel 10 Mogelijke combinatie van uitgavenverlagingen.

maatregel	prijseffect	volumeffect	totaal
- HOB, HEF/VO etc.	-	325	325
- taakeenheden "van rechtswege"	-	26	26
- BUWP	25	-	25
- Ouderbijdrage	370	-	370
- Schoolgeldverhoging	110	125	235
- collegegeldverhoging	153	121	274
- afnemersbijdrage	200	-	200
Totaal	858	597	1.455
	(59%)	(41%)	

Par.3 Confrontatie meerjarenraming en demografische raming.

Konfrontatie van de demografisch bepaalde uitgavenraming 1990, met de uitgaven uit de meerjarenraming 1990 laat zien dat de meerjarenraming 0,7 mld. hoger uitkomt dan de eerstgenoemde.

Tabel 9. Meerjarenraming en demografische raming 1985-1990.

Uitg. 1985	Deelname index 1985=100	Uitg. 1990 const.	Uitg. 1990	(4)-(3)	Demogr. index 1985=100	Demogr. bep.uitg. 1990	(4)-(7)
		uitg.p. deeln.					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
BSO	7.511	96	7.200	7.466	+ 266	95	7.135 + 331
AVO	4.121	80	3.314	3.397	+ 83	80	3.297 + 100
LMBO	3.038	80	2.426	2.423	- 3	83	2.522 - 99
HBO	1.591	112	1.780	1.628	- 152	97	1.543 + 85
WO	1.374	107	1.477	1.370	- 107	98	1.347 + 23
SF	1.575	112	1.757	1.757	-	93	1.465 + 292
Totaal	19.210	91 (1)	17.954	18.041	+ 87	87 (1)	17.309 + 732

(1) exclusief toekenningen SF

De onderwijsfinanciering is gebaseerd op open-einde regelingen; het WO kent een plafonnering voor de uitgaven voor onderwijs en onderzoek gezamenlijk.

De raming van het aantal deelnemers voor de meerjarenraming wijkt vrij sterk af van de volumeontwikkeling volgens de demografische uitgavenraming. In de meerjarenraming is voor het primair onderwijs een iets minder grote daling voorzien, voor het secundair onderwijs echter een iets grotere daling. Het tertiair onderwijs vertoont de grootste afwijking. In lijn daarmee vertoont ook de studiefinanciering oplopende uitgaven. Rekening houdend met deze afwijkende ramingen van de volumeontwikkeling is te berekenen hoe hoog de meerjarenraming zou zijn geweest indien de uitgaven per deelnemer per onderscheiden schoolsoort constant worden gehouden op het niveau van 1985.

Uit kolom (3) van tabel 9 blijkt dat de uitgaven 1990 dan bijna 18 mld. zouden bedragen. Dit impliceert een stijging van de uitgaven per deelnemer met 3.5%, die is toe te schrijven aan de verschuiving naar relatief dure schoolsoorten.

De meerjarenraming (waarin ook de maatregelen uit tabel 7 zijn verwerkt) is feitelijk 87 mln. (0.5%) hoger (zie kolommen (4) en (5) van tabel 9). Nadere analyse van de meerjarenraming (exclusief SF) laat zien, dat de personele uitgaven per deelnemer licht dalen, ook nadat is rekening gehouden met de maatregelen die in tabel 7 onder a. zijn opgesomd. De overige uitgaven per deelnemer stijgen als gevolg van de inhaaloperatie in de investerings sfeer in de sector BSO, waar tussen 1985 en 1989 de investeringsuitgaven toenemen met 260 mln. In de andere sectoren zijn de gemiddelde overige uitgaven per deelnemer constant.

Het geraamde uitgavenniveau 1990 impliceert dat de gemiddelde uitgaven per deelnemer met 3.5% toenemen t.o.v. 1985. Zoals gezegd is deze toename geheel toe te schrijven aan de verschuivingen in de onderwijsdeelnemers.

Ook bij de demografisch bepaalde uitgaven (kolom 7) blijkt de toename van de gemiddelde uitgaven per deelnemer 3.5% te bedragen. Het verschil met de geraamde uitgaven (waaraan mede demografische ramingen ten grondslag liggen) van 0.7 mld. is dan ook toe te schrijven aan de omstandigheid dat de deelnemersraming volgens de demografische berekening bijna 125.000 lager is dan die volgens de meerjarenraming.

3. GEZONDHEIDSZORG EN MAATSCHAPPELIJK WELZIJN

INHOUDSOPGAVE.

- 0. - **SAMENVATTING**

- 1. - **DE DEMOGRAFISCH BEPAALDE UITGAVENONTWIKKELING VOOR DE PERIODE 1981 - 2030**
 - 1.1. - **UITGANGSPUNTEN**
 - 1.1.1. - Uitgavenraming 1985
 - 1.1.2. - Demografische ontwikkeling nader bekeken
 - 1.2. - **ONTWIKKELING 1981 - 1985**
 - 1.2.1. - Kostenontwikkeling 1981 - 1985
 - 1.2.2. - Volume-ontwikkeling 1981 - 1985
 - 1.2.3. - Demografisch bepaalde volume-ontwikkeling 1981 - 1985
 - 1.2.4. - Vergelijking tussen de feitelijke volume-ontwikkeling en de (theoretisch) demografisch bepaalde volume-ontwikkeling 1981 - 1985
 - 1.3. - **BASISPROJECTIE; ONTWIKKELING 1985 - 2000**
 - 1.3.1. - Volumeprojecties 1985 - 2000
 - 1.3.2. - Kosten- en uitgavenprojecties 1985 - 2000
 - 1.3.3. - Veronderstellingen; relatie met cahier 38 SCP
 - 1.3.4. - Realiteitsgehalte veronderstellingen
 - 1.3.5. - Maatregelen nodig om uitgavenprojectie te volgen
 - 1.4. - **VOORUITBLIK 2000 - 2030**
 - 1.5. - **GEVOLGEN VAN DE DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELING VOOR ANDERE DEPARTEMENTEN**

- 2. - **VOLUME-, KOSTEN- EN UITGAVENPROJECTIES 1985 - 2000**
 - 2.1. - **INLEIDING EN WERKWIJZE**
 - 2.2. - **BELEIDSMATIGE BENADERING**
 - 2.2.1. - Vraag naar voorzieningen
 - 2.2.2. - Aanbod van voorzieningen
 - 2.2.3. - Uitgavenbeperking
 - 2.2.4. - Randvoorwaarden
 - 2.2.5. - Maatregelen
 - 2.3. - **NORMERING IN DE INTRAMURALE SECTOR**
 - 2.3.1. - Capaciteitsnormen 2000
 - 2.3.2. - Beddenreducties
 - 2.3.3. - Beddenreducties vertaald in cliëntvolume
 - 2.4. - **SUBSTITUTIE**
 - 2.4.1. - Substitutiemodel
 - 2.4.2. - Consequenties voor sectorale cliëntenbestanden
 - 2.4.3. - Verschillen met het SCP-model
 - 2.4.4. - Veronderstellingen
 - 2.4.5. - Kanttekeningen
 - 2.5. - **INTENSIVERINGEN ALS GEVOLG VAN SUBSTITUTIE**
 - 2.5.1. - De residentiële functies van de intramurale sector
 - 2.5.2. - De semimurale functies van de intramurale sector
 - 2.5.3. - Eerstelijnszorg
 - 2.6. - **BELEIDSPROJECTIE BELEIDSMATIGE FINANCIËLE BESPARINGEN**
 - 2.7. - **TECHNISCHE ALTERNATIEVEN VOOR AANPASSING COLLECTIEVE UITGAVEN**
 - 2.7.1. - Inleiding
 - 2.7.2. - Alternatieven ter vraagzijde
 - 2.7.3. - Alternatieven ter aanbodzijde

- 3. - **IMPLICATIES VOOR DE MEERJARENCIJFERS**
 - 3.1. - **MEERJARENCIJFERS EN DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELING**
 - 3.2. - **VOLUME-ONTWIKKELING**

0. SAMENVATTING

In deze bijdrage van WVC aan dit HO-rapport is allereerst in paragraaf 1 een raming van de collectieve uitgaven in het jaar 1985 gegeven van de in beschouwing genomen demografisch gevoelige voorzieningen op het terrein van volksgezondheid en welzijn (zie tabel 1).

Het betreft elf geselecteerde voorzieningen waarvan de collectieve uitgaven tezamen bijna 22 miljard bedragen. De totale kosten zijn ca 30,5 miljard.

De verwachte toename van het aantal ouderen en alleenstaanden zal een toenemend beroep op deze voorzieningen tot gevolg hebben.

Om het huidige voorzieningenpeil te kunnen handhaven zal sprake moeten zijn van capaciteitsuitbreiding.

In de periode 1981 - 1985 dwongen de financieel-economische omstandigheden tot ombuigingen welke hebben geleid tot capaciteitsreducties (zie tabel 3 en 4). De uitvoering van het beleid gericht op versterking van semi- en extramurale functies kwam hierdoor in het gedrang. Zo bleef de personeelsontwikkeling in de bejaardenoorden en de gezinsverzorging bij de demografische ontwikkeling in deze periode met meer dan 10 % achter (zie tabel 7).

De capaciteitsontwikkeling in de intramurale sector liep een achterstand op van circa 10 % (zie tabel 8).

De demografisch bepaalde volume- kosten- en uitgavenontwikkeling in de periode 1985 - 2000 is door WVC weergegeven in de zgn. **basisprojectie**.

Deze demografische projectie laat een personeelsstijging zien van 22 % en een capaciteitsverhoging van 32 %. Indien rekening wordt gehouden met de demografische ontwikkeling in de periode 1981 - 1985 dan stijgen deze cijfers tot 28 respectievelijk 46 %.

Demografisch gezien vertonen de collectieve uitgaven in de periode 1985 - 2000 een stijging met circa 7 miljard (zie tabel 11). Een dergelijke ontwikkeling impliceert dat de kosten met 30% zouden stijgen op een toename van het aantal 65-plussers met 27%. Indien het traject 1981 - 1985 wordt meegenomen dan komt daar nog circa 1,7 miljard bij. Deze bedragen zijn berekend door het geprojecteerde volume te relateren aan de prijs in 1985. Bij de berekening van het in het referentiekader opgenomen bedrag van 4 miljard is ten onrechte uitgegaan van de gemiddelde exploitatiekosten per bed en niet van de marginale kosten wat leidt tot een onderschatting van de demografische problematiek. Alle gemaakte berekeningen zijn gebaseerd op door het SCP gehanteerde veronderstellingen, waarbij door WVC kanttekeningen zijn geplaatst. Deze kanttekeningen duiden op onderschattingen.

In paragraaf 2 zijn de mogelijkheden tot financiële besparingen verkend. De in de vorige paragraaf gegeven basisprojectie is beleidsarm en wordt dus ook niet door WVC nagestreefd.

Rekening moet worden gehouden met geldende beleidsuitgangspunten en de te verwachten vraag naar voorzieningen.

Belangrijke factoren die de vraag naar de in het geding zijnde voorzieningen bepalen zijn : de woonsituatie, de inkomenspositie, de gezondheidstoestand en de wens om zo lang mogelijk zo zelfstandig mogelijk te leven.

Het WVC-beleid richt zich met name op de laatste twee factoren.

Aan de ontwikkelingen die van invloed zijn op de gezondheidstoestand is door de Stuurgroep Toekomstscenario's Gezondheidszorg in verschillende rapporten aandacht besteed. Op de mogelijke patronen van zorgvoorzieningen zal worden ingegaan in de binnenkort te verschijnen Be-

leidsnota Volksgezondheid 2000.

Aan de wens van ouderen om zo zelfstandig mogelijk te leven wordt gevolg gegeven door de rol van de intramurale zorg terug te dringen en in samenhang hiermee extramurale zorg te versterken. Door diversificatie, flexibilisering en samenwerking kan de zorg tevens meer op maat worden geboden.

In dit rapport is de verschuiving van intra- naar extramuraal geconcretiseerd door middel van een substitutiemodel.

Met behulp van dit model zijn **verschuivingen** aangebracht van :

- zwaarder naar lichter;
- langdurig naar korter;
- intensiever naar minder intensief;
- intramuraal naar semimuraal;
- semimuraal naar ambulant/thuiszorg.

Verschuivingen leiden tot reducties vooral op de residentiële functies van de intramurale sector waaruit besparingen voortvloeien. Deze reducties hebben echter kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen voor het cliëntenbestand van zowel de intra- als extramurale sector, wat een per verzorgde kostenverhogend effect heeft. Per saldo treedt niettemin een besparing op omdat de kosten per cliënt extramuraal beduidend lager zijn dan intramuraal.

Bij de realisering van genoemde verschuivingen gelden een aantal **randvoorwaarden** :

- reducties in de intramurale sector kunnen alleen worden doorgevoerd wanneer de lichtere vormen van zorg worden versterkt;
- rekening moet worden gehouden met frictiekosten;
- er is sprake van inflexibiliteiten van functionele, juridische en technische aard;
- substitutie kent zijn grenzen; er is een moment dat zwaardere vormen van zorg beter door intramurale voorzieningen kunnen 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.

Om ten opzichte van de basisprojectie de capaciteit van de intramurale sector te verlagen en die van de extramurale sector te verhogen moeten de **capaciteitsnormen** worden aangepast.

Capaciteitsnormen zijn gerelateerd aan het omslagpunt waar een vergelijkbaar extramuraal geboden voorzieningenpakket duurer wordt dan intramurale opname. Voor bejaardenoord en verpleeghuizen kon hierbij gebruik worden gemaakt van onderzoek. Bij ziekenhuizen is het huidige reductie- en planningsbeleid aangehouden.

Na vaststelling van de capaciteitsnormen in 2000 (zie tabel 12) zijn hieruit de beddenreducties (zie tabel 13) en vervolgens de verandering in cliëntvolumes (zie tabel 14) afgeleid.

Met behulp van het **substitutiemodel** (zie blz. 34) is vervolgens bepaald van welke lichtere voorzieningen de cliënten gebruik zullen maken die niet in intramurale voorzieningen worden opgenomen. Het gebruikte substitutiemodel is gebaseerd op een aantal **vooronderstellingen** waarbij kanttekeningen kunnen worden geplaatst. Zo is bijvoorbeeld de gezondheidstoestand constant verondersteld, terwijl met een verslechtering gerekend moet worden. Ook kon geen rekening gehouden worden met nieuwe ontwikkelingen als 7 x 24-uurs hulp, nachtopvang en woontussenvoorzieningen.

Het verschuiven van in verhouding lichte intramurale cliënten van de intramurale naar de extramurale sector leidt ertoe dat in beide sectoren de gemiddelde zorgbehoefte stijgt. In de intramurale sector blijven de relatief zware cliënten over en in de extramurale sector behoren de verschoven patiënten tot de zwaarste categorie.

Verschuivingen noodzaken tevens tot een verbetering van de samenwerking tussen de instellingen. Ook deze verdergaande samenwerking, zoals uitgewerkt in de Nota Zorg voor ouderen draagt bij tot **personeelsintensivering** per verzorgde.

Uit onderzoek kan worden afgeleid dat de personeelsintensivering in de verpleeghuizen oploopt tot 13 % in 2000 en in de bejaardenoorden tot 14 %.

Huisartsen wacht een substantiële taakverzwaring per ingeschrevene. Een verlaging van de praktijknorm is derhalve noodzakelijk.

De kosten van het meergebruik van kruiswerk, gezinsverzorging en RIAGG zijn bepaald aan de hand van de toename van het cliëntvolume als gevolg van de beddenreducties.

Het resultaat van deze operatie is dat het huidige verzorgingsniveau anders wordt gestructureerd en tegen de laagst mogelijke kosten geboden.

In tabel 17 zijn de ten opzichte van de basisprojectie in paragraaf 1 **mogelijke besparingen** aangegeven. Deze bedragen circa 0,5 miljard in 1990 en circa 1,4 miljard in 2000. Door deze bedragen af te trekken van de basisprojectie ontstaat de **beleidsprojectie** van de kosten- en uitgavenontwikkeling in de periode 1985 - 2000, welke is weergegeven in tabel 18. Deze ontwikkeling houdt een kostenstijging in van 23% op een toename van het aantal 65-plussers met 27%.

Hiermee is de taakstelling volgens de lichte variant, waarbij de demografisch bepaalde uitgavengroei ten laste komt van de gehele collectieve sector, ingevuld. Genoemde bedragen zijn echter omgeven met de nodige onzekerheden; verdere verkenning van de mogelijkheden tot verschuiving is dan ook geboden.

Invulling van de zware variant, waarbij de uitgaven ten behoeve van de in beschouwing genomen demografisch gevoelige voorzieningen gezamenlijk niet stijgen, is mogelijk met de stelselwijziging op het terrein van de volksgezondheid die inmiddels door de Tweede Kamer is aanvaard. In het kader van deze HO is dat echter niet toegestaan. Desondanks verminderen hierdoor de collectieve uitgaven met ruim 1 miljard.

Verdergaande vermindering van de collectieve uitgaven is alleen mogelijk door verlaging van het zorgniveau.

In de praktijk zal het waarschijnlijk niet mogelijk blijken een evenredige teruggang voor alle cliënten te realiseren. Indien cliënten van de nodige zorg verstoken blijven, kan dit binnen kortere of langere termijn leiden tot een grotere zorgbehoefte.

Taakstellingen zijn dan alleen nog te halen door opnieuw zorgbehoeven-
den uit het zorgcircuit te stoten.

Financieel-technisch gezien zijn er verschillende alternatieven om de
kosten te verminderen.

Het meest vergaande alternatief dat aangrijpt aan de vraagzijde be-
treft het vragen van kostendekkende **eigen bijdragen** voor één of meer
voorzieningen.

Hetzelfde effect treedt op door onderdelen uit het **verstrekkingen-
pakket** te schrappen.

Minder ver gaat een verhoging van eigen bijdragen. Per gulden verho-
ging zijn de opbrengsten berekend (zie tabel 17).

Het zal duidelijk zijn dat dit negatieve cumulatieve effecten zal heb-
ben voor de inkomens van degenen die veel gebruik (moeten) maken van
de betreffende zorgvoorzieningen. Vraaguitval is dan ook zeer waar-
schijnlijk. Voor de groep (hoog)bejaarden lijkt een drastische verla-
ging van de intensiteit en kwaliteit van de zorgverlening onontkoom-
baar. Tevens moet met een evenredige teruggang van de werkgelegenheid
gerekend worden.

Om de taakstelling conform de zware variant te realiseren, zal voorko-
men moeten worden dat zich allerlei **afwentelingseffecten** voordoen.
Cliënten zullen de teruggang zoveel mogelijk proberen te vermijden
door een beroep te doen op andere voorzieningen. Alleen door aanpas-
sing van de ABW is dit tegen te gaan. Uitstel van behandeling kan ech-
ter vervolgens leiden tot afwenteling naar de ZW, de WAO en de AAW. Om
dit te voorkomen zullen ook deze wetten moeten worden aangepast.

Een alternatief aan de aanbodzijde is verdergaande **beddenreductie**.
Ook hiervan is het gevolg dat lagere inkomensgroepen onder wie veel
bejaarden in mindere mate of geheel geen gebruik meer zullen kunnen
maken van bepaalde intramurale voorzieningen.

Om besparingen van voldoende omvang te bereiken kan niet langer vol-
staan worden met sluiting van delen van instellingen maar zal tot to-
tale sluiting moeten worden overgegaan. Dit noopt tot wijziging van de
WZV waarbij op het punt van sluiting zware instrumenten worden aange-
bracht.

Tevens zullen politieke uitspraken moeten worden gedaan over de mate
waarin kostbare behandelingen nog kunnen worden verstrekt.

Naast uitstel en afstel van opname en behandeling is vermindering van
bouwactiviteit en toename van buitenlandse behandeling het gevolg van
één en ander.

Paragraaf 3 bevat tot slot een **confrontatie** van de basisprojectie uit
paragraaf 1 en de beleidsprojectie uit paragraaf 2 **met de meerjaren-
cijfers** op basis van het FOGM '85 in 1990. Vergelijking met de in het
kader van deze HO gehanteerde demografische uitgavenraming ("de refe-
rentieraming") is niet mogelijk omdat daarin geen rekening is gehouden
met de kosten die met vervanging, renovatie en nieuwbouw samenhangen.
Het blijkt dat de meerjarencijfers in 1990, 1,5 miljard bij de basis-
projectie en circa 1 miljard bij de beleidsprojectie achterblijven
(zie tabel 22).

De volume-ontwikkeling blijft wat personeelsaantallen bij de basispro-
jectie (= referentieraming) met ruim 22.000 achter en bij de beleids-
projectie met circa 20.000.

Het aantal bedden blijft circa 38.000, respectievelijk 10.000 achter bij de meerjarencijfers (zie tabel 23).

1. DE DEMOGRAFISCH BEPAALDE UITGAVENONTWIKKELING VOOR DE PERIODE 1981 - 2030

1.1. UITGANGSPUNTEN

1.1.1. Uitgavenraming 1985

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de collectieve uitgaven, zoals die voor het jaar 1985 zijn geraamd voor de sectoren volksgezondheid en welzijn.

Tabel 1: Raming van de collectieve uitgaven 1985 voor volksgezondheid en welzijn (in miljarden guldens).

1. ziekenhuizen	8,48
2. verpleeghuizen	3,49
3. specialistische hulp	0,97
4. geneesmiddelen	1,82
5. huisartsen	0,97
6. tandartsen	0,76
7. uitwendige geneeswijzen	0,61
8. kruiswerk	0,64
9. gezinsverzorging	1,33
10. bejaardenoorden	2,27
11. bibliotheekwerk	0,58
Totaal	21,92

Bron: - Begroting '85 WVC;
- FOGM '85;
- Sociaal Cultureel Kwartaalbericht 1984 (jrg. 6 no. 4).

De in de tabel opgenomen voorzieningen zijn niet alle op het terrein van WVC betrekking hebbende demografisch gevoelige voorzieningen. Zo ontbreken bijvoorbeeld de psychiatrie en de gehandicaptenzorg. Een andere beperking is gelegen in het feit dat in dit HO-rapport wordt uitgegaan van collectieve uitgaven en niet van totale kosten. Met name spelen hier een belangrijke rol de eigen bijdragen en de bijdragen van de particuliere ziektekostenverzekeraars. Een wijziging in het collectief gefinancierde deel zal zijn weerslag vinden in het particuliere aandeel; wat uiteraard ook betrekking heeft op kosten van gezondheidszorg. Voorts zijn de investeringslasten moeilijk te scheiden van de overige exploitatielasten en zijn in de collectieve uitgaven ook die van de lagere publiekrechtelijke lichamen (l.p.l.) begrepen. Het aandeel van deze l.p.l. is door het rijk, i.c. WVC niet of nauwelijks beïnvloedbaar. Een voorbeeld hiervan zijn de bibliotheken.

1.1.2. De demografische ontwikkeling nader bekeken

Uit de CBS-bevolkingsprognose 1984 blijkt in vergelijking met de vorige prognose sprake te zijn van een sterkere daling van het aantal jongeren, een sterkere stijging van het aantal (hoog)bejaarden, een sterkere stijging van het aantal alleenstaanden en een zeer sterke toename van het aantal gescheidenen. Als gevolg van het dalend aantal geboorten zal het aantal jongeren tot het jaar 2000 met bijna een miljoen afnemen, terwijl het aantal bejaarden met een half miljoen stijgt (gebruik is gemaakt van de midden-variant van de CBS-bevolkingsprognose

1984).

Binnen deze groep neemt het aandeel van de hoogbejaarden en met name van het aandeel van de alleenstaande oudere vrouw nog verder toe. Een cijfervoorbeeld mag de demografische problematiek verduidelijken: in 1985 is het aandeel van de categorie jeugdigen (0 - 19 jaar) nog 28% van de bevolking, in het jaar 2000 is dit gedaald tot 22%, een daling van $\pm 0,5\%$ per jaar. Daarentegen stijgt het aandeel van het aantal ouderen (65+) in de periode 1985 - 2000 van 12% tot 14%. Binnen de categorie 65+ zal voorts het aandeel van de categorie alleroudsten (85+) toenemen van 8,5% tot ruim 11%. En binnen deze laatste categorie zal het aandeel van alleenstaande oudere vrouw zijn toegenomen van 69% tot 77%, een jaarlijkse toename van 0,5%.

De relatieve en absolute toename van de categorie bejaarden heeft directe gevolgen voor het te realiseren voorzieningenniveau. Teneinde de toenemende hulpvraag qua omvang en intensiteit te kunnen opvangen, zal er sprake moeten zijn van een capaciteitsuitbreiding van zowel de intra- als de extramurale zorg en dienstverlening, uitgaande van een constant gebruiksniveau.

Overeenkomstig SCP-cahier 38 (collectieve uitgaven en demografische ontwikkeling, 1970 - 2030) wordt ten behoeve van de raming van het voorzieningengebruik uitgegaan van de volgende gebruiksindicatoren:

- ziekenhuizen : het aantal ontslagen (inclusief overleden) patiënten en het aantal bezette bedden (verpleegdagen);
- verpleeghuizen : het aantal patiënten;
- specialistenpraktijken : het aantal contacten met de specialist tijdens een periode van veertien dagen;
- geneesmiddelen : het aantal personen dat tijdens een periode van twee weken medicijnen kreeg voorgeschreven;
- huisartsen : het aantal contacten met de huisarts;
- tandartsen : het gemiddeld aantal contacten met de tandarts per jaar;
- uitwendige geneeswijzen : het aantal contacten met de extramuraal werkzame fysiotherapeut;
- kruiswerk : het aantal uren wijkverpleegkundige hulp;
- bejaardenoord : het aantal verzorgden;
- gezinsverzorging : het aantal verzorgingsuren;
- openbaar bibliotheekwerk : het aantal uitleningen.

1.2. ONTWIKKELING 1981 - 1985 1)

1.2.1. Kostenontwikkeling 1981 - 1985

In tabel 2 wordt per uitgavencategorie de kostenontwikkeling 1981 - 1985 weergegeven.

1) Alle cijfers in het vervolg met betrekking tot 1983 betreffen voorlopige cijfers; alle cijfers in het vervolg met betrekking tot 1984, 1985 en latere jaren betreffen ramingen.

Tabel 2: Exploitatiekosten 1981 - 1985 (mln. guldens, constante prijzen 1985) *

	1981	1982	1983	1984	1985
1. Ziekenhuizen	11.446	11.582	11.596	11.191	10.865
2. Verpleeghuizen	3.483	3.515	3.572	3.496	3.490
3. Spec. hulp	2.073	2.121	2.088	1.951	1.845
4. Geneesmiddelen	3.211	3.310	3.345	3.354	3.386
5. Huisartsen	1.532	1.557	1.514	1.496	1.474
6. Tandartsen	1.777	1.733	1.734	1.720	1.701
7. Uitw. geneesw.	804	836	859	833	819
8. Kruiswerk	636	673	693	686	701
9. Bejaardenoorden	4.113	4.113	4.317	4.159	4.070
10. Gezinsverzorging	1.631	1.612	1.551	1.533	1.487
11. Bibliotheken	703	740	734	684	686
Totaal	31.409	31.792	32.003	31.103	30.524

Bron: FOGM '85; Sociaal Culturele Kwartaalberichten CBS 1981 - 1984.

Over de periode 1981 - 1985 zijn de exploitatiekosten duidelijk afgenomen. Uit de tabel valt af te lezen dat het omslagpunt in 1983/1984 ligt. Na een beperkte groei tot 1983 start de daling in 1984. De bezuinigingen blijken met name de ziekenhuizen, specialistische hulp, bejaardenoorden en gezinsverzorging te hebben getroffen. Voor zover er sprake is van groei, is deze van beperkte aard.

