

Sociaal en Cultureel Planbureau

Rijswijk, mei 1994

**MEMORANDUM KWARTAIRE SECTOR  
1994-1998**

## INHOUD

VOORWOORD	1
1 SAMENVATTING	3
2 PRIORITEITEN VOOR DE POLITIEKE AGENDA 1994-1998	7
2.1 Vraagstelling	7
2.2 Urgente maatschappelijke vraagstukken	7
2.3 Maatschappelijke trends	8
2.4 Agenda van politieke partijen	11
2.5 Conclusies	15
3 ALLOCATIE VAN MIDDELEN	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Collectieve inkomsten en uitgaven in hoofdlijnen	17
3.3 Kwartaire dienstverlening	20
3.3.1 Historische ontwikkeling, 1980-1992	20
3.3.2 Geraamde ontwikkelingen, 1992-1998	25
3.3.3 Analyseresultaten	28
3.4 Uitgaven voor asielzoekers	31
3.5 Mogelijkheden voor uitgavenbeheersing	32
3.6 Conclusies	38
Noten	40
Literatuur	41
4 PROFIJT VAN DE OVERHEID EN BALANSVERKORTING	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Profijt van de overheid in 1991	44
4.3 Balansverkorting	48
4.4 Conclusies	52
Noten	53
Literatuur	54
5 STELSELVARIANTEN SOCIALE ZEKERHEID	55
5.1 Inleiding	55
5.2 Recente ontwikkelingen en politieke visies	55
5.3 Publieke opinies over stelselwijzigingen en koppeling	58
5.4 Stelselvarianten	59
5.4.1 Keuze van varianten	59
5.4.2 Financiële gevolgen	66
5.4.3 Verdelingseffecten	68
5.5 Conclusies	72
Noten	75
Literatuur	77
Bijlage B5	78
6 VOLKSHUISVESTING	79
6.1 Inleiding	79
6.2 Beleidsomslag in de volkshuisvesting	79
6.3 Mogelijkheden voor bezuinigingen in de volkshuisvesting	80
6.4 Conclusies	84

## 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 kwartaire sector 1994-1998* is het derde 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 kwartaire dienstverlening in het bijzonder. Hoewel het stellen van prioriteiten in laatste instantie een kwestie blijft van politieke voorkeuren, is de besluitvorming naar de mening van het SCP gebaat bij een rationale afweging van taken en middelen. De gebruiksramingen die in hoofdstuk 3 van dit Memorandum worden gepresenteerd, kunnen daartoe een bijdrage leveren.

Daarnaast gaat het SCP in dit Memorandum in op urgente maatschappelijke vraagstukken en op de politieke agenda (hoofdstuk 2), mogelijkheden voor uitgavenbeheersing (hoofdstuk 3), profijt van de overheid en balansverkorting (hoofdstuk 4), stelsels van sociale zekerheid (hoofdstuk 5) en volkshuisvesting (hoofdstuk 6).

Met name bij de totstandkoming van hoofdstuk 3 is gebruik gemaakt van informatie en/of kritische commentaren op eerder concepten van de zijde van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, het ministerie van Financiën, het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het onderzoek naar de in hoofdstuk 4 besproken balansverkorting is mede tot stand gekomen door een opdracht van het ministerie van Sociale Zaken.

Hierbij spreek ik de hoop uit dat de in dit Memorandum gepresenteerde analyses een rol kunnen spelen bij de besluitvorming in het kader van de kabinetsformatie.

Prof. Drs. A. J. van der Staay  
(directeur)

## 1 SAMENVATTING

Op basis van een in 1986 geformuleerde opdracht van het toenmalige kabinet, brengt het Sociaal en Cultureel Planbureau bij kabinetsformaties een advies uit over de allocatie van middelen in de kwartaire sector. Dit *Memorandum kwartaire sector 1994-1998* is het derde advies dat naar aanleiding van die opdracht wordt uitgebracht.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op urgente maatschappelijke vraagstukken en op de opvattingen en beleidsvoornemens van de politieke partijen. Uit deze analyse worden de volgende conclusies afgeleid:

- Hoewel in de verkiezingsstrijd vooral de verschillen werden benadrukt, getuigen de verkiezingsprogramma's van de vier grootste partijen van een convergerende visie waar het gaat om de noodzaak de belangrijkste sociale problemen, zoals werkloosheid, sociale zekerheid, integratie van minderheden en veiligheid, aan te pakken. Opvallend is dat de leefbaarheid in de grote steden en de mogelijke uitsluiting van bepaalde maatschappelijke groepen beperkte aandacht krijgt.
- Tot op zekere hoogte is eveneens sprake van convergentie wat betreft de voornaamste oplossingsrichtingen voor de problemen van de verzorgingsstaat, zoals bevordering van de arbeidsparticipatie, versoering van de sociale voorzieningen en overheveling van verantwoordelijkheden naar burgers, maatschappelijke organisaties en markt. Daarbij is bovendien op hoofdlijnen sprake van continuïteit in beleid.
- Ten aanzien van de sociale zekerheid verschillen de benaderingen tussen de partijen.
- De uitgavenbeheersing in de kwartaire sector krijgt weliswaar veel aandacht, doch per saldo is er in de programma's geen systematische benadering ontwikkeld, die leidt tot duidelijke keuzes ten aanzien van pakketten, eigen bijdragen en kostenbeheersing.
- Wat betreft de verschillende onderdelen van de kwartaire dienstverlening, blijkt globaal continuïteit te worden nagestreefd. Wel is er nog steeds een aanzienlijk verschil van mening over de koers in de gezondheidszorg.
- Hoewel de denkbeelden over democratie en openbaar bestuur uiteenlopen, worden door de partijen ten aanzien van het openbaar bestuur hervormingsvoorstellen geformuleerd, die een breed politiek draagvlak lijken te hebben.
- De divergentie komt voor het overige vooral tot uiting in de concrete uitwerking van de beleidsvoorstellen die op de verschillende terreinen worden gedaan.
- Wat betreft de waarborg- en stabilisatiefunctie van de verzorgingsstaat formuleren de partijen vergelijkbare uitgangspunten, maar vanwege het globale karakter ervan zal de uitwerking in de praktijk sterk kunnen verschillen.

Tegen de achtergrond van deze conclusies over de opstelling van de politieke partijen kan worden vastgesteld, dat nog een stevig politiek debat moet worden gevoerd over de gevolgen van de internationalisering van de economie, de individualisering en de institutionele veranderingen voor de nationale verzorgingsstaat. De huidige combinatie van economische, sociale en institutionele veranderingen leidt ertoe dat handhaving van de collectieve arrangementen op het niveau van de jaren zeventig en tachtig niet langer mogelijk is. Er moeten ingrijpende aanpassingen en vernieuwingen worden doorgevoerd om ook op termijn het welvaartsniveau van de Nederlandse samenleving ten minste te kunnen handhaven.

Daarbij moet aan twee randvoorwaarden worden voldaan, willen dergelijke veranderingen met succes kunnen worden doorgevoerd.

- Er mogen geen onredelijke maatschappelijke verschillen ontstaan en de vorming van een maatschappelijke onderklasse moet worden voorkomen. Indien aan deze voorwaarde niet wordt voldaan, kunnen de eerder genoemde problemen rond werkloosheid, sociale zekerheid,

minderhedenvorming en veiligheid een bedreiging vormen voor de sociale stabiliteit van de samenleving en dien ten gevolge ook de economische stabiliteit ondermijnen.

- Bij werkelijk ingrijpende herziening van de collectieve arrangementen is aandacht nodig voor de invoerings- en overgangsproblemen, omdat mensen bij de inrichting van hun leven hebben rekening gehouden met de aanwezigheid van bepaalde collectieve voorzieningen. Veel veranderingen zullen slechts verantwoord, zonder maatschappelijke blokkades op te roepen, kunnen worden ingevoerd, wanneer mensen de kans krijgen zich aan de nieuwe situatie aan te passen.

Hoofdstuk 3 betreft aanbevelingen over de allocatie van middelen. Het SCP beveelt aan om bij de opstelling van de meerjarencijfers explicieter uit te gaan van ramingen van het gebruik van diensten. Naast de ingezette middelen zou ook een duidelijk beeld moeten worden gegeven van de daarvoor te leveren prestaties. Met andere woorden, het SCP pleit voor een verdere verbreding en verdieping van de prestatiebegroting. Bij ombuigingen (en intensiveringen) zouden niet alleen bedragen genoemd moeten worden, maar zou ook aangegeven moeten worden wat de vermoedelijke consequenties van de ombuigingen voor de dienstverlening zijn.

De analyses van het SCP wijzen uit dat al in 1994 aanzienlijke tekorten dreigen op te treden bij ziekenhuizen en extramurale zorg (in de grootte-orde van 1 miljard gulden). Indien rekening wordt gehouden met de demografische en trendmatige gebruiksonwikkeling, zou voorts zonder nadere maatregelen in 1998 circa 1,1 miljard gulden extra nodig zijn om de dienstverlening op peil te houden. Het laatstgenoemde bedrag heeft vooral betrekking op onderwijs, politie en justitie en openbaar vervoer.

Dit zijn uiteraard geen gemakkelijke conclusies, op een tijdstip waarop vrijwel consensus bestaat over de noodzaak van ombuigingen om de collectieve-lastendruk terug te brengen. Het SCP ziet overigens wel mogelijkheden om via rationele maatregelen de uitgaven voor kwartaire dienstverlening terug te dringen, zonder dat dit sterk negatieve consequenties behoeft te hebben voor grote groepen burgers of voor de dienstverlening.

Allereerst zijn er mogelijkheden om in het onderwijs en de zorg toelatingseisen aan te scherpen en op die manier het volume te beheersen. De politieke partijen doen een aantal voorstellen die stroken met deze strategie.

Ten tweede zijn er in ieder geval op een beperkt aantal terreinen mogelijkheden om de produktiviteit trendmatig te verhogen. Dit betreft deelterreinen waar 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). Op veel meer deelterreinen bestaan er perspectieven om via ingrepen in de produktiestructuur eenmalig een aanzienlijke winst te boeken. In dat laatste geval zijn met het veld afgestemde, weloverwogen acties verre te verkiezen boven eenzijdige efficiencykortingen, die wellicht ten koste van volume en kwaliteit gaan.

Ten derde ziet het SCP mogelijkheden om in aanzienlijke mate om te buigen via verhoging van eigen bijdragen en een navenante vermindering van de collectieve uitgaven.

Hoofdstuk 4 werkt dit laatste thema verder uit. De welvaartspositie van huishoudens wordt mede bepaald door het gebruik dat wordt gemaakt van collectieve voorzieningen. Met dit 'profijt van de overheid' zijn aanzienlijke overdrachten gemoeid.

Het profijt van de overheid blijkt per saldo een licht nivellerend effect te hebben op de welvaartsverdeling. De overheidsuitgaven in de sectoren onderwijs, openbaar vervoer, en cultuur en recreatie vergroten weliswaar de ongelijkheid, maar dit wordt meer dan gecompenseerd door de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en dienstverlening. De overheidsuitgaven in de sector volkshuisvesting werken per saldo nagenoeg neutraal uit voor de welvaartsverdeling.

Er bestaat een mogelijkheid om het financiële tweerichtingsverkeer tussen overheid en huishoudens te beperken. Een dergelijke ingreep staat bekend als 'balansverkorting.' Een beperking van dit tweerichtingsverkeer is mogelijk door het profijt van de overheid te verminderen en de resulterende uitgavenbesparing aan huishoudens terug te geven door vermindering van de loon- en inkomstenbelasting. Dit verkleint de wig tussen bruto- en netto-inkomen, en kan daarmee de arbeidsparticipatie bevorderen.

Een belangrijke randvoorwaarde voor balansverkorting is dat huishoudens geen aanzienlijk inkomensverlies leiden en dat de sociale minima worden ontzien. Aan deze randvoorwaarde wordt slechts voldaan bij een zeer beperkte balansverkorting. Wanneer de balans met meer dan 5% wordt gekort, in 1991 een bedrag van 2,5 miljard gulden, kan niet meer strikt worden vastgehouden aan de inkomenspolitieke randvoorwaarden. Bij een balansverkorting van 10% (5 miljard gulden in 1991) gaat, afhankelijk van de vormgeving, weliswaar slechts 2% à 4% van de huishoudens er meer dan 5% op achteruit, maar dan betreft het wel overwegend huishoudens met een inkomen op minimum niveau. Van deze huishoudens gaat ongeveer 10% er meer dan 5% op achteruit. Deze inkomensgevolgen kunnen aanzienlijk worden beperkt wanneer ook fiscale faciliteiten in de balansverkorting worden betrokken (deze komen vooral de hogere inkomensgroepen ten goede) en inkomensafhankelijke regelingen worden aangescherpt of herzien (deze komen vooral de lagere-inkomensgroepen ten goede).

Ook de in hoofdstuk 5 besproken sociale zekerheid is een belangrijke schakel in een strategie die gericht is op het beheersen van collectieve uitgaven. Na een algemene inleiding en een theoretische beschouwing over mogelijke stelsels van sociale zekerheid, worden drie opties nader uitgewerkt: het ministelsel, het gedeeltelijk basisinkomen, en het participatiestelsel.

Het ministelsel leidt tot een omvangrijke besparing op de uitgaven voor sociale zekerheid, doordat alle wettelijke bovenminimale uitkeringsaanspraken worden afgeschaft en de minimumuitkering wordt verlaagd tot 60% van het netto-minimumloon. Daarnaast werkt dit stelsel participatiebevorderend via financiële stimulansen. Ten slotte werkt het stelsel denivellerend, in de zin dat werkenden erop vooruit, en uitkeringsontvangers erop achteruit gaan. De gevolgen van een ministelsel zullen echter in belangrijke mate worden verzacht via herverzekering van het bovenminimale inkomensrisico. Wanneer inkrimping van de collectieve arrangementen in het CAO-overleg vrijwel volledig wordt gecompenseerd via bovenwettelijke regelingen, bestaat zelfs het risico dat louter optische resultaten worden verkregen. Zolang een individuele werknemer geen reële keus heeft om zich wel of niet aanvullend te verzekeren, is er geen sprake van een verbeterde afweging door de burger.

Bij de invoering van een gedeeltelijk basisinkomen is eveneens sprake van een bezuiniging op de bovenwettelijke uitkeringen. Anders dan in het ministelsel wordt deze besparing via de NIB voor een groot deel doorgesluisd aan personen zonder eigen bron van inkomsten of met lage inkomens (w.o. huisvrouwen en studenten). In de hier gepresenteerde variant van het gedeeltelijk basisinkomen is bovendien sprake van hogere uitgaven voor de kinderbijslag, terwijl de kosten van de ouderdomsvoorziening licht dalen (vanwege de afschaffing van de toeslag aan paren waarvan één van de partners jonger is dan 65). Ten opzichte van het huidig stelsel resulteert het gedeeltelijk basisinkomen uiteindelijk in een lichte besparing. Deze bezuiniging is echter veel geringer dan die van het ministelsel, en vloeit voor een deel voort uit financieringsverschuivingen. Evenals bij het ministelsel gaat een belangrijke groep uitkeringsgerechtigden er sterk op achteruit, waar echter tegenover staat dat een aanzienlijke groep die nu geen recht heeft op een uitkering wel een basisinkomen ontvangt.

Indien de invoering van het basisinkomen gepaard gaat met een beduidende particuliere herverzekering en een geringere beschikbaarstelling voor de arbeidsmarkt, zal deze stelselvariant waarschijnlijk duurder zijn dan het huidige stelsel.

Een participatiemodel zal aanvankelijk tot hogere uitgaven leiden. Weliswaar worden de uitkeringen van degenen die tot werken in staat zijn stapsgewijs verlaagd, maar ter compensatie daarvan hebben diegenen die werk verrichten of scholing volgen recht op een activiteitentoeslag. Daarnaast leidt de invoering van een 'risque professionnel' tot hogere uitgaven (budgettair effect: 3 miljard gulden). Het participatiemodel is er bij uitstek op gericht om het passieve karakter van het Nederlands sociale-zekerheidsstelsel te vervangen door een actieve benadering van uitkeringsgerechtigden, waarbij preventie en vooral reïntegratie centraal staan. Dit zal overigens ook een actievere begeleiding door uitkeringsinstanties en arbeidsvoorziening vergen. Op langere termijn zou deze aanpak de doorstroom van uitkeringsgerechtigden naar regulier werk kunnen bevorderen, doordat zij beter geschoold zijn of meer werkervaring hebben opgedaan. Bovendien worden uitkeringsgelden op deze wijze benut voor het verrichten van produktieve arbeid.

Deze laatstgenoemde optie sluit deels aan bij voorstellen van enkele politieke partijen die in hoofdstuk 3 zijn besproken.

In hoofdstuk 6, ten slotte, wordt ingegaan op de omwenteling in de volkshuisvesting. Deze heeft grote gevolgen voor het functioneren van de woningmarkt. De hoogte van het inkomen zal meer dan nu bepalend worden voor de keuzemogelijkheden die mensen hebben op de woningmarkt. Dit betekent dat extra aandacht nodig is voor de zwakke groepen op de woningmarkt (lees: de lagere-inkomensgroepen). De toename van het woningtekort en de beperkte mogelijkheden voor inkomensstroom op het minimumniveau geven ook al aan dat de marges klein zijn. Grote bezuinigingen zijn niet mogelijk zonder ingrijpende sociale effecten te bewerkstelligen. Beperking van het stadsvernieuwingsfonds, alsmede budgettering en decentralisatie van de huursubsidie naar de gemeenten lijken de enige mogelijkheden om de begroting in de komende jaren te beheersen. De wens om verder te bezuinigen op de begroting van VROM kan ook worden gezien in het licht van een gelijke behandeling van huurders en eigenaar/bewoners. Terwijl de overheidsuitgaven voor de huursector gestaag dalen, nemen de indirecte uitgaven die gemoeid zijn met de eigen-woningsector toe via de groeiende aftrek van hypotheekrente. Na de brutering zal de omvang van deze belastingderving groter zijn dan de totale uitgaven van het Rijk aan de volkshuisvesting. Wanneer het woningtekort verder toeneemt, de uitgaven voor huursubsidie niet in de hand gehouden kunnen worden en de bestaande woningvoorraad niet voldoende kan worden onderhouden, zal er aanleiding kunnen ontstaan om de belastingaftrek voor huiseigenaren kritisch te bezien.

## 2 PRIORITEITEN VOOR DE POLITIEKE AGENDA 1994-1998

### 2.1 Vraagstelling

In de komende kabinetsperiode wordt de Nederlandse samenleving geconfronteerd met groeiende sociale problemen. Bij ongewijzigd beleid zullen deze leiden tot een toenemend beslag op de sociale zekerheid en de kwartaire dienstverlening. Tegelijkertijd is sprake van maatschappelijke ontwikkelingen die de structuur en het functioneren van de verzorgingsstaat aantasten. Het gaat om economische, politieke, sociale en institutionele factoren. Hiermee is in enkele zinnen het centrale politiek-maatschappelijke vraagstuk voor de komende jaren aangeduid.

In paragraaf 2.2 zal een overzicht worden gegeven van de urgente maatschappelijke vraagstukken en paragraaf 2.3 handelt over de duurzame maatschappelijke trends, onder invloed waarvan de inrichting van de verzorgingsstaat verandert. De opstelling van de politieke partijen ten opzichte van deze maatschappelijke trends en de beleidsvoornemens op sociaal en cultureel terrein komen aan de orde in paragraaf 2.4. In paragraaf 2.5 worden enkele conclusies getrokken.

### 2.2 Urgente maatschappelijke vraagstukken

Vanuit sociaal en cultureel gezichtspunt is een groot aantal urgente maatschappelijke problemen op te sommen, die naar veler mening hoog op de politieke agenda thuishoren. Het is binnen het bestek van dit hoofdstuk niet mogelijk een compleet en empirisch onderbouwd overzicht te geven. Hier wordt volstaan met een aanduiding van vraagstukken, waarvan het belang breed wordt ingezien. Voor de empirische onderbouwing zij verwezen naar de *Sociale en Culturele Verkenningen 1994 (SCV 1994)* en het *Sociaal en Cultureel Rapport 1994 (SCR 1994)*. Het gaat om de volgende zaken.

- Er is een structureel hoge werkloosheid, in het bijzonder onder laag opgeleiden, minderheden en ouderen. In de afgelopen jaren is alleen de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt duidelijk verbeterd. In de *SCV 1994* zijn hierover nadere cijfers te vinden; de positie van de meeste kwetsbare groepen is slecht.
- Het beslag op de sociale zekerheid neemt nog steeds toe. Dit is uiteraard te wijten aan de werkloosheid, waarvan het stijgingstempo naar verwachting over het hoogtepunt heen is. Belangrijker is echter, dat een nog steeds groeiend deel van de beschikbare beroepsbevolking is 'vrijgesteld' van betaalde arbeid via de arbeidsongeschiktheids- en uitredingsregelingen. Per saldo zijn er 43 uitkeringsgerechtigden onder de 65 jaar per 100 werkenden. Daar komt bij, dat het beroep op de AOW en de kinderbijslag stijgt ten gevolge van demografische ontwikkelingen. In het *SCR 1994* zijn kerncijfers en nadere analyses te vinden.
- Het beroep op de kwartaire dienstverlening neemt voortdurend toe, ook gedurende de laatste jaren. Factoren hierbij zijn demografische ontwikkelingen, sociale en culturele trends en autonome kostenontwikkelingen, deels het gevolg van geleidelijke kwaliteitsverbeteringen, deels een gevolg van de productiviteitsdalingen in deze sector. Hoewel de arbeidsproductiviteit in het algemeen is toegenomen, stijgen de kosten per eenheid produkt, omdat de totale produktiviteit in verband met de materiële kostenstijgingen een daling te zien geeft. Er zijn slechts enkele sectoren, waar in de afgelopen jaren produktiviteitswinst is geboekt. In hoofdstuk 3 van de *SCV 1994* staan per sector cijfers over de periode 1980-1992.
- Het vraagstuk van de asielzoekers, de illegale migranten en de integratie van de minderheden in de Nederlandse samenleving is in enkele jaren sterk op de voorgrond getreden. Het aandeel van de allochtone bevolking (ten minste één ouder in het buitenland geboren), dat nu ongeveer 7,5 % bedraagt, zal mede vanwege de relatief jonge leeftijd en hoge vruchtbaarheid binnen 15 jaar verdubbelen.

Hoewel de integratie niet zonder succes blijft, is bij grote delen van de reeds in Nederland wonende allochtone bevolkingsgroepen onmiskenbaar sprake van een structurele



maatschappelijke achterstand, omdat het onderwijsniveau maar langzaam stijgt en de arbeidsparticipatie zeer laag is. Het SCP heeft de maatschappelijke positie van allochtonen uitvoerig geanalyseerd; hiervan is verslag gedaan in de *Rapportage minderheden 1993* (SCP 1993, cahier 103).

Een tweede belangrijk punt is de gebrekkige inburgering van nieuwkomers. Het proces is onvoldoende gestroomlijnd en er zijn te weinig middelen beschikbaar.

Alles bij elkaar is de multi-etnische samenleving nog lang geen multiculturele samenleving, waarin verschillende culturen zich gelijkelijk manifesteren of zelfs samensmelten.

- De vergrijzing van de Nederlandse bevolking is in volle gang; de effecten zullen pas ten volle zichtbaar worden aan het eind van het volgend decennium. De vergrijzing heeft een belangrijke invloed op het functioneren van de samenleving, maar de gevolgen ervan doen zich vooral gevoelen in het complex arbeidsmarkt-sociale zekerheid alsmede in de sfeer van de zorg.
- De trendmatige ontwikkeling van de (gewelddadige) criminaliteit en onveiligheid, alsmede van onveiligheidsgevoelens is sterk stijgend. De door de politie geregistreeerde criminaliteit is in de periode 1970-1992 verviervoudigd; de gevallen van braak zijn in 1992 per hoofd van de bevolking acht keer zo hoog als in 1970. Het door de politie opgehelderde aantal misdrijven is weliswaar toegenomen, maar blijft hierbij achter. Bovendien is de productiviteit van de politie nauwelijks vooruitgegaan en die van de rechtspraak scherp gedaald. In de *SCV 1994* staan hierover meer gedetailleerde cijfers.
- Er is een cumulatie van van maatschappelijke achterstanden bij bepaalde bevolkingscategorieën, zoals langdurig werklozen, eenoudergezinnen en alleenstaande ouderen met een laag inkomen. Hoewel blijkens de SCP-welzijnsmaatstaf de leefsituatie gemiddeld genomen geleidelijk verbetert, blijven deze groepen kwetsbaar, zoals ook weer blijkt uit de jongste cijfers, die in hoofdstuk 2 en 3 van de *SCV 1994* zijn opgenomen.
- Er is een toenemende concentratie van achterstanden met betrekking tot arbeid, inkomen, onderwijs en huisvesting in stadswijken, deels langs etnische lijnen; dit verschijnsel doet zich weliswaar het sterkst voor in de grote steden, maar blijft daartoe niet beperkt.

De ernst van de hier kort aangeduide maatschappelijke problemen kan nauwelijks worden overschat. Niet alleen zijn zij structureel van karakter, maar tevens versterken zij elkaar. De bestaanszekerheid van groepen burgers met weinig maatschappelijke hulpbronnen wordt hierdoor bedreigd.

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 1992* heeft het Bureau geconstateerd dat de verzorgingsstaat in de jaren tachtig erin is geslaagd de gevolgen van de economische crisis op te vangen en het verzorgingsniveau op de meeste terreinen te handhaven; sociale en culturele crisisverschijnselen zijn in het vorig decennium uitgebleven. De centrale vraag is of deze waarborgfunctie voor het individu en de maatschappelijke stabiliseringsfunctie ook in de jaren negentig zal kunnen worden vervuld. Er zijn reeds langer maatschappelijke trends werkzaam, die de structuur en het functioneren van de huidige verzorgingsstaat sterk onder druk zetten. Naar de verwachting van het planbureau zullen zij zich in de komende jaren in versterkte mate doen gelden.

### **2.3 Maatschappelijke trends**

De *economische veranderingen* hebben grote invloed op de inrichting van de samenleving. Hier gaat het niet primair om het welvaartsniveau, maar om de verandering in de economische besluitvorming. De mondialisering van de economie onder aanvoering van grote internationale ondernemingen en de Europese eenwording zullen de invloed van de nationale overheid op economische beslissingen verminderen. De beleidsconcurrentie tussen landen is daarbij een onvermijdbaar gegeven. Om de concurrentie met succes aan te gaan wordt algemeen gestreefd naar lastenverlichting, zodat meer ruimte ontstaat voor de marktsector. De overheidsinspanningen worden vervolgens gericht op versterking van de economische structuur, investeringen in technologie, uitbreiding van de infrastructuur, flexibilisering van de arbeidsmarkt en vermindering van arbeidskosten. De keerzijde van een dergelijke gang van zaken is dat moet worden bezuinigd op de sociale zekerheid

en de dienstverlening in de kwartaire sector. Steeds meer zullen de financiële randvoorwaarden gedictieerd worden door overwegingen van internationale concurrentie en de globalisering van productieprocessen. Met als gevolg een voortdurend neerwaartse financiële druk op de collectieve sector. De lange-termijnconsequenties van een voortdurende ontwikkeling in deze richting blijven in de maatschappelijke discussie onderbelicht.

Zo is er de vraag hoe de sociaal-economische positie van mensen die langdurig afhankelijk blijven van sociale-zekerheidsregelingen, zich zal ontwikkelen. De berekeningen van het CPB laten zien dat de werkgelegenheidseffecten van de vele verschillende beleidsvoornemens die in de afgelopen maanden naar voren zijn gebracht, relatief beperkt zijn, zodat uitkeringsgerechtigden lang niet altijd reële mogelijkheden zullen krijgen betaald werk te aanvaarden. Verder kunnen het volume en de kwaliteit van de kwartaire dienstverlening onder druk komen te staan, doordat onvoldoende middelen beschikbaar zijn om de achterblijvende produktiviteitsontwikkeling in de kwartaire sector te compenseren en in de toenemende vraag te voorzien. Voor een deel zal dit weer zijn weerslag hebben op de economie. Hoewel de kwartaire dienstverlening veelal slechts als kostenpost wordt gezien - alleen de onderwijsuitgaven worden als investeringen aangemerkt - , moet de bijdrage van deze sector aan de versterking van de economie niet worden verwaarloosd.

De tweede belangrijke trend is *politiek-ideologisch* van aard en loopt parallel met de internationalisering van de economie. De reïntroductie van het kapitalisme in het voormalige Oostblok en de voortdurende roep om verkleining van overheidsbemoeienis in het Westen hebben een klimaat geschapen voor versterking van de marktwerking, ook op terreinen waarop de koopkrachtige vraag maar nauwelijks aanwezig is. Waar de markt niet kan functioneren, wordt gezocht naar alternatieven door een verschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid naar andere maatschappelijke actoren. Deze ideologische verandering kan men kortweg typeren als een opschuiven van de Westeuropese traditie - gekenmerkt door menging van corporatistische en sociaal-democratische elementen - in de Amerikaanse vrije-marktrichting, met als gevolg een verder terugtrekkende (centrale) overheid.

Deze politieke ontwikkeling wordt tot op zekere hoogte gedragen door de Nederlandse publieke opinie, die de laatste jaren wat gereserveerder staat ten opzichte van collectieve voorzieningen en maatregelen, welke erop gericht zijn de maatschappelijke ongelijkheid terug te dringen, zoals uit de jongste cijfers in de *SCV 1994* blijkt.

De wezenlijke gevolgen van deze ideologische verandering worden in beperkte mate onderkend in politieke discussies. De politiek benadrukt wel de kansen, maar problematiseert onvoldoende de eventuele negatieve sociale gevolgen van marktwerking op verschillende terreinen. Terwijl het evident is dat een onbelemmerde marktwerking de sociale problemen vergroot en tot onredelijke maatschappelijke ongelijkheid kan leiden, bestaat er geen actuele, coherente en uitgewerkte visie op taken en verantwoordelijkheden van het openbaar bestuur ten opzichte van deze markt.

De derde trend die van substantiële betekenis is voor het sociale bestel, is het voortgaande proces van *individualisering*. In de Nederlandse samenleving gaat het gezin (man, vrouw en kinderen) als basiseenheid van de samenleving plaats maken voor het individu. Er is althans een toenemende verscheidenheid aan leefvormen; steeds vaker wonen mensen alleen, wonen ongehuwd samen of blijven als gehuwden kinderloos. Het kerngezin blijft weliswaar een belangrijke plaats innemen in de samenleving, maar is wel van karakter veranderd, doordat het rolpatroon van man en vrouw is gewijzigd en kinderen eveneens een eigen leefpatroon ontwikkelen, met name in cultureel en recreatief opzicht.

Deze individualisering in enge zin speelt zich af in een sociale omgeving, die wordt gekenmerkt door secularisering en liberalisering op bijna alle levensgebieden. Mensen zijn hoger opgeleid, worden mondiger en stellen hun individuele autonomie voorop. Persoonlijk verworven welvaart of althans door de verzorgingsstaat gegarandeerde bestaanszekerheid maakt het mogelijk het leven naar eigen

inzicht, zonodig onafhankelijk van anderen, in te richten.

Het vierde complex betreft de *institutionele vormgeving* van de samenleving en de gevolgen ervan voor de overheid. De onafhankelijke opstelling van individuen heeft niet alleen betrekking op de primaire verbanden, maar raakt ook de participatie aan maatschappelijke en politieke organisaties. Kort geformuleerd: de sociale en culturele groepshomogeniteit maakt plaats voor diversiteit. De verzuiling als maatschappelijk ordeningsprincipe is niet langer dominant.

De verzorgingsstaat is het produkt van het economische en maatschappelijke moderniseringsproces dat na de Tweede Wereldoorlog in gang is gezet. Overheid en samenleving zijn op een gecompliceerde manier met elkaar verweven geraakt. De veranderingen in de maatschappelijke instituties hebben dan ook hun weerslag op de collectieve besluitvorming en op het functioneren van in het bijzonder de centrale overheid. De wezenlijke verandering is, dat de vanzelfsprekende verbondenheid tussen enerzijds politiek en bestuur en anderzijds maatschappelijke organisaties is verbroken. Maatschappelijke organisaties claimen met meer nadruk de eigen verantwoordelijkheid en politiek en bestuur moeten telkens opnieuw in een onderhandelingsproces tot maatschappelijke consensus trachten te komen.

Tenslotte komt daar bij dat het *openbaar bestuur* zelf een deel van het probleem geworden, doordat het verkokerd functioneert, moeizaam tot noodzakelijke intersectorale beleidsafstemming komt, onvoldoende en te laat inspeelt op nieuwe ontwikkelingen en doordat het uitvoeringsniveau te weinig beleidsruimte krijgt om doelmatig en effectief te kunnen opereren. Meer in het algemeen is sprake van besturingspretenties en een bestuursstijl die niet passen bij een samenleving waarin internationale invloeden sterker merkbaar zijn, de markt op steeds meer terreinen domineert en waarin maatschappelijke organisaties en burgers een groter aandeel claimen in de collectieve besluitvorming.

De voorgaande summiere schets van de structurele lange-termijnontwikkelingen maakt aannemelijk dat de maatschappelijke basis onder de huidige verzorgingsstaat erodeert. Het bestaande sociale contract is het resultaat van jarenlange onderhandelingsprocessen tussen de zuilsgewijze georganiseerde maatschappelijke organisaties en overheid. De marges voor een door belangengroepen gedragen nationaal economisch beleid zijn nu echter smaller, de in homogene zuilen opgedeelde samenleving is nu zeer pluriform geworden en het traditionele gezin als basiseenheid voor het beleid boet sterk aan betekenis in.

Over de zo noodzakelijke herstructurering van de verzorgingsstaat wordt sedert het eind van de jaren zeventig gedebatteerd. In eerste instantie lag daarbij de nadruk op de overvraging van het beleid door burgers en op de belangenverstrengeling tussen maatschappelijke belangengroepen en openbaar bestuur. De economische recessie in de eerste helft van de jaren tachtig plaatste het sociale-zekerheidsvraagstuk op de voorgrond. Toen de economie eind jaren tachtig aantrok en de werkgelegenheid groeide, verschoof de aandacht naar bevordering van arbeidsparticipatie, met het doel het beroep op sociale voorzieningen terug te dringen en het financiële draagvlak van de verzorgingsstaat te versterken. In de afgelopen jaren zijn vanuit deze verschillende filosofieën dan ook tal van maatregelen genomen om de problemen van de Nederlandse verzorgingsstaat op te lossen. Toch lijkt het erop, dat de echte heroverweging van de sociale inrichting van de samenleving nog moet starten, omdat nog steeds onvoldoende de consequenties van de duurzame maatschappelijke trends zijn verwerkt in de beleidsvoorstellen. Op een aantal beleidsterreinen, zoals arbeid en veiligheid, is daarbij sprake van aanzienlijke consensus, op andere gebieden bestaat voornamelijk verdeeldheid. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de taken en bevoegdheden van het maatschappelijk middenveld, de inrichting van het openbaar bestuur en de herstructurering van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg.

De voornaamste vraag die in deze heroverweging moet worden beantwoord, betreft de kern van de verzorgingsstaat: op welke wijze kan de bestaanszekerheid van zwakke groepen worden

gegarandeerd, kan ongerechtvaardigde maatschappelijke ongelijkheid worden tegengegaan en maatschappelijke uitsluiting voorkomen?

De eventuele uitholling van de bestaanszekerheid is niet alleen een individueel, maar ook een maatschappelijk vraagstuk. Problemen rond werkgelegenheid, migratie en veiligheid, alsmede rond niveau en kwaliteit van de collectieve voorzieningen vormen een bedreiging voor de sociale en politieke stabiliteit, in het bijzonder wanneer de gevolgen ervan eenzijdig terechtkomen bij bepaalde bevolkingscategorieën of in bepaalde wijken.

De ondergrens wordt volgens de Amerikaanse econoom Galbraith bereikt wanneer de achterstand voor bepaalde groepen zo groot wordt dat sprake is van een uitgesloten onderklasse die zelfrespect en toekomstperspectief ontbeert. Om een dergelijke situatie te voorkomen dient alle prioriteit uit te gaan naar het dichterbij een oplossing brengen van de gesignaleerde problemen. Want naast - uiteraard - een voldoende economisch draagvlak is sociale stabiliteit een basisvoorwaarde voor het handhaven van wat Galbraith een "fatsoenlijke en beschaafde samenleving" noemt.

In de volgende paragraaf komt de vraag aan de orde of en op welke wijze de vier grote politieke partijen in verkiezingsprogramma's hebben ingespeeld op de urgente maatschappelijke vraagstukken en de achterliggende duurzame maatschappelijke trends.

#### **2.4 Agenda van politieke partijen**

De verkiezingsprogramma's van de vier grote partijen bieden te zamen een gevarieerde staalkaart van de actuele maatschappelijke problemen. Over de duurzame maatschappelijke trends is in de programma's ook een en ander te vinden, echter minder systematisch dan men op basis van de ingrijpende consequenties voor de sociale inrichting van de samenleving zou mogen verwachten. De inventarisatie op sociaal en cultureel terrein biedt een eerste inzicht in de opbouw van de politiek-maatschappelijke agenda voor de komende jaren.

