

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

VERTROUWELIJK
Minister van VWS
Minister voor Langdurige Zorg en Sport
cc. Staatssecretaris Jeugd en Preventie
cc. 5.1.2e

5.1.2e
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Ontworpen door

5.1.2e

T 5.1.2e
5.1.2e @minvws.nl

Datum

6 januari 2022

Bijlage(n)

-

ministerraad

Startnota

Paraaf 5.1.2e

Paraaf 5.1.2e

Korte samenvatting

Op maandag 10 januari wordt in de Ministerraad (MR) de zogenoemde Startnota besproken en vastgesteld. Naar verwachting worden de stukken vlak voor de MR rondgestuurd of in de MR uitgedeeld. De Startnota bevat de budgettaire uitwerking van de afspraken uit het coalitieakkoord en stelt de budgettaire plafonds van de rijksbegroting vast. Het uitgavenplafond bestaat uit drie deelplafonds: Sociale Zekerheid, het Uitgavenplafond Zorg en de Rijksbegroting in enge zin (inclusief hoofdstuk 16 van VWS). Na vaststelling van de Startnota en de begrotingsregels gelden de budgettaire plafonds en de afgesproken begrotingsregels. In deze adviesnota treft u de belangrijkste punten aan voor de inbreng van VWS. Het advies is opgesteld zonder dat we de Startnota hebben kunnen beoordelen en is gebaseerd op enkel de cijfers uit het coalitieakkoord.

Advies

U (beide ministers) wordt geadviseerd in te stemmen met de Startnota, met inachtneming van de onderstaande punten (zie voor achtergrond het kopje toelichting):

- A. Coronabestrijding: u wordt geadviseerd in te brengen dat conform de vorige regeerperiode middelen die samenhangen met de coronabestrijding (testen, traceren en vaccineren) zonder meer worden beschikbaar gesteld en worden toegevoegd aan de VWS-begroting.
- B. Maatregelen Zorgverzekeringswet (Zvw) en Wet langdurige zorg (Wlz): u wordt geadviseerd in te brengen dat de ombuigingsopgave voor de zorg fors is en dat het wenselijk is om als minister binnen de financiële kaders enige vrijheid te hebben om in (investerings)budgetten, jaren en tussen maatregelen te kunnen schuiven, uiteraard met inachtneming van de begrotingsregels en financiële kaders.

C. Aanvullende Post bij Financiën:

1. desgewenst inbrengen (wij gaan er vanuit dat anderen dit punt ook opbrengen) dat voor een adequate begrotingsuitvoering 2022 een tijdige overheveling van middelen die gereserveerd staan op de Aanvullende Post nodig is. Zolang deze middelen op de Aanvullende Post bij het ministerie van Financiën staan geparkeerd, kunnen we hier als VWS niet over beschikken. Het is belangrijk dat voor een degelijke begrotingsuitvoering 2022 de middelen zo snel mogelijk naar de departementen worden overgeboekt.
2. u wordt geadviseerd aandacht te vragen voor de transitie-middelen die nodig zijn om de structurele ombuigingen in de zorg te realiseren. Deze transitie-middelen staan namelijk ook op de Aanvullende Post geparkeerd, terwijl deze een ander karakter hebben. U kunt vragen deze transitie-middelen anders te behandelen door bij de beoordeling minder bureaucratische hordes worden opgeworpen om deze naar VWS overgeboekt te krijgen.

D. Financiering nieuw te bouwen Pallas-kernreactor voor de productie van medische isotopen. Het gaat om een publieke investering van 1,6 a 2,2 miljard waarover het kabinet medio april moet beslissen. Het is evident dat dit niet opgelost kan worden in de context van de VWS-begroting. [We adviseren u voor te stellen dat deze investering meegaat in de vrijgemaakte budgettaire ruimte voor grote maatschappelijke investeringen, indien het kabinet in het voorjaar instemt met Pallas.] PM: bespreekpunt in 5.12e

E. De begrotingsregels: u kunt instemmen met de begrotingsregels. Op de laatste pagina van deze notitie is er een korte samenvatting van de belangrijkste begrotingsregels opgenomen.