Aan deze ontwikkeling is bijgedragen door de maatregelen die getroffen zijn om de uit het regeerakkoord voortvloeiende taakstellingen te realiseren. Los van de taakstelling die verband houdt met de stelselwijziging ziektekostenverzekeringen beliep de totale taakstelling (inclusief een additionele taakstelling van 200 miljoen in 1985 voor de gezondheidszorg) circa 1 miljard voor 1984 en circa 2 miljard voor 1985. Beleidslijn bij de invulling van de totale taakstelling is geweest om de ombuigingen zoveel mogelijk te realiseren in de tweedelijnszorg en de eerstelijnszorg zoveel mogelijk te ontzien en waar mogelijk te versterken. Feitelijk komt dit beleid er op neer dat - mede met het oog op kostenbeheersing - zwaardere vormen van zorg zijn gesubstitueerd door lichtere vormen van zorg. De uit de substitutie voortvloeiende versterking van lichtere vormen van zorg heeft tot gevolg dat ouderen langer zelfstandig in de eigen vertrouwde omgeving kunnen blijven.

In kort bestek worden hieronder de belangrijkste maatregelen weergegeven die met het oog op de kostenbeheersing en de invulling van de taakstellingen zijn getroffen.

*) De bedragen 1981 t/m 1984 zijn gedefleerd met de index van de particuliere consumptie (bron: centraal economisch plan 1985). In verband met de beperkte loonkostenstijging in deze periode geeft deze index een lichte overschatting.

Ziekenhuizen:

De groei die zich tevoren voordeed, werd omstreeks 1983 tot staan gebracht. Intussen is sprake van mingroei. Belangrijke elementen die hiertoe hebben bijgedragen vormen: het bouwbeleid, de beddenreductie en de budgettering die in 1983 van kracht werd.

Op het onderdeel bouwbeleid is van betekenis geweest dat in maart 1983 besloten werd om tot 1 oktober van dat jaar geen nieuwe verklaringen en vergunningen af te geven. Dit gaf de gelegenheid bestaande bouwinitiatieven, die nog niet in aanbouw waren genomen, in heroverweging te nemen. Van belang is verder dat naast het bouwplafond ook een plafond voor de exploitatiegevolgen van bouwbeslissingen werd ingesteld. Poliklinische en dagbehandeling werden gestimuleerd.

Verpleeghuizen:

Met betrekking tot het bouwbeleid geldt voor de verpleeghuizen hetzelfde als voor de ziekenhuizen. De budgettering voor deze sector werd per 1 januari 1984 ingevoerd.

De uitgavenontwikkeling laat zich verklaren uit het deels inlopen van de achterstand die in relatie tot de vigerende normstelling voor de capaciteit bestond en alleszins nog bestaat.

De dagbehandeling door verpleeghuizen werd bevorderd.

Specialistische hulp:

Maatregelen werden getroffen om het totale volume van de specialistische hulp te stabiliseren.

Huisartsen:

In het kader van het eerstelijnsbeleid zijn maatregelen getroffen ter verkleining van de praktijknorm. De inkomensontwikkeling was min of meer conform de ontwikkeling van de inkomens van trendvolgers, zulks als resultaat van maatregelen in de tarievensfeer.

Kruiswerk:

De kostenontwikkeling moet vooral beoordeeld worden in het licht van het eerstelijnsbeleid op grond waarvan voor deze sector t/m 1982 een jaarlijkse volumegroei van 6% en vervolgens een jaarlijkse volumegroei van 4% is nagestreefd en goeddeels gerealiseerd.

Bejaardenoorden:

Per 1 januari 1985 werd een eind gemaakt aan de open-eind-financiering via de ABW en overgegaan op een systeem van budgetfinanciering. Daaraan voorafgaand heeft een tijdelijke verplichtingenstop voor bouw- en renovatiewerkzaamheden gegolden. Wettelijke maatregelen werden getroffen ter versterking van de semimurale functie van het bejaardenoord. De WBO kent thans specifieke uitkeringen aan de provincies en de vier grote steden.

Gezinsverzorging:

In het kader van het eerstelijnsbeleid werd de gezinsverzorging bij de invulling van de ombuigingen relatief ontzien. Niettemin werd de be-

grotting sinds 1981 met bijna 150 miljoen verlaagd. De toename van de hulpvraag ten behoeve van de demografische ontwikkeling werd groten-deels opgevangen door.:

- de besteding van een relatief groter deel van de mogelijkheden voor hulpverlening aan ouderen;
- minder hulp te verlenen dan werd geïndiceerd;
- verdere ontwikkeling van een goedkopere werkvorm als bijvoorbeeld alpha-hulpverlening;
- kostenverschuiving ten behoeve van hulpverlening in plaats van de indirecte kosten.

De uit het regeerakkoord voortvloeiende taakstellingen 1984 en 1985 worden ten laste van de bejaardenoorden gebracht waardoor de versterking van de semimurale functie in het gedrang komt.

1.2.2. Volume-ontwikkeling 1981 - 1985 1)

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling weer van het aantal personeelsleden.

Tabel 3: Aantal personeelsleden 1981 - 1985 op full-time basis. 2)

	1981	1982	1983	1984	1985
1. Ziekenhuizen	132.883	133.959	132.145	133.311	131.240
2. Verpleeghuizen	47.666	48.856	50.040	50.749	50.144
3. Spec. hulp	6.448	6.771	6.906	6.918	6.931
4. Geneesmiddelen (apoth)	7.348	7.675	8.134	8.346	8.567
5. Huisartsen	5.449	5.548	5.690	5.765	5.845
6. Tandartsen	5.552	5.828	6.123	6.325	6.420
7. Uitw. geneesw.(fysioth)	6.250	6.600	6.774	6.848	7.553
8. Kruiswerk	7.980	8.377	8.663	8.852	9.224
9. Bejaardenoorden	50.772	51.029	51.287	50.641	49.666
10. Gezinsverzorging	41.490	40.580	38.610	40.303	40.036
11. Bibliotheken	5.244	5.273	5.177	5.305	5.242
Totaal	317.082	320.496	319.549	323.363	320.868

Bron: FOGM 1985/CBS/NBLC

Tabel 3 laat zien dat in grote sectoren als ziekenhuizen, bejaardenoorden en gezinsverzorging sprake is geweest van afname.

Beoordeling van de volume-ontwikkeling vergt naast inzicht in de personeelsontwikkeling, inzicht in de ontwikkeling van de capaciteit (en de benutting daarvan). In dit verband is alleen de intramurale sector van betekenis.

Tabel 4 schetst de capaciteitsontwikkeling in de intramurale sector.

1) De volume-ontwikkeling 1984 en 1985 is gebaseerd op ramingen.

2) Met betrekking tot specialisten, apothekers(assistenten), huisartsen, tandartsen en fysiotherapeuten betreft het het aantal beroeps-oefenaren zonder omrekening naar full-time basis. De cijfers bevatten een onderschatting die samenhangt met het feit dat de full-time basis vanaf 1983 met enige procenten ATV is gedaald.

Tabel 4: Capaciteitsontwikkeling in de intramurale sector 1981 - 1985. absoluut en relatief.

	1981	1982	1983	1984	1985	'81-'85
Ziekenhuizen						
- aantal bedden	72.848	69.612	69.582	68.701	67.824	- 5024
- relatief	-	- 4,4	- 0,0	- 1,3	- 1,3	- 6,9
Verpleeghuizen						
- aantal bedden	47.187	47.647	48.036	48.814	49.156	+ 1969
- relatief	-	+ 1,0	+ 0,8	+ 1,6	+ 0,7	+ 4,2
Bejaardenoorden						
- aantal bedden	143.750	143.631	143.583	143.583	143.583	- 167
- relatief	-	- 0,1	- 0,0	- 0,0	- 0,0	- 0,1
Totaal aantal bedden	263.785	260.890	261.201	261.098	260.563	- 3222
Totaal relatief		- 1,1	+ 0,1	- 0,0	- 0,2	- 1,2

Bron : FOGM 1985

Relevant binnen de ontwikkeling van het aanbodvolume van de intramurale sector is de ontwikkeling van de personeelsintensiteit, dat wil zeggen het aantal personeelsleden per (bezet) bed.

Enig inzicht hierin ontstaat door een vergelijking van de personeelsontwikkeling (tabel 3) met de capaciteitsontwikkeling (tabel 4). Geconstateerd kan worden dat in de beschouwde periode in de ziekenhuizen de personeelsintensiteit is toegenomen, wat grotendeels toegeschreven moet worden aan richtlijnverruimende maatregelen ter zake die in 1982 werden getroffen.

Voor de verpleeghuizen kan een lichte toename worden geconstateerd, voor de bejaardenoorden een zeer lichte afname.

Bij de interpretatie van de cijfers dient evenwel bedacht te worden dat binnen elk van de drie betrokken sectoren sprake is geweest van een toenemende inzet van personeel ten behoeve van semimurale functies. Voor de ziekenhuizen zijn dat de poliklinische en dagbehandeling, voor de verpleeghuizen de dagbehandeling en voor de bejaardenoorden de zogenaamde wijkfunctie. Aan deze semimurale functies binnen de intramurale sector komen bedden niet of nauwelijks te pas. Tot slot dient men zich te realiseren dat een elkaar versterkende werking van capaciteitsreducties en demografische ontwikkeling (dubbele vergrijzing), de problematiek rond het bed in zwaarte doet toenemen.

1.2.3. Demografisch bepaalde volumeontwikkeling 1981 - 1985

In de voorgaande (sub)paragrafen is een beeld geschetst van de feitelijke ontwikkeling, los van de demografische ontwikkelingen.

In tabel 5 is de demografisch bepaalde personeelsontwikkeling 1981 - 1985 weergegeven.

Tabel 5: Demografisch bepaalde personeelsontwikkeling 1981 - 1985

Personeelsaantallen	niveau 1981	index 1981=100	niveau 1985
1. Ziekenhuizen	132.883	102	135.541
2. Verpleeghuizen	47.666	110	52.433
3. Spec. hulp	6.448	103	6.641
4. Geneesmiddelen (apoth)	7.348	103	7.568
5. Huisartsen	5.449	103	5.612
6. Tandartsen	5.552	101	5.608
7. Uitw. geneesw.	6.250	104	6.500
8. Kruiswerk	7.980	104	8.299
9. Bejaardenoorden	50.772	112	56.865
10. Gezinsverzorging	41.490	107	44.394
11. Bibliotheken	5.244	96	5.034
Totaal	317.082	105	334.495

Tabel 5 geeft aan dat uit hoofde van de demografische ontwikkeling de totale personeelsomvang met 5,5% zou hebben moeten stijgen. Op analoge wijze is de demografisch bepaalde capaciteitsontwikkeling vastgesteld.

Tabel 6: Demografisch bepaalde capaciteitsontwikkeling 1981 - 1985.

Aantallen bedden	niveau 1981	index 1981=100	niveau 1985
1. ziekenhuizen	72.848	102	74.305
2. verpleeghuizen	47.187	110	51.906
3. bejaardenoorden	143.750	112	161.000
Totaal	263.785	108,9	287.211

Tabel 6 laat zien dat uit hoofde van de demografische ontwikkeling de totale capaciteit in de intramurale sector met 8,9% zou hebben moeten stijgen.

1.2.4. Vergelijking tussen de feitelijke volume-ontwikkeling en de (theoretisch) demografisch bepaalde volume-ontwikkeling 1981 - 1985

Voor zowel het personele aspect als het capaciteitsaspect kan de feitelijke toe/afname vergeleken worden met de demografisch bepaalde toe/afname.

Deze ontwikkelingen kunnen op eenvoudige wijze afgeleid worden uit voorgaande tabellen. Verschillen tussen de feitelijke toe/afname en de demografisch bepaalde ontwikkelingen worden hierbij uitgedrukt in % van het desbetreffende volumeniveau 1981.

Tabel 7: Vergelijking tussen de feitelijke personeelsontwikkeling en demografisch bepaalde personeelsontwikkeling 1981 - 1985

Personeel	(1) niveau 1981	(2) feitelijke toe/afname	(3) demograf. bepaalde toe/afname	(4) feitelijke toe/afname minus dem. bepaalde toe/afname	(5) (4) als % van (1)
1. Ziekenhuizen	132.883	-1.643	2.658	-4.301	-3,2
2. Verpleeghuizen	47.666	2.478	4.767	-2.289	-4,8
3. Spec. hulp	6.448	483	193	290	4,5
4. Geneesmiddelen (apoth)	7.348	1.219	220	999	13,6
5. Huisartsen	5.449	396	163	233	4,3
6. Tandartsen	5.552	868	56	812	14,6
7. Uitw. geneesw.	6.250	598	250	348	5,6
8. Kruiswerk	7.980	1.244	319	925	11,6
9. Bejaardenoorden	50.772	-1.106	6.093	-7.199	-14,2
10. Gezinsverzorging	41.490	-1.454	2.904	-4.358	-10,5
11. Bibliotheken	5.244	- 2	- 210	208	4,0
Totaal	317.082	3.081	17.413	-14.332	-4,5

Uit deze tabel blijkt dat voor het totaal van de voorzieningen de personeelsontwikkeling ruim is achtergebleven op de demografische ontwikkeling.

Achterblijvende sectoren zijn met name ziekenhuizen, verpleegtehuizen, bejaardenoorden en gezinsverzorging. Bij vooral de twee laatste categorieën is de opgelopen achterstand groot: 14,2% voor de bejaardenoorden, 10,5% voor de gezinsverzorging.

"Vooruitgelopen op de demografie" hebben de bibliotheken en sectoren van vrije beroepsoefenaren. De desbetreffende percentages bevatten echter een vertekening die samenhangt met het gegeven dat in de feitelijke ontwikkeling is gerekend met het aantal beroepsoefenaren zonder omrekening naar full-time basis.

Op analoge wijze wordt een vergelijking getrokken tussen de feitelijke capaciteitsontwikkeling en de demografisch bepaalde capaciteitsontwikkeling.

Tabel 8: Vergelijking tussen de feitelijke capaciteitsontwikkeling en de demografisch bepaalde capaciteitsontwikkeling 1981 - 1985

Bedden	(1) niveau 1981	(2) feitelijke toe/afname	(3) demograf. bepaalde toe/afname	(4) feitelijke toe/afname minus dem. bepaalde toe/afname	(5) (4) als % (1)
1. Ziekenhuizen	72.848	-5.024	1.457	- 6.481	- 8,9
2. Verpleeghuizen	47.187	1.969	4.719	- 2.750	- 5,8
3. Bejaardenoorden	143.750	- 167	17.250	-17.417	-12,1
Totaal	263.785	-3.222	23.426	-26.648	-10,1

Deze tabel laat zien dat ten aanzien van elk van de desbetreffende categorieën de capaciteitsontwikkeling ruimschoots is achtergebleven op de demografische ontwikkeling. Globaal geldt dat de capaciteitsontwikkeling 10,1% is achtergebleven op de demografische ontwikkeling.

1.3. BASISPROJECTIE; ONTWIKKELING 1985 - 2000.

1.3.1. Volumeprojecties 1985 - 2000

De volumeprojecties volgen uit de toepassing van de SCP/HO-indices op de feitelijke (geraamde) volumina 1985. Hierbij past de kanttekening dat wat betreft de intramurale sector uitsluitend wordt rekening gehouden met de (puur) intramurale functie, dat wil zeggen met de bedden. Geen rekening wordt gehouden met de semimurale functies. Achtergrond daarvan vormt het feit dat binnen het SCP/HO-model van deze functies wordt geabstraheerd en in samenhang hiermee voor deze functies (nog) geen gebruiksindicatoren zijn ontwikkeld. Evenzo blijven ten aanzien van bibliotheken de functies van informatieverstrekking en beschikbaarheidsstelling van apparatuur buiten beschouwing; de desbetreffende gebruiksindicator heeft uitsluitend betrekking op de boekenuitleen.

Tabel 9: volumeprojectie 1985 - 2000.

P=aantal personeel C=aantal bedden		Volume-ontwikkeling			index 1985=100	
		1985	1990	2000	1990	2000
1. Ziekenhuizen	: P	131.240	136.490	146.989	104	112
	: C	67.824	70.537	75.963	104	112
2. Verpleeghuizen	: P	50.144	57.164	66.692	114	133
	: C	49.156	56.038	65.377	114	133
3. Spec.hulp	: P	6.931	7.139	7.485	103	108
4. Geneesmiddelen	: P	8.567	8.910	9.509	104	111
5. Huisartsen	: P	5.845	6.020	6.371	103	109
6. Tandartsen	: P	6.420	6.420	6.356	100	99
7. Uitw. geneesw	: P	7.553	8.006	8.535	106	113
8. Kruiswerk	: P	9.224	9.962	11.069	108	120
9. Bejaard.oorden	: P	49.666	57.613	70.526	116	142
	: C	143.583	166.556	203.888	116	142
10. Gez.verzorging	: P	40.036	44.040	52.047	110	130
11. Bibliotheken	: P	5.242	5.137	5.085	98	97
Totaal P 1 t/m 11		320.868	346.901	390.664	108	122
Totaal C 1,2 en 9		260.563	293.131	345.228	112	132

Met betrekking tot de intramurale sector leidt de "dubbele" vergrijzing tot de volgende ratio's :

aantal bedden in %	1985	1990	2000	
- ziekenhuizen ¹⁾	4,2	4,3	4,5	o/oo tot.bevolking
- verpleeghuizen	2,84	2,92	2,98	% 65+
- bejaardenoorden	8,3	8,8	9,3	% 65+

Uitgangspunt voor de projectie zijn de feitelijke (geraamde) volumina 1985. Dit impliceert dat conform de HO-methodiek geen rekening is gehouden met de demografische ontwikkeling tot dusver en dat het achterblijven van de capaciteits- en personeelsontwikkeling bij de demografische ontwikkeling in de periode 1981 - 1985 buiten beschouwing blijft.

Wanneer daarentegen wel rekening gehouden zou zijn met deze ontwikkeling, dan zou de volumeprojectie van tabel 9 voor wat betreft het totale personeel en de totale capaciteit als volgt hebben geluid:

Tabel 10:	volume-ontwikkeling		in deze 1985=100		
	1985	1990	2000	1990	2000
Totaal personeel:	320.868	359.782	410.267	112	128
Totaal capaciteit:	260.563	323.211	380.877	124	146

Duidelijk is dat door de keuze van 1985 als basisjaar, de volumeprojectie in het jaar 2000 aanmerkelijk lager uitkomt dan wanneer was uitgegaan van 1981. De in de periode 1981 - 1985 opgelopen achterstand ten opzichte van de demografie blijft dan ook doorwerken in de projecties.

1.3.2. Kosten- en uitgavenprojecties 1985 - 2000

Voor de bepaling van de uitgaven is naast volumebepaling, prijsbepaling noodzakelijk.

Voor de intramurale sector zijn daarbij van belang de prijs (prijspeil 1985) die geldt voor nieuwbouw en de consequenties van de noodzaak tot instandhouding van de bestaande capaciteit (i.c. meerkosten van vervanging respectievelijk renovatie). Immers, de ontwikkeling in bouwkosten en dergelijke heeft niet stil gestaan. De kosten van renovatie en nieuwbouw zijn dan ook beduidend hoger dan in het verleden.

Afhankelijk van het soort bed zijn de exploitatiekosten verschillend:

x f 1000,--	ZH	VH	BO
- exploitatiekosten van nieuw bed/ vervangingsbed	202	81	35
- exploitatiekosten van een renovatiebed	176	75	33
- exploitatiekosten van een oudbouw bed	136	66	26
- ter vergelijking de gemiddelde exploitatiekosten per bed met betrekking tot de bestaande capaciteit	160	71	28,3

¹) Niet inbegrepen de circa 7.500 "bijzondere" bedden, zoals PAAZ- en revalidatiebedden.

Bij de kosten-/uitgavenbepaling voor de intramurale sector wordt uitgegaan van een levensduur van 30 jaar en een 50/50-verhouding tussen vervanging en renovatie. Verdiscontering van deze aspecten leidt ertoe dat in de intramurale sector de uitgavenontwikkeling sterker is dan de capaciteitsontwikkeling.

Voor de bejaardenoorden heeft dit als consequentie: een verandering in de verhouding tussen particuliere en collectieve uitgaven, in die zin dat met name het aandeel van de collectieve uitgaven zal stijgen, indien wordt uitgegaan van het constant blijven van de gemiddelde eigen bijdrage. Bij toenemende gemiddelde exploitatiekosten bij constante (of achterblijvende) gemiddelde eigen bijdragen zal logischerwijs het collectieve deel hoger uitvallen.

Voor de overige extramurale sectoren is geen rekening gehouden met het materiële aspect. Dit betekent dat de prijsbepalende factor geheel wordt bepaald door de (loon)kosten per werknemer op niveau 1985. Voor de overige sectoren zijn de HO-bedragen dan ook overgenomen.

Deze werkwijze betekent in elk geval ten aanzien van de bibliotheken een onderschatting, immers ook deze sector bevat in stand te houden capaciteit. Hoe groot deze onderschatting is valt nader te bezien. Ten aanzien van kruiswerk en gezinsverzorging is het materiële aspect niet erg substantieel, veelal betreft het huur.

Op basis van voorafgaande cijfers zijn kosten- en uitgavenprojecties opgesteld.

In tabel 11 zijn voor de jaren 1985, 1990 en 2000 de exploitatiekosten, uitgesplitst naar particuliere en collectieve uitgaven naast elkaar gezet. Het blijkt dat de collectieve uitgaven demografisch gezien in de periode 1985 - 2000 een stijging vertonen van ca 7 miljard. Een dergelijke ontwikkeling impliceert dat de kosten met 30% zouden stijgen op een toename van het aantal 65-plussers met 27%.

In de referentieraming wordt de ontwikkeling van de collectieve uitgaven lager ingeschat dan door WVC. Dit komt doordat in de referentieraming - conform de SCP-methodiek - geen rekening is gehouden met de werkelijke bouwkosten.

Als gevolg hiervan is in de referentieraming sprake van een onderschatting van de demografische problematiek. Ook het niet verdisconteren van de stijging van de particuliere uitgaven leidt tot een onderschatting wanneer de totale kosten in beschouwing worden genomen. Ter vergelijking zijn onder tabel 11 de cijfers geplaatst wanneer rekening wordt gehouden met de demografische ontwikkeling gedurende de periode 1981 - 1985.

Tabel 11: basisprojectie; kosten- en uitgavenontwikkeling 1985 - 2000.

	1985			1990				2000			
	expl.k.	part. uitg.	coll. uitg.	expl.k.	part. uitg.	coll. uitg.	ref. raming	expl.k.	part. uitg.	coll. uitg.	ref. raming
1. Ziekenhuizen	10.865	2.385	8.480	12.012	2.637	9.375	8.819	14.306	3.140	11.166	9.498
2. Verpleeghuizen	3.490	-	3.490	4.146	-	4.146	3.979	5.099	-	5.099	4.642
3. Specialisten	1.845	875	970	1.900	901	999	999	1.993	945	1.048	1.048
4. Geneesmiddelen	3.386	1.566	1.820	3.521	1.628	1.893	1.893	3.758	1.738	2.020	2.020
5. Huisartsen	1.474	504	970	1.518	519	999	999	1.607	550	1.057	1.057
6. Tandartsen	1.701	941	760	1.701	941	760	760	1.683	931	752	752
7. Uitw. geneesw.	819	209	610	868	221	647	647	925	236	689	689
8. Kruiswerk	701	61	640	757	66	691	691	841	73	768	768
9. Bejaardenoorden	4.070	1.800	2.270	5.066	2.088	2.978	2.633	6.757	2.556	4.201	3.223
10. Gezinsverzorging	1.487	157	1.330	1.636	173	1.463	1.463	1.933	204	1.729	1.729
11. Bibliotheken	686	106	580	672	104	568	568	665	102	563	563
Totaal	30.524	8.604	21.920	33.797	9.278	24.519	23.451	39.567	10.475	29.092	25.989

N.B.

Wanneer rekening gehouden wordt met de demografische ontwikkeling 1981 - 1985, dan zien de totaalcijfers er als volgt uit.

Totaal	30.524	8.604	21.920	35.529	9.463	26.066	41.442	10.681	30.761
--------	--------	-------	--------	--------	-------	--------	--------	--------	--------

Ook ten aanzien van de kosten- en uitgavenprojecties blijkt de matigende invloed van de keuze van het basisjaar.

Uit de tabel komt duidelijk naar voren dat geen rekening houden met de reële bouwkostenontwikkeling leidt tot een onderschatting van de demografische problematiek.

1.3.3. Veronderstellingen; relatie met cahier 38 SCP

De gemaakte berekening van het uitgavenverloop over de periode 1985 - 2000 is gebaseerd op de volgende veronderstellingen :

- a. De demografische ontwikkelingen, bestaande uit de som van de ontwikkelingen in leeftijdopbouw, alleenstaanden, echtscheidingen, grootte van de huishoudens, berekend aan de hand van extrapolatie van gegevens uit de afgelopen jaren zet zich trendmatig voort.
- b. De (geschatte) verhouding in 1985 tussen het collectieve en niet collectieve uitgavendeel is met uitzondering van de bejaardenoornden voor de periode tot 2000 constant.
- c. Afgezien van de intramurale sector, waar bekend is welke kosten verbonden zijn aan de uitbreiding per eenheid, blijven de uitgaven per eenheid van gebruik gelijk.
- d. Het gebruikspatroon, waarin tot uitdrukking komt het percentage van een specifieke groep welke van een voorziening gebruik maakt, blijft ongewijzigd.
- e. In de kwaliteit van voorzieningen, voorzover geïndiceerd door de personeelsinzet per gebruiker, treedt geen wijziging op.
- f. Binnen en tussen voorzieningen is geen sprake van functieverhuivingen.
- g. De hoeveelheid gegeven hulp en zorg vanuit de informele sector blijft constant.

Door het SCP is in cahier 38 van dezelfde veronderstellingen uitgegaan.

1.3.4. Realiteitsgehalte veronderstellingen

De extrapolatie van de gegevens uit de afgelopen jaren gaat uit van een trendmatige voortzetting van een uit het verleden gesignaleerde ontwikkeling.

- ad a. Voorgenomen stelselwijzigingen zouden tot een trendbreuk kunnen leiden.
- ad b. In hoeverre de verhouding tussen het collectieve en niet collectieve deel van de uitgaven op het terrein van met name de volksgezondheid in de toekomst zal veranderen valt thans niet te voorzien.
- ad c. Voor berekeningen in deze fase is, afgezien van uitbreidingen in de accommodatiesfeer, uitgegaan van gelijkblijvende kosten per eenheid. In een volgende fase, wanneer verschuivingen nodig zijn, gaat dit niet meer op.
- ad d. De ervaringen uit de periode 1981 - 1985 leren dat bij de verkrapping van middelen sprake is van wijzigingen in het gebruikspatroon. Met betrekking tot de gezinsverzorging liep bijvoorbeeld het aandeel van de dienstverlening aan ouderen op van ongeveer 50% tot circa 60%. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de specifieke kenmerken van de onderscheiden demografische (sub)groepen, met name waar het de ouder wordende bevolking betreft. Bij hen zal sprake zijn van een toename in de hulpvraag qua omvang en intensiteit, zodat er wijzigingen in het gebruiksniveau zullen optreden. **Het is derhalve noodzakelijk om in de prognosegroepen boven de 65 jaar een verfijning aan te brengen.**
- ad e. In het geval van verkrapping van middelen zal er intensievere zorgverlening voor de in een bejaardenoord of verpleeghuis opgenomen bejaarden nodig zijn, waardoor meer personeel per gebruiker moet worden ingezet wat een verhoging van de verzorgings- c.q. verpleegprijs tot gevolg heeft.

