Verhoging overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling zorg

1. Aanleiding: een aangenomen motie

Tijdens het debat over de ontwikkeling rondom het Coronavirus op 16 september 2021 is een motie aangenomen met het verzoek "in de eerstvolgende begroting voldoende extra financiële middelen vrij te maken voor zorgsalarissen, te beginnen met 600 miljoen euro in 2022, […] en daarbij budgettaire dekking te vinden in verhoging van de vennootschapsbelasting". Met de volgende bedoeling: "opdat met name de grootste salariskloof wordt verkleind en een structurele loonsverhoging mogelijk wordt voor zorgpersoneel […]".

In de motie wordt verwezen naar het SER-advies "Aan de slag voor de zorg". De SER bevestigt dat de afgelopen 20 jaar de ontwikkeling van de beloning van werkenden in de zorg, met behulp van de overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling (OVA) gelijke tred heeft gehouden met de beloning in de markt. Tegelijkertijd becijfert de SER dat het niveau van eindsalarissen van de functieschalen FWG 35 tot FWG 65 in de zorg gemiddeld 9 procent respectievelijk 6 procent lager ligt dan de mediaan van de eindsalarissen in de markt respectievelijk de overheid.

Tegen deze achtergrond verwezen de indieners van de motie (SP en ChristenUnie) in het debat naar variant 3 in de kabinetsreactie op het SER-advies dd. 3 september 2021. In deze variant worden extra periodieken toegevoegd aan het einde van de loonschalen in het midden van het loongebouw. Hierdoor krijgen zorgprofessionals meer doorgroeimogelijkheden binnen de schaal. **Een extra trede komt gemiddeld neer op een loonsverhoging van circa 2,75% en kost 0,6 mld in 2022, oplopend tot circa 1,15 mld per jaar in de structurele situatie.** De dekking zoals voorgesteld in de motie past voor het Zvw-deel niet bij de Zvw-financieringssystematiek en brengt een substantieel risico op ongeoorloofde staatssteun met zich mee. Wel kan het koopkracht-effect via de Zvw-premie gemitigeerd worden vanuit dekking elders.

2. Kabinetsreactie op de aangenomen motie

In de genoemde kabinetsbrief wordt wel opgemerkt dat de overheid de OVA-ruimte conform het zogenoemde OVA-convenant niet eenzijdig kan opleggen, maar dit instemming vereist van een representatieve meerderheid van de werkgevers. Bovendien geldt vervolgens dat de bestemming van de OVA-ruimte primair een zaak is van werkgevers en werknemers en dat elke cao in de zorg weer een andere loonopbouw kent; de ruimte voor de overheid om zich te mengen in individuele cao-onderhandelingen om de gewenste ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in die sector te realiseren is beperkt in verband met de contractvrijheid van partijen en internationale verdragen.

Anderzijds kan voor een vorm van bestuurlijke conditionaliteit worden gekozen: de extra middelen worden alleen beschikbaar gesteld bij een bestuurlijk commitment van sociale partners. Dit vraagt om een tussenstap om bestuurlijke afspraken, maar dat zal de onzekerheid of de in de motie gevraagde verhoging echt gerealiseerd wordt niet wegnemen. Wel geldt dat de sociale partners nauw betrokken zijn geweest bij het opstellen van het advies van de SER-commissie.

Met inachtneming van deze observaties voert het kabinet de motie uit om de OVA te verhogen met 0,6 mld in 2022 en 1,15 mld structureel. Het bedrag van 0,6 mld komt

neer op een verhoging van de OVA met 1% (bovenop een OVA-percentage van 2,74% voor 2022). In dit moment richten we ons op de structurele financiering voor 2022.

