

Demografie en collectieve uitgaven, 1981-2030

DR. H. DE GROOT – MR. C.A. DE KAM – DRS. E.J. POMMER
DRS. F.P. VAN TULDER*

Volgens de lage variant van de bevolkingsprognose van het CBS zal Nederland in 2030 ongeveer evenveel inwoners tellen als nu, maar zal de samenstelling van de bevolking heel anders zijn. Er zullen veel meer bejaarden zijn en veel minder jongeren dan nu. Omdat de behoeften naar leeftijd variëren, zullen zich aanzienlijke verschuivingen in de samenstelling van de consumptie voordoen. Dat geldt zeker ook voor het gebruik van collectieve voorzieningen en het beroep op sociale uitkeringen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft berekend welke mutaties zich in de periode 1981-2030 op grond van de demografische ontwikkeling zullen voordoen in de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid, onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, uitgaande van het gebruik naar leeftijd, geslacht en burgerlijke staat in 1981. In dit artikel worden de resultaten van het SCP-onderzoek samengevat en van enkele kanttekeningen voorzien. De conclusie is dat de totale uitgavenstijging op grond van de bevolkingsontwikkeling betrekkelijk gering is, maar dat er wel grote verschuivingen tussen en binnen de verschillende in beschouwing genomen sectoren optreden. Hoewel de ontwikkeling van de collectieve uitgaven in het recente verleden maar voor een bescheiden deel herleid kan worden tot demografische factoren, is het voor het regeringsbeleid van belang rekening te houden met de aanzienlijke demografische veranderingen die in de toekomst te verwachten zijn.

1. Inleiding

Volgens de lage variant van de meest recente bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek telt Nederland in het jaar 2030 evenveel inwoners als in 1981 1). De samenstelling van de Nederlandse bevolking – naar geslacht, burgerlijke staat en leeftijd – zal in 2030 echter drastisch van de huidige afwijken. De in Nederland te verwachten demografische ontwikkeling wordt vooral gekenmerkt door een voortgaande vergrijzing van de bevolking. Momenteel behoort van de circa 14,4 miljoen inwoners van Nederland ongeveer één op de negen tot de groep bejaarden. Over bijna een halve eeuw is dat (bij een nageoeg even omvangrijke bevolking) één op de vijf geworden. Daarnaast is er sprake van een sterke daling van het aantal jongeren (de „ontgroening” van Nederland): over ongeveer vijftig jaar telt ons land naar verwachting bijna anderhalf miljoen jongeren minder dan op dit moment 2).

De summier aangeduide demografische ontwikkeling zal onder meer gevolgen hebben voor de hoogte en de samenstelling van de uitgaven van de collectieve sector. Veel regelingen van de overheid en de sociale verzekeringen richten zich immers uitsluitend of in belangrijke mate op specifieke leeftijdsgroepen, dan wel op personen met een bepaalde burgerlijke staat of van een bepaald geslacht. Zo kunnen alleen bejaarden aanspraak maken op een uitkering krachtens de Algemene Ouderdomswet, bestaat aanspraak op kinderbijslag alleen voor kinderen jonger dan 27 jaar en kunnen alleen vrouwen voor een AWW-uitkering in aanmerking komen. Voorts maken b.v. bejaarden in verhouding veel gebruik van de gezondheidszorg; jongeren maken relatief veel gebruik van het onderwijs en van sportaccommodaties.

Op verzoek van de minister van Onderwijs en Wetenschappen heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een onderzoek

gedaan naar de mogelijke gevolgen van de voorziene demografische ontwikkeling voor het niveau en de samenstelling van de collectieve uitgaven 3). In dat onderzoek is het verloop van de collectieve uitgaven vooruitberekend tot en met het jaar 2030. Bij de berekeningen is alleen gelet op de invloed van de demografische ontwikkeling. Hierbij is uitgegaan van de drie varianten van de CBS-prognose uit 1982. Bij de presentatie van de resultaten krijgt de uitgavenontwikkeling op basis van de lage variant van de prognose de meeste aandacht. De reden is dat de lage variant (gezien de realisatiecijfers over de periode 1980-1983) de geboortenontwikkeling het best lijkt te beschrijven (het aantal geboorten en de feitelijke groei van de bevolking is overigens nog geringer dan de lage variant voorspelt).

Behalve door de demografische ontwikkeling werden hoogte en samenstelling van de collectieve uitgaven uiteraard nog door tal van andere factoren bepaald. Deze andere factoren zijn bij de

* Allen verbonden aan de afdeling Systeemanalyse van het Sociaal en Cultureel Planbureau te Rijswijk. Behalve de auteurs, werkten aan het onderzoek waarvan het artikel verslag doet mee: drs. R. Goudriaan, drs. E.M. Hooijmans en drs. L.W. Ruitenbergh.

1) Centraal Bureau voor de Statistiek, *Prognose van de bevolking van Nederland na 1980*, deel 1, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1982.

2) In dit verband moet nadrukkelijk worden gewezen op de onzekerheid die aan demografische vooruitberekeningen eigen zijn. Die onzekerheid betreft met name de ontwikkeling van het geboortecijfer en (in Nederland) het cijfer met betrekking tot de immigratie.

3) R. Goudriaan e.a., *Collectieve uitgaven en demografische ontwikkeling, 1970-2030*, SCP-cahier 38, Distributiecentrum Overheidspublicaties, Den Haag, 1984. Exemplaren zijn uitsluitend te bestellen door vooruitbetaling van f. 10 op giro 751 t.n.v. Distributiecentrum Overheidspublicaties, Den Haag, onder vermelding van ISBN 90 346 0239 7.

exercitie nadrukkelijk buiten beschouwing gelaten. Dit is een belangrijke beperking van het onderzoek. Een analyse toont namelijk aan dat slechts 13% van de stijging van de collectieve uitgaven gedurende de periode 1970-1981 door de demografische ontwikkeling wordt verklaard 4).

Dit artikel vat de voornaamste resultaten van het SCP-onderzoek samen. In paragraaf 2 wordt de methode van onderzoek toegelicht. In par. 3 worden de voornaamste resultaten gepresenteerd. In par. 4 worden deze resultaten besproken en van een aantal kanttekeningen voorzien. Het blijkt dat – bij de gehanteerde veronderstellingen – de demografische ontwikkeling het niveau van de collectieve uitgaven (gemeten in constante gulden van 1981) met 12% tot 26% (afhankelijk van de variant van de CBS-prognose) zal opstuwten. Deze uitgavenstijging is echter geringer dan wellicht zou worden verwacht. Veel ingrijpender lijken de aanzienlijke veranderingen in de samenstelling van de collectieve uitgaven die nodig zouden zijn om de uitgaven voor de onderscheiden overheidsprogramma's tot 2030 te laten sporen met de louter demografisch bepaalde ontwikkeling van het gebruik dat van die programma's wordt gemaakt. Dit wordt in par. 5 geïllustreerd voor de sector dienstverlening. De vraag is in hoeverre de overheidsorganisatie de flexibiliteit kan opbrengen om de – grotendeels onvermijdelijke – aanpassingen in het patroon van de collectieve uitgaven tot stand te brengen. Deze vraag komt in par. 6 aan de orde. Paragraaf 7 geeft enkele afrondende opmerkingen.