##### *Structurele veranderingen*

De veranderingen in de internationale economie zijn voor de partijen het vertrekpunt voor de ontwikkeling van het nationaal economisch beleid. Dit is op zich niet verwonderlijk. Het streven is al enige jaren erop gericht de concurrentiepositie van Nederland te versterken door de arbeidskosten terug te dringen, de collectieve lasten te verlagen en selectief te investeren in infrastructuur, technologie en onderwijs en onderzoek. Deze benadering bepaalt de beleidsruimte, waarbinnen sociale doelstellingen moeten worden gerealiseerd. De gevolgen van de internationalisering van de economie worden geaccepteerd. De mate waarin de partijen dit marktstreven ondersteunen, verschilt minder dan men op grond van traditionele politieke scheidslijnen zou verwachten. Geen partij heeft concrete beleidsvoornemens die gericht zijn op het in belangrijke mate, in internationaal (Europees) verband bijsturen van de economische ontwikkeling met het oog op beheersing van de sociale gevolgen die de internationalisering van de economie met zich brengt.

De PvdA stelt dat de burgers zich dienen voor te bereiden op een omslag in hun levenswijze.

Het CDA zegt: "We moeten strenger worden worden waar het gaat om de balans tussen rechten en plichten in de sfeer van onze collectieve voorzieningen".

De VVD spreekt over een noodzakelijke vernieuwing van de samenleving die met durf en creativiteit moet worden aangepakt.

D66 ten slotte acht groot onderhoud noodzakelijk en belooft: "Dat gaat overlast geven, want er moet ondertussen worden doorgewerkt".

Tegen deze achtergrond krijgt de kernvraag, op welke wijze in de komende jaren invulling zal worden gegeven aan de waarborg- en stabilisatiefunctie van de verzorgingsstaat, extra relief. In de verschillende verkiezingsprogramma's zijn hiervoor wel enige uitgangspunten opgenomen.

De PvdA is van oordeel dat "de inrichting van de verzorgingsstaat veel sterker kan worden afgestemd op een aanpak van echte noden en sociale achterstelling".

Het CDA gaat uit van "het garanderen van vrijheid, veiligheid en zekerheid op grond waarvan mensen in verantwoordelijkheid met elkaar kunnen leven en werken", wil een samenleving" waarin niemand buitengesloten wordt of genegeerd" en wil "zekerheid bieden aan hen die voor nu en straks echt op onze gezamenlijke steun zijn aangewezen".

De VVD legt nadruk op de keuzevrijheid en garandeert uitkeringen op basisniveau, evenals een basispakket in de gezondheidszorg.

D66 spreekt over het garanderen van fundamentele bestaanszekerheden en wil uitsluiting voorkomen, maar streeft wel naar een "streng kritische doorlichting van alle overdrachtsuitgaven op basis van de vraag of de ontvanger werkelijk niet zonder kan uitkomen."

In de verkiezingsprogramma's wordt op nogal verschillende manieren met individualisering en institutionele veranderingen omgegaan.

Individualisering is een hoofdthema in het verkiezingsprogramma van de PvdA. Deze partij noemt als "hoofdmotief voor de sociale politiek in de komende jaren (...) dat elke burger zelfstandig en materieel zo vrij mogelijk is om eigen keuzen te maken in de sfeer van arbeid, vrije tijd, besparing, investering, verzekering en consumptie." De uitvoerige verhandeling over burgerzin kan worden gezien als contrapunt ten opzichte van een individualistische maatschappelijke opstelling van de burgers.

Het CDA besteedt in de paragrafen Samenlevingsopbouw en Welzijn enige aandacht aan individualisering. De partij presenteert beleidsvoornemens om huwelijk en andere samenlevingsvormen te beschermen.

De individualisering komt in de verkiezingsprogramma's van de VVD en van D66 aan de orde, wanneer het gaat om de uitwerking ervan in het sociale-zekerheidsstelsel; wat betreft D66 ligt er een verband met de door deze partij voorgestane fundamentele democratisering.

Alles bij elkaar is er echter slechts beperkte aandacht voor deze maatschappelijke ontwikkeling als gevolg waarvan de inrichting van de traditionele verzorgingsstaat zal moeten veranderen.

In de verkiezingsprogramma's van PvdA en vooral D66 wordt uitvoerig op de institutionele ontwikkelingen ingegaan en worden harde oordelen geveld. Het CDA laat een en ander impliciet. De PvdA constateert dat de consensusdemocratie "in de praktijk slechts vrijblijvende afspraken aflevert", "is verworpen tot een vrijbrief voor vetomacht of voorrecht" en heeft geleid tot "uitholling van het primaat van de parlementaire politiek. (...) De consensusdemocratie heeft niet veel vrienden meer." De PvdA stelt daarom dat er meer ruimte moet komen voor "actieve, directe democratie".

D66 constateert dat politieke partijen "niet meer stabiel verankerd zijn in levensbeschouwelijke zuilen" en "de burger meer geneigd is tot eigen politieke keuzen op basis van wisselende overwegingen". Wat betreft het maatschappelijk middenveld concludeert deze partij dat de positie ervan verzwakt is, "zowel uit een oogpunt van democratie als van doelmatigheid. (...) Daarom is een vernieuwing van het middenveld dringend gewenst (...), over levensbeschouwelijke en culturele etnische grenzen heen". Een en ander wordt uitgewerkt voor diverse onderdelen van de kwartaire sector en vooral voor de politiek, in de vorm van versterking van de positie van de burger.

De VVD heeft ook kritiek op de verhouding tussen maatschappelijk middenveld en overheid. "Wil de overheid doen wat nodig is, dan moet de overheid besluitvaardiger zijn. Die besluitvaardigheid wordt beperkt door onze overlegcultuur.. Harmonie door overleg en inspraak is mooi, maar de overheid mag bij het doorhakken van knopen het conflict niet uit de weg gaan".

Het CDA bepleit grotere verantwoordelijkheden voor maatschappelijke organisaties.

"Maatschappelijke organisaties zijn geen filialen van de staat. Zij hebben recht op zelfstandigheid, een eigen profiel en een eigen agenda". Deze partij doet concrete voorstellen om via overdracht van bevoegdheden en taken het maatschappelijke middenveld te versterken.

De verschillende politieke partijen hebben convergerende voornemens om het functioneren van het openbaar bestuur te verbeteren.

PvdA en D66 presenteren politieke hervormingsvoorstellen, vragen meer aandacht voor het regionale en lokale bestuur en leggen sterk de nadruk op de bestuursstijl.

Bij de VVD ligt de nadruk op het formuleren van kerntaken, de bevordering van de effectiviteit van het bestuur via globale sturing en versterking van de politieke regie.

Het CDA komt vanuit het uitgangspunt van de publieke gerechtigheid eveneens tot de uitspraak, dat de overheid zich moet richten op kerntaken, in het bijzonder op het stellen van normen die burgers activeren en het maatschappelijk verkeer ordenen. Verder worden concrete voorstellen gedaan om de rijksoverheid te reorganiseren en het regionale en lokale bestuur te versterken.

### *Urgente problemen*

Deze beschouwingen en uitgangspunten met betrekking tot de inrichting van de verzorgingsstaat en het functioneren van het openbaar bestuur stralen veranderingsgezindheid uit, maar bieden nog weinig houvast. Hiervoor is een nader inzicht nodig in de concrete beleidsvoornemens, die door de verschillende partijen zijn geformuleerd ten aanzien van urgente sociale problemen. Een inventarisatie leidt tot het volgende overzicht:

- *Werk* blijkt het hoogst op de politieke agenda te staan bij alle vier partijen, niet alleen om de financiële problemen op te lossen, maar ook om de maatschappelijke participatie te bevorderen van mensen die langdurig aan de kant staan. Er wordt een verscheidenheid aan maatregelen voorzien om de arbeidsparticipatie van in het bijzonder de laag opgeleide en allochtone werkzoekenden te bevorderen. Alle partijen zien als de belangrijkste beleidsinstrumenten lastenverlichting voor werkgevers en werknemers (via bijvoorbeeld verschuiving van de heffing op arbeid naar milieu en consumptie) ten behoeve van het scheppen van laag betaalde arbeid en het prikkelen van werklozen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (via verlaging van uitkeringen). Tevens willen de vier partijen ten behoeve van deze doelgroepen (laag betaald) werk scheppen in de collectieve sector (zorg en veiligheid) en in de marktsector via functiedifferentiatie en betere benutting van de laagste loonschalen.
- In de voorstellen voor de bevordering van de arbeidsparticipatie voert het financieel-economische motief de boventoon. Dit geldt ook voor de hervorming van het *sociale-zekerheidsstelsel*. CDA, VVD en D66 wijden hieraan uitvoerige en gedetailleerde passages, die gericht zijn op versobering. De PvdA houdt vooralsnog vast aan de huidige systematiek. Verschillen tussen de partijen zijn er waar het gaat om de individualisering of verzelfstandiging van de uitkeringsrechten, de toetredingsvoorwaarden, het uitkeringsniveau, de verantwoordelijkheidstoedeling aan respectievelijk burgers (via eigen risico's en aanvullende verzekering), sociale partners en (decentrale) overheden en de meest wenselijke uitvoeringsorganisatie. De vier partijen bepleiten afschaffing van de uitkeringen voor weduwen en weduwnaars, invoering van deeltijd-vut en flexibele pensionering.
- Het derde maatschappelijke probleem dat in de vier verkiezingsprogramma's breed wordt uitgemeten is de *veiligheid en criminaliteit*. Het handhaven van de veiligheid wordt gezien als de kerntaak van de overheid. Preventie, versterking van de politie en een doelmatiger werking van justitie krijgen daarom prioriteit. VVD en CDA voorzien daarnaast uitbreiding van het gevangeniswezen; PvdA en D66 zoeken naar alternatieve opties voor straftoemeting en -uitvoering.
- Het vraagstuk van de *vergrijzing* van de Nederlandse samenleving als zodanig krijgt weinig expliciete aandacht, maar komt wel aan de orde bij de bevordering van arbeidsparticipatie van ouderen, flexibele uittredings- en pensioenregelingen en aanpassing van woon/zorgarrangementen. VVD en D66 doen expliciet uitspraken over het peil van de AOW.
- In de verkiezingsprogramma's is relatief veel aandacht voor de *asielzoekers*. De vier partijen leggen in meerdere of mindere mate het accent op beperking van de migratie via een restrictief toelatingsbeleid, zo veel mogelijk in Europees verband vast te stellen. Voor de immigranten en de reeds in Nederland wonende allochtonen zijn de trefwoorden 'inburgering' in en 'participatie' aan de Nederlandse samenleving via met name onderwijs en arbeid en ook huisvesting. Overigens heeft alleen D66 een uitvoerige aparte paragraaf over het integratievraagstuk.
- Het is opvallend dat *de cumulatie* van maatschappelijke achterstanden bij bepaalde groepen in de grote steden minder aandacht krijgt dan op basis van de feitelijke gegevens zou kunnen worden verwacht. PvdA en D66 maken zich expliciet bezorgd over de leefbaarheid in de steden en de

PvdA spreekt haar bezorgdheid uit over de dreigende bestaansonzekerheid van achterblijvende groepen.

#### *Kwartaire sector*

De doelmatigheid en doeltreffendheid in de *kwartaire sector* komen op verschillende plaatsen in de programma's aan de orde. Er worden op de diverse terreinen tal van maatregelen voorgesteld die gericht zijn op kostenbeheersing in de collectief gefinancierde dienstverlening. Het gaat daarbij om de volgende instrumenten:

- uitbreiding van preventie;
- verbeterde afstemming van vraag en aanbod door andere differentiatie en tegelijkertijd samenhang in het dienstenpakket via bijvoorbeeld maatwerk, substitutie, de één-loketgedachte, trajectbegeleiding enzovoort;
- verscherping van de toelatingsvoorwaarden en indicatiestelling in bijvoorbeeld onderwijs en zorg;
- schaalvergroting;
- autonomievergroting en budgettering van instellingen;
- decentralisatie naar gemeenten en provincies, die beter in staat zijn aan te sluiten bij de lokale situatie;
- introductie van marktconforme elementen, zoals (gereguleerde) concurrentie tussen instellingen en eigen bijdragen van gebruikers;
- differentiatie in salariering en rechtspositie van personeel.

Daarnaast besteden de partijen uiteraard meer of minder aandacht aan specifieke onderdelen van de *kwartaire sector*.

De vier partijen zijn het erover eens dat de *zorgvoorzieningen* in de komende kabinetsperiode extra aandacht behoeven vanwege de toenemende vergrijzing en om 'kwaliteit van zorg' te waarborgen.

Over de vormgeving van het nieuwe verzekeringsstelsel denken de partijen echter verschillend.

De VVD wil de AWBZ herstellen als volksverzekering voor ten hoogste de onverzekerbare risico's. Daarnaast moeten alle burgers zich voor de overige risico's individueel en particulier verzekeren (op termijn ook de ziekenfondspatiënten).

Het CDA wil een gemoderniseerde AWBZ reserveren voor de chronische en collectieve zorg en wil de medisch-curatieve zorg opnemen in een basispakket voor ziekenfondsen en ziektekostenverzekeringen, dat beperkter zal zijn dan het huidige ziekenfondspakket. De Ziekenfondswet blijft gehandhaafd. Er komen nominale premies en verplichte bijbetalingen.

D66 wil een voor alle burgers verplichte basisziektekostenverzekering met voor een belangrijk deel inkomensafhankelijke premies, dat de meeste voorzieningen uit de AWBZ en het huidige ziekenfondspakket bevat, evenals de bejaardenoorden. Deze partij wil daartoe het ziekenfonds en het particuliere-verzekeringstelsel langzaam gelijktrekken. Een verplicht (inkomensafhankelijk) eigen risico wordt geprefereerd boven eigen bijdragen.

De PvdA wil de AWBZ handhaven als aanvulling op de samen te voegen particuliere en ziekenfondsverzekeringen. De premie hiervoor moet voor 80% inkomensafhankelijk zijn en voor het overige nominaal. Eigen bijdragen zijn niet uitgesloten.

Ten slotte worden door politieke partijen volumemaatregelen aangekondigd, die deels verschuivingen van de financiering inhouden, en deels intensiveringen ten behoeve van de inzet van meer personeel (voor eenvoudige werkzaamheden). Hierop wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan.

Het *onderwijs* wordt door alle partijen als een belangrijke maatschappelijke functie aangemerkt, die gericht is op zowel de culturele ontplooiing als bevordering van arbeidskansen. In de programma's ligt de nadruk op het verbeteren van de kwaliteit door verbetering van de positie van onderwijsgeevenden; daarnaast worden hogere eisen gesteld aan studerenden. Burgers zullen overigens voor het niet-leerplichtige deel een grotere eigen bijdrage moeten betalen. De instellingen krijgen meer autonomie, maar over de bestuurlijke inrichting bestaan verschillen van inzicht volgens de bekende politieke en denominatieve scheidslijnen. PvdA en D6 stellen de overschrijdingsregeling

voor het bijzonder onderwijs ter discussie. Verder sleutelen de partijen aan de studiefinanciering. In hoofdstuk 3 wordt op de financiële aspecten teruggekomen.

De verschillende aspecten van het *cultuurbeleid* komen in de programma's van PvdA, CDA en D66 aan de orde. Het CDA legt daarbij sterk de nadruk op het handhaven van de Nederlandse cultuur in een tijd van internationalisering en commercialisering, terwijl de twee andere partijen cultuurpolitiek zien als het bieden van tegenwicht tegen uniformerende en nivellerende tendensen in de samenleving. De VVD beperkt zich tot een opmerking over de cultuurpolitiek in een Verenigd Europa. De omslag in het *volkshuisvestingsbeleid* die zich in de afgelopen jaren heeft voltrokken, wordt in de verkiezingsprogramma's bevestigd. Het beleid op dit terrein is gedecentraliseerd naar de actoren op het lokale en vooral het regionale niveau. De overheid voert een voorwaardenscheppend beleid via het aanwijzen en aanvullend financieren van bouwlocaties. Het eigen-woningbezit staat voorop; de woningbouwcorporaties zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van de doelgroepen. Alleen de PvdA wijst op 'de grenzen van deze terugtrekkende beweging'. De individuele huursubsidie blijft voor alle partijen een belangrijk instrument om betaalbare huisvesting voor iedereen te realiseren. Over de situatie van de volkshuisvesting is een aparte beschouwing in dit memorandum opgenomen.

## 2.5 Conclusies

Uit het voorgaande overzicht van algemene beleidsuitgangspunten, de concrete voornemens ten aanzien van het oplossen van urgente maatschappelijke problemen en de prioriteiten in de kwartaire sector zijn enkele conclusies af te leiden.

- Hoewel in de verkiezingsstrijd vooral de verschillen werden benadrukt, getuigen de verkiezingsprogramma's van de vier grootste partijen van een convergerende visie waar het gaat om de noodzaak de belangrijkste sociale problemen, zoals werkloosheid, sociale zekerheid, integratie van minderheden en veiligheid, aan te pakken. Opvallend is dat de leefbaarheid in de grote steden en de mogelijke uitsluiting van bepaalde maatschappelijke groepen beperkte aandacht krijgt.
- Tot op zekere hoogte is eveneens sprake van convergentie wat betreft de voornaamste oplossingsrichtingen voor de problemen van de verzorgingsstaat, zoals bevordering van de arbeidsparticipatie, versoering van de sociale voorzieningen en overheveling van verantwoordelijkheden naar burgers, maatschappelijke organisaties en markt. Daarbij is bovendien op hoofdlijnen sprake van continuïteit in beleid.
- Ten aanzien van de sociale zekerheid verschillen de benaderingen tussen de partijen.
- De uitgavenbeheersing in de kwartaire sector krijgt weliswaar veel aandacht, doch per saldo is er in de programma's geen systematische benadering ontwikkeld, die leidt tot duidelijke keuzes ten aanzien van pakketten, eigen bijdragen en kostenbeheersing.
- Wat betreft de verschillende onderdelen van de kwartaire dienstverlening, blijkt globaal continuïteit te worden nagestreefd. Wel is er nog steeds een aanzienlijk verschil van mening over de koers in de gezondheidszorg.
- Hoewel de denkbeelden over democratie en openbaar bestuur uiteenlopen, worden door de partijen ten aanzien van het openbaar bestuur hervormingsvoorstellen geformuleerd, die een breed politiek draagvlak lijken te hebben.
- De divergentie komt voor het overige vooral tot uiting in de concrete uitwerking van de beleidsvoorstellen die op de verschillende terreinen worden gedaan.
- Wat betreft de waarborg- en stabilisatiefunctie van de verzorgingsstaat formuleren de partijen vergelijkbare uitgangspunten, maar vanwege het globale karakter ervan zal de uitwerking in de praktijk sterk kunnen verschillen.

Tegen de achtergrond van deze conclusies over de opstelling van de politieke partijen kan worden vastgesteld, dat nog een stevig politiek debat moet worden gevoerd over de gevolgen van de internationalisering van de economie, de individualisering en de institutionele veranderingen voor de nationale verzorgingsstaat. De huidige combinatie van economische, sociale en institutionele



veranderingen leidt ertoe dat handhaving van de collectieve arrangementen op het niveau van de jaren zeventig en tachtig niet langer mogelijk is. Er moeten ingrijpende aanpassingen en vernieuwingen worden doorgevoerd om ook op termijn het welvaartsniveau van de Nederlandse samenleving ten minste te kunnen handhaven.

Daarbij moet aan twee randvoorwaarden worden voldaan, willen dergelijke veranderingen met succes kunnen worden doorgevoerd.

- Er mogen geen onredelijke maatschappelijke verschillen ontstaan en de vorming van een maatschappelijke onderklasse moet worden voorkomen. Indien aan deze voorwaarde niet wordt voldaan, kunnen de eerder genoemde problemen rond werkloosheid, sociale zekerheid, minderhedenvorming en veiligheid een bedreiging vormen voor de sociale stabiliteit van de samenleving en dien ten gevolge ook de economische stabiliteit ondermijnen.
- Bij werkelijk ingrijpende herziening van de collectieve arrangementen is aandacht nodig voor de invoerings- en overgangsproblemen, omdat mensen bij de inrichting van hun leven hebben rekening gehouden met de aanwezigheid van bepaalde collectieve voorzieningen. Veel veranderingen zullen slechts verantwoord, zonder maatschappelijke blokkades op te roepen, kunnen worden ingevoerd, wanneer mensen de kans krijgen zich aan de nieuwe situatie aan te passen.

### 3 ALLOCATIE VAN MIDDELEN

#### 3.1 Inleiding

De kwartaire 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 arbeidsjaren<sup>1</sup> werk en vertegenwoordigt daarmee circa 25% van de totale werkgelegenheid in ons land. De financiering geschiedt voor ruim 80% uit collectieve middelen.

Paragraaf 3.2 gaat in op de collectieve inkomsten en uitgaven en de totale omvang van de kwartaire sector. Deze paragraaf omvat voorts een korte internationale vergelijking. Paragraaf 3.3 behandelt historische en toekomstige ontwikkelingen in onderdelen van de kwartaire sector. De terugblik betreft de periode 1980-1992 en gaat in op de ontwikkeling van het gebruik, de kosten en de produktiviteit. Bij de vooruitblik worden de departementale meerjarenramingen voor de periode tot 1998 vergeleken met ramingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau die betrekking hebben op de te verwachten ontwikkeling van het gebruik van diensten. Deze ramingen bieden ijkpunten voor beslissingen over de allocatie van middelen conform een permanente opdracht aan het Sociaal en Cultureel Planbureau.<sup>2</sup>

Paragraaf 3.4 gaat kort in op de budgettaire problemen in verband met de toestroom van asielzoekers. In paragraaf 3.5, tenslotte, komt een aantal mogelijke strategieën voor uitgavenbeheersing aan de orde.

#### 3.2 Collectieve inkomsten en uitgaven in hoofdlijnen

Tabel 3.1 geeft een overzicht van collectieve inkomsten en uitgaven in de periode 1980-1998. De ontwikkeling tot en met 1992 is gebaseerd op de *Nationale rekeningen* van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de ontwikkeling in de periode 1992-1998 op recente middellange-termijnverkenningen van het Centraal Planbureau (CPB 1993 en 1994a). De rubricering van uitgaven is echter aangepast aan het doel om de kwartaire dienstverlening in kaart te brengen.<sup>3</sup>

Voor de CPB-verkenning is aangesloten bij het zogenoemde *behoedzame scenario*. Gegeven de tegenvallende ontwikkeling in de afgelopen periode is dit scenario naar de huidige inzichten meer realistisch dan het gunstige scenario. Kernelementen in het behoedzame scenario vormen een reële groei van het Bruto binnenlands produkt (BBP) met 1,75% per jaar en een inflatie van 2,5% per jaar. De koopkracht van de modale werknemer neemt licht af en de werkloosheid neemt toe. De collectieve uitgaven nemen slechts in zeer beperkte mate toe, in overeenstemming met de meest recente meerjarenbegroting van het kabinet-Lubbers-III.

Tabel 3.1 Collectieve inkomsten en uitgaven, 1980-1998

	1980	1985	1989	1992	1994	1998
inkomsten (% BBP)						
belastingen	28	25	27	29	26	26
premies	18	20	19	18	21	20
niet-belastingmiddelen <sup>a</sup>	10	13	9	8	8	7
totaal	56	58	54	55	54	52
uitgaven (% BBP)						
kwartaire diensten	26	25	25	25	25	23
overdrachtsuitgaven	19	19	18	18	18	18
investeringsuitgaven	4	3	3	3	3	3
rente	4	6	6	6	6	6
overige uitgaven <sup>b</sup>	10	10	9	6	6	6
totaal	62	64	60	59	58	56
kengetallen (% BBP)						
financieringstekort	6	6	6	4	4	3
netto-uitgavenquote <sup>c</sup>	52	51	51	51	50	49
collectieve lastendruk <sup>d</sup>	46	45	45	47	46	46
reële uitgaven (index) <sup>e</sup>						
kwartaire diensten	85	86	92	100	102	103
overdrachtsuitgaven	80	84	89	100	101	105
rente	50	86	91	100	104	107

<sup>a</sup> Inclusief terugbetaalde kredieten.

<sup>b</sup> Inclusief verstrekte kredieten.

<sup>c</sup> Uitgaven minus de niet-belastingmiddelen.

<sup>d</sup> Berekend als de som van belasting- en premiedruk.

<sup>e</sup> Uitgaven gedefleerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie, 1992 = 100.

Bron: CBS (1992 en 1993); CPB (1993, 1994a, 1994b) SCP-bewerking

Het meest opvallende kenmerk van tabel 3.1 is de stabiliteit van de reeksen, voor zover die zijn uitgedrukt als percentage van het BBP. Het totaal van de inkomsten vertoont, evenals dat van de uitgaven door de jaren heen een lichte daling. De collectieve lastendruk vertoont kleine schommelingen en de collectieve uitgaven nemen enkele procentpunten af ten gunste van een verlaging van het financieringstekort. Hoewel het financieringstekort nog steeds de norm van de Europese monetaire unie (EMU) overschrijdt, is de aandacht van de meeste politieke partijen momenteel vooral gevestigd op verlaging van de collectieve lastendruk als stimulans voor de stagnerende economie.

Daarnaast geeft de tabel indexcijfers voor de reële kostenontwikkeling van een aantal uitgavencategorieën. Het betreft hier de kostenontwikkeling gedefleerd met de prijsindex voor de gezinsconsumptie. De aldus gedefleerde reeksen geven een indruk van de koopkracht die is opgeofferd voor de betreffende uitgavencategorie. Over de gehele periode genomen vertoont de rente van de staatsschuld de grootste reële groei. Deze heeft zich met name in de eerste helft van de jaren tachtig voltrokken. Vooral door de verlaging van de rentetarieven is de toename in latere jaren sterk afgezwakt. De reële toename van de overdrachtsuitgaven is groter dan die voor kwartaire dienstverlening. Volgens deze CPB-analyse zullen de reële overdrachtsuitgaven ook in de nabije toekomst sneller stijgen dan de uitgaven voor kwartaire dienstverlening.

Tabel 3.2 legt een verband tussen de collectieve uitgaven voor kwartaire diensten en de totale kosten, waarin ook de afschrijvingen zijn begrepen en met name de bijdragen van derden. Het betreft hier zowel de verkoop van goederen en diensten aan bedrijven als de eigen betalingen van gebruikers van kwartaire diensten.<sup>4</sup>

Tabel 3.2 Kerngegevens kwartaire sector, 1980-1992 (in procenten BBP)

	1980	1985	1989	1992	x 1 mrd. gld. 1992
netto uitgaven kwartaire diensten <sup>a</sup>	24	23	23	23	131
+ afschrijvingen	1	1	1	1	8
+ inkomsten derden <sup>b</sup>	6	5	5	5	32
kosten kwartaire diensten	32	30	29	30	171

<sup>a</sup> Het betreft de netto-uitgaven, berekend als de som van de collectieve uitgaven voor kwartaire diensten uit tabel 3.1, exclusief investeringen en verminderd met de verkopen van goederen en diensten.

<sup>b</sup> De verkopen van goederen en diensten aan bedrijven vermeerderd met de particuliere consumptie voor zover deze niet samenhangt met overdrachten van de collectieve sector aan gezinshuishoudens.

Bron: CBS (1992 en 1993) SCP-bewerking

Ook de in deze tabel opgenomen reeksen vertonen een vrij grote mate van stabiliteit. De netto-uitgaven voor kwartaire diensten vertonen een lichte daling ten opzichte van het BBP. De kapitaallasten zijn slechts gedeeltelijk in kaart gebracht via de afschrijvingen. Het percentage betalingen door derden blijft vrij constant en vertoont ook recentelijk geen opvallende toename. Naast verhoging van eigen bijdragen, bijvoorbeeld bij onderwijs en openbaar vervoer, zijn er ook omgekeerde ontwikkelingen. Zo zijn in de afgelopen jaren uitgaven aan geneesmiddelen overgeheveld van de particuliere ziektekostenverzekering naar de AWBZ in het kader van de stelselwijziging van de zorg.

Tabel 3.3 geeft een internationaal overzicht van kengetallen voor de collectieve sector in een aantal relevante landen.

Tabel 3.3 Internationale vergelijking kengetallen collectieve sector, 1991 (in procenten BBP)

	collectieve druk	collectieve uitgaven	sociale zekerheid <sup>a</sup>	kosten zorg	kosten onderwijs	rente- last
Denemarken	48	59	30	6,5	6,1	3,5
Nederland	47	55	32	8,2	5,8	4,6
Frankrijk	44	51	29	9,0	6,0	2,5
België	42	47	27	7,9	6,1 <sup>b</sup>	8,8
Italië	41	54	24	8,3	5,2 <sup>b</sup>	9,7
Duitsland	37	49	27	8,5	5,4	2,2
Verenigd Koninkrijk	36	41	25	6,6	6,0 <sup>b</sup>	2,1
Japan	31 <sup>c</sup>	31	.	6,6	5,0	0,3
VS	30 <sup>c</sup>	34	.	13,4	7,0	2,3
OECD <sup>d</sup>	34	40	26 <sup>e</sup>	9,8	6,1	2,6

<sup>a</sup> Bruto-uitgaven inclusief aanvullende ouderdomspensioenen en administratiekosten.

<sup>b</sup> Geschat.

<sup>c</sup> Cijfers voor 1990.

<sup>d</sup> Gemiddelde gewogen naar BBP.

<sup>e</sup> Gemiddelde voor Europese Unie.

Bron: OECD; Eurostat

In het algemeen worden internationale vergelijkingen bemoeilijkt door institutionele verschillen en definitieverschillen tussen landen. Daarom is voorzichtigheid geboden bij de interpretatie. De tabel geeft overigens wel een zeer eenduidige indruk. Collectieve druk, collectieve uitgaven, sociale-zekerheidsuitgaven en rentelasten zijn in Nederland hoog in vergelijking met de meeste andere landen in de tabel. Bij de kosten van onderwijs en zorg (incl. de eigen bijdragen) neemt Nederland een gemiddelde positie in. Nadere analyse van de gegevens wijst uit dat de hoge positie

van Nederland met betrekking tot de collectieve uitgaven vooral het gevolg is van de hoge uitgaven voor sociale zekerheid. Deze conclusies houden stand bij een vergelijking van de kengetallen voor Nederland met de OECD-gemiddelden zoals die zijn vermeld in de laatste regel.

### 3.3 Kwartaire dienstverlening

#### 3.3.1 Historische ontwikkeling, 1980-1992

Tabel 3.4 geeft een overzicht van de historische ontwikkeling van gebruik en kosten van kwartaire dienstverlening. Het betreft indexcijfers, waarbij 1980 gelijkgesteld is aan 100. De kosten zijn gedefleerd met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie om aldus een beeld te geven van de opgeofferde koopkracht.

De tabel 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 gebruiksindicatoren. Voorbeelden hiervan zijn onderwijs met als gebruiksindicator leerlingen, en 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 bijna vijftig afzonderlijke voorzieningen. In de *Sociale en Culturele Verkenningen 1994* (SCP 1994) is een geactualiseerd overzicht opgenomen van de per deelterrein onderscheiden voorzieningen en de gehanteerde gebruiksindicatoren.<sup>5</sup>

Tabel 3.4 Kwartaire sector, gebruik en kosten van finale diensten, 1980-1992 (indexcijfers, 1980 = 100)

	gebruik		reële kosten <sup>a</sup>		reële kosten per gebruikseenheid	
	1989	1992	1989	1992	1989	1992
primair onderwijs	86	88	84	92	98	105
voortgezet onderwijs	94	88	84	82	89	94
hoger onderwijs	115	128	98	113	86	88
ziekenhuizen en specialisten	101	101	107	122	106	120
geestelijke gezondheidszorg	130	142	114	126	87	89
extramurale zorg	122	132	114	126	93	95
ouderen	102	102	109	116	108	114
gehandicapten	123	132	126	138	102	104
politie en brandweer	120	118	106	104	88	88
justitie	116	133	131	157	113	119
belastingdienst	118	128	107	119	91	93
sociale zekerheid <sup>b</sup>	135	140	106	122	79	87
cultuur	107	111	108	106	100	95
sport	101	105	95	99	94	95
openbaar vervoer	109	144	116	122	107	85
<b>totaal finale diensten</b>	<b>106</b>	<b>111</b>	<b>104</b>	<b>112</b>	<b>97</b>	<b>101</b>

<sup>a</sup> Kosten gedefleerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

<sup>b</sup> Alleen de uitvoeringskosten, niet de uitkeringen.

Bron: SCP

Ten aanzien van het gebruik zijn er grote verschillen waar te nemen tussen deelterreinen. Een relatief snelle groei van het gebruik (tussen 2% en 4% per jaar) is opgetreden bij openbaar vervoer, sociale zekerheid, geestelijke gezondheidszorg, justitie, extramurale zorg, het hoger onderwijs en de belastingdienst. De snelle stijgers vertonen onder meer de weerslag van maatschappelijke trends als groeiende mobiliteit, stijgende criminaliteit en stijgende onderwijsdeelname. Een geringe groei van het gebruik is waarneembaar bij ziekenhuizen en specialisten, de dienstverlening aan ouderen en de

sport, terwijl primair en voortgezet onderwijs een daling vertonen. Het is merkwaardig dat daling of lage groei niet alleen optreedt bij twee onderwijssoorten die de directe gevolgen ondervinden van een dalend aantal jongeren, maar ook bij twee onderdelen van de zorg (ziekenhuizen en zorg voor ouderen) die bij uitstek de gevolgen van de opgetreden vergrijzing zouden moeten opvangen. Hier is ondermeer het effect zichtbaar van een geleidelijke substitutie van intramurale door extramurale zorg en de verkorting van de verpleegduren in ziekenhuizen. Het beeld wordt voor ziekenhuizen anders als verpleegdagen niet langer als een indicator van de produktie worden beschouwd en alleen opnamen en polikliniekbezoek als gebruiksindicatoren worden beschouwd. De 'care'-functie van ziekenhuizen is daarmee niet langer relevant. Dan groeit het gebruik tussen 1980 en 1992 met 12% en is de in de volgende alinea vermelde discrepantie tussen de ontwikkeling van het gebruik en die van de kosten minder groot.

Voor de kwartaire sector als geheel komt de gemiddelde ontwikkeling van de reële kosten over de periode 1980-1992 overeen met de ontwikkeling van het gebruik. Daardoor zijn de reële kosten per gebruikseenheid over het geheel genomen betrekkelijk stabiel. Het zijn met name de ziekenhuizen, justitie en de zorg voor ouderen die uit de pas lopen: zij worden gekenmerkt door stijgende reële kosten van gemiddeld meer dan 1% per jaar. Een aantal andere deelterreinen zoals hoger onderwijs, geestelijke gezondheidszorg, politie, sociale zekerheid en openbaar vervoer, vertoont een daling van de reële kosten per gebruikseenheid met circa 1% per jaar. Voor alle finale diensten te zamen vertonen zowel de kosten als het gebruik in de tijd een toename, die gemiddeld genomen 1% per jaar bedraagt. Zoals figuur 3.1 laat zien, lopen de ontwikkeling van gebruik en reële kosten overigens niet parallel.

Figuur 3.1 Gebruik en reële kosten van kwartaire diensten, 1980-1992 (1980 =100)

---

Contains Data for  
Postscript Only.

---

Bron: SCP

Doordat tijdens de crisis in het begin van de jaren tachtig onder meer door onderwijzend en

verplegend personeel en ambtenaren fors loon is ingeleverd, is er een daling opgetreden van de reële kosten per gebruikseenheid. In de daarop volgende periode zijn de reële kosten weer gestegen, zodat het effect uiteindelijk vrijwel nul bedraagt. In de figuur is de reële ontwikkeling van de materiële kosten apart opgenomen. Het is met name deze component die een sterke en trendmatige stijging vertoont van gemiddeld 2% per jaar. 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 produktiefactoren plaats. Zoals nog zal blijken bij de bespreking van figuur 3.3, gaat deze substitutie overigens niet gepaard met produktiviteitswinst.

In figuur 3.2 wordt een nadere indruk gegeven van bezuinigingen in de collectieve sector via matiging van lonen en uitkeringen. Daartoe wordt een overzicht gegeven van de zogenoemde statische koopkrachtontwikkeling voor een aantal categorieën actieven en inactieven. Deze zijn gebaseerd op CBS-analyses (CBS 1986 en 1994a).

Figuur 3.2 Koopkrachtontwikkeling (1980 = 100)

---

Contains Data for  
Postscript Only.

---

Bron: CBS (1986 en 1994a)

De figuur toont de scherpe terugval van de koopkracht voor alle onderscheiden categorieën gedurende de recessie van het begin van de jaren tachtig. De koopkrachtpositie van de werknemers in het bedrijfsleven herstelt zich daarna, maar de inkomens die afhankelijk zijn van de collectieve sector, volgen slechts op afstand. Overigens heeft de figuur betrekking op de koopkrachtontwikkeling van standaardhuishoudens en niet van werkelijk bestaande huishoudens. Werknemers in het bedrijfsleven en in de kwartaire 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. Dit soort dynamische ontwikkelingen zijn niet in het statische koopkrachtplaatje verwerkt.

Tabel 3.5 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de personeelssterkte in de kwartaire sector. De

cijfers zijn niet gecorrigeerd voor arbeidsduurverkorting (adv), zodat de ontwikkeling van de werkgelegenheid zichtbaar wordt.

Tabel 3.5 Personeel in de kwartaire sector, 1980-1992<sup>a</sup> (indexcijfers, 1980 = 100)

	1980	1985	1989	1992	x 1.000 1992
finale diensten <sup>b</sup>	100	104	107	111	880
defensie	100	98	96	85	120
rest overheid <sup>c</sup>	100	108	111	108	220
totaal kwartaire sector <sup>d</sup>	100	104	107	109	1400

<sup>a</sup> Het betreft het personeel in arbeidsjaren, *niet* gecorrigeerd voor arbeidsduurverkorting.

<sup>b</sup> Finale diensten, voor zover opgenomen in tabel 3.4. Hierin ontbreken onder andere kleinere onderdelen van de maatschappelijke dienstverlening en de recreatie.

