

Sociaal en Cultureel Planbureau

**Memorandum quartaire sector
1998-2002**

INHOUD

VOORWOORD	5
1 AANDACHTSPUNTEN VOOR DE KABINETSPERIODE 1998-2002	7
1.1 Doelmatigheid	7
1.2 Volumeontwikkeling onderwijs	9
1.3 Volumeontwikkeling zorgsector	9
1.4 Volumeontwikkeling justitie/politie	10
1.5 Concentratie beleid op risicogroepen	10
1.6 Onderwijs aan risicogroepen	11
1.7 Zorg en wonen	11
1.8 Bestrijding langdurige werkloosheid	12
1.9 Grotestedenbeleid	12
2 ALLOCATIE VAN MIDDELEN IN DE QUARTAIRE SECTOR	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Collectieve inkomsten en uitgaven	13
2.2.1 Hoofdpijnen	13
2.2.2 Capita selecta	15
2.3 Quartaire dienstverlening 1986-1998	17
2.4 Ramingen quartaire dienstverlening, 1998-2002	23
2.4.1 Ramingsuitkomsten	23
2.4.2 Nadere analyse	26
2.5 Mogelijkheden voor uitgavenbeheersing	32
Noten	37
3 SOCIAAL BELEID EN RISICOGROEPEN	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Sociale problematiek	39
3.3 Risicofactoren en beleid	39
3.3.1 Lage opleiding	40
3.3.2 Langdurige werkloosheid	41
3.3.3 Laag inkomen	42
3.3.4 Beperkte zelfredzaamheid	43
3.4 Risicogroepen en beleid	45
3.4.1 Ouderen en gehandicapten met laag inkomen en een grote zorgbehoefte	45
3.4.2 Jongeren die vroegtijdig het onderwijs verlaten	45
3.4.3 Minderheden met geringe kansen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt	47
3.4.4 Huishoudens met kinderen die langdurig van een laag inkomen moeten rondkomen	48
3.4.5 Probleemconcentraties	48
3.5 Beleidsoverwegingen en uitgangspunten	51
3.5.1 Overwegingen	51
3.5.2 Uitgangspunten	52
3.6 Beleidsaanbevelingen	54
3.6.1 Algemeen beleid, vanuit het gezichtspunt van risicogroepen	54
3.6.2 Specifiek (en integraal) beleid, gericht op risicogroepen	58
3.6.3 Concentratie en integratie	60
LITERATUUR	63
BIJLAGE A	67

VOORWOORD

Conform een opdracht die het kabinet in 1986 heeft verstrekt, brengt het Sociaal en Cultureel Planbureau ten behoeve van de kabinetsformatie 'een rapportage uit over de allocatie van de beschikbare middelen, gebaseerd op trendmatige gebruiksentwikkelingen en de demografische ontwikkeling' (Tweede kamer 1986/1987, 19700, hoofdstuk VII, nr 25). Dit *Memorandum quartaire sector 1998-2002* is het jongste advies dat naar aanleiding van die opdracht wordt uitgebracht.

De kabinetsformatie biedt bij uitstek gelegenheid voor een kritische bezinning op de hoofdlijnen van de collectieve uitgaven in het algemeen en de uitgaven voor onderdelen van de quartaire dienstverlening in het bijzonder. Het SCP heeft het instrument van de gebruiksramingen voor de quartaire sector als geheel ontwikkeld om onevenwichtigheden tussen onderdelen van quartaire sector op te sporen en de risico's in de meerjarenbegroting in kaart te brengen. In hoofdstuk 2 van dit rapport zijn de ontwikkelingen met betrekking tot gebruik en kosten van quartaire voorzieningen geanalyseerd en ramingen opgesteld voor de periode 1998-2002. De uitkomsten hiervan zijn vergeleken met de meerjarencijfers uit de rijksbegroting 1998, aangevuld met gegevens uit recentere beleidsnota's. De achtergronden van de gevonden verschillen zijn zo goed mogelijk in kaart gebracht. Op basis hiervan signaleert het bureau op de terreinen van zorg, onderwijs en justitie budgettaire risico's en knelpunten. Ten slotte zijn de voornemens van de politieke partijen, zoals vastgelegd in de verkiezingsprogramma's, tegen het licht gehouden.

Daarnaast presenteert het SCP in hoofdstuk 3 van dit Memorandum een kwalitatieve analyse van het sociale en culturele beleid, gericht op de bestrijding van maatschappelijke achterstanden. Het gaat daarbij zowel om algemeen beleid op terreinen, zoals onderwijs, arbeid en inkomen, als om gericht achterstandsbeleid voor risicogroepen, zoals minderheden en gehandicapten. De analyse van de leefsituatie van de verschillende risicogroepen en de evaluatie van het tot nu toe gevoerde beleid leiden tot twee conclusies. In de eerste plaats is een nadere precisering van doelgroepen nuttig. In de tweede plaats zal differentiatie van het algemene beleid in combinatie met een meer gerichte inzet van middelen op het uitvoerende niveau de effectiviteit en doelmatigheid van het achterstandsbeleid ten goede komt.

De belangrijkste conclusies van beide analyses zijn samengevat in hoofdstuk 1, Aandachtspunten voor de kabinetsformatie 1998-2002.

Het stellen van prioriteiten blijft in laatste instantie een kwestie van politieke voorkeuren, maar de besluitvorming is gebaat bij een rationele afweging van taken en middelen. Het bureau hoopt met deze kwantitatieve en kwalitatieve analyses daartoe een bijdrage te leveren.

Bij de totstandkoming van dit Memorandum is gebruik gemaakt van informatie en/of kritische commentaren op eerder concepten van de zijde van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken, Financiën en Economische Zaken.

Drs. Th.H. Roes
(wnd. directeur)

1 AANDACHTSPUNTEN VOOR DE KABINETSPERIODE 1998-2002

Inleiding

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft ter voorbereiding van de aanstaande kabinetsformatie een kwantitatieve en kwalitatieve analyse gemaakt van het sociale en culturele beleid.

De kwantitatieve analyse heeft betrekking op de productie en de kosten van quartaire diensten in de periode 1986-1998 alsmede op de te verwachten ontwikkeling in de periode 1998-2002. Daarbij wordt ingegaan op de navolgende diensten: onderwijs, zorg, politie/justitie, uitvoering sociale zekerheid, cultuur, sport en openbaar vervoer. De analyses van de productie- en consumptiecijfers geven inzicht in de factoren die het aanbod, gebruik en de kostenontwikkeling beïnvloeden. Op basis hiervan kunnen voor de gehele sector vergelijkbare ramingen worden opgesteld en kunnen doelmatigheidsadviezen worden geformuleerd.

In de beschouwing van de nabije toekomst worden de departementale meerjarenramingen voor de periode 1998-2002 vergeleken met ramingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau die betrekking hebben op de te verwachten ontwikkeling van het gebruik van diensten. Het betreft de zogenoemde demoraming, waarin het effect van een veranderende bevolkingsomvang en -samenstelling tot uitdrukking komt, en de zogenoemde basisraming, waarin tevens rekening wordt gehouden met trendmatige ontwikkelingen. Deze ramingen bieden ijkpunten voor beslissingen over de allocatie van middelen in de quartaire sector en worden gemaakt als uitvloeisel van een permanente opdracht aan het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze analyses monden uit in plussen en minnen ten opzichte van de in de departementale meerjarenramingen uitgetrokken bedragen. Vervolgens zijn deze uitkomsten aan een kritische beschouwing onderworpen. De uitkomsten van deze analyse worden hierna samengevat.

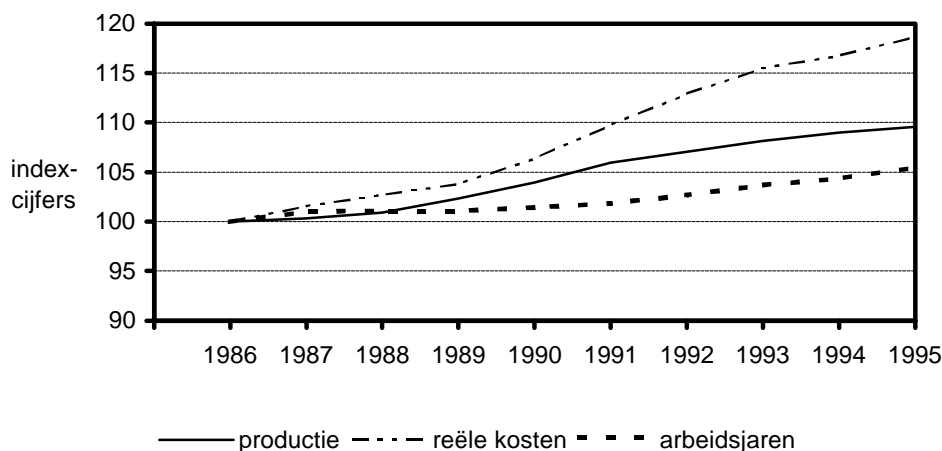
De kwalitatieve analyse richt zich op het beleid ten behoeve van risicogroepen en in het bijzonder op nut en noodzaak van het categoriale beleid en het lokale sociale beleid. Ondanks de gunstige economische ontwikkeling blijft er sprake van sociale problematiek, die ook in de komende kabinetsperiode de aandacht zal vragen. Het Bureau baseert zich hiervoor op de diverse rapportages over bevolkingscategorieën die in de afgelopen vier jaar zijn uitgebracht en op het evaluatieonderzoek naar sociale vernieuwing, het lokale welzijnsbeleid en het grotestedenbeleid.

Op grond van de verschillende analyses wordt hierna aandacht gevraagd voor een negental punten die van belang zijn voor het sociale en culturele beleid in de komende kabinetsperiode.

1.1 Doelmatigheid

In de historische analyse wordt ingegaan op de volumeontwikkeling, op de ontwikkeling van de kosten per product en de ontwikkeling van de (arbeids)productiviteit. Figuur 1.1 visualiseert enkele kernuitkomsten van deze analyse.

Figuur 1.1 Kengetallen quartaire diensten, 1986-1998 (in indexcijfers, 1986 = 100)



Bron: Gegevensbestand quartaire sector (SCP)

Figuur 1.1 laat zien dat het aantal arbeidsjaren achterblijft bij de ontwikkeling van de productie. Dit impliceert dat bij quartaire diensten gemiddeld sprake is van een lichte toename van de arbeidsproductiviteit. Nader onderzoek is nodig om te kunnen vaststellen in hoeverre deze productiviteitsverhoging in arbeidsintensieve sectoren heeft geleid tot extra werkdruk. De reële kosten stijgen voorts sneller dan de productie. Dit impliceert dat de reële kosten per product gestadig toenemen, onder meer door de contractuele en incidentele loonstijging en door een toenemende inzet van materiële middelen per arbeidsjaar. Als gevolg daarvan treedt een relatieve prijsverhoging van quartaire diensten op die samenhangt met de zogenoemde wet van Baumol.

In beleidsstukken wordt de laatste jaren regelmatig teruggevallen op het instrument 'efficiency-korting'. De populariteit daarvan is goed te verklaren uit het feit dat dit mechanisme ombuigingen mogelijk lijkt te maken zonder dat daarbij behoeft te worden gekort op de omvang en de kwaliteit van de dienstverlening. De populariteit van dit instrument spoort niet met het gegeven dat in de afgelopen decennia over het geheel genomen geen sprake was van een trendmatige productiviteitsverhoging in de quartaire sector.

Hierbij kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste behoeft de productiviteitsverhoging die haalbaar is bij optimale prikkels niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met de in het verleden gerealiseerde productiviteitsverhoging. Voorts is het aannemelijk dat de doelmatigheid van vele vormen van quartaire dienstverlening voor verbetering vatbaar is (zie onder meer de microanalyses van het SCP, samengevat in paragraaf 2.5). De verzilvering van dergelijke potentiële doelmatigheidswinsten vereist echter gedetailleerde analyses, waarbij ook het veld zelf dient te worden betrokken. De schaaloperaties die de afgelopen jaren in het onderwijs zijn doorgevoerd, zijn hiervan een voorbeeld. Een andere strategie die aanleiding zou kunnen geven tot doelmatigheidsverhoging is *benchmarking*.

Tegen deze achtergrond plaatst het SCP vraagtekens bij de oorspronkelijke voorstellen van vele politieke partijen om ombuigingen in de orde van enkele miljarden gulden te realiseren in samenhang met globale, taakstellende maatregelen gericht op productiviteitsverhoging. Als dergelijke voorstellen niet gepaard gaan met concrete maatregelen, is de kans groot dat de ombuigingen niet zullen worden gerealiseerd dan wel dat een ongewenste volumevermindering van de dienstverlening optreedt. Overigens wordt deze kritiek deels ondervangen door de aanpassingen in de partijprogramma's conform CPB (1998).

Als externe omstandigheden of politieke overwegingen aanleiding geven om het niveau van uitgaven voor quartaire dienstverlening op korte termijn terug te brengen, kunnen beter maatregelen worden getroffen om het volume te beperken of de eigen bijdragen te verhogen.

1.2 Volumeontwikkeling onderwijs

In de eerste plaats lijkt het ministerie van OC&W de verdere stijging van de relatieve deelname aan het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) te onderschatten. Deze ramingen houden onvoldoende rekening met de toename van de ongediplomeerde en vertraagde instroom in het mbo. Op grond hiervan signaleert het Bureau een potentieel tekort van 220 miljoen gulden.

In de begroting voor het wetenschappelijk onderwijs houdt het ministerie geen rekening met de gestadige daling van de aantallen studenten. Overigens is deze afwijking tussen de ontwikkeling van taken en middelen (in de orde van 100 miljoen) het gevolg van een bewuste beleidskeuze.

Bij het hoger beroepsonderwijs gaat het ministerie uit van een daling van de studentenaantallen door een aanpassing van de studieduur van mbo-abituriënten. Het is echter zeer de vraag of deze maatregel, die een uitvloeisel is van bezuinigingsafspraken in het vorige Regeerakkoord, haalbaar zal blijken te zijn. Ten eerste is het de vraag in hoeverre deze studieduurverkortung kan worden gerealiseerd. In paragraaf 2.4.2 wordt betoogd dat het primaire effect van deze maatregel zal worden gecompenseerd door een gedragseffect, te weten een toenemende belangstelling van mbo-abituriënten voor het hbo. Daarnaast gaat het SCP uit van een snellere toename van de instroom uit diverse andere bronnen. Op grond hiervan signaleert het Bureau een potentieel tekort van 260 miljoen gulden.

Voorts zullen extra middelen noodzakelijk zijn indien initiatieven worden ontwikkeld voor klassenverkleining in het basisonderwijs, levenslang leren of uitbreiding van de studiefinanciering, zoals diverse politieke partijen en/of het ministerie zelf wensen.

1.3 Volumeontwikkeling zorgsector

Bij de zorgsector lijken de beschikbare middelen (1,3% per jaar) op het eerste gezicht vrijwel toereikend om de demografische en trendmatige ontwikkelingen op te vangen. Indien rekening wordt gehouden met de nog onverdeelde middelen voor volumegroei in het JOZ, bedraagt het berekende tekort 80 miljoen gulden.

Bij deze berekeningen is dan nog geen rekening gehouden met de ontwikkelingen in de geneesmiddelensector, waar na enkele jaren van effectieve prijsbeheersing weer aanzienlijke kostenstijgingen dreigen en waar het ministerie aanzienlijke overschrijdingen meldt. In 1997 is een overschrijding opgetreden die in de orde ligt van 400 miljoen gulden (VWS, interne informatie). De Ziekenfondsraad gaat voor de komende periode uit van een stijging van de nominale uitgaven voor geneesmiddelen met circa 10% per jaar tot 9,8 miljard gulden in 2002, het ministerie van een iets gematigder stijging tot 9,3 miljard gulden (interne informatie VWS). Dit impliceert een overschrijding van het budgettaire kader met 2 à 3 miljard gulden. Daarbij blijft in het midden in hoeverre de kostenstijging het gevolg is van volumegroei of prijsstijgingen in de geneesmiddelensector. Als deze ontwikkeling wordt verdisconteerd, impliceert dat alleen al een verhoging van de toegestane volumegroei van 1,3% naar 2,0% per jaar. Dit zou de door politieke partijen voorgestelde extra groeiruinimte voor de zorgsector dus grotendeels of geheel opslokken.

Evenmin zijn middelen uitgetrokken voor een verdere bestrijding van de wachtlijstproblematiek. Met een voortzetting van het recente beleid, dat is gericht op een gecontroleerde bestrijding van wachtlijsten, kunnen eveneens aanzienlijke bedragen zijn gemoeid.

1.4 Volumeontwikkeling justitie/politie

Wanneer de middelen van politie en justitie worden aangepast aan de trendmatige ontwikkelingen (die hun weerslag vinden in de basisraming), resulteert een intensivering van 410 miljoen gulden ten opzichte van de meerjarenramingen. Dit geld zou vanuit deze optiek overwegend aan de politie ten goede moeten komen. Deze uitkomsten sporen tot op zekere hoogte met de voornemens van politieke partijen, die over het algemeen een prioriteit leggen bij de uitbreiding van de politie (met 0,5 tot 1,0 miljard gulden).

Aanvullende analyses van het SCP wijzen uit dat de ophelderingspercentages bij de politie gestadig afnemen en dat de criminaliteit bij ongewijzigd beleid vanaf 1998 weer een stijgend verloop zal gaan vertonen. De geschatte toename van de criminaliteit bedraagt 4,4% voor de periode 1998-2002. Deze criminaliteitsontwikkeling kan worden omgebogen door een forse extra inzet van middelen bij justitie (gevangeniswezen en rechtspraak) en in veel mindere mate door een inzet van extra middelen bij de politie. De besteding van bijvoorbeeld 100 miljoen gulden extra voor rechtspraak of gevangeniswezen heeft een effect op de criminaliteit van naar schatting -0,8%. Zo bezien zouden extra middelen in de orde van 500 miljoen gulden bij justitie noodzakelijk zijn om de criminaliteit te stabiliseren. Het effect van de besteding van extra middelen bij de politie is volgens deze analyses geringer: als deze middelen niet expliciet voor opsporing worden aangewend, is het effect op de criminaliteit naar schatting -0,1% per 100 miljoen gulden. Dit effect kan een factor 3 hoger komen te liggen indien de extra middelen specifiek voor criminaliteitsbestrijding worden aangewend. Volgens deze analyses is een inzet van extra middelen voor rechtspraak en gevangeniswezen dus effectiever dan een extra inzet bij de politie zoals die voortvloeit uit de basisraming. Daarbij zijn echter mogelijk preventieve effecten van 'meer blauw op straat' maar beperkt verdisconteerd.

1.5 Concentratie beleid op risicogroepen

Op grond van een viertal *risicofactoren* (lage opleiding, langdurige werkloosheid, laag inkomen, beperkte zelfredzaamheid) kunnen enkele risicogroepen worden onderscheiden, die een relatief groot risico lopen in een problematische leefsituatie te geraken:

- ouderen en gehandicapten met een laag inkomen en een grote zorgbehoefte;
- jongeren die om uiteenlopende redenen onvoldoende onderwijs genieten en/of vroegtijdig de school verlaten;
- allochtonen met geringe kansen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt;
- huishoudens met kinderen die langdurig van een laag inkomen moeten rondkomen.

Daarbij moet het volgende worden aangetekend.

- Er is sprake van een duidelijke samenhang tussen risicofactoren.
- Risicogroepen concentreren zich vaak in bepaalde wijken of buurten.
- Sommige risicogroepen maken deel uit van de bestaande doelgroepen van het beleid (ouderen, jongeren, enz.) maar vallen daarmee geenszins samen.
- Leden van risicogroepen hebben een verhoogde kans op een (meerdimensionale) problematische situatie; aard en ernst van de problematiek, alsook de daartoe meest geschikte oplossingsstrategie, kunnen slechts op individueel niveau adequaat worden beoordeeld.

Een gerichte beleidsinspanning ten aanzien van deze risicogroepen vergt een herziening van het beleid.

In het *algemene beleid* zijn differentiatie en flexibilisering nodig om meer aandacht te kunnen besteden aan de problemen van risicogroepen. Wat betreft inkomen gaat het bijvoorbeeld om het handhaven van de koppeling tussen lonen en uitkeringen, het verbeteren van de koopkracht van gezinnen met kinderen op minimumniveau en het verruimen van de gemeentelijke mogelijkheden voor bijzondere bijstand, kwijtschelding en toeslagen. In het werkgelegenheidsbeleid zullen arbeidsbevorderende maatregelen zo moeten worden vormgegeven dat de risicogroepen hiervan optimaal

profiteren. In de zorgsector is differentiatie van het aanbod noodzakelijk om te voorzien in de zorgvraag van met name ouderen en chronisch zieken. Meer in het algemeen gaat het erom te voorkomen dat het algemene beleid contraproductief uitpakt voor risicogroepen.

Tegelijkertijd zal op *uitvoeringsniveau* aan instellingen en beroepskrachten meer ruimte moeten worden geboden om over sectorgrenzen heen oplossingen te zoeken voor hetzij individuele probleemsituaties, hetzij wijken en buurten waar sprake is van probleemconcentraties. Hier is een duidelijke rol weggelegd voor de gemeenten als stimulator en coördinator van de verschillende activiteiten, noodzakelijk voor een samenhangende benadering van problemen. Belangrijk is in dit verband voorts de beschikbaarheid van expertise en goede voorbeelden.

Het categoriale beleid heeft een aanvullende rol, bestaande uit het volgen van de ontwikkelingen rond de risicogroepen, het formuleren van aanpassingen in het algemene beleid en het stimuleren van een integrale beleidsuitvoering.

1.6 Onderwijs aan risicogroepen

Het onderwijs aan risicogroepen is in Nederland goed ontwikkeld via onderwijsachterstandsbeleid en speciaal onderwijs. In aanvulling hierop wordt de sociaal-pedagogische functie van het onderwijs door onder andere de verlengde schooldag en de zorgverbreding versterkt. Om temidden van alle veranderingen die het onderwijs verder doormaakt en ondanks processen van schaalvergroting, de school als 'vindplaats' van risicogroepen onder jongeren te behouden, dienen daartoe vanuit het algemene beleid de voorwaarden te worden geschapen. Daarbij dient te worden bedacht dat leerkrachten niet als semi-hulpverleners kunnen optreden, omdat zij daarvoor niet opgeleid zijn en het hun daarvoor aan tijd ontbreekt.

Er dienen derhalve aanvullende maatregelen te worden getroffen om scholen ook op dit punt adequaat toe te rusten, enerzijds door toevoeging van ter zake deskundige medewerkers aan scholen en/of besturen, anderzijds door versterking - via deze personen - van het netwerk van lokale en regionale instellingen die bij deze problematiek betrokken zijn.

In het onderwijs zal bezien moeten worden in hoeverre het streven naar een algemene basisvorming en startkwalificatie voor allen leidt tot te hoge eisen aan bepaalde - veelal allochtone - groepen leerlingen. Onderzocht dient te worden of het mogelijk is het leerstelsel via bijvoorbeeld duaal leren c.q. het praktijkgericht onderwijs zodanig te wijzigen dat leerlingen die het niveau van de startkwalificatie vooralsnog niet halen, het onderwijs toch kunnen verlaten met een getuigschrift; dat getuigschrift dient uiteraard een bepaalde maatschappelijke waarde te hebben.

1.7 Zorg en wonen

Op de grens van zorg en wonen voor ouderen en gehandicapten dienen in het algemene beleid de voorwaarden te worden geschapen voor een meer klantgerichte benadering op uitvoeringsniveau. Zo is een grotere flexibilisering van onder andere de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) en uitbreiding van de thuiszorg noodzakelijk, opdat de zorg gelijke tred houdt met de groei van het aantal zelfstandig wonende ouderen en gehandicapten.

Voorts dient gestreefd te worden naar een dusdanige aanpassing van de woningvoorraad dat - in het licht van de voortgaande vergrijzing en de toenemende wens tot zelfstandig wonen van ouderen - een uitbreiding plaatsvindt van het aantal voor ouderen en gehandicapten geschikte woningen. Van belang daarbij is dat voldoende middelen beschikbaar zijn voor met name de grotere aanpassingen aan woningen. In dit verband pleitte de VROM-raad begin dit jaar voor een bundeling van verschillende geldstromen in een tijdelijk woon-zorgstimuleringsfonds.

Bovendien zal bij nieuwbouw of aanpassing van woningen rekening moeten worden gehouden met de betaalbaarheid van dergelijke woningen voor risicogroepen onder ouderen en gehandicapten. Daartoe dient onder andere meer duidelijkheid te komen over het beoordelingskader van de individuele huursubsidie ten aanzien van huisvestingsflankerende voorzieningen voor de desbetreffende risicogroep.

1.8 Bestrijding langdurige werkloosheid

In aanvulling op het algemene werkgelegenheidsbeleid ter bestrijding van (langdurige) werkloosheid onder risicogroepen als laagopgeleiden, minderheden, gehandicapten en (deels) arbeidsongeschikten dient op uitvoeringsniveau (Arbeidsvoorziening) de taakstelling verder aangescherpt te worden, zodat bij uitstek bemiddeld wordt voor de feitelijke risicogroepen.

Daarbij dient ervoor gewaakt te worden dat een kwantitatieve taakstelling voor de uitvoeringsorganisatie contraproductief uitpakt voor juist de meest kansarme leden van risicogroepen.

Een verdergaande optie is het toewijzen van het budget van de arbeidsvoorziening (incl. de taakstelling t.a.v. moeilijk bemiddelbare groepen) aan de uitkeringsinstanties, die dit vervolgens kunnen aanwenden voor inkoop van diensten bij commerciële bureaus of de arbeidsvoorziening.

Een verdere uitbreiding van de (al dan niet additionele) werkgelegenheid in de collectieve sector voor risicogroepen lijkt onvermijdelijk, aangezien naar verwachting in eerste instantie in een toenemende vraag op de arbeidsmarkt zal worden voorzien door oudere werknemers, herintredende vrouwen en jongeren. Het alternatief - niet-activiteit - blijkt weinig bevorderlijk voor de maatschappelijke participatie en de zelfredzaamheid. Overigens kunnen ook financiële prikkels worden overwogen ter stimulering van het zoekgedrag van werklozen.

1.9 Grotestedenbeleid

In de voorbije kabinetsperiode is het grotestedenbeleid tot ontwikkeling gekomen. Het is van wezenlijk belang dat de gebundelde én gerichte beleidsinspanningen in deze sfeer een langere-termijn-karakter krijgen, opdat de investeringen ook op de langere termijn een wezenlijke verbetering van de sociale en economische structuur van probleemwijken teweegbrengen.

Voor een gerichte inspanning ter verbetering van de economische, sociale en fysieke (infra)structuur van de steden is het noodzakelijk dat meer samenhang gebracht wordt in de betrokken geldstromen, conform voorstellen daartoe van gemeenten en de Visitatiecommissie grote steden.

2 ALLOCATIE VAN MIDDELEN IN DE QUARTAIRE SECTOR

2.1 Inleiding

De quartaire sector, die de overheid en de grotendeels collectief gefinancierde dienstverlening omvat, vormt een belangrijk onderdeel van onze economie. Jaarlijks gaat er ongeveer 170 miljard gulden in om. De sector biedt ongeveer 1,4 miljoen arbeidsjaren¹ werk en vertegenwoordigt daarmee circa 25% van de totale werkgelegenheid in ons land. De financiering geschiedt voor circa 80% uit collectieve middelen.

Paragraaf 2.2 gaat in op de collectieve inkomsten en uitgaven en de totale omvang van de quartaire sector. Deze paragraaf omvat voorts enkele capita selecta: opinies over overheidsuitgaven, een korte internationale vergelijking en de ontwikkeling van de koopkracht van bevolkingsgroepen. Paragraaf 2.3 behandelt de historische ontwikkeling in onderdelen van de quartaire sector. Deze terugblik betreft de periode 1986-1998 en gaat in op de ontwikkeling van het gebruik van diensten, de reële kosten en de productiviteit. Er wordt een indeling in perioden van vier jaar (1986, 1990, 1994, 1998) gehanteerd, die ruwweg correspondeert met de regeringsperiode van de opeenvolgende kabinetten. De toevoeging van het jaar 1998 in dit historische overzicht heeft zekere nadelen, omdat realisatiecijfers voor 1997 en 1998 nog niet beschikbaar zijn. Door geraamde cijfers voor het desbetreffende jaar op te nemen, wordt echter wel enig inzicht verkregen in de (deels gerealiseerde en deels te verwachten) ontwikkelingen in de lopende kabinetsperiode.

