

Datum : 31 maart 2010
Aan : Politieke partijen die deelnemen aan Keuzes in Kaart 2011-2015

Aanvullende informatie over de zorg

Tijdens het overleg over Keuzes in Kaart 2011-2015 bleken politieke partijen behoefte te hebben aan informatie over de effecten van een verandering van de eigen betalingen zvw en awbz. Daartoe wordt in paragraaf 1 een variant gepresenteerd.

Ook werd gevraagd in hoe verre het CPB gebruik zal maken van de berekeningen van de heroverwegingswerkgroepen. Paragraaf 2 geeft het antwoord voor de curatieve zorg, paragraaf 3 voor de langdurige zorg. In de bijlage gaan we nader in op de sterke en zwakke punten van de varianten die de werkgroep langdurige zorg schetst.

1 Verlaging eigen betalingen zvw en/of awbz

In het referentiescenario voor KiK is het eigen risico zvw 775 euro per persoon per jaar in 2015. Een verlaging naar 375 euro per persoon per jaar verhoogt de collectieve uitgaven en de collectieve lasten, maar laat het EMU-saldo ongewijzigd (zie tabel 1). Voor niet-chronisch zieken dalen de eigen betalingen van 360 euro per volwassene per jaar naar 220 euro. De nominale premie per volwassene stijgt van 1220 naar 1380.

Tabel 1.1 Effect in 2015 van verlaging eigen risico zvw van 775 naar 375 euro

	Mld euro
Intensivering (gedragseffect)	0,3
Reële stijging collectieve uitgaven zorg door minder eigen betalingen zvw	2,3
Reële stijging collectieve uitgaven zorg door gedragseffect zvw	0,3
Reële daling collectieve uitgaven zorg door lagere compensatie chronisch zieken	-0,5
Reële stijging sociale premies: nominale ZVW premie	2,1
EMU-saldo	0,0

In het referentiescenario is voor de awbz gerekend met een verhoging van de eigen betalingen met ¾ mld euro. Dit is vormgegeven door omzetting van het huidige systeem in een “oplopend quote systeem”.¹ Aangezien gemeentes deze maatregel ook bij de wmo in kunnen zetten is gerekend met een korting van 0,2 mld op het wmo-budget.

Tabel 1.2 Effect verlaging eigen betalingen AWBZ met 0,4 mld euro

	Mld euro
Intensivering (gedragseffect)	0,1
Reële stijging collectieve uitgaven zorg door minder eigen betalingen awbz	0,4
Reële stijging collectieve uitgaven zorg door gedragseffect awbz	0,1
Reële stijging collectieve uitgaven zorg door aanpassing wmo budget	0,1
Reële stijging sociale premies: awbz premie	0,0
EMU-saldo	0,6

Als een politieke partij het effect van deze maatregel wil halveren, bijvoorbeeld door met lagere eigen-betalingen-quotes te rekenen, dan stijgen de reële uitgaven met 0,4 mld euro bij de awbz en met 0,1 mld bij de begrotingsgefinancierde zorg (wmo-budget). Daarnaast stijgen de uitgaven vanwege het gedragseffect van verminderde eigen betalingen van de individuele zorgconsument. Het emu-saldo verslechtert met 0,6 mld euro, omdat voor de awbz gerekend wordt met vaste premies.

2 Heroverweging curatieve zorg

De Heroverwegingswerkgroep Curatieve Zorg onderscheid vier soorten maatregelen (zie tabel 2.1). Het CPB acht de inschattingen van de opbrengsten van een groot aantal van de genoemde maatregelen plausibel en neemt ze daarom ook over.

Het CPB onderschrijft de notie van de werkgroep dat het streven naar meer doelmatigheid cruciaal is om de zorg toekomstbestendig te maken. Het CPB heeft echter wel reserves bij de hoogte van de besparingen van enkele maatregelen. Deze reserves hebben te maken met het feit dat de opbrengsten notoir moeilijk zijn in te schatten en de onzekerheden rondom de maatregelen groot zijn. Recente ervaringen met de invoering van nieuwe maatregelen in de zorg laten immers zien dat er ook financiële tegenvallers kunnen optreden.

¹ Zie het rapport van de Heroverwegingswerkgroep Langdurige Zorg, onder andere paragraaf 6.2.8, met dien verstande dat het CPB in het referentiescenario 2011-2015 gerekend heeft met iets hogere quotes.

Tabel 2.1 Effecten van maatregelen heroverwegingswerkgroep curatieve zorg (mld euro, + = besparing)

	Heroverwegingswerkgroep		CPB	
	2015	structureel	2015	structureel
1. Maatregelen te allen tijde				
w.v. governance in zorginstellingen	300	300	150	150
w.v. overige maatregelen	230	230	230	230
2. Sturing van het stelsel				
zorginkoopmarkt Variant A	230	590	pm	pm
zorginkoopmarkt Variant B	180	650	180	650
zorgverlenersmarkt: aanbesteding publiek segment	260	260	130	130
3. Eigen betalingen				
w.v. verhogen eigen risico naar 775 euro	3050	3050	-- ^{a)}	-- ^{a)}
w.v. handhaven compensatie chronisch zieken	750	750	750	750
w.v. 5 euro per consult eerste lijn	260	260	260	260
4. Pakketmaatregelen	2320	2320	2320	2320

^{a)} Het CPB heeft in het referentiescenario al gerekend met een eigen risico van 775 euro. Het CPB rekent daarbij, mede vanwege het gedragseffect, met een opbrengst van 3¼ mld euro.

Bij de maatregel “governance in zorginstellingen” ziet het CPB naast potentiële opbrengsten ook hogere kosten van bestuur en toezicht, daling van productie per specialist door een hoger aandeel specialisten in loondienst en mogelijke kosten voor afkoop goodwill. Het CPB boekt voor deze maatregel behoedzaam de helft in van de geraamde opbrengst. Bij de maatregel “aanbesteding publiek segment ziekenhuizen” past de kanttkening dat het de ziekenhuismarkt ingrijpend kan wijzigen. Er kunnen doelmatigheidswinsten optreden door verdergaande concentratie van ziekenhuizen maar daar staat tegenover dat ook nieuwe machtconcentraties kunnen ontstaan. Daarom boekt het CPB ook voor deze maatregel behoedzaam de helft in van de geraamde opbrengst

In variant A, budgettering zorginkoopkantoren, heeft de werkgroep de transitiekosten die kunnen optreden bij het afschaffen van het huidige verzekeringsstelsel, buiten beeld gehouden. Overigens zullen in deze budgetteringsvariant nauwelijks doelmatigheidswinsten optreden. De besparing zal vooral ontstaan door rantsoenering op volume en de kwaliteit van de zorg. De besparing die met deze variant behaald kan worden hangt daardoor sterk af van de vraag hoe men de variant nader in wil vullen (hoeveel kwaliteitsverlies acht men acceptabel) en hoe men met de mogelijke transitiekosten om wil of kan gaan. Vooralsnog kent het CPB daarom nog geen opbrengst toe aan deze maatregel.

3 Heroverweging langdurige zorg

De Heroverwegingswerkgroep Langdurige zorg schetst vier varianten voor de inrichting van het stelsel van langdurige zorg (zie tabel 3.1). De geraamde effecten van het merendeel van de maatregelen acht het CPB plausibel. Zo geven de pakketmaatregelen duidelijk aan op welke zorgaanpakken bezuinigd wordt. Een grotere opbrengst van pakketmaatregelen in een bepaalde variant betekent dan ook een grotere inperking van de zorgaanpakken. Ook bij de verhogingen van de eigen betalingen is de lastenverschuiving helder gedefinieerd. Het CPB neemt deze maatregelen dan ook over bij het doorrekenen van verkiezingsprogramma's. Merk wel op dat in het referentiescenario 2011-2015 van het CPB al gerekend is met een verhoging van de eigen betalingen awbz van 0,8 mld euro en een korting op het wmo-budget aan gemeenten van 0,2 mld euro. Samen is dat een reeds ingeboekte besparing op de collectieve uitgaven van 1 mld euro.

Tabel 3.1 Effecten van maatregelen heroverwegingswerkgroep langdurige zorg (mld euro, – = besparing)

	AWBZ versoerd	Eigen regie	Zorg dichtbij	Zorg verzekerd
Pakketmaatregelen	– 3,0	– 2,5	– 2,3	– 2,0
Eigen bijdrage maatregelen (t.o.v. het jaar 2010)	– 0,9	– 0,4	– 0,8	– 0,2
Eigen bijdrage maatregelen (t.o.v. CPB referentiescenario 2015) ^{a)}	+ 0,1	+ 0,6	+ 0,2	+ 0,8
Efficiency maatregelen (inschatting werkgroep)	– 0,5	– 0,7	– 1,0	– 0,9
Efficiency maatregelen (inschatting CPB)	0,0	– 0,7	– 1,0	– 0,3

^{a)}Het CPB heeft in het referentiescenario al gerekend met een verhoging van de eigen betalingen awbz/wmo van 1,0 mld euro.

Bij de geraamde effecten van de efficiencymaatregelen heeft het CPB echter grote reserves. Niet omdat er geen doelmatigheidswinsten te behalen zijn, integendeel. Aangezien de huidige awbz nog sterk aanbodgedreven is, waardoor het aan efficiëncyprikkels ontbreekt, zijn er wel degelijk mogelijkheden om de doelmatigheid te vergroten. Maar dit vereist een ingrijpende verandering van het stelsel waarbij de lengte van het invoeringstraject, de eventuele transitiekosten en de structurele effecten moeilijk zijn te voorspellen. Vanwege deze reserves, bij de ene variant iets groter dan bij de andere, zal het CPB de bedragen genoemd op de regel “Efficiency maatregelen” slechts ten dele overnemen.

In de variant AWBZ versoerd stelt de werkgroep enkele maatregelen voor die het karakter hebben van budgetkortingen. In deze variant blijft sprake van een juridisch opeisbaar recht op verzekerde zorg met in beginsel kostendekkende tarieven. Aangezien de voorgestelde

maatregelen geen wijziging aanbrengen in de manier waarop de awbz is georganiseerd, noch in de aanspraken van de verzekerden, zijn doelmatigheidswinsten ten opzichte van het referentiescenario niet plausibel.

In de andere drie varianten blijft sprake van een 'romp awbz' voor de complexere vormen van zorg, uit te voeren door een zbo. Het betreffende recht op zorg wordt echter teruggebracht tot een voorziening, en het uitvoeringsorgaan wordt gebudgetteerd. Het is zeer de vraag of deze manier van organiseren wel tot een efficiencywinst van 5% leidt, zoals de werkgroep verondersteld. Maar door de constructie, een gebudgetteerde voorziening, moet een besparing van 5% wel mogelijk zijn, met dien verstande dat de besparing mogelijk het karakter heeft van verlies van kwaliteit van zorg.

Hetzelfde geldt voor overheveling van een groot deel van de awbz naar de wmo in de variant Zorg dichtbij. Ook hier is sprake van een gebudgetteerde voorziening, waardoor een besparing van 5% mogelijk is, ook als de doelmatigheidswinst kleiner blijkt te zijn.

In de variant Zorg verzekerd rekent de werkgroep ook met een efficiencywinst van 5% op dat deel van de awbz, met name de ouderenzorg, dat overgeheveld wordt naar de zvw. Volgens de analyse van het CPB past de ouderenzorg echter, vanwege fundamentele karakterkenmerken, slecht in het huidige stamien van de zvw. Op dit punt boekt het CPB dan ook geen efficiencywinsten in. Hieronder worden de keuzes van het CPB nader gemotiveerd.

Vier varianten

De Heroverwegingswerkgroep heeft gekeken naar mogelijke besparingen binnen de huidige opzet van de awbz en drie varianten uitgewerkt voor een nieuw stelsel. In deze alternatieven wordt de uitvoering van de awbz in belangrijke mate in handen gelegd van respectievelijk individuele cliënten, gemeenten en zorgverzekeraars. Daarmee vermindert de rol van de centrale overheid, al is in elke variant nog steeds wel sprake van een romp-awbz. De omvangrijke bezuinigingsdoelstelling, maar ook de reeds enige jaren spelende discussie over de toekomst van de awbz waren voor de werkgroep aanleiding om ook meer fundamenteel naar de inrichting van het stelsel te kijken. In alle varianten komen de bezuiniging van de Heroverwegingswerkgroep op drie manieren tot stand, namelijk door verkleining van het zorgpakket waarop cliënten aanspraak kunnen maken, verhoging van eigen betalingen en het vergroten van de doelmatigheid waarmee zorg wordt aangeboden.

Het effect van de maatregelen die zijn gericht op het verhogen van de doelmatigheid zijn volgens de werkgroep zelf minder hard. Het CPB is het daarmee eens. De door de werkgroep geschetste stelselwijzigingen verschillen in de wijze waarop ze de prikkelstructuur aanpassen. Hieronder zal worden gemotiveerd waarom de ene variant meer kansen biedt tot verbetering van de doelmatigheid dan de ander.

Variant awbz versoberd

In deze variant verandert weinig in de opzet van de awbz in vergelijking met het huidige stelsel. De overheid bepaalt met welke beperkingen mensen recht hebben op zorg uit de collectief gefinancierde awbz. Het Centrum Indicatiestelling Zorg (ciz) blijft de indicatie uitvoeren en zorgkantoren behouden hun inkoopfunctie. De prikkelstructuur verandert niet.

De Heroverwegingswerkgroep gaat er bij deze variant vanuit dat 3% doelmatigheidswinst mogelijk is door het budget van zorgkantoren te beperken en hun onderhandelingspositie te verbeteren. Budgetkortingen zijn niet nieuw. En omdat het CPB het referentiescenario 2011-2015 gebaseerd heeft op een extrapolatie van de ontwikkeling in de periode 2001-2008 is impliciet al gerekend met voortzetting van de inzet van budgetkortingen. Het is overigens de vraag of een budgetmaatregel wel een groot remmend effect heeft als het recht op zorg behouden blijft. Een zorgkantoor heeft dan immers geen vrijheid om bijvoorbeeld de zorg te beperken of om wachtlijsten te laten ontstaan. De geïndiceerde zorg zal geleverd moeten worden. Het verbeteren van de onderhandelingspositie van zorgkantoren door het schrappen van contracteerplicht is wel nieuw. Ook dat zal waarschijnlijk weinig effect hebben zo lang het zorgkantoor geen duidelijke prikkel heeft tot het behalen van een goed onderhandelingsresultaat. Deze wijzigingen zullen daarom naar verwachting niet leiden tot een sterke doelmatigheidswinst.

Variant Eigen regie, eigen verantwoordelijkheid

In deze variant worden cliënten zelf in hoge mate verantwoordelijk voor het inkopen van zorg. Hiertoe krijgen zij een vergoeding die lager ligt dan de huidige zorgkosten (80% voor zowel de extra- als intramurale zorg) en wordt van cliënten verlangd dat zij het meerdere zelf gaan betalen. In ruil hiervoor vervalt de eigen bijdrage. Deze variant biedt zeker kansen voor verbetering van de doelmatigheid, cliënten hebben nu immers een sterke prikkel om zorg in te kopen tegen een zo laag mogelijke prijs. De verlaging van de collectief gefinancierde vergoeding leidt zeker tot een daling van de collectieve lasten, in die zin is de bezuiniging hard. Als de beoogde doelmatigheidswinst niet gerealiseerd wordt is feitelijk sprake van een lastenverschuiving, van collectief gefinancierde middelen naar de individuele zorgconsument.

In deze variant blijft voor de meest complexe langdurende zorg een romp-awbz bestaan, die wordt uitgevoerd door een zbo. In tegenstelling tot de huidige situatie wordt dit een voorziening, het recht op zorg vervalt dus, waardoor strikte budgettering mogelijk is. De inkoopmacht van de Zbo wordt versterkt door het schrappen van de contracteerplicht en het verlagen van maximum tarieven, maar er ontstaan geen nieuwe prikkels om deze verbeterde positie ook ten volle te benutten. Daarmee bestaat het risico dat budgettering leidt tot verschaling van de zorg in plaats van grotere doelmatigheid.

Variant Zorg dichtbij

In deze variant worden gemeenten verantwoordelijk voor het verstrekken van een belangrijk deel van de langdurende zorg aan hun inwoners. Hiertoe krijgen zij de beschikking over een collectief gefinancierd budget, dat op basis van kenmerken van inwoners en hun aantal over gemeenten wordt verdeeld. Ook in deze variant wordt langdurende zorg een voorziening, het recht op zorg vervalt.

Deze variant biedt kansen tot het bereiken van meer doelmatigheid. Zo kunnen gemeente de om op lokaal niveau maatwerk bieden. Aangezien sprake is van een voorziening kunnen zij hierbij de zorg afstemmen op de mogelijkheden van de cliënt. Tevens kan in het huisvestingsbeleid rekening worden gehouden met zorgbehoeften.

Voorts hebben gemeente een sterke prikkel om zorg tegen lage kosten in te kopen. Dit vergroot immers het budget dat zij aan andere zaken kunnen besteden. Bij de overheveling van huishoudelijke hulp van de awbz naar de wmo hebben gemeenten laten zien goede inkopers te kunnen zijn, de prijs van deze hulp is duidelijk gedaald. Een dergelijke besparing ligt bij meer complexe vormen van zorg echter minder voor de hand. Zo kan de gemeente alleen effectief onderhandelingen met intramurale zorginstellingen indien het mogelijk is om cliënten te “sturen” naar de instelling waarmee een gunstig tarief is afgesproken.

Wanneer gemeenten onvoldoende in staat zijn deze doelmatigheidswinst te bereiken, kunnen zij vanwege het voorzieningskarakter besluiten minder zorg aan te bieden of om gemeentelijke belastingen te verhogen. Voor zover dit laatste gebeurt wordt de lastenverlichting die volgt uit besparing op de collectief gefinancierde AWBZ ongedaan gemaakt.

Ook in deze variant is sprake van een romp-awbz voor de meest complexe zorg. Hoewel dit een voorziening wordt en dus hard gebudgetteerd kan worden, ontstaan geen nieuwe prikkels tot het bereiken van meer doelmatigheid.

Variant Zorg verzekerd

In deze variant komt de uitvoering van de awbz bij commerciële zorgverzekeraars te liggen. De prikkel die verzekeraars hebben hangt sterk af van de wijze waarop verschillen in zorgrisico van cliënten worden verevend tussen verzekeraars. Het rapport van de werkgroep geeft geen uitsluitsel over de vereveningsmethodiek, maar het ligt voor de hand dat bij cliënten met een langdurende zorgbehoefte de indicatiestelling de basis voor de verevening vormt. Enerzijds hebben verzekeraars hierdoor een prikkel zorg tegen een lage prijs in te kopen. Anderzijds betekent dit ook dat verzekeraars een financieel voordeel hebben wanneer hun cliënten een zwaardere indicatie krijgen. Omdat ook zorgaanbieders en veelal de cliënten zelf ervan profiteren als meer zorg wordt aangeboden, ontstaat in dit stelsel het risico dat de hoeveelheid

geleverde zorg sterk toeneemt. Dit geldt zeker wanneer de indicatiestellen niet door een onafhankelijk orgaan, zoals het ciz, maar door zorgaanbieders zelf wordt uitgevoerd.

Ook is het de vraag hoe sterk de onderhandelingspositie van verzekeraars is bij de zorginkoop. Zo geldt voor intramurale zorg als voorwaarde om goed te kunnen onderhandelen dat de verzekeraar zijn verzekerden kan “sturen” naar instelling waarmee een gunstig contract is afgesloten. Juist bij langdurende zorg bestaan redenen hieraan te twijfelen. Cliënten doen immers zelf de nodige ervaring op en ontwikkelen zo hun eigen voorkeur, terwijl bijvoorbeeld ook de wens om dicht bij een familielid te wonen bepalend kan zijn voor keuze van een instelling.

Hoewel in deze variant synergie kan optreden tussen curatieve en langdurende zorg, ligt ook het risico op afwenteling op de loer. Dit risico speelt onder meer bij ziekten die een progressief verloop kennen, zoals aan ouderdom gerelateerde aandoeningen, waarbij cliënten eerst in de curatieve zorg en later in de langdurende zorg worden behandeld. Hoe sneller behandelingen onder de langdurende zorg kunnen worden geschaard, hoe gunstiger het is voor de verzekeraar. Deze ontvangt hiervoor immers een vereveningsvergoeding op basis van de indicatie, terwijl dat bij kortdurende zorg niet het geval is².

In dit kader kan worden gekeken naar de ggz, die in 2008 is overgeheveld van de awbz naar de zvw. De exploitatieoverzichten van het cvz laten zien dat de uitgaven dat jaar 500 mln euro hoger uitkwamen. Corrigerend voor taakafbakening blijft een onverklaarde stijging van 400 mln over, bij een overheveling die budgetneutraal 2,8 mld zou bedragen.

Voorts geldt bij deze variant dat verzekeraars worden geconfronteerd met hoge éénmalige kosten voorkomend uit een stijging van de solvabiliteitseisen. Als verzekeraars verantwoordelijk worden voor lange termijn zorgkosten, zal de toezichthouder (DNB) een hogere solvabiliteitsreserve opleggen. Het rapport van de werkgroep schat dat daarom zo'n 1 à 1,5 mld aan extra reserves moet worden aangehouden.

Tot slot is ook in deze variant sprake van een romp-awbz voor de meest complexe zorg. Hoewel dit een voorziening wordt en dus hard gebudgetteerd kan worden, ontstaan geen nieuwe prikkels tot het bereiken van meer doelmatigheid.

² Bij kortdurende zorg vindt binnen de zvw naast een ex ante verevening momenteel ook nog nacalculatie plaats en dus is nog sprake van een hogere vereveningsvergoeding bij hogere zorguitgaven. Het is echter de bedoeling deze nacalculatie op termijn af te schaffen zodat verzekeraars het risico over de zorgkosten gaan dragen. Hier is er reeds vanuit gegaan dat nacalculatie is afgeschaft.

Datum : 23 maart 2010
Aan : Studiegroep Begrotingsruimte

Uitverdieneffecten van ombuigingen

Ombuigingen op de collectieve uitgaven hebben een doorwerking op andere delen van de economie. Veel bezuinigingsmaatregelen verminderen de binnenlandse vraag en dit zorgt in eerste instantie voor een lager bruto binnenlands product en een hogere werkloosheid (zie tabel 1). Een gevolg is dat de contractlonen in de marktsector en de inflatie lager uitkomen. Er zijn verschillende effecten op de overheidsfinanciën. De uitgaven dalen door de initiële ombuigingen. Dit wordt soms versterkt door de lagere lonen en inflatie, waardoor ook overheidslonen en de hoogte van uitkeringen lager uitkomen dan in het basispad. De hogere werkloosheid zorgt voor extra uitgaven. De lagere lonen hebben gevolgen voor de loon- en inkomstenbelasting, lagere consumptie verlaagt de opbrengsten uit de btw. Er zijn ook positieve effecten van ombuigingen op de overheidsinkomsten omdat met enige vertraging de concurrentiepositie verbetert waardoor extra overheidsinkomsten worden gegenereerd. De effecten kunnen verschillen per maatregel. Op een middellange termijn van 5 jaar is in het algemeen sprake van uitverdieneffecten; de verbetering van het EMU-saldo is minder dan de initiële bezuiniging. Op lange termijn zullen de bestedingseffecten op het bbp gering zijn. Dan overheersen de structurele effecten op het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit.

Tabel 1 Macro-economische effecten ombuiging van een pakket van 15 mld euro, 2011-2015

	EV 2011-2015	effect pakket	incl. pakket
	groei per jaar in %		
Volume bbp	1¾	- 0,4	1½
Contractloon	2½	- 1,3	1
Consumptieprijis	1¾	- 0,4	1¼
	niveau eindjaar		
Werkloosheid (%)	5¼	1,0	6¼
EMU-saldo (% bbp)	- 2,9	1,2	- 1,7
EMU-saldo (mld)	- 20	8,6	- 11¼

In tabel 1 zijn de effecten van een bezuinigingspakket van 15 miljard (2,5% bbp) weergegeven. De onderdelen van dit pakket staan in tabel 2, de invulling is naar rato van de overheidsuitgaven in 2011. Het pakket geeft een uitverdieneffect van grosso modo 42%, door een structurele bezuiniging vanaf 2011 van 15 mld euro verbetert het EMU-saldo in 2015 met zo'n 8½ mld. Bij een geleidelijke invoering van het pakket in 5 gelijke stappen in de periode 2011-2015 is het uitverdieneffect iets kleiner en bedraagt ongeveer 40%.

Tabel 2 Samenstelling bezuinigingspakket, in % van het totaal (=pro rata)

	2011
Werkgelegenheid overheid	19
Volume materiële overheidsconsumptie	25
Prijs inkomensoverdrachten (incl. werkloosheidsuitkeringen)	26
Ontwikkelingshulp	1
Volume zorguitgaven (m.n. awbz)	25
Prijs subsidies	4

De uitverdieneffecten verschillen per maatregel. Vermindering van de werkgelegenheid van de overheid heeft een wat hoger uitverdieneffect dan gemiddeld en het omgekeerde geldt voor de materiële overheidsconsumptie en overdrachten aan gezinnen. Een reden voor de verschillen is het effect dat de maatregelen hebben op de werkloosheid in 2015; de negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid van een bezuiniging op overheidsconsumptie en overdrachten zijn op middellange termijn beperkt. Voor een enkele (kleine) post, ontwikkelingshulp, is er zelfs sprake van een inverdieneffect, omdat de uitgespaarde rente over de staatsschuld het EMU-saldo verbetert.

Deze berekeningen zijn gebaseerd op de huidige economische vooruitzichten, de invulling van het pakket conform tabel 2 en de huidige inzichten in de werking van de economie zoals gemodelleerd in Saffier. Dit model is voortdurend in ontwikkeling. Binnenkort gaat het CPB over op een nieuwe versie van Saffier. Bovenstaande berekeningen met het huidige model zijn ook uitgevoerd met de nog niet definitieve nieuwe versie van Saffier. Het voorlopige nieuwe model geeft uitverdieneffecten die dezelfde orde van grootte hebben. Nieuwe ramingen voor de economie of een andere invulling van een bezuinigingspakket zullen tot (iets) andere uitkomsten leiden.

Bijlage 3

**Beoordeling bezuinigingsvoorstellen op het terrein van
Leefomgeving en Natuur**

Beoordeling bezuinigingsvoorstellen op het terrein van Leefomgeving en Natuur

K. Wieringa (PBL), H.J.J. Stolwijk (CPB) en A.H. Hanemaaijer (PBL)

Met medewerking van:

E. Buitelaar, A.G.M. Dassen, P.M. van Egmond, R.O.G. Franken, A. van Hinsberg, A. Hoen, R. Kuiper, D. Nagelhout, H.A. Nijland, R. van Oostenbrugge, J. Schuur, J. Wiertz en W.J. Willems (allen PBL),
H. Leneman en R. Reijnen (beiden WUR)



Planbureau voor de Leefomgeving



Centraal Planbureau

Inhoud

- Samenvatting en conclusies 7
- 1 Inleiding 11
- 2 Beleidstekorten en uitdagingen 13
- 3 Beoordeling varianten en maatregelen 15
 - 3.1 De budgetvariant: maatschappelijk efficiënt en solide 15
 - 3.2 De variant systeeminnovatie 21
 - 3.3 De ruimtelijke variant EHS 25

Samenvatting en conclusies

De werkgroep Heroverweging Leefomgeving & Natuur heeft op verzoek van het ministerie van Financiën drie besparingsvarianten uitgewerkt, die tot structurele besparingen op het rijksbudget op het terrein van leefomgeving en natuur moeten leiden. Het gaat om de zogeheten budgetvariant, de variant systeeminnovatie leefomgeving en natuur, en de ruimtelijke variant Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De budgetvariant voldoet aan de eis om voor het domein leefomgeving en natuur vanaf 2015 een structurele besparing van 20 procent te bewerkstelligen ten opzichte van de uitgaven in 2010.

De drie varianten bestaan uit (sets van) maatregelen, waarvan in deze bijlage de gevolgen voor de economie – in termen van het effect ervan op het bruto binnenlands product, bbp – en voor de kwaliteit van de leefomgeving kort worden beoordeeld; zie ook de samenvattende tabel. Omdat de maatregelen soms nog onvoldoende zijn uitgewerkt – zo zijn niet alle voorgestelde bezuinigingen goed onderbouwd of aangetoond – en de effecten ervan nog niet alle duidelijk zijn, worden de gevolgen in algemene bewoordingen besproken.

De budgetvariant: maatschappelijk efficiënt en solide

Invoering van de maatregelen van de budgetvariant zou leiden tot een vermindering van de rijksuitgaven van bijna 400 miljoen euro per jaar. De verwachting is dat deze vermindering in eerste instantie een negatief effect heeft op het bbp, van grofweg ongeveer 0,05 procent. Het effect zal om drie redenen vermoedelijk kleiner zijn dan de bijna 400 miljoen euro aan besparingen. Ten eerste zullen de landbouw en de verwante verwerkende en toeleverende bedrijven door de besparingen iets minder krimpen dan bij afwezigheid van de besparingsmaatregelen, omdat er dan minder land uit cultuur wordt genomen voor natuur. Ten tweede is er sprake van een kleine afwenteling op het buitenland. Sommige maatregelen zullen, direct of indirect, namelijk tot iets minder invoer van goederen leiden. En ten derde zullen ook enige andere dan de agrosectoren (marginaal) profiteren van de besparing. Zo zal een aantal bedrijven baat hebben bij de maatregelen die meer economische activiteiten toestaan in natuurgebieden (gebiedsconcessies).

Bij een aantal maatregelen is er sprake van een zuivere efficiëntiewinst, zoals bij de voorstelde bundeling van verantwoordelijkheden van natuurcondities bij waterschappen. De overheidsproductie verandert niet, ondanks de afname van de overheidssubsidie. Als gevolg hiervan zal de kwaliteit van

het overheidsproduct per saldo toenemen (in termen van bbp).

Het in eerste instantie negatieve effect op het bbp van zo'n -0,05 procent gaat gepaard met een negatief werkgelegenheidseffect van ruwweg 3.000 arbeidsplaatsen. Deze 3.000 arbeidsplaatsen zijn het saldo van een toename van de werkgelegenheid in, vooral, de landbouw en de aan de landbouw gelieerde toeleverende en verwerkende bedrijven van, grofweg gezegd, 750 arbeidsplaatsen en een (netto) verlies van ongeveer 3.750 arbeidsplaatsen in de rest van de economie. Het verlies aan arbeidsplaatsen zal relatief groot zijn bij ingenieurs- en adviesbureaus en bij grond- en bouwbedrijven.

In een dynamische economie met een goed functionerende arbeidsmarkt zullen de negatieve werkgelegenheidseffecten na verloop van tijd verdwijnen: de vrijgekomen arbeid zal dan elders productief empuoi vinden. Het negatieve bbp-effect verdwijnt daarmee eveneens. De welvaartswinst van een structureel lager tekort bij de rijksoverheid is, ceteris paribus, daarentegen blijvend. Dit is natuurlijk ook de ratio van de voorgestelde besparingsmaatregelen.

De effecten op de milieukwaliteit en ruimtelijke kwaliteit zijn over het algemeen genomen beperkt. Dit komt mede omdat de budgettaire bijdrage van het Rijk aan dit domein beperkt is: veel beleid gericht op het gebied van milieu en ruimte is vastgelegd in regels en wetten. Het milieubeleid wordt bovendien grotendeels gefinancierd door huishoudens en bedrijven.

Voor het natuur- en landschapsbeleid ligt dit anders. De kosten hiervan worden grotendeels wel gefinancierd door het Rijk. De bezuinigingsvoorstellen hebben daarom snel een relatief groot effect op de kwaliteit van de natuur en het landschap. De budgetvariant heeft bijvoorbeeld negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de natuur en de biodiversiteit, omdat er minder gronden worden verworven voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Daarbij moet bedacht worden dat de realisatie van de EHS al onder druk staat vanwege de trager dan geplande verwerving en inrichting.

De variant systeeminnovatie

De variant systeeminnovatie is een complexe variant waarin verstrekende, zij het nogal algemene, maatregelen worden voorgesteld. Centraal staat het streven naar een betere sturing van de ontwikkelingen op het ruimtelijk-fysieke domein. Specifiek voor de leefomgeving wordt voorgesteld

Samenvattende tabel		Kwalitatieve scores t.o.v. referentie in 2015/2020					
		Bezuiniging Rijk mln Euro in 2015	Ruimtelijke kwaliteit	Gezondheids risico's	Biodiversiteit	Leefomgeving overig	Economie
<i>Budgetvariant</i>							
1.5	Zelfrealisatie Nationale Landschappen en RodS	10	0/-	na	0	na	-
1.6	Ontstapeling Gebiedscategorieën	31	-	na	-	na	+
3.4	Recentralisatie en planning via MIRT	33	+/-	na	-	na	+
3.5	Efficiëntiewinst van de uitvoering	10	0	0	0	0	0
3.6	Bundelen verantwoordelijkheden natuurcondities waterschappen	20	0	na	0	na	+
2.9	Gebiedsconcessies	25	-	na	-	0/-	+
2.10	Bovenplanse verevening	5	-	na	0	na	0/-
2.7 en 2.8	Doorberekenen kosten MER	5	0	0	0	0	0/-
2.11	Uitfaseren van beheer buiten de EHS door Staatsbosbeheer	11	-	na	0/-	na	0/+
4.1	Diverse versoberingsmaatregelen	35	-	.	0	na	-
1.2	WBB: minder beschikkingmomenten	6	na	0	na	na	0
3.2	Afvalfonds	115	na	na	na	0	-
2.2	Gebiedsgericht beheer bodemsanering + gebruiker betaalt	68	-	0	0	na	-
2.5	Geluidsanering spoor doorberekenen	4	na	0	na	na	-
4.2	Terugbrenging stimulerende innovatie duurzaamheid	10	na	na	na	na	-
<i>Systeeminnovatie</i>							
2.4-a1.1	Invoeren MAUT voor vrachtverkeer	900	na	+	na	+	.
2.4-a1.2	Afschaffen belastingvoordelen bestelauto's	1.000	na	0	0	0	.
2.4-a.2	Accijns LPG optrekken naar diesel	60	na	0	na	0	.
1.3	Bronbeleid geluid stil wegdek	0	0	+	na	0	0
1.4	Bronbeleid stille banden	0	+	+	na	0	0
1.7	Introductie duurzaam stortbeheer	0	0/+	0	na	0/+	0
<i>Ruimtelijke EHS-variant</i>		0	0	na	0/+	na	0

Legenda:

na = niet aanwezig
 . = onbekend
 + = positief effect
 0 = nauwelijks effect
 - = negatief effect

om de wet- en regelgeving aanzienlijk te vereenvoudigen en integraal te herzien, zodat de planvorming van projecten wordt bespoedigd. In samenhang hiermee wordt uitgegaan van een versterking van de decentrale uitvoering van gebiedsontwikkelingen waarvan de baten primair lokaal genoten worden. Belangrijk onderdeel is ook het streven naar een sterke internalisering van externe effecten in de prijzen.

De heroverwegingswerkgroep komt tot de conclusie dat door vereenvoudiging van de wet- en regelgeving in theorie een aantal miljarden euro's zouden kunnen worden bespaard. Of die miljardenbesparing ook werkelijk kan worden gerealiseerd, is om allerlei redenen voorlopig een open vraag. Analyses van trage planvorming, waaraan eerder is gerefereerd in Milieu- en Natuurbalansen, laten zien dat de oorzaak van de traagheid niet zozeer ligt in de regels, als wel in trage bestuurlijke processen en onvoldoende kennis van de regels bij lagere overheden en projectontwikkelaars.

Wanneer een vereenvoudiging van de wet- en regelgeving voor grootschalige systeeminnovatie daadwerkelijk wordt

doorgevoerd langs de lijnen van de variant systeeminnovatie, dan zou een grote efficiëntiesprong worden bereikt bij de uitvoering van projecten, zonder dat de kwaliteit van de leefomgeving erdoor verslechtert. De besparingen zouden vooral tot uitdrukking komen in een aanzienlijke verlaging van de kosten in het traject tussen de fase van het projectidee en vóór de fase van de projectuitvoering. Ze zullen uiteindelijk resulteren in een navenante stijging van de nationale welvaart.

De planbureaus bevelen aan om voor de verschillende beleidsvelden een analyse te verrichten van de daadwerkelijke oorzaken van het trage procesverloop bij de planvorming, om vervolgens op basis van deze feiten gepaste maatregelen te nemen. Op dit moment kan, bij het ontbreken van een zicht op deze gepaste maatregelen, nog geen goede uitspraak worden gedaan over de te bereiken efficiencywinst.

Bij een versterking van de decentralisatie krijgt de regio een veel grotere rol bij de uitvoering van gebiedsontwikkelingen, waaronder ontwikkelingen op het terrein van bodemsanering, natuur, recreatie, landschap en dergelijke. Daarbij hoort

ook een 'eigen' budget, oftewel mogelijkheden om in de betreffende regio inkomsten te verwerven. Mits een democratische afweging van belangen is gewaarborgd, is zo'n stelselwijziging bevorderlijk voor een doelmatige besluitvorming en uitvoering van projecten. Immers, de besluiten over kosten liggen dan dicht bij de bewoners van de regio's die van de baten van de projecten zullen profiteren.

Een ander belangrijk onderdeel van de variant systeeminnovatie is de internalisering van externe effecten. Door een heffing in te voeren op activiteiten en producten van sectoren als verkeer en de veehouderij, zouden miljarden euro's voor het overheidsbudget kunnen worden gegenereerd, en tegelijkertijd zouden emissies en het gebruik van grondstoffen kunnen worden teruggedrongen. De opbrengsten kunnen overigens voor een deel weer worden teruggesluisd aan de belaste sectoren. Internalisering van negatieve externe effecten leidt in het algemeen tot een verbetering van het milieu, lagere gezondheidsrisico's en lagere emissie van broeikasgassen. Voor individuele burgers en ondernemingen is het vaak niet aantrekkelijk om externe effecten te voorkomen omdat ze wel de lasten, maar niet de lusten hebben.

Het concept internaliseren van externe effecten is vanwege de regulerende werking (de vervuiler betaalt) in de economische theorie niet omstreden. Maar in de praktische toepassing is het dit dikwijls wel. Zo bestaat er een spanning tussen het doel om een stabiele belastingopbrengst te genereren en het realiseren van de gewenste effecten. Een praktisch punt dat vooral speelt bij publieke goederen met een internationaal karakter en internationaal verhandelbare goederen, is dat een heffing in het ene land snel tot een verplaatsing van de activiteit naar het andere land leidt. Om deze en andere redenen is het vanuit een welvaartsoptiek verstandig om alvorens overwogen wordt een heffing in te voeren, allereerst een brede afweging te maken van kosten en baten van de verwachte gevolgen van de heffingsmaatregel. Vanzelfsprekend gaat het daarbij juist ook om de baten die buiten de markt optreden.

De ruimtelijke variant EHS

In de ruimtelijke variant EHS wordt de huidige EHS-doelstelling in feite losgelaten, omdat de rijksoverheid binnen een aantal jaren een nieuw doel wil formuleren, dat inhoudelijk en qua realisatiejaar verschilt. Daarom is het temporiseren van de huidige EHS en het prioriteren van natuurambities op dit moment een verstandige strategie. Weliswaar komt de biodiversiteit hiermee onder druk te staan, maar dat zou ook gebeurd zijn bij voortzetting van het huidige beleid. Als op termijn een natuurbeleid wordt vormgegeven dat meer rekening houdt met de natuurlijke dynamiek in de natuur door de ruimtelijke samenhang verder te vergroten, kunnen de maatschappelijke kosten mogelijk substantieel lager worden en kan, tegelijkertijd, meer biodiversiteit worden gerealiseerd dan bij het huidige beleid.

Wordt uitgegaan van de oorspronkelijke natuurdoelstellingen van de EHS dan blijken de uitgaven hoger dan het beschikbare budget (zie ook het IBO-Natuurrapport, 2010). In de praktijk was de realisatiesnelheid echter gemiddeld al trager dan oorspronkelijk gepland, onder andere door een geringe mobiliteit

op de grondmarkt. Daardoor is feitelijk al een temporisering van het beleid opgetreden.

In de door de heroverwegingswerkgroep onderzochte ruimtelijke variant EHS worden de huidige rijksbudgetten voor natuurbehoud tot 2018 bevroren. Deze worden zo optimaal mogelijk ingezet voor biodiversiteit. Daarbij worden de budgetten vooral gebruikt voor behoud van bestaande natuur en verwerving van resterende Natura 2000-gebieden en een beperkt aantal andere no-regretgebieden, vooral de zogenoemde ontbrekende snippers in grote natuurgebieden. De afronding van de realisatie van Natura 2000 zorgt voor een substantiële verbetering van de daar al hoge natuurkwaliteit. De ruimtelijke variant EHS scoort daarom licht beter dan het huidige, ongewijzigde beleid. De score is onder andere hoger door de voorgestelde afrondingsaankopen voor bestaande natuurgebieden. Door verbetering van milieu- en watercondities kan op termijn wel substantiële winst worden geboekt, maar plannen hiervoor zijn nog niet vastgesteld. Opgemerkt moet worden dat niet alle aspecten van het natuurbeleid die grosso modo passen binnen het budget tot 2018, evenveel bijdragen aan behoud van de biodiversiteit.

De ruimtelijke variant EHS overlapt voor een belangrijk deel met de EHS-maatregelen die zijn voorgesteld in de budgetvariant. In de budgetvariant worden voor natuur binnen en buiten de EHS besparingsmaatregelen voorgesteld tot een totaal van 90 miljoen per jaar. Door de grondverwerving en de ontwikkeling in een bepaald gebied over te laten aan private partijen, zou er jaarlijks 25 miljoen euro extra gegenereerd kunnen worden, waardoor de totale EHS-uitgaven per saldo 65 miljoen per jaar zijn. Ten opzichte van de jaarlijks beschikbare budgetten (circa 495 miljoen euro) is dit substantieel. Het totale effect hiervan is moeilijk in te schatten, maar verwacht kan worden dat het licht positieve effect van de ruimtelijke variant EHS om zal slaan in een negatief effect als de EHS- en budgetvariant tegelijkertijd zouden worden uitgevoerd.

Tot slot

In de voorgestelde varianten wordt ervan uitgegaan dat efficiëntieverbetering in de planvorming en de uitvoering van plannen kan zorgen voor een flinke besparing op het budget. Gedacht kan worden aan ontstapeling van gebiedscategorieën, budgetten bundelen via bijvoorbeeld het MIRT, de uitvoering meer bundelen, enzovoort. Efficiëntieverbetering is met name de kern van de variant systeeminnovatie.

Het opnieuw ordenen en organiseren van verantwoordelijkheden kan zeker al dan niet verborgen verspillingen voorkomen en aldus leiden tot besparingen in de verschillende fases van een project. Het is echter ook niet uitgesloten dat een aantal effecten van die efficiëntieverbetering is overschat. In dat geval zullen de bezuinigingen vooral leiden tot een kleiner budget in de uitvoeringsfase, waardoor niet alle doelen kunnen worden gerealiseerd.

Inleiding



Op verzoek van het ministerie van Financiën hebben het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), beide als waarnemend lid, deelgenomen aan de heroverwegingswerkgroep Leefomgeving en Natuur. Door de ambtelijke apparaten van de ministeries die betrokken zijn bij deze heroverweging, is een groot aantal besparingsvoorstellen uitgewerkt. De planbureaus hebben tijdens dit proces een actieve meedenkende rol gespeeld. Ze hebben, vanuit hun kennis en inzichten, informatie beschikbaar gesteld en commentaar geleverd op de verschillende maatregelen die ter discussie stonden.

De discussies binnen de werkgroep zijn uitgemond in drie besparingsvarianten, de zogeheten beleidsvarianten:

1. De variant maatschappelijk efficiënt en solide (afgekort budgetvariant)
2. De variant systeeminnovatie leefomgeving en natuur
3. De ruimtelijke variant EHS

In de eindrapportage zijn deze beleidsvarianten nader omschreven en toegelicht.

Elk ervan bevat een scala van maatregelen, die leiden tot structurele besparingen op het budget van de rijksoverheid. De budgetvariant komt tegemoet aan de vraag om tenminste één variant op te leveren, die vanaf 2015, een structurele besparing oplevert van 20 procent ten opzichte van de uitgaven van 2010 in het domein leefomgeving en natuur. Met 'structureel' wordt hier bedoeld: een flink aantal jaren, zeg, minimaal 5. In de variant systeeminnovatie gaat het niet alleen om besparingen, maar ook om additionele opbrengsten voor het Rijk. De ruimtelijke variant EHS richt zich vooral op de biodiversiteitsdoelen die de overheid wil bereiken, respectievelijk die Nederland via EU-afspraken heeft opgelegd gekregen.

In deze bijlage zijn de gevolgen van de maatregelen voor de economie en de kwaliteit van de leefomgeving kort door de twee planbureaus beoordeeld. Daarbij zijn globaal de volgende denkstappen gevolgd:

- Wat is de kern van de maatregel?
- Hoeveel structurele bezuiniging levert dit voorstel op?
- Wat zijn de effecten voor de leefomgeving van dit voorstel?
 - Ruimtelijke kwaliteit
 - Gezondheidsrisico's
 - Biodiversiteit
 - Overige

- Vindt er een verschuiving van het probleem plaats, ofwel afwenteling?
 - Lastenverzwaring burgers en bedrijven
 - Naar andere domeinen
 - Later in de tijd
 - Elders in de wereld
- Wat zijn de economische gevolgen van het voorstel?
 - bbp
 - Werkgelegenheid

De bezuinigingsvoorstellen zijn beoordeeld ten opzichte van een situatie zonder deze voorstellen, met andere woorden, in het referentiep pad is uitgegaan van ongewijzigd beleid en de oorspronkelijke vastgestelde (of geëxtrapoleerde) overheidsbudgetten tot 2015-2020. Gezien het soms onvoldoende uitgewerkte karakter van de maatregelen en de onduidelijkheid over de precieze effecten ervan, is ook de beoordeling nogal algemeen. De nadruk lag daarbij op de effectiviteit en doelmatigheid van de voorstellen. Gebruikelijk wordt er ook gekeken naar alternatieve mogelijkheden die mogelijk effectiever zijn dan wel doelmatiger. Gezien de beperkt beschikbare tijd moest hiervan worden afgezien.

Ondanks deze voorbehouden hopen de planbureaus met deze beoordeling bij te dragen aan een beleidsafweging waarin optimaal recht wordt gedaan aan zowel de oplossing van het budgettaire probleem als het streven naar een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving.

Beleidskorten en uitdagingen

Een gevolg van een bezuiniging op de rijksbegroting kan zijn dat de oorspronkelijke ambities op het terrein van leefomgeving en natuur niet of later worden gerealiseerd. Of en in welke mate dit daadwerkelijk het geval is, hangt onder andere af van de wijze waarop de bezuiniging wordt vormgegeven. Zo loopt de financiering van het natuurbeleid grotendeels via de rijksbegroting. De bijdrage van het Rijk aan de financiering van het milieubeleid is daarentegen beperkt: niet meer dan circa 10 procent loopt via de rijksbegroting¹; de rest wordt gefinancierd door huishoudens en bedrijven. Het ruimtelijk beleid wordt grotendeels gestuurd via regelgeving. Bezuinigingen op de natuuruitgaven zullen dus snel grotere effecten hebben op de realisatie van beleidsdoelen, dan bezuinigingen op de uitgaven bij milieu en ruimte

Het maatschappelijk effect van mogelijke bezuinigingen hangt ook af van de ernst van de problemen die ontstaan (of blijven bestaan) bij het niet realiseren van vastgestelde doelen. Als er een zogeheten beleidskort is, dat wil zeggen als er een gat bestaat tussen het beleidsdoel en de huidige situatie, dan zal een bezuiniging het overbruggen van dit gat verder bemoeilijken. Potentieel zou het probleem zelfs groter kunnen worden, tenzij het effect van de bezuiniging wordt gecompenseerd door aanvullende regelgeving of doordat andere partijen de financiering voor hun rekening gaan nemen.

Veel milieuproblemen die in het verleden een grote rol speelden, zijn momenteel beheersbaar geworden. Dit geldt met name voor luchtverontreiniging, afval en bodemverontreiniging. Een aantal andere problemen is hardnekkiger en zal dit vermoedelijk ook in de toekomst blijven, zoals klimaatverandering, geluidhinder en bepaalde milieufacties van natuur (kwaliteit oppervlaktewater, verdroging en stikstofbelasting)². De natuurkwaliteit verbetert zich op lokale schaal doordat de oppervlakte natuur is toegenomen, gericht herstelbeheer is uitgevoerd en de milieudruk is gedaald. Een probleem bij het huidige natuurbeleid is dat natuurgebieden nog steeds teveel versnipperd zijn. Een ander probleem is dat het areaal te realiseren natuur achterloopt bij de planning.³

In het ruimtelijk domein liggen de belangrijkste uitdagingen en opgaven op het gebied van een evenwichtiger ontwikkeling van rode en groene functies. Met name in de Randstad en in nieuwbouwwijken is de beschikbaarheid van groen, volgens de geldende normen, onvoldoende. Daarnaast vragen de bescherming tegen overstroming en het waarborgen van en het ontwikkelen van landschappelijke kwaliteit aandacht van de overheid.⁴

Hoe zien de problemen er op lange termijn uit? De toenemende druk op de fysieke omgeving vlakt op termijn naar verwachting af. Zo zullen de congestie en de vraag naar woningen na 2020 niet verder groeien. De behoefte aan bedrijventerreinen en kantoren neemt na 2020 eveneens af.⁵ Maar een aantal andere knelpunten worden op termijn vermoedelijk urgenter, zoals klimaatverandering en, in het verlengde daarvan, de noodzaak van klimaatadaptatie. Ook het probleem van een andere energievoorziening zal in de toekomst steeds nijpender worden. De kwaliteit van het landschap gaat de komende decennia mogelijk achteruit als gevolg van ontwikkelingen in de landbouw en de toename van de stedelijke druk. Ook het verlies van de nationale en de internationale biodiversiteit is een urgent probleem dat, bij ongewijzigd beleid, in de toekomst alleen maar groter wordt. Op internationaal niveau hangt dit probleem nauw samen met het mondiale voedselvraagstuk.

Klimaatverandering en biodiversiteitsverlies worden gezien als de grote duurzaamheidsproblemen. Ze stellen de Nederlandse samenleving voor een aantal uitdagingen.⁶ Bij het maken van de noodzakelijke keuzes geldt dat niet alle doelen tegelijk kunnen worden bereikt. Bij een verminderde financiële armslag van de overheid nemen de problemen natuurlijk niet af. Des te meer reden om bij de keuzes die worden gemaakt, het aspect van doelmatigheid een belangrijke rol te laten spelen.

1 Dit exclusief de uitgaven aan klimaatverandering en onderzoek/ontwikkeling (CBS)

2 PBL, Milieubalans 2009, 2009

3 PBL, Natuurbalans 2009, 2009

4 RPB/MNP, Monitor Nota Ruimte; de eerste vervolgmeting, 2008

5 CPB, MNP, RPB: Welvaart en Leefomgeving, 2006

6 CBS, CPB, PBL, SCP, Monitor Duurzaam Nederland 2009, 2009

Beoordeling varianten en maatregelen

3

De Heroverwegingswerkgroep Leefomgeving en Natuur heeft drie besparingsvarianten ontwikkeld: de budgetvariant, de variant systeeminnovatie en de ruimtelijke EHS-variant. De varianten bestaan uit (sets van) maatregelen die tot structurele besparingen op het overheidsbudget moeten leiden. In dit hoofdstuk zullen de gevolgen van de maatregelen die onderdeel van de varianten zijn, voor economie (in de bbp-betekenis van het woord) en leefomgeving kort en in algemene termen worden beschreven.

3.1 De budgetvariant: maatschappelijk efficiënt en solide

De budgetvariant bestaat uit een aantal maatregelen die gezamenlijk een structurele besparing opleveren van 20 procent van het budget van 2010 op de geraamde uitgaven voor 2015. De maatregelen hebben gevolgen voor het budget van LNV, VROM en VenW.

Maatregel 1.5.¹ Zelfrealisatie Nationale Landschappen en Recreatie om de Stad-projecten (RodS)

1 Kern van de maatregel

Deze maatregel biedt de mogelijkheid om door middel van 'zelfrealisatie' een agrarische bestemming vast te leggen, waarbinnen RodS-doelen en Nationale landschappen door de (zittende) eigenaren zelf verwezenlijkt worden. Er hoeft bij invoering van de maatregel minder gekocht en ingericht te worden. Er wordt ook bespaard op de kosten voor landschapsherstel.

2 Structurele besparing financiën rijksoverheid

10 miljoen euro per jaar vanaf 2014 (7 miljoen landschapsherstel en -beheer, 3 miljoen inrichting).

Zie ook de slotopmerking bij: paragraaf 3.3 Ruimtelijke variant EHS

3 Gevolgen voor fysieke omgeving

(i) Er wordt ten behoeve van RodS in totaal 60 hectare minder verworven en ingericht (in 2013).

(ii) Er wordt minder geïnvesteerd in de verbetering en de ontsluiting van het landschap.

4 Economische gevolgen

(i) De niet-aangekochte gebieden blijven voorlopig een meer agrarisch karakter houden en zullen later (vanuit de bestemming natuur, landschap en recreatie gezien) bescheidener worden ingericht. De toegevoegde waarde van de landbouw zal hierdoor minder afnemen dan bij afwezigheid van deze maatregel. Omdat het om een bescheiden areaal gaat (60 hectare), zullen de effecten voor de landbouw vanzelfsprekend ook gering zijn.

(ii) De besparing op uitgaven voor landschapsherstel zullen leiden tot minder opdrachten voor ingenieursbureaus, grondwerkbedrijven en dergelijke. Het gevolg hiervan (10 miljoen per jaar voor inrichting en landschap) zal vooral een afname zijn van de werkgelegenheid in deze sectoren.

5 Gevolgen voor kwaliteit leefomgeving

Het planologisch vastleggen door het Rijk zal leiden tot een snellere en volledige planologische bescherming van bestaande waarden. Met een planologische bescherming zijn echter niet nieuwe kwaliteiten van natuur en landschap te realiseren. De rijksoverheid boekt tevens een bezuiniging in op het budget voor de Nationale Landschappen. Dit betekent een navenante afname van het doelbereik.

Samenvattend: de budgetbesparing leidt tot lagere landschaps- en recreatiewaarden. Door het inzetten van het instrument planologische reservering kan een deel van dit verlies worden gecompenseerd.

Maatregel 1.6. Ontstapeling gebiedscategorieën

1 Kern van de maatregel

(i) Binnen de Groene Hoofdstructuur wordt een meer samenhangend en geïntegreerd gebiedsbeleid gevoerd. Het inrichten van gebieden (EHS, N2000, RodS, Nationale Landschappen, Provinciale Landschappen) gebeurt voor meerdere functies tegelijk waarbij de rijksdoelen volledig gehandhaafd blijven. Het gaat om de functies natuur, recreatie en landschap. In totaliteit behoeven door de overheid daardoor minder hectares te worden aangekocht en ingericht. Er wordt gebruik gemaakt van de potentiële overlap in bestemming.

¹ De codering van de maatregel verwijst naar de codes in bijlage 3 van het hoofdrapport waar de maatregelen uitgebreider staan omschreven.

(ii) Bestaande nog niet ingerichte EHS- en RodS gronden (bij overlap) geïntegreerd (=goedkoper) inrichten.

(iii) Bestaande al ingerichte EHS- en RodS gronden (bij overlap) geïntegreerd beheren.

2 Structurele besparing financiën rijksoverheid

31 miljoen euro per jaar; zie ook de slotopmerking bij: paragraaf 3.3 Ruimtelijke variant EHS.

3 Gevolgen voor fysieke omgeving

(i) Er worden 2.300 hectare EHS-gronden en 410 hectare RodS-gronden minder verworven.

(ii) Er wordt 5.650 hectare (geïntegreerd) ingericht.

(iii) Er wordt 13.750 hectares anders (geïntegreerd) beheerd.

4 Economische gevolgen

(i) De 2.710 hectare die niet aangekocht worden, zullen hun huidige agrarische bestemming behouden. Jaarlijks zal de toegevoegde waarde van de landbouw hierdoor op, ruw geschat, ruim 4 miljoen hoger niveau komen te liggen (vergeleken bij een scenario met de oorspronkelijke plannen). Er zullen zo'n 100 arbeidsplaatsen nodig zijn om die toegevoegde waarde te produceren. Omdat ook de toeleverende en verwerkende industrie minder behoeft te krimpen zal het totale effect op productie en werkgelegenheid ongeveer 4 respectievelijk 3 maal zo groot zijn.

(ii) De 5.650 hectare die geïntegreerd worden ingericht, leveren een besparing op van totaal 58 miljoen euro in de periode 2012-2018. Die besparing komt tot uitdrukking in minder opdrachten voor ingenieursbureaus, grondwerk- en aannemingsbedrijven en dergelijke. De werkgelegenheid in deze sectoren zal hierdoor (tijdelijk) negatief worden beïnvloed.

(iv) Aan beheer wordt jaarlijks (bijna) 2 miljoen uitgespaard. Ook hier zal een klein (structureel) negatief effect op de werkgelegenheid uitgaan.

(iii) Er is minder opwaartse druk op de (lokale) prijzen agrarische grond.

5 Gevolgen voor kwaliteit leefomgeving

De voorgestelde besparing betreft kosten voor grondverwerving voor natuur- en recreatiegebieden. Van de vier genoemde gebiedscategorieën kennen echter slechts EHS en RodS een budget voor grondverwerving voor natuur en recreatie. Samenvoegen met Nationale Landschappen en Rijksbufferzones levert wat dat betreft weinig op.

EHS en RodS overlappen elkaar nauwelijks. Bovendien zijn de betreffende natuur- en recreatiedoelen slechts in beperkte mate verenigbaar. Bezuiniging op deze budgetten zal dus vanwege het ontbreken van voldoende synergie tot een vrijwel evenredig minder doelbereik leiden, met andere woorden: er wordt verlies geleden op de natuur- en recreatiewaarde.

Maatregel 3.4. Recentralisatie en planning via de MIRT

1 Kern van de maatregel

Met één groen investeringsbudget centraal en integraal (i.e. gecombineerd met niet-groene investeringen) investeringen plagen in rijksprioritaire gebieden volgens de MIRT systematiek. Als gevolg van een gezamenlijke planning en verkenning kunnen doelstellingen op het gebied van natuur, landschap en recreatie 'meegekoppeld' worden in gebiedsagenda's en ontstaat er synergiewinst. Hierdoor behoeven er per saldo minder EHS- en RodS-gronden te worden verworven, ingericht en beheerd (door overlap).

2 Structurele besparing financiën rijksoverheid

33 miljoen euro per jaar. Zie ook de slotopmerking bij: paragraaf 3.3 Ruimtelijke variant EHS

3 Gevolgen voor fysieke omgeving

(i) Er worden in totaal 3.000 hectare minder EHS-gronden en 310 hectare minder RodS-gronden verworven. Die hectares behoeven ook niet te worden ingericht en beheerd.

(ii) Er wordt, daar bovenop, nog eens 8.200 hectare anders (geïntegreerd) ingericht.

4 Economische gevolgen

(i) De 3.310 hectare die niet worden aangekocht, zullen hun agrarische bestemming behouden. Jaarlijks zal de toegevoegde waarde van de landbouw hierdoor, ruw geschat, op ongeveer 5 miljoen hoger liggen (vergeleken bij scenario met oorspronkelijke plannen). Om die waarde te realiseren is extra arbeid nodig (minder arbeidsuitstoot) Omdat ook de toeleverende en verwerkende industrie minder behoeft te krimpen zal het totale effect op productie en werkgelegenheid ongeveer 4 respectievelijk 3 maal groter zijn dan in de primaire landbouw.

(ii) Er zullen minder opdrachten zijn voor ingenieursbureaus, grondwerk- en aannemingsbedrijven, omdat er in totaal 8.200 hectares minder hoeven te worden ingericht. De besparing 'drukt' voor 40 miljoen op de begroting van LNV (9 miljoen per jaar). De afname is verdeeld over een langere periode, zeg 5 jaar. In die periode zal de besparing vooral tot minder werkgelegenheid in de betreffende sectoren leiden. Hier komt nog bij dat er jaarlijks voor 2 miljoen euro bespaard kan worden op beheer. Hiermee zijn structureel naar schatting enige tientallen arbeidsplaatsen gemoed.

(iii) Natuurgebieden hebben ook een recreatieve waarde. Meer landbouw en minder natuur zal tot een (bescheiden) afname van de recreatiemogelijkheden leiden.

(iii) Er is minder opwaartse druk op de lokale prijzen agrarische grond.

5 Gevolgen voor kwaliteit leefomgeving

Het voorstel lijkt zich vooral te richten op combinatie van natuurdoelen en waterveiligheidsdoelen. Aangezien niet duidelijk is welke inhoudelijke doelen het rijk hierbij voor ogen heeft, kan moeilijk worden beoordeeld wat de inhoudelijke effectiviteit is van het voorstel. Het voorstel leidt wel tot meer integrale gebiedsontwikkeling en dus tot een betere

afweging van rood en groen, en natuur en recreatie. Dit kan leiden tot een betere ruimtelijke kwaliteit. Een betere afweging hoeft niet tot meer efficiëntie te leiden. Om deze reden en door de lagere budgetten zal er minder biodiversiteit ontstaan en komt de landschappelijke kwaliteit onder druk te staan. Ook zijn er minder recreatiemogelijkheden. Als een toekomstig kabinet kiest voor een nieuwe EHS volgens IBO-vergezicht Deltanatuur dan kan er op termijn efficiëntiewinst ontstaan met het Deltaprogramma.