Het is van belang dat de bovenstaande punten in elk geval in de MR zo worden afgesproken of worden genoemd voor de MR-notulen. Zonder een dergelijke afspraak zal het lastig worden om in het traject na de Startnota nadere afspraken over deze punten te maken.

Toelichting

Hieronder treft u een korte toelichting van de Startnota en per adviespunt een korte toelichting ter achtergrond. De begrotingsregels zijn toegevoegd als bijlage bij de Startnota, de hoofdpunten leest u op de laatste pagina van deze notitie.

Algemeen

Doorrekening coalitieakkoord

Het coalitieakkoord is nog niet doorgerekend door het Centraal Planbureau (CPB) en dat is anders dan voorgaande coalitieakkoorden. Naar verwachting wordt de doorrekening van het coalitieakkoord op woensdag gepubliceerd en zullen er gevolgen zijn voor de veronderstelde inflatie, economische groei en koopkrachtscijfers uit het coalitieakkoord. Voor de zorg heeft de doorrekening mogelijke gevolgen voor enerzijds de hoogte van de veronderstelde besparingen in bijvoorbeeld de Zvw en anderzijds de hoogte van de zorgtoeslag vanwege de compensatie voor de minima (minimumloners en alle uitkeringsgerechtigden). De doorrekening hoeft geen gevolgen te hebben voor de afspraken uit het coalitieakkoord, maar brengt mogelijk wel in aanloop naar het debat over de regeringsverklaring discussies met zich mee. Financiën wil proberen te voorkomen dat de doorrekening tot onrust leidt en mogelijke oprekking van de financiële afspraken uit het coalitieakkoord. Financiën zal zo veel mogelijk proberen alle

discussiepunten door te schuiven naar de voorjaaronderhandelingen. Zodra de doorrekening gepubliceerd is wordt u geïnformeerd over de mogelijke gevolgen voor VWS.

Waarom een Startnota?

De Startnota is de vertaling van alle financiële afspraken uit het coalitieakkoord en wordt door de minister van Financiën naar beide Kamers gestuurd. De Startnota is geen begrotingsstuk maar is vergelijkbaar met de Miljoenennota (algemeen stuk bij de afzonderlijke begrotingen). Alle andere maatregelen uit het coalitieakkoord zullen in de afzonderlijke begrotingen in het voorjaar worden verwerkt of indien nodig via eerder zogenaamde incidentele begrotingswetten. Onze informatie is dat Financiën de Startnota zo snel mogelijk wil vaststellen omdat de financiële kaders en begrotingsregels dan ook meteen van kracht zijn. Dit betekent kortgezegd dat de dynamiek die de doorrekening van het coalitieakkoord waarschijnlijk zal brengen geen gevolgen heeft voor de afgesproken uitgavenplafonds van het coalitieakkoord.

Waar tekent u voor?

Met de vaststelling van de Startnota en de begrotingsregels bent u formeel gehouden aan de uitgavenplafonds uit het coalitieakkoord en moet VWS alle tegenvallers op reguliere uitgaven zoveel mogelijk zelf oplossen. Het moge duidelijk zijn dat de financiële opgave voor de zorg (inclusief jeugdzorg) substantieel is. Ons beeld is dat dit niet zonder risico's is en dat het principe van eigen-broek-ophouden minder gemakkelijk zal gaan dan in de afgelopen regeerperiode. Dit komt omdat de besparingsopgave de komende jaren flink hoger is (o.a. door de maatregelen Zvw, Jeugdzorg en Wlz) en de groei ruimte (inkomensgroei en kwaliteitsverbetering) in de zorg flink lager is. U wordt de komende tijd verder geïnformeerd en meegenomen wat dit betekent voor de begrotingsuitvoering en de Voorjaarsnota.