Er zijn twee soorten manieren om met de budgettaire gevolgen te gaan:

1. Dekking ophalen bij de lasten bedrijven, waardoor er budgettaire middelen zijn om de uitgaven in de Wlz, bij gemeenten, zorgtoeslag te dekken en om de koopkracht van burgers (n.a.v. hogere zorgpremies) te repareren. Dit kan vanuit de envelop lastenverlichting bedrijven of via de vennootschapsbelasting. Eventueel kan bij deze optie een rationale zijn dat het kabinet bedrijven heeft gesteund in de crisis, en bedrijven nu bijdragen aan zorgpersoneel die in de crisis hebben geleverd. Dit is de redenering die de indieners hebben gebruikt.
2. Via financieringssystematiek Zvw, Wlz en accres (Wmo en Jeugdwet) en goeddeels in saldo laten lopen. Dit impliceert dat drie-kwart van de kosten van een hogere OVA in het EMU-saldo loopt, inclusief de hogere uitgaven zorgtoeslag. Als de IAB over de afrondingsgrens wordt "geduwd", gaat het om de helft van de 600 mln dat in het saldo loopt. Het deel dat in de hogere premies (€ 10-13) loopt, zal de koopkracht verslechteren voor midden- en hogere inkomens (risico op druk om te compenseren).

In beide gevallen leidt een hogere OVA tot hogere Zvw-uitgaven en daarmee een hogere Zvw premie. De stijging van de uitgaven aan de Wlz en Wmo en Jeugd vindt niet via een premieverhoging plaats en zal gedekt moeten worden (1) of in het saldo lopen (2).

Ad 1. Dekking via lasten bedrijven

- De motie verzoekt om dekking via de vpb. Dit resulteert in een extra lastenverzwaring voor bedrijven. In 2022 stijgen de lasten voor bedrijven reeds met 2,1 mld euro.
- De eerste variant is om dit conform de motie uit de vpb te dekken. Dit kan via:
    - Een verhoging van zowel het lage als hoge tarief. Hierdoor gaan alle werkgevers meer vpb betalen.
    - Een verlaging van de schijfgrens vpb. Dit zorgt ervoor dat meer werkgevers onder het hoge vpb-tarief vallen. Er is geen economische rationale voor een apart laag tarief in de vennootschapsbelasting en het lage vpb-tarief zorgt voor een ongelijke belasting van arbeid en belastingarbitrage. Het verlagen van de schijfgrens vermindert deze negatieve effecten. Overigens is vorig jaar juist de schijfgrens verhoogd.
    - Een verhoging van het lage tarief. Dat heeft grofweg dezelfde voordelen als voorgaande optie.
    - Een verdere beperking van de earningsstripping. Deze maatregel beperkt de renteaftrek in de vpb en verkleint daarmee het verschil in de fiscale behandeling tussen vreemd en eigen vermogen.
- De tweede variant dekt dit uit de envelop voor lagere werkgeverslasten op arbeid naar aanleiding van de BIK. In de augustusbesluitvorming is besloten hiervoor 1 mld euro te reserveren. Zonder verdere besluitvorming zal deze worden ingezet voor verlaging van de Awf-premies. De verwachting is dat deze envelop in de debatten onderwerp van discussie zal zijn, en er bestaat het risico dat deze ergens sneuvelt. Door de envelop hiervoor in te zetten kan worden voorkomen dat de lasten voor werkgevers tweemaal worden verhoogd.

In deze varianten stijgen de zorgpremies als gevolg van de hogere zorguitgaven conform de geldende Zvw-systematiek. Dit verslechtert de koopkracht. Deze opties zorgen er echter ook voor dat er middelen worden opgehaald via het bedrijfsleven om de koopkracht te repareren. Deze reparatie dient dan wel nog te worden vormgegeven. Deze varianten zorgen ook voor een schending van de scheiding van inkomsten/uitgaven. De gedachte achter de scheiding van inkomsten en uitgaven is (1) de budgettaire discipline en rust te bewaren door het normeren van de uitgaven; en (2) de ontwikkeling van de belasting- en premie-inkomsten los te koppelen van het uitgavenbeleid, zodat de uitgaven niet teveel afhankelijk zijn van de conjunctuur.

In de mogelijke uitwerking van deze variant is het van belang het effect op de financieringssystematiek van de Zvw mee te nemen alsook het risico op ongerechtvaardigde staatsteun.