Maatregel 3.5. Efficiëntiewinst van de uitvoering

1 Kern van de maatregel

Terreinbeherende instanties (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Waterschappen enzovoort) 'dwingen' tot meer samenwerking bij beheer. Hierdoor kan bespaard worden op materieel (terreinwagens en dergelijke) en (iets) op arbeid en bouw (zoals schuren).

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

10 miljoen euro per jaar.

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Niet noemenswaardig.

4 Economische gevolgen

De besparing zal deels tot uitdrukking komen in minder arbeidsplaatsen bij de behorende instanties, en deels in een geringere vraag (enige miljoenen per jaar) naar (hoofdzakelijk ingevoerd) materieel.

5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Er zullen geen gevolgen zijn voor de leefomgeving, mits de efficiëntiewinst volledig wordt gerealiseerd. Anders komen de lagere budgetten ten laste van de beheersuitgaven en dus tot een lagere natuurkwaliteit.

Maatregel 3.6. De bundeling van verantwoordelijkheden op terrein van water- en milieucondities voor natuur bij waterschappen

1 Kern van de maatregel

Aan de Waterschappen de regierol geven bij het op orde brengen van de water- en milieucondities in het landelijk gebied (vooral bij maatregelen tegen verdroging en verzuring).

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

20 miljoen euro per jaar.

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

In beginsel geen. De besparing is volledig opgenomen in de vorm van synergiëwinst.

4 Economische gevolgen

Er vindt vooral een besparing plaats op arbeid bij de (organisatie van) de uitvoering. Daarnaast enige winst bij materiële uitgaven. Omdat de productie daar niet onder lijdt, is dit bij uitstek een, wat wel genoemd wordt, win-winmaatregel.

5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Er zullen geen gevolgen zijn voor de leefomgeving, mits de efficiëntiewinst volledig wordt gerealiseerd. Is dit niet het geval, dan komen de lagere budgetten ten laste van de uitgaven om de condities op orde te brengen, en zal dus een lagere natuurkwaliteit tot gevolg hebben.

Maatregel 2.9. Gebiedsconcessies

1 Kern van de maatregel

Het uitgeven van gebieden in concessie aan (project) ontwikkelaars die in en om natuurgebieden activiteiten ontplooiën. Een voorbeeld is de grindwinning in de Maaswerken door een consortium van grindwinners en Natuurmonumenten. Een ander voorbeeld is het plaatsen van windmolens aan de randen van een natuurgebied.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

25 miljoen euro per jaar.

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Marktpartijen zijn op winst gericht. Gebieden zullen een iets ander karakter krijgen.

Dit geldt allereerst voor 9.280 hectare EHS en 150 hectare RodS die 'anders' (iets 'urbaner') zullen worden ingericht. En verder voor de 72.800 hectare EHS, die, als de maatregel wordt ingevoerd, door private partijen zullen worden beheerd.

4 Economische gevolgen

De overheidsuitgaven voor inrichting en beheer worden (grotendeels) vervangen door private uitgaven. Economische gevolgen zullen vermoedelijk licht positief zijn omdat private partijen zich op de productie van marktgoederen zullen richten in de gebieden die anders volledig publiek van karakter blijven. De werkgelegenheid die anders door de overheidsuitgaven zou worden gegenereerd, zullen nu het gevolg zijn van de activiteiten van de private partijen. Omdat het karakter van de gebieden niet al te veel zal mogen veranderen (geen pretparken), zullen de werkgelegenheidsgevolgen van de private investeringen vermoedelijk niet heel veel afwijken van de werkgelegenheid die door de bezuinigingsmaatregel niet tot stand komt.

5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Als het alleen een kwestie is van andere financiering dan heeft het geen invloed op de doelen en op effecten. Er zijn echter wel risico's omdat private partijen andere belangen hebben en projecten willen realiseren in het natuur- en recreatiegebied. Dit zou tot een lagere natuurkwaliteit kunnen leiden omdat doelen lang niet altijd verenigbaar zijn. Maar de belangrijkste vraag is of die financiers er wel komen. De ervaringen met de Rood-voor-Groenregeling zijn tot op heden niet positief. De bedragen vallen tegen, hectares die gerealiseerd worden vallen tegen, enzovoort. Verder is er alleen ervaring mee opgedaan met nieuwbouw en nog nauwelijks bij bestaande bouw. Bij gebiedsconcessies zijn er positieve ervaringen met name in het buitenland en nog beperkt in Nederland. Voorstanders wijzen op een duidelijke taakverdeling tussen publieke en private partijen en het benutten van de sterke punten van beide. Publieke partijen zouden

kaders moeten aangeven en het vergunningverleningproces stroomlijnen/versnellen, private partijen kunnen binnen die kaders ondernemend en creatief bezig zijn. Bij een voorbeeld in Almere heeft dit tot een kostendekkende aanpak van een gebied geleid (wonen aan het water in combinatie met natuur en 10 jaar beheer van het gebied).

Maatregel 2.10. Bovenplanse verevening

1 Kern van de maatregel

Een forfaitaire bijdrage van projectontwikkelaars aan de landschappelijke 'inkleding' van nieuwbouwwijken. Deze bijdrage voor landschap wordt onderdeel van de grondexploitatie.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid 5 miljoen euro per jaar.

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Geen. De projectontwikkelaar betaalt in plaats van de rijksoverheid. Deze zal dit waarschijnlijk deels doorberekenen aan de koper en deels aan de oorspronkelijke grondeigenaar.

4 Economische gevolgen

Er is sprake van een kostprijsstijging per woning van 500 euro (van 10.000 nieuwbouwwoningen). Deze 500 euro zal deels worden afgewenteld op de bewoner (woonconsument) en deels op de oorspronkelijke eigenaar/ontwikkelaar van de grond. Het effect op de totale woningmarkt zal verwaarloosbaar klein zijn.

5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

De effecten voor natuur en landschap zijn in principe afwezig. Wel kunnen er neveneffecten optreden, omdat de extra kosten ten koste kan gaan van de kwalitatieve en kwantitatieve doelen van de woningbouw en daaraan gerelateerde (bovenwijkse) voorzieningen. Het kwantitatieve probleem doet zich voor in gebieden waar een kleine (doch wel aanwezige) vraag naar woningen is. Het eerder genoemde residu is daar beperkt en wordt voor een deel door de bijdrage aan landschapsinvesteringen opgesoupeerd. Dit kan ertoe leiden dat het saldo op de grondexploitatie te klein, en zelfs negatief, wordt. Het gevolg kan zijn dat ontwikkelaars afzien van woningbouw, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor de woningproductie. Op het kwalitatieve vlak kan zich ook een probleem voordoen. De kosten die ontwikkelaars moeten betalen voor rijksinvesteringen in het landschap gaan ten koste van het residu en leiden tot besparingen op andere kostenposten zoals lokaal of regionaal groen, waterpartijen, in de inrichting van de openbare ruimte en de materialen van de woningen zelf.

Maatregel 2.7 en 2.8. Doorberekenen kosten van de MER

1 Kern van de maatregel

De kosten van de MER worden doorberekend.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid 5 miljoen euro per jaar (begroting LNV en VROM).

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Verwaarloosbaar.

4 Economische gevolgen

MER's zullen vermoedelijk eenvoudiger worden en, waar sprake is van vrijwilligheid, zullen ze soms niet meer worden uitgevoerd. Ingenieursbureaus en dergelijke die de MER's uitvoeren zullen hiervan een licht negatief effect ondervinden.

5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Vermoedelijk zijn er geen gevolgen, tenzij de vereenvoudiging of het achterwege blijven van MER's ook minder aandacht voor milieu en natuur met zich meebrengt.

Maatregel 2.11. Uitfaseren van beheer buiten de EHS door Staatsbosbeheer

1 Kern van de maatregel

Beheer buiten de EHS niet meer financieren door het Rijk. Er is een trend waarneembaar dat particulieren in bescheiden mate bereid zijn deze natuurgebieden buiten de EHS te willen beheren. Het aandeel van particulier natuurbeheer blijft tot nu toe echter sterk achter op de doelstelling. Uit de opbrengst van een eventuele verkoop aan particulieren wordt een beheersvergoeding aan de nieuwe particuliere beheerders gefinancierd.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

11 miljoen euro per jaar (begroting LNV). Zie ook de slotopmerking bij: paragraaf 3.3 Ruimtelijke variant EHS.

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Natuurgebieden van SBB buiten de EHS (in totaal 30.000 hectare) worden minder beheerd of krijgen mogelijk een andere bestemming.

4 Economische gevolgen

Particulieren zijn minder geneigd structureel in publieke goederen als natuur te investeren die privaat verliesgevend zijn. Verwacht mag worden dat een (groot) deel van de gebieden daarom op den duur een winstgeverder meer recreatief of agrarisch karakter zal krijgen, vooral als de planologische bescherming onvoldoende is. Het effect hiervan op de werkgelegenheid en het bruto binnenlandse product is positief. Gezien de omvang van de besparing en de planologische beperkingen in de gebieden, zal het netto effect betrekkelijk gering zijn. Mogelijk dragen provinciale en gemeentelijke overheden bij aan de financiering vanwege de landschappelijke betekenis.

5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

De gevolgen van deze maatregel zijn deels afhankelijk van de EHS-herijking en de keuze die het kabinet maakt. Als het kabinet kiest voor een nieuw vergezicht (bijvoorbeeld deltanatuur of robuuste natuur) en daarin ook gaat investeren, dan zijn er per saldo geen effecten voor de natuurkwaliteit. Deze gebieden, voor een belangrijk deel kleine landschappelijke elementen, dragen namelijk weinig bij aan de totale biodiversiteit. Als er niet wordt geïnvesteerd in nieuwe natuur, dan leidt deze bezuiniging tot een lagere natuurkwaliteit in Nederland. Ook is er een verlies aan landschappelijke kwaliteit.

Maatregel 4.1. Diverse versoberingsmaatregelen

1 Kern van de maatregel

Verondersteld wordt dat de rijksoverheid een aantal taken afstoot. Het gaat om subsidieregelingen en voorzieningen die vooral het lokale beleid ondersteunen zoals routenetwerken (aanleg en onderhoud van aangesloten wandel/fietsroutes), de instandhouding van een kennisnetwerk recreatie, de bijdrage aan de reconstructie van de zandgebieden, het uitvoeren van lokale natuurprojecten en het ondersteunen van lokale (natuur)organisaties.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

35 miljoen euro per jaar: 22 miljoen reconstructie zandgebieden; 7 miljoen routenetwerken en toegankelijkheid; 2 miljoen platteland; 2 miljoen recreatie; en 2 miljoen subsidieregelingen.

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Tempo van de recreatieve ontsluiting van het buitengebied zal vertragen. Voor een deel zullen de weggevalen subsidies mogelijk worden overgenomen door particuliere instellingen (Postcodeloterij, Natuurmonumenten en dergelijke).

4 Economische gevolgen

- Verwacht mag worden dat de reconstructieprojecten bescheidener van opzet zullen worden dan wel in een trager tempo zullen verlopen. De maatregel zal een negatief effect hebben op de omzet van ingenieursbureaus, bouw- en grondbedrijven enzovoort. Het (negatieve) effect voor de landbouw en de recreatiesector die gebruik maken van het buitengebied zal verwaarloosbaar klein zijn.

- Door de bezuinigingen op de routenetwerken en de toegankelijkheid van het buitengebied zal de recreatieve aantrekkelijkheid iets afnemen (minder toenemen) met als mogelijk gevolg een klein negatief effect op de gehele recreatiesector in het buitengebied.

Het grootste deel van al deze subsidiegelden wordt uitgegeven aan lonen. Het wegvallen betekent daarom vooral ook een afname van de werkgelegenheid.

5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

De gevolgen voor de leefomgeving zijn moeilijk in te schatten door het ontbreken van informatie, bijvoorbeeld door beleidsevaluaties van het programma reconstructiezandgebieden (bestaande evaluaties zijn vooral procesevaluaties). In zijn algemeenheid kan wel gesteld worden dat de integrale gebiedsontwikkeling (en dus de ruimtelijke kwaliteit) meer onder druk komt te staan doordat de rijkssubsidies teruglopen.

Maatregel 1.2 WBB: minder beschikkingsmomenten bodemsanering

1 Kern van de maatregel

Een vereenvoudiging van de procedures bij bodemsanering, gericht op minder onderzoeksfase en beschikkingsmomenten en dergelijke.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

De maatregel levert 6 miljoen euro per jaar op voor de VROM-begroting. Dit is een nogal ruwe schatting. Daarnaast is er sprake van iets grotere besparingen voor andere bestuurslagen.

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Indien goed vormgegeven: geen.

4 Economische gevolgen

Iets snellere realisatie van projecten waar bodemsanering onderdeel van vormt. De maatregel zal tot iets minder opdrachten leiden voor ingenieursbureaus en adviesbedrijven.

5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Het voorstel is gericht op het vergroten van de uitvoeringsgerichtheid en efficiency van de bodemsanering. Vermoedelijk kan door de voorgestelde hervormingen sneller en doelmatiger geopereerd worden waardoor de ambities uit het convenant bodemontwikkelingsbeleid iets makkelijker te realiseren zijn.

Maatregel 3.2. Afvalfonds

1 Kern van de maatregel

Producenten en importeurs van verpakkingen zijn verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van het verpakkingsafval. Via een bijdrage van het afvalfonds draagt de rijksoverheid bij aan de kosten van organisatie van inzameling en verwerking. De maatregel houdt in de overheidsbijdrage te schrappen.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

De besparing is gelijk aan de huidige bijdrage namelijk: 115 miljoen euro per jaar voor verpakkingsafval en zwerfafval.

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Als de bestaande verantwoordelijkheid tot inzameling en verwerking blijft bestaan, zal er geen (nauwelijks) effect op de fysieke omgeving zijn.

4 Economische gevolgen en afwenteling

Als de verantwoordelijkheid tot inzameling en verwerking blijft bestaan en de kosten op het huidige niveau blijft, zullen de lasten voor het bedrijfsleven met 115 miljoen euro stijgen, rechtstreeks of door een verhoging van andere heffingen. Verwacht mag worden dat die kosten grotendeels zullen worden doorberekend aan de consument. Er zal een licht inflatoir effect van uitgaan. Van de lastenverhoging zal ook een negatief effect op de winsten en daardoor op de investeringsbereidheid van de bedrijvensector uitgaan. Het totale werkgelegenheidseffect (bedrijven en gevolgen afnemende koopkracht) is moeilijk met enige nauwkeurigheid vast te stellen. Wel mag verwacht worden dat een deel van het effect weg zal lekken naar het buitenland (iets minder invoer van producten).

5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

De inzameling en sortering van kunststof verpakkingsafval uit huishoudens ten behoeve van hergebruik is, vergeleken met de andere verpakkingsmaterialen en in andere sectoren,

duur. Ook met het oog op de reductie van broeikasgassen is de gescheiden inzameling en het hergebruiken van kunststof verpakkingsafval uit huishoudens een relatief dure maatregel. Om de doelstelling voor kunststof verpakkingsafval te halen uit het gewijzigde Besluit zoals dat op 1 juli 2010 van kracht wordt – men spreekt van 42 procent materiaalhergebruik in 2012 – is het echter wel nodig dat ook kunststof verpakkingsafval uit huishoudens wordt hergebruikt.

Alternatieven

Er bestaat een vrijwillige statiegeldregeling voor grote PET-drinkflessen. Deze wordt wellicht ongedaan gemaakt als de inzameling van kunststof verpakkingsafval uit huishoudens succesvol verloopt. Het is denkbaar dat deze regeling wordt verplicht en uitgebreid wordt tot kleine drinkflessen en drankblikjes, ook om de hoeveelheid zwerfafval te verminderen. Het Besluit kent artikelen die dit mogelijk maken.

Een alternatief dat nog nadere ontwikkeling behoeft, is de nascheiding van kunststof uit gemengd ingezameld restafval. Er zijn nog vragen over de kwaliteit van het materiaal, de techniek, de organisatorische inpassing in de afvalverwerkingstructuur en de kosten.

Maatregel 2.2. Introductie gebiedsgericht beheer, brede benadering + afkoop garantieregeling, gecombineerd met de gebruiker betaalt

1 Kern van de maatregel

Kosten van bodemsanering bij projectontwikkeling komen vooral ten laste van de overheid. Dikwijls is er sprake van een sanering van de vervuilde grond (de bron) en het grondwater (de pluim). De maatregel behelst het terugbrengen van de financiële verantwoordelijkheid van de overheid voor uitsluitend de pluim. Voor de sanering van de bovenlaag gaat gelden: de gebruiker betaalt.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

Geschat wordt dat het Rijk door deze wijziging jaarlijks 68 miljoen euro bespaart, waarvan 38 miljoen uit het ISV-bodembudget.

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Het tempo van bodemsanering zal onder druk komen te staan, omdat de markt/burger trekker van de bodemsanering wordt voor wat betreft de bron. De financiering van de bodemsanering zal, meer dan nu het geval is, verdisconteerd worden in projectkosten (bijvoorbeeld bij realisatie van woningbouw) waardoor het realiseren van beleidsopgaven (50 procent van de woningbouwopgave in bestaand bebouwd gebied) onder druk kan komen te staan of wordt vertraagd. De ISV-regeling is ondermeer ingesteld om stagnatie van vernieuwing in stedelijk gebied te voorkomen (onder andere bodemsanering ten behoeve van woningbouw).

4 Economische gevolgen en afwenteling

In stedelijke gebieden wordt het, bij gelijkblijvende grondprijzen, minder aantrekkelijk om op vervuilde grond te bouwen. Verwacht mag worden dat de prijzen van grond die gesaneerd moet worden, daarom zullen dalen. Het initiële effect op de omvang van de sanering en de huizenprijzen zal daardoor grotendeels gedempt worden. Vermoedelijk zal niet

alles afgewenteld kunnen worden op de grondeigenaren. Burgers moeten via lokale lasten meer gaan betalen, omdat de lokale overheid meestal deelnemer is in het financiële arrangement of via de prijsvorming van de goederen (bijvoorbeeld huurprijs woning).

Minder sanering betekent afnemende werkgelegenheid en minder woningbouw in te saneren stedelijk gebied (ten gunste van bouw op niet-vervuilde grond). De werkgelegenheid in de bedrijfssector die zich met bodemsanering bezighoudt, zal significant afnemen.

5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Minder of later doelbereik van het oppervlaktedeel (bron) kan tot maatschappelijke stagnatie leiden van onder andere woningbouw in bestaand stedelijk gebied, waardoor bijvoorbeeld de doelstellingen om de helft van de woningbouwopgave in bestaand bebouwd gebied te realiseren (sterk) onder druk kan komen te staan. De extra gezondheidsrisico's zijn verwaarloosbaar.

Maatregel 2.5 Geluidsanering spoor doorberekenen aan spoorvervoerders

1 Kern van de maatregel

Verlaging budget geluidssanering spoorwegen, zonder bijstellen normen.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

4 miljoen per jaar.

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Geen.

4 Economische gevolgen

Geringe verhoging kosten vervoer. Omdat verwacht mag worden dat nu naar goedkopere mogelijkheden om geluid te saneren gezocht zal worden, zullen de extra kosten minder dan 4 miljoen bedragen. De kosten zullen doorberekend worden aan de reiziger die zijn koopkracht navenant ziet dalen.

5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Geen.

Maatregel 4.2. Terugbrenging stimuleren innovatie duurzaamheid

1 Kern van de maatregel

Stopzetten financiële stimulering van innovatie duurzaamheidsmaatregelen. In plaats daarvan eerder kiezen voor normstellingen.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

Besparing 10 miljoen euro per jaar.

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Verandering van instrument kan positief en negatief uitpakken.

4 Economische gevolgen

Vermoedelijk minder innovaties. Door de bezuiniging zal de werkgelegenheid in de getroffen sectoren afnemen.

5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Niet bepaald.

3.2 De variant systeeminnovatie

Algemene beoordeling van de variant

In de variant systeeminnovatie staat het streven naar een betere sturing van de ontwikkelingen op het ruimtelijk-fysieke domein centraal. Belangrijke elementen van die betere sturing zijn:

1. Een selectievere rijksinzet, ofwel een striktere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel;
2. In samenhang daarmee een versterking van de decentrale uitvoering;
3. Een vereenvoudiging van de wet- en regelgeving; en
4. Een sterke internalisering van de externe effecten.

De bovengenoemde elementen zijn door de heroverwegingswerkgroep te weinig specifiek uitgewerkt om te beoordelen op haalbaarheid en gevolgen. We volstaan daarom met enige algemene opmerkingen. Daarnaast wordt kort ingegaan op enkele andere maatregelen die zijn ingebracht onder de variant systeeminnovatie.

Vereenvoudigen wet- en regelgeving

Er zijn aanwijzingen dat een vereenvoudiging van en stroomlijning van de wet- en regelgeving veel besparingen op kan leveren, zowel in de publieke als in de private sector. Op basis van expertkennis, de huidige hoge kosten en ervaringen in het buitenland komt de heroverwegingswerkgroep tot de conclusie dat in theorie een aantal miljarden euro's zouden kunnen worden bespaard. Of, en zo ja, die miljarden werkelijk kunnen worden gerealiseerd, is om allerlei redenen voorlopig nog een open vraag.

Specifiek voor de leefomgeving is het voorstel om de wet- en regelgeving te vereenvoudigen en integraal te herzien, zodat de planvorming van projecten wordt bespoedigd. Analyses van trage planvorming, waaraan eerder is gerefereerd in Milieu- en Natuurbalansen, laten echter zien dat de oorzaak hierbij niet zozeer ligt in de regels, als wel in trage bestuurlijke processen en onvoldoende kennis van de regels. Zo toetst de Raad van State namelijk op het juist volgen van de procedure, en niet op de inhoud. Zolang dit het geval is, zal het voorstel dan ook waarschijnlijk geen procedurewinst opleveren, en daarmee ook niet leiden tot een vermindering van de plankosten.

Een ander knelpunt in de trage realisatie van projecten is dat sommige projecten niet voldoen aan vastgestelde sectorale normen, zoals luchtkwaliteit. Vaak wordt gesteld dat in een integrale gebiedsontwikkeling een afweging gemaakt zou moeten worden tussen deze sectorale normen. In de praktijk is dat haast onmogelijk om de rechter zal toetsen aan deze sectorale doelen. Als stroomlijning ertoe leidt dat normen onderling afgewogen mogen worden en eventueel verlaagd mogen worden, dan zou de algemene leefomgevingskwaliteit

omlaag kunnen gaan. Als deze sectorale normen onveranderd blijven, dan zou de winst geboekt kunnen worden als in een eerder stadium duidelijker wordt dat sommige projecten niet uitgevoerd kunnen worden.

Mocht echter een vereenvoudiging van wet- en regelgeving langs de lijnen van hoofdstuk 4 in het hoofdrapport daadwerkelijk kunnen worden doorgevoerd - en de genoemde problemen voor de leefomgeving kunnen worden opgelost - dan zou de systeeminnovatie een enorme efficiëntiesprong bij de uitvoering van projecten kunnen betekenen. Die efficiëntiesprong zou zich zowel voordoen bij het Rijk, de lagere overheden als het betreffende bedrijfsleven. De besparingen zouden vooral tot uitdrukking komen in een aanzienlijke verlaging van kosten in het traject tussen de fase van het projectidee en vòòr de fase van de projectuitvoering. Omdat hier over het algemeen sprake is van meer dan gemiddeld geschoolde arbeid, is de verwachting dat deze personen naar verloop van tijd betrekkelijk gemakkelijk elders productief emplot kunnen vinden. Per saldo zullen de grote besparingen dan tot uitdrukking komen in een navenante stijging van de nationale welvaart.

Een selectievere rijksinzet en een versterking van de decentrale uitvoering

De variant pleit tevens voor een versterking van de decentrale uitvoering van gebiedsontwikkelingen waarvan de baten primair lokaal genoten worden. Ofwel: voor een striktere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Bij een grotere rol voor de regio bij de uitvoering van gebiedsontwikkelingen, waaronder ontwikkelingen op het terrein van bodemsanering, natuur, recreatie, landschap, hoort ook een 'eigen' budget, ofwel mogelijkheden om in de betreffende regio inkomsten te verwerven. Mits een democratische afweging van belangen gewaarborgd is, is een stelselwijziging langs de lijnen van het subsidiariteitsbeginsel bevorderlijk voor een doelmatige besluitvorming en uitvoering van projecten. Immers de besluiten over kosten liggen dan dicht bij de bewoners van de regio's die van de baten van de projecten zullen profiteren.

Internaliseren externe effecten

Een, in financiële termen, belangrijk onderdeel van de variant systeeminnovatie is de internalisering van externe effecten. Door een heffing te leggen op activiteiten en/of producten van sectoren als verkeer, de veehouderij die, bijna per definitie, intensief gebruik maken van de fysieke omgeving en daarmee schade aan derden veroorzaken (door bijvoorbeeld emissies, geluid) zouden eveneens miljarden aan euro's kunnen worden gegenereerd en tegelijkertijd de emissies en het gebruik van grondstoffen kunnen worden teruggedrongen. Indien een vergroening van het belastingstelsel gepaard gaat met een verlaging van de belasting op arbeid, kan voor de sectoren waarin arbeid een belangrijk deel van de kostprijs is, tegelijkertijd een positieve bijdrage aan de concurrentiepositie worden geleverd.

Hoewel het concept 'externe' effecten in de economische theorie niet omstreden is, is ze dit in de praktische toepassing dikwijls wel. Dat heeft allereerst te maken met het feit dat bijna iedere actie van een burger positieve of negatieve effecten op andere burgers heeft. Met het idee kan verregaand

Investing:	29 miljoen euro
Operationeel:	27 miljoen euro
Externe effecten:	-112 miljoen euro
Totaal:	-66 miljoen euro

CO₂	0,45 Mton
SO ₂	-
NO _x	0,75 kton
PM ₁₀ (verbranding)	0,005 kton
PM ₁₀ (slijtage)	0,075 kton

overheidsingrijpen op bijna alle terreinen van de samenleving worden gerationaliseerd. Misschien belangrijker voor de praktijk is dat veel activiteiten zowel negatieve als positieve externe effecten hebben. Landbouw beheert het open cultuurlandschap en veroorzaakt ongewenste emissies; windmolens produceren duurzame energie en tasten open landschappen aan en doden vogels; enzovoort. Een praktisch punt dat vooral speelt bij publieke goederen met een internationaal karakter is dat een heffing in het ene land tot een verplaatsing van de activiteit naar het andere land leidt. Een ander praktisch punt is dat bij het internaliseren van de externe effecten meestal een dubbeldoel wordt nagestreefd, te weten het genereren van een stabiele belastingopbrengst en het terugdringen van de emissies. Deze beide doelen verdragen zich in zijn algemeenheid moeilijk naast elkaar. Kortom, alvorens overwogen wordt een heffing in te voeren, is het vanuit een welvaartsopiek verstandig om allereerst een brede afweging van kosten en baten te maken van de verwachte gevolgen van de heffingsmaatregel. Vanzelfsprekend gaat het daarbij juist ook om baten die buiten de markt optreden.

Beoordeling van specifieke maatregelen*

De algemene filosofie van de variant systeeminnovatie is door de werkgroep deels 'vertaald' in een aantal specifieke besparingsvoorstellen respectievelijk heffingsvoorstellen. Kenmerkend voor de maatregelen is dat ze niet altijd betrekking hebben op de grondslag van de werkgroep. De besparingen/heffingen liggen grotendeels buiten het domein van de werkgroep. Mede daarom (maar ook om redenen van tijd) is afgezien van een doorrekening van de economische gevolgen.

Maatregel 2.4-a.1.1 Invoeren MAUT voor vrachtverkeer

Bij de beoordeling van deze maatregel is er vanuit gegaan dat de concrete invulling van de maatregel overeenkomt met de wijze waarop hier door de heroverwegingswerkgroep Energie en Klimaat invulling aan is gegeven. De beoordeling van de maatregel is gebaseerd op een recent rapport van CE Delft.² De maatvoering van de daarin beschreven maatregel sluit niet naadloos aan op die van de maatregel die in het kader

van de Brede Heroverweging wordt voorgesteld. Vanwege de verschillen in maatvoering zijn de cijfers in deze notitie slechts indicatief en moeten ze als zodanig worden gehanteerd.

1 Kern van de maatregel

In Duitsland is het MAUT-tarief afhankelijk van de milieuprestaties van vrachtwagens. Het voorstel is om de kilometerprijs voor vracht te verhogen naar het Duitse niveau van de MAUT. Het tarief loopt op van 14,1 ct/km voor Euro 5+ EEV met 3 assen tot 28,8 ct/km voor Euro 0/1 met 4 assen.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

Een gemiddeld tarief van 15 eurocent per kilometer zal volgens CE in 2020 leiden tot 6 procent minder vrachtautokilometers. De jaarlijkse kosten, berekend volgens de nationale kostenmethodiek, worden in tabel 3.1 gegeven. In de nationale kostenmethodiek worden overdrachten (i.c. de kilometerheffing minus gedeerde MRB en accijns van binnenlandse vrachtvoertuigen) niet meegerekend. Per saldo zullen de netto-opbrengsten van binnenlandse vrachtvoertuigen bij een tarief van 15 ct/km ruwweg 900 miljoen euro bedragen. Dit is gebaseerd op 7,9 miljard vrachtwagenkilometers in 2020 (bron: Referentieraming, nog te publiceren).

De investering betreft de kosten van het heffingssysteem. De externe effecten bestaan uit de baten als gevolg van de reductie in congestie, verkeersongevallen, geluid en PM10- en CO₂-emissies.

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Een afname in het aantal kilometers is het gevolg van de verbetering van de transportefficiëntie (hogere beladingsgraad, grotere vrachtvoertuigen), minder transport, modal shift naar trein of binnenvaart en minder minder doorvoerlading door Nederland.

Een afname van het aantal vrachtwagenkilometers met 6 procent leidt naar verwachting tot de volgende emissiereducties (zie in tabel 3.2).

De voorgestelde kilometerbeprijzing kan op de langere termijn tevens leiden tot een zuiniger vrachtwagenpark, wat zou leiden tot energiebesparing. Hoeveel zuiniger het vrachtwagenpark door deze maatregel wordt valt echter niet te zeggen.

² Bron: Boer, L.C. den et al., Opties voor Schoon & Zuinig verkeer, Effecten op klimaatverandering en verzuring, CE Delft, september 2009.

* In dit overzicht ontbreekt de maatregel accijnsverhoging rode diesel. Voor de beoordeling van deze maatregel wordt verwezen naar het rapport van de werkgroep Energie en Klimaat.

4 Economische gevolgen

Bij een heffing van 15 eurocent per kilometer nemen de eindverbruikerskosten in 2020 ruwweg met 900 miljoen euro per jaar toe. Heffingen van deze omvang hebben verstrekking gevolgen voor de sector. Afhankelijk van de mate en vormgeving van terugsluizing zullen die gevolgen verzacht worden. Een enigszins nauwkeurige en betrouwbare schatting in termen van bbp en werkgelegenheid zou een gedetailleerde studie vergen. Een dergelijke studie ligt buiten het bereik van deze heroverweging.

Met de heffing wordt een CO₂-emissiereductie van 0,45 Mton gerealiseerd (tabel 3.2). De kosteneffectiviteit volgens de eindgebruikersmethodiek bedraagt daarmee 2000 euro/ton CO₂³.

Maatregel 2.4-a.1.2 Afschaffen belastingvoordeel bestelauto's

1 Kern van de maatregel

Het voorstel is om het tarief voor de kilometerheffing voor zakelijke bestelauto's op te trekken naar het niveau van particuliere bestelauto's, wat een verhoging van 6 cent per kilometer betekent.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

De structurele besparingen zijn afhankelijk van de fasering in de tijd van de hoogte van de BPM en het kilometertarief tussen 2012 en 2020. Het idee is dat de BPM geleidelijk wordt afgebouwd en omgezet in een kilometerprijs, waarbij het tarief in de loop van de tijd hoger worden. Op dit moment is nog onduidelijk hoe deze fasering zal gaan verlopen. De geraamde opbrengst in het voorstel van circa 1 miljard ligt in de lijn der verwachting, maar het lijkt niet waarschijnlijk dat deze opbrengst al in 2015 gerealiseerd zal worden.

In 2020 worden circa 90 procent van het totale aantal wegkilometers (20,7 miljard kilometers in het scenario met vastgesteld en voorgenomen beleid uit de Referentieraming 2010-2020) afgelegd door zakelijk bestelautoverkeer. Wanneer het tarief wordt verhoogd met 6 à 8 ct/km bedragen de extra overheidsinkomsten (90 procent x 20,7 miljard km x 6 à 8 ct/km) 1,1 tot 1,5 miljard euro in 2020. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met vraaguitval. CE (2009) geeft aan dat zakelijk bestelautoverkeer zeer prijsongevoelig is: de prijselasticiteit van de vraag naar bestelautokilometers is -0,1.⁴ In de CE studie wordt echter uitgegaan van lagere kilometertarieven dan de 6 à 8 cent per kilometer, waar in dit voorstel sprake van is. De omvang van de vraaguitval is hier niet bepaald mede omdat onduidelijk is hoeveel hoger de transportprijs als gevolg van deze tariefverhoging zou worden. Door vraaguitval zouden de overheidsinkomsten lager worden dan de hierboven vermelde 1,1 tot 1,5 miljard.

³ Uitgaande van de nationale kostenmethodiek gaat het om een rendabele maatregel (tabel 1). De kosteneffectiviteit kan op basis van de beschikbare gegevens echter niet worden gekwantificeerd: de baten uit tabel 1 en de verwachte CO₂-reductie mogen niet simpelweg op elkaar gedeeld worden.

⁴ Bron: CE (2009) Effecten van verschillende milieudifferentiaties van de kilometerprijs voor vrachtauto's, bestelauto's en autobussen. CE, Delft.

3 Gevolgen voor de leefomgeving

Uitgaande van een geringe vraaguitval zullen de milieueffecten van deze maatregel zeer beperkt zijn (CO₂ < 0,1 Mton, NO_x, PM₁₀ < 0,01 kton). Indien deze maatregel niet gelijktijdig met een hoger tarief voor vrachtauto's wordt ingevoerd bestaat het risico dat een deel van de zakelijke bestelauto-rijders overstapt op het gebruik van kleine vrachtwagens. In dat geval zouden de milieueffecten negatief zijn omdat vrachtauto's per kilometer meer CO₂, NO_x en PM₁₀ uitstoten dan bestelauto's.

4 Economische gevolgen en afwenteling

Door de voorgestelde verhoging van het kilometertarief is de kilometerprijs voor zakelijke bestelauto-rijders niet langer lastenneutraal. Lastenneutraliteit was voor de vaststelling van het tarief tot nu toe wel steeds leidend. Een taxatie van de economische gevolgen zou een aparte studie vergen waarvoor binnen de periode van de heroverweging de tijd ontbreekt.

Maatregel 2.4-a.2 Accijns LPG optrekken naar diesel

1 Kern van de maatregel

LPG accijns optrekken naar niveau diesel.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

Dit voorstel levert de schatkist naar verwachting schatkist jaarlijks circa 60 miljoen euro op. Dit is minder dan de 75-100 miljoen waarvan wordt uitgegaan in het voorstel. Er is bij de berekening van de overheidsinkomsten uitgegaan van een LPG-accijns van 7 ct/liter en een dieselaccijns van 42 ct/liter. De prijsstijging van LPG aan de pomp zal circa 75 procent bedragen. Met een brandstofprijselasticiteit van -0,6 zal het LPG verbruik met 45 procent afnemen. Bij de berekening van de overheidsinkomsten is verondersteld dat de daling van het LPG gebruik voor het grootste gedeelte wordt gecompenseerd door dieselgebruik en dat de rest vraaguitval betreft.

3 Gevolgen voor de leefomgeving

Ten aanzien van CO₂-uitstoot zijn LPG-auto's en dieselauto's (parkgemiddeld) weinig verschillend. Er zal een geringe vraaguitval optreden waardoor ook CO₂-emissie iets lager zal zijn in 2020 (0,1-0,2 Mton). De NO_x-emissie van LPG auto's is (in 2020) wat hoger dan van dieselauto's en de verschuiving naar diesel zal tot iets (<0,1 kton) lagere NO_x-emissie leiden. PM₁₀-emissie van dieselauto's zijn (ondanks de toepassing van af-fabriek roetfilter) hoger dan van LPG-auto's. De verschuiving naar dieselgebruik zal daarom een zeer geringe toename (< 0,01 kton) van PM₁₀-emissie tot gevolg hebben. De gevolgen voor doelbereik (NEC en klimaat) zijn verwaarloosbaar.

4 Economische gevolgen en afwenteling

Het optrekken van de accijns van LPG naar diesel niveau leidt tot een verzwaring van de lasten voor burgers en bedrijven. De gevolgen hiervan vergen nadere studie waar binnen deze heroverweging vanaf gezien moest worden.

Maatregel 1.3 Bronbeleid geluid stil wegdek

1 Kern van de maatregel

Door toepassing van binnenstedelijke stille wegdekken wordt bespaard op de kosten voor sanering en hierdoor stijgt de

woningprijs. Huizen in een stille omgeving zijn meer waard dan soortgelijke huizen in een lawaaige omgeving. Door de waardeverhoging van het huis stijgt ook de OZB, die immers op de WOZ-waarde gebaseerd is.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

Jaarlijks wordt door VROM 42 miljoen gereserveerd voor sanering door gemeentes. Door de toepassing van stille wegdekken wordt hierop bespaard. Zonder nader onderzoek is niet duidelijk hoe groot die besparing is. In het fiche is sprake van aanpassing van de saneringsregels, onduidelijk is wat daarmee wordt bedoeld. Terecht wordt opgemerkt dat de meeropbrengsten van de OZB onvoldoende zijn om de meerkosten van stil asfalt op gemeentelijk niveau te compenseren, althans niet onder ongewijzigd heffingsregime.

3 Gevolgen voor de leefomgeving

Door het aanleggen van stille wegdekken binnen gemeenten neemt de geluidbelasting af, wat positieve gevolgen heeft voor de gezondheid. De omvang hiervan valt op basis van de informatie uit het fiche niet te bepalen. Door toepassing van binnenstedelijke stille wegdekken kan de geluidemissie van het wegverkeer 1-5 dB gereduceerd worden ten opzichte van een standaardwegdek (DAB). De gerealiseerde geluidreductie is afhankelijk van het type wegdek, de snelheid en de samenstelling van het verkeer. Belangrijke punten van aandacht zijn zowel de akoestische levensduur (behouden wegdekken in de loop der jaren hun geluidreducerende eigenschappen?) als de civieltechnische levensduur (gaan de wegdekken in de loop der tijd niet 'rafelen?') van stille binnenstedelijke wegdekken.

4 Economische gevolgen

Een stiller wegdek vergroot de kwaliteit van de leefomgeving en daarmee de waarde van de woningen die van die kwaliteitsverbeteringen profiteren. Die waardeverhoging moet echter niet worden overdreven. In de Nederlandse situatie is vooral de betaalcapaciteit bepalend voor de hoogte van de woningprijzen. Die betaalcapaciteit zal door de maatregel niet omhoog gaan. De grotere vraag naar woningen in het gebied waar de omgevingskwaliteit is verbeterd, zal samengaan met een (iets) kleinere vraag naar woningen in de concurrerende gebieden. In de laatste gebieden zal de prijs naar woningen derhalve iets afnemen.

Maatregel 1.4 Bronbeleid geluid stille banden

1 Kern van de maatregel: stille banden

De regeling voorziet in het maken van afspraken met brancheorganisaties en met individuele importeurs om auto's standaard met stille banden af te leveren. Dit levert, aangenomen dat het convenant afgesloten en nageleefd wordt, vooral voor decentrale wegen geluidwinst op. Op langere termijn (bij bredere toepassing van dunne deklagen en verbeterde 2 laags-ZOAB) kan dit ook effect op rijkswegen opleveren.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

Nauwelijks. De mogelijke geluidreductie op rijkswegen door stille banden is afhankelijk van brede toepassing van andere, duurdere wegdekken. Voorlopig is hiervan op grote schaal geen sprake. Bovendien is de mogelijke geluidreductie afhankelijk van het al of niet succesvol afsluiten van het convenant.

Eerdere pogingen om met de brancheorganisaties convenanten over stille banden te sluiten waren nauwelijks succesvol.

3 Gevolgen voor de leefomgeving

Gering. Het wegverkeer zal, zolang er geen andere, duurdere wegdekken op het hoofdwegennet liggen, daar niet stiller worden. Op het onderliggend wegennet, waar dunne deklagen wat vaker toegepast worden, zal het tot geluidreducties kunnen leiden. Uiteindelijk, zoals ook in de fiche impliciet staat vermeld, kan een aanscherping van de EU-limieten voor banden veel meer effect sorteren.

4 Economische gevolgen

De economische gevolgen zullen nagenoeg nihil zijn.

Maatregel 1.7 Introductie duurzaam stortbeheer

1 Kern van de maatregel

Het huidige beleid gaat uit van het inpakken en droog houden van het afval en eeuwigdurende nazorg. Wanneer in de toekomst blijkt dat de bodembeschermende voorzieningen niet meer werken moeten maatregelen genomen worden. Deze worden bekostigd uit Nazorgfondsen die gevuld zijn en worden met opslagen op de stortkosten en rente op het vermogen. Met de voorgestelde methode wordt bovenaf-dichting achterwege gelaten, zodat er voldoende toevoer is van lucht en water, kunnen organische microverontreinigingen worden afgebroken en zware metalen zich hechten aan zand- en kleideeltjes. Op de voorgestelde wijze wordt geen potentiële verontreiniging overgedragen aan generaties in de verre toekomst. Ook kan zo goedkoper gestort worden en is afroming van de nazorgfondsen mogelijk.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

Dit voorstel levert geen bezuiniging op voor de rijksoverheid. In eerste instantie zijn er wel uitgaven voor onderzoek voorzien van 300.000 euro, verdeeld over drie jaar. Bij een positief resultaat zouden de opgebouwde financiële middelen bij stortplaatsen en in de nazorgfondsen kunnen worden verlaagd. Dit zou een eenmalige inkomstenbron van 115 miljoen euro betekenen, waarvan naar schatting 92 miljoen naar de provincies gaat.

3 Gevolgen voor de leefomgeving

De effecten op de leefomgeving zijn onduidelijk zolang het onderzoek niet is gedaan. Maar eerdere praktijkproeven laten zien dat bij veel oude stortplaatsen die nog aangelegd zijn zonder bodembeschermende voorzieningen, natuurlijke processen plaats vinden die de emissies minimaliseren. Bovenaf-dichting heeft mede een functie om methaan te kunnen afvangen. Bij de in exploitatie zijnde Nederlandse stortplaatsen wordt weinig organisch afval meer gestort, zodat methaanvorming beperkt zal zijn. Het is niet te verwachten dat bij de gesloten stortplaatsen waarbij een afdichting is aangebracht na afloop van de levensduur nog emissie van methaan zal plaatsvinden.

4 Economische gevolgen en afwenteling

De huidige wijze van storten met eeuwigdurende nazorg verschuift het probleem in de tijd. Het zorgt er bovendien voor dat de ruimte beperkt kan worden gebruikt. Bij de voorgestelde stortmethode kunnen emissies in een afzienbare

periode afnemen tot aanvaardbare niveaus. Bovendien kan schaarse ruimte daarna voor een groter aantal toepassingen worden gebruikt. Voor bedrijven die nu nog storten wordt de rekening circa 2 miljoen per jaar lager. Voor een precieze vaststelling van de economische gevolgen is specifiekere kwantitatieve informatie nodig.

3.3 De ruimtelijke variant EHS

In deze variant is de aandacht allereerst geconcentreerd op de periode van 2011 tot 2018. We veronderstellen dat de rijksoverheid zich de komende jaren bezint op een nadere beslissing over de vergezichten voor de lange termijn. Deze langetermijnvergezichten schetsen we apart in het laatste deel van deze paragraaf.

Korte termijn: 2011-2018

1 Kern van de maatregel

In de ruimtelijke variant EHS is verondersteld dat het gemiddelde budget voor natuur binnen en buiten de EHS voor de periode 2011-2018 circa 495 miljoen euro per jaar bedraagt. Met dit budget lijkt het niet mogelijk om de oorspronkelijke doelstelling – realisatie van de gehele EHS in 2018 – te halen.

In deze variant worden de huidige rijksbudgetten optimaal ingezet voor biodiversiteit. Daarbij gaat het vooral om het behoud van de bestaande natuur, de verwerving van de resterende Natura 2000-gebieden en een beperkt aantal andere no-regretgebieden (in het bijzonder de zogenoemde ontbrekende snippers in grote natuurgebieden). In de periode tot 2018 zou het rijk zich kunnen bezinnen op een keuze voor een langetermijnperspectief.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

In de ruimtelijke variant EHS wordt er voor de periode tot 2018 van uitgegaan dat het gemiddelde budget (circa 495 miljoen euro jaarlijks) voor natuur binnen en buiten de EHS wordt 'bevoren'. Er wordt dus niet op de overheidsuitgaven bezuinigd. Uitgaande van gehanteerde normkosten, zou in deze variant tussen 2011 en 2018 ongeveer 650 miljoen euro kunnen worden bespaard ten opzichte van de 4,8 miljard euro die in deze periode beschikbaar zou moeten zijn bij volledige realisatie van de EHS in 2018. In die periode is echter, uitgaande van de huidige budgetten, op de LNV-begroting maar circa 2 miljard euro beschikbaar.

Uitgaande van de oorspronkelijke natuurdoelstellingen van de EHS (verwerving in 2015, inrichting in 2018 en daarna beheer), blijken de uitgaven hoger te zijn dan het beoogde budget en ontstaan er aanzienlijke tekorten (zie ook het rapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur, IBO 2010). In de praktijk echter, was de feitelijke realisatiesnelheid gemiddeld trager, onder andere vanwege een geringe mobiliteit op de grondmarkt, waardoor er minder hectares (op de juiste plaats) worden verworven, ingericht en beheerd. Hierdoor treedt er feitelijk al een temporisering van het beleid op. Bij het huidige tempo is de volledige verwerving pas in 2030

afgerond. In 2050/60 zou de EHS ook qua inrichting en particulier natuurbeheer volledig zijn gerealiseerd. Uitgaande van het huidige gemiddelde tempo zal het jaarlijkse budget niet worden overschreden.⁵

Aangenomen is dat de vereiste milieucondities na 2018 worden gerealiseerd en dat de kosten hiervoor ten laste komen van de sectoren, met name de landbouw, en niet van de rijksoverheid.

3 Gevolgen voor de leefomgeving

De afronding van de realisatie van Natura 2000 zal leiden tot een substantiële verbetering van de daar al hoge natuurkwaliteit. De ruimtelijke variant EHS scoort daarom iets beter ten opzichte van het huidige, ongewijzigde beleid. Dit hangt samen met de gerichte verwerving van alleen de Natura 2000-gebieden. De score kan worden verhoogd als er binnen het beschikbare budget geprioriteerd zou worden door bijvoorbeeld meer aandacht te geven aan het verwerven van aaneengesloten natuurgebieden ten koste van beheer buiten de EHS. De start met de overlapvariant (EHS-gebied dat is voorbestemd voor beide langetermijnvergezichten van het IBO) is no-regret en zal meerwaarde hebben als voor het vergezicht Robuuste Natuur of Deltanatuur gekozen gaat worden (zie voor verdere toelichting de paragraaf over de lange termijn).

Doordat de volledige realisatie van de EHS wordt uitgesteld en er ook nog niet wordt gekozen voor de (voor de biodiversiteit betere) langetermijnvergezichten, blijft de biodiversiteit onder druk staan. Bovendien zal ook niet worden voldaan aan internationale verplichtingen om natuurgebieden duurzaam in stand te houden. Door verbetering van de milieu- en watercondities kan op termijn wel substantiële winst worden geboekt, maar hiervoor zijn nog geen plannen vastgesteld. Opgemerkt moet worden dat niet alle aspecten van het natuurbeleid die grosso modo binnen deze variant passen, evenveel bijdragen aan het behoud van de biodiversiteit.

Bij de ruimtelijke variant EHS is, uitgaande van een budget van circa 500 miljoen euro per jaar, in tabel 3.3 aangegeven welke natuur kan worden gerealiseerd. Daarnaast is globaal aangegeven welk natuurbeleid hoeveel kost en wat daarvan de bijdrage is aan behoud van de biodiversiteit in 2018. In deze tabel is een deel van de bezuinigingsopties al ingeboekt. Zo is aangenomen dat een kwaliteitsimpuls slechts in 10 procent van het EHS-areal zou kunnen worden gerealiseerd en dat de verwerving alleen is gericht op Natura 2000-gebieden en een beperkt aantal no-regretgronden.

In de transitiefase 2011-2018 lijkt een focus op de versnelde realisatie van Natura 2000 het meest gunstig. Andere kortetermijntussenvarianten zijn, naast voortzetting van het huidige beleid: Overlap (EHS-verwerving van die EHS-gebieden die zowel binnen de variant Robuuste Natuur als in de variant Deltanatuur vallen) of Mix (EHS met Robuuste Natuur en/of Deltanatuur). Met het oog op de Europese verplichtingen, de natuurkwaliteit en het sterke no-regretaspect, gaat de eerste voorkeur uit naar Natura 2000. Met het gekozen

⁵ Verondersteld is dat na 2018 de jaarlijks beschikbare budgetten op hetzelfde niveau blijven. Hierover is nog wel politieke besluitvorming nodig.

Bijdrage aan biodiversiteitsbehoud in 2018, uitgaande van ingezet beleid	Bezuinigingsopties, geschat op basis van haalbare trends	Gemiddelde uitgaven in de periode 2011-2018, in miljoen euro per jaar
+	Nog te ontwikkelen SAN binnen EHS	7 (oplopend tot 45 miljoen euro in 2060)
+	Faunafonds	8
++	Beheer Landschap binnen en buiten EHS	8
++	Beheer bestaande SN buiten EHS	13
+++	Beheer bestaande SAN buiten EHS**	20
++++	Beheer van bestaande SAN binnen EHS**	23
+++++	5000 ha te realiseren in EHS-overlapgronden***	25
+++++++	Op 10% van bestaande natuur-areaal impuls richting beoogde ecosysteemkwaliteit****	18
+++++++	Verwerven + inrichten + beheren van alle Natura 2000-gebieden	168 (aflopend tot 20 miljoen euro in 2022)
+++++++	Beheer van bestaande natuur binnen de EHS	94
<i>Niet beschouwd</i>	Overige posten (apparaatuitgaven + deel van posten uit art. 23.14)*****	100
<i>Totaal</i>		Ca. 495 *

*Gemiddelde begrote uitgaven EHS-artikel 23 tussen 2011-2018 is 495 miljoen euro per jaar (begroting 2010 + IBO Natuur)

** De helft medefinanciering door de Europese Unie.

*** Slechts een beperkt deel van de extra gronden uit de overlapvariant kunnen tot 2018 worden gerealiseerd als wordt gekozen voor realisatie van Natura 2000. Overige EHS-gronden buiten de overlapvariant kunnen evenmin worden verworven en ingericht.

**** Areeal natuurtypen/natuurdoelen uit begrotingen en nota's behelzen een kwaliteitsimpuls (deze zou volgens de doelen groter moeten zijn dan 10 procent).

***** 57 miljoen euro (artikel 23.14) + 71 miljoen (apparaatkosten) – 34 miljoen (faunafonds, beheer door SBB, beheer buiten

budgetplafond kunnen, naast handhaving van de bestaande natuurkwaliteit, een kwaliteitsverbetering op 10 procent van dat areaal en een aantal vaste posten, eigenlijk alleen de ontbrekende Natura 2000-gebieden worden verworven. Er blijft nog maar een klein budget over voor de ontbrekende snippers van grote gebieden of om alvast te beginnen met het verwerven van de twee IBO-varianten. Behalve het budgetplafond is er een praktische beperking door de geringe mobiliteit op de grondmarkt, tenzij er op grotere schaal tot onteigening wordt overgegaan.

Continuering van beheer van de bestaande natuur binnen de EHS is beschouwd als de belangrijkste bijdrage aan biodiversiteit; als de bestaande biodiversiteit aldaar zou verdwijnen, zou het biodiversiteitsverlies versnellen. Ook de versnelde verwerving van nog ontbrekende hectares voor Natura 2000 geeft biodiversiteitswinst. Dit is ook van belang vanwege de EU-verplichtingen. Inzet van het onteigeningsinstrument is hiervoor wel een voorwaarde. De versnelling in verwerving gebruikt echter vrijwel alle ruimte voor het verwerven van nieuwe hectares, zodat er nog slechts circa 5.000 hectare kan worden verworven in andere prioritaire no-regretgebieden van de eerder genoemde overlapvariant. Dit is circa 30 procent van het totaal voor de overlap te verwerven aantal hectares. Een verdere optimalisatie met andere deelbudgetten wordt beperkt door de historisch gezien beperkte grondmobiliteit. In de natuurbeleidsnota's wordt gestreefd naar een kwaliteitsverbetering over het gehele areaal (bestaande) natuur. Zo'n impuls op 10 procent van dat areaal kan binnen de budgetruimte een goede biodiversiteitswinst opleveren, mits ingezet in de meest kansrijke locaties. Andere maatregelen die mogelijk zijn bij de budgetruimte, zoals Landschapsbeheer, Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) binnen en buiten de EHS, Subsidieregeling Natuurbeheer

(SN) buiten de EHS, leveren een bescheidener bijdrage aan biodiversiteitswinst.

4 Verhouding tussen de budgetvariant en de ruimtelijke variant EHS

In de budgetvariant worden voor natuur binnen en buiten de EHS besparingsmaatregelen voorgesteld tot een totaal van € 90 miljoen/jaar. Als de maatregel gebiedsconsessies succesvol wordt, zou de netto besparing € 65 mln bedragen. Het gemiddelde jaarlijkse budget per voor natuur zou de komende jaren circa € 495 miljoen zijn. In de ruimtelijke variant EHS is een voorstel gedaan voor de volledige besteding van dat budget, zie bovenstaande tabel. Als ook tegelijkertijd de besparingsmaatregelen uit de budgetvariant worden uitgevoerd, betekent dat er dus € 65 miljoen/jr minder besteed kan worden. Het licht positieve effect op de biodiversiteit van de ruimtelijke variant EHS zal dan omslaan naar een negatief effect

Lange termijn: na 2018

In het kader van het IBO-onderzoek zijn er twee alternatieven voor de EHS voorgesteld, omdat die op den duur beter zouden scoren op biodiversiteit en gunstiger lijken te zijn qua milieu- en beheerkosten. Daaraan heeft de werkgroep nog een derde vergezicht toegevoegd. Ten opzichte van de huidige EHS zijn er drie alternatieven in beschouwing genomen:

1. Deltanatuur: bij dit vergezicht ligt de nadruk op de potenties die Nederland heeft om een bijdrage te leveren aan de instandhouding van internationaal belangrijke biodiversiteit. Dit betreft vooral de natuur die verbonden is met het deltakarakter van Nederland.
2. Robuuste Natuur: dit vergezicht is gericht op het creëren van grote samenhangende gebieden met als kern Natura 2000-gebieden.

	Robuuste Natuur	Deltanatuur	Robuuste Natura 2000
<i>Besparing/lagere uitgaven</i>			
Incidenteel bv verwerving	-	--	++
Structureel bv beheer	+	++	++
Externe werking milieu	+	++	0
<i>Baten</i>			
Biodiversiteit nationaal	+	+	--
Idem internationaal	+	++	-
Recreatie	-	-	-
<i>Bestuurlijk / juridisch</i>			
Toets EU Natura 2000	+	-	-
Bestuurlijk draagvlak	?	?	?
Meekoppeling	0	+	0

* Verondersteld is dat binnen het gebied van alle varianten aan de vereiste milieuecondities wordt voldaan door generiek en lokaal milieu- en waterbeleid.

geen verschil

minder gunstig effect, dat wil zeggen meer uitgaven of bijvoorbeeld minder biodiversiteit of minder draagvlak

+ gunstig effect

3. Robuuste Natura 2000: bestaande hoeveelheid in beheer zijnde hectares EHS (ongeveer 600.000) koppelen aan en centreren rond Natura 2000-gebieden.

In tabel 3.4 is een overzicht gegeven van de positieve en negatieve aspecten van de drie nieuwe vergezichten ten opzichte van het bestaande EHS-beleid op de lange termijn. Dit zijn taxaties van experts, die met onzekerheden zijn omgeven. Dit geldt vooral voor het vergezicht Deltanatuur, omdat die nog niet in bredere kring is getoetst. De vergezichten Deltanatuur en Robuuste Natuur vereisen ongeveer evenveel of iets minder te verwerven areaal als of dan de nu geplande EHS. Een fors deel van de nog te verwerven gronden ligt buiten de huidige of geplande natuur. De hoogte van de benodigde rijksuitgaven is afhankelijk van de mogelijkheden om gronden te ruilen (al dan niet via verkoop en nieuwe aankoop) en de mogelijkheden van meekoppeling met bijvoorbeeld klimaatadaptatie. De mogelijkheden tot meekoppeling (het gelijktijdig realiseren van doelen op uiteenlopend gebied) lijken groter bij de variant Deltanatuur. De structurele uitgaven voor beheer en de knelpunten met milieu zullen in beide varianten minder zijn door de grotere gebieden en geringere randlengte daarvan. De variant Deltanatuur zal bovendien relatief wat minder natuur bevatten die gevoelig is voor meststoffen en dergelijke. Dit betekent dat de externe werking van natuurbeleid in deze variant per saldo positiever zal zijn, maar ook dat het mogelijk minder zal kosten om de milieuecondities op orde te brengen.

De variant Robuuste Natura 2000 vereist minder grond dan de geplande EHS. Alleen het restant benodigde Natura 2000-gebieden wordt nog verworven. In deze variant wordt de EHS niet verder uitgebreid. In deze optie ligt het accent op het robuuster maken van de Natura 2000-gebieden door de voor Europa belangrijke biodiversiteit te omringen met aanvullende natuurgebieden in het kader van de EHS, bijvoorbeeld via ruilgronden en het verschuiven van de bestaande EHS. Deze omliggende gronden worden beheerd als recreatiegebied. In deze variant wordt dus bespaard op verwerving, inrichting en beheer.

De biodiversiteit zal in de varianten Deltanatuur en Robuuste Natuur waarschijnlijk hoger zijn dan in de nu geplande EHS, al zijn de doelen in de Deltanatuur ook anders van karakter en effectiever gezien in Noordwest-Europese context. De variant Deltanatuur is klimaatrobuster voor de internationaal belangrijke natuur. De variant Robuuste Natura 2000 scoort beter voor de gehele set aan Natura 2000-natuur, omdat alle Natura 2000-natuur aandacht krijgt. Het beheer zal echter intensiever moeten zijn dan in de variant Deltanatuur om tegenwicht te bieden aan klimaatverandering. De Robuuste Natura 2000-variant scoort minder ten opzichte van de EHS, omdat het natuurareaal kleiner is en de natuurkwaliteit in die gebieden daardoor niet duurzaam in stand kan worden gehouden. De bufferende werking van het aangrenzende EHS-gebied is hiervoor onvoldoende.

De recreatiemogelijkheden in de varianten Robuuste Natuur en Robuuste Natura 2000 zelf zullen wat minder zijn, omdat de natuurgebieden groter zijn en voor een deel verder weg liggen. Anno 2010 is echter al 95 procent van de natuur opengesteld voor recreatie. De natuur buiten deze varianten, voor zover niet gebruikt voor financiering en ombuiging richting deze variant, zal echter mogelijk sterker beschikbaar komen voor recreatie, afhankelijk van de bestemming en openstelling. Dit geldt ook voor de variant Deltanatuur, maar die ligt iets meer in het westen van het land en is daardoor in principe beter bereikbaar. De vraag is overigens of deze (nattere) natuur wel aansluit bij de behoeftes van de recreant. Voor beide varianten geldt dat natuur buiten de variant mogelijk beschikbaar zal blijven voor recreatie, afhankelijk van de bestemming en openstelling.

In alle varianten zal ook een actievere grondverwerving en onteigening nodig zijn om de gewenste grote samenhangende gebieden te realiseren. Biodiversiteitswinst wordt alleen bereikt als de varianten volledig worden gerealiseerd. Dit betekent dat vroegtijdige planologische reservering van de betreffende arealen essentieel is. De voorgestelde afwijking van de huidige begrenzing van de (deels al gerealiseerde) EHS zal waarschijnlijk leiden tot minder draagvlak

bij sommige provincies en maatschappelijke organisaties, althans voorlopig. De variant Robuuste Natura 2000 zal tot een forse verschuiving leiden in natuurgebieden: sommige natuurgebieden verliezen hun functie natuur ten gunste van andere gebieden. In de andere varianten zal de overgang geleidelijker zijn, omdat er vooral kan worden gestuurd met nog niet verworven en ingerichte gebieden. De Deltanatuurvariant zou mee kunnen koppelen met het Deltaprogramma; bestuurlijk een aantrekkelijke optie, die ook tot efficiëntiewinst zou kunnen leiden. In deze variant zal het vermoedelijk moeilijk zijn om toestemming van de Europese Unie te krijgen om bestaande juridisch vastgelegde afspraken te wijzigen ten aanzien van Natura 2000. Maatschappelijk draagvlak is nog moeilijk te voorspellen en nog niet getoetst. Veranderingen in de varianten Robuuste Natuur en Robuuste Natura 2000 zullen waarschijnlijk als minder ingrijpend worden ervaren. In de Deltanatuurvariant zijn veranderingen in natuur en landschap groter.

