



# Raming zorguitgaven ouderenzorg 2021-2040

## Verslag

A. van Leeuwenhoeklaan 9  
3721 MA Bilthoven  
Postbus 1  
3720 BA Bilthoven  
www.rivm.nl

KvK Utrecht 30276683

T 030 274 9111  
info@rivm.nl

**Datum**  
1 april 2022

**Ons kenmerk**  
V&Z/2022-0032

## 1. Beleidscontext

De ministeries van VWS en Financiën werken tot juli 2022 aan een Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) voor de ouderenzorg. In dit kader is aan het RIVM gevraagd een toekomstverkenning van de uitgaven van de ouderenzorg op te stellen. Aanleiding om het RIVM hiernaar te vragen zijn de verkenningen van zorguitgaven die zijn gedaan in het achtergrondrapport voor de WRR dat in het voorjaar van 2020 is gepubliceerd.<sup>1</sup>

## 2. Vraagstelling

Het RIVM is gevraagd in een toekomstverkenning een raming ('basispad', of 'basisraming') uit te werken voor de uitgaven van de ouderenzorg. Dit basispad is een uitgavenraming bij ongewijzigd beleid en bevat de volgende elementen:

1. Een integrale uitgavenraming van de ouderenzorg, die uit delen van de Wet langdurige zorg (Wlz), Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) bestaat.
2. Een uitsplitsing naar deze drie wetten.
3. Een uitgavenraming tot 2040.
4. Het gehanteerde perspectief is dat van de collectieve zorguitgaven aan ouderenzorg, met detaillering van de netto-collectieve uitgaven.
5. Gevraagd wordt om de uitgavenraming medio maart 2022 op te leveren.

Tevens is gevraagd om in een tweede analyse de effecten van de maatregelen voor de ouderenzorg uit het coalitieakkoord van 2021 door te rekenen, bovenop de basisraming.

<sup>1</sup> R.A.A Vonk et al. (2020) Toekomstverkenning zorguitgaven 2015-2060 - Kwantitatief vooronderzoek in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Deel 1: toekomstprojecties. RIVM-rapport 2020-0059.

### 3. Uitwerking

Datum

1 april 2022

Het RIVM heeft de basisraming voor de ouderenzorg uitgewerkt uitgaande van de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden.

#### 1. *Raming op basis van demografische ontwikkelingen gaat uit van Kosten van Ziekten-2019*

De raming op basis van demografische ontwikkelingen hanteert de verdeling van uitgaven naar leeftijd en geslacht in 2019 zoals geanalyseerd in de Kosten van Ziekten (KvZ) -2019 studie. Deze gaat uit van de zorguitgaven volgens de CBS Zorgrekeningen-2019. Deze CBS-cijfers geven de zorguitgaven voor verschillende 'actoren', met onderscheid naar zorgfunctie, financieringsvorm en perspectief (maatschappelijk en VWS/collectieve uitgaven).

Enkele belangrijke aandachtspunten en kenmerken zijn de volgende:

- Het jaar 2019 is bij uitstek geschikt omdat dit het laatste jaar voor de coronapandemie is.
- Er wordt gekeken naar zorg en ondersteuning voor ouderen die via de Wlz, de Wmo en Zvw wordt geboden. Binnen de Wmo wordt alleen gekeken naar maatwerkvoorzieningen, exclusief verblijf en opvang, en in de Zvw alleen naar de wijkverpleging.
- In de selectie zijn alleen de uitgaven van "verstrekkers van ouderenzorg" meegenomen. Aandachtspunt is dat dit uitgaven zijn van zorgaanbieders (bedrijven, stichtingen of andersoortige organisaties) die ouderenzorg aanbieden en dat deze in sommige gevallen ook niet-ouderenzorg aanbieden, bijvoorbeeld therapeutische hulpmiddelen of ziekenhuiszorg. De uitgaven kunnen niet worden gecorrigeerd voor deze gevallen. Op basis van een verdeling van zorguitgaven naar aanbieders, zorgfuncties en financiering is geschat dat 1,2% van de uitgaven van "verstrekkers van ouderenzorg" wordt uitgegeven aan specialistische geneeskundige zorg of intramurale geneeskundige zorg en via de Zvw wordt gefinancierd.<sup>2</sup> Deels is dit medisch-specialistische ziekenhuiszorg die niet aan ouderen is uitgegeven, deels zal dit zorg zijn die daadwerkelijk aan ouderen is verleend. Vanwege de voorgenomen overheveling van het kabinet Rutte IV van de behandelcomponent van Wlz naar de Zvw, zal het basispad overigens alsnog gecorrigeerd worden voor een deel van deze uitgaven.
- In de Zorgrekeningen-2019 is een deel van de Wmo-eigen bijdragen van ouderen toegeschreven aan andere zorgsectoren, onder andere aan hulpmiddelen en thuiszorg. Hierdoor waren in de Zorgrekeningen-2019 de Wmo-uitgaven in de ouderenzorg lager dan die van het *Uitgavenplafond Zorg* volgens de ontwerpbegroting 2021 van het ministerie van VWS. Om deze reden zijn voor deze studie de eigen bijdragen Wmo ouderenzorg opgehoogd, zie punt 2.

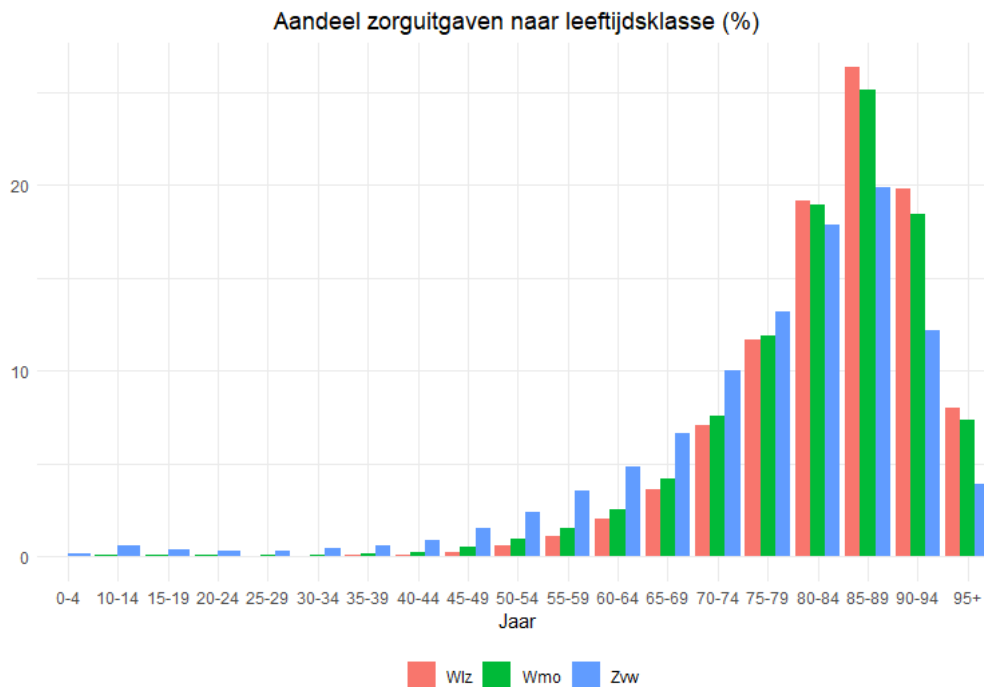
---

<sup>2</sup> [StatLine - Zorguitgaven internationaal vergelijkbaar; functies en aanbieders \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/vergelijkbaar/zorguitgaven-internationaal-vergelijkbaar-functies-en-aanbieders)

- Er wordt uitgegaan van het zorggebruik naar leeftijd en geslacht volgens de KvZ-2019 studie.<sup>3</sup> Dit is de toedeling van de zorguitgaven naar leeftijd en geslacht (en diagnose) van de zorggebruiker (patiënt of cliënt). Het basisjaar is anders dan die voor de achtergrondstudie voor WRR<sup>4</sup>, die was gebaseerd op de KvZ-2015 studie.
- De toedeling van de uitgaven naar leeftijd en geslacht in de KvZ-2019 studie is op basis van verschillende bronnen. Gegevens uit de Monitor Langdurige Zorg (CBS) zijn gebruikt voor weging van uitgaven per ZZZP. Declaratiegegevens van Vektis in de Wlz en Wijkverpleging zijn gebruikt voor de verdeling van uitgaven naar leeftijd en geslacht. Resultaten zijn gebaseerd op eigen berekeningen van het RIVM op basis van niet-openbare microdata van het CBS betreffende Zorgkosten van Nederlandse ingezetenen met een basisverzekering. De verdeling van de zorguitgaven naar leeftijdsklassen volgens de KvZ-2019 studie is gegeven in figuur 1.

