

Relevante passages uit de Miljoenennota 2023

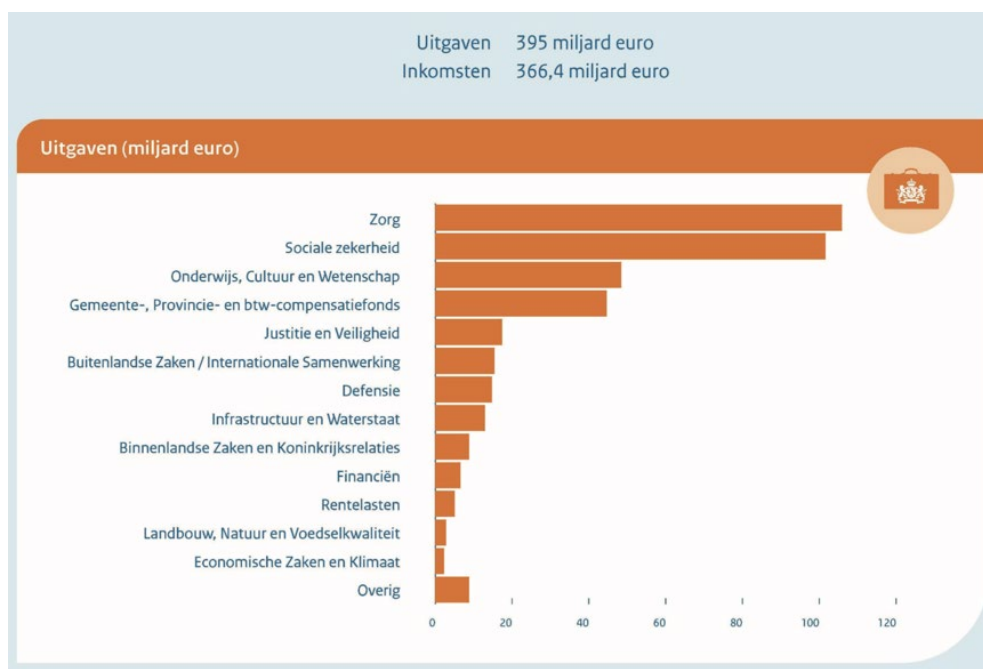
Hieronder staan de relevante passages voor de medisch-specialistische zorg uit de Miljoenennota. [Klik hier voor een overzicht van de relevante passages uit de begroting.](#)

Toename zorguitgaven
2022-2025:
5,5 miljard euro

Zorg



Nederlanders hebben een goede gezondheid, maar de zorg staat onder andere door de toenemende vergrijzing onder druk. Het kabinet wil de zorg toegankelijk houden voor iedereen. Daarom maken we in een integraal zorgakkoord afspraken met veldpartijen over een betere organisatie van de zorg. Met het programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen werken we aan een omslag in de organisatie van de ondersteuning en zorg voor ouderen.



Krapte op de arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt is historisch krap, maar er blijft onbenut arbeidspotentieel. De krapte komt doordat de werkloosheid laag is en er nog nooit zo veel banen waren in Nederland; ruim 11 miljoen. In het tweede kwartaal van 2022 waren er voor elke 100 werklozen 143 openstaande vacatures.¹⁴ De schaarste aan arbeidskrachten komt niet doordat er in Nederland weinig mensen werken. Van alle Nederlanders (tussen 15 en 75 jaar) werken er zeven op de tien. Het aantal uren dat er gemiddeld wordt gewerkt in Nederland, ligt echter op het laagste niveau van alle EU-landen (32,1 uur). Dit komt door de unieke deeltijdcultuur; nergens ter wereld is het aandeel van zowel vrouwen als mannen dat in deeltijd werkt hoger. (P. 23)

Er zijn ook structurele trends die de komende jaren zorgen voor knelpunten in bepaalde sectoren. De krapte op de arbeidsmarkt kent twee kanten. Hoewel een deel cyclisch is, zijn er ook structurele trends en transitieën waardoor de verhouding tussen de vraag en het aanbod naar arbeid blijvend verschuift. Zo zal de vergrijzing ertoe leiden dat de groei van het aantal potentiële arbeidskrachten stagneert, terwijl het aantal gepensioneerden toeneemt. Dit zorgt voor een toenemende vraag naar mensen in de zorg. (P. 24)