Bijlage 4

CPB Notitie



Datum : 31 maart 2010
Aan : Geïnteresseerden

CPB rapportages t.b.v. heroverwegingscommissie wonen

Effecten variant A

Belangrijkste punten bij analyse:

- Deze module wijkt af van de eerder toegezonden variant B¹ door: i) het vervallen van de aanscherping kwaliteitskorting in de huurtoeslag; ii) geleidelijke huurharmonisatie: de feitelijke huren groeien toe naar de maximaal redelijke huren; iii) de aftopping van de eigenwoningschuld voor de hypotheekrenteaftrek; iv) een beperking van het maximale percentage hypotheekrenteaftrek; v) de terugsluis is zodanig vorm gegeven dat in 2021 positief saldo van € 2,5 mld. ontstaat; en vi) de bezitsbelasting zodanig vastgesteld dat extra huur eigenaarverhuurders volledig wordt afgeroomd.
- Het subsidiepercentage voor de gemiddelde eigenaar-bewoner zakt geleidelijk van 25,1% in 2011 tot 14% in 2042. Dit komt lager uit dan in de eerder toegezonden variant B, voornamelijk door de extra beperking in de hypotheekrenteaftrek (aftopping bovengrens en beperking hoogste tarief).
- Het subsidiepercentage voor de gemiddelde huurder (lees: percentage huurtoeslag) blijft grosso modo constant.
- De stijging van de WWS punten in de tien regio's met de hoogste gemiddelde WOZ-waarde per vierkante meter woonoppervlak leidt ertoe dat voor ongeveer een derde van het aantal huurhuishoudens de maximaal redelijke huur stijgt met 110 euro per maand (=equivalent van 25 punten erbij in prijzen 2005).
- De terugsluis loopt lineair op vanaf 2013 tot 2021 om uit te komen op een positief saldo van 2,5 miljard in 2021 (in prijzen van 2010). Door de lineaire oploop komt het saldo in 2015 iets te

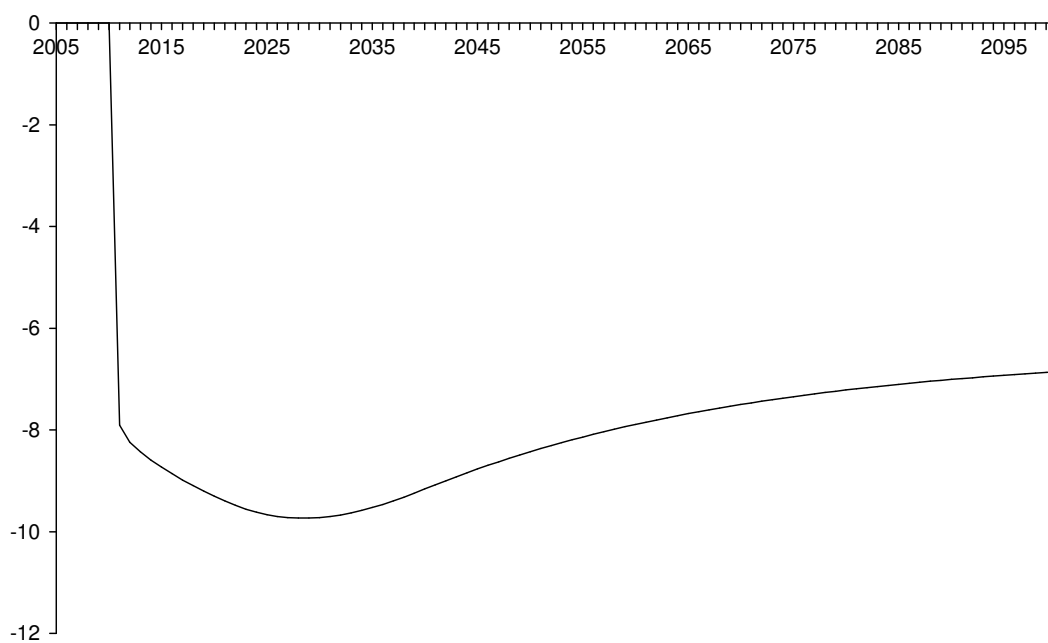
¹ Toegezonden op 14/3/2010.

hoog uit. De terugsluis zou in de eerste jaren dus wat hoger kunnen, maar dat vereist handmatige finetuning waarvoor de tijd ontbrak.

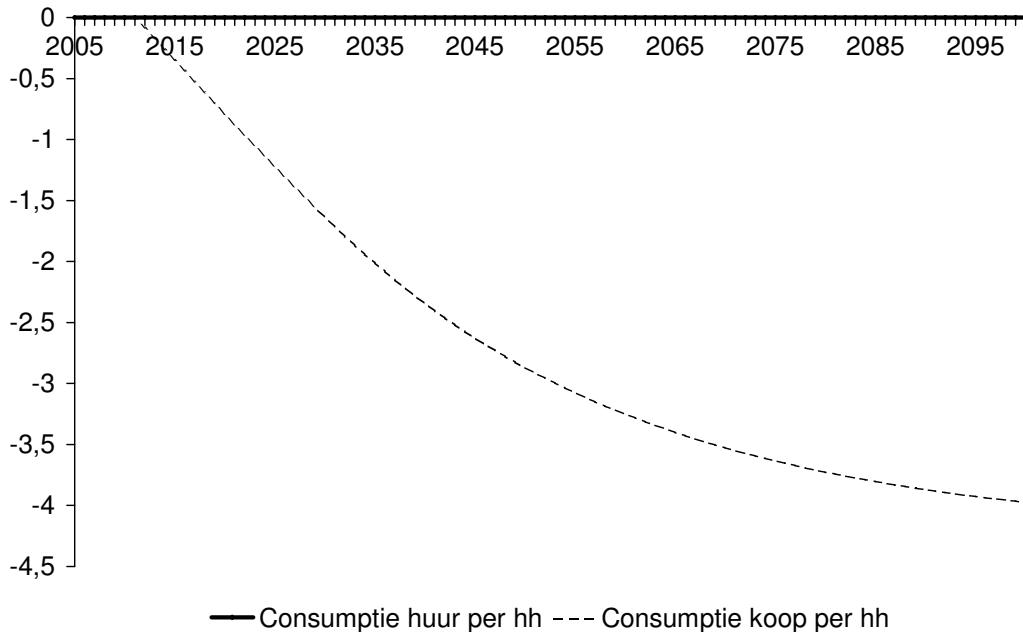
Woningmarkteffecten variant A

	2015	2020	2042
	mutatie ten opzichte van basispad in %		
Prijs standaardkoopwoning	-8,7	-9,3	-9,0
Netto prijs woningdienst			
huurwoningen	12,2	24,2	34,8
koopwoningen	0,4	2,5	5,5
Woningkwaliteit	-0,2	-0,5	-1,7

Prijsontwikkeling standaardkoopwoning (procentuele verschil ten opzichte van het basispad)



Consumptie woningdiensten per huishouden (procentuele verschil ten opzichte van het basispad)



- Zoals de plaatjes laten zien zijn de aanpassingsprocessen op de woningmarkt in 2042 nog niet uitgewerkt. Dit betekent dat de gepresenteerde resultaten in de tabellen voor dat jaar niet geïnterpreteerd mogen worden als structurele effecten.
- De consumptie van huurwoningdiensten blijft in tegenstelling tot de eerdere variant B gelijk. De bezitsbelasting is zodanig vormgegeven dat alle extra inkomsten van de huurverhoging die verhuurders ontvangen worden afgeroomd met de bezitsbelasting. De opbrengsten uit de huurwoning voor de verhuurder blijft dan ook gelijk. Hierdoor blijft ook het aanbod van huurwoningen gelijk.
- De beperking van de fiscale subsidies op de koopwoningmarkt, leidt tot een lagere prijs en daarmee een lager aanbod van koopwoningen. Gecombineerd met het gelijkblijvende aanbod van huurwoningen, neemt het totale woningaanbod dus per saldo af. De nettoprijs van een koopwoning stijgt. Hierdoor daalt de consumptie van koopwoningdiensten en neemt de druk op de huurwoningmarkt toe.
- De rantsoenering op de huurwoningmarkt (verschil tussen vraag en aanbod) neemt af door hogere huren (doordat de vraag afneemt vanwege de hogere huur). Door de 'overloop' vanuit de markt voor koopwoningdiensten neemt de rantsoenering echter weer toe. Per saldo neemt de mate van rantsoenering echter toch af (het verschil tussen de schaduwprijs van huurwoningdiensten en de werkelijke prijs van huurwoningdiensten is na hervorming lager).

Effecten koopkracht variant A

	2015	2020	2042
	mutatie ten opzichte van basispad in %		
Koopkracht alle huishoudens	-1,4	-0,5	-2,3
Eigenaar-bewoners	-1,5	-0,6	-2,7
Huurders	-1,3	-0,2	-1,3
Alleenstaanden	-1,7	-0,4	-1,8
Eenoudergezinnen	-0,6	0,9	0,0
Paren zonder kinderen	-1,5	-0,3	-1,8
Paren met kinderen	-1,3	-0,8	-3,1
Overig	-1,5	-0,1	-1,8
Jonger dan 65	-1,4	-0,8	-2,9
Ouder dan 65	-1,2	1,0	0,7
Inkomensdeciel 1	0,3	4,7	5,5
Inkomensdeciel 2	0,4	4,9	5,6
Inkomensdeciel 3	0,0	3,4	3,6
Inkomensdeciel 4	-1,5	0,3	-1,2
Inkomensdeciel 5	-1,9	-0,9	-3,0
Inkomensdeciel 6	-2,1	-1,6	-4,2
Inkomensdeciel 7	-1,7	-1,0	-3,5
Inkomensdeciel 8	-1,5	-0,8	-3,0
Inkomensdeciel 9	-1,4	-0,7	-2,7
Inkomensdeciel 10	-1,3	-1,0	-2,5

Effecten van variant A op inkomsten verhuurders, rijksbegroting en welvaart huishouden

	2015	2020	2042
	mld euro (prijzen 2010)		
Rijksbegroting	3,7	2,8	10,9
w.v. opbrengst aanpassing woonsubsidie	3,0	5,1	12,8
<i>koopwoningen</i>	3,3	5,6	13,8
<i>huurwoningen</i>	-0,2	-0,5	-1,1
opbrengst bezitsbelasting verhuurders	2,1	4,6	9,5
kosten belastingverlaging (terugsluis)	-1,4	-6,9	-11,4
Inkomsten verhuurders	0,0	0,0	0,0
w.v. extra huurinkomsten	2,1	4,6	9,5
afdracht bezitsbelasting	-2,1	-4,6	-9,5
Welvaartswinst huishoudens	-0,7	1,3	-1,7
w.v. inkomenseffect	-3,7	-2,8	-10,9
doelmatigheidswinst woningmarkt	3,0	4,1	9,2

- In tegenstelling tot de eerder toegezonden variant B wordt de hypotheekrenteaf trek in deze variant sterker beperkt door de aftopping van de eigenwoningschuld en het beperken van het hoogste tarief van de hypotheekrenteaf trek. Dit komt tot uitdrukking in een hogere “opbrengst aanpassing woonsubsidie koopwoningen”. De opbrengst huurwoningen is juist iets lager omdat de kwaliteitskorting op de huurtoeslag hier niet meer wordt verhoogd.
- De terugsluis is zodanig vormgegeven dat in 2021 positief saldo van € 2,5 mld. tot stand komt. De terugsluis kent een lineair verloop. Door de lineaire oploop komt het saldo in 2015 iets te hoog uit. De terugsluis zou in de eerste jaren dus wat hoger kunnen, maar dat vereist handmatige finetuning waarvoor de tijd ontbrak.
- De bezitsbelasting voor verhuurders vormt een extra uitgave voor verhuurders en extra inkomsten voor overheid. Per saldo valt dit dus tegen elkaar weg. De bezitbelasting voor verhuurders is zodanig vormgegeven dat de extra huurinkomsten precies worden afgeroomd door de bezitsbelasting. Per saldo gaan verhuurders er dan qua inkomsten ook niet op voor- of achteruit.
- De bezitsbelasting voor eigenaar-bewoners is vastgesteld op 0,45% van de WOZ-waarde. Deze komt in de plaats van overdrachtsbelasting en EWF.
- De welvaartswinst van huishoudens is bepaald als de equivalente inkomensvariatie. Hoeveel inkomen zou een huishouden na hervorming maximaal willen inleveren om na hervorming niet slechter af te zijn dan voor hervorming. Voor een deel wordt dit effect bepaald doordat huishoudens meer huur betalen aan verhuurders en omdat zij minder woonsubsidie ontvangen van de overheid en minder belasting betalen (terugsluis). Dit inkomenseffect is dus precies het omgekeerd van het saldo van Rijk en verhuurders. Daarnaast resteert nog winst vanwege een

beter functionerende woningmarkt (efficiënter consumptiepakket). Dat staat onder doelmatigheidswinst woningmarkt.

- Zoals al eerder opgemerkt, mogen de cijfers voor 2042 niet worden opgevat als structurele effecten omdat aanpassingsprocessen op de woningmarkt daarna nog doorgaan.

Effecten variant B

Belangrijkste punten bij analyse:

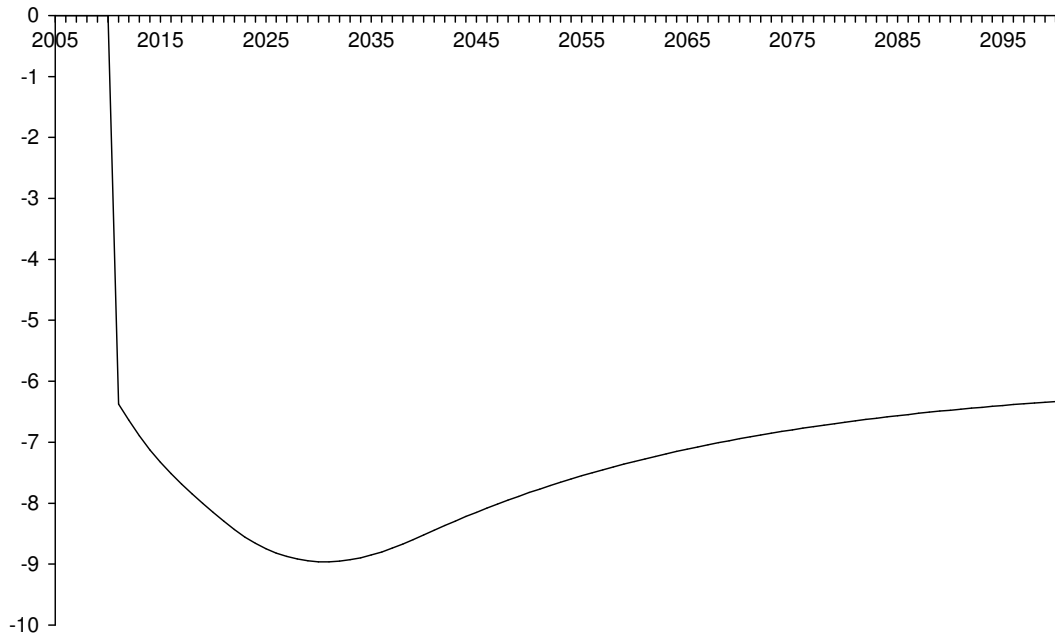
- Modules/maatregelen conform variant B
- Het subsidiepercentage voor de gemiddelde eigenaar-bewoner zakt geleidelijk van 25,1% in 2011 tot 15,6% in 2042.
- Het subsidiepercentage voor de gemiddelde huurder (lees: percentage huurtoeslag) stijgt van 13,2% in 2012 tot 26,7% in 2021. Dit is gelijk aan de varianten D en E. De onderliggende variatie is echter groot. Dit heeft te maken met de vormgeving van de verlenging en verhoging van de huursubsidie. Elk huishouden tot en met inkomensdecibel 6 krijgt er (uiteindelijk) in 2021 32,5 procentpunt (!) subsidie bij. Dit is nodig om te voldoen aan de voorwaarde om 1 respectievelijk 2 miljard over te houden in 2015 en 2020 en de rest van de extra huurpenningen uit te delen via de huurtoeslag.
- De grove vormgeving van de verhoging van de huursubsidie leidt ertoe dat er in de verdeling van de koopkrachteffecten over de decibelen wat rare resultaten te zien zijn. Deze hebben echter geen gevolgen voor de woningmarkteffecten.
- Terugsluis loopt lineair op vanaf 2013 tot 2021 om uit te komen op een positief saldo van 2,5 miljard in 2021 (in prijzen van 2010). Door de lineaire oploop komt het saldo in 2015 iets te hoog uit. De terugsluis zou in de eerste jaren dus wat hoger kunnen, maar dat vereist handmatige finetuning waarvoor de tijd ontbrak.
- De vormgeving van de terugsluis is op basis van een hogere heffingskorting en een lager tarief IB.

Woningmarkteffecten variant B

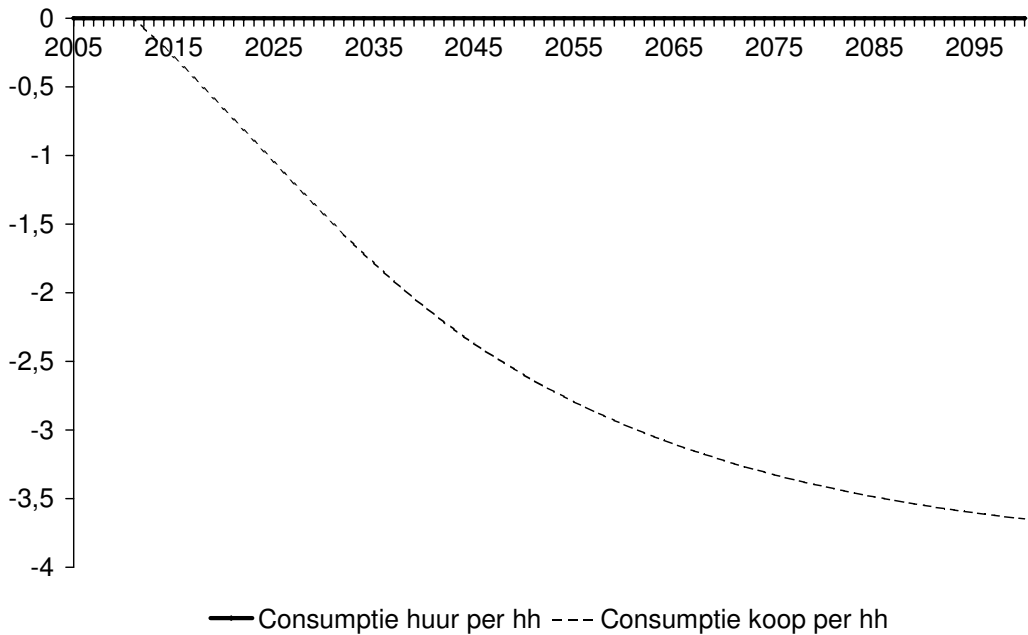
	2015	2020	2042
	mutatie ten opzichte van basispad in %		
Prijs standaardkoopwoning	-7,3	-8,2	-8,4
Netto prijs woningdienst			
huurwoningen	9,9	16,1	27,7
koopwoningen	-0,1	1,6	4,2
Woningkwaliteit	-0,2	-0,4	-1,5

- De nettoprijs van een huurwoningdienst stijgt uiteindelijk met 27,7 procent voor het gemiddelde huishouden. Let wel: dat is dus bij een gemiddeld subsidiepercentage van 26,7 procent. De gemiddelde huurder ontvangt een veel hogere huursubsidie (bijna 42%), waardoor voor hem de nettoprijs van een woningdienst nauwelijks verandert. In combinatie met de terugsluis stijgt de koopkracht van de gemiddelde huurder.

Prijswontwikkeling standaardkoopwoning (procentuele verschil ten opzichte van het basispad)



Consumptie woningdiensten per huishouden (procentuele verschil ten opzichte van het basispad)



- Zoals de plaatjes laten zien zijn de aanpassingsprocessen op de woningmarkt in 2042 nog niet uitgewerkt. Dit betekent dat de gepresenteerde resultaten in de tabellen voor dat jaar niet geïnterpreteerd mogen worden als structurele effecten.
- De consumptie van huurwoningdiensten blijft gelijk. De bezitsbelasting is zodanig vormgegeven dat alle extra inkomsten van de huurverhoging die verhuurders ontvangen worden afgeroomd met de bezitsbelasting. De opbrengsten uit de huurwoning voor de verhuurder blijven dan ook gelijk. Hierdoor blijft ook het aanbod van huurwoningen gelijk.
- De beperking van de fiscale subsidies op de koopwoningmarkt, leidt tot een lagere prijs en daarmee een lager aanbod van koopwoningen. Gecombineerd met het gelijkblijvende aanbod van huurwoningen, neemt het totale woningaanbod dus per saldo af. De nettoprijs van een koopwoning stijgt. Hierdoor daalt de consumptie van koopwoningdiensten en neemt de druk op de huurwoningmarkt toe.
- De rantsoenering op de huurwoningmarkt (verschil tussen vraag en aanbod) neemt af door hogere huren (doordat de vraag afneemt vanwege de hogere huur). Door de 'overloop' vanuit de markt voor koopwoningdiensten neemt de rantsoenering echter weer toe. Per saldo neemt de mate van rantsoenering echter toch af (het verschil tussen de schaduwprijs van huurwoningdiensten en de werkelijke prijs van huurwoningdiensten is na hervorming lager).

Effecten koopkracht variant B

	2015	2020	2042
	mutatie ten opzichte van basispad in %		
Koopkracht alle huishoudens	-0,9	0,2	-1,9
Eigenaar-bewoners	-1,0	-0,8	-3,4
Huurders	-0,7	2,6	1,3
Alleenstaanden	-0,5	2,6	0,6
Eenoudergezinnen	-0,1	2,8	1,3
Paren zonder kinderen	-1,0	0,1	-1,9
Paren met kinderen	-1,2	-0,9	-3,4
Overig	-1,3	-0,1	-2,7
Jonger dan 65	-1,0	-0,2	-2,6
Ouder dan 65	-0,4	2,4	1,3
Inkomensdeciel 1	2,4	13,1	13,1
Inkomensdeciel 2	1,4	10,1	9,7
Inkomensdeciel 3	0,3	5,9	4,8
Inkomensdeciel 4	-0,4	3,5	1,7
Inkomensdeciel 5	-0,7	1,9	-0,1
Inkomensdeciel 6	-0,9	0,8	-1,4
Inkomensdeciel 7	-1,9	-2,2	-5,1
Inkomensdeciel 8	-1,5	-1,5	-4,2
Inkomensdeciel 9	-1,2	-1,2	-3,6
Inkomensdeciel 10	-0,9	-0,9	-2,9

Effecten van variant B op inkomsten verhuurders, rijksbegroting en welvaart huishouden

	2015	2020	2042
	mld euro (prijzen 2010)		
Rijksbegroting	3,1	2,8	12,2
w.v. opbrengst aanpassing woonsubsidie	0,0	-0,4	4,6
<i>koopwoningen</i>	1,6	3,7	12,2
<i>huurwoningen</i>	-1,5	-4,1	-7,6
opbrengst bezitsbelasting verhuurders	3,1	6,8	14,3
kosten belastingverlaging (terugsluis)	-0,1	-3,7	-6,7
Inkomsten verhuurders	0,0	0,0	0,0
w.v. extra huurinkomsten	3,1	6,8	14,3
afdracht bezitsbelasting	-3,1	-6,8	-14,3
Welvaartswinst huishoudens	-1,4	0,0	-3,7
w.v. inkomenseffect	-3,1	-2,8	-12,2
doelmatigheidswinst woningmarkt	1,6	2,8	8,6

- De “opbrengst aanpassing woonsubsidie huurwoningen” is gelijk aan variant D en variant E. In tegenstelling tot deze varianten zijn de maatregelen op de markt voor koopwoningen minder ingrijpend. Dat leidt tot een lagere “opbrengst aanpassing woonsubsidie koopwoningen”. De doelmatigheidswinsten zijn niet hoog genoeg om de inkomenseffecten voor huishoudens te compenseren.

Effecten variant C

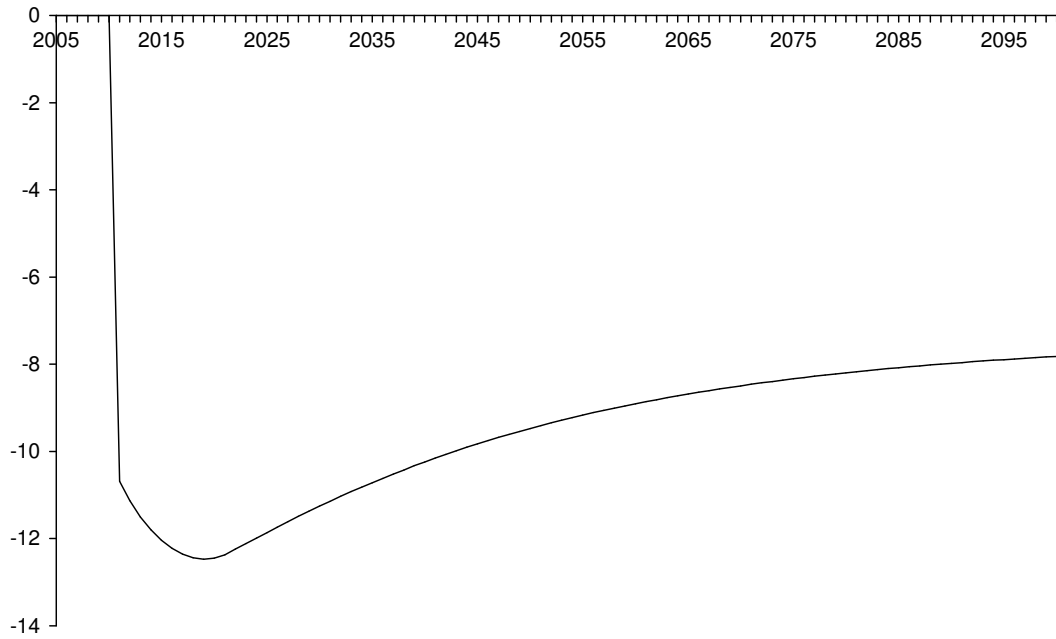
Belangrijkste punten bij analyse:

- Modules/maatregelen conform variant C
- Het subsidiepercentage voor de gemiddelde eigenaar-bewoner zakt geleidelijk van 25,1% in 2012 tot 10,4% in 2021.
- Het subsidiepercentage voor de gemiddelde huurder (lees: percentage huurtoeslag) daalt geleidelijk van 13,2% in 2012 tot 11,5% in 2021 als gevolg van de aanscherping van de kwaliteitskorting.
- De terugsluis loopt lineair op vanaf 2013 tot 2021 om uit te komen op een positief saldo Rijksbegroting van 2,5 miljard in 2021 (in prijzen van 2010). Door de lineaire oploop komt het saldo van 2013 tot 2021 te hoog uit. De terugsluis zou in deze tussenliggende jaren tot maximaal 0,5 miljard (ongeveer 10%) hoger kunnen, maar dat vereist de nodige iteratie en handmatige finetuning waarvoor de tijd ontbrak.
- De vormgeving van de terugsluis is op basis van een hogere heffingskorting en een lager tarief IB.

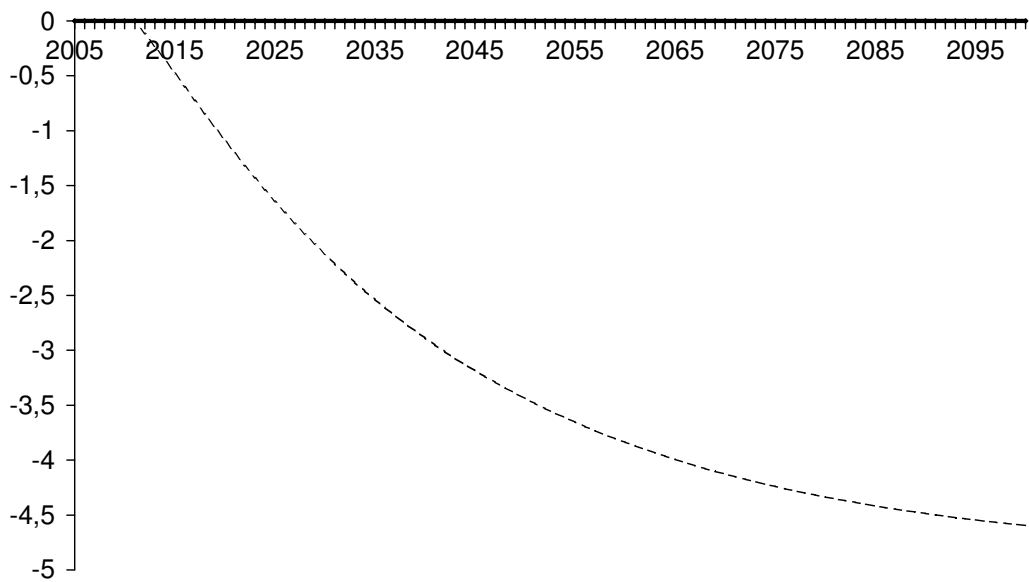
Woningmarkteffecten variant C

	2015	2020	2042
	mutatie ten opzichte van basispad in %		
Prijs standaardkoopwoning	-12,0	-12,4	-10,1
Netto prijs woningdienst			
huurwoningen	12,8	25,9	36,7
koopwoningen	1,6	5,2	8,9
Woningkwaliteit	-0,3	-0,7	-2,0

Prijswontwikkeling standaardkoopwoning (procentuele verschil ten opzichte van het basispad)



Consumptie woningdiensten per huishouden (procentuele verschil ten opzichte van het basispad)



— Consumptie huur per hh --- Consumptie koop per hh

- Vanwege neutraliteit inkomstentijging verhuurders versus afroaming door bezitsbelasting, verandert het aanbod van huurwoningdiensten niet. De beperking van de fiscale subsidies op de koopwoningmarkt, leidt tot lagere prijzen daar en daarmee tot een verminderd aanbod. Per saldo betekent dit een verkleining van het woningaanbod. De hogere netto prijzen op de koopwoningmarkt leiden er op zichzelf toe dat meer huishoudens hun heil zouden willen zoeken op de huurwoningmarkt. In combinatie met het onveranderde aanbod, leidt dit tot extra druk op de huurwoningmarkt en –ceteris paribus- een grotere mate van rantsoenering. Daar staat tegenover dat huren verhoogd zijn en daarmee veel meer dan schaarsteverhoudingen binnen de huurmarkt en tussen huur en koop reflecteren. Dit vermindert de ernst van de rantsoenering en de daarmee samen hangende welvaartsverliezen. Per saldo is sprake van een vermindering van de rantsoenering hetgeen zichtbaar wordt in een kleiner verschil tussen de schaduwprijs van huurwoningdiensten en de werkelijke prijs.

Koopkrachteffecten variant C

	2015	2020	2042
	mutatie ten opzichte van basispad in %		
Koopkracht alle huishoudens	-1,4	-1,0	-1,4
Eigenaar-bewoners	-2,0	-2,7	-2,8
Huurders	0,1	2,8	1,8
Alleenstaanden	-0,9	0,5	0,0
Eenoudergezinnen	-0,5	1,0	1,1
Paren zonder kinderen	-1,1	-0,4	-0,8
Paren met kinderen	-1,9	-2,4	-2,9
Overig	-1,1	0,0	-0,4
Jonger dan 65	-1,7	-1,7	-2,2
Ouder dan 65	0,0	2,3	2,3
Inkomensdecil 1	1,7	7,6	8,4
Inkomensdecil 2	2,2	8,7	9,6
Inkomensdecil 3	1,5	6,4	7,1
Inkomensdecil 4	-0,2	2,6	2,1
Inkomensdecil 5	-0,9	0,6	-0,2
Inkomensdecil 6	-1,7	-1,3	-2,3
Inkomensdecil 7	-1,7	-1,5	-2,2
Inkomensdecil 8	-1,8	-2,0	-2,4
Inkomensdecil 9	-1,9	-2,3	-2,7
Inkomensdecil 10	-2,0	-3,1	-3,5

- Huurders in de lagere decielen hebben nauwelijks last van stijgende netto woonlasten. Dit is het gevolg van de inkomengrens van 33.000 euro (waaronder de jaarlijkste huurstijging beperkt is). Zij profiteren echter wel van de terugsluis. Dit verklaart de hoge koopkrachtcijfers voor de laagste decielen (die voornamelijk uit huurders bestaan).

Effecten van variant C op inkomsten verhuurders, rijksbegroting en welvaart huishouden

	2015	2020	2042
Rijksbegroting	3,0	2,7	6,2
w.v. opbrengst aanpassing woonsubsidie	4,8	11,0	17,0
<i>koopwoningen</i>	4,9	11,2	17,6
<i>huurwoningen</i>	-0,1	-0,2	-0,6
opbrengst bezitsbelasting verhuurders	2,1	4,6	9,5
kosten belastingverlaging (terugsluis)	-3,9	-12,9	-20,3
Inkomsten verhuurders	0,0	0,0	0,0
w.v. extra huurinkomsten	2,1	4,6	9,5
afdracht bezitsbelasting	-2,1	-4,6	-9,5
Welvaartswinst huishoudens	1,0	5,5	4,0
w.v. inkomenseffect	-3,0	-2,7	-6,2
doelmatigheidswinst woningmarkt	4,1	8,2	10,1

Effecten variant D

Belangrijkste punten bij analyse:

- Modules/maatregelen conform variant D
- Het subsidiepercentage voor de gemiddelde eigenaar-bewoner zakt geleidelijk van 25,1% in 2012 tot 10,4% in 2021.
- Het subsidiepercentage voor de gemiddelde huurder (lees: percentage huurtoeslag) stijgt geleidelijk van 13,2% in 2012 tot 26,7% in 2021. De onderliggende variatie is echter groot. Dit heeft te maken met de vormgeving van de verlenging en verhoging van de huursubsidie. Elk huishouden tot en met inkomensdeciaal 6 krijgt er (uiteindelijk) in 2021 32,5 procentpunt (!) subsidie bij. Dit is nodig om te voldoen aan de voorwaarde om 1 respectievelijk 2 miljard over te houden in 2015 en 2020 en de rest van de extra huurpenningen uit te delen via de huurtoeslag. Het gemiddelde subsidiepercentage in 2021 komt voor de eerste zes decielen boven de 40% te liggen. Huishoudens vanaf deciaal 7 blijven steken op 13,2% (want krijgen er niets bij).
- De grove vormgeving van de verhoging van de huursubsidie leidt ertoe dat er in de verdeling van de koopkrachteffecten over de decielen wat rare resultaten te zien zijn (waarover later meer). Deze hebben echter geen gevolgen voor de woningmarkteffecten.
- Terugsluis loopt lineair op vanaf 2013 tot 2021 om uit te komen op een positief saldo van 2,5 miljard in 2021 (in prijzen van 2010). Door de lineaire oploop komt het saldo in 2015 iets te hoog uit. De terugsluis zou in de eerste jaren dus wat hoger kunnen, maar dat vereist handmatige finetuning waarvoor de tijd ontbrak.
- De vormgeving van de terugsluis is op basis van een hogere heffingskorting en een lager tarief IB.

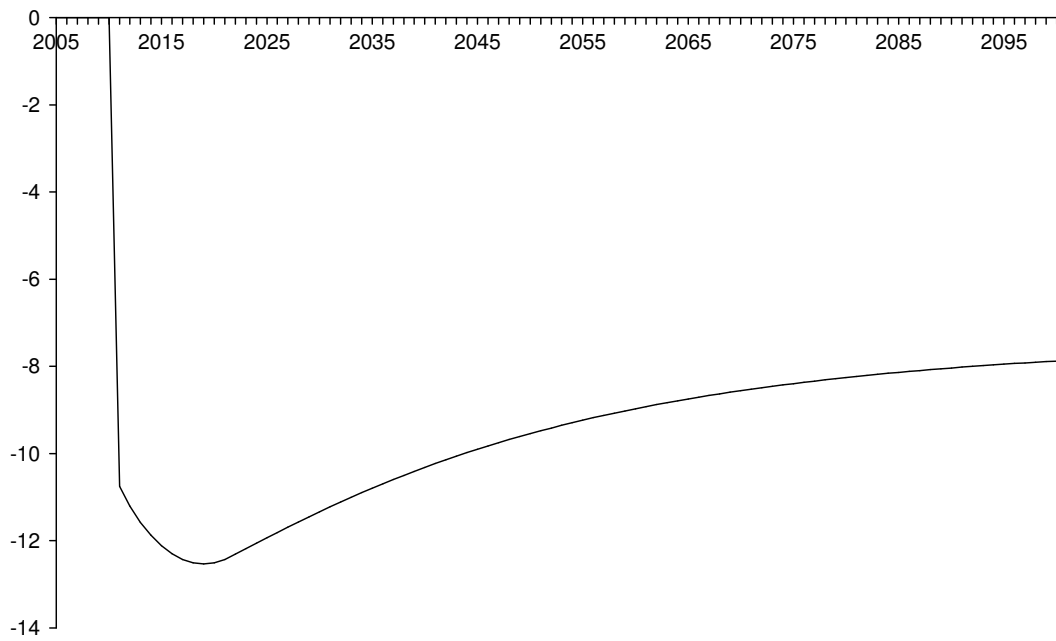
Woningmarkteffecten variant D

	2015	2020	2042
	mutatie ten opzichte van basispad in %		
Prijs standaardkoopwoning	-12,1	-12,5	-10,1
Netto prijs woningdienst			
huurwoningen	9,9	16,1	27,7
koopwoningen	1,5	5,1	8,8
Woningkwaliteit	-0,3	-0,7	-2,0

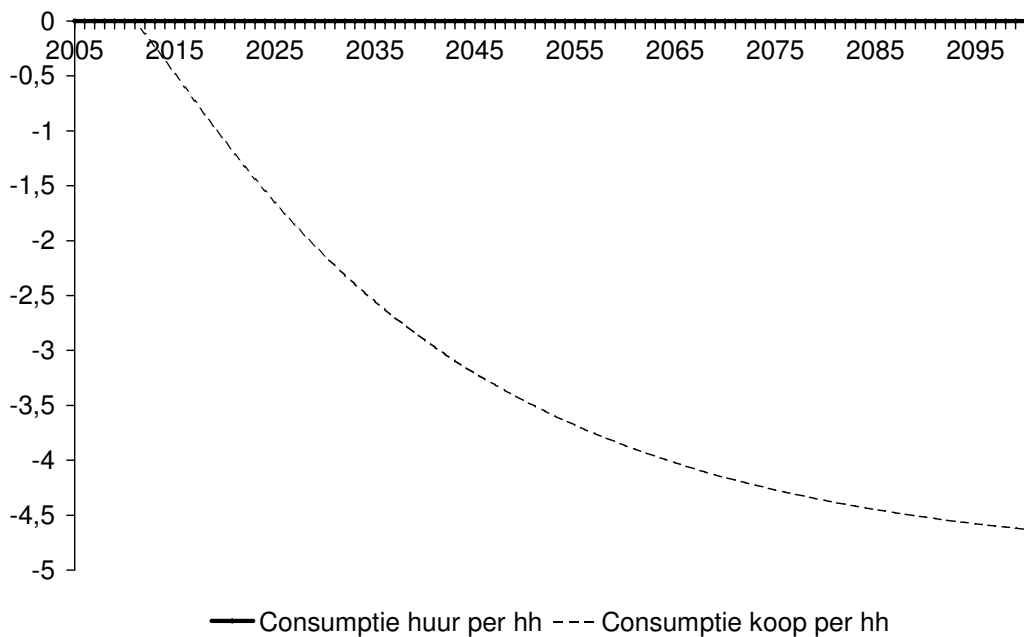
- De nettoprijs van een huurwoningdienst stijgt uiteindelijk met 27,7 procent voor het gemiddelde huishouden. Let wel: dat is dus bij een gemiddeld subsidiepercentage van 26,7 procent. De gemiddelde huurder ontvangt een veel hogere huursubsidie (bijna 42%), waardoor voor hem de

nettoprijs van een woningdienst zelfs daalt. In combinatie met de terugsluis stijgt de koopkracht van de gemiddelde huurder dan ook.

Prijontwikkeling standaardkoopwoning (procentuele verschil ten opzichte van het basispad)



Consumptie woningdiensten per huishouden (procentuele verschil ten opzichte van het basispad)



— Consumptie huur per hh --- Consumptie koop per hh

- Vanwege neutraliteit inkomstenstijging verhuurders versus afroaming door bezitsbelasting, verandert het aanbod van huurwoningdiensten niet. De beperking van de fiscale subsidies op de koopwoningmarkt, leidt tot lagere prijzen daar en daarmee tot een verminderd aanbod. Per saldo betekent dit een verkleining van het woningaanbod. De hogere netto prijzen op de koopwoningmarkt leiden er op zichzelf toe dat meer huishoudens hun heil zouden willen zoeken op de huurwoningmarkt. In combinatie met het onveranderde aanbod, leidt dit tot extra druk op de huurwoningmarkt en een grotere mate van rantsoenering. Daar staat tegenover dat huren verhoogd zijn en daarmee veel meer dan schaarsteverhoudingen binnen de huurmarkt en tussen huur en koop reflecteren. Dit vermindert de ernst van de rantsoenering en de daarmee samenhangende welvaartsverliezen. Per saldo is sprake van een vermindering van de rantsoenering hetgeen zichtbaar wordt in een kleiner verschil tussen de schaduwprijs van huurwoningdiensten en de werkelijke prijs.

Koopkrachteffecten variant D

	2015	2020	2042
	mutatie ten opzichte van basispad in %		
Koopkracht alle huishoudens	-1,3	-0,3	-0,8
Eigenaar-bewoners	-2,4	-3,4	-3,6
Huurders	1,2	6,8	5,6
Alleenstaanden	-0,1	3,7	3,0
Eenoudergezinnen	0,2	3,6	3,4
Paren zonder kinderen	-1,2	-0,2	-0,6
Paren met kinderen	-2,0	-2,5	-3,0
Overig	-1,4	-0,1	-0,9
Jonger dan 65	-1,6	-1,1	-1,6
Ouder dan 65	0,1	3,6	3,3
Inkomensdeciel 1	5,1	19,1	19,4
Inkomensdeciel 2	4,2	16,2	16,3
Inkomensdeciel 3	2,2	10,2	9,7
Inkomensdeciel 4	0,9	6,4	5,8
Inkomensdeciel 5	0,0	3,7	3,2
Inkomensdeciel 6	-0,8	1,2	0,8
Inkomensdeciel 7	-2,2	-2,7	-3,5
Inkomensdeciel 8	-2,2	-2,9	-3,4
Inkomensdeciel 9	-2,2	-3,1	-3,5
Inkomensdeciel 10	-2,2	-3,6	-4,0

Effecten van variant D op inkomsten verhuurders, rijksbegroting en welvaart huishouden

	2015	2020	2042
Rijksbegroting	3,3	2,9	6,6
w.v. opbrengst aanpassing woonsubsidie	3,4	7,1	10,0
<i>koopwoningen</i>	4,9	11,2	17,6
<i>huurwoningen</i>	-1,5	-4,1	-7,6
opbrengst bezitsbelasting verhuurders	3,1	6,8	14,3
kosten belastingverlaging (terugsluis)	-3,2	-11,1	-17,7
Inkomsten verhuurders	0,0	0,0	0,0
w.v. extra huurinkomsten	3,1	6,8	14,3
afdracht bezitsbelasting	-3,1	-6,8	-14,3
Welvaartswinst huishoudens	0,8	5,4	3,6
w.v. inkomenseffect	-3,3	-2,9	-6,6
doelmatigheidswinst woningmarkt	4,1	8,3	10,2

- Dit laat zien dat er met deze variant meer dan genoeg terug te sluisen valt, zonder de budgettaire doelstellingen in gevaar te brengen en ook nog doelmatigheidswinsten te behalen.

Effecten variant D-traag

Belangrijkste punten bij analyse:

- Modules/maatregelen conform variant D, maar met langzamere transitie koopmaatregelen (20 jaar i.p.v. 10 jaar). Transitie huur conform variant D in 10 jaar.
- Het subsidiepercentage voor de gemiddelde eigenaar-bewoner zakt geleidelijk van 25,1% in 2012 tot 17,9% in 2021 en tot 10,4% in 2031.
- Het subsidiepercentage voor de gemiddelde huurder (lees: percentage huurtoeslag) stijgt geleidelijk van 13,2% in 2012 tot 26,7% in 2021. De onderliggende variatie is echter wederom groot. Dit heeft te maken met de vormgeving van de verlenging en verhoging van de huursubsidie. Elk huishouden tot en met inkomensdeciël 6 krijgt er (uiteindelijk) in 2021 32,5 procentpunt (!) subsidie bij. Dit is nodig om te voldoen aan de voorwaarde om 1 respectievelijk 2 miljard over te houden in 2015 en 2020 en de rest van de extra huurpenningen uit te delen via de huurtoeslag.
- De grove vormgeving van de verhoging van de huursubsidie leidt ertoe dat er in de verdeling van de koopkrachteffecten over de decielen wat rare resultaten te zien zijn. Deze hebben echter geen gevolgen voor de woningmarkteffecten.
- Terugsluis loopt lineair op vanaf 2013 tot 2031 om uit te komen op een positief saldo van 2,5 miljard in 2021 (in prijzen van 2010). Dit in tegenstelling tot de oorspronkelijke variant D waarin de terugsluis in 10 jaar lineair oploopt. Door de lineaire oploop komt het saldo in 2015 iets te hoog uit. Het saldo in 2042 komt iets te laag uit. De terugsluis zou in de eerste jaren dus wat hoger kunnen en in de latere jaren iets lager, maar dat vereist handmatige finetuning waarvoor de tijd ontbrak.
- De vormgeving van de terugsluis is op basis van een hogere heffingskorting en een lager tarief IB.

Woningmarkteffecten variant D-traag

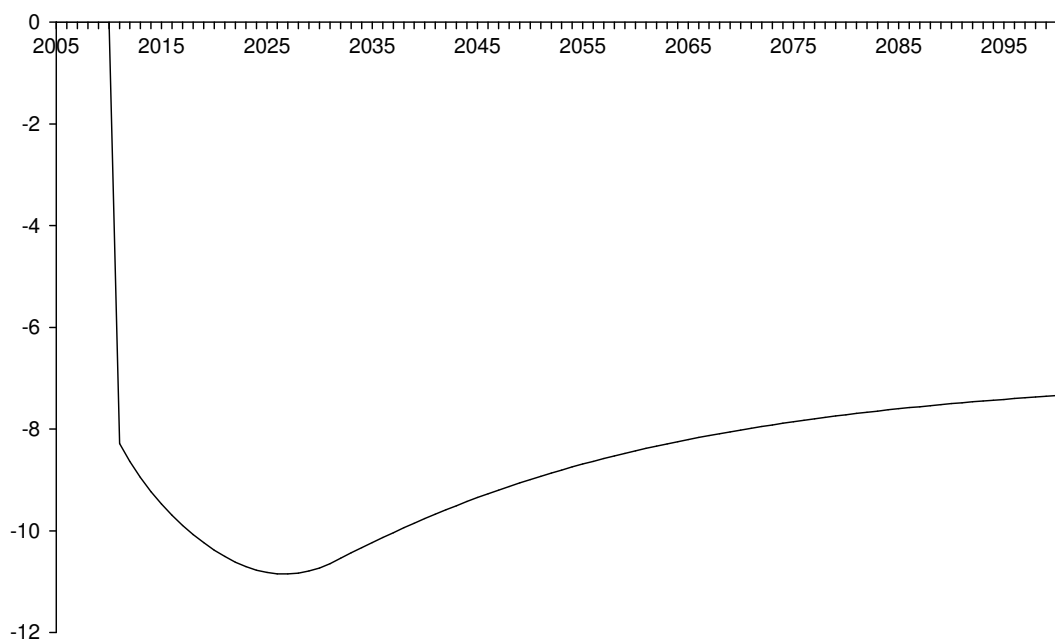
	2015	2020	2042
	mutatie ten opzichte van		
	basispad in %		
Prijs standaardkoopwoning	-9,5	-10,4	-9,6
Netto prijs woningdienst			
huurwoningen	9,9	16,1	27,7
koopwoningen	0,4	2,7	9,3
Woningkwaliteit	-0,3	-0,6	-1,8

- Conform de oorspronkelijke variant D stijgt de nettoprijs van een huurwoningdienst uiteindelijk met 27,7 procent voor het gemiddelde huishouden. Let wel: dat is dus bij een gemiddeld subsidiepercentage van 26,7 procent. De gemiddelde huurder ontvangt een veel hogere

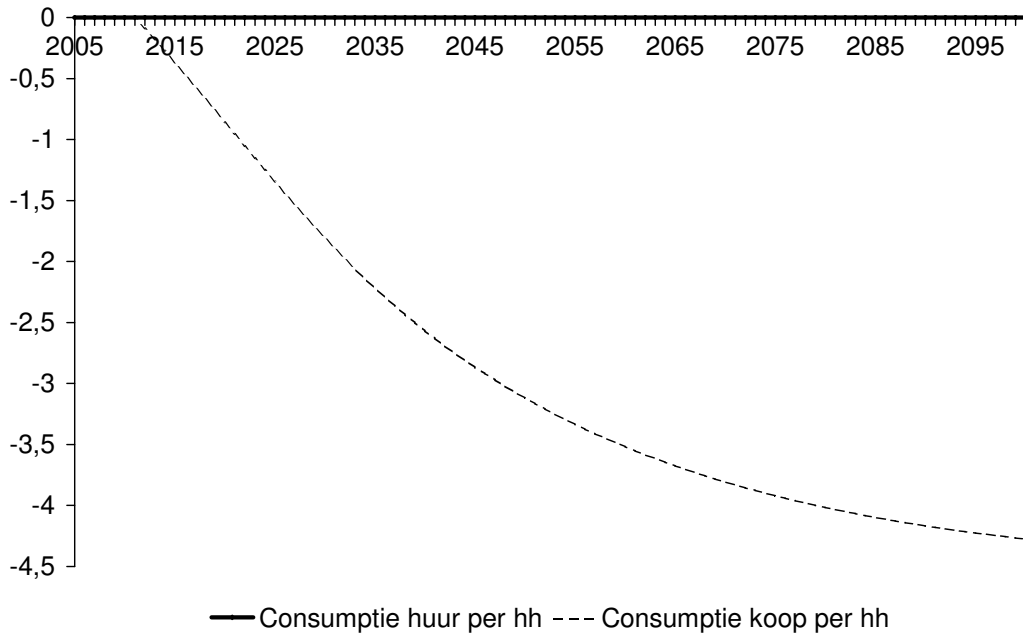
huursubsidie (bijna 42%), waardoor voor hem de nettoprijs van een woningdienst zelfs daalt. In combinatie met de terugsluis stijgt de koopkracht van de gemiddelde huurder dan ook.

- De nettoprijs van een koopwoningdienst stijgt langzamer dan in de oorspronkelijke variant D, vanwege de langere transitieperiode. De uiteindelijke prijs in 2042 ligt iets hoger. Let wel, zoals de figuur laat zien zijn de aanpassingsprocessen op de woningmarkt in 2042 nog niet uitgewerkt.

Prijsonwikkeling standaardkoopwoning (procentuele verschil ten opzichte van het basispad)



Consumptie woningdiensten per huishouden (procentuele verschil ten opzichte van het basispad)



- Vanwege neutraliteit inkomstenstijging verhuurders versus afroaming door bezitsbelasting, verandert het aanbod van huurwoningdiensten niet. De beperking van de fiscale subsidies op de koopwoningmarkt, leidt tot lagere prijzen daar en daarmee tot een verminderd aanbod. Per saldo betekent dit een verkleining van het woningaanbod. De hogere netto prijzen op de koopwoningmarkt leiden er op zichzelf toe dat meer huishoudens hun heil zouden willen zoeken op de huurwoningmarkt. In combinatie met het onveranderde aanbod, leidt dit tot extra druk op de huurwoningmarkt en een grotere mate van rantsoenering. Daar staat tegenover dat huren verhoogd zijn en daarmee veel meer dan schaarsteverhoudingen binnen de huurmarkt en tussen huur en koop reflecteren. Dit vermindert de ernst van de rantsoenering en de daarmee samenhangende welvaartsverliezen. Per saldo is sprake van een vermindering van de rantsoenering hetgeen zichtbaar wordt in een kleiner verschil tussen de schaduwprijs van huurwoningdiensten en de werkelijke prijs.

Koopkrachteeffecten variant D-traag

	2015	2020	2042
	mutatie ten opzichte van basispad in %		
Koopkracht alle huishoudens	-1,1	0,0	0,7
Eigenaar-bewoners	-1,5	-1,7	-2,3
Huurders	-0,1	3,8	7,4
Alleenstaanden	-0,4	2,8	4,8
Eenoudergezinnen	0,0	3,1	4,8
Paren zonder kinderen	-1,1	-0,2	0,9
Paren met kinderen	-1,4	-1,5	-1,7
Overig	-1,4	-0,2	0,9
Jonger dan 65	-1,2	-0,5	-0,2
Ouder dan 65	-0,4	2,4	5,1
Inkomensdeciel 1	3,2	14,9	22,1
Inkomensdeciel 2	2,2	11,9	19,1
Inkomensdeciel 3	0,9	7,2	11,9
Inkomensdeciel 4	0,0	4,4	7,9
Inkomensdeciel 5	-0,5	2,5	5,1
Inkomensdeciel 6	-0,9	0,9	2,6
Inkomensdeciel 7	-2,0	-2,3	-1,9
Inkomensdeciel 8	-1,7	-2,0	-1,9
Inkomensdeciel 9	-1,6	-1,9	-2,2
Inkomensdeciel 10	-1,4	-2,0	-3,1

- De langere transitieperiode voor de koopmaatregelen leiden tot minder negatieve koopkrachteeffecten voor de eigenaar-bewoners. De koopkrachteeffecten voor huurders zijn op korte termijn iets lager, maar op lange termijn iets hoger.

Effecten van variant D-traag op inkomsten verhuurders, rijksbegroting en welvaart huishoudens

	2015	2020	2042
	mld euro (prijzen 2010)		
Rijksbegroting	3,1	2,8	1,9
w.v. opbrengst aanpassing woonsubsidie	1,0	1,8	9,9
<i>koopwoningen</i>	2,5	5,9	17,5
<i>huurwoningen</i>	-1,5	-4,1	-7,6
opbrengst bezitsbelasting verhuurders	3,1	6,8	14,3
kosten belastingverlaging (terugsluis)	-1,0	-5,9	-22,3
Inkomsten verhuurders	0,0	0,0	0,0
w.v. extra huurinkomsten	3,1	6,8	14,3
afdracht bezitsbelasting	-3,1	-6,8	-14,3
Welvaartswinst huishoudens	-0,8	1,5	7,8
w.v. inkomenseffect	-3,1	-2,8	-1,9
doelmatigheidswinst woningmarkt	2,3	4,3	9,7

- Op korte termijn treedt er een klein welvaartsverlies op voor huishoudens maar al in 2020 blijkt dat met deze variant meer dan genoeg terug te sluisen valt, zonder de budgettaire doelstellingen in gevaar te brengen en ook nog doelmatigheidswinsten te behalen.
- In tegenstelling tot de oorspronkelijke variant D, loopt de terugsluis hier in 20 jaar lineair op. Door de lineaire oploop komt het saldo in 2015 iets te hoog en in 2042 iets te laag uit. De terugsluis zou in de eerste jaren dus wat hoger kunnen en in de latere jaren iets lager, maar dat vereist handmatige finetuning waarvoor de tijd ontbrak. Na 2042 loopt het saldo verder op. Vanaf 2059 laat het een saldo zien van minimaal 2,5 mld.

Effecten variant E

Belangrijkste punten bij analyse:

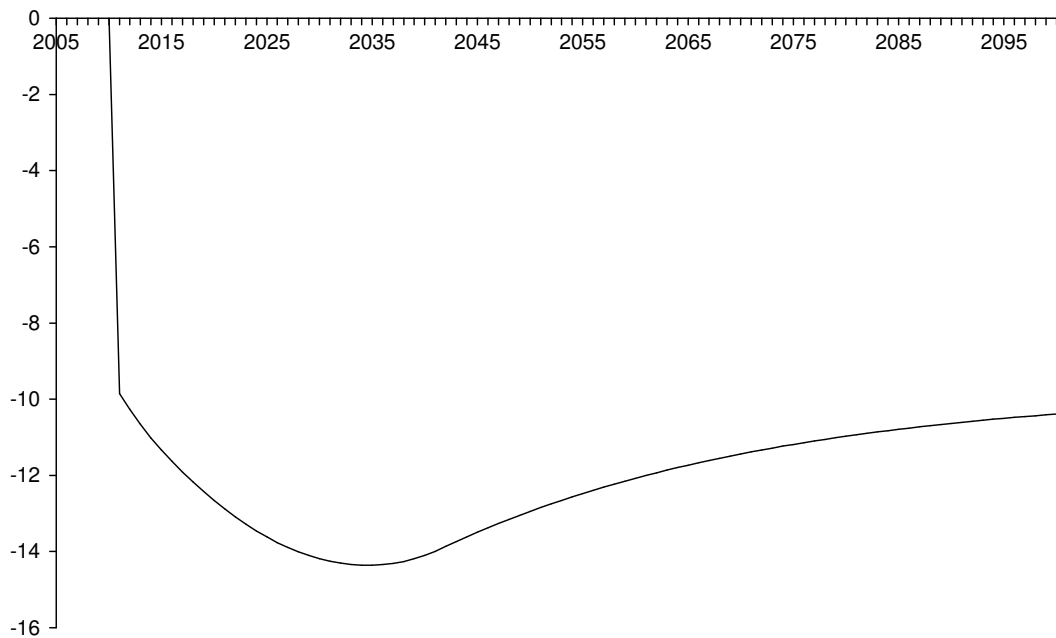
- Modules/maatregelen conform variant E
- Het subsidiepercentage voor de gemiddelde eigenaar-bewoner zakt geleidelijk van 25,1% in 2012 tot 3,3% in 2042.
- Het subsidiepercentage voor de gemiddelde huurder (lees: percentage huurtoeslag) stijgt geleidelijk van 13,2% in 2012 tot 26,7% in 2021. De onderliggende variatie is echter groot. Dit heeft te maken met de vormgeving van de verlenging en verhoging van de huursubsidie. Elk huishouden tot en met inkomensdeciaal 6 krijgt er (uiteindelijk) in 2021 32,5 procentpunt (!) subsidie bij. Dit is nodig om te voldoen aan de voorwaarde om 1 respectievelijk 2 miljard over te houden in 2015 en 2020 en de rest van de extra huurpenningen uit te delen via de huurtoeslag. Het gemiddelde subsidiepercentage in 2021 komt voor de eerste zes decielen boven de 40% te liggen. Huishoudens vanaf deciaal 7 blijven steken op 13,2% (want krijgen er niets bij).
- De grove vormgeving van de verhoging van de huursubsidie leidt ertoe dat er in de verdeling van de koopkrachteffecten over de decielen wat rare resultaten te zien zijn (waarover later meer). Deze hebben echter geen gevolgen voor de woningmarkteffecten.
- Vanwege het langere transitietraject (30 jaar voor defiscalisatie) dat in deze variant wordt gehanteerd, is ook gekozen voor een langer opbouwtraject van de terugsluis: 30 jaar ipv 10 jaar bij andere varianten. Terugsluis loopt lineair op vanaf 2015 tot 2042 om uit te komen op een positief saldo Rijksbegroting van 2,5 miljard in 2042 (in prijzen van 2010). Door de lineaire oploop komt het saldo van 2015 tot 2042 te hoog uit. De terugsluis zou in al deze tussenvallende jaren tot maximaal 2 miljard (=10%) hoger kunnen, maar dat vereist de nodige iteratie en handmatige finetuning waarvoor de tijd ontbrak.
- De vormgeving van de terugsluis is op basis van een hogere heffingskorting en een lager tarief IB.

Woningmarkteffecten variant E

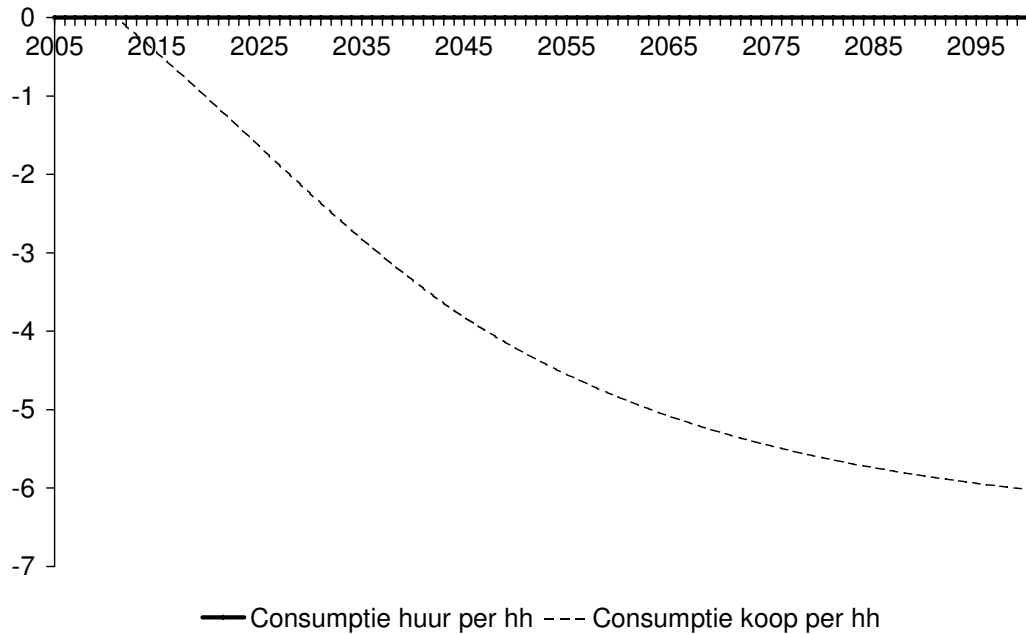
	2015	2020	2042
	mutatie ten opzichte van basispad in %		
Prijs standaardkoopwoning	-11,3	-12,7	-13,9
Netto prijs woningdienst			
huurwoningen	9,9	16,1	27,7
koopwoningen	0,4	2,6	12,9
Woningkwaliteit	-0,3	-0,7	-2,4

- De nettoprijs van een huurwoningdienst stijgt uiteindelijk met 27,7 procent voor het gemiddelde huishouden. Let wel: dat is dus bij een gemiddeld subsidiepercentage van 26,7 procent. De gemiddelde huurder ontvangt een veel hogere huursubsidie (bijna 42%), waardoor voor hem de nettoprijs van een woningdienst nauwelijks verandert. In combinatie met de terugsluis stijgt de koopkracht van de gemiddelde huurder dan ook aanzienlijk. Dit zien we vooral bij de lagere inkomensdecielen. Voor huurders deciel 2 bijvoorbeeld dalen de netto woonlasten. Hoewel ook voor hen de brutoprijzen met zo'n 50 procent zijn gestegen in 2042 ten opzichte van het basispad, dalen hun nettoprijzen met 16%. Hun gemiddelde huursubsidie stijgt namelijk van 28% naar 60%. Al met al stijgt de koopkracht van dit deciel met meer dan twintig procent!