Paragraaf 2.4 vergelijkt de departementale meerjarenramingen voor de periode 1998-2002 met ramingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau die betrekking hebben op de te verwachten ontwikkeling van het gebruik van diensten. Het betreft de zogenoemde demoraming, waarin het effect van een veranderende bevolkingsomvang en -samenstelling tot uitdrukking komt en de zogenoemde basisraming, waarin tevens rekening wordt gehouden met trendmatige ontwikkelingen. Deze ramingen bieden ijkpunten voor beslissingen over de allocatie van middelen in de quartaire sector en worden gemaakt als uitvloeisel van een permanente opdracht aan het Sociaal en Cultureel Planbureau.² Reeds driemaal eerder bracht het SCP dergelijke adviezen uit bij kabinetsformaties (SCP 1986, 1989, 1994). In paragraaf 2.5, ten slotte, komt een aantal mogelijke strategieën voor uitgavenbeheersing aan de orde.

2.2 Collectieve inkomsten en uitgaven

2.2.1 Hoofdpijnen

Tabel 2.1 geeft een overzicht van collectieve inkomsten en uitgaven in de periode 1986-2002. De ontwikkeling tot en met 1996 is gebaseerd op de *Nationale rekeningen* van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS 1997b), de ontwikkeling in de daaropvolgende jaren op de recente middellange-termijnverkenning van het Centraal Planbureau (CPB 1997). De rubricering van uitgaven is echter aangepast aan het doel de quartaire dienstverlening in kaart te brengen.³

Voor de CPB-verkenning is aangesloten bij het zogenoemde behoedzame scenario. Naar de huidige inzichten is dit het beste uitgangspunt voor de planning van overheidsuitgaven. Kernelementen in het behoedzame scenario vormen een reële groei van het bruto binnenlands product (BBP) met 2% per jaar en een inflatie van 1,75% per jaar. De werkloosheid neemt in de periode 1996-1998 af van 8% naar 6%, maar stabiliseert zich in de daaropvolgende jaren.

Tabel 2.1 Collectieve inkomsten en uitgaven, 1986-2002 (in procenten en indexcijfers)

	1986	1990	1994	1998	2002
inkomsten (% BBP)					
belastingen	26,2	28,1	27,1	24,9	24,9
premies	19,6	17,0	19,0	17,5	17,2
niet-belastingmiddelen	9,5	7,3	6,1	5,5	4,7
totaal	55,4	52,4	52,2	47,9	46,8
uitgaven (% BBP)					
quartaire diensten	25,3	24,1	24,9	23,3	23,0
overdrachtsuitgaven	18,4	18,5	17,4	14,5	14,0
investeringsuitgaven	2,6	2,7	2,7	2,7	2,5
rente	6,4	6,0	5,8	4,8	4,2
overige uitgaven	8,4	7,1	6,1	4,9	4,7
totaal	61,1	58,3	56,8	50,2	48,5
kengetallen (% BBP)					
vorderingstekort ^a	5,7	6,0	4,6	1,9	1,4
netto-uitgavenquote ^b	51,6	51,1	50,7	44,7	43,8
collectieve-lastendruk ^c	45,9	45,1	44,7	42,4	42,1
reële uitgaven (index, 1994 = 100) ^d					
quartaire diensten	84,0	91,2	100,0	106,4	112,8
overdrachtsuitgaven	87,5	99,7	100,0	95,1	98,4
rente	90,7	96,6	100,0	93,8	88,0

^a Het vorderingstekort is gelijk aan het financieringstekort minus het saldo van verstrekte en terugbetaalde leningen. De laatste jaren is het verschil tussen deze beide grootheden gering.

^b Uitgaven minus de niet-belastingmiddelen.

^c Berekend als de som van belasting- en premiedruk.

^d Uitgaven gedeïndeerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

Bron: CBS (1996b en 1997b); CPB (1997) SCP-bewerking

Het merendeel van de reeksen in tabel 2.1 is uitgedrukt als percentage van het BBP. Het totaal van de collectieve inkomsten vertoont, evenals dat van de collectieve uitgaven, door de jaren heen een daling. De collectieve lastendruk vertoont in het begin kleine schommelingen, maar daalt in de periode 1994-1998 met 4 procentpunten. Bij de uitgaven valt vooral de daling van de overdrachtsuitgaven, de rente-uitgaven en de overige uitgaven op. De uitgaven voor quartaire diensten nemen slechts licht af ten opzichte van het BBP en de investeringsuitgaven bedragen de gehele periode circa 2,5% van het BBP. Doordat de collectieve uitgaven sneller afnemen dan de collectieve inkomsten, daalt het vorderingstekort sterk.

Daarnaast geeft de tabel indexcijfers voor de reële ontwikkeling van een aantal uitgaven categorieën. Het betreft hier de uitgavenontwikkeling gedeïndeerd met de prijsindex voor de gezinsconsumptie. De aldus gedeïndeerde reeksen geven een indruk van de koopkracht die is opgeofferd voor de desbetreffende uitgaven categorie. Aldus beschouwd nemen de rente-uitgaven eerst toe als gevolg van de toenemende staatsschuld en vervolgens af als gevolg van de dalende rentevoet. De overdrachtsuitgaven blijven na een aanvankelijke groei de laatste jaren vrij stabiel. Over de gehele periode genomen vertonen de uitgaven aan quartaire diensten de grootste reële groei.

Volgens CPB (1997) bedraagt de begrotingsruimte, dat wil zeggen het verschil tussen de beschikbare middelen en de in de meerjarenramingen voorziene uitgaven, bij het behoedzame scenario circa 6 miljard gulden. In tabel 2.1 is dit bedrag conform een technische beslissing van het CPB provisioneel toebedeeld aan tekortreductie. Volgens CPB (1998) is de PvdA voornemens om 4,7 miljard gulden aan te wenden voor lastenverlichting. Bij het CDA is dit 1 miljard gulden, bij de VVD 8,4 miljard gulden en bij D66 6,7 miljard gulden. De PvdA gaat uit van 5,1 miljard gulden netto-intensivering, het CDA van 1,4 miljard netto-intensivering, de VVD van 3,2 miljard gulden netto-ombuigingen en D66 van 1,4 miljard gulden netto-ombuigingen. De PvdA realiseert een tekortreductie van 1 miljard gulden, de overige partijen een tekortreductie tussen de 4,5 en 5,5 miljard gulden. Bij alle partijen behalve het CDA is de berekende begrotingsruimte aanmerkelijk groter dan de aanvankelijke 6 miljard gulden als gevolg van inderdieneffecten.

Tabel 2.2 legt een verband tussen de collectieve uitgaven voor quartaire diensten en de totale kosten. Van de kapitaallasten worden bij gebrek aan consistente gegevens alleen de afschrijvingen in beeld gebracht. Een additionele inkomstenbron vormen de bijdragen van derden. De laatstgenoemde categorie heeft betrekking op zowel de verkoop van goederen en diensten aan bedrijven als op de eigen betalingen van gebruikers van quartaire diensten.⁴

Tabel 2.2 Kerngegevens quartaire sector, 1986-1996 (in procenten BBP)

	1986	1990	1994	1996	x 1 mrd 1996
netto-uitgaven quartaire diensten ^a	23,5	22,4	22,9	22,3	149
+ afschrijvingen	1,4	1,4	1,4	1,4	10
+ inkomsten derden ^b	5,0	4,9	5,0	4,7	31
kosten quartaire diensten	29,9	28,7	29,3	28,4	190

^a Het betreft de netto-uitgaven, berekend als de som van de collectieve uitgaven voor quartaire diensten uit tabel 2.1, verminderd met de verkopen van goederen en diensten.

^b De verkopen van goederen en diensten aan bedrijven vermeerderd met de eigen betalingen van consumenten.

Bron: CBS (1996b en 1997b) SCP-bewerking

De in tabel 2.2 opgenomen reeksen vertonen een vrij grote mate van stabiliteit. De netto-uitgaven voor quartaire diensten vertonen een lichte daling ten opzichte van het BBP. De kapitaallasten zijn bij gebrek aan consistente gegevens slechts gedeeltelijk in kaart gebracht via de afschrijvingen. Het percentage betalingen door derden blijft vrij constant en vertoont ook recentelijk geen opvallende toename. De verhoging van eigen bijdragen, bijvoorbeeld bij onderwijs, zorg en openbaar vervoer, is blijkbaar niet dusdanig ingrijpend dat een verschuiving optreedt in de balans tussen collectieve en private financiering.

2.2.2 *Capita selecta*

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de mening van de bevolking over prioriteiten bij het overheidsbeleid, op de collectieve uitgaven in internationaal perspectief en op de beheersing van lonen in de quartaire sector en uitkeringen.

Tabel 2.3 geeft een inzicht in de mening van de bevolking over de prioriteit van overheidsuitgaven op verschillende terreinen.

Tabel 2.3 Mening van de bevolking over prioriteiten, 1995 en 1996 (het percentage dat meer wil doen aan het desbetreffende onderwerp)

	1995	1996
zorg: bejaarden, ziekenhuizen	65	73
orde handhaven	71	71
sociale zekerheid	46	59
werkgelegenheid	64	57
milieu	45	46
beroepsonderwijs	39	37
algemeen vormend onderwijs	37	37
sport	26	23
cultuur: concert, toneel	23	19

Bron: SCP (CV'95 en '96)

Uit tabel 2.3 blijkt het grote belang dat burgers hechten aan onderwerpen als zorg en veiligheid. De relatief lage score bij onderwijs heeft overigens niet zozeer te maken met een lage prioriteit voor dit onderwerp als wel met een hoge mate van tevredenheid over het bestaande aanbod (SCP 1997).

Tabel 2.4 geeft een internationaal overzicht van kengetallen voor de collectieve sector in een aantal relevante landen.⁵

Tabel 2.4 Internationale vergelijking kengetallen collectieve sector, 1993-1996 (in procenten BBP)

	collectieve uitgaven (1996)	sociale zekerheid ^a (1993)	totale kosten zorg (1994)	totale kosten onderwijs (1993)	rente-last (1995)
Denemarken	56,7	25,4	6,6 ^b	7,2	3,4
Frankrijk	54,8	21,5	9,5	6,1	3,2
België	53,0	20,2	8,2	5,6 ^c	8,7
Italië	52,7	18,7	8,3	5,1	10,0
<i>Nederland</i>	<i>49,6</i>	<i>23,4</i>	<i>8,8</i>	<i>5,0</i>	<i>5,1</i>
Duitsland	48,8	21,8	9,5	5,9	3,2
Verenigd Koninkrijk	41,8	17,7	6,9	4,7 ^c	3,0
Japan	36,2	7,5	6,9	4,9	0,4
VS	32,7	9,8	14,3 ^d	6,8	2,3
OESO-gemiddelde ^e	40,3	13,5	10,4	6,0	3,1
EU-gemiddelde ^e	49,5	20,3	8,5	5,7	4,9

^a Bruto-uitgaven, inclusief administratiekosten, maar exclusief gezondheidszorg.

^b Exclusief verpleeghuizen en gehandicaptenzorg.

^c Alleen collectieve uitgaven.

^d In tegenstelling tot alle andere landen overwegend particuliere consumptie.

^e Gemiddelde gewogen naar BBP.

Bron: OESO (1995, 1996a, 1996b 1997); Eurostat (1995)

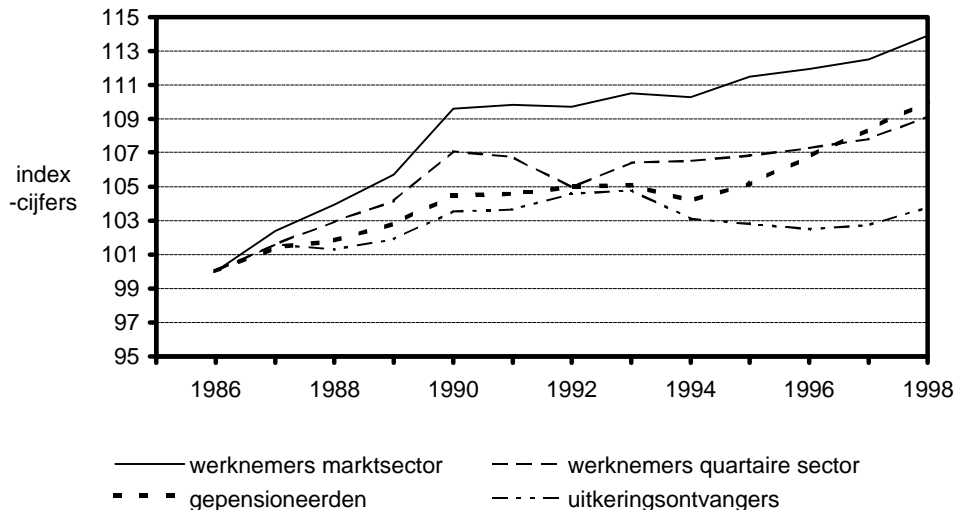
Door de afnemende uitgavenquote van de afgelopen jaren (zie tabel 2.1) zijn de collectieve uitgaven van Nederland inmiddels beland op een niveau dat overeenkomt met het gemiddelde van de EU-landen. De kosten van de zorg en de rente-uitgaven liggen uitgedrukt als percentage van het BBP in Nederland iets boven het EU-gemiddelde. De kosten van het onderwijs liggen daar 0,7 procentpunt onder. De collectieve uitgaven en de rente-uitgaven liggen overigens nog beduidend boven het OESO-gemiddelde, dat sterk wordt beïnvloed door grote landen als de VS en Japan. Door definitieverschillen ligt de quote van de sociale-zekerheidsuitgaven volgens tabel 2.4 aanmerkelijk boven die van de overdrachtsuitgaven in tabel 2.1. Dit heeft onder meer te maken met het opnemen van de aanvullende pensioenen in de OESO-cijfers. Nederland neemt ten aanzien van de uitgaven voor sociale zekerheid nog steeds een topositie in, die vooral te maken heeft met het hoge aandeel van arbeidsongeschikten. Daarbij dient overigens de kanttekening te worden gemaakt dat in Nederland, in tegenstelling tot de meeste andere landen, belastingen en premies over de uitkeringen worden geheven. Dit scheelt enkele procentpunten (Einerhand et al. 1995).

Het is niet eenvoudig om op basis van dit soort internationale vergelijkingen conclusies te trekken met beleidsrelevantie voor de Nederlandse situatie. Dat heeft niet alleen te maken met institutionele verschillen en definitieverschillen, maar ook met verschillen in omgevingsfactoren. Het relatieve niveau van uitgaven voor zorg en onderwijs heeft bijvoorbeeld ook te maken met het percentage jongeren en ouderen. Bij nadere beschouwing blijken vooral de kosten per leerling in het basis- en voortgezet onderwijs in Nederland lager te zijn dan in andere landen (OESO 1995). Dit is vooral te herleiden tot een verschil in groeps grootte. Maar de geringere groeps grootte in andere landen heeft niet alleen te maken met bewuste prioriteitsstelling, maar kan ook samenhangen met een lagere bevolkingsdichtheid in combinatie met eisen van bereikbaarheid.

In figuur 2.1 wordt een nadere indruk gegeven van de ontwikkeling van lonen en uitkeringen in Nederland in de periode 1986-1998. Daartoe wordt een overzicht gegeven van de koopkrachtontwikkeling voor een aantal categorieën actieven en inactieven. Deze zijn gebaseerd op analyses van het CBS en vooruitberekeningen van het CPB. De figuur heeft betrekking op de zogenoemde statische koopkrachtontwikkeling van standaardhuishoudens en niet op de feitelijke koopkrachtontwikkeling

van individuele huishoudens. Werknemers in het bedrijfsleven en in de quartaire sector kunnen hun positie verbeteren via promotie en jaarlijkse periodieken, uitkeringsgerechtigden of hun gezinsleden kunnen werk vinden. Voor gepensioneerden zijn de mogelijkheden voor koopkrachtverbetering in de regel gering.

Figuur 2.1 Koopkrachtontwikkeling (in indexcijfers, 1986 = 100)



Bron: CBS (1994 en 1996a); CPB (1997)

Figuur 2.1 toont een geleidelijk toenemende discrepantie tussen het loon van de modale werknemer in de marktsector en de uitkeringen. Het verschil neemt gemiddeld toe met 1 procentpunt per jaar. Op het eerste gezicht lijkt dit strijdig met de koppeling van lonen en uitkeringen die in de afgelopen periode veelvuldig is toegepast. Dit heeft echter te maken met een relatieve afname van bovenminimale uitkeringen. Modale werknemers in de quartaire sector nemen een tussenpositie in en gepensioneerden die uitsluitend AOW ontvangen zijn als gevolg van recent beleid duidelijk beter af dan de overige uitkeringsontvangers.⁶ De maatregel voor koopkrachtreparatie, waartoe onlangs is besloten, is nog niet in de grafiek verwerkt. Het achterblijven van de lonen van werknemers in de quartaire sector en van de uitkeringen heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de beheersing van de collectieve uitgaven in de desbetreffende periode.

2.3 Quartaire dienstverlening 1986-1998

Tabel 2.5 geeft een overzicht van de historische ontwikkeling van het volume van de quartaire dienstverlening. Het betreft indexcijfers, waarbij 1994 gelijkgesteld is aan 100. Het laatste jaar waarvoor definitieve cijfers met betrekking tot de productie en de kosten beschikbaar zijn voor alle genoemde voorzieningen, is 1995. Voor de meeste voorzieningen zijn overigens wel definitieve of voorlopige cijfers beschikbaar voor 1996. Volledigheidshalve zijn ook cijfers voor 1998 aan de tabel toegevoegd. Deze laatste cijfers zijn gebaseerd op prognoses met behulp van de zogenoemde basisraming (zie § 2.4.1). Deze cijfers zijn toegevoegd om aldus een voorlopig beeld te krijgen van de ontwikkelingen in de lopende kabinetsperiode.

Tabel 2.5 heeft alleen betrekking op de finale dienstverlening, dat wil zeggen diensten die direct aan burgers worden geleverd en die uit te drukken zijn in kwantificeerbare productindicatoren. Vaak wordt de productie gemeten via het aantal gebruikers of het aantal malen dat gebruik is gemaakt van een bepaalde voorziening. Voorbeelden hiervan zijn het onderwijs, met als gebruiksindicator leerlingen, en de zorg, met als gebruiksindicator patiënten of verpleegdagen. Diensten die niet toerekenbaar zijn aan individuele burgers, zoals defensie en openbaar bestuur in enge zin, zijn niet in de tabel opgenomen. De tabel is gebaseerd op gegevens over 42 afzonderlijke voorzieningen (zie bijlage A), die zijn gegroepeerd tot de 15 beleidsterreinen in de tabel. Deze zijn op hun beurt gegroepeerd tot de deelsectoren onderwijs, zorg, politie en justitie en overig. Bij onderwijs blijven de uitgaven voor basiseducatie, wachtgeld en studiefinanciering buiten beeld. In het eerste geval speelt hier een gebrek aan gegevens, de laatste twee categorieën worden niet gerekend tot de exploitatieuitgaven in enge zin. Met nadruk wordt erop gewezen dat de uitgaven voor geneesmiddelen buiten de navolgende overzichten vallen. Dit heeft onder meer te maken met het probleem dat volume en prijs voor deze voorziening nauwelijks te ontrafelen zijn. In tegenstelling tot eerdere SCP-publicaties is de thuiszorg in deze publicatie niet gerekend tot de extramurale zorg, maar tot voorzieningen voor ouderen. In de publicatie *Kerngegevens openbaar bestuur 1995* (IOO/SCP 1995) is een overzicht opgenomen van de gehanteerde productindicatoren.⁷

Tabel 2.5 Productievolumen, quartaire sector, 1986-1998 (in indexcijfers, 1994 = 100)

	1986	1990	1994	1998 ^a
primair onderwijs	96,3	96,2	100,0	105,9
voortgezet onderwijs	119,4	105,3	100,0	97,7
hoger onderwijs	83,5	90,6	100,0	93,6
ziekenhuizen en specialisten	84,8	93,4	100,0	105,0
geestelijke gezondheidszorg	81,4	89,4	100,0	107,6
extramurale zorg	85,8	96,8	100,0	103,1
ouderen	99,6	98,6	100,0	100,6
gehandicapten	84,4	91,8	100,0	105,8
politie en brandweer ^b	87,6	91,8	100,0	104,1
justitie	70,8	80,8	100,0	107,6
belastingdienst	77,0	85,7	100,0	108,6
sociale zekerheid	91,7	94,9	100,0	88,4
cultuur	90,8	98,2	100,0	97,4
sport	91,2	95,5	100,0	102,6
openbaar vervoer	76,4	83,8	100,0	95,2
subtotaal onderwijs	103,1	98,8	100,0	100,0
subtotaal zorg	88,9	94,8	100,0	103,8
subtotaal politie en justitie	83,9	89,3	100,0	104,9
subtotaal overig	85,6	91,7	100,0	96,5
totaal finale diensten	91,7	95,3	100,0	101,2

^a Geraamd (met basisraming).

^b Productindicator exclusief opgehelderde misdrijven.

Bron: SCP (GEKS)⁸

In de periode 1986 tot 1994 nam de totale productie van de quartaire sector met circa 1% per jaar toe (tabel 2.5). De deels gerealiseerde en deels geraamde cijfers voor de periode 1994 tot 1998 wijzen op een stabilisatie in de daaropvolgende jaren. Een sterke groei van de productie doet zich in 1986 tot 1994 voor bij hoger onderwijs, ziekenhuizen en specialisten, geestelijke gezondheidszorg, extramurale zorg, gehandicaptenzorg, politie, justitie, belastingdienst en openbaar vervoer. De oorzaken van deze groei zijn onder meer maatschappelijke ontwikkelingen als onderwijsexpansie, vergrijzing, stijgende criminaliteit, toenemende arbeidsparticipatie en groeiende mobiliteit. Een forse daling treedt in deze periode alleen op bij het voortgezet onderwijs. Deze hangt samen met de daling van het aantal jongeren in de relevante leeftijdsgroep. Een relatief hoge groei van de productie doet zich in 1994 tot 1998 voor bij primair onderwijs,

ziekenhuizen en specialisten, geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg, justitie en de belastingdienst. De sociale zekerheid wordt gekenmerkt door een sterke daling, die uiteraard te maken heeft met de dalende werkloosheid, de privatisering van de Ziektewet en de beheersing van de groei van het aantal arbeidsongeschikten. Ook deden zich bij het hoger onderwijs en met name bij het universitair onderwijs dalingen in het aantal studenten voor, die deels het gevolg waren van demografische ontwikkelingen en deels van de versoering van de studiefinanciering (zie Kuhry 1998). Ten slotte neemt ook het gebruik van interlokaal busvervoer af.

Het is merkwaardig dat daling of lage groei niet alleen optreedt bij onderwijssoorten die de directe gevolgen ondervinden van de daling van het aantal jongeren, maar ook bij de zorg voor ouderen, waar zich bij uitstek de gevolgen van de opgetreden vergrijzing zouden doen gevoelen. Hier is onder meer het effect zichtbaar van de geleidelijke vermindering van de rol van verzorgingshuizen als residentiële voorziening voor ouderen.⁹ Dit heeft overigens niet geleid tot een navenante groei van de thuiszorg.

Tabel 2.6 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële kosten per product. Daarbij zijn de kosten gedeïndeerd met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie, om aldus een beeld te verkrijgen van de opgeofferde koopkracht. Ook bij deze figuur zijn de cijfers voor 1996 en 1998 deels respectievelijk geheel geraamd. De ontwikkeling van de productie is wederom gebaseerd op de basisraming van het SCP, de ontwikkeling van de kosten op de departementale meerjarenramingen. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat de voor 1998 te verwachten reële contractuele en incidentele loonstijgingen (behalve bij onderwijs) nog niet in de departementale cijfers zijn verwerkt. Om daarvoor te corrigeren zijn alle indexcijfers in de laatste kolom 1,5 procentpunten opgehoogd.¹⁰

Tabel 2.6 Quartaire sector, reële kosten per product,^a 1986-1998 (in indexcijfers, 1994 = 100)

	1986	1990	1994	1998 ^b
primair onderwijs	97,0	92,2	100,0	101,6
voortgezet onderwijs	86,1	89,0	100,0	102,3
hoger onderwijs	98,9	103,1	100,0	101,6
ziekenhuizen en specialisten	97,7	96,5	100,0	102,0
geestelijke gezondheidszorg	98,9	100,3	100,0	103,7
extramurale zorg	96,7	99,1	100,0	98,1
ouderen	91,9	97,3	100,0	106,0
gehandicapten	92,9	95,7	100,0	104,3
politie en brandweer ^c	78,9	82,4	100,0	108,2
justitie	78,8	83,4	100,0	106,2
belastingdienst	97,2	97,1	100,0	108,8
sociale zekerheid ^d	80,1	85,6	100,0	104,7
cultuur	96,5	97,2	100,0	108,1
sport	83,2	99,1	100,0	102,4
openbaar vervoer	128,0	117,4	100,0	106,6
subtotaal onderwijs	92,0	93,0	100,0	101,9
subtotaal zorg	95,3	97,4	100,0	103,2
subtotaal politie en justitie	78,5	82,4	100,0	107,8
subtotaal overig	85,6	91,7	100,0	104,3
totaal finale diensten	91,7	95,3	100,0	103,5

^a Kosten gedeïndeerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

^b Geraamd (kosten met meerjarenraming, productie met basisraming).

^c Productindicator inclusief opgehelderde misdrijven.

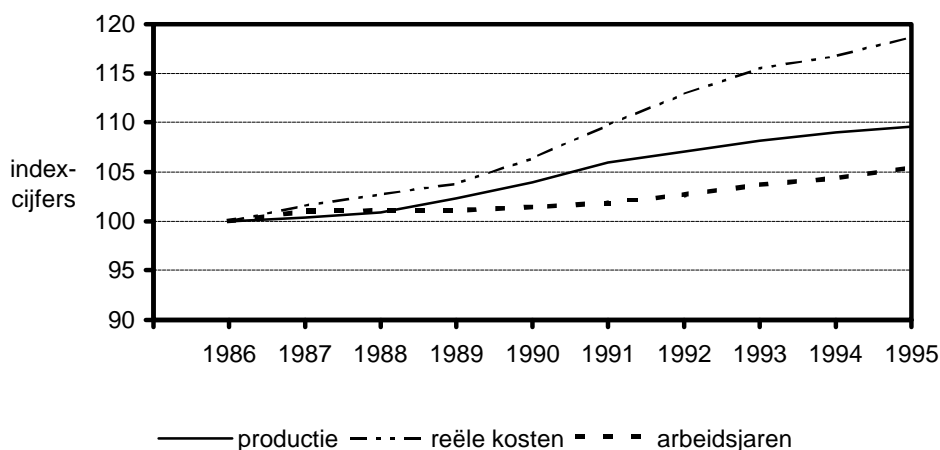
^d Alleen de uitvoeringskosten, niet de uitkeringen.

Bron: SCP (GEKS)

De reële kosten per product nemen met gemiddeld 1% per jaar toe. De toename bij primair en voortgezet onderwijs hangt vooral samen met een relatief sterke loonstijging, die deels kan worden toegeschreven aan de incidentele looncomponent en deels aan de gevolgen van de wijzigingen van de loonstructuur in het kader van de zogenoemde convenanten met het onderwijsveld (zie ook tabel 2.7). Bij hoger onderwijs wordt een systematiek gehanteerd waarbij de financiering niet direct wordt beïnvloed door dalende of stijgende studentenaantallen. Als gevolg daarvan leidt de recente daling van de studentenaantallen in het wetenschappelijk onderwijs tot stijgende kosten per student. Een relatief sterke toename van de kosten per product treedt ook op bij de ouderen- en gehandicaptenzorg. Dit heeft vooral te maken met eisen ten aanzien van de kwaliteit van verzorging en huisvesting. De snelste toename treedt echter op bij politie en justitie en voor de periode 1994 tot 1998 ook bij de belastingdienst. Bij deze voorzieningen groeien de (deels geraamde) middelen aanmerkelijk sneller dan de (eveneens deels geraamde) productie. Bij justitie betreffen deze extra uitgaven het gevangeniswezen en de rechtspraak en worden de consequenties daarvan voor het productievolume in 1998 wellicht onderschat.

Figuur 2.2 gaat nader in op de ontwikkeling van de productie, de reële kosten en het ingezette personeel voor het totaal van de behandelde finale diensten.