Passende en betaalbare zorg is nodig, voor jong en oud, voor nu en in de toekomst. De Nederlandse zorg is van hoog niveau. De gezonde levensverwachting van Nederlanders is bovengemiddeld vergeleken met andere Europese landen en de gezondheidsschade door een ongezonde levensstijl gemiddeld lager. Ook vinden Nederlanders doorgaans zelf dat ze gezond zijn: in 2021 omschreef 81,5% van de bevolking de eigen gezondheid als goed of zeer goed. Wel nam de mentale gezondheid af tijdens de coronapandemie en in de jaren daarvoor: het percentage personen met psychische klachten of problemen nam van 11,9% in 2020 toe tot 15,1% in 2021. Daarnaast heeft corona ertoe geleid dat veel reguliere zorg geen doorgang heeft kunnen vinden. Deze zorg wordt nu zo veel mogelijk ingehaald, maar de capaciteit van de zorg is begrensd waardoor wachtlijsten kunnen ontstaan of oplopen. De kwaliteit van de zorg in Nederland is in brede zin goed, maar blijft op een aantal onderdelen achter bij andere landen. Daarnaast staat er druk op de financiële en personele houdbaarheid van het zorgstelsel, mede door de vergrijzing. (p. 39)

Het kabinet wil dat iedereen kan rekenen op de zorg die nodig is, ongeacht het inkomen of waar je woont. Er worden maatregelen genomen om de groei van de zorguitgaven te verlagen, maar aan het eind van deze kabinetsperiode gaat er meer geld naar de zorg dan voor deze kabinetsperiode. Het gaat zodoende om 'minder meer'. De toenemende behandelmogelijkheden en de extra vraag naar de zorg door de vergrijzing betekenen echter dat er in de toekomst opnieuw belangrijke keuzes gemaakt moeten worden (zie ook paragraaf 2.3.3), ook door volgende kabinetten. (p. 39)

De zorg in Nederland is een belangrijke verworvenheid en om deze te behouden is meer scherpte nodig op wat goede, passende zorg is en wat niet. Dat vraagt om meer inzet op preventie, samenwerking, aandacht voor de patiënt en ruimte voor iedereen die in de zorg werkt. (p.39)

De zorgtoeslag wordt in 2023 eenmalig verhoogd met 412 euro. Dit verhoogt het inkomen van huishoudens die al zorgtoeslag ontvangen met 34 euro per maand. Deze groep omvat zowel de meest kwetsbare huishoudens als huishoudens met (lage) middeninkomens die door de gestegen energierekening moeite hebben om rond te komen. Huishoudens waarvan het inkomen net boven de oude maximum inkomensgrens lag, ontvangen een deel van dit bedrag. De kosten van de verhoging zijn 2,1 miljard euro. (P. 45)

Het kabinet gaat de zelfstandigenaftrek versneld afbouwen en verder verlagen naar 900 euro. In het coalitieakkoord is afgesproken om de zelfstandigenaftrek vanaf 2023 met stappen van 650 euro (inclusief basispad, de laatste twee jaar in stappen van 605 euro) verder terug te brengen tot 1200

euro in 2030. Bij het versneld afbouwen wordt de zelfstandigenaftrek al in 2026 teruggebracht tot 1200 euro en in 2027 verder verlaagd naar 900 euro. Dit brengt meer evenwicht in het belasten van verschillende typen werkenden (werknemers en IB-ondernemers). (p. 48)

De doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon wordt afgeschaft. Voor het bepalen van het arbeidsinkomen van de dga geldt de gebruikelijk-loonregeling. In het gebruikelijk loon wordt gezocht naar de meestverdienende werknemer binnen de onderneming of de meest vergelijkbare werknemer in de sector. Bij de laatstgenoemde loonvergelijking kan het loon op minimaal 75% hiervan worden vastgesteld. Het verschil van 25% wordt de doelmatigheidsmarge genoemd.¹ Het voornemen tot afschaffen volgt op de voorgenomen verlaging van de doelmatigheidsmarge van 25% naar 15% zoals die was aangekondigd in de Voorjaarsnota. Het afschaffen van de doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon voor dga's leidt ertoe dat het inkomen van ondernemers gelijkjer wordt belast in vergelijking met dat van werknemers. (p. 48)