Toelichting per adviespunt

A. Coronabestrijding

Het is voor VWS van belang dat conform de vorige regeerperiode middelen die samenhangen met de coronabestrijding generaal worden toegevoegd aan onze begroting. Generale compensatie betekent dat we de kosten niet zelf hoeven te dekken en gefinancierd worden uit de algemene middelen. Financiën zal in de uitvoering hierbij scherp het onderscheid maken tussen enerzijds directe kosten die bijdragen aan de bestrijding van het virus (testen, traceren en vaccineren) en anderzijds indirecte kosten (zoals meer onderzoek) die indirect bijdragen aan de coronabestrijding. Deze laatste categorie komen niet in aanmerking voor generale compensatie en moeten we dus zelf binnen onze eigen begroting dekken. Dat is voor ons geen slecht uitgangspunt, mits we generale compensatie krijgen voor de eerste categorie (directe kosten zoals bijvoorbeeld voor vaccineren en testen). Wij verwachten op basis van onze mondeling verkregen informatie dat de formulering in de Startnota niet smart genoeg is en onvoldoende comfort geeft, vandaar ons advies hier expliciet inbreng op te hebben.

B. Maatregelen Zorgverzekeringswet (Zvw) en Wet langdurige zorg (Wlz)

Het coalitieakkoord bevat verschillende ombuigingsmaatregelen op het terrein van de Zvw en Wlz. In een aantal gevallen zijn daar ook (vaak tijdelijke) middelen voor transitie, ontwikkeling, implementatie en/of uitvoering aan gekoppeld. Het gaat om een Integraal Zorgakkoord, en andere maatregelen die los daarvan of soms juist beter in samenhang met zo'n zorgakkoord kunnen worden gerealiseerd. In de Wlz zijn verschillende maatregelen in de ouderenzorg opgenomen, die ook in

samenhang moeten worden gezien. Voor elke maatregel is sprake van een budgettaire reeks besparingen (en soms dus ook tijdelijke intensiveringen of transitie-middelen). Hoewel aan dergelijke reeksen telkens een onderbouwing ten grondslag ligt, valt zeker niet uit te sluiten dat bij de implementatie van maatregelen nieuwe inzichten naar voren komen. Vanwege dat risico is het wenselijk om als minister binnen de financiële kaders enige vrijheid te hebben om tussen budgetten, jaren en maatregelen te kunnen schuiven. U kunt in de MR aangeven dat vanwege de complexiteit en mogelijke nieuwe inzichten de precieze omvang van individuele maatregelen wellicht anders kan uitpakken (die flexibiliteit hebben we nodig), maar met inachtneming van de begrotingsregels en kaders.

C. Aanvullende Post bij Financiën

1. De Aanvullende Post is een begrotingshoofdstuk dat beheerd wordt door de minister van Financiën. Hier staan alle intensiveringen van alle departementen op, zoals voor VWS bijvoorbeeld preventie, sportstimulering, pandemische paraatheid (inclusief opschaling IC-capaciteit) en diverse andere programma's. Alle departementen moeten dus eerst bij Financiën goed onderbouwen hoe de middelen worden uitgegeven, gemonitord en geëvalueerd alvorens de middelen worden overgeheveld naar de begroting. Het nadeel van de Aanvullende Post is dat alle middelen die voor 2022 staan gereserveerd tijdig moeten worden overgeheveld om invulling te kunnen geven aan alle ambitieuze plannen uit het coalitieakkoord. Als middelen voor 2022 (en in mindere mate ook 2023) niet tijdig worden overgemaakt, wordt het niet haalbaar om middelen tijdig en rechtmatig in verschillende subsidies/opdrachten in te zetten. Als Financiën streng in de wedstrijd zit bij het toetsen van onze onderbouwing, zou dit zich moeten vertalen in flexibiliteit om middelen alsnog naar latere jaren door te kunnen schuiven. Het is belangrijk dat voor een degelijke begrotingsuitvoering 2022 de middelen zo snel mogelijk naar de departementen worden overgeboekt. NB: het is goed mogelijk dat dit punt door andere collega-ministers wordt opgebracht.
2. Voor VWS geldt bij een flink aantal maatregelen dat de intensiveringen in de eerste jaren moeten leiden tot besparingen in latere jaren. Het gaat om bijvoorbeeld de transitie-middelen voor het sluiten van een Integraal Zorgakkoord of scheiden van wonen en zorg in de Wlz. Het is daarom van groot belang – ook vanwege de onderhandelingen met het veld – dat we tijdig onze 'plussen' overgeheveld krijgen om de besparingen te realiseren. Transitie-middelen zijn net als intensiveringen geparkeerd op de Aanvullende Post, maar hebben wel degelijk een ander karakter. U kunt vragen om voor transitie-middelen een andere procedure te volgen dan voor intensiveringen. In de Wlz gaat het bijvoorbeeld om de transitie-middelen scheiden wonen en zorg. Deze middelen zijn nodig om een beweging op gang te brengen die al in 2023 besparingen moet opleveren en uiteindelijk moet leiden tot een structurele ombuiging van € 1,2 miljard. De transitie-middelen hebben net als de ombuiging scheiden wonen zorg betrekking op de premie-middelen, waardoor de begrotingswet niet van toepassing is. Zonder deze transitie-middelen direct beschikbaar te stellen kan de transitie niet tijdig op gang gebracht worden en liggen besparingsverliezen op de loer. U kunt vragen voor een uitzondering voor de transitie-middelen, zodat er minder bureaucratische hordes worden opgeworpen om deze overgeboekt te krijgen.