Figuur 2.2 Kengetallen quartaire diensten, 1986-1998 (in indexcijfers, 1986 = 100)



Bron: SCP (GEKS)

Het aantal arbeidsjaren blijft achter bij de ontwikkeling van de productie, maar de reële kosten groeien sterker. Dit correspondeert met een stijgende arbeidsproductiviteit, maar met desondanks stijgende reële kosten per product.

In tabel 2.7 wordt de ontwikkeling van de reële kosten voor de periode 1990-1995 nader geanalyseerd voor het totaal van de finale dienstverlening en drie van de belangrijkste deelsectoren. (Zie SCP (1997) voor een nadere toelichting op de gehanteerde methode en voor een nadere uitsplitsing naar beleidsterrein.) Daartoe wordt de groei van de reële kosten allereerst ontbonden in een groei van het productievolume en een groei van de reële kosten per product. De reële kosten per product geven een indicatie van de relatieve prijsontwikkeling van diensten en zijn op hun beurt een resultante van de reële contractuele loonontwikkeling,¹¹ de incidentele loonontwikkeling en de ontwikkeling van de reële materiële kosten per arbeidsjaar. Daarbij vormt een eventuele toename van de arbeidsproductiviteit

teit een kostendrukkende factor.

Tabel 2.7 Decompositie reële kostenontwikkeling, 1990-1995 (gemiddelde jaarlijkse groeipercentages)

	onderwijs	zorg ^a	politie en justitie	totaal quartaire diensten
groei reële kosten	2,4	2,0	4,6	2,2
≈				
groei productievolume +	0,2	1,2	1,2 ^b	1,0
+				
groei reële kosten per product	2,2	0,8	3,4	1,2
<hr/>				
groei reële kosten per product	2,2	0,8	3,4	1,2
≈				
aandeel arbeidskosten *	0,8	0,7	0,7	0,7
(reële contractuele loonstijging +	0,5	0,1	-0,3	0,1
incidentele loonstijging)	1,8 ^c	1,1	1,5	1,2
+				
aandeel materiële kosten *	0,2	0,3	0,3	0,3
groei reële materiële kosten per arbeidsjaar	2,9	1,4	2,0	2,0
-				
arbeidsproductiviteitsstijging	0,2	0,4	-1,9	0,4

^a Exclusief geneesmiddelen.

^b Gebaseerd op productindicator inclusief opgehelderde misdrijven.

^c Waarvan circa 0,8% reguliere incidentele loonstijging en 1% stijging in het kader van de convenanten met het onderwijsveld.

Bron: SCP (GEKS)

Voor het totaal van de behandelde finale diensten blijken de reële kosten in de periode 1990-1995 met ruim 2% per jaar toe te nemen. Voor de helft is dat een gevolg van de toename van het productievolume en voor de helft van de toename van de kosten per product. Laatstgenoemde stijging is op haar beurt deels het gevolg van de incidentele loonstijging en deels van de relatief sterke stijging van de materiële kosten per arbeidsjaar. In samenhang daarmee neemt het aandeel van de materiële kosten geleidelijk toe ten opzichte van dat van de personele kosten. Er vindt dus een zekere mate van substitutie van arbeid door andere productiefactoren plaats. Zoals blijkt uit de laatste regel gaat deze substitutie in beperkte mate gepaard met een toename van de arbeidsproductiviteit. Deze kan op zijn beurt aanleiding hebben gegeven tot verhoging van de werkdruk.

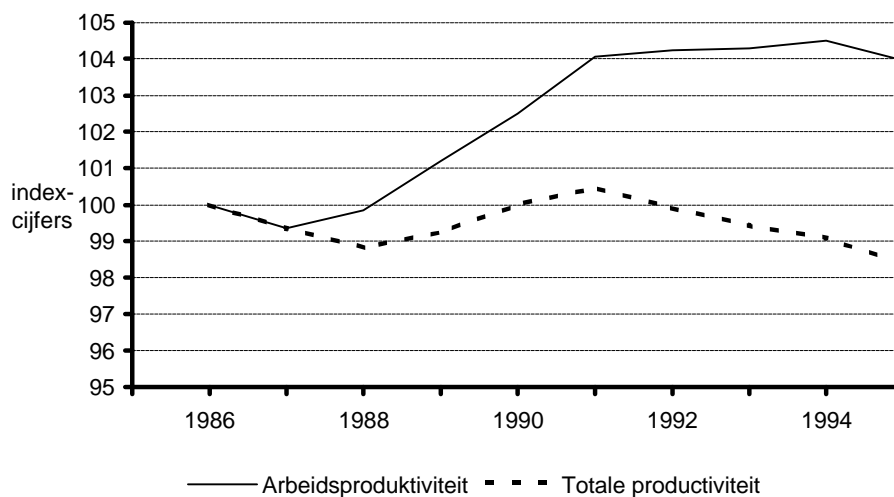
Behalve op de totale ontwikkeling van de quartaire dienstverlening wordt in de tabel ook ingegaan op subtotalen voor de periode 1990-1995 voor de deelsectoren onderwijs, zorg en politie/justitie. Hieruit blijkt dat de kostenontwikkeling in de zorg naar verhouding een gematigd verloop kent. Bij de beide andere genoemde sectoren nemen de reële kosten sneller toe, hetgeen vooral een gevolg is van de incidentele loonontwikkeling en de toename van de materiële kosten per arbeidsjaar. Bij politie en justitie verklaart ook de daling van de arbeidsproductiviteit een deel van de stijging van de kosten. Deze daling is deels het gevolg van de afname van het aantal ophelderingen van misdrijven.

Figuur 2.3 geeft een beeld van de productiviteitsontwikkeling in de quartaire sector. Productiviteit heeft betrekking op de verhouding tussen productie en het volume van de ingezette middelen. Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat de productie over het algemeen is gemeten met behulp van gebruiksindicatoren. De arbeidsproductiviteit is bepaald door de productie te delen door het aantal arbeidsjaren gecorrigeerd voor arbeidsduur. De totale productiviteit is berekend door de productie te delen door het volume van de ingezette middelen. Daarbij zijn de materiële kosten gedeïndeerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.¹²

Het productievolume is in de zorgsector zo goed mogelijk gecorrigeerd voor ontwikkelingen in de zorgzwaarte. De kwaliteit van de dienstverlening, die onder meer tot uitdrukking komt in de klassengrootte en het aantal handen aan het bed, of de kwaliteit van de huisvesting blijft daarbij buiten beeld. Een stijgende kwaliteit correspondeert in dit soort gevallen onder overigens gelijkblijvende omstandigheden met een dalende productiviteit. Bij de interpretatie van deze cijfers dient

daarmee rekening te worden gehouden.

Figuur 2.3 Productiviteit van quartaire diensten, 1986-1995 (in indexcijfers, 1986 = 100)



Bron: SCP (GEKS)

Hoewel termen als 'taakstellende productiviteitsverhoging' en 'efficiencykorting' tegenwoordig veelvuldig in begrotingsstukken voorkomen, is tot nu toe in de quartaire sector over het geheel genomen geen sprake van een trendmatige productiviteitsverhoging.

De gerealiseerde productiviteitsontwikkeling behoeft niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met de haalbare productiviteitsontwikkeling bij optimale prikkels. Toch moeten op basis van deze uitkomsten vraagtekens worden geplaatst bij de realiteitswaarde van voornemens om ombuigingen te realiseren via taakstellende productiviteitsverhogingen. In de oorspronkelijke programma's van de politieke partijen wordt langs deze weg voor enkele miljarden gulden omgebogen. Hierbij kan de kanteekening worden gemaakt dat bij de relatie tussen ombuigingen en bedragen zulke algemene accolades staan dat het aandeel van efficiencykortingen niet precies te traceren is en nog minder kan worden uitgemaakt welke specifieke activiteiten worden bedoeld. Als dergelijke voornemens echter niet gepaard gaan met concrete en haalbare maatregelen, is de kans groot dat de ombuigingen niet worden gerealiseerd dan wel dat een ongewenste volumevermindering optreedt. Overigens wordt deze kritiek deels ondervangen door de aanpassingen in de partijprogramma's conform CPB (1998).

Tabel 2.8 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de personeelssterkte in de quartaire sector. De cijfers zijn niet gecorrigeerd voor arbeidsduurverkorting, zodat de ontwikkeling van de werkgelegenheid zichtbaar wordt. In de beschouwde periode is het effect van arbeidsduurverkorting overigens minimaal.

Tabel 2.8 Personeel^a in de quartaire sector, 1986-1996 (in indexcijfers, 1994 = 100)

	1986	1990	1994	1996	x 1.000 arbeidsjaren 1994
finale diensten ^b	92,2	95,4	100,0	103,3	1.031
defensie	129,8	124,0	100,0	83,7	104
rest overheid ^c	98,7	100,9	100,0	93,5	222
totaal quartaire sector^d	96,2	98,5	100,0	100,9	1.357

^a Het betreft het personeel in arbeidsjaren, *niet* gecorrigeerd voor arbeidsduurverkorting.

^b Finale diensten voorzover opgenomen in tabel 2.5. Hierin ontbreken onder andere kleinere onderdelen van de maatschappelijke dienstverlening en de recreatie.

^c Het overheidspersoneel voorzover dat niet betrokken is bij de in tabel 2.5 vermelde vormen van finale dienstverlening. Zo is het personeel voor onderwijs, belastingdienst, politie en justitie en diverse uitvoeringsinstanties op het terrein van de sociale zekerheid afgetrokken.

^d Totaal quartaire sector volgens Nationale rekeningen (incl. openbaar vervoer).

Bron: CBS (1996b) SCP-bewerking

Het aantal arbeidsjaren in de quartaire sector groeit gemiddeld met circa 0,5% per jaar. Over de gehele beschouwde periode neemt het personeel dat bij finale dienstverlening is betrokken toe, terwijl met name het defensiepersoneel sterk in omvang afneemt. Ondanks diverse afslankingsoperaties is de personeelssterkte in de categorie 'rest overheid', die ruwweg correspondeert met het openbaar bestuur, door de jaren min of meer constant gebleven. In de periode 1994-1996 treedt echter een daling op in deze categorie. Deze hangt samen met privatisering en verzelfstandiging van diensten (zie bv. BiZa 1995).

2.4 Ramingen quartaire dienstverlening, 1998-2002

2.4.1 Ramingsuitkomsten

In de meerjarenramingen van departementen zoals die tot uitdrukking komen in de *Miljoenennota* (TK 1997/1998a), de begrotingsstukken en additionele nota's, wordt lang niet altijd een verband gelegd tussen de kostenontwikkeling en de te verwachten of gewenste ontwikkeling in het gebruik van voorzieningen. Zelfs bij deelreinen waarbij dit expliciet wel het geval is, zoals het onderwijs, gaat door een opeenstapeling van beleidsintensiveringen en bezuinigingen het zicht op dit verband vaak verloren. In de door het Sociaal en Cultureel Planbureau ontwikkelde ramingsmethoden wordt dit verband juist vooropgesteld. Zeker nu de overheid ervan doordrongen raakt dat in de bekostiging van uitvoerende diensten nadrukkelijk een relatie moet worden gelegd tussen middelen en prestaties, zou zij zichzelf ook een dergelijk toetsingskader moeten opleggen. De prestatiebegrotingen vormen een eerste, maar bescheiden aanzet in deze richting.

Net als bij eerdere gelegenheden (zie SCP 1986, 1989, 1994) worden twee soorten ramingen van het voorzieningengebruik opgesteld: een demoraming en een basisraming. In de demoraming komen alleen de effecten van een veranderende bevolkingsomvang en -samenstelling tot uitdrukking. Hierbij is de bevolkingsraming gebaseerd op de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose 1996 (CBS 1997a). Een toename van het aantal jongeren leidt onder gelijke omstandigheden tot een stijgende behoefte aan onderwijs, een toename van het aantal ouderen tot een stijgende behoefte aan zorg. De basisraming, daarentegen, houdt niet alleen rekening met demografische ontwikkelingen, maar ook met trendmatige ontwikkelingen zoals een tendens tot stijgende onderwijsdeelneming, technologische ontwikkelingen in de gezondheidszorg, stijgende criminaliteit en toenemende mobiliteit (zie Blank et al. 1989).

Doorzichtigheid gaat soms gepaard met een zekere mate van vereenvoudiging, en dat is ook het geval met de hier gebruikte methode. De basisraming heeft ten doel om de veranderende *vraag* naar voorzieningen in kaart te brengen, maar extrapoleert daartoe het *gebruik*. Voorzover het gebruik in het verleden is beïnvloed door beleidsingrepen, werkt het gevoerde beleid ook onbedoeld in de

basisraming door. Dit is bijvoorbeeld in sterke mate het geval bij de verzorgingshuizen, maar daarentegen niet bij open-einderegelingen zoals die voorkomen in het onderwijs en de sociale zekerheid.

Ten behoeve van een vergelijking met de departementale meerjarenramingen worden de gebruiksramingen omgerekend via een vaste, op het laatste realisatiejaar (in dit geval 1995) gebaseerde sleutel tot een volume van de ingezette middelen. Gezien de in paragraaf 2.3 behandelde empirische gegevens over productiviteitsontwikkelingen in de quartaire sector, die gemiddeld genomen zeker geen gestadige groei vertonen, is dit over het algemeen nog niet zo'n slechte aanname.

Voor de ontwikkeling van de werkloosheid, die als productindicator fungeert bij enkele voorzieningen op het terrein van de sociale zekerheid, is gebruikgemaakt van een CPB-raming (CPB 1997).

Bij voorzieningen waarvan personen in het algemeen meerdere jaren achtereen gebruikmaken (onderwijs, verzorgingshuizen, arbeidsongeschiktheidsregelingen) zijn voorraadstroommodellen toegepast. Bij de verzorgingshuizen is de demoraming gebaseerd op een bestandsmodel, maar de basisraming op een stroommodel. Om te vermijden dat het restrictieve beleid uit het verleden wordt doorgetrokken, is bij de implementatie van dit voorraadstroommodel uitgegaan van een constante leeftijdsspecifieke instroom. Op de korte en middellange termijn levert dit plausibeler uitkomsten dan het bestandsmodel dat in het kader van de demoraming wordt gehanteerd.

Voor verstandelijk gehandicapten is de demoraming vervangen door de zogenoemde vergrijzingsraming, waarin rekening wordt gehouden met de toenemende levensverwachting van gehandicapten (Van Puijenbroek en Schoemakers-Salkinoja 1990). In de zorgsector is waar mogelijk gecorrigeerd voor ontwikkelingen in de zorgzwaarte, door het hanteren van een verschillend gewicht voor uiteenlopende categorieën gebruikers (zie IOO/SCP 1995). De toekenning van OV-jaar kaarten aan groepen als beursstudenten is een belangrijke factor in de groei van het openbaar vervoer. Dit heeft rond 1991 aanleiding gegeven tot een niveausprong; hiervoor is bij de extrapolatie van de gebruiksontwikkeling gecorrigeerd.¹³

Het SCP maakt bij de basisraming gebruik van nieuwe extrapolatiemethoden. Deze worden verantwoord in Kuhry (1998).

De departementale meerjarenramingen moesten in een aantal gevallen worden bewerkt om ze te kunnen vergelijken met demo- en basisraming en om deelterreinen met elkaar te kunnen vergelijken. In de meerjarenramingen 1998-2002 wordt meestal uitgegaan van lonen en prijzen 1996 of 1997. Maar op de onderwijsbegroting (TK 1997/1998b) zijn de verwachte loon- en prijsontwikkeling van de komende jaren al verwerkt. Met behulp van de gehanteerde veronderstellingen over de loon- en prijsontwikkeling zijn deze weer omgerekend tot ramingen in constante prijzen.¹⁴ Ook sommige cijfers afkomstig uit de *Sociale nota 1998* (TK 1997/1998i) zijn op te vatten als nominale ramingen en moesten op een vergelijkbare wijze worden omgerekend. In het *Jaaroverzicht zorg 1998* (TK 1997/1998d) wordt slechts een derde van de beschikbare middelen toegedeeld. Deze uitgaven hebben betrekking op diverse vormen van intramurale zorg en hebben het karakter van exploitatiegevolgen van toegestane bouwplannen.¹⁵ Daarnaast is er een onverdeelde restruimte van circa 3,5% in 2002. Om vanaf 1994 te kunnen werken met een consistente reeks, moesten de nominale bedragen voor 1994 en 1995 over de gehele linie worden uitgedrukt in lonen en prijzen van 1996. De meerjarenraming voor de deelterreinen cultuur en sport is ontleend aan de ontwikkeling van de algemene middelen van gemeenten.

Tabel 2.9 geeft een overzicht van de ramingen voor 1998 en 2002, waarbij 1994 (het startjaar van de huidige kabinetsperiode) als ijkpunt is gekozen. Het laatst beschikbare realisatiejaar is 1996, in enkele gevallen echter 1995.

Tabel 2.9 Ramingen finale diensten quartaire sector, 1998 en 2002 (in indexcijfers, 1994 = 100)

	demoraming		basisraming		meerjarenraming	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
primair onderwijs	105,7	106,4	105,9	107,6	106,1	108,8
voortgezet onderwijs	97,1	100,1	97,7	102,5	98,5	99,8
hoger onderwijs	92,2	84,7	93,6	93,7	93,7	88,9
ziekenhuizen en specialisten	102,6	106,1	105,0	111,5	105,5	106,2
geestelijke gezondheidszorg	104,0	106,1	107,6	116,4	110,0	114,9
extramurale gezondheidszorg	101,0	103,0	103,1	109,4	99,7	99,7
zorg voor ouderen	105,5	112,5	100,6	103,3	105,1	107,4
zorg voor gehandicapten	104,3	108,0	105,8	113,3	108,7	110,5
politie en brandweer	98,5	100,5	104,1	114,0	110,2	115,9
justitie	102,3	102,3	107,6	114,5	111,5	113,4
belastingdienst	103,8	106,1	108,6	120,8	116,5	115,8
sociale zekerheid	95,1	96,2	88,4	87,4	91,3	93,1
cultuur	96,4	98,7	97,4	101,2	103,9	108,0
sport	100,9	100,6	102,6	105,4	103,6	107,6
openbaar vervoer	97,4	99,4	95,2	93,8	95,8	91,7
subtotaal onderwijs	99,3	99,2	99,9	102,5	100,3	100,8
subtotaal zorg	103,5	107,8	103,8	109,5	105,5	107,1 ^a
subtotaal politie/justitie	99,4	100,9	104,9	114,1	110,5	115,3
subtotaal overig	98,1	99,5	96,5	98,2	99,4	99,8
totaal finale diensten	100,9	103,3	101,2	105,5	103,2	104,5^b

^a Inclusief onverdeelde ruimte zorg: 111,0.

^b Inclusief onverdeelde ruimte zorg: 106,3.

Bron: SCP; ministeriële meerjarenramingen (SCP-bewerking)

Bij de demoraming is over het algemeen sprake van geringe mutaties; hierbij vormt de zorg voor ouderen echter een uitschieter. Dit hangt samen met de vergrijzing van de bevolking. Een relatief geringe groei treedt op bij voorzieningen die vooral zijn gericht op jongvolwassenen (middelbaar onderwijs, politie, justitie en sport). De negatieve ontwikkeling bij de sociale zekerheid hangt samen met de daling van de werkloosheid, de privatisering van de Ziektewet en de verscherping van het WAO-regime in de periode 1995-1997. De daling bij hoger onderwijs is deels het gevolg van de daling van het aantal jongeren, maar daarnaast vooral ook van de versoering van de studiefinanciering in de periode 1995-1996.

Bij de basisraming, die niet alleen op de bevolkingsontwikkeling is gebaseerd, maar ook op de trendmatige gebruiksentwikkelingen, onderscheiden enkele voorzieningen zich door een sterke toename. Dit betreft met name een aantal zorgvoorzieningen, politie, justitie en de belastingdienst. Terwijl de demoraming voor de ouderenzorg duidt op een forse groei, laat de basisraming slechts een betrekkelijk geringe groei van het gebruik op dit beleidsterrein zien. Dit ligt vooral aan de verzorgingshuizen, waar het restrictieve toelatingsbeleid uit het verleden niet alleen aanleiding heeft gegeven tot een beperking van de instroom, maar ook tot een verkorting van de gemiddelde verblijfsduur. Bij de verzorgingshuizen wordt daardoor een nulgroei geraamd voor de periode 1998-2002, bij de thuiszorg en de verpleeghuizen treedt een groei op in de orde van 1,2% per jaar. Een teruggang in het gebruik wordt gevonden bij hoger onderwijs, sociale zekerheid, cultuur en openbaar vervoer. In al deze gevallen wordt deze teruggang mede veroorzaakt door recent (prijis-, volume- of subsidie)beleid.

Bij de meerjarenraming vallen in de eerste plaats de vrij hoge ramingen voor 1998 op. Gemiddeld ligt de meerjarenraming 2% (circa 2 miljard gulden) boven de basisraming. De ontwikkeling 1998-2002 volgens de meerjarenraming stemt wel redelijk overeen met de mutatie volgens de basisraming. De hoogte van de meerjarenramingen voor het jaar 1998 hangt samen met sterke intensiveringen bij justitie en de belastingdienst, verbeteringen in de beloningsstructuur van onderwijsgeveden en uitgaven in de zorgsector ter bestrijding van wachtlijsten. Het geplande verloop van de uitgaven voor de ouderenzorg laat een aanzienlijke groei zien; de extra middelen komen echter vooral ten goede aan de verpleeghuizen en niet aan de thuiszorg en de verzorgingshuizen. Voor de besluitvorming over de

allocatie van middelen in de komende kabinetsperiode draait het met name om de ontwikkeling tussen 1998 en 2002. Daartoe kunnen de verschillen tussen de indexcijfers voor deze twee jaren in de beschouwing worden betrokken.

In deze periode treedt een sterke groei op van de in de meerjarenramingen geplande uitgaven voor het basisonderwijs. Deze intensivering hangt samen met de plannen om de klassen te verkleinen. De zorgsector vertoont over de gehele periode 1998-2002 een groei van rond de 5,2%, aangezien vanaf het jaar 1998 is uitgegaan van een groei ten gevolge van vergrijzing en intensivering van 1,3% per jaar. Deze middelen komen in het kader van uitbreidingsbouw deels terecht bij ziekenhuizen, psychiatrische ziekenhuizen, verpleeghuizen en inrichtingen voor verstandelijk gehandicapten. Het grootste deel van deze additionele middelen is in het JOZ echter nog niet toegerekend aan voorzieningen. Bij de grote groeiers in de voorafgaande periode, de belastingdienst en justitie, wordt in de meerjarenraming een stabilisatie van de uitgaven voorzien. Alleen bij openbaar vervoer is sprake van een substantiële daling tussen 1998 en 2002. Deze daling heeft vooral betrekking op overheidssubsidies.

2.4.2 Nadere analyse

De analyse voor de periode 1998-2002 kan worden toegespitst door vergelijking van de meerjarenramingen met de uitkomsten van de SCP-ramingen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de gebruiksentwikkeling volgens de beide SCP-ramingen via een constante inzet van middelen per gebruikseenheid kan worden omgerekend tot financiële volumecijfers zoals die zijn opgenomen in de meerjarenraming. De resultaten van deze vergelijking zijn opgenomen in tabel 2.10.

Tabel 2.10 Verschillen tussen ramingen (in mln gulden)^a

	kosten 2002 conform meerjarenraming	collectieve financiering (%)	bijstelling volgens basisraming ^b 2002
primair onderwijs	10.000	99	-100
voortgezet onderwijs	10.000	93	+360
hoger onderwijs ^c	4.700	84	+240
ziekenhuizen en specialisten	21.000	71	+860
geestelijke gezondheidszorg	4.500	96	+150
extramurale gezondheidszorg	5.900	64	+240
zorg voor ouderen	14.900	79	+50
zorg voor gehandicapten	5.300	91	+270
politie en brandweer	7.200	99	+310
justitie	2.300	93	+100
belastingdienst	3.700	100	+410
sociale zekerheid ^d	6.600	100	-200
cultuur	3.100	80	0
sport	5.100	25	-10
openbaar vervoer ^e	7.100	51	+110
subtotaal onderwijs	24.700	94	+500
subtotaal zorg	53.100 ^f	77	+80 ^f
subtotaal politie/justitie	9.500	98	+410
subtotaal overig	25.600	69	+310
totaal finale diensten	112.900	80	+1.300

^a In prijzen 1997.

^b Mutatie van de collectieve uitgaven gebaseerd op het verschil in groei tussen de basisraming en de departementale meerjarenramingen voor de periode 1998-2002.

^c Dit betreft het hbo en het wetenschappelijk onderwijs voorzover de kosten daarvan aan de onderwijsstaak worden toegeschreven.¹⁶

^d Alleen de uitvoeringskosten, niet de uitkeringen.

^e Exploitatiekosten in enge zin en onderhoudskosten.

^f Na verdiscontering van de nog beschikbare ruimte voor de zorgsector van (netto) 1.490 miljoen gulden.

Bron: SCP (GEKS); ministeriële meerjarenramingen (SCP-bewerking)

De mutaties die in de laatste kolom van tabel 2.10 zijn vermeld, hebben betrekking op het verschil

tussen de basisraming en de departementale meerjarenramingen voor het jaar 2002 en zijn berekend op basis van grootheden die in tabel 2.9 en in tabel 2.10 zelf zijn vermeld. De in de eerste getallenkolom vermelde totale kosten zijn vermenigvuldigd met de in de tweede getallenkolom vermelde percentages, om uitkomsten te krijgen in termen van collectieve uitgaven. Deze uitgavenbedragen zijn vervolgens vermenigvuldigd met het verschil in groei voor de periode 1998-2002 tussen de basisraming en de meerjarenraming. Een positieve mutatie impliceert hogere uitgaven dan voorzien in de meerjarenraming, een negatieve mutatie lagere uitgaven.

De bedragen uit tabel 2.10 moeten worden gezien als technische uitkomsten, die nog nader moeten worden gewogen alvorens zij uitmonden in een eindconclusie. Ten eerste moet een keuze worden gemaakt tussen de beide gepresenteerde ramingen. Naar het oordeel van het SCP vormt de basisraming over het algemeen een beter uitgangspunt voor de advisering, aangezien deze rekening houdt met maatschappelijke trends. Daar waar het gebruik echter trendmatig door het beleid wordt beïnvloed, is de basisraming geen geschikt uitgangspunt. Daarom is de basisraming voor verzorgingshuizen aangepast op de wijze die is omschreven bij de bespreking van tabel 2.9. Hoewel de advisering in eerste instantie betrekking heeft op de periode 1998-2002, zijn voor 1998 geraamde discrepanties tussen de meerjarenraming en de basisraming ook relevant voor de eindconclusies. Dergelijke discrepanties treden in extreme mate op bij de justitiële voorzieningen en bij de belastingdienst. Voorts moeten ook mogelijkheden voor volumevermindering, productiviteitsverhoging en verhoging van eigen bijdragen in de afweging worden betrokken. Ten slotte spelen ook specifieke aspecten als wachtlijsten en veranderende kwaliteitseisen een rol in de afweging. Hierna volgt een bespreking van de belangrijkste deelsectoren (onderwijs, zorg, politie en justitie, belastingen, sociale zekerheid en openbaar vervoer). De deelsectoren cultuur en sport geven geen aanleiding tot nadere opmerkingen.

Onderwijs

Omdat onderwijs een open-einderegeling is, waar naast demografische ook sterke trendmatige ontwikkelingen spelen, is de basisraming daar veelzeggender dan de demoraming. Volgens de basisraming zijn de middelen die voor 2002 moeten worden uitgetrokken aanzienlijk hoger dan op grond van de meerjarenraming noodzakelijk zou zijn. In het laatstgenoemde jaar bedraagt het geraamde structurele tekort 500 miljoen gulden.

Bij het primair onderwijs is de meerjarenraming 100 miljoen hoger dan de basisraming. Dit kan echter volledig worden verklaard uit het feit dat in de basisraming geen rekening is gehouden met het stijgende aandeel van zogenoemde 1,9-leerlingen.

