

Ongemerkt 2.1 miljard extra voor ouderenzorg: het perfecte politieke misdrijf

Een politiek mysterie in vijf akten

Het nieuwe kabinet moet 2,1 miljard extra uitgeven aan ouderenzorg, of het dat wil of niet. Hoe kon de politiek zichzelf zo buitenspel zetten? Aan de vooravond van Prinsjesdag een reconstructie van een politieke miljardendeal.

Door: Frank Hendrickx 18 september 2017, 02:00

Het is een soort mantra van de formerende partijen geworden: de financiële ruimte is kleiner dan iedereen denkt, ook doordat er lijken uit de kast van het demissionaire kabinet zijn gevallen. Het grootste van allemaal: [2,1 miljard euro extra voor verpleeghuiszorg](#).



De keuze van de Hoofdredactie

Fascinerende reconstructie van onze politiek verslaggever Frank Hendrickx: terwijl de politici voor de bühne discussiëren, spijkert staatssecretaris van Rijn achter de schermen, zonder dat iemand het merkt, een enorm bedrag voor ouderenzorg vast.

- Philippe Remarque

Het is zo'n 'gigantische investering' dat er verder op zorggebied niet meer veel te doen valt. Toen vorige week uitlekte dat het nieuwe kabinet het eigen risico niet verlaagt, klonk daarom het vertrouwde excuus: er is geen geld, want we geven al miljarden extra uit aan ouderenzorg.

Waarom is die uitgave in steen gebeiteld en kan zelfs een nieuw kabinet er niets meer aan veranderen? Het antwoord op die vraag roept op het Binnenhof vooral gêne op.

Een politiek mysterie ontleed in vijf akten.

Akte 1: 'Soms loopt urine langs haar enkels'

De kop is uitgesmeerd over twee pagina's [in het AD van 4 november 2014](#). Twee tachtigers slaan alarm over 'de falende zorg aan hun zwaar demente echtgenotes'. Dezelfde dag blijkt dat een van de klagers de vader van staatssecretaris Martin van Rijn is. Een mediastorm volgt. Teneur: zelfs de demente moeder van de bewindspersoon gaat gebukt onder het kabinetsbeleid.

Van Rijn besluit bij het televisieprogramma Pauw uitleg te geven. Een fout. De voormalige

topambtenaar blijft in beleidstaal praten. De kritieken zijn vernietigend. Dit is geen politicus, maar een technocraat.

De aangeslagen Van Rijn krijgt ook een politiek probleem. SP-Kamerlid Renske Leijten dient met succes een motie in voor 'een personeelsnorm', zodat ouderen nooit meer uren alleen zijn.

Van Rijn moet ermee aan de slag, maar is ook vastgeketend aan het regeerakkoord. En coalitiepartner VVD hamert op het betaalbaar houden van de zorg.

Begin februari 2015 komt de geplaagde staatssecretaris met een 'verbeterplan'. Hij roept 'het veld' op om zelf nieuwe kwaliteitsstandaarden te ontwikkelen.

De scepsis over de aanpak van Van Rijn is groot. [NRC Handelsblad vat de twijfel samen](#): 'Het is niet heel concreet. En is er geld?'

Akte 2: De achteloze machtsoverdracht



[Staatssecretaris van Volksgezondheid Martin van Rijn \(PvdA\).](#) ©

[Jerry Lampen / ANP](#)

Ook na het voorval met Van Rijns vader blijft de ouderenzorg in het brandpunt van de belangstelling, zeker als Hugo Borst en Carin Gaemers voor de verkiezingen [een manifest presenteren](#). Ook zij willen een bezettingsnorm: minimaal 2 verzorgers op 8 ouderen.

Van Rijn staat onverminderd onder druk. De PvdA'er krijgt het verwijt tijd te rekken. Het culmineert in een motie van PVV-Kamerlid Fleur Agema die in december 2016 [unaniem wordt aangenomen](#). Het is de politieke vertaling van het manifest van Borst.

In oktober 2015 zet Van Rijn een onomkeerbaar bureaucratisch proces in gang

Het is in werkelijkheid spierballenvertoon van een Kamer die niets meer te vertellen heeft. Van Rijn volgt onder de radar een heel andere route. Zijn verzoek aan 'het veld' om een zogenoemd 'kwaliteitskader' op te stellen is op niets uitgelopen. Al in oktober - ruim voor de motie-Agema - kondigt hij daarom in de Kamer aan dat het drie jaar eerder opgerichte Zorginstituut nu eenzijdig nieuwe richtlijnen gaat opleggen. 'De doorzettingmacht wordt aangezet', zegt Van Rijn, die een

dergelijke stap al had aangekondigd bij de presentatie van zijn verbeterplan in 2015. De Kamer gaat stilzwijgend akkoord.