D. Financiering nieuwe Pallas-reactor

In het voorjaar 2022 staat MR-besluitvorming gepland over de nieuw te bouwen Pallas-kernreactor, als vervanging van de huidige Hoge Flux Reactor in Petten (1961). Deze produceert medische isotopen (voor diagnostische scans en kankerbehandelingen). Het gaat om een publieke investering van 1,6 -2,2 miljard om een grote maatschappelijke opgave te vervullen op het terrein van voorzieningszekerheid en strategische autonomie. De (bouw van de) reactor levert tevens een waardevolle bijdrage aan de nucleaire kennisinfrastructuur en kan onderzoek doen naar de energietransitie. Het betreft een investering met een terugverdientijd van ca 20 jaar die saldorelevant is (moet dus gedekt in rijksbegroting om saldooverslechtering te voorkomen). Ongeveer de helft van de uitgaven zal neerslaan in deze kabinetsperiode.

Overige punten bij Startnota (passief en geen actieve inbreng vereist, desgewenst inbrengen mocht het aan de orde komen). U kunt bij dit soort punten de vragen ook ambtelijk terugverwijzen.

- Voor LNV is er voor de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) structureel 100 miljoen extra uitgetrokken om de uitvoering op orde te brengen. Omdat de uitvoering van de NVWA ook VWS raakt – VWS is een van de opdrachtgevers van de NVWA – vinden er nu gesprekken plaats over een verdeelsleutel. U hoeft hierover niets in te brengen.
- Ons inziens is er verder geen inhoudelijke basis dat andere departementen een beroep kunnen doen op de beschikbaar gestelde middelen voor VWS. Desondanks hebben ons onderstaande signalen bereikt:
 - **Defensie:** vroeg zich af in hoeverre zij een beroep kunnen doen op de gereserveerde middelen voor Pandemische Paraatheid. Op pagina 39 van het RA staat dat bij Defensie: 'wij brengen de basis op orde. Hiervoor moderniseert Defensie het loongebouw en het personeelsbeleid en werkt het achterstanden in materieel, ICT, voorraden en medische capaciteiten weg'. Vanwege de term medische capaciteiten is deze vraag aan ons gesteld. Wij hebben dit afgehouden omdat er wij de relatie met pandemische paraatheid niet zien en dat daarnaast historisch extra geld beschikbaar is gesteld voor Defensie. Wij vinden dit gesprek dan ook vreemd.
 - **LNV:** wil mogelijk een beroep doen op een deel van de middelen voor pandemische paraatheid voor specifiek zoönose beleid. Het zou gaan om mogelijk 1-5 miljoen. Mocht LNV dit opbrengen kunt u aangeven dat er gewerkt wordt aan de uitwerking van de plannen rondom pandemische paraatheid en nu niet het moment is hier uitsluitel over te geven.
 - **EZK:** wil graag meedenken over de invulling van leveringszekerheid binnen de envelop pandemische paraatheid. Gezien hun kennis en ervaring over het Nederlandse bedrijfsleven is hun meedenkkraft meer dan welkom.
- De budgettaire uitwerking van het coalitieakkoord ligt vast in de tabbladen, dat zijn de begrotingshoofdstukken van departementen. Voor het beleidsterrein van VWS zijn de tabbladen van hoofdstuk 16 (VWS-begroting), hoofdstuk 41 (Uitgavenplafond Zorg) en hoofdstuk 86 (de Aanvullende Post van Financiën waarop in afwachting van een goede uitwerking de intensivering uit het coalitieakkoord staan geparkeerd) het meest relevant.