- ad f. Binnen en tussen bejaardenoorden en verpleeghuizen alsmede binnen bibliotheken is er sprake van functieverhuizingen waarvan verwacht mag worden dat ze zich in de toekomst zullen voortzetten. **In dit licht is het nodig om voor deze voorzieningen nieuwe gebruiksindicatoren te ontwikkelen.** Deze nieuwe gebruiksindicatoren zullen in ieder geval rekening moeten houden met de demografische kenmerken leeftijd, (niet-) alleenstaand en geslacht.
- ad g. Ontwikkelingen als het afnemend kindertal en toenemende individualisering zullen er naar verwachting toe leiden dat minder hulp en zorg op informele basis verleend zal worden.

1.3.5. Maatregelen nodig om uitgangspijcties te volgen.

Om de geschetste volumemaatregelen te kunnen effectueren is van belang om te bezien of het huidige in regelgeving opgenomen instrumentarium toereikend is.

Daartoe wordt allereerst inzicht geboden in de wijze van bekostiging. De bekostiging van voorzieningen op de terreinen van volksgezondheid en maatschappelijke dienstverlening geschiedt op verschillende manieren. In de eerste plaats is er het onderscheid tussen bekostiging van uit de collectieve middelen en bekostiging uit particuliere middelen. Bij de particuliere middelen moet niet alleen gedacht worden aan bekostiging door particuliere ziektekostenverzekeraars, maar ook door individuele personen, bijvoorbeeld in verband met eigen risico's en verplichte eigen bijdragen van gebruikers van voorzieningen. Een tweede onderscheid bestaat vervolgens binnen de collectieve middelen. Enerzijds zijn er voorzieningen die via de begroting worden gefinancierd, anderzijds zijn er voorzieningen die uit sociale verzekeringsgelden worden gefinancierd. Binnen de volksgezondheid gaat het overwegend om sociale verzekeringsgelden. De maatschappelijke dienstverlening wordt in overwegende mate bekostigd met begrotingsmiddelen. Voor de in het geding zijnde voorzieningen gelden de navolgende (bekostigings)regelingen.

a. Wet Ziekenhuisvoorzieningen.

De WZV beoogt een doelmatig stelsel van ziekenhuisvoorzieningen en een evenwichtige spreiding over het land tot stand te brengen met behulp van planning van de voorzieningen en regulering van de bouw. De Minister van WVC stelt daartoe richtlijnen vast ten behoeve van de planning van ziekenhuisvoorzieningen. In deze richtlijnen worden normen gegeven ten aanzien van:

- aantal bedden/plaatsen;
- specialismen (basis-/centrum-/topziekenhuis);
- specialistenplaatsen (polikliniekenheden).

b. Wet Voorzieningen Gezondheidszorg.

De WVG heeft tot doel te komen tot een doelmatig stelsel voorzieningen. Via beheersing, planning, bouwvergunningen en richtlijnen, kwaliteitseisen en normen kan beheersing en sturing plaatsvinden. Tot de werkingssfeer behoort onder meer zorg verleend door huisartsen, tandartsen, fysiotherapeuten en kruisorganisaties. De WVG regelt vooral volume en kwaliteit van zorg bij aangegeven kaders. De WZV zal te zijner tijd in de WVG worden opgenomen.

e. Wet Tarieven Gezondheidszorg.

De WTG regelt de prijsbeheersing van de gehele sector volksgezondheid en een deel van de sector maatschappelijke dienstverlening. De tarieven komen tot stand door overleg tussen enerzijds de organen voor gezondheidszorg en anderzijds de ziektekostenverzekeraars.

d. Ziekenfondswet.

De ZFW beoogt aan de verzekerden geneeskundige verzorging in ruime zin te verstrekken. Onder geneeskundige verzorging wordt verstaan geneeskundige hulp, inclusief specialistische hulp, verloskundige hulp, verpleging in ziekenhuis, psychiatrische inrichting e.d. Tevens valt daaronder het verstrekken van geneesmiddelen en van andere hulpmiddelen.

e. Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

De ABWZ geeft dekking aan bijzondere ziektekosten bij langdurige ziekte of ernstige gebreken die door betrokkenen praktisch niet zelf zijn te dragen en die elders moeilijk of helemaal niet te verzekeren zijn.

Ingevolge de AWBZ worden onder meer verstrekkingen vergoed geleverd door erkende verpleeginrichtingen en kruisverenigingen.

f. Wet op de bejaardenoorden.

Bekostiging van bejaardenoorden geschiedt vanuit de rijksbegroting en eigen bijdragen.

Provincies/grote gemeenten ontvangen van WVC een specifieke uitkering waarmee bejaardenoorden en andere onder de reikwijdte van de WBO vallende voorzieningen (zoals gecoördineerd ouderenwerk) moeten worden gefinancierd. Zij zijn in principe vrij om de gelden naar eigen inzicht te besteden.

g. Rijkssubsidieregeling gezinsverzorging.

Instellingen voor gezinsverzorging worden centraal gefinancierd vanuit de rijksbegroting. Voor zover door de gezinsverzorging niet aan de hulpvraag van geïndiceerde cliënten kan worden voldaan, bestaat de mogelijkheid tot vergoeding van de genormeerde kosten rechtstreeks aan de cliënt op basis van de AAW/ABW. Aan de instellingen wordt jaarlijks een bepaald budget ter beschikking gesteld.

h. Wet op het openbare bibliotheekwerk.

In de WOB is de bekostiging van bibliotheken dusdanig geregeld dat financiering deels door het rijk en deels door lagere overheden plaatsvindt.

Het in deze regelingen opgenomen instrumentarium kan in algemene zin toereikend geacht worden om het uitgavenverloop dusdanig te sturen, dat vastgestelde financiële kaders niet worden overschreden. Een uitzondering vormt de gezinsverzorging waarvoor gezien de vangnetfunctie door de cliënt zonodig een beroep kan worden gedaan op de ABW. In concreto dienen de volgende maatregelen te worden genomen:

- In het kader van de WZV moeten de capaciteitsnormen voor ziekenhuizen en verpleeghuizen worden aangepast. Voor ziekenhuizen moeten de normen worden verhoogd tot 4,50/00 van de totale bevolking. Voor verpleeghuizen komt de norm op 2,98% van het deel van de bevolking ouder dan 65 jaar (zie blz. 15).
Dit heeft ook consequenties voor de in de intramurale gezondheidszorg geldende bouw- en exploitatiekostenplafonds. Deze plafonds die betrekking hebben op het totaal van de planning- en bouwbeslissingen voor ziekenhuizen, verpleeghuizen, psychiatrische ziekenhuizen en overige instellingen zullen verhoogd moeten worden.
- In de WBO zal centrale normstelling ten aanzien van de capaciteit van bejaardenoordelen mogelijk moeten worden gemaakt. De norm wordt 9,3% van het deel van de bevolking ouder dan 65 jaar (zie blz. 15). Om de nieuwe bedden te realiseren zal via de WBO centrale sturing dienen plaats te vinden.
- In het kader van de WVG is het nodig om aan vrije beroepsoefenaren meer vergunningen af te geven.

1.4. VOORUITBLIK 2000 - 2030

Uit de CBS-bevolkingsprognose blijkt dat de trend zoals die zich in de periode 1985 - 2000 voordoet, zich tot het jaar 2030 zal voortzetten. In het jaar 2030 zal het aandeel van de categorie jeugdigen (0-19 jaar) 18,3% van de totale bevolking betreffen, terwijl dit aandeel in 2000 nog 22% bedraagt. De totale bevolking is in de periode 2000 - 2030 gedaald van 15,2 miljoen naar 13,9 miljoen in 2030.

Het aandeel van de categorie ouderen (65+) stijgt in de periode 2000 - 2030 tot 24,9% (was 14%), een toename van 0,3% per jaar. Binnen de categorie 65+ zal de reeds aanwezige trend van dubbele vergrijzing voortzetten: de categorie alleroudsten (85+) vergroot haar aandeel van 11% in 2000 tot 25,9% in 2030, terwijl het aandeel van de alleenstaande oudere vrouw in de categorie alleroudsten zich stabiliseert rondom de 70%.

Vergelijking van de periode 2000 - 2030 met de periode 1985 - 2000 laat een zich voortzettende trend zien zonder dat er sprake is van breekpunten. Er is dus geen aanleiding tot het nemen van speciale maatregelen. Wel zal rekening gehouden moeten worden met de dispropor-tionele toename van het aantal alleroudsten (in de periode 1985 - 2000 circa 0,2% per jaar en in de periode 2000 - 2030 circa 0,5% per jaar), waardoor er een toenemend beroep zal worden gedaan op professionele zorg- en hulpverlening. Uitgaande van het gegeven dat de gemiddelde kosten per persoon voor zorg-/hulpverlening hoger worden naarmate de leeftijd stijgt, gezien de toenemende intensiteit van de hulpvraag en het absoluut toegenomen aantal ouderen, mag worden verwacht dat in de periode 2000 - 2030 de (collectieve) uitgaven ten aanzien van gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening verder zullen toenemen.

1.5. GEVOLGEN VAN DE DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN VOOR ANDERE DEPARTEMENTEN

Relaties bestaan met het Ministerie van VROM waar het de bouw van accommodaties betreft, met het Ministerie van SZW waar het de financiering van voorzieningen betreft, het Ministerie van O&W waar het onderzoek en opleidingen betreft en het Ministerie van Justitie waar het de jeugdhulpverlening betreft.

a. Volkshuisvesting

Capaciteitsverandering op grond van demografische ontwikkeling zal in de accommodatiesfeer enerzijds leiden tot budgetaanpassing voor zover het Ministerie van VROM daartoe subsidies beschikbaar stelt. Anderzijds zal hiervan invloed uitgaan op de werkgelegenheid in de utiliteitsbouw en toeleveringsbedrijven.

b. Sociale Zekerheid

Relevant zijn de relaties met de AOW (eigen bijdrage bejaardenoor-den), de AAW en ABW met betrekking tot de financiering van gezins-verzorging.

c. Onderwijs en Wetenschappen

Afhankelijk van het zorgaanbod zal aanpassing van opleidingsmogelijkheden nodig zijn. Te noemen is voorts het onderzoek op het gebied van gerontologie en (psycho)geriatrie.

d. Justitie

Directe samenhang bestaat tussen vrijwillige en justitiële plaatsing van pupillen in WVC- en Justitie-internaten.

2. VOLUME-, KOSTEN- EN UITGAVENPROJECTIES 1985 - 2000

2.1. INLEIDING EN WERKWIJZE

In de vorige paragraaf zijn op basis van de te verwachten demografische ontwikkeling uitgavenprojecties opgesteld. Daarbij is ervan uitgegaan dat het gebruik van voorzieningen per persoon van onderscheiden bevolkingsgroepen tot het jaar 2000 blijft gehandhaafd op het niveau van 1985. Kwantitatieve en kwalitatieve veranderingen in de zorgverlening, waardoor b.v. een andere zorgintensiteit wordt vereist, zijn niet in beschouwing genomen.

Deze demografische vooruitberekening heeft de charme van vooruitberekenen volgens welomschreven regels. Daar staat als nadeel tegenover, dat alleen de gevolgen van de demografische ontwikkeling in aanmerking zijn genomen en geen acht is geslagen op alle andere factoren die de hoogte van de uitgaven bepalen zoals bijvoorbeeld een verandering in de gezondheidstoestand van betreffende bevolkingsgroepen.

Demografische uitgavenprojecties zijn dan ook met beperkingen behept. Het tijdig confronteren van deze uitgavenprojecties met recente feitelijke gebruikscijfers kan voornoemde nadelen voor een deel ondervangen.

Het perspectief dat uit de demografische vooruitberekening naar voren komt werd niet nagestreefd: de vooruitberekening is beleidsarm. Dit blijkt al uit de analyse van de ontwikkeling van de periode 1981 - 1985 in de vorige paragraaf. Evenmin wordt het geschetste perspectief voor de toekomst nagestreefd. Het algemeen onderschreven uitgangspunt van het beleid is immers dat mensen zo lang als mogelijk in hun eigen vertrouwde omgeving aan het maatschappelijk leven moeten kunnen blijven deelnemen. De praktische uitwerking van dit uitgangspunt is in grote lijnen dat de intramurale zorg zoveel mogelijk wordt beperkt en tegelijkertijd de extramurale zorg versterkt ten einde het niveau van de verzorging op peil te houden. Deze accentverschuiving kan tevens tot financiële besparingen leiden en past dan ook in het bezuinigingsstreven van de overheid. De verkenning van mogelijkheden tot financiële besparingen dient dan ook uit te gaan van de reële beleidsoptie van het te verwachten gebruik waarbij rekening wordt gehouden met geldende uitgangspunten van beleid.

In eerste instantie zal dan ook langs deze weg gezocht worden naar mogelijkheden om de zich als gevolg van de demografische ontwikkeling aandienende uitgavenstijging van tabel 11 te beperken. Een apart probleem hierbij is dat het bij genoemde accentverschuiving voor een belangrijk deel gaat om verschuivingen van premiegefinancierde voorzieningen naar begrotingsgefinancierde voorzieningen. Maatregelen als het vaststellen van een maximumvolume voor intramurale instellingen en een minimumvolume voor extramurale voorzieningen zijn nodig om de verschuivingen van intra- naar extramuraal tot stand te brengen. Om de betrokken verschuivingen en de daarmee verbonden financiële beperking te verwerklijken is budgettering een belangrijk instrument. In dit verband moet worden bedacht dat indien budgettering in de vorm van algemene budgetkortingen wordt gegoten, dit al snel leidt tot aantasting van het huidige zorgniveau. In de volgende paragrafen worden in eerste instantie financiële besparingsmogelijkheden uitgewerkt van verschuivingen tussen zorgvoorzieningen onder handhaving van het huidige zorgniveau. Indien deze mogelijkheden onvoldoende financiële besparingen opleveren in relatie tot de meest vergaande financiële taakstelling (zware variant) pas dan zijn alternatieven aan de orde die een verla-

ging van het zorgniveau tot gevolg hebben. Op het laatste wordt in paragraaf 2.7 ingegaan.

2.2. BELEIDSMATIGE BENADERING

2.2.1. Vraag naar voorzieningen

Voor een beleidsmatige toekomstverkenning is allereerst inzicht geboden in de factoren die te verwachten ontwikkeling van de vraag naar de in het geding zijnde voorzieningen bepalen.

Een belangrijke factor vormt de **gezondheidstoestand** of meer algemeen de mate van welbevinden.

In de binnenkort te verschijnen Nota 2000 is de ontwikkeling van de gezondheidstoestand naar leeftijdscategorieën tot het jaar 2000 geschetst. Voor de categorie ouderen wordt een toename verwacht van kankers en dementieën als ook een toename van het aantal chronische patiënten met bijvoorbeeld reumatische aandoeningen.

In de toekomst zal de nadruk op ziekten liggen die niet volledig genezen kunnen worden. Door de mogelijkheden van de medische techniek is de verwachting dat een groter aantal patiënten in leven zal blijven en daarbij langer van professionele zorg afhankelijk zal zijn. Genoemde ontwikkelingen leiden tot een kwantitatieve toename van het totaal aantal aandoeningen en een kwalitatieve verschuiving in het patroon van aandoeningen.

Het voor deze verkenning vastgestelde kader biedt in deze fase evenwel niet de mogelijkheid om aan deze factor concreet inhoud te geven.

Dit laatste geldt wel voor een tweede factor nl. de wens van mensen om **zo lang mogelijk** en tevens **zo zelfstandig mogelijk** ondanks zich voordoende gebreken in de eigen vertrouwde omgeving te blijven.

Door grotere zelfstandigheid verschuift de zorgbehoefte. Er is een tendens om te kiezen voor zo licht mogelijke vormen van zorg. Verwacht mag worden dat kritische ouderen verzorgingspakketten op maat zullen willen samenstellen van voldoende kwaliteit.

Eén en ander betekent dat er niet alleen sprake is van een vooral demografisch bepaalde toename van de vraag naar voorzieningen maar dat met name ook een sterkere geschakeerdheid van de hulpvraag tot ontwikkeling komt waarbij de hulp zo dicht mogelijk bij het eigen huis wordt gezocht.

De **woonsituatie** is eveneens van invloed op de zorgvraag.

De mate van geschiktheid van de woning zelf waarin de oudere verblijft is een factor van grote betekenis. Naarmate de woning minder geschikt is, zal een relatief geringe functiestoornis eerder een probleem worden, waarbij hulp van buitenaf noodzakelijk is.

Tenslotte is de **inkomenspositie** een factor van vitaal belang. Een voldoende inkomen is een noodzakelijke voorwaarde om zelf te kunnen voorzien in bepaalde hulpmiddelen, goederen en diensten ter compensatie van gebreken, zonder dat daarbij direct een beroep hoeft te worden gedaan op de professionele zorgvoorzieningen.

Ook met deze laatste twee factoren kon geen rekening worden gehouden.

2.2.2. Aanbod van voorzieningen

Het beleid is erop gericht om in te spelen op de zich wijzigende vraag naar voorzieningen en het aanbod daar zo goed mogelijk op af te stemmen.

Daartoe worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het terugdringen van de rol van de zwaardere zorg, met name waar het de residentiële functies van de intramurale sector betreft o.a. door de beperking van opname (van ouderen) in intramurale instellingen;
 - mede in samenhang hiermee de versterking van lichtere vormen van zorg met als oogmerk het zo lang mogelijk handhaven van zelfstandigheid, gelijkwaardigheid en onafhankelijkheid (van ouderen);
 - diversificatie van zorg, gericht op het bieden van "zorg op maat";
- Een en ander onder waarborging van financiële beheersbaarheid, kwaliteit, flexibiliteit en interne samenhang.

De leidende gedachte bij de uitwerking van deze uitgangspunten is dat mensen die professionele zorg behoeven, deze zorg op verschillende manieren kunnen krijgen. Met andere woorden, er zijn pakketten van zorg van verschillende samenstelling mogelijk, die tot eenzelfde niveau van de vereiste totale zorg leiden. Deze gedachte van mogelijke verschuivingen tussen voorzieningen is in brede zin, waar het te financieren zorg betreft, operationeel gemaakt in het in paragraaf 2.4.1 weergegeven en nog verder uit te werken substitutiemodel. Substitutie, dat wil zeggen vervanging van het ene pakket van zorg door het andere is evenwel slechts mogelijk binnen zekere grenzen. Bij wijze van voorbeeld, het totaal-pakket aan zorg dat samenhangt met een open-hart-operatie kan onmogelijk uitsluitend door het kruiswerk worden geboden. Bij de toepassing van het substitutiemodel is met deze grenzen dan ook rekening gehouden.

Dit substitutiemodel is een rekenschema waarin modelmatig is beschreven hoe de vervanging van een pakket van zorg door andere vormen van zorgverlening verloopt. Het geeft dus de wijze aan waarop de vermindering van de zwaardere en duurdere zorg door een vermeerdering van de lichtere en goedkopere zorg kan worden gecompenseerd zodanig dat het niveau van de in totaal vereiste zorg hetzelfde blijft. Zolang nu de financiële besparing van de vermindering van de zwaardere zorg groter is dan de extra uitgaven die samenhangen met de additionele lichtere zorg is de substitutie financieel aantrekkelijk. Overheveling van een relatief lichte cliënt uit de in verhouding dure zwaardere zorg naar de in verhouding goedkope lichtere zorg levert een tamelijk grote besparing op. Bij overheveling van een relatief zwaardere cliënt moet een verhoudingsgewijs omvangrijker pakket aan vormen van lichtere zorg ter compensatie worden geboden en zal de financiële besparing derhalve geringer zijn. De grens wordt bereikt zodra in de plaats van de zwaardere zorg een zo uitgebreid pakket van lichtere zorg ter compensatie moet worden geboden dat de substitutie per saldo niet meer leidt tot een financiële besparing, maar tot een kostenverhoging. Bij dat aantal over te hevelen cliënten is de maximale financiële besparing bereikt. Benadrukt moet worden dat het niveau van totaal vereiste zorg alleen dan op peil blijft indien de reductie van zware zorg in samenhang met noodzakelijke additionele capaciteits- en kwaliteitsaanpassing van lichtere vormen van zorg wordt doorgevoerd.

De min kan dus alleen dan worden gerealiseerd indien ook de plus wordt gerealiseerd en omgekeerd is de plus alleen dan nodig als de min wordt doorgevoerd.

De substitutie van zwaardere intramurale zorg naar lichtere extramurale zorg schept tevens de mogelijkheid het zorgaanbod meer af te stemmen op de specifieke, onder andere met de leef- en woonsituatie samenhangende zorgvraag. Daardoor wordt zorg op maat meer mogelijk.

2.2.3. Uitgavenbeperking

Beperking van de uitgaven onder handhaving van het huidige niveau van de zorgverlening kan plaatsvinden door verschuivingen tussen voorzieningen aan te brengen. Om dit te realiseren en de kosten te beheersen is budgettering een belangrijk instrument.

Verschuivingen

Beperking van de uitgaven is mogelijk door de volgende verschuivingen aan te brengen:

- zwaarder in de richting van lichter;
- langdurig naar korter;
- intensiever naar minder intensief;
- intramuraal naar semimuraal;
- semimuraal naar ambulant/thuiszorg;
- behandeling naar preventie.

Voor de in het geding zijnde voorzieningen betreft het met name verschuivingen van de intramurale naar de extramurale sector. In dit licht worden de in dit kader beschouwde uitgavencategorieën als volgt gehergroepeerd:

1. Intramurale sector.
 - 1.1. ziekenhuizen;
 - 1.2. verpleeghuizen;
 - 1.3. bejaardenoorden.
2. Extramurale sector.
 - 2.1. huisartsen;
 - 2.2. kruiswerk;
 - 2.3. gezinsverzorging.
3. Overige gezondheidszorg ¹⁾.
 - 3.1. specialistische hulp;
 - 3.2. geneesmiddelen;
 - 3.3. tandartsen;
 - 3.4. uitwendige geneeswijzen.

Verschuivingen leiden tot reducties vooral op de residentiële functies van de intramurale sector waaruit besparingen voortvloeien. Deze reducties hebben echter kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen voor het cliëntenbestand van zowel de intra- als extramurale sector, wat een per verzorgde kostenverhogend effect heeft. Zo neemt door deze ver-

1) Het betreft hier de overige - in deze heroverweging beschouwde - gezondheidszorg, d.w.z. exclusief onder meer de psychiatrie en gehandicaptenzorg. Zie ook paragraaf 1.1.1.

schuivingen de zorgbehoefte van het resterende cliëntenbestand in intramurale voorzieningen toe. Ook wordt voor cliënten in de extramurale zorg de 24-uurs bereikbaarheid extra noodzakelijk.

De mate van verschuiving komt tot uitdrukking in de hoogte van de capaciteitsnormen ten aanzien van de aantallen bedden in de intramurale sector.

Hoe lager deze normen worden gesteld, des te omvangrijker de beddenreducties en de daaruit voortvloeiende bruto besparingen. Als gevolg hiervan moet echter de capaciteit van lichtere vormen van zorg toenemen en stijgen de daaraan verbonden kosten.

Budgettering als instrument voor kostenbeheersing

Met ingang van 1983 is voor ziekenhuizen budgettering ingevoerd, in 1984 gebeurde dit in de totale intramurale volksgezondheidssector en per 1 januari 1985 voor bejaardenoordelen.

Uitgaande van een tevoren vastgesteld basisbudget kunnen hierdoor de planningsparameters zoals bedden, functies en faciliteiten financieel worden vertaald naar de instelling.

Het budgetmechanisme kent in principe een drietal redenen welke kunnen leiden tot wijziging van het budget.

1. De algemene loon- en prijsmutaties.
2. Wijziging van de volumecomponent door middel van :
 - a. exploitatiegevolgen van wijziging ten gevolge van planning en bouwbeslissingen;
 - b. generieke budgetkortingen ten gevolge van algemeen financieel-economisch overheidsbeleid.
3. Wijzigingen ten gevolge van productie-afspraken welke op lokaal niveau worden gemaakt.

Zo zullen aanpassingen ten gevolge van capaciteitswijzigingen via wijziging van het aantal erkende bedden direct worden vertaald in wijziging van het budget van de betrokken instellingen.

In het kader van de WBO is sprake van budgetten per provincie.

2.2.4. Randvoorwaarden

Reducties op de residentiële functies van de intramurale sector kunnen slechts doorgevoerd worden onder de conditie van **versterking van de lichtere vormen van zorg**. Tevens moet rekening worden gehouden met het gegeven dat verschuivingen niet zonder **frictiekosten** kunnen verlopen omdat bij het terugdringen van de rol van de zwaardere vormen van zorg de lichtere vormen van zorg daadwerkelijk aanwezig zullen moeten zijn.

Naast frictiekosten moet rekening worden gehouden met **inflexibiliteiten** van functionele, juridische en technische aard. Een van de belangrijkste inflexibiliteiten treffen we aan in de sfeer van de bouw: immers tussen het moment van afgeven van een vergunning en ingebruikneming verstrijkt gemiddeld vijf jaar. Bovendien blijkt herbestemming van vrijkomende ruimten vanwege het karakter van de gebouwen vaak moeilijk, wat leidt tot boekverliezen.

Verzegelen en leeg laten staan biedt geen oplossing, daar ook leegstaande ruimten onderhoud vergen.

Sloop kan pas plaatsvinden als een gebouw in zijn geheel vrijkomt. Ook kan sprake zijn van weerstanden van maatschappelijke of bestuurlijke aard om verdergaande verschuivingen aan te brengen. Zo hangt de verschuiving naar een hogere verzorgingsgraad in bejaardenoordelen samen

met de mate van doorstroming in de betreffende huizen en de doelmatigheid van de indicatiestelling. Deze inflexibiliteit kan gedurende een bepaalde periode een extra verzwaring voor de extramurale zorg te weeg brengen. Ook worden verschuivingen extra bemoeilijkt door de verschillen in financiering van de betreffende voorzieningen.

Het zal duidelijk zijn dat verschuivingen slechts mogelijk zijn indien voldoende stuurmogelijkheden voor handen zijn.

Substitutie kent zijn grenzen en kan dan ook niet ongelimiteerd plaatsvinden. Zoals verder in deze paragraaf zal blijken komt er een moment dat zwaardere vormen van zorg niet alleen uit oogpunt van zorg maar ook uit financieel-economisch oogpunt beter door intramurale voorzieningen kunnen worden geboden. Eén van de aspecten die daarbij een rol spelen is dat tijdelijk geboden gespecialiseerde intramurale curatieve zorg vaak na een korte termijn substitutie richting extramurale zorg mogelijk maakt (b.v. heup-operatie). Het financiële omslagpunt kan worden gevonden door de kosten van een gemiddeld substitutiepakket dat extramuraal moet worden geboden te vergelijken met de kosten verbonden aan het verblijf in een intramurale voorziening.

Ook moet men zich hierbij realiseren dat extramurale voorzieningen onvoldoende toegerust kunnen zijn om adequate hulp te bieden aan zwaar hulpbehoevenden.

2.2.5. Maatregelen

Om de geschetste verschuivingen aan te brengen is een instrumentarium nodig dat onderdeel uitmaakt van de planningswetgeving op het terrein van de volksgezondheid en maatschappelijke dienstverlening. Dit instrumentarium moet het mogelijk maken de volgende maatregelen te treffen:

- o Budgettering door het jaarlijks vaststellen van financiële kaders waarbij wordt aangegeven:
 - met welk bedrag de kosten voor de premiebekostigde voorzieningen mogen stijgen of dalen;
 - met welk bedrag de doeluitkering ten behoeve van de begrotingsbekostigde voorzieningen zal toenemen of afnemen;
 - met welk bedrag er geschoven mag worden tussen premiegeld en begrotingsgeld, waardoor zonodig verschuivingen kunnen plaatsvinden van premiegefinancierde intramurale voorzieningen naar begrotingsgefinancierde extramurale voorzieningen.
- o Richtlijnen ten aanzien van kwaliteit, functies, capaciteit, tarieven, spreiding en samenhang, waarbij:
 - voor de intramurale en extramurale voorzieningen een bepaald minimumniveau wordt aangegeven om de rechten van verzekerden te waarborgen c.q. een verantwoord zorgniveau te handhaven en een maximumniveau voor de intramurale voorzieningen te realiseren door een combinatie van beddenreducties, nieuwbouw en ligduurbeperking.