<sup>c</sup> Het overheidsperoneel voor zover dat niet betrokken is bij de in tabel 3.4 vermelde vormen van finale dienstverlening. Zo is het personeel voor onderwijs, belastingdienst, rijkspolitie en diverse uitvoeringsinstanties op het terrein sociale zekerheid afgetrokken.

<sup>d</sup> Totaal kwartaire sector volgens Nationale rekeningen (incl. openbaar vervoer). Doordat ook de onder noot b) aangeduide ontbrekende diensten zijn meegenomen is het totaal circa 15% hoger dan de som van de gespecificeerde categorieën.

Bron: CBS (1992 en 1993) SCP-bewerking

Het aantal arbeidsjaren in de kwartaire sector groeit gemiddeld met circa 0,8% per jaar. In de eerste helft van de jaren tachtig woog deze groei overigens juist op tegen de effecten van arbeidsduurverkorting, zodat de inzet van voor arbeidsduurverkorting gecorrigeerd personeel in die periode min of meer gelijk bleef. Recentelijk neemt het personeel dat bij finale dienstverlening is betrokken toe, terwijl met name het defensiepersoneel sterk in omvang afneemt. Door de diverse afslankingsoperaties treedt bij de categorie 'rest overheid', die ruwweg correspondeert met het openbaar bestuur, de laatste jaren een lichte teruggang op. Al in het voorgaande Memorandum (SCP 1989) heeft het SCP gewezen op het opvallende feit dat ondanks deze afslanking de exploitatiekosten van het deelresein openbaar bestuur juist met enkele procenten zijn gestegen.<sup>6</sup>

Figuur 3.3 geeft een overzicht van de produktiviteitsontwikkeling in de kwartaire sector.

Produktiviteit heeft betrekking op de verhouding tussen produktie en het volume van de ingezette middelen. Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat de produktie is benaderd via gebruiksindicatoren en dat personele en materiële kosten zijn gedefleerd met passende loon- en prijsindexcijfers. De produktie wordt hierbij veelal geoperationaliseerd via het gebruik. De kwaliteit van de dienstverlening blijft daarbij helaas veelal buiten beeld. Zo treedt bij bejaardenoorden tussen 1980 en 1992 een daling op met circa 17% van de verhouding tussen het gebruik en het volume van de ingezette middelen. Voor een derde kan deze daling worden verklaard uit een toename van de gemiddelde zorgzwaarte per bewoner. Daarnaast is er bij de bejaardenoorden een toename te zien van de taken ten behoeve van niet-bewoners, die niet in de gebruiksindicatoren is verwerkt. Die verklaart ook nog een klein deel van de genoemde produktiviteitsdaling.<sup>7</sup>



Contains Data for  
Postscript Only.

---

Bron: SCP

Hoewel termen als 'taakstellende produktiviteitsverhoging' en 'efficiëncy-korting' tegenwoordig veelvuldig in begrotingsstukken voorkomen, is tot nu toe in de kwartaire sector over het geheel genomen geen sprake van een trendmatige produktiviteitsverhoging. Weliswaar neemt de arbeidsproductiviteit met de jaren iets toe, maar deze wordt in de praktijk gecompenseerd door een toename van de inzet van materiële middelen. Bij totale produktiviteitsmaat 1 is de factor arbeid verdisconteerd via de voor arbeidsduur gecorrigeerde personeelssterkte. Bij deze benadering blijkt de produktiviteit min of meer constant te blijven. Bij totale produktiviteitsmaat 2 is uitgegaan van het personeelsvolume, dat wil zeggen de loonkosten gecorrigeerd voor de contractloonsijging en de ontwikkeling van de sociale lasten. Deze benadering levert het beeld op van een trendmatig dalende totale produktiviteit.

Het verschil tussen beide benaderingen wordt veroorzaakt door de zogenoemde incidentele loonontwikkeling, die in het eerste geval wordt opgevat als een prijsmutatie en in het tweede geval als volumemutatie. Voor de tweede benadering pleit dat de incidentele loonsijging idealiter samenhangt met een toenemend opleidingsniveau en toenemende ervaring van de factor arbeid; voor de eerste dat de jaarlijkse periodieken bij het overheidspersoneel in de praktijk nog voor een groot deel op automatismen berusten en vaak niet herleidbaar zijn tot een gestegen prestatieniveau. De conclusie is dat in de kwartaire sector, anders dan in de marktsector, over het geheel genomen geen trendmatige produktiviteitsverhoging plaatsvindt, maar dat vanuit een bepaald perspectief zelfs eerder sprake lijkt te zijn van een trendmatige produktiviteitsdaling.

Op dit onderwerp wordt nader ingegaan in de *Sociale en Culturele Verkenningen 1994* (SCP 1994). De ontwikkeling van de produktiviteit per deelterrein hangt indirect samen met de in tabel 3.4 genoemde kosten per gebruikseenheid. Een sterke groei van deze kosten impliceert een ongunstige produktiviteitsontwikkeling. Uitgaande van produktiviteitsmaat 2 wordt slechts voor een beperkt aantal deelterreinen een groeiende produktiviteit geconstateerd in de periode 1980-1992. Dit zijn geestelijke gezondheidszorg, extramurale zorg, politie, uitvoeringsorganen sociale zekerheid, en

openbaar vervoer. Een meer dan gemiddelde produktiviteitsdaling treedt op bij primair onderwijs, voortgezet onderwijs, ziekenhuizen en specialisten, ouderenzorg en justitie.

### 3.3.2 Geraamde ontwikkelingen, 1992-1998

In de meerjarenramingen van departementen zoals die tot uitdrukking komen in de *Miljoennota* (TK 1993/1994a), 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 deelterreinen waarbij dit expliciet wel het geval is, zoals het onderwijs, wordt door een openstapeling 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 zeer bescheiden, aanzet in deze richting.

Net als bij eerdere gelegenheden (zie SCP 1986 en 1989; Blank et al. 1989) 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 1993 (CBS 1994b). 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 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.

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*. Voor zover het gebruik in het verleden is beïnvloed door beleidsingrepen werkt het gevoerde beleid tegen wil en dank ook in de basisraming door. Dit is bijvoorbeeld in sterke mate het geval bij de bejaardenoorden, 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 via een vaste, op het laatste realisatiejaar (1992) gebaseerde sleutel omgerekend tot een volume van de ingezette middelen. Gezien de in paragraaf 3.3.1 behandelde empirische gegevens over produktiviteitsontwikkelingen in de kwartaire 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 is gebruik gemaakt van een CPB-raming (CPB 1994a).

Bij voorzieningen waarvan personen in het algemeen meerdere jaren achtereen gebruik maken (onderwijs, bejaardenoorden, arbeidsongeschiktheidsregelingen) zijn in-, door- en uitstroombmodellen toegepast.

Voor verstandelijk gehandicapten (maar niet voor lichamelijk gehandicapten) is de basisraming vervangen door de zogenoemde vergrijzingsraming, waarin rekening wordt gehouden met de toenemende levensverwachting van gehandicapten (Van Puijenbroek en Schoemakers-Salkinoja 1990).

De toekenning van OV-jaarkaarten aan groepen als beursstudenten is een belangrijke factor in de groei van het openbaar vervoer. Bij de analyse van de gebruiksonwikkeling is daarvoor gecorrigeerd. In de gebruiksraming voor het openbaar vervoer is echter geen rekening gehouden met effecten van de beperking van de OV-jaarkaart voor studenten in het komende studiejaar.

Het SCP maakt bij de basisraming gebruik van nieuwe, meer geavanceerde extrapolatiemethoden. Deze methodische verfijningen zullen worden verantwoord in aparte publikaties.

De 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. Zo rekent het Financieel overzicht zorg (FOZ, TK 1993/1994c) met nominale bedragen. Met behulp van de gehanteerde veronderstellingen over de loon- en prijsontwikkeling moesten die worden omgerekend tot volumecijfers. Ook de cijfers afkomstig uit de Sociale nota (TK 1993/1994d) zijn door verdiscontering van de prijsontwikkeling omgerekend tot volumecijfers.

Bij het onderwijs zijn de meerjarencijfers er niet doorzichtiger op geworden, doordat in de loop der jaren steeds meer onderdelen van de zogenoemde aanvullende posten (de reserveringen voor loon- en prijsstijgingen) zijn overgeheveld naar de begrotingsposten. Dit betreft onder meer wachtgelden, reserveringen voor de incidentele loonstijging, en overboekingen van reserveringen voor loonstijgingen, ten behoeve van de uitvoering van de zogeheten convenanten met het onderwijsveld. Het gaat hier om substantiële bedragen (totaal in 1998 bijna 1 miljard gulden)<sup>8</sup>, die op de meerjarencijfers in mindering moesten worden gebracht voordat deze kunnen worden geïnterpreteerd als volumecijfers.

In het algemeen wordt de interpretatie van begrotingscijfers overigens bemoeilijkt, doordat er nog maatregelen verwerkt moeten worden als het meerjarig niet uitkeren van prijscompensaties en doordat de uitwerking nog niet duidelijk is van afspraken over efficiencykortingen in het kader van het integraal arbeidsvoorwaardenoverleg.

Tabel 3.6 geeft een overzicht van de ramingen voor 1994 en 1998, waarbij 1992 als ijkpunt is gekozen.

Tabel 3.6 Finale diensten kwartaire sector: ramingen 1994 en 1998<sup>a</sup>

	demoraming		basisraming		meerjarenraming	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998
primair onderwijs	103	110	103	110	100	105
voortgezet onderwijs	99	97	99	101	96	96
hoger onderwijs	103	100	103	105	100	99
ziekenhuizen en specialisten	102	106	100	103	96	101
geestelijke gezondheidszorg	102	105	105	116	101	107
extramuraal gezondheidszorg	102	105	103	111	96	101
zorg voor ouderen	101	104	100	97	101	104
zorg voor gehandicapten	101	104	103	108	104	109
politie	100	101	100	105	103	105
justitie	99	100	104	115	123	126
belastingen	101	104	102	107	101	103
sociale zekerheid	102	106	109	119	101	103
cultuur	101	105	103	109	100	102
sport	101	101	101	102	100	102
openbaar vervoer	101	105	103	111	98	98
<b>totaal</b>	<b>102</b>	<b>104</b>	<b>102</b>	<b>106</b>	<b>99</b>	<b>102</b>

<sup>a</sup> De nominale kosten voor 1992 zijn omgerekend naar het loon- en prijsniveau 1993.

Bron: SCP

Bij de demoraming die op de bevolkingsontwikkeling is gebaseerd, is het primair onderwijs een uitschieter als gevolg van de toename van de geboortecijfers in het afgelopen decennium. Het vermelde groeicijfer van 10% voor de periode 1992-1998 is iets hoger dan de relevante bevolkingsgroei, doordat de zwaardere weging is verdisconteerd van kinderen behorend tot de culturele minderheden. Een gemiddelde groei van rond 5% kenmerkt de voorzieningen die vooral zijn gericht op ouderen (zorg) of op de gehele volwassen bevolking (belastingen, sociale zekerheid, cultuur, openbaar vervoer). De laagste groei treedt op bij voorzieningen die vooral zijn gericht op jongvolwassenen (middelbaar en hoger onderwijs, politie en justitie, en sport).

Bij de basisraming die niet alleen op de bevolkingsontwikkeling is gebaseerd, maar ook op de trendmatige gebruiksontwikkelingen, onderscheiden enkele voorzieningen zich door een sterke toename. Dit betreft met name sociale zekerheid, geestelijke gezondheidszorg, justitie en extramurale zorg. De geringste groei wordt aangetroffen bij zorg voor ouderen, waar zelfs van een teruggang sprake is, voortgezet onderwijs, sport en ziekenhuizen. In het eerste geval impliceert deze methodiek dat het restrictieve toelatingsbeleid uit het verleden verder wordt doorgetrokken. Bij het voortgezet onderwijs, en met name bij het middelbaar beroepsonderwijs, is sprake van een verdere deelnamestijging, maar deze wordt gecompenseerd door demografische effecten.

Bij de meerjarenraming vallen in de eerste plaats de lage ramingen voor 1994 op. Over het geheel genomen blijft de meerjarenraming enkele procenten (ca. 2 miljard gulden) achter bij de demo- en basisramingen van het SCP. Voor een deel betreft dit bezuinigingen via de kaasschaafmethode in het verlengde van de beslissing om in 1993 en 1994 geen prijscompensatie toe te kennen voor materiële uitgaven. Nu is in paragraaf 3.3.1 (met name bij de bespreking van figuur 3.1 en van tabel 3.4) gebleken dat vooral de materiële kosten in de afgelopen periode over de hele linie relatief sterk toegenomen zijn. Dit impliceert overigens nog niet zonder meer dat beperking van materiële uitgaven mogelijk is zonder effect op het volume van de dienstverlening.

Met name bij primair en voortgezet onderwijs, ziekenhuizen, extramurale zorg en sociale zekerheid is in de periode 1992-1994 blijkaar een sterkere bezuiniging voorzien dan wordt geïndiceerd door de kaasschaafmethode. Bij onderwijs geldt dat de uitkomsten enigszins worden vertekend door kasschuifoperaties in het basisjaar en dat de bezuinigingen in de begroting geconcretiseerd zijn via een aantal afzonderlijke maatregelen.<sup>9</sup> Alleen bij het middelbaar beroepsonderwijs, waar het ministerie de deels conjuncturele groei bij herhaling heeft onderschat, valt een beperkte overschrijding van de begroting te verwachten. Bij de ziekenhuizen en de extramurale zorg moeten vraagtekens worden geplaatst bij de haalbaarheid van de voorgenomen bezuinigingen. Deze laatste zijn een reactie op aanzienlijke overschrijdingen in de jaren 1991 en 1992. Bij ziekenhuizen is de geplande bezuiniging in strijd met de vrij stabiele gebruiksontwikkeling en het klaarblijkelijke onvermogen om de kostenontwikkeling in de hand te houden. Al eerder constateerde het SCP (Van Puijenbroek en Van Tulder 1990) dat in de meerjarenramingen voor de zorg de werkelijke kostenontwikkeling systematisch wordt onderschat. Ook de voorgenomen kostendaling bij extramurale zorg is merkwaardig, gegeven de maatschappelijke en beleidsmatige tendens tot substitutie van intra- en extramurale zorg. Bij de sociale zekerheid blijft de meerjarenraming in 1994 aanmerkelijk achter bij de trendmatige ontwikkeling. Deels is de oorzaak hiervan te zoeken in stelselwijzigingen (tenminste een tijdelijke stabilisatie bij de arbeidsongeschiktheid, veranderingen in het regime van de Ziektewet, budgettering bij de sociale werkplaatsen), deels zijn de ramingen van vorig jaar vermoedelijk te optimistisch (werkloosheid).

De enige deelterreinen waar sprake is van sterke intensiveringen in de periode 1992-1994 zijn politie en vooral justitie. Met name bij het gevangeniswezen groeien de ingezette middelen conform de politieke prioriteitsstelling extreem snel (met ruim 30%).

Voor de besluitvorming over de allocatie van middelen in de komende kabinetsperiode is met name de ontwikkeling tussen 1994 en 1998 van belang. Daartoe kunnen de verschillen<sup>10</sup> tussen de indexcijfers voor deze twee jaren in de beschouwing worden betrokken.

In deze periode vertonen de meeste zorgterreinen volgens de meerjarenramingen een groei van rond de 5%, aangezien daarvoor vanaf het jaar 1994 is uitgegaan van een groei ten gevolge van vergrijzing en intensivering van 1,3% per jaar.<sup>11</sup> Een relatief snelle groeier is voorts het primair onderwijs. De meerjarenraming voor de deelterreinen cultuur en sport is gekoppeld aan de ontwikkeling van de algemene middelen van gemeenten, waarvoor een aanmerkelijk geringere groei is voorzien. Alleen bij voortgezet en hoger onderwijs en bij openbaar vervoer is geen sprake van groei tussen 1994 en 1998.

### 3.3.3 Analyseresultaten

De analysesresultaten voor de periode 1994-1998 worden concreter wanneer de meerjarenramingen worden vergeleken met de uitkomsten van de SCP-ramingen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de gebruiksontwikkeling 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 3.7.

Tabel 3.7 Verschillen tussen ramingen (in mln gulden<sup>a</sup>)

	kosten volgens meerjarenraming 1994	collectieve financiering (%)	bijstelling basisraming <sup>b</sup> 1998	bijstelling demoraming <sup>b</sup> 1998
primair onderwijs	7.990	99	130	120
voortgezet onderwijs	9.440	94	180	-130
hoger onderwijs <sup>c</sup>	4.780	84	110	-90
ziekenhuizen en specialisten	18.450	68	-420	-140
geestelijke gezondheidszorg	3.650	95	160	-70
extramurale gezondheidszorg	9.140	65	130	-110
zorg voor ouderen	10.380	71	-370 <sup>d</sup>	30
zorg voor gehandicapten	4.440	89	-10	-110
politie	3.840	99	90	-40
justitie	1.750	93	120	-10
belastingen	2.850	100	100	40
sociale zekerheid <sup>e</sup>	5.220	100	360 <sup>d</sup>	140
cultuur	3.150	84	90	30
sport	2.180	48	-10	-20
openbaar vervoer <sup>f</sup>	6.590	58	260	120
<b>totaal</b>	<b>93.850</b>	<b>80</b>	<b>920</b>	<b>-240</b>

<sup>a</sup> In prijzen 1993.

<sup>b</sup> Mutatie van de collectieve uitgaven gebaseerd op het verschil in groei tussen SCP-ramingen en meerjarenraming voor de periode 1994-1998.

<sup>c</sup> Dit betreft het hbo en het wetenschappelijk onderwijs voor zover de kosten daarvan aan de onderwijstaak worden toegeschreven.<sup>12</sup>

<sup>d</sup> De validiteit van deze uitkomsten is twijfelachtig; zie tekst.

<sup>e</sup> Alleen de uitvoeringskosten, niet de uitkeringen.

<sup>f</sup> Exploitatiekosten in enge zin en onderhoudskosten.

Bron: SCP

De mutaties die in de laatste kolommen van tabel 3.7 zijn vermeld, zijn berekend op basis van grootheden die in tabel 3.6 en in tabel 3.7 zelf zijn vermeld. De in de eerste kolom vermelde kosten zijn vermenigvuldigd met de in de tweede kolom vermelde percentages om uitkomsten te krijgen in termen van collectieve uitgaven. Deze uitgavenbedragen zijn vervolgens vermenigvuldigd met het verschil in groei voor de periode 1994-1998 tussen de basisraming respectievelijk demoraming enerzijds en de meerjarenraming anderzijds. Een positieve mutatie impliceert hogere uitgaven dan voorzien in de meerjarenraming, een negatieve mutatie lagere uitgaven.

De bedragen uit tabel 3.7 moeten worden gezien als technische uitkomsten, die nog nader moeten worden gewogen alvorens zij uitmonden in een advies. 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 sterk door het beleid wordt beïnvloed, is de demoraming een beter uitgangspunt. Dit laatste geldt in ieder geval voor de zorg voor ouderen. Hoewel de advisering in eerste instantie betrekking heeft op de periode 1994-1998, zijn voor 1994 geraamde overschrijdingen van de begroting ook relevant voor de eindconclusies. Dergelijke overschrijdingen worden met name voorzien voor ziekenhuizen en specialisten en extramurale zorg. Ten tweede moeten ook reële mogelijkheden voor volumevermindering, produktiviteitsverhoging en verhoging van eigen bijdragen in de afweging worden betrokken.

### *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 krijgt het ministerie van O&W op korte termijn te maken met een groei van het aantal leerlingen en studenten die de daarvoor uitgetrokken gelden te boven gaat.

Bij het primair onderwijs is de basisraming *130 miljoen* gulden hoger dan de meerjarenraming. Het verschil wordt deels veroorzaakt doordat de referentieraming van het ministerie (O&W 1993) iets lagere aantallen leerlingen oplevert voor het speciaal onderwijs dan de basisraming van het SCP.

Bij het voortgezet onderwijs heeft het ministerie de opnieuw aanzettende groei onderschat van het middelbaar beroepsonderwijs, waarbij ook conjuncturele effecten een rol spelen. Rekening moet worden gehouden met een overschrijding van het budget met *180 miljoen* gulden.

Bij het hoger onderwijs speelt een wat achterblijvende groei van het wetenschappelijk onderwijs. Dit is deels veroorzaakt door de aanscherping van de voorwaarden voor studiefinanciering. Deze daling wordt echter ruimschoots gecompenseerd door een toegenomen tempo van groei in het hoger beroepsonderwijs, hetgeen overigens inmiddels ook heeft geleid tot een bijstelling van de referentieraming van het ministerie. Hier raamt het SCP het potentiële tekort op *110 miljoen*.

Overigens vallen zowel de studiefinanciering als de wachtgeldten buiten het raamwerk van deze analyse. Zij zijn namelijk geen exploitatiekosten in de eigenlijke zin. Juist op dit soort posten wordt momenteel sterk bezuinigd.<sup>13</sup> Met name CDA en VVD voorzien verdere bezuinigingen op de studiefinanciering. Deze partijen zijn ook voornemens om de eigen bijdragen voor volwasseneneducatie verder te verhogen. De VVD pleit voor verscherping van toelatingseisen in het onderwijs, terwijl D66 de studieduur in het hoger onderwijs wil beperken. D66 trekt de opbrengst hiervan (500 miljoen) uit voor kwaliteitsverbetering in het onderwijs.

### *Zorg*

Een punt van belang is dat het gebruik op enkele deelterreinen (met name in ieder geval bij bejaardenoorden) sterk is beïnvloed door een restrictief instroombeleid. In zulke gevallen geeft de basisraming geen beleidsarme raming van de vraagontwikkeling zoals via deze methode wordt beoogd, maar wordt het beleid uit het verleden doorgetrokken.

Bij ziekenhuizen treedt het merkwaardige fenomeen op dat het gebruik, gemeten via opnames en eerste polikliniekbezoek voor de 'cure'-component en verpleegdagen voor de 'care'-component, stabiel blijft terwijl de kosten sterk toenemen. De SCP-basisraming wijst uit dat hier al in 1994 een tekort dreigt in de orde van grootte van 600 miljoen gulden. Terwijl de demoraming erop wijst dat een compensatie voor vergrijzing van 1% per jaar toereikend zou zijn, blijft de basisraming, die mede op trendmatige gebruiksentwikkelingen is gebaseerd, hierbij ver achter.<sup>14</sup> Tenzij het beleid gericht op kostenbeheersing eindelijk slaagt, kunnen hier vanwege de startproblematiek tekorten van *honderden miljoenen gulden* optreden.

Bij de geestelijke en extramurale gezondheidszorg is er sprake van trendmatige groei, die in het tweede geval ook expliciet door het beleid wordt nagestreefd (substitutie). Hier lijkt de 1,3% stijging onvoldoende, maar zal respectievelijk *160* en *130 miljoen* gulden aan extra middelen nodig zijn. Het voor 1994 dreigende tekort voor de extramurale zorg (in de orde van 400 miljoen gulden) komt daar nog boven op.

Bij de zorg voor ouderen is de situatie voor bejaardenoorden en verpleeghuizen nogal verschillend. Bij verpleeghuizen sluit de demoraming vrij goed aan bij de FOZ-projectie. De snelle daling van de instroom bij bejaardenoorden in de afgelopen decennia heeft een proces in gang gezet waardoor 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 veel hogere niveau van instroom uit het verleden. Hoewel bij de begrotingsgefinancierde bejaardenoorden niet wordt uitgegaan van een verdere groei, sluit de meerjarenraming hier dus vooralsnog vrij goed aan bij de demoraming van het SCP. Dit impliceert overigens, dat bij ongewijzigde toelatingscriteria op langere termijn wel degelijk extra middelen voor de ouderenzorg dienen te worden uitgetrokken.<sup>15</sup> Doordat hier de aanbeveling wordt gedaan om meer middelen uit te trekken voor de extramurale zorg, die

voor een deel is gericht op ouderen, staat dit SCP-advies in ieder geval niet haaks op de recente aanbevelingen van de commissie-Welschen (1994). Bij gehandicapten is de basisraming het aangewezen uitgangspunt; deze sluit goed aan bij de FOZ-projectie.

VVD en CDA leggen de nadruk op verkleining van het collectief gefinancierde deel met enkele miljarden gulden door de geneesmiddelen weer uit de AWBZ te lichten en door het ZFW-pakket te verkleinen. Beide partijen voorzien dat door de verhoging van eigen bijdragen een vermindering van de vraag naar zorg zal optreden. D66 introduceert een inkomensafhankelijk eigen risico, waarvan een soortgelijk effect wordt verwacht. De PvdA is voor betaling naar draagkracht en pleit niet voor verhoging van eigen bijdragen. Deze partij wil honderden miljoenen uittrekken voor het creëren van banen voor laag geschoolden in de zorg. Ook de VVD trekt ruime middelen uit om uitkeringsgerechtigden in te schakelen voor zorgtaken. Het CDA trekt 200 miljoen uit voor versterking van de thuiszorg. D66 trekt 1 miljard uit voor intensiveringen bij de zorg voor ouderen, zorg voor gehandicapten en de thuiszorg.

#### *Politie en justitie*

Wanneer de middelen van politie en justitie worden aangepast aan de trendmatige ontwikkelingen (die hun weerslag vinden in de basisraming, niet in de demoraming), resulteert een intensivering van respectievelijk 90 en 120 miljoen gulden. Een dergelijke intensivering valt overigens in het niet bij de sterke recente groei van de budgetten op het deelterrein justitie en bij de voornemens van politieke partijen als de VVD, het CDA en D66, die 500 miljoen of meer reserveren voor extra uitgaven ter verhoging van de veiligheid. De PvdA wil evenals de VVD honderden miljoenen inzetten voor het creëren van werkgelegenheid voor laaggeschoolden en uitkeringsgerechtigden op het terrein van de veiligheid.

#### *Belastingen en sociale zekerheid*

Op de belastingdienst wordt vaker een beroep gedaan door een toename van de bevolking en van de arbeidsparticipatie. Dit is echter een van de onderdelen van de kwartaire sector waarbij sprake is van een daling van de kosten per produkt, zodat extra middelen hier wellicht minder noodzakelijk zijn. Bij de sociale zekerheid is over het algemeen sprake van open-einderegelingen, waarbij rechthebbenden niet kunnen worden geweigerd. Onder zulke omstandigheden lijkt de basisraming een beter uitgangspunt dan de demoraming. Recentelijk is echter een aantal wijzigingen in de regelgeving doorgevoerd, die gevolgen zullen hebben voor de volume-ontwikkeling. Daarom worden hier geen bedragen vermeld, maar louter enkele risico's geschetst.

Zoals het Centraal Planbureau inmiddels heeft aangegeven, zijn de voor de meerjarenraming gebruikte werkloosheidsramingen te optimistisch gebleken. Daardoor zijn overschrijdingen bij WW, RWW en bijstand te verwachten. Ook de arbeidsbureaus zullen meer taken op zich af zien komen. Die kunnen echter misschien worden bekostigd uit de royale extra bedragen die zijn toegekend bij de overgang naar zelfstandigheid (IOO/SCP 1993).

Het tekort op de uitvoeringskosten van de sociale zekerheid dat is becijferd via de basisraming, is hoofdzakelijk het gevolg van een afwijkende raming voor het aantal arbeidsongeschikten; de geraamde groei is circa 10% voor de rest van de jaren negentig. Alleen al om puur demografische redenen is er een aanzienlijke opwaartse druk op de aantallen arbeidsongeschikten. Bovendien is het de vraag of het nieuwe uitkeringsregime, waarin inkrimping van de collectieve arrangementen vrijwel volledig is aangevuld in het CAO-overleg, niet louter tot optische resultaten zal leiden. Zolang een individuele werknemer geen reële keus heeft om zich wel of niet aanvullend te verzekeren, is er geen sprake van een verbeterde afweging door de burger. Overigens is de toepasbaarheid van een beleidsarme, technische raming dubieus op een moment waarop omvangrijke stelselwijzigingen zijn geïntroduceerd. Gegeven deze onzekerheden adviseert het SCP om op dit onderdeel geen consequenties te verbinden aan de hier gepresenteerde raming.

Bij de sociale werkplaatsen is er sprake van toenemende vraag, maar afnemende middelen. Hier zijn dus aanzienlijke wachtlijsten ontstaan. Voorts bestaat er een druk op de organisaties om de productieopbrengsten te verhogen. Als gevolg daarvan is de selectie van potentiële werknemers aangescherpt, waardoor de minst productieve categorieën weinig kans meer hebben om tot deze

voorziening te worden toegelaten. Het tekort dat is geraamd via de basisraming bedraagt 70 miljoen gulden.

D66 pleit voor een versterking van de rol van sociale werkplaatsen en wijst eveneens op de verdringing van de oorspronkelijke doelgroep.

#### *Cultuur en sport*

Door de sterke trendmatige groei op het deelterrein cultuur, die onder meer te maken heeft met stijgend bibliotheekgebruik en museumbezoek, is hier volgens de basisraming 90 miljoen gulden aan extra middelen nodig. Ten aanzien van de sport vallen geen belangrijke discrepanties te constateren. Alle grote partijen willen de eigen bijdragen voor culturele voorzieningen verhogen. VVD en CDA willen de subsidies voor deze deelterreinen verlagen.

#### *Openbaar vervoer*

Bij het openbaar vervoer houden de meerjarenramingen alleen voor het stads- en streekvervoer rekening met een toename van het aantal reizigerskilometers. Anders dan in de SCP-raming wordt geen verdere groei van het aantal reizigerskilometers bij de spoorwegen voorzien (TK 1993/1994e). In de beleidsramingen voor het stads- en streekvervoer is voorts een efficiencykorting van circa 2,5% per jaar verwerkt. Bij de spoorwegen wordt uitgegaan van een constante rijksbijdrage. De veronderstelling hierbij is, blijktens genoemde beleidsnota, dat de te verwachten toename van het aantal reizigerskilometers moet worden opgevangen door een verhoogde doelmatigheid (b.v. via opheffing van onrendabele lijnen en aanpassingen in ritfrequenties) en/of door verhoging van de tarieven. Het in de basisraming van het SCP gesignaleerde tekort van 260 miljoen gulden zal alleen optreden als een dergelijke verhoging van de doelmatigheid of een aanpassing van de tarieven niet zouden worden gerealiseerd.

Zowel de VVD als het CDA staan een verhoging van eigen bijdragen voor en een gelijktijdige verlaging van subsidies. In de zienswijze van deze partijen kan worden bezuinigd door afstoting van onrendabele lijnen. D66 is voor privatisering van de NS en voor een grotere vrijheid in tariefstelling, waarbij de concurrentiepositie ten opzichte van de auto echter moet worden versterkt. De PvdA bezuinigt niet op openbaar vervoer maar wil juist extra middelen aanwenden ten behoeve van werkgelegenheidscreatie voor laaggeschoolden.

### **3.4 Uitgaven voor asielzoekers**

Sinds het midden van de jaren tachtig is het aantal asielzoekers in Nederland snel gestegen. In 1993 werd een voorlopig record geboekt van 35.000 personen, waarin de ontheemden uit het voormalige Joegoslavië, die in dat jaar onder een aparte regeling vielen, zijn inbegrepen. In 1994 zal dit aantal naar alle waarschijnlijkheid nog aanzienlijk hoger worden. In departementale kringen wordt rekening gehouden met een aantal van 70.000 (Heroverwegingsonderzoek asielbeleid).

De heroverwegingswerkgroep die de kosten van asielzoekers in de komende jaren heeft geraamd, komt op dit punt tot een geschatte verdeling van kansen:

- 10% van de asielverzoeken is niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond (deze asielzoekers hadden bijvoorbeeld al verblijf in een ander veilig land);
- 35% krijgt de vluchtelingenstatus (A-status) of een vergunning tot verblijf (VTV) op humanitaire gronden van klemmende aard;
- 35% krijgt in verband met de slechte situatie in het herkomstland een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV) voor drie jaar (voorheen werd hier gesproken van gedoogden);
- 20% wordt afgewezen na het doorlopen van de procedure.

In eerste instantie wordt dus 90% in procedure genomen, terwijl aan 70% een verblijfspositie voor langere duur wordt toegekend. Naar het zich thans laat aanzien blijven deze 70% vrijwel allen in Nederland en doen in een vroeger of later stadium een beroep op de gebruikelijke collectieve voorzieningen, zoals onderwijs, huisvesting, sociale zekerheid en gezondheidszorg. Ook vele



afgewezenen echter blijven in Nederland; de meesten worden slechts administratief verwijderd.

In de kostenraming van genoemde heroverwegingswerkgroep zijn meegenomen de directe kosten, bestaande uit de justitiële behandeling en de opvang in de ROA-voorzieningen (kost, inwoning, ziekteverzekering, onderwijs aan leerplichtigen) en de indirecte kosten verbonden aan het gebruik van collectieve voorzieningen door verblijfsgerechtigden (onderwijs, sociale zekerheid, arbeidsmarktvoorzieningen, huisvesting). Daarbij zijn volgens de werkgroep veronderstellingen verdisconteerd over de doorstroom van de asielzoekers door het systeem. Op grond van ervaringsgegevens zijn variabelen als proceduretijd, tijd in verschillende vormen van opvang, percentage statusverleningen, leeftijdsopbouw, toegang tot de voorzieningen en doorstroom naar de arbeidsmarkt geschat. Van de VVTV'ers blijft tot dusver bijna 100% in Nederland. Van de statushouders die toegang hebben tot de arbeidsmarkt, vindt in het eerste jaar 10% werk, in het tweede jaar 15%, in het derde jaar 20% en in de daarop volgende jaren respectievelijk 30%, 40% en 50%. De kosten zijn hieronder voor een periode van 6 jaar, bij een constante instroom van asielzoekers gedurende die 6 jaar, weergegeven op basis van een instroom van 35.000 asielzoekers in elk jaar.

Tabel 3.8 Kosten van asielzoekers over jaar t tot en met t+5 bij een herhaalde jaarlijkse instroom van 35.000 (in mln. gulden)

t	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5
970	1.840	2.330	2.900	3.430	3.940

Bron: Heroverwegingsonderzoek asielzoekersbeleid

Hoewel de in jaar t aangekomen asielzoekers in volgende jaren geleidelijk aan wat minder gaan kosten, lopen de totale kosten scherp op door de immigratie van nieuwe cohorten. Bij een instroom van 35.000 asielzoekers in 1993 (dit is ongeveer het feitelijke aantal) zouden de kosten in 1998 bijna 4 gulden miljard bedragen. Verschillende posten zijn volgens de opstellers van het rapport nog optimistisch begroot en zullen in werkelijkheid vermoedelijk een hogere waarde aannemen. Bovendien zal ook de feitelijke jaarlijkse instroom waarschijnlijk hoger uitvallen. Bij een jaarlijkse instroom van 70.000 zouden de kosten in 1998 7,4 miljard gulden bedragen, dus bijna het dubbele.

In hoeverre de meerjarenraming reeds voorziet in deze uitgaven wordt uit het rapport niet duidelijk. Naar men mag aannemen is dit maar zeer gedeeltelijk het geval. De posten in de meerjarenraming die verwijzen naar de kosten van asielzoekers zijn alleen de directe kosten van juridische behandeling en opvang in ROA-voorzieningen en niet de indirecte kosten van sociale zekerheid, huisvesting en ander voorzieningengebruik op de langere termijn. Voorts wordt in de meerjarenraming uitgegaan van lage instroomcijfers: 25.000 voor 1994 en 20.000 in volgende jaren. Vergeleken met de minimumvariant (35.000 per jaar) van het heroverwegingsonderzoek scheelt dat tot en met 1998 200.000 asielzoekersverblijfsjaren, waarin de meerjarenraming dus niet voorziet.

### 3.5 Mogelijkheden voor uitgavenbeheersing

Uit paragraaf 3.3 blijkt dat er op korte termijn aanzienlijke tekorten zijn te verwachten bij onderdelen van de zorg, en dat daarnaast additionele middelen noodzakelijk zullen blijken te zijn voor het opvangen van de toenemende vraag naar diverse vormen van kwartaire dienstverlening. Voorts heeft het huidige kabinet het voornemen om gedurende enkele opeenvolgende jaren te bezuinigen door geen prijscompensatie toe te kennen bij voorzieningen die via de rijksbegroting worden gefinancierd. Uiteindelijk zijn er volgens de basisraming na enige aanvullende correcties<sup>16</sup> circa 2,1 miljard gulden extra nodig om de kwartaire dienstverlening op peil te houden. Daarbij komen dan nog de extra kosten in verband met de toestroom van asielzoekers, die door de heroverwegingswerkgroep asielzoekersbeleid zijn geraamd op enkele miljarden gulden. Dit zijn geen gemakkelijke conclusies

op een moment waarop hoge prioriteit wordt gegeven aan collectieve lastenverlichting door middel van het terugdringen van collectieve uitgaven.

In de kwartaire sector zijn op langere termijn een aantal processen werkzaam die leiden tot een geleidelijke groei van de omvang van de kwartaire 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 kwartaire diensten als onderwijs en gezondheidszorg. Een aantal van deze diensten, zoals bijvoorbeeld hoger onderwijs, is vanuit een economisch gezichtspunt te beschouwen als welvaartsgoederen. Deze diensten worden gekenmerkt door een consumptie die 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 kwartaire diensten, die wel bekend staat als de Wet van Baumol. Vele vormen van kwartaire 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 produkt, niet of slechts in geringe mate kan toenemen.

