

Zorguitgaven koekoeksei in het nest van de collectieve sector



Het was een mooi lentezonnetje op Prinsjesdag. Maar tegelijkertijd was het 21 september, de dag waarop de meesten van ons de herfst laten beginnen. Dat lijkt haast symbolisch voor de Miljoenennota die het Kabinet die dag presenteerde. Aan de ene kant meevallende werkloosheid en een meevallend begrotingstekort. Maar aan de andere kant de wetenschap dat er een nieuw kabinet in de maak is dat bezuinigingen plant die als een gure herfststorm over ons land zullen trekken. En daarvan zullen de gemeenten een deel moeten opbrengen.

Paul Bordewijk Publicist en adviseur

Nederland is uit de crisis. Door de stijging van de export groeit de economie dit jaar met 1½%, al wordt het volgend jaar een kwart procentje minder. Wat een geluk dat ze dat bij het CPB zo nauwkeurig kunnen berekenen! De gecorrigeerde werkloosheid bereikte in februari dit jaar een top op 452.000 en daalde daarna elke maand tot 386.000 in augustus.

De aantrekkende economie maakt dat het

ook betrekkelijk goed gaat met de overheidsfinanciën. Terwijl voor dit jaar een tekort wordt verwacht van € 34,5 miljard, slinkt dat volgend jaar al naar € 24,3 miljard, of 4,0% BBP. Dat komt door het intrekken van de eerder genomen stimuleringsmaatregelen en de invulling van het nog onder Wouter Bos afgesproken bezuinigingspakket, maar vooral doordat naar verwachting als gevolg van de economische groei de opbrengst van belasting- en

premieheffing met € 8,9 miljard zal stijgen. Toch is verdere daling van het tekort noodzakelijk. Dat wordt voorgeschreven door de Europese regelgeving, maar we moeten het ook uit onszelf willen, omdat alleen bij een laag tekort of een overschot het mogelijk is om het tekort weer op te laten lopen wanneer een nieuwe crisis dat noodzakelijk maakt. We kunnen voorlopig vaststellen dat de aanpak van de crisis door het vierde kabinet Balkenende buiten-

gewoon succesvol is geweest, maar die aanpak was alleen maar mogelijk door de gunstige uitgangpositie, met een begrotingsoverschot.

Argumenten voor bezuinigingen

In de Miljoenennota worden ook andere argumenten gebruikt om te bezuinigen – ‘consolidatie’ noemt men dat – die mij minder aanspreken (p. 35). Zo zou een lager tekort maken dat burgers en bedrijven meer vertrouwen in de toekomst hebben en daardoor meer gaan consumeren en investeren, een bekende anti-Keynesiaanse stelling uit het neoliberale repertoire. Ik geloof dat niet. Dreigend ontslag, minder werkloosheidsuitkeringen, liberalisatie van de huren, een hogere AOW-leeftijd en afbrokkelende pensioenrechten zijn veel bedreigender voor de bestaanszekerheid van de meeste mensen dan een hoog overheidstekort. Het boven de markt hangen van dergelijke maatregelen maakt dat mensen op hun geld blijven zitten. Daarom blijft de binnenlandse consumptie achter bij de economische groei.

Een terecht argument is dat van de lagere rentekosten. Er is ook een tweede-orde effect: omdat de Nederlandse overheidsschuld laag is in vergelijking met andere landen en er serieus gewerkt wordt aan tekortverkleining, vertrouwen beleggers hun geld graag toe aan de Nederlandse staat, wat ook het rentepercentage doet afnemen. Dat is echter wel wrang tegenover degenen van wie als gevolg van de lage rente het pensioen gekort gaat worden. Wanneer het rijk profiteert van de lage rente, moet het rijk dan ook niet de gepensioneerden voor de nadelige gevolgen daarvan compenseren?

Als derde argument voert men aan dat bezuinigingen de overheid dwingen tot een betere prioriteitstelling. ‘Het idee is dan dat niet-productieve of versturende overheidsuitgaven als eerste worden geschrapt.’ Dit lijkt me een inkoppertje voor de oppositie. Beschouwt het kabinet kinderopvang, inburgering en begeleiding van psychiatrische patiënten inderdaad als versturend?

Als vierde argument wordt aangevoerd dat wanneer de overheid een kleiner beroep doet op de kapitaalmarkt bedrijven gemakkelijker aan krediet kunnen komen.