Beddenreducties in m.n. ziekenhuizen zijn mogelijk geworden op grond van minder tijd vergende behandelmethoden. Daar waar beddenreductie leidt tot afbouw van bezette bedden worden instellingen gedwongen wegen te zoeken om de ligduur te verkorten en/of het aantal opnamen te verminderen c.q. op poliklinische behandeling over te gaan.

Verdere ligduur/opnamebeperking is denkbaar door waar mogelijk via protocollen te werken met gestandaardiseerde behandelingsmethoden.

Nieuwbouw vindt plaats binnen het vastgestelde bouw- en exploitatiekostenplafond waarbij aan de behoefte aan te passen planningsnormen worden aangehouden;

- coördinatie in de bepaling van zorgbehoeften (o.a. afstemming en aanscherping voor wat betreft indicatie, doorverwijzing, terugverwijzing en nazorg) verbeterd wordt;
 - afstemming/integratie van opname- en hulpverleningsbeleid en harmonisatie van eigen-bijdrage-systematiek bij naastliggende voorzieningen plaatsvindt;
 - de samenhang in het functioneren van intra- en extramurale voorzieningen wordt versterkt; in dit verband dienen bij de extramurale zorg meetpunten geïntroduceerd te worden opdat zichtbaar wordt gemaakt dat er ook daadwerkelijk meer aandacht aan cliënten wordt besteed.
- o Stimulering van informele en zelfzorg om deze op peil te houden.
 - o Voorlichting aan cliënten, vrijwilligers en beroepskrachten met de nadruk op preventie en het verlenen van zorg op maat.

2.3. NORMERING IN DE INTRAMURALE SECTOR

2.3.1. Capaciteitsnormen 2000

Uitgangspunt is dat verschuivingen plaatshebben van de relatief dure intramurale sector naar de in verhouding goedkopere extramurale sector. Dit betekent dat 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 de centrale maatregel; alle andere maatregelen zijn hiervan afgeleid.

Om te komen tot beddenreductie in de intramurale sector is het nodig de capaciteitsnormen in deze sector te verlagen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de in paragraaf 2.2.4. vermelde randvoorwaarden. Het aanbrengen van financiële beperkingen is alleen mogelijk wanneer het extramuraal geboden voorzieningenpakket minder kost dan intramurale opname. Een maximale besparing kan bereikt worden door de capaciteitsnorm voor een voorziening gelijk te stellen aan het omslagpunt. Om dit omslagpunt te bepalen is inzicht geboden in de grenzen van substitutie tussen intra- en extramurale zorg. Daar waar capaciteitsmaatregelen leiden tot een te eenzijdige reductie van specifieke noodzakelijk geachte functies is het nodig richtlijnen te stellen ten behoeve van een meer evenwichtige verdeling van functies in de voorzieningen. Daarnaast is het nodig nadere grenzen te stellen aan die aanbodsontwikkeling in de curatieve zorg, welke zowel inhoudelijk als financieel een verzwaring van het niveau van intramurale zorgverlening zou kunnen betekenen. In dit kader is voor een deel gebruik gemaakt van een onderzoek gehouden in Zeeland (Oud en zelfstandig, mei 1984). De resultaten van dit onderzoek zijn gebruikt ten behoeve van de ramingen tot het jaar 2000.

Dan 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 basisprojectie 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. Aangezien onderzoeksgegevens ontbreken is het voor dit doel bepaalde reductiepercentage afgeleid van de te verwachten resultaten bij ongewijzigd beleid.

Het beleid is er op gericht om tot 1990 het aantal ziekenhuisbedden*) terug te brengen tot 3,7 ‰ bij de totale bevolking. Bij vervanging en renovaties is de norm op 3 ‰ gesteld zodat in het jaar 2000 gemiddeld een norm van 3,5 ‰ zou kunnen worden bereikt.

Deze norm komt overeen met een reductiepercentage van 22,5 % gerekend over de ziekenhuisbedden exclusief de "bijzondere" ziekenhuisbedden *) (gerekend over alle ziekenhuisbedden : 20 %).

In onderstaand tabel is voor ziekenhuizen, verpleeghuizen en bejaardenoorden deze beleidsmatige reductie van capaciteitsnormen weergegeven in vergelijking met de bij de basisprojectie (zie tabel 11) behorende normen.

Tabel 12: capaciteitsnormen 2000

	basisprojectie	beleidsprojectie
ZH *)	4,5 ‰ (tot.bevolking) (1990:3,7‰)	3,5‰ (22,5%reductie)
VH	2,98% (65+)	2,5% (16% reductie)
BO	9,3% (65+)	7,8% (16% reductie)

In verband met de achterstand ten aanzien van de psychogeriatrische verpleeghuizen wordt de volgende differentiatie aangebracht:

VHS(somatisch)	1,2 %	(28,5% reductie);
VHPG(psychogeratisch)	1,3 %	(geen reductie).

2.3.2. Beddenreducties

Uit de verlaagde normen in tabel 12 vloeien de volgende beddenreducties voort:

*) Niet inbegrepen de circa 7.500 "bijzondere" bedden, zoals PAAZ- en revalidatiebedden.

Tabel 13: beddenreducties.

		1985	1990	2000
ZH	Basisproj.	67.824	70.537	75.963
	Beleidsproj.	<u>67.824</u>	<u>61.979</u>	<u>60.515</u>
	Reductie	-	8.558	15.448
VHS	Basisproj.	27.500	31.350	36.611
	Beleidsproj.	<u>27.500</u>	<u>27.050</u>	<u>26.151</u>
	Reductie	-	4.300	10.460
VHPG	Basisproj.	21.656	24.688	28.766
	Beleidsproj.	<u>21.656</u>	<u>23.700</u>	<u>28.766</u>
	Reductie	-	988	-
BO	Basisproj.	143.583	166.556	203.888
	Beleidsproj.	<u>143.583</u>	<u>152.811</u>	<u>171.266</u>
	Reductie	-	13.745	32.622

Ten aanzien van ziekenhuizen en somatische verpleeghuizen resulteert een capaciteitsniveau dat lager is dan het thans bestaande niveau. Bij buitengebruikstelling van reeds bestaande capaciteit moet er mee rekening worden gehouden dat de besparing per bed ernstig wordt beperkt door inflexibiliteiten van diverse aard.

In dit verband moet bedacht worden dat in 1982 is gepoogd om de sluiting van 25 ziekenhuizen in gang te zetten. Dit beleid werd door de Tweede Kamer niet aanvaard en omgebogen in een beleid waarbij alle ziekenhuizen een aantal bedden zouden moeten inleveren; in de praktijk in het algemeen door sluiting van afdelingen. Tegen deze achtergrond wordt in de ziekenhuissector bij buitengebruikstelling van bestaande capaciteit gerekend met een kostenbesparing van f 30.000,- per bed conform de uitgangspunten in het FOG.

Wat betreft de reductie op bestaande somatische verpleeghuiscapaciteit wordt ervan uitgegaan, dat dit niet gepaard gaat met een daadwerkelijke afbouw, maar dat de desbetreffende bedden worden toegevoegd aan de psychogeriatrische verpleeghuiscapaciteit ten aanzien waarvan volume-uitbreiding is voorzien.

2.3.3. Beddenreducties vertaald in cliëntvolume

Alvorens tot verschuiven van cliënten te kunnen overgaan is het nodig om de beddenreducties om te rekenen naar aantallen cliënten, die het aangaat.

Bij ziekenhuizen is ervan uitgegaan dat de langstliggende cliënten met een gemiddelde ligduur van 91 dagen niet meer in een ziekenhuis verblijven (aangenomen wordt hierbij dat de verhouding tussen ouderen en

niet-ouderen 50/50 is).

Verder is ten aanzien van de (overall gemiddelde) ligduur een verkorting aangehouden van 4 % tot 1990 en een verkorting van 12 % tot 2000. Voorts 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.

Tabel 14 : beddenreducties vertaald in cliëntvolume.

		1990	2000
Ziekenhuizen: (ZH)	- beddenreductie ZH	28.705	56.524
Somatische verpleeghuizen: (VHS)	- beddenreductie VHS	4.272	10.272
Psychogeratrisc verpleeghuizen (VHPG)	- beddenreductie VHPG	970	-
Bejaardenoorden (BO)	- beddenreductie BO	13.525	32.100

2.4. SUBSTITUTIE

2.4.1. Substitutiemodel

In de vorige paragraaf is aangegeven de wijze waarop en de mate waarin de capaciteit van de voorzieningen van de intramurale sector is vernauwd. Het 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. Dit model beschrijft de gehanteerde substitutieregels in hun onderlinge samenhang. Uitgangspunt is dat het niveau van zorg gelijk blijft. De besparingen worden bereikt door, overeenkomstig het reeds in gang gezette beleid, de cliënten op een zodanige wijze te behandelen dat de kosten zo laag mogelijk zijn. Harde substitutieregels ontbreken echter. De op de verschuivingen betrekking hebbende veronderstellingen zijn ontleend aan de schaarse literatuur, het al even schaarse cijfermateriaal en aan door het beleid aanvaardde veronderstellingen. Verder is zoveel als mogelijk het in het SCP-cahier 39 beschreven substitutiemodel gehanteerd. Aanpassingen zijn echter noodzakelijk enerzijds omdat het SCP-model uitsluitend op bejaarden betrekking had en anderzijds omdat 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 heeft bijstelling. De onzekerheden ten aanzien van de sociaal-economische positie van verzorgingsbehoevende ouderen in de toekomst maken 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.

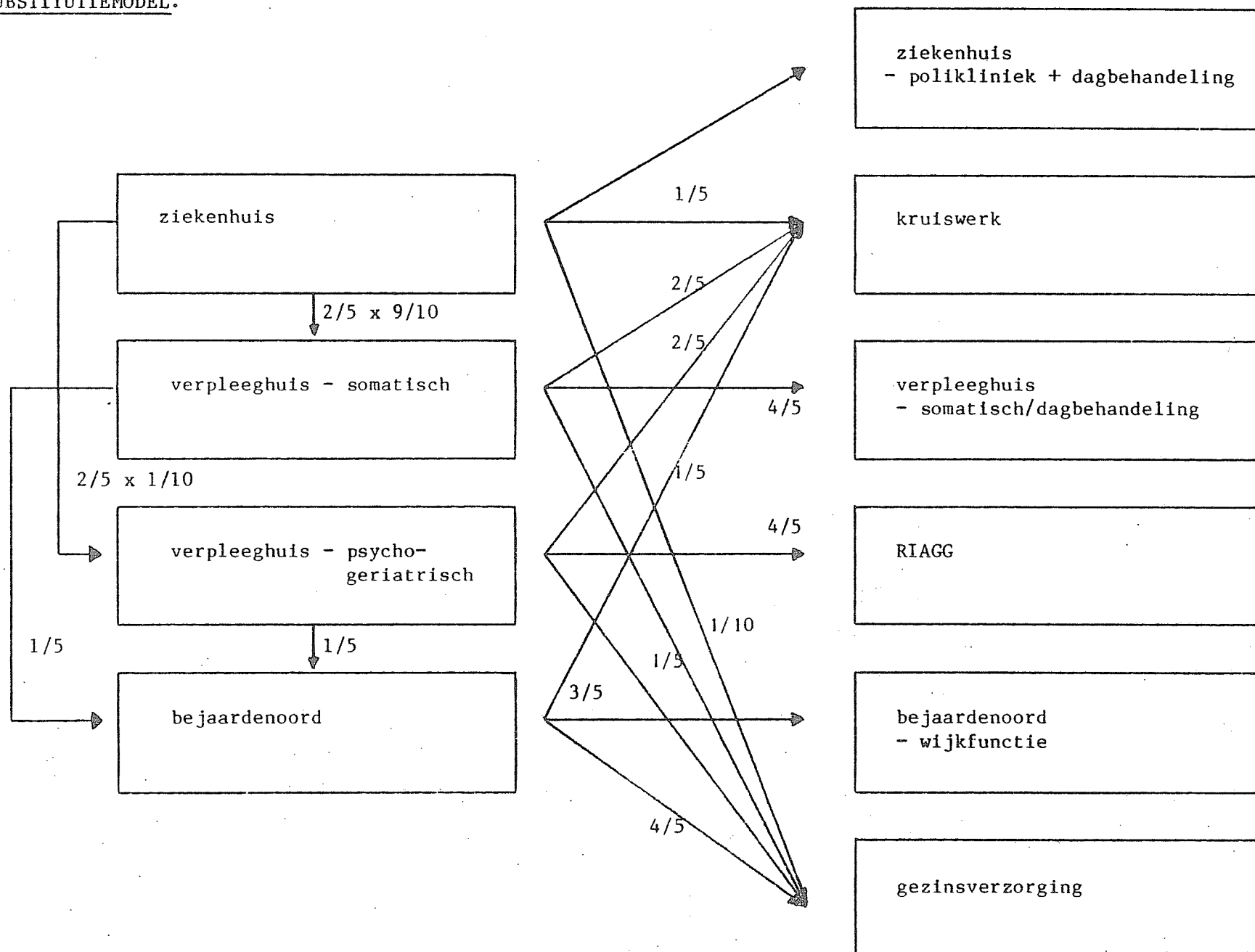
Toepassing substitutiemodel.

Allereerst zijn zoveel mogelijk op grond van onderzoek de financiële grenzen van substitutie vastgesteld. Vervolgens zijn voor de jaren 1990 en 2000 de bijbehorende capaciteitsnormen van de intramurale voorzieningen berekend. Door deze te betrekken op de basisprojectie is hieruit de beddenreductie en de verandering in cliëntvolumes afgeleid.

In het substitutiemodel is tot uitdrukking gebracht welk deel van de niet in intramurale voorziening opgenomen cliënten gebruik zal maken van bepaalde lichtere voorzieningen. Dit is weergegeven in substitutiefactoren. Deze factoren zijn toegepast op de in tabel 14 te verschuiven cliëntvolumes. De hier voorgestelde verschuivingen gaan uit van een bepaalde complementariteit tussen de zorgvoorzieningen. De huidige complementariteit maakt verdergaande verschuivingen door middel van substitutie onmogelijk.

Het gehanteerde substitutiemodel wordt op de volgende pagina schematisch weergegeven.

SUBSTITUTIEMODEL.



2.4.2. Consequenties voor sectorale cliëntenbestanden

De beddenreductie in de ziekenhuizen is met name van betekenis voor de langstliggende cliënten, een categorie voor wie het verblijf een minder zwaar karakter heeft in termen van (ziekenhuis)behandeling en verpleging.

Concretisering van de beddenreductie zal ondermeer tot gevolg hebben dat de gemiddelde verplegingsbehoefte in ziekenhuizen een stijging ondergaat.

De reductie in de ziekenhuissfeer zal voor een belangrijk deel doorwerken naar de verpleeghuizen en de bejaardenoorden. Tegelijkertijd is sprake van een doorwerking van de reducties in de verpleeghuissfeer naar de bejaardenoorden.

Verpleeghuizen en bejaardenoorden zullen dan ook als gevolg van het reductieproces geconfronteerd worden met een qua aantal en qua zorgbehoefte per cliënt grotere vraag.

Gelet op de gelimiteerde capaciteit van deze sectoren kan deze grotere vraag alleen opgevangen worden door een uitstoot van de lichtere zorgcategorie te bewerkstelligen door aanscherping van indicatiecriteria. Onmiskenbaar zal een en ander een stijging van de gemiddelde zorgbehoefte tot gevolg hebben.

Rekening houdend met het doorwerkingsaspect zijn, voor wat betreft de substitutie naar semimurale en extramurale zorg, de volgende cliëntaantallen van belang.

Tabel 15 : naar semimurale en extramurale zorg te substitueren cliëntaantallen.

		1990	2000
Ziekenhuizen:	: - beddenreductie ZH	28.705	56.524
(ZH)	- totaal	28.705	56.524
Somatische verpleeghuizen	: - beddenreductie VHS	4.272	10.272
(VHS)	- doorwerking ZH	10.334	20.349
	- totaal	14.606	30.621
Psychogeratrische	- beddenreductie VHPG	970	-
verpleeghuizen (VHPG)	- doorwerking ZH	1.148	2.261
	- totaal	2.118	2.261
Bejaardenoorden	- beddenreductie BO	13.525	32.100
(BO)	- doorwerking VHS	2.921	6.124
	- doorwerking VHPG	424	452
	- totaal	16.870	38.676

Met behulp van de desbetreffende substitutiefactoren kunnen nu de cliënttoenames worden berekend waarmee de semimurale en extramurale zorg wordt geconfronteerd.

Tabel 16 : cliënttoenames semimurale en extramurale zorg als gevolg van substitutie.

	1990	2000	herkomst
<u>Semimurale zorg:</u>			
Polikliniek en dagbehandeling van ziekenhuizen:	PM	PM	
Dagbehandeling van somatische verpleeghuizen:	11.685	24.497	VHS
Wijkfunctie van bejaardenoorden:	10.122	23.206	BO
<u>Extramurale zorg</u>			
Kruiswerk:	5.741	11.305	ZH
	5.842	12.248	VHS
	847	904	VHPG
	1.125	2.578	BO
	13.555	27.035	totaal
Gezinsverzorging:	2.871	5.652	ZH
	2.921	6.124	VHS
	424	452	VHPG
	13.496	30.940	BO
	19.712	43.168	totaal
RIAGG:	1.694	1.809	VHPG
Huisartsen:	PM	PM	

2.4.3. Verschillen met het SCP-substitutiemodel

Het WVC-model verschilt in vier opzichten enigszins van het SCP-model:

- In de extramurale sector worden meer voorzieningen onderscheiden.
- In de intramurale sector worden de verpleeghuizen gesplitst in somatische en psychogeriatrische.
- Op één punt wordt van een andere substitutiefactor uitgegaan.
- In het WVC-model maken overeenkomstig de praktijk extramuraal verblijvende bejaarden soms van méér dan één extramurale voorziening gebruik.

Ad b: Het onderscheid tussen somatrische en psychogeriatrische verpleeghuizen is gehanteerd, omdat in de somatische sfeer beddenreductie optreedt en in de psychogeriatrische sfeer niet. Bovendien vindt verschuiving plaats naar verschillende extramurale voorzieningen, t.w.: dagbehandeling in somatische verpleeghuizen respectievelijk hulpverlening door RIAGG's.

Ad c: Het SCP-model gaat er vanuit dat van hen die door de substitutie niet meer in bejaardenoord terechtkomen 1/3 de hulp van de gezinsverzorging zal verwerven. Het WVC-model neemt aan dat dit bij 4/5 van hen het geval zal zijn.

De reden om op dit punt af te wijken van de SCP-cijfers is het gegeven dat bij opname van cliënten in een bejaardenoord, volgens onderzoek, 80% van hen op dat moment hulp ontvangt van de gezinsverzorging. Aangenomen wordt derhalve dat bij de niet meer opgenomen cliënten eenzelfde deel hulp van de gezinsverzorging zal moeten ontvangen.

Ad d: In de praktijk blijkt een deel der thuiswonende bejaarden hulp van verschillende extramurale voorzieningen te krijgen. Het WVC-model hanteert hiermee overeenkomende aannames.

2.4.4. Vooronderstellingen

Het substitutiemodel gaat uit van de volgende vooronderstellingen:

- a. De veranderingen in de totale vraag naar voorzieningen worden uitsluitend bepaald door de demografische ontwikkelingen. Dat wil zeggen dat er geen (relatieve) veranderingen optreden in bijvoorbeeld de gezondheidstoestand van relevante bevolkingsgroepen en evenmin in het bereikte zorgniveau.
- b. De substitutiefactoren zijn onafhankelijk van omvang en samenstelling van de groep die door substitutie niet meer tot ziekenhuis, verpleeghuis of bejaardenoord wordt toegelaten.
- c. Het substitutiemodel is volledig.

2.4.5. Kanttekeningen

Bij de vooronderstellingen kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

- a. In paragraaf 2.2.1. (vraag naar voorzieningen) is er reeds op gewezen dat in de toekomst de nadruk op ziekten zal liggen die niet volledig genezen kunnen worden. Door voortschrijdende mogelijkheden van de medische techniek is de verwachting dat een groter aantal patiënten in leven zal blijven en daarbij van professionele zorg afhankelijk zal zijn.

- b. Bij gebrek aan adequate gegevens zijn de substitutiefactoren constant verondersteld. De hoeveelheid extramurale zorg die equivalent voor intramurale opname is, is voor de lichte cliënten lager dan voor zwaardere.

Bij de vereiste personeelsintensivering in de intramurale en extramurale sector wordt wel rekening gehouden met dit laatste; in de substitutiefactoren niet.

- c. Geen rekening is bijvoorbeeld gehouden met de noodzaak tot 7 x 24-uurs hulp. Indien deze hulp 's avonds of in het weekend gegeven moet worden, dan zijn de kosten hoger. Ook andere functies, als bijvoorbeeld nachtopvang in een bejaardenoord, zijn niet opgenomen.

Belangrijk is nog dat geen rekening wordt gehouden met woontussenvoorzieningen. Aan de (aangepaste) huisvestingssituatie van deze extramuralen kan in het model wegens gebrek aan onderzoeksgegevens geen aandacht worden besteed.

2.5. INTENSIVERINGEN ALS GEVOLG VAN SUBSTITUTIE

Het verschuiven van cliënten van de intramurale sector naar de extramurale sector sluit niet alleen aan bij de huidige maatschappelijke ontwikkeling, die ervan uitgaat dat mensen zo veel en zo lang mogelijk in de eigen vertrouwde omgeving aan het maatschappelijk leven kunnen deelnemen. Het verschuiven past echter ook in het streven naar beperking van de kosten van het totaal van de voorzieningen. Het verschuiven van in verhouding lichte intramurale cliënten leidt er toe dat in de intramurale sector relatief zware, relatief veel zorg behoevende cliënten overblijven. Dit houdt in dat in deze sector de kosten per hoofd zullen stijgen als gevolg van de benodigde personeelsintensivering per verzorgde. Ook verschuivingen binnen de intramurale sfeer van ziekenhuizen naar verpleeghuizen en verpleeghuizen naar bejaardenoorden betekenen een relatieve verzwaring van de verzorging in de instellingen en noodzaken tevens tot een verbetering van de samenwerking tussen de instellingen. Ook deze nadere samenwerking, zoals verder uitgewerkt in de Nota Zorg voor ouderen draagt bij tot de personeelsintensivering per verzorgde.

Omdat de verschoven cliënten in de extramurale sector tot de relatief zware behoren, zullen ook in deze sector de kosten per cliënt omhoog gaan. Per saldo treedt een besparing op, omdat de kosten per cliënt extramuraal beduidend lager zijn dan de kosten per cliënt intramuraal. In deze paragraaf wordt beoogd de omvang van de intensiveringen in kaart te brengen, die met de verschuivingen samenhangen.

2.5.1. De residentiële functies van de intramurale sector

Demografische ontwikkeling en beddenreducties leiden tot een sterke vernauwing van de sluis naar de intramurale instellingen.

De problematiek in en rond het bed neemt in zwaarte toe. Voor de ziekenhuizen komt hier nog bij de verkorting van de ligduur. Een en ander leidt tot de noodzaak van personeelsintensiveringen in de intramurale sector. Wat betreft verpleeghuizen en bejaardenoorden kan uit eerder genoemd onderzoek (Oud en zelfstandig, mei 1984) worden afgeleid dat substantiële personeelsintensiveringen nodig zijn: in de verpleeghuizen oplopend tot 13% in 2000 en in de bejaardenoorden oplopend tot 14% in 2000.

2.5.2. De semimurale functies van de intramurale sector

De druk op deze functies neemt toe door de beddenreducties, de doorwerking daarvan binnen de intramurale sector en de demografische ontwikkeling. Voor de ziekenhuizen komt hier nog bij: de verkorting van de ligduur.

Wat betreft de poliklinische en dagbehandeling in ziekenhuizen wordt ervan uitgegaan dat de versterking van deze vormen van zorg zijn (financiële) beslag krijgt in de reductie van het thans nog bestaande aantal bedden tot op het genormeerde niveau in 2000.

De kosten van het meergebruik van de dagbehandeling van verpleeghuizen en het te verwachten meergebruik van de wijkfunctie van bejaardenoorden kunnen afgeleid worden van de toenames van het cliëntenbestand die te verwachten zijn als gevolg van de beddenreducties.

2.5.3. Eerstelijnszorg

Het beroep op de eerstelijns neemt toe door de beddenreducties/verkortingsligduur alsmede door de demografische ontwikkeling. Dit uit zich niet alleen in kwantitatief maar ook in kwalitatief opzicht, aangezien meer dan tot dusver de eerstelijns geconfronteerd zal worden met verzwaarde problematiek.

De huisartsen wacht een substantiële taakverzwaring per ingeschrevene. De overheveling van het cliëntenbestand vanuit de intramurale instellingen is voor deze sector vrijwel volledig.

Een verlaging van de praktijknorm is noodzakelijk, verondersteld t.w.: via 1 op 2.200 in 1990 naar 1 op 2.000 in 2000.

De druk op het kruiswerk en de gezinsverzorging stijgt door beddenreducties en demografische ontwikkeling.

Tenslotte is van drukverzwaring sprake bij de RIAGG, in het bijzonder door de doorwerking van de beddenreducties bij de ziekenhuizen naar VHPG.

De kosten van het meergebruik van het kruiswerk worden bepaald aan de hand van de toename van het cliëntvolume als gevolg van de beddenreducties.

Hierbij wordt ervan uitgegaan dat voor personen die getroffen worden door de beddenreductie in ziekenhuizen jaarlijks 100 contacten noodzakelijk zijn, voor personen getroffen door de beddenreductie in verpleeghuizen jaarlijks 106 contacten en voor personen getroffen door de beddenreductie in bejaardenoordelen jaarlijks 50 contacten.

De kosten van het meergebruik gezinsverzorging worden eveneens bepaald aan de hand van de toename van het cliëntvolume als gevolg van de beddenreducties. (Bron: CBS, Cliëntenonderzoek Gezinsverzorging, 1980) Ten aanzien van de personen die door de beddenreductie niet meer in ziekenhuizen worden opgenomen, wordt verondersteld dat het voor 50 % bejaarde cliënten betreft en voor 50 % niet-bejaarde cliënten. Voor de eerste categorie is 325 uur hulp op jaarbasis noodzakelijk, voor de tweede categorie 250 uur hulp op jaarbasis, dat wil zeggen kortdurende hulpverlening.

Met betrekking tot verpleeghuizen gaat het om chronisch zieken voor wie 625 uur hulp op jaarbasis nodig is; bij de bejaardenoordelen betreft het relatief zwaar hulpbehoevenden die 485 uur hulp op jaarbasis nodig hebben.

De kosten van het meergebruik RIAGG vloeien voort uit de beddenreducties in de psychogeriatrische sfeer. Ook hier zijn de kosten bepaald aan de hand van de toenames van het cliëntvolume.