Daarbij komt dat de lonen in de kwartaire sector, ondanks de achterblijvende produktiviteitsontwikkeling op langere termijn, toch min of meer in de pas moeten lopen met de lonen in andere sectoren van bedrijvigheid. Hier speelt niet alleen een vraagstuk van rechtvaardigheid, maar ook een vraagstuk van personeelswerving: als de lonen in de kwartaire 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 kwartaire diensten in het BBP constant blijft of een matige groei vertoont (gelijkblijvend tot matig toenemend volume, welvaartsvast prijs), maar dat het aandeel van kwartaire goederen die als welvaartsgoed te beschouwen zijn, relatief snel toeneemt. De kwartaire sector zal bij groeiende welvaart dus een steeds groter aandeel van het binnenlands produkt omvatten.

In de jaren zestig en zeventig is er een forse groei van kwartaire dienstverlening opgetreden. Daarna is min of meer pas op de plaats gemaakt. Dit was deels het gevolg van een stagnerende welvaartsgroei zoals de recessie van de eerste helft van de jaren tachtig en de tegenslagen van de eerste helft van de jaren negentig, en deels van diverse vormen van uitgavenbeheersing. Alleen in een korte periode tussen 1987 en 1992 liet de forse economische groei het toe om de teugels enigszins te vieren, ondanks een streven naar stabilisatie van de collectieve lastendruk en vermindering van het financieringstekort.

Nu het slechter gaat met de economie, wordt Nederland geconfronteerd met een hoge collectieve lastendruk. Die is overigens niet alleen het gevolg van de uitgaven ten behoeve van de kwartaire dienstverlening, maar ook en vooral van de uitgaven ten behoeve van ons internationaal gezien hoge niveau van sociale zekerheid. De grote politieke partijen, de regering en de belangrijkste adviesorganen bepleiten alle de noodzaak van een aanzienlijke lastenverlichting via ombuigingen in de overheidsuitgaven.

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

Ten eerste kan worden bezuinigd op het *volume* van de dienstverlening, ten tweede op de *prijs* van de dienstverlening en ten derde op het aandeel van de *collectieve financiering*.

Een eerste uitgangspunt voor het SCP is dat volumevermindering van kwartaire dienstverlening over het algemeen en op langere termijn genomen bij toenemende welvaart niet reëel is. In een welvaartsstaat willen mensen niet alleen materiële goederen en tertiaire diensten, maar ook ruime toegang tot dienstverlening op terreinen zoals onderwijs en zorg. Een tweede uitgangspunt is dat bezuinigingen op de kwartaire 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 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 dichtschroeven 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 bittere noodzaak is zoals in het geval van 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 waaronder gebruik kan worden gemaakt van bepaalde voorzieningen. Zo zijn de normen voor toelating tot bejaardenoordelen geleidelijk aan verhoogd.

D66 en de PvdA pleiten in hun verkiezingsprogramma voor verbetering van de indicatiestelling in de zorg. De VVD pleit voor verscherping van toelatingseisen in het onderwijs, terwijl D66 de studieduur in het hoger onderwijs wil beperken.

Ook kan het volume van de dienstverlening in sommige gevallen worden beheerst via 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 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 voor kostenbeheersing in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening door substitutie. Inmiddels heeft een verschuiving plaatsgevonden van zorg in instellingen - ziekenhuizen, verpleeghuizen en bejaardenoordelen - 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 plaats gevonden op alle belangrijke deel terreinen van de zorg: algemene gezondheidszorg, ouderenzorg en de geestelijke gezondheidszorg. Op het terrein van de zorg voor gehandicapten is het aandeel van de semimurale 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, thuiszorg en dagbehandeling. Met uitzondering van de bejaardenoordelen is de omvang van de intramurale zorg daarbij echter niet afgenomen.

De prioriteit die een aantal partijen zoals CDA en D66 toekennen aan 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.

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 bijvoorbeeld voor de effecten van het eigen risico in de zorg Need et al. 1992). Daarnaast zal een effect op het besteedbare inkomen optreden. Hierop wordt onder punt 3 teruggekomen.

### *2a. Indirecte beheersing van de prijs via produktiviteitsverbetering*

Uiteenlopend onderzoek, met name ook van de zijde van het Sociaal en Cultureel Planbureau, heeft

aangetoond dat er grote verschillen in produktiviteit bestaan tussen instellingen die vergelijkbare diensten verlenen. In de studie *Doelmatig dienstverlening* (Goudriaan et al. 1989), waarin analyses zijn opgenomen van bejaardenoorden, politie, voortgezet onderwijs en openbare bibliotheken, wordt onderscheid gemaakt tussen schaaffecten 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 produkt te leveren minimaal is. Te kleine instellingen hebben problemen bij het waarborgen van continuïteit en bij het leveren van een gedifferentieerd produkt, te grote instellingen kunnen verzanden in communicatieproblemen en bureaucratisering. Zo blijkt de optimale werkeenheden 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.

Daarnaast bestaan er efficiencyverschillen, die niet tot de schaal herleidbaar zijn maar die in dezelfde orde liggen. Het SCP-rapport *Doelmatig dienstverlening* geeft hier besparingsmogelijkheden in de orde van 10% aan. Ook recente, wat globalere analyses van het Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven (IOO) in het kader van de activiteiten van de heroverwegingswerkgroep Rationalisatie van exploitatiesubsidies wijzen op efficiencyverschillen tussen instellingen van een dergelijke omvang. Hoewel nader onderzoek nodig is op de werkvloer om de oorzaken van deze verschillen te vinden, zijn er dus sterke indicaties dat er in de produktiewijze het nodige valt te rationaliseren. De mogelijke opbrengsten kunnen naar het inzicht van het SCP overigens pas na zorgvuldige analyse en intensief overleg met het veld worden geïncasseerd. Voorbeelden van een weloverwogen schaaloperatie zijn die in het basis- en voortgezet onderwijs.

Daarentegen blijkt uit de gegevens in paragraaf 3.3.1 dat op de meeste terreinen geen indicaties bestaan voor het optreden van een trendmatige produktiviteitsverbetering. Integendeel, als men de incidentele loonontwikkeling interpreteert in volume- en niet in prijstermen, is er in de kwartaire sector in feite eerder sprake van gestadige produktiviteitsdaling. Nu hoeft de feitelijke produktiviteitsontwikkeling niet overeen te stemmen met de ontwikkeling die haalbaar is bij toepassing van optimale prikkels. Desalniettemin is de ongenueanceerde toepassing van efficiencykortingen naar het inzicht van het SCP op veel deelreinen niet realistisch. Zonder nadere maatregelen kan dit leiden tot ongewenste vermindering van volume of kwaliteit van dienstverlening. Naar het oordeel van het SCP zou men zich bij doorvoering van dergelijke globale maatregelen ten minste rekenschap moeten geven van de mogelijke consequenties van dergelijke 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 een aantasting van de kwaliteit van de dienstverlening, dan wel tot een verhoging van de toch reeds als zwaar ervaren werkdruk.

Efficiencykortingen zijn eerder aan de orde bij deelreinen 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*

Ten slotte bestaat er een 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. Voor zover de lonen daarbij een sterke achterstand oplopen bij die van andere sectoren, is dit echter een paardemiddel: onder zulke omstandigheden komt de kwantiteit en de kwaliteit van het arbeidsaanbod in gevaar. Zowel bij de zorg als bij het onderwijs is daarom recentelijk een inhaalbeweging opgetreden. Het is overigens een ongelukkige samenloop van omstandigheden dat de prijs voor de loonmaatregelen bij het onderwijs gedurende de vorige recessie

betaald dient te worden in de huidige.

Het CDA kiest in belangrijke mate voor deze bezuinigingsopties, doordat wordt uitgegaan van een bevrozing van de contractlonen in de kwartaire sector. De PvdA en D66 gaan uit van een wat gematigder ingreep. De VVD kiest voor een geheel andere strategie, namelijk sterke afslanking bij het openbaar bestuur, maar daarnaast voor beloning van kwaliteit en inspanning bij onderwijsgeveden, passende beloning in de zorgsector en tegen ambtenarensalarissen als sluitstuk van de begroting.

Terzijde is in paragraaf 3.3.1 gebleken dat in de kwartaire sector sprake is van een hoge incidentele loonstijging. Gemiddeld is deze in de orde van 0,75% per jaar. De incidentele loonstijging hangt samen met een toenemend opleidingsniveau en een 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 kwartaire sector ook op te vatten als een mechanisme waardoor de achterstanden die de kwartaire sector via loonkortingen oploopt, worden gecompenseerd. Waar het gaat om ranginflatie of 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 ontwikkeling treedt in de praktijk al bij het hoger onderwijs. CDA en D66 doen voorstellen om de incidentele loongroei te beperken.

Een geheel andere manier om de personeelskosten te beheersen is via de inzet van goedkope arbeidskrachten als alfhulpen en tewerkstelling van werklozen (zie daarvoor ook het in paragraaf 5.4 besproken participatiestelsel). Een daarmee corresponderende arbeidsdeling tussen geschoold personeel voor de moeilijke deeltaken en laag geschoold personeel voor de eenvoudige deeltaken stelt nieuwe eisen aan arbeidsorganisaties, maar biedt zeker perspectieven in sommige onderdelen van de kwartaire sector. Deze oplossing sluit ook goed aan bij het probleem van de slechte arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden.

Enkele politieke partijen doen voorstellen die stroken met deze optie. Zo reserveert de VVD middelen voor tewerkstelling van 20.000 uitkeringsgerechtigden voor taken op het terrein van veiligheid en zorg. De PvdA trekt 1,4 miljard gulden uit voor tewerkstelling van laag geschoolden in de kwartaire sector, voor het overgrote deel eveneens op de terreinen veiligheid en zorg. Overigens zijn deze voorstellen gericht op het creëren van additionele werkgelegenheid voor kansarme groepen en niet op het verlagen van de loonkosten in de kwartaire sector.

### *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 veiligheid en openbaar bestuur, waarvan de baten 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 kunnen of willen maken van deze diensten. 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 overheidsbemoediging 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 voor zover 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 voor PTT en NS.

Een andere relevante optie is in dit verband 'dualisering' bij het beroepsonderwijs, dat wil zeggen het gezamenlijk financieren van onderdelen van het beroepsonderwijs door overheid en bedrijfsleven. 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. Ook 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 steeds meer de beschikking krijgen over 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 vormen van invulling 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 verhoging van eigen bijdragen kunnen twee negatieve effecten optreden: ongewenste vraaguitval en negatieve effecten voor de lage-inkomensgroepen. Voor zover 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. Zie voor een nadere uitwerking paragraaf 4.3, waarin systematisch wordt ingegaan op de mogelijkheden van balansverkorting: een verhoging van eigen bijdragen onder gelijktijdige vermindering van de collectieve lastendruk. Daar zijn varianten doorgerekend die neerkomen op een uitgavenbeperking van 2,5 en 5 miljard gulden.

Zoals reeds bleek in paragraaf 3.3.3 doen overigens ook de grote politieke partijen tal van voorstellen die betrekking hebben op een verhoging van eigen bijdragen, bijvoorbeeld op het terrein van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger onderwijs, zorg, cultuur en openbaar vervoer.

In tabel 3.9 wordt een samenvattend overzicht gegevens van de mogelijke strategieën en van de deelterreinen waarop deze van toepassing kunnen zijn.

Tabel 3.9 Kwartaire sector, strategieën voor uitgavenbeheersing

	volume- beheersing	substitutie	productiviteit (micro)	productiviteit (tijd)	privatisering	eigen bijdragen
primair onderwijs voortgezet onderwijs		+	+		+ <sup>a</sup>	+ <sup>b</sup>
hoger onderwijs	+					+
ziekenhuizen en specialisten	+	+	+			+
geestelijke gezondheidszorg	+	+	+			+
extramuraal zorg					+	+
ouderen	+	+	+			+
gehandicapten	+	+	+			+
politie en brandweer			+			+ <sup>c</sup>
justitie	+		+			+
belastingdienst			+	+		
sociale zekerheid <sup>c</sup>	+		+	+	+	
cultuur			+		+	+
sport					+	+
openbaar vervoer	+		+	+	+	+
openbaar bestuur	+		+	+		+

<sup>a</sup> Dualisering beroepsonderwijs.

<sup>b</sup> Alleen niet-leerplichtigen.

<sup>c</sup> In rekening brengen van dienstverlening.

Bron: SCP

### 3.6 Conclusies

Het SCP beveelt aan om bij de opstelling van de meerjarencijfers explicieter uit te gaan van ramingen van het gebruik van diensten. Naast de ingezette middelen zou ook een duidelijk beeld moeten worden gegeven van de daarvoor te leveren prestaties. Het SCP pleit met andere woorden voor een verdere verbreding en verdieping van de prestatiebegroting. Bij ombuigingen en intensiveringen zouden niet alleen bedragen genoemd moeten worden, maar zou ook aangegeven moeten worden wat daarvan de vermoedelijke consequenties voor de dienstverlening zijn.

De analyses van het SCP wijzen uit dat al in 1994 tekorten in de orde van 1 miljard gulden dreigen op te treden bij ziekenhuizen en extramuraal zorg. Indien rekening wordt gehouden met de demografische en trendmatige gebruiksonwikkeling in de periode van 1994 tot en met 1998 zou in 1998 bovendien circa 1,1 miljard gulden extra nodig zijn om de dienstverlening op peil te houden. Deze middelen zijn vooral bestemd voor onderwijs, politie en justitie en openbaar vervoer. Daarnaast zijn, blijkens het rapport van de commissie heroverweging asielzoekersbeleid miljarden guldens extra nodig voor de opvang van asielzoekers.

Dit zijn uiteraard geen gemakkelijke conclusies op een tijdstip waarop vrijwel overeenstemming bestaat over de noodzaak van ombuigingen om de collectieve lastendruk terug te brengen. Het SCP ziet overigens wel mogelijkheden om via rationele maatregelen de uitgaven voor kwartaire dienstverlening terug te dringen, zonder dat dit sterk negatieve consequenties hoeft te hebben voor grote groepen burgers of voor de dienstverlening.

Allereerst zijn er mogelijkheden om in het onderwijs en de zorg toelatingseisen aan te scherpen en op die manier het volume te beheersen. De politieke partijen doen een aantal voorstellen die stroken met deze strategie.

Ten tweede zijn er in ieder geval op een beperkt aantal terreinen mogelijkheden om de productiviteit trendmatig te verhogen en op veel meer terreinen om via ingrepen in de produktiestructuur eenmalig een aanzienlijke winst te boeken. In dat laatste geval zijn weloverwogen acties die met het veld zijn afgestemd, verre te verkiezen boven eenzijdige efficiencykortingen, die wellicht ten koste gaan van

volume en kwaliteit.

Ten derde ziet het SCP mogelijkheden om in aanzienlijke mate om te buigen via verhoging van eigen bijdragen en een overeenkomstige vermindering van de collectieve bijdrage. Het SCP brengt dit in verband met de strategie van balansverkorting. Hierover gaat hoofdstuk 4.

Naar het inzicht van het SCP is het substantieel achterblijven van lonen in de kwartaire sector ten opzichte van die in het bedrijfsleven op langere termijn niet wenselijk. Hier geldt echter blijkbaar af en toe het adagium 'nood breekt wet'.



## Noten

- <sup>1</sup> Genoemde 1,4 miljoen arbeidsjaren corresponderen met 1,7 miljoen personen door het hoge aandeel van de deeltijdarbeid in de kwartaire sector.
- <sup>2</sup> 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 gebruiksentwickelingen en de demografische ontwikkeling" (TK 1986/1987: 3).
- <sup>3</sup> Tot de kwartaire 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. bejaardenoorden) en de subsidies aan het openbaar vervoer.
- <sup>4</sup> 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, bejaardenoorden), die in de Nationale rekeningen zijn opgenomen bij de particuliere consumptie, maar die tevens zijn begrepen in de hier gepresenteerde collectieve uitgaven voor kwartaire diensten. In de aldus berekende eigen bijdragen zijn ook de premies voor particuliere ziektekostenverzekeringen begrepen.
- <sup>5</sup> Overigens is het deelterrein cultuur hier breder dan in het betreffende rapport. Dit omvat naast bibliotheken ook podiumkunsten, musea, club- en buurthuizen en creativiteitscentra. Het deelterrein sport omvat sportverenigingen, zwembaden en overige sportaccommodaties.
- <sup>6</sup> In termen van reële kosten 1980 gelden de volgende indexcijfers: 1985: 100,6 - 1989: 112,3 - 1991 : 116,7 - 1992: 115,5. In 1992 is dus sprake van een kentering.
- <sup>7</sup> In 1992 gaat het om een kostenpost van 88 miljoen gulden.
- <sup>8</sup> Zie voor de onderbouwing van de overboekingen ten behoeve van de convenanten de laatste onderwijsbegroting (TK 1993/1994b), maar voor het incidenteel ook eerdere begrotingen.
- <sup>9</sup> Waaronder aanscherping van de formatieschaal, besparingen op de materiële uitgaven en terugdringing ziekteverzuim.
- <sup>10</sup> Strikt genomen gaat het niet om de verschillen maar om de verhouding tussen deze indexcijfers. In de praktijk maakt dit echter nauwelijks verschil.
- <sup>11</sup> De groei van het deelterrein zorg voor ouderen is overigens geringer, omdat voor de begrotingsgefinancierde bejaardenoorden wordt uitgegaan van een nul-groei.
- <sup>12</sup> De bepaling van het onderwijsaandeel (een kleine 50%) is gebaseerd op tijdsbestedingsonderzoek van het CBS uit 1983 (!). Recente, maar voorlopige analyses van het ministerie leiden tot een veel lagere inschatting van het onderwijsaandeel.
- <sup>13</sup> De omvang van de bezuinigingen op studiefinanciering, wachtgeld en DOP/VUT is voor de periode 1994-1998 van de orde van 500 miljoen gulden, circa 10% van het met deze posten gemoeide bedrag.
- <sup>14</sup> Overigens heeft een andere keuze van de gebruiksindicator (zie de discussie in paragraaf 3.3.1) ook hier de nodige consequenties. In die benadering is de historische gebruikstoename hoger en bij implicatie ook de basisraming. In dat geval wordt de uitkomst van de basisraming bij benadering gelijk aan die van de demoramng.
- <sup>15</sup> Als de toegangsnormen daarentegen wel verder worden aangescherpt in overeenstemming met de historische ontwikkeling, schieten hier honderden miljoenen over zoals geïndiceerd door de basisraming. Dan moet overigens wel rekening worden gehouden met een verdere toename van de gemiddelde zorgzwaarte en met een verdere groei van de extramurale taken van bejaardenoorden.
- <sup>16</sup> Het totaal voor de basisraming uit tabel 3.7 minus de basisraming voor de deelterreinen ouderen en sociale zekerheid plus de demoramng voor het deelterrein ouderen plus de basisraming voor de sociale werkplaatsen plus de geraamde tekorten voor ziekenhuizen en extramurale zorg voor 1994.

## Literatuur

Blank (1993)

Blank, J.L.T. Kosten van kennis. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1993 (Sociale en Culturele Studie 17).

Blank et al. (1989)

Blank, J.L.T., 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)

Blank, J.L.T., 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).

CBS (1986)

Centraal Bureau voor de Statistiek. Stadt, H. van der, A. ten Cate, A.J. Hundepool, en W.J. Keller. Statistische onderzoeken. Koopkracht in kaart gebracht, een statistiek van de inkomensdynamiek. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1986.

CBS (1992)

Centraal Bureau voor de Statistiek. Nationale rekeningen 1991. Den Haag: SDU, 1992.

CBS (1993)

Centraal Bureau voor de Statistiek. Nationale rekeningen 1992. Den Haag: SDU, 1993.

CBS (1994a)

Centraal Bureau voor de Statistiek. Sociaal-economische maandstatistiek 11 (1994) 1 (37-40).

CBS (1994b)

Bevolkingsprognose 1993. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1994 (geleverd op diskette).

CDA (1994)

CDA "Wat echt telt: werk \* veiligheid\* milieu". Den Haag: CDA, 1994 (verkiezingsprogramma).

Commissie-Welschen (1994)

Commissie modernisering ouderenzorg. Ouderenzorg met toekomst. Rijswijk: ministerie van WVC, 1994.

CPB (1993)

Centraal Planbureau. Centraal economisch plan 1993. Den Haag: SDU, 1993.

CPB (1994a)

Centraal Planbureau. Vijf verkiezingsprogramma's. Den Haag: SDU, 1994.

CPB (1994b)

Centraal Planbureau. Centraal economisch plan 1994. Den Haag: SDU, 1994.

D66 (1994)

D66 "uimte voor de toekomst. Den Haag: D66, 1994 (verkiezingsprogramma).

Eurostat (a)

Social protection expenditure and receipts. Luxemburg: Eurostat diverse jaren.

Goudriaan et al. (1989)

Goudriaan, R., F.P. van Tulder, J.L.T. Blank, A. van der Torre, en B. Kuhry. Doelmatig dienstverlening: een onderzoek naar de produktiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector. Alphen aan den Rijn/Rijswijk: Samsom/SCP, 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).

Heroverweging asielzoekersbeleid (1994)

Rapport heroverwegingswerkgroep Asielzoekersbeleid. Den Haag: ministerie van Financiën. (Begrotingsvoorbereiding 1995, rapport nr. 6).

IOO/SCP (1993)

Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven/Sociaal en Cultureel Planbureau. Kerngegevens openbaar bestuur. Den Haag: IOO, 1993 (Onderzoeksreeks 51).

Need et al. (1992)

Need, A., R.A.G. van Puijenbroek, en F.P. van Tulder. Het plan-Simons en het eigen risico. In: Economisch statistische berichten (1992) 7 oktober (968-972).

OECD

Diverse bronnen: Economic outlook, revenue Statistics, national Accounts, education at a glance, Health systems.

Van Puijenbroek en Schoemakers-Salkinoja (1990)

Puijenbroek, R.A.G. van, en I.K. Schoemakers-Salkinoja. Geestelijk gehandicapten: een toenemende zorg. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samson, 1990 (Cahier 78).

Van Puijenbroek en Van Tulder (1990)

Puijenbroek, R.A.G van, en F.P. Van Tulder. Kostenramingen (e)en zorg. In: Openbare Uitgaven, 22 (1990) 4 (178-188).

PvdA (1994)

PvdA Wat mensen bindt. Den Haag: PvdA, 1994 (verkiezingsprogramma).

SCP (1986)

Memorandum kwartaire sector 1986-1990. Alphen aan den Rijn/Rijswijk: Samsom/Sociaal en Cultureel Planbureau, 1986 (Cahier 52).

SCP (1989)

Memorandum kwartaire sector 1989-1993. Alphen aan den Rijn/Rijswijk: Samson/Sociaal en Cultureel Planbureau, 1989 (Cahier 71).

SCP (1994)

Sociale en Culturele Verkenningen 1994. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994 (verschijnt in juni 1994).

TK (1986/1987)

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1986/1987, 19700, VII, nr. 25.

TK (1993/1994a)

Miljoenennota 1994. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993/1994, 23400, nr.1.

TK (1993/1994b)

Rijksbegroting Onderwijs en Wetenschappen 1994. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993/1994, 23400, VIII, nrs. 1-2.

TK (1993/1994c)

Financieel overzicht zorg 1994. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993/1994, 23407, nrs. 1-2.

TK (1993/1994d)

Sociale nota 1994. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993/1994, 23402, nrs. 1-2.

TK (1993/1994e)

Meerjarenprogramma Infrastructuur en transport 1994-1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993/1994, 23403, nr. 1.

VVD (1994)

VVD Nederland moet weer aan de slag. Den Haag: VVD, 1994 (verkiezingsprogramma).

## 4 PROFIJT VAN DE OVERHEID EN BALANSVERKORTING

### 4.1 Inleiding

De welvaartspositie van huishoudens wordt niet alleen bepaald door het inkomen waarover zij beschikken, maar ook door de mate waarin gebruik wordt gemaakt van collectieve voorzieningen. De kosten van dat gebruik worden als tertiair inkomen aan huishoudens toegerekend. Met dit profijt van de overheid zijn aanzienlijke overdrachten gemoeid.

In deze paragraaf wordt een beeld gegeven van de gevolgen van deze tertiaire inkomensoverdrachten op de inkomensverdeling. Tevens worden de inkomensgevolgen in beeld gebracht van een beperking van het financiële tweerichtingsverkeer tussen overheid en huishoudens. Een beperking van dit tweerichtingsverkeer is technisch mogelijk door tertiaire inkomensoverdrachten aan huishoudens (subsidies) te verminderen onder gelijktijdige verlaging van secundaire overdrachten van huishoudens aan de overheid (loon- en inkomstenbelasting). Een dergelijke operatie staat bekend als balansverkorting (SER 1988). De mogelijkheden voor balansverkorting nemen toe naarmate de inkomensgevolgen beperkt kunnen worden.

Van het Bruto binnenlands produkt (BBP) in 1991, circa 540 miljard gulden, liep circa 58% via de collectieve sector. Deze sector, hier aangeduid met 'overheid', omvat het Rijk, de lagere publiekrechtelijke lichamen en de instellingen voor sociale zekerheid. Tabel 4.1 geeft een globaal beeld van de overheidsoverdrachten in 1991.

Tabel 4.1 Overdrachten van en aan de overheid, 1991 (x mrd. gulden)

inkomsten	bedrag	uitgaven	bedrag
van huishoudens		aan huishoudens	
inkomstenbelasting	65	gebonden overdrachten (subsidies)	80
overige belastingen	42	sociale uitkeringen	97
sociale premies	77	ZFW-uitkeringen	14
totaal	184	totaal	191
van bedrijven		aan bedrijven	
belasting	54	subsidies	10
sociale premies	20	totaal	10
totaal	74		
collectief		collectief	
eigen inkomsten	42	voorzieningen	67
leningen	16	investeringen	14
totaal	58	rente	34
		totaal	115
<b>totaal inkomsten</b>	<b>316</b>	<b>totaal uitgaven</b>	<b>316</b>

Bron: CBS, Nationale rekeningen 1992 (SCP-bewerking)

Uit de tabel blijkt dat de inkomsten van de overheid voor bijna 60% afkomstig zijn van huishoudens (184 miljard gulden). De loon- en inkomstenbelasting draagt daar voor ongeveer 65 miljard gulden aan bij. Tot de rubriek 'overige belastingen' behoren onder meer de omzetbelasting en de accijnzen voor zover deze door huishoudens worden opgebracht.<sup>17</sup> De collectieve inkomsten omvatten onder meer opbrengsten uit niet-belastingmiddelen en de opbrengsten uit staatsleningen. Huishoudens ontvangen van de overheid een ongeveer gelijk deel terug (circa 60%) in de vorm van

gebonden of ongebonden inkomensoverdrachten (191 miljard gulden). Het grootste deel daarvan bestaat uit sociale uitkeringen (97 miljard gulden). Daarnaast 'ontvangen' huishoudens via het gebruik van voorzieningen nog eens 80 miljard gulden. Het gaat daarbij om voorzieningen in de sfeer van de volkshuisvesting, onderwijs, openbaar vervoer, cultuur en recreatie, gezondheidszorg en dienstverlening. Deze uitgaven, gebonden overdrachten genoemd, kunnen in principe aan huishoudens worden toegerekend naar rato van het gebruik.

Een aanzienlijk deel van de collectieve middelen wordt aan zuiver collectieve voorzieningen besteed, zoals politie, justitie, defensie, ontwikkelingshulp, buitenlandse betrekkingen en openbaar bestuur (ambtelijk apparaat). Deze uitgaven komen aan iedereen ten goede, en niet aan bepaalde huishoudens in het bijzonder. De rente op overheidsschuld is eveneens een substantiële post. De subsidies aan bedrijven en de overheidsinvesteringen vergen aanzienlijk minder uitgaven.

In de praktijk kan slechts 47 miljard gulden van de 80 miljard gulden aan gebonden overdrachten aan individuele huishoudens worden toegerekend.<sup>18</sup> Daar komt nog een bedrag van 5 miljard gulden bij aan gedeelde belastinginkomsten als gevolg van een in economisch opzicht te laag vastgestelde huurwaarde (het huurwaardevoordeel). Per saldo resulteert een bedrag van 52 miljard gulden aan gebonden overdrachten die als tertiair inkomen aan het secundair inkomen van huishoudens kunnen worden toegevoegd. Uitgedrukt in het totale secundaire inkomen van huishoudens, ruim 275 miljard gulden in 1991, voegt het hier geselecteerde tertiaire inkomen bijna 20% toe aan de welvaart van huishoudens.

#### **4.2 Profijt van de overheid in 1991**

In een reeks van publikaties (zie bijvoorbeeld SCP 1981 en Ruitenberget al 1989) is het SCP eerder ingegaan op dit profijt van de overheid. De hier opgenomen analyses vormen een actualisering van deze eerdere rapporten. In een later stadium zal het SCP hierover uitvoeriger rapporteren.

Overheidsuitgaven moeten als profijt van de overheid worden toegerekend aan een inkomenseenheid. Hier zijn de overheidsuitgaven toegerekend aan huishoudens. Tot een huishouden worden alle personen gerekend die in huiselijk verkeer samenwonen en een gemeenschappelijke huishouding voeren.<sup>19</sup> In afwijking van deze definitie worden de uitgaven voor hoger onderwijs gevolgd door uitwonende studerenden (inclusief studiefinanciering) toegerekend aan de ouders. Dit gebeurt doordat de financiële positie van de uitwonende studerenden door de systematiek van de Wet studiefinanciering in sterke mate afhankelijk is van ouderlijke bijdragen. Uitwonende studerenden vormen wel een eigen huishouden. Hun secundair inkomen is gelijkgesteld aan het budget in overeenstemming met de systematiek van de studiefinanciering, omdat dit het best hun welvaartspositie benadert. Bij een korting op de studiefinanciering en op de subsidie van het door de student gevolgde onderwijs worden de ouders van de betrokken studenten geacht de wegvallende bedragen te compenseren. Het ingrijpen in hoger onderwijsvoorzieningen heeft in deze benadering dus uitsluitend inkomensgevolgen voor de ouders, niet voor de studerenden.

Omdat het huishouden eenheid van analyse is, moeten alle relevante overdrachten op het niveau van huishoudens bekend zijn. De meeste in beschouwing genomen voorzieningen zijn opgenomen in het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek 1991 (AVO'91). Het AVO'91 vormt een rijke gegevensbron voor dit onderzoek, maar het bevat niet alle vereiste informatie, met name niet op het gebied van openbaar vervoer en objectsubsidies in de volkshuisvesting.<sup>20</sup> Wel biedt het goede koppelingmogelijkheden met andere bestanden die gegevens bevatten over ontbrekende overheidsvoorzieningen. De gegevens uit deze andere bestanden zijn toegevoegd door synthetische koppeling.<sup>21</sup>

Enkele voorzieningen vragen nog om een korte toelichting. Het huurwaardevoordeel in de sector volkshuisvesting is een uitgave van de overheid in de vorm van belastingderving. Volgens de Wet op de inkomstenbelasting moet de woning als bron van inkomen worden aangemerkt. De 'huuropbrengst' die bij het inkomen moet worden opgeteld (de huurwaarde), is in principe gelijk aan

de waarde in het economische verkeer. In werkelijkheid wordt de huurwaarde door de fiscus (forfaitair) lager vastgesteld dan deze in economisch verkeer is. Er wordt daardoor minder belasting betaald. Het resulterende voordeel voor de belastingbetaler is het huurwaardevoordeel. Hiermee wordt een doelstelling van de overheid gerealiseerd: de bevordering van het eigen-woningbezit. Daarom wordt het huurwaardevoordeel gerekend tot de uitgaven in de sector volkshuisvesting.

In de gezondheidszorg is voor ziekenfondsverzekerden niet het zorgpakket als voorziening aangemerkt, maar de waarde van het verzekerd zijn tegen ziektekosten. Dit betekent dat het profijt van de overheid is gedefinieerd als het verschil tussen een premie die zou moeten worden betaald op de particuliere markt, en de collectief geregelde premie (ZFW-premie). Hiermee is een bedrag gemoeid van 17,0 miljard gulden, zijnde het totaal aan betaalde ZFW-premies (14,2 miljard gulden) en de rijksbijdrage aan het ZFW-fonds (2,8 miljard gulden). Daarmee is de rijksbijdrage als voordeel aan ZFW-verzekerden toegerekend.

De wettelijke bijdragen omvatten de MOOZ-heffing, die door particulier verzekerden wordt opgebracht ten gunste van ziekenfondsverzekerden, en de WTZ-heffing, die eveneens door particulier verzekerden wordt opgebracht om de standaardpakketpolis voor bepaalde particulier verzekerde ouderen en studerende te financieren.<sup>22</sup>

De verdeling van overheidsuitgaven wordt weergegeven naar gestandaardiseerd inkomen van het huishouden. Bij standaardisatie van het inkomen wordt de invloed van omvang en samenstelling van het huishouden op de bestedingsmogelijkheden van het huishouden geëlimineerd. Hierdoor geeft het inkomen een beter beeld van de welvaartspositie van een huishouden.<sup>23</sup> De indeling van huishoudens in groepen van gestandaardiseerd inkomen wordt daarom in het vervolg aangeduid met 'welvaartsgroepen'. De eerste 20%-groep bevat de huishoudens die qua welvaart een inkomen hebben dat oploopt tot 115% van het sociale minimum. De hoogste 20%-groep heeft een inkomen dat hoger is dan 275% van het sociale minimum.

Tabel 4.2 geeft de verdeling van overheidsuitgaven per sector van het overheidsbeleid. De verdeling van het totaal aan overheidsuitgaven (onderste regel) is loopt vrijwel gelijk op met het aantal huishoudens. De huishoudens in de tweede welvaartsgroep ontvangen wat meer, de huishoudens in de vierde welvaartsgroep wat minder. Deze verdeling is samengesteld uit verdelingen per sector die heel verschillende beelden vertonen.

De verdeling van de uitgaven in de sector volkshuisvesting kent een licht u-vormig verloop. Bij oplopende bestedingsruimte van het huishouden nemen de overheidsuitgaven voor huurders af (individuele huursubsidie, objectsubsidies) terwijl de uitgaven voor eigen woningbezitters in omvang toenemen (vooral het huurwaardevoordeel).

De onderwijsuitgavenverdeling is vrij vlak, als de eerste welvaartsgroep buiten beschouwing wordt gelaten. In deze eerste groep zijn naar verhouding veel huishoudens van bejaarden (zonder afhankelijke kinderen).

De vlakke verdeling voor de overige welvaartsgroepen ontstaat doordat de verdelingen van de uitgaven voor de deelvoorzieningen elkaar globaal compenseren. Hoe lager het onderwijs des te meer komen de uitgaven bij huishoudens in een lagere welvaartspositie terecht. Een belangrijke oorzaak is hier dat het inkomen over het algemeen stijgt met de leeftijd van de ouders en jongere ouders hebben doorgaans zelf ook jongere kinderen. Een andere oorzaak is dat kinderen van beter gesitueerden vaker hoger onderwijs volgen. De verdeling van de studietoelagen lijkt op de verdeling van de uitgaven voor onderwijs. Dat de verstrekking van de tegemoetkoming in de studiekosten afhankelijk is van het inkomen is duidelijk zichtbaar.

Tabel 4.2 Verdeling van overheidsuitgaven, naar 20%-groepen gestandaardiseerd secundair inkomen, 1991 (horizontaal gepercentageerd)

	# <sup>a</sup> totaal (mln.)	20%-groepen gestandaardiseerd secundair inkomen				
		0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
aantal huishoudens (x 1.000)	6.280	1.255	1.255	1.255	1.255	1.255
gestandaardiseerd inkomen (x 1.000)	31,6	15,1	21,0	28,3	37,1	56,5
<b>volkshuisvesting</b>						
individuele huursubsidie	2 1.840	69	27	3	0	0
objectsubsidie huurwoningen	3 5.160	25	23	18	21	13
geldelijke steun eigen woning	3 790	14	23	27	23	13
huurwaardevoordeel	2 4.840	6	14	17	22	41
totaal	12.630	23	20	16	18	22
<b>onderwijs</b>						
basisonderwijs	4 8.820	19	32	25	15	9
voortgezet onderwijs	4 5.490	16	24	26	18	16
hoger onderwijs	4 5.530	7	13	18	23	40
partieel onderwijs	3 730	20	11	19	27	23
tegemoetkoming studiekosten <sup>b</sup>	1 150	39	45	9	3	3
kinderbijslag 16-plussers	3 820	13	26	28	20	14
studiefinanciering <sup>c</sup>	4 3.550	8	17	16	21	38
totaal	25.090	14	23	22	19	22
<b>openbaar vervoer</b>						
vervoer per trein	1 1.210	14	20	22	24	20
vervoer per bus, tram, metro	2 2.270	21	18	18	22	22
totaal	3.480	18	18	19	23	21
<b>cultuur en recreatie</b>						
uitvoerende kunst	1 590	10	11	16	21	42
musea	1 320	14	14	21	19	32
kunstzinnige vorming	1 310	15	11	26	22	26
openbare bibliotheken	1 680	14	20	25	20	21
club-, buurt- en dorpshuizen	1 550	15	24	22	21	19
openluchtrecreatie	1 510	13	19	23	21	25
sportaccommodaties	1 900	13	20	23	21	23
totaal	3.860	13	18	22	21	26
<b>gezondheidszorg</b>						
zfw: marktconforme premie <sup>d</sup>	1 17.000	21	25	19	19	16
zfw: betaalde premie	1 -14.190	11	20	21	25	23
wettelijke bijdragen: nadeel <sup>e</sup>	1 -1.400	9	11	21	24	36
wettelijke bijdragen: voordeel <sup>f</sup>	1 1.400	17	9	25	22	27
ambulante geestelijke zorg	2 540	18	20	22	24	16
kruiswerk	2 870	31	41	10	11	8
totaal	4.220	54	41	13	0	-8
<b>dienstverlening</b>						
gezinsverzorging	4 1.570	53	21	13	7	6
bejaardenwerk	2 250	52	26	8	12	1
rechtshulp	1 230	34	32	15	10	9
maatschappelijk werk	2 250	25	24	19	11	21
kinderopvang	2 320	16	11	15	33	24
totaal	2.620	44	21	14	11	10
<b>totaal</b>	<b>51.900</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>19</b>

<sup>a</sup> Indeling in klassen van het gemiddeld uitgavenbedrag per huishouden (zie tabel 4.3) (1) tot f 1.000; (2) 1.000-2.500; (3) 2.500-5.000; (4) 5000 of meer.