Het lage vpb-tarief wordt verhoogd van 15% naar 19%. De omvang van de fiscale winst van een onderneming zegt weinig over de omvang van het bedrijf of de draagkracht van de dga en andere aandeelhouders. Ook vennootschappen zonder werknemers of met alleen een dga profiteren van dit lage tarief. Bovendien leidt de differentiatie in het vpb-tarief in de praktijk tot fiscaalgedreven gedrag (door bijvoorbeeld het opknippen van bv's) en belastinguitstel. Om deze ongewenste effecten te beperken wordt het huidige lage tarief in de vennootschapsbelasting verhoogd van 15% naar 19%. (p. 48-49)

Er zijn meevallers in de uitvoering van de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). In de Zvw komt dit voornamelijk door de actualisatie van de uitvoeringscijfers en het verwerken van het Integraal Zorgakkoord. De meevallers in de Wlz volgen uit hogere eigen bijdragen, onder andere door de koppeling van de AOW aan het wml. Op de VWS- begroting zijn diverse tegenvallers, onder meer bij de regeling wanbetalers, regeling onverzekerbare vreemdelingen, regeling voor medisch noodzake lijke zorg aan onverzekerden en op PGB 2.0. [...] De meevaller in de Zvw-uitgaven wordt gedekt via een aanpassing in het tarief eerste schijf en Aof-premie en staat daarom niet in de tabel. De uitgaven in de Zvw (onderdeel van de totale zorguitgaven) worden lasten dekkend gefinancierd via de zorgpremies. Dit staat in de wet. Dit betekent dat mee- en tegenvallers in de uitgaven dus automatisch leiden tot lagere of hogere premies. Verandering in de premies leidt ook automatisch tot verandering van de zorgtoeslag. De premies en de zorgtoeslag zijn beide relevant voor in het inkomstencader. Volgens de begrotingsregels is een besluit nodig over de inzet van de meevaller in de Zvw-uitgaven. Dit kabinet heeft gekozen voor de inzet van de meevaller aan de uitgavenzijde. Dit leidt daardoor tot een compenserende lastenverzwaring aan de lastenkant via het verhogen van de tarief eerste schijf (burgers) en het verhogen van de Aof-premie (bedrijven), zie ook bijlage 3 inkomstencader. (P. 51)

Ook in 2023 zijn er nog coronagerelateerde uitgaven. In totaal wordt ruim 5,2 miljard euro aan uitgaven geraamd. Deze uitgaven zijn vooral voor de bestrijding van de verspreiding van het coronavirus. Denk hierbij aan de uitgaven van de GGD'en en de Veiligheidsregio's en de kosten voor de testcapaciteit. Ook lopen in 2023 de kosten voor het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) door. Generieke maatregelen zoals de Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) en Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) zijn beëindigd. Eventuele versoepelingen van afspraken die nog volgen, worden niet als direct gerelateerd aan corona gezien. Naar verwachting zijn er nog resterende uitgaven of terugbetalingen die doorlopen in 2023. (p.53)

Het kabinet wil echte zelfstandigen de ruimte geven en ondersteunen en schijnzelfstandigheid tegengaan. Zelfstandig ondernemerschap levert een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. De groei van deze groep werkenden kent echter ook keerzijden waarvoor de afgelopen jaren meer aandacht is gevraagd. Het kabinet zet daarom allereerst in op een gelijkere behandeling van werkenden als het gaat om belastingen en sociale zekerheid. Samen met sociale partners en uitvoerders werkt het kabinet aan een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Ook zet het kabinet in op wettelijke maatregelen om meer duidelijkheid te bieden

rondom de beoordeling van arbeidsrelaties en om het effectief opeisen van de rechtspositie te vergemakkelijken. Daarnaast helpen deze maatregelen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Ten slotte speelt (het intensiveren van) toezicht en handhaving een belangrijke rol bij de naleving van het wettelijk kader. (P. 56)