2.6. BELEIDSPROJECTIE; BELEIDSMATIGE FINANCIËLE BESPARINGEN

In het voorgaande zijn de mogelijkheden tot beleidsmatig verantwoord te achten verschuivingen afgetast. Daarbij is ervan uitgegaan dat overhevelen van cliënten van de relatief dure intramurale zorg naar de relatief goedkope extramurale zorg per saldo financiële besparingen oplevert. Er is uitdrukkelijk sprake van een saldo: de bruto besparingen als gevolg van verschuivingen kunnen alleen worden gerealiseerd, indien tevens de bruto uitbreidingen worden verwezenlijkt, die met die verschuivingen samenhangen. Daarbij zou de uitbreiding strikt genomen aan de reductie vooraf moeten gaan; bij de berekeningen is echter eenvoudigheidshalve van gelijktijdigheid uitgegaan. Nadrukkelijk geldt

dat realiseren van alleen de brutobesparingen niet mogelijk is en dat niet alleen beleidsmatig niet.
De financiële mutaties waartoe de te treffen volumemaatregelen leiden ten opzichte van de basisprojectie zijn weergegeven in tabel 17.

Tabel 17: financiële mutaties ten opzichte van de basisprojectie.

	1990			2000		
	expl.ktn uitg.	coll. uitg.	part. uitg.	expl.ktn uitg.	coll. uitg.	part. uitg.
Ziekenhuizen:						
- bruto bescp.bedden red.	- 775	-605	-170	-2057	-1605	-452
annex versterking PK/DB						
- pers.intensivering	+ 121	+ 94	+ 27	+ 355	+ 270	+ 85
Totaal ZH	- 654	-511	-143	-1702	-1335	-367
Verpleeghuizen:						
- bruto bescp.bedden red.	- 432	-432	-	- 847	- 847	-
- versterking DB	+ 126	+126	-	+ 265	+ 265	-
- pers.intensivering	+ 138	+138	-	+ 256	+ 256	-
Totaal	- 168	-168	-	- 326	- 326	-
Bejaardenoorden:						
- bruto bescp.bedden red.	- 481	-309	-172	-1142	- 734	-408
- versterking WF	+ 43	+ 43	-	+ 97	+ 97	-
- pers. intensivering	+ 127	+127	-	+ 273	+ 273	-
Totaal	- 311	-139	-172	- 772	- 364	-408
Totaal intramuraal	-1133	-818	-315	-2800	-2025	-775
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
Huisartsen	+ 65	+ 41	+ 24	+ 85	+ 56	+ 29
Kruiswerk	+ 64	+ 58	+ 6	+ 127	+ 116	+ 11
Gezinsverzorging	+ 199	+178	+ 21	+ 436	+ 390	+ 46
RIAGG	+ 25	+ 25	-	+ 27	+ 27	-
Totaal extramuraal	+ 353	+302	+ 51	+ 675	+ 589	+ 86
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
Generaal Totaal	- 780	-516	-264	-2125	-1436	- 689
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====

De besparingen uit tabel 17 zijn 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 extramuraal zorg mogelijk zijn.

Verder vallen de besparingen uit tabel 17 lager uit dan het geval zou zijn geweest bij gebruik van een eerder door het SCP ontwikkeld substitutiemodel. Aan de verschillen tussen het SCP-model en het hier gehanteerde WVC-model is in het voorgaande uitvoerig aandacht besteed. Hier volstaat het daarom de voornaamste verschilpunten kort aan te duiden.

Zo richtte het SCP-model zich uitsluitend op bejaarden, terwijl het WVC-model ook niet-bejaarden in aanmerking neemt. Deels hiermee samenhangend worden bovendien in het WVC-model meer voorzieningen onderscheiden. Veel belangrijker verschilpunten zijn evenwel dat het SCP-model substantiële verschuivingen naar de informele sfeer toelaat waar het WVC-model uitgaat van behoud van kwaliteit van de zorg en dat het SCP-model veelal met gemiddelde kosten en opbrengsten van verschuivingen rekent, waar het WVC-model de te prefereren marginale kosten en opbrengsten van verschuivingen in aanmerking neemt. Van het laatste is de zogenaamde bouwproblematiek het meest in het oog springende voorbeeld. Het is het verschil in aanpak - en dan met name het hanteren van gemiddelde versus marginale kosten en opbrengsten en het al (SCP) of niet (WVC) verschuiven naar de informele sfeer - dat er toe leidt dat het SCP-model mogelijkwerijs tot tweemaal zo hoge besparingen in 1990 aanleiding geeft als het WVC-model. Tabel 17 A laat zien dat in de intramurale zorg rekenen met de gemiddelde exploitatiekosten in plaats van de werkelijke en daarom te prefereren marginale exploitatiekosten de "besparingen" in 1990 reeds met ruim 60 % doet toenemen. Een diepergaande verkenning van de mogelijkheden tot verschuiving - na afsluiting van de heroverwegingsexercitie - is niettemin aanbevelenswaardig.

De hier gepresenteerde besparingen komen tot stand door verschuivingen van intramurale naar extramurale zorg. Daarbij gaat het om besparingen ten opzichte van de basisprojectie waarbij, zoals in paragraaf 1 is aangegeven, is uitgegaan van de werkelijke kosten (prijspeil 1985) van nieuwbouw en instandhoudingsbouw. Hiernaast is er bij de berekening van de besparingen rekening mee gehouden dat de afbouw van bestaande (ziekenhuis)bedden in de praktijk een slechts beperkte besparing oplevert.

Anders dan de basisprojectie en in weerwil van de werkelijkheid houdt de referentieraming geen rekening met de prijseffecten met betrekking tot nieuwbouw, instandhoudingsbouw en afbouw; bij wijze van theoretische rekenprijzen wordt in de referentieraming uitgegaan van de gemiddelde exploitatiekosten per bed op niveau 1985.

Desondanks zijn op uitdrukkelijk verzoek van de werkgroep de "besparingen" berekend, waartoe het beleid van verschuivingen bij gebruik van het referentiekader zou leiden.

Het resultaat van deze theoretische exercitie is weergegeven in tabel 17 A.

Tabel 17 A: mutaties ten opzichte van de referentieraming (x mln.)

	1990			2000		
	expl.ktn	coll.	part.	expl.ktn	coll.	part.
	uitg.	uitg.	uitg.	uitg.	uitg.	uitg.
Ziekenhuizen:						
- bruto besc.bedden red.	-1369	-1068	-301	-2472	-1929	-543
annex versterking PK/DB						
- pers.intensivering	+ 121	+ 94	+ 27	+ 355	+ 270	+ 85
Totaal ZH	-1248	-974	-274	-2117	-1659	-458
Verpleeghuizen:						
- bruto besc.bedden red.	- 379	-379	-	- 743	- 743	-
- versterking DB	+ 126	+126	-	+ 265	+ 265	-
- pers.intensivering	+ 138	+138	-	+ 256	+ 256	-
Totaal	- 115	-115	-	- 222	- 222	-
Bejaardenoorden:						
- bruto besc.bedden red.	- 389	-217	-172	- 923	- 515	-408
- versterking WF	+ 43	+ 43	-	+ 97	+ 97	-
- pers. intensivering	+ 127	+127	-	+ 273	+ 273	-
Totaal	- 219	- 47	-172	- 553	- 145	-408
Totaal intramuraal	-1582	-1136	-446	-2892	-2026	-866
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
Huisartsen	+ 65	+ 41	+ 24	+ 85	+ 56	+ 29
Kruiswerk	+ 64	+ 58	+ 6	+ 127	+ 116	+ 11
Gezinsverzorging	+ 199	+ 178	+ 21	+ 436	+ 390	+ 46
RIAGG	+ 25	+ 25	-	+ 27	+ 27	-
Totaal extramuraal	+ 353	+302	+ 51	+ 675	+ 589	+ 86
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
Generaal Totaal	-1229	-834	-395	-2217	-1437	- 780
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====

Vergelijking tussen de tabellen 17 en 17 A laat zien dat voor 2000 de einduitkomsten elkaar niet of nauwelijks ontlopen.

Voor 1990 echter is de einduitkomst in tabel 17 A (de theoretische exercitie) substantieel hoger dan in tabel 17 (de reële exercitie).

Redenen hiervoor zijn zojuist in het kort aangegeven.

De besparingen op de collectieve uitgaven belopen in tabel 17 A voor 1990 een bedrag van 834 miljoen. De WVC-taakstelling volgens de zware variant bedraagt voor 1990 900 miljoen.

Dit betekent dat voor 1990 - binnen het theoretische kader van de referentieraming - door middel van het verschuivingsbeleid de zware variant van de taakstelling vrijwel geheel is ingevuld.

Tabel 18: beleidsprojectie; kosten- en uitgavenontwikkeling 1985 - 2000.

	1985			1990			2000		
	expl.k.	part. uitg.	coll. uitg.	expl.k.	part. uitg.	coll. uitg.	expl.k.	part. uitg.	coll. uitg.
1. Ziekenhuizen	10.865	2.385	8.480	11.358	2.494	8.864	12.604	2.773	9.831
2. Verpleeghuizen	3.490	-	3.490	3.978	-	3.978	4.773	-	4.773
3. Specialisten	1.845	875	970	1.900	901	999	1.993	945	1.048
4. Geneesmiddelen	3.386	1.566	1.820	3.521	1.628	1.893	3.758	1.738	2.020
5. Huisartsen	1.474	504	970	1.583	543	1.040	1.692	579	1.113
6. Tandartsen	1.701	941	760	1.701	941	760	1.683	931	752
7. Uitw.geneesw.	819	209	610	868	221	647	925	236	689
8. Kruiswerk	701	61	640	846	72	774	995	84	911
9. Bejaardenoorden	4.070	1.800	2.270	4.755	1.916	2.839	5.985	2.148	3.837
10. Gezinsverzorging	1.487	157	1.330	1.835	194	1.641	2.369	250	2.119
11. Bibliotheken	686	106	580	672	104	568	665	102	563
Totaal:	30.524	8.604	21.920	33.017	9.014	24.003	37.442	9.786	27.656

Deze tabel is tot stand gekomen door van de gegeven basisprojectie (tabel 11) de mogelijke besparingen (tabel 17) af te trekken. Deze sprojectie houdt een kostenstijging in van 23% in de periode 1985 - 2000 terwijl het aantal 65-plussers naar verwachting met 27% zal toenemen.

2.7. TECHNISCHE ALTERNATIEVEN VOOR AANPASSING VAN COLLECTIEVE UITGAVEN.

2.7.1. Inleiding

In de vorige paragraaf is de omvang aangegeven van de financiële besparingen, die ten opzichte van het perspectief volgens de basisprojectie zouden kunnen worden gerealiseerd binnen de grenzen van het kader van veronderstellingen en randvoorwaarden van het substitutiemodel. Aldus wordt de beleidsprojectie bereikt, dat wil zeggen de basisprojectie verminderd met deze financiële besparingen. Deze besparingen zijn dus alleen mogelijk bij realisatie van de uitbreiding van de omvang van de middelen volgens de basisprojectie ten opzichte van het in 1985 geldende niveau. Onder deze voorwaarden blijft het verzorgingsniveau op peil (beleidsprojectie) en beloopt de besparing op het collectieve deel van de uitgaven ruim f 0,5 miljard in 1990 en ruim f 1,4 miljard in 2000. Daarmee is de taakstelling volgens de lichte variant ingevuld.

De beleidsprojectie houdt een op verschuivingen en kostenbeheersing gericht beleid in, waarbij binnen in een gesloten stelsel van zorgvoorzieningen de toegang tot de tweedelijns intramurale voorzieningen wordt bemoeilijkt en de beschikbaarheid van eerstelijns extramurale voorzieningen wordt verruimd. Op deze manier komen verschuivingen tot stand, waarbij zorg op maat wordt geboden en als gevolg van deze verschuivingen tevens het huidige niveau van zorg niet wordt aangetast. Anders gezegd: volgens de beleidsprojectie wordt het huidige verzorgingsniveau anders gestructureerd en tegen de laagst mogelijke kosten geboden.

Om te voldoen aan de taakstelling volgens de zware variant is in 1990 een besparing op de collectieve uitgaven nodig van f 0,9 miljard en in 2000 van f 2,4 miljard. Deze taakstelling wordt ruimschoots gehaald met de besparingen op de basisprojectie en de stelselwijziging Volksgezondheid, die door de Tweede Kamer is aanvaard. Volgens de conclusies van het beraad van de Ministeriële Commissie Heroverweging is het echter niet toegestaan de vermindering van de collectieve uitgaven waartoe de stelselwijziging leidt, op te voeren als invulling van de taakstelling. Dit laat evenwel uiteraard onverlet dat uit de stelselwijziging voortvloeit dat zowel reeds in 1990 als ook in 2000 de collectieve uitgaven ruim f 1 miljard lager zullen zijn dan de beleidsprojectie aangeeft.

De financiële taakstelling volgens de zware variant is het resultaat van de in de taakopdracht besloten pro-tanto verdeling van het demografisch veroorzaakte uitgavenaccres over uitsluitend de in het onderzoek van de werkgroep betrokken voorzieningen. Het demografisch veroorzaakte accres van de collectieve uitgaven voor deze voorzieningen beloopt volgens de referentieraming in 2000 f 12,2 miljard. De taakstelling wordt krachtens de opdracht technisch ingevuld. Hierbij moet worden bedacht dat binnen het in het substitutiemodel beschreven zorgcircuit besparingen, die zouden kunnen worden bereikt met verdergaande maatregelen binnen dat circuit, niet zonder meer kunnen worden opgeteld bij de besparingen, die hebben geleid tot de beleidsprojectie. Deze eenvoudige optelbaarheid vereist namelijk dat cliënten die hun zorg geheel of gedeeltelijk verliezen geen gebruik zullen (kunnen) maken van alternatieve voorzieningen, ongeacht of deze een gelijk of lager niveau van zorg bieden. Sterker nog, eenvoudige optelbaarheid vereist dat deze cliënten hoewel verzekerd zelfs het recht op alternatieve zorg verliezen, omdat de bewuste alternatieve voorziening voor hen niet beschikbaar

is. Deze veronderstelling verwijdt zich zo ver van de werkelijkheid dat hij zelfs als werkhypothese niet bruikbaar is. Verdergaande maatregelen zullen er immers veelal toe leiden dat de betrokken cliënten alternatieve zorg zullen zoeken en geheel of gedeeltelijk zullen vinden doordat zij anderen verder gebruik van deze voorziening onmogelijk maken. Zoals eerder bij de behandelingen van het substitutiemodel is aangegeven, is deze alternatieve zorg duurder dan de te onthouden zorg zodat per saldo geen kostenbesparing maar een kostenverhoging optreedt. Verdergaande maatregelen ondergraven de premissen van het substitutiemodel en de financiële besparingen op de basisprojectie, die leidden tot beleidsprojectie, kunnen dan ook worden aangetast. De alternatieven kunnen immers de beoogde effecten van het substitutiemodel doorkruisen. De zware taakstelling noopt dus tot varianten die niet meer in het kader van het substitutiemodel zijn in te bedenken. Bij verdergaande financiële ombuigingen verliest het substitutiemodel dan ook (per definitie) zijn toepasbaarheid. Het model zelf is nog slechts bruikbaar als schetsmatige beschrijving van de samenhang tussen de verschillende voorzieningen in het zorgstelsel.

De verdergaande alternatieven hebben direct een verlaging van het niveau en de kwaliteit van de zorg tot gevolg. Deze vermindering kan in theorie de vorm krijgen van een evenredige teruggang voor alle cliënten. Praktisch is het waarschijnlijk onontkoombaar dat sommige cliënten hun zorg behouden, anderen op een lager verzorgingsniveau komen en weer anderen volledig van de benodigde zorg verstoken blijven. Het is echter niet mogelijk deze gevolgen modelmatig te beschrijven. Op termijn zijn gevolgen in termen van kosten-baten waarschijnlijk.

Het is van belang in dit kader een dynamisch aspect niet over het hoofd te zien. Onthouden van zorg kan immers binnen korte of langere tijd leiden tot een grotere zorgbehoefte dan waarvan sprake zou zijn geweest indien de vereiste zorg wel zou zijn gegeven. Dit heeft tot gevolg dat - opnieuw - zorgbehoevenden uit het zorgcircuit moeten worden gestoten en dat diensgevolg het verzorgingsniveau verder terugloopt.

Overeenkomstig de conclusies van het beraad van de Ministeriële Commissie Heroverweging zullen verschillende technische alternatieven worden aangegeven en wel vanuit twee zuiver financieel technisch-analytische invalshoeken. Het eerste alternatief grijpt aan aan de vraagzijde. Volgens de tweede invalshoek is de aanbodzijde het aangrijpingspunt.

2.7.2. Alternatieven ter vraagzijde

De eerste cluster van alternatieven grijpt aan aan de vraagzijde. Het gaat dan om het vragen van eigen bijdragen voor collectief gefinancierde voorzieningen. Alvorens op dit alternatief in te gaan, komt het meest vergaande, maar ook meest duidelijke alternatief ter sprake. Het betreft het vragen van kostendekkende eigen bijdragen, met andere woorden de (kost)prijs, voor één of meer voorzieningen in het zorgcircuit. Een keuze voor één of meer voorzieningen blijft in het kader van deze ambtelijke exercitie achterwege. Opgemerkt zij dat het vragen van kostendekkende eigen bijdragen voor ziekenfondsverzekerden gelijk staat aan verkleining respectievelijk afschaffing van verstrekkingen uit het ziekenfondspakket. Voor de AWBZ-verstrekkingen geldt voor de betrokken verzekerden uiteraard hetzelfde. De betrokken voorzieningen komen dan niet langer op basis van collectief gefinancierde middelen of via verbindende regelgeving beschikbaar.

De mogelijkheid van particuliere verzekering blijft uiteraard open, evenals dat nu al het geval is voor verstrekkingen die thans geen deel uitmaken van het ziekenfondspakket. Omdat het in veel gevallen gaat om noodzakelijke

kosten van bestaan, die ongelijk over de bevolking zijn verdeeld, kan dit alternatief volgens de geldende fiscale normen ten aanzien van horizontale draagkrachtmeting leiden tot invoering van een fiscale compensatie in de vorm van een of andere aftrek voor buitengewone lasten.

Kostendekkende eigen bijdragen werken in de inkomenssfeer zeer ongelijk op individuen en huishoudens uit. Dit hangt nauw samen met de mate van het beroep dat thans op de verschillende voorzieningen wordt gedaan. De situatie wordt vooral ongunstig voor degenen die een intensief en/of frequent gebruik (moeten) maken van de voorzieningen. In deze groep worden met name veel bejaarden aangetroffen. Herverzekering zou deze nadelige effecten in de inkomenssfeer kunnen mitigeren. Groepen met een laag risico zullen zich niet of slechts in beperkte mate verzekeren. Om toch tot een premie te komen, die betrokkenen zich financieel kunnen veroorloven (met andere woorden premie naar draagkracht), is nodig dat een verplichting tot herverzekering wordt opgelegd.

Gevolgen voor de volumina als gevolg van het invoeren van kostendekkende eigen bijdragen in de vorm van vraaguitval zijn waarschijnlijk. Gezien de grote spreiding van het gebruik over individuen en huishoudens is ook een grote spreiding van de vraaguitval over individuen en huishoudens waarschijnlijk. Het is zeer wel denkbaar dat er samenhang zal blijken te zijn tussen de spreiding in de inkomenssfeer en de volumesfeer. Het is waarschijnlijk dat vooral bejaarden als de groep met veel langdurige en intensieve zorgverlening zullen worden geconfronteerd met een drastische verlaging van de intensiteit en de kwaliteit van de zorgverlening. Totale beëindiging daarvan is in voorkomende gevallen allesbehalve uitgesloten. Om afwenteling naar de Algemene Bijstandswet te voorkomen is aanpassing van de ABW onontkoombaar.

Verlaging van het volume van de dienstverlening gaat uiteraard gepaard met een evenredige teruggang in de werkgelegenheid, zodat ontslagen onvermijdelijk zijn. De omvang van de ontslagen is niet te becijferen, maar zal zonder twijfel aanzienlijk zijn. Verder valt ook aan kapitaalsvernietiging niet te ontkomen.

De teruggang in het volume van de zorgverlening zullen cliënten zoveel mogelijk pogen te vermijden door afwenteling in de richting van andere voorzieningen. Zoals hiervoor is aangegeven betekent dit dat de besparingen van de beleidsprojectie worden aangetast, omdat de vervangende zorgverlening bij behoud van kwaliteit duurder is dan de voorziening waarvan men geen gebruik meer kan maken. Andere meer voor de hand liggende gevolgen zijn uitstel in de tijd van zorgvraag. Hierbij moet worden gedacht aan uitstel van minder dringende verwijzing, waarbij het gevaar van te late verwijzing met dienovereenkomstige gevolgen niet afwezig is. Gevolg hiervan kan zijn dat na verloop van tijd veel zwaardere zorg die weliswaar nodig, maar niet beschikbaar is. Afwenteling naar de ZW, de WAO en de AAW is dan alleen te vermijden door aanpassing van de betrokken wetten.

De omvang van de financiële besparing op de collectieve uitgaven is afhankelijk van de keuze van de voorzieningen waarvoor kostendekkende eigen bijdragen worden gevraagd. De financiële besparing is per voorziening vanzelfsprekend gelijk aan de collectieve uitgaven volgens de beleidsprojectie.

Nadrukkelijk moet worden vermeld dat het bij deze alternatieven om bruto-bedragen gaat. Dit betekent dat geen rekening is gehouden met eventuele verschuivingen naar andere sectoren in het zorgcircuit, die leiden tot ver-

minderings van de bruto besparingen. Evenmin is rekening gehouden met welke andere afwenteling dan ook.

Het zojuist beschreven alternatief gaat uit van het vragen van een kostendeekkende eigen bijdrage voor één (of meer) gehele voorziening(en) uit het zorgpakket. Zoals gezegd is dit niets anders dan het verwijderan van de desbetreffende voorziening(en) uit het pakket.

Een variant hierop is mogelijk door uit te gaan van het standpunt dat het bij de recente toevoegingen aan het pakket van zorgvoorzieningen zou gaan om de minder noodzakelijke verstrekkingen. Ten behoeve van deze variant is nagegaan welke veranderingen sinds 1973 - het jaar van de eerste oliecrisis - zijn aangebracht in het verstrekkingenpakket van de ziekenfondsverzekering en de AWBZ. Het desbetreffende overzicht is omvangrijk en daarom bijgevoegd als bijlage.

Een tweede variant op de kostendeekkende eigen bijdrage is het vragen van een gedeeltelijke eigen bijdrage voor een verstrekking. Nu is het aantal permutaties van denkbare varianten van dit type eigen bijdragen schier oneindig. De mate van kostendeekkendheid van de eigen bijdrage kan immers vrijelijk worden gevarieerd, terwijl ook het aantal mogelijke combinaties van keuzen uit het verstrekkingenpakket zeer groot is. Daarom wordt hier bij wijze van illustratie volstaan met een beperkt aantal rekenkundigtechnisch voor de hand liggende mogelijkheden. Al deze "rekenregels" hebben de vorm van een opbrengst per gulden eigen bijdrage. De uit zuiver financiële overwegingen gewenste besparing op de collectieve uitgaven kan dan eenvoudig worden berekend.

TABEL 19: Rekenregels eigen bijdragen.

Verstrekking	Opbrengst per f 1,- eigen bijdrage
1. Per consult huisarts	30 mln.
2. Per recept geneesmiddelen	50 mln.
3. Per behandeling fysiotherapie	17 mln.
4. Per verwijskaart specialistische hulp	5 mln.
5. Per herhalingskaart specialistische hulp	5 mln.
6. Per behandeling psychotherapie	0,4 mln.
7. Per ziekenhuisverpleegdag	15 mln.
8. Per ziekenhuisopname	1,2 mln.
9. Per maand gezinsverzorging	2,2 mln.
10. Per jaar contributie bibliotheekwerk ¹⁾	4 mln.

Bij deze rekenregels is geen rekening gehouden met de kosten die het innen van deze bijdragen met zich meebrengen en die tot een lagere besparing aanleiding geven. Verder moet worden bedacht dat per recept geneesmiddelen reeds een eigen bijdrage van een rijksdaalder wordt gevraagd en per behandeling psychotherapie twee rijksdaalders. In de gezinsverzorging geldt een eigen bijdrageregeling naar draagkracht. In het bibliotheekwerk bedraagt de contributie voor een volwassene gemiddeld f 20,- per jaar, waarbij overigens moet worden bedacht dat het om een gedecentraliseerde regeling gaat zodat centraal op te leggen voorschriften in dit verband niet meer mogelijk zijn.

1) Indien de contributievrijdom voor jeugdigen wordt gehandhaafd, is de opbrengst 1,8 miljoen.

Tot slot doet het invoeren van gedeeltelijk eigen bijdragen voor bepaalde verstrekkingen in het kader van de ZFW en de AWBZ de vraag rijzen of betaling van (een deel van) de kosten door de verzekerde niet strijdig is met deze wetten. De Memorie van Toelichting op het ontwerp-Ziekenfondswet acht dat in feite discutabel. Dit zal met zich mee brengen dat de betrokken wetten zowel qua tekst als strekking moeten worden gewijzigd.

2.7.3. Alternatieven ter aanbodzijde

De tweede cluster van alternatieven beperkt zich vanwege het opnemen in de vorige paragraaf van aanpassingen van het verstrekkingenpakket tot verdergaande beddenreductie in de intramurale zorg. Verdergaand houdt hier in dat deze reductie verder gaat dan die volgens de beleidsprojectie. Een dergelijke vermindering van het beddenbestand leidt tot het opheffen van functies en/of tot lange(re) wachttijden voor de nog beschikbare functies en daarmee tot een teruggang van de omvang en de kwaliteit van de zorg. Snelle en daarmee adequate behandelingsdeling is nog slechts mogelijk in (buitenlandse) instellingen van intramurale zorg op particuliere basis, die naar verwachting alleen voor de hogere inkomensgroepen is weggelegd. De lagere inkomensgroepen onder wie veel bejaarden zullen derhalve uit financiële overwegingen naar verwachting geen gebruik meer kunnen maken van deze voorzieningen.

Bij de ziekenhuizen gaat het om een beddenreductie, die verder gaat dan zowel die volgens de beleidsprojectie en die volgens het thans ter zake gevoerde beleid. Ter herinnering zij vermeld dat thans op instigatie van de Tweede Kamer een beleid wordt gevoerd, waarbij ziekenhuizen hun beddenbestand met een beperkt deel (eventueel afdelingen) terugschroeven. Echter de tot op heden genomen beslissingen hebben in alle gevallen geleid tot beroepszaken, waardoor de uitvoering met één tot twee jaar wordt vertraagd.

Bij verdere beddenreductie zal als gevolg van het afkalven van de bedden capaciteit per ziekenhuis en het zo laag mogelijk vaststellen van het aantal bedden in verband met budgettaire neutraliteit bij (vervangings)bouwprojecten het niet meer mogelijk zijn langer aan de bedden capaciteit van individuele ziekenhuizen te sleutelen. Alsdan zal alsnog tot sluiting van gehele ziekenhuizen moeten worden overgegaan. Academische ziekenhuizen niet uitgezonderd. Gelet op de vertraagde uitvoering van het lopende veel minder vergaande reductiebeleid, is het uiterst twijfelachtig of deze verdergaande vermindering met de huidige wetgeving mogelijk is. Onontkoombaar is dus een wetswijziging waarbij op het punt van sluiting zware instrumenten worden aangebracht.

In paragraaf 2.3.2. is bij de berekening van de te bereiken besparingen uitgegaan van sluiting van afdelingen waarbij verdiscontering plaatsvond van substitutie-effecten binnen de ziekenhuissector zelf. Wanneer ziekenhuizen algeheel buiten gebruik worden gesteld, zijn de besparingen uiteraard hoger.