Prijsontwikkeling standaardkoopwoning (procentuele verschil ten opzichte van het basispad)



Consumptie woningdiensten per huishouden (procentuele verschil ten opzichte van het basispad)



- Vanwege neutraliteit inkomstenstijging verhuurders versus afroaming door bezitsbelasting, verandert het aanbod van huurwoningdiensten niet. De beperking van de fiscale subsidies op de koopwoningmarkt, leidt tot lagere prijzen daar en daarmee tot een verminderd aanbod. Per saldo betekent dit een verkleining van het woningaanbod. De hogere netto prijzen op de koopwoningmarkt leiden er op zichzelf toe dat meer huishoudens hun heil zouden willen zoeken op de huurwoningmarkt. In combinatie met het onveranderde aanbod, leidt dit tot extra druk op de huurwoningmarkt en –ceteris paribus- een grotere mate van rantsoenering. Daar staat tegenover dat huren verhoogd zijn en daarmee veel meer dan schaarsteverhoudingen binnen de huurmarkt en tussen huur en koop reflecteren. Dit vermindert de ernst van de rantsoenering en de daarmee samen hangende welvaartsverliezen. Per saldo is sprake van een vermindering van de rantsoenering hetgeen zichtbaar wordt in een kleiner verschil tussen de schaduwprijs van huurwoningdiensten en de werkelijke prijs.

Koopkrachteffecten variant E

	2015	2020	2042
	mutatie ten opzichte van basispad in %		
Koopkracht alle huishoudens	-1,2	-0,3	1,2
Eigenaar-bewoners	-1,5	-1,8	-2,7
Huurders	-0,5	3,1	10,0
Alleenstaanden	-0,6	2,3	6,0
Eenoudergezinnen	-0,2	2,6	5,4
Paren zonder kinderen	-1,2	-0,4	1,9
Paren met kinderen	-1,5	-1,7	-2,0
Overig	-1,6	-0,6	1,8
Jonger dan 65	-1,4	-0,9	-0,3
Ouder dan 65	-0,3	2,4	8,2
Inkomensdeciel 1	2,7	13,8	25,7
Inkomensdeciel 2	1,7	10,7	22,6
Inkomensdeciel 3	0,4	6,2	14,2
Inkomensdeciel 4	-0,4	3,5	9,3
Inkomensdeciel 5	-0,8	1,7	6,1
Inkomensdeciel 6	-1,2	0,3	2,9
Inkomensdeciel 7	-2,2	-2,9	-2,2
Inkomensdeciel 8	-1,8	-2,3	-2,2
Inkomensdeciel 9	-1,6	-2,0	-2,2
Inkomensdeciel 10	-1,2	-1,6	-2,8

Effecten van variant E op inkomsten verhuurders, rijksbegroting en welvaart huishouden

	2015	2020	2042
Rijksbegroting	3,6	4,0	2,5
w.v. opbrengst aanpassing woonsubsidie	1,0	1,8	17,1
<i>koopwoningen</i>	2,5	5,9	24,7
<i>huurwoningen</i>	-1,5	-4,1	-7,6
opbrengst bezitsbelasting verhuurders	3,1	6,8	14,3
kosten belastingverlaging (terugsluis)	-0,4	-4,6	-28,9
Inkomsten verhuurders	0,0	0,0	0,0
w.v. extra huurinkomsten	3,1	6,8	14,3
afdracht bezitsbelasting	-3,1	-6,8	-14,3
Welvaartswinst huishoudens	-1,3	0,3	11,5
w.v. inkomenseffect	-3,6	-4,0	-2,5
doelmatigheidswinst woningmarkt	2,3	4,3	14,0

Overzicht varianten

Ten aanzien van welke maatregelen verschillen de varianten?

	Huurmaatregelen		Koopmaatregelen		
	Huurverhoging	Huursubsidie			
A	Top-10 huren + inkomensgrens huurstijging	-	-	HRA: Annuïtair	HRA: Aftopping en beperking tarief
B	WOZ-huren	Verlening en verhoging tabel	Kwaliteitskorting	HRA: Annuïtair	
C	Top-10 huren + inkomensgrens huurstijging	-	Kwaliteitskorting	Eigenwoningschuld naar box 3A	
D	WOZ-huren	Verlening en verhoging tabel	Kwaliteitskorting	Eigenwoningschuld naar box 3A	
D-tr	WOZ-huren	Verlening en verhoging tabel	Kwaliteitskorting	Eigenwoningschuld naar box 3A	Alle koopmaatregelen in 20 jr. (i.p.v. 10)
E	WOZ-huren	Verlening en verhoging tabel	Kwaliteitskorting	Defiscaliseren in 30 jr	

Noot: Alle varianten bevatten de introductie van de bezitsbelasting, afschaffing van OVB, EWF en KEW en zusjes

Effecten in 2015 op inkomsten verhuurders, rijksbegroting en welvaart huishouden van de heroverwegingsvarianten

	A	B	C	D	D_traag	E
	mld euro (prijzen 2010)					
Rijksbegroting	3,7	3,1	3	3,3	3,1	3,6
w.v. opbrengst aanpassing woonsubsidie	3	0	4,8	3,4	1	1
<i>koopwoningen</i>	3,3	1,6	4,9	4,9	2,5	2,5
<i>huurwoningen</i>	-0,2	-1,5	-0,1	-1,5	-1,5	-1,5
opbrengst bezitsbelasting verhuurders	2,1	3,1	2,1	3,1	3,1	3,1
kosten belastingverlaging (terugsluis)	-1,4	-0,1	-3,9	-3,2	-1	-0,4
Inkomsten verhuurders	0	0	0	0	0	0
w.v. extra huurinkomsten	2,1	3,1	2,1	3,1	3,1	3,1
afdracht bezitsbelasting	-2,1	-3,1	-2,1	-3,1	-3,1	-3,1
Welvaartswinst huishoudens	-0,7	-1,4	1	0,8	-0,8	-1,3
w.v. inkomenseffect	-3,7	-3,1	-3	-3,3	-3,1	-3,6
doelmatigheidswinst woningmarkt	3	1,6	4,1	4,1	2,3	2,3

Effecten in 2020 op inkomsten verhuurders, rijksbegroting en welvaart huishouden van de heroverwegingsvarianten

	A	B	C	D	D_traag	E
	mld euro (prijzen 2010)					
Rijksbegroting	2,8	2,8	2,7	2,9	2,8	4
w.v. opbrengst aanpassing woonsubsidie	5,1	-0,4	11	7,1	1,8	1,8
<i>koopwoningen</i>	5,6	3,7	11,2	11,2	5,9	5,9
<i>huurwoningen</i>	-0,5	-4,1	-0,2	-4,1	-4,1	-4,1
opbrengst bezitsbelasting verhuurders	4,6	6,8	4,6	6,8	6,8	6,8
kosten belastingverlaging (terugsluis)	-6,9	-3,7	-13	-11,1	-5,9	-4,6
Inkomsten verhuurders	0	0	0	0	0,0	0
w.v. extra huurinkomsten	4,6	6,8	4,6	6,8	6,8	6,8
afdracht bezitsbelasting	-4,6	-6,8	-4,6	-6,8	-6,8	-6,8
Welvaartswinst huishoudens	1,3	0	5,5	5,4	1,5	0,3
w.v. inkomenseffect	-2,8	-2,8	-2,7	-2,9	-2,8	-4
doelmatigheidswinst woningmarkt	4,1	2,8	8,2	8,3	4,3	4,3

Effecten in 2042 op inkomsten verhuurders, rijksbegroting en welvaart huishouden van de heroverwegingsvarianten

	A	B	C	D	D_traag	E
	mld euro (prijzen 2010)					
Rijksbegroting	10,9	12,2	6,2	6,6	1,9	2,5
w.v. opbrengst aanpassing woonsubsidie	12,8	4,6	17	10	9,9	17,1
<i>koopwoningen</i>	13,8	12,2	17,6	17,6	17,5	24,7
<i>huurwoningen</i>	-1,1	-7,6	-0,6	-7,6	-7,6	-7,6
opbrengst bezitsbelasting verhuurders	9,5	14,3	9,5	14,3	14,3	14,3
kosten belastingverlaging (terugsluis)	-11,4	-6,7	-20	-17,7	-22,3	-28,9
Inkomsten verhuurders	0	0	0	0	0,0	0
w.v. extra huurinkomsten	9,5	14,3	9,5	14,3	14,3	14,3
afdracht bezitsbelasting	-9,5	-14,3	-9,5	-14,3	-14,3	-14,3
Welvaartswinst huishoudens	-1,7	-3,7	4	3,6	7,8	11,5
w.v. inkomenseffect	-10,9	-12,2	-6,2	-6,6	-1,9	-2,5
doelmatigheidswinst woningmarkt	9,2	8,6	10,1	10,2	9,7	14

Subsidiepercentages voor de gemiddelde eigenaar-bewoner in verschillende zichtjaren

	2011	2015	2020	2042
Variant A	25,1%	21,5%	19,0%	14,0%
Variant B	25,1%	23,4%	21,1%	15,6%
Variant C	25,1%	19,3%	11,9%	10,4%
Variant D	25,1%	19,3%	11,9%	10,4%
Variant D-traag	25,1%	22,3%	18,6%	10,4%
Variant E	25,1%	22,3%	18,7%	3,3%

Achtergronden en definities

Uitgangssituatie

De uitgangssituatie is het jaar 2005 zoals we dat in WoON2006 aantreffen. Onze basisdata voor dat jaar zijn:

Cijfers uitgangssituatie (2005)

Subgroep	Percentage huurders	Inkomen dzd euro	Equivalentie- factor	Woning- kwaliteit SWE	Brutoprijs woning- dienst dzd euro	Nettoprijs woning- dienst dzd euro	Inkomen na woonlasten dzd euro
Alle gezinnen	45	32,5	1,41	0,82	13,0	10,1	24,1
Kopers	0	41,9	1,51	1,00	15,4	11,6	30,2
Huurders	100	20,8	1,28	0,59	8,1	7,0	16,6
Alleenstaanden	67	19,6	1,01	0,65	11,2	9,0	13,8
Eenoudergezinnen	70	22,7	1,45	0,68	11,1	8,1	17,2
Paren zonder kinderen	36	37,1	1,38	0,89	13,5	10,6	27,6
Paren met kinderen	23	43,7	1,86	0,96	14,2	10,8	33,3
Overig	55	31,9	2,04	0,84	12,4	10,0	23,4
Jonger dan 65	41	34,2	1,47	0,83	13,2	10,2	25,8
Ouder dan 65	58	26,6	1,20	0,80	12,3	10,0	18,6
Inkomensdeciel 1	98	8,9	1,03	0,50	8,0	5,2	6,3
Inkomensdeciel 2	95	11,8	1,08	0,54	8,5	6,1	8,6
Inkomensdeciel 3	86	15,4	1,19	0,56	9,2	7,3	11,3
Inkomensdeciel 4	70	18,9	1,24	0,61	10,5	8,6	13,6
Inkomensdeciel 5	55	23,1	1,34	0,66	11,7	9,8	16,6
Inkomensdeciel 6	38	27,9	1,43	0,74	12,9	10,5	20,2
Inkomensdeciel 7	27	33,1	1,53	0,82	13,7	10,8	24,4
Inkomensdeciel 8	16	38,9	1,59	0,90	14,4	11,1	28,9
Inkomensdeciel 9	11	46,8	1,63	1,05	14,8	11,3	34,9
Inkomensdeciel 10	6	74,8	1,66	1,46	15,1	11,5	57,9

- De in de analyse betrokken steekproef is representatief voor 6614 dzd huishoudens, waarvan 3662 dzd eigenaar-bewoners en 2952 dzd huurders. Een deel van de steekproef van WoON2005 is buiten beschouwing gelaten. Dit betreft met name huishoudens die geen zelfstandige woonruimte bewonen. Ook zijn enkele waarnemingen met ongeloofwaardige of extreme waarden buiten beschouwing gelaten.
- Het inkomensbegrip is het besteedbaar huishoudensinkomens volgens CBS (zoals dat ook in MIMOSI wordt gehanteerd) gecorrigeerd voor in dat inkomen voorkomende woonsubsidies en

aangevuld met het inkomen uit eigen woning (zie mailwisseling Johan - Machiel van enkele weken geleden). De indeling in decielen is op basis van dat inkomen.

- De equivalentiefactor is een index voor de samenstelling van een huishouden (zie CPB document 165). In het model is de vraag naar woningdiensten (onder meer) afhankelijk van de op deze manier gemeten samenstelling van een huishouden.
- Woningen zijn heterogeen, zowel qua woningeigenschappen als qua omgevings- en locatiekwaliteit. Om toch een uitspraak over de woningmarkt te kunnen doen, moeten deze heterogene woningen tot één noemer worden herleidt. Basis daarvoor is de waardering voor alle aspecten van een woning door de woonconsument. Daarmee komt de kwaliteit van een woning in brede zin tot uitdrukking in de vrije verkoopwaarde van een woning.
- De WOZ waarde is gekozen als benadering voor deze vrije verkoopwaarde. In 2005 bedroeg deze gemiddeld 268 dzd euro voor koopwoningen. Voor huurwoningen was de gemiddelde WOZ waarde 159 dzd euro.
- Zoals in alle recente CPB woningmarktstudies is daarbij als meeteenheid een standaardwoning gedefinieerd als de gemiddelde koopwoning. In 2005 had een dergelijke woning een vrije verkoopwaarde van 268 dzd euro. De kwaliteit van een woning is gedefinieerd als de waarde van die woning in 2005 gedeeld door de prijs van een standaardwoning in 2005 en wordt uitgedrukt in standaardwoningeenheden (SWE).
- Een standaardwoning produceert één woningdienst. Een woning met kwaliteit van X SWE produceert X woningdiensten.
- De gehele analyse wordt uitgevoerd in termen van SWE en woningdiensten.
- Een woningdienst heeft een prijs. De bewoner (consument van woningdiensten) betaalt de netto prijs van een woningdienst. De eigenaar (producent van woningdiensten) ontvangt de bruto prijs.
- Voor koopwoningen is de bruto prijs van een woningdienst de huurwaarde van een standaardwoning en de netto prijs zijn de gebruikerskosten van diezelfde woning. Op het stabiele groeipad is de huurwaarde van een standaardwoning 5,7% van de vrije marktwaarde die benaderd wordt door de WOZ waarde. Zo berekend bedroeg de prijs van een standaardwoning in 2005 15,4 dzd euro. Deze prijs is voor alle koopwoningen hetzelfde.
- Voor huurwoningen is de bruto prijs van een woningdienst de kale huur gedeeld door de kwaliteit van de woning (in SWE; ook voor huurwoningen is de WOZ waarde bekend zodat ook huurwoningen kunnen worden omgerekend in SWE). De prijzen van woningdiensten van huurwoningen verschillen van die van koopwoningdiensten en verschillen onderling (vanwege huurregulering).
- Het verschil tussen de bruto prijs van een woningdienst en de netto prijs ervan is de woonsubsidie die de overheid aan de eigenaar betaalt. Bij de huidige vormgeving van het woonbeleid is de woonsubsidie voor koopwoningen de fiscale behandeling van koopwoningen

(inclusief overdrachtsbelasting en vrijstelling overwaarde en KEW in box 3). Voor huurwoningen is dat de huurtoeslag.

- Het inkomen na woonlasten is het bedrag dat resteert van het besteedbaar inkomen nadat de uitgaven aan wonen (netto prijs woningdienst maal consumptie van woningdiensten) zijn gedaan. Dit inkomensbegrip wordt gehanteerd bij het bepalen van koopkrachteffecten. Daarbij worden gedragseffecten (aanpassing van de consumptie van woningdiensten) net als bij standaard koopkrachtplaatsjes buiten beschouwing gelaten.

Basispad

- Alle effecten van hervormingsplannen worden afgezet tegen een basispad. Dit basispad is een trendmatig stabiel groeipad. Het geeft invulling aan een toekomstbeeld dat zou resulteren bij ongewijzigd beleid. Het basispad sluit aan bij WLO scenario *Transatlantic Markets* (TM) in combinatie met een prijselasticiteit van het aanbod van 0,65. Een woningcorporatie wordt (veronderstellenderwijs) gemodelleerd als een commerciële verhuurder met een verlaagde rendementseis. Het model maakt geen onderscheid tussen typen verhuurders.
- In TM groeit het aantal huishouden met ruim 0,3% per jaar. Het reële besteedbaar inkomen per huishouden groeit met ruim 1,3% per jaar. In totaal groeit het reële inkomen zo met 1,65% per jaar. Uitgaven aan wonen houden hiermee gelijke tred (constant aandeel) en groeien dus ook met 1,65% per jaar. Vanwege aanbodelasticiteit valt dit uiteen in 0,65% volumestijging per jaar en 1% reële prijsstijging per jaar.
- Stabiel groeipad impliceert dat prijzen van woningdiensten, vrije verkoopwaarden van woningen en bedrijfswaarden van huurwoningen allemaal met 1% reëel per jaar groeien. Huur(waarde)rendementen blijven constant in de tijd (voor koopwoningen 5,7% van de WOZ). Zodra echter van het stabiele groeipad wordt afgeweken (bijvoorbeeld onder invloed van beleidsaanpassingen) geldt
- Voor het basispad is aangenomen is dat de gereguleerde prijs van huurwoningdiensten gelijke tred houdt met de prijs van koopwoningdiensten. De huidige mismatch tussen koop en huur verergert niet in het basispad. De modellering van het gedrag van woningcorporaties betekent dat ook het aanbod van huurwoningdiensten met 0,65% per jaar groeit.

Datum : 26 maart 2010
Aan : Werkgroep Kindregelingen

Structurele participatie-effecten pakketten

Voor de Werkgroep Kindregelingen zijn de structurele participatie-effecten bepaald van een zestal pakketten. Deze notitie geeft achtereenvolgens i) een overzicht van de uitgangspunten bij de berekeningen, ii) een toelichting bij de inkomens- en substitutie-effecten die bij de pakketten een belangrijke rol spelen, iii) de samenstelling van de verschillende pakketten en iv) de gesimuleerde effecten op de participatie.

1 Uitgangspunten bij de berekeningen

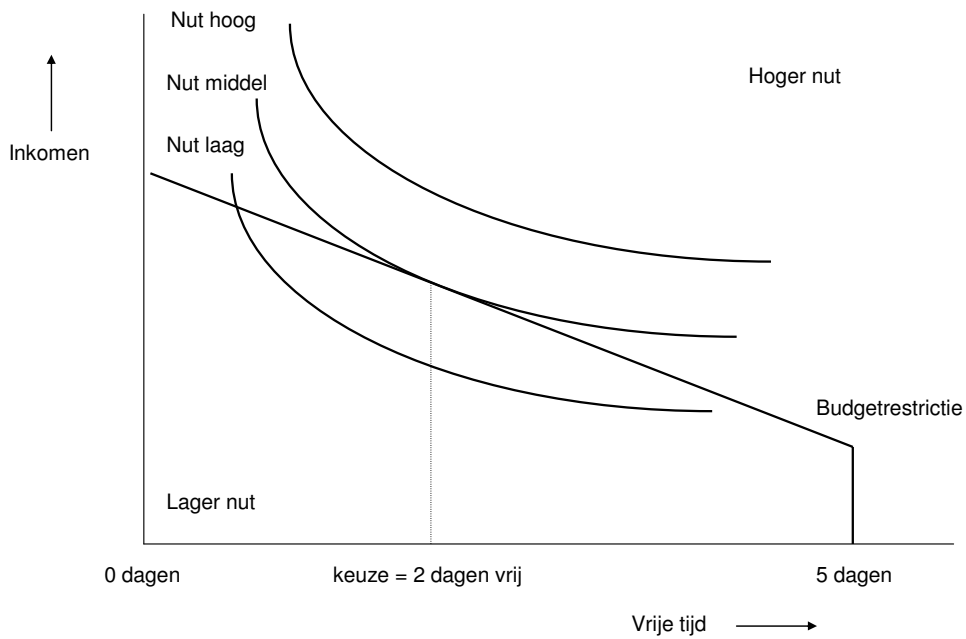
De participatie-effecten zijn berekend met MIMIC. MIMIC is een algemeen-evenwichtsmodel. De uitkomsten moeten daarom worden geïnterpreteerd als lange termijn uitkomsten. In de berekeningen is verondersteld dat de resulterende bezuiniging wordt gebruikt voor tekortreductie. Bij de varianten wordt verder steeds de bijbehorende ex ante budgettaire bezuiniging (dan wel intensivering) vermeld. Ex ante wil in dit verband zeggen bij gegeven arbeidsparticipatie.¹

2 Inkomens- en substitutie-effecten

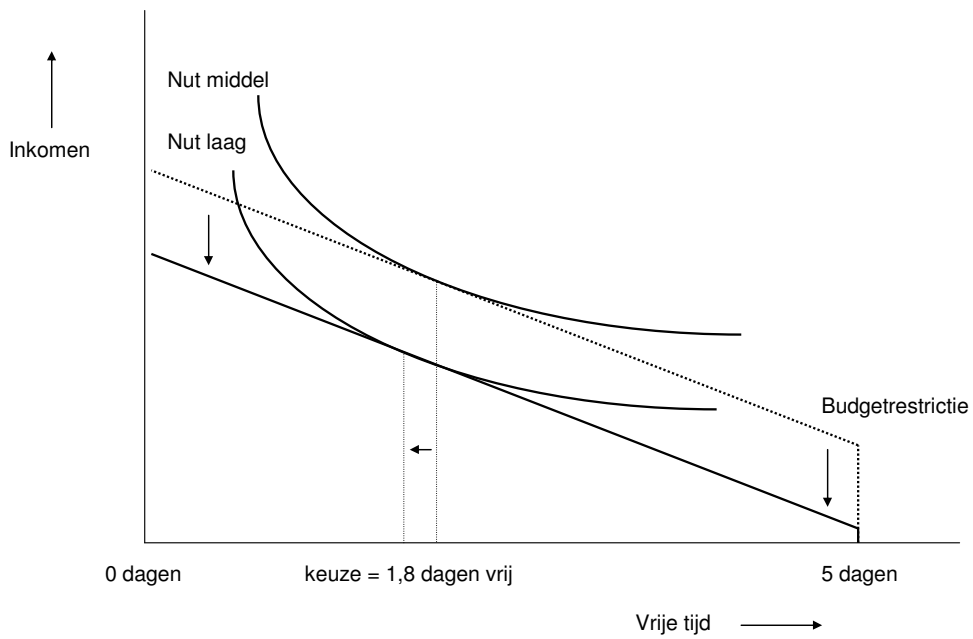
De grondslag van de Werkgroep Kindregelingen bestaat grotendeels uit de kinderbijslag, het kindgebonden budget, de kinderopvangtoeslag en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK). Om de effecten van de verschillende pakketten te begrijpen is kennis van de inkomens-

¹ Daarbij zij opgemerkt dat er een verschil is in de definitie die OCW hanteert bij de ex ante budgettaire beslagen voor de kinderopvangmaatregelen en het CPB. OCW neemt naast het directe effect van wijzigingen in de tabel bij de ex ante budgettaire effecten ook de wijziging in het gebruik als gevolg van substitutie van informele voor formele opvang en participatie mee. Het CPB neemt bij het ex ante budgettaire beslag (conform Keuzes in Kaart, 2006) naast het directe effect van de tabel en het effect van de substitutie van informele voor formele opvang niet de wijziging in de participatie mee. Het participatie effect is echter maar een klein deel van het totale ex ante budgettaire beslag. Verder is het ex ante budgettaire beslag volgens beide definities hetzelfde bij het pakket waar de kinderopvangsubsidies worden afgeschaft (het pakket "Kindbudget").

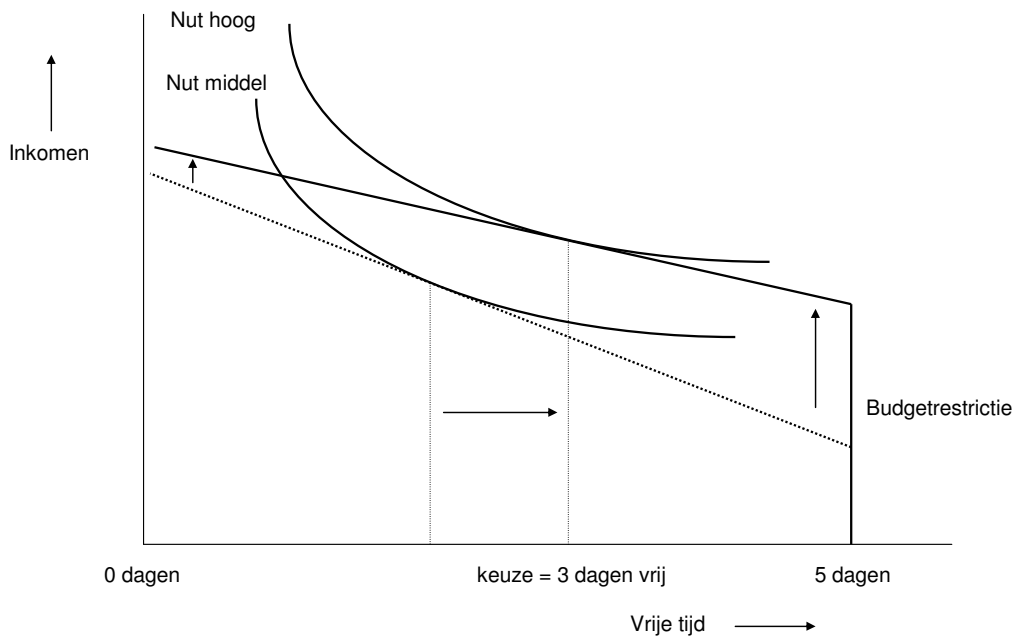
Figuur 2.1 De arbeidsaanbodkeuze



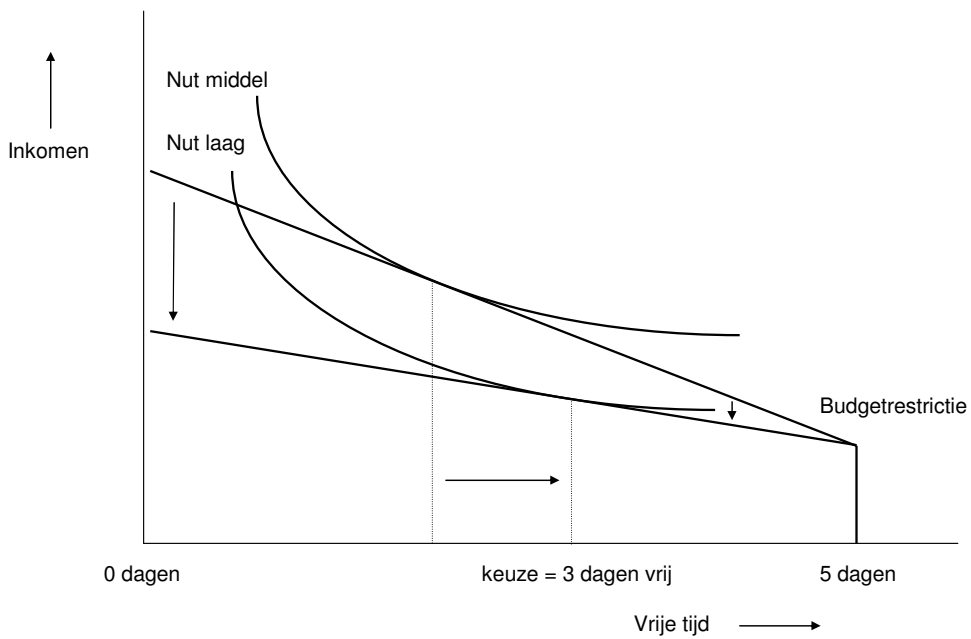
Figuur 2.2 Illustratie inkomenseffect: een lagere kinderbijslag



Figuur 2.3 Illustratie substitutie-effect: een hoger kindgebonden budget



Figuur 2.4 Illustratie substitutie-effect: een lagere kinderopvangtoeslag of combinatiekorting



en substitutie-effecten van deze onderdelen belangrijk. In een aantal figuren worden deze effecten voor bovenstaande onderdelen grafisch weergegeven.

Figuur 2.1 illustreert de arbeidsaanbodkeuze. Op de horizontale as staat het aantal vrije dagen per week, op de verticale as staat het (besteedbaar) inkomen (na kortingen, toeslagen e.d.). De arbeidsaanbodkeuze wordt bepaald door de voorkeuren over vrije tijd en inkomen (consumptie) en de budgetrestrictie. Minder vrije tijd of inkomen betekent een lager nut. In Figuur 2.1 zijn drie zogenaamde isonutcurven getekend, dit zijn combinaties van inkomen en vrije tijd die hetzelfde nut opleveren. Deze curven lopen neerwaarts omdat een lager inkomen samen moet gaan met meer vrije tijd. De isonutcurven lopen bij meer vrije tijd steeds vlakker (de afgeleide van de isonutcurven neemt toe) omdat de extra waarde van meer vrije tijd afneemt terwijl de extra waarde van inkomen juist toeneemt (bij zowel vrije tijd als inkomen is er sprake van afnemend marginaal nut in het niveau).

In Figuur 2.1 is ook de budgetrestrictie weergegeven, welke aangeeft wat het inkomen is bij verschillende keuzes voor vrije tijd (en dus impliciet voor het aantal werkzame dagen). Wanneer de persoon niet werkt ontvangt hij of zij meestal toch wat inkomen. Wanneer de persoon dan gaat werken, en dus vrije tijd inlevert, dan neemt het inkomen toe.

De persoon kiest de combinatie van inkomen en vrije tijd langs de budgetrestrictie die voor hem of haar het hoogste nut oplevert. In Figuur 2.1 is dit bij 2 dagen vrije tijd, oftewel 3 dagen werken, wat leidt tot het nutsniveau 'Nut middel'.

Figuur 2.2 laat vervolgens zien wat er gebeurt als de kinderbijslag wordt verlaagd. Dit is een toeslag die onafhankelijk is van inkomen en werk. De budgetrestrictie schuift uniform naar beneden. Een lagere kinderbijslag heeft daarom alleen een inkomenseffect, de beloning van een uur meer werken verandert niet. Inkomenseffecten op de participatie zijn normaliter klein (zie De Mooij e.a., 2006). De persoon in Figuur 2.2 gaat ondanks een aanzienlijke inkomensdaling bijvoorbeeld maar 0,2 dagen meer werken (dit getal is alleen ter illustratie).

Figuur 2.3 laat zien wat er gebeurt als het kindgebonden budget wordt verhoogd. Het kindgebonden budget is een toeslag onafhankelijk van werk die eerst constant is en vanaf circa 30 dzd euro inkomen wordt afgebouwd naar nul. Figuur 2.3 laat een kindgebonden budget zien dat initieel hoger is en vervolgens sneller wordt afgebouwd. Omdat de subsidie wordt afgebouwd met inkomen neemt de (netto) beloning van een dag meer werken af, de budgetrestrictie wordt 'vlakker'. De lagere beloning van een dag meer werken (het substitutie-effect) zorgt ervoor dat de persoon minder gaat werken (en omdat het inkomen omhoog gaat, zorgt het inkomenseffect er ook voor dat de persoon een beetje minder gaat werken). Het aantal vrije dagen neemt in Figuur 2.3 toe van 2 tot 3 dagen (wederom is dit getal alleen ter illustratie). Het substitutie-effect is ten opzichte van het inkomenseffect groot (zie wederom De Mooij e.a., 2006). De grote reactie in Figuur 2.3 ten opzichte van Figuur 2.2 illustreert dit.

Figuur 2.4 ten slotte laat zien wat er gebeurt als de kinderopvangtoeslag wordt verlaagd, dan wel (het inkomensafhankelijke deel van) de inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK).

Omdat ouders die meer werken meer kinderopvang gebruiken is een subsidie voor kinderopvang impliciet een subsidie op meer werken. Een lagere subsidie zorgt er dus voor dat de budgetrestrictie vlakker gaat lopen, een dag extra werken levert na aftrek van kosten kinderopvang minder op. Het lagere inkomen leidt tot een kleine stimulans om meer te werken (inkomenseffect), maar dit wordt gedomineerd door een lagere beloning van een dag meer werken (substitutie-effect). In Figuur 2.4 neemt het aantal vrije dagen toe van 2 tot 3 dagen, en de persoon gaat dus een dag minder werken (ook hier is dit getal alleen ter illustratie). Een verlaging van het inkomensafhankelijke deel van de ICK heeft kwalitatief hetzelfde effect.

Bij de substitutie-effecten is het verder belangrijk op te merken dat het substitutie-effect kleiner is voor kostwinners (meestal een man) dan voor tweede verdiemers (beneden ‘partners’ genaamd) en alleenstaande ouders. Een meta-analyse van Evers e.a. (2008) suggereert dat bij een loonsverhoging van 10 procent kostwinners 1 procent meer gaan werken, en partners 5 procent. Alleenstaande ouders zijn ook relatief gevoelig voor een verandering in hun netto beloning per dag (zie De Mooij e.a., 2006). Het afbouwen van het kindgebonden budget is met name relevant voor kostwinners (en alleenstaande ouders), en heeft daarom (voor een grote groep) een relatief klein (substitutie-)effect.² Het inkomensafhankelijke deel van de ICK en de kinderopvangtoeslag is met name relevant voor partners en alleenstaande ouders, zij hebben daarom een relatief groot (substitutie-)effect.³

3 De Pakketten

In deze notitie is een summiere bespreking van de pakketten opgenomen zodat zij zelfstandig leesbaar is. Voor een uitgebreide beschrijving van de pakketten zie de hoofdtekst van het rapport van de Werkgroep Kindregelingen van de Heroverwegingen “Het kind van de regeling”.

3.1 Pakket 1a (“Vereenvoudiging: module 1”)

Pakket 1a bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Een bezuiniging op de kinderbijslag, de kindgerelateerde korting in Box 3, de aftrekpost levensonderhoud kinderen en de WTOS van in totaal 910 mln euro ex ante.
2. Een bezuiniging op de alleenstaande ouderkorting, een ex ante bezuiniging van 75 mln euro.

² Dit is overigens niet bij alle pakketten het geval. Bij het pakket “Kindbudget” wordt het afbouwtraject dermate ver opgerekt dat ook tweede verdiemers getroffen worden door een hogere marginale druk.

³ Voor zover het inkomensafhankelijke deel van de combinatiekorting wordt beperkt, het verlagen van de vaste voet heeft alleen een substitutie-effect op mensen die aan de marge zitten van wel dan niet participeren.

3. Het gemiddelde bedrag van het kindgebonden budget per gezin wordt verlaagd, maar ook het afbouwpercentage met inkomen wordt verlaagd van 7,6 naar 4,4%. Per saldo wordt er op het kindgebonden budget 5 mln euro bezuinigd.
4. Een bezuiniging op de ICK met 560 mln euro door de vaste voet te verlagen met 520 euro en de maximumkorting te verlagen tot 1445 euro. Het begin van het opbouwtraject wordt verlaagd naar 0 euro, het einde van het opbouwtraject wordt verhoogd naar 35 dzd euro.
5. Het afschaffen van de aanvullende alleenstaande ouderkorting, een ex ante bezuiniging van 175 mln euro.
6. De ouderschapsverlofkorting wordt afgeschaft, een ex ante bezuiniging van 90 mln euro.

Tezamen levert dit een ex ante bezuiniging op van 1815 mln euro.

3.2 Pakket 1b (“Vereenvoudiging: module 2”)

Pakket 1b bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Een bezuiniging op de kinderbijslag, de kindgerelateerde korting in Box 3, de aftrekpost levensonderhoud kinderen en de WTOS van in totaal 910 mln euro ex ante.
 2. Een bezuiniging op de alleenstaande ouderkorting met ex ante 75 mln euro.
 3. Een bezuiniging op het kindgebonden budget met ex ante 5 mln euro. Voor een gemiddeld gezin verandert het kindgebonden budget naar inkomen weinig.
 4. Een bezuiniging op de ICK met ex ante 255 mln euro door een lagere vaste voet.
 5. Een bezuiniging op de kinderopvangtoeslag van ex ante 425 mln euro.
 6. Een bezuiniging op de aanvullende alleenstaande ouderkorting van ex ante 55 mln euro.
 7. Het afschaffen van de ouderschapsverlofkorting, een ex ante bezuiniging van 90 mln euro.
- Tezamen levert dit een ex ante bezuiniging op van 1815 mln euro.

3.3 Pakket 2 (“Leeftijdscifferentiatie”)

Pakket 2 bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Een bezuiniging op de kinderbijslag, de kindgerelateerde korting in Box 3, de aftrekpost levensonderhoud kinderen en de WTOS van in totaal 1880 mln euro ex ante.
2. Het afschaffen van de alleenstaande ouderkorting, een ex ante bezuiniging van 355 mln euro.
3. De introductie van een (inkomensonafhankelijke) alleenstaande oudertoeslag met een budgettair beslag van 800 mln euro.

4. Het gemiddelde bedrag van het kindgebonden budget per gezin wordt verlaagd, het afbouwpercentage met inkomen wordt echter ook verlaagd van 7,6% naar 3,7%. Per saldo wordt er bij het kindgebonden budget ex ante 150 mln euro geïntensiveerd.
5. De kinderopvangtoeslag vervalt voor opvang van kinderen tot 6 maanden oud, en voor gastouderopvang van 4- tot 12-jarigen. Er wordt een maandelijkse eigen bijdrage ingevoerd voor kinderopvang. Het inkomen waarbij de minimale overheidssubsidie voor het eerste kind wordt bereikt wordt verlaagd. Tezamen een ex ante bezuiniging van 410 mln euro.
6. De ICK wordt afgeschaft, een ex ante bezuiniging van 1255 mln euro.
7. Het afschaffen van de aanvullende alleenstaande ouderkorting, een ex ante bezuiniging van 175 mln euro.
8. De toeslag voor alleenstaande ouders in de bijstand wordt afgeschaft, een ex ante bezuiniging van 190 mln euro.
9. De ouderschapsverlofkorting wordt afgeschaft, een ex ante bezuiniging van 90 mln euro.
10. Er komt een vergoeding voor betaald ouderschapsverlof, met een ex ante budgettaire beslag van 950 mln euro.
11. De tussenschoolse opvang wordt geformaliseerd, een ex ante budgettaire intensivering van 400 mln euro.
12. De VVE uitgaven worden geïntensiveerd, met ex ante 200 mln euro.

Tezamen levert dit per saldo een ex ante bezuiniging op van 1850 mln euro. Bij de bepaling van de participatie-effecten is geen rekening gehouden met onderdeel 11. en 12.

3.4 Pakket 3 (“Kindbudget”)

Pakket 3 bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Een bezuiniging op de kinderbijslag, de kindgerelateerde korting in Box 3, de aftrekpost levensonderhoud kinderen en de WTOS van in totaal 1880 mln euro ex ante.
2. Het afschaffen van de alleenstaande ouderkorting, een ex ante bezuiniging van 355 mln euro.
3. Het gemiddelde bedrag van het kindgebonden budget per gezin wordt verhoogd, het afbouwpercentage met inkomen blijft constant op 7,6%. Bij het kindgebonden budget wordt ex ante 3295 mln euro geïntensiveerd.
4. Het afschaffen van de kinderopvangtoeslag, een ex ante bezuiniging van 2610 mln euro.
5. Het afschaffen van de aanvullende alleenstaande ouderkorting, een ex ante bezuiniging van 175 mln euro.
6. De ouderschapsverlofkorting wordt afgeschaft, een ex ante bezuiniging van 90 mln euro op.

Tezamen levert dit per saldo een ex ante bezuiniging op van 1815 mln euro.

3.5 Pakket 4 (“Participatie”)

Pakket 4 bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Een bezuiniging op de kinderbijslag, de kindgerelateerde korting in Box 3, de aftrekpost levensonderhoud kinderen en de WTOS van in totaal 905 mln euro ex ante.
2. Het afschaffen van de alleenstaande ouderkorting, een ex ante bezuiniging van 355 mln euro.
3. De introductie van een (inkomensonafhankelijke) alleenstaande oudertoeslag met een budgettair beslag van 545 mln euro.
4. Het gemiddelde bedrag van het kindgebonden budget per gezin wordt verlaagd, maar ook het afbouwpercentage met inkomen wordt verlaagd van 7,6 naar 5,6%. Per saldo wordt er op het kindgebonden budget ex ante 375 mln euro bezuinigd.
5. De kinderopvangtoeslag wordt verlaagd, een ex ante bezuiniging van 450 mln euro.
6. Het afschaffen van de aanvullende alleenstaande ouderkorting, een ex ante bezuiniging van 175 mln euro.
7. Een intensivering van de ICK met 145 mln euro. De vast voet wordt verlaagd. Het opbouwpercentage voor partners wordt verhoogd van 3,7% naar 5%. Het opbouwpercentage voor alleenstaande ouders wordt verhoogd naar 8% (de bestaande ICK en de aanvullende alleenstaande ouderkorting leveren tezamen ook een opbouwpercentage op van 8%). Het inkomen waarbij de maximale korting wordt bereikt wordt enigszins verhoogd.
8. De toeslag voor alleenstaande ouders in de bijstand wordt afgeschaft, een ex ante bezuiniging van 190 mln euro.
9. De ouderschapsverlofkorting wordt afgeschaft, een ex ante bezuiniging van 90 mln euro op.

Tezamen levert dit een budgettaire besparing op van 1850 mln euro.

3.6 Pakket 5 (“Nieuwe school”)

Pakket 5 bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Een bezuiniging op de kinderbijslag, de kindgerelateerde korting in Box 3, de aftrekpost levensonderhoud kinderen en de WTOS van in totaal 3615 mln euro ex ante.
2. Het afschaffen van de alleenstaande ouderkorting, een ex ante bezuiniging van 355 mln euro.
3. Het kindgebonden budget wordt eerder afgebouwd, vanaf bijna 15 dzd euro in plaats van bijna 30 dzd euro, het afbouwpercentage met inkomen blijft 7,6%. Dit levert een ex ante bezuiniging op van 505 mln euro.
4. De ICK wordt afgeschaft, een ex ante bezuiniging van 1255 mln euro.

5. De aanvullende alleenstaande ouderkorting wordt afgeschaft, een ex ante bezuiniging van 175 mln euro.
6. De ouderschapsverlofkorting wordt afgeschaft, een ex ante bezuiniging van 90 mln euro.
7. Er komt een vergoeding voor betaald ouderschapsverlof, met een ex ante budgettaire beslag van 950 mln euro.
8. De TOG wordt afgeschaft, een ex ante bezuiniging van 30 mln euro.
9. De subsidie voor formele kinderopvang voor 4-12 jarigen wordt afgeschaft (maar zie het volgende punt), een besparing van ex ante 810 mln euro..
10. De school wordt verantwoordelijk voor de opvang van 4-12 jarigen van 8:00 tot 18:00, de 'nieuwe school'. Hierdoor wordt o.a. de opvang voor 4-12 jarigen gratis. De nieuwe school kost in totaal 4075 mln euro.

Tezamen levert dit per saldo een ex ante bezuiniging op van 1810 mln euro.

4 Structurele participatie-effecten

Tabel 4.1 geeft de structurele effecten op de participatie van bovenstaande pakketten. Voordat we ingaan op de effecten enkele punten ter verduidelijking.

Bij het arbeidsaanbod rapporteren we het effect op het totale arbeidsaanbod in uren en personen, en voor de deelgroepen kostwinners, partners en alleenstaande ouders het effect op het arbeidsaanbod in uren. We vermelden apart het effect op de laatste drie groepen omdat met name zij door de maatregelen worden beïnvloed. 'Kostwinners' zijn daarbij de meestverdienende partners in een huishouden met twee volwassenen. 'Partners' zijn de minstverdienende dan wel niet werkende partners van de kostwinners in een huishouden met twee volwassenen.

Bij de alleenstaande ouders is het van belang op te merken dat de keuze om al dan niet te participeren exogeen is. Er is een groep alleenstaande ouders (in de bijstand) die bij aanname nooit gaat participeren, en er is groep alleenstaande ouders (bijvoorbeeld hoog opgeleide gescheiden ouders) die bij aanname altijd participeert. Dit betekent bijvoorbeeld dat een lagere vaste voet van de combinatiekorting en het afschaffen van de alleenstaande ouderkorting niet leidt tot minder participatie door alleenstaande ouders in personen, waar dat bij zogenaamde partners (zie boven) in tweepersoonshuishoudens wel het geval is. Dit is een keuze die ooit in MIMIC is gemaakt op basis van de empirie, en daarvan wordt in de regel voor de Heroverwegingen niet afgeweken. De spreekwoordelijke uitzondering op de regel is het verlagen van de toeslag in de bijstand voor alleenstaande ouders. Het gaat hier om een dermate grote ingreep voor deze groep dat het effect hiervan bij de totale effecten van de pakketten handmatig is meegenomen.

Tabel 4.1 **Structurele participatie-effecten pakketten**

	Pakket 1a	Pakket 1b	Pakket 2	Pakket 3	Pakket 4	Pakket 5
	Procentuele mutaties					
Arbidsaanbod in uren	0,1	0,0	- 0,3	- 0,9	0,1	0,0
- Kostwinners	0,3	0,1	0,1	- 1,3	0,2	0,4
- Partners	- 0,2	- 0,1	- 1,2	- 1,5	0,0	- 0,7
- Alleenstaande ouders	1,1	0,1	- 1,1	- 6,7	1,2	0,6
Arbidsaanbod in personen	- 0,2	- 0,1	- 0,3	- 0,4	0,0	- 0,2
Werkloosheidsvoet (absolute mutatie)	0,0	0,1	0,1	0,3	0,0	0,2
Werkgelegenheid in uren (bedrijven)	0,1	- 0,1	- 0,5	- 1,5	0,1	- 0,2
Productie (bedrijven)	0,1	- 0,1	- 0,5	- 1,3	0,1	- 0,3

4.1 **Pakket 1a**

De eerste kolom in Tabel 4.1 geeft de effecten van Pakket 1a “Vereenvoudiging: module 1”. De bezuiniging op o.a. de kinderbijslag en de alleenstaande ouderkorting heeft alleen een inkomenseffect, zie Figuur 2.2. Het lagere inkomen stimuleert ouders om wat meer te werken. Het verlagen en het minder snel afbouwen van het kindgebonden budget zorgt ervoor dat de beloning van werk toeneemt (het substitutie-effect uit Figuur 2.3, maar dan omgekeerd). Met name kostwinners en alleenstaande ouders gaan hierdoor meer werken.

De lagere combinatiekorting zorgt ervoor dat tweede verdiemers minder gaan werken, maar het effect is klein omdat het grotendeels de vaste voet betreft. Ook het afschaffen van de aanvullende alleenstaande ouderkorting leidt tot minder participatie. Deze korting is alleen voor alleenstaande ouders die werken en neemt toe met inkomen. Het afschaffen verlaagd daarom de beloning van (meer) werken, en leidt via een substitutie-effect (zie Figuur 2.4) tot een aanzienlijke daling van de participatie van alleenstaande ouders. Maar op macro niveau valt ook dit effect mee omdat de groep niet zo groot is. Het afschaffen van de ouderschapsverlofkorting tenslotte levert een beetje meer participatie op.⁴

Per saldo resulteert, met name door het ‘vlakkeren’ kindgebonden budget, een lichte stijging in de werkgelegenheid in uren (in bedrijven) van 0,1%. Kostwinners en alleenstaande ouders gaan per saldo, wederom met name door het vlakkeren kindgebonden budget, wat meer werken. Partners gaan per saldo, met name door het verlagen van de combinatiekorting, wat minder werken.

⁴ De effecten van betaald verlof zijn gebaseerd op Jongen e.a. (2002), waarvan de uitkomsten zijn gecorrigeerd voor de groei in het BBP. Belangrijk bij de uitkomsten is te beseffen dat het recht op verlof niet verandert, alleen de vergoeding.

4.2 Pakket 1b

De tweede kolom in de Tabel 4.1 geeft de effecten van Pakket 1b “Vereenvoudiging: module 2”. De bezuiniging op o.a. de kinderbijslag en de alleenstaande ouderkorting heeft wederom alleen een inkomenseffect (zie Figuur 2.2). Het lagere inkomen stimuleert ouders om wat meer te werken. Het kindgebonden budget verandert bij dit pakket voor een gemiddeld gezin weinig.

De lagere combinatiekorting zorgt er voor dat met name tweede verdiemers wat minder gaan werken, maar het effect is klein omdat het grotendeels de vaste voet betreft. Ook het inperken van de aanvullende alleenstaande ouderkorting leidt tot minder participatie (zie Figuur 2.4). De effecten van het verlagen van de vaste voet van de combinatiekorting en het inperken van de aanvullende alleenstaande ouderkorting zijn op macro niveau echter beperkt. Groter is het negatieve effect van het verlagen van de subsidie voor de formele kinderopvang. De beloning van (meer) werken daalt wederom (zie Figuur 2.4). Het effect wordt nog enigszins beperkt vanwege het feit dat een deel van de bezuiniging wordt gerealiseerd via de introductie van een eigen bijdrage, dit heeft maar een klein effect op de beslissing hoeveel dagen mensen willen werken. Het afschaffen van de ouderschapsverlofkorting tenslotte levert een beetje meer participatie op.

Per saldo resulteert, met name door de versoering van de kinderopvangtoeslag, een lichte daling in de werkgelegenheid in uren (in bedrijven) van 0,1%. Kostwinners en alleenstaande ouders gaan wat meer werken, door de cumulatie van inkomenseffecten. Partners gaan wat minder werken, met name door de versoering van de kinderopvangtoeslag.

4.3 Pakket 2

De derde kolom in de Tabel 4.1 geeft de effecten van Pakket 2 “Leeftijdsgedifferentiatie”. De bezuiniging op o.a. de kinderbijslag en de alleenstaande ouderkorting heeft ook hier alleen een inkomenseffect (zie Figuur 2.2). Het lagere inkomen stimuleert ouders om meer te werken. Daar staat tegenover dat de introductie van de alleenstaande oudertoeslag het inkomen juist weer wat verhoogt, en alleenstaande ouders stimuleert om weer wat minder te werken (zie wederom Figuur 2.2).

Het kindgebonden budget wordt minder snel afgebouwd met inkomen. Dit zorgt ervoor dat de beloning van werk toeneemt (het substitutie-effect uit Figuur 2.3, maar dan wederom omgekeerd). Met name kostwinners en alleenstaande ouders gaan hierdoor meer werken. Verder wordt de toeslag voor alleenstaande ouders in bijstand afgeschat. De lagere uitkering zorgt ervoor dat een substantieel aantal alleenstaande ouders meer gaat werken. Op macro niveau is het effect echter klein omdat de groep alleenstaande ouders relatief klein is.

Het afschaffen van de combinatiekorting, zowel de vaste voet als het inkomensafhankelijke deel, zorgt er voor dat tweede verdiemers en alleenstaande ouders minder gaan werken. Omdat

in deze variant ook het inkomensafhankelijke deel wordt afgeschaft is het effect aanzienlijk (zie Figuur 2.4). Ook het afschaffen van de aanvullende alleenstaande ouderkorting leidt tot minder participatie. Op macro niveau valt dit effect echter mee omdat de groep van alleenstaande ouders niet zo groot is.

Het verlagen van de subsidie voor de formele kinderopvang leidt tot minder participatie. Dit komt met name door het versoberen van de tabel (zie wederom Figuur 2.4 voor een illustratie). De introductie van een eigen bijdrage heeft maar een beperkt effect op de participatie.

De subsidies voor ouderschapsverlof worden per saldo flink geïntensiveerd. De ouderschapsverlofkorting verdwijnt, maar er komt een royale vergoeding (80% van het loon gedurende 8 weken per ouder) voor terug. Dit leidt tot een aanzienlijke daling in de arbeidsparticipatie (in uren).⁵

Per saldo resulteert een aanzienlijke daling in de werkgelegenheid in uren (in bedrijven) van 0,5%. Dit komt met name door het afschaffen van de combinatiekorting, de hogere subsidies voor verlof en het versoberen van de kinderopvangtoeslag.

4.4 Pakket 3

De vierde kolom in de Tabel 4.1 geeft de effecten van Pakket 3 “Kindbudget”. De bezuiniging op o.a. de kindbijslag en de alleenstaande ouderkorting heeft wederom alleen een inkomenseffect (zie Figuur 2.2). Het lagere inkomen stimuleert ouders om meer te werken.

Het kindgebonden budget wordt aanzienlijk verhoogd, het afbouwpercentage blijft 7,6%. Het zogenaamde afbouwtraject wordt hierdoor aanzienlijk verlengd. Dit betekent dat voor een veel grotere groep werknemers de beloning van werk afneemt bij een hoger inkomen (het substitutie-effect uit Figuur 2.3), en omdat het afbouwtraject zo ver doorloopt worden nu ook tweede verdiemers beïnvloedt. Hierdoor daalt de participatie aanzienlijk.

Ook het afschaffen van de aanvullende alleenstaande ouderkorting leidt tot minder participatie (zie Figuur 2.4). Op macro niveau valt dit effect echter mee omdat de groep van alleenstaande ouders niet zo groot is.

De subsidies voor de formele kinderopvang worden afgeschaft. Dit heeft een groot negatief effect op de participatie. De beloning van (meer) werken daalt fors (zie wederom Figuur 2.4 voor een illustratie). Het afschaffen van de ouderschapsverlofkorting ten slotte levert juist weer een beetje meer participatie op.

Bij pakket 3 zien we ook een aanzienlijk stijging van de werkloosheidsvoet. Werken wordt minder aantrekkelijk ten opzichte van niet werken. Dit verhoogt de zogenaamde *replacement*

⁵ De daling in de arbeidsparticipatie wordt nog enigszins beperkt door de wederkerigheid die in het pakket is opgenomen. Personen die binnen een jaar stoppen met werken moeten de subsidie terugbetalen.

rate (het netto inkomen in werkloosheid gedeeld door het netto inkomen in werk). Hierdoor stijgen de loonkosten. Hogere loonkosten ontmoedigen de arbeidsvraag en leiden zodoende tot een hogere (evenwichts)werkloosheid.

Pakket 3 resulteert uiteindelijk in een forse daling in de werkgelegenheid in uren (in bedrijven) van 1,5%. Dit komt met name door het verhogen van het kindgebonden budget en het afschaffen van de kinderopvangtoeslag. Vooral alleenstaande ouders gaan minder (uren) werken.

4.5 Pakket 4

De vijfde kolom in de Tabel 4.1 geeft de effecten van Pakket 4 “Participatie”. De bezuiniging op o.a. de kinderbijslag en de alleenstaande ouderkorting heeft alleen een inkomenseffect (zie Figuur 2.2). Het lagere inkomen stimuleert ouders om wat meer te werken. Daar staat tegenover dat de introductie van de alleenstaande oudertoeslag het inkomen juist weer wat verhoogt, en alleenstaande ouders stimuleert om weer wat minder te werken (zie wederom Figuur 2.2). Het minder snel afbouwen van het kindgebonden budget zorgt ervoor dat de beloning van werk toeneemt (het substitutie-effect uit Figuur 2.3, in dit geval wederom omgekeerd). Met name kostwinners en alleenstaande ouders gaan hierdoor meer werken.

Verder wordt de toeslag voor alleenstaande ouders in bijstand afgeschat. De lagere uitkering zorgt ervoor dat een substantieel aantal alleenstaande ouders meer gaat werken. Op macro niveau is het effect echter klein omdat de groep alleenstaande ouders relatief klein is.

De vaste voet van de combinatiekorting wordt verlaagd, het opbouwpercentage voor tweede verdieners wordt verhoogd, verder wordt de aanvullende alleenstaande ouderkorting geïntegreerd in de combinatiekorting. Per saldo is er sprake van een beperkte bezuiniging, en daalt de participatie marginaal. Groter is het negatieve effect van het verlagen van de subsidie voor de formele kinderopvang. De beloning van (meer) werken daalt hierdoor (zie Figuur 2.4). Het afschaffen van de ouderschapsverlofkorting tenslotte levert een beetje meer participatie op.

Per saldo resulteert, met name door het ‘vlakker’ kindgebonden budget, een lichte stijging in de werkgelegenheid in uren (in bedrijven) van 0,1%. Kostwinners en alleenstaande ouders gaan per saldo, wederom met name door het vlakker kindgebonden budget en in het geval van alleenstaande ouders ook door het afschaffen van de toeslag in de bijstand, meer werken. Voor partners is het saldo effect op de participatie bij benadering nul.

4.6 Pakket 5

De laatste kolom in de Tabel 4.1 ten slotte geeft de effecten van Pakket 5 “Nieuwe school”. De bezuiniging op o.a. de kinderbijslag en de alleenstaande ouderkorting heeft alleen een inkomenseffect (zie Figuur 2.2). Het lagere inkomen stimuleert ouders om meer te werken.

Het kindgebonden budget wordt eerder afgebouwd met inkomen. Minder kostwinners worden nu getroffen door het afbouwen van het kindgebonden budget, zij gaan wat meer werken. Voor alleenstaande ouders (die minder verdienen dan kostwinners) geldt het omgekeerde, een groter deel van hen wordt nu getroffen door het afbouwen van het kindgebonden budget. Per saldo resulteert van de wijziging in het kindgebonden budget een bescheiden stijging in de arbeidsparticipatie.

Het afschaffen van de combinatiekorting, zowel de vaste voet als het inkomensafhankelijke deel, zorgt er voor dat tweede verdieners en alleenstaande ouders minder gaan werken. Omdat in deze variant ook het inkomensafhankelijke deel wordt afgeschaft is het effect aanzienlijk (zie Figuur 2.4). Ook het afschaffen van de aanvullende alleenstaande ouderkorting leidt tot minder participatie. Op macro niveau valt dit effect echter mee omdat de groep van alleenstaande ouders niet zo groot is.

De subsidies voor ouderschapsverlof worden per saldo flink geïntensiveerd. De ouderschapsverlofkorting verdwijnt, maar er komt een royale vergoeding (80% van het loon gedurende 8 weken per ouder) voor terug. Dit leidt tot een aanzienlijke daling in de arbeidsparticipatie (in uren).

De forse bezuinigingen op de kinderopvang, combinatiekorting etc. maken gelden vrij voor de 'nieuwe school'. De school wordt verantwoordelijk voor de opvang van 4-12 jarigen van 8:00 tot 18:00. Een van de gevolgen hiervan is dat de opvang voor 4-12 jarigen voor ouders gratis wordt. Dit stimuleert de arbeidsparticipatie (Figuur 2.4, maar dan omgekeerd). Een belangrijk deel van de intensivering gaat echter naar het formaliseren van andersoortige 'opvang' (sport, muziek en andere culturele activiteiten) dan wel opvang door de ouders zelf. Dit betekent voor een deel van de ouders meer inkomen (een inkomenseffect, omgekeerd aan Figuur 2.2), zij zijn bijvoorbeeld minder kwijt aan contributie. Voor een deel van de ouders betekent dit dat zij meer vrije tijd krijgen (waarvan het niet direct duidelijk is hoe zij dat waarderen ten opzichte van de tijd die zij doorbrengen met de kinderen). Het saldo effect van de nieuwe school op de participatie is daarom niet éénduidig te bepalen. In de berekening is alleen het participatie-effect van de gratis kinderopvang voor 4-12 jarigen meegenomen.

Per saldo resulteert een daling in de werkgelegenheid in uren (in bedrijven) van 0,2%. Dit komt met name door het afschaffen van de ICK en de hogere subsidies voor verlof.

Literatuur

- Evers, M., R. de Mooij en D. van Vuuren, 2008, The wage elasticity of labour supply: A synthesis of empirical estimates, *De Economist*, vol. 156(1): 25-43.
- Jongen, E., Kuipers, B. en E. Westerhout, 2002, Verlof en arbeidsmarkt, CPB Document 25, Den Haag.
- Mooij, R. de, R. Euwals, K. Folmer, E. Jongen, P. Koning, A. Nibbelink, F. Suijker en A. van Vuren, 2006, *Reinventing the Welfare State*, CPB, Den Haag.