2. Methode van onderzoek

Bij de vooruitberekening van de collectieve uitgaven tot 2030 is gekozen voor een aanpak in vier stappen:

1. uitgangspunt zijn de feitelijke collectieve uitgaven in 1981. Hierbij zijn in aanmerking genomen de uitgaven die zijn gemeoid met inkomensoverdrachten, met de bruto salarislasten en de materiële consumptie. In principe worden ook rentelasten en afschrijvingskosten in aanmerking genomen;
2. vervolgens is voor elk overheidsprogramma een „gebruiksindicator” gekozen die geacht kan worden het gebruik van dat programma in 1981 en latere jaren goed weer te geven. Een gebruiksindicator is b.v. het aantal leerlingen, het aantal uitgeleende boeken, het aantal ligdagen in ziekenhuizen, enzovoort. Het op deze wijze bepaalde gebruik wordt vervolgens gerelateerd aan een aantal demografische groepen (b.v. onderscheiden naar leeftijd en geslacht). De gebruiksindicator is zo gekozen dat de demografische ontwikkeling en daaruit voortvloeiende veranderingen in het gebruik daarin mede tot uitdrukking komen. Zodoende geeft de ontwikkeling van de gebruiksindicator het mogelijke toekomstige uitgavenverloop weer;
3. de waarde van de gebruiksindicator wordt vervolgens geraamd voor de jaren na 1981. Hierbij wordt uitgegaan van ongewijzigde voortzetting van de overheidsprogramma's zoals die in 1981 golden. Er wordt verder van uitgegaan dat het gebruik van die overheidsprogramma's (door onderscheiden leeftijdsgroepen, soms ook door groepen, gekenmerkt door geslacht en burgerlijke staat) tot 2030 hetzelfde blijft als in 1981. De toekomstige samenstelling van de bevolking is genomen overeenkomstig de drie varianten van de meest recente bevolkingsprognose van het CBS;
4. de uitgavenontwikkeling (in constante gulden van 1981) in toekomstige jaren wordt afgeleid uit de geraamde waarden van de gebruiksindicator, onder de veronderstelling van gelijkblijvende uitgaven per „eenheid van gebruik”. Hierbij is uitgegaan van het uitgavenniveau in 1981.

In beginsel worden alle uitgavenprogramma's van de collectieve sector in aanmerking genomen. In een aantal gevallen is het echter niet mogelijk, of weinig zinvol, om gedetailleerde groepspecifieke vooruitberekeningen van de met een programma gemeoide uitgaven te presenteren.

In de eerste plaats blijven de zogenaamde zuiver collectieve goederen, waarvan de consumptie door de een niet ten koste gaat van de voor anderen beschikbare hoeveelheid, buiten beschouwing. In dit verband kan worden gedacht aan de meeste defen-

sieuitgaven. In de tweede plaats staat vast dat het gebruiksvolume van veel overheidsprogramma's niet of nauwelijks door specifieke demografische ontwikkelingen wordt bepaald. Dit is b.v. het geval met het openbaar vervoer. In de derde plaats waren soms geen of onvoldoende betrouwbare gegevens beschikbaar, b.v. voor de regeling Doorbetaling Salaris Overheidspersoneel bij ziekte. In de vierde plaats zijn regelingen waarmee in 1981 minder dan een kwart miljard gulden was gemeoid, buiten beschouwing gelaten. Met het oog op de beschouwde periode en gelet op het globale karakter van de exercitie leek een al te grote detaillering weinig zinvol.

De vooruitberekening van de uitgavenontwikkeling is – met inachtneming van het voorgaande – met behulp van groepspecifieke gebruiksindicatoren – uitgevoerd voor de meeste uitgavenprogramma's in vier sectoren: sociale zekerheid, onderwijs, gezondheidszorg en dienstverlening. Bij de betrokken programma's is sprake van een duidelijke demografische invloed op het in totaal daarmee gemeoide uitgavenbedrag.

De uitgaven voor de met behulp van groepspecifieke gebruiksindicatoren vooruitberekende overheidsprogramma's vergden in 1981 circa f. 97,7 mrd., dat is bijna de helft van de totale in dit verband relevante uitgaven van de collectieve sector (in 1981 f. 198,2 mrd.). De uitgaven uit hoofde van alle „overige” overheidsprogramma's (waarmee in 1981 dus f. 100,5 mrd. was gemeoid) zijn vooruitberekend parallel aan het verloop van de totale bevolking. Omdat – althans in de lage variant – de Nederlandse bevolking in het jaar 2030 dezelfde omvang heeft als in 1981, komt de gekozen aanpak er op neer dat de collectieve uitgaven uit hoofde van deze „overige” programma's over krap een halve eeuw een even groot bedrag zullen vergen (in constante gulden) als in 1981.

3. Resultaten

De uitgavenontwikkeling uit hoofde van de met behulp van groepspecifieke gebruiksindicatoren vooruitberekende overheidsprogramma's tot en met het jaar 2030 wordt weergegeven in tabel 1. De relatief sterke stijging van de collectieve uitgaven in de sectoren sociale zekerheid, gezondheidszorg en dienstverlening valt direct op. Door de vergrijzing van de bevolking neemt het beroep op veel overheidsprogramma's uit deze sectoren fors toe. In het jaar 2030 liggen de uitgaven uit hoofde van socialezekerheidsprogramma's 40% hoger dan in 1981 (index = 140); de collectief gefinancierde uitgaven voor gezondheidszorg liggen 34% hoger (index = 134), de collectieve uitgaven voor de dienstverlening liggen 40% hoger dan in 1981 (index = 140).

Tabel 1. Het verloop van de collectieve uitgaven in vier sectoren bij de lage variant van de CBS-bevolkingsprognose, 1981-2030

Uitgaven-categorie	Jaar	1981	1981	1990	2000	2010	2020	2030
		in						
		mrd. gld.		index (1981 = 100)				
Sociale zekerheid		56,3	100	111	121	131	139	140
Onderwijs		20,2	100	85	80	77	67	63
Gezondheidszorg		15,8	100	111	118	123	129	134
Dienstverlening		5,4	100	104	112	120	129	140
Totaal		97,7	100	105	112	118	122	123

Het verdient de aandacht dat de uitgaven in de drie sectoren – bij onderlinge vergelijking – een verschillend groeipad laten zien. Tot aan het jaar 2010 nemen de uitgaven voor de sociale zekerheid relatief snel toe. Na 2010 zwakt de uitgavenstijging in deze sector af. Vanaf 2010 gaan de uitgaven voor de dienstverlening in verhouding juist snel toenemen. Het uitgavenpad van de gezondheidszorg vertoont enige schommelingen rondom een voortdurend stijgende trend. Even opvallend is de in verhouding sterke daling van de uitgaven in de sector onderwijs. Deze liggen in het jaar 2030 op 63 procent van het niveau in 1981 (index = 63). Juist bij de lage variant van de CBS-prognose komen de effecten van de daling van het aantal jeugdigen het meest pregnant tot uitdrukking in het verloop van de onderwijsuitgaven.