**Datum**  
1 april 2022

*Figuur 1: Aandeel van zorguitgaven ouderenzorg per leeftijdsklasse voor deze raming van de uitgaven ouderenzorg op basis van de KvZ-2019 studie (%)*



<sup>3</sup> De cijfers van KvZ-2019 zijn ten tijde van publicatie van dit verslag nog niet gepubliceerd maar zijn wel al vastgesteld en zijn in deze analyse wel gebruikt.

<sup>4</sup> R.A.A Vonk et al. (2020) Toekomstverkenning zorguitgaven 2015-2060 - Kwantitatief vooronderzoek in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Deel 1: toekomstprojecties. RIVM-rapport 2020-0059.

## 2. De raming heeft als startpunt de uitgaven ouderenzorg in 2021

De uitgaven voor de ouderenzorg in de KvZ-2019 studie zoals onder punt 1 toegelicht, zijn opgehoogd naar het uitgavenniveau ouderenzorg van 2021. Hierbij is rekening gehouden met een volume-effect (onderstaande punten a tot en met c) en een prijseffect (d). Voor het volume-effect is rekening gehouden met demografische ontwikkelingen in de periode 2019-2021, extra middelen die uit het 'Kwaliteitskader Verpleging en Verzorging' zijn voortgekomen en extra uitgaven in het kader van de Wmo. Deze stappen kunnen als volgt worden toegelicht:

Datum

1 april 2022

- a) De uitgaven 2019 zijn opgehoogd aan de hand van de demografische ontwikkeling in de periode 2019-2021, met gebruik van de gebruiksgegevens uit de KvZ-2019 studie.
- b) De extra middelen voor het kwaliteitskader verpleeghuiszorg ad 2,1 miljard (prijspeil 2017) zijn vervolgens meegenomen in de ophoging. Van deze uitgaven was 1.035 miljoen euro al opgenomen in de Zorgrekeningen-2019, en dus ook in de KvZ-2019. Voor 2020 is 700 miljoen euro toegevoegd aan de uitgaven, voor 2021 is 1.150 miljoen euro toegevoegd. Dat is inclusief uitgaven die geormerkt zijn voor contracteerruimte.
- c) Veranderingen in Wmo-uitgaven in de ouderenzorg in de periode 2019-2021 zijn meegenomen. Hierbij zijn de uitgaven van 2020 met 61 miljoen euro verhoogd (prijspeil 2020), voor 2021 is dit 40 miljoen euro en voor 2022 is dit 14 miljoen euro (prijspeil 2021). Tevens is het niveau van de eigen bijdrage Wmo opgehoogd naar 58 miljoen euro.<sup>5</sup>
- d) Voor het prijseffect is uitgegaan van de *geharmoniseerde consumentenprijsindex* (hicp) van het *Centraal Economisch Plan 2022* van het CPB<sup>6</sup>. In 2020 was dit indexcijfer 1,1%, in 2021 2,8%.

Details van deze ophoging voor de aansluiting naar 2021-uitgavenpeil zijn gegeven in tabel 1. Uitgaven in verband met de Covid-pandemie en de maatregelen hieromtrent zijn niet meegenomen in de aansluiting naar 2021.

## 3. Er wordt uitgegaan van het maatschappelijk perspectief, met detaillering van netto uitgaven

Het RIVM gaat in haar uitgavenraming uit van een maatschappelijk perspectief. Dat betekent dat we kijken naar de directe collectieve en private zorguitgaven. In onze ramingen maken we wel onderscheid naar collectieve zorguitgaven en eigen betalingen en naar financieringsvorm (Wlz, Wmo, Zvw, met eigen betalingen). Vanuit deze raming kunnen de netto collectieve uitgaven worden verkregen, dat wil zeggen zonder eigen betalingen (zie tabel 1).

<sup>5</sup> StatLine - Gemeentelijke inkomsten eigen bijdrage Wmo thuis; inkomen, regio (cbs.nl) geraadpleegd maart 2022

<sup>6</sup> <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/Centraal-Economisch-Plan-CEP-2022.pdf>, tabel 1,

Kerngegevens voor Nederland, 2018-2023

#### 4. *Prognose van uitgaven naar demografische ontwikkelingen en inkomensgroei*

Datum

1 april 2022

In de uitgavenraming worden twee ontwikkelingen onderscheiden: uitgaven op basis van demografische ontwikkelingen en uitgaven op basis van inkomensgroei.

- Uitgavengroei op basis van demografische ontwikkelingen zijn gebaseerd op de CBS-bevolkingsprognose van 2020, in combinatie met het zorggebruik per capita volgens de KvZ-2019 studie.
- Bij een stijgende welvaart, of in andere bewoording: een toename van het inkomen per hoofd van de bevolking, nemen ook de zorguitgaven toe. Het gaat daarbij onder andere om de aanschaf en toepassing van nieuwe medische technologie en zorginnovaties die door de toegenomen welvaart mogelijk wordt gemaakt. Voor dit inkomenseffect wordt op basis van de relevante literatuur van het CPB een zuivere inkomenselasticiteit van 0,7 gehanteerd. Deze inkomenselasticiteit betekent de zorguitgaven door het inkomenseffect toenemen met 0,7 deel van de bbp-groei per capita. Om dit effect in de basisraming mee te nemen is een prognose van de bbp-ontwikkeling nodig. Hiervoor sluiten we aan bij de bbp-cijfers en verwachtingen van de bbp-groei van het CPB in het *Centraal Economisch Plan 2022* (prognose 2022-2023) en de *Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025 (september 2021)* (prognose 2024-2030) en de *Vergrijzingsstudie 'Zorgen om morgen'* (prognose 2030-2040).<sup>7,8,9</sup> Voor 2021 gaan we er van uit dat het bbp 859,1 miljard euro bedraagt. We gaan uit van een groei van het bbp van 3,6% in 2022 en 1,7% in 2023. Voor de periode 2024-2025 gaan we uit van 2,3% per jaar, voor 2026-2030 gaan we uit van 1,2% groei per jaar en voor 2030-2040 van 0,9%.

De horizon van onze basisraming gaat verder dan die van de Middellangetermijnverkenning van het CPB.<sup>10</sup> Daarom zijn voor onze basisraming additionele aannames noodzakelijk.