Aan : Werkgroep Productiviteit Onderwijs
Van : Roel van Elk, Dinand Webbink
Betreft : Literatuuroverzicht Effecten Klassengrootte
Datum : 8 januari 2009

1 Inleiding

Dit memo geeft een overzicht van de recente literatuur over de effecten van klassengrootte op onderwijsprestaties van leerlingen.

Vaak wordt gedacht dat het verkleinen van klassen bijdraagt aan de prestaties van leerlingen omdat een leraar meer tijd beschikbaar heeft voor elke leerling. Dit effect is echter niet vanzelfsprekend, omdat verschillende mechanismen zich kunnen voordoen in een grote of kleine klas. Zo heeft een leerling in een grotere klas een grotere kans een medeleerling te treffen waarvan hij/zij veel kan leren. Ook is het mogelijk dat de leraar zijn gedrag niet verandert in een kleinere klas of zelfs minder effectief gaat werken in een kleinere klas door te kiezen voor een andere verhouding tussen individuele en klassikale aanpakken. Daarnaast leidt het verkleinen van klassen tot een grotere vraag naar leraren waardoor er meer onervaren docenten voor de klas komen hetgeen de kwaliteit negatief kan beïnvloeden. In hoeverre deze mogelijke mechanismen daadwerkelijk van belang zijn is niet bekend. Het betekent echter wel dat het effect van het verkleinen of vergroten van klassen op voorhand niet duidelijk is.

Het vaststellen van de effecten van klassengrootte is niet eenvoudig omdat allerlei selectieprocessen een rol kunnen spelen. Keuzes van ouders of scholen kunnen zorgen voor een selectieve toewijzing van leerlingen aan klassen van verschillende groottes. Hierdoor kunnen verschillen in prestaties tussen leerlingen in kleine en grote klassen ook worden veroorzaakt door andere, niet geobserveerde factoren. De traditionele literatuur, die geen rekening houdt met deze selectie, laat een grote variatie aan uitkomsten zien, van sterk negatief tot sterk positief. Aannemelijk is dat deze variatie in uitkomsten samenhangt met de beperkingen van de traditionele onderzoeksmethoden. In recente studies wordt daarom gezocht naar (quasi-) experimentele designs om de effecten van de klassengrootte geloofwaardig te identificeren. Dit memo beperkt zicht tot een bespreking van deze state-of-the-art studies. Deze studies richten zich op het PO of de onderbouw van het VO en onderzoeken de effecten van klassengrootte op leerprestaties. Er zijn nog geen studies beschikbaar voor de bovenbouw of latere fasen van het

onderwijs. Ook wordt in deze 'state-of-the-art' studies niet gekeken naar andere uitkomsten, zoals bijvoorbeeld het geluk van jongeren.

2 Literatuuroverzicht

De afgelopen jaren zijn verschillende studies uitgevoerd naar de effecten van klassengrootte op basis van een (quasi-) experimenteel onderzoeksdesign. Een deel van de studies vindt overwegend kleine effecten, een ander deel vindt geen effect van veranderingen in klassengrootte.

De meest bekende studie is het zogenoemde Star-experiment in Tennessee (Krueger, 1999) waarbij leerlingen en docenten in de onderbouw van het primair onderwijs door loting werden toegewezen aan kleine (13 - 17 leerlingen) en grote klassen (22 - 25 leerlingen). Krueger vindt dat leerlingen in kleine klassen beter scoren op gestandaardiseerde toetsscores. Toetsscores nemen gemiddeld met vier procentpunt toe in het eerste jaar dat leerlingen in een kleine klas zitten. Na dit eerste jaar hebben additionele jaren in een kleine klas ook nog positieve, maar kleinere effecten op toetsscores. De leerwinst vanwege kleinere klassen is het hoogst voor leerlingen met een lagere sociaal-economische achtergrond. In een ruwe kosten-baten analyse laat Krueger zien dat de kosten en baten van klassenverkleining redelijk in lijn met elkaar liggen. De resultaten van deze kosten-baten analyse zijn echter bekritiseerd door Levin & McEwan (2002). In een follow-up studie vinden Krueger en Whitmore (2001) dat leerlingen die in de kleine klassen zaten, later ook meer kans hebben om een 'college-entrance' examen te doen en wat hogere toetsscores te halen.

Daarnaast zijn diverse studies uitgevoerd op basis van natuurlijke experimenten. Zo maken Angrist and Lavy (1999) gebruik van een financieringsregel in Israël waardoor de maximale grootte van een klas 40 leerlingen is, en bij 41 leerlingen financiering beschikbaar komt voor een tweede docent (en klas). Deze regel leidt tot toevallige variatie die benut kan worden om het oorzakelijk effect van de klassengrootte vast te stellen. Ook hier wordt in het algemeen gevonden dat klassenverkleining leidt tot een kleine verbetering van de leerprestaties. Voor leerlingen in de vijfde klas van het basisonderwijs liggen de effecten wat betreft grootte redelijk in lijn met die van Krueger. De gemiddelde klassengrootte in de studie van Angrist en Lavy is 32 leerlingen.

Andere studies die gebruik maken van regels voor maximum klassengrootte zijn Urquiola (2006) en Browning en Heinesen (2007). Urquiola (2006) concentreert zich op 3rd graders in Bolivia en vindt ook negatieve effecten van klassengrootte op leerprestaties. Binnen de recente literatuur vindt Urquiola de grootste effecten van veranderingen in klassengrootte. Hij vindt vooral grote effecten in klassen vanaf ongeveer 30 leerlingen. Dit suggereert dat effecten van klassengrootte niet lineair zijn. Hij merkt hier wel bij op dat uit de empirie nonlineariteiten niet

op een harde wijze aangetoond kunnen worden en dat dus men dus voorzichtig moet zijn hier conclusies aan te verbinden. Browning en Heinesen (2007) volgen leerlingen die instromen in 8th grade en onderzoeken het effect van klassengrootte op latere onderwijsdeelname in Denemarken. De maximum klassengrootte is 24 en de gemiddelde klassengrootte 20. De geprefereerde schatting van de auteurs geeft aan dat een verlaging in de klassengrootte van 5% (een reductie van 1 leerling vanuit de gemiddelde klassengrootte van 20) leidt tot een kleine verhoging van het aantal jaren gevolgd onderwijs van 0.02 jaren en een iets grotere kans op het afronden van het voortgezet onderwijs. Ook Boozer en Rouse (2001) vinden negatieve effecten van klassengrootte op onderwijsprestaties voor leerlingen in 8th en 10th grade in de VS.

Om de grootte van de gevonden effecten in bovenstaande studies scherper in beeld te krijgen, kunnen we de effecten relateren aan gestandaardiseerde toetsscores. De effectgrootte is dan gedefinieerd als de verandering in de toetsscore die ontstaat vanwege een toename in de klassengrootte van 1 leerling, gedeeld door de standaarddeviatie van de toetsscore.¹ Wanneer we alle effecten op deze manier uitdrukken in standaarddeviaties van de toetsscore, kunnen de resultaten uit de verschillende studies vergeleken worden. In het Tennessee Star experiment vindt Krueger effecten in de orde van grootte tussen de -0.013 en -0.025 SD. Angrist and Lavy vinden vergelijkbare effecten, tussen de -0.010 en -0.020 SD. Iets grotere effecten (in absolute waarde) worden gevonden door Boozer and Rouse (-0.029 SD) en Urquiola, die effecten vindt tussen de -0.019 en -0.035 SD. Ter vergelijking, een standaarddeviatie op de CITO-eindtoets is 10 punten, dus 0.01 SD is 0.1 punt op de CITO-eindtoets.

Naast de studies die overwegend kleine negatieve effecten vinden van klassengrootte zijn er ook enkele recente 'state of the art'- studies die geen effect vinden van veranderingen in klassengrootte. Daarbij behoort allereerst een studie voor het Nederlands primair onderwijs. In een quasi-experimentele studie, ook gebaseerd op financieringsregels, is geen effect gevonden van kleinere klassen op de leerprestaties in het primair onderwijs in de groepen 4, 6 en 8 van het Nederlands primair onderwijs (Dobbelsteen et al., 2002). Additionele analyses suggereren dat dit mogelijk verklaard kan worden uit twee onderliggende effecten. Enerzijds leidt klassenverkleining tot een kleinere pupil-teacher ratio, wat een positief effect kan hebben op leerprestaties. Anderzijds leidt klasseverkleining ook tot een kleiner aantal leerlingen met gelijkwaardige cognitieve vaardigheden. Dit kan een negatief effect hebben op de leerprestaties, omdat leerlingen niet langer kunnen leren van interactie met vergelijkbare medeleerlingen. Hoxby (2000) vindt geen effecten van het verkleinen van klassen voor 4th and 6th graders in de VS. Dit betreft effecten van klassen variërend van 10 tot 30 leerlingen. Zij maakt gebruik van demografische variatie in cohortgroottes binnen schooldistricten om de effecten van

¹ Wij presenteren hier de effectgroottes waarbij gebruik wordt gemaakt van de standaarddeviatie van de individuele toetsscores van de leerlingen. Een alternatief is om gebruik te maken van de standaarddeviatie van de klasgemiddelden, zie Finn en Achilles (1990).

klassengrootte te identificeren en vindt in verschillende specificaties geen aanwijzing voor effecten. Haar schattingen zijn nauwkeurig genoeg om zelfs kleine effecten uit te kunnen sluiten.

Leuven et al. (2008) vinden geen effecten van klassengrootte op leerlingprestaties aan het einde van het lager voortgezet onderwijs in Noorwegen. Zij maken zowel gebruik van regels voor maximum klassengrootte als van demografische variatie in de leerlingpopulatie. Beide identificatiemethoden laten geen statistisch significante effecten van klassengrootte zien. Zij interpreteren hun resultaat als bewijs dat er geen universeel effect van klassengrootte bestaat. Als mogelijke oorzaken voor hun resultaten noemen zij 'substitutie van ouder inputs' en 'uniforme lesmethoden'. Substitutie van ouder inputs vindt plaats wanneer ouders hun inputs verminderen wanneer hun kind in een kleinere klas zit (Todd en Wolpin, 2003). Uniforme onderwijsstijlen kunnen positieve effecten van kleinere klassen tenietdoen als leraren niet weten hoe ze moeten profiteren van de extra tijd die ze aan een leerling kunnen besteden.

Woessman en West (2006) onderzoeken het effect van klassengrootte in elf verschillende landen. Zij benutten verschillen in gemiddelde klassengrootte tussen opeenvolgende jaargroepen binnen scholen. Zij vinden voor twee landen (Griekenland en IJsland) substantiële negatieve effecten van klassengrootte. Voor acht landen concluderen de auteurs dat de effecten van klassengrootte kleiner zijn dan in Krueger (1999) en voor vier van deze landen vinden ze geen effecten. De auteurs concluderen dat geschatte effecten van klassengrootte in een bepaald onderwijssysteem niet geïnterpreteerd kunnen worden als algemene effecten. Zij suggereren vervolgens dat kleinere klassen met name een positief effect hebben in landen waar de gemiddelde kwaliteit van de leraren lager lijkt te zijn.

Tabel 2.1 geeft een samenvatting van de besproken studies. Per studie wordt een overzicht gegeven van het land, het onderwijstype, de klassengroote² en het gevonden effect.

Tabel 2.1 Effecten van economische studies naar effecten van klassengroote					
Studie	Land	Onderwijstype	Klassengroote	Effect van klassengroote	Effectgrootte
Dobbelsteen e.a. (2002)	Nederland	PO (groep 4, 6, 8)	5-39	geen effect	0.00
Angrist and Lavy (1999)	Israël	PO (grade 3 - 5)	gemiddeld 32	negatief	0.010 – 0.020
Boozer and Rouse (2001)	VS	VO (grade 8 - 10)	gemiddeld 25	negatief	0.029
Browning and Heinesen (2007)	Denemarken	VO (grade 8)	gemiddeld 20	negatief	
Hoxby (2000)	VS	PO (grade 4 - 6)	10-30	geen effect	0.00
Krueger (1999)	VS	PO (grade 1 - 3)	13-25	negatief	0.013 – 0.025
Urquiola (2006)	Bolivia	PO (grade 3)	gemiddeld 30	negatief	0.019 – 0.035
Leuven e.a. (2008)	Noorwegen	VO (grade 7 - 9)	gemiddeld 23	geen effect	0.00
Woessman and West (2006)	Meerdere OESO landen	VO (13-jarigen)	20-33 (gemiddelde klassengroottes per land)	variërend van negatief tot geen effect	

Kosteneffectiviteit

Het verkleinen van klassen vergt de inzet van extra middelen. Een belangrijke vraag is in hoeverre de leerresultaten van leerlingen zullen veranderen als de middelen niet worden ingezet voor klassenverkleining maar voor andere zaken, bijvoorbeeld investeringen in de kwaliteit van leraren. Met andere woorden, hoe verhoudt de kosten-effectiviteit van klassenverkleining zich ten opzichte van alternatieve toepassingen van de middelen.

² De tabel presenteert de klassengroote zoals in de studies wordt aangegeven. In sommige studies worden gemiddelde groottes vermeld, in andere alleen de variatie in klassengroote.

Angrist en Lavy (2001) laten zien dat scholing van leraren veel kosteneffectiever is dan het verkleinen van klassen. Zij vinden dat training van basisschoollerares in Jeruzalem om instructietechnieken voor taal en rekenen te verbeteren, de toetsscores van leerlingen met 0.25 SD doet toenemen. De kosten voor het totale trainingsprogramma bedroegen 12.000 dollar per klas. Dit vergelijken zij met de kosten die nodig zouden zijn voor een klassenverkleining die tot dezelfde toename in toetsscores leidt. Zij gaan hierbij uit van de resultaten van Angrist en Lavy (1999), waarbij een reductie van 1 leerling leidt tot een toename in de toetsscores van 0.015 SD. Om een verbetering van 0.25 SD in toetsscores te realiseren door middel van klassenverkleining zouden de kosten dan 35.000 dollar per bestaande klas bedragen. Dit is bijna drie keer zo veel als de kosten van het trainingsprogramma.

De auteurs refereren ook aan een studie van Lavy (1998) die aantoont dat een verlenging van de lestijd met 3.8 uur per week toetsscores met 0.15 SD doet toenemen. Ze schatten vervolgens de benodigde kosten van extra lestijd om de toetsscores met 0.25 SD te doen toenemen op ongeveer 12.600 dollar. Ook het verlengen van lestijd lijkt dus veel kosteneffectiever dan het verkleinen van klassen.

3 Conclusies

De recente literatuur over de effecten van klassengrootte op leerling-prestaties geeft nog steeds geen eenduidig beeld, hoewel de range van uitkomsten kleiner is dan bij de traditionele studies. Een deel van de (quasi-) experimentele studies, waaronder die voor Nederland, vindt geen effect van een verandering in de klassengrootte op de leerprestaties. Een andere deel van de studies vindt overwegend kleine effecten op de leerprestaties. Het verkleinen (vergroten) van klassen lijkt daarom op zijn hoogst te leiden tot kleine veranderingen in leerprestaties.

Wegen de mogelijke baten van een kleinere klas op tegen de kosten? Dit lijkt twijfelachtig. Klassenverkleining vereist veel middelen en daar staan op zijn hoogst kleine verbeteringen van de leerprestaties tegenover. De empirische literatuur laat zien dat andere interventies kosteneffectiever zijn dan klassenverkleining, zoals bijvoorbeeld scholing van leraren. Daarnaast heeft het verkleinen van klassen als nadeel dat dit leidt tot een grotere vraag naar leraren. In een periode waarin tekorten aan leraren worden verwacht, kan dit niet alleen knelpunten opleveren bij de uitvoering van het beleid maar ook de kosten verhogen.

Specifiek in de Nederlandse context speelt mogelijk een rol dat er door de gewichtenregeling in het basisonderwijs al additionele middelen beschikbaar zijn voor scholen met veel achterstandsléerlingen. Deze middelen worden vooral ingezet voor het verkleinen van klassen. Daarnaast zijn de klassen in de onderbouw van het basisonderwijs sinds het eind van de

jaren negentig substantieel verkleind.

Het bovenstaande overziend lijkt klassenvergroting mogelijk een kansrijke bezuinigingsmaatregel. Het levert veel middelen op tegen naar verwachting een geringe verslechtering van prestaties.

4 Referenties

Angrist, J. D. and Lavy, V. (1999), Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement, *Quarterly Journal of Economics* 114, 533–575.

Angrist, J.D. and Lavy, V. (2001), Does teacher training affect pupil learning? Evidence from matched comparisons in Jerusalem public schools, *Journal of Labor Economics* 19 (2), 343–369.

Boozer, M. and Rouse, C. (2001), Intraschool Variation in Class Size: Patterns and Implications, *Journal of Urban Economics* 50, 163–189.

Browning, M. and Heinesen, E. (2007), Class Size, Teacher Hours and Educational Attainment, *Scandinavian Journal of Economics* 109, 415–438.

Dobbelsteen, S., Levin, J. and H. Oosterbeek, 2002, The causal effect of class size on scholastic achievement: Distinguishing the pure class size effect from the effect of changes in class composition. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 64. 17-38.

Finn, Jeremy D., and Charles M. Achilles, “Answers and Questions about Class Size: A Statewide Experiment,” *American Educational Research Journal*, XXVII (Fall 1990), 557–577

Hoxby, C. M. (2000), The Effects of Class Size on Student Achievement: New Evidence from Population Variation, *Quarterly Journal of Economics* 115, 1239–1285.

Krueger, A. B. (1999), Experimental Estimates of Education Production Functions, *Quarterly Journal of Economics* 114, 497–532.

Krueger, A. B. and Whitmore, D. M. (2001), The Effect of Attending a Small Class in the Early Grades on College-test Taking and Middle School Test Results: Evidence from

Project Star, *Economic Journal* 111, 1–28.

Lavy, V., 1998, Using Quasi-Experimental Designs to Evaluate the Effect of School Hours and Class Size on Student Achievement. Jerusalem: Hebrew University of Jerusalem, Department of Economics,

Levin, H.M. and P.J. McEwan (2002), Cost-Effectiveness and Educational Policy, American Educational Finance Association, 2002 Year Book.

Todd, P. and Wolpin, K. I. (2003), Towards a Unified Approach for Modeling the Production Function for Cognitive Achievement, *Economic Journal*, Features: F3–F33.

Urquiola, M. (2006), Identifying Class Size Effects in Developing Countries: Evidence from Rural Bolivia, *Review of Economics and Statistics* 88, 171–176.

Woßmann, L. and West, M. (2006), Class-size Effects in School Systems around the World: Evidence from Between-grade Variation in TIMSS, *European Economic Review* 50, 695–736.

Bijlage 7

CPB Notitie



Datum : 25 maart 2010
Aan : Heroverweging Hoger Onderwijs

Effecten hogere private bijdrage voor hoger onderwijs

Samenvatting hoofdpunten

1. Sociaal leenstelsel

De Nederlandse overheid gaat problemen rond de toegankelijkheid van het hoger onderwijs tegen door het verstrekken van subsidies in de vorm van studiebeurzen en bekostiging. Deze aanpak is ondoelmatig omdat ook subsidies worden verstrekt aan studenten die zelf hun studie kunnen betalen. Problemen rond toegankelijkheid kunnen ook worden aangepakt door studenten zowel een studielening als een verzekering tegen de risico's van studeren aan te bieden. Een stelsel van studiefinanciering dat beide elementen bevat is het sociaal leenstelsel. Studenten betalen de studielening na afloop van hun studie terug. De studieschuld hoeft, net als in het huidige stelsel, niet te worden afgelost als het inkomen niet hoog genoeg is.

2. Mogelijke consequenties

Wat zijn de consequenties van het verhogen van de private bijdragen van studenten? Welk deel van het inkomen dat studenten na hun studie verdienen moet dienen als terugbetaling? Dit hangt af van de vormgeving van het leenstelsel (hoe lang kan worden terugbetaald), het inkomen van de student en de kosten van de opleiding. Simulaties laten zien dat de inkomenseffecten voor studenten, vergeleken met de verwachte opbrengsten van studeren, bescheiden kunnen worden genoemd. Een extra studieschuld van 4492 euro (beurs thuiswonende studenten wordt lening) geeft bij aflossing in 15 jaar een inkomenseffect tussen -0,8 en -1,4%, en bij aflossing in 25 jaar een inkomenseffect tussen -0,4 en -0,8%. Bij een verhoging van de studieschuld met 13 762 euro (beurs uitwonende student wordt lening) zijn de inkomenseffecten ongeveer driemaal zo groot.

De deelname aan hoger onderwijs in Australië, Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland is niet gedaald na substantiële verhogingen van de private bijdragen en uitbreiding van de leenmogelijkheden. Verschillende studies vinden dat de prijsgevoeligheid hoger is bij studenten met een lagere sociaal-economische achtergrond, maar de literatuur is hierover niet eenduidig. Leenaversie kan een rol spelen, maar de evidentie is zeer beperkt.

3. Optimale omvang subsidie hoger onderwijs

Een vergelijking tussen het private en het sociale rendement van hoger onderwijs kan in theorie inzicht bieden in de optimale opvang van de subsidie voor hoger onderwijs. Over het private rendement bestaat consensus in de literatuur. De schattingen voor het sociale rendement kennen meer variatie. Schattingen die vergelijkbaar zijn met het private rendement worden het meest geloofwaardig geacht. Hieruit zou kunnen worden geconcludeerd dat de huidige subsidie voor het gehele onderwijs in Nederland optimaal is. Deze conclusie houdt er echter geen rekening mee dat het sociale rendement is bepaald op basis van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking en niet op basis van de onderwijsuitgaven. Het sociale rendement is in dit geval niet informatief over de hoogte van de onderwijsuitgaven of over de doelmatigheid van de inzet van middelen. Bij een meer of minder doelmatige inzet van middelen zou immers hetzelfde sociale rendement worden gevonden. Bij de huidige kennis is daarom de optimale omvang van de publieke subsidies voor hoger onderwijs moeilijk aan te geven. Progressieve belastingheffing kan tot te lage deelname aan onderwijs leiden omdat de individuele baten relatief sterk worden afgeroomd. Aangezien de directe kosten van studeren (bijvoorbeeld collegegelden of studieboeken) niet fiscaal aftrekbaar zijn kan dit een reden zijn voor subsidiering van het hoger onderwijs.

1 Inleiding

De werkgroep Hoger Onderwijs heeft het CPB in het kader van de heroverwegingen een aantal vragen gesteld over de consequenties van het vergroten van de private bekostiging van het hoger onderwijs. Deze notitie geeft, voor zover mogelijk, antwoord op deze vragen. De notitie bouwt voort op eerder onderzoek door het CPB over studiefinanciering (CPB, 2003).

2 Argumenten voor de financiering van het hoger onderwijs

De financiering van het hoger onderwijs kan in principe aan de markt worden overgelaten.¹ Dit kan echter leiden tot een, maatschappelijk gezien, te lage deelname aan hoger onderwijs. De economische theorie geeft daarvoor verschillende redenen.

Falen van kapitaal- en verzekeringsmarkten

Studenten die voor het financieren van hun studie bij een commerciële bank aankloppen, lopen de kans dat zij geen lening zullen krijgen. Dit heeft twee oorzaken. Banken kunnen slecht de risico's per individu inschatten. Daarnaast wordt menselijk kapitaal niet geaccepteerd als onderpand omdat het niet overgedragen kan worden. Als commerciële banken geen studieleningen willen aanbieden zou dat er toe kunnen leiden dat minder mensen gaan studeren dan maatschappelijk gezien wenselijk is. De overheid kan dit falen van de kapitaalmarkt tegengaan door studieleningen aan te bieden.

Aan studeren zijn risico's verbonden die moeilijk te verzekeren zijn. Studenten weten niet zeker wat hun inkomensontwikkeling na afronding van de studie zal zijn en hoe de arbeidsmarktsituatie dan zal zijn. Daarnaast kunnen andere risico's een rol spelen, zoals onzekerheid over de eigen capaciteiten of over de onderwijskwaliteit. Voor dit soort risico's bestaat geen verzekeringsmarkt. Risico ontmoedigt onderwijsinvesteringen en leidt tot een lagere deelname aan hoger onderwijs dan maatschappelijk gezien wenselijk is. De overheid kan dit tegengaan door een verzekeringselement in te bouwen in de studiefinanciering.

¹ Onderwijs voldoet namelijk niet aan de kenmerken van een collectief goed: niet-uitsluitbaarheid en non-rivaliteit. Leerlingen kunnen in principe van deelname aan onderwijs worden uitgesloten. Tijd en aandacht van docenten zijn maar voor één of enkele leerlingen tegelijk beschikbaar.

Externe effecten

Als iemand een opleiding in het hoger onderwijs heeft gevolgd kan dit ook voordelen opleveren voor anderen. Zo is het mogelijk dat hoger opgeleiden de productiviteit van lager opgeleiden verhogen, bijvoorbeeld doordat zij snel leren met nieuwe technologie om te gaan en dit overdragen aan lager opgeleiden. Bij dit soort 'spillovers' kan sprake zijn van positieve externe effecten van hoger onderwijs.² De maatschappelijke opbrengsten van hoger onderwijs kunnen zo hoger zijn dan de private opbrengsten. Individuen zullen bij de beslissing om deel te nemen aan hoger onderwijs geen rekening houden met de voordelen die anderen daaraan ontlenen. De overheid kan in dat geval de welvaart bevorderen door via subsidies de deelname aan hoger onderwijs te stimuleren.³

Er bestaat een omvangrijke literatuur over de private en sociale opbrengsten van onderwijs. In de literatuur bestaat consensus over het private rendement van onderwijs: ongeveer 5 tot 10% extra loon per jaar onderwijs. De schattingen van het sociaal rendement variëren sterk. In de literatuur worden schattingen van het sociaal rendement die vergelijkbaar zijn met de private rendementen het meest geloofwaardig geacht. In de bijlage is een overzicht gegeven van het onderzoek naar de private en sociale rendementen van onderwijs.

Belastingverstoringen

Belastingen, die studenten na hun afstuderen over het extra inkomen moeten betalen, verminderen de private opbrengsten van hun studie. Progressieve belastingheffing kan tot te lage deelname aan onderwijs leiden omdat de individuele baten relatief sterk worden afgeroomd. Subsidiëring kan deze verstoring wegnemen en daarmee de welvaart verhogen. Onderzoek voor Nederland suggereert dat de feitelijke onderwijssubsidies hoger zijn dan nodig is om deze verstoring tegen te gaan.⁴ Een recente studie laat zien dat de verstoring door progressieve belastingheffing ten aanzien van de kosten van gederfd loon niet heel groot is omdat het effectieve marginale tarief in Nederland vrij vlak blijkt te zijn (ongeveer 50%) voor vrijwel de gehele inkomensverdeling (CPB, 2009, p. 34). De verstoring voor de directe kosten van studeren (collegegelden, boeken, computers, reiskosten en dergelijke) kan echter aanzienlijk zijn omdat deze kosten meestal niet aftrekbaar zijn voor de inkomstenbelasting.

² Externe effecten kunnen ook betrekking hebben op andere opbrengsten zoals gezondheid of criminaliteit.

³ Niet elke 'spillover' is een reden voor subsidiëring. Als bijvoorbeeld hoger opgeleiden de productiviteit van lager opgeleiden binnen een bedrijf bevorderen, is het aannemelijk dat deze 'spillovers' in de beloning van hoger opgeleiden tot uitdrukking zullen komen.

⁴ Zie Ewijk, C. van, and P.J.G. Tang (2000), 'Efficient progressive taxes and education subsidies', CPB Research Memorandum no. 170, en Bovenberg, A.L. and B. Jacobs, 2001, 'Redistribution and education subsidies are Siamese twins', CEPR.

Niet-economische argumenten

De overheid kan ook om niet-economische redenen willen ingrijpen in de markt voor hoger onderwijs. Zo kan gestreefd worden naar een meer gelijke inkomensverdeling. Het vergroten van de deelname aan hoger onderwijs kan de inkomensverschillen tussen lager en hoger opgeleiden verkleinen. Als het aanbod van hoger opgeleiden toeneemt, zullen de lonen van hoger opgeleiden afnemen en zal het verschil met de lonen van lager opgeleiden kleiner worden. Subsidies aan hoger onderwijs kunnen zo leiden tot een vlakkere inkomensverdeling. Progressieve belastingen zijn echter voor dit doel een efficiënter instrument omdat daarmee de inkomensongelijkheid bij de bron wordt aangepakt.

Een meer paternalistisch argument voor overheidsinterventie betreft verschillen in individuele voorkeuren. Het is mogelijk dat studenten met een lagere sociaal-economische achtergrond de toekomstige opbrengsten van studeren te laag waarderen, omdat zij bijvoorbeeld over onvoldoende of incorrecte informatie beschikken. De overheid zou dit kunnen willen corrigeren. Het verstrekken van betere informatie over de voordelen van een opleiding in het hoger onderwijs is in dat geval de meest efficiënte benadering. Het verstrekken van subsidies voor bepaalde doelgroepen is een alternatieve benadering.

3 Het huidige stelsel versus een sociaal leenstelsel

Het huidige stelsel versus een sociaal leenstelsel

Het overgrote deel van de kosten van het Nederlands hoger onderwijs wordt gedragen door de overheid. Dit betreft allereerst de directe bekostiging van opleidingen. Daarnaast kent het huidige stelsel van studiefinanciering subsidie-elementen: een basisbeurs voor alle studenten en een aanvullende beurs voor studenten met minder draagkrachtige ouders. Studenten betalen voor hun opleiding via collegegelden en hebben verder de mogelijkheid om te lenen voor hun levensonderhoud en de kosten van de studie. De totale rijksbijdrage bedraagt naar schatting 88% van de gemiddelde kosten.⁵ Het is de vraag of dit grote gewicht van subsidies in de financiering van het Nederlands onderwijs doelmatig is. De doelmatigheid van de financiering van het hoger onderwijs hangt af van de beleidsinstrumenten die worden ingezet voor de verschillende vormen van marktfalen. Zo is bijvoorbeeld het aanbieden van leningen weinig effectief (en weinig efficiënt) voor het internaliseren van ‘spillovers’ van hoger opgeleiden naar lager opgeleiden. De individuele afweging van kosten en baten wordt daardoor immers niet anders. Minder evident is dat subsidies niet optimaal zijn om de problemen rond lenen en verzekeren tegen te gaan.

In Nederland worden subsidies voor hoger onderwijs, zoals niet-kostendekkende collegegelden en studiebeurzen, vaak gerechtvaardigd vanwege toegankelijkheid, dat wil zeggen als correctie op het falen van kapitaal- en verzekeringsmarkten. Subsidies kunnen weliswaar de toegankelijkheid bevorderen maar zijn voor dit doel geen efficiënte beleidsreactie. Er worden immers ook subsidies verstrekt aan studenten die zelf in staat zijn om hun studie te bekostigen. Een gerichte subsidieverstrekking, bijvoorbeeld in de vorm van beurzen voor studenten met minder draagkrachtige ouders, kan dit vermijden. Maar ook deze reactie is niet optimaal omdat de problemen ook zonder subsidie kunnen worden opgelost, namelijk door het aanbieden van een lening en/of verzekering voor het volgen van een studie. Nadeel van een gerichte beurs is bovendien dat daarmee de prikkels voor ouders om te sparen voor de opleiding van hun kinderen worden verminderd.⁶ Subsidies zijn ook een gebrekkig instrument om het falen van de verzekeringsmarkt op te lossen. De risico's verbonden aan studeren worden immers niet verkleind.

Problemen rond toegankelijkheid komen in principe neer op problemen bij het lenen voor

⁵ Dit betreft gegevens uit 1997, voor 2009 zou dit ongeveer 86% zijn. In de berekening zijn de private bijdragen aan de kosten van levensonderhoud niet meegenomen omdat dit consumptieve uitgaven zijn, en geen investeringsuitgaven. Als alleen naar de uitgaven aan instellingen wordt gekeken bedraagt de publieke bijdrage ongeveer 80%.

⁶ Onderzoek voor de VS laat zien dat de besparingen van ouders tot de helft gereduceerd worden als subsidies voor hoger onderwijs afhankelijk zijn van ouderlijk inkomen, zie Feldstein, M., 1995, College scholarship rules and private savings', *American Economic Review*, 85, 552-566.

een studie of het niet kunnen verzekeren van de risico's. Deze problemen kunnen worden opgelost door het aanbieden van een studielening en een verzekering tegen de risico's van studeren. Dit is de kern van een sociaal leenstelsel. Bij een dergelijk stelsel schiet de overheid de kosten van de studie en van levensonderhoud voor met een lening. In beginsel wordt over de studielening marktconforme rente betaald. Hoger opgeleiden betalen de studielening na afloop van hun studie terug. Het kapitaalmarktprobleem, het niet kunnen lenen bij een commerciële bank, wordt hiermee opgelost.

Het sociaal leenstelsel bevat ook een verzekeringselement. Terugbetalingen zijn gekoppeld aan het verdiende inkomen via een aflossingsvrij drempelinkomen en/of een vast percentage van het inkomen.⁷ Als hoger opgeleiden een laag inkomen hebben hoeven zij minder of niets terug te betalen. De studieschuld hoeft alleen te worden afgelost als het inkomen hoog genoeg is, dat wil zeggen als de investering in hoger onderwijs voldoende rendeert. Dit is vergelijkbaar met het huidige stelsel. De aflossing eindigt als de studielening is terugbetaald. Voor de verzekering dient ook een risicopremie te worden betaald. Dit kan via een risico-opslag op de rente van de lening. De risico's van niet afbetalen van studieschulden kunnen volledig worden gedekt door studenten, maar de overheid kan hieraan ook meebetalen.⁸ Het risico dat sommigen hun schuld niet kunnen aflossen wordt zo afgedekt. Dit dient om de leenangst onder studenten weg te nemen (of in ieder geval te verminderen). De ervaringen in Australië laten zien dat dit kan lukken. Na invoering van een sociaal leenstelsel nam 70% van de Australische studenten een lening terwijl de deelname aan het hoger onderwijs niet afnam. Het verzekeringsmarktprobleem kan op deze wijze worden ondervangen. Een sociaal leenstelsel is een effectiever en efficiënter instrument dan het verstrekken van subsidies. De voordelen van een dergelijk stelsel zijn dat geen 'onnodige subsidies' worden verstrekt en het falen van de verzekeringsmarkt wordt aangepakt. Een sociaal leenstelsel maakt het mogelijk het profijtbeginsel (verder) toe te passen zonder dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs wordt bedreigd.

⁷ In het navolgende wordt uitgegaan van een uniform tarief. In principe kan gekozen worden voor differentiatie van tarieven, bijvoorbeeld naar opleiding of naar inkomen.

⁸ Australië heeft een sociaal leenstelsel ingevoerd waarin de aflossingsrisico's geheel uit de algemene middelen worden gefinancierd. In dat geval subsidieert de overheid feitelijk het verzekeringselement van een studielening. De structuur van de inkomstenbelasting in Australië wijkt niet sterk af van die in Nederland. De twee hoogste tarieven zijn daar respectievelijk 42% en 47%.

Kenmerken sociaal leenstel, academicibelasting en huidige studiefinanciering

Bij een (sociaal) leenstelsel schiet de overheid de kosten van collegegeld en/of beurzen met een lening voor. In beginsel wordt over de studielening (reële) rente betaald, zodat financiering van de leningen door middel van emissie via staatsschuld de vermogenspositie van de overheid niet beïnvloedt.⁹ Ex-studenten betalen de studielening na afloop van hun studie terug. In een gewoon leenstelsel zijn de terugbetalingen een vast maandelijks bedrag over een bepaalde periode (annuïteitenlening). Bij een sociaal leenstelsel zijn de terugbetalingen gekoppeld aan het verdiende inkomen. Deze koppeling kan een vrijstelling zijn van de terugbetalingen als een afgestudeerde te weinig verdient.¹⁰ Deze koppeling kan ook een inkomensafhankelijke terugbetaling zijn door de afdracht van een vast percentage van het inkomen. Deelname aan een sociaal leenstelsel is vrijwillig en er is een maximum leenbedrag. Bij een academicibelasting is er geen direct verband tussen terugbetaling en studieschuld: ex-studenten betalen (gedurende hun hele of werkzame leven) een deel van hun inkomen terug aan de overheid. Tabel 1 vat de essentiële verschillen tussen de drie stelsels samen.

Tabel 1 Kenmerken van drie studiefinancieringsstelsels

Studiefinancieringsstelsel	Essentiële kenmerken
Huidige Nederlandse stelsel	Terugbetaling van studieschuld volgens vaste maandelijks termijnen
Sociaal leenstelsel	Terugbetalingstempo van studieschuld hangt af van het arbeidsinkomen; terugbetaling stopt als aan de financiële verplichtingen (schuld en rente) is voldaan of bij (bijvoorbeeld) 65 jaar; terugbetalingstarief komt bovenop de normale belasting
Academicibelasting	Ex-studenten dragen een deel van hun arbeidsinkomen af bovenop de normale belasting en betalingen stoppen nooit voor het 65 ^e jaar.

⁹ Neutraliteit voor de overheidsfinanciën geldt alleen indien de in rekening gebrachte rente marktconform is. Studieleningen bevatten een substantieel subsidie-element als de rente lager is dan de marktrente.

¹⁰ In feite kan het huidige Nederlandse stelsel van studiefinanciering gezien worden als een 'elementair sociaal leenstelsel'. Het is 'elementair' omdat het terugbetalingsregime weinig flexibel is: vanaf een bepaald inkomen is de terugbetaling gebaseerd op (minimale) vaste maandelijks bedragen en beneden de inkomensdrempel hoeft niets te worden terugbetaald.

4 Inkomenseffecten van hogere private bijdragen

De werkgroep Hoger Onderwijs heeft aan CPB enkele beleidsvarianten voorgelegd. Het betreft varianten waarbij het profijtbeginsel wordt versterkt door verhoging van het collegegeld of omzetting van beurs in lening. Deze paragraaf bespreekt de mogelijke inkomenseffecten van deze beleidsvarianten.

Varianten verhoging van private bijdragen studenten

De private bijdrage van studenten kan worden verhoogd via een hoger collegegeld of via omzetting van studiefinanciering in een lening. Dit komt niet helemaal op hetzelfde neer, omdat sommige (buitenlandse of oudere) studenten wel collegegeld betalen, maar niet in aanmerking komen voor studiefinanciering. In de navolgende analyse wordt verondersteld dat de schuld na afloop van de studie hoger uitvalt dan voor de beleidswijziging. Deze hogere studieschuld kan het resultaat zijn van een verhoging van het collegegeld of van omzetting van de beurs in een lening. De gemiddelde studieschuld zonder beleidswijziging is gemiddeld 13.500 euro, volgens het ministerie van OCW.

Terugbetaling in 15 of 25 jaar

Volgens het huidige regime begint de aflossing twee jaar na het afstuderen en duurt maximaal 15 jaar (exclusief 5 zogeheten jokerjaren, waarin van aflossing kan worden afgezien). De aflossing bij alleenstaanden bedraagt maximaal $12\% \times$ (bruto jaarinkomen minus 84% bruto Wettelijk Minimum Loon). De aflossing eindigt als de studieschuld is afgelost of de aflostermijn van 15 jaar is verstreken. De beleidswijziging heeft tot gevolg dat de schuld toeneemt.

Met behulp van inkomensgegevens over de levensloop voor ruim 16 000 HBO-ers en bijna 7 000 WO-ers is geschat welk deel van de extra schuld kan worden terugbetaald. Het inkomen gedurende de levensloop is bepaald door koppeling van gegevens van verschillende, vergelijkbare individuen in verschillende fasen van hun leven. In de berekening is uitgegaan van een rente van 3% per jaar. Wegens gebrek aan gegevens is geen rekening gehouden met aflossing op basis van een eventueel partnerinkomen. De mate waarin de schuld wordt afgelost daalt naarmate de studieschuld hoger is. Uitgaande van het huidige regime voor aflossing kan ruwweg 66 tot 77% van de extra schuld worden terugbetaald (zie tabel 4.1). Het is aannemelijk dat het aandeel dat terugbetaald kan worden op basis van het huishoudinkomen wat hoger ligt. Voor paren begint de aflossing pas bij een inkomen boven 120% WML en zal bij een deel van de paren beide partners een studieschuld hebben, maar dit wordt waarschijnlijk meer dan gecompenseerd doordat het huishoudinkomen hoger is dan het individuele inkomen.

Tabel 4.1 Aflossing studieschuld bij verschillende regimes voor aflossing

Studieschuld plus eventuele verhoging	15 jaar		25 jaar	
	aflossing over totale schuld	extra aflossing t.o.v. extra schuld	aflossing over totale schuld	extra aflossing t.o.v. extra schuld ^a
	in %			
13 500	88		94	
13 500 + 3763	86	77	92	106
13 500 + 8 100	83	75	90	94
13 500 + 13 762	80	72	88	88
13 500 + 21 000	75	66	85	79

^a Inclusief de extra aflossing over de bestaande schuld van gemiddeld 13 500 eruo door verlenging van de aflosperiode van 15 naar 25 jaar.

Bij wijze van alternatief is verondersteld dat de aflossing maximaal 25 jaar duurt. De aflossing voor alleenstaanden bedraagt maximaal 9% x (bruto jaarinkomen minus 84% bruto WML). De aflostermijn is dus langer, maar het maximale jaarlijkse aflossingsbedrag is lager. Per saldo kan bij dit alternatieve regime een groter deel van de studieschuld worden terugbetaald. De combinatie van een hogere studieschuld en het aangepaste aflosregime leidt tot een additionele opbrengst die kan oplopen tot 106% van de extra schuld. De extra studieschuld wordt weliswaar niet volledig terugbetaald, maar de aanpassing van het aflosregime leidt ook tot extra aflossing over de oorspronkelijke schuld van 13 500 euro.

Verbijzonderingen op het regime van aflossing

Er zijn tal van varianten denkbaar voor het rentepercentage en voor het wel/niet hanteren van een risico-opslag voor niet inbare leningen. Het maakt voor de overheidsfinanciën en voor de levensinkomens per saldo weinig uit of de studieschuld wat minder stijgt, maar dat de rente hoog is en/of er een opslag komt voor niet-terugbetalende studenten of dat de studieschuld wat meer stijgt, maar de rente laag is en/of er geen opslag is voor niet-terugbetalende studenten.

Arbeidsmarkteffecten

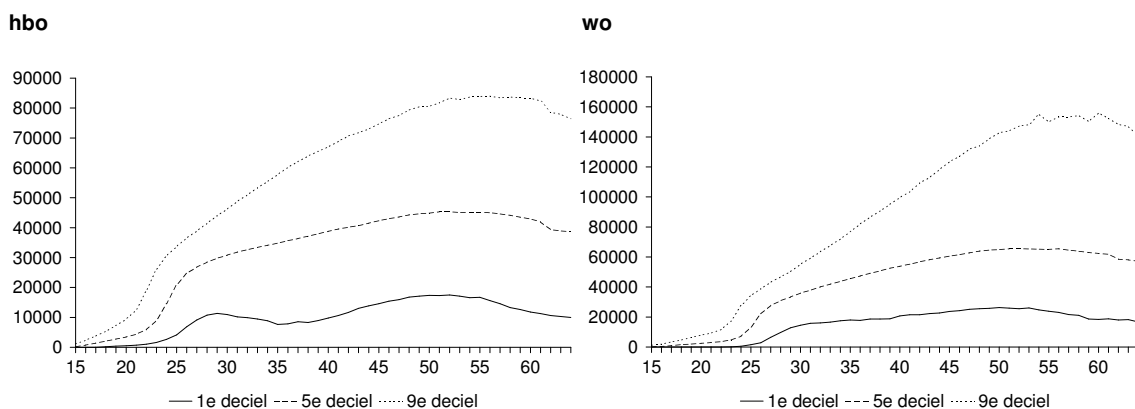
Voor afgestudeerden met midden- en hoge inkomens heeft aflossing van studieschuld nauwelijks effect op het arbeidsaanbod. Hun inkomen is hoog genoeg om bij de geldende criteria de studieschuld volledig af te lossen. De totale aflossing verandert niet als zij een uur per week meer of minder gaan werken. De aflossing van de studieschuld heeft daarom geen effect op hun marginale druk. Voor afgestudeerden met een laag inkomen kan er wel een drukkend effect zijn op het arbeidsaanbod. Bij een verlaging van het aantal gewerkte uren hoeft er volgens de draagkrachtmeting minder te worden afgelost. Uitstel van aflossing kan voor hen

uiteindelijk leiden tot afstel. Voor deze groep vermindert het aflosregime de financiële prikkel om werk te zoeken of om meer uren te werken. De groep met lage inkomens is vrij klein, zodat het effect op het arbeidsaanbod van alle afgestudeerden beperkt is.¹¹

Inkomenseffecten

De inkomenseffecten bij een verhoging van de gemiddelde studieschuld zijn bepaald voor afgestudeerden van hbo en wo met een laag, midden en hoog inkomen. Lage inkomens zijn gelijk gesteld aan het eerste deciel (10% verdient minder, 90% verdient meer), middeninkomens aan het vijfde deciel en hoge inkomens als het negende deciel. De betreffende bruto jaarinkomens zijn afgebeeld in figuur 1. Merk op dat de inkomens rond de leeftijd van 50 tot 55 jaar een maximum bereiken, terwijl de terugbetaling met name bij een aflosperiode van 15 jaar ruim daarvoor eindigt.

Figuur 4.1 Bruto inkomen gedurende de levensloop van 15 tot en met 64 jaar



Voor beide aflosregimes van 1 en 25 jaar is bepaald hoeveel er terugbetaald wordt en hoeveel het totale netto inkomen gedurende deze 15 of 25 jaar is (aflossing en netto inkomens zijn uitgedrukt in euro's van 2010). De mutatie in de terugbetaling gedeeld door het totale inkomen gedurende de aflosperiode geeft het inkomenseffect. De inkomenseffecten van omzetting van de basisbeurs zijn vermeld in tabel 4.2; die van verhoging van het collegegeld in tabel 4.3.

¹¹ Bij een academicibelasting ondervinden alle afgestudeerden een hogere marginale druk, bij een sociaal leenstelsel alleen de afgestudeerden die wegens een laag inkomen hun schuld mogelijk niet volledig aflossen. Een academicibelasting heeft hierdoor een sterker neerwaarts effect op het arbeidsaanbod dan een sociaal leenstelsel.

Tabel 4.2 Inkomenseffect tijdens terugbetalingsperiode bij omzetting basisbeurs in sociaal leenstelsel							
Maatregel	Basisbeurs extra lening	15 jaar			25 jaar		
		Laag	Midden	Hoog	Laag	Midden	Hoog
In %							
HBO							
Uitwonend	13 762	0,0	- 4,3	- 2,9	0,0	- 2,3	- 1,5
Thuiswonend	4492	0,0	- 1,4	- 0,9	0,0	- 0,8	- 0,5
WO							
Uitwonend	13 762	0,0	- 3,7	- 2,4	0,0	- 1,9	- 1,1
Thuiswonend	4492	0,0	- 1,2	- 0,8	0,0	- 0,6	- 0,4

De inkomenseffecten voor lage inkomens bij hbo en wo zijn nihil. Afgestudeerden met lage inkomens betalen hun studieschuld niet volledig terug; de hogere schuld leidt bij hen niet tot extra aflossing. Afgestudeerden met midden- en hoge inkomens betalen hun studieschuld wel volledig terug. Bij aflossing in 15 jaar lopen de inkomenseffecten van 3763 tot 13 762 euro extra schuld uiteen van - 0,8 tot - 4,3%. Als het bestaande aflosregime in 15 jaar vervangen zou worden door een aflosregime van 25 jaar, zouden de inkomenseffecten procentueel gezien kleiner zijn, tussen - 0,4 en -2,3%. De extra aflossing (in euro's 2010) door de beleidswijziging blijft gelijk, maar het totale netto-inkomen over 25 jaar is substantieel hoger dan dat over 15 jaar.

Tabel 4.3 Inkomenseffect tijdens terugbetalingsperiode bij verhoging collegegeld							
Maatregel	Collegegeld extra lening	15 jaar			25 jaar		
		Laag	Midden	Hoog	Laag	Midden	Hoog
In %							
HBO	3763	0,0	- 1,2	- 0,8	0,0	- 0,6	- 0,4
WO	7344	0,0	- 2,0	- 1,3	0,0	- 1,0	- 0,6

5 Andere mogelijke reacties van onderwijsdeelnemers

Toegankelijkheid

Toegankelijkheid betekent dat alle potentiële studenten met voldoende capaciteiten kunnen gaan studeren, ongeacht hun sociaaleconomische achtergrond. Uitgaande van deze definitie leidt de introductie van een sociaal leenstelsel niet tot een vermindering van de toegankelijkheid. Iedereen met voldoende geschiktheid, ongeacht sociaaleconomische achtergrond, komt in aanmerking voor een lening en een verzekering tegen het niet kunnen terugbetalen van deze lening. Dit neemt niet weg dat sommige studenten na de introductie van een sociaal leenstelsel kunnen besluiten om niet meer deel te nemen aan hoger onderwijs vanwege de hogere prijs of vanwege aversie tegen lenen. In dat geval gaat het echter niet om een vermindering van de toegankelijkheid, maar om leenaversie of om de prijsgevoeligheid van de deelname aan hoger onderwijs.

Prijsgevoeligheid en leenaversie

Hogere private bijdragen aan hoger onderwijs, hetzij door een verhoging van de collegegelden hetzij door veranderingen in de studiefinanciering, komen neer op een hogere prijs voor studeren. Net als bij veel andere goederen zal een hogere prijs leiden tot een daling van de vraag. Een hogere prijs kan leiden tot minder deelname vanwege de financiële kosten, maar ook vanwege ‘psychologische kosten’ verbonden aan het hebben van een schuld (zie bijv. Loewenstein en Thaler, 1989). Deze psychologische kosten kunnen tot uitdrukking komen in leenaversie en daarmee een belemmering vormen voor deelname aan het onderwijs. De literatuur geeft enkele aanwijzingen voor het bestaan van leenaversie, maar de kennis over de effecten van leenaversie is nog beperkt (zie bijlage 2). De meeste studies in de literatuur maken geen onderscheid tussen financiële en psychologische kosten van hoger onderwijs en onderzoeken het totale effect van veranderingen in de prijs op de deelname aan hoger onderwijs. Een belangrijke vraag is dan in welke mate studenten gevoelig zijn voor veranderingen in de prijs van het hoger onderwijs, en of er verschillen zijn tussen studenten met een bepaalde sociaaleconomische achtergrond.

Ervaringen in andere landen suggereren dat de prijsgevoeligheid niet groot is.¹² Dit heeft waarschijnlijk te maken met de hoge private opbrengsten van studeren. Veel studies laten zien dat een jaar onderwijs leidt tot 5 tot 10% meer inkomen gedurende de gehele beroepsloopbaan (zie bijlage). Voor Nederland is gevonden dat een jaar wetenschappelijk onderwijs leidt tot 7

¹² Voor een overzicht van de literatuur zie CPB (2002), *De Pijlers onder de Kenniseconomie, opties voor institutionele vernieuwing*, Den Haag, p. 98. of Jacobs (2002), op cit.

tot 9% meer inkomen. Verder is de afgelopen decennia sprake van een stijging van de opbrengsten van hoger onderwijs.

De meeste empirische studies hebben betrekking op prijsveranderingen in de Verenigde Staten. In enkele studies is gevonden dat een verlaging (verhoging) van de collegegelden met 1000 dollar leidt tot 3 tot 4%-punt meer (minder) deelname aan hoger onderwijs (Dynarski, 2003, zie overzicht in Kane, 2003). Een belangrijke kanttekening bij bovenstaande schattingen voor de VS is dat het hier steeds gaat om de effecten van het al of niet aanbieden van studiebeurzen, en niet om het aanbieden van leningen in plaats van beurzen. Daardoor zijn deze studies waarschijnlijk minder relevant voor de Nederlandse context.

Nederlandse studies naar prijsgevoeligheid van de deelname aan hoger onderwijs vinden dat de totale instroom in het hoger onderwijs nauwelijks verandert bij prijsverhogingen. Ook de ontwikkelingen in de jaren negentig duiden op een geringe prijsgevoeligheid. In deze periode zijn de private bijdragen aan hoger onderwijs substantieel toegenomen: de collegegelden zijn verhoogd en het recht op studiefinanciering is beperkt van 6 jaar naar 4 jaar. De beperking van het recht op studiefinanciering betekent een aanzienlijke verhoging van de private bijdragen en heeft betrekking op de eindfase van de opleiding. Ondanks deze prijsverhogingen is de deelname aan hoger onderwijs in deze jaren gestegen.

In Australië is in 1989 een sociaal leenstelsel (zie paragraaf 3) geïntroduceerd in de vorm van het zogenoemde Higher Education Contribution Scheme (HECS). Voor de introductie van het HECS kende Australië geen private bijdragen aan hoger onderwijs. Door de introductie steeg de private bijdrage in de gemiddelde kosten van hoger onderwijsprogramma's naar 23%. Verschillende evaluaties laten zien dat de trendmatige ontwikkeling van de deelname aan het hoger onderwijs in Australië niet is veranderd na de introductie van het HECS (Barr, 2004).

In het Verenigd Koninkrijk hebben universiteiten recent de mogelijkheid gekregen om de collegegelden te vragen van maximaal 3000 pond. Daarnaast zijn de leenmogelijkheden voor studenten verhoogd. Na de daaropvolgende prijsverhogingen is de deelname aan hoger onderwijs in het Verenigd Koninkrijk niet gedaald (OECD, 2009). Deze aanpassingen gingen gepaard met flankerend beleid voor lagere inkomensgroepen.

In Canada zijn in het begin van de jaren negentig de collegegelden verhoogd zonder verruiming van de leenmogelijkheden. Dit leidde tot een daling van de deelname en een grotere samenhang tussen het inkomen van de ouders en de kans op deelname. Na een verruiming van de leenmogelijkheden in het midden van de jaren negentig nam de deelname toe en werd de samenhang tussen het ouderlijk inkomen en de kans op deelname kleiner (Barr, 2004).

De empirische literatuur laat zien dat de zogenoemde prijselasticiteit van studeren klein is, maar niet nul hoeft te zijn. Naar verwachting zal een verhoging van private bijdragen in Nederland tot enige daling van de deelname aan hoger onderwijs kunnen leiden. Voor de

beoordeling is het dan belangrijk welke studenten niet meer instromen. De economische theorie geeft twee mogelijke effecten voor de invloed van de veranderingen in de hoogte van het collegegeld op het studiesucces. Dit effect hangt af van de groep die wordt beïnvloed door de verandering. Allereerst kunnen hogere collegegelden ertoe leiden dat studenten met relatief lage verwachtingen over hun slaagkansen in het hoger onderwijs en waarschijnlijk ook een relatief lage geschiktheid besluiten om niet meer deel te nemen. Dit kan leiden tot een lagere studie-uitval. Als echter de hogere collegegelden leiden tot financiële obstakels voor de financiering van een studie, vanwege gebrek aan leenmogelijkheden, is het mogelijk dat getalenteerde studenten met een lagere sociaaleconomische achtergrond niet meer zullen gaan studeren. Dit zal dan leiden tot een mogelijk grotere studie-uitval. Enkele studies voor de VS (Dynarski, 2003, Bettinger, 2004, Dynarski, 2005) vinden dat het toekennen van beurzen leidt tot meer deelname en succes in het hoger onderwijs. Dit zou dan in lijn kunnen zijn met het tweede hierboven genoemde effect. In de Nederlandse situatie waarin alle studenten een lening kunnen krijgen, is het niet waarschijnlijk dat juist de getalenteerde studenten niet meer zullen deelnemen omdat zij hoge verwachtingen mogen hebben over de opbrengsten van studeren. Voor Nederland vinden Belot et al (2007) dat hogere private bijdragen als gevolg van de invoering van de prestatiebeurs geleid hebben tot minder omzwaaien en betere studieprestaties. In een recente studie voor Italië is ook gevonden dat hogere collegegelden (in het vierde jaar van de studie) leiden tot sneller afstuderen (Garibaldi et al, 2007).

Een belangrijke vraag is ook in hoeverre het verhogen van private bijdragen gekoppeld aan het verruimen van de leenmogelijkheden tot sterkere effecten zal leiden bij studenten met een lagere sociaaleconomische achtergrond. Verschillende studies vinden inderdaad dat prijsverhogingen een groter effect hebben voor studenten met een lagere sociaaleconomische achtergrond (voor een overzicht, zie Usher, 2006 of OECD, 2008). Echter, deze bevindingen zijn niet bevestigd in enkele andere studies (Kane, 2003, Dynarski, 2000, Stanley, 2000). Ook blijkt de introductie van een sociaal leenstelsel in Australië de deelname aan hoger onderwijs niet te hebben ontmoedigd voor studenten uit lagere inkomensgroepen (Barr, 2004).

Bijwerkingen van verzekeringen

Net als bij andere verzekeringen bestaat de kans dat 'goede risico's', in dit geval studenten die verwachten later een hoog inkomen te verwerven, niet willen meedoen aan het sociaal leenstelsel (averechtse selectie). Zij zullen het soms niet nodig vinden om een verzekering af te sluiten. Als deze goede risico's niet meedoen aan de verzekering blijven de slechte risico's achter en zal de aanbieder van de verzekering de premies moeten verhogen. Met als gevolg dat weer andere risico's niet zullen deelnemen aan de verzekering en het stelsel onhoudbaar wordt.

De gebruikelijke remedie hiertegen is de verplichte verzekering. Alle studenten zouden dan verplicht worden om de risicopremie te betalen. De verplichting heeft niet betrekking op het leendeel. Het verplichtende karakter van de verzekering kan mogelijk als nadeel worden gezien. Een andere mogelijkheid is om, net als in het huidige stelsel, er voor te kiezen dat de overheid (een deel van) de kosten van niet-terugbetaling draagt.

Het verzekeringselement van het sociaal leenstelsel kan, net als bij andere verzekeringen, ongewenst gedrag uitlokken ('moral hazard'). Studenten of afgestudeerden kunnen er voor kiezen zich minder in te spannen omdat ze financiële risico's kunnen afwentelen op medestudenten of op de belastingbetaler. Dit kan worden tegengegaan door het invoeren van bijvoorbeeld strikte temponormen (geen lening voor studenten die niet studeren) of differentiatie van terugbetalingstarief naar studielengte (langer gestudeerd betekent hoger tarief).

Internationale mobiliteit

De internationale mobiliteit van studenten kan de komende jaren toenemen onder invloed van voortgaande internationalisering. Zo leidt de Bachelor-Master structuur tot grotere transparantie op de Europese markt voor hoger onderwijs. Studenten kunnen gemakkelijker (een deel van) hun opleiding aan een buitenlandse instelling volgen. Een verhoging van private bijdragen voor hoger onderwijs kan ervoor zorgen dat minder buitenlanders in Nederland willen studeren en Nederlandse studenten vaker een opleiding in het buitenland gaan volgen. Gezien de lage prijsgevoeligheid van de onderwijsdeelname (en de hoge verhuiskosten) is dit effect waarschijnlijk zeer gering. Als buitenlandse studenten, na afloop van hun studie, Nederland weer verlaten kunnen problemen ontstaan met de terugbetaling, zoals die binnen een sociaal leenstelsel gebruikelijk is. Hiervoor is nadere afstemming nodig tussen landen. Er zou bijvoorbeeld afgesproken kunnen worden dat de schuld van buitenlandse studenten, bij terugkeer naar hun eigen land, wordt overgenomen door de betreffende overheid. Ook nu al bestaan er verdragen om schulden in het buitenland te innen. Een nog betere afstemming zou kunnen worden bereikt als ook andere landen zouden besluiten om een sociaal leenstelsel in te voeren.

Literatuur

Barr, N., 2004, Higher education funding, *Oxford Review of Economic Policy*, 20 (2), 264-283.

Boulhol, H. A. de Serres and M. Molnaar (2008), The contribution of economic geography to GDP per capita, OECD Economics Department Working Papers, forthcoming.

Belot, M., E. Canton and D. Webbink, 2007, Does reducing student support affect scholastic performance? Evidence from a Dutch reform, *Empirical Economics*, 2007,32 (2), 261-275.

Bettinger, E., 2004, How financial aid affects persistence, NBER Working Paper 10242.

Callender, C. and J. Jackson, 2005, Does the Fear of Debt Deter Students from Higher Education?, *Journal of Social Policy*, 34, 509-540.

CPB, 2003, Een sociaal leenstelsel: studiefinanciering volgens het boekje, Macro Economische Verkenning 2004, Den Haag.

Davies, E., S. Lea, 1995, Students attitudes to student debt, *Journal of Economic Psychology*, 16, 663-679.

Dynarski, S., 2000, Hope for whom? Financial aid for the middle class and its impact on college attendance, NBER working paper 7756.

Dynarski, S., 2003, Does Aid Matter? Measuring the effect of student aid on college attendance and completion, *American Economic Review*, 93 (1).

Dynarski, S., 2005, Building the stock of college-educated labor, NBER working paper no. 11604.

Eckel, C., C. Johnson, C. Montmarquette, C. Rojas, 2007, Debt aversion and the demand for loans for post-secondary education, *Public Finance Review*, 35, 233-262.

Field, E., 2006, *Educational debt burden and career choice: Evidence from a financial aid experiment at NYU Law School*, NBER Working Paper No. 12282.

Garibaldi, P., F. Giavazzi, A. Ichino, E. Rettore, 2007, College Cost and time to complete a degree: Evidence from tuition discontinuities, NBER working paper 12863.

Gielen, M., J. Goes, M.H.C. Lever en R.M. van Opstal, 2009, Ontwikkeling en verdeling van de marginale druk in 2001-2011, CPB Document 195, CPB, Den Haag, www.cpb.nl.

Jacobs, B. en E. Canton, 2003, Effecten van invoering van een sociaal leenstelsel in het Nederlands hoger onderwijs, CPB Document no. 39.