<sup>b</sup> Wegens onvoldoende gebruikers in het AVO'91 is slechts 150 miljoen van de 290 miljoen gulden toegerekend.

<sup>c</sup> Basisbeurs plus aanvullende beurs, toegerekend aan de ouders.

<sup>d</sup> Marktconforme premie, gelijk aan totale premieopbrengst (14,2 miljard gulden) en rijksbijdrage (2,8 miljard gulden).

<sup>e</sup> WTZ/MOOZ-heffing op polissen van particulier verzekerden.

<sup>f</sup> Medefinanciering standaardpakketpolissen (WTZ) en vereveningsbijdrage ZFW (MOOZ).

Bron: SCP (AVO'91)

Het openbaar vervoer vertoont een vlakke, slechts heel licht met het inkomen oplopende uitgavenverdeling. De huishoudens in de hoogste welvaartsgroepen ontvangen iets meer dan gemiddeld, de huishoudens in de laagste welvaartsgroepen ontvangen iets minder dan gemiddeld. Er is hierbij een licht verschil tussen de bijdragen aan de spoorwegen en de subsidies voor het overige

openbare vervoer: de uitgaven voor de trein komen in verhouding meer de middelste tot hogere welvaartsgroepen ten goede, de uitgaven voor tram, bus of metro juist meer de laagste en hoogste welvaartsgroepen.

De uitgaven voor cultuur en recreatie wijken, alles bijeen genomen, alleen in de laagste en de hoogste welvaartsgroep af van het gemiddelde. De huishoudens in de laagste welvaartsgroep maken minder gebruik van de voorzieningen in deze sector omdat zij bejaard zijn, of omdat het huishouden uit weinig personen bestaat.

De huishoudens in de hoogste welvaartsgroep maken verhoudingsgewijs meer gebruik van vooral de voorzieningen van culturele aard zoals uitvoerende kunst en musea. Bij voorzieningen die veel gebruikers in de schoolgaande leeftijd kennen zoals kunstzinnige vorming, openbare bibliotheken, club- en buurthuiswerk en sportaccommodaties, gaan wat meer uitgaven naar de huishoudens met kinderen die zich meer dan proportioneel in de tweede en derde welvaartsgroep bevinden.

De verdeling van de overheidsuitgaven in de sector gezondheidszorg, en voor deze sector ook de overheidsinkomsten, wordt in hoge mate bepaald door institutionele factoren: door de wijze waarop de financiering van de Ziekenfondswet is geregeld, en door het systeem van de wettelijke bijdragen. Voor het totaal van de sector gezondheidszorg is de uitgavenverdeling zeer scheef: de huishoudens in de laagste twee welvaartsgroepen krijgen alles toegerekend, de hoogste twee welvaartsgroepen ontvangen niets; de hoogste welvaartsgroep heeft zelfs een negatief profijt.

Van de Ziekenfondswet profiteren in principe alle verzekerden in gelijke mate: zij zijn allen voor een zelfde pakket verzekerd. De waarde van deze verzekering voor de verzekerden is gelijkgesteld aan de premie die bij een marktconforme premiestelling gevraagd zou worden. Bij een dergelijke premie wordt alleen rekening gehouden met de omvang en samenstelling van het huishouden. De verdeling van deze waarde is opvallend vlak. In de hogere welvaartsgroepen zijn minder huishoudens bij het ziekenfonds verzekerd, maar zijn de huishoudens groter. De werkelijk betaalde ziekenfondspremie is niet alleen afhankelijk van de huishoudenssamenstelling en het aantal medeverzekerden (nominale premie), maar ook en vooral van het inkomen (procentuele premie, gemaximeerd). De verdeling van deze premie geeft dan ook een ander beeld: een naar verhouding lage bijdrage voor de eerste twee welvaartsgroepen en een naar verhouding hoge bijdrage van de bovenste twee welvaartsgroepen. De wettelijke bijdragen hebben overwegend betrekking op het beschikbaar stellen van een goedkope standaardpakketpolis in de particuliere sfeer voor hoge-risicogroepen. Het gaat hier dus overwegend om een door de overheid gereguleerde premiebijdrage in het particuliere-verzekeringscircuit, hetgeen impliceert dat de voor- en nadelen vooral de hogere welvaartsgroepen treffen. Uiteindelijk profiteren evenwel de lagere welvaartsgroepen ten koste van de hogere welvaartsgroepen. Het kruiswerk komt grotendeels terecht bij de huishoudens van de bejaarden (eerste twee welvaartsgroepen), en bij de huishoudens met (zeer jonge) kinderen, die zijn oververtegenwoordigd in de tweede welvaartsgroep.

De verdeling van de uitgaven voor de dienstverlening lijkt erg op die voor de gezondheidszorg: voor de huishoudens in de laagste welvaartsgroepen worden naar verhouding de meeste uitgaven gedaan. De naar uitgaven gemeten grootste voorziening, de gezinsverzorging, is hier debet aan: deze voorziening wordt vooral gebruikt door ouderen. Het bejaardenwerk concentreert zich eveneens bij de lagere welvaartsgroepen. Bij de meeste overige uitgavenverdelingen is dit minder het geval. Met name kinderopvang is een opmerkelijke uitzondering. Hoewel de huishoudens in de tweede en derde welvaartsgroep de meeste (jonge) kinderen tellen, is het gebruik in de hoogste welvaartsgroepen relatief het hoogst. Dit houdt mede verband met het feit dat de tweeverdieners met kinderen, relatief intensieve gebruikers van deze voorziening, in de hoogste welvaartsgroepen zijn oververtegenwoordigd. De beperking van het voordeel in de hoogste welvaartsgroep houdt verband met de inkomensafhankelijkheid van de eigen bijdragen voor kinderopvang. De eigen bijdrage van de hoogste inkomensgroepen grenst aan het kostendekkende niveau, hetgeen betekent dat zij minder financieel voordeel genieten.



Samenvattend blijkt dat het profijt van de overheid per saldo een nivellerend effect heeft op de secundaire inkomensverdeling. De sectoren onderwijs, openbaar vervoer en cultuur en recreatie vergroten de inkomensongelijkheid. De sector volkshuisvesting is nagenoeg neutraal en heeft geen invloed op de inkomensverdeling. De sectoren gezondheidszorg en dienstverlening leveren een substantiële bijdrage aan de verkleining van de inkomensongelijkheid. Hierbij moet wel worden bedacht dat de potentiële bijdrage aan het vergroten of verkleinen van de inkomensongelijkheid mede afhangt van de omvang van de uitgaven die in aanmerking worden genomen. Dit betekent dat de invloed van onderwijs in potentie aanzienlijk groter is dan bijvoorbeeld dienstverlening en openbaar vervoer.

### 4.3 Balansverkorting

Met profijt van de overheid is een beeld gegeven van de verdeling van gebonden overdrachten van de overheid aan huishoudens in 1991. Deze uitkomsten kunnen worden gebruikt om de inkomensgevolgen van mogelijke beleidsingrepen door te rekenen die betrekking hebben op een vermindering van de gebonden overdrachten van de overheid aan huishoudens onder een gelijktijdig vermindering van de collectieve lasten voor huishoudens. Een dergelijke ingreep wordt aangeduid met balansverkorting. De hier opgenomen analyses sluiten ten dele aan bij een op verzoek van het ministerie van SZW uitgevoerd onderzoek, waarover inmiddels een afzonderlijk rapport is uitgebracht (Pommer en Ras 1994).

Balansverkorting leidt tot een verkleining van de wig tussen loonkosten en besteedbaar inkomen. Een verkleining van de wig zou de arbeidsparticipatie bevorderen. Compensatie in de lastensfeer kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. Hier is gekozen voor een verlaging van het tarief van de eerste schijf in de loon- en inkomstenbelasting.<sup>24</sup> Bij de berekening van de inkomensgevolgen wordt er impliciet van uitgegaan dat de korting op de overheidsuitgaven niet leidt tot een inkrimping van de voorzieningen maar tot een verhoging van de eigen bijdragen. Anders gezegd, er wordt aangenomen dat huishoudens in gelijke mate gebruik blijven maken van de betrokken voorzieningen en dat de korting op de subsidies wordt gecompenseerd door verhoging van de eigen bijdragen. Hiermee kunnen de inkomensgevolgen als maximaal worden aangemerkt.

Bij de balansverkorting blijven twee voorzieningen buiten beschouwing. Bij de ziekenfondsverzekering is verschil tussen marktconforme premie en werkelijke premie als profijt van de overheid aangemerkt. Dit verschil kan moeilijk als te korten voorziening worden aangemerkt. Daarom is uitsluitend het voordeel als gevolg van de rijksbijdrage aan het ZFW-fonds als te korten voorziening aangemerkt. De wettelijke bijdragen blijven eveneens buiten beeld, omdat het hier om een intern verzekeringscircuit gaat waarop de overheid weliswaar regulerende invloed heeft, maar waarvan zij geen financieel voordeel of nadeel ondervindt.<sup>25</sup>

Het inkomenseffect kan sterk verschillen tussen (groepen) huishoudens, zeker wanneer subsidies ten goede komen aan specifieke groepen gebruikers. De spreiding en omvang van de inkomenseffecten vormen een belangrijke randvoorwaarde voor de haalbaarheid van balansverkorting. Gebruikelijk is hierbij om een bandbreedte van 10% te hanteren: het inkomenseffect moet tussen de -5% en +5% liggen.<sup>26</sup> Voorts verdient de positie van de sociale minima bijzondere aandacht.

Er wordt uitgegaan van drie kortingscriteria:

- het totale bedrag van de korting (laag, hoog);
- het kortingspercentage per voorziening (uniform, gedifferentieerd);
- het aantal in de korting betrokken voorzieningen (allen, selectie).

Toepassing van deze drie criteria met telkens twee mogelijkheden leidt tot acht kortingsvarianten.

Wat betreft het eerste criterium, het totale bedrag van de korting, worden een lichte en zware korting onderscheiden. In de lichte variant wordt een korting van 2,5 miljard gulden op de overheidsuitgaven toegepast, in de zware variant een korting van 5 miljard gulden. Er is gekozen voor deze bedragen omdat in de verkiezingsprogramma's van politieke partijen slechts op beperkte schaal wordt bezuinigd op de overheidsuitgaven in de kwartaire sector. Wel wordt in de meeste

verkiezingsprogramma's de voorkeur gegeven aan een scherpere hantering van het profijtbeginsel, hetgeen strookt met het idee van balansverkorting.

Het tweede criterium, het kortingspercentage per voorziening, is geïntroduceerd ter vermijding van de cumulatie van voorzieningengebruik en hoge kortingsbedragen, die het gevolg zijn van hoge uitgaven per huishouden. De voorzieningen met hoge bedragen worden per huishouden door relatief weinig huishoudens gebruikt en er treedt bovendien cumulatie op bij een aantal van deze voorzieningen. De regelingen met lage bedragen per huishouden hebben in het algemeen juist een groot bereik. Het verlagen van de korting bij voorzieningen met hoge gemiddelde bedragen per huishouden voorkomt al te grote inkomenseffecten, terwijl bij de voorzieningen met lage bedragen per huishouden een grotere korting kan worden toegepast, doordat ze een groter bereik hebben.

Het derde criterium, het aantal betrokken voorzieningen, is geïntroduceerd omdat de korting op enkele voorzieningen problematisch is. De korting op de objectsubsidie huurwoningen is feitelijk niet meer mogelijk doordat deze regeling voor reeds gebouwde woningen uit het pakket van overheidsvoorzieningen verdwijnt door de binnenkort uit te voeren bruteringsoperatie.<sup>27</sup> Voorts zijn kortingen op de kinderbijslag voor niet-leerplichtigen en de studiefinanciering problematisch doordat er sterk cumulatieve effecten optreden met de kortingen in de exploitatiesfeer, die tot uitdrukking komen in hogere schoolgelden en collegegelden voor niet-leerplichtigen.<sup>28</sup>

In tabel 4.3 zijn de kortingspercentages voor de verschillende voorzieningen aangegeven. De rubricering van de verschillende voorzieningen in tabel 4.3 is terug te vinden in tabel 4.2 waar het getal achter de voorziening de klasse aangeeft (zie kolom #).

Tabel 4.3 Kwantificering van de varianten (in absolute bedragen en procenten)

	uitgaven bedrag (x mrd.)	lichte variant		zware variant	
		algemene korting (%)	specifieke korting (%)	algemene korting (%)	specifiek korting (%)
alle voorzieningen: <sup>a</sup>					
1. tot f 1.000	8,3	4,8	12,5	9,6	25,0
2. f 1.000-f 2.500	11,2	4,8	7,5	9,6	15,0
3. f 2.500-f 5.000	7,5	4,8	3,5	9,6	6,5
4. meer dan f 5.000	25,0	4,8	1,5	9,6	3,0
budgettaire effect	51,9	2,5 mrd.	2,5 mrd.	5 mrd.	5 mrd.
meeste voorzieningen:					
1. tot f 1.000	8,3	5,9	12,5	11,8	25,0
2. f 1.000-f 2.500	11,2	5,9	7,5	11,8	15,0
3. f 2.500-f 5.000 <sup>b</sup>	1,5	5,9	5,0	11,8	10,0
4. meer dan f 5.000 <sup>c</sup>	21,4	5,9	2,5	11,8	5,0
budgettaire effect	42,4	2,5 mrd.	2,5 mrd.	5 mrd.	5 mrd.

<sup>a</sup> Indeling in klassen van het gemiddeld uitgavenbedrag per huishouden (zie tabel 4.3)

(1) tot f 1.000; (2) 1.000-2.500; (3) 2.500-5.000; (4) 5000 of meer.

<sup>b</sup> Exclusief objectsubsidie huurwoningen en kinderbijslag.

<sup>c</sup> Exclusief studiefinanciering

Bron: SCP (AVO'91)

Uit tabel 4.3 blijkt dat een algemene korting van 4,8% op de in beschouwing genomen gebonden overdrachten nodig is om het gewenste budgettaire effect van 2,5 miljard gulden te halen, wanneer alle voorzieningen in de kortingsoperatie worden betrokken. Dit percentage moet uiteraard worden verdubbeld om een budgettaire opbrengst van 5 miljard gulden te realiseren.

Wanneer enkele voorzieningen om eerder genoemde redenen buiten de kortingsoperatie worden gehouden (objectsubsidie huurwoningen, studiefinanciering en kinderbijslag) moeten de algemene

kortingspercentages voor de overige voorzieningen worden verhoogd tot 5,9% bij een gewenste budgettaire besparing van 2,5 miljard gulden en tot 11,8% bij een verdubbeling van de gewenste besparing.

Tabel 4.4 Inkomenseffecten van balansverkorting, naar 20%-groepen gestandaardiseerd inkomen (in procenten)

	totaal	20%-groepen gestandaardiseerd secundair inkomen				
		0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
aantal huishoudens (x 1.000)	6.280	1.255	1.255	1.255	1.255	1.255
gestandaardiseerd inkomen (x f 1.000)	31,6	15,1	21,0	28,3	37,1	56,5
<b>LICHTE VARIANT (2,5 mrd.)</b>						
belastingcompensatie	0,9	0,7	1,0	1,0	1,0	0,9
gemiddeld inkomenseffect						
alle voorzieningen: algemene korting	-0,1	-0,8	-0,4	0,1	0,3	0,3
specifieke korting	-0,2	-1,0	-0,4	0,1	0,3	0,2
meeste voorzieningen: algemene korting	-0,1	-0,7	-0,3	0,1	0,3	0,3
specifieke korting	-0,1	-0,8	-0,3	0,1	0,3	0,2
aandeel huishoudens met meer dan 5% inkomensverlies						
alle voorzieningen: algemene korting	1	1	1	0	0	0
specifieke korting	0	1	0	0	0	0
meeste voorzieningen: algemene korting	0	1	1	0	0	0
specifieke korting	0	0	0	0	0	0
<b>ZWARE VARIANT (5,0 mrd.)</b>						
belastingcompensatie	1,8	1,4	1,9	2,0	2,0	1,7
gemiddeld inkomenseffect						
alle voorzieningen: algemene korting	-0,2	-1,6	-0,7	0,2	0,6	0,6
specifieke korting	-0,3	-1,9	-0,7	0,1	0,5	0,5
meeste voorzieningen: algemene korting	-0,1	-1,5	-0,6	0,2	0,6	0,6
specifieke korting	-0,2	-1,7	-0,6	0,1	0,5	0,5
aandeel huishoudens met meer dan 5% inkomensverlies						
alle voorzieningen: algemene korting	4	11	5	3	1	1
specifieke korting	3	12	2	0	0	0
meeste voorzieningen: algemene korting	3	8	5	2	1	1
specifieke korting	2	8	2	0	0	0

Bron: SCP (AVO'91)

Bij de korting op subsidies zijn twee vertaalslagen onderscheiden naar de verhoging van eigen bijdragen van gebruikers. Bij voorzieningen waar de bijdragen van gebruikers wel bekend zijn, hangt de gesimuleerde kortingsmethode af van de aanwezigheid van een intermediaire producent. Daarmee wordt bedoeld of de inkomensoverdracht bij een producent van diensten terechtkomt (zoals bij de gezinsverzorging) of bij een consument van diensten (zoals bij de individuele huursubsidie). Ontbreekt de producent, dan wordt het subsidiebedrag evenredig met de hoogte van het bedrag gekort. Voorbeelden hiervan zijn de studiefinanciering en de subsidies in de volkshuisvesting. Indien er wel sprake is van een intermediaire producent, dan wordt ervan uitgegaan dat de eigen bijdragen met een vast percentage worden verhoogd en wel zodanig dat de korting op de subsidie op macroniveau wordt gecompenseerd.

Tabel 4.4 geeft een overzicht van de inkomensgevolgen voor huishoudens die zijn gegroepeerd naar de hoogte van het gestandaardiseerd inkomen. De positie van de sociale minima wordt weergegeven door de eerste 20%-groep.

De regel in tabel 4.4 die betrekking heeft op de belastingcompensatie, geeft het gemiddelde inkomenseffect van de lastenverlichting. Dit effect verschilt uitsluitend tussen de lichte en zware variant. Wanneer het gemiddelde inkomenseffect van de belastingcompensatie in tabel 4.4 in mindering wordt gebracht op het gemiddelde inkomenseffect van de balansverkorting, resulteert het inkomenseffect van de korting op de gebonden overdrachten.

Het gemiddelde inkomenseffect van balansverkorting is licht negatief, doordat de saldobedragen in verhouding tot het inkomen zwaarder wegen voor de lagere inkomens dan voor de hogere inkomens.<sup>29</sup> Uit tabel 4.4 blijkt dat de belastingcompensatie het geringst is in de laagste 20%-groep. Ook de hoogste 20%-groep ontvangt minder compensatie. Beide effecten worden veroorzaakt door de drempelwerking van respectievelijk de basisaf trek en de schijflengte.

Uit de tabel blijkt dat het eerste criterium (lichte of zware variant) de grootste contrasten geeft in inkomenseffecten. De verschillen die door de andere criteria worden gegenereerd (differentiatie kortingspercentage, selectie van voorzieningen) zijn betrekkelijk gering.

Tabel 4.4 maakt duidelijk dat de laagste welvaartsgroepen in verhouding zwaar worden getroffen door balansverkorting volgens het hier gekozen stramen. Dat is het gevolg van zowel de in verhouding hoge korting op de gebonden overdrachten (profijt van de overheid) als van de geringe compensatie in de fiscale sfeer (loon- en inkomstenbelasting). Het gemiddelde inkomenseffect voor de laagste 20%-groep komt in de lichte variant uit op -0,7% à -1,0% en in de zware variant op -1,5% à -1,9%. Bij de overige welvaartsgroepen komt het gemiddelde inkomenseffect uit op -0,4% à 0,3% (lichte variant) en -0,7% à 0,6% (zware variant).

Aan de randvoorwaarde dat geen enkel huishouden er meer dan 5% op achteruit mag gaan en dat de sociale minima ontzien moeten worden, wordt slechts in de lichte variant voldaan. Met name de lichte variant met een specifieke korting op de meeste voorzieningen voldoet aan de genoemde randvoorwaarden. In de zware variant gaat weliswaar slechts 2% à 4% van de huishoudens er meer dan 5% op achteruit, maar het betreft wel overwegend huishoudens met een inkomen dat niet of nauwelijks hoger is dan het sociale minimum (eerste 20%-groep). Van deze huishoudens gaat 8% à 12% er meer dan 5% op achteruit. Daaruit kan geconcludeerd worden dat de zware variant niet voldoet aan de inkomenspolitieke randvoorwaarden die aan balansverkorting kunnen worden gesteld. De bezwaren tegen de zware variant zijn gedeeltelijk te ondervangen door de korting op gebonden overdrachten verder te beperken, tot bijvoorbeeld 4 miljard gulden, en het resterende bedrag te halen uit kortingen op fiscale faciliteiten.<sup>30</sup> Fiscale faciliteiten komen namelijk in sterkere mate de hogere inkomensgroepen ten goede. Een korting op deze faciliteiten werkt daardoor relatief in het voordeel van de lagere-inkomensgroepen. De resultaten van een dergelijke operatie zijn weergegeven in het onderzoek dat is uitgevoerd voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

*Balansverkorting in de collectieve sector.* Uit dit onderzoek bleek dat het inkomenseffect bij de laagste welvaartsgroep beperkt kan worden tot -1,0% en dat niet meer dan 4% van de huishoudens in de laagste welvaartsgroep er meer dan 5% op achteruit hoeft te gaan.

De inkomensgevolgen van zwaardere vormen van balansverkorting kunnen ook worden beperkt door aanscherping van inkomensafhankelijke regelingen, zoals die onder meer gelden voor de (aanvullende) studiefinanciering, de individuele huursubsidie en de gezinsverzorging. In de hier gepresenteerde analyse worden eigen bijdragen proportioneel verhoogd, hetgeen vooral de positie van de laagste inkomensgroepen aantast. In de bestaande inkomensafhankelijke systematiek kunnen huishoudens op minimumniveau er echter niet op achteruitgaan: de eigen bijdrage is aan een inkomensafhankelijk maximum gebonden. Wanneer de inkomensafhankelijkheid wordt vergroot, of een andere systematiek van inkomensafhankelijkheid wordt geïntroduceerd, kunnen de inkomensgevolgen bij de laagste inkomensgroepen aanzienlijk worden beperkt. In de publikatie *Sociale en culturele verkenningen 1994* (SCP 1994) is een voorstel ontwikkeld voor een nieuwe systematiek voor inkomensafhankelijke eigen-bijdrageregelingen.

#### 4.4 Conclusies

De welvaartspositie van huishoudens wordt mede bepaald door het gebruik dat wordt gemaakt van collectieve voorzieningen. Met dit profijt van de overheid zijn aanzienlijke overdrachten gemoeid. Van de overdrachten aan huishoudens is ongeveer 25% gebonden aan het gebruik van voorzieningen. Samen met het zogenaamde huurwaardevoordeel voor eigenaar-bewoners, een fiscale faciliteit, kan in 1991 in totaal 52 miljard gulden als profijt van de overheid aan huishoudens worden toegerekend. Bij de toerekening zijn de huishoudens ingedeeld in zogenaamde welvaartsgroepen: groepen die verschillen naar de hoogte van het secundair inkomen. Daartoe is dit inkomen gecorrigeerd voor verschillen in omvang en samenstelling van huishoudens.

Het profijt van de overheid blijkt per saldo een licht nivellerend effect te hebben op de welvaartsverdeling. De overheidsuitgaven in de sectoren onderwijs, openbaar vervoer en cultuur en recreatie vergroten weliswaar de ongelijkheid, maar dit effect wordt meer dan gecompenseerd door de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en dienstverlening. De overheidsuitgaven in de sector volkshuisvesting hebben een nagenoeg neutraal effect op de welvaartsverdeling.

Er bestaat een optie om het financiële tweerichtingsverkeer tussen overheid en huishoudens te verkleinen. Een dergelijke ingreep staat bekend als balansverkorting. Een beperking van dit tweerichtingsverkeer is mogelijk door het profijt van de overheid te verminderen en de resulterende uitgavenbesparing aan huishoudens terug te geven door vermindering van de loon- en inkomstenbelasting. Dit verkleint de wig tussen bruto- en netto-inkomen, en kan daarmee de arbeidsparticipatie bevorderen.

Een belangrijke randvoorwaarde voor balansverkorting is dat huishoudens geen aanzienlijk inkomensverlies leiden en dat de sociale minima worden ontzien. Aan deze randvoorwaarde wordt bij de hier gepresenteerde varianten slechts voldaan bij een zeer beperkte balansverkorting. Wanneer de balans met meer dan 5% wordt gekort, in 1991 een bedrag van 2,5 miljard gulden, kan niet meer strikt worden vastgehouden aan de inkomenspolitieke randvoorwaarden. Bij een balansverkorting van 10% (5,0 miljard gulden in 1991) gaat, afhankelijk van de vormgeving, weliswaar slechts 2% à 4% van de huishoudens er meer dan 5% op achteruit, maar het betreft wel overwegend huishoudens met een inkomen op minimum niveau. Van deze huishoudens gaat ongeveer 10% er meer dan 5% op achteruit. Deze inkomensgevolgen kunnen echter aanzienlijk worden beperkt wanneer ook fiscale faciliteiten in de balansverkorting worden betrokken (deze komen vooral de hogere inkomensgroepen ten goede) en inkomensafhankelijke regelingen worden aangescherpt of herzien (deze komen vooral de lagere inkomensgroepen ten goede).

## Noten

- <sup>17</sup> Voorts worden hiertoe gerekend: de onroerende-zaakbelasting, de bijzondere verbruiksbelasting op personenauto's, de overdrachtsbelasting, de motorrijtuigenbelasting en de gemeentelijke milieuheffingen.
- <sup>18</sup> Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt door gegevensproblemen. Het onderzoek is gebaseerd op enquêtes waarmee het individuele gebruik kan worden vastgesteld. Dit heeft wel tot gevolg dat voorzieningen met een beperkt bereik niet kunnen worden toegerekend. Voorts kunnen personen die in inrichtingen of tehuizen verblijven doorgaans niet bereikt worden met enquêtes. Dit laatste heeft onder meer tot gevolg dat 11 miljard gulden aan AWBZ-uitkeringen en 3 miljard gulden aan subsidies voor bejaardenoorden niet kan worden toegerekend.
- <sup>19</sup> Deze definitie is anders dan de gebruikelijke in de rapporten van het SCP die betrekking hebben op profijt van de overheid. Daarin wordt een beperkte huishoudensdefinitie gebruikt: alle uit- of thuiswonende kinderen van achttien jaar en ouder worden als zelfstandig huishouden aangemerkt.
- <sup>20</sup> De gegevens over het openbaar vervoer zijn afkomstig uit het Budgetonderzoek 1989, de gegevens over objectsubsidies in de volkshuisvesting uit het Woningbehoeftenonderzoek, beide van het CBS.
- <sup>21</sup> Bij synthetische koppeling wordt elk huishouden uit het analysebestand (AVO'91) gekoppeld aan een huishouden uit het bestand waarin een in het analysebestand ontbrekend gegeven voorkomt. De huishoudens zijn bij elkaar gezocht op basis van gelijkheid van achtergrondkenmerken.
- <sup>22</sup> MOOZ: Medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden;  
WTZ: Wet toegang ziektekostenverzekering.
- <sup>23</sup> Hier is gebruik gemaakt van standaardisatiefactoren van het CBS, berekend volgens de budgetverdelingsmethode. Bij deze methode wordt de totale consumptie verdeeld in een zuiver collectief deel, individuele delen die door volwassenen worden geconsumeerd, en individuele delen die door kinderen worden geconsumeerd. De variantie in deze grootheden wordt vervolgens verklaard uit enige relevante kenmerken van het huishouden (zoals inkomen) en leden van het huishouden (zoals leeftijd). Het inkomen is zo gestandaardiseerd dat het de inkomenspositie van een alleenstaande weergeeft.
- <sup>24</sup> Van een verlaging van het tarief van de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelastingen profiteren alle belastingplichtigen direct. Een dergelijk effect kan ook bereikt worden door een verhoging van de basisaftrek, die wegens overheveling in verhouding gunstiger uitpakt voor eenverdieners. De overheveling van de basisaftrek staat evenwel sterk ter discussie.
- <sup>25</sup> De regeling zal ook ingrijpend worden gewijzigd door die ouderen de mogelijkheid te geven toe te treden tot het ziekenfonds die particulier zijn verzekerd en een inkomen hebben dat ongeveer de helft bedraagt van de loongrens ZFW. Ouderen in het ziekenfonds met een inkomen boven deze grens worden daarentegen juist overgeheveld naar de particuliere sfeer (wetsontwerp-Van Otterloo).
- <sup>26</sup> Deze marges zijn ook aangehouden bij de rapporten van de commissie-Oort en de commissie-Stevens over de belastingherziening.
- <sup>27</sup> Met de bruteringsoperatie worden de langlopende subsidieverplichtingen van de overheid verrekend met de langlopende woningwetleningen van de sociale verhuurders. Het gaat hierbij om een bedrag van circa 35 miljard gulden.
- <sup>28</sup> Bovendien wijzen de verkiezingsprogramma's uit dat een bezuiniging op de studiefinanciering (basisbeurs) eerder zal worden gerealiseerd in de sfeer van de rentedragende leningen dan in de sfeer van de ouderlijke bijdragen.
- <sup>29</sup> Een huishouden ontvangt een compensatie die gemiddeld gelijk is aan het bedrag van de korting. Het gemiddelde saldobedrag is daarom precies nul. Budgetneutraliteit op macroniveau van een maatregel garandeert echter in het algemeen geen inkomensneutraliteit, daar deze afhangt van de verdeling over de inkomens.
- <sup>30</sup> Het gaat hier op vrijstellingsregelingen (rente, dividend), aftrekregelingen (bijzondere lasten, rente van schulden, giften, vermogensaftrek, investeringsaftrek, fiscale oudedagsreserve, lijfrentepremie) en forfaitaire regelingen die mogelijk te gunstig voor belastingplichtigen uitvallen (arbeidskostenforfait, reiskostenforfait, meewerktaftrek, zelfstandigenaftrek, privégebruik auto werkgever).

## Literatuur

Pommer en Ras (1994)

Pommer, E.J., en M. Ras. Balansverkorting in de collectieve sector. Den Haag: VUGA/ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1994.

Ruitenberg et. al. (1989)

Ruitenberg, Leendert, Flip de Kam, en Evert Pommer. Profijt van de overheid in 1983. Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1989 (Cahier 65).

SCP (1981)

Sociaal en Cultureel Planbureau. Profijt van de overheid in 1977. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1981 (Sociale en Culturele Studie 1).

SCP (1994)

Sociale en Culturele Verkenningen 1994. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994 (Cahier 112, binnenkort te publiceren).

SER (1988)

Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn, 1988-1992. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 1988 (Advies 88/10).

## 5 STELSELVARIANTEN SOCIALE ZEKERHEID

### 5.1 Inleiding

Het terrein van de sociale zekerheid is de afgelopen jaren hevig in beweging geweest. Studies naar en beleidsvoornemens ten aanzien van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, de bijstand en de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen hebben een intensieve maatschappelijke discussie opgeroepen. Alom wordt de verwachting uitgesproken dat ook in de komende jaren verdere ingrepen in het stelsel van sociale zekerheid onontkoombaar zullen zijn.

Paragraaf 5.2 gaat nader in op recente ontwikkelingen in de sociale zekerheid en op de visies van de politieke partijen op dit vraagstuk. Paragraaf 5.3 gaat in op de publieke opinie over stelselwijzigingen en over de koppeling tussen lonen en uitkeringen.

In paragraaf 5.4 worden de eerste bevindingen van het hoofdonderzoek van het SCP-project Stelselvarianten in de sociale zekerheid gerapporteerd. Met behulp van microsimulatie is onderzocht welke de effecten zullen zijn van drie ingrijpende wijzigingen van de opzet van de sociale zekerheid (ministelsel, basisinkomen en workfare) op de totale kosten en de inkomensverdeling, indien zij in de komende kabinetsperiode worden ingevoerd. Met nadruk dient te worden vermeld dat het gaat om globale en partiële analyses, waarin nauwelijks rekening wordt gehouden met gedragseffecten en macro-economische effecten. De uitkomsten moeten derhalve als indicatief worden beschouwd. In paragraaf 5.5, ten slotte, worden enkele conclusies gepresenteerd.

### 5.2 Recente ontwikkelingen en politieke visies

Er zijn verschillende redenen waarom het stelsel van sociale zekerheid telkens weer ter discussie wordt gesteld.

1. Het aantal personen dat een aanspraak doet op de sociale zekerheid stijgt: het volume van de sociale zekerheid is tussen 1980 en 1993 met een derde gegroeid, van 3,1 miljoen uitkeringsjaren, tot 4,1 miljoen. De groei was het sterkst bij de werkloosheidsuitkeringen (meer dan een verdubbeling van het aantal uitkeringsjaren tot 590.000 in 1993), de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (van 608.000 in 1980 tot 817.000 in 1993) en de AOW (van minder dan 1,2 miljoen in 1980 tot ruim 2 miljoen in 1993; overigens mede veroorzaakt door de verzelfstandiging van het recht op een AOW-uitkering in 1985). Het aantal uitkeringsgerechtigden per 100 werkenden (uitgedrukt in uitkeringsjaren resp. arbeidsjaren) steeg tussen 1980 en 1985 van 68 naar 84, daalde vervolgens licht naar 82 in 1990, maar is daarna weer gestegen naar 84 in 1993.
2. De uitgaven voor de sociale zekerheid stijgen: uitgedrukt in constante gulden van 1993 groeiden de uitgaven van 123 miljard gulden in 1980 tot 155 miljard gulden in 1993.<sup>31</sup> Tussen 1980 en 1990 hielden de uitgaven weliswaar gelijke tred met de groei van het nationaal inkomen, waardoor het aandeel in het netto nationaal inkomen zich stabiliseerde op 29%, maar de laatste jaren is het beslag van de sociale zekerheid op het nationaal inkomen weer toegenomen, tot 31% in 1993.
3. De ontwikkeling van de uitkeringsniveaus blijft achter bij de loonontwikkeling. Een treffende illustratie hiervan vormt figuur 3.2. De oorzaak is dat de zogeheten koppeling tussen uitkeringen en lonen sinds de inwerkingtreding van de Wet aanpassingsmechanismen (WAM) in 1980 en de Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheden (WKA) in 1992 slechts op zeer beperkte schaal is toegepast. Hoewel beide wetten een gelijkwaardige welvaartsontwikkeling van werkenden en uitkeringsgerechtigden beogen, is de koopkrachtontwikkeling van de minimumuitkeringen tussen 1980 en 1993 15% achtergebleven bij die van het modale loon. Niettemin heeft het achterblijven



van de 'prijsonwikkeling' van de sociale zekerheid niet volledig compensatie kunnen bieden voor de sterke volumegroei, waardoor de uitgaven structureel zijn gestegen.

4. Het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel heeft een passief karakter: de inrichting en uitvoering van het stelsel zijn onvoldoende gericht op het beperken van de instroom in de sociale zekerheid (preventie) en op het bevorderen van uitstroom naar werk (reïntegratie). Door de 'ruime gelegenheidsstructuur' heeft het stelsel bijgedragen aan de lage arbeidsparticipatie in Nederland.
5. Het sociale zekerheidsstelsel is traditioneel van karakter: het stelsel is in belangrijke mate afgestemd op de 'traditionele' mannelijke kostwinner met een vaste, full-timebaan en sluit volgens velen onvoldoende aan bij 'moderne' rolpatronen en arbeidsrelaties, die tot uitdrukking komen in een groeiend aantal werkende vrouwen en tweeverdieners, deeltijdbanen, flexibele contracten, en dergelijke.

De belangrijkste veranderingen die in de afgelopen kabinetsperiode in het stelsel van sociale zekerheid zijn aangebracht, hadden betrekking op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Op 1 maart 1992 is de Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV) in werking getreden, die onder meer een (omstreden) bonus/malussysteem omvat, op grond waarvan werkgevers die een arbeidsongeschikte in dienst nemen resp. ontslaan een beloning respectievelijk een boete ontvangen. De Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA), die na intensieve discussie op 1 augustus 1993 is ingevoerd, behelst onder meer een wijziging van de omschrijving van arbeidsongeschiktheid en 'passende arbeid', periodieke herkeuring van alle arbeidsongeschikten en beperking van de duur en de hoogte van de uitkering op basis van de leeftijd. Ten slotte is op 1 januari 1994 de Wet terugdringing ziekteverzuim (TZ) van kracht geworden, volgens welke van het ziekteverzuim de eerste twee of zes weken (voor resp. kleine en grotere bedrijven) voor rekening van de werkgever komen.

Mede naar aanleiding van de sterke toename van het beroep op de sociale verzekeringen in het afgelopen decennium heeft een parlementaire enquêtecommissie onder voorzitterschap van PvdA-kamerlid F. Buurmeijer onderzoek verricht naar de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen. Hoewel er over de beleidsaanbevelingen van de commissie-Buurmeijer geen overeenstemming bleek te bestaan, is het parlement wel akkoord gegaan met een nieuwe Organisatiewet sociale verzekeringen, die onder meer de instelling van een onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de sociale zekerheid inhoudt.