#### 5. *Geen restgroei in de raming*

In trendanalyses hanteert het RIVM naast bovengenoemde groeicijfers ook vaak een (positieve of negatieve) restgroei. Deze restgroei representeert een verzameling aan factoren, zoals effecten van beleid, sociaaleconomische effecten en effecten van medische technologie (voor zover deze niet in het inkomenseffect zijn meegenomen). In het algemeen zijn deze effecten niet van elkaar te onderscheiden en kan een restgroei met de beschikbare cijfers niet worden gecorrigeerd voor het gekozen beleid. De restgroei hangt ook sterk af van de gekozen referentieperiode in het verleden. Een referentieperiode met restrictief beleid kan resulteren in een negatieve restgroei, een referentieperiode met extra uitgaven in een

<sup>7</sup> [CPB-Raming maart 2022: Centraal Economisch Plan 2022](#), geraadpleegd op 23 maart 2022

<sup>8</sup> [Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025 \(september 2021\) | CPB.nl](#), geraadpleegd op 23 maart 2022

<sup>9</sup> [CPB Vergrijzingsstudie 'Zorgen om morgen'](#)

<sup>10</sup> [Middellangetermijnverkenning 2022-2025 \(november 2019\) \(cpb.nl\)](#)

positieve restgroei. Het uitgangspunt in deze raming is dat we het restrictieve beleid van de referentieperiode niet willen extrapoleren. En dat het beleid van de afgelopen kabinetsperiodes geen effect zal hebben op de groei van de toekomstige uitgaven. In de toekomstverkenning wordt daarom deze restgroei van de uitgavenontwikkeling niet meegenomen.

**Datum**  
1 april 2022

#### *6. Geen effecten van toename van de gezonde levensverwachting in de raming*

Er komen niet alleen meer ouderen, maar ook de levensverwachting neemt toe. In de bevolkingsprognose wordt deze zogeheten 'dubbele vergrijzing' meegenomen in de aantallen mannen en vrouwen per leeftijdscategorie. Daarnaast neemt ook de gezonde levensverwachting toe, wat een matigende invloed heeft op het zorggebruik. Door het CPB is weleens verondersteld dat van ieder extra levensjaar 6 maanden in goede gezondheid worden doorgebracht en 6 maanden in slechte gezondheid. In de epidemiologische literatuur wordt meer gesproken over de compressie van ernstige morbiditeit en de expansie van milde morbiditeit. Welke consequenties dat heeft voor het zorggebruik is niet bekend en zou diepgaande studie vergen naar ziekte specifieke trends en invloeden op zorggebruik. De vraag is of zo'n diepgaande studie voor ons doel veel toegevoegde waarde heeft. Ten opzichte van het demografische cohort effect (meer ouderen) is het levensverwachtingseffect (oudere ouderen) erg beperkt. Om die reden gaan we in de toekomstverkenning voorbij aan de invloed van een toenemende gezondheid. Onze raming zou daardoor een geringe overschatting kunnen bevatten.

#### *7. Geen effecten van veranderingen in arbeidsproductiviteit*

Het is bekend dat de arbeidsproductiviteit in de zorg verschilt van andere bedrijfstakken zoals industrie en landbouw. Ook is het bekend dat de arbeidsproductiviteit in de zorg minder snel toeneemt dan in andere bedrijfseconomische sectoren. Voor een belangrijk deel wordt dit verschil verklaard door het feit dat de zorg meer arbeidsintensief is dan andere sectoren. Dit arbeidsintensieve aspect geldt binnen de zorg nog sterker voor verplegende en verzorgende beroepen in de langdurige zorg. Een economisch effect van het tempoverschil in de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit is dat de zorgsector ten opzichte van andere sectoren relatief duurder wordt. Dit zogenaamde *Baumol*-effect is voor het verleden geschat op een stijging van de zorguitgaven met 0,5-1,0% per jaar. In onze raming hebben wij het *Baumol*-effect niet meegenomen. Resultaten uit het verleden bieden in dit geval te weinig houvast voor de toekomst. Voor de toekomst wordt immers een aanzienlijke schaarste aan zorgpersoneel verwacht, waardoor de arbeidsproductiviteit zich anders zal ontwikkelen dan in het verleden. Wij kunnen daar geen schattingen van geven, en doen daarom geen uitspraken over effecten van loonontwikkelingen in de langdurige zorg en de relatie tot arbeidsmarkt en zorguitgaven.

Tabel 1: Uitgaven ouderenzorg in 2019 volgens Kosten van Ziekten-2019 studie (selectie van uitgaven voor deze analyse) en de ophoging naar uitgaven ouderenzorg 2021 volgens de stappen a tot en met d onder punt (2) (bedragen in miljoen euro; door afrondingen in de tabel zijn afwijkingen in optellingen mogelijk).

	Zvw	Wmo	Wmo-eb	Wlz	Wlz-eb	Totaal ouderenzorg	Netto uitgaven
Uitgaven 2019, selectie uit KvZ-2019 studie <sup>(1)</sup>	3.238	1.992	27	11.882	1.194	18.333	17.112
Groei uitgaven op basis van demografische ontwikkelingen 2019-2021 (%)	4,1	4,3	4,2	4,3	4,3	4,3	4,1
Extra middelen kwaliteitskader V&V <sup>(a)</sup> , extra Wmo-middelen <sup>(b)</sup> en aanpassing Wmo-eb							
2019			30 <sup>(1)</sup>				
2020		61 <sup>(3)</sup>		700 <sup>(2)</sup>			
2021		40 <sup>(4)</sup>		1.150 <sup>(2)</sup>			
2022		14 <sup>(4)</sup>					
Totale uitgaven 2021, inclusief prijseffect <sup>(c, 4)</sup>	3.504	2.250	59	12.886	1.294	19.994	18.640

Noten:

1: Prijspeil 2019

2: Prijspeil 2017

3: prijspeil 2020

4: prijspeil 2021

Bronnen:

a: *Vijfde voortgangsrapportage Thuis in het verpleeghuis*. Ministerie van VWS. Februari 2021; [vijfde-voortgangsrapportage-thuis-in-het-verpleeghuis.pdf \(overheid.nl\)](#), geraadpleegd februari 2022

b: Informatie Ministerie VWS

c: Centraal Economisch Plan 2022. CPB, Den Haag, maart 2022. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/Centraal-Economisch-Plan-CEP-2022.pdf>, tabel 1, Kerngegevens voor Nederland, 2018-2023

## 4. Maatregelen coalitieakkoord

Datum

1 april 2022

In hoofdstuk 3 is aangegeven hoe de raming van de uitgaven van de ouderenzorg is uitgewerkt. Gegeven deze raming, het 'basispad' uit de vraagstelling, zijn in een tweede stap de effecten van de maatregelen uit het coalitieakkoord van 2021 meegenomen. De maatregelen die zijn meegenomen zijn beschreven in tabel 2. In de doorrekening wordt uitgegaan van de raming op basis van de *Startnota* van het kabinet Rutte IV<sup>11</sup>. Dit betekent onder andere dat de maatregel *Scheiden Wonen en Zorg* onverkort wordt verwerkt. Deze cijfers wijken af van de eerste inschatting van de economische en budgettaire effecten van het coalitieakkoord door het CPB.<sup>12</sup> In de *Startnota* is tevens een netto besparing van 170 miljoen euro opgenomen voor de maatregel "overhevelen behandeling en geneesmiddelen van Wlz naar Zvw" in tabel 2. Dit netto bedrag heeft betrekking op de volledige Wlz en dus niet alleen op de ouderenzorg. Daarbij is het netto bedrag het saldo van een nog nader te bepalen uitname uit de Wlz en een nog nader te bepalen toevoeging van middelen aan de Zvw. Ten behoeve van de raming zorguitgaven ouderenzorg 2021-2040 is het nodig om vooruitlopend op de definitieve analyse van de financiële effecten van de maatregel een (ruwe) inschatting te maken van het mogelijke effect op de uitgaven ouderenzorg. Dat is complex omdat de precieze behandelkosten in de Wlz (en dus ook de Wlz-ouderenzorg) nog moeten worden vastgesteld. In deze notitie gaan we uit van een structureel effect op de uitgaven ouderenzorg van 450 miljoen euro. Daarbij is de aanname, onder andere op basis van analyses van Nederlandse Zorgautoriteit, dat het bedrag dat nu via de Wlz-bekostiging is gekoppeld aan behandeling van Wlz ouderenzorg (circa 900 miljoen euro) in de praktijk voor de helft is toe te delen aan de huidige Zvw-bekostiging en voor de andere helft uitgegeven wordt aan Wlz-zorg/behandeling die niet toe te delen is aan de huidige Zvw-bekostiging. Omdat voor de helft van de 900 miljoen euro geen Zvw-bekostiging bestaat nemen we in deze berekening dit bedrag mee in de raming van Wlz-ouderenzorg.