Ad 2. Via financieringssystematiek Zvw, Wlz en accres en hoger EMU-saldo
In deze benadering wordt de wettelijke financieringssystematiek van de Zvw gehandhaafd en benut, en daardoor is er geen verhoogd risico op ongeoorloofde staatssteun. In deze variant eiden de extra uitgaven aan de Wlz en het accres tot een hoger EMU-tekort. Dat zelfde geldt voor de helft van het Zvw-deel als de IAB niet over de afrondingsgrens wordt 'geduwd' (hier is aanvullend actie op nodig, zie onder).

Zvw
- De Zvw-uitgaven stijgen bij een 1% de hogere OVA met € 320 miljoen. Dit betreft vrijwel geheel hogere uitgaven van verzekeraars. In de Zvw gelden kostendekkende premies.
- Dit wordt bereikt door het zogenoemde macro-prestatiebedrag te herberekenen, alsook de normbedragen voor het risicovereveningsmodel, te publiceren in het besluit risicoverevening. Dit besluit moet op grond van de Zvw op 1 oktober bekend worden gemaakt. Dat wordt nu noodzakelijkerwijs ongeveer een week opgeschoven. Op grond hiervan krijgen zorgverzekeraars de vereveningsbijdragen op basis van de kenmerken van verzekerden. Dat betekent dat verzekeraars minder tijd hebben om hun premie te bepalen en naar buiten te brengen. De vertraging moet dus echt beperkt worden en het proces moet zorgvuldig blijven, ook om geen risico's te lopen in termen van rechtmatigheid vanuit de verzekeraars.
- Op grond van de Zvw leiden hogere uitgaven tot (a) een stijging van de nominale premie, het eigen risico en de rijksbijdrage 18-min; (b) een hogere inkomensafhankelijke bijdrage die bedrijven, en ook gepensioneerden en zelfstandigen betalen. Dit gebeurt volgens regels structureel in een 50/50 verhouding in een gesloten systeem.
    a) **De hogere uitgaven leiden tot een stijging van de nominale premie met € 10 per jaar** (macro € 142,6 miljoen), tot een € 2,3 miljoen hoger geraamde opbrengst van het eigen risico (de kosten per behandeling stijgen iets, waardoor verzekerden die hun eigen risico nog niet vol hadden iets meer betalen) en tot een 16,4 miljoen hogere rijksbijdrage 18-min (omdat de kosten van kinderen ook toenemen). Dit leidt tot enige koopkrachtverlies voor middengroepen en hogere inkomens.
    b) **Het IAB-percentage, dat werkgevers, gepensioneerden en zelfstandigen betalen,** verandert vanwege de afronding op vijfhonderste procenten niet.[1] Er kan voor worden gekozen om toch een verhoging van het IAB-percentage door te voeren van 0,05%. Dit vereist dat een ramingsbijstelling van ca. 100 mln wordt verwerkt bij de onzekere en in de tijd fluctuerende post "overige baten". Dit leidt er toe dat

[1] Het onafgeronde IAB-percentage stijgt van 6,68% (afgerond 6,70%) naar 6,71% (ook afgerond 6,70%)

werkgevers ook een bijdrage leveren aan de financiering van de OVA-verhoging. De aanpassing van de overige baten met 100 miljoen leidt ook tot een extra verhoging van de premie met € **3** en dan ook de zorgtoeslag (€ 3).

- De verhoging van de rijksbijdrage vergt een Nota van Wijziging bij de VWS begroting.
- De zorgtoeslag stijgt automatisch ook met 10 euro (macro € 60 miljoen). Dit vergt geen aanpassing regelgeving. Deze wijziging van € 60 miljoen dient wel te worden verwerkt in een Nota van Wijziging bij de VWS begroting.