Bijlage bij Startnota- de begrotingsregels

Advies: instemmen

Toelichting:

Appreciatie begrotingsregels

- U hoeft voor VWS geen punten in te brengen. De begrotingsregels geven het financiële/budgettaire kader aan waarbinnen elk ministerie moet werken.
- De begrotingsregels zijn het dagelijks gereedschap voor ambtelijke besprekingen. In de praktijk gaat het vaak over de omgang met mee- en tegenvallers. Daar waar volgens de begrotingsregels de per saldo meevallers moeten terugvloeien naar de schatkist, zullen ministeries aan de andere kant beweren dat mede dankzij hun inspanningen er meevallers zijn ontstaan en daarom deze ingezet mogen worden voor (nieuwe) doeleinden binnen het ministerie. U wordt hierin ondersteund door de 5.1.2e directie Financieel-Economische Zaken.

De set aan regels en het begrotingsbeleid is er uiteindelijk voor bedoeld om de onderlinge samenwerking binnen het kabinet te bevorderen, tegelijkertijd heeft het kabinet ook de mogelijkheid om hiervan af te wijken. Het is daarom van belang dat voor een goede samenwerking we elkaar op tijd in positie brengen. Het tijdig aansluiten van FEZ kan daarbij helpen. Concreet betekent dit:

- U kunt als minister geen toezeggingen doen over (nieuw) beleid of iets aankondigen als er geen eigen dekking. In alle gevallen moeten beleid en geld op elkaar aansluiten.
- Iedere minister is verantwoordelijk voor zijn eigen begroting (eigen-broek-principe);
- Voor nieuw beleid (intensiveringen) moet worden omgebogen (geëxtensiveerd) op de eigen begroting;
- Meevallers mogen niet worden ingezet om intensiveringen te dekken, wel voor tegenvallers;
- In uitzonderlijke gevallen kan de MR besluiten tot zgn. 'generale' compensatie van problematiek. Denk hierbij aan de watersnoodramp van Limburg, afhandeling aardbevingsschade Groningen, directe kosten die bijdragen aan de coronabestrijding of bijvoorbeeld een hogere instroom van ouderen in de verpleeghuiszorg (2020 en 2021) die niet binnen de eigen begroting opgevangen kan worden.

Belangrijkste wijzigingen n.a.v. Studiegroep Begrotingsruimte

- Er wordt gekozen voor een meevallerformule. Als de raming van het feitelijk EMU-saldo langjarig beter is dan een saldo van -1% bbp, dan wordt 50% van die ruimte bestemd voor lastenverlichting en 50% voor schuldaflossing. Besluitvorming vindt plaats bij het hoofdbesluitvormingsmoment.
- Het automatisme dat lagere premies als gevolg van lagere uitgaven aan de Zorgverzekeringswet (Zvw) leiden tot lastenverzwaring elders wordt losgelaten en maken expliciet onderdeel uit van besluitvorming. De afspraak in het regeerakkoord betekent dat bij lagere Zvw-uitgaven politiek moet worden beslist of deze mogen worden aangewend ter dekking van hogere uitgaven elders (bv voor Groningen) of moeten leiden tot per saldo lagere lasten van burgers en bedrijven. Indien wordt besloten tot dekking van hogere uitgaven elders, is het nodig om tegenover de lagere Zvw-premies te besluiten tot hogere lasten elders om te voorkomen dat het overheidstekort oploopt. Eigen broek ophouden binnen VWS (inclusief Wlz) is hierbij een belangrijk aandachtspunt.