

Niet kiezen in de begroting, is kiezen voor meer zorg en minder onderwijs

De periode van verkiezingsprogramma's, doorrekeningen, formen en het regeerakkoord staat voor de deur. In deze tijd worden de effecten van de politieke beleidsplannen voor de komende jaren in kaart gebracht. Alle aandacht gaat daarbij uit naar de effecten van de plannen zelf. Is dat terecht?

IN HET KORT

- Het basispad in de doorrekeningen gaat uit van ongewijzigd beleid, ofwel relatief hogere zorg- en lagere onderwijsuitgaven.
- De politiek moet zich over deze keuze, die wel zichtbaar is in jaar-op-jaar effecten, uitspreken en deze desgewenst veranderen.

KARLIJN KERSTEN

Secretaris van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR)

TOEP VAN DIJK

Senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën (MinFin)

WOUTER HOGERVORST

Senior beleidsmedewerker bij MinFin

NIELS MUSELAERS

Secretaris van de SBR

RENS NISSEN

Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek bij MinFin

In maart 2021 zullen de verkiezingen plaatsvinden voor de Tweede Kamer. Politieke partijen zijn dus al volop bezig met hun verkiezingsprogramma's. Traditiegetrouw worden die verkiezingsprogramma's doorgerekend door het Centraal Planbureau (CPB) in *Keuzes in Kaart*. Aan de basis van die doorrekening staat het zogenaamde basispad van het CPB. Dit wordt op Prinsjesdag gepubliceerd in de *Macro Economische Verkenningen*, met daarin de middellangetermijnverkenning, en heeft onlangs in de voorbereiding op *Keuzes in Kaart* een update gekregen. Het basispad bevat voor de komende kabinetsperiode de raming van de economische vooruitzichten – zoals economische groei, werkloosheid en de ontwikkeling van overheidsuitgaven en -inkomsten. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat er geen beleidswijzigingen optreden. Of anders gezegd: dat het huidige beleid onveranderd wordt voortgezet – wat dus 'het basispad' genoemd wordt.

Het basispad speelt een belangrijke rol in de besluitvorming. De politieke realiteit is dat er, mede door de zeer invloedrijke uitkomsten van de raming voor de middellangetermijnverkenning, bij de doorrekeningen en politieke besluitvorming over regeerakkoorden namelijk vooral gefocust wordt op en gecommuniceerd wordt over de mutaties ten opzichte van het basispad. Niet alleen in de media wordt er op deze manier gekeken naar verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, ook in de jaarlijkse miljoenennota en andere begrotingsstukken is dit de wijze waarop men communiceert. Dat de aandacht met name op de mutaties ligt, is niet verwonderlijk. De beleidsaanpas-

singen omvatten immers de invloed die de politiek op dat moment kan uitoefenen op het al bestaande beleid.

Maar het basispad is niet volledig neutraal in uitkomsten. Uit figuur 1 wordt duidelijk dat er in de komende kabinetsperiode bij geen beleidswijzigingen in feite gekozen zal worden voor 0,3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) extra voor de zorg, en voor 0,2 procent van het bbp minder bij het onderwijs. Hoewel een deel van het verschil in uitgavenontwikkeling verklaard kan worden door vergrijzing – wat in de zorg een opwaarts effect teweegbrengt, en in het onderwijs juist een neerwaarts effect – is er evident sprake van een verschil. Een politieke partij die zou kiezen voor 'geen beleid', kiest daarmee dus wel degelijk: namelijk voor meer zorg en voor minder onderwijs.

Zorg bevoordeeld in basispad

De beleidsarme wijze waarop het CPB het basispad raamt, is op zich zuiver – het CPB verzint dan immers niet zomaar beleidswijzigingen. Dat deze raming anders uitpakt voor zorguitgaven dan voor de overige uitgaven categorieën hangt samen met de wijze waarop de gezondheidszorg is georganiseerd in Nederland. Door de huidige systematiek van gereguleerde marktwerking is het zorguitgavenniveau het resultaat van decentrale onderhandelingen tussen zorgaanbieders en verzekeraars. In de Nederlandse zorgwetgeving heeft iedereen recht op zorg op het niveau dat wetenschap en praktijk, oftewel de medische beroepsgroepen, effectief achten. De zorgsector is hierin uniek, omdat er anders dan bijvoorbeeld bij onderwijs, naast de demografische ontwikkeling en sociaal-culturele trends, ook voor kwaliteitsverbeteringen automatisch middelen beschikbaar worden gesteld. Een expliciete inschatting of de kwaliteitsverbeteringen wel opwegen tegen de daarmee gepaard gaande uitgavenstijging vindt voor veel zorg namelijk niet plaats.