4) Goudriaan, op. cit., blz. 167.

De totale uitgaven van de met behulp van groepspecifieke gebruiksindicatoren vooruitberekende programma's nemen bij de lage variant tot het jaar 2030 per saldo met 23% toe (index = 123), wat overeenkomt met een gemiddelde uitgavengroei van 0,4% per jaar.

Onzekerheden zijn eigen aan demografische vooruitberekeningen. Om aan te geven hoe gevoelig de ontwikkeling van de betrokken collectieve uitgaven is voor uiteenlopende bevolkingsprognoses, geeft tabel 2 de berekende uitgavenontwikkeling, zowel uitgaande van de lage, van de midden- als van de hoge variant van de CBS-prognose. Uiteraard corresponderen de indexcijfers vande laatste regel uit tabel 1 met die op de eerste regel van tabel 2.

Tabel 2. Het verloop van de collectieve uitgaven in vier sectoren gezamenlijk bij de lage, midden- en hoge variant van de CBS-bevolkingsprognose, 1981-2030 (index, 1981 = 100)

Bevolkingsprognose	Jaar	1981	1990	2000	2010	2020	2030
Lage variant		100	105	112	118	122	123
Middenvariant		100	106	113	121	126	129
Hoge variant		100	106	115	124	131	136

Volgens verwachting nemen de collectieve uitgaven sterker toe naarmate de geprognostiseerde bevolkingsomvang groter is. Uit de laatste kolom van tabel 2 valt op te maken dat de groei van de collectieve uitgaven (uit hoofde van de met behulp van groepspecifieke gebruiksindicatoren vooruitberekende overheidsprogramma's) bij de hoge variant (index in 2030 = 136) ongeveer anderhalf maal zo sterk is als bij de lage variant (index in 2030 = 123). Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door de gevoeligheid van de onderwijsuitgaven voor de ontwikkeling van het aantal geboorten.

Uit tabellen 1 en 2 kan voorts worden afgeleid dat de sterkste uitgavengroei plaatsvindt voor het jaar 2010. Dit is verrassend, omdat de vergrijzing vooral na 2010 een demografische factor van belang wordt. De verklaring is tweeledig. Binnen de sector sociale zekerheid loopt het beroep op een aantal programma's (met name op de arbeidsongeschiktheidsregelingen) na 2010 vrij sterk terug 5). De uitgaven in de sector onderwijs dalen na 2010 nog sterker dan in de voorafgaande decennia. Met de betrokken programma's zijn in verhouding zeer grote bedragen gemoeid. Daardoor worden de sterke uitgavenstijgingen bij de programma's waarop veel of uitsluitend bejaarden een beroep doen, voor een niet onbelangrijk deel gecompenseerd.

Met de „overige” overheidsprogramma's was in 1981 f. 100,5 mrd. gemoeid. De index voor de uitgavenontwikkeling uit hoofde van deze „overige” programma's is afgeleid uit de ontwikkeling van de totale bevolking volgens de lage variant. De resultaten voor enkele peiljaren worden gegeven in tabel 3.

Tabel 3. Het verloop van de totale collectieve uitgaven bij de lage variant van de CBS-bevolkingsprognose, 1981-2030

Jaar	1981 in mrd. gld.	1981	1990	2000	2010	2020	2030
index (1981 = 100)							
Vier sectoren (cf. tabel 1)	97,7	100	105	112	118	122	123
„Overige” programma's	100,5	100	104	108	107	104	100
Totaal	198,2	100	105	110	112	113	112

De gematigde bevolkingsontwikkeling leidt tot een aanvaardbaar nog geringe stijging van de collectieve uitgaven uit hoofde van de „overige” programma's. Aan het begin van de volgende eeuw bereikt de gebruiksindicator en dus het uitgavenniveau een „piek” van bijna 108; daarna daalt de index geleidelijk, tot dat deze in het jaar 2030 weer de waarde van 100 heeft bereikt.

Vervolgens worden de resultaten in tabel 3 gecombineerd met die uit tabel 1, ten einde de ontwikkeling van de totale collectieve uitgaven te verkrijgen. Het is duidelijk dat door de „overige” programma's in aanmerking te nemen (op de hier gekozen manier) het totale uitgavenverloop aanmerkelijk afzwakt (ten opzichte van de resultaten die zijn verkregen voor de vier met behulp van groepspecifieke gebruiksindicatoren geanalyseerde

sectoren). Na het jaar 2020 is bij de lage variant per saldo sprake van een geringe uitgavendaling, doordat de krimpende bevolkingsomvang – bij de gehanteerde veronderstellingen – leidt tot een uitgavendaling voor de „overige” overheidsprogramma's welke de in tabel 1 weergegeven uitgavenstijging na 2020 meer dan volledig compenseert. Uiteindelijk liggen de totale collectieve uitgaven in 2030 dan 12% boven het niveau in 1981 (index = 112). Per jaar nemen de uitgaven – over de gehele periode bezien – gemiddeld met 0,22% toe.

Om opnieuw te laten zien hoe gevoelig de uitgavenontwikkeling – nu van de totale collectieve uitgaven – is voor uiteenlopende bevolkingsprognoses, zijn in tabel 4 voor een aantal peiljaren de indexcijfers van de uitgavenontwikkeling bij de lage variant van de CBS-prognose (conform de laatste regel van tabel 3) alsook die van de uitgavenontwikkeling bij de midden- en de hoge variant van de CBS-prognose bijeengebracht.

Tabel 4. Het verloop van de totale collectieve uitgaven bij de lage, midden- en hoge variant van de CBS-bevolkingsprognose, 1981-2030 (index, 1981 = 100)

Bevolkingsprognose	Jaar	1981	1990	2000	2010	2020	2030
Lage variant		100	105	110	112	113	112
Middenvariant		100	105	112	116	118	118
Hoge variant		100	106	114	120	124	126

Tabel 4 bevestigt de verwachting dat de totale collectieve uitgaven hoger liggen bij de midden- en de hoge variant. Ook nu wordt de toename van de uitgaven echter in aanzienlijke mate afgezwakt door de veronderstelde parallele ontwikkeling van totale bevolkingsomvang en collectieve uitgaven uit hoofde van de „overige” overheidsprogramma's. Bij de middenvariant stabiliseren de collectieve uitgaven zich vanaf 2020 (op een niveau dat 18% hoger ligt dan dat in 1981). Bij de hoge variant blijven de uitgaven tot 2030 nog licht stijgen. Het uitgavenniveau in 2030 ligt bij de hoge variant 26% hoger dan dat in 1981.