Het RIVM heeft zelf geen onderzoek gedaan naar de mogelijke inhoudelijke en financiële effecten van de maatregelen. De selectie van maatregelen in tabel 2 is gedaan door het ministerie van VWS, ook de (beoogde) effecten van de maatregelen zijn door het ministerie aangegeven. Details van de beoogde effecten zijn gegeven in bijlage 1.

---

<sup>11</sup> [Startnota.pdf \(rijksfinancien.nl\)](#)

<sup>12</sup> [Analyse coalitieakkoord 2022-2025 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)



Tabel 2: Maatregelen ouderenzorg uit het coalitieakkoord van 2021 zoals in deze analyse meegenomen.

Datum  
1 april 2022

Nr	Maatregel	Toelichting
<i>Preventie</i>		
1	Valpreventie bij 65-plussers (opbrengst Wlz-verpleeghuiszorg)	Leidt netto tot een mindere instroom in de Wlz, deze maatregel heeft ook effect op Wmo en Zvw (deze zijn ook meegenomen in de berekeningen).
<i>Verbeteren houdbaarheid van de zorg</i>		
2	Overhevelen behandeling en geneesmiddelen van Wlz naar Zvw (deze besparing wordt gerealiseerd binnen de Zvw niet in de wijkverpleging)	Leidt tot een verschuiving van uitgaven van Wlz naar Zvw - curatieve zorg (lasten in de Zvw vallen buiten de afbakening van het IBO ouderenzorg)
3	Verplichten meerjarige contracten en budgetafspraken in de ouderenzorg	Besparing van Wlz uitgaven intramurale V&V
4	Scheiden wonen en zorg	Opbrengsten betreft relatieve verschuiving van intramurale verpleeghuiszorg naar extramurale leveringsvormen.
5	Niet doorgaan Integrale Vergelijking verpleeghuiszorg	Wordt niet meegerekend
6	Dekking Niet doorgaan Integrale Vergelijking verpleeghuiszorg	Wordt niet meegerekend
7	Herinterpretatie Kwaliteitskader verpleeghuiszorg	Besparing op Wlz
8	Eigen bijdrage huishoudelijke hulp	Opbrengsten Wmo, er is een inschatting gemaakt van het deel relevant voor de ouderenzorg. Betreft deel eigen bijdragen en deel uitgavencomponent (minder aanzuigende werking). Beheerskosten worden buiten beschouwing gelaten.
<i>Additionele investeringen</i>		
9	Respijtzorg	Wmo intensivering. Beheerskosten worden buiten beschouwing gelaten.
10	Woon-zorg combinaties en stimulering langer thuis wonen	Wordt niet meegerekend

## 5. Resultaten

Datum  
1 april 2022

In de resultaten maken we onderscheid naar de basisraming en de doorrekening van de maatregelen uit het coalitieakkoord. Tabel 3 geeft de resultaten van de basisraming, tabel 4 geeft de resultaten van de doorrekening van de maatregelen uit het coalitieakkoord. Figuren 2 tot en met 5 geven de ramingen van de uitgaven per wet en totaal.

### 5.1 Basisraming

In de basisraming nemen de bruto uitgaven voor ouderenzorg toe van 19.994 miljoen euro in 2021 naar 28.135 miljoen euro in 2030 en 39.344 miljoen euro in 2040. Deze uitgavengroei komt overeen met een gemiddeld jaarlijkse groei van 3,9% in de periode 2021-2030 en 3,4% per jaar in de periode 2030-2040. Deze basisraming gaat uit van demografische ontwikkelingen en van een inkomenselasticiteit van 0,7 per jaar. De verwachte uitgavengroei op basis van demografische ontwikkelingen is gemiddeld 3,1% per jaar in de periode 2021-2030 en 3,0% in de periode 2030-2040. De uitgavengroei op basis van inkomenseffect is gemiddeld 0,8% per jaar over 2021-2030 en gemiddeld 0,4% per jaar in de periode 2030-2040. Het laatste cijfer is mede op basis van een verwachte bbp-groei van 0,9% per jaar over 2030-2040. De netto uitgaven van de ouderenzorg stijgen met dezelfde cijfers: van 18.640 miljoen euro in 2021 naar 26.217 miljoen euro in 2030 en 36.626 miljoen euro in 2040.

#### *Uitgavenontwikkeling op basis van demografische ontwikkelingen*

Op basis van de demografische bevolkingsontwikkeling is de verwachting dat in de periode 2021-2030 de uitgaven van de ouderenzorg toenemen met gemiddeld 3,1% per jaar. Hiervan is 0,6% per jaar toe te schrijven aan de groei van de omvang van de populatie en 2,4% per jaar aan samenstelling van de bevolking (vergrijzing). In de periode 2030-2040 stijgen de uitgaven voor de ouderenzorg met gemiddeld 3,0% per jaar op basis van demografische ontwikkelingen. Hiervan is 0,4% per jaar op basis van de omvang van de bevolking en 2,7% per jaar op basis van samenstelling. In de periode 2030-2040 zijn de effecten van vergrijzing op de groei van de zorguitgaven in de ouderenzorg 0,3 procentpunt groter dan in de periode 2021-2030.

Op basis van demografische ontwikkelingen is de verwachting dat de uitgaven in de ouderenzorg ten laste van de Wlz en Wmo in de periode 2021-2030 met 3,1% groei per jaar toenemen en de uitgaven van Zvw met 2,7%. In de periode 2030-2040 nemen de uitgaven Wlz en Wmo jaarlijks toe met gemiddeld 3,2% en 3,1% respectievelijk, op basis van demografische ontwikkelingen. Voor de Zvw daalt de groei naar gemiddeld 2,5% per jaar. Een verklaring voor deze afname ligt in het leeftijdsprofiel van het gebruikers van Zvw-gefinancierde zorg (wijkverpleging). De wijkverpleging heeft meer mensen in lagere leeftijdsklassen dan de Wlz-

gefinancierde ouderenzorg waardoor de vergrijzing hier een minder groot effect heeft dan in de Wlz-gefinancierde zorg. Deze groeicijfers gaan uit van het zorggebruik per capita in 2019 en veronderstellen dat deze naar de toekomst toe onveranderd blijven.

**Datum**  
1 april 2022

In de basisraming is het inkomenseffect voor alle wetten even groot: in de periode 2021-2030 geeft dit effect een uitgavengroei van gemiddeld 0,8% per jaar, in de periode 2030-2040 is dit 0,4% per jaar.