Met die woorden zet hij een onomkeerbaar bureaucratisch proces in gang. Het Zorginstituut heeft in 2013, bij een wijziging van de Wet cliëntenrechten zorg, de macht gekregen om onafhankelijk van de politiek te bepalen wat goede zorg is. Als de richtlijn eenmaal geregistreerd staat, is het kabinet wettelijk verplicht de financiële middelen te leveren om die zorg mogelijk te maken.

De Tweede Kamer lijkt de eigen wetgeving niet te begrijpen. De fracties stemmen ermee in dat Van Rijn onafhankelijke experts aan het werk zet, maar realiseren zich niet dat ze daarmee hun eigen bevoegdheid opgeven. Ze blijven moties indienen, als kippen die nog even doorlopen terwijl hun kop er al af is gehakt. In de verkiezingsprogramma's worden nog gewoon alternatieve plannen gepresenteerd voor betere verpleeghuiszorg, terwijl de politiek er dan al niet meer over gaat.

Lees verder onder de foto.



[Martin van Rijn helpt en praat met medewerkers en bewoners van verpleeghuis Beweging 3.0, met als doel de kwaliteit van de verpleeghuis- en gehandicaptenzorg te verbeteren © ANP](#)

Helemaal onbegrijpelijk is het gebrek aan kennis niet: het is voor het eerst dat het Zorginstituut een richtlijn opstelt voor de langdurige zorg. Tot dan zijn er vooral normen opgelegd voor vrij overzichtelijke ziekenhuisbehandelingen, zoals operaties bij borstkanker. Ziekenhuizen en verzekeraars weten dan waar ze aan toe zijn. Grote consequenties voor de overheidsbegroting zijn er niet.

Dat is dit keer anders. Nu spreekt het Zorginstituut zich uit over een complete sector en bepaalt het daarbij ook nog dat er meer personeel moet komen. 'Dan gaat het opeens om heel grote bedragen', aldus een ingewijde. 'Natuurlijk heeft niet iedereen dat doorzien.'

Op 13 januari 2017 is het zover. Het Zorginstituut meldt dat het kwaliteitskader is opgenomen in het

register. Vertaling van de orwelliaanse bureaucratentaal: patiënten hebben voortaan recht op betere zorg. Een cruciaal moment dat onopgemerkt voorbijgaat.

Er dreigen enorme gaten in de begroting van het ministerie van VWS te ontstaan

De ambtelijke molen maalt intussen door. De Nederlandse Zorgautoriteit (Nza) gaat vanaf 13 januari berekenen hoeveel geld de verpleeghuizen nodig hebben om aan de nieuwe eisen te voldoen. [Al snel gaan alle alarmbellen af](#): de Nza komt uit op bedragen van boven de 3 miljard euro. Er moeten maar liefst 70 duizend nieuwe medewerkers worden geworven (voor 40 duizend fte's) om aan de nieuwe eisen te voldoen.

Ambtenaren op het ministerie van Volksgezondheid (VWS) schrikken op. Er dreigen enorme gaten in de begroting te ontstaan. De Nza, officieel een zelfstandig instituut, komt volgens ingewijden onder druk te staan om de bedragen naar beneden af te ronden. Het ministerie laat in een verklaring weten dat er 'gesprekken zijn gefaciliteerd' om meer duidelijkheid te krijgen.

Akte 3: Mark Rutte doet een onbreekbare belofte

Op 7 februari, een maand na de bureaucratische inwerkingstelling van de nieuwe eisen voor de ouderenzorg, staat Mark Rutte op de voorpagina van het AD. Kop: '[VVD: 2 miljard euro voor verpleeghuizen](#)'. De premier droomt over betere zorg: 'Een verpleeghuis waar ik aan het eten ruik dat er gekookt wordt. Waar de directeur af en toe meewerkt, waar mensen snappen wat er gebeurt.' Het bedrag van 2 miljard is geen wilde gok. Het komt overeen met de kosten die het CPB heeft berekend voor uitvoering van het manifest van Hugo Borst.