Nog eens wordt nadrukkelijk gewezen op de beperkingen en vergaande veronderstellingen die aan de exercitie eigen zijn. Zeker mag niet het misverstand worden opgeroepen dat de werkelijke uitgavenontwikkeling tot het jaar 2030 vermoedelijk ergens tussen het uitgavenpad bij de lage resp. hoge variant in ligt.

In figuur 1 worden de resultaten van de vooruitberekening in beeld gebracht.

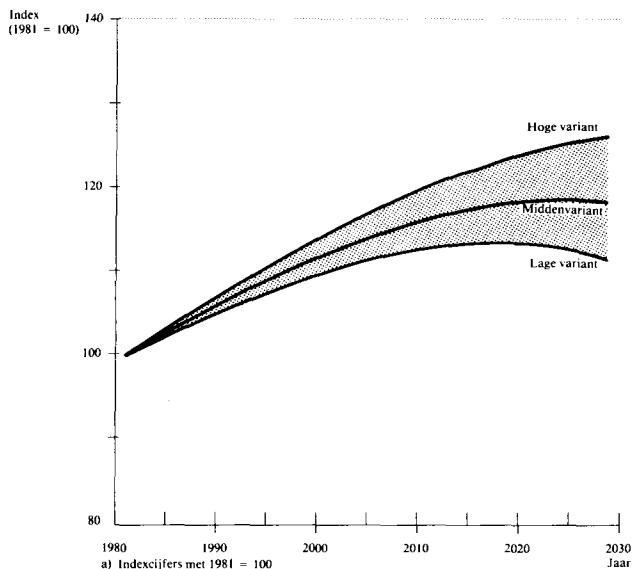
Het ten behoeve van de SCP-studie verzamelde materiaal maakt het mogelijk om na te gaan wat de gemiddelde bedragen per persoon in verschillende leeftijdsklassen waren, die in 1981 met de onderscheiden overheidsprogramma's waren gemoeid. Tabel 5 geeft een samenvatting van de voornaamste resultaten.

Tabel 5. Gemiddelde collectieve uitgaven per persoon voor vijf leeftijdsklassen in 1981, in gld.

Uitgaven categorie	Leeftijdsklasse	0-19	20-44	45-64	65-79	80+
Sociale zekerheid		1.700	2.190	5.910	12.020	13.350
Onderwijs		3.930	560	0	0	0
Gezondheidszorg		790	640	1.060	2.710	7.020
Dienstverlening		290	140	170	980	5.010
Subtotaal		6.710	3.530	7.140	15.710	25.380
„Overige” programma's		7.050	7.050	7.050	7.050	7.050
Totaal		13.760	10.580	14.190	22.760	32.430

5) In dit verband is van belang of het toekomstige beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt geraamd met behulp van een stroommodel of met een bestandsmodel. Het SCP koos voor een bestandsmodel; het CPB hanteerde in een vorig jaar verschenen studie een stroommodel. Zie Centraal Planbureau, *Vooruitberekening van het trendmatig arbeidsaanbod tussen 1980 en 2010*, CPB-monografie nr. 24, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983. De SCP-studie geeft aanzienlijk lagere ramingen van de toekomstige aantallen arbeidsongeschiktverklaarden dan de CPB-studie. Zie voor een bespreking van deze verschillen en een motivering van de door het SCP gekozen ramingsmethode: Goudriaan, op. cit., blz. 80-81.

Figuur 1. Het verloop van de totale collectieve uitgaven bij de lage, midden- en hoge variant van de CBS-bevolkingsprognose, 1981-2030 (index, 1981 = 100)



Bij beschouwing van de sectoren afzonderlijk valt op dat de gemiddelde uitgaven per persoon bij de sociale zekerheid sterk oplopen met de leeftijd (sklasse). De collectieve uitgaven voor onderwijs zijn uiteraard geconcentreerd bij de groep jeugdigen. Het parallelle verloop van de gemiddelde uitgaven per leeftijdsklasse in de sectoren gezondheidszorg en dienstverlening is evenzeer opvallend. Uit tabel 5 blijkt verder dat in de vier sectoren die met behulp van groepsspecifieke gebruikindicatoren zijn vooruitberekend, grote verschillen in gemiddelde uitgaven (per persoon) optreden.

Het is mogelijk om ook de uitgaven die zijn gemoeid met de „overige” overheidsprogramma's toe te delen. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. In de SCP-studie is er voor gekozen om de uitgaven uit hoofde van de „overige” programma's hoofdelijk over de gehele bevolking om te slaan. Voor b.v. de defensie-uitgaven lijkt dit een verdedigbare benadering. Het is op voorhand duidelijk dat deze toerekeningswijze b.v. voor de sector volkshuisvesting en voor de werkloosheidsuitkeringen tot vertekeningen kan leiden. De in tabel 5 gepresenteerde resultaten dienen dus met behoedzaamheid te worden geïnterpreteerd. Wegens het gebruik van alle „overige” programma's wordt iedere ingezetene (in 1981) f. 7.050 toegerekend.

De totale collectieve uitgaven per bejaarde (65+) zijn door de bank genomen gemiddeld ruim tweeënhalf maal zo hoog als de collectieve uitgaven per jeugdige (6). Opvallend is dat de groep 20-44 jaar (die als groep hoogstwaarschijnlijk in verhouding de meeste belasting en premie opbrengt) relatief het minste profijt heeft.

Het is ook mogelijk om de relatieve aandelen van de vijf onderscheiden leeftijdsklassen in de totale bevolking en in het „profijt van de overheid” tegenover elkaar te zetten. Dit gebeurt in tabel 6.

Tabel 6. Procentuele verdeling van personen en collectieve uitgaven naar vijf leeftijdsklassen, 1981

Leeftijdsklasse	0-19	20-44	45-64	65-79	80+	Totaal
Personen	31	38	20	9	2	100
Collectieve uitgaven	30	29	20	15	5	100

Tabel 6 illustreert dat twee groepen ongeveer „gemiddeld” profiteren van de collectieve uitgaven: jeugdigen en de oudere (potentiële) beroepsbevolking. De bejaarden (en met name de hoogbejaarden) profiteerden in 1981 duidelijk meer dan gemiddeld van de collectieve uitgaven.

4. Bespreking van de resultaten

De vraag rijst hoe de gepresenteerde resultaten van de vooruitberekening dienen te worden geïnterpreteerd. Blijkens tabel 4 is het geïsoleerde effect van louter de demografische ontwikkeling dat de totale collectieve uitgaven tot het jaar 2030 zullen toenemen met 12% (lage variant), met 18% (middenvariant) dan wel met 26% (hoge variant). In de lage variant komt dit overeen met een gemiddelde groei van de uitgaven met 0,22% per jaar. De uitgavengroei is overigens het snelst in de komende twee decennia (gemiddeld 0,5% per jaar bij de lage variant). Opmerkelijk is dat deze voor de periode 1981-2000 geraamde procentuele uitgavenstijging (als gevolg van louter de demografische ontwikkeling) slechts ongeveer de helft bedraagt van die in de periode 1970-1981 (ten gevolge van dezelfde oorzaak).