Dekkingsvariant	**Bedrag in mln. euro's**
1a Vpb tariefsverhoging	PM
1b Vpb verlaging schijfgrens	PM
1c Earningsstripping	PM
1d Envelop werkgeverslasten (n.a.v. BIK)	1000
2 Zorgpremie (Let op! Ontoereikend en weglek via zorgtoeslag)	PM
Indien 2: a Aanvullende dekking via lasten bedrijven?	PM
Indien 2: b Aanvullende dekking via lasten burgers?	PM

3. Uitwerking van de kabinetsreactie

Bij een verhoging van de OVA met 1% stijgen de uitgaven onder het Uitgavenplafond Zorg (UPZ) met 528 miljoen (Zvw en Wlz en beschermd wonen). De verhoging van de Zvw en Wlz-uitgaven vergt geen wijziging van de begrotingswet. Daarnaast wordt 72 mln beschikbaar gesteld voor personeel in het gemeentelijke domein: Wmo en Jeugdwet. Dit verloopt via het accres gemeentefonds (precieze berekeningen, ook meerjarig, zullen moeten worden gemaakt).

Zorgverzekeringswet (ZvW): zie hierboven.

De Wlz-uitgaven

- De Wlz-uitgaven stijgen bij een verhoging van de OVA met 1% met circa. € 196 miljoen. De hoogte van de Wlz-uitgaven wordt formeel vastgesteld via de definitieve Kaderbrief 2022, die daags na Prinsjesdag zal worden verstuurd aan de Kamer en NZa. Dit bepaalt de contracteerruimte voor zorgkantoren. Afhankelijk van de besluitvorming over de verhoging van de OVA zal dit mogelijk uiterlijk begin oktober via een addendum de kaderbrief worden gecommuniceerd.
- Een aandachtspunt is hoe de extra bedragen in 2022 bij zorgwerkgevers komen en bij zorgmedewerkers uiteindelijk. Het verhogen van de OVA 2022 leidt weliswaar tot een verhoging van het Wlz-kader, maar dit heeft geen effect op de NZa-maximumtarieven. Zorgkantoren werken nu bij de tarieven met een vast percentage van de maximumtarieven. De NZa zoekt uit of het mogelijk is de maximumtarieven te herberekenen, zodat de OVA-verhoging eerder effect kan hebben (anders loopt de hogere OVA mee in de vaststelling van de definitieve tarieven voor 2022 in het voorjaar 2022).
- De hogere Wlz-uitgaven leiden tot een tekort in het Fonds langdurige zorg (Flz) en een verslechtering van het EMU-saldo. Bij de invoering van de Wlz is immers bepaald dat de Wlz-premie gemaximeerd is en dus niet mee-ademt met de Wlz-uitgaven.
- Als het tekort in het Fonds langdurige zorg wordt gecompenseerd door een hogere rijksbijdrage, dan loopt dit via een Nota van Wijziging op begroting VWS. Daarmee verslechtert nog steeds het EMU-saldo.

- Het is niet te garanderen dat de OVA bij specifieke medewerkers in middengroepen terecht komt, dat is aan CAO partijen en kent dus onzekerheid.

Gemeenten

- Het doorvertalen van hogere ova in een hogere cao kan tot hogere uitgaven leiden voor gemeenten met zorgaanbieders (Wmo en Jeugdzorg). Daar staat tegenover dat hogere zorguitgaven leiden tot hogere accres. Dit effect zal precies berekend moeten worden, maar eerste inschatting is dat het ongeveer genoeg is om de loonsverhoging te dekken (72 mln). Het hogere accres belast het EMU-saldo. Dit zal ook overleg met gemeenten vergen.
- Het is niet goed te garanderen dat een hoger accres tot hogere salarissen of hogere salarissen in specifieke schalen leidt.

Koopkracht

- Voor huishoudens met recht op zorgtoeslag zijn er geen inkomensgevolgen. Voor alleenstaanden loopt de zorgtoeslag tot bijna € 32.000, voor meerpersoonshuishoudens tot ruim € 40.000. Voor huishoudens zonder recht op zorgtoeslag verslechtert de koopkracht € 10 (of € 13 euro als de IAB opwaarts wordt aangepast).

In alle gevallen zal het kabinet in overleg treden met werkgevers en werknemers (en mogelijk ook de inkopende partijen) om de insteek van de motie en de kabinetsreactie kenbaar te maken in lijn met de SER-bevindingen: het gaat niet om een algemene, maar gerichte loonsverhoging. De sociale partners gaan echter primair over de cao's en zijn in die zin niet afdwingbaar.

-o-o-