



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 10 augustus 2016

Startnotitie Keuzes in Kaart 2018-2021

De budgettaire effecten



CPB Notitie

Aan: Contactpersonen politieke partijen

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon

Johannes Hers en Wim Suyker

Datum: 10 augustus 2016

Betreft: Startnotitie Keuzes in Kaart 2018-2021: de budgettaire effecten

1 Inleiding

Deze notitie geeft naar aanleiding van concrete vragen van enkele politieke partijen informatie over enkele specifieke onderwerpen voor de komende doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB. Daarmee beoogt het CPB zo transparant mogelijk te zijn over de wijze van doorrekening en presentatie.

In het najaar verschijnt een aanvullende notitie over andere aspecten van de doorrekening.

Zoals al aangegeven naar aanleiding van de evaluatie van Keuzes in Kaart 2013-2017¹ zullen in de doorrekening alleen maatregelen worden meegenomen en gerapporteerd met een ex-ante budgettair effect van ten minste 100 mln euro.²

Het CPB zal in de doorrekening veronderstellen dat de maatregelen in de verkiezingsprogramma's geleidelijk tijdens de kabinetsperiode zullen worden ingevoerd vanaf het moment dat dit uitvoeringstechnisch mogelijk is. Voor sommige maatregelen zal dit dus niet in het eerste jaar van de kabinetsperiode zijn. Voor beperktere maatregelen of maatregelen waarvan een geleidelijke ingroei niet voor de hand ligt, zal het CPB invoering op het eerst mogelijke moment veronderstellen.

¹ CPB, 2013, Vernieuwing doorrekening verkiezingsprogramma's, Evaluatie 'Keuzes in Kaart 2013-2017', CPB Notitie. ([link](#))

² Een verzamelpost van 100 mln euro aan taakstellende intensiveringen is mogelijk. Deze post zal worden geboekt bij overige uitgaven, of bij een van de functies als alle intensiveringen op deze functie betrekking hebben.

2 De reeks Kansrijk Beleid

In 2015 is het CPB, in samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), begonnen met de reeks *Kansrijk Beleid*. Studies in deze reeks verkennen per thema een aantal beleidsopties, waarbij op basis van bestaande literatuur en/of onderzoek een uitspraak wordt gedaan over de gevolgen van het implementeren van de desbetreffende opties. De reeks vloeit deels voort uit de evaluatie van de vorige doorrekening van verkiezingsprogramma's.³ De reeks kan als input dienen voor politieke partijen bij het opstellen van hun verkiezingsprogramma.

Momenteel zijn in deze reeks de volgende studies gepubliceerd:

- Kansrijk arbeidsmarktbeleid 1 en 2. [\(link\)](#), [\(link\)](#)
- Kansrijk mobiliteitsbeleid. [\(link\)](#)
- Kansrijk innovatiebeleid. [\(link\)](#)
- Kansrijk woonbeleid [\(link\)](#)
- Kansrijk onderwijsbeleid. [\(link\)](#)

Aan de Kansrijk-reeks zal door het CPB niet expliciet worden gerefereerd in de doorrekening van de verkiezingsprogramma's.

Naast deze publicaties zijn ook verschenen:

- Technische werkgroep Zorgkeuzes in kaart, 2015, Zorgkeuzes in Kaart: Analyse van beleidsopties voor de zorg van tien politieke partijen. [\(link\)](#)
- Ministerie van Financiën, 2016, Ombuigingslijst. [\(link\)](#)
- Studiegroep Begrotingsruimte, 2016, Van saldosturing naar stabilisatie, 15^e studiegroeprapport. [\(link\)](#)
- Studiegroep Duurzame Groei, 2016, Kiezen voor duurzame groei. [\(link\)](#)

³ CPB, 2013, Vernieuwing doorrekening verkiezingsprogramma's, Evaluatie 'Keuzes in Kaart 2013-2017', CPB Notitie. [\(link\)](#)

3 Het basispad van Keuzes in Kaart

De effecten van de verkiezingsprogramma's zullen worden gepresenteerd ten opzichte van het basispad. Na de zomer wordt daarvoor, consistent met de in september te publiceren Macro Economische Verkenning 2017, de in maart gepubliceerde Middellangetermijnverkenning 2018-2021 geactualiseerd.⁴ Het basispad geeft de economische ontwikkeling weer in de komende kabinetsperiode 2018-2021 die het CPB verwacht als er geen nieuwe beleidsmaatregelen zouden worden genomen. De economische en budgettaire ontwikkelingen worden wel beïnvloed door eerder genomen maatregelen die pas op termijn hun volledige beslag krijgen.