Betekenen de zich aftekende uitgavenstijgingen (gemeten in constante guldens van 1981) dat de collectieve-lastendruk, dan wel het begrotingstekort van de collectieve sector bij ongewijzigde voortzetting van het beleid onontkoombaar (verder) worden opgestuwd? Deze vraag is niet afdoende te beantwoorden. Veel, zo niet alles, hangt hier uiteraard af van de toekomstige groei van het nationaal inkomen. Wel is het mogelijk in dit verband een aantal opmerkingen te maken.

Een eerste kanttekening is dat bij de exercitie is aangenomen dat het gebruik van overheidsprogramma's (zoals waargenomen voor 1981, en gerelateerd aan de kenmerken leeftijd, burgerlijke staat en geslacht) niet verandert. Het is echter zeer wel denkbaar dat het gebruik van bepaalde programma's zal veranderen. De aanname van een louter demografisch bepaalde ontwikkeling van het gebruik van overheidsprogramma's is, in ieder geval in Nederland, gedurende de jaren zeventig niet actueel geweest. Over de periode 1970-1981 is het feitelijk gebruik van de met groepsspecifieke indicatoren geanalyseerde programma's namelijk ruim drie maal zo snel toegenomen (met 42%) als door de demografische ontwikkeling kan worden verklaard (12%) 7). Daarom is bij de gemaakte vooruitberekeringen vermoedelijk sprake van een onderschatting van de toekomstige uitgavenontwikkeling.

Een tweede kanttekening is dat bij de exercitie is uitgegaan van ongewijzigde overheidsprogramma's uit 1981. Er is dus geabstraheerd van de bezuinigingen die thans worden geïmplementeerd als uitvloeisel van het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers. Na 1981 opgetreden verdere uitgavenstijgingen („tegenvallers”) zijn evenmin in de resultaten verwerkt.

Een derde kanttekening is dat bij de exercitie is uitgegaan van ongewijzigde uitgaven per „eenheid gebruik”. De aanname van constante uitgaven per eenheid gebruik is, in ieder geval in Nederland, gedurende de jaren zeventig niet actueel geweest. Over de periode 1970-1981 zijn de collectieve uitgaven per eenheid gebruik van de met groepsspecifieke indicatoren geanalyseerde overheidsprogramma's namelijk gemiddeld met een derde toegenomen 8). Daarom is bij de gemaakte vooruitberekening vermoedelijk wederom sprake van een (mogelijk ernstige) onderschatting van de toekomstige uitgavenontwikkeling.

Een vierde kanttekening is dat bij de berekeningen is afgezien van de mogelijkheid dat achtereenvolgende kabinetten proberen om de demografische ontwikkeling bewust te beïnvloeden, b.v. door geboortenremmende of -bevorderende maatregelen, met behulp van premies voor repatriërende allochtonen enz. De reden daarvoor is de onzekerheid of, en zo ja welke maatregelen van deze aard zouden worden genomen. Buitendien staat te bezien in hoeverre dergelijke maatregelen effectief zouden blijken.

6) Een vergelijkbaar verhoudingsgetal werd eerder gevonden door Ritzen (voor het jaar 1973) en door De Kam en Van Tulder (voor het jaar 1981). Zie: J.M.M. Ritzen, *Leeftijdsstructuur bevolking en rijksoverheids- en sociale verzekeringsuitgaven 1975-2000*, Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Leidschendam, 1975; en C.A. de Kam en F.P. van Tulder, *Wie dan leeft, die dan zorgt?*, in: *Ouderen en sociale zekerheid*, VUGA, Den Haag, 1983.

7) Goudriaan, op. cit., blz. 165.

8) Goudriaan, op. cit., blz. 165.

Een succesvol beleid ter beïnvloeding van demografische ontwikkelingen doet – evenals alle andere *niet* door het beleid gestuurde afwijkingen van de drie varianten van de CBS-prognose – uiteraard aan de gepresenteerde resultaten gedeeltelijk afbreuk.

Een vijfde kanttekening is dat het hoogst onzeker is of achterevolgend kabinetten ervoor zullen kiezen het patroon en het niveau van de collectieve uitgaven precies te laten sporen met louter demografisch bepaalde gebruiksindicaties. Andere dan demografische factoren kunnen bovendien in bepaalde deelsectoren aanzienlijk relevanter zijn voor de te maken beleidskeuzen. Ook in de toekomst zullen politieke prioriteiten en posterioriteiten de feitelijke hoogte en samenstelling van de collectieve uitgaven (mede) bepalen.

Een laatste kanttekening is deze. Veel hangt – zoals reeds werd opgemerkt – af van de toekomstige groei van het nationaal inkomen. In het geval dat door een gestage groei van het nationaal inkomen meer middelen beschikbaar komen, kunnen de demografisch bepaalde uitgavenstijgingen uiteraard veel gemakkelijker worden opgevangen dan bij een overwegend stagnerende economische ontwikkeling. Zo heeft de in verhouding sterke opwaartse druk van de demografische ontwikkeling op het niveau van de collectieve uitgaven in de jaren zestig en zeventig weinig problemen opgeleverd door de toen hoge groei van het nationaal inkomen. Gedurende de periode 1981-2030 is slechts een bescheiden groei van het reëel nationaal inkomen met 0,22 procent per jaar nodig om – bij een constante collectieve lastendruk in procenten van het nationaal inkomen – de door demografische ontwikkelingen (lage variant) veroorzaakte groei van de collectieve uitgaven te kunnen opvangen. Bij de hoge variant zou daartoe een jaarlijkse groei van het reëel nationaal inkomen met bijna een half procent noodzakelijk zijn.

5. De uitgaven voor de dienstverlening, 1981-2030

Om te illustreren hoezeer de verwachte demografische ontwikkeling leidt tot een onderling uiteenlopende uitgavenontwikkeling bij verschillende overheidsprogramma's, wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de ontwikkeling van de collectieve uitgaven die zijn gemeoid met voorzieningen, die worden samengevat onder de noemer „dienstverlening”⁹⁾.

Een groot aantal gebruikelijk tot de dienstverlening gerekende voorzieningen is niet met behulp van groepspecifieke gebruiksindicatoren vooruitberekend, omdat de met de betrokken programma's gemoeide uitgaven in 1981 minder bedroegen dan f. 250 mln., of omdat demografische invloeden voor de uitgavenontwikkeling van ondergeschikt belang zijn. Tot de eerste categorie voorzieningen behoren onder meer de rechtshulp, het algemeen maatschappelijk werk, het welzijnswerk voor culturele minderheden, het gecoördineerd bejaardenwerk, het peuterwerk, het vormingswerk en het club- en buurthuiswerk. Tot de tweede categorie voorzieningen behoren onder meer de reclasering en de podiumkunst. In overeenstemming met de algemene aanpak zijn tevens alle zuiver collectieve voorzieningen buiten beeld gelaten. Tot de zuiver collectieve voorzieningen worden in dit verband ook de musea gerekend, omdat de uitgaven ter zake overwegend het behoud van „culturele waarden” ten doel hebben.