Kane, T.J., 2003, A quasi-experimental estimate of the impact of financial aid on college-going, NBER working paper 9703.

Katz, L and D. Autor, 1999, Changes in the wage structure and earnings inequality, in O.C. Ashenfelter and D. Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, vol 3A., chap. 26, pp. 1463-1555, Elsevier, North Holland.

Loewenstein, G., R. Thaler, 1989, Anomalies: Intertemporal Choice, *Journal of Economic Perspectives*, 3, 181-193.

OECD, 2008, Tertiary education for the knowledge society, Volume 1, Special Features: Governance, Funding, Quality.

Oosterbeek, H., A. van den Broek, 2009, An empirical analysis of borrowing behaviour of higher education students in the Netherland, *Economics of Education Review*, 28, 170-177.

Teulings, C. and T. van Rens, 2008, Education, growth and income inequality, *Review of Economics and Statistics*, 90(1), 89-104.

Usher, A., 2006, Grants for Students, What they do, why they work, Canadian Education Report Series, Educational Policy Institute Canada.

Webbink, D., 2007, Returns to University Education: Evidence from a Dutch Institutional Reform, *Economica*, 2007, 74 (293), 113-134.

Bijlage 1 Het private en sociale rendement van hoger onderwijs

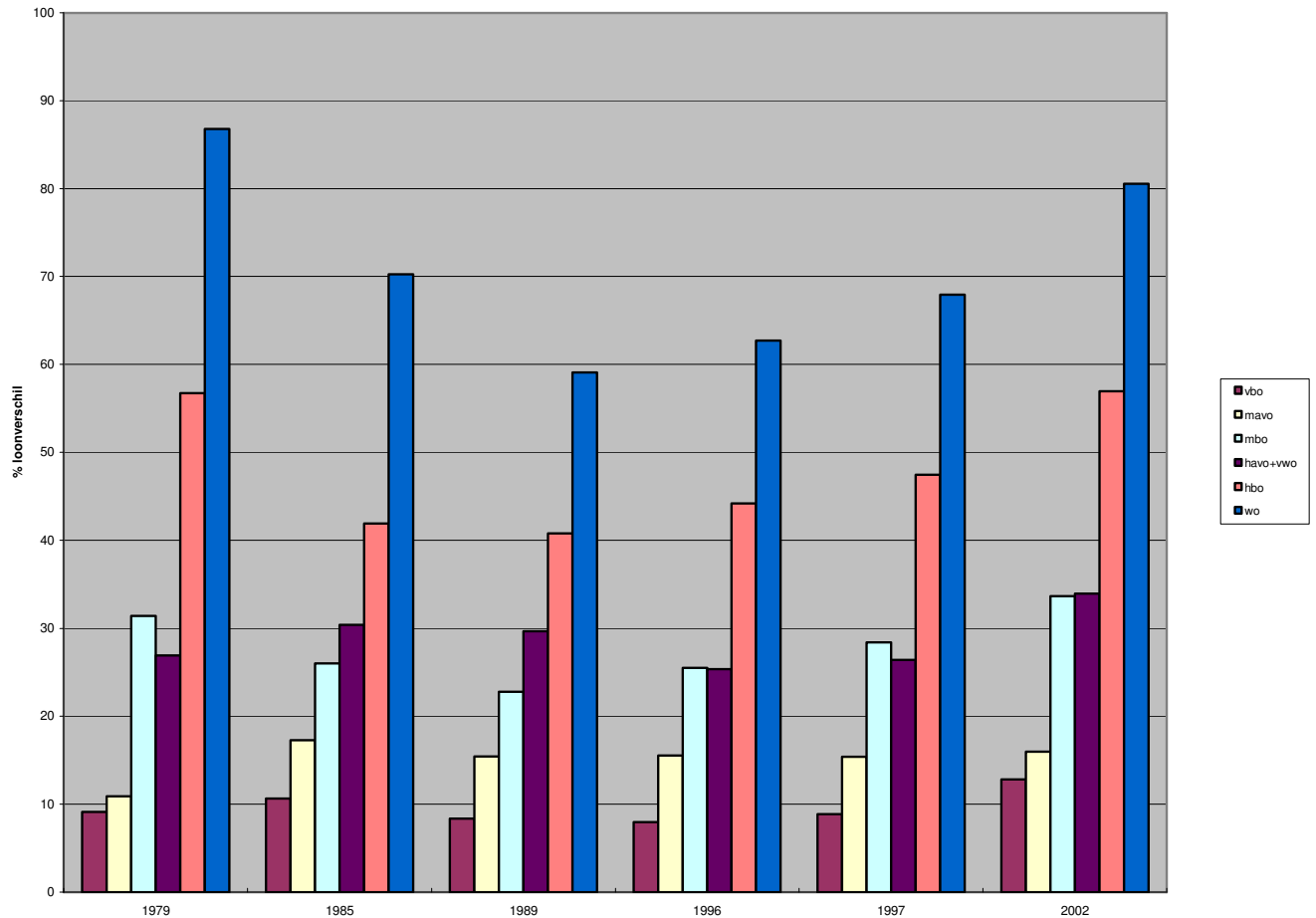
Privaat rendement

Onderwijs is een belangrijke determinant van het economisch en maatschappelijk succes van individuen. Al lange tijd is bekend dat mensen met meer opleiding meer verdienen, minder kans hebben om werkloos te worden, een betere gezondheid hebben en minder vaak in de criminaliteit terecht komen. De laatste jaren komen steeds meer studies beschikbaar die laten zien dat onderwijs een belangrijke oorzaak is van deze verschillen (Card, 1999). Deze studies maken bijvoorbeeld gebruik van data van ééneiige tweelingen waarbij de ene helft van het tweelingpaar meer onderwijs heeft gevolgd dan de andere helft van het tweelingpaar (zie bijvoorbeeld Ashenfelter and Krueger, 1994). Andere studies maken gebruik van institutionele kenmerken, bijvoorbeeld veranderingen in de leerplicht, waardoor vergelijkbare groepen personen een verschillend onderwijsniveau bereiken (zie bijvoorbeeld Angrist and Krueger, 1991). Het merendeel van deze studies richt zich op het vaststellen van het zogenoemde private financiële rendement van onderwijs, dat is het extra loon dat iemand verdient door het volgen van een jaar onderwijs. In het algemeen wordt een gemiddeld financieel rendement gevonden tussen 5 en 10%.

In Nederland is het private rendement op onderwijs lange tijd gedaald (Hartog, Oosterbeek en Teulings, 1993). Schattingen op basis van het Loonstructuur onderzoek van het CBS laten zien dat het rendement afneemt van 6,5% in 1979 tot 5% in 1989. Echter, vanaf de jaren negentig stijgen de rendementen, naar 6% in 1996 en 7,5% in 2002. De loonverschillen tussen hoger opgeleiden en middelbaar opgeleiden zijn aanzienlijk. Gemiddeld verdienen Hbo'ers per jaar hoger onderwijs 7% meer en Wo'ers 9% meer. De stijging in de rendementen doet zich vooral voor bij de hoger opgeleiden, zie figuur 1 (Jacobs en Webbink, 2006).

Figuur 1

Procentueel loonverschil ten opzichte van geen/basis onderwijs 1979-2002
Bron: CBS Loonstructuuronderzoeken



Deze schattingen voor Nederland houden geen rekening met selectiviteit in de onderwijsdeelname op grond van aanleg of sociale achtergrond. Anders gezegd, het is niet zeker of de rendementen daadwerkelijk veroorzaakt worden door het hoger onderwijs. Recent onderzoek voor Nederland suggereert echter dat de loonverschillen tussen hoger en middelbaar opgeleiden daadwerkelijk veroorzaakt worden door het extra onderwijs en niet door andere factoren (Webbink, 2007).

De stijging van de private rendementen op onderwijs zijn ook gevonden in andere landen, zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (Katz and Autor, 1999). Als mogelijke oorzaak wordt de zogenoemde 'skill biased technological change' (SBTC) genoemd; de

technologische ontwikkeling gaat gepaard met een relatieve stijging van de vraag naar hoger opgeleiden. De private rendementen van onderwijs kunnen nog verder stijgen, omdat het heel goed mogelijk is dat de technologische ontwikkeling in de komende jaren niet anders zal zijn. Deze schattingen laten zien dat het volgen van onderwijs een lucratieve investering is voor de deelnemer. Daarbij dient ook bedacht te worden dat er naast de financiële opbrengsten ook niet-financiële opbrengsten zijn, bijvoorbeeld in termen van gezondheid (Grossman, 2005; Lleras-Muney, 2005).

De literatuur biedt weinig houvast voor de vraag of het verstandig is om het collegeld te differentiëren naar type opleiding, BA of MA en/of type student. Het sociale rendement per type opleiding of per fase van de opleiding is niet bekend. Daardoor is geen uitspraak mogelijk over optimale subsidie per opleidingstype of opleidingsfase. Over private rendementen zijn wel gegevens bekend, die gebruikt worden bij berekeningen in paragraaf 3. Voor verdere uitsplitsingen naar opleidingen, zie Jacobs en Canton (2003).

Sociaal rendement

Het sociaal rendement van onderwijs is veel moeilijker te bepalen dan het private rendement. Allereerst hebben studies naar het sociale rendement van onderwijs last van dataproblemen vanwege het vergelijken van landen. Belangrijker is echter dat experimentele designs niet voorhanden zijn waardoor het altijd mogelijk is dat de schattingen vertekend zijn door niet-geobserveerde factoren.

In de literatuur kunnen grofweg twee benaderingen worden onderscheiden om het effect van onderwijs en scholing op de economische groei van landen te bepalen. De eerste benadering relateert de voorraad menselijk kapitaal in een land, gemeten als het gemiddeld aantal jaren onderwijs in de beroepsbevolking, aan het niveau van het BBP per hoofd van de bevolking. Dit onderzoek laat zien dat naarmate het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking toeneemt de productie in een land stijgt. Zo vinden De la Fuente en Doménech (2006) dat een toename van het gemiddeld opleidingsniveau van de beroepsbevolking met 1 jaar leidt tot een stijging van het bruto binnenlands product met 8%. Boulhol et al. (2008) vinden ook dat 1 jaar meer onderwijs voor de gehele beroepsbevolking leidt tot 8% meer BBP. Enkele meer recente studies komen tot wat hoger schattingen. Cohen en Soto (2007) vinden dat een jaar meer onderwijs leidt tot 12,3% meer BBP en Coe et. al. vinden dat 1 jaar onderwijs leidt tot 8,5% hoger TFP, en dat is ongeveer 10% meer productie per hoofd van de bevolking¹³.

De tweede benadering legt een relatie tussen de voorraad menselijk kapitaal en de verandering van het niveau van de productie (economische groei). Landen met een grotere voorraad menselijk kapitaal zijn mogelijk beter in staat om technologie te adopteren of om te

¹³ Het effect op BBP is hoger vanwege de additionele aanpassing van de kapitaalvoorraad.

innoveren en daardoor sneller te groeien. Met deze benadering, die ook wel een ‘Barro benadering’ wordt genoemd, worden aanzienlijk grotere effecten gevonden van onderwijs op economische groei. Zo vindt Barro (1997) dat een additioneel jaar onderwijs voor mannen op het hoogste niveau voortgezet onderwijs leidt tot een stijging van de economische groei met 1,2%-punt per jaar. Een recente studie van Teulings en Van Rens (2008) vindt, voor een steekproef van 111 landen, dat het private en sociale rendement van onderwijs op de korte termijn gelijk is, maar dat op de lange termijn het sociale rendement kan oplopen tot 42%, vanwege de bijdrage van onderwijs aan de technologische ontwikkeling. De rendementen hangen echter af van de initiële situatie per land, voor Nederland zou het lange termijn sociale rendement volgens deze schattingen ongeveer 8% zijn. Van den Bussche et al. (2006) vinden dat het aandeel hoger opgeleiden belangrijk is voor de economische groei in landen dichtbij de zogenoemde ‘technology frontier’.

De tweede benadering geeft op de langere termijn aanzienlijk grotere effecten dan de resultaten uit de eerste benadering. In de literatuur worden vraagtekens gezet bij de omvang van deze effecten (Topel, 1999, Sianese and Van Reenen, 2003). Mogelijk is niet sprake van een causaal effect van onderwijs op economische groei vanwege ‘reverse causality’ (de deelname aan onderwijs hangt af van de verwachte economische groei) of vanwege het ontbreken van belangrijke variabelen in het model. Krueger and Lindahl (2001) laten ook zien dat de schattingen met de tweede benadering gevoelig zijn voor meetfouten en de gebruikte restricties in het model.

Op dit moment is het niet goed mogelijk om éénduidige conclusies te trekken over het effect van onderwijs op economische groei. De resultaten uit de eerste benadering lijken, volgens diverse auteurs (Topel, 1999, Sianese and Van Reenen, 2003, Krueger and Lindahl, 2001), het meest geloofwaardig en komen ook overeen met de resultaten uit de studies naar het private rendement van onderwijs. Deze bevindingen suggereren dat, bij het huidige niveau van subsidies voor onderwijs, het maatschappelijk rendement ongeveer even hoog is als het private rendement. Anders gezegd, bij de huidige subsidies zijn er geen grote externe effecten van onderwijs. Echter, bij de huidige stand van kennis kunnen hogere maatschappelijke rendementen van onderwijs, zoals gevonden in de Barro-benadering, niet zonder meer worden uitgesloten. Ook is van belang dat deze schattingen niet direct herleidbaar zijn tot Nederland. De schattingen zijn immers gebaseerd op cross-secties van landen en geven daarmee een gemiddeld effect voor de gebruikte steekproef van landen.

De externe effecten van onderwijs zijn recent ook onderzocht in enkele studies die gebruik maken van gegevens op het niveau van steden en staten (Angrist and Acemoglu, 1999, Ciccone and Peri, 2006). Daarin wordt geanalyseerd in hoeverre het gemiddeld opleidingsniveau van de stad of de staat waarin men woont van invloed is op het loon, rekening houdend met andere verschillen. In deze studies worden geen aanwijzingen gevonden voor externe effecten van onderwijs. Echter, in een analyse van groeiverschillen tussen Amerikaanse Staten vinden Iranzo

en Peri (2006) wel externe effecten van een toename van het aandeel hoger opgeleiden, maar geen externe effecten van een toename van het aandeel 'high school graduates'.

Externe effecten zijn ook gevonden in micro-studies die de relatie tussen onderwijs en crimineel gedrag onderzoeken (Lochner and Moretti, 2004) of de overdracht van menselijk kapitaal naar volgende generaties (zie bijvoorbeeld Carneiro et al., 2006).

Conclusie

Het sociaal rendement van onderwijs is veel moeilijker te bepalen dan het private rendement. De schattingen van sociaal rendement kennen meer variatie. In de literatuur worden schattingen van het sociaal rendement die vergelijkbaar zijn met de private rendementen het meest geloofwaardig geacht. Voorts zijn de schattingen steeds gebaseerd op variatie in het bereikte opleidingsniveau van de beroepsbevolking en niet op variatie in onderwijsuitgaven.

Bijlage 2 Leenaversie

Modellen uit de gedragseconomie suggereren dat er naast interestkosten mogelijk ook ‘psychologische kosten’ verbonden zijn aan het hebben van een schuld (zie bijv. Loewenstein en Thaler, 1989). Deze psychologische kosten zouden een belemmering kunnen vormen voor deelname aan het onderwijs. Een recente studie in de Verenigde Staten (Field, 2009) geeft aanwijzingen voor leenaversie bij studenten. In een experiment werd aan rechtenstudenten twee soorten studiefinanciering aangeboden die monetair equivalent waren. De toekenning gebeurde door middel van loting. Voor beide soorten studiefinanciering gold dat de schuld volledig werd kwijtgescholden als men tien jaar bij de overheid ging werken. In het eerste studiefinancieringspakket werd ook een beurs toegekend, die weer omgezet werd in een lening als men niet bij de overheid ging werken. In het tweede pakket werd alleen een lening aangeboden. Gevonden werd dat het type studiefinanciering van invloed was op de onderwijsdeelname en op de keuze van het beroep na de studie. Oosterbeek en Van den Broek (2009) analyseren het leengedrag van studenten in het hoger onderwijs in Nederland. Zij lieten ruim 6000 studenten vragenlijsten invullen over leengedrag en schuldaversie. Zij vinden aanwijzingen dat schuldaversie een rol speelt bij het bepalen van leenkeuzes. De auteurs wijzen hierbij wel op problemen met de identificatie vanwege mogelijke endogeniteit van leenaversie. Psychologisch onderzoek wijst er namelijk op dat niet alleen leenaversie het leengedrag kan beïnvloeden, maar ook andersom. Zo concluderen Davies en Lea (1995) uit een onderzoek onder 140 undergraduate studenten van de University of Exeter, dat een verandering van de schuldpositie leidt tot een verandering van houding ten aanzien van schuld: de houding past zich dus aan aan het actuele gedrag. Eckel et al. (2007) hebben het effect van leenaversie geschat op de bereidheid van individuen om een lening te nemen voor onderwijsdoeleinden met behulp van experimentele methoden. De auteurs concluderen dat leenaversie geen belemmering vormt voor investering in deelname aan het hoger onderwijs.¹⁴ In een studie van Callender en Jackson (2005), waarin gebruik wordt gemaakt van vragenlijsten onder een kleine 2000 aankomende studenten in Engeland, wordt gevonden dat leenaversie een rol speelt bij de keuze voor deelname aan het hoger onderwijs. Zij vinden bovendien dat met name bij individuen uit een lagere sociale klasse sprake is van leenaversie. Usher (2006) komt echter tot een tegengestelde conclusie: studenten met een lagere sociaaleconomische achtergrond hebben geen grotere leenaversie.

¹⁴ Oosterbeek en Van de Broek (2009) beargumenteren dat de gevonden resultaten van Eckel et al. (2007) ook anders geïnterpreteerd zouden kunnen worden. Zo vinden Eckel et al. (2007) bijvoorbeeld dat individuen die al een schuld hadden, meer dan anderen bereid waren tot het aangaan van additionele leningen. Wanneer de huidige schuldpositie als alternatieve maat voor leenaversie wordt beschouwd, zou de conclusie juist kunnen zijn dat een hogere leenaversie leidt tot minder lenen.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat er enkele aanwijzingen zijn voor het bestaan van leenaversie. De kennis over de effecten van leenaversie is echter nog beperkt. Als leenaversie daadwerkelijk belangrijk is voor de deelname aan hoger onderwijs kan dit een reden zijn in de studiefinanciering ook subsidie-elementen in te bouwen, bijvoorbeeld voor kwetsbare groepen.

Datum : 25 maart 2010
Aan : Leden van heroverwegingswerkgroep TOI

Keuzes bij innovatiebeleid: Bouwstenen voor heroverwegingswerkgroep Innovatie en Toegepast Onderzoek

1 Inleiding

Deze notitie beoogt de ‘Heroverwegingswerkgroep Innovatie en Toegepast Onderzoek’ behulpzaam te zijn bij de afweging op welke wijze de overheid 20% kan bezuinigen op het Nederlandse innovatie instrumentarium zodanig dat de Nederlandse welvaart op lange termijn zo min mogelijk wordt getroffen. Een woord vooraf, een drastische bezuiniging op het terrein van innovatiebeleid zal de welvaart op lange termijn waarschijnlijk schaden. Dat is zeker het geval bij volledige afschaffing. Innovatie heeft een positief effect op de welvaart en overheidsinterventie op dit terrein is in beginsel legitiem om onderinvestering op innovatie te ondervangen. De enige mogelijkheid om zonder maatschappelijke kosten te bezuinigen is de reductie van inefficiënties binnen het huidige instrumentarium. De omvang van deze inefficiënties is waarschijnlijk niet zo groot dat met hun reductie een bezuiniging van 20% kan worden bereikt.

De werkgroep staat dan ook niet voor een gemakkelijke keuze. Bezuinigen doet pijn. Bovendien wordt deze keuze bemoeilijkt door het gebrek aan robuuste empirische evidentie rond de effectiviteit en efficiëntie van concrete innovatiemaatregelen. Andere aanknopingspunten zijn nodig. Deze notitie biedt een analyse van het huidige beleid met betrekking tot toegepast onderzoek en innovatie in Nederland en combineert deze analyse met inzichten op basis van de economische theorie. Op deze wijze beoogt zij de Heroverwegingswerkgroep handvatten te bieden bij haar afwegingen. Deze notitie bespreekt deze handvatten aan de hand van een viertal concrete invalshoeken:

- *Marktfalens en daarop gerichte instrumenten.* Volgens de welvaartstheorie kunnen marktfalens verhinderen dat de optimale welvaart wordt bereikt. Hoofdstuk 2 zet de relevante marktfalens voor onderinvestering in innovatie op een rij. Per marktfalens bespreken wij achtereenvolgens de

rol van de overheid bij bestrijding van deze marktfalens en welk direct instrument de overheid heeft om deze marktfalens te reduceren. Zo kan de overheid bijvoorbeeld gebruik maken van wetgeving of subsidies. Aansluitend wordt bekeken welke instrumenten de overheid op dit moment inzet.

- *De samenstelling en de omvang van de huidige innovatiesubsidies.* Hoofdstuk 3 richt zich op de huidige mix van innovatiebeleid. Welke subsidieregelingen kent de overheid? Hoeveel middelen gaan om in elk van deze regelingen? Op welke doelgroep richt het instrumentarium zich en hoeveel 'Research and Development' (R&D) verrichten die doelgroepen eigenlijk? Wij presenteren de omvang en samenstelling van het huidige innovatie-instrumentarium met als hoofdingeling de keuzemogelijkheden die bij de verdeling van de huidige middelen centraal lijken te staan, namelijk generieke subsidies versus specifieke themasubsidies en subsidies voor het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en starters versus subsidies voor het grootbedrijf, respectievelijk bestaande bedrijven.
- *Empirische evidentie over de effectiviteit van concrete innovatie-instrumenten.* De marginale effectiviteit van een instrument is moeilijk te bepalen. Ten eerste is het lastig een goede maatstaf te vinden voor innovatieactiviteit. Met andere woorden, hoe meten wij de effectiviteit van een gegeven instrument? De toe- of afname van private R&D-uitgaven wordt veelal als maat gekozen, maar dat is geen maatstaf voor welvaart. Ten tweede is op voorhand niet duidelijk of en in welke mate een concrete maatregel de private R&D-uitgaven heeft beïnvloed. Zijn de subsidies toegenomen doordat de hoogte van de private R&D-uitgaven is toegenomen of geldt de omgekeerde relatie? Ten derde, is het van belang te onderscheiden in hoeverre een overheidssubsidie additioneel is, oftewel welk deel van de toe- of afname in R&D-uitgaven zou zonder overheidssubsidie niet hebben plaatsgevonden? Ten vierde, vraagt een korting of intensivering van een subsidie om een effectmeting van de marginale euro af- of toename. Voor een beperkt aantal instrumenten is onderzoek verricht dat bovenstaande problemen heeft weten te ondervangen. Hoofdstuk 4 bespreekt deze evidentie. Het betreft de effectiviteit van de WBSO en de innovatievouchers.
- *Bouwstenen voor afgewogen keuzes bij innovatiesubsidies.* Hoofdstuk 5 combineert de economische theorie met de stand van zaken rond het huidige innovatiebeleid in Nederland. Gezien de schaarste van de overheidsmiddelen staat het beleid voor de keuze waar het maatschappelijk het meest gewenst is om deze middelen in te zetten en op welke wijze dat het best kan gebeuren. Deze keuzes brengen afwegingen met zich mee over mogelijke doelgroepen en met welke hoeveelheid aan middelen de overheid hen wil bereiken. Dit hoofdstuk brengt mogelijke verschuivingen in het huidige instrumentarium in beeld en bespreekt in welke

richting een verschuiving ten opzichte van het huidige beleid leidt tot een zo klein mogelijk verlies aan de groei van de welvaart. Het betreft de volgende centrale afwegingen:

- Specifieke versus generieke subsidies,
- De kaasschaafmethode of opheffen van concrete maatregelen,
- MKB versus grootbedrijf,
- Starters versus bestaande innoverende bedrijven,
- Syntens: privaat versus publiek,
- Bezuinigen op subsidies of subsidies omzetten in kredieten,
- Subsidiëren van harde of zachte R&D.
- Maatschappelijke vraagsturing versus innovatiethema's

De bespreking berust op een combinatie van theoretische overwegingen, rekenvoorbeelden, evaluaties en de omvang en samenstelling van het huidige innovatie-instrumentarium.

2 Marktfalens en innovatie-instrumenten

2.1 Introductie

Innovatie door bedrijven leidt tot een hogere productiviteit en welvaart in Nederland. Bij goed werkende markten en bedrijven die winstmaximalisatie nastreven, zal een bedrijf innoveren om zijn winsten te verhogen. Hiermee probeert het zijn concurrenten op achterstand te zetten, omdat deze (tijdelijk) niet over de onderliggende kennis beschikken. Echter, andere bedrijven kunnen de innovatie imiteren of gebruikmaken van deze kennis om zelf wat nieuws te bedenken zonder het betreffende bedrijf voldoende te belonen. Een belangrijke vraag rijst dan: hebben bedrijven voldoende prikkels om te innoveren of investeren zij onvoldoende?¹ Om deze vraag te beantwoorden hanteert het CPB een welvaartseconomische aanpak.² Theoretisch gezien geeft marktwerking optimale welvaart zolang er geen marktfalens zijn die leiden tot welvaartsverlies.

Paragraaf 2.2 zet de relevante marktfalens voor onder- of (over)investering in innovatie op een rij. Als marktfalens optreden, kan de overheid overwegen deze met beleid tegen te gaan. Paragraaf 2.3 bespreekt welke directe instrumenten dan mogelijk zijn. Zo kan de overheid bijvoorbeeld gebruik maken van wetgeving of subsidies. Aansluitend wordt bekeken welke instrumenten de overheid op dit moment inzet. Paragraaf 2.4 gaat in op het belang van de

¹ Hier wordt de term innoveren gebruikt. Voor innovaties zijn R&D-uitgaven een belangrijke input.

² Het CPB hanteert een breed welvaartsbegrip, want het gaat om meer dan geld alleen. Allerlei zaken waar mensen waarde aan toe kennen zoals veranderingen in het consumentennut en externe effecten zoals tijdsbesparing, geluidshinder en milieu.

meting van marginale effecten van innovatiesubsidies tegen metingen van het gemiddelde effect. Paragraaf 2.5 trekt conclusies.

2.2 Marktfalens bij innovatie

Innovatiebeleid is legitiem als een marktfalen bestaat, dat met dit beleid kan worden verminderd. Een marktfalen leidt tot een suboptimaal niveau van investeringen in innovatie, omdat de private prikkels voor bedrijven niet overeenkomen met de maatschappelijk gewenste prikkels. De economische theorie noemt de volgende marktimperfecties bij innovatie: marktmacht, externe effecten en asymmetrische informatie.^{3 4}

Innovatie door starters of bestaande bedrijven?

In een onlangs verschenen CPB-studie verkennen Kocsis et al. (2009)^a recent internationaal empirisch en theoretisch onderzoek naar de samenhang tussen starters, opheffingen, innovatie en de groei van de economie. Zij komen tot de conclusie dat de vraag wie innoveert - een starter of een bestaand bedrijf - niet relevant is vanuit welvaartsperspectief. Beleidsmakers hebben starters hoog in het vaandel staan, want starters zouden innovatief zijn en daarmee zorgen voor economische groei. Toch is beleid dat zich richt op het bevorderen van het aantal starters en daarmee impliciet op innovatie, niet op voorhand effectief. De onderzochte theorieën laten zien dat het aantal starters het gevolg is van andere, dieperliggende oorzaken. Ook bestaand empirisch onderzoek kan niet aantonen of de starters oorzaak zijn van economische groei of juist het gevolg.

Beleid moet zich daarom bij innovatiebeleid richten op welvaart. De welvaart kan ook worden bevorderd zonder starters, zolang bestaande bedrijven op de markt maar onderling voldoende concurreren en er dus geen misbruik is van marktmacht. De dreiging van potentiële starters alleen al kan deze bedrijven prikkelen tot innovaties en tot efficiënter werken. Deze dreiging wordt mede bepaald door het gemak waarmee starters op een markt actief kunnen worden.

^a Kocsis, V., R. Lukach, B. Minne, V. Shestalova, N. Zubanov, H. van der Wiel (2009), Relation entry, exit and productivity: an overview of recent theoretical and empirical literature, CPB Document, no. 180

Marktmacht

Bedrijven kunnen door tal van oorzaken aanzienlijke marktmacht hebben. Belangrijke oorzaken zijn gebrekkige transparantie van de markt, (natuurlijk) monopolie, omschakelkosten van klanten en verzonken kosten, zoals kosten verbonden aan het opbouwen van reputatie, vertrouwen en naamsbekendheid. Daarnaast kunnen ook instituties (zoals administratiekosten door regelgeving rond allerlei vergunningen) bestaande bedrijven marktmacht geven en daardoor een toetredingsbelemmering vormen voor nieuwe bedrijven (starters).

Marktmacht kan imitatie en innovatie in de weg staan om de volgende redenen. Ten eerste, marktmacht kan een belemmering zijn voor innovatieve starters om tot de markt toe te treden.

³ Netwerkeffecten laten we hier vanwege sector specifieke kenmerken buiten beschouwing.

⁴ Voor een compleet overzicht verwijzen wij naar De pijlers onder de kenniseconomie; opties voor institutionele vernieuwing, Den Haag, Centraal Planbureau (2002).

Ten tweede, marktmacht kan voor bestaande bedrijven een reden zijn om minder te innoveren. Zo is de prikkel voor innovatie voor een monopolist relatief klein, aangezien hij zijn oude product zal vervangen door een nieuw product. De kosten van de innovatie zullen moeten opwegen tegen het winstverschil van beide producten, terwijl een starter de volledige winstbrenngsten van het nieuwe product zal laten meewegen in zijn innovatiebeslissing.⁵

Positieve externe effecten

Bedrijven kunnen minder private prikkels hebben om te innoveren dan maatschappelijk gewenst door positieve externe effecten in de vorm van kennispijlovers en rentspillovers.

- *Kennispijlovers* ontstaan doordat kennis weglekt naar andere bedrijven die ook van deze kennis profiteren zonder dat zij daarvoor te betalen. Kennis heeft kenmerken van een publiek goed, want kennis is niet rivaliserend en niet uitsluitbaar. Anderen kunnen via kennispijlovers de innovaties kopiëren of de ideeën gebruiken om zelf met wat nieuws op de markt te komen zonder daarvoor het innoverende bedrijf ('bedenker') voldoende te belonen. Het innoverende bedrijf kan zich dus niet alle maatschappelijke baten toe-eigenen van zijn inspanningen op het gebied van innovatie, waardoor het minder prikkels heeft om aan innovatie te doen. De maatschappelijke baten zijn dan groter dan de private baten en de hoeveelheid innovatieactiviteiten is kleiner dan vanuit welvaartsoptiek wenselijk is.
- *Rentspijlovers* leiden ook tot minder private prikkels dan maatschappelijk wenselijk. Met rentspillovers wordt bedoeld dat een innoverend bedrijf niet alle opbrengsten naar zich toe kan trekken die consumenten of andere afnemers aan de innovatie ontleen. Omdat preferenties van consumenten verschillen en perfecte prijsdiscriminatie doorgaans niet mogelijk is, kan de aanbieder van een nieuw product niet het hele consumentensurplus middels prijsstelling afromen.

Negatieve externe effecten

Innovaties kunnen ook negatieve externe effecten hebben door de destructie van een bestaande technologie of product door de opkomst van een nieuwe technologie of product (zogenaamde business stealing effect). Anders gezegd, bedrijven houden geen rekening met de winst die ze bij bestaande bedrijven vernietigen bij hun beslissing om al dan niet een nieuw product op de markt te lanceren. Bedrijven als totaal innoveren in dit geval meer dan maatschappelijk gewenst is en dat geeft een negatief welvaartseffect. Doorgaans wordt aangenomen dat dit negatieve welvaartseffect geringer is dan het positieve effect van kennispijlovers.

⁵ Dit effect staat bekend als Arrow's replacement effect.

Asymmetrische informatie

Asymmetrische informatie speelt binnen innovatie op meerdere plaatsen een rol. Ten eerste, de financiering van onderzoeksprojecten brengt veelal grotere risico's en onzekerheden met zich mee dan investeringen in vaste activa. Investeerders als commerciële banken proberen zoveel mogelijk grip te krijgen op deze risico's. De aanvrager heeft een informatievoordeel ten opzichte van de potentiële kredietverlener. Hij is het beste op de hoogte van de verwachte opbrengsten en de slagingskansen van zijn project. Deze asymmetrie in informatie veroorzaakt dat kredietverleners terughoudend kunnen zijn in hun honorering van innovatieprojecten. Deze terughoudendheid wordt soms nog versterkt als de kredietverlener moeilijk na kan gaan of zijn geld goed wordt besteed of een onderpand ontbreekt. Een goede reputatie kan deze problemen in belangrijke mate ondervangen. Starters ondervinden zodoende veelal meer hinder van deze terughoudendheid. Ten tweede, asymmetrische informatie kan leiden tot een *coördinatieprobleem*, als twee marktpartijen onvoldoende samenwerken door de beperkte kennis over de ander.

2.3 Wanneer bestrijding marktfalens door overheid?

Doel overheidsbeleid

Vanuit een welvaartseconomische aanpak is innovatie geen doel van overheidsingrijpen op zichzelf, maar een middel om hogere macro-economische productiviteit en welvaart te verkrijgen door marktfalens rond innovatie te bestrijden. Beleidsnota's over innovatiebeleid adresseren vaak een directe innovatiedoelstelling. Voorbeelden van die doelen zijn een koppositie op internationale ranglijsten behalen, een verbetering van de Nederlandse concurrentiepositie of de ambitie 3% van het nationaal inkomen aan R&D te besteden.^{6 7} Alhoewel veel van deze doelen direct gerelateerd zijn aan het hoofddoel, kan hun inzet soms tot strijdige uitkomsten leiden. Zo kan het behalen van een koppositie op internationale ranglijsten wel eens nadelig uitpakken voor de welvaart in vergelijking tot het behalen van een positie in de subtop, omdat met het bereik van deze positie een aanzienlijke inzet van overheidsmiddelen vraagt.

⁶ Zo kan de productiviteit omhoog zonder R&D-uitgaven door toetreding van zeer efficiënt bedrijf op de markt. Ook kan de productiviteit toenemen zonder dat er meer starters zijn, omdat zittende bedrijven hun productiviteit verbeteren.

⁷ Voorbeelden. De missie van het Innovatieplatform noemt als doel van het innovatiebeleid dat Nederland een koploper is in de internationale kenniseconomie. In de Maatschappelijke Innovatie Agenda staat 'het versterken van de economische concurrentiekracht centraal' (bron: Nederland Ondernemend Innovatieland, 2009, Maatschappelijke Innovatie Agenda's). De doelstelling van 3% R&D van het nationaal inkomen is geformuleerd op de conferentie van de regeringsleiders van de EU in Lissabon in 2000. Met de Innovatieprogramma's beoogt het Ministerie van Economische Zaken de innovatie te bevorderen van kansrijke gebieden waarin Nederland internationaal kan uitblinken

Twee extra voorwaarden voor legitimiteit tot interventie met beleid

Ook als marktfalens aanwezig zijn, betekent dat niet automatisch dat de overheid een rol heeft om met beleid deze imperfecties tegen te gaan. Twee voorwaarden zijn noodzakelijk:

- De eerste voorwaarde is dat het marktfalen persistent is. Soms is de markt zelf in staat het marktfalen te bestrijden (Coase, 1960). Hierbij kan gedacht worden aan: vergroting van de schaalgrootte van ondernemingen door fusie, meer samenwerking tussen ondernemingen, formeren van brancheorganisaties en standaardisering van producten. In die gevallen zijn bedrijven beter in staat de kennispijlovers te internaliseren.⁸
- De tweede voorwaarde is dat de welvaartsbaten van de bestrijding van de persistente marktfalens groter zijn dan de maatschappelijke kosten. Innovatiebeleid is niet gratis. Uitvoering van innovatiebeleid brengt aanzienlijke informatiekosten met zich mee (zie Box 5.1). Bovendien moeten subsidies worden opgebracht met belastingen die kunnen leiden tot verstoringen bij de belastingbetaler.

Persistente marktfalens en huidig innovatie-instrumentarium

Als overheidsinterventie legitiem is, is de vraag welk instrument het beste kan worden ingezet om het onderliggende marktfalen te bestrijden. Tabel 2.1 vat de economische argumenten voor overheidsingrijpen bij innovatie en de daarbij behorende optimale beleidsreactie samen. Hierbij is onderscheid gemaakt naar wet- en regelgeving en subsidie.

Tabel 2.1 Relatie marktfalens en huidige innovatie-instrumenten

	Subsidie	Institutie	Wet en regels	Institutie
Marktmacht				
Strategische toetredingsbelemmeringen			Mededingingsbeleid	NMa, OPTA
Institutionele toetredingsbelemmeringen			Verminderen overbodige regelgeving	
Kennispijlovers	R&D subsidies	WBSO Innovatiethema's Innovatievouchers Technopartner	Intellectuele eigendom	Patenten Merkenrecht Copyright Databankrecht
Asymmetrische informatie				
Kapitaalmarktproblemen	Krediet of garantie	Innovatiekrediet of borgstelling		
Coördinatieprobleem	Voorlichting	Syntens	Voorlichting	EVD

⁸ Een gebrek aan samenwerking heeft te maken met coördinatieproblemen en kan een reden zijn voor legitimiteit van overheidsingrijpen. De overheid kan betrokken partijen bij elkaar brengen, Meestal lost de markt dit latente marktfalen overigens zelf op via de genoemde voorbeelden. In het algemeen zijn de verschillende partijen al met elkaar bekend.

Tabel 2.1 laat zien dat subsidies een belangrijk aandeel vormen binnen het innovatie-instrumentarium. Zij spelen hoofdzakelijk kennispillowers vrij. Kennispillovers drijven een wig tussen het private rendement van de innovatie voor het bedrijf en het maatschappelijk rendement resulterend in een onderinvestering in R&D door bedrijven.⁹ Een andere oplossingsrichting is bedrijven via intellectuele eigendomsrechten zoals patentering de baten van hun innovatieproject toe te laten eigenen zodat het privaat meer rendabel wordt. De waarde van de kennispillowers is vaak groter dan de waarde van de intellectuele eigendom, waardoor veel innovatieprojecten veelal financiering ontvangen uit een subsidieregeling

Een instrument dat zich primair richt op één marktfalen is over het algemeen effectiever dan een instrument dat tegelijkertijd meerdere marktfalens probeert aan te pakken. In algemene zin zullen de uitvoeringskosten van wet- en regelgeving lager liggen dan bij een subsidie.

2.4 Afnemende meeropbrengsten aan de marge

Bezuinigingen moeten vanaf het huidige niveau van beleidsintensiteit worden beoordeeld, want het beleid heeft waarschijnlijk te maken met afnemende meeropbrengsten. Dit impliceert het volgende:

- Een euro bezuiniging op een innovatiesubsidie heeft een groter negatief effect op de welvaart dan een euro meer subsidie een positief effect heeft.
- Er is al veel innovatiebeleid om de relevante marktfalens te bestrijden. Dat betekent dat de huidige beleidsinzet optimaal kan zijn. Met andere woorden, dat de waarde van een vermindering van de marktfalens niet opweegt tegen de kosten van een intensivering.
- Veel evaluaties over innovatiebeleid schatten het gemiddelde effect van een maatregel, dat wil zeggen het effect over het traject van geen subsidie tot de huidige subsidie. Vanwege de afnemende meeropbrengsten overschatten deze evaluaties in het algemeen het marginale effect.

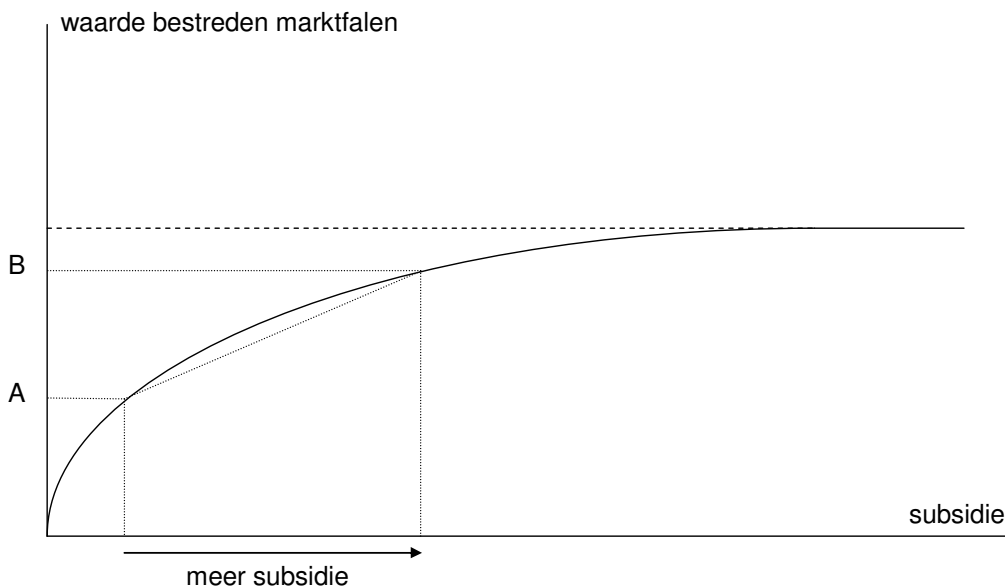
Hieronder worden deze stellingen toegelicht. Figuur 2.1 presenteert de relatie tussen de baten en de omvang van de subsidie bij een gegeven kennisonderwerp. Op de verticale as staan de baten van subsidie. Op de horizontale as staat de omvang van de subsidie. De lijn toont de relatie tussen de maximale baten die kunnen worden behaald gegeven de omvang van de subsidie. Zonder subsidie zijn de baten nul en is het marktfalen het grootst. Naarmate de subsidie toeneemt, worden de marktfalens beter bestreden en neemt hun resterende waarde af. De maatschappelijke baten nemen overeenkomstig toe. Echter, wij nemen aan dat het beleid afnemende meeropbrengsten heeft. Bij een bepaalde omvang van de subsidie zijn alle

⁹ Uit de empirische literatuur komt het beeld naar voren dat de maatschappelijke baten van innovatie veelal hoger zijn dan de private baten door externe effecten, en dat daardoor de positieve externe effecten domineren.

marktfalens volledig bestreden, dat wil zeggen dat hun waarde nihil is. Extra subsidies geven dan geen baten meer.

Daarnaast laat Figuur 2.1 zien dat de omvang van het effect van één euro extra intensivering of reductie mede wordt bepaald door de hoogte van het huidige budget van de maatregel. Evaluaties laten veelal de gemiddelde effecten van een maatregel zien en niet deze marginale effecten.

Figuur 2.1 Afnemende meeropbrengsten van beleid



effect meer subsidie:

waarde minder marktfalens = $B - A$ = mate effectiviteit = extra baten = bbp groei

2.5 Conclusies

- Vanuit welvaartseconomisch oogpunt is het doel van overheidsbeleid de bestrijding van marktfalens.
- Marktfalens moeten wel persistent zijn, wil de overheid ingrijpen. Marktpartijen hebben namelijk vaak zelf prikkels om bepaalde marktfalens te voorkomen.
- Bij overheidinterventie moeten de maatschappelijke baten van het innovatiebeleid opwegen tegen de maatschappelijke kosten van dit beleid.
- Een instrument dat meer dan één marktfalens wil aanpakken, is vermoedelijk minder effectief dan een instrument dat zich direct richt op één specifiek marktfalens.

- Alhoewel subsidies een belangrijk onderdeel vormen van het Nederlandse innovatiebeleid zijn veel instrumenten mogelijk die een andere aanpak kiezen. Kennispillovers zijn het belangrijkste marktfalen dat innovatiebeleid via subsidies legitimeert.
- Bezuinigingen moeten vanaf het huidige niveau van beleidsintensiteit worden beoordeeld. Beleid kan met oplopende of afnemende meeropbrengsten van doen hebben, zodat een euro bezuiniging een groter, respectievelijk een kleiner, negatief effect op de welvaart heeft dan een euro meer subsidie een positief effect heeft.
- De empirie geeft robuust aan dat de maatschappelijke baten van R&D door bedrijven de private baten overtreffen.¹⁰ Volledige afschaffing van het innovatiebeleid is dan ook schadelijk voor de welvaart op lange termijn.

3 Huidige innovatiesubsidies

3.1 Inleiding

Doel

De beoordelingen van de effectiviteit van het innovatie-instrumentarium krijgen pas betekenis als zij kunnen worden afgezet tegen het huidige instrumentarium. Welke maatregelen gebruikt de overheid, hoeveel middelen gaan in deze regelingen om en op welke doelgroepen en marktfalens richten deze regelingen zich? Dit hoofdstuk presenteert dit referentiekader waarin vooral de innovatiesubsidies centraal staan. Deze subsidies gaan vooral naar de WBSO, de geselecteerde innovatiethema's en het Midden- en Kleinbedrijf (MKB). Wij laten het innovatiebeleid in de sfeer van wet- en regelgeving buiten beschouwing. De kosten van deze maatregelen zijn veelal beperkt, zodat zij minder relevant lijken voor de doelstelling van de werkgroep.

3.2 Huidig Nederlandse innovatie-instrumentarium

Tabel 3.1 geeft per instrument het subsidiebedrag op basis van de begrote bedragen van 2010. De instrumenten zijn als volgt ingedeeld. Wij onderscheiden generieke en specifieke subsidies, waarbij de laatste groep is uitgesplitst naar instrumenten specifiek voor het MKB versus themaspecifieke subsidies. Een subsidie is generiek als ieder bedrijf toegang heeft tot het betreffende instrument. Binnen het Nederlandse instrumentarium voldoet alleen de WBSO aan het criterium. De overige instrumenten kennen allemaal een specifiek element.

¹⁰ Zie Kansrijk Kennisbeleid (2006).

Tabel 3.1 Innovatiesubsidies aan bedrijven, 2010^a

		Mln. euro	% van R&D uitgaven
Generieke subsidies	WBSO	700	8,5 ^f
	Waarvan eenmalig i.v.m. economische crisis	210	
	Innovatiebox	PM	
Specifieke themasubsidies ^c	Voeding, veeteelt en tuinbouw ⁱ	30	8,5 ^g
	Innovatieprogramma's	258	
	Lucht- en ruimtevaart	105	
	Internationaal	26	
	Overig programmatisch pakket ^h	88	
	Technologiestichting STW	26	
	Maatschappelijke Innovatie Agenda's (MIA's)	56	
	Totaal	589	
	waarvan uitkeringen uit FES	138	
	waarvan eenmalig i.v.m. economische crisis	90	
Specifiek beleid voor MKB ^d	Innovatievouchers	25	2,5
	Technopartner ^b	33	
	Innovatiekrediet	26	
	Innovatie prestatie contracten (IPC)	32	
	Eurostars	2	
	Syntens	33	
	Totaal	151	
Grote Technologische Instituten (GTI's)	TNO, DLO, ECN, NLR, Deltares, Marin	356	6,0
Uitvoeringskosten	Agentschappen en overige apparaatkosten	75	1,5
Totaal subsidies		1871	27,0
Totaal R&D uitgaven bedrijven ^e		5840	100

^a Ministerie van Financiën, Grondslag Heroverweging, 10 februari 2010, Jos Huisman, De gegevens zijn afkomstig van de begroting van EZ, waarbij door Ministerie van Financiën (MinFin) correcties zijn toegepast ter vermindering van dubbeltelling.

^b Betreft Seed/SKE/Valorisatie.

^c In beleidsterminologie 'Programmatisch pakket'. Hier hebben wij de LNV programma's 'Duurzaam ondernemen' en 'Kennis en Innovatie' van 16 mln. euro, respectievelijk 14 mln. euro en de MIA's bijgeteld.

^d In beleidsterminologie 'Basispakket'.

^e Cijfer over 2007. Bron: CBS, 2009, Kennis en Economie 2008, staat 2.4.1.

^f Exclusief extra bijdrage i.v.m. economische crisis = $(700 - 210) / 5840 * 100$.

^g Exclusief extra bijdrage i.v.m. economische crisis = $(589 - 90) / 5840 * 100$.

^h 'Overig programmatisch pakket'. Betreft aflopende programma's. De belangrijkste posten zijn BSIK-projecten (40 mln. euro), Innovatieve Onderzoek Programma's (20 mln. euro) en Smartmix (11 mln. euro). Bron: informatie verstrekt door EZ.

ⁱ Volgens het Ministerie van LNV is 20 mln euro hiervan subsidie.

In 2010, is 700 miljoen euro begroot voor de WBSO. Het percentage WBSO subsidie bedraagt ongeveer 8,5 % van de uitgaven aan R&D door bedrijven, exclusief de 210 miljoen euro die eenmalig voor 2010 is gereserveerd in verband met de economische crisis.

De omvang van de themasubsidies is begroot op 589 miljoen euro in 2010. Na aftrek van de 90 miljoen euro uit het crisispakket, bedraagt het percentage themaspecifieke subsidies eveneens ongeveer 8,5% van de uitgaven aan R&D door bedrijven. Binnen deze groep zijn de 'Innovatieprogramma's' van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) het grootst. Onder de themaspecifieke subsidies rekenen wij ook de innovatiesubsidies voor de voeding, landbouw en veeteelt die het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) verstrekt en de subsidies voor de lucht- en ruimtevaart. Verder rekenen wij tot de themaspecifieke subsidies de 'Maatschappelijke Innovatie Agenda's' (MIA). Dit is een project van 'Nederland Ondernemend Innovatieland' waaraan tien ministeries deelnemen via de interdepartementale directie 'Kennissen en Innovatie'.¹¹

Naast de themaspecifieke subsidies bevat het huidige subsidiebeleid instrumenten die specifiek zijn bedoeld voor het MKB. Tabel 3.1 toont deze instrumenten met een begroot budget van 151 miljoen euro in 2010. Dit bedrag komt overeen met ongeveer 2,5% van de totale uitgaven aan R&D door bedrijven.

De Grote Technologische Instituten (GTI's) ontvangen 356 miljoen euro subsidie; in totaal beslaat de subsidie 6% van de uitgaven aan R&D door bedrijven. Hierin zitten overigens niet de ontvangsten van deze instituten voor opdrachten door de overheid als klant.¹²

De bedragen die tot nu toe zijn vermeld zijn de uitkeringen die de bedrijven en instituten ontvangen via de betreffende regeling. De maatschappelijke kosten liggen hoger. In dit beeld zijn de uitvoeringskosten van de subsidies niet verwerkt. Deze kosten bedragen 75 mln. euro zoals tabel 3.1 toont, overeenkomend met 1,5% van de uitgaven aan R&D door bedrijven. Maatschappelijk gezien zijn deze uitvoeringskosten overigens nog hoger, omdat ook de bedrijven en instituten uitvoeringskosten moeten maken om voor een subsidie in aanmerking te komen. Deze kosten zijn hier niet meegeteld.

In totaal wordt elke euro die het bedrijfsleven aan R&D uitgeeft voor 0,27 euro gesubsidieerd, inclusief de uitvoeringskosten van dat beleid. Er bestaat dus veel beleid om de marktfalens bij innovatie te bestrijden. Dat betekent overigens niet dat een bezuiniging op de subsidies van een aantal miljoen euro, zou leiden tot een gelijke reductie van de R&D uitgaven. In feite zal die laatste daling minder zijn, omdat veel R&D projecten zonder subsidie ook doorgang zullen vinden. In technische termen: de additionaliteit van R&D subsidies is kleiner dan 100%.¹³

¹¹ Nederland Ondernemend Innovatieland, 2009, Maatschappelijke Innovatie Agenda's, Factsheet, (maart 2009).

¹² Volgens het Ministerie van LNV geldt dit niet voor DLO.

¹³ Zie Cornet, M. en B. Vroomen, 2005, Hoe effectief is extra stimulering van speur- en ontwikkelingswerk?, CPB Document, nr. 103.

3.3 Karakteristieken huidige innovatiesubsidies

3.3.1 Over het geheel genomen selecteren themaspecifieke subsidies slechts in beperkte mate

De vraag is in hoeverre de overheid werkelijk kiest voor specifieke innovatiethema's. Hieronder onderzoeken wij die vraag.

Wij definiëren een themaneutrale subsidie als een vast percentage subsidie op de R&D-uitgaven van een willekeurig bedrijf. Zodoende is de verdeling van de themaneutrale subsidies over de bedrijfstakkenindeling van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gelijk aan de verdeling van de uitgaven aan R&D door bedrijven over die bedrijfstakken. De overheid voert specifiek beleid als de verdeling van de subsidies over de bedrijfstakken significant verschilt van de themaneutrale verdeling.

De themaneutrale verdeling is te verkrijgen op basis van de R&D uitgaven beschikbaar op 2-digite bedrijfstakken niveau gepubliceerd door het CBS. De verdeling van de themaspecifieke subsidies over de bedrijfstakken is niet bekend. Voor de innovatieprogramma's is bekend hoeveel subsidie zij hebben uitgekeerd.¹⁴ Helaas zijn deze gegevens niet beschikbaar op bedrijfstakniveau, maar per programmadoemein. Deze presentatie bemoeilijkt een vergelijking. Voor de overige themaspecifieke subsidies maken wij op basis van expert opinion zelf een inschatting van de verdeling over de bedrijfstakken.

Op basis van deze gegevens construeren wij een grove verdeling van de themaspecifieke subsidies over de bedrijfstakken. Een vergelijking van de resulterende verdeling met de themaneutrale verdeling geeft de indruk dat de overheid met het themaspecifieke beleid slechts in beperkte mate kiest voor specifieke thema's. Tabel 3.2 illustreert de themaneutrale verdeling. Kolom (2) geeft de uitgaven aan R&D door bedrijven per bedrijfstak. Duidelijk blijkt dat deze uitgaven zijn geconcentreerd bij de industrie, waarbij de ICT-industrie ver voorop loopt. Kolom (3) verdeelt de thema's van tabel 3.1 zo goed mogelijk naar bedrijfstak, waarbij de verschillende 'Innovatiethema's' elk apart zijn genoemd. Voor de toedeling is gebruik gemaakt van de omschrijvingen in de publicatie 'EZ-instrumentarium' (oktober 2009).¹⁵ Verder zijn de

¹⁴ Recent (5 maart 2010) heeft het Ministerie van EZ aan het CPB cijfers verstrekt over de verdeling van de subsidies van de Innovatieprogramma's (een onderdeel van de themaspecifieke subsidies uit tabel 3.1) in relatie tot de bedrijfstakkenindeling van het CBS. De verdeling betreft een verdeling over domeinen, die zich veelal uitspreiden over meerdere bedrijfstakken. De verhouding van de ingezette middelen over die bedrijfstakken is onbekend.

¹⁵ Wij gebruiken de bedrijfstakkenindeling en terminologie van het CBS als standaard bedrijfstakkenindeling. De terminologie die het beleid gebruikt bij de thema's sluit hier niet precies op aan. Vergelijking tussen de beleidsthema's en de bedrijfstakkenindeling van het CBS wordt extra bemoeilijkt omdat de thema's ook regelmatig veranderen. Hierdoor is een goede toewijzing van de thema's aan de standaard bedrijfstakkenindeling van het CBS moeilijk te maken.

subsidies aan 'Lucht- en ruimtevaart' aan de 'metaal- en transportmiddelenindustrie' toegerekend, omdat deze veelal Dutch Space en Stork toevallen.¹⁶

Tabel 3.2 Verdeling R&D door bedrijven en innovatiethema's

(1) Bedrijfstak	(2) mln euro	(3) Thema/Programma
ICT (Elektrotechnische industrie en computerservicebureaus)	1717	Point One ^a High tech systemen en materialen ^a
Chemie	1396	Polymeren ^a Materialen ^a
Metaal- en transportmiddelenindustrie	865	InnoWater ^a Life sciences and health ^a Automotive ^a Maritiem ^a Innovatieve Zeescheepsbouw Lucht- en ruimtevaart
Voedingsmiddelen en landbouw	537	Food and nutrition Delta ^a Innovatiesubsidies LNV
Energie en andere delfstoffen	178	Energie Onderzoek Subsidies
Textiel, papier, grafische industrie ^c	96	
Bouwnijverheid	22	
Diensten ^b	1029	Logisitek en Supply Chains ^a SKE-crea, Zorg-innovatievouchers, Innovatievouchers toerisme industrie
Totaal	5840	

^a Innovatiethema's van EZ, bron EZ-Instrumentarium, oktober 2009.

^b CBS, Kennis en Economie 2008, tabel 2.4.1 minus computerservicebureaus uit tabel 2.4.3.

^c Cijfer berekent als restpost.

Bron: CBS, 2009, Kennis en Economie 2008, Tabel 2.4.3 met uitzondering van 'Diensten'. Als er geen cijfer is van 2007 is het cijfer van 2006 genomen.

Het argument dat het innovatiebeleid weinig op thema selecteert wordt ondersteund door de verdeling van de projecten in de categorie 'FES, IOP en rest programmatisch pakket'. De FES-uitkeringen worden over bedrijven in vele bedrijfstakken verspreid. Bij de Innovatieve Onderzoeksprogramma's (IOP) geldt hetzelfde. Het gaat vooral om projecten behorend tot ICT, chemie en metaalindustrie, zoals blijkt uit de volgende praktische voorbeelden:

Precisietechnologie, Mens-Machine Interactie, Genomics, ElektroMagnetische Vermogens

¹⁶ Daarnaast wordt de innovatie van deze industrie indirect gesteund door subsidies aan TNO, NLR en SRON, die ook veel subsidies voor ruimtevaartonderzoek ontvangen. Bron: Berenschot, 2008, blz. 9-10.

Techniek, Generieke Communicatie en Self Healing Materials.¹⁷ Ook de subsidies die het technologiefonds STW uitkeert, komen de bedrijven in vele bedrijfstakken ten goede.¹⁸

Ook de thema's van de MIA zijn breed verdeeld over de hele economie. Deze thema's zijn 'duurzame agro- en visserijketens' (bedrijfstak tuinbouw, landbouw en veeteelt), 'veiligheid', 'energie', 'water', 'gezondheid' (alle gerelateerd aan de bedrijfstak industrie), en 'duurzame mobiliteit' en 'onderwijs' (gerelateerd aan diensten).¹⁹

Tenslotte, de verdeling van de GTI's is over alle R&D-intensieve bedrijfstakken verspreid. Tabel 3.3 laat de omvang van de subsidies zien per instituut en meldt de bedrijfstak waar de bedrijven zich bevinden die indirect profiteren van de kennis van deze instituten.

Tabel 3.3 Subsidies Grote Technologische Instellingen^a

	Bedrijfstak	mln euro
TNO ICT ^b	ICT	11
TNO Defensie en Veiligheid ^b	ICT en machine industrie	34
TNO Industrie ^b	Industrie in een breed vlak	37
NLR	Machine-industrie, vliegtuigbouw, transport	24
Marin	Scheepsbouw	4
TNO Kwaliteit van Leven ^b	Voeding, gezondheid	29
DLO ^c	Tuinbouw, landbouw, veeteelt	110
ECN	Energie	32
TNO Bouw en Ondergrond ^b	Bouwnijverheid	26
Deltares	Bouwnijverheid	13
Totaal		356

^a MinFin, Grondslag Heroverweging, 10 februari 2010, Jos Huisman, De gegevens zijn afkomstig van de begroting van EZ, waarbij door MinFin correcties zijn toegepast ter vermindering van dubbeltelling.

^b De totale subsidie voor TNO bedraagt 173 mln. euro. Deze zijn verdeeld over de kerngebieden van TNO naar rato van de omzet per kerngebied, volgens TNO Jaarverslag 2008, blz. 44.

^c Volgens het Ministerie van LNV is het bedrag van DLO niet vergelijkbaar met dat van de andere GTI's omdat het DLO-cijfer ook beleidsondersteunend onderzoek omvat.

Op basis van het bovenstaande overzicht van alle themaspecifieke subsidies en hun gezamenlijke verdeling over de bedrijfstakken concluderen wij dat het themaspecifieke innovatiebeleid als geheel slechts in beperkte mate kiest voor specifieke innovatiethema's en de verstrekte subsidies slechts licht afwijken van themaneutraal verdelen over de verschillende bedrijfstakken.

¹⁷ Zie Ministerie van EZ, 2009, EZ-Instrumentarium.

¹⁸ Zie STW, Utilisatierapporten.

¹⁹ Nederland Ondernemend Innovatieland, 2009, Maatschappelijke Innovatie Agenda's, Factsheet, maart 2009.

Verdere uitsplitsing naar subsectoren

De mate van aggregatie van bedrijfstakken is bepalend in het oordeel over selectie door de overheid. De bedrijfstakkenindeling van het CBS biedt verschillende mate van detaillering, het zogenaamde aantal digits. Een hoog aggregatieniveau kan leiden tot een te snelle conclusie dat de overheid niet kiest. Op een hoog aggregatieniveau zal de overheid elke bedrijfstak subsidiëren. Op een laag aggregatieniveau zal de overheid altijd selecteren. Ieder project is immers uniek. De overheid selecteert echter op thema's en niet op bedrijfsniveau.

Voor een goede vergelijking zou het wenselijk zijn de mate van selectiviteit op verschillende aggregatieniveaus te meten. Helaas zijn data over de omvang van de themasubsidie en private R&D-uitgaven niet op een gedetailleerd aggregatieniveau beschikbaar.