Voor de bepaling van de brutobesparing per bed in geval van sluiting van gehele ziekenhuizen wordt uitgegaan van de gemiddelde exploitatiekosten per bed op niveau 1985, zodat er wordt vanuit gegaan dat sluiting ongeacht de leeftijd van het ziekenhuis plaatsvindt.

Verondersteld wordt dat de kapitaalslasten van het te sluiten zieken-

huis door andere ziekenhuizen in de regio respectievelijk het Saneringsfonds worden overgenomen (tariefcompensatie). Tevens wordt afgezien van afvloeiingskosten, aangezien deze worden opgevangen via natuurlijk verloop, het Saneringsfonds en werkloosheidsregelingen. Rekening houdend met substitutie-effecten resulteert binnen de ziekenhuissector een besparingsbedrag van circa f 100.000 per bed (zie tabel 19). Hier kan aan worden toegevoegd de besparing die verband houdt met een verminderde instandhoudingsbehoefte. Bij de berekening van de bruto-vermindering van de collectieve uitgaven en volgens dit alternatief wordt tenslotte weer als werkhypothese een ongewijzigd aandeel van de collectieve uitgaven in de totale exploitatiekosten gehanteerd.

Bij wijze van rekenvoorbeeld is de bruto-besparing bij een bepaald aantal buiten gebruik te stellen bedden berekend onder de hierboven genoemde veronderstellingen. De resultaten zijn vermeld in tabel 19. Daarbij zijn alleen beddenreducties voor 2000 in aanmerking genomen. Verdergaande reductie voor 1990 kan bij wijze van rekenexercitie op een derde van die voor 2000 worden gesteld. Realisatie daarvan moet uitgesloten worden geacht gezien de problemen bij de huidige al in gang zijnde reducties en het feit dat die verdergaande reductie dan nu al in gang had moeten zijn gezet.

Tabel 20: Besparing op de collectieve uitgaven in 2000 bij verdergaande beddenreductie in ziekenhuizen.

	aantal te reduceren bedden	corresponderend aantal niet meer op te nemen cliënten per jaar	ratio	geschatte opbrengst (mln gld)
alternatief 1	7500	200.000	3,0 o/oo	750
alternatief 2	6000	160.000	3,1 o/oo	600
alternatief 3	4500	120.000	3,2 o/oo	450

Los nog van het vraagstuk van de regionale spreiding leidt doorvoering van verdergaande vermindering van het beddenbestand zonneklaar tot een substantiële daling van het verzorgingsniveau.

In geval van sluiting van gehele ziekenhuizen komt de zorg van alle aldaar opgenomen cliënten in het gedrang. Een ruwe schatting van het corresponderend aantal cliënten per jaar is in de tabel bijgevoegd. Gevolg is dat opnamecapaciteit en polikliniek van de overblijvende ziekenhuizen onder zware druk komen te staan.

Er zullen wachtlijsten ontstaan die uitstel en afstel van opname en behandeling tot gevolg hebben. Over de gevolgen hiervan valt nauwelijks een voorspelling te doen. Wel is het praktisch niet te voorkomen dat artsen in toenemende mate gedwongen worden tot besluitvorming als die dat mensen met een nog geringe levensverwachting geen kostbare behandeling ondergaan. De verantwoordelijkheid voor ethische vraagstukken dient echter niet bij beroepsbeoefenaren te worden gelegd maar dient in de besluitvorming van de politieke organen te worden betrokken. Deze besluitvorming leidt dan tot dienovereenkomstige aanpassing van de verstrekkingenbesluiten.

Neveneffecten betreffen verder de vermindering van bouwactiviteit met bijbehorende werkgelegenheid en eventuele vlucht in buitenlandse behandeling door diegenen die zich dat kunnen veroorloven.

Alvorens varianten worden aangegeven voor verdere beddenreducties bij de verpleeghuizen en de bejaardenoorden, verdient het volgende staatje de aandacht.

Aantallen bedden als perc. van het aantal 65 plussers	1985	2000	
	huidig niveau	basis- projectie	beleids- projectie
Verpleeghuizen	49.156	65.377	54.917
Bejaardenoorden	143.583	203.888	171.266
Totaal	192.739 (11,1%)	269.265 (12,3%)	226.183 (10,3%)

Ten opzichte van de basisprojectie behelst de beleidsprojectie een beddenreductie van 16%. Hiertegenover werd een substantiële versterking van de semi- en extramurale zorg gesteld. Per saldo resulteerde een financiële besparing. Hierbij werd aangegeven dat binnen het raam van het substitutiebeleid bij een verdere beddenreductie het teken van het saldo tussen de marginale besparingen in de intramurale sector en de meerkosten in de extramurale zorg, omslaat, m.a.w. dat bij verdergaande beddenreductie binnen het raam van het substitutiebeleid de totale besparing zal afnemen.

Wanneer afstand wordt genomen van het substitutiebeleid is het mogelijk de beleidsprojectie neerwaarts aan te passen d.w.z. zonder compensaties in de semi- en extramurale sfeer. Neerwaartse aanpassing zonder acht te slaan op neveneffecten kan geschieden met elk willekeurig aantal bedden. Hieronder volgt een drietal varianten, waarbij de verhouding van 1 : 3 voor verpleeghuizen ten opzichte van bejaardenoorden uit bovenstaand staatje bij wijze van rekenveronderstelling is gehandhaafd.

Varianten verdergaande bedden- reductie in verpleeghuizen en bejaardenoorden.	I	II	III
Verpleeghuizen	2.500	5.000	7.500
Bejaardenoorden	7.500	15.000	22.500
Totale extra beddenreductie in het jaar 2000	10.000	20.000	30.000
Resultierend aantal bedden in het jaar 2000	216.183	206.183	196.183
als perc. van het aantal 65+	9,9%	9,4%	9,0%
Besparing 1990	125	250	340
(mln gld) 2000	370	740	1060

Bij wijze van rekenexercitie is er van uitgegaan dat deze reducties (ten opzichte van de beleidsprojectie die zoals gesteld vrijwel zeker wordt aangetast) voor een derde deel in 1990 zouden worden gerealiseerd. Verder is rekening gehouden met een verminderde instandhoudingsbehoefte.

Met betrekking tot de alternatieven I en II moet worden opgemerkt dat voor de verpleeghuizen voor 1990 een volumeniveau resulteert dat lager is dan voorgenomen. Reeds afgegeven bouwvergunningen zullen dan moeten worden ingetrokken. Met betrekking tot alternatief III resulteert voor de verpleeghuizen zowel voor 1990 als 2000 een volumeniveau dat lager is dan het thans bestaande niveau. Dit vergt omschakeling naar een sluitingsbeleid. In de berekening is uitgegaan van sluiting van gehele verpleeghuizen. Verder betekent variant III vrijwel een bevroering van het aantal bedden in verpleeghuizen en bejaardenoordens tezamen op het huidige niveau, hetgeen betekent dat in het geheel geen rekening wordt gehouden met de vergrijzing en dus zo mogelijk nog minder met de dubbele vergrijzing.

Intrekking van afgegeven bouwvergunningen en omschakeling naar een sluitingsbeleid brengen perceptiekosten waaronder schadeloosstellingen met zich. Deze kosten zijn in de berekening niet meegenomen.

Bij de bejaardenoordens is er nog geen sprake van sluiting, maar wel moeten vergunningen worden ingetrokken. Hierdoor ontstaan problemen bij het vereveningsbeleid, hetgeen voor verschillende provincies heel verschillend kan uitpakken. Deze problemen spelen uiteraard vooral in de periode tot 1990. Uitvoering zal dan ter zijde stellen van wettelijk voorgeschreven procedures vereisen.

De weergegeven alternatieven impliceren in fysiek opzicht een ontkenning van de demografische ontwikkeling, i.c. de toename van het aantal (hoog)bejaarden en de daarmee samenhangende stijging van de zorgbehoefte. De desbetreffende bejaarden zullen niet kunnen worden opgenomen, hoe urgent hun opname ook mag zijn en hoe verstrekkend de gevolgen van het niet opnemen ook mogen zijn.

Tot slot nog een opmerking over het bibliotheekwerk. Uit de vooruitberekening van het SCP ten behoeve van de referentieraming komt naar voren dat de invloed van de demografische ontwikkeling op het gebruik van bibliotheken, althans tot 2000, zeer gering is. En dat voorzover er al sprake is van een demografisch effect, dit vooral toegeschreven moet worden aan het feit dat op dit moment jongeren relatief meer gebruik maken van de bibliotheek dan ouderen. Met de verwachting dat vanwege toenemende vrije tijd het aandeel van ouderen zal stijgen, is in de vooruitberekeningsmethodiek van het SCP geen rekening gehouden. Hieraan kan nog toegevoegd worden dat deze vooruitberekening is gebaseerd op uitsluitend de leesfunctie van het bibliotheekwerk en dat geen rekening is gehouden met de (in opkomst zijnde) (bredere) informatiefunctie van het bibliotheekwerk.

Vanouds bevordert het bibliotheekwerk de leescultuur door middel van het uitlenen van boeken. Verder is het bibliotheekwerk in toenemende mate actief op het gebied van informatievoorziening. Achtergrond daarvan vormen de maatschappelijke gevolgen van de omvorming van de huidige samenleving naar een informatiemaatschappij zoals toegenomen vrije tijd, grotere groepen niet-actieven en ongelijke toegang tot informatie.

De belangrijkste inkomstenbronnen zijn naast eigen bijdragen : de rijksbijdrage (in 1985 320 miljoen) en de algemene uitkering GF/PF

waaruit in 1985 naar schatting 260 miljoen wordt aangewend ten behoeve van het bibliotheekwerk. Voor een analyse van de problematiek van de eigen bijdrage op dit terrein wordt verwezen naar de desbetreffende heroverweging. Het voornemen is de bibliotheken mede op te nemen in de tot stand te brengen Welzijnswet en in het verlengde daarvan de rijksbijdrage bibliotheekwerk over te hevelen naar de aan de Welzijnswet te koppelen brede doeluitkering. De wet voorziet erin dat vanaf de inwerkingtreding tot 1991 een bepaald vereveningspad wordt gevolgd en dat vervolgens de brede doeluitkering naar de algemene uitkering GF/PF wordt gesluisd. Alsdan verlopen alle collectieve uitgaven voor het openbaar bibliotheekwerk via de algemene uitkering GF/PF.

Volume-alternatieven in de sfeer van het bibliotheekwerk zullen hoe dan ook leiden tot een verlaging van het tot nu toe door de overheid bevorderde voorzieningenniveau.

In aanleg kunnen de alternatieven betrekking hebben op :

- a. inkrimping danwel afbouw van de lees- en/of informatiefunctie;
- b. sluiting respectievelijk afschaffing van bibliotheken, filialen en bibliobussen.

Alternatieven zoals bedoeld onder a. liggen niet in de rede. Het in stand houden van bibliotheken met een (zeer) beperkte boekenvoorraad en informatiecapaciteit tast de kern van de voorzieningen aan ; wat resteert, zijn "lege hulzen". Dit betekent dat volumereducties gezocht moeten worden in het afstoten van bibliotheken, filialen en bibliobussen.

3. IMPLICATIES VOOR DE MEERJARENCIJFERS

3.1. MEERJARENCIJFERS EN DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELING

De meerjarencijfers hebben niet alle dezelfde basis.

De meerjarenraming van het volksgezondheidsdeel vormt het taakstellend financieel kader voor de gezondheidszorg. Hierbij wordt uitgegaan van kostenontwikkelingen in de intra- en extramurale sfeer.

Bij de voorzieningen op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening wordt uitgegaan van de financiering. De kosten zijn een optelsom van de financieringsbronnen.

Er is bovendien sprake van een verschil in financieringssysteem tussen gezondheidszorgvoorzieningen (sociale verzekering) en maatschappelijke dienstverlening (rijksbegroting).

Tabel 21 geeft de meerjarencijfers 1985 tot en met 1990.

Tabel 21: meerjarencijfers *)

	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>
1. ziekenhuizen	8.480	8.423	8.525	8.638	8.751	8.864
2. verpleeghuizen	3.490	3.498	3.589	3.695	3.720	3.745
3. specialisten	970	944	956	968	981	994
4. geneesmiddelen	1.820	1.816	1.820	1.823	1.827	1.831
5. huisartsen	970	992	1.006	1.020	1.034	1.048
6. tandartsen	760	768	779	791	803	815
7. uitw. geneeswijzen	610	624	632	639	647	655
8. kruiswerk	640	665	678	691	704	717
9. bejaardenoorden	2.270	2.260	2.420	2.420	2.420	2.420
	(2.220)	(2.210)	(2.370)	(2.370)	(2.370)	(2.370)
10. gezinsverzorging	1.330	1.330	1.330	1.330	1.330	1.330
11. bibliotheken	580	580	580	580	580	580
	(320)	(320)	(320)	(320)	(320)	(320)
TOTAAL	21.920	21.900	22.315	22.595	22.797	22.999

In de meerjarencijfers voor de totale volksgezondheidsvoorzieningen waarvan (1 t/m 8) deel uitmaken is in verband met de demografische ontwikkeling vanaf 1987 een jaarlijkse volumestijging van 1% opgenomen; vanaf dat jaar is ook de verdeling over de verschillende uitgavencategorieën van indicatieve aard. In de cijfers is wel verwerkt de

*) Voor het opstellen van deze tabel zijn volgens afspraak de volgende uitgangspunten gekozen :

- uitgangspunt vormt het FOGM 1985; daarin ontbreken uiteraard meerjarencijfers voor 1990; de cijfers voor 1990 zijn gevonden door de mutatie 1989 - 1990 gelijk te stellen aan de mutatie 1988 - 1989.
- een gelijkblijvende verhouding tussen collectieve en particuliere uitgaven op niveau 1985;
- geen rekening is gehouden met de omhuizingstaakstelling van 145 miljoen, welke is overgeheveld van de gezinsverzorging naar de gezondheidszorg.

budgettering voor 1986, maar zijn niet verwerkt de budgettering voor 1987 (dienend ter invulling van de hiervoor aangeduide ombuigingstaakstelling van 145 miljoen) en de stelselwijziging ziektekostenverzekeringen.

De meerjarenramingen voor bejaardenoorden, gezinsverzorging en bibliotheken zijn een extrapolatie van nulgroei. Als zodanig is niet met demografische ontwikkeling in het voorzieningengebruik rekening gehouden. In de cijfers voor de bejaardenoorden is tevens 50 miljoen AWBZ-financiering opgenomen, in de cijfers voor de bibliotheken de veronderstelde uitgaven l.p.l. voor een bedrag van 260 miljoen. Voor deze beide sectoren zijn de feitelijke meerjarencijfers tussen haakjes weergegeven. De meerjarenraming voor de bejaardenoorden laat voor 1987 een accrès zien van 160 miljoen zulks in verband met het vanwege de nulgroei van de afgelopen periode zeer uitgedijde stuwmeer van achterstallige (vervangings)bouw en renovatie. In het kader van de ombuigingen 1986 is op genoemd accrès 80 miljoen gekort; voor het jaar 1986 wordt deze korting opgevangen door een éénmalige aanpassing in de bevoorschotting van de gezinsverzorging. Deze korting van 80 miljoen is (uiteraard) in de weergegeven cijfers niet meegenomen. Het feit dat de allernoodzakelijkste bouwactiviteiten niettemin moeten worden uitgevoerd impliceert een aantasting van het volume. Globaal kan gesteld worden dat onder budgettaire neutraal uitgevoerde vervanging of renovatie voor 3 oude, 2 nieuwe bedden in de plaats komen. Gelet op de veroudering en toenemende zorgbehoefte van de bewoners, impliceert de nulgroei daarenboven een aantasting van de kwaliteit door gebrek aan middelen voor vereiste personeelsintensivering.

In tabel 22 worden voor 1990 met elkaar geconfronteerd de uitkomsten van meerjarencijfers (zie tabel 21), referentieraming en basisprojectie (zie tabel 11) en beleidsprojectie.

Tabel 22: Confrontatie uitkomsten 1990 van meerjarencijfers, referentieraming, basisprojectie en beleidsprojectie.

	meerjarencijf.	ref.r.	basisproj.	bel.proj.
1. ziekenhuizen	8.864	8.819	9.375	8.864
2. verpleeghuizen	3.745	3.979	4.146	3.978
3. specialisten	994	999	999	999
4. geneesmiddelen	1.831	1.893	1.893	1.893
5. huisartsen	1.048	999	999	1.040
6. tandartsen	815	760	760	760
7. uitw.geneesw.	655	647	647	647
8. kruiswerk	717	691	691	774
9. bejaardenoorden	2.420	2.633	2.978	2.839
10. gezinsverzorging	1.330	1.463	1.463	1.641
11. bibliotheken	580	568	568	568
TOTAAL	22.999	23.451	24.519	24.003

Voor zowel meerjarencijfers, referentieraming, basisprojectie als beleidsprojectie is 1985 uitgangspunt. Op de meerjarencijfers is hier vooral ingegaan. Voor zowel referentieraming, basisprojectie als be-

leidsprojectie impliceert dit uitgangspunt dat daarin niet is verdisconteerd:

- de budgettering 1986 - 1987 voor de volksgezondheidsvoorzieningen;
- de stelselwijziging ziektekostenverzekering;
- de korting 1987 van 80 miljoen op de bejaardenoorden.

Bij de beoordeling van deze tabel dient te worden bedacht dat de meerjarencijfers slechts met de beleids- en de basisprojectie te vergelijken zijn. Zoals in paragraaf 1 en 2 is uiteengezet is bij de beleids- en basisprojectie rekening gehouden met meerkosten, die met vervanging, renovatie en nieuwbouw samenhangen. In de meerjarencijfers wordt in principe eveneens met deze problematiek rekening gehouden. Bij de referentieraming is dit niet het geval.

3.2. VOLUME-ONTWIKKELING

Tabel 23 schetst de volume-ontwikkeling volgens referentieraming cq. basisprojectie, meerjarencijfers en beleidsprojectie.

Tabel 23: Volume-ontwikkeling 1985 - 1990 volgens referentieraming c.q. basisprojectie, beleidsprojectie en meerjarenraming 1985

P = aantal personeel C = aantal bedden	1985	1990		
		ref.raming = basis-proj	op basis van bel.proj.	meerj.r. 1985
1. ziekenhuizen :P	131.240	136.490	131.660	131.524
C	67.824	70.537	61.979	61.990
2. verpleeghuizen :P	50.144	57.164	54.698	51.584
C	49.156	56.038	50.750	51.490
3. spec. hulp :P	6.931	7.139	7.139	7.273
4. geneesmiddelen :P	8.567	8.910	8.910	8.618
5. huisartsen :P	5.845	6.020	6.693	6.266
6. tandartsen :P	6.420	6.420	6.420	6.916
7. uitw. geneesw. :P	7.553	8.006	8.006	8.010
8. kruiswerk :P	9.224	9.962	10.838	10.334
9. bejaard.oorden :P	49.666	57.613	55.313	48.970
C	143.583	166.556	152.811	141.570
10. gez.verzorging :P	40.036	44.040	49.458	40.036
11. bibliotheken :P	5.242	5.137	5.242	5.242
Totaal P 1 t/m 11	320.868	346.901	344.377	324.773
Totaal C 1, 2 en 9	260.563	293.131	265.540	255.050

Uit deze tabel blijkt dat de volume-ontwikkeling volgens de meerjarenraming achterblijft bij de volume-ontwikkeling volgens zowel de basisprojectie = referentieraming als de beleidsprojectie.

4. JUSTITIE

JUSTITIE

par. 1. De demografisch bepaalde uitgavenontwikkeling voor de periode 1985-2000.

par. 1.1.1 De demografische uitgavenraming 1985-2000.

Ook in deze paragraaf is het algemeen uitgangspunt gehanteerd, dat bij de in beschouwing genomen sectoren wordt aangesloten op SCP-cahier nr 38. In dat cahier zijn door gegevensproblemen en het gehanteerde grootte-criterium (met de in beschouwing genomen voorziening diende in 1981 ten minste f 250 mln te zijn gemoeid) de financieringsstromen voor de jeugdhulpverlening - die buiten het ministerie van Justitie om lopen - buiten beschouwing gelaten. Dit is in deze HO-exercitie dus ook gebeurd. Op deze keuze en de eventuele gevolgen om uitsluitend de justitiële jeugdhulpverleningsvoorzieningen in de onderhavige heroverwegingsronde op te nemen zal in de paragrafen 1.2 nader worden ingegaan.

De financiële gegevens van de bij deze heroverweging betrokken vorm van jeugdhulpverlening zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Het in het referentiekader genoemde bedrag van f 561 mln voor de kinderscherming sluit aan bij de in de begroting 1985 van het ministerie van Justitie vermelde bedragen.

Tabel 1

Directie Kinderbescherming

begroting 1985 in mln gld.

art. 53 en 54	Raden voor de kinderscherming	73
art. 50	Maatregelen Kinderbescherming	436
art. 52	Bouwsubsidies	13
art. 55	Personeel Rijksinrichtingen	33
art. 56	Materieel Rijksinrichtingen	6
		<u>561</u>

De gebruiksindicator voor de kinderscherming (excl. de Raden voor de Kinderbescherming) is conform SCP cahier 38 het aantal maatregelen van Kinderbescherming.

Demografisch gevoelig houdt in dit geval in dat de ontwikkeling van een leeftijdscategorie, in dit geval het aantal minderjarigen (0-21 jr), mede van invloed is op het aantal rechterlijke uitspraken dat ten uitvoer zal moeten worden gelegd.

Aangezien de kinderscherming zich uitsluitend richt op (een deel van de) minderjarigen in Nederland zijn de uitgavencategorieën in tabel 1 aangemerkt als demografisch gevoelig. In hoofdstuk 1 is reeds betoogd dat met name t.a.v. de kinderscherming onzekerheid bestaat omtrent de invloed van de

demografische ontwikkeling op veranderingen in de vraag naar voorzieningen. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat andere factoren dan demografische een grotere invloed hebben op de ontwikkeling van het aantal maatregelen en daarmee het uitgavenbeloop.

In par. 1.2.2 zal hierop nader worden ingegaan.

Desalniettemin wordt in tabel 2 nog een stap verder gegaan.

Ondanks de onzekerheden over het verband tussen de demografische ontwikkeling en het aantal gerechtelijke uitspraken is de veronderstelling gemaakt dat het aantal maatregelen voor kinderbescherming de demografische ontwikkeling volgt.

Anders geformuleerd: verondersteld wordt dat de uitgaven bepaald worden door de ontwikkeling van het aantal minderjarigen.

Uit deze veronderstelling kan het volgende theoretische uitgavenbeloop worden afgeleid.

Tabel 2. Demografisch geïndiceerd uitgavenbeloop in mln gulden.

	Uitgaven 1985	Uitgaven 1990	Uitgaven 2000	Mutatie 1985-1990	Mutatie 1985-2000
Justitie					
Kinderbescherming	561	511	477	-/- 50	-/- 84

In par. 1.3 zal worden nagegaan welke beleidsmaatregelen kunnen/moeten worden getroffen als de voor de kinderbescherming beschikbaar te stellen middelen afhankelijk zouden worden gesteld van het aantal minderjarigen.

Enige kanttekeningen bij tabel 2.

- Het basisbedrag van f 561 mln zal nader worden gecorrigeerd met f 132 mln i.v.m. financieringsverschuivingen die niet als ombuiging kunnen worden aangemerkt, alsmede een uitgavencategorie (Raden voor de Kinderbescherming), waarop de hier gehanteerde indexcijfers niet van toepassing zijn.
- Als basis voor deze projectie zijn de indexcijfers gekozen voor de demografische ontwikkeling zoals deze zijn opgesteld door het CBS in de bevolkingsprognose 1984 (middenvariant). De raming is op basis van het prijsniveau 1985.
- De nationale bevolkingsprognose van het CBS van december 1984 wijkt, in het bijzonder ten aanzien van jeugdigen, aanmerkelijk af van de in 1980 gepubliceerde prognose (zie par. 1.2.2).

Par. 1.1.2 Het demografische uitgavenverloop 1981-1985.

In verband met de omstandigheid dat in het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau neergelegd in SCP-cahier 38 is uitgegaan van trendreeksen die eindigen in 1981 en voor deze heroverwegingsexercitie is gekozen voor het jaar 1985 als uitgangspunt, dient de uitgavenontwikkeling 1981-1985 te worden gezien tegen de achtergrond van de demografische ontwikkeling.

Vastgesteld kan worden dat het aantal kinderbeschermingsmaatregelen sinds de zestiger jaren aanzienlijk sterker is teruggelopen dan volgens de demografie had mogen worden verwacht.

Hieruit mag echter niet worden afgeleid dat de behoefte aan jeugdhulpverlening verminderde. Onder invloed van gewijzigde maatschappelijke opvattingen met betrekking tot de jeugdzorg heeft geleidelijk een verschuiving plaatsgevonden van jeugdhulpverlening in een justitieel kader naar de zogenaamde vrijwillige jeugdhulpverlening (t.l.v. W.V.C.) Dit verschijnsel is in de periode 1981-1985 duidelijk aantoonbaar in de door Justitie goedgekeurde particuliere inrichtingen voor kinderbescherming, waarin zowel minderjarigen op wie een maatregel van kinderbescherming van toepassing is, als vrijwillig (met medewerking van de ouders) geplaatste kinderen worden opgenomen.

De verhouding justitie-/niet justitiepupillen bedroeg in 1981 58% respectievelijk 42%, terwijl in 1985 deze verhouding was gewijzigd in 48% respectievelijk 52%.

Opvallend is dat, terwijl in de beschouwde periode de capaciteit (bedden) en aantal personeelsfuncties met 10% werd teruggebracht (de capaciteit van ten laste van Justitie daarvan afgezonderd zelfs met 25%), het aantal gerealiseerde verzorgingsdagen desondanks een lichte stijging vertoonde. Dit betekent dat, in deze periode een aanzienlijke productiviteitsverbetering is totstandgebracht door opvoering van de bezettingsgraad en de efficiëncy. Geconcludeerd moet worden dat weliswaar het gebruik door Justitie van deze voorzieningen is afgenomen, doch het maatschappelijk gebruik van deze inrichtingen zelfs toenam.

Tegelijkertijd deed zich een verschuiving in de justitiële jeugdhulpverlening voor ten gevolge van een stijging van de moeilijkheidsgraad en de gemiddelde criminaliteit van de opgenomen justitiabelen.

Uit tabel 3 blijkt dat ultimo 1984 (nog geen gegevens beschikbaar over 1985) ten opzichte van 1981 relatief meer justitiepupillen in inrichtingen voor opvang, behandeling en zeer intensieve behandeling waren opgenomen, hetgeen gepaard ging met een stijging van de kostprijs per pupil.

Tevens mag niet onvermeld blijven dat, hoewel het aantal justitiepupillen in inrichtingen in de beschouwde periode daalde, het percentage uithuisgeplaatste pupillen ten laste van Justitie met meer dan 3% steeg.

Dit effect werd opgevangen door kostenreducties en een verschuiving naar minder dure vormen van verzorging (pleeggezinnen en zelfstandige kamerbewoning).

In tabel 4 zijn de reële uitgaven, personeelsbeloop van de beschouwde justitie voorzieningen en de inrichtingscapaciteit van Justitie vergeleken met het demografisch indexcijfer, waarbij alle indexcijfers gebaseerd zijn op 1981 = 100.

Hieruit blijkt dat de reële ombuiging in de periode 1981-1985 per saldo meer is geweest dan op grond van de demografische ontwikkeling had mogen worden verwacht.