Buiten het beeld blijft een bedrag van 270 miljoen gulden, dat recentelijk is uitgetrokken voor de eerste tranche van de voorgenomen klassenverkleining in het basisonderwijs. In de systematiek van de basisraming, waarbij de berekening van de kosten is gebaseerd op de aanname van een constante verhouding tussen leerlingen en ingezette middelen, wordt geen rekening gehouden met dergelijke op kwaliteitsverbetering gerichte maatregelen. De relatie tussen klassenomvang en de kwaliteit van het onderwijs is overigens weinig eenduidig (Blank et al. 1990). Op grond van recent Amerikaans onderzoek heeft de commissie-Van Eijndhoven (1996) geconcludeerd dat klassenverkleining wel degelijk tot kwaliteitsverhoging kan leiden. Er dient echter rekening mee te worden gehouden dat klassenverkleining alleen succes kan sorteren als deze drastisch is en gepaard gaat met ingrijpende wijzigingen in de onderwijsmethode (Sontag 1997).

De middelen die in de meerjarenraming zijn uitgetrokken voor het mbo zijn aan de lage kant. In Kuhry (1998) wordt betoogd dat de geringe groei van het mbo in de studentenramingen van het ministerie het gevolg zijn van een onderschatting van de 'ongediplomeerde' en 'indirecte' instroom in het (k)mbo. Op basis van dit gegeven zouden additionele middelen gewenst zijn ten bedrage van 220 miljoen gulden.

De oorzaak van het geraamde tekort van 140 miljoen gulden voor het avo/vbo is minder goed te duiden. Gezien het gebrek aan causale duiding van dit bedrag wordt dit signaal vooralsnog genegeerd.

Bij het hoger onderwijs speelt een teruggang van de studentenaantallen in het wetenschappelijk onderwijs. Die is deels veroorzaakt door de aanscherping van de voorwaarden voor studiefinanciering. Deze daling (die correspondeert met 100 miljoen gulden) komt niet tot uitdrukking in de gereserveerde middelen, omdat er vaste afspraken bestaan over de rijksbijdrage voor het wetenschappelijk onderwijs, die binnen bepaalde marges niet worden beïnvloed door veranderingen in de onderwijsstaak.¹⁷

Bij het hoger beroepsonderwijs gaat het ministerie uit van een daling van de studenten door een aanpassing van de studieduur van mbo-abituriënten. Het is echter zeer de vraag of deze maatregel, die een uitvloeisel is van bezuinigingsafspraken in het vorige Regeerakkoord, dit effect zal hebben. In Kuhry (1998) is betoogd dat het primaire effect van deze maatregel gecompenseerd zal worden door een gedragseffect, te weten een toenemende belangstelling van mbo-abituriënten voor het hbo. Daarnaast gaat het SCP uit van een snellere toename van de instroom uit diverse andere bronnen. Op grond van de systematiek en ramingsuitkomsten in dit rapport zou voor het hoger beroepsonderwijs 340 miljoen gulden meer moeten worden uitgetrokken. Als rekening wordt gehouden met het voornemen tot dualisering van het hbo resteert hiervan nog 260 miljoen gulden. Inmiddels houdt ook het ministerie van OC&W rekening met aanmerkelijk hogere studentenaantallen in het hbo (+18.000 in 2002), maar dit gegeven is nog niet of nauwelijks in de bijgestelde meerjarencijfers verwerkt.

Zowel de studiefinanciering als de wachtgeldten vallen buiten het raamwerk van deze analyse. Zij zijn namelijk geen exploitatiekosten in de eigenlijke zin van het woord. Bij de wachtgeldten treden hardnekkige overschrijdingen van het meerjarenkader op. Op de studiefinanciering is de afgelopen jaren via een reeks van maatregelen bezuinigd. Alleen in de periode 1992-1996 ging het hierbij al om een ombuiging van circa 800 miljoen gulden (op een totaal van 3 à 4 miljard gulden), waarbij dan nog geen rekening is gehouden met het effect van deze maatregelen op het aantal studerende.

PvdA, VVD, CDA en D66 reserveren alle tussen de 1,25 en de 1,7 miljard gulden voor extra uitgaven op het gebied van het onderwijs en noemen daarbij onder meer als prioriteiten: klassenverkleining in het basisonderwijs (alle), verruiming studiefinanciering (CDA, D66), middelen beroepsonderwijs (PvdA, CDA), arbeidsvoorwaarden onderwijsgeevenden (VVD, D66), fiscale maatregelen levenslang leren (VVD). D66 wil de doelmatigheid in het hoger onderwijs verhogen.

Op het ministerie leven wensen om aanzienlijke hoeveelheden extra middelen uit te trekken voor onderwerpen als klassenverkleining (ten bedrage van 1 miljard, zie OC&W 1997b), voor 'een leven lang leren' (eveneens 1 miljard gulden, zie OC&W 1998), verbetering studiefinanciering (0,5-1,3 miljard gulden, OC&W-nota in voorbereiding) en de toepassing van informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs (ICT, 200 miljoen gulden).

Zorg

Medische consumptie wordt, vanzelfsprekend, bepaald door het vóórkomen van gezondheidsproblemen onder de bevolking. In een tijd van welvaart en grote aandacht voor een gezonde leefwijze zou men wellicht een daling in het aantal gezondheidsklachten verwachten en daarmee een afname van de medische consumptie. Het tegendeel is echter het geval en dat heeft de volgende oorzaken (zie o.a. RIVM 1997).

- Vergrijzing van de bevolking leidt tot een gemiddelde toename van het aantal gezondheidsklachten, omdat ouderen minder gezond zijn dan jeugdigen.
- Medisch ingrijpen leidt ertoe dat de levensverwachting van mensen met een ernstige ziekte is toegenomen; als gevolg daarvan neemt - los van de vergrijzing - het aantal chronisch zieken toe.
- Wetenschappelijke ontwikkelingen leiden ertoe dat steeds meer gezondheidsklachten als ziekte zijn te benoemen, dat ze beter zijn te diagnosticeren en dat er steeds nieuwe behandelmethode (waaronder geneesmiddelen) ontstaan.
- Mensen beschouwen hun gezondheid als hun kostbaarste bezit (zie tabel 2.3) en zijn daarom sterk geneigd de behandelmogelijkheden die er bestaan ook te benutten.

Een technisch probleem bij de opstelling van ramingen is de beïnvloeding van het gebruik in de zorgsector door kostenbeheersende maatregelen. Zo is de instroom bij verzorgingshuizen sterk beïnvloed door een aanscherping van de indicatiestelling. In zulke gevallen geeft de basisraming geen beleidsarme raming van de ontwikkeling van de vraag, maar wordt het beleid uit het verleden doorgetrokken. Het blijft vooralsnog giswerk in hoeverre het gebruik ook bij andere voorzieningen dan de verzorgingshuizen is afgeremd door budgettering. Aanwijzingen daarvoor kunnen onder meer worden ontleend aan de wachtlijsten in de zorg.

Op het eerste gezicht lijken de uitkomsten voor de zorgsector te sporen met het beleidsmatige uitgangspunt van 1,3% volumegroei per jaar, opgebouwd uit een demografisch effect van 1% en een trendmatig effect van 0,3%. De hier uitgevoerde analyse wijst op een betrekkelijk tekort van 80 miljoen gulden. Hierbij blijven onderwerpen als wachtlijsten, kwaliteitseisen, werkdruk en de dreigende groei in de geneesmiddelensector echter buiten beschouwing.

Een punt van aandacht is dat de beschikbare middelen al in belangrijke mate in het JOZ lijken te zijn vastgelegd in 'onvermijdbare' exploitatiegevolgen van bouwafspraken. Van de 5,2% lijkt langs die weg al circa 4,1% te zijn toegewezen aan intramurale voorzieningen als ziekenhuizen, psychiatrische ziekenhuizen, verpleeghuizen en zwakzinnigeninrichting. Circa twee derde van deze middelen heeft echter betrekking op instandhoudingsbouw (interne cijfers ministerie van VWS) en is als zodanig te interpreteren als prijscomponent. Dit soort complicaties is niet bevorderlijk voor de transparantie van het JOZ.

Voor de in tabel 2.10 vermelde voorzieningen is nog een restbedrag circa 1,5 miljard beschikbaar. Volgens tabel 2.10 is ruim de helft van dit bedrag nodig in het kader van de ziekenhuiszorg. Aangezien in het JOZ reeds een zeer aanzienlijke som is uitgetrokken voor uitbreidingsbouw van de verpleeghuizen, lijkt slechts een naar verhouding relatief gering bedrag over te blijven voor de verzorgingshuizen en de thuiszorg,

Vooralsnog kan worden uitgegaan van een stabilisatie van middelen voor verzorgingshuizen. Deze hangt samen met een afbouw van de residentiële functie van deze voorziening. Per saldo neemt ondanks de vergrijzing het aantal verzorgden af, maar neemt de zorgzwaarte gestadig toe. Bij de verzorgingshuizen is een voorraadstroommodel vanwege de meerjarige verblijfsduur adequater dan een bestandsmodel. Alleen door het gebruik van een dergelijk model wordt duidelijk dat de snelle daling van de instroom bij verzorgingshuizen in de afgelopen decennia een proces in gang heeft gezet dat tot gevolg heeft dat het aantal bewoners, ondanks de voortgaande vergrijzing van de bevolking, voorlopig nauwelijks verder zal stijgen, zelfs wanneer de huidige toelatingscriteria niet verder worden aangescherpt. De uitstroom is namelijk vooralsnog relatief hoog, doordat deze correspondeert met het niveau van instroom uit het verleden. Door de aanscherping van de toelatingscriteria is ook de verblijfsduur van de verzorgden sterk teruggelopen. Voor de verzorgingshuizen bestaan forse wachtlijsten, die echter niet al te 'hard' zijn (Timmermans et al. 1997). Blijkbaar spoort het overheidsbeleid ook met een verminderde belangstelling van ouderen voor deze voorziening. Bij ongewijzigde toelatingscriteria dienen echter op langere termijn wel degelijk extra middelen voor de verzorgingshuizen te worden uitgetrokken (Timmermans et al. 1997).

Ook voor de thuiszorg is in het JOZ vooralsnog geen groei van de ingezette middelen opgenomen. Volgens de basisraming zou voor deze voorziening circa 120 miljoen gulden moeten worden uitgetrokken. Het is merkwaardig dat de ontwikkelingen bij de thuiszorg een mogelijke substitutie van intramurale door extramurale zorg niet reflecteren.

In dit overzicht is geen rekening gehouden met de ontwikkelingen in de geneesmiddelensector, waar na enkele jaren van effectieve prijsbeheersing weer aanzienlijke kostenstijgingen dreigen en waar het ministerie aanzienlijke overschrijdingen meldt. In 1997 is een overschrijding opgetreden die in de orde ligt van 400 miljoen gulden (VWS, interne informatie). De Ziekenfondsraad gaat voor de komende periode uit van een stijging van de nominale uitgaven voor geneesmiddelen met circa 10% per jaar tot 9,8 miljard in 2002, het ministerie van een iets gematigder stijging tot 9,3 miljard (VWS interne informatie). Dit impliceert een overschrijding van het budgettaire kader met 2 à 3 miljard gulden. Daarbij blijft in het midden in hoeverre deze ontwikkeling het gevolg is van volumegroei of prijsstijgingen in de geneesmiddelensector. Als deze voorziene ontwikkeling gehonoreerd zou worden, impliceert dat alleen al een verhoging van de toegestane volumegroei van 1,3% naar 2,0% per jaar.

Evenmin zijn middelen uitgetrokken voor een verdere bestrijding van de wachtlijstproblematiek waarmee volgens het NZi (1997) 1,5 à 2 miljard gulden zou kunnen zijn gemoeid. Het RIVM (1997) is terughoudend over de kwaliteit en het belang van wachtlijstinformatie. De gegevens zijn veelal zeer onbetrouwbaar en het optreden van beperkte wachttijden is op zich niet afkeurenswaardig. Zo laten mensen zich nogal eens uit voorzorg op wachtlijsten plaatsen (40% à 50% van de wachtlijsten voor verzorgingshuizen). Bij verstandelijk gehandicapten staan mensen vaak op een wachtlijst voor eenzelfde voorziening van hogere kwaliteit dan die waarin zij thans verblijven. In het JOZ is met ingang van 1998 structureel 235 miljoen gulden uitgetrokken voor de bestrijding van wachtlijsten in de gehandicaptenzorg, de ambulante geestelijke gezondheidszorg en de thuiszorg.

PvdA, VVD, CDA en D66 willen de jaarlijkse volumegroei van de uitgaven voor de zorgsector verhogen van de traditionele 1,3% naar 2,0% à 2,4%. Ruwweg is met een dergelijke operatie 2 miljard gulden gemoeid. Prioriteiten zijn de kwaliteit en de werkdruk in de ouderenzorg en de wachtlijstproblematiek (o.a. bij ziekenhuizen, ouderenzorg, geestelijke gezondheidszorg en gehandicaptenzorg). Enkele partijen willen echter ook doelmatigheidskortingen realiseren (D66 geen ombuigingen, PvdA 0,3 miljard gulden, CDA 0,8 miljard gulden en VVD 1 miljard gulden) en denken daarbij onder meer aan de inkoop, aan het bouwbeleid en aan de overhead.

Politie en justitie

Wanneer de middelen van politie en justitie worden aangepast aan de trendmatige ontwikkelingen (die hun weerslag vinden in de basisraming), resulteert een intensivering van 410 miljoen gulden ten opzichte van de meerjarenramingen (TK 1997/1998e en 1997/1998f).

Hierbij wordt echter onvoldoende rekening gehouden met de snelle toename van de uitgaven in de periode 1994-1998, die de basisraming aanzienlijk overschrijden. Op grond van de ontwikkelingen over de gehele periode 1994-2002 zouden er geen extra middelen voor de sector behoeven te worden uitgetrokken.

De begroting gaat ervan uit dat het aantal processen-verbaal in de komende jaren verder zal dalen. Het lijkt niet waarschijnlijk dat een voortzetting van deze ontwikkeling zal leiden tot minder druk op politie en justitiële voorzieningen. De verwachting is dat een verdere daling van de criminaliteit zich bij de vermogensmisdrijven zal voordoen, terwijl voor de geweldscriminaliteit een toename wordt verwacht. Vooral de aantallen minderjarigen die erbij zijn betrokken, vormen een bron van zorg: in 1996 werden bijna 8.000 minderjarigen van een gewelddelict verdacht, een verdubbeling ten opzichte van 1991. Verwacht wordt dat dit aantal in 1997 wel eens op 9.000 zou kunnen uitkomen en in 1998 op circa 10.000. De achtergronden van deze toename zijn tot nu toe niet goed in kaart gebracht. Verhoging van de druk op politie en justitie is tevens het gevolg van problemen als huiselijk geweld, milieucriminaliteit en slachtofferhulp. Een deel daarvan betreft 'zware strafzaken'. Reeds nu wordt een toename van deze zware strafzaken gemeld, die de rechterlijke macht onder druk kan zetten en achterstanden doen ontstaan.

In de beleving van onveiligheid bij de bevolking is nog weinig veranderd. Vermindering van de gevoelens van onveiligheid onder de bevolking is één van de doelstellingen van het veiligheidsbeleid. Uit de Politiemonitor blijkt dat zo'n 30% van de bevolking zich soms of vaak onveilig voelt. Ook volgens de Enquête slachtoffersmisdriven zijn de onveiligheidsgevoelens in verband met criminaliteit vrijwel onveranderd. Dreiging in de buurt, zo blijkt uit de Politiemonitor, wordt zowel in 1995 als in 1997 vaker waargenomen dan in 1993; deze bestaat uit drugsoverlast (in 1997 voor het eerst onderzocht), geweld, dronken mensen en bedreiging. De politie krijgt daarbij een belangrijke rol toebedeeld. Juist over de aanpak door de politie van de criminaliteit in de buurt blijken burgers bovendien in ons land weinig tevreden in vergelijking met ons omringende landen.

Analyses van het SCP (Van Tulder en Van der Torre 1998) wijzen uit dat de ophelderingspercentages bij de politie gestadig afnemen en dat de criminaliteit bij ongewijzigd beleid vanaf 1998 weer een stijgend verloop zal gaan vertonen. Deze analyses van de strafrechtelijke keten (politie-rechtspraak-gevangeniswezen), die overigens maar beperkt rekening houden met de rol van preventieve maatregelen, tonen aan dat deze criminaliteitsontwikkeling kan worden omgebogen door een forse extra inzet van middelen bij justitie (gevangeniswezen en rechtspraak). De geschatte toename van de criminaliteit bedraagt 4,4% voor de periode 1998-2002. De besteding van 100 miljoen gulden extra voor rechtspraak of gevangeniswezen heeft een neerwaarts effect op de criminaliteit van naar schatting -0,8%. Zo bezien zouden extra middelen in de orde van 500 miljoen gulden bij justitie noodzakelijk zijn om de criminaliteit te stabiliseren.

Het effect van de besteding van extra middelen bij de politie is volgens deze analyses geringer: als deze middelen niet expliciet voor opsporing worden aangewend, is het neerwaarts effect op de criminaliteit naar schatting -0,1% per 100 miljoen gulden. Dit effect kan een factor 3 hoger komen te liggen indien de extra middelen specifiek voor criminaliteitsbestrijding worden aangewend. Volgens deze analyses lijkt een inzet van extra middelen voor rechtspraak en gevangeniswezen dus effectiever dan een extra inzet bij de politie zoals die voortvloeit uit de basisraming.

In een recent rapport signaleert de commissie-Leemhuis (1998) dat een bedrag van structureel 300 miljoen gulden moet worden uitgetrokken voor kwaliteitsverbetering in de rechtspraak en de ondervanging van een geconstateerde toevloed van strafzaken.

De politieke partijen geven in hun verkiezingsprogramma's veel aandacht aan intensivering van de inzet van de politie. De wens bestaat om tot kleinschaliger en gebiedsgericht politiewerk te komen en ook in kleinere gemeenten politiestations te openen. Ook sneller en effectiever optreden van politie en justitie krijgt in de programma's veel aandacht. PvdA, VVD, CDA en D66 noemen daarbij bedragen in de orde van 0,5-1 miljard gulden.

Belastingen

Op de belastingdienst wordt vaker een beroep gedaan door de toename van de beroepsbevolking. Ook de groei van het aantal bedrijven en bedrijfjes legt een zwaar beslag op de belastingdienst. Hoewel er een aanzienlijke arbeidsproductiviteitswinst is geboekt, weegt deze niet op tegen de hoge incidentele looncomponent en de toename van de materiële middelen per arbeidsjaar (o.a. automatisering). Per saldo zijn de reële kosten per product daardoor gestegen. Voor de toekomst wordt een verdere groei van de productie voorzien, die op zich aanleiding geeft tot extra uitgaven in de orde van 400 miljoen gulden. Omdat de kosten van de belastingdienst echter de afgelopen jaren veel sneller zijn gestegen dan de productie, valt bij deze sector wellicht eerder te denken aan een pas op de plaats conform de vigerende meerjarenramingen (TK 1997/1998g).

Sociale zekerheid

Bij de sociale zekerheid is over het algemeen sprake van open-einderegelingen, waarbij rechthebbers niet kunnen worden geweigerd. Onder zulke omstandigheden lijkt de basisraming een beter uitgangspunt dan de demoramings.¹⁸ De volgens de basisraming geïndiceerde bezuiniging van

200 miljoen gulden op de uitvoeringskosten in deze sector heeft voor het overgrote deel betrekking op de arbeidsvoorziening. Bij deze sector is een korting van 160 miljoen gulden doorgevoerd in het kader van het vorige Regeerakkoord (TK 1997/1998h). Deze korting had een looptijd van 1994 tot en met 1998. Zolang geen intensivering van de activiteiten van de arbeidsbureaus wordt voorzien, lijkt het terugdraaien van de ombuiging van 1994, zoals thans in de begroting wordt voorzien, echter niet goed verdedigbaar.

Openbaar vervoer

De teruglopende overheidsbijdragen kunnen hier wellicht worden gecompenseerd door een productiviteitsverhoging. Een andere optie die eveneens actueel blijkt te zijn, is een verhoging van eigen bijdragen.

2.5 Mogelijkheden voor uitgavenbeheersing

Hoewel het aandeel van quartaire diensten in het BBP de laatste tien jaar blijkens tabel 2.1 licht is teruggelopen, is op langere termijn een aantal processen werkzaam die leiden tot een geleidelijke groei van de omvang van de quartaire dienstverlening in verhouding tot het BBP.

Ten eerste bestaat er een inherente neiging van burgers om bij groeiende welvaart niet alleen meer materiële goederen aan te schaffen, maar ook meer gebruik te maken van uiteenlopende vormen van dienstverlening, waaronder quartaire diensten als onderwijs en gezondheidszorg. Een aantal van deze diensten, zoals hoger onderwijs, is vanuit een economisch gezichtspunt te beschouwen als welvaarts-goederen. Deze diensten kenmerken zich doordat de consumptie ervan sneller toeneemt dan het inkomen. Andere diensten, zoals basisonderwijs, vallen in de economische categorie van noodzakelijke goederen en worden gekenmerkt door een consumptie die niet afhankelijk is van de welvaartsgroei, of een achterblijvende groei vertoont.

Ten tweede bestaat er een inherente tendens tot relatieve prijsverhoging van quartaire diensten, die wel bekend staat als de wet van Baumol. Vele vormen van quartaire dienstverlening zijn arbeidsintensief. De onderwijzer in de klas of de verzorger in het bejaardenoord maken betrekkelijk weinig gebruik van materiële hulpmiddelen anders dan simpele inventaris. Dit houdt in dat ontwikkelingen als automatisering en mechanisering een betrekkelijke ondergeschikte rol spelen en dat de arbeidsproductiviteit, het per persoon geleverde product, niet of slechts in geringe mate kan toenemen. Daarbij komt dat de lonen in de quartaire sector, ondanks de achterblijvende productiviteitsontwikkeling op langere termijn, toch min of meer in de pas moeten lopen met de lonen in andere sectoren van bedrijvigheid. Hier speelt niet alleen het vraagstuk van rechtvaardigheid, maar ook het probleem van personeelswerving: als de lonen in de quartaire sector te laag worden, zal het op den duur moeilijk worden om bekwaam personeel te werven en vast te houden.

Uiteindelijk betekenen deze wetmatigheden dat het aandeel van noodzakelijke quartaire diensten in het BBP op langere termijn de neiging heeft om constant te blijven of een matige groei te vertonen (gelijkblijvend tot matig toenemend volume per hoofd en een prijs die iets achterblijft bij de reële groei van het inkomen per hoofd), maar dat het aandeel van quartaire diensten die als welvaartsgoed te beschouwen zijn, relatief snel toeneemt.

In de jaren zestig en zeventig is er een forse groei van quartaire dienstverlening opgetreden. Daarna is min of meer pas op de plaats gemaakt. Dit was deels het gevolg van een stagnerende welvaarts-groei, zoals de recessie van de eerste helft van de jaren tachtig en de tegenslagen van de eerste helft van de jaren negentig, deels van de daling van het aantal jongeren, die heeft geleid tot een teruggang van het aantal leerlingen in het onderwijs, en deels van diverse vormen van uitgavenbeheersing. Nog steeds wordt Nederland geconfronteerd met een hoge collectieve-lastendruk. Die is overigens niet alleen het gevolg van de uitgaven ten behoeve van de quartaire dienstverlening, maar ook en vooral van de uitgaven ten behoeve van de sociale zekerheid. Deze worden ondanks versoberingen internationaal gezien nog steeds gekenmerkt door een hoog niveau.

Welke strategieën staan ter beschikking voor uitgavenbeheersing bij de quartaire dienstverlening?

Er kan bezuinigd worden op de volgende aspecten:

1. het volume van de dienstverlening;
2. de prijs van de dienstverlening;
3. het aandeel van de collectieve financiering.

Vooraf zij opgemerkt dat volumevermindering van quartaire dienstverlening over het algemeen en op langere termijn beschouwd, bij toenemende welvaart niet reëel is. In een welvaartsstaat zijn mensen niet alleen geïnteresseerd in materiële goederen en tertiaire diensten, maar eisen zij ook ruime toegang tot dienstverlening op terreinen zoals onderwijs en zorg. Een tweede uitgangspunt is dat bezuinigingen op de quartaire dienstverlening niet alleen moeten worden beoordeeld op basis van de positieve effecten in termen van de terugdringing van overheidsuitgaven, maar ook op basis van negatieve effecten die gepaard gaan met vermindering van het volume of de kwaliteit van de dienstverlening.

1. Beheersing van het volume

Volumebeheersing wordt mogelijk indien *open-einderegelingen*, waarbij de beslissing over gebruik van of toegang tot een voorziening wordt overgelaten aan de gebruiker zelf, worden vervangen door quoteringsregelingen. In zulke gevallen ontstaan meestal indicatiecommissies en wachtlijsten. Dit zogenoemde dichtschröien van open-einderegelingen ligt minder voor de hand bij voorzieningen waarvan het gebruik verplicht is gesteld, zoals onderwijs voor leerplichtigen of voorzieningen waarvan het gebruik onder bepaalde omstandigheden noodzakelijk is, zoals bij acute medische behandeling.

Daarnaast kan het een reële optie zijn om de toelatingscriteria tot bepaalde dure en schaarse voorzieningen aan te scherpen. Bij het onderwijs kan het hierbij gaan om invoering van leerrechten, bepalingen tegen de stapeling van opleidingen of verhoging van eisen wat betreft de vooropleiding. In de zorg kunnen de voorwaarden worden aangescherpt voor het gebruik van bepaalde voorzieningen. Zo zijn de criteria voor toelating tot verzorgingshuizen geleidelijk verhoogd.

Opvallend is dat de afgelopen jaren slechts op enkele onderdelen is ingegrepen op het punt van de toegankelijkheid van voorzieningen: dit betreft hoger onderwijs (via maatregelen in de sfeer van studiefinanciering), topklinische zorg, verzorgingshuizen, arbeidsongeschiktheidsregelingen en de sociale werkvoorziening.

Ook kan het volume van de dienstverlening in sommige gevallen worden beheerst door zorg-op-maat. In het algemeen gaat het hierbij om de introductie van getrapte dienstverlening, waarbij intramurale zorg wordt vervangen door een minder intensieve doch kwalitatief toereikende vorm van extramurale dienstverlening. Dit proces wordt ook wel *substitutie* genoemd. Voorbeelden zijn vervanging van intramurale zorg door thuiszorg of klinische door poliklinische zorg. Al geruime tijd is gewezen op mogelijkheden van kostenbeheersing in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening door substitutie. Inmiddels heeft een verschuiving plaatsgevonden van zorg in instellingen - ziekenhuizen, verpleeghuizen en verzorgingshuizen - naar zorg zonder opname, bijvoorbeeld in de vorm van poliklinische behandeling, dagbehandeling, voorzieningen verstrekt aan personen thuis en reguliere thuiszorg. Naast zorgvernieuwing bij de reguliere thuiszorg ontstaan particuliere diensten of samenwerkingsvormen tussen uit collectieve middelen gefinancierde en particuliere instellingen. Substitutie heeft plaatsgevonden op alle belangrijke deelreinen van de zorg: algemene gezondheidszorg, ouderenzorg en de geestelijke gezondheidszorg. Op het terrein van de zorg voor gehandicapten is het aandeel van de semi-murale dienstverlening toegenomen. Overigens geldt in het algemeen dat substitutie tot uitdrukking komt in een hoger aandeel en in een relatief snelle groei van extramurale zorg en dagbehandelingen. Met uitzondering van de verzorgingshuizen is de omvang van de intramurale zorg daarbij echter niet afgenomen, maar juist toegenomen.

De prioriteit die een aantal partijen toekennen aan de thuiszorg sluit aan bij deze ontwikkeling. Hierbij moet worden aangetekend dat substitutie in vele gevallen een groter beroep op informele zorg (mantelzorg) met zich meebrengt. De belasting van familie, burens en kennissen is als gevolg van deze substitutie toegenomen (De Boer et al. 1994).

Een indirecte manier om te komen tot volumebeheersing is de verhoging van eigen bijdragen. Als de consument een groter deel van de kosten die met het voorzieningengebruik zijn gemoeid zelf moet betalen, zal hij in sterkere mate afwegen of de baten wel tegen de kosten optreden. Hierdoor zal een zekere vraaguitval optreden (zie voor de effecten van eigen bijdragen in de zorg Van Leeuwen et al. 1997). Daarnaast zal een effect op het besteedbare inkomen optreden. Hierop wordt onder punt 3 teruggekomen. Opvallend is dat het aandeel van eigen bijdragen voor quartaire voorzieningen de afgelopen tien jaar nauwelijks is verhoogd. De onderwijsretributies bewegen zich in opwaartse lijn. De eigen bijdragen in de zorgsector zijn met uitzondering van die in de ouderenzorg.