Horizontale ontwikkelingen uitgaven

De uitgaven in 2023 liggen ruim 32 miljard euro hoger dan voorzien bij de Miljoenennota 2022. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de forse intensiveringen van het huidige kabinet. Figuur 2.3.1 laat de horizontale ontwikkeling zien van alle uitgaven onder de plafonds. In de volgende paragrafen staan ook de horizontale ontwikkeling per begrotingshoofdstuk (2.3.1) en per deelplafond (2.3.2) weergegeven. Bovenstaand laten we een basispad zien van de uitgaven bij Miljoenennota 2022, de bijgestelde uitgaven bij Voorjaarsnota 2022 waarbij de coalitieakkoordmiddelen zijn toegevoegd en de uitgaven bij Miljoenennota 2023. De laatste twee lijnen zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden, dit is ook logisch aangezien een groot deel van de besluitvorming al in het voorjaar heeft plaatsgevonden. Bovendien dienen extra uitgaven onder het plafond elders gedekt dienen te worden. Er wordt alleen gekeken naar reguliere uitgaven, dus niet reguliere uitgaven zoals de coronagerelateerde uitgaven lopen hier niet in mee. (p.66)

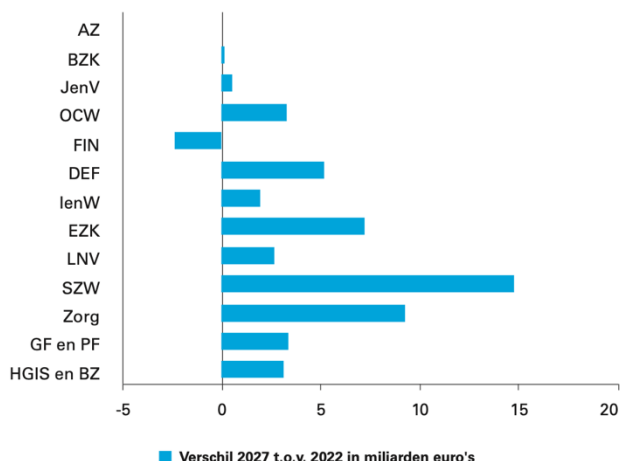
De groeiende uitgaven brengen ook aandachtspunten met zich mee. Zoals ook weergegeven in het advies van de 16^e SBR brengen de groeiende zorguitgaven in het bijzonder risico's met zich mee. Het kabinet zet zich daarom in om ook op de langere termijn de zorg voor iedereen toegankelijk en betaalbaar te houden. In paragraaf 2.3.3 wordt daarom stilgestaan bij de meerjarige trends van de overheidsuitgaven en de aandachtspunten hierbij. Tot slot biedt paragraaf 2.3.4 meer inzicht in de governance van het Klimaat- en Transitiefonds. (p.67)

In 2027 liggen de totale reguliere uitgaven 49,6 miljard euro hoger dan in 2022. Onderstaande tabel laat de meerjarige horizontale ontwikkeling zien. Uitgegaan is van de standen uit de Miljoenennota 2023 exclusief de uitgaven aan coronagelden, Oekraïne en de loon- en prijsontwikkeling. (p. 67)

Tabel 2.3.1 Horizontale ontwikkeling 2022-2027

netto-uitgaven, in mln. euro's	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Vershil 2027-2022 in miljarden
Algemene Zaken en De Koning	129	131	129	129	132	132	0,0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (incl. SG, HCvS, KR en BES-fonds)	8.031	9.190	8.860	8.532	8.341	8.246	0,2
Justitie en Veiligheid	14.855	15.122	15.341	15.461	15.345	15.407	0,6
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	47.944	49.659	51.642	52.866	51.421	51.214	3,3
Financiën (excl. Nationale Schuld)	8.189	11.738	8.301	8.082	6.369	5.863	- 2,3
Defensie (incl. DMF)	12.419	14.940	18.711	18.907	17.856	17.586	5,2
Infrastructuur en Waterstaat (incl. MF en DF)	11.060	12.858	13.577	13.531	13.581	13.072	2,0
Economische Zaken en Klimaat (incl. NGF)	5.710	1.143	6.829	10.312	12.610	12.978	7,3
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (incl. DGF)	1.939	2.961	3.336	3.054	4.876	4.670	2,7
Sociale Zekerheid	86.703	93.473	95.374	98.310	99.975	101.525	14,8
Zorg	89.682	95.184	95.316	96.476	98.122	98.951	9,3
Gemeentefonds en Provinciefonds (incl. accres)	42.328	44.302	45.506	47.271	45.667	45.709	3,4
Internationale samenwerking	16.603	15.348	16.253	17.928	18.070	19.801	3,2
Totaal	345.591	366.050	379.176	390.859	392.367	395.154	49,6