Beeldvorming en realiteit verschillen

Door te focussen op mutaties in het basispad worden de keuzes van politici zichtbaar. De mutatie is immers de invloed die de politiek op dat moment uitoefent. De samenleving ervaart echter het *gehele* beleid, in plaats van alleen het effect van de beleidswijziging. Dit alles zou in zekere zin geen groot probleem zijn als er geen discrepantie was tussen het effect van de beleidswijzigingen en het onderliggende basispad. Meer zorguitgaven kunnen simpelweg het legitieme resultaat zijn van het politieke besluitvormingsproces.

Maar soms zijn de beeldvorming en de realiteit wat betreft de budgettaire effecten met elkaar in tegenspraak. Zie bijvoorbeeld de middelste kolom in figuur 2 voor de weergave van het regeerakkoord-Rutte III, en de laatste kolom voor de daadwerkelijke uitkomsten. Hier is het teken zelfs omgekeerd: in het regeerakkoord wordt de suggestie gewekt dat er bezuinigd is op de zorg, maar de realiteit bewijst dat de zorguitgaven tijdens Rutte III de grootste stijger zijn geweest. Langjarig zie je dit fenomeen terug (figuur 3): de zorg heeft over de jaren een steeds groter aandeel gekregen in de totale collectieve uitgaven.

Het voorgaande fenomeen speelt niet alleen bij de collectieve uitgaven, maar geldt evenzeer voor de collectieve lasten. Het kabinet ‘verlicht’ in de beeldvorming de lasten als gevolg van de maatregelen uit het regeerakkoord. In werkelijkheid compenseert de lastenverlichting niet voor de lastenverzwaringen die al in het basispad zaten. Bij de start van Rutte III was het eindresultaat dat burgers en bedrijven een dunnere en geen dikkere portemonnee kregen. De stijgende lasten waren vooral het gevolg van stijgende zorgpremies. Omdat er gedurende Rutte III aanvullende maatregelen werden genomen, is er nu sprake van een lastenverlichting voor burgers en een lastenverzwaring voor bedrijven.

Wijze van communiceren cruciaal

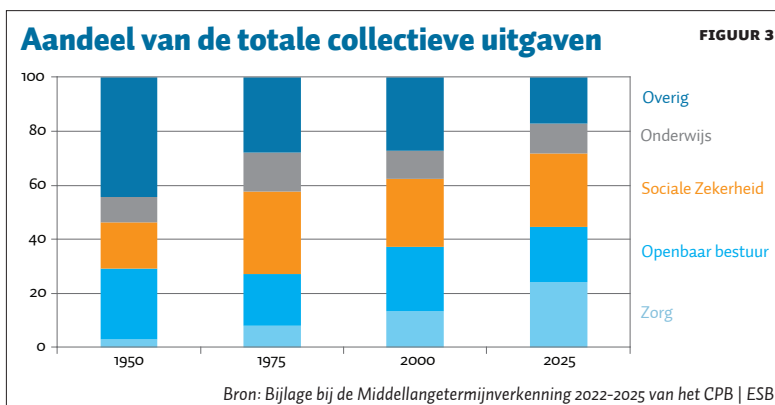
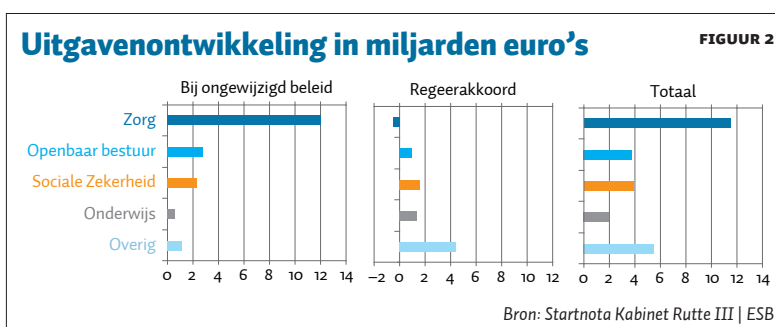
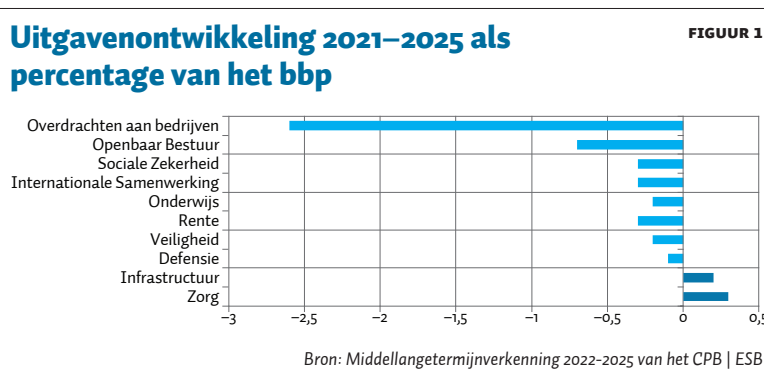
Dat beeldvorming en realiteit zo ver uit elkaar liggen, zou op zichzelf al genoeg reden zijn om iets te veranderen. Er zijn echter ook flinke politieke consequenties. Als het in de politieke budgettaire besluitvorming vooral gaat over de mutaties ten opzichte van het basispad, en er onderliggend in het basispad sprake is van een scheve ontwikkeling tussen uitgavenposten, dan is er van integrale budgettaire besluitvorming geen sprake.