Voor een vooruitberekening met behulp van groepspecifieke gebruiksindicatoren kwamen uiteindelijk de volgende voorzieningen in aanmerking:

- bejaardenoorden;
- gezinsverzorging;
- kindbescherming;
- openbaar bibliotheekwerk;
- sportaccommodaties.

Al met al is een bedrag van f. 5,4 mrd. aan collectieve uitgaven voor de dienstverlening (in 1981) toegerekend. De totale overheidsuitgaven voor de dienstverlening bedroegen in 1981 f. 12,2 mrd., waarvan f. 3,3 mrd. voor voorzieningen die de burgers als collectiviteit ten goede komen, en f. 8,9 mrd. voor voorzieningen die (overwegend) individuele gebruikers ten goede komen (10).

Het voorgaande betekent dat bijna tweederde deel van de relevante uitgaven in de analyse met behulp van groepspecifieke gebruiksindicatoren is betrokken.

Tabel 7 geeft de resultaten van de vooruitberekening voor de sector dienstverlening. Daarbij is uitgegaan van de lage variant van de CBS-prognose. Op grond van de demografische ontwikkeling wordt een stijging van de collectieve uitgaven voor de dienstverlening verwacht met 40% tot het jaar 2030 (in de lage variant). Deze resultaten zijn betrekkelijk ongevoelig voor de verwachte demografische ontwikkeling. Uitgaande van de mid-variant wordt een groei met circa 43% gevonden; bij de hoge variant bedraagt de uitgavengroei 48%.

Tabel 7. Collectieve uitgaven voor de dienstverlening, 1981-2030

Jaar	1981 in mln. gld.	1981	1990	2000	2010	2020	2030
		index (1981 = 100)					
Voorziening							
Bejaardenoorden	2.140	100	105	119	133	151	175
Gezinsverzorging	1.290	100	117	133	150	169	181
Kinderbescherming	510	100	88	84	78	69	66
Openb. bibliotheekwerk	490	100	95	96	93	86	83
Sportaccommodaties	1.000	100	96	93	89	81	76
Totaal	5.430	100	104	112	120	129	140

De verwachte groei van de uitgaven loopt per voorziening sterk uiteen. Bij de bejaardenoorden en de gezinsverzorging tilt de voortschrijdende vergrijzing de index van de uitgaven van 100 naar 175 resp. 181, een stijging derhalve met 75% resp. 81%. Bij de overige voorzieningen dalen de uitgaven tot beneden het niveau van 1981, omdat het hierbij gaat om overheidsprogramma's die overwegend door jeugdigen worden gebruikt. Dit geldt met name voor de kindbescherming; de uitgaven uit hoofde van dit programma liggen in 2030 ongeveer 34% lager dan in 1981 (als de uitgavenontwikkeling uitsluitend door demografische factoren zou worden bepaald). Minder dramatisch is de uitgavendaling voor sportaccommodaties (-24%) en voor het openbaar bibliotheekwerk (-17%).

6. De flexibiliteit van de collectieve uitgaven

De gepresenteerde resultaten roepen onder andere de vraag op of de overheid in staat zal zijn om de op termijn omvangrijke verschuiving van uitgaven tussen sectoren tot stand te brengen. Alvorens hierover een aantal opmerkingen te maken, lijkt het nuttig de groei van de collectieve uitgaven in het recente verleden nader te analyseren. In de SCP-studie is ook nagegaan hoe de collectieve uitgaven zich gedurende de periode 1970-1981 zouden hebben ontwikkeld:

- als het uitgavenverloop uitsluitend was bepaald door veranderingen in de omvang en samenstelling van de relevante bevolkingsgroepen naar leeftijd, geslacht en (soms) burgerlijke staat;
- als het uitgavenverloop uitsluitend was bepaald door de feitelijke groei van het aantal gebruikers of gebruikseenheden (leerlingen, patiënten enz.).

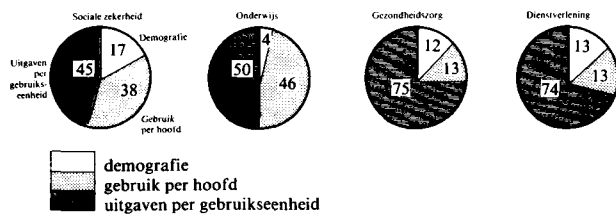
Bij deze analyses waren uitgavenniveaus en gebruikspatronen uit 1970 het uitgangspunt. De nominale uitgaven voor alle betrokken overheidsprogramma's zijn gedefleerd met de prijsindex van de gezinsconsumptie. De zo gevonden reële uitgaven (gedurende de periode 1970-1981) geven de omvang van het pakket particuliere consumptiegoederen weer die werden opgeofferd voor de collectief gefinancierde consumptie.

9) De afbakening van voorzieningen die worden gerekend tot de sector „dienstverlening”, is conform de indeling in functionele bestedingscategoriën in: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistiek inkomsten en uitgaven van de overheid voor cultuur, recreatie en welzijn*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981.

10) Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Zakboek 1983*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983, blz. 117. Als zuiver collectieve goederen zijn aangemerkt: algemeen beheer, kunst- en cultuurbehoud, natuur- en landschapsbescherming, openlucht recreatie en opbouwwerk.

Figuur 2 geeft resultaten van de analyse voor de vier grote sectoren die in de SCP-studie afzonderlijk zijn gezien. De figuur laat zien welke deel van de toename van de reële uitgaven valt toe te schrijven aan achtereenvolgens de demografische ontwikkeling, het toegenomen gebruik per hoofd van de relevante demografische groepen en de stijging van de uitgaven per gebruiker of gebruikseenheid. Deze laatste component weerspiegelt zowel de toegenomen inzet van personeel en materieel per gebruiker of gebruikseenheid als de reële toename van de gemiddelde uitkering (in de sector sociale zekerheid) of de gemiddelde loonsom per arbeidsjaar (in de overige sectoren). In dit verband is het van belang om op te merken dat de loonkosten per arbeidsjaar gedurende de periode 1970-1981 in de overheidssector met 17% zijn gegroeid. Deze factor draagt – gegeven een loonkostenaandeel van circa 75% in de beschouwde sectoren – voor ruim 10% bij aan de uitgavenstijging per gebruikseenheid.