Uitsplitsing op 4-digit niveau

Het Agentschap NL heeft voor een tweetal Innovatieprogramma's gedetailleerde gegevens verstrekt op 4-digit niveau (subsectoren). Het gaat om het programma Chemie en het programma Food and Nutrition Delta.²⁰ De selectie binnen elk van deze programma's wordt hieronder besproken.

Programma Chemie

Deze bedrijfstak bestaat uit 27 subsectoren. Voorbeelden van die subsectoren zijn kleurstoffen, petrochemische producten, farmaceutische producten, parfum, kunstvezels, rubber banden en plastic verpakkingsmateriaal. Het zwaartepunt van het programma ligt binnen 15 van de 27 subsectoren. Het CBS verschaft geen data over de omvang van de R&D uitgaven per subsector. Om alsnog tot een oordeel te kunnen komen over de mate van selectiviteit maken wij gebruik van een drietal proxies.

- Elke subsector verricht een gelijke hoeveelheid aan R&D. In dat geval is de mate van selectie bepaald door het geselecteerde aantal subsectoren binnen het totaal. Binnen de chemie met een zwaartepunt van 15 subsectoren op 27 lijkt onder die aanname een redelijk scherpe selectie plaats te vinden.
- De R&D-inspanning in een subsector is evenredig met de omvang van de werkgelegenheid in de betreffende subsector. Dit is een goede indicator voor innovatie-activiteit en kan worden vervaardigd op basis van gegevens van het CPB over de werkgelegenheid in arbeidsjaren binnen de bedrijfstakken chemie en rubberindustrie. Voor zover data op 4-digit niveau ontbreekt worden deze cijfers geraamd op basis van het aantal banen (bron: CBS, Statline). In 2008 behoorde 70 duizend arbeidsjaren van de 94 duizend arbeidsjaren in de chemie toe aan de

²⁰ Notitie Ministerie van EZ, "Kiezen in een programmatische aanpak; 4 maart 2010, op basis van cijfers van Agentschap NL.

geselecteerde subsectoren. Driekwart van de werknemers in de chemie werkte dus bij de geselecteerde subsectoren.

- De R&D-inspanning in een subsector is evenredig met de omvang van de toegevoegde waarde in de subsector. Deze laatste proxy lijkt vermoedelijk de beste proxy voor een meting van innovatie activiteit. Het CPB beschikt over cijfers van de toegevoegde waarde binnen de bedrijfstakken van de chemie en rubberindustrie. Opnieuw ramen wij de gegevens binnen onbekende subsectoren op basis van de werkgelegenheid en de toegevoegde waarde per werknemer. In 2008 blijkt van de 13 miljard euro aan toegevoegde waarde in de chemie 9 miljard te zijn geproduceerd binnen de geselecteerde subsectoren. In totaal produceren de geselecteerde subsectoren dus 70% van de toegevoegde waarde binnen de chemie.

De laatste twee aannames laten zien dat bij een uitsplitsing naar subsectoren binnen het Innovatieprogramma Chemie een beperkte mate van selectie plaatsvindt. Voor een betere indicatie is meer informatie nodig, zowel over de precieze verdeling van middelen over de subsectoren als de private R&D-uitgaven in die subsectoren.

Food and Nutrition Delta

Het tweede uitgesplitste Innovatieprogramma betreft Food and Nutrition Delta, dat zich verspreidt over de bedrijfstakken landbouw en voedingsmiddelenindustrie. Binnen dit programma blijkt het voor het Agentschap NL lastig om aan te geven op welke wijze de selectie binnen de subsectoren plaatsvindt. Zij geven aan dat de subsectoren landbouw, visverwerking, meel, diervoeder en dranken relatief weinig betrokken zijn. Dat is ook begrijpelijk, aangezien dit programma zich vooral richt op gezondere en veilige voeding. Het onderzoek binnen dit programma ligt met name op het terrein van de vervaardiging van hoogwaardige halffabricaten, waarbinnen DSM, CSM, Unilever en Friesland-Campina²¹ actief zijn. Indirect volgt dat binnen het programma die subsectoren worden geselecteerd, waarvoor de private R&D uitgaven het hoogst zijn. Met andere woorden, de verdeling van de subsidies binnen het Innovatieprogramma Food and Nutrition Delta lijkt min of meer proportioneel verdeeld met de private R&D-uitgaven. De overheid selecteert binnen dit programma in beperkte mate.

3.3.2 Wel selectief bij bedrijfsgrootte: het MKB krijgt meer subsidie

De overheid selecteert wel nadrukkelijk op bedrijfsgrootte. Elke euro R&D uitgevoerd door het MKB wordt in sterkere mate gesubsidieerd dan elke euro R&D uitgevoerd door het grootbedrijf. Deze conclusie komt als volgt tot stand:

²¹ Voor meer bedrijfspartners verwijzen wij naar het Businessplan Food and Nutrition Delta.

- 151 miljoen euro subsidie per jaar wordt uitgegeven aan innovatiebeleid dat zich exclusief richt op het MKB en niet op het grootbedrijf, zie tabel 3.1. Dit betekent dat het MKB voor deze subsidies per euro R&D 0,10 euro²² subsidie krijgt en het grootbedrijf nul euro.
- De WBSO discrimineert naar bedrijfsgrootte. De WBSO bevoordeelt het MKB sterk boven het grootbedrijf. Bedrijven die tot 220 duizend euro besteden aan loonkosten van hun R&D-personeel krijgen 50% van die loonkosten vergoed. Bedrijven die hogere loonkosten maken, ontvangen over het bedrag hoger dan 220 duizend euro 18% subsidie op de loonkosten van R&D-personeel, tot een maximum van 14 miljoen euro per jaar per bedrijf.²³ Tabel 3.4 toont hoe deze regeling uitwerkt naar bedrijfsgrootte. Terwijl MKB bedrijven 27% van het onderzoek door bedrijven in Nederland uitvoeren, ontvangen zij 69% van de uitkeringen uit de WBSO. Uit de gegevens van de tabellen 3.1 en 3.4 volgt dat het MKB voor elke euro besteed aan R&D 0,21 euro²⁴ subsidie krijgt. Het grootbedrijf ontvangt voor elke R&D euro 0,035 euro²⁵ subsidie. Bij de themaspecifieke subsidies ontbreekt een duidelijk beeld van de verhouding tussen subsidies aan het MKB en het grootbedrijf. De uitgaven van het instrument 'Innovatieprogramma's' van het Ministerie van EZ gaan voor 39% naar het MKB en voor 36% naar het grootbedrijf.²⁶ Hoe de overige 25% is verdeeld, wordt niet vermeld. In totaal is het aandeel MKB in elk geval aanzienlijk. Sommige innovatieprogramma's noemen het MKB expliciet als doelgroep in de beschrijving bij de thema's Food and Nutrition Delta en Polymeren.²⁷ Van de innovatiesubsidies voor lucht- en ruimtevaart gaat 33% naar het MKB en 61% naar het grootbedrijf.²⁸ Van de innovatiesubsidies uitgekeerd door het ministerie LNV is het aandeel voor het MKB onbekend. Alles bijeen genomen lijkt een raming van 50:50 bij de verdeling van themaspecifieke subsidies over MKB en grootbedrijf niet ver van de werkelijkheid te zitten. Onder die veronderstelling krijgt het MKB voor elke euro besteed aan R&D 0,16 euro²⁹ subsidie en het grootbedrijf 0,06 euro³⁰ subsidie.

²² = $151 / (0,27 * 5840)$. 0,27 is het aandeel van het MKB in de uitgaven aan R&D, zie tabel 3.4, en de R&D uitgaven in totaal zijn 5840 (zie tabel 3.1).

²³ Regeling in 2010. Bron: website SenterNovem.

²⁴ Het MKB voert 27% van de R&D door bedrijven uit, dat is $0,27 * 5840 = 1577$. Het MKB ontvangt 69% van de WBSO subsidies, dat is $0,69 * 490 = 338$. Het subsidiepercentage bedraagt $338/1577 * 100 = 21\%$. Het percentage is exclusief de eenmalige WBSO-uitkering van 210 mln. euro.

²⁵ Grote bedrijven voeren 63% van de R&D door bedrijven uit, dat is $0,63 * 5840 = 4263$. Zij ontvangen 31% van de WBSO subsidies, dat is $0,31 * 490 = 152$. Het subsidiepercentage bedraagt $152/4263 * 100 = 0,035\%$. Het percentage is exclusief de eenmalige WBSO-uitkering van 210 mln. euro.

²⁶ Zie: 'Tenders Innovatieprogramma's'. Brief Ministerie EZ aan Tweede Kamer, 14 oktober 2009, 32 123 VIII-4, vraag 43.

²⁷ Bron: Ministerie van EZ, 2009, EZ-instrumentarium, Aanbod regelingen en subsidies voor ondernemers, oktober 2009. Ons zijn overigens geen cijfers bekend waaruit concreet blijkt dat een euro besteed aan R&D door het MKB meer wordt gesubsidieerd dan een euro besteed aan R&D door grotere bedrijven.

²⁸ Zie: 'Tenders Innovatieprogramma's'. Brief Ministerie van EZ aan Tweede Kamer, 14 oktober 2009, 32 123 VIII-4, vraag 43. Ook hier is niet bekend hoe de overige 6% is verdeeld.

²⁹ $(0,5 * 499) / (0,27 * 5840)$. 499 is bedrag aan themasubsidies, 0,27 is aandeel van MKB in R&D en 5840 is R&D bedrag van bedrijven.

³⁰ $(0,5 * 499) / (0,73 * 5840)$. 499 is bedrag aan themasubsidies, 0,73 is aandeel van grootbedrijf in R&D en 5840 is R&D bedrag van bedrijven.

Tabel 3.4 R&D uitgaven en WBSO-subsidies over MKB en grote bedrijven

	R&D uitgaven ^a	WBSO subsidie ^b
	%	%
MKB (Minder dan 250 werknemers)	27	69
Grote bedrijven (Meer dan 250 werknemers)	73	31
Totaal	100	100

^a Verdeling 2005. Bron CBS, 2009, Kennis en Economie 2008, staat 2.4.2.

^b Verdeling 2004. Bron EIM en UNU-MERIT, 2007, Evaluatie WBSO 2001 – 2005, blz. 8. Deze verdeling is vrijwel gelijk aan de verdeling genoemd in de Brief Ministerie EZ aan Tweede Kamer, 14 oktober 2009, 32 123 VIII-4, vraag 43, waar een verhouding staat van MKB:grootbedrijf = 67:33.

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat één euro besteed aan R&D door het MKB een subsidie krijgt van 0,47 (= 0,10 + 0,21 + 0,16) euro, terwijl het grootbedrijf voor hetzelfde bedrag een subsidie krijgt van 0,10 (= 0 + 0,035 + 0,06) euro. Het MKB krijgt dus ongeveer 5 (= 0,47 / 0,10) keer zoveel subsidie voor één euro besteed aan R&D dan het grootbedrijf.

3.3.3 Nederlands innovatiebeleid in internationaal perspectief

Generieke innovatiesubsidies

Tabel 3.5 toont voor een aantal OECD landen de omvang van de belastingsubsidie per euro private R&D uitgaven. Het blijkt dat de omvang van de subsidie internationaal sterk uiteen loopt. Frankrijk geeft 0,42 subsidie per euro R&D en Zwitserland, Finland, Zweden en Duitsland geven helemaal geen belastingsubsidie. Nederland wijkt niet significant af van het gemiddelde van de genoemde landen als het gaat om subsidies aan het grootbedrijf.

Het meest opvallend is dat Nederland in vergelijking tot andere landen veel meer belastingsubsidie geeft aan het MKB dan aan het grootbedrijf. In de meeste landen wordt geen onderscheid gemaakt naar bedrijfsgrootte in de fiscale regeling. Alleen in het Verenigd Koninkrijk en Canada krijgt het MKB meer subsidie, maar het verschil tussen grootbedrijf en MKB is kleiner dan in Nederland. Tabel 3.5 toont een selectie van landen uit de onderliggende Science, Technology and Industry Scoreboard. De conclusie blijft echter van kracht, als alle 38 landen worden beschouwd.

Specifieke innovatiesubsidies voor thema's

Er zijn ons geen gegevens bekend over de omvang van specifieke innovatiesubsidies van de OESO-landen. Het is denkbaar dat landen die weinig subsidie geven via belastingvoordelen dat doen via specifiek innovatiebeleid. Maar dit vermoeden kan niet worden getoetst.

Tabel 3.5 Belastingsubsidie in euro's per euro die bedrijven uitgeven aan R&D, 2008^{a b}

	Grootbedrijf	MKB
Frankrijk	0,43	0,43
Noorwegen	0,20	0,22
Canada	0,17	0,33
Denemarken	0,14	0,14
Verenigd Koninkrijk	0,11	0,18
België	0,08	0,08
Oostenrijk	0,08	0,08
Nederland	0,07	0,24
Verenigde Staten	0,06	0,06
Zwitserland	0	0
Finland	0	0
Zweden	- 0,01	- 0,01
Duitsland	- 0,02	- 0,02

^a Bron: OECD, 2009, Science, technology and industry scoreboard 2009, sectie 2.14, pp. 78 – 79. De cijfers zijn geschat door aflezen van een grafiek. Deze publicatie vermeldt deze gegevens van 38 landen. Hier is een selectie opgenomen die voor een vergelijking met Nederland interessant is. De conclusies in de tekst veranderen niet als de overige landen ook in de beschouwing worden betrokken. De OECD publicatie spreekt van dollar in plaats van euro, maar omdat zowel de subsidies als de uitgaven dezelfde wisselkoers hebben, gelden dezelfde cijfers in euro.

^b Definitie van cijfer: $(A - t) / (1 - t)$, waarin A = net discounted value of depreciation allowances, tax credit and special allowances for R&D assets; t = stationary corporate income tax.

3.3.4 WBSO verdeelt door inrichting de subsidies niet helemaal themaneutraal

De inrichting van de WBSO met een selectie naar bedrijfsgrootte werkt niet helemaal themaneutraal uit. Tabel 3.6 maakt dit duidelijk.

De kolom 'Grondslag WBSO' presenteert de verdeling over de bedrijfstakken van de loonbedragen voor R&D-personeel die voor subsidie uit de WBSO in aanmerking komen. De bedrijfstakken staan in de volgorde van grote WBSO-grondslag naar kleine WBSO-grondslag. Wij vergelijken deze met de verdeling over dezelfde bedrijfstakken van de R&D-uitgaven door bedrijven. De laatst genoemde bedragen zijn de grondslag van een themaneutrale verdeling over de bedrijfstakken.³¹

Uit de tabel blijkt direct dat de WBSO niet geheel themaneutraal verdeeld is, ongeacht of dit nu wenselijk is of niet.³² De volgorde van de bedrijfstakken van de WBSO-grondslag verschilt duidelijk van de volgorde van de bedrijfstakken op basis van hun R&D-uitgaven. Meer private R&D-uitgaven betekent niet automatisch een hogere WBSO grondslag.

³¹ Het komt in tabel 3.6 regelmatig voor dat de bedragen van de WBSO-grondslag groter zijn dan de R&D-uitgaven. Dit is vreemd, want de WBSO-grondslag kan niet hoger zijn dan de R&D-uitgaven, omdat de WBSO alleen betrekking heeft op het R&D-loon en de R&D bovendien de investeringen in laboratoria en verbruik aan materialen omvatten. Een reden kan zijn dat de bedragen 'Grondslag WBSO' afkomstig zijn van Agentschap NL en de 'R&D-uitgaven' van het CBS. Het is dus mogelijk dat hetzelfde project door Agentschap NL soms bij een andere bedrijfstak is ingedeeld dan het CBS de bedrijven indeelt naar bedrijfstakken. Bovendien zijn de cijfers van de WBSO-grondslag het gemiddelde van 2007 en 2008, terwijl de R&D-uitgaven alleen op 2007 betrekking hebben. Deze redenen zijn niet van zodanige omvang dat zij de hoofdlijnen van de conclusies in deze paragraaf aantasten.

³² Hoofdstuk 5 gaat verder in op het punt van wenselijkheid in termen van welvaart.

Tabel 3.6 WBSO-grondslag, R&D-uitgaven en R&D-intensiteit

	SBI	Grondslag WBSO ^a	R&D-uitgaven door bedrijven ^b	Aandeel R&D in toegevoegde waarde ^c
		mln euro	mln euro	
Machine industrie	29	384	580	8,5
Elektrotechnische industrie	31, 32, 33	381	1441	37,0
Chemie	24	285	1350	7,3
Computerservicebureaus	72	259	276	2,5
Voeding en dranken	15	210	471	5,8
Metaalproductenindustrie	28	167	53	0,9
Overige zakelijke diensten	74	121	217	2,0
Landbouw, bosbouw, visserij	01	115	66	0,7
Aardolie	11	98	5	0,1
Rubber en kunststof	25	88	46	2,3
Post en telecommunicatie	64	83	nb	nb
Gezondheid en welzijn	85	74	nb	nb
Uitgeverijen	22	48	36	0,6
Transportmiddelenindustrie	34,35	72	161	4,6
Glas, aardewerk	26	35	42	0,5
Onderwijs	80	33	nb	nb

^a Gegevens gemiddeld 2007 en 2008. Bron Memo EZ 4 maart 2010.

^b Gegevens 2007. Bron CBS, 2009, Kennis en Economie 2008, Staat 2.4.3.

^c Bron: CBS, 2009, Kennis en Economie 2008, Staat 2.4.3.

nb betekent niet beschikbaar.

De WBSO selecteert ten nadele van de elektrotechnische industrie en de chemie. Bij deze bedrijfstakken is het aandeel van de 'Grondslag WBSO' veel lager dan het aandeel van de R&D-uitgaven. De WBSO selecteert ten voordele van de andere bedrijfstakken die meestal een lagere R&D-intensiteit hebben. Hierbij is de R&D-intensiteit gedefinieerd als het aandeel van de R&D-uitgaven in de toegevoegde waarde.

Hoe komt het dat de WBSO niet helemaal themaneutraal is? De reden is dat de inrichting van de WBSO het MKB bevoordeelt. Het MKB komt vooral voor in bedrijfstakken waar de minimaal efficiënte productieschaal betrekkelijk klein is. In de elektrotechnische industrie en de chemie is de productieschaal in het algemeen groter. In die bedrijfstakken opereren ook de grote multinationale ondernemingen met hun belangrijke laboratoria in Nederland. Hun totale loonuitgaven voor hun R&D-personeel overschrijden waarschijnlijk ver het maximum dat voor een WBSO-subsidie in aanmerking komt.

3.4 Conclusies

- Er wordt veel subsidiebeleid gevoerd om de persistente marktfalens bij innovatie te bestrijden. Elke euro die het bedrijfsleven besteedt aan R&D wordt gemiddeld voor 27 eurocent gesubsidieerd. Dit bedrag is als volgt opgebouwd. De subsidie uit de WBSO is ongeveer gelijk aan de themasubsidies in totaal, beide 8,5 eurocent. Daarbij komen de indirecte subsidie via de Grote Technologische Instituten van 6 eurocent, 2,5 eurocent voor het MKB en 1,5 eurocent voor uitvoeringskosten.
- Het specifieke themabeleid lijkt slechts in beperkte mate te kiezen.
- Het beleid geeft het MKB meer innovatiesubsidie dan het grootbedrijf. Elke euro die het MKB aan R&D uitgeeft krijgt 47 eurocent subsidie, terwijl het grootbedrijf voor een euro R&D 10 eurocent subsidie ontvangt. Hierbij zijn de indirecte subsidies via de Grote Technologische Instituten niet meegeteld. Nederland is internationaal een uitzondering bij de bevoordeling van het MKB bij de een fiscale subsidieregeling ter bevordering van R&D door bedrijven. Voor specifiek MKB beleid zijn geen internationaal vergelijkbare cijfers beschikbaar.
- De selectiviteit van de WBSO naar bedrijfsgrootte resulteert in een subsidie die de middelen niet helemaal themaneutraal verdeelt over de bedrijfstakken. Vooral de R&D-intensieve bedrijfstakken elektrotechniek en chemie ontvangen relatief weinig WBSO-subsidie.

4 Effectiviteit per innovatie-instrument

4.1 Empirische evidentie is dun gezaaid

Dit hoofdstuk presenteert de aanwezige empirische evidentie rond de effectiviteit van innovatiesubsidies. Deze evidentie is dun gezaaid. Ten eerste is het lastig een goede maatstaf te vinden voor innovatieactiviteit. Met andere woorden, hoe meten wij de effectiviteit van een gegeven instrument? De toe- of afname van private R&D-uitgaven wordt veelal als maat gekozen, maar dat is geen maatstaf voor welvaart. Ten tweede is op voorhand niet duidelijk of en in welke mate een concrete maatregel de private R&D-uitgaven heeft beïnvloed. Zijn de subsidies toegenomen doordat de hoogte van de private R&D-uitgaven is toegenomen of geldt de omgekeerde relatie? Ten derde, is het van belang te onderscheiden in hoeverre een overheidssubsidie additioneel is, oftewel welk deel van de toe- of afname in R&D-uitgaven zou zonder overheidssubsidie niet hebben plaatsgevonden? Ten vierde, vraagt een korting of intensivering van een subsidie om een effectmeting van de marginale euro af- of toename. Veel evaluaties over innovatiebeleid schatten het gemiddelde effect van een maatregel, dat wil zeggen het effect over het traject van geen subsidie tot de huidige subsidie. Voor een beperkt aantal instrumenten is onderzoek verricht dat bovenstaande problemen heeft weten te ondervangen. Ten vijfde, vraagt de vertaling van empirische studies naar de Nederlandse

beleids situatie, dat de betreffende studie op vrij recente data is uitgevoerd en dat, indien het een buitenlandse studie betreft, de karakteristieken van het innovatiebeleid en de beleidsomgeving van het betreffende land niet teveel afwijken van Nederland.

Uiteindelijk beschikken wij voor een tweetal maatregelen, de WBSO en de innovatievouchers, over een indicatie van hun kwantitatieve effecten. Voor de relevante achtergrond documenten verwijzen wij naar Cornet en Vroomen (2005) en Lokshin en Mohnen (2009) voor de WBSO en naar Cornet, Van der Steeg en Vroomen (2007) voor de innovatievouchers.³³ Beide maatregelen zijn voor het laatst geëvalueerd op gegevens uit 2005, waarna hun budget aanzienlijk is toegenomen. In het licht van vermoedelijke afnemende meeropbrengsten, zie paragraaf 2.5, kunnen wij hun uitkomsten dan ook niet zonder meer vertalen naar de huidige beleids situatie.

4.2 Effectiviteit van huidige instrumenten

4.2.1 WBSO

- De WBSO is verscheidene malen geëvalueerd. Wij verwijzen naar Mohnen en Lokshin (2009) voor een overzicht.³⁴ Zij beschrijven de concrete vormgeving van de fiscale regeling, de gebruikte evaluatie techniek, de onderliggende data inclusief land van implementatie en het type van de uitkomst (marginaal of gemiddeld effect). De meeste studies geven de gemiddelde effecten van een WBSO subsidie. Het marginale effect is slechts in een beperkt aantal studies bekeken, voor Canada (Dagenais, Mohnen, Therrien (2004)), voor Nederland (Cornet en Vroomen (2005), en Lokshin en Mohnen (2007)).³⁵ Cornet and Vroomen (2005) maken als enige gebruik van een net experimenteel design. Lokshin en Mohnen vinden een marginaal effect van 0.31 op de lange termijn. Cornet en Vroomen vinden 0.15. Dat betekent dat een euro intensivering van de WBSO leidt tot een toename van de verwachte private R&D-uitgaven met 15 eurocent bij gegeven WBSO budget (pm 400 miljoen in 2005)
- De WBSO maakt onderscheid naar bedrijfsgrootte en naar starters. Het instrument blijkt effectiever voor starters. Een vermindering met een euro van de belastingafdracht door innoverende starters geeft 50 à 80 cent uitgaven aan loon aan R&D-personeel (Cornet en Vroomen, 2005).

³³ M.F. Cornet en B.L.K. Vroomen, 2005, Hoe effectief is extra fiscale stimulering van speur- en ontwikkelingswerk, CPB Document 103; P. Mohnen and B. Lokshin (2009) What does it take for an R&D tax incentive policy to be effective? Unu Merit working paper; M.F. Cornet, M.W. van der Steeg and B.L.K. Vroomen, 2007, De effectiviteit van de innovatievouchers 2004 en 2005, CPB Document 140.

³⁴ P. Mohnen and B. Lokshin, 2009, What does it take for an R&D tax incentive policy to be effective? Unu Merit working paper.

³⁵ Actualite Economique (2007) Les firmes canadiennes repondent-elles aux incitations fiscales a la recherche-developpement?, 80, 175-206; M.F. Cornet en B.L.K. Vroomen, 2005, Hoe effectief is extra fiscale stimulering van speur- en ontwikkelingswerk, CPB Document 103; B. Lokshin and P. Mohnen, 2007, Measuring the effectiveness of R&D tax credits in the Netherlands, Unu-Merit working paper.

- Op basis van deze uitkomsten concludeerde Kansrijk kennisbeleid (2006) dat gezien de overige kosten en toenmalig gerealiseerde verhoging van de WBSO na de evaluatie intensivering van de startersfaciliteit binnen de WBSO kansrijk zou zijn en de intensivering van de WBSO neutraal leek.³⁶ Bezuiniging op de WBSO werd geoormerkt als niet kansrijk.

4.2.2 Innovatievouchers

- De evaluatie van de innovatievouchers concludeerde dat acht van de tien innovatievouchers heeft geleid tot innovatieactiviteit, die anders niet zou hebben plaatsgevonden. Slechts een beperkt aantal bedrijven gaf aan vervolgvactiteiten in te zetten. Op basis van deze uitkomsten heeft het beleid de innovatievouchers aanzienlijk uitgebreid. Sinds 2005 is het totale budget vervijfvoudigd. Over de marginale uitkomsten van uitbreiding of korting op het huidige budget is op basis van de evaluatie van 2005 dan ook niet veel te zeggen. Daarnaast is de vormgeving van het instrument veranderd. Naast de oorspronkelijke vouchers ter hoogte van een bedrag van 2500 euro is het instrument uitgebreid met de zogenaamde grote vouchers van 7500 euro. Een bedrijf kan gebruik maken van deze laatste vouchers, als het bedrijf een derde van dit bedrag zelf inlegt. Over de effectiviteit van matching en in het bijzonder over de effectiviteit van deze grote vouchers is geen informatie bekend. In tegenstelling tot de uitvoering in 2003, 2004 en 2005 is daarna geen loting meer nodig geweest om de innovatievouchers te verdelen.

4.3 Conclusies

- Er bestaat nauwelijks empirische evidentie over de marginale effectiviteit van het huidige Nederlandse innovatie-instrumentarium is. Daarom geldt voor de meeste innovatie-instrumenten dat hun effect op de welvaart onbekend is.
- Van een tweetal maatregelen – de WBSO en de innovatievouchers – is een indicatie van hun kwantitatieve effecten bekend. Deze studies dateren van een paar jaar geleden. Sindsdien is van beide maatregelen hun budget aanzienlijk toegenomen. In het licht van vermoedelijke afnemende meeropbrengsten kunnen wij daardoor geen uitspraken doen over hun huidige marginale effectiviteit.

5 Keuzemogelijkheden bij innovatiesubsidies

5.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk besprak de marginale effectiviteit van enkele concrete innovatie-instrumenten. Helaas zijn voor het merendeel van het instrumentarium geen gegevens bekend

³⁶ M.F. Cornet, F.H. Huizinga, B. Minne en D. Webbink (2006) Kansrijk Kennisbeleid, CPB Document 124.

over hun effectiviteit. Om behulpzaam te kunnen zijn bij de afwegingen van de 'Heroverwegingswerkgroep Innovatie en Toegepast Onderzoek' kiest dit hoofdstuk voor een andere invalshoek.

Dit hoofdstuk presenteert een aantal belangrijke keuzemogelijkheden binnen het huidige innovatiebeleid. Wij presenteren voor elke keuzemogelijkheid onder welke voorwaarden gegeven de huidige beleidsintensiteit een richtingsverandering waarschijnlijk netto maatschappelijke baten zal opleveren. Hiertoe combineren wij de economische theorie met de stand van zaken in het huidige innovatiebeleid. Elke keuzemogelijkheid wordt besproken in een aparte paragraaf. De titel van de paragraaf vermeldt de keuze.

5.2 Themaspécifieke subsidies versus themaneutrale subsidies

Waarom is er een keuzeprobleem?

Een belangrijke keuze bij de bezuinigingen is: kan men uit oogpunt van de welvaart beter bezuinigen op subsidies voor specifieke thema's of op een themaneutrale subsidie? Men kan bij een themaneutrale subsidie denken aan de WBSO, maar dan zodanig ingericht dat het niet zoals nu het MKB bevoordeelt vergeleken met het grootbedrijf.³⁷

Redenering

Wij vergelijken de netto maatschappelijke baten van een bezuiniging op themaspécifieke subsidies met een gelijke bezuiniging op een themaneutrale subsidie. Relevant kengetal is de waarde van de kennispillowers, die de maatschappij toevallen ten gevolge van de innovatiesubsidie van een specifiek thema. Stel dat de verschillende thema's onderling sterk verschillen in de hoogte van de te realiseren kennispillowers. In dat geval kan selectie maatschappelijke baten opleveren als de overheid in staat is die thema's te selecteren die bij subsidie hogere kennispillowers realiseren dan het gemiddelde thema dat model staat voor de themaneutrale subsidie. Voor een juiste vormgeving van selectief thematisch beleid zal de overheid dus inzicht moeten krijgen in de marginale waarde van de kennispillowers van de verschillende thema's gegeven de omvang van de huidige subsidies aan die thema's.

De overheid moet zoekkosten maken om informatie te verkrijgen

De overheid maakt echter maatschappelijke kosten in zijn zoektocht naar de meest effectieve inzet van subsidies voor specifieke thema's. Een themaneutrale subsidie kent deze kosten niet. Bij de afweging tussen themaspécifieke subsidies en themaneutrale subsidies moeten met deze zogenaamde informatiekosten rekening worden gehouden. Informatiekosten omvatten meer dan de reguliere zoekkosten, die gepaard gaan met het verkrijgen van de informatie over de waarde

³⁷ De selectie van de WBSO naar bedrijfsgrootte impliceert dat de subsidie niet themaneutraal uitwerkt naar technologie of naar product. In paragraaf 5.4 bekijken we of dit wenselijk is in termen van welvaart.

van de kennisspillovers van de individuele thema's. Naast de uitvoeringskosten omvatten de informatiekosten ook de kosten van bedrijven om subsidie aan te vragen en de maatschappelijke kosten van de versturende invloed van belangenorganisaties. Deze organisaties weten meer van hun eigen thema dan de rest van de samenleving. Zij gebruiken die informatievoorsprong om subsidie voor hun thema te promoten bij ministeries, het parlement en de media, zonder voldoende te letten op de welvaartseffecten van een andere besteding van het publieke geld.

De informatiekosten zijn hoger bij themaspecifieke subsidies dan bij themaneutrale subsidies, en wel voor alle componenten van de informatiekosten. De zoekkosten zijn hoger omdat extra kosten moeten worden gemaakt om informatie te krijgen over de waarde van de kennisspillovers per thema. De uitvoeringskosten van de themaspecifieke subsidies zijn hoger dan van het themaneutrale instrument³⁸ De bedrijven moeten ook meer administratie verrichten voor de aanvraag van een themaspecifieke subsidie dan voor een themaneutrale subsidie. Tenslotte worden belangenorganisaties vooral aangetrokken tot thema's, want bij een themaneutrale subsidie kunnen zij geen voordeel claimen.

Er bestaat dus een afruil waarbij de extra netto baten van themaselectie moeten worden afgewogen tegen de omvang van de extra informatiekosten vergeleken met themaneutrale subsidie. Zijn de informatiekosten hoog, dan zijn bezuinigingen op themabeleid beter voor de welvaart. Zijn de informatiekosten laag, dan kan beter worden bezuinigd op de themaneutrale subsidie.

Wat weten wij van de verschillen in privaat rendement en spillovers tussen thema's?

Per afzonderlijk thema kennen wij geen robuuste empirie die inzicht geeft in de omvang van de kennisspillovers van specifieke thema's. Vooralsnog lijkt het huidige specifieke instrumentarium als geheel slechts een beperkte keuze te maken tussen verschillende thema's, zie hoofdstuk 3. De vraag rijst of de gemaakte informatiekosten de mogelijk hogere opbrengsten van de specifieke subsidie niet overstijgen.

Extra's bij Innovatieprogramma's tegen extra kosten

De Innovatieprogramma's selecteren niet alleen naar thema. De programma's beogen ook de maatschappelijke baten te verhogen door bevordering van samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen en door maatwerk themaspecifieke knelpunten weg te nemen. Wij hebben geen inzicht in de omvang van deze baten vergeleken met het alternatief dat de samenwerking niet wordt bevorderd en er geen maatwerk gegeven zou worden. Wel is zeker dat de baten moeten worden afgezet tegen het extra publieke geld dat hiervoor nodig is.

³⁸ Hierbij zijn de uitvoeringskosten van de WBSO gehanteerd ter vergelijking (zie verder paragraaf 5.3).

In welke richting bezuinigen?

Het geheel overziende zijn bezuinigingen op een themaneutrale subsidie gunstiger voor de welvaart dan bezuiniging op een thema als aangetoond kan worden dat een specifiek thema aanzienlijk hogere opbrengsten genereert in termen van de te realiseren kennisspillovers en de extra informatiekosten lager zijn dan de baten in termen van extra waarde van kennisspillovers. Is deze informatie niet beschikbaar of is de waarde van de kennisspillovers tussen de thema's min of meer gelijk, dan kan beter op de themaspecifieke subsidies worden bezuinigd dan op de themaneutrale subsidie. De huidige verdeling van de thema's over de economie wekt de indruk dat de themaspecifieke subsidies slechts in beperkte mate echt kiezen tussen de verschillende bedrijfstakken, zie hoofdstuk 3. In dat geval maakt het huidige beleid slechts hoge informatiekosten tegen beperkte mogelijke extra opbrengsten. Afschaffing van het themaneutrale instrument lijkt dan niet gunstig voor de welvaart.³⁹

Generiek versus specifiek innovatiebeleid: Vertelt het CPB twee verhalen?

In de CPB Notitie *Innovatief klimaatbeleid*, dd.19 februari 2010, concludeert het CPB dat onder bepaalde condities een generieke stimulering van innovatie en diffusie onvoldoende efficiënt is. Deze conclusie lijkt op gespannen voet te staan met de redenering in dit rapport. Hieronder lichten wij toe dat dit niet het geval is en dat de condities in *Innovatief Klimaatbeleid* precies aansluiten bij de drie voorwaarden die dit rapport hanteert. De term generiek in *Innovatief Klimaatbeleid* valt samen met de term themaneutraal in dit rapport.

Dit rapport beargumenteert dat themasubsidies 'efficiënter' zijn dan themaneutrale subsidie bij thema's met

- i) relatief hoge waarde van kennisspillovers,
- ii) laag privaat rendement en
- iii) lage informatiekosten.

Een themaneutrale subsidie is dan onvoldoende om het thema privaat rendabel te maken, terwijl in aanleg de waarde van de externe effecten hoog zijn.

Innovatief Klimaatbeleid concludeert dat een subsidie voor het specifieke thema 'schone technologie' efficiënter is dan een themagenerieke stimulering, als geldt:

- i) Externe effecten van schone technologie zijn groter dan de externe effecten van vuile technologie. De externe effecten zijn de waarde van de kennisspillovers minus de waarde van de milieu-externaliteiten.
- ii) Private baten van schone technologie zijn kleiner dan de private baten vuile technologie: Door kleinere omvang huidige markt voor schone technologie is het private rendement lager.
- iii) Overheid heeft lage zoekkosten omdat de overheid beschikt over informatie om te kiezen tussen schone en vuile technologie.

Kortom, de voorwaarden i) t/m iii) in dit rapport sporen volledig met de overeenkomende condities in *Innovatief Klimaatbeleid*. Dus het CPB vertelt een consistent verhaal.

³⁹ Cornet c.s. (2006) Kansrijk Kennisbeleid, CPB Document 124, paragraaf 5.5.

5.3 Kaasschaaf versus specifieke thema's en instrumenten opheffen

Waarom is er een keuzeprobleem?

Kan men uit efficiëntie oogpunt beter bezuinigen door de kaasschaaf toe te passen over alle thema's en innovatie-instrumenten of kan men beter specifieke thema's of instrumenten afschaffen? Het antwoord op deze vraag hangt samen met de hoogte van de uitvoeringskosten van de verschillende instrumenten. Immers, als de waarde van de kennisspillovers en de overige marktfaalens over de thema's en instrumenten gelijk is, dan kan het beste worden bezuinigd op die thema's en instrumenten die per euro uitgekeerde subsidie de hoogste uitvoeringskosten hebben.

Uitvoeringskosten per instrument

Tabel 5.1 vermeldt het percentage van de uitvoeringskosten, uitgesplitst naar themagenerieke subsidies (WBSO), specifieke themasubsidies en specifieke subsidies voor het MKB. Direct valt op dat de uitvoeringskosten sterk uiteenlopen, van 2% bij de WBSO naar 17% bij het thema 'luchtvaart'.

Tabel 5.1 Uitvoeringskosten als percentage van subsidie^a

Themageneriek:	% Innovatiethema	% Doelgroep MKB	%	
WBSO	2,0			
	Life sciences and Health	3,0	Innovatiekrediet	2,9
	Point One	3,0	Innovatievouchers	6,0
	STW ^b	5,5	Innovatie Prestatie Contract	6,8
	Chemie	6,0	Technopartner	10,2
	Materiaal (M2i)	8,0	Eurostars	12,0
	Innowater	8,0	Syntens ^c	PM
	Automotive (HTAS)	11,0		
	Food and Nutrition	11,0		
	IOP	11,0		
	Maritiem	13,0		
	Luchtvaart	17,0		

^a Tenzij anders vermeld: Bron: Uitvoeringskosten regelingen uitgevoerd door Agentschap NL opgesteld ten behoeve Heroverwegingswerkgroep Toegepast Onderzoek en Innovatie.

^b STW, 2009, Jaarverslag 2008, blz. 61. Definitie: Algemene beheerskosten t.o.v. de baten. De baten zijn 66 mln. blz. 94.

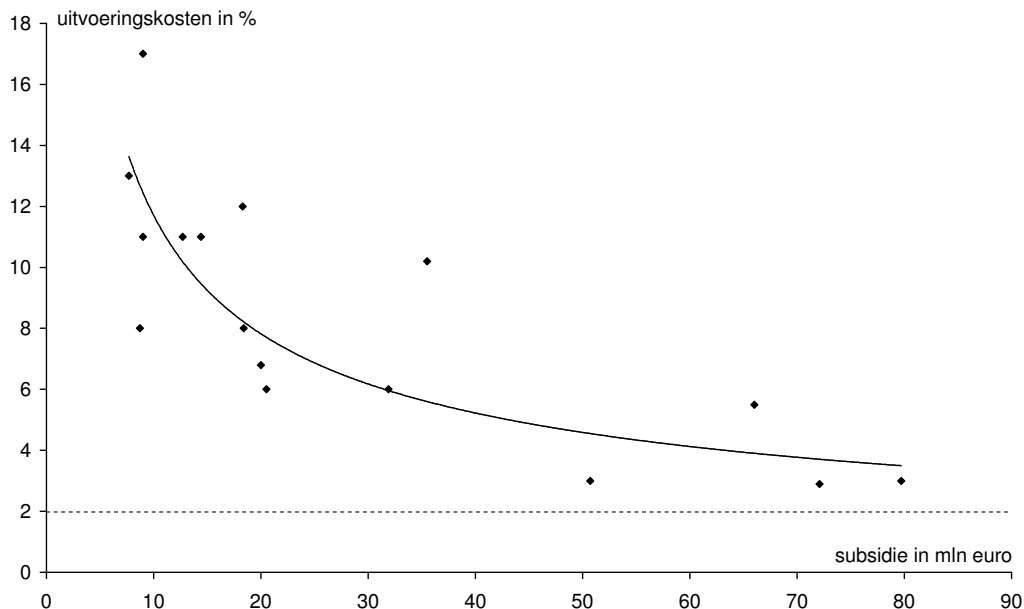
^c De uitvoeringskosten van Syntens zijn niet bekend. De evaluatie van Syntens wijst er op dat de efficiëntie van deze stichting normaal is. Bron: EIM en BCI, 2007, Tweemeting Syntens, Evaluatie 2003-2006, sectie 5.3.

Relatie uitvoeringskosten in hoofdstuk 3 en in deze paragraaf

In hoofdstuk 3 meldt tabel 3.1 dat de uitvoeringskosten van het innovatiebeleid ongeveer 75 miljoen euro bedragen op een bedrag van 1871 miljoen subsidie. De uitvoeringskosten bedragen dus 4% ($=75/1871*100$). In deze uitvoeringskosten zitten niet de subsidies van de Grote Technologische Instituten van 356 miljoen euro. Als wij voor deze subsidies corrigeren worden de uitvoeringskosten 5% ($=75/(1871 - 356) *100$). Dit cijfer komt redelijk overeen met de grootte van het thema gewogen gemiddelde van de thema's en instrumenten.

Waarschijnlijk is schaal van de maatregel de belangrijkste oorzaak voor de verschillen in de percentages uitvoeringskosten tussen de thema's en instrumenten. Figuur 5.1 laat zien dat de grootte van het instrument telt. Op de horizontale as staan de subsidiebedragen van de instrumenten uit tabel 5.1. Op de verticale as staat het percentage uitvoeringskosten. Een punt geeft de combinatie van de hoogte van het budget en het bijbehorende percentage uitvoeringskosten van dat instrument. De gefitte lijn laat duidelijk een negatief verband zien tussen de omvang van de uitvoeringskosten en de omvang van het instrument. Met andere woorden, naarmate het budget van een instrument groter is, zijn de procentuele uitvoeringskosten kleiner. De WBSO heeft met 2% de laagste relatieve uitvoeringskosten. Deze waarneming is niet als punt in de figuur getekend, maar als stippellijn, omdat de omvang van dit instrument zo groot is dat het de figuur zou vertekenen.

Figuur 5.1 Relatie uitvoeringskosten en grootte instrument ^a



^a Bron data: Zie tabel 5.1. In de figuur is de waarneming van de WBSO opgenomen als stippellijn.

De gefitte lijn in de figuur is krom, en dat betekent dat de uitvoeringskosten steeds sterker oplopen naarmate het innovatie-instrument kleiner is. Bij instrumenten groter dan 50 mln. euro bedragen de uitvoeringskosten gemiddeld iets meer dan 3%. Bij kleinere instrumenten lopen de

uitvoeringskosten sterk op tot gemiddeld ongeveer 10% bij instrumenten met een budget van 10 mln. euro.

In welke richting bezuinigen?

Figuur 5.1 geeft ceteris paribus aanwijzingen dat in potentie beter op maatregelen kan worden bezuinigd die een kleine omvang kennen. Toepassing van de kaasschaafmethode is in het algemeen ongunstiger voor de welvaart dan kiezen voor het opheffen van individuele instrumenten. Alleen wanneer de omvang van de marktfalens, waarop de instrumenten aangrijpen aantoonbaar aanzienlijk verschilt, moet deze redenering worden bijgesteld. In dat geval kan het lonen te bezuinigen op instrumenten met een grotere omvang.

5.4 Ondernemers versus andere innoverende bedrijven

5.4.1 Bestaan MKB versus grootbedrijf?

Waarom is er een keuzeprobleem?

In hoofdstuk 3 bleek dat het MKB voor één euro besteed aan R&D ongeveer 47 eurocent subsidie krijgt, terwijl het grootbedrijf voor dezelfde euro slechts 10 eurocent subsidie ontvangt. Bovendien bleek dat in Nederland in vergelijking tot andere landen de fiscale regeling op uitgaven aan R&D veel gunstiger uitpakt voor het MKB dan voor het grootbedrijf.

Deze paragraaf bespreekt welke evidentie bestaat om het bestaande MKB zoveel meer innovatiesubsidie te geven dan het grootbedrijf. Wij vragen ons eerst af in hoeverre innovatiebeleid ten behoeve van het MKB legitiem en effectief is. Vervolgens stellen wij de efficiëntievraag: in hoeverre is een 5 keer zo hoge subsidie voor het MKB ten opzicht van het grootbedrijf per euro besteed aan R&D maatschappelijk rendabel?

Legitimiteit en effectiviteit

Vanuit welvaartsperspectief is extra innovatiebeleid voor het MKB legitiem als het MKB vergeleken met het grootbedrijf meer wordt getroffen door marktfalens bij innovatie. Wij lopen de marktfalens uit hoofdstuk 2 langs. Per marktfalens bekijken wij in hoeverre argumenten bestaan voor meer beleid bij het MKB dan het grootbedrijf.⁴⁰

Kennispillovers

Voor zover ons bekend is er geen empirie beschikbaar, waaruit blijkt dat een euro besteed aan R&D door het bestaande MKB meer waarde aan kennispillovers genereert dan door het grootbedrijf (zie ook onderstaande box voor een verdere uiteenzetting).

⁴⁰ Zie ook Storey, D.J., *Entrepreneurship and SME policy*, World Entrepreneurship Forum, 2008 edition.

Schaalvoordelen

Het MKB kampt mogelijk met schaalnadelen op twee terreinen (zie ook onderstaande box). Ten eerste, relatief hoge vaste kosten bij toetreding tot de kennismarkt kunnen resulteren in onderbenutting van het potentieel van het MKB. Paragraaf 5.4.3 behandelt het instrumentarium gericht op dit marktfaalen. Ten tweede zijn er mogelijk schaalnadelen door vaste kosten bij R&D.

Kennisproductie MKB versus grootbedrijf

Het MKB ontvangt veel meer (WBSO-)subsidie per euro R&D dan het grootbedrijf. Op grond van de productie van kennisspillovers is daar echter geen reden toe, omdat de kennisproductie per R&D-werknemer (=kennisproductiviteit) in het MKB vermoedelijk zelfs kleiner is dan in het grootbedrijf. Wij lichten dit toe met de volgende formule voor de kennisproductie per R&D-werknemer voor een bedrijf:

$$\frac{\Delta N_w}{L} = \alpha L^{\beta-1} * \gamma N_w$$

met N_w is wereldwijde (codified) kennisvoorraad, ΔN_w is de kennisproductie en daarmee de toevoeging aan de wereldwijde kennisvoorraad later, L zijn het aantal R&D-werknemers en α, β en γ zijn coëfficiënten.

De kennisproductiviteit hangt af van de omvang van het R&D-personeel (L), de wereldwijde kennisvoorraad die voor ieder bedrijf gelijk is, de toegang tot deze kennisvoorraad via γ , van schaaleardeffecten via β en van de effectiviteit van de R&D-werknemers ($=\alpha$).

De coëfficiënt γ is de mate van benutting van de wereldwijde kennisvoorraad. Deze coëfficiënt is waarschijnlijk voor een MKB-bedrijf kleiner dan voor een grootbedrijf. De reden is dat door het bestaan van vaste kosten voor het verkrijgen van toegang tot de wereldwijde kennisvoorraad, het MKB minder gebruik kan maken van deze voorraad dan het grootbedrijf. Hiervoor is ook enig empirisch bewijs (zie EIM/BCI, 2007). Het gevolg is dat de kennisproductie per R&D-werknemer (lees kennisspillovers) van het MKB daarom ceteris paribus lager zal zijn dan van het grootbedrijf. Dit pleit voor relatief minder subsidie voor het MKB vergeleken met het grootbedrijf. Toch is er wel sprake van een latent marktfaalen. Schaalnadelen van MKB kunnen leiden tot onderbenutting van de beschikbare wereldwijde kennis. Een aangrijpingspunt voor beleid is dan ook het omhoog brengen van de toegang van het MKB tot deze kennis door kennisintermediairs als Syntens. Paragraaf 5.4.3 bespreekt Syntens rol uitvoeriger.

De kennisproductiviteit hangt ook af van mogelijke schaalvoordelen via β . De vraag is of deze gelijk is of deze wel of niet gelijk is aan 1. De theorie en empirie bieden echter geen harde aanwijzingen dat de omvang van de R&D-intensiteit zou samenhangen met de omvang van een bedrijf.^a Enerzijds is er waarschijnlijk sprake van afnemende meeropbrengsten bij een toenemende R&D binnen een bedrijf, anderzijds kan een MKB-bedrijf minder makkelijk personeel vrijspelen die zich volledig kunnen wijden aan kenniscreatie.

De laatste coëfficiënt die een rol speelt bij de kennisproductiviteit is α . Deze coëfficiënt geeft de effectiviteit van de R&D-werknemers aan. Hierbij moet gedacht worden aan aantal ontdekkingen en absorptiecapaciteit. Ook hier zijn er geen aanwijzingen voor een hogere α bij het MKB-bedrijf dan bij het grootbedrijf.

^a Zie o.a. T. Klette en S Kortum, 2002, Innovating firms and aggregate innovation, CEPR Discussion Paper No 3248.

Kapitaalmarktfaalen

In een studie over de problemen die het MKB ondervindt bij financiering komt de OESO tot de conclusie dat de kapitaalmarkt voor het bestaande MKB in het algemeen goed werkt.⁴¹ Alleen voor de bedrijven in het MKB die veel aan R&D doen, kan de kapitaalmarkt voor hoogrisicodragend kapitaal soms falen. Dat zou vooral voor starters het geval zijn. Op deze bedrijven komen wij hieronder terug. Bij het bestaande MKB dat veel aan R&D doet, kan een overheidstaak liggen om de markt voor hoogrisicodragend kapitaal beter te laten functioneren. Welvaartsbevorderend beleid betreft voornamelijk het faciliteren van de kredietverstrekking via wet- en regelgeving (bijvoorbeeld met betrekking tot overnames van het MKB door het grootbedrijf) en minder de verstrekking door de overheid van risicogeld. De OESO stelt in het laatste geval scherpe voorwaarden aan interventie met publiek geld. In het huidige instrumentarium kan het bestaande MKB een beroep doen op verschillende kredietfaciliteiten, zoals het Innovatiekrediet, microkredieten en borgstelling MKB. Met uitzondering van de bestaande MKB bedrijven met zeer hoge R&D-intensiteit, is er nauwelijks reden om het bestaande MKB meer (innovatie-)krediet te geven dan het grootbedrijf.

Efficiëntie

Uit het bovenstaande volgt dat de evidentie voor hogere innovatiesubsidies aan het bestaande MKB vergeleken met het grootbedrijf beperkt is, laat staan dat het MKB voor één euro besteed aan R&D vijf keer zoveel subsidie zou moeten krijgen als het grootbedrijf.

De vraag komt op waarom het MKB dan wel zoveel meer innovatiesubsidie krijgt. Wij noemen een drietal mogelijke oorzaken. Mogelijk is de additionaliteit van een euro overheidsgeld bij het MKB groter dan bij het grootbedrijf. Ook op dit punt is geen evidentie aanwezig. Daarnaast kan de versturende invloed van belangengroepen groot zijn. Ten slotte, bestaat de mogelijkheid dat het beleid de marktfaalen bij het bestaande MKB overschat.

In welke richting bezuinigen?

Het geheel overziende is het grote verschil in de subsidiëring op grond van mogelijke kennisspillovers tussen het MKB en het grootbedrijf niet goed te onderbouwen. Daarom lijkt meer bezuiniging op innovatiesubsidies voor het MKB vergeleken met de subsidies voor het grootbedrijf vanuit welvaartsperspectief gunstiger.

⁴¹ OECD (2006) The SME financing gap, Volume 1, Theory and evidence. Zie blz. 10, 69 en 101. Op blz. 69 staan ook de voorwaarden voor interventie met publiek geld genoemd.

5.4.2 Starter versus bestaand innoverend bedrijf

Waarom is er een keuzeprobleem?

Een bijzondere groep binnen het MKB zijn starters. Rond deze bedrijven wordt veel beleid gevoerd. De gedachte hierachter is dat starters voor een belangrijk deel verantwoordelijk zijn voor de macro-economische productiviteitsgroei, omdat zij met betere producten of goedkopere producten⁴² tot de markt toetreden en daar de bestaande ondernemingen met producten van lagere kwaliteit of duurdere producten van de markt verjagen. Dit idee van ‘creatieve destructie’ grijpt terug op Schumpeter. Voor praktijkvoorbeelden wordt vaak gewezen op Microsoft, Google en Amazon, die als starter zijn begonnen en achteraf waarschijnlijk hebben bijgedragen aan een flinke productiviteitsgroei in de wereld.

Het beleid geeft daarom meer faciliteiten aan starters dan aan bestaande bedrijven. De vraag is in hoeverre de huidige verhouding tussen beleid voor starters en bestaande bedrijven optimaal is. De keuze of wij beter kunnen bezuiniging op startersbeleid of op innovatiebeleid voor bestaande bedrijven staat centraal in deze paragraaf.

R&D-aandeel starters beperkt

Hoe groot is het belang van innovatieve starters? Veruit de meeste R&D wordt door bedrijven in de industrie verricht. In 2008 waren er in de industrie 1,9 duizend starters, die samen 2,6 duizend personen werk boden. Dus er werkten ongeveer 1½ persoon bij een gemiddelde starter.^a In dat jaar werkten in de industrie 938 duizend werkzame personen^b bij 47,9 duizend bedrijven.^a De werkgelegenheid bij starters is dus klein vergeleken bij de werkgelegenheid in de industrie.

Stel dat wij de maximale stelling betrekken, namelijk wij nemen aan dat alle starters alleen R&D verrichten en niet produceren. Het R&D-personeel in de industrie bedraagt 37,8 duizend werkzame personen, van wie 9,3 duizend werken in het MKB en dus 28,5 duizend bij het grootbedrijf.^c Als wij verder aannemen dat elke onderzoeker even productief is, bedraagt het aandeel van de starters dus maximaal 7% ($=2,6/37,8$) in de R&D van de industrie. De bijdrage van starters aan R&D is dus waarschijnlijk zeer beperkt.

^a Bron: www.cbs.nl; Thema Bedrijven, Cijfers, Demografie bedrijven, Oprichtingen per bedrijfstak.

^b Bron: www.cbs.nl, Thema Industrie en energie, Cijfers, Arbeid en lonen, Werknemers

^c Bron www.cbs.nl; Thema Industrie en energie, Cijfers, R&D uitgaven per grootteklasse.

Relativering: meeste creatieve destructie bij bestaande bedrijven

De argumentatie van creatieve destructie is niet alleen van toepassing op starters maar gaat ook op voor bestaande ondernemingen.⁴³ Beleidsmakers overschatten het belang van starters voor

⁴² Procesinnovatie maakt de producten goedkoper.

⁴³ Voor formalisering bij afzonderlijke markten zie bijvoorbeeld Boone, J.E. van Damme (2004), Marktstructuur en innovatie, in Innovatie in Nederland, De markt draalt en de overheid faalt, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Stathuishoudkunde 2004, ISBN 90-807422-3-6. Voor formalisering op het niveau van de macro-economie zie bijvoorbeeld Grossman, G., .E. Helpman, 1991, Innovation and growth in the global economy, MIT Press; en Aghion, P. and P. Howitt, 1992, A model of growth through creative destruction, Econometrica, vol. 60, nr. 2.

de macro-economische productiviteitsgroei als zij de creatieve destructie binnen bestaande bedrijven als bron van groei over het hoofd zien.

In de praktijk worden de meeste nieuwe producten gelanceerd door bestaande grote bedrijven, die daarvoor ook gebruik kunnen maken van hun voordelen bij marketing en internationale distributie in vergelijking tot startende ondernemers. Bijvoorbeeld, Philips maakte eerst zwart-wit televisies. Deze werden binnen Philips verjaagd door kleurentelevisies met beeldbuizen en werden op hun beurt binnen Philips verdreven door de platte beeldschermen.

Kennispillowers

In de huidige verdeling van subsidies ontvangen starters veel meer subsidie dan bestaande bedrijven. Concreet: voor elke euro die starters aan R&D uitgeven krijgen zij 64 eurocent subsidie⁴⁴ uit de WBSO, dit is nog exclusief andere innovatiesubsidies. Dat is veel meer dan de 47 eurocent subsidie die het zittende MKB krijgt en de 3,5 eurocent subsidie die het zittende grootbedrijf ontvangt, zoals in hoofdstuk 3 is afgeleid. De studie van Cornet en Vroomen (2005) vond dat een vermindering met een euro van de belastingafdracht door innoverende starters 50 à 80 cent uitgaven aan loon aan R&D-personeel geeft. Vanwege de hoge maatschappelijke baten van R&D is aannemelijk dat deze toename in R&D leidt tot een verhoging van de welvaart. Een hogere subsidie voor starters lijkt daarom gerechtvaardigd.

De overschatting van het belang van snel groeiende bedrijven en starters

In het verlengde van het belang dat wordt toegedicht aan starters, overschatten beleidsmakers het belang van snel groeiende ondernemingen als zij de snel groeiende omzet van nieuwe producten binnen bestaande bedrijven verwaarlozen. De reden is dat nieuwe producten in de periode na introductie een hoge omzetgroei vertonen ten koste van de omzet van de producten die zij vervangen. Als naar de verschillen in omzetgroei tussen ondernemingen wordt gekeken, springen starters daar per definitie bovenuit. De reden is dat innovatie binnen een bestaand bedrijf nauwelijks leidt tot omzetgroei van dat bedrijf, omdat de omzetgroei van het nieuwe product wordt gecompenseerd door omzetverlies van de verouderde producten van die bedrijven

Kapitaalmarktfalen

Er bestaat evidentie dat starters en jonge innoverende bedrijven oplopen tegen het falen van de kapitaalmarkt, omdat zij geen krediet kunnen krijgen om hun goede ideeën om te zetten in commerciële producten.⁴⁵ Kredietverstrekkers hebben een informatiekort om de commerciële kansen van een nieuw idee goed in te schatten, en zij zullen bij normale risicoaversie

⁴⁴ Bron: De eerste 220 duizend euro loonkosten aan R&D van een starter krijgt een subsidie van 64%. Regeling 2010. Bron: website SenterNovem.

⁴⁵ Zie onder andere OECD (2006), The SME financing gap, Volume 1, Theory and evidence. Samenvatting van dat rapport in OECD, 2006, Policy Brief November 2006, OECD Observer.

terughoudend zijn met het geven van leningen. Dat geldt zeker als het juist zou zijn dat de ideeën van starters gemiddeld radicaler zijn dan van bestaande bedrijven.

Starters staan bovendien zwak bij kredietverleners, omdat zij per definitie niet kunnen bogen op een goede reputatie die banken vertrouwen geeft en zij beschikken nauwelijks over fysiek kapitaal om in onderpand te geven. Bestaande innoverende bedrijven hebben veel minder last van deze belemmeringen om kapitaal te vinden. Boot en Schmeits (2004)⁴⁶ destilleren uit een evaluatie van een aantal Nederlandse regelingen drie criteria voor effectief kapitaalmarktbeleid voor starters: private partijen (financiers en ondernemers) delen in het investeringsrisico, private partijen (financiers) voeren de regeling uit, en de financieringsvraag ligt tussen de 1 en 4 miljoen euro. In Kansrijk Kennisbeleid (2006) concludeerde het CPB dat vergroting van de kredietfaciliteiten voor starters kansrijk is. Sinds 2006, zijn de kredietfaciliteiten voor starters aanzienlijk geïntensiveerd, bijvoorbeeld via het seed-kapitaal instrument Technostarter. De vraag is of het huidige beleid de aanwezige marktfalens voldoende heeft verminderd. Bezuiniging op de kredietfaciliteiten voor starters lijkt evenwel ongunstig voor de welvaart.

In welke richting bezuinigen?

In de huidige vormgeving van het beleid ontvangen starters aanzienlijk meer subsidie per uitgegeven euro aan R&D dan bestaande bedrijven. Op grond van onderzoek van Cornet en Vroomen (2005) lijkt dit gerechtvaardigd. Bezuinigen op subsidies voor starters lijkt daarom ongunstig voor de welvaart. De aanwezigheid van kapitaalmarktimperfecties legitimeert de inzet van kredietfaciliteiten voor starters door de overheid. De afgelopen jaren zijn deze faciliteiten aanzienlijk uitgebreid. Het is onduidelijk in hoeverre met de huidige omvang van deze middelen het kapitaalmarktfalen voor starters voldoende is verminderd.

5.4.3 Syntens: publiek of privaat?

Waarom is er een keuzeprobleem?

Het MKB kampt met toegangsbelemmeringen tot externe kennis ten opzichte van het grootbedrijf door de vaste kosten die toegang tot deze kennisvoorraad met zich meebrengt. Voor het grootbedrijf kan het rendabel zijn die toegang te zoeken, terwijl dat voor het MKB niet rendabel is. Het MKB maakt zodoende onvoldoende gebruik van aanwezige externe kennis en kent een informatie achterstand.

De publieke adviseur Syntens wil de benutting van de waarde van kennispillowers door het MKB vergroten door advies te geven aan afzonderlijke MKB bedrijven en workshops te organiseren waarop ondernemingen uit het MKB kunnen inschrijven. In de praktijk geeft Syntens advies aan bedrijven tot honderd personeelsleden, vooral in de industrie, groothandel

⁴⁶Boot, A. en A. Schmeits (2004), Imperfecties in de vermogensmarkt en overheidsbeleid, in Innovatie in Nederland, De markt draalt en de overheid faalt, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Stathuishoudkunde 2004.

en zakelijke diensten.⁴⁷ Door de gratis verstrekking van deze diensten wordt de drempel voor het MKB tot de externe kennisvoorraad verlaagd. De vraag is in hoeverre deze subsidie legitiem, effectief en efficiënt is. Als dat niet het geval is, dan is privatisering van Syntens een welvaartsverhogende optie.