Dat geldt misschien voor de federale overheid in Amerika, maar niet voor kleine landen in Europa, waar de kapitaalmarkt veel verder reikt dan de landsgrenzen. Om krediet te kunnen krijgen moeten bedrijven aannemelijk maken dat ze het terug kunnen betalen. En dat vraagt om een bloeiende economie, niet omgekeerd.

Extra belastinginkomsten

Terugdringen van het begrotingstekort hoeft niet per se te betekenen dat er ook voor een even groot bedrag bezuinigd wordt. In het coalitieakkoord van 2007 werd aangenomen dat de jaarlijkse groei van de economie in de periode tot 2011 door extra belastinginkomsten een budgettaire ruimte zou opleveren van € 8 miljard. In 2008 is daar met instemming van het CPB nog een miljard bijgekomen, hoewel toen de crisis al op uitbreken stond.

Terugdringen van het begrotingstekort hoeft niet per se te betekenen dat er ook voor een even groot bedrag bezuinigd wordt.

Nu verwacht het kabinet zo’n effect echter niet. Zonder bezuinigingsmaatregelen zou het tekort na 2012 niet verder afnemen en zich stabiliseren op iets onder de 3% BBP (fig. 2.7). Daarbij verwijst men naar de Economische Verkenning 2011-2015 van het CPB van maart van dit jaar, waarin wordt aangenomen dat er na 2012 bij ongewijzigd beleid nauwelijks meer sprake is van een groei van de belastinginkomsten, zonder dat dat wordt toegelicht, laat staan verklaard.

Overigens klopt de grafiek niet met die cijfers van het CPB. Voor 2011 geeft de Miljoenennota een tekort van 4,0% bbp, terwijl het CPB in maart 4,9% raamde. De wereld ziet er dus weer een stuk gunstiger uit. Maar dat werkt niet door naar 2015, waar het CPB het tekort op 2,9% raamde, en ook de Miljoenennota een tekort van tegen de -3% bbp verwacht (p. 32). Het CPB verwachtte in maart ook nog nadelen bij de herfinanciering van de overheidsschuld (Economische verkenning 2011-2015

p. 47), wat me bij de huidige rentestand onwaarschijnlijk lijkt.

De raming van het CPB is ook gebaseerd op een werkloosheid van 5¼% in 2015, terwijl we volgens het CBS in augustus al op 4,9% zaten en verwacht mag worden dat de daling van de werkloosheid doorzet. Aannemelijk is dus dat het CPB in maart nog te pessimistisch was. Verbeterd de situatie tussen 2011 en 2015 net zo veel als het CPB in maart inschatte, dan komen we in 2015 op 2,0% BBP uit. Dat ziet er al weer een stuk beter uit.

Het grappige is dat al deze verbeteringen zijn opgetreden in de tijd dat ons land geregeerd werd door een demissionair kabinet. Dat moet politici tot enige bescheidenheid aanzetten: de maatschappij ontwikkelt zich ook zonder dat ministers de ene maatregel na de andere nemen.

Zorgkosten

Bij de noodzakelijke bezuinigingen spelen de zorguitgaven een belangrijke rol. In de periode 2002-2008 zijn die nominaal met 7% per jaar gestegen, veel meer dan in de tijd daarvoor. Voor wie nog steeds denkt dat PvdA-ministers een gat in hun hand hebben: het waren ministers van LPF, VVD en CDA die dit lieten gebeuren. Gedeeltematig is dat het gevolg van bewust beleid: erkend werd dat wie premie betaalt voor een verzekering, ook recht heeft op behandeling als dat nodig is.

Het CPB hanteert nu voor de komende jaren eenzelfde groeipercentage. Maar het accepteert niet dat dat volledig uit premies wordt bekostigd, hoewel dat wel ongewijzigd beleid zou zijn. Het CPB hanteert als ‘technische’ veronderstelling dat het bedrag dat uit premies wordt betaald niet meer stijgt dan overeenkomt met de groei van het BBP en de demografische ontwikkeling (meer ouderen). De rest moet uit eigen bijdragen komen, wat betekent dat het verplichte eigen risico in de ziektekostenverzekeringswet zou stijgen naar € 775 per polis per jaar.

Wat hier technisch aan is ontgaat mij, maar ik ben dan ook geen econoom. De veronderstelling van het CPB heeft ook geen gevolgen voor de microlastendruk of de koopkracht, want de betalingen op grond van het eigen risico tellen daarbij even goed mee. Wel betekent het een



lastenverschuiving van gezonde mensen naar zieken, maar dat past in het neolibera-
rale denken van het CPB.