Figuur 2. De groei van de reële collectieve uitgaven per sector toe te schrijven aan demografie, aan het gebruik per hoofd en aan de stijging van de uitgaven per gebruikseenheid, 1970-1981, procentuele aandelen



Figuur 2 laat zien dat de demografische ontwikkeling slechts in zeer beperkte mate verantwoordelijk kan worden gesteld voor de stijging van de collectieve uitgaven gedurende de periode 1970-1981. De demografie verklaart gemiddeld slechts 13% van de groei van de reële uitgaven. Het gestegen gebruik per demografische groep is verantwoordelijk voor gemiddeld 34% van de uitgavenstijging; de toename van de uitgaven per eenheid gebruik verklaart 53% van de reële uitgavenstijging.

Vooraf in de sector onderwijs is de invloed van de demografie minimaal (4%). Het gebruik per hoofd steeg met 46%. Deze stijging weerspiegelt de sterk toegenomen belangstelling voor het volgen van voortgezette studies door niet-leerplichtigen. Precies de helft van de reële groei van de onderwijsuitgaven wordt verklaard door de gestegen uitgaven per gebruikseenheid (leerling/student). Deze groei is het gevolg van een aanzienlijke verhoging van het aantal verplichte leerkrachten per leerling (klasverkleining) – met circa 30% in het kleuteronderwijs en circa 15% in het lager onderwijs – in dezelfde periode dat het aantal leerlingen met circa 10% daalde. De gemiddelde uitgavenstijging per gebruiker in het onderwijs geeft als gevolg hiervan overigens een bedrieglijk beeld: wordt het basis- en buitengewoon onderwijs buiten beschouwing gelaten, dan is bij de overige onderwijsvoorzieningen de uitgavenaanname per leerling verantwoordelijk voor slechts 9% van de totale uitgavenstijging.

De gezondheidszorg laat de grootste stijging van de uitgaven per gebruikseenheid zien (75% van de groei van de reële uitgaven wordt hierdoor verklaard). Dit is een gevolg van een grotere personeelsinzet en meer verrichtingen per patiënt. De gehanteerde uitgavencijfers voor deze sector betreffen, in afwijking van de overige sectoren, de totale uitgaven, dus niet alleen het collectief gefinancierde deel. Bij de cijfers voor de dienstverlening moet worden aangetekend dat hier sprake was van een groeiende collectieve financiering van de exploitatiekosten; de toename van de uitgaven per gebruikseenheid overtreft dan ook de toename van de exploitatieuitgaven per gebruikseenheid. De laatste factor is naar schatting verantwoordelijk voor tweederde deel van de groei van de uitgaven per eenheid. Daarmee neemt de sector dienstverlening vergeleken met de andere sectoren een middenpositie in. Bij de sociale zekerheid en het onderwijs spelen veranderingen in de mate van collectieve financiering een te verwaarlozen rol.

Gelet op deze cijfers is het de vraag, in hoeverre de drie onderscheiden componenten van de uitgavenontwikkeling door de overheid zijn te beheersen. De groei van het gebruik hangt in veel gevallen mede af van wet- en regelgeving met betrekking tot de

verschillende voorzieningen. Zo heeft de wetgeving voor grote delen van de sociale zekerheid en het onderwijs een „open eind”-karakter: gegeven het aantal personen dat een beroep doet op de betrokken programma's (b.v. basisonderwijs, WAO-uitkeringen) is de overheid of de sociale verzekering gehouden de daaruit voortvloeiende aanspraken op collectieve middelen te honoreren. Het aantal gebruikers is in deze gevallen niet of moeilijk te beheersen. Ook voor grote delen van de gezondheidszorg gelden declaratiesystemen die – gegeven het aantal bezette bedden of gedane verrichtingen – de al dan niet collectieve bijdragen bepalen (op grond van Ziekenfondswet en AWBZ). Uiteraard is wel op langere termijn, door verandering van wetgeving, de beheersbaarheid te vergroten. Zo is recent budgettering voor de algemene ziekenhuizen ingevoerd, en bestaan er in de intramurale zorg normen voor de beddenscapaciteit die het gebruik in beginsel kunnen beperken.

Relatief weinig voorzieningen zijn gebudgetteerd in de zin dat het opgevoerde budget inderdaad opgelegd kan worden en niet door exogene factoren (b.v. meer leerlingen, meer arbeidsongeschikten) vrij direct wordt bepaald. Tot die voorzieningen behoren bij voorbeeld de eigen diensten van het rijk en de lagere overheden, gesubsidieerde instellingen als universiteiten, gezinsverzorging, podiumkunsten enz. In het eindrapport van de Studiegroep Begrotingsruimte wordt becijferd dat circa 60% van de collectieve uitgaven een open-eind-karakter heeft (11).

Ook wanneer geen rechtstreekse budgettering plaatsvindt, zijn de reële kosten per gebruikseenheid overigens vaak redelijk beheersbaar. Zo kan de overheid grotendeels de groepsomvang in het onderwijs bepalen en heeft zij invloed op de personeelsbezetting per bezet ziekenhuisbed via richtlijnen voor de intramurale zorg. Een belangrijke uitzondering vormen de vrije-beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg. Met betrekking tot deze groep kan slechts langs indirecte weg, via de tariefvaststelling, enige invloed op de omzet per patiënt worden uitgeoefend. Ook ten aanzien van het niveau van de sociale uitkeringen en de arbeidsvoorwaarden van overheids personeel en trendvolgers beschikt de overheid over bepaalde sturingsmogelijkheden. Opmerkelijk is dat, ondanks de relatief grote beheersbaarheid van de reële uitgaven per gebruikseenheid, in het verleden juist deze factor bij uitgavenstijgingen een grote rol heeft gespeeld. In hoeverre hier van maatschappelijk optimale, bewuste politieke beslissingen sprake is geweest, dan wel van autonome processen van politieke en bureaucratische besluitvorming onttrekt zich aan onze waarneming. Opvallend is wel dat „de politiek” vaak aandringt op een grotere intensivering van de dienstverlening naarmate het gebruik (met name door de demografie) meer terugloopt. Een voorbeeld bij uitstek biedt het basisonderwijs gedurende een groot deel van de jaren zeventig. Werkgelegenheidsargumenten lijken in zulke gevallen zwaarder te wegen dan behoeften van de „consumenten”.

Als de kosten per gebruikseenheid redelijk beheersbaar zijn en de omvang van het gebruik veel minder, is het van belang om te bezien welke toekomstige ontwikkeling van het gebruik kan worden verwacht „bovenop” de demografisch bepaalde gebruiksonwikkeling. Enkele aanwijzingen voor de collectieve uitgaven exclusief de sociale zekerheid kunnen worden ontleend aan het rapport van de commissie Harmonisatie ramingen kwartaire sector (HARK) (12). Mede rekening houdend met de demografische ontwikkeling wordt in dat rapport voor de periode 1983-1987 een personeelstoename in de kwartaire sector (bij constante personeelsinzet per gebruikseenheid) met bijna 1% per jaar geraamd. Deze personeelsgroei is ruimschoots het dubbele van de personeelsgroei, indien uitsluitend wordt uitgegaan van een demografische raming. De groei met circa 1% is waarschijnlijk een maximum-schatting: verwacht mag worden dat tal van gebruiksbepalende maatregelen (capaciteitsnormen, eigen bijdragen) leiden tot minder groei dan is belichaamd in de bij de-

11) Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van collectieve uitgaven*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983.