*Tabel 3: Basisraming van de uitgaven aan ouderenzorg in de periode 2021-2040 (miljoen euro, prijspeil 2021).*

Jaar	Zvw	Wmo	Wmo-eb	Wlz	Wlz-eb	Totaal ouderenzorg	Netto uitgaven
Uitgavenontwikkeling op basis van alleen demografische ontwikkelingen							
2021	3.504	2.250	59	12.886	1.294	19.994	18.640
2030	4.458	2.950	77	17.012	1.709	26.207	24.420
2040	5.682	3.985	105	23.257	2.338	35.366	32.923
Gemiddelde groei per jaar op basis van demografie (%)							
2021-2030	2,7	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,0
2030-2040	2,5	3,1	3,1	3,2	3,2	3,0	3,0
Basisraming: uitgavenontwikkeling op basis van demografische ontwikkelingen en inkomenseffect							
2021	3.504	2.250	59	12.886	1.294	19.994	18.640
2030	4.786	3.167	83	18.264	1.835	28.135	26.217
2040	6.321	4.433	117	25.873	2.601	39.344	36.626
Basisraming: gemiddelde groei per jaar op basis van demografie en inkomenseffect (%)							
2021-2030	3,5	3,9	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9
2030-2040	2,8	3,4	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4

Noot: De cijfers over 2021 kunnen licht afwijken van het financieel beeld zorg (FBZ).<sup>13</sup> Dit komt omdat de toekomstverkenning gebaseerd is op het een selectie van cijfers uit de Zorgrekeningen-2019 en een ophoging op basis van volume- en prijseffecten (zie paragraaf 3).

<sup>13</sup> [https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/begrotingen/2020/09/15/xvi-volksgezondheid-welzijn-en-sport-rijksbegroting-2021/16\\_VWS.pdf](https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/begrotingen/2020/09/15/xvi-volksgezondheid-welzijn-en-sport-rijksbegroting-2021/16_VWS.pdf)

## 5.2 Effecten maatregelen coalitieakkoord

Datum  
1 april 2022

De effecten van de tien maatregelen voor de ouderenzorg uit het coalitieakkoord zijn geschat door deze effecten (besparingen of extra uitgaven) te verwerken op de basisraming. In deze paragraaf bespreken we de effecten per wet, zie tabel 4. Details van de ramingen zijn gegeven in Bijlage 4.

De maatregelen leiden in de periode 2021-2030 tot een vermindering van totaal 1.304 miljoen euro uitgaven in de ouderenzorg. In de periode 2030-2040 loopt deze vermindering op tot 1.766 miljoen euro. Deze lagere uitgaven komen overeen met 4,5% lagere uitgaven in 2030, relatief ten opzichte van de basisraming.

Vanuit het perspectief van de netto uitgaven van de ouderenzorg zijn de effecten dat er in 2030 1.297 miljoen euro minder uitgaven zijn en in 2040 is dit 1.729 miljoen euro minder. Deze cijfers komen overeen met 4,9 en 4,7% lagere uitgaven ten opzichte van de basisraming. De verschillen ten opzichte van de totale uitgaven ouderenzorg zijn marginaal omdat een deel van de ombuigingen terecht komen bij de eigen bijdragen in de ouderenzorg. Deze besparingen worden vrijwel volledig gerealiseerd door de maatregelen in de Wlz. Tegenover de lagere uitgaven in de Wlz en Zvw staan hogere uitgaven in de Wmo.

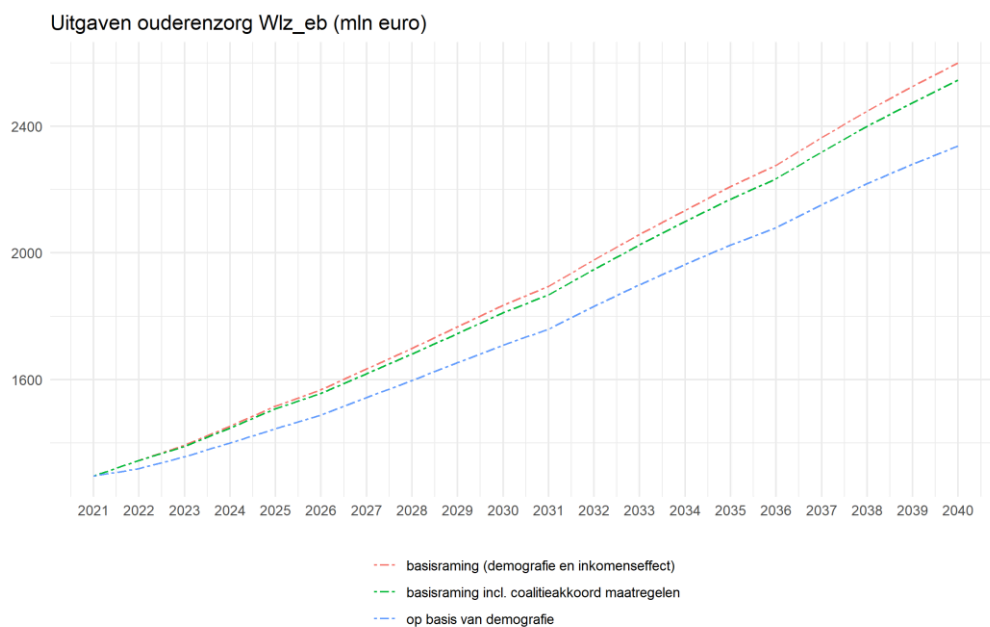
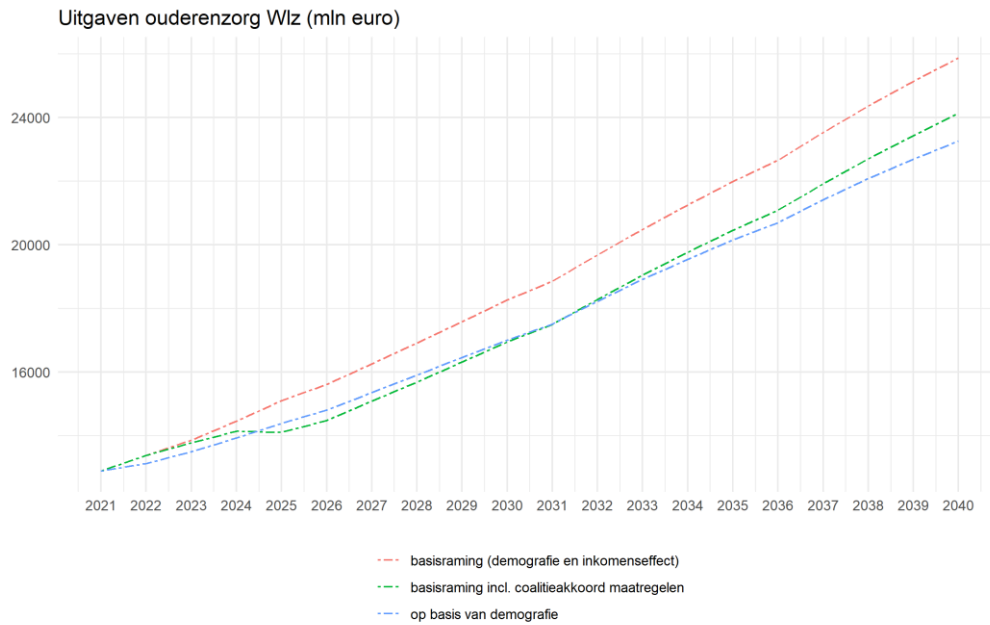
*Tabel 4: Raming van de effecten van de doorrekening van de maatregelen uit het coalitieakkoord voor de periode 2021-2040, in referentie tot de basisraming (miljoen euro, prijspeil 2021).*

Jaar	Zvw	Wmo	Wmo-eb	Wlz	Wlz- eb	Totaal ouderenzorg	Netto uitgaven
2021	3.504	2.250	59	12.886	1.294	19.994	18.640
Uitgaven inclusief maatregelen uit het coalitieakkoord							
2030	4.716	3.252	100	16.953	1.811	26.832	24.921
2040	6.251	4.518	134	24.129	2.547	37.578	34.897
Gemiddelde groei per jaar, inclusief maatregelen uit het coalitieakkoord (%)							
2021-2030	3,4	4,2	6,1	3,1	3,8	3,3	3,3
2030-2040	2,9	3,3	3,0	3,6	3,5	3,4	3,4
Effecten maatregelen ten opzichte van basisraming (miljoen euro, negatief = lagere uitgaven)							
2021-2030	-70	85	17	-1.312	-24	-1.304	-1.297
2030-2040	-70	85	17	-1.744	-54	-1.766	-1.729
Effecten maatregelen ten opzichte van basisraming (% , negatief = lagere uitgaven)							
2021-2030	-1,5	2,7	20,5	-7,2	-1,3	-4,6	-4,9
2030-2040	-1,1	1,9	14,5	-6,7	-2,1	-4,5	-4,7