Tegenstanders zijn verbijsterd door de ommezwaai. 'Dit is wat politiek zo lelijk maakt', verzucht CDA'er Mona Keijzer. 'Ik heb de VVD nog nooit horen pleiten voor meer geld voor verpleeghuiszorg', zegt SP-Kamerlid Leijten honend. Van Rijn spreekt van 'een late bekering'.



[Mark Rutte belofde tijdens zijn verkiezingscampagne 2 miljard euro extra voor verpleeghuizen. © Freek van den Bergh / de Volkskrant](#)

Ook in de VVD is er verbazing. Minister van Volksgezondheid Edith Schippers is tegen de verkiezingsstunt, die vloekt met haar missie om de zorgkosten onder controle te krijgen. De

bezwaren komen te laat: het campagneteam heeft buiten haar om de beslissing genomen.

Het loopt wel los met dat extra geld, is de gedachte binnen de VVD. Behalve de SP blijven andere partijen steken op een magere 300- tot 600 miljoen euro extra voor de ouderenzorg. Als een nieuw kabinet uiteindelijk uitkomt op één miljard extra zal het al veel zijn.

In werkelijkheid is de teerling al geworpen. Het Zorginstituut heeft een nieuwe richtlijn gepresenteerd; de Nza heeft intern al geconstateerd dat het peperduur wordt. En het is wettelijk verplicht dat het geld er komt. Rutte heeft net een belofte gedaan die zelfs hij niet meer kan breken.

Akte 4: De paniek slaat toe

Als het kabinet niet over de brug komt, kunnen cliënten en zorginstellingen rechtszaken beginnen

Precies een week na de verkiezingen komt de Nza met haar berekeningen naar buiten. De nieuw opgestelde kwaliteitseisen kosten circa 1,3 miljard euro, al wordt er gewaarschuwd voor een uitloop naar 3,1 miljard.

Het gealarmeerde ministerie van Financiën begint een onderzoek om te bekijken of er inderdaad sprake is van 'een juridische verplichting met onvermijdelijke budgettaire gevolgen'. Medio april krijgt PvdA-minister Jeroen Dijsselbloem uitsluitsel: het is onvermijdelijk. Als het kabinet niet over de brug komt, kunnen cliënten en zorginstellingen rechtszaken beginnen.

Het wordt nog erger. Het CPB stelt de kosten weer naar boven bij. De nieuwe richtlijnen gaan minstens 2,1 miljard kosten. De rekenmeesters van het kabinet waarschuwen voor aanzuigende werking: als de kwaliteit omhoog gaat, kiezen ouderen wellicht eerder voor een verzorgingshuis.

VVD-bewindslieden reageren verbijsterd als de zaak in de ministerraad komt. Twee vrijdagen achter elkaar krijgt Van Rijn ervanlangs. Waarom heeft hij nooit gewaarschuwd dat dit op stapel stond?

Aan de formatietafel is de ontzetting minstens zo groot. De partijen dachten zo'n 10 miljard te kunnen uitgeven; nu heeft Van Rijn al 2,1 miljard opgeslokt. Onderhandelaars krijgen tot hun verbijstering te horen dat 'een politieke weging' niet meer mogelijk is.

CDA en D66 gaan op onderzoek uit. Wat is hier in hemelsnaam gebeurd? Beide partijen concluderen dat Van Rijn nooit expliciet heeft gezegd dat het inschakelen van het Zorginstituut een miljardenrekening kan opleveren.

Handelde Rutte met voorkennis toen hij iedereen verraste met een belofte van 2 miljard extra?

'In de overleggen en debatten is de omvang en het juridische verplichtende karakter niet aangegeven', zegt D66-Kamerlid Vera Bergkamp nu. CDA-zorgwoordvoerder Keijzer weigert te praten over de kwestie, maar in haar partij wordt erkend dat de onherroepelijke miljardenuitgaven nooit was voorzien.

Ook de VVD-top zegt overdonderd te zijn, maar bij andere formerende partijen sluimert het wantrouwen. Handelde Rutte met voorkennis toen hij tijdens de campagne iedereen verraste met een belofte van 2 miljard extra? Wist hij toen al meer?

In de VVD wordt dat ten stelligste ontkend. De liberalen bezweren dat ook zij de implicaties van de wet niet begrepen.