2a. Indirecte beheersing van de prijs via productiviteitsverbetering

Uiteenlopend onderzoek, met name ook van de zijde van het Sociaal en Cultureel Planbureau, heeft aangetoond dat er grote verschillen in productiviteit bestaan tussen instellingen die vergelijkbare diensten verlenen.

In de studie *Doelmatig dienstverlening* (Goudriaan et al. 1989), waarin analyses zijn opgenomen van verzorgingshuizen, politie, voortgezet onderwijs en openbare bibliotheken, wordt onderscheid gemaakt tussen schaafeffecten en overige effecten. Voor elke vorm van dienstverlening bestaat in principe een optimale schaal, waarbij de inzet van middelen die nodig is om een eenheid product te leveren minimaal is. Te kleine instellingen hebben problemen met het waarborgen van continuïteit en met het leveren van een gedifferentieerd product; te grote instellingen kunnen verzanden in communicatieproblemen en bureaucrativering. Zo blijkt de optimale werkeenheid bij de politie circa 180 arbeidsplaatsen te omvatten en het optimale traditionele bejaardenoord circa 125 bedden. Door verregaande aanpassingen in de schaal van instellingen zou voor de genoemde instellingen op de lange duur zo'n 10% tot 20% kunnen worden bespaard.

Nadere analyses van het SCP op het terrein van het onderwijs (Blank et al. 1990; Blank 1993) tonen aan dat besparingen mogelijk zijn zonder de bereikbaarheid of de denominatieve verscheidenheid van voorzieningen wezenlijk aan te tasten.¹⁹

Daarnaast bestaan er verschillen in efficiëntie, die niet tot de schaal herleidbaar zijn maar die in dezelfde orde van grootte liggen. Het SCP-rapport *Doelmatig dienstverlening* geeft hier besparingsmogelijkheden in de orde van 10% aan. Ook wat globalere analyses van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) in het kader van de activiteiten van de heroverwegingswerkgroep Rationalisatie van exploitatiesubsidies (Financiën 1994) wijzen op efficiencyverschillen tussen instellingen van een dergelijke orde van grootte. In een diepgravender analyse van verpleeghuizen (Blank en Eggink 1996) bleken dergelijke verschillen echter toch ten dele verklaard te kunnen worden door verschillen in zorgzwaarte en kwaliteit. Mogelijke doelmatigheidswinsten kunnen naar het inzicht van het SCP overigens pas na zorgvuldige analyse, toetsing op de werkvloer en intensief overleg met het veld worden geïncasseerd. Voorbeelden van weloverwogen schaaloperaties zijn die in het basis- en voortgezet onderwijs. De experimenten op het gebied van *benchmarking* kunnen eveneens een aanzet vormen tot een weloverwogen strategie om de doelmatigheid te verhogen. Deze experimenten dienen dan wel adequaat te worden opgezet. Het gebruik van partiële productiviteitscijfers zoals die in sommige rapporten worden gehanteerd, dient te worden vermeden. Lovell (1998) en Blank (1998) wijzen uitdrukkelijk op de risico's van een dergelijke aanpak.

Uit de gegevens in paragraaf 2.3 blijkt dat op de meeste terreinen geen indicaties bestaan voor het optreden van een trendmatige productiviteitsverbetering. Nu hoeft de feitelijke productiviteitsontwikkeling niet overeen te stemmen met de ontwikkeling die haalbaar is bij toepassing van optimale prikkels. Desalniettemin is de ongenueanceerde toepassing van efficiencykortingen op veel deelreinen niet realistisch. Bij doorvoering van dergelijke globale maatregelen zou men zich ten minste rekenschap moeten geven van de mogelijke consequenties van deze maatregelen voor volume en kwaliteit van de dienstverlening: een leerling meer in de klas, minder handen aan het bed in verpleeghuizen of minder toezicht bij instellingen voor gehandicapten. In veel gevallen leidt dat tot aantasting van de kwaliteit van de dienstverlening, dan wel tot verhoging van de toch reeds als zwaar ervaren werkdruk.

De politieke partijen trekken in hun concept-verkiezingsprogramma's op de mogelijkheid van efficiëncykortingen en noemen daarbij vooral de rijksoverheid en soms de sociale zekerheid of de zorgsector. Terwijl integrale heroverweging of privatisering van activiteiten in sommige gevallen tot de mogelijkheden behoort, zijn de perspectieven voor succesrijke doelmatigheidsoperaties die niet zijn gebaseerd op zorgvuldig uitgebalanceerde initiatieven, beperkt.

Globale en trendmatige efficiëncykortingen zijn bij uitstek aan de orde op deelterreinen waarop een verregaande mate van automatisering mogelijk is of waar winst te boeken valt via vereenvoudiging van regelgeving of stroomlijning van de organisatie (belastingdienst, uitkeringsorganen sociale zekerheid, algemene taken van ministeries).

2b. Directe beheersing van lonen en prijzen

Daarnaast bestaat de optie om de kosten van dienstverlening te beheersen door directe ingrepen in lonen en prijzen. Loonbeheersing was de voornaamste strategie ten tijde van de recessie in het begin van de jaren tachtig. Voorzover de lonen daarbij een sterke achterstand oplopen bij die van andere sectoren, is dit echter een paardenmiddel: onder zulke omstandigheden komen de kwantiteit en de kwaliteit van het arbeidsaanbod in gevaar. In een sector als het onderwijs is daarom recentelijk een inhaalbeweging opgetreden. Enkele politieke partijen bepleiten voor de komende jaren verbetering van arbeidsvoorwaarden in het onderwijs en in de zorg.

Terzijde is in paragraaf 2.3 gebleken dat in de quartaire sector sprake is van een hoge incidentele loonstijging. Gemiddeld is deze in de orde van 1,2% per jaar.²⁰ De incidentele loonstijging hangt samen met het toenemende opleidingsniveau en de toenemende gemiddelde leeftijd van werknemers en daarnaast ook met een zekere mate van ranginflatie. Omdat de incidentele loonontwikkeling in het bedrijfsleven geringer is, is de incidentele loonstijging in de quartaire sector daarnaast ook op te vatten als een mechanisme waardoor de achterstanden die de quartaire sector via loonkortingen oploopt, worden gecompenseerd. Waar het gaat om periodieke salarisverhogingen die niet samenhangen met een toenemende kwaliteit van de geleverde prestatie, moet de rationaliteit hiervan in twijfel worden getrokken.

Daarom valt iets te zeggen voor ontwikkelingen waarbij de incidentele loonontwikkeling niet meer automatisch wordt vergoed, maar in taakstellende zin wordt betrokken in de voor een bepaalde voorziening beschikbare *lump sum*. Een dergelijke budgettering van de incidentele loonontwikkeling treedt in de praktijk al op bij het onderwijs en in de zorgsector. De VVD en D66 bepleiten een verdere uitbreiding van deze benadering.

Een geheel andere manier om de personeelskosten te beheersen is via de inzet van goedkope arbeidskrachten als alfa-hulp en via activering van langdurig werklozen. Een daarmee corresponderende arbeidsdeling tussen hooggeschoold personeel voor de moeilijke deeltaken en laaggeschoold personeel voor de eenvoudige deeltaken, stelt nieuwe eisen aan arbeidsorganisaties, maar biedt zeker perspectieven in sommige onderdelen van de quartaire sector. Deze oplossing sluit ook goed aan bij het probleem van de slechte arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden. In de afgelopen jaren zijn in dit kader de zogenoemde Melkert-banen geïntroduceerd voor een aantal onderdelen van de quartaire sector. Het ligt in de bedoeling dat eind 1998 40.000 arbeidsplaatsen van dit type zijn gecreëerd bij, onder meer, toezicht op straat, groenvoorzieningen, onderwijs en zorg.

3. Verkleining van het aandeel van de collectieve financiering

Het reguleringsmechanisme bij uitstek in de westerse welvaartsmaatschappij is het marktmechanisme. Op de markt ontmoeten vraag en aanbod elkaar en treedt een optimalisering op van de allocatie van goederen en diensten, waarbij prijzen een centrale rol spelen.

Bepaalde categorieën goederen en diensten kan men echter niet aan het vrije spel van vraag en aanbod overlaten. Het gaat hier in de eerste plaats om zuiver collectieve diensten als defensie en openbaar bestuur, waarvan de baten in het algemeen niet zijn door te berekenen aan individuele burgers. In de tweede plaats betreft het diensten die wel zijn door te berekenen aan burgers en waaraan grote positieve externe effecten worden toegeschreven, maar waarvan de prijs in het

vrije-marktverkeer echter zo hoog zou zijn dat grote groepen er niet of slechts in geringe mate gebruik van zouden maken (bv. cultuur, vervoer). In dat geval kunnen overwegingen over het recht op of de wenselijkheid van voorzieningengebruik aanleiding vormen voor overheidssubsidies of voor de instelling van inkomensafhankelijke prijzen.

Uiteraard kan de overheid in het verleden te ver zijn gegaan met de verschaffing van voorzieningen of kan overheidsbemoeyenis met een bepaalde voorziening ondoelmatig of inmiddels achterhaald zijn. In dergelijke gevallen kan beëindiging van de overheidssubsidie een voor de hand liggende optie zijn. Volledige privatisering is overigens alleen zinvol voorzover er geen sprake is van een monopolie. Als er geen vrije concurrentie is, dan zal de overheid toch greep moeten houden op de prijsontwikkeling. Dit geldt bijvoorbeeld in belangrijke mate voor PTT en NS, hoewel in deze gevallen recentelijk toch enige voortgang wordt geboekt bij het openstellen van markten.

Een andere relevante optie is in dit verband 'dualisering'. Bij het beroepsonderwijs financieren overheid en bedrijfsleven gezamenlijk onderdelen van het beroepsonderwijs. Overigens is dit niet primair het doel van dualisering. Een terugkerend probleem hierbij is dat het bedrijfsleven vooral belangstelling heeft voor een dergelijke participatie in tijden van hoogconjunctuur, zodat de overheid met toenemende kosten wordt geconfronteerd in tijden van laagconjunctuur. Recente ontwikkelingen in het leerlingwezen en middelbaar beroepsonderwijs bevestigen dit beeld.

Een minder drastische optie om de overheidsbemoeyenis te verminderen en de eigen afweging van gebruikers te versterken, is de verhoging van eigen bijdragen. Deze strategie, die ook wel bekend staat als de toepassing van het profijtbeginsel, is met name een reële optie als burgers door een toenemende welvaart de beschikking krijgen over steeds meer vrij besteedbare middelen. Een ontwikkeling in de richting van een verhoging van eigen bijdragen is momenteel bijvoorbeeld gaande bij het hoger onderwijs, cultuur en recreatie, en het openbaar vervoer. Andere invullingen zijn eigen bijdragen en eigen risico's in de zorg en onkostendeclaraties bij bewezen diensten van politie en brandweer. Overigens ligt verhoging van eigen bijdragen voor voorzieningen waarvan het gebruik verplicht is gesteld minder voor de hand, omdat daar geen sprake kan zijn van een versterking van de afweging van de gebruiker.

Bij de invoering of verhoging van eigen bijdragen kunnen twee negatieve effecten optreden: ongewenste vraaguitval en negatieve effecten voor de lage-inkomensgroepen. Voorzover het eerste effect mondige mensen betreft die over voldoende middelen beschikken en die een vrije afweging maken, moet de noodzaak van overheidsbemoeyenis in twijfel worden getrokken. Wat betreft het tegengaan van negatieve effecten voor lage-inkomensgroepen valt te denken aan gericht gebruik van kortingskaarten (65+ en jongerenkorting) of aan de aanscherping van regelingen met betrekking tot inkomensprijzen.

Deze opsomming toont aan dat de overheid beschikt over een aantal instrumenten waarvan de laatste (verhoging eigen bijdrage) bij stijgende welvaart op langere termijn wellicht het belangrijkste zal blijken te zijn. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat de toegankelijkheid van voorzieningen voor lagere-inkomensgroepen in het gedrang kan komen.

Noten

- ¹ Genoemde 1,4 miljoen arbeidsjaren corresponderen met 1,7 miljoen personen door het hoge aandeel van de deeltijdarbeid in de quartaire sector.
- ² In 1986 deed de Ministerraad de uitspraak dat "voortaan het Sociaal en Cultureel Planbureau ten minste eens in de vier jaar voorafgaand aan een kabinetsformatie een rapportage zal uitbrengen over de allocatie van beschikbare middelen, gebaseerd op trendmatige gebruiksonwikkelingen en de demografische ontwikkeling" (TK 1986/1987: 3).
- ³ Tot de quartaire dienstverlening worden naast de consumptieve uitgaven van de overheid ook de collectieve uitgaven voor de zorg (AWBZ en ziekenfonds) gerekend, de overdrachtsuitgaven aan gezinshuishoudens in het kader van sociale dienstverlening (o.a. verzorgingshuizen) en de subsidies aan het openbaar vervoer.
- ⁴ De eigen betalingen van gebruikers zijn afgeleid van de particuliere consumptie volgens de Nationale rekeningen. Er is daarbij gecorrigeerd voor diverse overdrachten in natura (uitgaven ziekenfondsen, AWBZ, verzorgingshuizen), die in de Nationale rekeningen zijn opgenomen bij de particuliere consumptie, maar die tevens zijn inbegrepen bij de hier gepresenteerde collectieve uitgaven voor quartaire diensten. Bij de aldus berekende eigen bijdragen zijn ook de premies voor particuliere ziektekostenverzekeringen inbegrepen.
- ⁵ Deze relevantie wordt afgemeten aan het belang als handelspartner, concurrent of vergelijkbaarheid in economische positie.
- ⁶ De historische reeks van het CBS heeft betrekking op alle gepensioneerden. De CPB-ramingen hebben echter betrekking op gepensioneerden die alleen AOW ontvangen. Voor gepensioneerden met aanvullend pensioen is de inkomensverbetering geringer.
- ⁷ Overigens is het deelterrein cultuur hier breder dan in het desbetreffende rapport. Dit omvat naast bibliotheken ook podiumkunsten, musea, club- en buurthuizen en creativiteitscentra. Het deelterrein sport omvat sportverenigingen, zwembaden en overige sportaccommodaties.
- ⁸ Dit gegevensbestand is op zijn beurt hoofdzakelijk gebaseerd op CBS-statistieken en uiteenlopende bronnen van ministeries. Zie voor een overzicht van de bronnen IOO/SCP 1995.
- ⁹ In de praktijk is het aantal bewoners van verzorgingshuizen in de periode 1986-1996 teruggelopen met 12%, terwijl het aantal ouderen in de relevante leeftijdscategorie is gegroeid met circa 20%.
- ¹⁰ Volgens CPB (1997) bedraagt de te verwachten contractloonsstijging 1,25%. Daarnaast geldt voor de overheid een incidentele loonsstijging van 0,75%. De desbetreffende percentages hebben echter uitsluitend betrekking op de personeelskosten, zodat de som van de beide genoemde percentages moet worden vermenigvuldigd met het aandeel van de personeelskosten in de totale kosten (gemiddeld circa 75%).
- ¹¹ Inclusief effecten die de loonkosten voor werkgevers beïnvloeden.
- ¹² Hier ligt een keuze voor het prijsindexcijfer van de materiële overheidsconsumptie wellicht meer voor de hand, maar dat maakt in de praktijk nauwelijks uit.
- ¹³ Overigens betreft dit een automatische aanpassing en geen ad hoc-ingreep, omdat in de gehanteerde programmatuur routinematig wordt gecorrigeerd voor uitbijters en niveausprongen.
- ¹⁴ Het betreft hier aanzienlijke correcties op het nominale beeld, die voor de onderwijssector als geheel sommen tot ruim 3 miljard gulden voor de periode 1996-2002. 1,7 miljard hiervan heeft betrekking op de contractuele en 1,3 miljard op de incidentele loonontwikkeling.
- ¹⁵ Het ministerie van VWS beschouwt dit als 'beleidsarme' extrapolaties. Het betreft uitgaven die enerzijds als 'onvermijdbaar' worden betiteld, maar anderzijds wel in de tijd kunnen opschuiven door vertragingen bij de bouw.
- ¹⁶ De bepaling van het onderwijsaandeel (een kleine 50%) is gebaseerd op Tijdsbestedingsonderzoek van het CBS uit 1983. Recente analyses van het ministerie (OC&W 1997a) leiden tot een vergelijkbare inschatting van het onderwijsaandeel.
- ¹⁷ Een ander punt is dat de studentenaantallen door de verkorting van de studieduur sneller teruglopen dan de onderwijstaken. Recentelijk is een aantal wijzigingen in de regelgeving doorgevoerd, die gevolgen heeft voor de volumeontwikkeling. De Ziektewet wordt niet langer tot de collectieve sector gerekend en bij de WAO is de groei afgeremd. Deze wijzigingen kunnen echter op adequate wijze in de ramingen worden verwerkt.
- ¹⁸ In verschillende van deze SCP-studies wordt de productie in het onderwijs gemeten via de prestaties (behaalde diploma's in het avo, de bestemming van de uitstroom in het primair onderwijs). Met andere functies van het onderwijs wordt hierbij geen rekening gehouden.
- ¹⁹ De incidentele looncomponent ligt officieel in de orde van 0,75%. Daarbij is echter geen rekening gehouden met ontwikkelingen in de loonstructuur.
- ²⁰

3 SOCIAAL BELEID EN RISICOGROEPEN

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de huidige en veelal ook toekomstige sociale problematiek van specifieke groepen in de Nederlandse bevolking.

Op grond van een viertal risicofactoren - lage opleiding, langdurige werkloosheid, laag inkomen en beperkte zelfredzaamheid - worden enkele risicogroepen onderscheiden, waarvan de leden een verhoogd risico lopen om in de marge van de samenleving terecht te komen. Deze risicogroepen maken soms onderdeel uit van de categorieën van het bestaande doelgroepenbeleid, maar vallen daar geenszins mee samen.

Voorts wordt aangegeven in hoeverre sociale problemen cumuleren dan wel zich concentreren bij bepaalde groepen en/of in bepaalde stedelijke gebieden. Per risicogroep wordt gezien welk beleid de overheid de afgelopen jaren heeft gevoerd en welke effecten dit heeft gesorteerd. Op grond van een aantal overwegingen worden vervolgens uitgangspunten geformuleerd voor beleidsaanbevelingen voor de komende regeringsperiode. Tot slot worden deze beleidsaanbevelingen beknopt en waar mogelijk sectorgewijs weergegeven. De schets van de risicogroepen is overwegend gebaseerd op cijfers uit 1995. Dit is niet bezwaarlijk, omdat het hier gaat om een kwalitatieve analyse van maatschappelijke achterstand en sociaal beleid.

3.2 Sociale problematiek

Ondanks de gunstige economische ontwikkeling en de daarmee samenhangende groeiende welvaart, blijft er sprake van sociale problematiek die ook in de nabije toekomst de aandacht zal vragen.

In de eerste plaats gaat het daarbij om vormen van non-participatie in de sfeer van bijvoorbeeld onderwijs en arbeid. In de tweede plaats om hardnekkige problemen die samenhangen met gezondheid of persoonlijkheidskenmerken en relaties tussen mensen. En ten derde - vaak mede ten gevolge van het voorgaande - om het niet of onvoldoende delen van bepaalde groepen in de groeiende welvaart.

Beleidsmatige aandacht voor deze problematiek ligt in de rede vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid. Zo wordt in het kabinetsbeleid van de afgelopen jaren onverkort vastgehouden aan handhaving van een bepaald sociaal minimum voor elk Nederlands huishouden, alsmede aan het scheppen van werkgelegenheid voor alle groepen van de Nederlandse beroepsbevolking. Vanuit het oogpunt van preventie alsook vanuit sociaal-economisch perspectief wordt het verder onwenselijk geacht dat de onderwijs- en arbeidsdeelname en/of het voorzieningengebruik van bepaalde groepen stelselmatig achterblijft bij het landelijk gemiddelde.

Tot slot dient ook vanuit het oogpunt van sociale cohesie, gerichte aandacht te worden besteed aan het voorkómen van uitval van leden van risicogroepen.

Van overheidswege wordt reeds geruime tijd beleid gevoerd om aan dergelijke maatschappelijke problemen het hoofd te bieden. De vraag is nu hoe effectief dit beleid de afgelopen jaren is geweest, welke ontwikkelingen daarbij, mede, een rol hebben gespeeld, en welke consequenties deze ervaringen moeten hebben voor het beleid van de komende jaren.

3.3 Risicofactoren en beleid

Zeer uiteenlopende factoren kunnen een rol spelen bij het proces van uitval en marginalisering van individuen of groepen. In deze paragraaf worden vier factoren onderscheiden die in belangrijke mate

van invloed kunnen zijn op de maatschappelijke positie: opleiding, werk, inkomen en zelfredzaamheid.

Het zal duidelijk zijn dat deze factoren onderling vaak samenhangen en elkaar beïnvloeden en versterken. Een lage opleiding vermindert de kansen op de arbeidsmarkt en daarmee de kans op een redelijk inkomen. Het hebben van een beperkte mate van zelfstandigheid vermindert de kansen in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, enzovoort.

Wie scoort op één of meer risicofactoren loopt daarmee een verhoogde kans om in een problematische leefsituatie te geraken - soms zelfs in verschillende opzichten: men ziet onvoldoende kans om in het eigen levensonderhoud te voorzien, trekt zich terug uit het maatschappelijk leven, mist voldoende toekomstperspectief, ontwikkelt sociaal ongewenst gedrag (vandalisme, geweld) of richt zich op maatschappelijk ongewenste alternatieven in bijvoorbeeld het criminele circuit.

3.3.1 Lage opleiding

De factor lage opleiding kan op verschillende wijzen worden geoperationaliseerd. Eén mogelijkheid is alle onderwijs tot maximaal vbo/mavo. In 1995 hadden van alle Nederlanders van 15-64 jaar ruim 2,5 miljoen personen een diploma vbo/mavo als hoogste behaalde eindniveau.

Binnen deze categorie zijn personen van 55-64 jaar oververtegenwoordigd: ongeveer de helft van deze ouderen heeft vbo/mavo als maximum.

Oververtegenwoordigd zijn ook personen met een allochtone achtergrond. Van alle allochtone leerlingen die in 1989 aan het voortgezet onderwijs begonnen, had in 1995 circa 80% van de gediplomeerden een opleiding op vbo/mavo-niveau afgerond. Voor de groep allochtonen van 15-64 jaar geeft dit echter nog een veel te gunstig beeld, aangezien de oudere generaties veel minder en soms zelfs nauwelijks onderwijs hebben gevolgd.

Lage opleiding vormt een risicofactor voor iemands kansen op de arbeidsmarkt. Terwijl in 1995 8,1% van de beroepsbevolking als werkloos te boek stond, lag dit percentage voor personen met een lage opleiding (hoogstens vbo/mavo) op bijna 28%.

Binnen de categorie 'langdurig werklozen' zijn laagopgeleiden dan ook oververtegenwoordigd: terwijl van de totale beroepsbevolking 3,7% langdurig werkloos is, ligt dit percentage voor laagopgeleiden op 6,4.

Een andere operationalisering van lage opleiding, en wellicht relevanter voor het aanduiden van een risicogroep, is het voortijdig schoolverlaten ofwel het verlaten van het onderwijs zonder startkwalificatie (ten minste kort-mbo) of zelfs zonder enig diploma.

Van de circa 225.000 schoolverlaters per jaar zijn er circa 60.000 leerlingen die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten, van wie 25.000 zonder enig diploma. Binnen deze groep zijn leerlingen met een allochtone achtergrond sterk oververtegenwoordigd. Van alle allochtone leerlingen die in 1989 aan het voortgezet onderwijs begonnen, heeft in 1995 nog geen twee derde enig diploma op zak. Daarbij doen de jongens het slechter dan de meisjes, in het bijzonder in de groep Marokkaanse leerlingen: het diplomabezit onder meisjes is anderhalf maal zo hoog als onder jongens.

Oververtegenwoordigd zijn voorts autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders, terwijl voorts tot de categorie 'laagopgeleiden' kunnen worden gerekend de meeste van de 119.000 leerlingen (1996) die aangewezen zijn op enige vorm van speciaal onderwijs.

Beleid

In het overheidsbeleid van de afgelopen jaren is op verschillende wijzen getracht onderwijsachterstanden te voorkomen of in te lopen, met als uiteindelijk streven het behalen van ten minste een startkwalificatie voor elke leerling. Via het gemeentelijke onderwijsachterstandsbeleid wordt gewerkt

aan het voorkómen van achterstanden via voor- en buitenschoolse activiteiten (zoals Opstap-projecten) voor met name allochtone kinderen. In het kader van het Weer samen naar school-beleid wordt via zorgverbreding getracht kinderen met leer- en/of opvoedingsproblemen binnen het reguliere onderwijs de nodige begeleiding te geven.

Door verschillende maatregelen in het onderwijs, alsmede via samenwerking met betrokken instellingen, wordt getracht de uitval te voorkomen en te verminderen. Zo kennen veel samenwerkende gemeenten inmiddels een regionale meld- en coördinatiefunctie voor voortijdig schoolverlaters. Dat neemt overigens niet weg dat van een sluitend systeem nog geen sprake is, terwijl landelijk gezien nog steeds grote aantallen leerlingen het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie of diploma. In het beleid wordt thans meer aandacht besteed aan praktijkgericht onderwijs, maar dit is vooralsnog slechts gericht op de groep verstandelijk gehandicapten.

3.3.2 Langdurige werkloosheid

Terwijl de werkgelegenheid sinds het midden van de jaren tachtig met 1,3 miljoen banen is gegroeid, is de geregistreerde werkloosheid met slechts 240.000 personen gedaald ten opzicht van het hoogste punt in 1983. Het aandeel langdurig werklozen (d.w.z. langer dan een jaar zonder werk) schommelde gedurende deze gehele periode rond de 50%. Dit houdt in dat de afgelopen tien jaar steeds rond de 200.000 personen langer dan een jaar werkloos waren. Daarvan is ruwweg de helft zelfs langer dan drie jaar werkloos.

Daarbij dient aangetekend dat de feitelijke werkloosheidscijfers weleens aanzienlijk hoger kunnen liggen dan de officiële cijfers aangeven. Volgens een schatting van het CPB (MEV'98) bedroeg het aantal werkloosheidsuitkeringen in 1997 740.000.

De jeugdwerkloosheid kenmerkt zich de laatste jaren door een dalende trend; het percentage schommelt momenteel rond het gemiddelde voor de gehele beroepsbevolking. De kwaliteit van de jeugdarbeid is echter minder. Gezien het belang voor jongeren van een toekomstperspectief - ook op de arbeidsmarkt - blijft deze groep de nodige aandacht vragen.

Langdurige werkloosheid treft vooral de zwakkere groepen op de arbeidsmarkt, in het bijzonder laagopgeleiden en allochtonen. Van de totale Nederlandse beroepsbevolking is 3,7% langdurig werkloos. Van de laagopgeleiden is dit echter meer dan anderhalfmaal zo veel (6,4%) en van de allochtone beroepsbevolking ruim driemaal zo veel (11,8%). Van de vier grote minderheidsgroepen - Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen - is zelfs 16,7% langdurig werkloos. Deze sterke oververtegenwoordiging van laagopgeleiden en allochtonen in de langdurige werkloosheid heeft tot gevolg dat 54% van de langdurig werklozen laagopgeleid is en 29% allochtoon (11% Turks of Marokkaans en 6% Surinaams of Antilliaans). Door de overlap tussen allochtonen en laagopgeleiden maken beide groepen tezamen circa 65% van de langdurig werklozen uit.

Langdurige werkloosheid vormt om verschillende redenen een risicofactor. Uit de vele onderzoeken die, vooral in de jaren tachtig, zijn verricht, blijkt dat (langdurig) werklozen, in vergelijking met werkenden, gemiddeld (uiteraard) een lager inkomen hebben, moeilijker kunnen rondkomen, vaker schulden maken en veelal arm zijn. Hun gezondheid is gemiddeld iets slechter dan die van werkenden en zij hebben vaker lichamelijke en psychische klachten. Werklozen zijn minder vaak lid van een vereniging (incl. politieke partijen en vakbonden), nemen minder vaak deel aan sociale en culturele evenementen, doen minder aan sport, hebben minder sociale contacten dan werkenden, gaan minder uit en zijn vaker alleenstaand en/of ongehuwd.