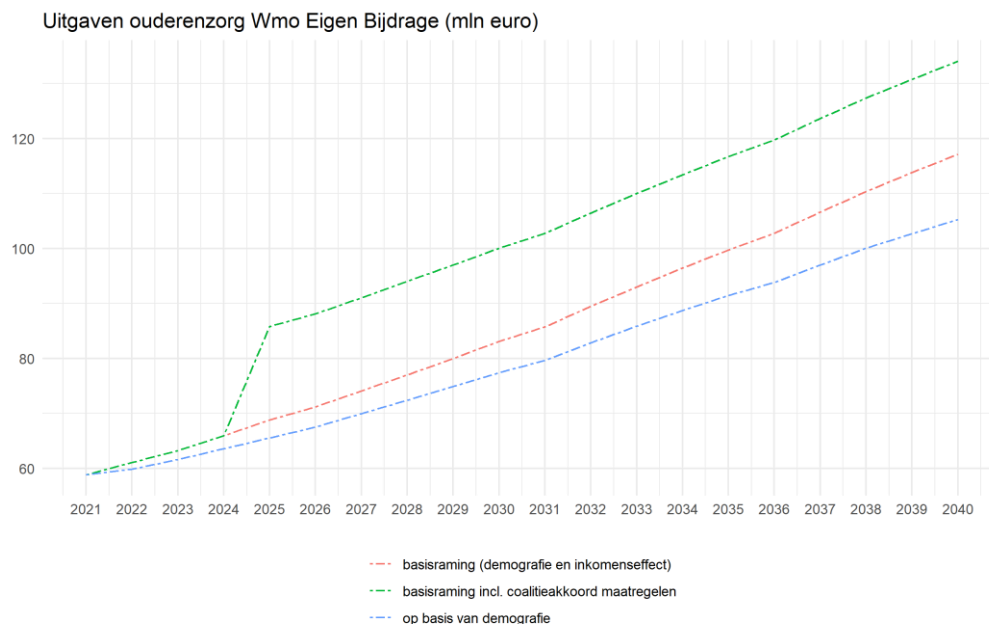
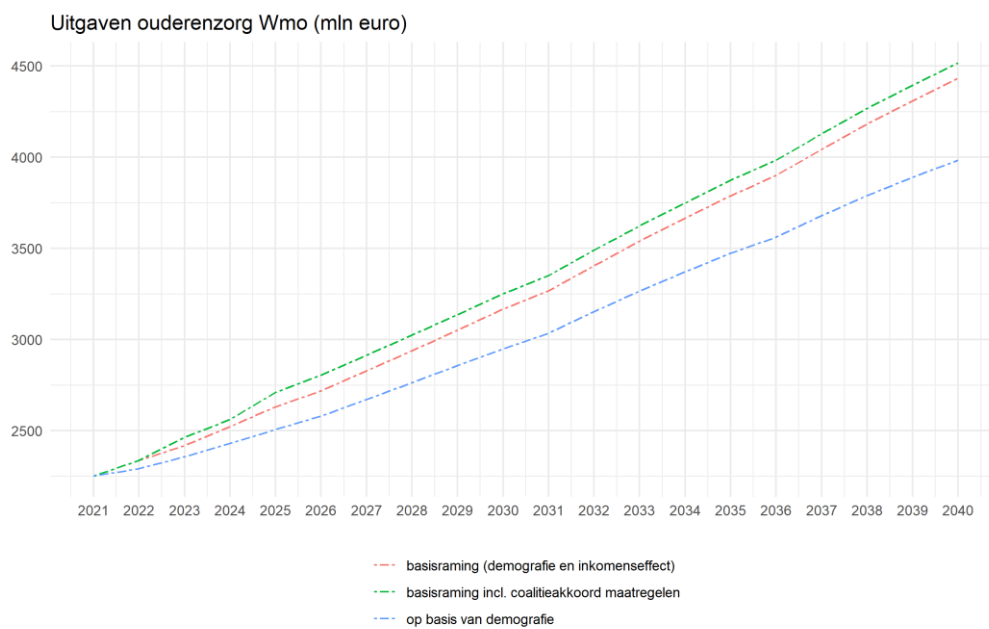
## 5.3 Uitgaven ouderenzorg in relatie tot het bbp

De raming van de uitgaven aan de ouderenzorg, inclusief de effecten van de maatregelen uit het coalitieakkoord, kunnen ook worden uitgedrukt als percentage van het bbp.

De uitgaven van de ouderenzorg in de basisraming omvatten in 2021 2,3% van het bbp. Dit aandeel neemt toe tot 2,8% in 2030. Als de beoogde effecten van het coalitieakkoord worden meegenomen wordt deze toename met 0,1 procentpunt afgezwakt en is het aandeel 2,7%. In de doorkijk naar 2040 neemt het aandeel verder toe tot 3,6% (basisraming) en 3,4% (inclusief effecten maatregelen) van het bbp.

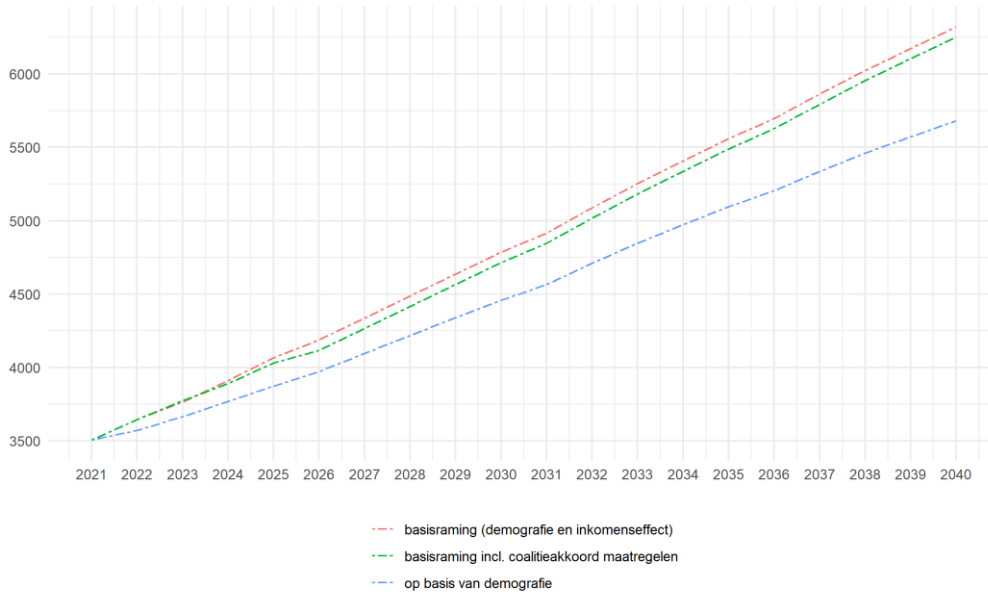


Figuur 2: Uitgavenontwikkeling Wlz op basis van demografie alleen, de basisraming (demografie en inkomenseffect) en de basisraming en de beoogde effecten van maatregelen uit het coalitieakkoord (boven Wlz, onder: Wlz-eb)