Berichten over grootscheepse fraude in de bijstand, met name ten aanzien van de leefvorm, vormden aanleiding voor een tweetal onderzoeken naar de uitvoering van de Bijstandswet, door respectievelijk de commissie-Van der Zwan en de parlementaire commissie-Doelman/Pel. Mede naar aanleiding van deze onderzoeken heeft de regering een voorstel tot herziening van de bijstandswet ingediend, dat onder meer inhoudt dat alle bijstandsgerechtigden, met uitzondering van alleenstaande ouders, in het vervolg een uitkering van 50% van het nettominimumloon ontvangen, die voor alleenwonenden kan worden aangevuld met een toeslag van 20%. Verder vervallen de rijksgroepregelingen voor werklozen en zelfstandigen en moeten in beginsel alle bijstandsgerechtigden beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt.

Uit de verkiezingsprogramma's blijkt dat de meeste politieke partijen ook voor de komende kabinetsperiode belangrijke ingrepen in het stelsel van sociale zekerheid noodzakelijk achten. Over het doel - beperking van het volume en de uitgaven van de sociale zekerheid en bevordering van de arbeidsparticipatie - bestaat overeenstemming tussen de politieke partijen, maar de wegen waarlangs men dit doel denkt te bereiken, lopen uiteen. De meest vergaande voorstellen zijn afkomstig van de VVD en GroenLinks. De VVD wil omvangrijke bezuinigingen op de sociale zekerheid realiseren door een 'horizontale' privatisering van het stelsel, waarbij de overheid zich beperkt tot een wettelijke regeling van de uitkeringen tot aan minimumniveau en de individuele burgers en sociale partners vrij laat om aanvullende loondervingsverzekeringen boven het minimumniveau te regelen. In dit basisstelsel - ook wel aangeduid als ministelsel - zou de wettelijke minimumuitkering gelijk moeten zijn aan 60% van het wettelijk minimumloon (met toeslagen voor kostwinners en eenoudergezinnen). Dit basisstelsel zou overigens alleen moeten gelden voor 'nieuwe gevallen'; de bestaande

uitkeringsgerechtigden behouden hun uitkeringsaanspraken, zij het dat deze nominaal worden 'bevroren'. Daarnaast wil de VVD ook de AOW in haar huidige vorm handhaven.

GroenLinks stelt voor in de komende kabinetsperiode een eerste stap te zetten in de richting van een basisinkomen, een onvoorwaardelijk, arbeidsloos inkomen dat aan alle volwassen burgers wordt verstrekt. Dit basisinkomen zou in eerste instantie de vorm dienen te krijgen van een beperkte negatieve inkomstenbelasting, een vast bedrag dat ieder van de verschuldigde inkomstenbelasting mag aftrekken. Wie, vanwege het ontbreken van eigen inkomsten, geen belasting betaalt of een kleiner bedrag dan de belastingaftrek, ontvangt het saldo van de fiscus (een negatieve belastingaanslag). Dit gedeeltelijk basisinkomen in de vorm van een negatieve inkomstenbelasting zou voor personen zonder eigen inkomsten die beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt, moeten worden aangevuld tot het sociaal minimumniveau.

CDA, D66 en PvdA bepleiten voor de komende kabinetsperiode minder vergaande ingrepen in het sociale zekerheidsstelsel. Bij deze partijen ligt de nadruk op beperking van de toegang tot de sociale zekerheid door preventie en scherpere selectie, en bevordering van reïntegratie in het arbeidsproces (volumebeleid).

Het CDA is op langere termijn voorstander van 'verticale' privatisering van het sociale zekerheidsstelsel, waarbij de verantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen (met name ZW en WAO) geheel wordt overgedragen aan de sociale partners, en de overheid alleen verantwoordelijk blijft voor de volksverzekeringen (zoals de AOW) en de sociale voorzieningen (zoals de bijstand). Op kortere termijn zou kunnen worden begonnen met het opheffen van de Ziektewet en met de overdracht van de loondoorbetalingsfunctie bij ziekte aan de individuele werkgever. Ook D66 en de VVD zijn hiervan voorstanders.

De PvdA acht voorsnog grote stelselwijzigingen niet wenselijk, maar sluit op langere termijn de mogelijkheid van een basisinkomen niet uit. Dienaangaande zouden in de komende kabinetsperiode experimenten kunnen worden uitgevoerd. Hoewel de PvdA privatisering van de bovenminimale uitkeringen afwijst, wil zij wel de mogelijkheid onderzoeken van meer individuele keuzemogelijkheden in de wettelijk geregelde werknemersverzekeringen.

Alleen D66 en GroenLinks steunen het voorstel van de parlementaire enquêtecommissie om het recht op een WAO-uitkering te beperken tot werknemers die voor ten minste twee derde arbeidsongeschikt zijn.

CDA en VVD achten nominale bevroering van de uitkeringsniveaus in de komende vier jaar onvermijdelijk, waarbij de VVD een uitzondering maakt voor de AOW. D66 en PvdA vinden een gedeeltelijke koppeling van de uitkeringen aan de loonontwikkeling wenselijk, terwijl GroenLinks voor een volledig welvaarts vaste koppeling conform de WKA-indexatie kiest. Bovendien wil GroenLinks een aantal uitkeringen (onder meer voor langdurig werklozen, vroeggehandicapten en gepensioneerden) met 10% verhogen.

In dit hoofdstuk worden drie stelselvarianten onderzocht om een beeld te krijgen van de mogelijke effecten van ingrijpende wijzigingen in de opzet van het stelsel van sociale zekerheid. Het betreft respectievelijk een ministelsel, een basisinkomen en een participatiestelsel. De variant van het ministelsel die hier wordt uitgewerkt, is verwant aan het bovengenoemde voorstel van de VVD voor een basisstelsel. De variant van het basisinkomen die in dit hoofdstuk wordt onderzocht, is gebaseerd op een uitgewerkt voorstel voor een gedeeltelijk basisinkomen door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het rapport *Waarborgen voor zekerheid* uit 1985 (WRR 1985). Deze variant sluit min of meer aan bij de voorstellen van GroenLinks. In een participatiestelsel ligt de prioriteit allerst bij het voorkómen van inactiviteit en het bevorderen van arbeidsparticipatie en pas in tweede instantie bij het verstrekken van een uitkering. Hoewel bevordering van de arbeidsparticipatie voor alle politieke partijen een hoofddoelstelling is, wordt hieraan op uiteenlopende wijze vormgegeven. In dit hoofdstuk wordt het participatiestelsel uitgewerkt in de vorm van een systeem van workfare. Aan alle werkzoekenden wordt een combinatie aangeboden van werk en scholing. Met het verstrijken van de uitkeringsduur wordt een oplopend bedrag op de uitkering gekort, waartegenover een werkgarantie en bijbehorende beloning staat. In zekere zin wordt een deel van de uitkering omgezet in een 'activiteitentoeslag', die alleen wordt verstrekt indien de uitkeringsgerechtigde daadwerkelijk

deelneemt aan arbeid en scholing. Een dergelijke activiteitentoeslag is ook door de PvdA en D66 voorgesteld, zij het met minder vergaande consequenties dan in het hier uitgewerkte systeem van workfare.

### 5.3 Publieke opinies over stelselwijzigingen en koppeling

Voordat concrete stelselvarianten worden gepresenteerd, wordt in deze paragraaf ingegaan op publieke opinies over fundamentele wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid. In het SCP-onderzoek Culturele veranderingen in Nederland dat aan het eind van 1993 werd gehouden, zijn enkele vragen<sup>32</sup> gesteld waaruit de steun van de bevolking voor stelselvarianten en de koppeling tussen lonen en uitkeringen naar voren komt. Tabel 5.1 toont de voornaamste resultaten; in hoofdstuk 6 over sociale zekerheid van het *Sociaal en Cultureel Rapport 1994* wordt hierover uitvoeriger gerapporteerd.

In de bevolking als geheel is de steun voor het gedeeltelijk basisinkomen laag: ongeveer 1 op de 5 ondervraagden (19%) is voorstander van een dergelijke stelselwijziging. Het horizontaal geprivatiseerde ministelsel kent een grotere aanhang, maar wordt niet door een meerderheid van de bevolking wenselijk geacht: 41% van de ondervraagden is geporteerd voor deze systeemverandering. Een stelsel van workfare geniet wèl de steun van een meerderheid: 59% is voorstander van deze stelselvariant. Wellicht is de relatief grote aanhang voor de workfare een gevolg van de goede aansluiting van deze variant bij het traditionele arbeidsethos. Vanuit het maatschappelijk draagvlak bezien is de invoering van *workfare* derhalve de meest haalbare stelselvariant. Opmerkelijk is echter dat bijna een kwart van de ondervraagden (24%) geen steun betuigt aan een van de stelselvarianten. Ongeveer de helft van deze groep is tegen zowel het ministelsel en basisinkomen als workfare, bij de overigen is sprake van een mengeling van expliciete tegenstand voor bepaalde varianten en het ontbreken van een oordeel over andere. Deze resultaten kunnen erop duiden dat bij een niet onaanzienlijke minderheid *iedere* ingrijpende stelselwijziging in de sociale zekerheid op weerstand zal stuiten.

Uitgesplitst naar sociaal-economische categorie blijkt het volgende.

- Werkenden zijn iets vaker voor het gedeeltelijk basisinkomen dan uitkeringsgerechtigden, waarbij de steun vooral onder arbeidsongeschikten zeer laag is (12%).
- De steun voor het ministelsel is vooral onder arbeidsongeschikten en in iets mindere mate onder werklozen minder dan gemiddeld (resp. 25% en 35%).
- De workfare-variant scoort hoog bij werkenden en AOW'ers (60% à 67%); ook wordt zij door een meerderheid van de arbeidsongeschikten (53%) onderschreven, maar zij is bij werklozen veel minder populair (38%).
- Vooral bij arbeidsongeschikten en werklozen is een grote groep (resp. 34% en 39%) niet voor enige stelselverandering.

Tabel 5.1 Publieke opinie over stelselwijzigingen en koppeling, 1993 (in procenten)

	stelselvarianten				koppeling van uitkeringshoogte	
	horizontaal ministelsel (% voor)	gedeeltelijk basisinkomen (% voor)	workfare (% voor)	alle stelselveranderingen (% niet voor)	aan prijzen (% voor)	aan lonen (% voor)
werkenden	44	23	60	20	84	48
werklozen	35	21	38	39	94	71
arbeidsongeschikten	25	12	53	34	92	78
AOW'ers	44	15	67	21	91	72
allen (n = 1.871)	41	19	59	24	87	57

Bron: SCP (CV'93)

De tabel laat ook zien dat de overgrote meerderheid van de bevolking vindt dat de uitkeringen in ieder geval waardevast moeten zijn: 87% van de ondervraagden was voor een aanpassing van de sociale uitkeringen aan de kosten van levensonderhoud. De welvaarts vaste koppeling, die idealiter volgens het systeem van de Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheden (WKA) wordt nagestreefd, wordt ook door een meerderheid van de bevolking onderschreven, maar de steun hiervoor is lager. Bijna zes op de tien ondervraagden (57%) was van mening dat de uitkeringen gelijk op moesten gaan met de stijging van de lonen.

Uit de tabel blijkt verder dat de verschillen ten aanzien van de prijskoppeling beperkt zijn: de steun is in alle sociaal-economische groepen groot, hoewel zij bij werkenden (85%) wat minder groot is dan bij de direct belanghebbende uitkeringsgerechtigden (91% à 94%). Ten aanzien van de wenselijkheid van een welvaarts vaste koppeling zijn de meningen verdeeld, volgens het patroon dat men zou verwachten. Een koppeling van de uitkeringshoogte aan de loonontwikkeling wordt door werkenden veel minder vaak wenselijk geacht (48%) dan door uitkeringsgerechtigden, van wie ongeveer driekwart voorstander is van een welvaarts vaste koppeling. De commotie die in het voorjaar van 1994 ontstond over de gedachte de AOW-uitkeringen over een langere periode volledig te bevriezen, is in het licht van deze bevindingen niet verwonderlijk: 91% van de gepensioneerden is voorstander van een waarde vaste koppeling, 72% wenst een welvaarts vaste koppeling.

## 5.4 Stelselvarianten

### 5.4.1 Keuze van varianten

In de eerste fase van het stelselvariantenproject is gepoogd de denkbare toekomstmodellen voor de sociale zekerheid systematisch te inventariseren (zie Geleijnse et al. 1993). Op basis van de voornaamste structurele kenmerken van het stelsel van sociale zekerheid werden drie ideaaltypen beschreven: het ministelsel, het basisinkomenstelsel en het participatiestelsel. In het ideaaltypische *ministelsel* beperkt de overheid zich tot de garantie van het bestaansminimum, en zijn werkgevers en vakbonden verantwoordelijk voor de loongelateerde uitkeringen. Ten opzichte van het huidige stelsel treedt in het ministelsel enige privatisering op, die zowel `horizontaal' als `verticaal' kan verlopen. In een horizontaal geprivatiseerd ministelsel is de overheid verantwoordelijk voor alle uitkeringen tot het sociaal minimum, terwijl de sociale partners zorgdragen voor de bovenminimale, aan het eerder verdiende loon gekoppelde uitkeringen. In het verticale model zijn de sociale partners volledig verantwoordelijk voor de risico's die aan arbeid gekoppeld zijn (werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid), en zorgt de overheid voor de overige voorzieningen.

In het ideaaltypen van het *basisinkomen* verstrekt de overheid alle burgers een vast bedrag, dat al dan niet toereikend is om van rond te komen. Ten opzichte van het huidige stelsel treedt daardoor een versterking van de overheidsrol op. Het basisinkomen kent een impliciete dekking van alle risico's: doordat het aan iedere burger wordt uitgekeerd, is het niet langer noodzakelijk een onderscheid te maken tussen werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ouderdom, enzovoort (risicovervaging). Bij het basisinkomen worden in beginsel geen voorwaarden gesteld aan de middelen: zowel werkenden met eigen inkomsten als niet-werkenden hebben er recht op. Wel zijn er varianten mogelijk naar de hoogte van het bedrag (volledig of partieel basisinkomen), de wijze van verstrekking (als uitkering of via de belastingheffing) en de doelgroep (alle ingezetenen of bepaalde categorieën).

In het ideaaltypen van het *participatiestelsel* richt de overheid zich niet uitsluitend op de garantie van een toereikend inkomen, maar tracht zij in samenwerking met de burgers zo veel mogelijk te bevorderen dat ieder individu betaalde arbeid verricht en volwaardig aan de samenleving kan deelnemen. Daartoe worden uitdrukkelijke voorwaarden gesteld aan de beschikbaarheid voor betaalde arbeid: wie met werk een zelfstandig inkomen kan verdienen, moet dat ook doen als er voldoende gelegenheid voor bestaat. Het `activerend arbeidsmarktbeleid', ideeën voor workfare, een versterking van de preventiefunctie, en pleidooien voor de dekking van nieuwe risico's (zorgtaken, echtscheiding) passen in deze filosofie.

Aan deze ideaaltypen kan men zeer vele uitwerkingen geven, door te variëren naar:

- de reikwijdte van de doelen van de sociale zekerheid (uitsluitend inkomensgarantie of bevordering van arbeidsdeelname en sociale participatie);
- de verhouding tussen de verantwoordelijkheden van overheid, sociale partners en burgers;
- het niveau van de uitkering;
- de omvang van de collectief verzekerde groep (alle ingezetenen of bepaalde sociale categorieën);
- toegangsvoorwaarden en sanctiebepalingen (arbeidsverleden, leeftijd, sollicitatiegedrag);
- voorwaarden ten aanzien van de leefvorm (wel of niet individualiseren);
- vereisten aan de beschikbaarheid voor arbeid (wel of geen sollicitatieplicht);
- de behandeling van bijkomende inkomsten (middelen- en vermogenstoetsen bij gezinshoofd en partner).

Door deze stelselkenmerken af te wisselen werden in de SCP-voorstudie 28 subvarianten beschreven (zie Geleijnse et al. 1993: 79-98). Voor het hoofdonderzoek is hieruit een selectie gemaakt op basis van drie criteria.

- Representativiteit: de te onderzoeken stelselvarianten moeten een goed beeld geven van de kern van de filosofie van elk van de drie ideaaltypen.
- Informatiegehalte: de te onderzoeken varianten moeten onderling redelijk uiteenlopen, omdat het anders weinig informatief is verschillende effecten te berekenen.<sup>33</sup>
- Haalbaarheid: hierbij geldt als minimale eis dat invoering in het komende decennium bij ongewijzigde sociaal-economische omstandigheden niet onmogelijk moet lijken.<sup>34</sup>

Op grond hiervan is besloten de verdelingseffecten te berekenen van een horizontaal geprivatiseerd ministelsel, een gedeeltelijk basisinkomen en een participatiestelsel.

In het *horizontaal geprivatiseerde ministelsel* worden de huidige werknemersverzekeringen (WW, ZW, WAO) en de niet aan het loon gerelateerde regelingen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid (RWW, IOAW, IOAZ, AAW) samengevoegd tot één Algemene inkomensdervingswet (AIW). Deze regeling verzekert werkenden van een niet aan het inkomen gerelateerde uitkering van 60% van het minimumloon. Deze uitkering is onafhankelijk van de leefsituatie en de overige inkomsten: zij komt iedereen toe die aan de toegangsvoorwaarden voldoet, waardoor twee partners die beiden tegelijkertijd werkloos of arbeidsongeschikt zijn allebei een AIW-uitkering kunnen ontvangen, in overeenstemming met de huidige systematiek bij de werknemersverzekeringen die reeds geïndividualiseerd zijn - zij het op een hoger niveau (70% van het laatstverdiende loon). Om aanspraak te kunnen maken op een AIW-uitkering moet men een arbeidsverleden van ten minste vijf jaar hebben, waardoor bijvoorbeeld alle schoolverlaters en veel jongeren worden uitgesloten. AIW-gerechtigden kennen een vrijlating van 10% van de persoonlijke inkomsten uit tegenwoordige arbeid, om hun arbeidsdeelname te bevorderen. Er geldt geen beperking ten aanzien van de uitkeringsduur, maar werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten met AIW-recht dienen zich wel beschikbaar te stellen op de arbeidsmarkt. De bovenminimale, aan het loon gerelateerde uitkeringen behoren niet langer tot de verantwoordelijkheid van de overheid, maar kunnen via de sociale partners op individuele basis worden herverzekerd.

De Nabestaandenwet wordt opgeheven. De Algemene bijstandswet blijft echter bestaan, waarbij de inkomensnormen ten opzichte van het huidige systeem worden verlaagd: een woningdeler heeft recht op 50% van het minimumloon, een alleenstaande op 60%, een eenoudergezin op 80%, en een paar op 100%. Voor alleenstaanden en alleenstaande ouders geldt eveneens een vrijlating ter hoogte van 10% van het minimumloon. Voor jongeren gelden lagere bedragen, in overeenstemming met de huidige staffeling op basis van het minimumloon. De Bijstandswet dient als vangnet voor personen die niet aan de arbeidsverledeneis van de AIW voldoen, voor verweduwen met onvoldoende middelen (de ex-AWW-populatie) en voor de huidige ontvangers van algemene bijstand (vooral eenoudergezinnen). Ook kunnen eenoudergezinnen en paren met een AIW-uitkering een toeslag ontvangen, waardoor het sociaal minimum voor hen is gegarandeerd. Deze toeslag is wel onderworpen aan een inkomensstoets, maar de aanvullende verzekering ter dekking van het bovenminimale risico wordt hiervan vrijgesteld (om te voorkomen dat deze wordt gekort). De AOW blijft gehandhaafd in zijn huidige vorm, waardoor het sociaal minimum voor

alleenstaanden bij gepensioneerden en jongeren uiteen gaat lopen (resp. 70% en 60%). Voor AOW'ers met een partner jonger dan 65 jaar geldt een inkomensafhankelijke toeslag van maximaal 30%. De Kinderbijslagwet wordt vereenvoudigd: er geldt een vast bedrag per kind.

In de berekening van de verdelingseffecten is van belang in welke mate herverzekering van het bovenminimale risico optreedt. Vandaar dat zowel een variant met, als een variant zonder herverzekering is berekend. Hierbij is verondersteld dat ziekte en arbeidsongeschiktheid volledig worden herverzekerd, maar dat het werkloosheidsrisico niet herverzekerbbaar is.

De onderzochte variant van het *gedeeltelijk basisinkomen* (gbi) is universeel: zowel werkenden als niet-werkenden hebben individueel recht op een basisinkomen van 30% van het minimumloon. Voor werkenden wordt dit basisinkomen gerealiseerd door toepassing van een heffingskorting; voor niet-werkenden krijgt het de vorm van een negatieve belastingheffing. Het gbi wordt bekostigd uit de algemene middelen, onder meer door afschaffing van de basisafrek en verhoging van het tarief van de eerste schijf van de inkomstenbelasting. Werklozen, zieken en arbeidsongeschikten die thans recht hebben op een uitkering krachtens de werknemersverzekeringen (WW, ZW, WAO) kunnen naast hun gbi aanspraak maken op een aanvullende uitkering van 40% op basis van de Algemene inkomensdervingsverzekering (AIV), waardoor zij per persoon een uitkering van 70% van het minimumloon kunnen realiseren. In het geval van een partner zonder inkomen is het inkomen 100% van het minimumloon (2 x gbi + 40%). De duur van de AIV-uitkering is gelijk aan de helft van de periode waarover premie is betaald, maar maximaal zes jaar. De AIV wordt via premies bekostigd. Arbeidsongeschikten die nu onder de volksverzekering (AAW) vallen hebben recht op een verhoogd basisinkomen, waardoor zij uitkomen op het huidige sociaal minimum. Voor jongeren gelden lagere bedragen. Bij het verhoogd basisinkomen en de AIV-uitkering mag men per maand 200 gulden bijverdienen, en wordt 25% van het bedrag daarboven vrijgelaten.

De Bijstandswet blijft bestaan als een aanvullende uitkering op het gedeeltelijk basisinkomen, waarbij de huidige middelentoetsing gehandhaafd blijft. De aanvullende bijstandsuitkering bedraagt maximaal 40% van het minimumloon, waardoor een alleenstaande uitkomt op maximaal 70% (gbi + aanvullende bijstand) en een paar op ten hoogste 100% van het minimumloon (2 x gbi + bijstand). Voor eenoudergezinnen geldt een extra toeslag, afhankelijk van het aantal kinderen, waardoor zij op ten hoogste 90% van het minimumloon uit kunnen komen. De aanvullende bijstand is van betekenis voor huishoudens die thans recht hebben op een nabestaandenuitkering (de AWW wordt afgeschaft) of algemene bijstand ontvangen, en voor personen die hun maximale uitkeringstermijn krachtens de AIV hebben bereikt.

De AOW wordt omgezet in een verhoogd basisinkomen van 50% van het minimumloon op individuele basis, met toeslagen voor alleenstaanden. Ten opzichte van de huidige systematiek is dit geen grote wijziging, daar de AOW sinds 1985 reeds is verzelfstandigd.

Voor de Kinderbijslagwet is in deze variant gekozen voor een voorstel van GroenLinks, waarbij per kind een basisinkomen wordt verstrekt ter hoogte van 9% (0-5 jaar), 12% (6-11 jaar) of 15% (12-17 jaar).

Het *participatiestelsel* is een poging de arbeidsdeelname te bevorderen via workfare en de invoering van een 'risque professionnel' in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. De sociale zekerheid en arbeidsdeelname worden daarbij sterk complementair opgevat. In het onderzochte systeem van workfare worden de huidige uitkeringen goeddeels gehandhaafd, maar naarmate de tijd verstrijkt worden delen van de uitkering omgezet in gegarandeerde arbeid op minimumniveau. De gedachte achter de benadering is eenvoudig: in essentie worden uitkeringen op minimumniveau vervangen door een gegarandeerd arbeidsaanbod. In het eerste jaar van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid worden uitkeringsgerechtigden geacht zelfstandig volledig aan de slag te komen. Zij hebben recht op de bestaande begeleiding en scholing, maar hun uitkering blijft op het huidige niveau gehandhaafd. Na 1 jaar wordt een deel van hun uitkering omgezet in een recht op scholing en arbeid. Voor personen met een WW- of WAO-uitkering, of een RWW- of bijstandsuitkering bedraagt de korting 40% van het sociaal minimum voor een alleenstaande en 9/7 of 10/7 van het sociaal minimum voor

een eenoudergezin of paar. Voor jongeren gelden aangepaste, lagere bedragen, vergelijkbaar met de opzet van de JWG. In ruil voor de korting geldt een verhoging van de vrijlating van arbeidsinkomsten: uitkeringsgerechtigden kunnen die verdienen via reguliere arbeid (hetgeen in het algemeen de voorkeur verdient, maar wel toestemming van de uitkeringsinstantie vereist) of via collectief aangeboden arbeid, die geacht wordt de reïntegratie van de uitkeringsgerechtigde op de reguliere arbeidsmarkt te bevorderen. In de bijstandsuitkeringen en de Toeslagenwet wordt de regeling voor bijverdiensten verruimd (met het bedrag van de arbeidsgarantie), om de workfare mogelijk te maken.

De private of collectieve 'workfare' bestaat na een jaar in beginsel uit een dag scholing en uit twee dagen arbeid, hoewel daar in individuele gevallen uitzonderingen op kunnen worden gemaakt (bijvoorbeeld als meer scholing de kans op reïntegratie sterk vergroot). Een jaar later wordt nog eens 20% van de uitkering omgezet in een activiteitentoeslag, en het jaar daarop wederom. De financiële prikkel om te gaan werken loopt hierdoor op: bij een uitkeringsduur van meer dan drie jaar is 80% van de uitkering omgezet in een arbeidsgarantie; indien men verkiest hiervan geen gebruik te maken, is dat mogelijk, maar heeft men een zeer lage uitkering, die bij werkweigering in overeenstemming met de huidige sanctiebepalingen verder kan worden gekort. Niet iedere uitkeringsgerechtigde behoeft deel te nemen aan het workfare-programma: voor volledig arbeidsongeschikten, vervroegd uitgetreden en 65-plussers geldt een hardheidsclausule, waardoor zij de bestaande uitkeringsrechten behouden. Dit geldt echter niet voor ontvangers van een bijstandsuitkering, waarbij wel de mogelijkheid bestaat de zorg voor kinderen tot zes jaar aan te merken als een vorm van workfare. Bij arbeidsongeschikten spelen bij de inzetbaarheid voor workfare uitsluitend de medisch-arbeidskundige beperkingen voor het verrichten van arbeid een rol. De uitkeringsniveaus blijven voor het sociaal risico ongewijzigd, maar er komt een aparte verzekering voor het 'risque professionnel': personen die aantoonbaar door hun werk arbeidsongeschikt zijn geworden, krijgen recht op een uitkering van 80% van het laatstverdiende loon. De reden hiervoor is dat in een stelsel dat geënt is op de bevordering van arbeidsdeelname de risico's die aan arbeid zijn verbonden adequaat verzekerd moeten zijn. Gemeten naar internationale maatstaven is in het huidige systeem voor sommige groepen arbeidsongeschikten - met name jongeren, personen met een bovenmodaal inkomen en mensen die werk met een hoge psychische belasting verrichten - sprake van een onderverzekering van het 'risque professionnel' (zie SCP 1994; Aarts et al. 1993). Voor zover de ontvangers van zo'n hogere invaliditeitsuitkering in staat zijn te werken, krijgen zij via de oplopende activiteitentoeslag overigens dezelfde financiële prikkel als andere uitkeringsgerechtigden.

Een laatste kenmerk van het stelsel is dat de workfare niet wordt beperkt tot uitkeringsgerechtigden, maar ook aan andere niet-werkenden wordt aangeboden. Hier geldt echter een maximum van een arbeidsdag per week. Door deze systematiek zijn niet-werkende partners in staat het inkomen aan te vullen met maximaal 20% van het sociaal minimum. De invoering van het workfare-systeem zal gepaard gaan met een toename van de uitvoeringsinspanningen, doordat de aard van de bijverdiensten moet worden getoetst en personen die niet op eigen kracht voldoende bijverdiensten realiseren aan een garantiebaan moeten worden geholpen. Gezien het belang van de op een verhoging van de arbeidsdeelname gerichte beleidsdoelstelling, is dit wellicht een aanvaardbare prijs. Ook kan men verwachten dat een deel van de arbeid die thans zwart is, binnen het workfare-systeem zal gaan vallen.

In de figuren 5.1, 5.2 en 5.3 wordt de uitwerking van de onderzochte varianten in termen van de voornaamste inkomensnormen inzichtelijk gemaakt. In de bijlage bij dit hoofdstuk zijn ook andere kenmerken van de stelselvarianten uitgebreid beschreven.

In figuur 5.1 zijn onder andere de AIW-uitkeringen voor drie groepen huishoudens weergegeven. Doordat de AIW-uitkering niet afhankelijk is van de gezinssituatie, is deze voor ieder van de onderscheiden huishoudens identiek. Afhankelijk van de gezinssituatie (en andere inkomsten van de uitkeringsgerechtigde of zijn/haar partner) wordt een toeslag verstrekt die voor paren aanvult tot

100% en voor eenoudergezinnen tot 80% van het sociaal minimum. Deze percentages gelden ook als de maximumuitkering voor paren en eenoudergezinnen die geen recht hebben op de AIW-uitkering. Voor alleenstaanden is de uitkering identiek aan de AIW-uitkering; voor woningdelers geldt echter een korting. In het ministelsel wordt de publieke oudedagsvoorziening niet gewijzigd. Het pensioen bedraagt voor twee 65-plussers 100% van het sociaal minimum en voor een alleenstaande 70%.

Figuur 5.1 Inkomensnormen van het horizontale ministelsel

---

Bij invoering van een basisinkomen (zie figuur 5.2) treden wijzigingen niet alleen bij uitkeringsgerechtigden op, maar eveneens bij werkenden en niet-werkenden zonder inkomen. Aan iedere ingezetene van achttien jaar en ouder wordt een basisinkomen verstrekt ter hoogte van 30% van het sociaal minimum. Het basisinkomen van een partner verdubbelt dit bedrag in een huishouden. Aan eenoudergezinnen wordt voorts een toeslag verstrekt, waarvan de hoogte afhankelijk is van het kindertal. Basisinkomen van een partner en de eenoudertoeslag sluiten elkaar logisch uit, zodat in de praktijk - en anders dan de eerste kolom wellicht suggereert - in huishoudens met één kostwinner slechts een van de beide bedragen wordt ontvangen. Aan niet-werkenden kan, afhankelijk van het arbeidsverleden, een aanvullende uitkering worden verstrekt ter hoogte van 40% van het sociaal minimum. Net als bij het ministelsel, maar met de huidige bijstandsnormen, kunnen paren en eenoudergezinnen hierop een toeslag krijgen. Voor bijstandsgerechtigden wordt het basisinkomen eveneens aangevuld tot de huidige niveaus. Voor 65-plussers wordt het basisinkomen verhoogd tot 50% van het sociaal minimum. Alleenstaande ouderen ontvangen bovendien een toeslag van 20% van het sociaal minimum.

Figuur 5.2 Inkomensnormen van het basisinkomen

---

In figuur 5.3 ten slotte worden de gevolgen van invoering van een participatiestelsel voor uitkeringsgerechtigden nader toegelicht. In de figuur zijn vier uitkeringstypen weergegeven. In de eerste kolommen betreft het de (bijstands)uitkeringen op minimumniveau voor alleenstaanden, eenoudergezinnen en gehuwd dan wel ongehuwd samenwonenden. In het eerste uitkeringsjaar is de uitkering gelijk aan de huidige uitkering. Na een jaar wordt de uitkering met 40% gekort, onder gelijktijdig aanbod van een combinatie van scholing en twee dagen arbeid. De beloning voor deze arbeid is gelijk aan het minimumloon (voor twee dagen per week). In volgende jaren wordt de uitkering teruggebracht tot 20% van het in eerste aanleg genoten uitkeringsbedrag onder gelijktijdige uitbreiding van de workfare tot vier dagen met een beloning van 80% van het sociaal minimum. De figuur suggereert dat slechts alleenstaanden (al dan niet met kinderen) het inkomen kunnen verhogen door deelname aan de 'workfare'. Niet-werkende partners kunnen hier echter ook aan deelnemen, zodat het inkomen met 20% kan toenemen. Voor de (bovenminimale) uitkeringen van de werknemersverzekeringen wordt eenzelfde gedachtegang gevolgd. Het gaat hier echter om huishoudensafhankelijke uitkeringen, zodat het voor de hand ligt dat de korting wordt beperkt tot de korting die ook alleenstaande bijstandsgerechtigden (ABW en RWW) ten deel valt. In gulden is het inkomensvoordeel dan gelijk aan het voordeel dat alleenstaande bijstandsgerechtigden kunnen realiseren. Op deze wijze kan ook het verzekeringskarakter beter worden behouden.

Figuur 5.3 Inkomensnormen van het participatiestelsel

---



---

Om de inkomenseffecten van de drie stelselvarianten te berekenen is gebruik gemaakt van het Woningbehoefteonderzoek 1989/1990 (WBO). Dit is een periodieke enquête onder circa 70.000 personen, die uitgebreid worden bevraagd over huisvesting en inkomenskenmerken. Voor het inkomen van ieder WBO-huishouden heeft het SCP op basis van de primaire onderzoeksgegevens door microsimulatie een volledig bruto/nettotraject geconstrueerd, waarin alle inkomensbestanddelen zijn opgenomen. Deze gegevens worden onder meer gebruikt in de diverse SCP-studies naar het Profijt van de overheid (zie voor een beschrijving: Ruitenberget al. 1989: 115-121). Ten behoeve van dit project is op het simulatietraject nog een groot aantal aanvullende controles verricht en zijn enkele verfijningen aangebracht bij variabelen die gevoelig zijn voor de te variëren parameters. De WBO-gegevens zijn door herweging zodanig aangepast dat zij een goed beeld bieden van de verdeling van inkomens en inkomensbronnen. Bij de doorrekening is enerzijds uitgegaan van de inkomens en aantallen uitkeringsgerechtigden in 1989, maar is anderzijds rekening gehouden met de belastingherziening (Oort). Ook zijn de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen aangepast aan de nieuwe uitkeringsstructuur.

Voor het doorrekenen van de varianten was hiernaast informatie benodigd over het arbeids- en uitkeringsverleden, waarover in het WBO niet veel bekend is. Daarom is het bestand via 'synthetische koppeling' verrijkt met gegevens uit het Sociaal-economisch panelonderzoek (SEP).<sup>35</sup> Bij de workfare-variant is de 'bereidwilligheid tot arbeidsdeelname' cruciaal, omdat deze in belangrijke mate bepaalt hoeveel personen hun activiteitentoeslag zullen realiseren. Voor deze variant is een variabele geconstrueerd op basis van de omvang van de financiële prikkel, het oordeel over het eigen inkomen, de vraag of de betrokkene op dit moment actief naar werk zoekt en twee schalen uit het lopende SCP-project Het voorzieningengebruik van de calculerende burger, die een indicatie geven van het belang dat men hecht aan de inconvenien ten van arbeid (b.v. het verrichten van fysiek zwaar werk) en van de beleving van niet-werken. Aangenomen is dat mensen sneller bereid zijn te gaan werken bij een grotere financiële prikkel, vermindering van bezwaren tegen arbeidsinconvenien ten en een negatiever beleving van niet-werken.<sup>36</sup>

In deze zelfde variant was het noodzakelijk vooronderstellingen te doen over de inzetbaarheid van arbeidsongeschikten voor workfare en het percentage dat in aanmerking komt voor de hogere uitkering van de verzekering op basis van het 'risque professionnel'. Hiertoe is uitgegaan van de resultaten van het uitgebreide onderzoeksproject van NIPG en TNO naar de arbeidsgebondenheid van WAO-intrede's<sup>37</sup> (Gründemann et al. 1991; Schellart et al. 1993; Gründemann en Schellart 1993).

De effecten van de verschillende stelselvarianten zijn berekend in de veronderstelling dat de structurele situatie in het jaar waarop de simulaties betrekking hebben (1989) reeds zou zijn bereikt. Er is dus geabstraheerd van invoeringseffecten. Voorts is - met uitzondering van de assumpties over de mate van herverzekering in het ministelsel en het gebruik van de workfare - geen rekening gehouden met gedragsreacties. Als gevolg hiervan zijn de volume-effecten (in de berekeningen) marginaal. Zo zijn zij in het ministelsel beperkt tot het ontstaan en vervallen van uitkeringsrechten als gevolg van de stelselwijziging. Ten slotte is in het participatiestelsel geen rekening gehouden met de uitvoeringskosten.

#### 5.4.2 Financiële gevolgen

De berekening van de gevolgen van de verschillende stelselvarianten is, vanwege de beperkingen van het gegevensbestand, indicatief. Hoewel zo goed mogelijk is gecorrigeerd voor onzekerheden in de inkomensopgaven en de ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen in de enquête, zijn daaraan grenzen. Zo is in het WBO niet geënquêteerd onder bewoners van verzorgingstehuizen en bejaardentehuizen, waardoor de effecten van de stelselwijzigingen voor deze groepen per definitie niet in kaart kunnen worden gebracht. Ook dient een fictief basisjaar als startpunt: de berekeningen zijn gebaseerd op inkomensgegevens over 1989, waarbij echter de belastingwijziging-Oort en de wijziging van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op basis van de wet Terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) zijn gesimuleerd. Bij de berekening is gestreefd naar een

vergelijking van de effecten van de stelsels in hun zuivere vorm; om die reden is geabstraheerd van invoeringseffecten (overgangsregelingen, extra uitvoeringskosten) en de gevolgen van andere beleidsingrepen dan de bovengenoemde.