Beleid

In het overheidsbeleid van de afgelopen jaren is op verschillende wijzen getracht om langdurig werklozen aan het werk te krijgen. In de eerste plaats door werkgevers een korting op opdrachten in het vooruitzicht te stellen wanneer zij langdurig werklozen in dienst nemen. Voorts kan gewezen

worden op de korting bij banen voor laagbetaalde werknemers (speciale afdrachtkorting (SPAK)). Daarnaast zijn verschillende regelingen in het leven geroepen waarbinnen gesubsidieerde werkgelegenheid, veelal in de collectieve sector, kan worden gecreëerd. Via onder andere WIW, WSW en Melkert-banen zullen naar verwachting in 1998 een kleine 200.000 mensen aan het werk zijn. Hoewel enkele van deze maatregelen effect sorteren, hebben zij het aantal langdurig werklozen nog niet substantieel kunnen terugdringen. Daar komt bij dat zowel bij plaatsing via deze regelingen als bij de bemiddeling via de arbeidsvoorziening sprake is van een afroomeffect, waarbij vooral de nog enigszins kansrijke werklozen aan een baan worden geholpen, ten koste van de nog kansarmere probleemgevallen.

3.3.3 Laag inkomen

In 1995 moest bijna een miljoen huishoudens rondkomen van een inkomen dat hoogstens 15% boven het sociale minimum lag. Van bijna een kwart miljoen huishoudens lag het inkomen zelfs onder dit minimum.

Hoewel in de laatste drie jaar sprake was van koppeling, is het niveau van het sociale minimum sinds de jaren tachtig door verschillende ontwikkelingen afgenomen. Zo is de bescherming in de sfeer van de collectieve sociale zekerheid gedaald, doordat de toegangsvoorwaarden zijn verscherpt, de polisdekking is verminderd en het eigen risico via privatiseringsoperaties groter is geworden. Verder zijn de vaste lasten voor huishoudens sterk opgelopen door met name de huurontwikkeling. Sommige groepen met een minimuminkomen hadden in 1995 een vaste lastenquote van meer dan 50%. Een probleem is bovendien dat sommige sociale regelingen niet door de doelgroep worden benut. De huursubsidie is hiervan een notoir voorbeeld; omdat dit tevens een verdelingsinstrument is voor koopkrachttoeslagen, derven sommige groepen hierdoor een aanzienlijk bedrag.

Binnen de groep huishoudens met een laag inkomen zijn eenoudergezinnen sterk oververtegenwoordigd: bijna twee derde van deze gezinnen moet rondkomen van een inkomen rond het sociale minimum.

Een andere groep wordt gevormd door huishoudens van ouderen die slechts een gering pensioen of alleen AOW ontvangen. Onder hen bevinden zich veel alleenstaande vrouwen. Verder ontvangen ouderen in AWBZ-gefinancierde inrichtingen soms weinig zakgeld.

Bijna een kwart van de huishoudens met een laag inkomen is afhankelijk van een werkloosheids- of WAO/AAW-uitkering.

Bij ruim een vijfde van de huishoudens met een laag inkomen heeft de kostwinner inkomsten uit arbeid. Onder deze groep treft men veel zelfstandigen met een slecht bedrijfsresultaat.

Van de genoemde huishoudens moet een substantiële groep langdurig van een laag inkomen rondkomen, hetgeen hun financiële reserves uitput. Een klein deel van de arme groep belandt diep in de armoedefuik. Dit leidt tot problematische schuldsituaties en huisuitzettingen, en kan een deel van de dak- en thuisloosheid verklaren (hoewel armoede hiervan vaak niet de enige oorzaak is).

Voor alle huishoudens geldt dat de kans om uit de armoede te ontsnappen in de loop der tijd afneemt. Voor sommige groepen - en dan met name ouderen en WAO/AAW'ers - is de blijfkans in de armoede zeer hoog.

Ten slotte zijn er indicaties voor het ontstaan van uitkeringswijken, waar een groot deel van de werklozen en bijstandsgerechtigden er een normafwijkende cultuur, in termen van arbeidsmoraal en calculerende disposities, op nahoudt, en waar het ervaren sociale isolement hoog is.

Beleid

In het beleid van de afgelopen jaren worden verschillende oplossingen aangedragen voor het armoedeprobleem dat sedert het midden van de jaren tachtig is ontstaan.

In de eerste plaats is dat de bevordering van de arbeidsdeelname door onder andere het verlagen van werkgeverslasten en de invoering van verschillende typen (gesubsidieerde) banen in de collectieve en semi-collectieve sfeer.

De inkomensbescherming wordt verbeterd via het herstel van de koppeling, ouderentoeslagen in de belastingsfeer en de mogelijkheid tot het categoriaal verstrekken van bijzondere bijstand in uitzonderlijke omstandigheden (bv. koudetoeslagen).

Er zijn mogelijkheden geschapen voor beperking van de vaste lasten door maatregelen in de huursfeer (hogere huursubsidie, e.d.), een ruimere kwijtschelding van lokale heffingen, en een nieuw wetsvoorstel Schuldsanering natuurlijke personen.

Tot slot wordt gewerkt aan het terugdringen van het niet-gebruik van beschikbare regelingen, door vereenvoudiging en harmonisering van inkomensbegrippen, een betere voorlichting en een actievere rol voor de sociale diensten en andere instellingen die veelvuldig met arme burgers in contact komen. Zo is vorig jaar een Plan van aanpak voor het terugdringen van het niet-gebruik van de huursubsidie naar de Kamer gezonden.

3.3.4 Beperkte zelfredzaamheid

Beperkte zelfredzaamheid wordt hier - tamelijk breed - opgevat als het hebben van fundamentele beperkingen bij het maatschappelijk functioneren. Daarbij kan sprake zijn van beperkingen (handicaps) in fysieke, psychische en/of verstandelijke zin, maar ook van bijvoorbeeld slechte beheersing van de Nederlandse taal. Tot de verzamelcategorie 'beperkte zelfredzaamheid' behoren onder meer de lichamelijk en verstandelijk gehandicapten, de chronisch zieken, de (deels) arbeidsongeschikten, de zorgbehoevende ouderen, de psychiatrische patiënten, de dak- en thuislozen, alsmede een deel van de eerste generatie allochtonen en meer recente groepen immigranten. Tussen enkele groepen is sprake van een duidelijke overlap, terwijl de omvang van sommige groepen - dak- en thuislozen, alsmede eerste generatie immigranten - slechts bij benadering kan worden geschat.

Nederland telde in 1995 zo'n 295.000 mensen met verstandelijke beperkingen. In die groep zijn de (o.a. demente) ouderen van 70 jaar en ouder oververtegenwoordigd met 178.500 personen. Bijna drie kwart van de totale groep woont zelfstandig of bij ouders/familie (CBS 19??).

Verder waren er in 1995 ongeveer 560.000 mensen met ernstige lichamelijke beperkingen, onder wie 356.000 ouderen van 70 jaar en ouder. Ook hier woont bijna drie kwart van de totale groep zelfstandig of bij ouders/familie (CBS 19??).

In 1995 ontvingen zo'n 860.000 mensen een *arbeidsongeschiktheidsuitkering* via WAO/AAW. Deze groep overlapt deels de vorenstaande groepen, maar valt er niet mee samen. Zo ontbreken bijvoorbeeld de arbeidsongeschikten met vooral psychische problemen.

In 1995 was sprake van ruim 45.000 opnames in psychiatrische ziekenhuizen. Vanwege dubbeltellingen en ambulante behandelingen ligt het feitelijke aantal psychiatrische-ziekenhuispatiënten jaarlijks op ruim 22.500.

Het aantal dak- en thuislozen in Nederland wordt geschat op circa 20.000. De achterliggende oorzaken, alsmede de duur van de toestand van thuisloosheid, kunnen zeer sterk uiteenlopen.

Het aantal allochtonen dat het Nederlands niet of in slechts geringe mate beheerst is niet precies bekend. Wel is in 1994 onderzoek gedaan naar de beheersing van het Nederlands onder hoofden van huishoudens. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat van de vier herkomstgroepen de Surinamers het Nederlands het best beheersten (80% à 90%), gevolgd door de Antillianen. Een uitzondering vormden de Antillianen in concentratiewijken. Was de concentratie Antillianen meer dan 30%, dan

steeg het aantal Antilliaanse hoofden van huishoudens dat het Nederlands niet of slecht beheerste naar 50%. Onder Turken en Marokkanen bedroeg dit percentage 70 à 80.

Een beperkte mate van zelfredzaamheid vormt een risicofactor, omdat daardoor de kansen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt aanzienlijk kunnen verminderen en daarmee de kans op een redelijk inkomen en een behoorlijk bestaan. Vaak ook is het maatschappelijk functioneren op zichzelf in het geding. In het geval van de ouderen resulteren beperkingen in een toenemende afhankelijkheid van zorg en uiteindelijk in het opgeven van het zelfstandig wonen.

Voor psychiatrische patiënten, dak- en thuislozen, alsmede voor immigranten met een slechte beheersing van de Nederlandse taal geldt dat een verbetering van hun uitgangspositie een eerste voorwaarde is voor hun verdere maatschappelijke functioneren (via bijvoorbeeld onderwijs en/of arbeidsmarkt). Gezien hun omstandigheden en hun daarmee samenhangende non-participatie in onderwijs en/of arbeid, beschikken leden van deze risicogroepen doorgaans over een zeer laag inkomen.

Jongeren met lichamelijke beperkingen nemen minder deel aan de hogere vormen van onderwijs dan niet-beperkten en volgen na de leerplicht vaak geen onderwijs meer. Zo zijn er bijna geen jeugdigen met (ernstige) beperkingen die havo of vwo volgen. Hierdoor blijft het opleidingsniveau van jongvolwassenen met lichamelijke of zintuiglijke beperkingen achter bij de rest van de bevolking.

Mensen met matige of ernstige lichamelijke beperkingen staan veel vaker buiten het arbeidsproces dan anderen: in 1995 verrichtte 33% van deze groep betaalde arbeid tegen 77% van de groep niet-beperkten in de categorie '16-55-jarigen'.

Werkende mensen met ernstige beperkingen verrichten over het algemeen werk op een gemiddeld lager niveau dan de groep werkenden zonder beperkingen.

Mensen met beperkingen hebben een lager inkomen dan mensen zonder beperkingen, ongeacht leeftijd, arbeidssituatie of huishoudenssamenstelling. Zij hebben vaak geen geld voor reserveringen, waardoor er geen kans is dat hun financiële positie verbetert. Bovendien krijgen zij vaak te maken met extra kosten die voortvloeien uit hun beperkingen.

Van de 400.000 huishoudens waarvan personen met ernstige beperkingen deel uitmaken, beschikt 43% over een laag inkomen. Is het hoofd van het huishouden ouder dan 65 jaar, dan is dit aandeel 49%, terwijl in het geval van een alleenstaande dit aandeel op 56% ligt.

Mensen met lichamelijke en/of verstandelijke beperkingen die zelfstandig willen wonen, zijn veelal aangewezen op aangepaste huisvesting. Voor zowel de lichamelijk als de verstandelijk gehandicapten is sprake van wachtlijsten voor wooninstellingen van één à twee jaar. Van de mensen met beperkingen die al wel zelfstandig wonen, beschikt een groot deel over een niet-aangepaste woning, terwijl mensen zonder beperkingen soms wel in een aangepaste woning verblijven.

Een bijkomend probleem voor mensen met ernstige beperkingen is dat zij vaak verschillende hulpbronnen en voorzieningen nodig hebben, met als gevolg een cumulatie van eigen bijdragen en procedures voor het aanvragen van noodzakelijke voorzieningen, alsmede een vaak gebrekkige afstemming van de verstrekte voorzieningen.

Beleid

In het overheidsbeleid van de afgelopen jaren is op verschillende wijzen getracht de participatie van mensen met beperkingen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt te vergroten. Een recent initiatief ter versterking van de integratie in de onderwijs sfeer is het beschikbaar stellen van een leerlinggebonden budget. Over de effecten van dit beleid kan op dit moment nog weinig gezegd worden.

Ter bevordering van de arbeidsparticipatie van gehandicapten en arbeidsongeschikten zijn speciale opleidingen beschikbaar, alsmede reïntegratieprojecten en -instrumenten. Redelijk succesvol blijken

de arbeidsbemiddeling in het kader van de Wet arbeid gehandicapte werknemers (WAGW) en de loonkostensubsidie. In de collectieve sector is er de werkgelegenheid in het kader van de Wet sociale werkvoorzieningen (WSW), maar hiervoor bestaan soms lange wachtlijsten.

3.4 Risicogroepen en beleid

Op grond van de hiervoor beschreven risicofactoren kan een aantal risicogroepen worden onderscheiden. Deze risicogroepen maken soms deel uit van de categorieën van het reguliere doelgroepenbeleid, maar vallen daar geenszins mee samen. Zo kan slechts een deel van de ouderen omschreven worden als risicogroep op grond van de eerder opgevoerde risicofactoren.

Voor alle duidelijkheid dient hierbij vermeld dat een risicogroep een verzameling mensen omvat die zich kenmerkt door één of meerdere risicofactoren (te weten: lage opleiding, langdurige werkloosheid, laag inkomen, beperkte zelfredzaamheid) en waarvan de leden een verhoogde kans lopen om in een problematische maatschappelijke positie te geraken dan wel langdurig te blijven. De aard, ernst en complexiteit van de problematiek kunnen uiteindelijk slechts op individueel niveau worden bepaald. Ook de meest wenselijke oplossingsstrategie dient doorgaans per geval te worden uitgewerkt.

In deze paragraaf wordt beknopt aangegeven om welke risicogroepen het feitelijk gaat. Overigens omvatten de navolgende risicogroepen niet alle eerdergenoemde groeperingen die te maken krijgen met risicofactoren. Er is een keuze gemaakt voor een beperkt aantal, relatief omvangrijke risicogroepen op terreinen waar aangrijpingspunten liggen voor met name een meer gedifferentieerd algemeen beleid.

3.4.1 Ouderen en gehandicapten met een laag inkomen en een grote zorgbehoefte

Onder ouderen en gehandicapten is het vooral de combinatie van de risicofactoren 'laag inkomen' en 'beperkte zelfredzaamheid' die tot een probleemsituatie kunnen leiden, aangezien aan de uitgavenkant veel kosten gemaakt moeten worden voor noodzakelijke voorzieningen. Het lage inkomen bij beide groepen hangt in belangrijke mate samen met de relatief lage opleidingsgraad en arbeidsparticipatie in heden en verleden. Zo heeft van de groep 55-64-jarigen slechts 26% betaald werk (hetgeen overigens deels gevolg is van de VUT), terwijl van de mensen met beperkingen slechts 33% betaalde arbeid verricht tegen 77% van de groep niet-beperkten.

In totaal moeten zo'n 180.000 huishoudens van ouderen (tezamen een kwart miljoen personen) leven van een inkomen rond het minimumniveau. Onder hen bevinden zich relatief veel bewoners van tehuizen. Daarbij komt dat ouderen een groot deel van hun inkomen besteden aan uitgaven voor wonen en zorg. Het aandeel ouderen dat meer dan de helft van het inkomen kwijt is aan deze beide posten is tussen 1980 (3%) en 1995 (31%) vertienvoudigd.

Van de 400.000 huishoudens waarvan personen met ernstige beperkingen deel uitmaken, beschikt 43% over een laag inkomen. Is het hoofd van het huishouden ouder dan 65 jaar, dan is dit aandeel 49%.

3.4.2 Jongeren die vroegtijdig het onderwijs verlaten

In de risicogroep jongeren kunnen allereerst die jongeren worden genoemd die opgroeien in een problematische gezinssituatie. Factoren die daarbij een rol kunnen spelen zijn geringe financiële mogelijkheden (8% van de 0-18-jarigen) en spanningen tussen de ouders (5% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs).

Een tweede - deels met de eerste overlappende - risicogroep bestaat uit jongeren die spijbelen en/of vroegtijdig de school verlaten en daardoor slechts over een lage opleiding beschikken.

Oververtegenwoordigd in deze groep zijn kinderen uit eenoudergezinnen, kinderen van wie de ouders een lage opleiding hebben, kinderen die opgroeien in een gespannen gezinssituatie en kinderen met een allochtone achtergrond.

Het zijn de kinderen uit vorenstaande risicogroepen die doorgaans ook de meeste kans lopen om vervolgens ook op andere wijze te ontsporen, hetzij doordat zij met zichzelf in de knoop zitten, hetzij doordat ze er een risicovolle leefstijl op nahouden en/of bepaalde delicten plegen.

De aanwezigheid van één of enkele problemen of risicofactoren leidt overigens niet automatisch tot probleemgedrag. Het zijn met name de jeugdigen die geconfronteerd worden met een opeenstapeling van problemen, die een verhoogd risico lopen probleemgedrag te ontwikkelen.

Uit het Scholierenonderzoek van 1994 blijkt dat ruim 10% van de leerlingen zich vaak eenzaam voelt, bijna één op de drie geen positief zelfbeeld heeft, één op de vijf wordt geplaagd door angstgevoelens en bijna een kwart het afgelopen jaar aan zelfmoord heeft gedacht. Allochtone scholieren en leerlingen van het vbo/lbo scoren op alle genoemde items slechter.

In het Scholierenonderzoek zei 30% van de leerlingen zich het afgelopen jaar schuldig te hebben gemaakt aan delinquent gedrag; 12% meldde viermaal of vaker een delict te hebben gepleegd.

Vernieling en winkeldiefstal waren de meest voorkomende delicten.

Crimineel gedrag staat veelal niet op zichzelf, maar hangt samen met andere vormen van probleemgedrag. Uit het Scholierenonderzoek kwam een sterke samenhang naar voren tussen crimineel gedrag en politiecontacten enerzijds en frequent spijbelen, veel drinken, gebruik van softdrugs en gokken anderzijds. Voorts bleek dat jongeren die met meerdere problemen kampen, vaker delicten plegen. Dit geldt zowel voor problemen thuis als voor problemen op school.

Beleid

Het huidige jeugdbeleid kent een curatieve en een preventieve component. Het preventieve beleid is erop gericht zo veel mogelijk problemen te voorkomen. Met betrekking tot de jeugdigen zelf kan daarbij worden gedacht aan het participatiebeleid; ten aanzien van het gezin aan projecten opvoedingsondersteuning. In het onderwijs wordt getracht achterstanden te voorkomen door het inzetten van extra onderwijsmiddelen, het vergroten van de zorgbreedte in het regulier onderwijs en het uitbreiden van de voor- en buitenschoolse opvang voor allochtone kinderen en kinderen uit lagere sociale milieus. Specifieke beleidsinitiatieven zijn ontwikkeld om het spijbelen en het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.

In de aanpak van de jeugdcriminaliteit wordt momenteel de nadruk gelegd op vroegtijdige signalering. Preventiemaatregelen worden gericht toegepast op risicogroepen onder de jeugd. Daarbij moet aandacht worden besteed aan het tegengaan van elkaar versterkende sociale problemen in de grote steden. Het uitgangspunt is dat bij ontsporing van jongeren in probleemwijken snel ingegrepen wordt. Daarvoor zijn nu ook voor de politie en justitie meer mogelijkheden beschikbaar in de vorm van een Halt-afdoening of oplegging van een taak- of leerstraf. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het preventief beleid ligt bij de gemeenten.

De curatieve jeugdzorg omvat het geheel van specifieke arrangementen die worden aangeboden onder de noemers 'ambulante', 'semi-residentiële' en 'residentiële jeugdhulpverlening', 'justitiële jeugdbescherming en justitieel inrichtingswerk', 'gezinsvoogdij' en 'geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen'. Verwant hieraan zijn specifieke arrangementen in sectoren zoals het speciaal onderwijs. Hoeveel jeugdigen (en hun ouders) een beroep doen op de curatieve jeugdzorg is niet exact aan te geven, omdat in de Stichting registratie jeugdhulpverlening een onbekend aantal dubbeltellingen voorkomt. Tot de Riagg wendden zich jaarlijks circa 80.000 jeugdige cliënten.

De bestuurlijke verantwoording voor de regionale vrijwillige jeugdzorg berust bij de provincies en grootstedelijke regio's.

Ondanks veel beleidsinspanningen (en bv. een krapper wordende arbeidsmarkt) lijkt de jeugdproblematiek zich op bepaalde punten te verharderen, terwijl de doelgroep moeilijker grijpbaar wordt. Dit komt al deels doordat de overheid weinig invloed heeft op bijvoorbeeld een gezinssituatie (tot het te laat is), deels doordat sprake is van hetzij capaciteitsgebrek of onvoldoende afstemming in de sfeer van voorzieningen.

3.4.3 Minderheden met geringe kansen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt

Binnen de doelgroep minderheden is zozeer sprake van risicogroepen, dat men geneigd is 'ethniciteit' als een opzichzelfstaande risicofactor te beschouwen. Binnen de groep minderheden is echter sprake van een dusdanige en toenemende mate van differentiatie dat een nadere specificering noodzakelijk is.

Een eerste risicogroep van circa 90.000 leerplichtige jongeren wordt gevormd door de allochtone jongeren die met een (taal)achterstand aan het onderwijs beginnen, zelfs in vergelijking met andere jongeren uit dezelfde doelgroep. Het gaat hier om bijvoorbeeld kinderen van asielzoekers of om kinderen die in het kader van de gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen en die onder andere problemen hebben met de Nederlandse taal.

Een tweede, veel grotere risicogroep wordt gevormd door allochtone jongeren die voortijdig de school verlaten, zonder enig diploma op zak, waardoor hun kansen op de arbeidsmarkt evenredig verminderen. Van alle jongeren uit de minderheden verlaat 20%-40% - dat wil zeggen twee- tot viermaal zoveel als bij autochtone jongeren - het onderwijs zonder diploma. Oververtegenwoordigd in deze groep zijn de allochtone jongens, in het bijzonder de Marokkaanse en de niet in Nederland geboren Antilliaanse jongens. Het zijn ook deze jongeren die, zoals eerder gesteld, grote kans lopen om verder af te glijden naar het criminele circuit.

Een derde risicogroep wordt gevormd door de (langdurig) werkloze allochtonen, in het bijzonder de Turken en Marokkanen.

Beleid

Het minderhedenbeleid van de overheid is in de loop der jaren verschoven van het stimuleren en begeleiden van de terugkeer van migranten ('gastarbeiders') tot het streven naar volledige integratie van migranten en hun (nagekomen) families.

Het inburgeringsbeleid is erop gericht nieuwkomers middels inburgeringscursussen vertrouwd te maken met de Nederlandse taal en hen kennis te laten maken met het functioneren van de Nederlandse samenleving. Wat precies het bereik is van het inburgeringsbeleid en hoe effectief het is in het realiseren van de gestelde doelen, valt nu nog niet te zeggen.

In het onderwijs wordt het onderwijsvoorrangsbeleid gecontinueerd in het gemeentelijke onderwijsachterstandsbeleid. Of dit leidt tot vergroting van de effectiviteit van het beleid en dus tot een verbetering van de schoolloopbanen van leerlingen uit de minderheden, is onzeker. Een effectieve aanpak van de onderwijsachterstand van leerlingen uit de minderheden vergt een grotere bundeling van expertise en meer investeringen dan in het huidige beleid zijn voorzien. Een substantiële verbetering van het opleidingsniveau van de minderheden ligt waarschijnlijk pas in het verschiet bij het aantreden van de derde generatie minderheden.

Het beleid ter vergroting van de arbeidsdeelname van de minderheden heeft zich gericht op het bevorderen van positieve actie ten behoeve van personen uit de minderheden in arbeidsorganisaties. Een belangrijke maatregel in het kader van dit beleid - de Wet bevordering arbeidsinpassing allochtonen (WBEAA) - bleek niet of nauwelijks te functioneren. Verdere verkrapping van de arbeidsmarkt voor de minderheden zal waarschijnlijk van meer betekenis zijn dan het positieve actiebeleid. Overigens dient hierbij te worden aangetekend dat bepaalde algemene werkgelegenheidsmaatregelen, zoals de Melkert-I en -II-banen, in belangrijke mate benut worden door juist de leden van minderheidsgroepen.

Analyse van het beleid van de afgelopen tien tot vijftien jaar leert dat het minderhedenbeleid geen vorm van overheidsbeleid is waarmee gemakkelijk succes is te behalen. Kenmerkend voor het minderhedenbeleid is dat het ambitieniveau over het algemeen hoog is, maar dat de effecten vooralsnog bescheiden zijn. Zo groeit het aantal werkenden onder minderheden en slagen met name steeds meer meisjes erin hun opleiding met succes te voltooien. Niettemin blijven de aantallen achter bij die van de autochtone bevolking.

Zo worden beleidssuccessen vaak gefrustreerd door de beperkte beïnvloedbaarheid van een groot aantal relevante factoren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de migratie, de beperkte eigen mogelijkheden in de gezinnen van de minderheden om zich een perspectiefvolle plaats in de samenleving te verwerven, de beperkte mogelijkheden voor leden van de eerste generatie om zich de Nederlandse taal eigen te maken, het daardoor aangewezen zijn op de eigen sociale gemeenschap door belangrijke delen van de minderhedenbevolking, de vooroordelen en de afwijzende houding in Nederlandse arbeidsorganisaties ten opzichte van personen uit de minderheden en de huisvestingsvoorkeuren van autochtone huishoudens.

Een andere factor die successen in de weg staat is het gegeven dat het minderhedenbeleid moet opereren in de context van het algemene overheidsbeleid, dat elementen kan bevatten die op gespannen voet staan met onderdelen van het minderhedenbeleid.

3.4.4 Huishoudens met kinderen die langdurig van een laag inkomen moeten rondkomen

Een laatste risicogroep wordt gevormd door huishoudens met kinderen die voor lange tijd aangewezen zijn op een laag inkomen. In 1995 beschikten ruim 300.000 huishoudens met minderjarige kinderen over een laag inkomen. Bijna de helft daarvan bestond uit eenoudergezinnen, en daarvan moest ruim drie kwart rondkomen van een uitkering via bijstand, WW of WAO.

Van de echtparen met minderjarige kinderen is meer dan de helft aangewezen op een laag inkomen uit arbeid. Hier kan een relatie gelegd worden met lage opleiding, een allochtone achtergrond en/of een slecht renderend eigen bedrijf.

Het langdurig aangewezen zijn op een laag inkomen betekent het ontbreken van een redelijk perspectief op verbetering, niet alleen voor de ouders, maar vooral ook voor de kinderen.

3.4.5 Probleemconcentraties

Bij het benoemen van specifieke risicogroepen in de voorgaande paragrafen is al naar voren gekomen dat er vaak een duidelijke samenhang bestaat tussen de verschillende risicofactoren, zelfs zózeer dat veelal sprake is van een meerdimensionale problematiek waarin leden van een risicogroep zich kunnen bevinden.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de eerdergenoemde samenhang tussen risicofactoren en daarmee vaak ook tussen risicogroepen. Voorts wordt aandacht besteed aan de mate waarin risicogroepen en de daarmee samenhangende problemen zich concentreren in bepaalde wijken of buurten. Hoewel dergelijke concentraties in bepaalde groepen en/of buurten en wijken enerzijds de problematiek aanzienlijk kunnen verzwaren, vormen zij anderzijds de meest voor de hand liggende aangrijpingspunten voor het beleid.

Voorts kan worden geconstateerd dat er bij de onderscheiden risicofactoren sprake lijkt van een duidelijke volgtijdelijke relatie: zo leidt een lage opleiding tot een verminderde kans op de arbeidsmarkt, en een verhoogde kans op (langdurige) werkloosheid, een laag inkomen en een relatief ongunstige leefsituatie. Deze relatie kan verder gecompliceerd worden door leeftijd, fysieke en verstandelijke beperkingen, gezinssituatie en allochtone achtergrond.

In feite gaat het hier om de *uitgangspositie* van bepaalde groepen: bij gehandicapten vormt de beperking de risicofactor die de uitgangspositie nadelig beïnvloedt, bij jongeren kan dat een

ongunstige gezinssituatie zijn, terwijl bij minderheden de allochtone achtergrond een relatief ongunstige uitgangspositie oplevert. Bij ouderen vormt in feite het arbeidsverleden (incl. opleidingsgraad) de uitgangspositie, waarbij overigens ook gezondheid en huishoudenssamenstelling factoren van belang vormen.

Op grond van deze redenering ligt het voor de hand dat het beleid naar aangrijpingspunten zoekt om de uitgangspositie te verbeteren, dan wel in een zo vroeg mogelijke fase pogingen onderneemt om het toekomstperspectief van de desbetreffende groepen of individuen te verbeteren. Essentieel is daarbij de vraag - waarop in een volgende paragraaf nader zal worden ingegaan - in hoeverre de overheid over mogelijkheden beschikt om daadwerkelijk én effectief te interveniëren.