Wat betreft de overheidsbegroting is voor de middellangetermijnverkenning gebruik gemaakt van de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2016. Voor de zorg is gebruik gemaakt van de methodiek die is aanbevolen door de technische werkgroep Zorgkeuzes in Kaart.⁵

4 Budgettaire effecten

4.1 Ex-ante

In Keuzes in Kaart worden onder andere de ex-ante budgettaire effecten van de maatregelen van het verkiezingsprogramma gepresenteerd. De ex-ante effecten zijn exclusief de budgettaire effecten als gevolg van de macro-economische doorwerking, maar inclusief de eerste-ordegedragseffecten. In de vorige Keuzes in kaart waren de ex-ante effecten nog exclusief de eerste-ordegedragseffecten. De aanpassing sluit aan bij het recente advies van de Studiegroep Begrotingsruimte over de budgettaire omgang met gedragseffecten.⁶

Aan de uitgavenkant gaat het om de directe budgettaire effecten, waarbij voor maatregelen met betrekking tot de sociale zekerheid de budgettaire doorwerking op toeslagen zijn inbegrepen.

⁴ CPB, 2016, Middellangetermijnverkenning 2018-2021. [\(link\)](#)

⁵ Mot, E, e.a., 2016, Een raming van de zorguitgaven 2018-2021, CPB Achtergronddocument. [\(link\)](#)

⁶ Studiegroep Begrotingsruimte, 2016, Van salдостuring naar stabilisatie, Rapport van de 15e Studiegroep Begrotingsruimte, 1 juli. [\(link\)](#)

4.2 Ambtenarensalarissen en lonen in de zorgsector

Voor ambtenaren gold een nullijn in 2011, 2012, 2013 en 2014, waardoor de contractlonen bij de overheid achterbleven bij die in de marktsector. In deze jaren bleek een deel van de nullijn bij de overheid direct weg te lekken door een relatief forse stijging van de incidentele lonen (gemiddeld 0,7% in de jaren 2011-2014 tegen 0% in de marktsector). In 2015 en 2016 stijgen de contractlonen bij de overheid iets meer dan in de marktsector door het in 2015 afgesloten loonakkoord. De werkloosheid daalt sinds 2014; in de middellangtermijnverkenning⁷ verbetert de situatie op de arbeidsmarkt verder tijdens de komende kabinetsperiode. Gegeven deze recente ervaring met nullijnen en de verder verbeterende arbeidsmarktsituatie gaan we voor de periode 2018-2021 bij de doorrekening van ingrepen in de ambtenarensalarissen (contractloonstijging) uit van een directe evenredige compensatie via de incidentele loonstijging van ambtenaren (zoals deels ook in de periode 2011-2014 zichtbaar was). Deze maatregelen hebben hierdoor geen effect op de loonkosten van ambtenaren en daardoor geen effect op het EMU-saldo.

Ingrijpen in de loonontwikkeling in de zorgsector kan ex artikel 10 van de Wet op de Loonvorming alleen middels een Loonwet. Om aan de criteria van de wet te voldoen moet sprake zijn van bijzondere budgettaire omstandigheden en moet de Loonwet van toepassing zijn op meer sectoren dan alleen de zorg. Gegeven de verbeterende arbeidsmarkt en de budgettaire situatie wordt aan deze criteria niet voldaan en is een ingreep in de contractloonontwikkeling in de zorg niet mogelijk. Eventueel voorgestelde maatregelen met betrekking tot de looncomponent van budgetten in de zorg komen in de volgende paragraaf (budgetmaatregelen) aan de orde.

4.3 Budgetmaatregelen zorg

Sinds de publicatie van Zorgkeuzes in Kaart (ZiK) is nieuwe informatie beschikbaar gekomen.⁸ Daarom volgt hieronder aanvullende informatie over beoordeling van maatregelen in de zorg.

Zonder corresponderende beperking van de aanspraken zijn kortingen op budgetten in de zorg mogelijk strijdig met het recht op zorg. Het CPB hanteert daarom maxima voor budgetkortingen in de zorg.

Voor respectievelijk de Wlz en de rijksbijdrage Wmo/jeugd hanteert het CPB tijdens Keuzes in Kaart kortingen van maximaal 0,5% en 1% per jaar zonder

⁷ CPB, 2016, Middellangtermijnverkenning 2018-2021. ([link](#))

⁸ Bijvoorbeeld CBS-informatie over ontwikkeling van de zorguitgaven ([link](#)), nieuw CPB-onderzoek op gebied van decentrale overheden ([link](#), [link](#)), en verdere signalen dat het afspreken van een groeipercentage met de hele sector kan werken als een richtlijn bij de onderhandelingen tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders: zie ook Ruwaard, S., R. Douven, J. Struijs en J. Polder, 2014, Hoe kopen zorgverzekeraars in bij ziekenhuizen, TPedigitaal 8(2), 98-117 ([link](#)) en de NZa marktscan en beleidsbrief GGZ B (2015) ([link](#)).

corresponderende beperking van de aanspraken.⁹ Over de gehele kabinetsperiode 2018-2021 levert dit een besparing op van respectievelijk 0,4 en 0,3 mld euro. Dit type maatregelen leidt tot (kwalitatief) mindere zorg en vermindert de werkgelegenheid in de zorg. De maximale budgetkorting voor de Wlz is lager, omdat de groei van de Wlz voor een relatief groot deel door demografische ontwikkelingen wordt gedreven.