Anders gezegd: politieke inzet voor x miljard extra aan onderwijs of infrastructuur is dan in feite het bijsturen van een dalende trend. Politieke inzet voor het ‘snijden’ in de zorguitgaven is in feite het minder hard laten groeien van de zorguitgaven die per saldo nog steeds het hardst stijgen. Er is dus sprake van een ongelijke behandeling van verschillende collectieve uitgaven.

Nog minder eufemistisch gesteld: de partij die opkomt voor onderwijs of veiligheid vecht tegen de bierkaai. Idem geldt dit voor de partij die vecht voor lagere lasten. Langjarig kan deze praktijk er mede toe bijgedragen hebben dat, waar we in de jaren negentig nog grofweg evenveel uitgaven aan zorg en onderwijs, we nu ongeveer twee keer zoveel uitgeven aan zorg vergeleken met onderwijs.

Communiceren én acteren

De 16^e Studiegroep Begrotingsruimte stelt voor om met ingang van de komende kabinetsperiode niet alleen te communiceren over de aanpassingen uit het regeerakkoord, maar om in ieder geval ook over het totaal te communiceren (MinFin, 2020). Dat betekent dat het dus meer moet gaan over de veranderingen van jaar op jaar, in plaats van over de mutaties ten opzichte van het basispad. En ook het CPB zal bij *Keuzes in Kaart* meer rapporteren over de ontwikkeling van jaar op jaar (CPB, 2020). De afgelopen jaren is er ook in de miljoenennota steeds meer aandacht geweest



voor de ontwikkeling van jaar op jaar van de uitgaven en inkomsten.

Nog belangrijker is dat er niet alleen beter gecommuniceerd wordt, maar daar ook naar gehandeld wordt. Een gelijke uitgangspositie bij de aanvang van de formatie kan zijn dat uitgaven per beleidsterrein als percentage van het bbp gelijk blijven, gecorrigeerd voor de demografische ontwikkeling. Afhankelijk van het beleidsterrein vergt dit maatregelen (bijvoorbeeld voor onderwijs en defensie) of een meer wezenlijke systematiekwijziging (voor de zorg). Dit is een opdracht aan de beleidsvoorbereiders om de discussies en debatten ook op die manier voor te bereiden.

Bovenal is dit ook een grote opdracht aan de politiek: kijk en handel bij programma's, doorrekeningen en straks bij onderhandelingen niet alleen naar de effecten van beleidswijzigingen, maar juist naar het daadwerkelijke van jaar-op-jaar-effect dat de samenleving ervaart.

Literatuur

- CPB (2020) *Startnotitie Keuzes in Kaart 2022–2025*. CPB Notitie, september.
- MinFin (2020) *Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte*. 16^e Studiegroep Begrotingsruimte. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.