Bij de nadere uitwerking van de samenhang tussen de verschillende risicofactoren wordt in belangrijke mate aangesloten bij de eerder onderscheiden risicogroepen.

Concentraties in groepen

Risicogroepen in de categorie 'ouderen en gehandicapten' kenmerken zich vooral door de combinatie van de risicofactoren laag inkomen en (ernstige) beperkingen. Eén en ander heeft enerzijds te maken met de relatieve onmogelijkheid (door leeftijd en/of beperkingen) om het eigen inkomen in de toekomst nog te verbeteren, anderzijds met de stijging van kosten voor noodzakelijke voorzieningen die samenhangen met leeftijd en/of beperkingen.

Bij ouderen kan bij het lage inkomen deels een verband worden verondersteld met een relatief lage opleiding en het daarop gebaseerde arbeidsverleden; bij (vroeg)gehandicapten zijn het doorgaans de beperkingen zelf die de oorzaak vormen van het relatief lage opleidingspeil, de geringe kansen op de arbeidsmarkt en daardoor het relatief lage inkomen.

Bij risicogroepen in de categorie 'jongeren' is sprake van een duidelijke samenhang van risicofactoren in de gezinssituatie waarbinnen zij opgroeien. Risicofactoren die daarbij een rol spelen zijn spanningen in het gezin, het ontbreken van één ouder, laag inkomen en/of lage opleiding van de ouders, en/of een allochtone achtergrond. Daarbij zullen lage opleiding en laag inkomen veelal samenhangen, terwijl ook de factor van de allochtone achtergrond hier een belangrijke rol kan spelen. Laag inkomen kan samenhangen met de status van eenoudergezin. De hoogte van het inkomen en de daarmee samenhangende financiële problemen kunnen ook één van de oorzaken vormen van spanningen in het gezin. In de groep allochtonen kan daarnaast een generatieconflict de oorzaak van spanningen vormen, wanneer de (minder geïntegreerde) ouders er een duidelijk ander patroon van normen en waarden op nahouden dan de kinderen.

Daarmee is voor de risicogroepen binnen de categorie 'minderheden' al deels aangegeven op welke wijze de verschillende risicofactoren kunnen samenhangen. De hiervoor genoemde factoren die het risico op vroegtijdig schoolverlaten en verdere marginalisering vergroten, doen zich binnen de categorie 'minderheden' veelal in versterkte mate gelden. Onderscheid kan voornamelijk gemaakt worden naar de mate waarin de verschillende minderheidsgroeperingen met deze risicofactoren worden geconfronteerd.

Concentraties in wijken of buurten

Het verband tussen de factor laag inkomen en de relatief goedkope huisvesting in bepaalde wijken van steden ligt voor de hand, terwijl daarnaast ook processen van segregatie hun invloed doen gelden. Per saldo is er naast de samenhang van risicofactoren evenzeer sprake van een zekere mate van concentratie van risicogroepen in bepaalde wijken of buurten.

Informatie over dergelijke ruimtelijke concentraties, zeker wanneer het gaat om groepen of individuen die geconfronteerd worden met een meerdimensionale problematiek, is echter niet altijd voorhanden. De gegevens specificeren niet naar geografische locatie of de juiste combinatie van

risicofactoren, zijn onderling niet vergelijkbaar of niet in voldoende - betrouwbare - mate beschikbaar.

Daarom kan hierna slechts een aanduiding worden gegeven van de ruimtelijke concentratie van enkele specifieke risicofactoren afzonderlijk, te weten: laag inkomen, allochtone achtergrond en werkloosheid.

Voor een aanduiding van de ruimtelijke concentratie van *lage inkomens* wordt uitgegaan van de *Armoedemonitor 1997*. Ten behoeve van deze rapportage werd per blok van 500 bij 500 meter berekend hoeveel procent van de huishoudens een inkomen heeft dat lager is dan 16.000 gulden per jaar. Op grond van deze berekening kan geconstateerd worden dat van de vier grote steden in de Randstad Amsterdam, Rotterdam en Den Haag veel meer 'arme kwadranten' hebben dan Utrecht. Daarbij heeft Rotterdam de meeste arme gebieden, alsmede de meeste gebieden met de hoogste armoede-intensiteit (d.w.z. meer dan 35% arme huishoudens).

Hoewel het aantal arme kwadranten in de drie grootste steden het omvangrijkst is, zijn ook elders aanzienlijke concentraties te vinden. Over het algemeen gaat het daarbij om middelgrote steden, verspreid over het land. Relatief geïsoleerde armoedegebieden worden aangetroffen in de twee noordelijkste provincies en in Zeeuws-Vlaanderen.

Van de armste gebieden bevindt meer dan de helft zich in de eerdergenoemde drie grote steden. Amsterdam en Rotterdam hebben daarvan de meeste gebieden (24 resp. 23; Den Haag 9), maar waar het gaat om uitersten van armoede scores vooral Rotterdam en Den Haag: van de 20 armste gebieden liggen er 11 in Rotterdam, 4 in Den Haag en slechts 1 in Amsterdam.

Voor een aanduiding van de ruimtelijke concentratie van minderheden wordt gebruikgemaakt van de *Rapportage minderheden 1995*, waarin in het bijzonder aandacht werd besteed aan processen van integratie en segregatie (Tesser et al. 1995).

Hoewel minderheden op de totale bevolking nog altijd een kleine minderheid vormen van 8% à 9%, is er op lokaal en wijkniveau vaak sprake van veel hogere percentages. Bijna twee derde deel van de minderhedenbevolking is gevestigd in steden van meer dan 100.000 inwoners. Iets minder dan de helft woont in de vier grote steden.

Op termijn zullen de minderheden in ieder geval in Amsterdam en Rotterdam de meerderheid van de bevolking gaan vormen. Dit is nu al het geval in de leeftijdscategorie van de 0-14-jarigen. Het aantal wijken waarin de minderheden in de meerderheid zijn neemt in deze gemeenten snel toe.

In Den Haag woont 67% van de minderheden in een beperkt aantal wijken waar slechts 20% van de overige bevolking is gevestigd, terwijl in Utrecht slechts 39% van de minderheden in zulke wijken woont.

De mate van concentratie c.q. segregatie kan dus per buurt en wijk verschillen, terwijl tevens sprake is van verschillen tussen de diverse minderheidsgroeperingen.

In de *Rapportage minderheden 1995* is voorts het verband onderzocht tussen het percentage minderheden en het percentage lage inkomens in een wijk. Hetzelfde werd gedaan voor de factor (langdurige) werkloosheid. Zoals verwacht bleek er sprake te zijn van een duidelijke samenhang tussen concentraties van minderheden enerzijds en een concentratie van lage inkomens en (langdurige) werkloosheid anderzijds.

Beleid

Vanaf het begin van de jaren negentig is bijzondere aandacht besteed aan de sociale en economische problematiek van de grote en middelgrote steden. Eerst via het sociale-vernieuwingsbeleid, en vervolgens vanaf 1994 via het grotestedenbeleid. In het kader van dit beleid wordt gestreefd naar een samenhangende, vaak wijkgerichte aanpak van grootstedelijke problemen op het terrein van werk en economie, onderwijs, jeugd en veiligheid, zorg en opvang en leefbaarheid. Naast fysieke en sociale-achterstandsbestrijding betekent dit tevens het pogen de economische structuur te versterken. Over de resultaten van het beleid is nog relatief weinig materiaal voorhanden. Wel concludeerde

begin 1998 de Visitatiecommissie grotestedenbeleid dat verwacht mocht worden dat de convenantsdoelstellingen in de bezochte vijftien steden gehaald kunnen worden. Overigens blijkt uit recente GSB-studies dat juist de achterstandswijken - waar veel minderheden wonen - het minst hebben geprofiteerd van de maatregelen.

3.5 Beleidsoverwegingen en uitgangspunten

3.5.1 Overwegingen

Tegen de achtergrond van de hiervoor geschetste risicofactoren en -groepen en de ervaringen met het tot op heden gevoerde beleid, zullen in deze paragraaf enkele overwegingen aan de orde komen die tot uitgangspunt kunnen dienen bij het formuleren van beleidsaanbevelingen.

Samenhang tussen risicofactoren

In de eerste plaats kan geconstateerd worden dat er veelal sprake is van een duidelijke samenhang tussen de verschillende risicofactoren. Een samenhang die in de eerste plaats gestalte krijgt via een volgtijdelijke relatie tussen een aantal van deze factoren, waardoor het van belang is dat het beleid aangrijpingspunten zoekt in een zo vroeg mogelijke fase.

Voorts is in de voorgaande paragraaf naar voren gebracht hoezeer bepaalde risicofactoren en -groepen zich ruimtelijk concentreren in bepaalde buurten of wijken - vormen van concentratie c.q. segregatie die bovendien gepaard gaan met een minder goede woonsituatie en leefomgeving. Hoewel het effect van segregatie op de sociaal-economische positie niet altijd wetenschappelijk kan worden aangetoond, wordt deze situatie beleidsmatig als ongewenst beschouwd. Ten slotte dient erop te worden gewezen dat het bij de eerder omschreven problemen om soms zeer specifieke groepen gaat. Om een voorbeeld te geven: niet dé minderheden of dé Antillianen vormen een directe risicogroep, maar een specifieke groep *binnen* de Antilliaanse gemeenschap in Nederland. Ook binnen de categorieën 'ouderen', 'gehandicapten' en 'jongeren' zijn in sociaal opzicht zeer verschillende groepen te onderscheiden, waarbij een risicogroep in eerste instantie de mensen met een verhoogde kans op een problematische leefsituatie aanduidt, en dus nog niet alle daadwerkelijke probleemgevallen.

Samenhang in beleid

Zoals uit de analyses in de vorige paragraaf reeds naar voren kwam, is het tot op heden gevoerde beleid slechts ten dele effectief gebleken. Hiervoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen. Soms ligt een onjuiste of onvolledige diagnose ten grondslag aan het beleid; niet zelden is het vooral een kwestie van tijd, omdat de beoogde veranderingen slechts bereikt kunnen worden na een beleidsinspanning die gedurende een aantal jaren achtereen wordt geleverd.

Belangrijk is echter ook de hiervoor gesignaleerde samenhang tussen problemen. Deze vergt een samenhangende reactie vanuit het beleid. Een integrale benadering, of op zijn minst een goede afstemming van de beleidsinspanningen vanuit de verschillende betrokken sectoren.

Een dergelijk breed beleid vergt een goede samenwerking tussen het rijk en de sociale partners, de andere overheden, het maatschappelijke middenveld, het bedrijfsleven, de uitvoeringsorganisaties en niet in de laatste plaats de individuele burger. Hiermee is in de afgelopen jaren een begin gemaakt via het doelgroepenbeleid en achtereenvolgens het territoriaal georiënteerde probleemcumulatiegebiedenbeleid, sociale vernieuwing, stedelijke vernieuwing en het grotestedenbeleid. Voorts lijkt meer differentiatie in beleid en uitvoering nodig.

Categoriaal versus specifiek

Uitgaande van de hiervoor onderscheiden risicogroepen, zal duidelijk zijn dat de geschetste problemen onvoldoende tot een oplossing kunnen worden gebracht vanuit *één* minderhedenbeleid, *één* ouderenbeleid of *één* jongerenbeleid in traditionele zin. Aan de ene kant is dergelijk categoriaal

beleid onvoldoende specifiek voor de verschillende risicogroepen: soms zijn de risicogroepen binnen een categoriale doelgroep moeilijk te identificeren, soms vallen ze er buiten. Aan de andere kant is het categoriaal beleid onvoldoende breed - het kan nooit alle relevante aspecten van het algemene beleid omvatten en evenmin voldoende doordringen in dergelijk beleid - om juist die integrale benadering mogelijk te maken die nodig is om de kernproblemen van risicogroepen aan te pakken. Wat betreft de sociale en stedelijke vernieuwing lijkt ook één van de belangrijkste knelpunten dat het algemene beleid onvoldoende ruimte biedt c.q. instrumenten bevat om voldoende specifiek lokaal beleid te kunnen ontwikkelen en uitvoeren.

De gewijzigde overheidsrol

In de structuur van het overheidsbeleid van de laatste jaren is daarnaast een aantal ingrijpende wijzigingen aangebracht of ten minste in gang gezet. Te denken valt hierbij aan ontwikkelingen rond marktwerking en deregulering en in het algemeen een zich wijzigende verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en andere overheden, tussen overheid en maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven, alsook tussen staat en burger.

Voorts kan gewezen worden op de scheiding tussen beleid en uitvoering via decentralisatie, verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken. Dit alles leidt ertoe dat de overheidsrol wezenlijk is gewijzigd. De rijksoverheid concentreert zich op beleidsontwikkeling en laat de beleidsuitvoering aan andere overheden en aan het maatschappelijk middenveld over. Tevens is het besef gegroeid dat de overheid niet altijd over de juiste instrumenten beschikt om bepaalde maatschappelijke processen te beïnvloeden.

Op gemeentelijk niveau is de rol van de overheid naast uitvoerend en beleidsvormend langzamerhand verschoven naar die van regisseur van integrale processen. Voor een integrale benadering van lokale problemen is de betrokkenheid gewenst van verschillende partijen - gemeentelijke instellingen, dienstverlenende organisaties, particulier initiatief en niet in de laatste plaats de burgers. De gemeente neemt initiatieven, stimuleert bestaande activiteiten, vormt netwerken en schept zo een draagvlak voor de noodzakelijk geachte samenwerking op lokaal niveau.

3.5.2 Uitgangspunten

Vorenstaande overwegingen leiden tot de volgende - globale - uitgangspunten voor het overheidsbeleid ten aanzien van de eerdergenoemde risicogroepen.

Kritische analyse

Een kritische analyse van beleidsdoelstellingen is gewenst. Zo dient nagegaan te worden of en in welke gevallen het aanbeveling verdient om de *beleidsambities* ten aanzien van risicogroepen bij te stellen, hetzij vanwege de beperkte mogelijkheden van leden van de groep zelf, hetzij vanwege de onmogelijkheid van de overheid om bepaalde factoren daadwerkelijk te beïnvloeden. Tegelijkertijd dient daarbij aangetekend te worden dat het in sommige gevallen juist noodzakelijk zal zijn om een bepaalde beleidsinspanning gedurende langere tijd en vaak ook met een hogere intensiteit te leveren teneinde de beoogde verandering te kunnen bewerkstelligen.

Door het formuleren van realistische doelstellingen kan voorkomen worden dat onnodig hoge verwachtingen worden gewekt ten aanzien van de resultaten van het te voeren beleid.

Zo zal in het streven naar integratie van minderheden wellicht moeten worden onderkend dat bepaalde groepen minderheden (en dan met name de eerste generatie) in bepaalde opzichten nauwelijks tot integratie te bewegen zijn, terwijl de overheid niet over de mogelijkheden beschikt om die keuze voldoende te beïnvloeden.

Een kritische analyse is voorts noodzakelijk van de mate waarin het algemene beleid in bepaalde opzichten *contraproductief* uitpakt voor sommige risicogroepen. Zo kan het streven vanuit het onderwijsbeleid naar een algemene vorming en/of startkwalificatie voor alle jongeren op zichzelf

worden toegejuicht. Wanneer echter blijkt dat deze eisen voor bepaalde risicogroepen te hoog gegrepen zijn en eerder tot uitval dan tot vorming leiden, is een kritische heroverweging noodzakelijk.

Zo ook kan het streven naar meer marktconformiteit in het zorgbeleid (hetzij via privatisering, hetzij via eigen bijdragen) op zichzelf de doelmatigheid in de sector versterken. Tegelijkertijd kan dit streven zeer ongunstig blijken uit te pakken voor uiterst zorgbehoevende risicogroepen (zoals ouderen en gehandicapten) die van een laag inkomen moeten rondkomen. Ook hier blijft een kritische analyse van ontwikkelingen wenselijk.

Daar staat weer tegenover dat ook in relativerende zin kan worden gewezen op de ontwikkeling van bepaalde problemen c.q. risicogroepen *in de tijd*. Zo mag worden verondersteld dat bij een aanhoudende economische groei en toenemende krapte op de arbeidsmarkt de werkgelegenheidssituatie voor oudere werknemers en herintredende vrouwen zal verbeteren, en wellicht - maar dan in tweede instantie - ook die voor bepaalde groepen allochtonen.

Verder mag verondersteld worden dat de inkomenssituatie van groepen ouderen in de loop der jaren zal verbeteren, omdat dan generaties tot de ouderencategorie toetreden waarbij vaker sprake is van meer en hogere pensioenaanspraken, alsmede van een arbeidsverleden van beide leden van het huishouden.

Tot slot mag verwacht worden dat met het verstrijken der jaren het onderwijspeil van langer in ons land verblijvende groepen minderheden verder zal stijgen en daarmee ook hun kansen op de arbeidsmarkt.

Algemeen, kaderstellend beleid

Vanuit het oogpunt van doelmatigheid verdient het aanbeveling om beleidsmaatregelen ten aanzien van de eerdergenoemde risicogroepen zo veel mogelijk te formuleren in termen van algemeen beleid in aansluiting op de kernproblemen van de betrokken risicogroep. Het is een benadering die op politiek en ambtelijk niveau al geruime tijd steun ondervindt, maar die in het feitelijke beleid nog onvoldoende gestalte heeft gekregen. Het algemene beleid zal het kader moeten aangeven waarbinnen de uitvoering van het beleid zal kunnen plaatsvinden.

Tegen deze achtergrond is het aan te bevelen dat de rijksoverheid zich beperkt tot het uitzetten van beleidskaders, en het bieden van gerichte hulp aan leden van risicogroepen overlaat aan andere actoren. Essentieel daarbij is echter dat men op lokaal c.q. uitvoeringsniveau over de noodzakelijke beleidsruimte beschikt om over de grenzen van sectoren heen en/of in samenwerking met andere organisaties gerichte oplossingen te zoeken voor de kernproblemen van de betrokken risicogroepen. Daarbij dient men op lokaal c.q. uitvoeringsniveau over voldoende beleidsruimte te beschikken om gerichte aandacht te kunnen besteden aan de genoemde risicogroepen.

Integraal beleid op rijks- en uitvoeringsniveau

Terwijl in het algemene beleid op rijksniveau de voorwaarden worden geschapen en met name de beleidsruimte wordt geboden om in de verschillende sectoren effectief te kunnen opereren ten behoeve van risicogroepen, dienen ten aanzien van specifieke risicogroepen aanvullende mogelijkheden te worden aangedragen voor het gericht aanpakken van hun kernproblemen.

Het *gericht* benaderen van risicogroepen kan in bepaalde gevallen centraal geschieden, op basis van objectieve criteria, wanneer voldoende bekend is over leden van de desbetreffende risicogroep. Maar over het algemeen zal dit gerichte benaderen toch op lokaal c.q. uitvoeringsniveau dienen te geschieden. Daartoe wordt op rijksniveau een richtinggevend kader vastgesteld met een omschrijving van de desbetreffende doelgroep en prioriteiten voor het uitvoeringsbeleid. Voorbeelden van dergelijk beleid zijn onder andere het beleidskader voor het gemeentelijke onderwijsachterstandsbeleid (OC&W), het beleidskader voor het lokale sociaal beleid (VWS), en tot op zekere hoogte ook het grotestedenbeleid, het integrale veiligheidsbeleid en het landelijke beleidskader jeugdhulpverlening.

Essentieel bij dergelijke vormen van integraal beleid en interbestuurlijke samenwerking is het verschaffen van voldoende beleidsruimte op lokaal c.q. uitvoeringsniveau om problemen van risicogroepen - al dan niet geconcentreerd in een wijk of buurt - integraal aan te pakken, over de grenzen van beleidssectoren heen.

Daarbij dient overigens duidelijkheid te bestaan over de instantie die het voortouw heeft bij het tot stand brengen van de noodzakelijke samenwerking tussen de betrokken instanties op lokaal c.q. uitvoeringsniveau. In veel gevallen zal dit de gemeentelijke overheid zijn, die daartoe dan ook over de nodige middelen, bevoegdheden en expertise (of ondersteuning) zal moeten beschikken.

Naast kaderstellend (en richtinggevend) zal het rijksbeleid vooral ook faciliterend moeten zijn ten opzichte van het uitvoeringsniveau door het scheppen van de juiste voorwaarden voor gerichte aandacht voor risicogroepen. Van groot belang bij dergelijke vormen van interbestuurlijke samenwerking is een goede informatievoorziening alsook een goede onderlinge communicatie. Aan de ene kant dienen signalen over knelpunten op uitvoeringsniveau sneller te leiden tot eventuele beleidsaanpassingen in het algemene beleid, aan de andere kant dient men op rijksniveau (t.a.v. zowel algemeen als categoriaal beleid) inzicht te hebben in de resultaten van het gevoerde beleid en de verdere ontwikkeling van de positie van de betrokken risicogroep.

Herziening categoriale beleid

De nadruk op algemeen beleid leidt ertoe, dat het nieuwe categoriale beleid veelal het karakter krijgt van een categoriaal *gezichtspunt*; op rijksniveau zijn derhalve drie taken weggelegd:

- het volgen van de ontwikkelingen rond de groep als geheel en het daarbinnen identificeren van risicogroepen;
- het formuleren van voorstellen in termen van algemeen beleid om (in de voorwaardenscheppende sfeer) tegemoet te komen aan de problemen van risicogroepen;
- het stimuleren en doen van aanvullende voorstellen voor de ontwikkeling van integraal beleid om op uitvoeringsniveau de kernproblemen van risicogroepen gericht en in samenhang te kunnen aanpakken.

3.6 Beleidsaanbevelingen

In deze paragraaf worden op grond van de hiervoor geformuleerde uitgangspunten enkele beleidsaanbevelingen gedaan. In eerste instantie gebeurt dit sectorgewijs en in termen van algemeen beleid, zij het vanuit het oogpunt van de risicogroepen. Op deze wijze kan bijvoorbeeld worden aangegeven waar het algemene beleid contraproductief uitpakt voor bepaalde risicogroepen, alsmede op welke punten nadere differentiatie naar of specifieke aandacht voor risicogroepen noodzakelijk is. Vervolgens wordt nadere uitwerking gegeven aan enkele aanbevelingen voor vormen van samenwerking en integraal beleid op lokaal c.q. uitvoeringsniveau, gericht op de situatie van specifieke risicogroepen.

3.6.1 Algemeen beleid, vanuit het gezichtspunt van risicogroepen

Inkomensbeleid en sociale zekerheid

Om te voorkomen dat het inkomen van verschillende risicogroepen onder het sociale minimum zakt en ervoor te zorgen dat ook deze groepen delen in de toenemende welvaart, verdient het aanbeveling om ook in de volgende regeringsperiode de koppeling tussen lonen en uitkeringen te handhaven. Voor bepaalde groepen, zoals langdurig van een minimuminkomen afhankelijke huishoudens met kinderen, is een verhoging in enigerlei vorm te overwegen.

Op gemeentelijk c.q. uitvoeringsniveau dienen probleemgevallen actief te worden benaderd, waarbij een balans kan worden opgemaakt van enerzijds mogelijke cumulatie van kosten voor noodzakelijke

voorzieningen aan de uitgavenkant (bv. voor groepen ouderen en gehandicapten) en anderzijds aan de inkomstenkant het geheel van beschikbare regelingen op rijks- en gemeentelijk niveau (waarop wellicht nog geen beroep is gedaan) om hieraan tegemoet te komen. Naast het niet-gebruik van de individuele huursubsidie kan daarbij gedacht worden aan mogelijkheden in de sfeer van de bijzondere bijstand, de aanvulling algemene bijstand, de Toeslagenwet (WAO/WW), alsmede verschillende lokale regelingen voor kwijtschelding en toeslagen. Van belang daarbij is verder dat uitvoering van dergelijk beleid vanuit één loket plaatsvindt.

Via onderzoek in het kader van bijvoorbeeld de jaarlijkse Armoedemonitor zal de ontwikkeling van de koopkracht van risicogroepen op de voet kunnen worden gevolgd.

Werkgelegenheidsbeleid

De verdere ontwikkeling naar een kennisintensieve economie zal naar verwachting een dusdanige kwalitatieve verschuiving op de arbeidsmarkt teweegbrengen, dat zelfs bij een voortgaande vergrijzing/ontgroening van de beroepsbevolking en een mede daardoor krappere wordende arbeidsmarkt, de langdurige werkloosheid niet als 'oplosbaar' mag worden beschouwd.

Een wat hogere arbeidsparticipatie van groepen ouderen en gehandicapten moet op zichzelf mogelijk worden geacht, al mogen hier ook geen al te hoge verwachtingen worden gewekt.

Het algemene werkgelegenheidsbeleid dient te worden voortgezet, met daarbinnen - en in samenwerking met sociale partners - bijzondere aandacht voor de bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen via onder andere flexibel pensioen, deeltijdwerk en aanpassingen in de sfeer van functie- en beloningsniveau.

Voorts zal nadrukkelijker moeten worden gekeken naar mogelijkheden voor om-, her- en bijscholen van oudere werknemers en op termijn naar de opties die hiervoor beschikbaar zullen komen in het kader van het streven naar 'levenslang leren'.

Ter vermindering van de (langdurige) werkloosheid onder risicogroepen als laagopgeleiden, minderheden, gehandicapten en (deels) arbeidsongeschikten dient op uitvoeringsniveau arbeidsvoorziening (arbvo) de taakstelling verder aangescherpt te worden, zodat bij uitstek bemiddeld wordt voor de feitelijke risicogroepen. Daarbij dient ervoor gewaakt te worden dat een kwantitatieve taakstelling voor de uitvoeringsorganisatie contraproductief uitpakt voor juist de meest kansarme leden van risicogroepen.

Voorts kan meer ruimte geschapen worden voor het stimuleren en ondersteunen van eigen werkgelegenheidsinitiatieven van werklozen.

Een verdergaande optie is het toewijzen van het budget van de arbeidsvoorziening (incl. de taakstelling t.a.v. moeilijk bemiddelbare groepen) aan de uitkeringsinstanties, die dit vervolgens kunnen aanwenden voor inkoop van diensten bij commerciële bureaus of de arbeidsvoorziening.

Een verdere uitbreiding van de (al dan niet gesubsidieerde) werkgelegenheid in de collectieve sector voor risicogroepen lijkt onvermijdelijk, aangezien naar verwachting in eerste instantie in een toenemende vraag op de arbeidsmarkt zal worden voorzien door oudere werknemers, herintredende vrouwen en jongeren. Het alternatief - niet-activiteit - blijkt weinig bevorderlijk voor de maatschappelijke participatie en de zelfredzaamheid.

Overigens zal tegen de achtergrond van een op termijn krappere wordende arbeidsmarkt moeten worden gezocht naar mogelijkheden en incentives om de doorstroom van de collectieve naar de particuliere sector te bevorderen.

Tot slot kunnen ook financiële prikkels worden overwogen ter stimulering van het zoekgedrag van werklozen.

Onderwijsbeleid

In het onderwijs zal gezien moeten worden in hoeverre het streven naar zowel een algemene basisvorming als een startkwalificatie voor allen wellicht te hoge eisen stelt aan bepaalde - veelal allochtone - groepen leerlingen. Om die reden zou in het onderwijsbeleid wellicht een afweging dienen te worden gemaakt tussen enerzijds het streven naar een startkwalificatie en een algemene basisvorming en anderzijds de mogelijk ontmoedigende werking die kan uitgaan van een te hoog ambitieniveau voor bepaalde groepen leerlingen in het vbo (in het bijzonder groepen minderheden). In die afweging dient te worden betrokken de vraag in hoeverre een beperkter onderwijsaanbod de kansen van de betrokken leerlingen op de arbeidsmarkt wezenlijk zal verminderen.

Onderzocht dient te worden of een zodanige aanpassing van het leerstelsel in bijvoorbeeld de sfeer van het duaal leren en het praktijkgericht onderwijs mogelijk is, dat leerlingen die het niveau van de startkwalificatie vooralsnog niet halen toch met een getuigschrift - dat dan ook een bepaalde maatschappelijke waarde dient te hebben - het onderwijs verlaten. Dit betekent dat het huidige praktijkgerichte onderwijs dat zich beperkt tot de groep verstandelijk gehandicapten uitgebreid zou moeten worden tot ook andere risicogroepen.

Tegelijk zou gezien kunnen worden in hoeverre een dergelijke opleiding zou kunnen worden aangevuld via leerrechten tot het niveau van de startkwalificatie in het kader van het streven naar levenslang leren.