Figuur 2.3.2 Horizontale ontwikkeling 2022-2027 in miljarden euro



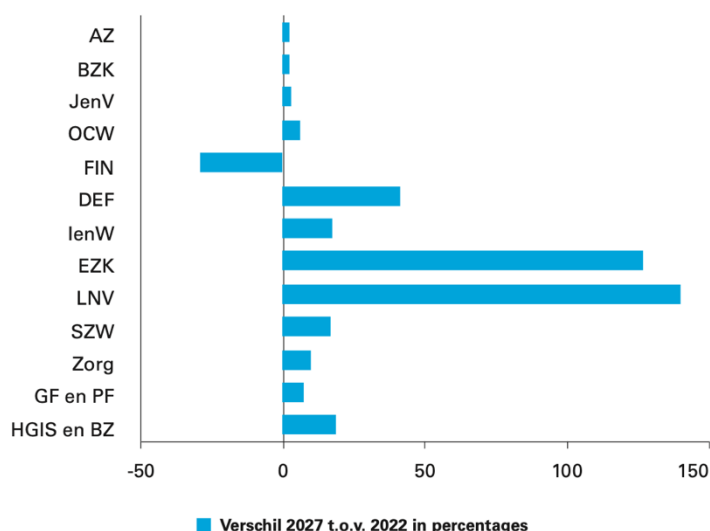
Met name de absolute kosten voor de zorg en sociale zekerheid nemen de komende jaren toe.

Figuur 2.3.2 laat zien met hoeveel miljarden euro's de uitgaven in 2027 toe- of afnemen ten opzichte van de uitgaven in 2022. De uitgaven voor sociale zekerheid (14,8 miljard euro) en **zorg (9,3 miljard euro)** nemen het meeste toe, gevolgd door Economische Zaken en Klimaat (7,3 miljard euro), Defensie (5,2 miljard euro) en Onderwijs (3,3 miljard euro). Ook de uitgaven voor de overige begrotingen nemen toe. Alleen voor Financiën nemen de uitgaven af. Dit komt doordat er in 2022 uitgaven geraamd staan voor Toeslagenherstel, TenneT, Invest-International en Invest-NL en in 2027 niet. (p. 67)

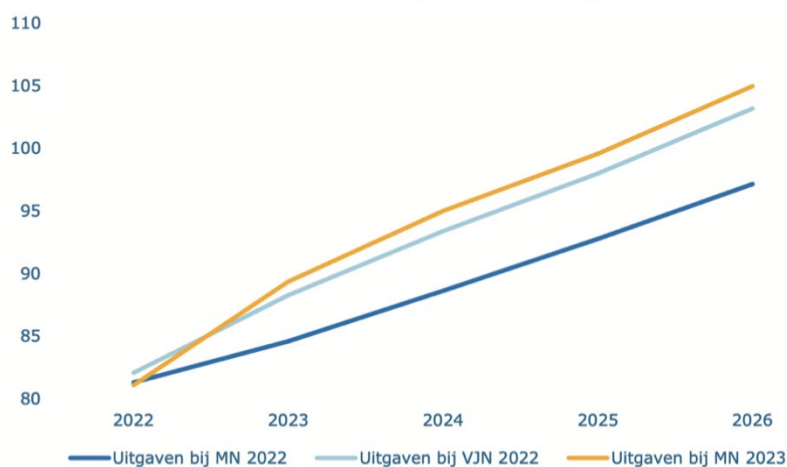
Procentueel gezien groeien met name de kosten op de begrotingen van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) de komende jaren.

Figuur 2.3.3 laat zien met hoeveel procent de uitgaven in 2027 toe- of afnemen ten opzichte van de uitgaven in 2022. In percentages nemen de uitgaven voor LNV (141%) en EZK (127%) het meest toe. Dit komt door de klimaat- en transitiefondsen. De uitgaven voor Defensie nemen toe met 42% gevolgd door Infrastructuur en Waterstaat met 18%. De uitgaven voor Sociale Zekerheid (17%), en Onderwijs (7%) nemen in percentage minder toe, omdat het om relatief grote begrotingen gaat. (p. 68)