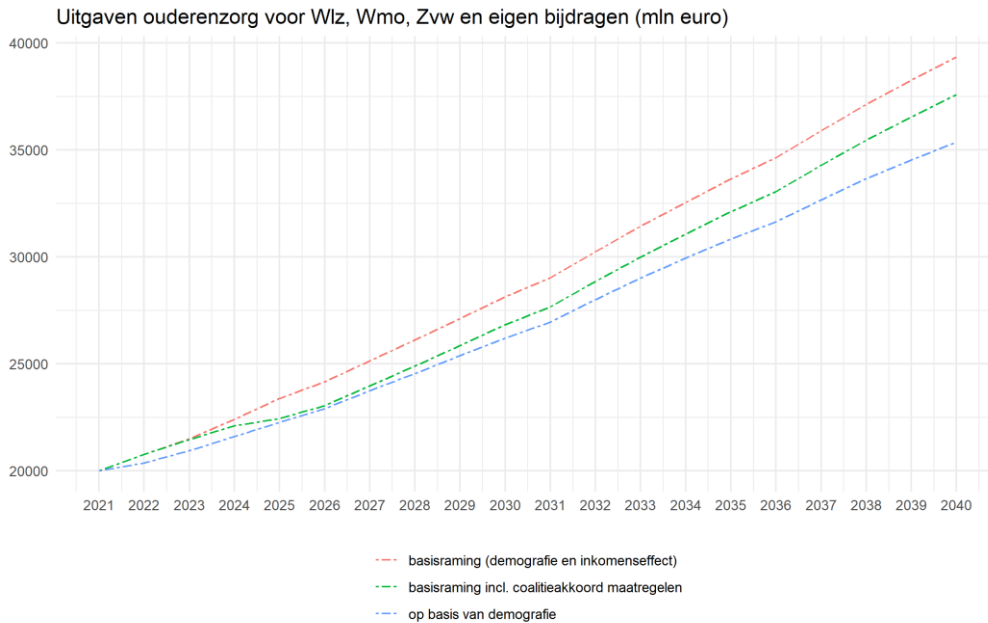


Figuur 3: Uitgavenontwikkeling Wmo op basis van demografie alleen, de basisraming (demografie en inkomenseffect) en de basisraming en de beoogde effecten van maatregelen uit het coalitieakkoord (boven Wmo, onder: Wmo-eb).

Uitgaven ouderenzorg Zvw (mln euro)



Figuur 4: Uitgavenontwikkeling Zvw op basis van demografie alleen, de basisraming (demografie en inkomenseffect) en de basisraming en den beoogde effecten van maatregelen uit het coalitieakkoord.



Figuur 5: Uitgavenontwikkeling totale uitgaven ouderenzorg op basis van demografie alleen, de basisraming (demografie en inkomenseffect) en de basisraming en den beoogde effecten van maatregelen uit het coalitieakkoord.



## 6. Conclusie en discussie

Datum

1 april 2022

In de basisraming ouderenzorg nemen de uitgaven in de periode 2021-2030 jaarlijks toe met gemiddeld 3,9%, waarvan 3,1% per jaar op basis van demografie en ieder jaar 0,8% door de stijgende welvaart (inkomenseffect). De groei op basis van demografische ontwikkelingen is in de periode 2030-2040 met 3,0% iets lager dan in de periode 2021-2030. Wel is in de periode 2030-2040 het effect van vergrijzing met gemiddeld 2,7% per jaar hoger dan in de periode 2021-2030 (2,4%). Omdat we voor de periode 2030-2040 uitgaan van een lagere bbp-groei dan voor 2021-2030, is het inkomenseffect in de periode 2030-2040 met gemiddeld 0,4% uitgavengroei per jaar lager dan in 2021-2030. De groei in de netto uitgaven ouderenzorg is ongeveer gelijk aan die van de totale uitgaven. De verklaring voor deze overeenkomst is gelegen in het feit dat het demografisch profiel (leeftijd-geslacht) van de uitgaven Wlz en Wmo gelijk is aan die van de eigen bijdragen voor deze wetten.

De toename van de uitgaven in de basisraming kan door de maatregelen uit het coalitieakkoord worden afgebogen. Gegeven de beoogde effecten van de maatregelen is de gemiddelde jaarlijkse uitgavengroei in de periode 2021-2030 3,3%, dat is 0,6 procentpunt lager dan de 3,9% van de basisraming. Het effect van de maatregelen in de periode 2030-2040 is lager dan in de periode 2021-2030, de gemiddelde uitgavengroei is dan gelijk aan die van de basisraming.

### *Discussie*

De uitkomsten van de basisraming hangen af van twee factoren: demografische ontwikkelingen en de stijging van de welvaart (economische groei). De basisraming houdt geen rekening met andere factoren die in historische tijdreeksen worden weergegeven als restgroei. Dit is een bewuste keuze omdat deze restgroei doorgaans ook allerlei beleidsinvloeden omvat die de uitgavenontwikkeling mogelijk zou kunnen beperken. De basisraming is door het meenemen van het inkomenseffect hoger dan alleen op basis van demografische ontwikkelingen in de periode 2021-2040 kan worden verwacht, maar lager dan op basis van extrapolatie van de ontwikkelingen in de periode 2003-2017. Onze raming op basis van alleen demografie en welvaart is beleidsneutraal en biedt een robuust en tegelijkertijd voorzichtig basisraming.

Het RIVM heeft naar de schatting van de effecten van de maatregelen uit het coalitieakkoord geen aanvullend onderzoek gedaan. De aangereikte effecten (bijlage 1) op de uitgaven zijn overgenomen en onverkort in de beleidsrijke toekomstverkenning verwerkt. Ook naar de inhoudelijke implicaties van de maatregelen uit het coalitieakkoord is geen onderzoek gedaan. Het is daarmee onbekend wat de beoogde effecten inhoudelijk betekenen voor gebruikers van ouderenzorg. Ook heeft het RIVM geen onderzoek gedaan naar de financiële gevolgen van de maatregelen, noch naar arbeidsmarkteffecten van de maatregelen. Het RIVM kan niet

vaststellen of de beoogde effecten gehaald worden en wat dit betekent voor de gebruikers van ouderenzorg.

**Datum**  
1 april 2022

## Bijlage 1: Details effecten maatregelen coalitieakkoord

Datum  
1 april 2022

*Tabel B1.1: Effecten maatregelen coalitieakkoord en de wetten waar deze effecten plaatsvinden (in miljoen euro; - is saldo verminderend; selectie van maatregelen en schatting van de beoogde effecten is gedaan door het ministerie van VWS).*

Jaar	Valpreventie 65-plussers	bij geneesmiddelen	Overhevelen behandeling en geneesmiddelen van Wlz naar Zvw buiten de ouderenzorg	Verplichten meerjarige contracten en budgetafspraken in de ouderenzorg	Scheiden wonen en zorg	Scheiden wonen en zorg	Wlz (Eigen bijdrage)
2022							
2023	-20				-43		3
2024	-30			-70	-86		6
2025	-35	-450		-135	-129		9
2026	-37,5	-450		-70	-172		12
2027	-40	-450		-70	-215		15
2028	-42,5	-450		-70	-258		18
2029	-45	-450		-70	-301		21
2030	-47,5	-450		-70	-344		24
2031	-50	-450		-70	-387		27
2032	-50	-450		-70	-430		30
2033	-50	-450		-70	-473		33
2034	-50	-450		-70	-516		36
2035	-50	-450		-70	-559		39
2036	-50	-450		-70	-602		42
2037	-50	-450		-70	-645		45
2038	-50	-450		-70	-688		48
2039	-50	-450		-70	-731		51
2040	-50	-450		-70	-774		54