In de Zvw hanteert het CPB voor de sectoren ziekenhuiszorg, geestelijke gezondheidszorg en wijkverpleging een korting van maximaal 1% per jaar ten opzichte van het basispad als partijen voornemens zijn opnieuw een hoofdlijnenakkoord af te sluiten, met een generiek macrobeheersingsinstrument (MBI) als stok achter de deur. Over de gehele kabinetsperiode 2018-2021 levert een korting van 1% per jaar een besparing op van 1,2 mld euro. Dit gaat gepaard met minder werkgelegenheid in de zorg.

Omdat een korting op zichzelf niet de doelmatigheid in de zorg verbetert, leidt dit tot minder zorg en / of kwaliteitsverlies. Zonder corresponderende beperking van de aanspraken of maatregelen die de doelmatigheid verbeteren, hanteert het CPB een maximum van 1% voor de bovengenoemde sectoren. Een verbetering van de doelmatigheid in de zorg is mogelijk als partijen erin slagen hierop gerichte afspraken te maken, bijvoorbeeld in het kader van een hoofdlijnenakkoord. Hierdoor kan de besparing in de Zvw verder toenemen.

Verder bepalen eerder afgesloten akkoorden de handelingsvrijheid van de overheid. Zo wordt in Keuzes in Kaart 2018-2021 aan het opschorten of opzeggen van het ova-convenant, om te kunnen korten op de looncomponent, geen opbrengst toegekend, omdat er geen sprake is van uitzonderlijke (budgettaire) omstandigheden (zie ook ZiK¹⁰ en paragraaf 4.2 van deze notitie). Afspraken over een verlaging van de incidentele looncomponent binnen het ova-convenant zien wij als een invulling van bovengenoemde maximaal mogelijke kortingen, deze werken in de praktijk uit als een generieke korting.

Bovenstaande budgetkortingen en hoofdlijnenakkoorden kunnen niet worden gecombineerd met andere mogelijke generieke tariefmaatregelen en budgetkortingen, omdat deze maatregelen vergelijkbaar zijn en onder hetzelfde maximum vallen. Verder wordt aan het inzetten van een gedifferentieerd MBI geen effect toegekend, omdat de voordelen van een gedifferentieerd MBI nu niet goed kunnen worden ingeschat.¹¹

⁹ De normeringssystematiek voor de indexatie van de Rijksbijdrage voor de Wmo/jeugd is nog niet bekend voor de jaren van de Middellangetermijnverkenning.

¹⁰ Zie ook maatregel 005 in Technische werkgroep zorgkeuzes in kaart, 2015, Zorgkeuzes in Kaart, Technische uitwerking van alle afzonderlijke beleidsopties, [\(link\)](#).

¹¹ Zie maatregelen 062 en 063 in Technische werkgroep zorgkeuzes in kaart, 2015, Zorgkeuzes in Kaart, Technische uitwerking van alle afzonderlijke beleidsopties, [\(link\)](#).

4.4 Ombuigingen op het overheidsapparaat

Het overheidsapparaat bestaat voornamelijk uit uitvoerders; slechts een klein deel van het ambtenarenapparaat is werkzaam in de beleidsvoorbereiding.¹² Het CPB hanteert, net als in voorgaande doorrekeningen, maxima voor de bezuinigingen op het overheidsapparaat van het Rijk en van de lokale overheden. Op basis van de internationale literatuur is de maximale ombuiging gezet op 1,5% per jaar.¹³ Voor het Rijk komt dit maximum neer op een ombuiging van 0,7 mld euro in 2021 en 0,9 mld euro structureel.

Voor de lokale overheid komt dit maximum neer op een ombuiging van 0,7 mld euro in 2021 en 0,9 mld euro structureel. Dit zijn ombuigingen ten opzichte van het basispad. In dit basispad zijn de budgettaire meerjarencijfers voor de lokale overheden gecorrigeerd voor de opschalingskorting, omdat deze geen wettelijke basis heeft.¹⁴ Mochten partijen de opschalingskorting willen voortzetten, dan zien wij dit als een invulling van de maximaal mogelijke korting van 1,5% per jaar.

Maatregelen bovenop deze maximale ombuigingen op het overheidsapparaat (bijvoorbeeld koude uitnames) zullen niet worden gehonoreerd.

Op basis van ervaringen uit het verleden zijn grote ombuigingen op het overheidsapparaat ambitieus. De maximale ombuigingen zijn alleen onder strikte voorwaarden ten aanzien van politieke en ambtelijke sturing haalbaar en zullen ook dan leiden tot kwaliteitsverlies en minder dienstverlening. Mogelijk negatieve effecten van ombuiging op het overheidsapparaat op bijvoorbeeld de kwaliteit van de dienstverlening van bijvoorbeeld belastingdienst of de veiligheid worden in de doorrekening niet in beeld gebracht.

¹² Zie tekstkader 'Rijksambtenaren zijn vooral uitvoerders' in CPB, 2016, *Centraal Economisch Plan 2016*. [\(link\)](#)

¹³ Zie onder andere blz. 81-86 in OECD, 2010, *Public Administration after "New Public Management"*, Value for Money and Government. [\(link\)](#)

¹⁴ Zie voetnoot 46 in CPB, 2016, *Middellangetermijnverkenning 2018-2021*. [\(link\)](#)



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Augustus 2016