Figuur 2.3.3 Horizontale ontwikkeling 2022-2027 in percentages



Figuur 2.3.6 Horizontale ontwikkeling uitgaven Zorg



Bron: ministerie van Financiën

Meerjarige trends

Bij ongewijzigd beleid zullen de zorguitgaven naar verwachting in de komende 40 jaar sneller groeien dan de economie. Figuur 2.3.8 laat zien dat de zorguitgaven op de lange termijn stijgen als aandeel van het bbp. De zorguitgaven kennen een hogere automatische stijging dan andere collectieve sectoren zoals het onderwijs en veiligheid, doordat de vergrijzing grotere gevolgen heeft voor de zorg en doordat de zorguitgaven meegroeien met de toenemende behandelmogelijkheden. In regelgeving (wettelijke aanspraken) is namelijk vastgelegd dat iedereen moet kunnen rekenen op zorg volgens de stand van wetenschap en praktijk.

Daarin wijkt de begrotingssystematiek in de zorg af van andere collectieve sectoren, zoals ook de Studiegroep Begrotingsruimte beschrijft. Waar extra geld voor beter onderwijs of beter defensiematerieel om een politiek besluit vraagt, krijgt de zorg automatisch extra geld voor kwaliteitsverbetering, zoals nieuwe behandelingen of nieuwe medicijnen. Als de zorguitgaven de verwachte economische groei geruime tijd overstijgen, kan dit andere belangrijke collectieve uitgaven verdringen. Ook kan dit ertoe leiden dat de koopkracht verslechtert, omdat hogere premies en belastingen nodig zijn. (p. 70)

Om de zorg ook op de lange termijn houdbaar en betaalbaar te houden neemt het kabinet maatregelen om de groei van de zorguitgaven na de kabinetsperiode af te remmen. Dit doet het kabinet te investeren in de gezondheid van Nederlanders, de groei van de zorg te remmen en er tegelijkertijd voor te zorgen dat deze toegankelijk blijft voor mensen die zorg nodig hebben. Het kabinet zet erop in dat zorg en ondersteuning aantoonbaar effectief zijn (besparing oplopend tot ruim 1,1 miljard euro vanaf 2037). In het integraal zorgakkoord (besparing oplopend tot 1,5 miljard euro vanaf 2027) maakt het kabinet afspraken met zorgaanbieders, zorgverzekeraars en patiëntenorganisaties over de transitie naar passende (curatieve) zorg met oog voor de grenzen van de arbeidsmarkt en betaalbaarheid. Om de zorgsector gericht te steunen in het realiseren van deze transitie, heeft het kabinet incidenteel voor de komende jaren in totaal 2,8 miljard euro beschikbaar gesteld. Ook wordt met het programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen ingezet op een omslag in de organisatie van de ondersteuning en zorg voor ouderen (besparing oplopend tot 1,2 miljard euro). De zorguitgaven zullen ook na deze kabinetsperiode nog steeds flink groeien van jaar op jaar, maar minder hard dan zonder deze maatregelen het geval zou zijn geweest. Om ook in de toekomst weloverwogen keuzes te kunnen maken, heeft het kabinet een technische werkgroep ingesteld om ten behoeve van de volgende kabinetsperiode verschillende uitvoeringsvarianten te

verkennen om de beheersing van zorgkosten op macroniveau te verbeteren, ook als voorbereiding op een volgende SBR. (p.71)

Nu ingrijpen is nodig omdat de financiële, personele en maatschappelijke houdbaarheid van de ouderenzorg in toenemende mate onder druk staat. Zonder ingrijpen loopt het stelsel vast door een gebrek aan personeel en middelen, met allerlei ongewenste gevolgen van dien. Zo is het denkbaar dat in 2040 het niet langer voor iedereen mogelijk is om passende formele zorg te vinden en te organiseren. Het aantal ouderen neemt de komende twee decennia toe waarmee ook de zorgvraag stijgt.⁵⁶ Samen met een stijging van de levensverwachting naar ruim 85 jaar in 2040⁵⁷ draagt dit bij aan een sterke toename van dementie en andere chronische aandoeningen.⁵⁸ Hierdoor verdubbelen zowel de netto collectieve uitgaven aan ouderenzorg (tot 40 miljard euro) als de personeelsvraag in de komende 20 jaar, terwijl het arbeidsmarktpotentieel en het mantelzorgpotentieel juist (relatief) afnemen. (p. 72)