**De vraag is ook of
pakketverkleining
socialer is dan een hoger
eigen risico, want de
gevolgen van pakket-
verkleining zijn minder
gespreid dan verhoging
van het eigen risico.**

De meeste politieke partijen vinden zo'n hoog eigen risico sociaal niet acceptabel, en kiezen voor pakketverkleining. Dat is ook wat het kabinet voor 2011 voorstelt, maar daarmee is het probleem voor volgende jaren niet opgelost. De vraag is ook of pakketverkleining socialer is dan een hoger eigen risico, want de gevolgen van pakketverkleining zijn minder gespreid dan

verhoging van het eigen risico. Daar staat tegenover dat pakketverkleining eerder tot vraaguitval leidt, maar het is de vraag hoe je dat beoordeelt. Het hoeft niet slecht te zijn wanneer er een markt voor tweedehandsrollators ontstaat, maar een toename van het aantal abortussen omdat vrouwen op de anti-conceptiepil gaan bezuinigen lijkt me niet wenselijk.

Cruciaal is dat ook wanneer je de premies minder laat groeien door de burger zelf te laten betalen, dat ten koste van de koopkracht gaat. Er ontstaat altijd behoefte dat te compenseren door belastingmaatregelen, ook in 2011 gebeurt dat. Op termijn betekent dat dat de groei van de zorguitgaven, hoe ook gefinancierd, bedreigend is voor de rest van de collectieve sector en dus ook voor de gemeenten.

Terecht wordt er dan ook veel over de ontwikkeling van de zorgkosten gediscussieerd, maar veel consistentie is daar niet in te ontdekken. In Nederland is de zorg geen overheidsvoorziening zoals de National Health Service, maar wordt deze

in theorie door de markt gereguleerd. Tegelijkertijd praten we over de zorg alsof de premies aan de overheid worden betaald, en doet de minister alsof de uitgaven ten laste van zijn begroting komen. Dure medicijnen moeten uit het ziekenhuisbudget in plaats van dat ze rechtstreeks bij de verzekeraar kunnen worden gedeclareerd, waarbij dus ziekenhuizen de taak van poortwachter krijgen in plaats van de verzekeraars.

Beleidsmakers in de gezondheidszorg lijden aan cognitieve dissonantie: ze belijden de marktwerking, maar nemen maatregelen die alleen passen in een voorzieningstelsel. Zelfs verzekeraars stellen maatregelen voor die alleen passen bij een voorzieningstelsel, zoals concentratie van dure behandelingen in een klein aantal ziekenhuizen. In een marktstelsel heet dat kartelvorming.

Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat juist de inconsistente manier waarop wordt omgegaan met de kosten van de gezondheidszorg de kosten opdrijft.

Je kunt je ook afvragen waarom de nominale premies tot de collectieve lasten behoren, en huren en de pensioenpremies niet. Dat zijn ook vaste lasten. Er is ook een tijd geweest dat de investeringen door woningcorporaties tot de collectieve uitgaven werden gerekend.

Dit lijkt een theoretische discussie, maar de consequenties voor de overheidsuitgaven zijn gigantisch, ook voor de gemeenten. De uitvinding van dure nieuwe behandelmethoden, waar we allemaal gebruik van willen maken als de nood aan de man komt, leidt tot hogere premies. Daarom besteden we steeds meer aan zorg. Dat hoeft geen consequenties voor de overheidsuitgaven te hebben, we besteden ook steeds meer geld aan vakanties.

Maar omdat we de zorguitgaven tot de collectieve lasten rekenen, en de economen ons voorschrijven dat de collectieve lastendruk niet mag stijgen, moet dat elders gecompenseerd worden. Dat betekent op termijn uitholling van alle collectieve voorzieningen: minder blauw op straat, slechter onderwijs, maar ook minder handen aan meer bedden. Wanneer we de nominale premies niet als belastingen zouden behandelen, zou de besluitvorming heel anders lopen, hoewel ook dan de koopkrachtheffingen uiteraard een rol zouden spelen. Maar dat is iets anders dan een slot op de collectieve sector.

Het belang van definities bij de financiering van de gezondheidszorg blijkt ook in de discussie over het eigen risico. De meeste partijen willen dat niet significant verhogen. Maar daarbij praten ze over het verplichte eigen risico.

Wie verwacht weinig gebruik te maken van de gezondheidszorg kan echter zelf kiezen voor een hoger eigen risico. Omdat uitgaven die vallen onder het eigen risico niet tot de collectieve lasten worden gerekend, zou je zeggen dat je verzekeren tegen die uitgaven een vrijwillige daad is, net als het afsluiten van een reisverzekering. Het deel van de premie dat je daarvoor betaalt moet je dan niet tot de collectieve lasten rekenen.