**Datum**  
1 april 2022

Jaar	Herinterpretatie Kwaliteitskader verpleeghuiszorg Wlz	Eigen bijdrage huishoudelijke hulp Wmo	Eigen bijdrage huishoudelijke hulp Wmo (Eigen bijdrage)
2022			
2023			
2024	-100		
2025	-200	-40	-17
2026	-350	-40	-17
2027	-350	-40	-17
2028	-350	-40	-17
2029	-350	-40	-17
2030	-350	-40	-17
2031	-350	-40	-17
2032	-350	-40	-17
2033	-350	-40	-17
2034	-350	-40	-17
2035	-350	-40	-17
2036	-350	-40	-17
2037	-350	-40	-17
2038	-350	-40	-17
2039	-350	-40	-17
2040	-350	-40	-17

**Datum**  
1 april 2022

Jaar	Valpreventie opsporing en screening Zvw	Valpreventie coördinatie en multifactoriële interventie Wmo	Valpreventie Investering beweegprogramma Wmo	Valpreventie opbrengst Wmo Wmo	Valpreventie medische en revalidatiezorg Zvw	Valpreventie opbrengst Wlz Wlz
2022						
2023	60	10	45	-15	-50	-20
2024	60	10	45	-15	-80	-30
2025	70	15	50	-20	-95	-35
2026	70	15	50	-20	-140	-50
2027	70	15	50	-20	-140	-50
2028	70	15	50	-20	-140	-50
2029	70	15	50	-20	-140	-50
2030	70	15	50	-20	-140	-50
2031	70	15	50	-20	-140	-50
2032	70	15	50	-20	-140	-50
2033	70	15	50	-20	-140	-50
2034	70	15	50	-20	-140	-50
2035	70	15	50	-20	-140	-50
2036	70	15	50	-20	-140	-50
2037	70	15	50	-20	-140	-50
2038	70	15	50	-20	-140	-50
2039	70	15	50	-20	-140	-50
2040	60	10	45	-10	-140	-50

## Bijlage 2: Details ramingen

Datum  
1 april 2022

Tabel B2.1: Ramingen uitgaven ouderenzorg (miljoenen euro's)

Jaar	Raming op basis van demografie	Basisraming: op basis van demografie en inkomenseffect	Raming op basis van demografie, inkomenseffect en beleidsmaatregelen
2021	19.994	19.994	19.994
2022	20.363	20.773	20.773
2023	20.944	21.498	21.467
2024	21.600	22.410	22.108
2025	22.272	23.376	22.445
2026	22.919	24.156	23.047
2027	23.742	25.134	23.976
2028	24.554	26.112	24.905
2029	25.380	27.116	25.861
2030	26.207	28.135	26.832
2031	26.954	29.021	27.669
2032	28.006	30.246	28.848
2033	29.006	31.426	29.982
2034	29.944	32.550	31.060
2035	30.842	33.643	32.107
2036	31.632	34.630	33.048
2037	32.675	35.907	34.279
2038	33.655	37.129	35.455
2039	34.530	38.251	36.531
2040	35.366	39.344	37.578

Tabel B2.2: Ramingen uitgaven ouderenzorg Wlz (miljoenen euro's)

Datum  
1 april 2022

<i>Wet</i>	<i>Jaar</i>	<i>Raming op basis van demografie</i>	<i>Basisraming: op basis van demografie en inkomenseffect</i>	<i>Raming op basis van demografie, inkomenseffect en beleidsmaatregelen</i>
Wlz	2021	12.886	12.886	12.886
	2022	13.121	13.386	13.386
	2023	13.503	13.860	13.777
	2024	13.937	14.460	14.144
	2025	14.382	15.095	14.111
	2026	14.812	15.612	14.483
	2027	15.361	16.261	15.086
	2028	15.902	16.911	15.691
	2029	16.456	17.582	16.316
	2030	17.012	18.264	16.953
	2031	17.514	18.858	17.501
	2032	18.228	19.686	18.286
	2033	18.907	20.484	19.041
	2034	19.545	21.246	19.760
	2035	20.157	21.987	20.458
	2036	20.693	22.654	21.082
	2037	21.410	23.528	21.913
	2038	22.084	24.364	22.706
	2039	22.684	25.129	23.428
	2040	23.257	25.873	24.129
Wlz eb	2021	1.294	1.294	1.294
	2022	1.318	1.345	1.345
	2023	1.356	1.392	1.389
	2024	1.400	1.452	1.446
	2025	1.445	1.516	1.507
	2026	1.488	1.568	1.556
	2027	1.543	1.633	1.618
	2028	1.598	1.699	1.681
	2029	1.653	1.766	1.745
	2030	1.709	1.835	1.811
	2031	1.760	1.895	1.868
	2032	1.831	1.978	1.948
	2033	1.900	2.058	2.025
	2034	1.964	2.135	2.099
	2035	2.025	2.209	2.170
2036	2.079	2.276	2.234	
2037	2.152	2.364	2.319	
2038	2.220	2.449	2.401	
2039	2.280	2.526	2.475	
2040	2.338	2.601	2.547	

Tabel B2.3: Ramingen uitgaven ouderenzorg Wmo (miljoenen euro's)

Datum  
1 april 2022

<i>Wet</i>	<i>Jaar</i>	<i>Raming op basis van demografie</i>	<i>Basisraming: op basis van demografie en inkomenseffect</i>	<i>Raming op basis van demografie, en inkomenseffect en beleidsmaatregelen</i>
Wmo	2021	2.250	2.250	2.250
	2022	2.292	2.338	2.338
	2023	2.357	2.419	2.464
	2024	2.431	2.522	2.562
	2025	2.507	2.631	2.711
	2026	2.579	2.719	2.804
	2027	2.672	2.829	2.914
	2028	2.764	2.939	3.024
	2029	2.857	3.052	3.137
	2030	2.950	3.167	3.252
	2031	3.034	3.267	3.352
	2032	3.153	3.405	3.490
	2033	3.266	3.538	3.623
	2034	3.372	3.665	3.750
	2035	3.473	3.789	3.874
	2036	3.562	3.900	3.985
	2037	3.680	4.044	4.129
	2038	3.791	4.182	4.267
	2039	3.890	4.309	4.394
	2040	3.985	4.433	4.518
Wmo eb	2021	59	59	59
	2022	60	61	61
	2023	62	63	63
	2024	64	66	66
	2025	66	69	86
	2026	67	71	88
	2027	70	74	91
	2028	72	77	94
	2029	75	80	97
	2030	77	83	100
	2031	80	86	103
	2032	83	89	106
	2033	86	93	110
	2034	89	96	113
2035	91	100	117	
2036	94	103	120	
2037	97	107	124	
2038	100	110	127	
2039	103	114	131	
2040	105	117	134	



Tabel B2.4: Ramingen uitgaven ouderenzorg Zvw (miljoenen euro's)

Datum  
1 april 2022

<i>Wet</i>	<i>Jaar</i>	<i>Raming op basis van demografie</i>	<i>Basisraming: op basis van demografie en inkomenseffect</i>	<i>Raming op basis van demografie, en inkomenseffect en beleidsmaatregelen</i>
Zvw	2021	3.504	3.504	3.504
	2022	3.572	3.643	3.643
	2023	3.666	3.763	3.773
	2024	3.769	3.910	3.890
	2025	3.873	4.065	4.030
	2026	3.972	4.186	4.116
	2027	4.096	4.336	4.266
	2028	4.218	4.485	4.415
	2029	4.339	4.635	4.565
	2030	4.458	4.786	4.716
	2031	4.566	4.916	4.846
	2032	4.710	5.087	5.017
	2033	4.847	5.252	5.182
	2034	4.974	5.407	5.337
	2035	5.096	5.558	5.488
	2036	5.204	5.697	5.627
	2037	5.336	5.864	5.794
	2038	5.460	6.024	5.954
	2039	5.573	6.173	6.103
	2040	5.682	6.321	6.251