12) Ministerie van Binnenlandse Zaken/Sociaal en Cultureel Planbureau, *Over voorzieningengebruik en personeel in de kwartaire sector 1983-1987*, Distributiecentrum Overheidspublicaties, Den Haag, 1983.

ze raming gebruikte trends uit de jaren zeventig. Bovendien heeft, afhankelijk van de geldende wetgeving, niet alle gebruik tot uitbreiding van de personeelssterkte en daarmee tot stijgende uitgaven te leiden. Bij ongewijzigde wet- en regelgeving zou dan ook op de korte termijn een groei van de personeelsuitgaven in de kwartaire sector met hooguit 1% per jaar kunnen optreden.

Een vergelijkbare schatting voor de sector sociale zekerheid is moeilijk te maken, met name door het ontbreken van een raming voor de werkloosheidsuitkeringen in de komende jaren. Een globale schatting – op basis van de in het HARK-rapport besproken trendraming van het CPB voor de arbeidsongeschiktheid en een verondersteld werkloosheidsniveau van circa 1 miljoen personen rond 1986 – wijst op een jaarlijkse groei van de reële sociale-zekerheidsuitgaven (bij een constant uitkeringsniveau) met zeker 2%. In combinatie met de resultaten uit het HARK-rapport betekent dit op de korte termijn een *gebruiksbeaalde groei van de reële collectieve uitgaven* met tussen de 1% en 2% per jaar. Een lager groeitempo c.q. een vermindering van de collectieve uitgaven valt op korte termijn dan ook alleen te bereiken door een *verlaging van de kosten per gebruikseenheid*, dus via lagere uitkeringen, lagere lonen en/of minder personeel per gebruiker of gebruikseenheid (grotere klassen, minder personeel per bed enz.). Dit is de beleidslijn die het kabinet-Lubbers momenteel volgt.

Op wat langere termijn zijn de mogelijkheden, zoals opgemerkt, groter, doordat ingrijpende veranderingen via aanpassing van wetgeving kunnen worden gerealiseerd. De mate waarin de huidige ombuigingsprogramma's succes hebben, kunnen als een graadmeter worden beschouwd voor de kans dat op langere termijn uitgavenverschuivingen tussen overheidsprogramma's tot stand komen. De komende jaren zullen daarom leren in hoeverre de ingezette ombuigingen binnen de collectieve sector tot een andere allocatie van middelen leiden, waarbij de effecten van demografische veranderingen ten volle worden meegewogen.

7. Afrondende opmerkingen

De resultaten van de gemaakte vooruitberekeningen leren dat tot 2030 binnen en tussen deelsectoren van de collectieve sector aanzienlijke financiële verschuivingen noodzakelijk zullen zijn, die worden veroorzaakt door veranderingen in de samenstelling van de Nederlandse bevolking naar leeftijd, burgerlijke staat en geslacht. Indien de collectieve uitgaven – gerekend vanaf 1981 – uitsluitend conform de demografische ontwikkeling zouden worden verhoogd en verlaagd, zullen de uitgaven krachtens regelingen van sociale zekerheid (uitgaande van de lage variant van de CBS-bevolkingsprognose) in het jaar 2030 1,4 maal zo hoog zijn als in 1981. Binnen deze sector treden bovendien omvangrijke verschuivingen tussen overheidsprogramma's op: de AOW-uitkeringen vergen in 2030 bijna het dubbele van het bedrag in 1981 (index = 198), terwijl de kinderbijslaguitkeringen in 2030 zijn teruggelopen tot tweederde van het uitgavenniveau in 1981 (index = 66). Tussen de sectoren treden eveneens grote verschuivingen op: zo liggen in 2030 – indien de uitgaven geheel conform de demografische ontwikkeling zouden worden aangepast – de uitgaven in de sector dienstverlening bijna anderhalf maal zo hoog als in 1981 (index = 140), terwijl de uitgaven in de sector onderwijs tot minder dan tweederde van het niveau-1981 zijn teruggelopen (index = 63). De *per saldo* resulterende stijging van de collectieve uitgaven als gevolg van de demografische ontwikkeling is echter bescheiden. Bij de lage variant van de CBS-prognose nemen de uitgaven jaarlijks gemiddeld met 0,22% toe en liggen de totale collectieve uitgaven in 2030 12% hoger dan in 1981.

Om het inzicht in noodzakelijke uitgavenverschuivingen te vergroten, verdient het aanbeveling nadere studies uit te voeren, waarbij al te stringente veronderstellingen worden losgelaten (b.v. ongewijzigde gebruikspatronen) en bepaalde grootheden systematisch worden gevarieerd (b.v. de kwaliteit en omvang van overheidsprogramma's, de effecten van invoering resp. verhoging van eigen bijdragen enz.).

Gezien de omvang en het tijdspad van de noodzakelijke verschuivingen in het budget van de collectieve sector, lijkt het no-

dig de flexibiliteit en de planningshorizon van de overheidsorganisatie in aanzienlijke mate te vergroten. Ook dan blijft twijfel mogelijk of – zelfs de lange termijn waarom het gaat inbeschouwing nemende – de besluitvorming in de collectieve sector zal zijn opgewassen tegen de uitdaging die de toekomstige demografische ontwikkeling stelt. Het verdient voorts aanbeveling, ter vergroting van de slagvaardigheid van het beleid, periodiek indicatieve opstellingen te vervaardigen van de ontwikkeling van de collectieve uitgaven op lange termijn die bij ongewijzigd beleid – onder nadere veronderstellingen – volgt uit de meest recente CBS-prognose van de bevolkingsontwikkeling. Deze opstellingen („basisprojecties”) zouden tevens – in de vorm van varianten op de basisprojectie – een benadering kunnen geven van de effecten van majeure beleidswijzigingen. Bij de besluitvorming, b.v. over de inhoud van een regeerakkoord, zouden dergelijke (indicatieve) basisprojecties belangrijke aanwijzingen kunnen geven voor het op langere termijn te voeren beleid.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau maakt daarom in zijn studie gewag van het voornemen om na het verschijnen van nieuwe CBS-bevolkingsprognoses – dus met een frequentie van vier à vijf jaar – de uitgevoerde studie te herhalen en daarover te rapporteren. Deze studies zouden in essentie de eerder genoemde basisprojectie bevatten. De wenselijkheid dat een zodanige basisprojectie van bepaalde lange-termijnontwikkelingen al bij de beleidsvorming op korte en middellange termijn een rol gaat spelen, behoeft geen nader betoog voor wie kan instemmen met het oude adagium: „regeren is vooruitzien”.

Hans de Groot
Flip de Kam
Evert Pommer
Frank van Tulder