Tabel 5.2 toont de financiële gevolgen van de drie stelselvarianten ten opzichte van het huidige stelsel. Bij de raming van de uitkeringslasten in het huidige stelsel is voor de loondervingsuitkering wegens ziekte uitgegaan van gemiddelde ziekteverzuimpercentages (naar leeftijd en geslacht) en een uitkeringspercentage van 100% van het laatstverdiende loon. Voor de andere uitkeringen hebben de in de enquête opgegeven inkomens als grondslag gediend. De categorie 'overige uitkeringen' betreft voornamelijk uitkeringen aan nabestaanden en bijstandsuitkeringen (exclusief RWW).

Tabel 5.2 Vergelijking van uitkeringslasten bij alternatieve stelsels (bedragen x 1 miljard gulden)

	huidig stelsel	ministelsel	basisinkomen	participatiestelsel
ziekte	13,8	5,3	6,0	13,8
arbeidsongeschiktheid	18,0	12,7	11,5	21,0
werkloosheid	10,9	7,8	6,9	12,5
overig	7,0	4,2	3,8	6,1
kinderbijslag	5,9	4,3	8,0	4,3
<b>totaal</b>	<b>55,6</b>	<b>34,2</b>	<b>36,2</b>	<b>57,7</b>
NIB (minus 65+)			16,4	
mutatie AOW (netto)			-1,5	
<b>saldo t.o.v. huidig stelsel</b>		<b>-21,3</b>	<b>-4,5</b>	<b>2,1</b>

NIB = negatieve inkomstenbelasting

Uit de tabel blijkt dat het ministelsel een aanzienlijke besparing oplevert. Inclusief de wijziging van de kinderbijslagbedragen bespaart het ministelsel in de hier gekozen vorm ongeveer 21 miljard gulden. Zonder de bezuinigingen op de kinderbijslag is het ministelsel ongeveer 20 miljard gulden goedkoper. Dit bedrag is iets hoger dan het 'kale' ombuigingseffect dat het CPB (1994: 186) onlangs becijferde voor de invoering van een basisstelsel (16 miljard), maar door verschillen in de opzet zijn deze bedragen niet zonder meer vergelijkbaar.<sup>38</sup> Indien zich een aanzienlijke mate van particuliere herverzekering voordoet, zal een deel van de besparing van het ministelsel optisch zijn: er is voor een deel sprake van een financieringsverschuiving.

Bij het gedeeltelijk basisinkomen verandert de gehele belasting- en uitkeringssystematiek: er treedt een gedeeltelijke verschuiving op van uitkeringslasten naar het basisinkomen.

De kosten van het gedeeltelijk basisinkomen worden voor het basisjaar geraamd op ruim 71 miljard gulden. Een belangrijk deel hiervan (19 miljard) betreft de omzetting van de huidige AOW-uitkeringen in een verhoogd basisinkomen voor 65-plussers. Bij de ouderen is sprake van een netto-besparing van 1,5 miljard gulden, een gevolg van het vervallen van de huidige AOW-toeslagen aan paren waarvan één van de partners jonger is dan 65.

Voor de bevolking onder de 65 jaar brengt de invoering van het basisinkomen grotere systeemveranderingen met zich mee. Voor deze groep zijn de totale kosten ongeveer 52 miljard gulden. De bruto uitkeringslasten zijn ongeveer even hoog als in het ministelsel (36 miljard gulden), waarbij de kinderbijslag beduidend duurder uitpakt (3,7 miljard gulden), maar de regelingen voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en 'overig' (m.n. bijstand) iets minder kosten dan in het ministelsel. De fiscale overdracht aan personen zonder of met een laag eigen inkomen - onder wie veel personen die thans geen uitkering ontvangen (huisvrouwen, studenten) - moet hier echter nog bij worden opgeteld. De totale kosten van de NIB bedragen voor personen jonger dan 65 ruim 16 miljard gulden.

Per saldo zijn de totale kosten van het basisinkomen 4,5 miljard gulden lager dan die van het huidige stelsel. Dit is niet het gevolg van een verlaging van het netto sociaal minimum voor

uitkeringsgerechtigden: dat is, inclusief het gedeeltelijk basisinkomen, gelijk aan het huidige niveau. Wel is sprake van een bezuiniging op de oudedagsvoorziening (zie boven) en op de collectieve bovenminimale uitkeringen. De AIV biedt immers een garantie van 70% van het minimumloon en kent een duurbeperking van ten hoogste 6 jaar. Daarnaast doen zich enkele financieringsverschuivingen voor: door de invoering van het basisinkomen is de bruto-uitkering lager dan thans. Dat heeft weer tot gevolg dat ook de premie-opbrengst geringer is.<sup>39</sup> Geconcludeerd kan worden dat bij het gedeeltelijk basisinkomen, evenals in het ministelsel, sprake is van een bezuiniging op de bovenwettelijke uitkeringen. Anders dan in het ministelsel wordt de bezuiniging via de NIB voor een groot deel doorgesluisd aan personen zonder eigen bron van inkomen of met lage inkomens (w.o. huisvrouwen en studenten). In de hier gepresenteerde variant van het gedeeltelijk basisinkomen is bovendien sprake van hogere uitgaven voor de kinderbijslag (door de invoering van het voorstel van GroenLinks) en lagere uitgaven aan de ouderdomsvoorziening (vanwege de afschaffing van de toeslag aan paren waarvan één van de partners jonger is dan 65). Ten opzichte van het huidige stelsel resulteert het gedeeltelijk basisinkomen, zoals hier vormgegeven, in een lichte besparing. Deze bezuiniging is echter veel geringer dan die van het ministelsel, en vloeit voor een deel voort uit financieringsverschuivingen. Ook zijn de mogelijke aanvullende particuliere verzekeringen hier buiten beeld gebleven; indien men die toevoegt, is het basisinkomen ten opzichte van het huidige stelsel waarschijnlijk duurder.

Bij het participatiestelsel zijn de directe budgettaire effecten beperkter, al moet hierbij worden aangetekend dat geen rekening is gehouden met de uitvoeringskosten van de workfare (en evenmin met de gevolgen voor de arbeidsparticipatie op langere termijn). Hier kan onderscheid worden gemaakt tussen de volgende effecten: een verhoging van de uitkeringslasten voor arbeidsongeschiktheid als gevolg van invoering van een 'risque professionnel', verlaging van de uitkeringslasten ten gevolge van kortingen op de uitkeringen en de lasten van de workfare (exclusief uitvoeringskosten). Het (bruto) effect van invoering van het risque professionnel wordt geraamd op ruim 3 miljard gulden en de bruto loonkosten van de workfare worden geschat op maximaal 11 miljard gulden.<sup>40</sup> Hier tegenover staat een besparing op de uitkeringen van ongeveer 10 miljard gulden. Per saldo wordt de lastenverzwaring geraamd op ongeveer 3,7 miljard gulden. De extra uitgaven van workfare en risque professionnel worden deels opgevangen door de verlaging van de kinderbijslag (1,6 miljard gulden), waardoor ten opzichte van het huidige stelsel een lastenverzwaring van ruim 2 miljard gulden resteert.

Samenvattend kan de invoering van een ministelsel in de sociale zekerheid bijdragen aan het beheersbaar houden van de uitkeringslasten. Verwacht mag echter worden, dat zich vooral bij de risico's van ziekte en arbeidsongeschiktheid een aanzienlijke mate van herverzekering zal voordoen, waardoor een deel van de bezuiniging de vorm van een financieringsverschuiving aan zal nemen. Ook bij het gedeeltelijk basisinkomen wordt bezuinigd op de bovenwettelijke uitkeringen van de werknemersverzekeringen, maar daar staan extra-lasten tegenover, in de vorm van de NIB aan personen zonder of met een laag eigen inkomen. Bovendien zal ook bij het basisinkomen sprake zijn van particuliere herverzekering; daarmee rekening houdend pakt het stelsel waarschijnlijk duurder uit. Voorts kunnen zich bij de invoering van het basisinkomen gedragsreacties optreden, die hier niet zijn doorgerekend. Voor zover die leiden tot een geringere beschikbaarstelling voor de arbeidsmarkt werkt dit kostenverhogend.

De invoering van het participatiestelsel heeft ten opzichte van het huidige stelsel de verhoudingsgewijs geringe budgettaire effecten. Er is sprake van een lichte kostenstijging, die voor driekwart op het conto van het risque professionnel komt, en voor een kwart het gevolg is van het vervangen van uitkeringen voor (duurdere) workfare. Door het statische karakter van de hier gepleegde analyse zijn de baten van het participatiestelsel echter niet goed zichtbaar: de te verwachten positieve gevolgen van het workfare-systeem voor de participatiegraad, de dienstverlening en de sociale integratie blijven buiten beeld.

#### *5.4.3 Verdelingseffecten*

Bij doorrekening van de verdelingseffecten verschillende varianten is ervoor gekozen om de verschillende stelsels voor de overheid (ongeveer) budgettair neutraal te houden. Besparingen zijn aan de burger teruggegeven door een belastingverlaging (op de eerste schijf), terwijl extra lasten zijn gefinancierd door belastingverhoging.

Bij de variant van het ministelsel zijn de werknemerspremies WAO en ZW 'afgeschaft'. Tevens is voor het ministelsel een variant doorgerekend waarin wordt verondersteld dat de inkomensderving ten gevolge van ziekte en arbeidsongeschiktheid wordt herverzekerd. Voorts is in het ministelsel het tarief van de eerste belastingschijf verlaagd van 13% tot 10%. Ten dele is dit een compensatie voor de besparingen op de kinderbijslag en voor een ander deel is deze belastingverlaging doorgevoerd om te voorkomen dat de afschaffing van de werknemerspremies WAO en ZW tot een hogere belastingopbrengst leidt. Ten slotte worden ook langs deze weg de besparingen op de uitkeringen aan de burger teruggegeven.

Bij de operationalisering van het basisinkomen zijn de huidige premies voor de werknemersverzekeringen gehandhaafd, maar vervalt de basisaftrek. Om dit stelsel te kunnen financieren is het tarief op de eerste schijf verhoogd tot 25% (waartegenover wel een basisinkomen staat). Deze verhoging is niet alleen voor de financiering van het basisinkomen noodzakelijk, maar eveneens voor de alleenstaande-oudertoeslag (waarbij de alleenstaande-ouderaftrek wel vervalt) en de hoge kinderbijslagbedragen in dit stelsel.

In het participatiestelsel worden de 'workfare' en de hogere uitkeringslasten van het 'risque professionnel' gefinancierd uit de verlaging van de kinderbijslagbedragen (identiek aan het ministelsel) en uit verhoging van het tarief op de eerste schijf met één procentpunt.

In tabel 5.4 zijn de verdelingseffecten van de verschillende varianten weergegeven. De inkomenseffecten van de herverzekeringsvariant van het ministelsel worden echter alleen in de tekst toegelicht. De tabel heeft betrekking op huishoudens. Waar wordt gerefereerd aan de arbeids- of uitkeringssituatie, is de arbeids- of inkomenssituatie van het gezinshoofd bedoeld. Voorts is er voor de leesbaarheid voor gekozen om vooral de extreme inkomenseffecten goed zichtbaar te maken. Om deze reden zijn groepen huishoudens waarvan het inkomenseffect maximaal 5% bedraagt, samengevoegd. Bij lezing is het goed in gedachten te houden dat verschillen tussen de varianten in het totale gemiddelde inkomenseffect - anders dan zij wellicht suggereren - niet betekenen dat het totale budgettaire effect verschilt. Wanneer de inkomensvoordelen vooral neerslaan bij de laagste inkomensgroepen, dan kan het gemiddelde inkomenseffect positief zijn, ondanks de budgettaire neutraliteit. Is het inkomenseffect gemiddeld negatief, dan wijst dit op een denivellerende werking ten opzichte van het oude stelsel; is het positief dan wijst dit op een nivellerende werking.

Het ministelsel zoals hier geoperationaliseerd, en het basisinkomen hebben grote veranderingen in de inkomensverdeling tot gevolg. Bij de eerste variant gaat 17% van de huishoudens er meer dan 5% op achteruit en 14% er meer dan 5% op vooruit; bij het basisinkomen loopt dat op tot respectievelijk 23% en 32%. Het ministelsel, dat is gericht op een versobering van de sociale zekerheid, heeft zo een belangrijke denivellerende werking. Bij invoering van een basisinkomen wordt daarentegen de solidariteit versterkt, hoewel hier ook huishoudens met hoger inkomen erop vooruit kunnen gaan. Het participatiestelsel leidt het minst tot grote wijzigingen in de inkomensverdeling. Dit ligt voor de hand, doordat hier het huidige stelsel het meest intact wordt gelaten. Toch kan in deze variant 15% van de huishoudens een inkomensvoortgang van meer dan 5% boeken.

Het ministelsel leidt *zonder* herverzekering tot grote negatieve inkomenseffecten voor werklozen en arbeidsongeschikten. Bij 60% à 70% van deze groepen uitkeringsgerechtigden bedraagt het inkomensverlies meer dan 5%. Gemiddeld gaan deze groepen er ongeveer 15% op achteruit. In essentie zijn hier drie oorzaken voor aan te geven: een daling van de uitkering naar 60% van het minimumloon, het vervallen van uitkeringsrechten omdat niet is voldaan aan arbeidsduurbepalingen en - voor gezinnen met kinderen - een verlaging van de kinderbijslag tot een vast bedrag per kind (vastgesteld op de kinderbijslag voor het eerste kind in de leeftijd van 6-11 jaar).

Bijstandsgerechtigden en nabestaanden (vooral weduwen) worden met een soortgelijke

inkomensachteruitgang geconfronteerd. Bij deze laatste groepen is het een gecumuleerd effect van de daling van de uitkering en afschaffing van de progressie in de kinderbijslag. De voordelen van een ministelsel slaan vooral bij de werkenden neer. Een inkomensachteruitgang kan hier het gevolg zijn van de daling van de kinderbijslag of een daling van de uitkering van de partner. Omgekeerd kunnen werklozen en arbeidsongeschikten er ook op vooruit gaan. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een ontvanger van een RWW-uitkering 'omgezet' ziet in de AIW-uitkering, waarbij de inkomenstoets vervalt. Ontvangers van een minimumuitkering kunnen profiteren van de belasting- en premieverlaging.

In de variant *met* herverzekering is verondersteld dat verzekerden een premie van 11% voor arbeidsongeschiktheid betalen en een premie van 6% voor verhoging van de uitkering bij ziekte. Voor beide premies geldt een franchise en een maximum tot aan de huidige premiegrenzen. De premies worden aftrekbaar geacht, en om dit fiscale effect te compenseren is het tarief op de eerste schijf verhoogd naar 12%. In dat geval gaan arbeidsongeschikten er gemiddeld 2% op vooruit (als gevolg van een lager belastingtarief), maar blijft het resultaat voor de andere groepen uitkeringsgerechtigden grosso modo hetzelfde. Werkenden en gepensioneerden realiseren ook in die situatie een inkomensvoordeel van gemiddeld 1% à 2%.

Het gedeeltelijke basisinkomen heeft vooral voor arbeidsongeschikten negatieve inkomenseffecten. Weduwen met kinderen en alleenstaande ouders profiteren van de hoge kinderbijslag, terwijl door de toeslag voor eenoudergezinnen in de bijstand het nieuwe regime wat gunstiger is dan de huidige situatie. Bij het basisinkomen zoals hier geoperationaliseerd, gaan ook veel werklozen er in inkomen op vooruit. Oorzaken zijn de volgende. Ten eerste zijn de jongerennormen - vooral door de keuze voor een basisinkomen - wat gunstiger dan in de huidige situatie. Vooral thuiswonende jongeren profiteren hiervan. Ten tweede komt in deze variant ook de woningdelersregeling te vervallen. Ten derde kunnen huidige RWW-gerechtigden in aanmerking komen voor een AIV-uitkering, waarbij het inkomen van de partner buiten beschouwing blijft. Voorts worden bij het hier geoperationaliseerde basisinkomen de vrijlatingsbepalingen verruimd. Ten slotte heeft de hogere kinderbijslag een belangrijk effect op de uitkeringen op minimumniveau. Doordat in deze variant de financiering voor een belangrijk deel via een forse verhoging van het tarief van de eerste belastingschijf wordt gerealiseerd, worden bij het basisinkomen, anders dan bij de andere varianten, 65-plussers met een aanvullend pensioen niet ontzien.

Werkloze en arbeidsongeschikte uitkeringsgerechtigden zijn per saldo 'het best af' in het laatste model. Voor arbeidsongeschikten is hier de invoering van het 'risque professionnel' van belang. Ruim 40% van de arbeidsongeschikten ontvangt in het eerste jaar een uitkering ter hoogte van 80% van het laatste salaris; de betrokkenen behouden deze uitkering wanneer zij niet in staat zijn enig werk te verrichten. Voor zover dat wel het geval is, kunnen zij hun inkomen door deelname aan het workfare-programma aanvullen. Deze mogelijkheid geldt ook voor werklozen. Vooral voor langdurig werklozen zal de prikkel om gebruik te maken van het gegarandeerde arbeidsaanbod groot zijn. Laten zij deze mogelijkheid onbenut, dan kan een inkomensachteruitgang ontstaan. Dit laatste kan tevens het gevolg zijn van een hoger belastingtarief en een daling van de kinderbijslag. Bijstandsgerechtigde eenoudergezinnen met kleine kinderen kunnen vrij gemakkelijk een inkomensvoordeel behalen wanneer de zorg voor de kleine kinderen als workfare wordt opgevat. Daarenboven kan voor deze categorie de kinderbijslag - door de vaste bedragen - ook hoger zijn dan in de huidige situatie. Desalniettemin zal ook een niet omvangrijke groep er fors op achteruit gaan. Het betreft hier vooral weduwen - hetgeen een gevolg is van de 'afschaffing' van een aparte regeling voor nabestaanden en de lagere kinderbijslag bij grotere kinderaantallen. Bij de gekozen operationalisering neemt ongeveer 65% van de werklozen deel aan het workfare-programma. Van arbeidsongeschikten is dat ruim 20% en van nabestaanden en bijstandsgerechtigden ongeveer 55%.

Let men op de effecten naar inkomensquintielen (20%-groepen naar inkomen), dan blijkt nog eens dat van het basisinkomen en het participatiestelsel een nivellerende werking uitgaat, terwijl het ministelsel de inkomensverschillen vergroot. Ook bij de herverzekeringsvariant van het ministelsel

treden de negatieve inkomenseffecten vooral aan de onderkant op, met een gemiddelde inkomensachteruitgang in de twee laagste quintielen met respectievelijk 3% en 1%. Dit is dan vooral het gevolg van een verlaging van de werkloosheidsuitkeringen, terwijl de daling van de kinderbijslag de gezinnen met de laagste inkomens het hardst treft. Bij het basisinkomen zijn het vooral de lager betaalde traditionele gezinnen met een kostwinner die - door het basisinkomen van de partner - een inkomensvoortgang boeken. In het tweede quintiel treft men relatief veel werklozen en - vooral - arbeidsongeschikten aan, hetgeen verklaart dat het effect voor deze categorie per saldo op nul uitkomt. Bezie men de gemiddelden per quintiel, dan blijkt dat per saldo een belangrijke inkomensherverdeling plaatsvindt van het quintiel huishoudens met de hoogste inkomens naar de quintiel met de laagste inkomens. Hier zijn het vooral de alleenstaanden met een hoger inkomen en de tweeverdieners die het basisinkomen financieren.

Het participatiestelsel is het minst extreem in de inkomenseffecten. De voordelen van het stelsel komen echter in belangrijke mate terecht bij de twee laagste inkomensquintielen.

Bij de uitkomsten naar gezinssamenstelling, ten slotte, worden de effecten in belangrijke mate ook bepaald door de gehanteerde aannamen betreffende de kinderbijslag. Het basisinkomen heeft de grootste inkomensvoordelen voor gezinnen met kinderen door zijn, zeker in vergelijking tot de andere varianten, hoge kinderbijslagbedragen. In relatieve zin komen de voordelen vooral bij de eenoudergezinnen met lagere inkomens terecht. In het ministelsel gaan de eenoudergezinnen erop achteruit. Volledige gezinnen met kinderen profiteren hier veelal van de belasting- en premieverlaging, terwijl in het workfare-model een niet-werkende partner aanvullende inkomsten kan verwerven. Bij de herverzekeringvariant van het ministelsel worden de effecten voor alleenstaanden en eenoudergezinnen wat verzacht. Alleenstaanden gaan er in deze variant nog gemiddeld 2% op achteruit en eenoudergezinnen 8%. Het inkomenseffect voor de beide andere groepen komt gemiddeld op nul uit. Bij het participatiestelsel gaan alleenstaanden er het meest in inkomen op vooruit. Het betreft hier vooral RWW-gerechtigden, die de uitkering ter hoogte van 70% van het minimumloon kunnen laten oplopen tot bijna 90%.

Tabel 5.4 Verdelingseffecten stelselvarianten

HUIDIGE INKOMENSBRON % mutatie besteedbaar inkomen	horizontaal ministelsel <sup>a</sup>						gedeeltelijk basisinkomen						participatiestelsel					
	tot.	wrk	wkl	ao	aow	ovr	tot.	wrk	wkl	ao	aow	ovr	tot.	wrk	wkl	ao	aow	ovr
meer dan -10%	13	4	52	54	1	51	10	2	23	36	13	35	3	2	7	4	0	17
van -10 tot -5%	4	2	7	18	0	13	13	16	4	9	10	6	5	6	5	3	0	6
van -5% tot +5%	69	73	32	23	97	34	45	44	17	34	71	15	78	88	26	32	99	38
van +5% tot +10%	13	21	6	2	1	1	12	13	35	8	3	6	4	1	12	16	0	11
meer dan +10%	1	1	3	3	1	1	20	25	21	13	4	39	11	3	51	46	1	30
<b>totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
gem. inkomenseffect	-1	2	-14	-15	3	-14	2	5	0	-6	-1	-1	1	-1	10	15	-1	2
% huishoudens	100	60	7	9	20	4	100	60	7	9	20	4	100	60	7	9	20	4

HUIDIG INKOMENSQUINTIEL % mutatie besteedbaar inkomen	horizontaal ministelsel <sup>a</sup>						gedeeltelijk basisinkomen						participatiestelsel (workfare + `risque professionnel')					
	tot.	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	tot.	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	tot.	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
meer dan -10%	13	23	14	14	9	4	10	6	16	13	10	5	3	3	2	3	4	2
van -10 tot -5%	4	6	5	4	2	2	13	2	4	18	19	23	5	1	2	5	9	5
van -5% tot +5%	69	69	75	56	63	81	45	39	61	31	29	67	78	71	72	79	80	91
van +5% tot +10%	13	0	4	25	24	12	12	20	4	5	26	4	4	2	8	3	4	2
meer dan +10%	1	1	2	1	2	1	20	33	16	33	16	1	11	22	17	10	3	1
<b>totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
gem. inkomenseffect	-1	-5	-2	-1	1	2	2	11	0	1	1	-2	1	5	4	1	-1	-2
% huishoudens	100	20	20	20	20	20	100	20	20	20	20	20	100	20	20	20	20	20

GEZINSSAMENSTELLING % mutatie besteedbaar inkomen	horizontaal ministelsel <sup>a</sup>					gedeeltelijk basisinkomen					participatiestelsel (workfare + `risque professionnel')				
	tot.	1-	1+	2-	2+	tot.	1-	1+	2-	2+	tot.	1-	1+	2-	2+
meer dan -10%	13	18	33	7	8	10	10	18	9	10	3	3	11	2	3
van -10 tot -5%	4	3	19	2	4	13	18	11	18	4	5	1	8	2	10
van -5% tot +5%	69	65	46	77	72	45	46	16	61	28	78	82	45	89	72
van +5% tot +10%	13	14	2	11	15	12	10	6	5	18	4	2	11	3	5
meer dan +10%	1	0	0	2	2	20	16	50	7	30	11	13	25	5	10
<b>totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
gem. inkomenseffect	-1	-3	-9	1	1	2	2	4	-2	5	1	2	2	0	1
% huishoudens	100	42	4	20	34	100	42	4	20	34	100	42	4	20	34

<sup>a</sup> Zonder herverzekering.

Legenda:

wrk = werkenden  
 wkl = werkloosheidsuitkering  
 ao = arbeidsongeschiktheidsuitkering  
 aow = ouderdomsuitkering (incl. vut)  
 ovr = overig (m.n. nabestaanden en bijstand)

1- = alleenstaande zonder inwonende kinderen <18  
 1+ = alleenstaande met inwonende kinderen <18  
 2- = paar zonder inwonende kinderen <18  
 2+ = paar met inwonende kinderen < 18

Q1 t/m Q5 = eerste t/m vijfde quintiel

## 5.5 Conclusies

Welke bijdrage kunnen de drie in dit hoofdstuk besproken stelselvarianten leveren aan de oplossing van de vijf hoofdproblemen van het sociale zekerheidsstelsel die in paragraaf 5.2 zijn onderscheiden?

### 1. Het volume van de sociale zekerheid

Het *participatiestelsel* is het meest direct gericht op beperking van het aantal 'inactieven' dat een beroep doet op de sociale zekerheid. Aangezien in dit systeem uitkeringsgerechtigden worden geprikkeld om *naast* hun uitkering enkele dagen te gaan werken, leidt het echter niet onmiddellijk tot een geringer aantal uitkeringsaanspraken. Een deel van de uitkeringen wordt vervangen door activiteitentoeslagen of arbeidsinkomens. Op langere termijn zou workfare de doorstroom van uitkeringsgerechtigden naar regulier werk kunnen bevorderen, doordat uitkeringsgerechtigden beter geschoold zijn of meer werkervaring hebben opgedaan. Een *ministelsel* kan indirect het aantal uitkeringsgerechtigden verminderen voor zover de te geringe afstand tussen loon en uitkeringsniveau thans een belangrijke belemmering vormt voor de vervulling van vacatures aan de 'onderkant' van de arbeidsmarkt. Voor velen zal de uitkering in het ministelsel immers beduidend lager zijn dan in het huidige systeem, terwijl een klein deel van de neveninkomsten (10%) niet op de uitkering wordt gekort, zodat de prikkel om werk te aanvaarden groter wordt. Naarmate een groter deel van het bovenminimale loondervingsrisico particulier wordt herverzekerd, zal het verschil met de huidige uitkeringsaanspraken en daarmee de financiële prikkel om werk te aanvaarden evenwel kleiner zijn, tenzij private verzekeraars strengere eisen opleggen aan de uitkeringsgerechtigden.

Door invoering van een *basisinkomen* wordt het aantal uitkeringsgerechtigden uitgebreid tot de gehele volwassen bevolking. Een basisinkomen draagt dus per definitie niet bij aan een beperking van het uitkeringsvolume. Voor de huidige uitkeringsgerechtigden kan een basisinkomen echter wel de financiële prikkel om werk te aanvaarden vergroten, doordat bijverdiensten niet in mindering worden gebracht op het basisinkomen. Daar staat tegenover dat het basisinkomen dat aan afhankelijke partners wordt verstrekt hen zou kunnen ontmoedigen om zich op de arbeidsmarkt aan te bieden, temeer daar een basisinkomen gepaard gaat met een hoge marginale lastendruk op het arbeidsinkomen.

### 2. De uitgaven voor de sociale zekerheid

Een *ministelsel* levert een omvangrijke besparing op de uitgaven voor de sociale zekerheid op, doordat alle wettelijke bovenminimale uitkeringsaanspraken worden afgeschaft en de minimumuitkering wordt verlaagd tot 60% van het nettominimumloon. Daar staat de veel geringere kostenstijging tegenover van verlenging van de zogeheten vervolgutkering van de WW. Wanneer invoering van een ministelsel gepaard gaat met herverzekering van het bovenminimale inkomensrisico, wordt de besparing op de sociale zekerheidsuitgaven weer voor een belangrijk deel teniet gedaan. Wanneer inkrimping van de collectieve arrangementen in het CAO-overleg vrijwel volledig wordt gecompenseerd via bovenwettelijke regelingen, bestaat zelfs het risico dat louter optische resultaten worden verkregen. Zolang een individuele werknemer geen reële keus heeft om zich wel of niet aanvullend te verzekeren, is geen sprake van een verbeterde afweging door de burger. Bij de invoering van een gedeeltelijk basisinkomen is eveneens sprake van een bezuiniging op de bovenwettelijke uitkeringen. Anders dan in het ministelsel wordt deze besparing via de NIB voor een groot deel doorgesluisd aan personen zonder eigen bron van inkomen of met lage inkomens (w.o. huisvrouwen en studenten). In de hier gepresenteerde variant van het gedeeltelijk basisinkomen is bovendien sprake van hogere uitgaven voor de kinderbijslag (door de invoering van het voorstel van GroenLinks), terwijl de kosten van de ouderdomsvoorziening licht dalen (vanwege de afschaffing van de toeslag aan paren waarvan één van de partners jonger is dan 65). Ten opzichte van het huidige stelsel resulteert het gedeeltelijk basisinkomen uiteindelijk in een lichte besparing. Deze bezuiniging is echter veel geringer dan die van het ministelsel, en vloeit voor een deel voort uit financieringsverschuivingen. Indien de invoering van het basisinkomen gepaard gaat met een beduidende particuliere herverzekering en een geringere beschikbaarstelling voor de arbeidsmarkt, zal deze stelselvariant waarschijnlijk duurder zijn dan het huidige stelsel.



Een *participatiestelsel* zal aanvankelijk tot hogere uitgaven leiden. Weliswaar worden de uitkeringen van degenen die tot werken in staat zijn, stapsgewijs verlaagd, maar ter compensatie daarvan hebben de betrokkenen - indien zij werk verrichten of scholing volgen - recht op een activiteitentoeslag, die voor alleenstaanden een hoger inkomen kan opleveren dan de huidige uitkering. Alleen wanneer deze arbeid in een reguliere baan in de marktsector wordt verricht, betekent ze een verlichting voor de collectieve uitgaven. Ook de invoering van het 'risque professionnel' leidt tot hogere uitgaven. Verder vereist het participatiestelsel een aanzienlijke inspanning van de uitvoeringsorganen om de uitkeringsgerechtigden aan het werk te krijgen, zodat de uitvoeringskosten naar verwachting beduidend hoger zullen zijn dan bij het huidige stelsel.

### 3. *Uitkeringsniveaus*

In het *ministelsel* is een belangrijke deel van de wettelijke uitkeringen lager dan in het huidige stelsel, waardoor de inkomensverschillen tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden toenemen. Meer dan de helft van de werklozen en uitkeringsgerechtigden gaat ten minste 10% in inkomen achteruit. Dit effect is echter beperkter naarmate meer uitkeringsgerechtigden een aanvullende verzekering hebben. Ook bij een gedeeltelijk *basisinkomen* gaat een belangrijke groep uitkeringsgerechtigden erop achteruit, waar echter tegenover staat dat een aanzienlijk groep die nu geen recht heeft op een uitkering wel een basisinkomen ontvangt.

Het *participatiestelsel* betekent voor veel uitkeringsgerechtigden een inkomensverbetering, doordat de activiteitentoeslag of het aanvullende arbeidsinkomen groter zijn dan de korting op de uitkering. Daarnaast ontvangen arbeidsongeschikten die ten gevolge van een bedrijfsongeval of beroepsziekte uitkeringsafhankelijk zijn geworden een hogere uitkering dan onder het huidige systeem. Ongeveer de helft van de werklozen en de arbeidsongeschikten gaat daardoor ten minste 10% in inkomen vooruit.

De keuze voor een van de besproken stelselvarianten staat los van de vraag of de hoogte van de (minimum)uitkeringen periodiek wordt aangepast aan de loonontwikkeling of de prijsontwikkeling. In alle varianten is het denkbaar dat de ontwikkeling van de uitkeringen achterblijft bij die van de lonen, waardoor de inkomensongelijkheid tussen werkenden en inactieven geleidelijk groeit.

### 4. *Activering van uitkeringsgerechtigden*

Het *participatiestelsel* is er bij uitstek op gericht om het passieve karakter van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel te vervangen door een actieve benadering van uitkeringsgerechtigden, waarbij preventie en vooral reïntegratie centraal staan. Naast het geven van financiële prikkels zal dit stelsel overigens ook van de uitkeringsinstanties en arbeidsvoorziening een intensievere begeleiding vergen.

In het *ministelsel* wordt met louter financiële prikkels gepoogd om uitkeringsgerechtigden te activeren. Het *basisinkomen* zou eveneens activerend kunnen werken voor uitkeringsgerechtigden, doordat het beperkingen op bijverdiensten wegneemt. Daar staat echter tegenover dat het recht op een basisinkomen niet afhankelijk is van de bereidheid om werk te aanvaarden, zodat het accepteren van een baan niet langer met sancties kan worden afgedwongen. Bovendien wordt het aantrekkelijker om slechts een deeltijdbaan te accepteren en gedeeltelijk afhankelijk te blijven van een uitkering.

### 5. *Individualisering*

Het *basisinkomen* wordt ongeacht leefvorm en partnerinkomen aan alle volwassenen uitgekeerd; het is derhalve een volstrekt geïndividualiseerde uitkering, die ook aan afhankelijke partners een beperkte mate van financiële zelfstandigheid biedt. De keerzijde hiervan is dat het basisinkomen ontmoedigend kan werken op de bereidheid van gehuwde en samenwonende vrouwen om werk te zoeken, zodat de arbeidsparticipatie van vrouwen erdoor kan worden geremd.

Het *ministelsel* komt aan het individualiseringsstreven tegemoet in zoverre het gepaard gaat met een verlenging van de vervolguitkering van de WW tot in beginsel 65 jaar, waardoor vrouwen die werkloos worden niet meer financieel afhankelijk hoeven te zijn van hun werkende partner. Verder is de hoogte van de basisuitkering onafhankelijk van de leefvorm. Bovendien biedt de privatisering van de bovenminimale uitkeringen in beginsel mogelijkheden om een aanvullende verzekering af te

sluiten die beter dan de huidige wettelijke verzekering aansluit bij de persoonlijke omstandigheden en voorkeuren. De verlenging van de arbeidsverledeneis tot vijf jaar kan evenwel betekenen dat personen die op flexibele arbeid (b.v. tijdelijke contracten) zijn aangewezen, eerder een beroep moeten doen op de bijstand.

In het *participatiestelsel* in de vorm die in dit hoofdstuk is gepresenteerd, wordt ook aan afhankelijke partners zonder uitkering de mogelijkheid geboden om tegen een beperkte vergoeding in deeltijd te gaan werken.

Samenvattend kan elk van de drie besproken stelselvarianten ertoe bijdragen dat uitkeringsgerechtigden meer financiële prikkels ondervinden om werk te zoeken en te aanvaarden. Dit gebeurt echter op uiteenlopende wijzen: bij het minustelsel door verlaging van de uitkeringen, bij het (gedeeltelijke) basisinkomen door bijverdiensten uit arbeid volledig vrij te laten, en bij het participatiestelsel door een deel van de uitkering te vervangen door een beloning voor arbeid. Vooral van het basisinkomen kunnen evenwel ook negatieve prikkels op het arbeidsaanbod uitgaan. Het participatiestelsel is het meest direct gericht op activering van uitkeringsgerechtigden en bevordering van arbeidsparticipatie, het minustelsel draagt het meest bij aan beperking van de uitgaven voor de sociale zekerheid op korte termijn en het basisinkomen gaat het verst in het realiseren van geïndividualiseerde inkomensaanspraken.