Tabel 3

Verschuiving in justitiële jeugdhulpverlening in de periode 1980 t/m 1984 ten gevolge van de moeilijkheidsgraad van de pupillen.

percentage justitie- pupillen geplaatst in inrichtingen voor:	1980	1984	gemiddelde prijs in 1984
opvan + (zeer intensieve) behandeling	22,9	34,6	f 177,-
vakopleiding	17,1	17,5	f 160,-
overige inrichtingen	60	47,9	f 139,-
	<u>100</u>	<u>100</u>	

Tabel 4

De ontwikkeling in de kinderscherming in de periode 1981-1985 in vergelijking met de op demografische gronden te verwachten ontwikkeling (indexcijfers).

	1981	1985 feitelijke uitgaven*	1985 pers.	1985 kinderbe- schermings maatregelen	1985 inrich- tings capac.	1985 demogra- fisch beloop minderjarigen
Kinderbescherming	100	92	91** 83***	84	90 ** 75 ***	94

Par. 1.2.1 Gehanteerde veronderstellingen bij de demografische uitgavenraming 1985-2000

1. De CBS-bevolkingsprognose 1984 is geschikt om een lange termijn beleid op te grondvesten, ook voor de jeugdigen.

* gedeïleerd met gewogen prijsindex + cijfer overheidsconsumptie.

** inclusief t.b.v. vrijwillige plaatsingen, betaald door WVC.

*** t.l.v. de begroting van Justitie (exclusief vrijwillige plaatsingen).

2. Bij de projectie van de uitgavenraming 1985-2000 is uitgegaan van de bevrozing van een aantal kostenvariabelen in de situatie van 1985. Zo wordt in tabel 2 afgezien van loon- en prijscompensaties en van economische groei.
3. Verondersteld is dat het aantal maatregelen van kinderbescherming parallel loopt met de verwachte ontwikkeling van het aantal minderjarigen.
4. De spreiding van de plaatsingen in de tijd in de diverse jeugdhulpverleningsvoorzieningen wordt constant verondersteld, conform de situatie in 1985, althans de gemiddelde kosten per plaatsing worden geacht niet te stijgen bij een teruglopend aantal plaatsingen.
(Geen rekening wordt gehouden met de diseconomies of scale.)
5. Ten aanzien van de kapitaalgoederen (huisvesting) wordt een ideaal-complex verondersteld, dat wil zeggen een evenwichtige opbouw van het bestand qua bouwjaar en kwaliteit.
6. Er wordt geen rekening gehouden met de effecten die kunnen optreden in andere niet in deze H.O. betrokken sectoren van de jeugdhulpverlening door de min of meer toevallige keuze van de kinderbescherming als demografisch gevoelige sector (criterium: voorziening die meer dan f 250 miljoen kost).

Par. 1.2.2 Realiteitsgehalte van de veronderstellingen.

Ad 1.

In hoofdstuk 1 is uiteengezet dat uit onderzoek is gebleken dat de gemiddelde voorspelfout in de naoorlogse CBS-prognoses ten aanzien van geboortecijfers groot is en daarmee met name de voorspelfout in het aantal 0 tot 10-jarigen.

Het is duidelijk, dat waar de kinderbescherming te maken heeft met de vermoedelijk moeilijkst voorspelbare populatie, grote terughoudendheid moet worden betracht bij het koppelen van prognoses omtrent deze leeftijdscategorie aan meerjarencijfers.

Ad 3.

De veronderstelling dat het aantal maatregelen van kinderbescherming parallel loopt met de verwachte ontwikkeling van het aantal minderjarigen is wel de meest gewaagde en voor kritiek vatbare hypothese.

Immers het volume van de voorzieningen voor de kinderbescherming wordt primair bepaald door de gebruiksindicator, namelijk het aantal gerechtelijke uitspraken inzake maatregelen van kinderbescherming en niet door de omvang van de minderjarige bevolking.

Hier manifesteert zich het onderscheid tussen de Kinderbescherming en de overige categorieën die bij deze heroverwegingsoperatie zijn betrokken: De Kinderbescherming is een voorziening van het Nederlandse rechtssysteem en als zodanig is de minister van justitie gehouden deze voorziening op een dusdanig niveau in stand te houden dat uitvoering van gerechtelijke uitspraken mogelijk blijft.

Ter toelichting moge het volgende dienen.

De Kinderbescherming heeft een civielrechtelijke en een strafrechtelijke component. Tot de civielrechtelijke maatregelen behoren:

- ontheffing of ontzetting van ouders of voogd uit de ouderlijke macht en ter uitvoering van deze maatregel, opdracht van de voogdij over de minderjarige aan een voogdij-instelling.
Deze maatregel wordt getroffen ingeval van pedagogische verwaarlozing, nalatigheid of onvermogen van de ouders;
- beperking van het ouderlijk gezag door ondertoezichtstelling, ingeval van dreigende zedelijke of lichamelijke ondergang van de minderjarige.
Deze maatregel wordt uitgevoerd door een gezinsvoogd, verbonden aan een gezinsvoogdij-instelling onder verantwoordelijkheid van de kinderrechter;
- voorlopige toevertrouwing aan de Raad voor de Kinderbescherming in gevallen waarin urgent (en meestal voor korte tijd, vooruitlopend op een andere maatregel) moet worden voorzien in het gezag over minderjarigen.

Tot het scala van strafrechtelijke maatregelen en straffen, ingeval van door 12-18 jarigen gepleegde delicten, behoren (opnieuw) ondertoezichtstelling (in zijn uitvoering niet verschillend van civielrechtelijke ondertoezichtstelling), ter beschikkingstelling van de regering en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, alsmede de straffen van arrest en plaatsing in een tuchtschool.

Het is derhalve de (kinder)rechter en niet de uitvoerende macht (i.c. de Minister van Justitie) die door het treffen van maatregelen en het opleggen van straffen de volumecomponent bepaalt van het uitgavenniveau voor de Kinderbescherming. Bij zijn uitspraken zal de rechter zich uiteraard mede laten leiden door de mogelijkheden die de bestaande voorzieningen bieden. Het ministerie van Justitie acht het echter principieel onjuist om op voorhand met inkrimping van het aanbod van voorzieningen de rechter in zijn beslissingsmogelijkheden te beperken. De rechterlijke macht moet erop kunnen vertrouwen dat uitspraken kunnen worden geëxecuteerd.

Samenvattend: de volume-ontwikkeling van de Kinderbescherming kan niet afhankelijk gesteld worden van demografische ontwikkelingen (m.b.t. het aantal minderjarigen), maar wordt bepaald door het gerechtelijk apparaat.

Ook in de praktijk is de suggestie van een sterk verband tussen volume-ontwikkeling van de Kinderbescherming en demografische ontwikkeling betwistbaar. De afgelopen decennia (tot ca. 1980) heeft het maatregelverloop allerminst gelijke tred gehouden met de demografische ontwikkeling.

Het aantal jaarlijks onder een kinderbeschermingsmaatregel geplaatsten daalde in de periode 1955 tot 1984 van 23 per 10.000 minderjarigen tot 9 per 10.000 minderjarigen. Eenzelfde daling deed zich voor t.a.v. het totaal aantal minderjarigen onder een kinderbeschermingsmaatregel. Dit bedroeg in 1955 97 en in 1984 45 maatregelen per 10.000 minderjarigen.

(d.w.z. minder dan 0,5% van de Nederlandse minderjarigen had in 1984 feitelijk te maken met de Kinderbescherming). Een significant verschil met de sectoren die zich richten op alle jongeren, waarbij het effect van een teruglopend aantal minderjarigen rechtstreeks kan worden gerelateerd aan voorzieningen. Gelet op het marginale aandeel van de kinderbeschermingspopulatie ten opzichte van het totale aantal minderjarigen en op het ongelijke gebruik van verschillende sociaal/economische klassen van deze voorziening, moet een grotere betekenis worden gehecht aan de demografische ontwikkeling van de sociaal zwakkere klassen van de Nederlandse samenleving als de belangrijkste recruteringsgroep voor de kinderbescherming, dan aan de ontwikkeling van het aantal minderjarigen. In dit rapport wordt niettemin, bij gebreke aan nadere gegevens, gebruik gemaakt van dit laatste gegeven.

De teruggang van het aantal kinderbeschermingsmaatregelen per 10.000 minderjarigen is sinds 1980 overigens praktisch tot staan gekomen. Op grond van

maatschappelijke en politieke factoren in de komende jaren lijkt een stijging in het volume per 10.000 minderjarigen niet uitgesloten.

Hierbij is te wijzen op:

- het toenemende aantal van de categorie "allochtone minderjarigen" in de totale Nederlandse minderjarigenpopulatie en de oververtegenwoordiging van die categorie in de Kinderbescherming (het percentage allochtonen op wie een maatregel van kinderscherming van toepassing was steeg in de jaren 1982, 1983 en 1984 tot 16, 18 resp. 19 procent). Uit de nu beschikbare prognose van CBS en SCP kan worden afgeleid dat de stijging van het percentage allochtonen in de Nederlandse samenleving zeker tot het jaar 2000 zal toenemen, zij het in afnemende mate.
- van de grote stijging van het aantal één-oudergezinnen wordt een nadelig effect verwacht op de opvoedings- en verzorgingssituatie van de kinderen (het rapport van de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen (IWAPV) ondersteunt deze verwachting aan de hand van het SCP) met een navenante grotere druk op de kinderscherming. De thans voorziene ontwikkeling van het aantal één-oudergezinnen behelst een verdubbeling van het aantal één-oudergezinnen in de komende vijftien jaar (SCP 1984, cahier nr 41).

Ad 4.

Zoals reeds onder 1.1.1 werd opgemerkt zal een demografisch geïndiceerde terugloop zich in het begin van de beschouwde periode manifesteren in een leegloop van voorzieningen voor jonge kinderen en daarna zich voordoen in voorzieningen voor oudere jeugd. De verschillen in gemiddelde kostprijs van deze categorieën voorzieningen (de voorzieningen voor oudere jeugd zijn duurder dan voorzieningen voor kleine kinderen) dienen op basis van deze veronderstelling in het uitgavenpatroon te worden opgevangen.

Een teruglopende bezetting leidt op korte termijn altijd tot stijging van de gemiddelde plaatsingskosten in verband met de relatieve druk van de vaste kosten (overhead) zoals huisvestings- en personeelskosten.

De uitgavenstijging ten gevolge van deze stijging van de kosten per plaats kan alleen worden opgevangen door een nog sterkere inkrumping van de capaciteit. Bij een constante plaatsingsbehoefte van de rechterlijke macht per minderjarige leidt een daling van het aantal minderjarigen derhalve tot een beperking van de mogelijkheid om uitvoering te geven aan rechterlijke uitspraken.

Overigens illustreert de vrij sterke daling van het aantal justitieel geplaatsten in de inrichtingen voor opvoeding en de stijging van het aantal verpleegdagen in de (duurdere) behandelings-inrichtingen in de periode 1981 tot en met 1984 dat de veronderstelling van een gelijke spreiding anno 1985 slechts van theoretische betekenis is (zie jaarverslagen directie Kinderbescherming).

Weliswaar daalde het aantal gedwongen uithuisplaatsingen aanzienlijk in deze periode, tevens steeg echter de moeilijkheidsgraad en gemiddelde criminaliteit van de minderjarigen op wie een maatregel van justitiele kinderscherming van toepassing was.

De statistiek geeft hier een vertekend beeld; laatstgenoemde stijging laat zich hooguit indirect afleiden uit het plaatsingspatroon. Men dient echter te bedenken dat ook de normale inrichtingen voor opvoeding vandaag de dag te maken hebben met een moeilijker populatie dan in het verleden.

Op wat langere termijn bezien (voor zover de bouwkundige voorzieningen binnen deze termijn kunnen worden aangepast) zal het kostenniveau nagenoeg variabel kunnen worden aangepast aan het aantal maatregelen voor kinderbescherming. In de beschouwde periode (15 jaar) is hiervan uiteraard geen sprake.

Ad 5.

Een recente inventarisatie van het gebouwenbestand bij de particuliere kinderbescherming heeft opgeleverd dat vanuit technische overwegingen de leeftijd van het gebouwenbestand vrij evenwichtig is opgebouwd, met dien verstande dat ongeveer 36 procent van de gebouwen ouder is dan 40 jaar.

Ad 6.

Gezien de nauwe verwevenheid van de justitiële jeugdhulpverlening met de diverse andere vormen van jeugdhulpverlening (zie de rapportages van de interdepartementale werkgroepen residentiële voorzieningen voor jeugdigen I.W.R.V. en ambulante voorzieningen I.W.A.P.V.) zal in par. 1.5 nader op dit aspect worden ingegaan.

Enkele kanttekeningen lijken hier toch op hun plaats.

Een eenzijdige aantasting van de justitiële voorzieningen zal leiden tot een verdringing van de vrijwillige plaatsingen (wegens voorrang 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 door een geïndiceerde uithuisplaatsing op vrijwillige basis te realiseren. Een gelijkblijvend of zelfs stijgend aantal maatregelen voor kinderbescherming kan alsdan leiden tot wachtlijsten voor vrijwillige plaatsingen.

Gevreesd moet worden voor oneigenlijke druk op het justitiële apparaat bij weigering van urgente gevallen van uithuisplaatsing, die in principe met medewerking van de ouders kunnen worden gerealiseerd.

Immers de hulpverleners zullen zich in dergelijke gevallen via de Raad voor de Kinderbescherming tot de rechter wenden om alsnog een urgente plaatsing gerealiseerd te krijgen*.

Indien de kinderrechter zich laat overtuigen van de noodzaak tot uithuisplaatsing zal Justitie de plaatsing (financieel) moeten overnemen in verband met de ten uitvoerlegging van het vonnis van de rechter, waarmee de vicieuze cirkel rond is. Ook de aantasting van vrijwillige hulpverleningsvoorzieningen kan leiden tot uitwijken naar een maatregel voor kinderbescherming.

1.3. Noodzakelijke aanpassingen per voorziening om de demografische bepaalde vraag naar een voorziening direct in uitgaven te vertalen.

In de voorgaande paragrafen is duidelijk gemaakt waarom het ministerie van Justitie niet kan instemmen met een demografisch geïndiceerde uitgavenprojectie indien en voor zover de gebruiksindicator daarvan afwijkt. Desalniettemin lijkt het niet onredelijk dat Justitie naar vermogen een steentje bijdraagt aan de demografische problematiek van de rijksoverheid.

* Ditzelfde uitwijkgedrag werd ook vóór 1983 geconstateerd bij weigering van gemeentelijke sociale diensten tot betaling van bepaalde voorzieningen ten laste van de Algemene Bijstandswet.

Daartoe zal het ministerie van Justitie een inspanningsverplichting moeten aanvaarden om het uitgavenbeleid zodanig te sturen dat het aantal maatregelen voor kinderbescherming nauwkeurig wordt gevolgd.

Hiervoor is een periodieke retrospectieve toetsing nodig van de uitgaven (gecorrigeerd met prijs- en loonindices en economische groei) aan het maatregelverloop (jaarlijks of 1x per 4 jaar). Bij voorkeur zou de grove gebruiksindicator nader verfijnd moeten worden om de willekeur van een onge-nuanceerde benadering te vermijden.

In tabel 2 is de proportionele vermindering van uitgaven in het jaar 2000 berekend als het aantal maatregelen voor kinderbescherming de demografie volgt (84 mln).

Dit bedrag wordt echter f 64 mln na correctie van het basisbedrag van f 561 mln tot f 429 mln. De verlaging van het basisbedrag dient te worden toegepast aangezien in de eerste plaats financieringsverschuivingen 1) (f 58 mln) niet kunnen worden beschouwd als ombuigingen en in de tweede plaats de uitgaven voor de Raden voor de Kinderbescherming ten onrechte in het bedrag van f 561 mln zijn opgenomen en derhalve moeten worden geëlimineerd 2).

Toelichting

1) Het gaat hier om twee uitgavencategorieën die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat de bewindslieden van Justitie noch in kwantitatieve zin, noch in beleidsmatige zin enige directe invloed kunnen uitoefenen op deze uitgaven en deze bedragen desondanks in de raming zijn opgenomen. Het betreft in concreto:

a. bijdrage aan het departement van WVC in de kosten van de exploitatie van FIOM tehuizen etc.
1985 f 6 mln

b. uitgaven aan AWBZ-voorzieningen ten aanzien waarvan Justitie tot 1 maart 1985 een kassiersfunctie vervulde, doch die nadien rechtstreeks door AWBZ-organen werd betaald f 52 mln
(Vóór 1 maart 1985 werden deze uitgaven achteraf bij het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten gedeclareerd en verantwoord onder de middelen van de begroting van het ministerie van Justitie).
De verlegging van de financieringsstroom leidt in 1985 tot een aanpassing van de begroting met f 31 mln en in 1986 (t.o.v. 1985) met f 21 mln.

Wijzigingen in het aantal kinderen geplaatst in deze voorzieningen hadden in het verleden en hebben in de toekomst per saldo geen enkel effect op de justitiebegroting.

Beleidsmaatregelen kunnen t.a.v. deze voorzieningen niet vanwege het ministerie van Justitie worden getroffen (volksverzekering), zodat het totale bedrag van f 52 mln in mindering moet worden gebracht van het aan de ombuiging ten grondslag liggende basisbedrag.

2) De koppeling van de uitgaven van de raden voor de kinderbescherming aan het aantal minderjarigen leidt tot onjuiste conclusies. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te wijzen:

- a. koppeling van de uitgaven aan een verkeerde demografische doelgroep nl. 0-21 jarigen;
- b. ontbreken van een koppeling (gebruiksindicator) met het aantal echtscheidingen.

De omvang van de bezuiniging

Een vergelijking tussen de ombuiging in het kader van de referentieraming en de gecorrigeerde referentieraming levert het volgende beeld op.

Tabel 5 Gecorrigeerd referentiekader

	<u>verwachte demogra- fische invloed</u>	<u>ombuiging incl. taakstelling 2e fase in het jr 2000</u>
561	f 84 mln	f 109 mln
-/- 58 (TSMD/AWBZ)		
-/- 74 (Raden v.d. Kibes)		
429	f 64 mln	f 83 mln

In tabel 6 is uitgewerkt hoe de verwachte besparing op grond van de demografische invloed kan worden bereikt.

Hiertoe zijn 2 alternatieven uitgewerkt uitgaande van de situatie per 1 januari 1985 (beide hetzelfde financieel effect).

De eerste optie houdt in sluiting van $\pm$ 650 bedden in de sector particuliere kinderbescherming, waarbij uitgaande van de spreiding van de plaatsingen per 1 januari 1985 een structureel tekort van $\pm$ 100 bedden acceptabel zou worden geacht.

De tweede optie gaat er van uit dat er geen jongeren "op straat worden gezet". In dit laatste geval zullen $\pm$ 670 bedden moeten worden afgestoten in de periode 1985-2000 (zie toelichting).

Ten opzichte van de door justitiepupillen benutte capaciteit in de goedgekeurde inrichtingen (excl. AWBZ en FIOM) per 1 januari 1985 betekent dit laatste dat meer dan 20% van deze capaciteit* binnen 15 jaar zal moeten verdwijnen.

* De totale capaciteit per 1-1-1985 bedroeg (incl. WVC aandeel) 6560 bedden; daarvan werd 48,1% d.w.z. 3155 bedden gebruikt door Justitie.

Uitgezonderd van de capaciteit zijn de categorieën gezinshuizen en de therapeutische gezinsverpleging, wegens de geringe besparingsmogelijkheden (nagenoeg geen personeel)

Tabel 6 Financiële uitwerking demografische variant

begroting in 1985 in f. mln.

1. Federaties en andere instellingen	f. 12
2. Rechtstreekse uitgaven door kinder- rechter en Raden voor de Kinderbe- scherming	<u>f. 38</u> f. 50
3. -/- Ouderbijdrage	- /- <u>f. 8</u> f. 42
4. Instellingen voor voogdij- en gezinsvoogdij (stel 80% is variabel) 80% van 156	f. 125
5. Bouwsubsidies	<u>f. 14</u> f. 181
15% *) van f. 181	f. 27
6. Te bezuinigen op particuliere inrichtingen 650 x f. 57.000 (650 bedden x opbrengst per bed)	f. 37
Theoretische demografische tåakstelling op basis van het bijgestelde referentiekader (ombuiging 1e fase)	<u>f. 64</u>

Toelichting

Tabel 6 is gebaseerd op de prognose dat in het jaar 2000 het aantal minderjarigen in Nederland met 15% zal zijn gedaald. Tevens is verondersteld dat dezelfde teruggang in aanbod zich ook zal manifesteren bij de kinderbescherming (zie opmerkingen op blz.6) Nagegaan is wat het effect betekent van een dergelijke terugloop voor de begroting van de directie kinderbescherming.

Voor de eerste drie genoemde posten geldt dat een proportionele korting in de rede ligt.

De onder 2 genoemde uitgaven betreffen uitsluitend directe en indirecte verzorgingskosten van pupillen (geen overhead).

Ten aanzien van de instellingen voor voogdij- en gezinsvoogdij is verondersteld dat 80% van de kosten proportioneel variabel zijn met het aantal kinderbeschermingsmaatregelen.

Hoewel er argumenten kunnen worden aangevoerd om de bouwsubsidie in verband met de behoefte aan herhuisvesting juist niet aan te tasten is er nochtans vanuitgegaan dat eveneens op de bouwsubsidie in het jaar 2000 15% dient te worden gekort.

Bovenstaande besparing levert f. 27 mln op.

Dit betekent dat nog f. 37 mln op alternatieve wijze moet worden gevonden om de verwachte f. 64 mln op te leveren.

*) Het demografisch indexcijfer in het jaar 2000 voor de groep 0-21 jarigen bedraagt 85 (1985=100)

Uitgaande van de gemiddelde voorgerecalculeerde besparing van f. 57.000 per bed in de huidige heroverwegingsoperatie jeugdhulpverlening over de periode 1984 t/m 1986 impliceert dit dat, uitgaande van de begroting 1985 + 650 inrichtingsbedden tot het jaar 2000 moeten worden gesloten.

Op basis van de demografie zouden echter slechts (15% van 3155 = 473) justitiebedden vrij vallen in de inrichtingen.

Om te voorkomen dat + 180 pupillen (650 - 473) "op straat moeten worden gezet" dienen er meer dan 650 bedden te worden gesloten teneinde een alternatieve goedkope plaatsing (f. 11.000) te kunnen financieren.

In dit laatste geval zullen + 690 bedden moeten worden gesloten en + 217 alternatieve plaatsingen dienen te worden gerealiseerd.

De vraag of voor deze laatste groep jongeren voldoende hulp kan worden geboden valt uiteraard buiten dit kader.

Volstaan wordt met de opmerking dat de iets sterkere teruggang gedurende de laatste jaren van het aantal inrichtingsplaatsen ten opzichte van het aantal maatregelen van kinderbescherming het vermoeden rechtvaardigt dat bij een daling van het aantal maatregelen van kinderbescherming gelijk aan de daling van het aantal minderjarigen in Nederland een besparing als hier is berekend mogelijk lijkt.

Het effect van de demografische besparing op de werkgelegenheid is te splitsen in een direct en een indirect effect.

In deze toelichting wordt uitsluitend bedoeld op het directe effect, waaronder wordt verstaan het effect op de werkgelegenheid in door de directie kinderbescherming gecontroleerde instellingen.

Niet wordt meegenomen het indirecte effect zoals bijvoorbeeld voortvloeit uit de vermindering van bouwsubsidie.

Bovendiend worden in de Justitie-voorzieningen, waaraan ook andere departementen bijdragen, zoals bijvoorbeeld de pleeggezinnencentrales (ad 1) en de particuliere inrichtingen voor kinderbescherming (ad 6) het aantal functies vermeld dat kan worden gerelateerd aan het beslag op de capaciteit door Justitie op 1 januari 1985.

Tabel 7 Werkgelegenheidseffect gerelateerd aan de demografische variant

	directie subsidiëring personeel	direct bezuinigingseffect personeel
ad 1)	40 functies	6
ad 2)	--	-
ad 3)	--	-
ad 4)	+1040	+125
ad 5)	--	-
ad 6)	2388	+500

De schatting van het effect op de werkgelegenheid is conservatief en zeer grof. Veel hangt af van de mogelijkheden in de toekomst om gehele inrichtingen te kunnen sluiten.

Een capaciteitsaanpassing die de trend van de gebruiksindicator volgt is, gezien het op korte termijn niet-proportionele verloop van de vaste kosten per bed, de maximale inspanning, die van Justitie kan worden geleverd, mede gezien de huidige bezettingsgraad van de justitiële kinderbeschermingstehuizen (+ 97%).

De gebruiksindicator zal nader verfijnd moeten worden in verband met de verschuiving die op grond van de demografie wordt verwacht binnen de populatie minderjarigen en het effect daarvan op het uitgavenpatroon.

Periodiek zal dan een retrospectieve toetsing kunnen plaatsvinden van de (genuanceerde) gebruiksindicator aan het uitgavenbeloop, waarna eventuele bijstellingen in de meerjarencijfers kunnen worden aangebracht.

.4. Vooruitblik periode 2000 - 2030..

Het doen van uitspraken over de situatie in de periode 2000 - 2030 is een uitermate hachelijke aangelegenheid ten aanzien van het beleidsterrein van de kinderbescherming.

De onzekerheden die op dit beleidsterrein een rol spelen zijn daarvoor te groot. In par. 1.2.2. is hier reeds uitgebreid op ingegaan. Hieronder volgt een samenvatting.

- de betrouwbaarheid van prognose met betrekking tot jeugdigen (in het bijzonder voor zover het betreft de leeftijdsgroep 0-10 jarigen);
- het marginale aantal van de groep jongeren die met de kinderbescherming in aanraking komen t.o.v. de totale minderjarigenpopulatie (thans + 0,5%) behoeft bepaald geen gelijke tred te houden met de demografische ontwikkeling (zie par. 1.2.2.,.)
- het aantal uitspraken van de rechter staat onmiskenbaar onder invloed van de ontwikkeling van de maatschappij en is tevens mede afhankelijk van de ontwikkeling van vrijwillige/preventieve hulpverlening.
- de Nederlandse samenleving heeft een blijvend multicultureel karakter gekregen door de immigratie uit mediterrane landen en voormalige overzeese gebiedsdelen (in 1990 zal het percentage buitenlandse jongeren onder de 25 jaar 7% bedragen van het totaal aantal jongeren, thans 5,7%)
het percentage kinderen van allochtonen in achterstand-situaties op wie een maatregel van kinderbescherming van toepassing was steeg in de jaren 1982, 1983 en 1984 tot 16, 18 resp. 19 procent
- Het S.C.P. verwacht in de periode 1982-2000 meer dan een verdubbeling van het aantal, één-ouder-gezinnen.
Hiervan wordt door de eerder genoemde interdepartementale werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen (IWAPV) een nadelig effect verwacht op de opvoedings- en verzorgingssituatie van de kinderen
- stijging van de jeugdcriminaliteit al dan niet o.i.v.
 - . stijging van het alcohol en drugsgebruik, spijbel- en weglloopgedrag bij jongeren
 - . ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid
 - . het jeugdvandalisme.

De bovengenoemde reeks feitelijke ontwikkelingen voeden de vrees dat het aantal maatregelen voor kinderbescherming eerder zal toenemen dan afnemen.

In het Plan Samenleving en Criminaliteit is dan ook een claim erkend om te voorzien in een reeds nu manifestatie dringende behoefte aan opvangcapaciteit voor jeugdigen die met de strafrechter in aanraking (zullen) komen.

Tevens moet ernstig rekening gehouden worden met de bezuinigingen die in diverse andere jeugdhulpverleningsvormen worden of reeds zijn doorgevoerd.

Het is niet ondenkbaar dat het substitutie effect (vrijwillig in plaats van justitieel onder invloed van de bezuiniging omslaat in de richting van de justitiele hulpverlening.