Akte 5: Het perfecte politieke misdrijf



[Insider op het ministerie van VWS: 'We hebben hier een bestuurder gezien die doelbewust naar een punt toewerkt'.](#) © Freek van den Bergh / de Volkskrant

Inmiddels overheerst de berusting. Bij de formerende partijen valt te horen dat Van Rijn zelf waarschijnlijk ook niet wist wat hij deed. Dat is ook de teneur van een [artikel in De Telegraaf van 24 mei](#). Anonieme bronnen rond de formatie wijzen Van Rijn daarin aan als klunzige hoofdzondaar achter de onverwachte miljardenuitgave. Hij zou 'een juridische blunder' hebben begaan. 'Angstaanjagend onhandig', concludeert een andere anonieme bron. Het eigen straatje wordt zo schoongeveegd. 'Anders is Van Rijn slimmer geweest dan wij allemaal bij elkaar en dat geloof ik niet', zegt één bron rond de formatie.

Toch zijn er genoeg mensen die denken dat Van Rijn inderdaad slimmer is geweest. Het idee dat hij de wetgeving niet goed begreep, is onwaarschijnlijk. Van Rijn is als ambtenaar 'opgegroeid' op het ministerie van Volksgezondheid. 'Martin weet dit soort dingen', zegt een ex-topambtenaar die met hem samenwerkte. 'We hebben hier een bestuurder gezien die doelbewust naar een punt toewerkt', zegt een andere insider. Van Rijn wilde extra geld veiligstellen en koos voor de in de Kamer slecht begrepen route naar het Zorginstituut. Al die tijd wist Van Rijn dat het een eenrichtingsweg was: zelfs een nieuw kabinet zou moeilijk terug kunnen.

Heeft hij de Kamer dan ook doelbewust onvolledig voorgelicht over de consequenties? Zeker is dat zijn verklaringen soms voor meer uitleg vatbaar waren. In november vroeg de Kamer wat zou er

gebeuren als het onafhankelijke instituut hogere eisen ging opleggen. Van Rijn: 'We hebben dan een discussie te voeren over de vraag of we de financiële randvoorwaarden op orde hebben.' In werkelijkheid viel er niets meer te discussiëren. Het geld moet er gewoon komen.

Wie hem ter verantwoording roept, moet eerst erkennen zelf onvoldoende kennis te hebben gehad

Als Van Rijn de Kamer inderdaad bewust in het duister heeft gelaten, is dat een politieke doodzonde en tegelijkertijd het perfecte politieke misdrijf. Want wie maakt hem iets? Een Kamerlid dat hem ter verantwoording roept, moet eerst erkennen zelf onvoldoende kennis te hebben gehad van cruciale zorgwetgeving. Bovendien kan geen politicus worden weggestuurd omdat hij extra geld voor ouderen heeft binnengehaald. Zeker niet als alle partijen dat hebben beloofd voor de verkiezingen.

Van Rijn heeft zelf ook standaard een kopietje met de cijfers uit het VVD-verkiezingsprogramma in zijn binnenzak. Als een VVD-bewindspersoon hem verwijten maakt, haalt hij het tevoorschijn. Hoe kun je boos zijn terwijl je eigen verkiezingsbelofte uitkomt?

De formerende partijen kunnen alleen achter de schermen toegeven dat ze in hun maag zitten met de 'gigantische investering'. Het is mogelijk de kwaliteitsnorm weer terug te trekken, maar 'dat durft niemand', zegt een ingewijde. Het nieuwe kabinet gaat wel proberen met minder geld aan de nieuwe eisen te voldoen. De wet wordt hoe dan ook aangepast. Het mag nooit meer gebeuren dat onbekende experts een miljardeninvestering opleggen zonder dat de politiek daarover nog iets te zeggen heeft.

En Van Rijn?



[De ex-topambtenaar is nooit een echte politicus geworden. Hij weet wel hoe bureaucratie werkt. © ANP](#)

Hij trekt over een paar weken de deur van het ministerie achter zich dicht. Na de klacht van zijn vader in het AD is er niet meer bezuinigd. De komende jaren komen er tienduizenden verplegers bij; het budget van de ouderenzorg stijgt met zo'n 20 procent. Dinsdag, op Prinsjesdag, komt de eerste tranche van 435 miljoen vrij.

De ex-topambtenaar is nooit een echte politicus geworden. Hij weet wel hoe bureaucratie werkt.

Dat is soms ook wat waard.

Dit artikel kwam tot stand na gesprekken met bewindspersonen, onderhandelaars bij de formatie, Kamerleden, ambtenaren en partijmedewerkers.