Zoals gesteld in paragraaf 3.4.3 vergt een effectieve aanpak van de onderwijsachterstand van leerlingen uit de minderheden verder een grotere bundeling van expertise en meer investeringen dan in het huidige beleid zijn voorzien.

In het verlengde van de plannen voor levenslang leren en in overleg met de sociale partners kan verder aandacht worden besteed aan de opleiding en verdere loopbaan c.q. kansen op de arbeidsmarkt voor de oudere beroepsbevolking.

Nader onderzoek is gewenst naar de positie van moeilijke lerende kinderen en gehandicapten in het onderwijs; enerzijds via evaluatie van reeds in gang gezet beleid, zoals Weer samen naar school (moeilijk lerenden) en het persoonsgebonden onderwijsbudget (gehandicapten), anderzijds via gericht onderzoek naar mogelijkheden en belemmeringen voor gehandicapten bij het volgen van voortgezet en hoger onderwijs.

Integratie van gehandicapten in het reguliere onderwijs (zoals bevordert via bijvoorbeeld het persoonsgebonden onderwijsbudget) vergt een soms onevenredige inspanning van de betrokken onderwijsinstelling. Schoolbesturen en gemeenten zouden op dit punt kunnen bezien hoe groot de opnamecapaciteit van scholen is en welke middelen nodig zijn om hierin verbetering te brengen. Daarnaast dienen vanuit het algemene rijksbeleid de voorwaarden geschapen te worden voor de voortzetting van genoemde integratie.

Nader onderzoek is voorts gewenst naar de mogelijkheden en belemmeringen voor allochtone leerlingen in het hoger onderwijs.

Via onder andere de verlengde schooldag en de zorgverbreding wordt gepoogd de sociaal-pedagogische functie van het onderwijs de laatste jaren te versterken. Om temidden van alle veranderingen die het onderwijs verder doormaakt en ondanks alle processen van schaalvergroting, de school als 'vindplaats' van risicogroepen onder jongeren te behouden en bij voorkeur te versterken, dienen daartoe vanuit het algemene beleid de voorwaarden te worden geschapen. Daarbij dient te worden bedacht dat leerkrachten niet als semi-hulpverleners kunnen optreden, omdat zij daarvoor niet opgeleid zijn, maar ook omdat het hun daarvoor aan tijd ontbreekt.

Er dienen derhalve aanvullende maatregelen te worden getroffen om scholen ook op dit punt adequaat toe te rusten, enerzijds door toevoeging van terzake deskundige medewerkers aan scholen

en/of besturen, anderzijds door versterking - via deze personen - van het netwerk van bij deze problematiek betrokken lokale en regionale instellingen.

Zorg- en hulpverleningsbeleid

Op het terrein van zorg en hulpverlening - in het bijzonder waar het gaat om preventie - dient erop gewezen te worden dat de overheid nauwelijks over instrumenten beschikt om factoren te beïnvloeden die in de sfeer liggen van leefpatronen, voedingsgewoonten en uitgaansculturen.

Voorts kan daarbij aangetekend worden dat in het preventieve beleid jegens jongeren de overheid niet over interventiemogelijkheden in de primaire leefsituatie beschikt, anders dan met toestemming van de betrokken ouders of na signalen van instanties of uit de omgeving over een reeds gevorderde problematische situatie. Tegelijkertijd dient echter te worden vermeld dat een vroegtijdige interventie tot onnodige problematisering en zelfs medicalisering kan leiden, waarbij het vermogen tot zelfredzaamheid van zowel de jongere als het betrokken gezin op ongewenste wijze wordt beïnvloed.

Bij het streven naar doelmatigheid in de zorgsector via onder andere het versterken van de marktwerking, dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de betaalbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen voor bepaalde risicogroepen, zoals ouderen, gehandicapten en minima. Van belang daarbij is met name een mogelijke scheefgroei tussen enerzijds het stelsel van vergoedingen en tegemoetkomingen en anderzijds een cumulatie van kosten via de eigen bijdragen voor noodzakelijke voorzieningen.

Teneinde op uitvoeringsniveau meer beleidsruimte te kunnen scheppen, dient een flexibilisering van onder andere de AWBZ plaats te vinden. De mogelijkheden voor toepassing van patiëntgebonden budgetten dienen verruimd, voorzover dit aanleiding geeft tot een aantoonbaar klantgericht aanbod. Op de grens van zorg en wonen voor ouderen en gehandicapten dienen in het algemene beleid de voorwaarden te worden geschapen voor een klantgericht benadering op uitvoeringsniveau. Verder is een uitbreiding van de thuiszorg noodzakelijk, opdat deze gelijke tred kan houden met de groei van het aantal zelfstandig wonende ouderen.

Volkshuisvestingsbeleid

Via het stedelijke-vernieuwingsbeleid en in samenwerking met lokale overheden en woningbouwcorporaties zal de verbetering ter hand worden genomen van die stedelijke gebieden waar zich een concentratie van (huisvestings)problemen en risicogroepen voordoet.

Overigens dient daarbij aangetekend te worden dat een verhoging van de woningkwaliteit op zichzelf geen oplossing betekent voor de overige - of zelfs feitelijke - problemen van risicogroepen. Wanneer stedelijke vernieuwing niet samengaat met ander gericht beleid, zet het sociale verval van de desbetreffende wijk zich voort. Een geïsoleerde vernieuwingsimpuls levert weinig rendement op.

Gestreefd dient te worden naar een dusdanige aanpassing van de woningvoorraad dat - in het licht van de voortgaande vergrijzing en de toenemende wens tot zelfstandig wonen van ouderen - een uitbreiding plaatsvindt van het aantal voor ouderen en gehandicapten geschikte woningen. Van belang daarbij is dat voldoende middelen beschikbaar zijn voor met name de grotere aanpassingen aan woningen. In dit verband pleitte de VROM-raad begin dit jaar voor een bundeling van verschillende geldstromen in een tijdelijk woon-zorgstimuleringsfonds.

Bovendien zal bij nieuwbouw en aanpassing van woningen rekening moeten worden gehouden met de betaalbaarheid van dergelijke woningen voor risicogroepen onder ouderen en gehandicapten. Daartoe dient onder andere meer duidelijkheid te komen over het beoordelingskader van de individuele huursubsidie ten aanzien van huisvestingsflankerende voorzieningen voor de desbetreffende risicogroep.

Op het grensvlak van wonen en zorg zal door verdere samenwerking tussen instellingen op gemeentelijk en regionaal niveau gestalte moeten worden gegeven aan een benadering waarbij het zelfstandig kunnen wonen van ouderen centraal staat. In het algemene beleid op rijksniveau dienen daartoe de nodige voorwaarden te worden geschapen. Naast de eerdergenoemde flexibilisering van de AWBZ en de uitbreiding van de thuiszorg valt hier te denken aan onder meer aspecten van de leefomgeving, zoals veiligheid en vervoer. De huidige discussie over het scheiden van wonen en zorg zou moeten leiden tot een grotere verscheidenheid in combinaties van wonen en zorg, zodat kan worden voorzien in de gedifferentieerde vraag van onder andere ouderen en verstandelijk gehandicapten. Overigens betekent dit ook dat meer ingespeeld kan worden op marktontwikkelingen vanwege een koopkrachtiger vraag.

3.6.2 Specifiek (en integraal) beleid, gericht op risicogroepen

Op grond van de voorgaande aanbevelingen kan in de verschillende vormen van algemeen (sector) beleid, differentiatie van beleidsactiviteiten dan wel flexibilisering van regelingen plaatsvinden. Hierdoor wordt het mogelijk om op lokaal c.q. uitvoeringsniveau gericht te werken aan de kernproblemen van risicogroepen. Gezien de aard en samenhang der problemen vergt dat doorgaans een meer integrale benadering, waarbij probleem- c.q. klantgericht en over de schotten van de verschillende sectoren heen kan worden gewerkt.

Voor een gerichte benadering van risicogroepen is allereerst inzicht nodig in de mogelijke 'vindplaatsen' van dergelijke groepen. Daarbij dient overigens aangetekend te worden dat de vindplaats van risicogroepen niet tevens het niveau hoeft te zijn waar ook de oplossing van de problemen kan worden bewerkstelligd.

Tot slot dient erop gewezen te worden dat in dit verband reeds het één en ander in gang is gezet (lokaal welzijnsbeleid, gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid, bureaus jeugdhulp, enz.), maar dat nog altijd veel winst behaald zou kunnen worden uit een verbeterde samenwerking tussen de betrokken instanties en instellingen op uitvoeringsniveau.

Ouderen en gehandicapten met een laag inkomen en een grote zorgbehoefte

Ouderen en gehandicapten die van een minimuminkomen moeten rondkomen, zullen slechts ten dele aangetroffen kunnen worden in de administratie van uitkeringsinstellingen. Door leden van deze groep wordt meer dan eens geen gebruik gemaakt van in principe wel beschikbare mogelijkheden als de individuele huursubsidie en de bijzondere bijstand.

Op gemeentelijk, wellicht ook op wijkniveau zouden dergelijke leden van deze risicogroep actief benaderd kunnen worden, bij voorbeeld in samenwerking met de eerstelijnszorg, waarmee veelal frequenter contact zal bestaan.

Verder dienen gemeenten in samenwerking met woningbouwcorporaties te streven naar vergroting van de woningvoorraad voor ouderen en gehandicapten, alsmede een onderlinge afstemming, flexibilisering en verruiming van de vergoedingsmogelijkheden voor aanpassing van woningen. Vanuit vooral het algemene rijksbeleid zouden oplossingen aangedragen moeten worden voor het wegwerken van de bestaande wachtlijsten voor plaatsing van gehandicapten in woonvoorzieningen.

Op gemeentelijk niveau dient één loket te worden ingesteld voor problemen van ouderen en gehandicapten, ongeacht het terrein waarover de desbetreffende problematiek zich uitstrekt.

Door samenwerking tussen uitkeringsinstanties, arbeidsbureau, uitvoeringsinstantie WSW en lokale vrijwilligersorganisaties kan bezien worden welke kansen gehandicapten hebben op de arbeidsmarkt, en welke mogelijkheden aanwezig zijn voor hetzij gesubsidieerde werkgelegenheid in de collectieve sector, hetzij een bepaalde vorm van sociale activering.

Jongeren die om verschillende redenen vroegtijdig het onderwijs verlaten

Problemen in de vroege jeugd worden doorgaans bijtijds onderkend via de consultatiebureaus. Na die fase vormen de buurt en de school de belangrijkste vindplaatsen van problematische jongeren. Een adequate onderkenning, verwijzing en begeleiding van probleemgevallen vergt echter een goede samenwerking tussen een reeks van instellingen en instanties op lokaal en deels regionaal niveau, zoals onderwijsinstellingen, politie en justitie, bureau Halt, Riagg, geestelijke gezondheidszorg, lokaal jeugdbeleid, welzijnsinstellingen, kindbescherming, en dergelijke. De regievoering hierbij is van groot belang.

In de preventieve sfeer kan gedacht worden aan de instelling van een lokaal bureau jeugdhulp, met filialen in de verschillende wijken. Deze kunnen aansluiten bij de bestaande buurtnetwerken en contact onderhouden tussen onder andere de wijkagent, justitie in de wijk, scholen, enz., en vooral bijtijds verwijzen naar het curatieve traject op regionaal niveau.

In regelmatig overleg met vertegenwoordigers van de meest betrokken instellingen, zouden trajectbegeleiders of mentoren die niet gebonden zijn aan één van de sectoren, de desbetreffende jongeren zo veel mogelijk moeten inpassen in hetzij het reguliere onderwijs, hetzij een min of meer regulier werkgelegenheidsproject. Hiertoe zou de functie en de taken van de regionale meld- en coördinatiecentra's (rmc's) moeten worden uitgebreid.

De coördinatie van de curatieve jeugdzorg op regionaal niveau via de bureaus jeugdzorg verdient aanzienlijke verbetering, evenals de registratie en informatievoorziening in het algemeen. Daarnaast dienen vanuit het algemene beleid de voorwaarden geschapen te worden voor het wegnemen van capaciteitsproblemen bij de desbetreffende instellingen.

Minderheden met geringe kansen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt

In het kader van de hiervoor geschetste netwerken voor probleemjongeren zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de positie van groepen allochtone jongeren die uitvallen of dreigen uit te vallen in het onderwijs en die voorts gerede kans lopen om op enigerlei wijze te marginaliseren. Essentieel is voorts dat ernst gemaakt wordt met de interculturalisatie van het onderwijs en de jeugdinstellingen.

Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre min of meer succesvolle (veelal geïntegreerde) volwassen minderheden als mentor kunnen fungeren en een rolmodel kunnen vervullen voor groepen jongeren, als tegenwicht voor leeftijdgenoten of volwassenen in het zwarte of criminele circuit.

Van groot belang is voorts dat de aantrekkelijkheid van alternatieven in onder andere het criminele circuit sterk verminderd wordt, door gericht optreden van politie en justitie.

Essentieel voor de verdere loopbaan blijft de mate van beheersing van de Nederlandse taal. In het basisonderwijs en zo mogelijk in de voorschoolse fase dient sterke nadruk te worden gelegd op verhoging van de taalvaardigheid en de woordenschat. In de zogenoemde CRIEM-nota worden voorstellen gedaan voor een integrale aanpak.

Evenals in het onderwijs dienen de samenwerkende uitkeringsinstellingen en arbeidsbureaus specifieke aandacht te besteden aan risicogroepen met een allochtone achtergrond. In combinatie met andere wijkgerichte beleidsinspanningen - zoals in de economische sfeer - kunnen werkgelegenheidsprojecten worden opgezet en/of kan ruimte worden geschapen voor het opzetten van eigen bedrijven.

Overigens kan bij het streven naar integratie via gemeentelijk huisvestingsbeleid (vermenging) worden aangetekend dat een dergelijke geforceerde integratie naar alle waarschijnlijkheid weinig resultaat zal opleveren, terwijl de feitelijke problemen van de desbetreffende risicogroep (lage opleiding, geen werk, laag inkomen) niet dichterbij een oplossing worden gebracht.

Huishoudens met kinderen die langdurig van een laag inkomen moeten rondkomen

De huishoudens met kinderen die langdurig van een laag inkomen moeten rondkomen, vormen een goed voorbeeld van een groep die bij een voldoende gedifferentieerd algemeen inkomensbeleid en een gericht uitkeringsbeleid op gemeentelijk c.q. uitvoeringsniveau, in principe geen specifieke aandacht behoeft.

3.6.3 Concentratie en integratie

De concentratie van de verschillende problemen in sommige groepen en in stedelijke gebieden vormt niet alleen een aanwijzing voor de ernst van de problematiek, maar vormt op zichzelf ook juist een aangrijpingspunt voor beleid - bijvoorbeeld via een wijkgerichte benadering. Met deze benadering is de afgelopen jaren ervaring opgedaan via onder andere de sociale vernieuwing en het grotestedenbeleid, maar ook via bijvoorbeeld het integrale veiligheidsbeleid. In het algemeen lijkt er sprake te zijn van een ontwikkeling in het beleid (volkshuisvesting, politie en justitie) waarbij de wijk of buurt (veelal in relatie tot probleemconcentratie) beschouwd wordt als een adequaat aangrijpingspunt.

Andermaal dient erop te worden gewezen dat de vaststelling van de ernst van de problematiek van leden van risicogroepen veelal slechts op individueel niveau kan geschieden, terwijl de uiteindelijke oplossing van het individuele, groeps- of wijkprobleem meer dan eens op regionaal of rijksniveau kan liggen.

Vervolgens dient onderscheid gemaakt te worden tussen problemen die wel en problemen die niet via een wijkgerichte benadering kunnen worden aangepakt. Zo vragen inkomensproblemen van ouderen vooral om een adequate reactie van het loket waarbij men aanklopt, en onderwijsachterstanden om een doelmatige zorgstructuur bij de desbetreffende school. Bij een wijkgerichte benadering kan dan veelal gedacht worden aan terreinen als volkshuisvesting, verkeer en vervoer, voorzieningenstructuur (winkels, zorginstellingen), werkgelegenheid, veiligheid, en dergelijke - een benadering waardoor sociale cohesie kan worden gestimuleerd en de sociale structuur van een wijk versterkt.

De uitdaging voor de overheid op zowel rijks- als lokaal niveau is nu daarin gelegen om alle beleidsinspanningen - onder welke noemer dan ook - zo in te richten dat op uitvoeringsniveau - soms naar individu, soms naar de schaal van een wijk of buurt - op effectieve wijze gewerkt wordt aan het voorkomen, oplossen of verminderen van problemen. Dat betekent bijvoorbeeld dat een gemeente de mogelijkheid moet hebben om voor een beperkt aantal (achterstands- c.q. concentratie)wijken de beschikbaar gestelde middelen in de sfeer van de stedelijke vernieuwing, het grotestedenbeleid, het integrale veiligheidsbeleid, het onderwijsachterstandsbeleid, enzovoort gebundeld en gericht in te zetten, waarbij binnen de landelijk vastgestelde kaders voldoende ruimte moet zijn om eigen - wijkgebonden - prioriteiten te kunnen stellen.

Via met name het grotestedenbeleid is een aanzet tot een dergelijke bestuurlijke benadering inmiddels in gang gezet. Niettemin concludeerde de Visitatiecommissie grotestedenbeleid begin 1998 dat onder de bestaande structuur te zeer sprake was van een reeks losse projecten. Van verschillende zijden worden dan ook voorstellen gedaan om de beschikbare middelen van rijkswege meer in samenhang in te zetten. Zo stelt de SER een bundeling voor van vier geldstromen namelijk op de terreinen stedelijke vernieuwing, economische stimulering, bevordering van arbeidsdeelname en vergroting leefbaarheid. De visitatiecommissie spreekt van ontkokering van geldstromen op rijksniveau, de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (RMO) van de mogelijkheid tot instelling van een leefbaarheidsbudget voor bepaalde wijken, en spreken de grote steden in hun memorandum voor de kabinetsformateur van drie fondsen voor respectievelijk stadseconomie, sociaal beleid en fysieke herstructurering, waarin verschillende geldstromen van het rijk gebundeld zouden moeten worden. De gemeenten hebben vervolgens de taak om de samenhang tussen de verschillende inspanningen te bewaken. Zo zal in achterstandswijken naast verbetering van de fysieke infrastructuur en versterking van de economische

structuur evenzeer extra arbeidsmarktbeleid noodzakelijk zijn om het relatief laaggeschoolde aanbod aan arbeidskrachten aan een baan te helpen.

Van wezenlijk belang, ten slotte, is dat de gebundelde én gerichte beleidsinspanningen in deze sfeer een langere-termijnkarakter krijgen, opdat de investeringen ook op de langere termijn een wezenlijke verbetering van de sociale en economische structuur van probleemwijken teweeg kunnen brengen.

LITERATUUR

- BiZa (1995)
Kerngegevens overheidspersoneel 1995. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995.
- Blank (1993)
J.L.T. Blank. Kosten van kennis. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1993 (Sociale en Culturele Studie 17).
- Blank (1998)
J.L.T. Blank. Doelmatigheid in de publieke sector. Benchmarking best practice or worst practice? In: Economisch-statistische berichten (nog te verschijnen).
- Blank en Eggink (1996)
J.L.T. Blank en E. Eggink. Zuinig op zorg. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1996 (Cahier 131).
- Blank et al. (1989)
J.L.T. Blank, B. Kuhry, R. van Puijenbroek, L. Ruitenbergh en F. van Tulder. Trendrapport kwartaire sector 1970-1993. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1989 (Cahier 67).
- Blank et al. (1990)
J.L.T. Blank, S. Boef-van der Meulen, H.M. Bronneman-Helmers, L.J. Herweijer, B. Kuhry en R.A.H. Schreurs. School en schaal. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1990 (Cahier 81).
- De Boer et al. (1994)
A.H. de Boer, J.C. Hessing-Wagner, M. Mootz en I.S. Schoemakers-Salkinoja. Informele zorg. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994 (Cahier 108).
- CBS (1994)
Centraal Bureau voor de Statistiek. Koopkrachtontwikkeling. In: Sociaal-economische maandstatistiek 11 (1994) 1 (37-40).
- CBS (1996a)
Centraal bureau voor de Statistiek. Koopkrachtontwikkeling. In: Sociaal-economische maandstatistiek 13 (1996) 9 (42-46).
- CBS (1996b)
Centraal Bureau voor de Statistiek. Nationale rekeningen 1995. Den Haag: Sdu, 1996.
- CBS (1997a)
Bevolkingsprognose 1996. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1997 (geleverd op diskette).
- CBS (1997b)
Centraal Bureau voor de Statistiek. Nationale rekeningen 1996. Den Haag: Sdu, 1997.
- CDA (1997)
Samenleven doe je niet alleen. Den Haag: Christen Democratisch Appel, 1997 (concept-verkiezingsprogramma).
- Commissie-Van Eijndhoven (1996)
Commissie kwalitatieve commissie van groeps-grootte in het basisonderwijs. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1996.
- Commissie-Leemhuis (1998)
Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (commissie-Leemhuis). Rechtspraak bij de tijd. Den Haag: Provincie Zuid-Holland, 1998.
- CPB (1997)
Centraal Planbureau. Economische verkenning voor de volgende kabinetsperiode. Den Haag: Sdu, 1997.
- CPB (1998)
Keuzes in kaart. Economische effecten van vijf verkiezingsprogramma's. Den Haag: Centraal Planbureau, 1998.
- D66 (1997)
Democraten 66. Bewogen in beweging. Den Haag: D66, 1997 (concept-verkiezingsprogramma).
- Einerhand et al. (1995)
M. Einerhand, M. Kerklaan, H. Metz, E. Siegelaar en M. Vliegthart. Sociale zekerheid: stelsels en regelingen in enkele Europese landen. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1995.
- Eurostat (1995)
Social protection expenditure and receipts. Luxemburg: Eurostat, 1995.
- Financiën (1994)
Rapport heroverwegingswerkgroep Rationalisering van systematiek exploitatiesubsidies aan rechtspersonen. Den Haag: ministerie van Financiën, 1994.
- Goudriaan et al. (1989)
R. Goudriaan, F.P. van Tulder, J.L.T. Blank, A. van der Torre en B. Kuhry. Doelmatig dienstverleners: een onderzoek naar de produktiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1989 (Sociale en Culturele Studie 11).
- Heroverweging exploitatiesubsidies (1994)
Heroverwegingswerkgroep Rationalisering van systematiek voor exploitatiesubsidies aan rechtspersonen. Doelmatig bekostigen. Den Haag: ministerie van Financiën, 1994 (Begrotingsvoorbereiding 1995 rapport nr. 2).
- IOO/SCP (1995)
Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/Sociaal en Cultureel Planbureau. Kerngegevens openbaar bestuur 1995. Den Haag: IOO, 1995 (Onderzoeksreeks 70).

- Kuhry (1998)
B. Kuhry. Trends in onderwijsdeelname. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1998 (Sociale en Culturele Studie 25).
- Van Leeuwen et al. (1997)
J. van Leeuwen, E. Pommer, M. Ras en F.P. van Tulder. Het ziekenfonds, waar ligt de grens? Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1997 (Cahier 134).
- Lovell (1998)
C.A.K. Lovell. Doelmatigheidsonderzoek in de publieke sector. In: Openbare uitgaven 30 (1998) 1 (6-13).
- NZi (1997)
Nationaal Ziekenhuisinstituut. Gezondheidszorg in tel 5. Utrecht: Nationale zorgfederatie, 1997.
- OC&W (1997a)
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1997.
- OC&W (1997b)
Groepsgrootte en kwaliteit. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1997.
- OC&W (1998)
Nationaal actieprogramma Een leven lang leren. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1998.
- OESO (1995)
Education at a glance. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 1995.
- OESO (1996a)
OESO health data. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 1996 (diskette).
- OESO (1996b)
Social expenditure statistics of OECD members countries. Provisional version. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 1996 (Labour market and social policy occasional papers no. 17).
- OESO (1997)
Economic outlook 62. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 1997.
- Van Puijenbroek en Schoemakers-Salkinoja (1990)
R.A.G. van Puijenbroek en I.K. Schoemakers-Salkinoja. Geestelijk gehandicapten: een toenemende zorg. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1990 (Cahier 78).
- PvdA (1997)
Het volledig verkiezingsprogramma.. Den Haag: Partij van de Arbeid, 1997 (concept-verkiezingsprogramma).
- RIVM (1997)
Volksgezondheid toekomstverkenning 1997, deel VI. Zorgbehoefte en zorggebruik. Bilthoven/Maarssen: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu/Elsevier-De Tijdstroom, 1997.
- SCP (1986)
Memorandum kwartaire sector 1986-1990. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1986 (Cahier 52).
- SCP (1989)
Memorandum kwartaire sector 1989-1993. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1989 (Cahier 71).
- SCP (1994)
Memorandum kwartaire sector 1994-1998. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994 (Werkdocument).
- SCP (1997)
Sociale en Culturele Verkenningen 1997. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1997 (Cahier 139).
- Sontag (1997)
L. Sontag. Vormgeving en effecten van onderwijs aan vier- tot zevenjarigen. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 1997 (proefschrift).
- Tesser et al. (1995)
P.T.M. Tesser, C.S. van Praag, F.A. van Dugteren, L.J. Herweijer en H.C. van der Wouden. Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1997 (Cahier 123).
- Timmermans et al. (1997)
J.M. Timmermans, F. Heide, M.M.Y. de Klerk, S.E. Kooiker, M. Ras en F.A. van Dugteren. Vraagverkenning wonen en zorg voor ouderen. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1997 (Cahier 145).
- TK (1986/1987)
Brief van de minister van Binnenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1986/1987, 19700, VII, nr. 25.
- TK (1997/1998a)
Miljoenennota 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600.
- TK (1997/1998b)
Rijksbegroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600, VIII, nrs. 1-2.
- TK (1997/1998c)
Rijksbegroting Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600, XIV, nrs. 1-2.
- TK (1997/1998d)
Jaaroverzicht zorg 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25604, nrs. 1-2.
- TK (1997/1998e)
Rijksbegroting Binnenlandse Zaken 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600, VII, nrs. 1-2.
- TK (1997/1998f)
Rijksbegroting Justitie 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600, VI, nrs. 1-2.
- TK (1997/1998g)
Rijksbegroting Financiën 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600, IXB, nrs. 1-2.
- TK (1997/1998h)
Rijksbegroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600, XV, nrs. 1-2.

- TK (1997/1998i)
Sociale nota 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998. Bijlage bij de rijksbegroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1998.
- TK (1997/1998j)
Rijksbegroting Verkeer en Waterstaat 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600, XII, nrs. 1-2.
- Van Tulder en Van der Torre (1998)
F.P. van Tulder en A.G.J. van der Torre. Ramingsmodel voor het gevangeniswezen en taakstraffen meerderjarigen. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (interim-rapportage aan ministerie van Justitie).
- VVD (1997)
Investeren in de toekomst. Den Haag: Volkspartij voor vrijheid en democratie, 1997 (ontwerp-verkiezingsprogramma).

BIJLAGE A OVERZICHT VAN VOORZIENINGEN

primair onderwijs:	basisonderwijs speciaal onderwijs
voortgezet onderwijs:	voortgezet onderwijs (avo/vwo/vbo) middelbaar beroepsonderwijs volwasseneneducatie
hoger onderwijs:	hoger beroepsonderwijs wetenschappelijk onderwijs
ziekenhuizen en specialisten:	ziekenhuizen specialisten
geestelijke gezondheidszorg:	psychiatrische ziekenhuizen ambulante geestelijke gezondheidszorg
extramurale zorg:	huisartsen kraamzorg fysiotherapeuten tandartsen
ouderenzorg:	verzorgingshuizen verpleeghuizen thuiszorg (kruiswerk en gezinsverzorging)
gehandicaptenzorg:	inrichtingen voor verstandelijk gehandicapten gezinsvervangende tehuizen dagverblijven voor gehandicapten
politie en brandweer:	politie brandweer
justitie:	rechtspraak gevangeniswezen
belastingdienst:	belastingdienst
sociale zekerheid:	arbeidsbureaus bedrijfsverenigingen raden van arbeid sociale diensten sociale werkplaatsen
cultuur:	musea openbare bibliotheken podiumkunsten creativiteitscentra ¹ club- en buurthuizen ¹
sport:	sportverenigingen zwembaden overige sportaccommodaties
openbaar vervoer:	streekvervoer lokaal vervoer spoorwegen.

¹ Alleen in ramingen, niet in historische reeksen (bij gebrek aan gegevens).