Uit bovenstaande opsomming van onzekere factoren blijkt dat waar het op korte termijn al bijzonder moeilijk is betrouwbare voorspellingen te doen over het te verwachten maatregelverloop, dit voor de periode 2000-2030 à fortiori geldt.

par. 1.5 Gevolgen van de demografische ontwikkeling voor andere sectoren.

In de justitiële kinderbeschermingsinternaten worden naast de jeugdigen, op wie een maatregel van kinderbescherming van toepassing is, ook zogenaamde vrijwillig geplaatste minderjarigen opgenomen.

Deze vrijwillig geplaatste pupillen vormen thans de helft van de bevolking van deze internaten. Bij inkrimping van de capaciteit van deze tehuisen zal het effect voor deze categorie jeugdigen onder ogen moeten worden gezien.

In de tweede plaats dient het effect van de capaciteitsbeperking voor de uitgaven van het Ministerie van W.V.C. te worden onderkend.

De sluiting van tehuisen heeft dus ook directe consequenties voor het departement van W.V.C., gezien het negatieve effect ervan op de plaatsingscapaciteit ten behoeve van de vrijwillig te plaatsen jeugdigen.

Het departement van W.V.C. wordt aldus gedwongen elders te plaatsen met alle kosten van dien (nieuwbouw etc.).

Meer in het algemeen dient men zich te realiseren dat -ook al wordt ten aanzien van de justitiële plaatsingen het aantal maatregelen als gebruiksindicator gebruikt- de bij onder 1.4 genoemde factoren zich mutatis mutandis ook doen voelen bij dit departement, zodat op deze voorzieningen twee krachten inwerken namelijk enerzijds de maatschappelijke behoefte en anderzijds de druk die ontstaat bij verdringing van vrijwillig geplaatste kinderen door maatregelkinderen.

par. 2. Invulling taakstellende ombuiging (2e fase).

par. 2.1. Ombuiging gericht op het beperken van het gebruik van een voorziening (volume-maatregelen).

In deze paragraaf zal worden nagegaan, welk anticiperend beleid door de Minister van Justitie zal kunnen worden gevoerd om een neerwaartse aanpassing van het aanbod van kinderbeschermingsvoorzieningen af te dwingen. Dit betreft dus een bezuiniging die nodig is om het financiële effect van het vergrijzings- en ontgroeningsproces op te vangen. In het kader van deze heroverweging wordt voorbij gegaan aan de principiële vraag of het bij voorbaat beperken van keuze/plaatsingsmogelijkheden van kinderrechters acceptabel is. Niettemin dient erop te worden gewezen dat een eventuele ingreep van dit kaliber een discussie over deze vraag zal uitlokken, mede gezien het feit dat in de kinderbescherming op dit moment reeds een ingrijpende heroverwegingsoperatie jeugdhulpverlening wordt uitgevoerd. (zie tabel 3 en bijlage 1). Gezien het pakket van maatregelen dat reeds in laatstgenoemde heroverwegingsoperatie is verwerkt blijven weinig reële opties over om te bezuinigen. De enige mogelijkheid om substantieel nog meer te bezuinigen, dan reeds in paragraaf 1.3. besproken demografisch geïndiceerde beperking van de uitgaven van f. 64 mln, lijkt een verdere beperking van de inrichtingscapaciteit.

Teneinde de zogenaamde lichte variant van f. 19 mln in te vullen met volume maatregelen zijn vooralsnog twee mogelijkheden denkbaar.

De eerste optie gaat uit van opvoering van het tekort aan inrichtingsbedden, terwijl het tweede alternatief uitgaat van de veronderstelling dat het wellicht mogelijk en zinvol is om de pupillen, voor wie geen plaats meer is in de inrichtingen, op een goedkope wijze elders onder te brengen.

Hierbij kan worden gedacht aan pleeggezin plaatsing of plaatsingen op kamers onder het toezicht van de voogdij- of gezinsvoogdij instellingen.

1. Het aantal beschikbare inrichtingsplaatsen wordt extra met + 330 bedden ingekrompen. (opbrengst per bed f. 57.000).
2. De voor plaatsing beschikbare inrichtingscapaciteit wordt met + 410 bedden ingekrompen in de veronderstelling dat 410 minderjarigen, die volgens de normen van 1985 in inrichtingen geplaatst zouden worden, in de toekomst elders goedkoper geplaatst kunnen worden (f. 11.000 per bed).

Invulling van de zware variant (f. 33 mln) levert het volgende beeld op:

ad.1. 580 inrichtingsbedden extra sluiten

ad.2. 720 inrichtingsbedden extra sluiten en 720 goedkopere plaatsen elders daarvoor in de plaats nemen

Effecten voor de diverse ombuigingsvarianten ten opzichte van situatie per 1 januari 1985

mogelijkheid 1) structureel bedden tekort ("kinderen op straat")

mogelijkheid 2) veronderstelling van alternatieve plaatsingsmogelijkheid.

(naarmate de inkrimping zwaarder is wordt deze veronderstelling uiteraard ongeloofwaardiger.)

Tabel 8 Effecten van de diverse bezuinigingsvarianten

	De mografische variant		lichte*) variant		zware variant *)	
	ad 1	ad 2	ad 1	ad 2	ad1	ad2
ombuiging (f. mln)	64	64	83	83	97	97
vermindering aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen	-/- 630	-/-645	-/- 885	-/-945	-/- 1080	-/-1180
struc. wachtlijst pup.	180	--	510	--	760	--
reductie inricht. cap. in bedden.	-/- 650	-/-690	-/- 980	-/- 1100	-/- 1230	-/-1410
percentage reductie van de totale inrichtingscapaciteit	-/- 10	-/- 11	-/- 15	-/- 17	-/- 19	-/- 22
idem in % van de just. inrichtingscap.	-/- 21	-/- 22	-/- 31	-/- 35	-/- 39	-/- 45

* incl. demografische variant

Bij de overweging om de directie kinderbescherming te betrekken bij ombuigingen, die verder gaan dan de zogenaamde demografische variant is het van belang te weten dat:

ad 1. Deze maatregel grote bezwaren zal oproepen bij de plaatsende instanties wegens de veel voorkomende situatie dat uit pedagogische overwegingen acute opname vereist is en uitsel niet mogelijk. bij een bezettingsgraad van gemiddeld meer dan 95% leveren de huidige acute gevallen reeds veel plaatsingsproblemen op.

ad 2. Het grootste probleem niet is gelegen in het vinden van een goedkoper alternatief, ook al is in 1985 sprake van een tekort aan pleeggezinnen en geschikte kamers voor bepaalde categorieën minderjarigen, doch de moeilijkheid veel meer 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 vraag is dus of de veronderstelling behorende bij het tweede alternatief, namelijk dat (een deel van) de inrichtingspopulatie overgeplaatst zou kunnen worden naar een lichtere vorm van hulpverlening voldoende realiteitsgehalte heeft.

Par. 2.2. de relatie met het referentiekader

In het voorgaande zijn de consequenties uitgewerkt van een met andere sectoren vergelijkbare bezuinigingsaanslag (gecorrigeerd referentiekader). Tabel 9 toont de relatie tussen het oorspronkelijk en het conform de afspraken gecorrigeerde referentiekader.

tabel 9

	basis bedrag	demogra- fische aanpassing	ombui- ging "licht"	ombui- ging zwaar	totaal licht (2+3)	totaal zwaar (2+4)
oorspronkelijk referentiekader	561	84	25	43	109	127
gecorrigeerd referentiekader	429	64	19	33	83	97

par. 3. Implicaties van de demografische projectie voor bestaand respectievelijk voorgenomen beleid.

par. 3.1. Voorgenomen beleid.

In het beleidsplan samenleving en criminaliteit wordt uitvoerig uiteengezet welke maatregel ter bestrijding van de criminaliteit de regering voornemens is te nemen in de komende jaren.

Korthedshalve wordt naar dit plan verwezen. In deze paragraaf zal worden volstaan met het noemen van een aantal maatregelen die worden voorzien op het specifieke terrein van de kinderbescherming.

- experimentele preventieprojecten
- uitbreiding alternatieve sancties voor jeugdigen
- uitbreiding particuliere opvanginrichtingen
- uitbreiding opvangcapaciteit in de rijksinrichtingen

Opvallend is, dat ondanks een daling van het aantal maatregelen van kinderbescherming (een sterkere daling dan op grond van demografische cijfers had mogen worden verwacht), een ernstig tekort aan opvangcapaciteit is ontstaan.

Deze ontwikkeling kan worden toegeschreven aan een verschuiving van de lichtere gevallen naar het circuit van de vrijwillige hulpverlening, terwijl de zwaarste categorie gevallen (veelal na een voorgeschiedenis in het vrijwillige hulpverleningscircuit) in aanraking komt met justitie (zie IWRV-rapport par. 3.3.6. en tabel 10).

Tabel 10

De capaciteit op exploitatiebasis per 31 december van de jaren 1981 tot en met 1985 van de door justitie goedgekeurde particuliere inrichtingen (excl. AWBZ, FIOM)

	Beslag van Justitie op de capaciteit in percentages	Beslag van WVC op de capaciteit in percentages
31-12-1980	7228	58,3
31-12-1981	6879	56,1
31-12-1982	6633	53,3
31-12-1984	6560	49,6
31-12-1985	6184	47,3

De stijging van de jeugdcriminaliteit is in de kinderbescherming in het bijzonder merkbaar aan een tekort aan plaatsen in de rijksinrichtingen en in de particuliere opvangtehuizen.

Voor de kinderbescherming heeft het eerdergenoemde beleidsplan vanuit financieel oogpunt gezien een bescheiden omvang (+ f. 6 mln.).

In het kader van de heroverwegingsoperatie onderstreept de gesignaleerde verschuiving echter de noodzaak tot het ontwerpen van meer genuanceerde gebruiksindicatoren voor de kinderbescherming.

In aansluiting daarop kan worden opgemerkt dat nieuwe activiteiten zoals de genoemde experimentele preventieprojecten en de alternatieve sancties voor jeugdigen per definitie niet in de huidige gebruiksindicator worden meegenomen.

Een succes van deze nieuwe activiteiten zal met de huidige gebruiksindicator moeten leiden tot een geringer aantal maatregelen van kinderbescherming, ergo minder begrotingsgelden.

Conclusie: een nieuwe gebruiksindicator zal moeten worden ontworpen t.b.v. uitgavenprojecties in verband met de onbillijkheden die voortvloeien uit de toepassing van huidige gebruiksindicator.

5. EFFECTEN VAN ECONOMISCHE GROEI

CENTRAAL PLANBUREAU

Maart 1986

Effecten van economische groei op de demografisch
bepaalde uitgaven van de collectieve sector tot 2000

1. Inleiding en probleemstelling

Door het Sociaal en Cultureel Planbureau is een methode ontwikkeld om de effecten te berekenen van de demografische ontwikkeling op de volumegroei van de collectieve uitgaven¹. De heroverwegingswerkgroep Demografie en collectieve uitgaven heeft deze methode toegepast om de verwachte uitgavenontwikkeling tot het jaar 2000 in beeld te brengen. Bij de berekening van het toekomstig aandeel van deze uitgaven in het nationaal inkomen, aan te duiden als demografische uitgavenquote, is in eerste instantie uitgegaan van een constant nationaal inkomen in prijzen van 1985. Op deze manier kunnen de effecten van de demografische ontwikkeling zo scherp mogelijk tot uitdrukking komen. Daaruit resulteert tot 2000 een stijging van de uitgavenquote met ca. 3,5%. De werkgroep beseft evenwel dat deze uitkomst vertekend kan zijn door het methodologische uitgangspunt van 0% reële inkomensgroei. Aan het Centraal Planbureau is de vraag voorgelegd wat de effecten kunnen zijn op de demografische uitgavenquote wanneer niet van 0% groei, maar van 1 of 2% wordt uitgegaan.

In eerste instantie zou men kunnen redeneren dat de volume-ontwikkeling van de demografisch bepaalde uitgaven onveranderd blijft en dat alleen het reëel nationaal inkomen sneller groeit, zodat de uitgavenquote daalt ten opzichte van de situatie zonder reële groei. Maar dan wordt uit het oog verloren dat méér welvaartsgroei meestal ook een sterkere groei van de arbeidsproduktiviteit impliceert, die doorwerkt in de loonvoetontwikkeling van de bedrijvensector. Via de 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 arbeidsmarkt (het Phillipscurve-mechanisme) gaat hiervan eveneens een effect uit op de loonontwikkeling. Volumegroei en nominale ontwikkeling zijn dus niet strikt te

¹SCP-cahier 38, Collectieve uitgaven en demografische ontwikkeling 1970-2030 (1984).

scheiden. Alleen door een modelmatige benadering kan simultaan rekening worden gehouden met alle onderlinge relaties die een rol spelen.

Bij gebruik van een macro-economisch model rijzen echter problemen die het geven van een (eenduidig) antwoord op de gestelde vraag bemoeilijken. Zo is reële inkomensgroei een endogeen te berekenen grootheid in macro-economische modellen; deze grootheid wordt dus niet exogeen in het model "gestopt". 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, monetair en budgettair beleid, de wereldhandel en de uitvoerprijs van buitenlandse concurrenten.

De uitkomsten, waarvoor bij de werkgroep interesse bestaat, staan dus niet los van de wijze waarop de reële inkomensgroei is gegenereerd. Reële inkomensgroei door loonmatiging heeft andere gevolgen dan groei als gevolg van meer wereldhandel.

Wanneer instrumenten van economische politiek buiten beschouwing worden gelaten, is de wereldhandel te beschouwen als het aangrijppingspunt om op een relatief "neutrale" manier de gevolgen van meer inkomensgroei te bezien.

De permanente impuls die aan de wereldhandel gegeven moet worden om 1% extra inkomensgroei te genereren is echter zeer aanzienlijk (in de orde van 2% jaarlijks). Het gevolg daarvan is dat het niet goed mogelijk is bij zulk een impuls tegelijkertijd het invoerprijsverloop ongewijzigd te laten. Een oplossing voor deze complicatie biedt de volgende benadering.

Meer wereldhandelsgroei met 2% in een dienovereenkomstig gewijzigde context komt in feite overeen met de spreiding die tussen de drie door het CPB opgestelde lange-termijn scenario's bestaat². In deze scenario's verschillen de wereldhandel en de invoerprijzen tegen de achtergrond van uiteen-

²De Nederlandse Economie op Langere Termijn. Drie scenario's voor de periode 1985-2010 (Centraal Planbureau, Werkdocument nr. 1, november 1985).

lopende 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 een goede indruk geven van de effecten die meer reële inkomensgroei heeft op de demografisch bepaalde uitgaven van de collectieve sector.

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 2000 te voorkomen. Bovendien is voor de relevante variabelen aangesloten bij de berekeningen van de werkgroep, zoals die zijn samengevat in bijgestelde ramingen en taakstellingen (zie bijlage 1.).

2. Veronderstellingen en uitkomsten van de aangepaste lange termijn scenario's

De belangrijkste veronderstellingen en uitkomsten van de drie aangepaste macro-scenario's: HOOG (H), MIDDEN (M) en LAAG (L) zijn samengevat in de tabellen 1 en 2. Voor een uitvoerige

Tabel 1 Uitgangspunten voor drie aangepaste scenario's-1985-2000

	1985/2000		
	H	M	L
gemiddelde groei per jaar in %			
wereldhandel ^a	6	4	2
invoerprijs industrieproducten ^b	4%	2%	¾
prijs buitenlandse concurrenten ^b	4%	2%	¾
<u>invoerprijs energie^b</u>	<u>6%</u>	<u>3%</u>	<u>¾</u>

^a dubbel herwogen

^b in guldens

toelichting wordt verwezen naar Werkdocument 1. Hier zijn de volgende opmerkingen nog van belang. In de eerste plaats wordt er op gewezen dat - uitgaande van een verrassingsvrije wereld - met de HOOG- en LAAG-scenario's globaal een boven- en ondergrens wordt aangegeven voor de economische ontwikkeling op lange termijn. Zelfs in het pessimistische LAAG-scenario blijft de inkomensgroei ruim boven de 1% per jaar gemiddeld. Zonder aannamen die momenteel als onrealistisch te kwalificeren zijn, is het onmogelijk op lange termijn een gemiddelde inkomensgroei te genereren van 0%. Daarom heeft het CPB de uitwerking van het verzoek van de heroverwegingswerkgroep tegen deze achtergrond geïnterpreteerd. Uitgaande van het LAAG-scenario is het echter mogelijk het effect van 1 of 2% meer economische groei op de demografische uitgavenquote na te gaan, omdat het verschil in reële inkomensgroei tussen de drie scenario's gemiddeld ca. 1% beloopt.

Tabel 2 Enkele kerngegevens van drie aangepaste scenario's voor de periode 1985/2000

	1985/2000		
	H	M	L
gemiddelde groei per jaar in %			
produktie bedrijven	4½	3½	2
reëel nationaal inkomen	4	3	1½
werkgelegenheid totaal	2	1½	½
arbeidsproduktiviteit ^a	2½	2½	2
loonsom per werknemer in bedrijven	5½	4	3½
prijspeil particuliere consumptie	3½	2	1
gemiddeld niveau			
belasting- en premiedruk ^b	46%	49%	54%
financieringstekort overheid ^b	4½	6	7½
werkloosheid ^c	500	800	1075
arbeidsinkomensquote	68½	70	73½
niveaus in eindjaar			
belasting- en premiedruk ^b	40%	46%	57
werkloosheid ^c	225	725	1325
werkloosheidspercentaged ^d	3½	12	22

^a bedrijven, exclusief aardgas

^b % van NNI

^c x 1000

^d % van totale beroepsbevolking

3. Demografisch bepaalde uitgaven in het lange termijn model

Sociale zekerheid (inclusief volksgezondheid)

Voor de sociale zekerheid wordt uitgegaan van lastendekkende premiestelling met handhaving van de bestaande koppelingsmechanismen. Dit betekent dat met de inhoudingsheffing rekening is gehouden. Voorts impliceert dit dat de incidentele looncomponent (1% in de scenario's) niet doorwerkt in de uitkeringsniveaus. Er wordt onderscheid gemaakt tussen 10 uitkeringscategorieën: AOW, AWW, AKW, AAW, AWBZ, ZFW, ZW, VUT, WAO en WW. De voor de werkgroep relevante uitkeringen bedragen volgens het model ca. f 80 mld in 1985. Voor de premieheffing worden vijf hoofdgroepen onderscheiden: volksverzekeringen, ziektewet (inclusief vut), ziektekosten, werkloosheid en WAO. Confrontatie van uitkeringen met (benaderde) premieplichtige inkomens genereert de premiequoten, waarbij rekening wordt gehouden met administratiekosten, rentebaten, rijksbijdragen en de normale vermogensvorming. De verdeling van deze quoten over werkgevers- en werknemerspremies is exogeen. Er is geen rekening gehouden met stelselherzieningen. Zoals opgemerkt in de inleiding is voor de volume-ontwikkeling van de sociale zekerheid zoveel als mogelijk aangesloten bij de ramingen van de werkgroep.

Onderwijs

In het lange termijn model zijn de overheidsbestedingen voor het onderwijs (loonsom, materiële consumptie en scholenbouw) geëndogeniseerd. De uitgaven voor studiefinanciering zijn opgenomen onder de inkomensoverdrachten aan gezinnen (exclusief RWW/WWV). Volgens het model belopen de onderwijsuitgaven (exclusief studiefinanciering) in 1985 ruim f 21 mld. Ook hier is voor de volumegroei tot 2000 aangesloten bij de werkgroep. De prijsontwikkeling van deze bestedingscategorieën is endogeen, waarbij voor de loonontwikkeling in het onderwijs is uitgegaan van het trendbeleid.

Volkshuisvesting

De woningwetkredieten en de objectsubsidies worden door het lange termijn model vooruitberekend. De individuele huursubsidies worden niet apart onderscheiden en zijn opgenomen bij de overige inkomensoverdrachten van de overheid. Exclusief deze huursubsidies belopen de uitgaven ca. f 8,5 mld in 1985. Afgezien van de huishoudensontwikkeling waarvoor wederom is aangesloten bij de uitgangspunten van de werkgroep, wordt overigens in deze scenario's voor beide uitgavencategorieën het lange termijn model gevolgd.

Welzijn en overig

De overige uitgaven die door de werkgroep worden onderscheiden omvatten naast de uitgaven voor het welzijnsbeleid (f 4.2 mld), die voor de kinderbescherming (f 0.6 mld), de studiefinanciering (f 1.6 mld), de algemene bijstandswet (gescheiden personen; f 2.2 mld) en de individuele huursubsidies (f 1.7 mld). In totaal bedragen de uitgaven voor welzijn en overig ruim f 10 mld in 1985. Het overgrote deel van deze uitgavencategorie betreft inkomensoverdrachten door de overheid aan gezinshuishoudingen. In de aangepaste lange termijn scenario's is hiermee rekening gehouden door de endo-geen bepaalde volumegroei van deze economische categorie te corrigeren voor de door de werkgroep berekende ontwikkeling van de uitgaven voor welzijn en overig.

Wellicht ten overvloede wordt tenslotte nog opgemerkt dat de hiervoor besproken endogenisering bij de sociale zekerheid, het onderwijs en de volkshuisvesting niet de pretentie hebben het beter te weten dan deskundigen op vakdepartementen. Het gaat erom in het model op globale wijze rekening te houden met relaties die op langere termijn tussen bepaalde grootheden bestaan.

4. De demografische uitgavenquote in de aangepaste lange-termijn scenario's

Sociale zekerheid

Bij de hiervoor gepresenteerde scenario's behoort het volgende exploitatie-overzicht voor de sociale zekerheid (inclusief volksgezondheid).

Tabel 3 Exploitatie-overzicht sociale zekerheid (in % NI)

	1985	2000		
		H	M	L
<u>Uitgaven</u>				
Uitkeringen				
demografisch	22	16½	18½	22½
waarvan AOW	6½	5½	6	6½
AWW	½	½	½	½
AKW	2	1	1	1½
ZFW	4	3	3½	4½
AWBZ	2½	1½	2	2½
AAW/WAO	4½	3½	4	4½
ZW	2	1½	2	2½
overig	1½	½	½	2½
waarvan WW	1	½	½	2½
VUT	½	½	½	½
Administratiekosten	1	½	½	½
<u>Inkomsten</u>				
Premies	22½	17	19½	25½
Rijksbijdragen en rentebaten	½	½	½	½
<u>Financieringsoverschot</u>	-½	½	½	½

In het LAAG-scenario stijgen de demografische uitkeringen tot 2000 met ½% punt van het nationaal inkomen. In MIDDEN en HOOG

daalt deze uitgavenquote tot 2000 met respectievelijk ruim 3% en ca. 6% punten. Meer economische groei leidt in de context van de beschouwde scenario's dus tot een daling van de uitgavenquote.

Een andere manier om inzicht te verkrijgen in de resultaten is door onderscheid te maken tussen volume- en prijsmutaties van zowel de sociale zekerheid als van het nationaal inkomen (tabel 4). In de periode tot 2000 blijken de verschillen in de volumesfeer bepalend voor de verschillen in de sociale premiedruk tussen de scenario's. De invloed van de reële prijsontwikkeling van de sociale zekerheid waarover in de inleiding is gesproken, blijkt in deze periode van geringe betekenis.

Achtergrond hiervan is met name de veronderstelling dat de effectiviteit van het marktmechanisme tussen de scenario's uiteenloopt. Hierdoor reageert in MIDDEN de loonontwikkeling effectiever op de werkloosheidssituatie dan in LAAG; als gevolg hiervan resulteert voor MIDDEN, ondanks de sterkere groei van de arbeidsproduktiviteit, een reële loonstijging die geringer is dan in het LAAG-scenario. Tussen het HOOG-scenario en MIDDEN speelt dit eveneens een rol, zij het in mindere mate.

Tenslotte wordt nogmaals gewezen op de betekenis van de toepassing van de koppelingsmechanismen voor de scenario-resultaten. Bij strikte koppeling aan de bruto-loonontwikkeling, dus inclusief incidentele looncomponent, zullen de premiequoten in de scenario's hoger uitkomen.

Tabel 4 Volume- en prijscomponent uitgaven sociale zekerheid
ten opzichte van het nationaal inkomen

	1985/2000		
	H	M	L
<u>volume</u>			
1. totaal sociale zekerheid ^a	¾	¾	1½
2. nationaal inkomen	<u>4</u>	<u>3</u>	<u>1½</u>
3. verschil (1) - (2)	-3¾	-2¾	-½
<u>prijs</u>			
1. totaal sociale zekerheid ^a	5	3¾	2
2. nationaal inkomen	<u>4</u>	<u>2¾</u>	<u>1</u>
3. verschil (1) - (2)	+1	+1	+1

^a inclusief WW en VUT

Onderwijs

De ontwikkeling van de uitgaven voor onderwijs is samengevat in tabel 5.

Tabel 5 Overheidsbestedingen voor het onderwijs (in % NI)

	1985	2000		
		H	M	L
Loonsom	4¾	2¾	3¾	3¾
Bruto investeringen scholenbouw	¾	¾	¾	¾
Netto materiële consumptie	<u>1</u>	<u>¾</u>	<u>¾</u>	<u>¾</u>
totaal	6	3¾	4	4½

Volkshuisvesting

De resultaten voor de uitgaven aan objectsubsidies en woning-wetkredieten staan vermeld in tabel 6.

Tabel 6 Overheidsuitgaven voor volkshuisvesting, exclusief individuele huursubsidies (in % NI)

	1985	2000		
		H	M	L
Objectsubsidies	1			
Woningwetkredieten	1½ }			
totaal	2½	1	1½	1½

Samenvatting

In tabel 7 wordt voor de drie scenario's een samenvattend overzicht gegeven van het verloop van de demografische bepaalde uitgaven van de collectieve sector ten opzichte van het nationaal inkomen.

Tabel 7 Demografische uitgaven van de collectieve sector in de aangepaste lange termijn scenario's (in % NNI)

	1985	2000		
		H	M	L
Sociale zekerheid	15%	12	13½	15%
Volksgezondheid (ZFW, AWBZ)	6%	4%	5½	6%
Onderwijs	6	3½	4	4½
Volkshuisvesting	2½	1	1½	1½
Welzijn en overig	2%	2½	2%	3%
Demografische uitgavenquote	33%	23%	27	32

In alle scenario's tekent zich ten opzichte van 1985 een daling van de demografische uitgavenquote af. Uitgaande van de gemaakte veronderstellingen en het gehanteerde model blijkt verder dat in de periode 1985/2000 meer economische groei leidt tot een daling van de demografische uitgavenquote. In het HOOG-scenario is deze daling met bijna 10%-punten fors te noemen. Bezien vanuit het beslag op het

nationaal inkomen geeft de demografische ontwikkeling - op zichzelf beschouwd - in de periode 1985/2000 dus weinig aanleiding tot bezorgdheid.

Bijlage Demografische uitgaven van de collectieve sector
1985-2000 in lopende prijzen en gedefleerd met de
prijs van het netto nationaal inkomen (mld gld)

	1985	2000					
		lopende prijzen			gedefleerd met		
		prijs NNI					
		H	M	L	H	M	L
Sociale zekerheid	57,0	135,2	105,2	87,7	75,4	73,6	74,4
Volksgezondheid	22,6	55,0	43,8	37,9	30,7	30,6	32,1
Onderwijs	21,3	38,1	29,9	25,0	21,3	20,9	21,2
Volkshuisvesting	8,5	13,1	9,9	7,7	7,3	6,9	6,6
Welzijn en overig	<u>10,2</u>	<u>27,0</u>	<u>21,6</u>	<u>19,1</u>	<u>15,0</u>	<u>15,1</u>	<u>16,2</u>
Totaal	119,6	268,3	210,4	177,5	149,7	147,1	150,5