In die filosofie is het ook onzin dat je je niet voor het volledige eigen risico zou mogen verzekeren, en is het weinig liberaal om een verplicht eigen risico vast te

stellen. Daarentegen is het vrijwillige eigen risico bepalend voor de verplichte minimale premie. Die kun je verminderen door het maximum van het vrijwillige eigen risico te verhogen, al was het maar afhankelijk van mensen hun inkomen. Maar daar hoor je nooit iemand over.

Het houdbaarheidstekort

Waar wel veel over gepraat wordt is het houdbaarheidstekort. In de toekomst zullen de zorgkosten blijven stijgen, en het CPB vindt dat dat niet tot hogere lasten mag leiden. Daarom zou er in totaal voor € 29 miljard bezuinigd moeten worden, met ingang van 2015. Er ontstaat dan een overschot in de schatkist waaruit de toekomstige vergrijzing kan worden betaald. De generatie van nu legt alvast geld opzij voor de nieuwe behandelmethoden waar een volgende generatie van kan profiteren.

Marcel van Dam heeft er verschillende malen op gewezen, dat die volgende generatie ook rijker zal zijn, en dus die lasten zelf zal kunnen dragen. Toch gaat het CPB er bij de berekening van het duurzaamheidstekort vanuit dat de progressie in de belastingtarieven op termijn niet zal doorwerken in de belastingopbrengsten, omdat de politiek de tarieven zal aanpassen. Hoewel dit bij uitstek een politieke keuze is, lijkt het erop dat politici er hun vingers niet aan willen branden. Daarvoor zijn de consequenties te groot.

Voorzover men erop ingaat, sluit men zich aan bij de redenering van het CPB dat het huidige stelsel ertoe leidt dat mensen in een bepaalde functie steeds meer belasting gaan betalen, hoewel ze ook steeds meer over zullen houden. Om te voorkomen dat mensen in dezelfde functie steeds een hoger percentage belasting gaan betalen, is het echter niet nodig de grenzen van de schijven bij de inkomstenbelasting mee te laten groeien met het gemiddelde inkomen. Men kan ook kiezen voor de ontwikkeling van de CAO-lonen. Dan wordt het houdbaarheidstekort al een stuk minder.

De gemeenten

Dat er zo weinig discussie is over het houdbaarheidstekort, komt aan de ene kant door het grote gezag dat het CPB ondanks alles nog heeft, maar ook door een zekere bezuinigingsgeilheid bij politici. Die hebben vaak het gevoel dat je pas echt

een goed bestuurder bent wanneer je veel bezuinigt. Ook bij gemeentebestuurders kom je die houding tegen. Als je vorig jaar het bezuinigingsbedrag van € 35 miljard dat toen de ronde deed relativeerde, werd je dat niet in dank afgenomen.

Het ziet er naar uit, dat de gemeenten zelf bij de kabinetsformatie het slachtoffer worden.

Het ziet er naar uit, dat de gemeenten zelf bij de kabinetsformatie het slachtoffer worden. Het feit dat dat er een partij aan de onderhandelingstafel zit die in geen enkel college van B&W zit, helpt daarbij natuurlijk niet. Dat er een variant bedacht wordt waarbij voor alle uitgaven de zuinigste gemeente als norm wordt gehanteerd, geeft aan dat er geen enkele affiniteit meer bestaat met het idee dat sommige keuzes beter op een lager niveau kunnen worden gemaakt. Wanneer gemeente A een zwembad neerzet en gemeente B een sporthal, is de conclusie dat A kennelijk een sporthal kan missen en B een zwembad, zodat ze geen van beide geld nodig hebben.

Als dit artikel verschijnt is waarschijnlijk al meer over bekend over de consequenties van de kabinetsformatie voor de uitkeringen aan de gemeenten. In de discussie daarover kan nog interessant zijn dat volgens de Miljoenennota belastingen het best geheven kunnen worden op niet-mobiele grondslagen (p. 39). Behalve voor verhoging van het huurwaarde forfait, ook voor wie zijn hypotheek heeft afbetaald, pleit dat voor meer inkomsten van de gemeenten uit de OZB. Naarmate gemeenten meer afhankelijk zijn van eigen belastingheffing, kijkt de bevolking ook kritischer naar de uitgaven. Dat pleit er allebei voor dat gemeenten de mogelijkheid krijgen lagere uitkeringen te compenseren met hogere OZB-opbrengsten. Maar ja, welke politicus komt bij het lezen van de Miljoenennota aan p. 39 toe?