## Noten

- <sup>31</sup> Het betreft hier dezelfde brede definitie van sociale zekerheidsuitgaven als die werd gebruikt in tabel 3.3: bruto-uitgaven inclusief aanvullende ouderdomspensioenen en administratiekosten.
- <sup>32</sup> Aan een representatieve steekproef uit de bevolking werd een aantal vragen voorgelegd over de voorkeuren ten aanzien van het ministelsel, het basisinkomen en een workfare-variant. De vraag naar het ministelsel werd ook in 1992 gesteld; de formulering verwijst naar een variant van horizontale privatisering. De tweede variant betreft een geïndividualiseerd partieel basisinkomen (600 gulden per persoon), dat aan alle burgers wordt verstrekt, ongeacht de leefsituatie en de bereidheid tot arbeidsdeelname. De formulering van de 'workfare'-variant is gericht op werklozen en arbeidsongeschikten beneden de 65 jaar, met uitzondering van ernstig zieken. Deze groep moet tegen betaling van het minimumloon sociaal nuttig werk verrichten; wie dit weigert krijgt geen geld van de overheid. De precieze formulering van de vragen luidt als volgt.
- Ministelsel:  
Volgens sommigen zou de overheid in de toekomst aan werklozen en arbeidsongeschikten alleen nog een soort bijstandsuitkering moeten verstrekken. Mensen die een hogere uitkering willen, moeten een aanvullende verzekering afsluiten en daar zelf premie voor betalen. Bent u voor of tegen zo'n 'mini-stelsel' in de sociale zekerheid?
- Basisinkomen:  
Een andere mogelijkheid die in de kranten en op de televisie weleens besproken wordt, is de invoering van een basisinkomen. Dat houdt in dat in de toekomst iedere werkende en iedere niet-werkende van de overheid een vast bedrag krijgt (per maand ongeveer 600 gulden per persoon). Iemand zonder werk wordt niet verplicht een betaalde baan te zoeken, en door het basisinkomen kunnen veel bestaande sociale zekerheidsregelingen worden afgeschaft. Bent u voor of tegen de invoering van zo'n basisinkomen?
- Workfare:  
Een derde mogelijkheid is dat in de toekomst iedere volwassene beneden de 65 jaar geacht wordt te werken. Iemand die werkloos of arbeidsongeschikt is en zelf geen baan kan vinden, krijgt van de overheid een baan aangeboden waarin werk wordt gedaan dat nuttig is voor de samenleving. In ruil daarvoor ontvangt hij of zij het minimumloon. Mensen die het aangeboden werk weigeren, krijgen van de overheid geen geld. Alleen ernstig zieke mensen hoeven niet te werken. Bent u voor of tegen zo'n systeem van 'verplicht werken voor iedereen die dat kan'?
- <sup>33</sup> Een basisinkomen dat is voorbehouden aan bepaalde categorieën (werknemers) en waarbij middelentoetsing plaatsvindt, komt vrijwel overeen met het collectieve element van een horizontaal geprivatiseerd ministelsel (zie: Geleijnse et al. 1993: 92-93). Het is dan ook weinig informatief de budgettaire en verdelingseffecten van deze twee subvarianten te vergelijken.
- <sup>34</sup> Op grond van dit criterium valt bijvoorbeeld de variant 'totale privatisering', waarbij de overheid zich geheel terugtrekt uit de sociale zekerheid (incl. de bijstand en de volksverzekeringen), af. Dit verhoudt zich slecht tot de grondwettelijke plicht van de overheid zorg te dragen voor de bestaanszekerheid van de bevolking. Ook een universeel, volledig en volstrekt ongeconditioneerd basisinkomen valt door de eis van realiteitswaarde op de niet al te lange termijn af.
- <sup>35</sup> De procedure houdt in dat aan iedere WBO-case een willekeurige geënquêteerde uit het SEP wordt toegekend, die ten aanzien van een aantal relevante achtergrondkenmerken in voldoende mate met de geënquêteerde uit het WBO overeenstemt. Deze procedure werd mede mogelijk door de bereidwillige medewerking van het CBS, dat enige aanvullende gegevens uit het Sociaal-economisch panelonderzoek versneld beschikbaar heeft gesteld.
- <sup>36</sup> De motivatie tot arbeidsdeelname wordt gemeten via de volgende vragen uit het Sociaal-economisch panelonderzoek en het onderzoek Voorzieningengebruik calculerende burger:
- Zoekt men als niet-werkende thans serieus naar werk?
  - Bedraagt het bruto-inkomensvoordeel van werken ten minste 10%?
  - In hoeverre kan men van het huidige inkomen rondkomen? Waardeert men dat niet als minimaal?
  - Vindt men dat men in geval van werkloosheid een baan moet aanvaarden, ook als de baan niet past bij de eerdere opleiding of baan, men dagelijks 1 uur heen en 1 uur terug moet reizen, de baan niet veel meer oplevert dan een uitkering, het werk vuil of zwaar is, of soms gevaarlijk kan zijn? (schaal inconveniënten)

- Verveelt men zich als men geen werk heeft? Schaamt men zich? Heeft het leven zonder werk veel minder zin? Voelt men zich afhankelijk wanneer men een uitkering ontvangt? (schaal beleving niet-werken).

<sup>37</sup> De arbeidsgebondenheid van de ziekte of aandoening van WAO-intreders (het 'risque professionnel') bedraagt volgens deze studie gemiddeld 42%. In de berekeningen is van dit getal uitgegaan, met een specificatie op basis van het arbeidsverleden, aangezien blijkt het onderzoek de kans op arbeidsgebonden ziekte of aandoeningen bij personen met een arbeidsverleden van ten minste tien jaar groter is dan bij personen met een korter arbeidsverleden. Hierdoor is tevens rekening gehouden met de leeftijds- en seksespecifieke incidenties, omdat die tamelijk sterk gecorreleerd zijn aan het arbeidsverleden. De medisch-arbeidsdeskundige mogelijkheden voor arbeidsongeschikten om enig werk te verrichten, bijvoorbeeld via de workfare, hangt samen met de uitkeringsduur: bij de WAO-instroom (aan het eind van het ziektejaar) kon volgens de studie van Gründemann en Schellart (1993) 40% van de arbeidsongeschikten nog arbeid verrichten, een half tot anderhalf jaar later wordt 35%. Een dalend verloop van deze restcapaciteit in de loop der tijd ligt voor de hand, aangezien hier sprake is van een selectieproces: gevallen met restcapaciteit hebben ook een grotere herstelkans, waardoor de minder geschikten overblijven en de gemiddelde restcapaciteit in het bestand afloopt met de uitkeringsduur. Voor de hier gepleegde analyse is de geschiktheid tot het verrichten van arbeid daarom afhankelijk gesteld van de uitkeringsduur, met een specificatie naar de opleiding (hogere opgeleiden kunnen op basis van de onderzoeksresultaten minder gemakkelijk werken, o.a. omdat zij minder vaak lichamelijke beperkingen hebben). Op basis van de studie van Gründemann en Schellart is voor arbeidsongeschikten met een opleiding tot aan mbo-niveau uitgegaan van een inzetbaarheidspercentage van 42 in de eerste twee jaar (incl. het jaar Ziektewet). Daarna loopt dit percentage terug tot 37 in het derde jaar, 32 tot aan het tiende jaar en 27 daarna; voor personen met een opleiding op minimaal mbo-niveau zijn deze cijfers respectievelijk 35%, 28%, 24% en 20%.

<sup>38</sup> De voornaamste verschillen zijn:

- Het CPB heeft een macro-economische modelbenadering gevolgd, terwijl hier de geaggregeerde effecten van een microsimulatie worden gepresenteerd.
- Conform het VVD-programma wordt het ministelsel in de CPB-berekening vanaf 1 januari 1995 ingevoerd voor nieuwe gevallen. Hier is een echter een doorrekening voor het gehele uitkeringsgerechtigdenbestand uitgevoerd, waarbij is geabstraheerd van invoeringseffecten om een zuivere vergelijking van de drie stelsels mogelijk te maken.
- Het CPB gaat uit van gedeeltelijke herverzekering (75% reparatie WAO, 90% ZW, 10% WW), waardoor een deel van de ombuiging neerslaat in bovenwettelijke uitkeringen. Deze financieringsverschuiving bedraagt in de CPB-berekening 8,5 miljard. Hier is er bij de berekening van de budgettaire effecten van uitgegaan dat bij de regelingen voor ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid geen herverzekering optreedt.
- In de hier gevolgde benadering zijn in de bijstand, die als achterliggende voorziening dient, ook de uitkeringspercentages voor woningdelers en jongeren neerwaarts bijgesteld, waardoor de bezuiniging hoger uitpakt.

<sup>39</sup> De bruto-minimumuitkering voor een alleenstaande is in het huidige stelsel ongeveer 18.000 gulden, de AIV-uitkering bedraagt bruto (dus zonder de heffingskorting) circa 15.100 gulden. Netto bedraagt de huidige uitkering 13.700 gulden; het totaal van AIV en gbi is daaraan gelijk. Voor een paar zijn de minimumbedragen in het huidige stelsel bruto ca. 24.000 gulden, en netto 19.500 gulden; en in het basisinkomen is de AIV-uitkering 15.100 gulden bruto, en de netto-uitkering 19.500 gulden (AIV + 2 x gbi).

<sup>40</sup> Dit is een maximale schatting, omdat er vanuit is gegaan dat de workfare volledig collectief gefinancierd wordt. In de praktijk zou bij dit systeem de zelfstandige inkomensverwerving prioriteit krijgen ('particuliere workfare' via bijverdiensten tot het vrijgelaten bedrag), waardoor de collectief te financieren workfare een geringer bedrag zal vergen.

## Literatuur

Aarts et al. (1993)

Aarts, L.J.M., W.J. Dercksen, en Ph. R. de Jong. Arbeidsongeschiktheid: een internationale vergelijking. In: Sociaal maandblad arbeid 48 (1993) 12 (755-769).

CPB (1994)

Centraal Planbureau. Vijf verkiezingsprogramma's vergeleken - economische gevolgen van voorgenomen beleid. Den Haag: SDU Uitgeverij, 1994.

Geleijnse et al. (1993)

Geleijnse, L., J.C. Vrooman, en R. Muffels. Tussen ministelsel en participatiemodel. Den Haag/Rijswijk: VUGA/Sociaal en Cultureel Planbureau, 1993.

Gründemann et al. (1991)

Gründemann, R.W.M., I.D. Nijvoer, en A.J.M. Schellart. Arbeidsgebondenheid van WAO-intrede, deelrapport 1. Resultaten van de enquête onder WAO'ers. Den Haag: ministerie van SZW, 1991.

Gründemann en Schellart (1993)

Gründemann, R.W.M., en A.J.M. Schellart. Arbeidsgebondenheid van WAO-intrede, deelrapport 3. Enquête en dossier vergeleken. Den Haag: ministerie van SZW, 1993.

Ruitenberg et al. (1989)

Ruitenberg, L., F. de Kam, en E. Pommer. Profijt van de overheid in 1983. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1989.

SCP (1994)

Sociaal en Cultureel Rapport 1994. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994 (verschijnt in september 1994).

Schellart et al. (1993)

Schellart, A.J.M., I. van het Kaar, en R.W.M. Gründemann. Arbeidsgebondenheid van WAO-intrede, deelrapport 2. Resultaten van het dossieronderzoek onder WAO-toetreders. Den Haag: ministerie van SZW, 1993.

WRR (1985)

Waarborgen voor zekerheid. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1985.

Bijlage B5 Kenmerken van de onderzochte stelselvarianten

STRUCTUURKENMERKEN SOCIALE ZEKERHEID	MINISTESEL	BASISINKOMEN	PARTICIPATIESTELSEL
verantwoordelijkheidsverdeling	ov: sociaal minimum voor alle uitkeringsgerechtigden sp: bovenminimale uitkeringen voor ex-werknemers	ov: alle werkenden en niet-werkenden vast bedrag, daarnaast verhoogd BI voor niet-werkenden. Private arrangementen mogelijk	ov vervangt recht op uitkering voor recht op arbeid en scholing. afzonderlijke regeling voor arbeidsgebonden ziekte en invaliditeit.
veranderingen in bestaande regelingen: ! werkloosheid, loongerelateerd (WW/wachtgeld) ! ziekte (ZW) ! arbeidsongeschiktheid, loongerelateerd (WAO/ABP)  ! arbeidsongeschiktheid, niet-loongerel. (AAW) ! werkloosheid, niet-loongerel. (RWW, IOAW)  ! behoeftigheid (ABW) ! weduwen en wezen (AWW) ! ouderdom (AOW)  ! kinderen (AKW)	! AIW (+ geprivatiseerde aanvullingen) ! AIW (+ geprivatiseerde aanvullingen) ! AIW (+ geprivatiseerde aanvullingen)  ! AIW ! AIW  ! onveranderd (m.u.v. hoogte) ! via bijstand ! onveranderd  ! gewijzigd: vast bedrag per kind	! BI+AIV of aanvullende bijstand ! BI+AIV of aanvullende bijstand ! BI+AIV of aanvullende bijstand  ! BI + AIV of aanvullende bijstand ! BI + AIV of aanvullende bijstand  ! BI + aanvullende bijstand ! BI + aanvullende bijstand ! verhoogd geïndividualiseerd basisinkomen  ! bedrag afhankelijk van de leeftijd van het kind	! onveranderd (m.u.v. hoogte) ! onveranderd ! gewijzigd ao-criterium; hogere dekking `risque professionnel` ! gewijzigd ao-criterium ! onveranderd (m.u.v. hoogte)  ! onveranderd (muv. hoogte) ! via bijstand ! onveranderd  ! gewijzigd: vast bedrag per kind
uitkeringsvoorwaarden:  ! arbeid  ! inkomsten en vermogen (middelentoets)  ! leefvorm	! alle werklozen beschikbaar voor betaalde arbeid; ministelsel bij ten minste 5 jaar arbeidsverleden, zo niet: bijstand ! ministelsel: aanv. verzekering geen middelentoets, toeslagen via bijstand wel; persoonlijke inkomsten uit tegenwoordige arbeid voor 10% vrij bijstand: huidige middelentoetsen en vrijlatingen ! ministelsel: BU en aanv. verzekering geen voor- waarden aan leefvorm, toeslagen via bijstand wel. bijstand: huidige voorwaarden aan leefvorm	! BI en verhoogd BI 65+: geen AIV: werklozen beschikbaar; arbeidsverleden bepaalt duur verhoogd BI 65- en aanv. bijstand: beschikbaarheid  ! AIV en verhoogd BI: geen middelentoets voor recht; 200 gulden per maand vrij, + 25% van bedrag daarboven aanvullende bijstand: huidige middelentoets en vrijlatingen  ! BI en verhoogd BI 65-: geen onderscheid leefvorm verhoogd BI 65+ en aanvullende bijstand: wel onderscheid leefvorm	! beschikbaar voor arbeid; deelname workfare; hardheidsclausule voor volledig arbeidsongeschikten en 65+ ! onveranderd  ! onveranderd
Uitkeringshoogte	! alleenstaande: 60% minimumloon ! eenoudergezin: idem + max. 20% toeslag ! paar: idem + max. 40% toeslag bijstand: ! alleenstaande: 60% minimumloon ! eenoudergezin: 80% minimumloon ! paar: 100% minimumloon ! woningdeler: 50% minimumloon ! jongeren: leeftijdsafhankelijk (cf. huidig systeem)	basisinkomen: 30% minimumloon AIV: maximaal 40% minimumloon verhoogd basisinkomen 65- (werklozen en ao) ! alleenstaande: BI + 40% (= 70%) ! paar: 2xBI + 40% (= 100%) verhoogd basisinkomen 65+: 50% minimumloon ! alleenstaande: 50% + 20% toeslag (= 70%) ! paar, 2 65+: 2x50% (= 100%) ! paar, 1 65-: BI + 50% + max. 20% bijstand (= max. 100%) aanvullende bijstand: ! alleenstaande/woningdeler: BI + max. 40% (= max. 70%) ! eenoudergezin: BI + max. 40% + toeslag per kind (= max. 90%) ! paar: 2xBI + max. 40% (= max. 100%)	huidige normen, maar met oplopende arbeidstoeslag/korting op uitkering bij langere uitkeringsduur. ! alleenstaanden/WW/WAO: na 1 jaar - 40% minimumloon, na 2 jaar -60%, na 3 jaar -80% ! eenoudergezinnen/paren met minimumuitkering: 9/7, resp. 10/7 van de korting voor alleenstaanden ! jongeren: verlaagde normen, afgeleid van minimumjeugdloon  invaliditeitsverzekering: ! bij beroepsgebonden arbeidsongeschikt- heid 80% van het laatstverdiende loon
Uitkeringsduur	! AIW tot 65 jaar ! Bijstand: ongewijzigd ! AOW: tot overlijden	! basisinkomen: tot overlijden ! AIV: max. 6 jaar (afhankelijk van arbeidsverleden) ! aanvullende bijstand: ongewijzigd ! verhoogd basisinkomen 65+: tot overlijden	! onveranderd
Financiering/verstrekkingen collectieve SZ	Via premies en belastingen	BI: uit algemene middelen; verstrekking via heffingskorting, evt. NIB, met aanschaffing bel. vrije som AIV: uit premies	! aanpassing tarief eerste schijf

Legenda: ov = overheid; sp = sociale partners; AIW = algemene inkomensdervingswet; AIV= algemene inkomensdervingsverzekering; BU = basisuitkering; BI = (gedeeltelijk) basisinkomen; NIB = negatieve inkomstenbelasting



## 6 VOLKSHUISVESTING

### 6.1 Inleiding

De start van de komende kabinetsperiode valt samen met de voltooiing van de belangrijkste beleidswijziging in het volkshuisvestingsbeleid sinds de Tweede Wereldoorlog. In het najaar van 1994 wordt de Bruteringswet in het parlement behandeld en naar alle waarschijnlijkheid in grote lijnen goedgekeurd. Met deze wet worden de omvangrijke financiële banden tussen de rijksoverheid en de sociale verhuurders (gemeentelijke woningbedrijven en woningcorporaties) doorgesneden. In samenhang met talloze andere beleidswijzigingen sinds 1985 vormt deze wet het sluitstuk van het werk van staatssecretaris Heerma, die in korte tijd het beleidsterrein van de volkshuisvesting een totaal ander aanzien heeft gegeven.

De omwenteling in de volkshuisvesting zal ertoe leiden dat de uitgaven op dit terrein na 1995 tot minder dan de helft zullen zijn teruggebracht. Dit heeft vooral te maken met het wegvallen van de langlopende verplichtingen van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ten aanzien van de exploitatiesubsidies van gesubsidieerde woningbouw die in het verleden zijn aangegaan. Tegelijkertijd worden vanaf 1995 geen omvangrijke subsidies meer verstrekt voor de bouw van sociale huurwoningen of voor woningverbetering.

De vraag kan worden gesteld of het nog mogelijk is om te bezuinigen op de uitgaven voor de volkshuisvesting. In de verkiezingsprogramma's van de meeste politieke partijen worden echter verdere bezuinigingen voorgesteld. In dit hoofdstuk zal een analyse plaatsvinden van de haalbaarheid van dergelijke voorstellen.

Eerst zal echter kort de omslag in het volkshuisvestingsbeleid worden beschreven, waardoor duidelijk wordt welke fundamentele veranderingen er hebben plaatsgevonden en hoe de volkshuisvesting er in de komende kabinetsperiode uit zal zien.

### 6.2 Beleidsomslag in de volkshuisvesting

De omslag in het volkshuisvestingsbeleid is in de afgelopen jaren sneller gegaan dan menigeen zich had kunnen voorstellen. Was er sinds het begin van de jaren tachtig al discussie over de doelmatigheid van de volkshuisvestingsubsidies, na het aantreden van staatssecretaris Heerma in 1986 is het proces in een stroomversnelling geraakt. De belangrijkste beleidswijzigingen die zijn doorgevoerd, zijn de volgende.

- Het aandachtsveld van de overheid is beperkt tot specifieke doelgroepen. Deze doelgroepen in de volkshuisvesting worden afgebakend op grond van het inkomen, waarbij de hoogte van het modale inkomen in 1985 de bovengrens vormde. Op dat moment behoorde op basis van deze grens ruim de helft van alle huishoudens in Nederland tot de doelgroepen. Impliciet wordt uitgegaan van een afname van de doelgroepen, omdat de inkomensgrens reëel constant wordt gehouden en niet meegroeit met de gemiddelde inkomensontwikkeling.
- De doelgroepen van het beleid, de lagere-inkomensgroepen, moeten bij voorrang moeten worden gehuisvest in goedkope huurwoningen, met een kale huur die lager is dan 600 gulden per maand (prijspeil 1994).
- De individuele huursubsidie is gemaximeerd op 300 gulden per maand (prijspeil 1994). Hierdoor zijn de duurdere huurwoningen minder toegankelijk geworden voor de laagste inkomensgroepen. Onder bepaalde voorwaarden kan meer subsidie worden verkregen. Vooral ouderen maken hier gebruik van.
- De subsidies voor de nieuwbouw en verbetering van woningen zijn gebudgetteerd naar de gemeenten (decentralisatie).
- De invoering van het huursombeleid maakt het voor sociale verhuurders mogelijk beter rekening



houden met lokale omstandigheden op de woningmarkt doordat differentiatie kan worden toegepast in de jaarlijkse huurverhoging.

- De huren van bestaande woningen zijn als gevolg van de Tussenbalans in de periode tussen 1990 en 1994 met 5,5% per jaar gestegen in plaats van met 3%, zoals eerder was voorzien.
- In het kader van de Tussenbalans is de subsidiëring van woningverbetering van naoorlogse woningen afgeschaft.
- Vanaf 1995 zullen de generieke bouwsubsidies worden afgeschaft en is er alleen nog ruimte voor eenmalige stimuleringsbijdragen en bijdragen ten behoeve van gedifferentieerd bouwen en bouwen op moeilijke locaties.
- De bruteringsoperatie betreft een uitrust van ongeveer 34 miljard gulden aan leningen en subsidies en zal in 1995 worden uitgevoerd. De gevolgen van deze financiële afwijking zijn zeer vergaand. De onderlinge verhouding van de partijen verandert volledig. Fundamenteel is dat de overheid straks geen belang meer heeft bij grote huurverhogingen.

Aan het eind van deze beleidsomslag zal de rijksoverheid vooral een ordenende taak hebben in de volkshuisvesting. Tabel 6.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de overheidsuitgaven voor volkshuisvesting, waarbij differentiatie kan worden aangebracht in de jaarlijkse huurverhoging.

Tabel 6.1 Ontwikkeling overheidsuitgaven voor volkshuisvesting, 1985-1998 (x mrd. gulden)<sup>a</sup>

	volkshuisvesting totaal voor bruterings	volkshuisvesting totaal na bruterings	individuele huursubsidie
1985	14,3		1,6
1989	12,3		1,7
1992	12,8		2,0
1994	10,7		2,2
1995	10,3	± 5,8	2,4
1998	9,8	± 5,8	2,8

<sup>a</sup> 1985-1992 in lopende prijzen, 1994-1998 in constante prijzen.

Bron: Begrotingen ministerie VROM 1985-1994

De gevolgen van de beleidsomslag voor de uitgaven ten behoeve van volkshuisvesting zijn aanzienlijk. Eind jaren tachtig is de omvang van de begroting al beperkt, doordat vanaf 1988 de woningwetleningen, die als uitgaven op de begroting stonden, zijn afgeschaft. Desondanks stegen in het begin van de jaren negentig de uitgaven weer; pas vanaf 1993 is er sprake van stabilisatie. De gevolgen van de afschaffing van de generieke bouwsubsidies zullen pas op langere termijn zichtbaar worden op de begroting. De gevolgen van de bruteringsoperatie zijn daarentegen meteen merkbaar. De begroting wordt vanaf 1995 gehalveerd ten opzichte van het niveau van 1993. Dit illustreert de omvang van de druk die de verplichtingen die in het verleden op woningbouw door het Rijk zijn aangegaan, op de begroting leggen. Het departement van volkshuisvesting wordt als gevolg van de bruteringsoperatie van een van de grote 'spending departments', een middenmoter in de ministeriële rangorde naar uitgaven.

### 6.3 Mogelijkheden voor bezuinigingen in de volkshuisvesting

Bezuinigingen op de volkshuisvesting worden steevast bemoeilijkt door het feit dat een belangrijk deel van de begroting niet beïnvloedbaar is. In de begroting voor 1994 is maar liefst 56% van de geraamde uitgaven voor dat jaar uitgetrokken om te voldoen aan verplichtingen die in het verleden zijn aangegaan. Op deze uitgaven kan niet rechtstreeks worden bezuinigd. Als gevolg van de systematiek in toekenning van de exploitatiesubsidies (het dynamisch kostprijsstelsel) nam dit deel van de begroting jaarlijks toe. Alleen door middel van extra huurverhogingen is het in de afgelopen jaren mogelijk gebleken de groei van dit niet-actieve deel van de begroting enigszins af te remmen.

Na de bruteringsoperatie is de begroting voor het grootste deel beïnvloedbaar.

In de begroting na de bruteringsoperatie zijn drie hoofdpunten te onderscheiden: de objectsubsidies (bouwsubsidie), de subjectsubsidies (huursubsidie) en de stadsvernieuwingssubsidies (het sv-fonds). Elk van deze drie uitgavenposten zal hier achtereenvolgens worden geanalyseerd op mogelijkheden voor bezuiniging, waarbij tegelijkertijd aandacht wordt besteed aan de voorstellen in de verkiezingsprogramma's.

Daarnaast kan de fiscale behandeling van het eigen-woningbezit in dit rijtje worden opgenomen als grote uitgavenpost die nauw is verbonden met de volkshuisvesting.

Tabel 6.2 geeft een overzicht van de voornemens van de grote politieke partijen.

Tabel 6.2 Voornemens politieke partijen op het terrein van de volkshuisvesting (x mln. gulden)

onderdeel	uitgaven 1994		CDA	PvdA	VVD	D66
bouwsubsidies	1.033 <sup>a</sup>	ombuiging	300	200	400	200
		intensivering	0	200	0	0
stadsvernieuwing	1.035	ombuiging	200	50 <sup>b</sup>	200	0
		intensivering	0	0	0	0
huursubsidie	2.252	ombuiging	400 <sup>d</sup>	150 <sup>e</sup>	300	300
		intensivering	0	100	0	0
eigen-woningbezit	± 7.500 <sup>f</sup>	ombuiging	0	400	0	0
		intensivering	0	0	200	0
saldo (- = bezuiniging, + = extra uitgaven)			-500 (-900) <sup>g</sup>	-500	-700	-500

<sup>a</sup> Dit betreft alleen het actieve deel, waaronder de subsidies voor bijzondere aandachtsgroepen en de BWS-budgetten, het niet-actieve deel van de begroting bedraagt 5.923.000.

<sup>b</sup> Het betreft hier een besparing door wijziging van de uitvoering.

<sup>c</sup> Deels is deze bezuiniging ingeboekt op besparing uitvoering individuele huursubsidie (ihs).

<sup>d</sup> Deze bezuiniging is inmiddels geschrapt.

<sup>e</sup> 100 miljoen ombuiging, 50 miljoen uitvoeringsbezuiniging.

<sup>f</sup> Dit betreft alleen de derving van belastinginkomsten als gevolg van de belastingafrek van hypotheekrente.

<sup>g</sup> 900 in het oorspronkelijke programma; 500 resteert na schrappen bezuiniging ihs.

Bron: Programma's politieke partijen; CPB 1994; Begroting MVROM 1994.

### *Bouwsubsidies*

Zoals in het vorengaande is beschreven, bestaan vanaf 1995 de bouwsubsidies voor een belangrijk deel uit beperkte stimuleringsubsidies en uit locatiegebonden subsidies. Enkele partijen stellen voor verder te bezuinigen op deze subsidies. Het verst gaat daarin de VVD, die een belangrijk deel van de stimuleringsubsidies wil laten vervallen. Het CDA en D66 pleiten voor hetzelfde, zij het dat de bezuiniging bij deze partijen iets lager uitvalt. De PvdA wil de stimuleringsbijdrage voor koopwoningen laten vervallen, maar stelt daar een intensivering tegenover door te pleiten voor de bouw van een extra 10.000 gesubsidieerde huurwoningen.

Bij de mogelijkheden voor verdere bezuiniging of zelfs afschaffing van deze subsidies moeten echter vraagtekens worden gezet. Hierbij zijn een drietal factoren van belang.

- In de eerste plaats zorgt de opvang van asielzoekers voor een toenemende druk op de woningmarkt. Het gaat immers niet alleen om de nieuwkomers, maar vooral ook om de statushouders, die van tijdelijke huisvesting naar reguliere huisvesting moeten doorstromen om ruimte te maken voor nieuwe asielzoekers. In de prognoses wordt voor komende vijf jaar uitgegaan van een hoog buitenlands migratiesaldo. In 1994 valt het saldo al hoger uit dan in de prognose werd voorzien.
- In de tweede plaats loopt het woningtekort, nog afgezien van de opvang van de asielzoekers, op in de komende jaren. De bevolkingsprognoses en de woningbehoefteprognoses uit het midden

van de jaren tachtig gaven aan dat de uitbreiding van de woningvoorraad in de jaren negentig aanzienlijk lager zou kunnen liggen dan in de jaren tachtig. De huidige prognoses daarentegen gaan pas uit van een dalende groei van de woningbehoefte in het begin van de volgende eeuw. Een van de achtergronden hiervan is dat ouderen in Nederland steeds langer zelfstandig blijven wonen. Het aantal plaatsen in intramurale voorzieningen zal de komende jaren gelijk blijven of licht afnemen, terwijl het aantal ouderen toeneemt. Het aandeel van de ouderen dat niet zelfstandig woont, neemt dus de komende jaren af.

De toename van de woningbehoefte is in de jaren negentig dus veel groter dan oorspronkelijk werd voorzien. Dit is een van de oorzaken van het toenemende woningtekort van dit moment. De ruimtelijke plannen voor grootschalige uitbreidingsgebieden moeten in de tijd naar voren worden gehaald. Dit is niet alleen een planologisch probleem, maar vooral ook een financieel probleem. Bezuiniging op de locatiesubsidies zou ertoe kunnen bijdragen dat het woningtekort alleen nog maar verder oploopt.

- In de derde plaats zijn de omstandigheden op de woningbouwmarkt op dit moment zeer gunstig als gevolg van de lage rentestand. Desondanks blijft het aantal gebouwde woningen achter bij hetgeen benodigd is. Ook wanneer rekening wordt gehouden met de problemen rond het beschikbaar krijgen van voldoende locaties, blijkt dat er minder gebouwd wordt dan op dit moment mogelijk zou zijn. Deels heeft dit bestuurlijk-technische oorzaken, die samenhangen met veranderingen in de manier van subsidiëren. Wanneer de rentestand de komende jaren hoger wordt, zal naar verwachting de bouwproductie afnemen. De enige manier waarop de rijksoverheid hieraan iets kan doen, is door middel van een verhoging van de stimuleringsubsidies en de toeslagen voor moeilijke bouwlocaties.

Deze opsomming geeft aan dat de mogelijkheden om te bezuinigen op de woningbouwsubsidies de komende jaren beperkt zullen zijn. Aan de ene kant is de omvang van de uitgaven vanaf 1995 beperkt, zodat substantieel bezuinigen grote effecten heeft. Aan de andere kant is een verder toenemend woningtekort maatschappelijk niet aanvaardbaar. Vooral bij minder gunstige economische ontwikkelingen is stimulering van de woningbouw door de overheid noodzakelijk.

#### *Huursubsidie*

In de begroting voor 1994 is voorzien in een toename van het budget voor individuele huursubsidie van 2,2 miljard gulden in 1994 tot 2,8 miljard gulden in 1998. Daarmee zal in 1998 de begroting volkshuisvesting voor de helft bestaan uit de post huursubsidie. In het beleid wordt het belang van dit instrument benadrukt door te wijzen op de noodzaak van een vangnet voor huurders met een laag inkomen. De omwenteling in de volkshuisvesting, waarbij er meer ruimte ontstaat voor marktwerking, kan ertoe leiden dat groepen met onvoldoende middelen om voor zichzelf op te komen in een positie van achterstand kunnen raken, hetgeen de huursubsidie in belang doet toenemen. De huursubsidie is bij uitstek een instrument met een grote doelmatigheid. Het geld komt terecht bij mensen die in verhouding tot hun inkomen een hoge huur moeten betalen. Bij de huurronde juli 1994-juli 1995 is erin voorzien dat ontvangers van huursubsidie met een inkomen op minimumniveau met een kleinere toename van de woonlasten te maken krijgen dan de huurders die geen huursubsidie ontvangen. Dit geeft aan dat in de politiek en in het beleid de waarde van de huursubsidie hoog wordt ingeschat.

Bij de beheersing van de overheidsuitgaven vormt de huursubsidie echter een probleem, daar zij de enige subsidie in de volkshuisvesting met een open-eindekarakter is. De uitgaven voor deze subsidie zijn afhankelijk van factoren die grotendeels buiten de invloedssfeer van de rijksoverheid liggen. In de eerste plaats is de economische ontwikkeling en de verdeling ervan over de bevolking een belangrijke factor. Een tweede factor is de ontwikkeling van de huren. Tot aan 1993 gaf de rijksoverheid direct aan met hoeveel procent de huren moesten toenemen, omdat de uitgaven voor objectsubsidies voor een belangrijk deel afhankelijk waren van de huurverhoging. Met de invoering van het huursombeleid hebben de verhuurders de ruimte gekregen om de huurverhogingen te differentiëren binnen door de rijksoverheid bepaalde marges. In de huurronde 1994/'95 is de

bovengrens van de huurverhoging nog vastgesteld op 6%, vanaf volgend jaar zal dat 7,5% zijn. De verwachting is dat een deel van de corporaties de huren zal verhogen met een groter percentage dat aanzienlijk boven de algemene prijsstijging uitgaat. Veel corporaties, vooral die met beperkte financiële reserves, waaronder de (ex-)gemeentelijke woningbedrijven, zullen ernaar streven de komende jaren de financiële positie te versterken om de continuïteit van het bedrijf veilig te stellen voor de toekomst. Er kan immers niet meer bij de rijksoverheid worden aangeklopt voor het in stand houden van de kwaliteit van de naoorlogse woningvoorraad. Hoe het ook zij, de kans is aanwezig dat corporaties de afname van de objectsubsidies voor een deel door de huurverhoging via de huursubsidie zullen gaan verhalen.

De huursubsidie wordt door alle grote politieke partijen gezien als kerninstrument. Er worden geen omvangrijke bezuinigingen voorgesteld. Zowel CDA als VVD pleiten ervoor de huursubsidie voor alleenstaanden te verminderen. Het CDA heeft de in het verkiezingsprogramma aangekondigde bezuiniging van 400 miljoen gulden echter laten vervallen, omdat deze vooral voor de woonlasten van ouderen belangrijke gevolgen zou hebben. D66 wil indirect bezuinigen op de huursubsidie, door de invoering van een doorstromingsheffing, waardoor meer goedkope woningen vrij komen voor lagere-inkomensgroepen. De PvdA wil aan de ene kant bezuinigen door de vermogenstoets in de ihs te verscherpen, maar begroot daarentegen meer uitgaven, om de huuverhoging voor bewoners die ihs ontvangen te dempen.

De voorgestelde bezuinigingen zijn in ieder geval beperkt. De uitgaven zullen dus toenemen zoals begroot in de meerjarenramingen. De vergrijzing zal de uitgaven verder kunnen doen toenemen, doordat het groeiende aantal ouderen steeds langer zelfstandig blijft wonen. Wanneer toch gestreefd moet worden naar beperking van de groei van deze uitgaven, ligt budgetteren het meest voor de hand. Hiermee wordt het open-eindekarakter van de huursubsidie beperkt. De meeste andere subsidies in de volkshuisvesting zijn eveneens gebudgetteerd en over de gemeenten verdeeld. Voor de huursubsidie is een combinatie van budgetteren en decentraliseren een van de manieren waarop de uitgaven in de hand kunnen worden gehouden terwijl tevens de samenhang in het volkshuisvestingsbeleid op gemeentelijk niveau versterkt wordt. Hiertegenover staat echter het bekende argument van de rechtsgelijkheid van burgers in verschillende gemeenten.

#### *Stadsvernieuwing*

In de verkiezingsprogramma's wordt weinig gemeld over de kosten van de stadsvernieuwing, terwijl het stadsvernieuwingsfonds na de bruteringsoperatie de op een na hoogste uitgavenpost vormt. Alleen VVD en CDA bepleiten een temporisering van de uitgaven. De achtergrond voor deze geringe aandacht is dat er in 1992 een beleid voor de toekomst van de stadsvernieuwing is vastgesteld, waarin is aangegeven hoeveel geld beschikbaar wordt gesteld en voor welke periode.

Toch is het vreemd dat, terwijl in de volkshuisvesting een omslag is gemaakt van generiek naar specifiek beleid, waarbij de rijksoverheid alleen in bijzondere gevallen subsidies verstrekt, een algemene brede doeluitkering als het stadsvernieuwingsfonds buiten de discussie over bezuinigingen blijft.

#### *Eigen-woningbezit*

Het eigen-woningbezit wordt door alle partijen als belangrijk omschreven. De vier grote partijen willen de aftrekmogelijkheden voor hypotheekrente intact laten. In hoogste mate heeft de VVD voorkeur voor deze vorm van huisvesting; zij wil de aftrek van hypotheekrente ongemoeid laten en de bijtelling van het huurwaardeforfait beperken. Tegelijkertijd streeft de VVD naar afschaffing van de overdrachtsbelasting, die verschuldigd is bij de koop van een bestaande woning. Ook het CDA en D66 willen op termijn de overdrachtsbelasting afschaffen, maar willen de bijtelling van huurwaardeforfait intact laten. De PvdA wil, anders dan de andere drie partijen, het huurwaardeforfait in lichte mate optrekken analoog aan de stijging van de huren. Voor het overige wil deze partij geen wijzigingen doorvoeren.

## 6.4 Conclusies

De omwenteling in de volkshuisvesting heeft grote gevolgen voor het functioneren van de woningmarkt. De hoogte van het inkomen zal meer dan nu bepalend worden voor de keuzemogelijkheden die mensen hebben op de woningmarkt. Dit betekent dat extra aandacht nodig is voor de zwakke groepen op de woningmarkt (lees: de lagere-inkomensgroepen). De toename van het woningtekort en de beperkte mogelijkheden voor inkomensstijging op het minimumniveau geven ook al aan dat de marges klein zijn. Omvangrijke bezuinigingen zijn niet mogelijk zonder ingrijpende sociale effecten te bewerkstelligen. Beperking van het stadsvernieuwingsfonds, alsmede budgettering en decentralisatie van de huursubsidie naar de gemeenten lijken de enige mogelijkheden om de begroting in de komende jaren te beheersen.

De wens om verder te bezuinigen op de begroting van VROM kan ook worden gezien in het licht van een gelijke behandeling van huurders en eigenaar/bewoners. Terwijl de overheidsuitgaven voor de huursector gestaag dalen, nemen de indirecte uitgaven die gemoeid zijn met de eigen-woningsector toe via de groeiende aftrek van hypotheekrente. Na de brutering zal de omvang van deze belastingderving groter zijn dan de totale uitgaven van het Rijk aan de volkshuisvesting. Wanneer het woningtekort verder toeneemt, de uitgaven voor huursubsidie niet in de hand gehouden kunnen worden en de bestaande woningvoorraad niet voldoende kan worden onderhouden, zal er aanleiding kunnen ontstaan om de belastingaftrek voor huiseigenaren kritisch te bezien.