Legitimiteit

De kernvraag is in hoeverre de toetredingsdrempel tot externe kennis een marktfalen betreft. Er is een argument dat pleit voor het marktfalen door niet-optimale concurrentie vanwege schaalnadelen. Immers, door het verschil in de drempel tot externe kennis tussen het MKB en het grootbedrijf, is het speelveld voor het MKB niet gelijk aan dat van het grootbedrijf. De bemiddeling van Syntens kan dit ombuigen, waardoor de concurrentie tussen het MKB en het grootbedrijf zal toenemen.

Anderzijds kan worden gesteld dat deze economische drempel deel uitmaakt van het normale marktwerkingsproces, waar bedrijven in het algemeen op nog veel meer criteria verschillen dan alleen bedrijfsgrootte. Die verschillen zijn meestal ook geen reden voor speciaal beleid. Vanuit dat oogpunt kan worden geredeneerd dat het MKB zelf kansen heeft dit schaalprobleem op te lossen. Mogelijke optie is de inzet van andere private kennisintermediairs, zoals de Kamers van Koophandel, de belangenorganisatie MKB Nederland met 125 brancheverenigingen (www.stro.nl), de eigen brancheorganisatie (zoals bijvoorbeeld de Metaalunie voor MKB bedrijven in de metaalindustrie), TNO of private ondernemingen die advies geven bij innovatie. Deze kennisintermediairs zijn redelijke substituten van Syntens. Syntens verwijst in 40% van de aanvragen al door naar deze instituten.⁴⁸ Het feit dat Syntens in de overige gevallen niet doorverwijst zou kunnen wijzen op het gebrek aan voldoende kwaliteit van de private kennisintermediairs op die terreinen.

Overheidsfinanciering van Syntens kan leiden tot concurrentievervalsing met andere aanbieders, omdat Syntens voor dezelfde dienst lagere prijzen kan rekenen gegeven zijn subsidie. De voorwaarden aan Syntens zijn wel zodanig ingericht dat concurrentievervalsing zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Alle argumenten bij elkaar genomen is de legitimiteit van Syntens niet vanzelfsprekend.

Effectiviteit

Voor de effectiviteit speelt het volgende argument een rol. Syntens is effectief als het MKB innovatiever wordt door gebruik te maken van de diensten van Syntens. Op basis van enquêtering is de evidentie gemengd. De klanttevredenheid is lager dan bij andere

⁴⁷ EIM en BCI (2007), Tweemeting Syntens, Evaluatie 2003-2006, tabel 8.

⁴⁸ Zie voor een lijst met redelijke substituten EIM en BCI (2007), Tweemeting Syntens, Evaluatie 2003 - 2006, tabel 5.

uitvoeringsorganisaties, maar daartegenover staat dat 40% van de klanten zegt concrete verbeteringen te hebben gerealiseerd dankzij Syntens.⁴⁹

Efficiëntie

Syntens is ongeveer even efficiënt als andere uitvoeringsorganisaties afgaand op de hoeveelheid overhead, de uurlonen en het aantal adviezen per adviseur.⁵⁰ Aan de efficiëntie draagt verder bij dat de contacten kortdurend zijn. Het advies van Syntens bestaat vaak uit het wijzen van de goede weg.⁵¹

Bezuinigen door privatisering Syntens?

Het is per saldo niet duidelijk of de baten in termen van legitimiteit en effectiviteit groter zijn dan de kosten van de subsidies en de hoogte van de uitvoeringskosten van Syntens. Het is dus onduidelijk of privatisering van Syntens meer welvaart geeft dan het huidige publieke Syntens.⁵²

5.5 Bezuinigen op subsidie versus subsidie omzetten in krediet

Waarom is er een keuzeprobleem?

Het idee leeft om een deel van de subsidie voor innovatie om te zetten in een krediet voor innovatie, omdat de laatste door toepassing van het profijtbeginsel een adequater/doelmatiger instrument zou zijn dan de eerste. Wij bespreken de effecten van zo'n verschuiving aan de hand van een budgetneutrale omzetting van de WBSO naar een bestaand kredietinstrument, het innovatiekrediet (IK).

Wat is het IK?

Het IK is een risicodragend krediet voor de financiering van een ontwikkelingsproject met veel commerciële potentie, maar met een substantieel technologisch risico, voor de onderneming. Het IK kent onder meer de volgende criteria. De projecten moeten dicht tegen de marktintroductie aan liggen, gericht zijn op het ontwikkelen van technisch nieuwe producten, processen of diensten, die nieuw zijn voor Nederland en een zeer goed marktperspectief hebben. Zo wordt een ex ante rendementsberekening verlangd bij de aanvraag (hoog risicoprofiel/hoge rendementsverwachting). Het IK moet worden terugbetaald als een project technisch is geslaagd, bij mislukking hoeft de onderneming het IK niet terug te betalen.

⁴⁹ EIM en BCI (2007), Tweemeting Syntens, Evaluatie 2003-2006, blz. 5.

⁵⁰ EIM en BCI (2007), Tweemeting Syntens, Evaluatie 2003-2006, blz. 5-6, tabel 34, blz. 60.

⁵¹ Zie bijvoorbeeld Gelauff, G. (2002), Makel-schakel in het licht van buitenlandse ervaringen, CPB Memorandum, nr. 29, hoofdstuk 5.

⁵² Een kanttekening daarbij is het volgende. Na de evaluatie door EIM/BCI in 2007 is het nieuwe EU-steunkader van kracht geworden. Deze beperkt mogelijk de reikwijdte van Syntens vergeleken met de situatie ervoor. Hierdoor kan wellicht de effectiviteit en efficiëntie van Syntens zijn aangetast.

Twee overwegingen

Een budgetneutrale verschuiving van de WBSO naar het innovatiekrediet lijkt uit welvaartsoogpunt niet rendabel. Een tweetal noties staat hierbij centraal.

- Het innovatiekrediet en de WBSO grijpen in essentie aan op verschillende marktfalens
- Het innovatiekrediet en de WBSO zijn slechts in beperkte mate substituten. De huidige inrichting van het innovatiekrediet kan slechts een deel van de kennisspillovers vrij maken, waar de WBSO normaliter op inzet en richt zich daarbij op een ander type innovatieprojecten.

Deze noties worden in het vervolg nader toegelicht.

Inzet op verschillende marktfalens

Het innovatiekrediet richt zich in essentie op het oplossen van kapitaalmarktfalens bij innovaties. De asymmetrie in informatie over de hoogte van de verwachte opbrengsten en de slagingskansen van een R&D project tussen aanvrager en kredietverlener veroorzaakt dat deze laatste terughoudend kunnen zijn in hun honorering van innovatieprojecten. De WBSO richt zich in essentie op het marktfalens van kennisspillovers. Bedrijven investeren te weinig in kennis, omdat zij niet in staat zijn zich alle maatschappelijke baten toe te eigenen. Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 kan overheidsingrijpen in beide gevallen legitiem zijn.

Wij hebben echter geen empirische evidentie gevonden, die onderschrijft dat met de huidige beleidsomvang nog substantiële kapitaalmarktfalens aanwezig zijn. De OESO (2006) geeft op basis van enquêtegegevens aan dat MKB bedrijven nog nauwelijks kapitaalmarktfalens ervaren. Innovatieve MKB bedrijven met risicovolle R&D projecten ervaren in beperkte mate wel beperkingen op de kredietmarkt.⁵³ Innovatieve starters kunnen baat hebben bij uitbreiding van de kredietfaciliteit.⁵⁴ De toename van het innovatiebeleid voor starters⁵⁵ en de inzet van allerlei instrumenten rondom borgstelling door de overheid kan deze noodzaak echter al voor een belangrijk deel hebben ondervangen.⁵⁶

⁵³ Zie onder andere OECD (2006), The SME financing gap, Volume 1, Theory and evidence. Samenvatting van dat rapport in OECD, Policy Brief November 2006, OECD observer.

⁵⁴ Boot, A. en A. Schmeits, 2004, Imperfecties in de vermogensmarkt en overheidsbeleid, in Innovatie in Nederland, De markt draait en de overheid faalt, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Stathuishoudkunde 2004.

⁵⁵ In Kansrijk Kennisbeleid (CPB,2006) werd geconcludeerd dat er mogelijke kapitaalmarktfalens zou spelen bij starters. Sinds Kansrijk Kennisbeleid zijn er voor (bepaalde) starters meer kredietfaciliteiten gekomen die aangrijpen op dit kapitaalmarktfalens.

⁵⁶ Overigens stellen Boonstra en Groenveld in ESB van 19 februari 2010 dat er op dit moment geen sprake is van een algehele kredietrantsoenering voor het Nederlandse MKB. De groeivertraging in de kredietverlening wordt primair veroorzaakt door een teruglopende kredietvraag.

Los van de vraag of bestaande kapitaalmarktfaalens met het huidige beleid al niet grotendeels zijn ondervangen, bestaat de vraag of de kapitaalmarktfaalens bij projecten, die aanspraak kunnen maken op de kredietfaciliteit groot zijn. Dit marktfaalens lijkt beperkt. De impact van asymmetrisch informatie bij de effectiviteit en inzet van dit soort projecten lijkt minder groot dan bij bijvoorbeeld startende ondernemingen of bij de financiering van reguliere R&D-projecten. Bij IK-projecten is immers sprake van een onderpand en een track record, omdat het bedrijf al enige tijd actief is op de markt. Bovendien zijn de risico's per bedrijf individueel beter in te schatten en toetst het instrument expliciet op haalbaarheid en afstand tot de markt.⁵⁷

Voor het geval dat starters gebruik maken van het Innovatiekrediet ligt het meer voor de hand hen via het Technostarter instrument behulpzaam te zijn. Boot en Smeits (2004) en de OESO (2006) beschrijven dat beleid gericht op de vermindering van kapitaalmarktfaalens voor starters, zodanig moet worden vormgegeven, dat private investeerders beslissen of een bedrijf een lening verkrijgt of niet, en dat deze private partijen in het risico delen. De inrichting van het Innovatiekrediet voorziet niet in deze voorwaarden.

Substitutie tussen het innovatiekrediet en de WBSO

In de praktijk zijn het IK en de WBSO wellicht voor een deel substituten, maar hun substitutie elasticiteit is niet oneindig. Het innovatiekrediet lost voor zover het de kosten van innovatie verlaagt het marktfaalens rond kennisspillers op. De WBSO werkt in de praktijk voor private kredietverleners als een extra garantie om tot investeren over te gaan. In welke mate deze maatregelen substituten zijn, is lastig in te schatten. In ieder geval zal het directe instrument per uitgegeven euro overheidsmiddelen effectiever zijn, zie Jacobs en Canton (2003). Onderstaande analyse probeert enige duiding te geven van de omvang van deze verschillen.

Het IK is in feite een subsidie die de (marginale) kosten van een project verlaagt. De omvang van deze subsidie is het renteverskil tussen de marktrente bij commerciële banken en de leenrente bij de overheid⁵⁸ vermenigvuldigd met de omvang van het project.⁵⁹ Stel het renteverskil bedraagt 10%-punt, dan zal het subsidiepercentage bij het IK in de regel 3,5% zijn, aangezien het IK maximaal 35 procent van het project mag financieren. Ter vergelijking, de WBSO-subsidie op een R&D-project bedraagt minimaal 14%.⁶⁰ Stel beide instrumenten mikken op dezelfde projecten. Dan betekent dit dat bij de huidige vormgeving van beide instrumenten, het IK minder projecten privaaf rendabel maakt dan de WBSO.

⁵⁷ In het verlengde daarvan, aan ieder instrument kleefl het risico van overheidsfaalens, ook bij IK. Het is de overheid die hier bepaald of projecten een lening moeten krijgen. Waarom zou de overheid dit beter kunnen inschatten dan een commerciële bank?

⁵⁸ Deze leenrente is niet alleen de echte rente, maar ook risicopremie uit de gunstige voorwaarde.

⁵⁹ De lening van het IK is rentedragend. De hoogte van de rente is afhankelijk van het risico. Het kent een basispercentage vermeerderd met een opslag voor het risico dat de ontvanger niet in staat is subsidie terug te betalen.

⁶⁰ Het tarief voor de tweede schijf van de WBSO bedraagt 18%. Als verondersteld wordt dat de loonkosten circa 75 procent van een R&D-project bedragen, dan is het minimale subsidiepercentage 14% (=18*0,75).

Innovatiebeleid op basis van mechanism design theory

Voor de vraag hoe het innovatiebeleid het beste zou moeten worden vormgegeven als een markt niet goed werkt, kan te rade worden gegaan bij de zogenaamde mechanism design theorie.^a Centrale gedachte in deze theorie is de zoektocht naar een ander verdelingsmechanisme dat ervoor zorgt dat het individuele belang en het maatschappelijke belang overeenkomen en dus zorgt voor een efficiënte verdeling. Een goede inrichting van het beleid brengt teweeg dat een bedrijf zelf bedenkt en kenbaar maakt (i.e. zogenaamde revelation principle) aan welk innovatie-instrument het behoefte heeft: een lening/krediet of een subsidies. Bedrijven die louter kennis creëren zullen voor subsidies gaan, terwijl bedrijven die alleen kampen met kapitaalmarktproblemen voor een krediet gaan. Maar ook een glijdende schaal tussen innovatiekredieten en subsidies is dan mogelijk.

^a Deze theorie startte met het werk van Hurwicz, L. (1960): "Optimality and informational efficiency in resource allocation processes", in Arrow, Karlin and Suppes (eds.), *Mathematical Methods in the Social Sciences*. Stanford University Press.

Het IK richt zich op andere projecten dan de WBSO. Zo richt het IK zich bijvoorbeeld op de ontwikkeling van prototypes die dichtbij de markt zitten. Deze projecten genereren vermoedelijk minder kennispillowers.⁶¹ Ten tweede, het IK selecteert projecten op hun rendement. Bij het IK krijgen alleen projecten met een gunstig marktperspectief (lees 'goed' rendement) een lening (zie Staatscourant 2008). Dit impliceert dat de aanvragende bedrijven in principe voldoende prikkels hebben om te innoveren. Zij kunnen de eventuele kennispillowers relatief gemakkelijk internaliseren zodat het project privaat uit kan. Projecten met substantiële kennispillowers die maatschappelijk rendabel zijn maar privaat niet, krijgen zodoende bij het IK geen krediet.

In welke richting bezuinigen?

Een budgetneutrale omzetting van de WBSO voor het IK is vanuit welvaartsperspectief vermoedelijk ongunstig. Hiervoor zijn de volgende twee redenen. Ten eerste, het is aannemelijk dat het kapitaalmarktfalen niet groot is of zelfs afwezig rond projecten die het IK aanpakt. Ten tweede, voor het andere aangrijpingspunt van marktfalen door het IK, de kennispillowers, geldt het volgende. We weten niet precies de omvang van kennispillowers van projecten die dicht bij de markt zitten, maar deze zullen gemiddeld genomen vermoedelijk lager zijn dan van R&D-projecten. Bovendien selecteert het IK met de huidige inrichting niet op projecten op grond van mogelijke kennispillowers, terwijl de WBSO hier expliciet op aangrijpt.

5.6 Harde versus zachte innovatie

Waarom is er een keuzeprobleem?

Bedrijven innoveren hard en zacht. Men spreekt van harde innovatie bij de ontwikkeling van nieuwe technologieën en producten. De bijbehorende uitgaven worden aangeduid met R&D-uitgaven (of breder: innovatie-uitgaven). Met zachte innovatie bedoelt men de zogenaamde

⁶¹ Of anders gezegd, het accent bij IK ligt meer op industriële ontwikkeling dan op precompetitief onderzoek.

immateriële investeringen. Voorbeelden zijn de aankoop van software, vormgeving van bedrijfsprocessen, uitgaven aan advertenties en betalingen aan het buitenland voor royalty's en licenties. De verhouding van de private R&D uitgaven aan harde en zachte innovaties is 40:60.⁶²

Er bestaan enige studies waaruit kan worden afgeleid dat meer zachte innovatie leidt tot een hogere productiviteit.⁶³ In deze studies speelt ook de vraag of zachte innovatie complementair is aan harde innovatie of substitueerbaar. Over het algemeen gesproken is de empirie dun gezaaid, omdat van zachte innovaties betrekkelijk weinig data beschikbaar is. Pas recent rapporteren statistische bureaus zoals het CBS over dit type innovaties.

Het beleid richt zich vooral op subsidiëring van harde innovatie. De overheid is recent ook meer middelen gaan inzetten op zachte innovatie. Het keuzeprobleem is: geeft een bezuiniging op harde innovaties een minder ongunstig effect op de groei van de welvaart dan een bezuiniging op zachte innovaties?

Potentiële marktfalens zachte R&D

Op hoofdlijnen kampen zachte innovaties met twee marktfalens, namelijk kennisspillovers en asymmetrische informatie. Hieronder worden beide toegelicht.

Kennisspillovers

Kennis over zaken als organisatie, marketing en ontwerp kunnen net als bij harde innovatie weglekken naar andere bedrijven, zodat bedrijven onvoldoende prikkels hebben voor het uitvoeren van zachte innovaties. Om dit marktfalen te bestrijden, heeft de overheid het intellectuele eigendomsrecht geleidelijk uitgebreid. Tegenwoordig kunnen bedrijven niet alleen patent krijgen op een technologische vinding, maar ook op producten uit de zachte sector. De vraag is of boven deze aanscherping van het eigendomsrecht nog significante kennisspillovers bestaan, die het noodzakelijk maken meer middelen in te zetten op stimulering van zachte R&D ten koste van harde R&D. Met andere woorden, zijn de kennisspillovers in de eerste categorie groter dan in de tweede.

Wij kennen geen empirisch onderzoek dat de spillovers van zachte R&D zichtbaar maakt. Vermoedelijk zijn deze spillovers lager dan voor harde R&D. Veel zachte innovaties kunnen beter geheim worden gehouden, zijn minder zichtbaar, omvatten een grotere mate van tacit kennis en de mate van toepasbaarheid in andere delen van de economie is vaak minder groot. Van Dijk (2002) concludeert dat het merendeel van niet-technologische vernieuwingen ontwikkelingen betreffen die voor buitenstaanders moeilijk zijn waar te nemen en daarmee ook lastig te imiteren. De kennisspillovers van niet-technologische vernieuwingen zijn gering en waarschijnlijk niet groter dan bij technologische innovaties.

⁶² Bovendien geven bedrijven geld uit aan vernieuwingen in strategie, marketing, organisatie en management. Deze posten zijn hier buiten beschouwing gebleven.

⁶³ H. van der Wiel en G. van Leeuwen (2001), Op zoek naar productiviteitsgroei: Effecten van ICT en innovatie op bedrijfsniveau in Nederland, CPB Document 41.

Asymmetrische informatie

Bij harde innovaties speelt mogelijk sterker dan bij zachte innovaties dat imperfecte informatie de diffusie door de economie belemmert. Als klanten/consumenten onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden die een bepaalde innovatie biedt, verspreidt deze zich traag door de economie en resulteert vervolgens in minder kennisdiffusie dan maatschappelijk gewenst. Bij zachte innovaties gaat het echter veelal om bedrijfsinterne innovaties, waarbij de omvang van de externe spillovers per definitie minder relevant is.

In welke richting bezuinigen?

Samenvattend, het verschil in de subsidiëring tussen harde en zachte innovaties in het voordeel van de eerste valt te onderbouwen. Bij zachte innovaties zijn de marktfalens, als ze er al zijn, waarschijnlijk kleiner, dan bij harde innovaties. Zachte innovaties zijn in de regel beter afschermbaar, minder zichtbaar en daardoor minder eenvoudig kopieerbaar. Daarom lijkt meer bezuiniging op harde innovatiesubsidies ten gunste voor zachte innovatiesubsidies vanuit welvaartsperspectief ongunstig.

5.7 Vervulling maatschappelijke wensen met extra innovatiebeleid?

Waarom is er een keuzeprobleem?

Met de MIA's voert de overheid extra innovatiebeleid voor bepaalde maatschappelijke vraagstukken oplossingen te vinden. Deze MIA's noemen bijvoorbeeld betere veiligheid, schoon water, gezondheid, duurzame energie, duurzame landbouw en onderwijs als een streven. Deze terreinen kennen marktfalens die niet per se gerelateerd zijn aan kennisspillovers waarop innovatiebeleid met subsidies normaliter aangrijpt. Zo doet zich bijvoorbeeld door milieubelasting het marktfalen van negatieve externe effecten voor bij energie en landbouw. Het marktfalen van publieke goederen doet zich voor bij veiligheid, schoon water en gezondheid.

De vraag is of additioneel innovatiebeleid effectief en efficiënt kan helpen deze maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Om deze vraag scherp te krijgen, formuleren wij het volgende keuzeprobleem. Kan de overheid beter bezuinigen op een innovatiesubsidie met een maatschappelijke doelstelling of op een generieke innovatiesubsidie?

De Maatschappelijke Innovatie Agenda's

De MIA heeft een sterke relatie met het keuzeprobleem in deze paragraaf. De doelstelling van MIA is tweeledig, namelijk met innovatiebeleid, tegelijk de maatschappelijke vraagstukken van Nederland oplossen en de economische concurrentiekracht van Nederland verbeteren.^a MIA geeft geen heldere definitie van het laatstgenoemde doel, zodat niet duidelijk is in welke mate de MIA precies op deze doelstelling inzet. Hoe dan ook, de concurrentiekracht is geen doel in welvaartseconomische zin zoals in hoofdstuk 2 is betoogd. Aangezien volgens het CPB het doel van innovatiebeleid het optimaal bestrijden van marktfalens is, gaan wij hier voorbij aan het mogelijke belang van de economische concurrentiekracht.

^a Bron: Nederland Ondernemend Innovatieland (2009), Maatschappelijke Innovatie Agenda's, oktober, Achterflap.

Het antwoord op deze vraag luidt als volgt. In eerste instantie is wet- en regelgeving inclusief heffing bijvoorbeeld door betere beprijzing de 'first best' oplossing om de negatieve externe effecten aan te pakken. Of, bij publieke goederen kan de overheid zelf als vrager optreden. Vanuit welvaartsoogpunt kan er beter bezuinigd worden op een innovatiesubsidie met een maatschappelijke doelstelling. Er zijn echter situaties denkbaar waar specifiek additioneel innovatiebeleid als 'second best' optie nodig is, maar dit is alleen onder bepaalde voorwaarden zinvol. Hieronder lichten wij de genoemde oplossingsrichtingen verder toe.

Wet- en regelgeving bestrijden negatieve externe effecten

Effectiviteit

Negatieve externe effecten ontstaan door activiteiten van consumenten en bedrijven, omdat ze onvoldoende rekening houden met de negatieve welvaartseffecten voor de samenleving als geheel. Voorbeelden van deze effecten zijn onveilige producten of milieuvervuiling. Wet- en regelgeving of belastingheffing zijn dan effectieve instrumenten om deze marktfalens te verminderen.

Nieuwe wet- en regelgeving en hogere heffingen laten de vraag naar bestaande, "verkeerde", producten slinken en creëren een grotere vraag naar betere producten. Bestaande producten kunnen zelfs verboden worden, zodat ze voortaan niet meer worden verkocht. Deze instrumenten worden in Nederland net als in veel andere Europese landen vaak ingezet. Op belangrijke terreinen is de wet- en regelgeving internationaal zelfs gelijk. Dit is het geval bij Europese wet- en regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn veiligheids- en milieuvoorschriften aan auto's en een verbod op gloeilampen.

Wet- en regelgeving zijn sterke prikkels tot innovatie voor bedrijven die in Europa hun producten verkopen. Door de grote markt wordt de ontwikkeling van nieuwe producten rendabel.

Efficiëntie

Deze oplossing is efficiënt. De kosten aan wet- en regelgeving zijn laag en de overige kosten bestaan vooral uit handhavingkosten welke meestal gering zijn.

In welke richting kiezen?

De marktfalens die de optimale voorziening van de maatschappelijke wensen in de weg staan worden door (Europese) wet- en regelgeving vaak efficiënt gerepareerd en de doelen worden veelal bereikt met nieuwe producten of technologieën. Additioneel gericht innovatiebeleid van Nederland voegt in deze situatie niets toe. De kennispillovers die de extra R&D op dit terrein mogelijk oproept, worden met de WBSO vergoed.

Overheden vragen betere publieke goederen

Effectiviteit

Het marktfalen bij publieke goederen zoals defensie wordt door overheden vaak opgelost door als koper van die producten op te treden. Als de overheden zelf hogere eisen stellen aan die publieke goederen, ontstaat vraag naar nieuwe producten om aan die nieuwe wensen te voldoen. De maatschappelijke wensen van Nederland zijn bij publieke goederen vrijwel dezelfde als in de meeste andere rijke landen.⁶⁴ De vraag naar nieuwe producten die in deze maatschappelijke behoeften voorzien is daardoor internationaal en omvangrijk. Hogere eisen prikkelen bedrijven in Nederland en daarbuiten om R&D uit te voeren en met de daarmee ontwikkelde nieuwe producten in de maatschappelijke behoeften te voorzien.

Efficiëntie

De meest efficiënte oplossing is aankoop door de overheid bij dat bedrijf dat de gewenste innovatie tegen de laagste prijs aanbiedt. Dat kan een bedrijf zijn in Nederland maar ook elders in de wereld. In dat laatste geval zal Nederland deze innovaties invoeren.

In welke richting kiezen?

In de vraag naar publieke goederen wordt voorzien door aankoop van overheden bij de goedkoopste aanbieder. Het doel wordt dan bereikt zonder additionele innovatiesubsidie. Bovendien worden de kennispillovers voortkomend uit de extra R&D door de WBSO vergoed.

Innovatiebeleid als 'second best' optie?

Effectiviteit

De bovenstaande oplossingen om in maatschappelijke vraagstukken te voorzien zijn in de regel effectief en efficiënt. Toch kan het voorkomen dat deze oplossingen niet werken, omdat de

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld problemen die de MIA benoemt: verhinderen van overstroming, bestrijding van terrorisme en garantie op schoon drinkwater.

bedrijven te weinig geprikkeld worden om aan die R&D te doen die de maatschappelijke vraagstukken aanpakken. Daarvoor bestaan de twee redenen. Ten eerste, er blijven marktfalens bestaan ondanks overheidsinterventie. Dit is bijvoorbeeld het geval als een markt te klein is of niet tot stand komt waardoor het privaat niet rendabel is te investeren in een nieuwe technologie of product, maar er wel grote externe effecten daarvan zijn te verwachten. Het uitblijven van zo'n markt kan te maken hebben met netwerkeffecten en daarmee samenhangende kritische massa. Hoe meer gebruikers van de nieuwe technologie, hoe interessanter het is voor anderen om ook deze technologie te gebruiken, en hoe groter daarmee de waarde van het netwerk wordt. Ten tweede, Nederland heeft sterk afwijkende preferenties bij de maatschappelijke vraagstukken vergeleken met het buitenland, maar door de kleine omvang van de Nederlandse markt worden deze niet opgepikt met innovaties. In beide gevallen is additioneel innovatiebeleid een optie om aan de maatschappelijke wensen te voldoen.

Efficiëntie

Ook nu is additioneel innovatiebeleid niet vanzelfsprekend de beste optie. Daarvoor is nodig dat de nieuw te ontwikkelen technologie of producten veel van de marktfalens op het gebied van de maatschappelijke vraagstukken bestrijden en dat de bedrijven minder rendement behalen op deze nieuwe technologie of dit nieuwe product dan op de oude. Tenslotte moet de overheid over voldoende informatie beschikken om te kunnen beoordelen of additioneel innovatiebeleid het meest efficiënt is vergeleken met alternatieven.⁶⁵ Alternatieven zijn bijvoorbeeld: de overheid laat zelf het onderzoek doen, de Nederlandse overheid is bereid een bijzonder hoge prijs te betalen voor de nieuwe producten die speciaal zijn ontwikkeld voor Nederland en de overheid kan reguleren. Het hangt dan van de specifieke bijzondere wens af welk instrument het meest efficiënt is.

In welke richting kiezen?

Als 'second best' oplossing kan additioneel innovatiebeleid de welvaart vergroten door in maatschappelijke behoeften te voorzien. Maar dan moet vooraf duidelijk zijn dat dit beleid efficiënter is dan de inzet van alternatieve instrumenten.

Conclusie

Additioneel innovatiebeleid dat speciaal is gericht op de vervulling van maatschappelijke wensen van Nederland is vrijwel nooit welvaartsverhogend vergeleken met een themaneutrale subsidie. Wet- en regelgeving inclusief heffingen zijn in dit geval in de regel een effectiever instrument. Er zijn echter situaties denkbaar waar specifiek additioneel innovatiebeleid als

⁶⁵ Zie ook het tekstvak 'Generiek versus specifiek innovatiebeleid: Vertelt het CPB twee verhalen' in paragraaf 5.2.

'second best' optie nodig is. Dit is alleen onder uitzonderlijke voorwaarden als de markt voor nieuwe producten of technologieën niet (voldoende) ontstaat door bijvoorbeeld het bestaan van netwerkeffecten. In zo'n situatie zal eerst moeten worden bekeken welk instrument het meest effectief en efficiënt is, want de overheid heeft alternatieven in de vorm van het zetten van standaarden, vraagbundeling en 'launching customer'.

Datum : 26 maart 2010
Aan : Heroverwegingswerkgroep 'Op afstand van de arbeidsmarkt'

Doorrekening besparingsopties voor de heroverwegingswerkgroep 'Op afstand van de arbeidsmarkt'

De heroverwegingswerkgroep "Op afstand van de arbeidsmarkt" heeft het CPB verzocht tot doorrekening van een aantal besparingsopties op het terrein van de sociale zekerheid. Mede door vervroeging van de publicatie van het rapport van de werkgroep is overeengekomen dat het CPB zich hierbij in principe beperkt tot de doorrekening van kwantitatieve effecten. Deze notitie geeft een overzicht en onderbouwing van de effecten van de meeste besparingsopties die worden vermeld in het eindrapport. De indeling van het rapport volgt dan ook de nummering van de maatregelen in dit document. Verder gelden bij de doorberekening van de maatregelen de volgende algemene uitgangspunten:

- *Structurele effecten*: de geraamde effecten hebben betrekking op de lange termijn.¹ Overgangssituaties worden derhalve buiten beschouwing gelaten. Dit betekent bijvoorbeeld dat maatregelen gericht op de wao buiten het bestek van de doorrekening vallen – op lange termijn bestaat deze werknemersverzekering immers niet meer.
- *Berekening besparingen*: bij alle maatregelen vindt doorrekening plaats van besparingen aan de uitgavenkant van de overheidsbegroting. Deze besparingen bestaan enerzijds uit de *ex ante besparingen*, i.e. de besparingen die worden gerealiseerd zonder dat rekening wordt gehouden met gedragsaanpassingen, en anderzijds uit besparingen door gedragsaanpassingen van individuen (*gedragseffecten*). Wanneer bijvoorbeeld een uitkering wordt verlaagd, dan bestaat de *ex ante* besparing uit de directe bezuiniging die daaruit voortvloeit en het gedragseffect uit de besparing die gevolg is van het verminderde gebruik van de uitkering. Het laatste effect treedt op omdat individuen in de regel gevoelig zijn voor financiële prikkels. Een deel van de besparingen 'lekt weg' door toename in het gebruik van andere sociale zekerheidsregelingen.

¹ In de regel wordt onder 'lange termijn' verstaan een periode van circa 50 jaar. Hierbij zij echter aangetekend dat veel sociale zekerheidsarrangementen al veel eerder een nieuw evenwicht kunnen bereiken. Zo kent de WW momenteel een maximale duur van 3 jaar en 2 maanden, waardoor het structurele effect van een maatregel in de WW al na enkele jaren zou worden bereikt. Voor maatregelen in bijvoorbeeld de Wajong en de WIA geldt weer een veel langere termijn voordat de nieuwe evenwichtssituatie is bereikt, omdat de uitkeringsduur in deze regelingen veel langer kan zijn. Bij de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's wordt een eventuele oploop van een maatregel bij 2040 afgekapt.

Met dergelijke ‘weglek’ wordt rekening gehouden. De ex ante besparingen, inclusief de weglekeffecten, zijn in de meeste gevallen overgenomen van berekeningen van het ministerie van SZW ten behoeve van de werkgroep. De gedragseffecten zijn steeds door het CPB bepaald.

- *Geen participatie-effecten en daaruit voortvloeiende belastingopbrengsten:* bezuinigingen leiden via gedragseffecten vaak tot een lager gebruik van de sociale zekerheid, en dat impliceert op zijn beurt een hogere arbeidsparticipatie. Een hogere arbeidsparticipatie resulteert in hogere belastingopbrengsten voor de overheid en is daarmee relevant voor de houdbaarheid voor de overheidsfinanciën. Vergroting van de belastinginkomsten behoort formeel echter niet tot de taakopdracht van de werkgroep. Vandaar dat eventueel hogere belastinginkomsten niet zijn meegerekend in de eindbedragen voor de verschillende besparingsopties.² Vanwege het negeren van de participatie-effecten in de eindbedragen kunnen maatregelen per saldo gunstiger uitvallen voor de overheidsbegroting.
- *Geen uitverdieneffecten:* de berekeningen zijn steeds exclusief (i) lagere belastingopbrengsten als gevolg van minder en/of lagere uitkeringen en (ii) hogere inkomensafhankelijke toeslagen, zoals de zorgtoeslag en de huurtoeslag. De opdracht voor de werkgroep was immers om te kijken naar de directe besparingseffecten.³ Vanwege het negeren van de uitverdieneffecten in de eindbedragen kunnen maatregelen per saldo minder gunstig uitvallen voor de overheidsbegroting.
- *Technische doorrekening:* deze doorrekening heeft een technisch karakter. In de analyse wordt niet stilgestaan bij eventuele juridische complicaties of overgangsproblemen bij de invoering. Het rapport van de werkgroep gaat hier voor zover mogelijk wel nader op in.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de besparingsopties die we bespreken in deze notitie, alsmede de structurele besparingen.

² Bij sommige maatregelen wordt wel een kwantitatieve inschatting gemaakt van veranderingen in de arbeidsparticipatie.. Gezien het beperkte tijdsbestek en de complexiteit van de betreffende maatregelen is dit echter niet in alle gevallen gelukt.

³ Bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's zal het CPB wel naar de volledige effecten op het EMU-saldo kijken, dus inclusief dergelijke uitverdieneffecten.

Tabel 1.1 Overzicht doorberekende besparingsopties en structurele effecten

Nummer cf. eindrapport	Besparingsoptie	Structurele besparing (x mln)
(1)	Jongeren met problemen	
1.2 – 1.3	Beperken doelgroep wijong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten	900
1.4 – 1.5	Aanpassen polisvoorwaarden wijong aan wwv-regime	950
1.6	Aanpassen polisvoorwaarden wijong aan wwv tussen 18 en 27 jaar	350
(2)	Meer reguliere en minder beschutte arbeid	
2.1	Omvorming tot stelsel van loondispensatie voor nieuwe instroom	950
2.2	Verlaging subsidiebedrag wsv	550
2.3	Verlaging sv-plekken door herindicatie van vóór 1998	150
2.4	Verlaging sv-plekken tot EU-gemiddelde	650
(3)	Naar één regeling voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt	
3.1	Eén regeling voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt	2050
(4)	Werk financieel aantrekkelijk maken vanuit de wwv en wia	
4.1	Afbouw algemene heffingskorting in het referentieminimumloon	850
4.2 – 4.3	Aanpassen hoogte bijstandsuitkering in relatie tot kinderen	250
4.4	Loonaanvulling alleen bij volledige benutting resterende verdien capaciteit	150
4.5	Verlaging uitkeringspercentage iva en wao	250
4.6a	Risque social op aow-niveau	1050
4.6b	Idem, met gedeeltelijke herverzekering	800
4.7a	Duur risque social beperkt tot 5 jaar	1400
4.7b	Idem, met gedeeltelijke herverzekering	1300
(5)	Benutten en creëren van baanmogelijkheden	
5.1	Aanpassen re-integratiebudget met 500 mln	250
5.2	Verlaging wettelijk minimumloon en bijstand met 10%	500
	Overige maatregelen	
F	Ontkoppelen (4 jaar)	1350
G	Koppeling aan cpi i.p.v. wka (4 jaar)	500
H	Sollicitatieplicht alleenstaande ouders	10
K – L	Integreren wwik en bbz in wwv	90

1 Jongeren met problemen

(1.2 – 1.3) Beperken doelgroep wijong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten

Volgens deze besparingsoptie komen alleen nog duurzaam en volledig arbeidsongeschikten zonder arbeidsverleden in aanmerking voor de wijong. Voor deze groep gelden dan geen sollicitatie- en re-integratieverplichtingen meer. Re-integratiemiddelen worden niet meer beschikbaar gesteld, omdat in principe geen arbeidspotentieel aanwezig is. De wijong wordt afgeschaft voor de gevallen die niet duurzaam en/of niet volledig arbeidsongeschikt zijn. Wanneer de betreffende personen geen werk hebben, kunnen zij zich bij de gemeenten melden voor de wwv of wij. De huidige re-integratiegelden voor de wijong gaan naar de gemeenten en worden samengevoegd met het al bestaande Werkdeel van de wwv.

Uitgangspunten

- Het structurele wijong-volume is 412 000 personen.
- De structurele uitkeringslasten van de huidige wijongregeling bedragen 5,1 miljard euro.
- 40% van de personen in de wijong is volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. Van hen is 17% thuiswonend en leeft 23% in een instituut.
- Van de 60% die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, is 32%-punt alleenstaand, 17%-punt samenwonend en 11%-punt thuiswonend.
- Als gevolg van het voorstel daalt de uitkering voor samenwonenden gemiddeld van 75% van het Wettelijk Minimumloon (wml) naar 50% van het wml. De gemiddelde uitkering voor thuiswonenden wordt 55% van het wml. Voor alleenstaanden verandert er niets.
- Er valt geen noemenswaardig effect te verwachten van de vermogenstoets, aangezien personen in de wijong doorgaans geen of nauwelijks vermogen hebben.
- De uitkeringselasticiteit is gelijk aan 1,0. Deze elasticiteit is lager dan de waarde van 1,5 die doorgaans in CPB-doorrekeningen voor de wao en wia wordt gehanteerd (zie tekstkader in paragraaf 4). De reden hiervoor is dat de uitkering in zijn geheel vervalt voor een deel van de wijongers, namelijk diegenen die een voldoende verdienende partner hebben. Voor deze laatste groep is de uitkeringselasticiteit gelijk aan 0. Het ex ante budgettaire effect bevat immers de gehele besparing op deze uitkeringen en er valt geen additioneel effect te verwachten. De uitkeringselasticiteit van 1,0 heeft alleen betrekking op de gedeeltelijk en/of tijdelijk arbeidsongeschikten, omdat er voor de volledig en duurzaam arbeidsongeschikten niets verandert.
- Het effect van de decentrale uitvoering is dat 4,2% meer uitstroom naar werk plaatsvindt (zie onderstaand tekstkader). Deze 4,2% wordt alleen toegepast op het wijong volume dat resteert na gedragseffecten door verlaging van de uitkering, omdat anders dubbeltelling plaatsvindt.

Daarnaast leidt de decentrale uitvoering tot minder instroom in de wwb omdat gemeenten, in tegenstelling tot UWV, wel over een budgetteringsprikkel beschikken. Dit effect is 2,8% en is alleen van toepassing op alleenstaanden, omdat het effect op de samen- en thuiswonenden overlapt met het gedragseffect van de uitkeringsverlaging.

- Door decentralisering kunnen schaalnadelen optreden. De schaalgrootte van gemeenten is kleiner dan de regio-indeling van UWV. Daar tegenover staan synergievoordelen met andere regelingen die op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld de wmo. Bovendien kunnen gemeenten besluiten samenwerkingsverbanden aan te gaan om kosten te beperken – zij beschikken immers ook over de prikkels hiertoe. We veronderstellen daarom dat de effecten van de schaalnadelen en synergievoordelen grosso modo tegen elkaar wegvallen.
- Voor het berekenen van de arbeidsaanbodeffecten wordt aangenomen dat een derde zich volledig terugtrekt van de arbeidsmarkt. Van de overgebleven groep wordt verondersteld dat een kwart al tot het arbeidsaanbod behoort. Per saldo stijgt het arbeidsaanbod daardoor met de helft van het aantal personen dat zijn wajong-uitkering verliest.

Effecten

- Door de uitkeringsverlaging van circa 33% krijgt op termijn een kwart van de samenwonenden geen uitkering meer. Hierdoor wordt 350 mln euro bespaard.
- Hetzelfde geldt voor de thuiswonenden, hetgeen tot een besparing van 100 mln euro leidt.
- Het directe effect van de uitkeringsverlaging treft alleen diegenen die in de wajong blijven. Dit levert bij samenwonenden 250 mln euro op en bij thuiswonenden 100 mln euro.
- De wij en wwb worden decentraal uitgevoerd, waardoor een sterkere prikkel optreedt om voormalige wajongers weer aan het werk te helpen. Decentralisatie van de wajong naar gemeenten zou in totaal 150 mln euro opleveren, waarvan 50 mln euro door minder instroom in de regeling en 100 mln door meer uitstroom naar werk. Dit effect wordt hier ook bereikt.
- Het totale structurele besparingseffect van de maatregel komt daarmee uit op 900 mln euro.
- De prikkel om werk te zoeken neemt voor een forse groep toe omdat zij hun uitkering verlaagd zien worden of zien vervallen. Hierdoor stijgt het arbeidsaanbod met circa 20 000 personen.

Effect uitvoering wajong conform wwb

In diverse besparingsopties voor de wajong vindt decentralisatie plaats van de regeling naar de gemeenten, conform de Wet Werk en Bijstand. Dit betekent dat de gemeente een vastgesteld budget ontvangt waarmee zij de wajong moeten uitvoeren. Wanneer er achteraf geld over blijft is de gemeente vrij dit te besteden aan andere gemeentelijke uitgaven. Wanneer er achteraf een tekort is, dient de gemeente dit te financieren uit andere middelen. De gemeente heeft dus – meer dan UWV – een financiële prikkel om de uitgaven aan wajong te beperken.

In deze notitie is het effect van decentralisering ingeschat op basis van het geschatte effect van de decentralisering van de bijstand. Dit effect is in een aantal studies onderzocht, waarbij de omvang fluctueerde tussen de 5% en 16%.^{a,b} In deze notitie gaan we (als middelpunt) uit van 10%. De personen in de Wajong zijn echter niet volledig vergelijkbaar met personen in de wwb. Zo zijn ze gedeeltelijk of volledig arbeidsongeschikt verklaard en hebben geen arbeidsverleden, in tegenstelling tot veel personen in de wwb. Zij zullen daarom relatief meer moeite hebben om een reguliere baan te vinden zonder hulp. We nemen aan dat hierdoor niet de volledige uitkering wordt bespaard, maar 70%. Verder bestaat het effect van decentralisering van de wwb uit een in- en uitstroombestand. We nemen aan dat deze componenten respectievelijk 40% en 60% van het totale effect vormen.^a Voor de wajong-maatregelen geldt in enkele gevallen dat de keuring wel bij UWV blijft, waardoor er aan de instroomkant geen prikkel voor gemeenten is en alleen de prikkel aan de uitstroombestand een effect heeft. Tot slot wordt het gebruikte percentage alleen toegepast op personen met mogelijkheden op regulier werk, en daardoor niet op volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Uit cijfers van UWV blijkt dat 33% duurzaam geen mogelijkheden heeft voor regulier werk, en een deel tijdelijk niet (7%).^c Daarom wordt verondersteld dat uiteindelijk 60% de mogelijkheid heeft om reguliere arbeid te verrichten.

Onderstaande tabel vat de berekening van het effect van decentralisering samen. Het effect aan de instroomkant komt op 2,8% en aan de uitstroombestand op 4,2%.

Structureel effect decentralisering wajong naar gemeenten, uitgesplitst naar instroom- en uitstroomeffect

	Instroom	Uitstroom
Effect decentralisering wwb	10%	10%
Correctie voor minder participatiemogelijkheden wajongers	0,7	0,7
Onderscheid instroom- en uitstroomeffect	0,4	0,6
Effect decentralisering wajong	2,8%	4,2%

^a Stegeman, H. en A. van Vuren, 2006, Wet Werk en Bijstand; Een eerste kwantificering van effecten, CPB Document 120.

^b Kok, L., I. Groot en D. Güler, 2007, Kwantitatief effect WWB, SEO.

^c UWV, 2008, Kenniscahier 08-01; De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom.

(1.4 – 1.5) Aanpassen polisvoorwaarden wajong aan wwb-regime

Er wordt een partner- en vermogenstoets ingevoerd voor personen in de wajong. Tevens wordt de uitkeringshoogte verlaagd naar wwb-hoogte. De uitvoering van de wajong blijft bij UWV.

Uitgangspunten

- Het structurele wajong volume is 412 000 personen.
- De structurele uitkeringslasten van de huidige regeling bedragen 5,1 miljard euro.

- 40% van de personen in de wijong is volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. Van hen is 17% thuiswonend en leeft 23% in een instituut.
- Van de 60% die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, is 32%-punt alleenstaand, 17%-punt samenwonend en 11%-punt thuiswonend.
- Als gevolg van het voorstel daalt de uitkering voor samenwonenden gemiddeld van 75% wml naar 50% wml. De gemiddelde uitkering voor thuiswonenden wordt 55% van het wml. Voor alleenstaanden verandert er niets.
- Er valt geen noemenswaardig effect te verwachten van de vermogenstoets, aangezien personen in de wijong doorgaans niet of nauwelijks vermogen hebben.
- De uitkeringselasticiteit is gelijk aan 0,75. Deze elasticiteit is lager dan de waarde van 1,5 die doorgaans in CPB-doorrekeningen voor de wao en wia wordt gehanteerd (zie tekstkader in paragraaf 4). Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen. Ten eerste heeft de maatregel deels betrekking op de groep volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Het ligt in de rede dat deze groep minder gevoelig is voor financiële prikkels dan andere groepen (potentiële) wijongers. Ten tweede behelst de maatregel dat de uitkering in zijn geheel vervalt voor een deel van de wijongers, namelijk diegenen die een voldoende verdienende partner hebben. Voor deze laatste groep is de uitkeringselasticiteit gelijk aan 0. Het ex ante budgettaire effect bevat immers de gehele besparing op deze uitkeringen en er valt geen additioneel effect te verwachten.
- Voor het berekenen van de arbeidsaanbodeffecten wordt aangenomen dat een derde zich volledig terugtrekt van de arbeidsmarkt. Van de overgebleven groep wordt verondersteld dat een kwart al tot het arbeidsaanbod behoort. Per saldo stijgt het arbeidsaanbod daardoor met de helft van het aantal personen dat zijn wijong-uitkering verliest.

Effecten

- Door de uitkeringsverlaging krijgt ongeveer een kwart van de samenwonenden geen uitkering meer ($= 0,75 * 33\%$). Hierdoor wordt 250 mln euro bespaard.
- Hetzelfde geldt voor de thuiswonenden, hetgeen tot een besparing van 200 mln euro leidt.
- Het directe effect van uitkeringsverlaging betreft alleen personen die in de wijong blijven. Bij samenwonenden levert dit 250 mln euro op en bij thuiswonenden 200 mln euro.
- Het totale structurele besparingseffect van de maatregel komt daardoor op circa 950 mln euro.
- Voor een forse groep personen is er een sterke financiële prikkel om zich aan te gaan bieden op de arbeidsmarkt vanwege een uitkeringsverlaging of het stopzetten van de uitkering. Het arbeidsaanbod neemt hierdoor toe met circa 20 000 personen.

(1.6) Aanpassen polisvoorwaarden wijong aan wwv tussen 18 en 27 jaar

Voor jongeren in de wijong tussen 18 en 27 jaar gaan de polisvoorwaarden van de wwv/wij gelden. De uitkering wordt dus verlaagd en er geldt zowel een partner- als vermogenstoets.

Wanneer iemand 27 jaar wordt kan hij of zij zich opnieuw laten keuren voor de wijong en gelden de huidige polisvoorwaarden. De uitvoering van de wijong blijft bij UWV liggen.

Uitgangspunten

- Het structurele wijong volume onder 27 jaar is 80 000 personen.
- De structurele uitkeringslasten van het betreffende deel van de wijong bedragen 855 mln euro.
- 47% van de personen onder 27 jaar in de wijong is volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. Van hen is 35% thuiswonend en leeft 12% in een instituut.
- Van de 53% die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, is 21%-punt alleenstaand, 9%-punt samenwonend en 23%-punt thuiswonend.
- Als gevolg van het voorstel daalt de uitkering voor samenwonenden gemiddeld van 75% wml naar 50% wml. De gemiddelde uitkering voor thuiswonenden wordt 55% van het wml. Voor alleenstaanden verandert er niets.
- Er valt geen noemenswaardig effect te verwachten van de vermogenstoets, aangezien personen in de wijong doorgaans geen of nauwelijks vermogen hebben.
- De uitkeringselasticiteit wordt evenals bij besparingsopties (1.4) en (1.5) vastgesteld op 0,75.
- Het gebruik van de wijong beneden de 27 jaar daalt met circa 10 000 personen. Verondersteld wordt dat 75% daarvan niet meer terugkeert naar de wijong. Daardoor zijn er minder uitkeringen voor personen boven de 27 jaar.
- Voor het berekenen van de arbeidsaanbodeffecten wordt aangenomen dat een derde zich volledig terugtrekt van de arbeidsmarkt. Van de overgebleven groep wordt verondersteld dat een kwart al tot het arbeidsaanbod behoort. Per saldo stijgt het arbeidsaanbod daardoor met de helft van het aantal personen dat zijn wijong-uitkering verliest.

Effecten

- Door de uitkeringsverlaging van circa 33% krijgt op termijn een kwart van de samenwonenden geen uitkering meer. Hierdoor wordt 20 mln euro bespaard.
- Hetzelfde geldt voor de thuiswonenden, hetgeen leidt tot een besparing van 100 mln euro.
- Het directe effect van de uitkeringsverlaging betreft alleen personen die in de wijong blijven. Dit levert bij samenwonenden 20 mln euro op en bij thuiswonenden 110 mln euro.
- Omdat minder personen boven 27 jaar een wijong-uitkering zullen ontvangen, wordt 110 mln euro bespaard.
- Het totale structurele besparingseffect van deze maatregel komt daarmee uit op 350 mln euro.
- Voor sommige personen is er een sterkere financiële prikkel om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt vanwege een uitkeringsverlaging of het stopzetten van de uitkering. Het arbeidsaanbod neemt hierdoor toe met circa 5000 personen.

2 Meer reguliere en minder beschutte arbeid

(2.1) Omvorming tot stelsel van loondispensatie voor nieuwe instroom

Het formele wsw-regime wordt afgeschaft. De verantwoordelijke uitkeringsverstrekkers, van de groepen die nu nog onder de regeling zouden vallen (UWV en gemeenten), zijn verantwoordelijk voor de re-integratie of kunnen loonsuppleties inzetten om werkgelegenheid mogelijk te maken. Hiertoe krijgen zij de beschikking over de middelen die momenteel met de begeleiding van wsw'ers gemoeid zijn. UWV en gemeenten kunnen daarbij besluiten (een deel van) de huidige infrastructuur van SW-bedrijven overeind te houden, die afweging is aan hen.

Uitgangspunten

- Gemiddeld genomen bedragen de kosten per wsw-plaats per jaar 27 000 euro: 6 000 voor begeleidingskosten en 21 000 voor het inkomensdeel.
- Bij ongewijzigd beleid is het structurele aantal wsw'ers gelijk aan 100 000 personen en 90 000 arbeidsjaren. De kosten per wsw'er bedragen gemiddeld derhalve 24 000 euro, waarvan circa 5500 euro gemiddeld aan begeleidingskosten.
- Bij opheffing van de wsw zal circa driekwart van het huidige bestand rechthebbend zijn voor een ww-b-uitkering. Van de rest zal de helft in wajong en wia belanden en de andere helft geen uitkering ontvangen. Het (gemiddelde) uitkeringsniveau in alle relevante regelingen is 13 000 euro per jaar.
- Het gemiddelde inverdieneffect van re-integratiegelden (over ww-b en ww/wia) is gelijk aan 50%. Dit inverdieneffect kan tot stand komen door inzet van trajecten dan wel loonsuppleties. Voor de 'harde kern' van wsw'ers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is en blijft de uitstroom naar werk gelijk aan nul en is het inverdieneffect dus ook nul. Voor gelden die van wsw naar de andere regelingen worden overgeheveld veronderstellen we (daarom) een (gemiddeld) inverdieneffect van 25%.
- Het prikkeleffect voor gemeenten dat uitgaat van de ww-b-budgettering bedraagt 4,7% voor de doelgroep van wsw'ers (vergelijkbaar met de wajong). Dit prikkeleffect richt zich op zowel de instroom in als de uitstroom uit de ww-b.

Effecten

- Door opheffing van het formele wsw-regime valt een besparing van 750 mln vrij. Hiervan is 500 mln gemoeid met de overgang van wsw-ers naar uitkeringen en 250 mln met de overgang van wsw-ers die geen uitkering ontvangen.
- Door overheveling van de begeleidingskosten naar de re-integratiebudgetten voor gemeenten en UWV ontstaan inverdieneffecten (o.a. door betere aanwending van de loonwaarde) van 140 mln euro.

- Voor de circa 75 000 (voormalige) wsw'ers die in de wwb terecht komen treedt de budgetteringsprikkel in werking die geldt voor gemeenten. Dit leidt tot minder wwb'ers en een besparing van 50 mln.
- Het totale besparingseffect is 950 mln euro. Het effect op participatie is circa 15 000 personen.

(2.2) Verlagen subsidiebedrag per sw-plek

Binnen deze besparingsoptie vindt korting plaats op CAO-lonen binnen de wsw op het (gemiddelde) subsidiebedrag per plaats van 6 000 euro, eventueel in combinatie met aftopping van wsw-lonen op het niveau van wml.

Uitgangspunten

- Als vanzelfsprekend gelden bij de doorberekening van deze maatregel dezelfde uitgangspunten als bij besparingsoptie (2.1).

Effecten

- Korting op het subsidiebedrag levert een (budgettaire) besparing op van 550 mln euro.

(2.3 – 2.4) Verlaging aantal sw-plekken

Deze maatregel behelst een verkleining van de wsw-doelgroep. Twee opties zijn mogelijk: verkleining door herindicatie van het zittend bestand in 1998 (optie 2.3) of verkleining zodanig dat grofweg wordt aangesloten bij het gemiddelde, Europese wsw-bestand (optie 2.4). Dit laatste zou neerkomen een halvering van het aantal plaatsen.

Uitgangspunten

- Zie uitgangspunten bij besparingsoptie (2.1).
- Herindicatie van het zittend bestand in 1998 levert een directe besparing op, aangezien de doelgroep met circa 12 000 personen zal afnemen. Daarna blijft het aantal plaatsen op hetzelfde niveau, dus ook met structureel 12 000 personen minder.

Effecten

- Bij optie (2.3) geldt een taakstelling van 12 000 wsw'ers. Dit levert per saldo een budgettaire besparing op van 155 mln euro (12 000 wsw'ers, vermenigvuldigd met het verschil tussen de wsw-kosten per individu van 24 000 euro en een gemiddelde uitkering van 11 000 euro). Bij een taakstelling van 50 000 wsw'ers, zoals in optie (2.4), loopt dit bedrag op tot 650 mln euro.

- 9 000 wsw'ers zullen bij optie (2.3) in de wwv stromen. Voor hen geldt vervolgens een budgetteringsprikkel, leidend tot een additionele besparing van circa 5 mln. Bij optie (2.4) is deze additionele besparing grofweg vier keer zo hoog: 20 mln.
- De totale besparing die volgt uit optie (2.3) volgt bedraagt afgerond 150 mln euro, tegenover 650 mln voor optie (2.4). Het effect op participatie (in reguliere banen) komt neer op circa 500 personen. Bij optie (2.4) is dit 1 750 personen.
- Merk op dat de genoemde besparingen als vanzelfsprekend lager zullen zijn als opties (2.3) dan wel (2.4) gecombineerd worden met optie (2.2). Bij optie (2.4) zou dit neerkomen op een besparing van circa 400 mln euro, bovenop de 550 mln die met optie (2.2) gemoeid is.

3 Naar één regeling voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt

(3.1) Eén regeling voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt

Er komt één regeling op bijstandsniveau in plaats van de huidige wwb, wsw en wijong. De verantwoordelijkheid voor de uitkeringsverstrekking van wsw en wijong verschuift naar de gemeenten, conform de huidige wwb-systematiek. Mensen hebben een sollicitatie- en re-integratieplicht, waarbij ze moeten werken naar vermogen met behoud van uitkering. Tevens worden de gemeenten verantwoordelijk voor re-integratie, zoals ze dat nu al zijn voor de wwb. UWV bepaalt op verzoek van de gemeenten de afstand tot de arbeidsmarkt van een persoon om de loonwaarde te bepalen. De budgetten voor re-integratie (W-deel tezamen met de re-integratiegelden wijong en de begeleidingskosten wsw) blijven een specifieke (geoormerkte) uitkering, maar worden samengevoegd. Zo kunnen gemeenten zelf bepalen waar ze het geld aan besteden. Personen die in de huidige situatie in de wijong en wsw zitten krijgen te maken met een partnerinkomen- en vermogenstoets.

Uitgangspunten

- Deze besparingsoptie vormt een combinatie van het afschaffen van het (formele) wsw-regime (zie maatregel (2.1)) en het harmoniseren van de polisvoorwaarden van de wijong met de wwb (maatregel (1.4 – 1.5)). Derhalve wordt verwezen naar de uitgangspunten in deze maatregelen.
- het prikkeleffect voor gemeenten werkt in deze maatregel voornamelijk via de uitstroomkant, waardoor dit wat minder sterk is dan in maatregel (2.1). Het totale effect van de budgetteringsprikkel is gelijk aan 2,8% (zie tekstkader in paragraaf 1).
- Daarentegen stroomt in maatregel (2.1) een deel van de ex-wsw'ers door naar de wijong, en dat is nu niet meer mogelijk. Voor hen gaat ook het prikkeleffect voor gemeenten gelden en de polisvoorwaarden conform wwb.

Effecten

- Maatregel (2.1) levert een besparing op van 950 mln euro voor de wsw. Het geringere prikkeleffect van budgettering vermindert deze besparing met 20 mln euro.
- Doordat nu alle ex-wsw'ers naar de wwb doorstromen in plaats van de wijong wordt een additionele besparing gerealiseerd van 60 mln euro
- Harmonisering van de wijong polisvoorwaarden met die van de wwb levert 950 mln euro besparing op (maatregel (1.4 – 1.5)).
- Decentralisering van de wijong naar gemeenten levert een besparing op van 100 mln euro.
- Het totale besparingseffect komt daarmee structureel uit op 2,05 mld euro.

- Het effect op het arbeidsaanbod is gelijk aan de som van het arbeidsaanbodeffect van het afschaffen van het formele wsw-regime (15 000) en het harmoniseren van de wajong polisvoorwaarden met die van de wwb (20 000). Het effect op participatie komt dan uit op circa 35 000 personen.

4 Werk financieel aantrekkelijk maken

A. Maatregelen in de ww

(4.1) Afbouw overdraagbaarheid algemene heffingskorting in het referentieminimumloon

De algemene heffingskorting is in de huidige situatie twee keer van toepassing op het referentieminimumloon. Dit wordt beperkt tot één keer. In de onderstaande becijfering wordt niet ingegaan op mogelijke besparingen in de wajong, aow, anw, ioaz en ioaw. De betreffende uitkeringen zijn weliswaar op het referentieminimumloon gebaseerd, maar behoren niet tot de grondslag van de onderhavige heroverweging.

Uitgangspunten

- Er zijn structureel 275 000 bijstandsgerechtigden.
- De gemiddelde ww-uitkering is 13 000 euro.
- Verlaging van de bijstandsuitkering met één euro leidt tot een daling van het netto inkomen met 70 procent. Dit komt door hogere kortingen en toeslagen bij een lager netto inkomen.
- De uitkeringselasticiteit voor bijstandsgerechtigden is lager dan voor een gemiddelde werkloze; hun afstand tot de arbeidsmarkt is gemiddeld groter. Voor alle bijstandsgerechtigden tezamen gaan we uit van een uitkeringselasticiteit van 0,35.⁴

Effecten

- Het ex ante budgettaire effect is gelijk aan 700 mln euro.
- Na correctie voor aanpassingen in kortingen en toeslagen daalt de bijstandsuitkering met gemiddeld 14%. Dit is gelijk aan 70% (door de weglek) van 19% (700 mln van de ww-uitkeringssom van 3,6 mld euro).
- Het nieuwe uitkeringniveau exclusief het weglekeffect is 10 500 euro (81% van 13 000 euro).
- Het aantal ww-ers daalt door gedragseffecten met 13 000 personen. Dit aantal resulteert uit vermenigvuldiging van de uitkeringselasticiteit van 0,35 met de uitkeringsverlaging (14%) en het structurele aantal ww-ers (275 000).
- De besparing door dit gedragseffect is 140 mln euro (13 000 personen * 10 500 euro).
- De totale budgettaire besparing op de ww komt daarmee (afgerond) uit op 850 mln euro.
- De besparing kan verder toenemen indien deze tevens zou worden toegepast op de wajong. De totale besparing kan in dat geval oplopen tot 2,4 miljard euro. De additionele besparing van maximaal 1,6 miljard euro bestaat voor een deel uit een ex ante budgettair effect (1 mld euro)

⁴ Voor de ww is een uitkeringselasticiteit van het gebruik van 0,5 als aannemelijke waarde verondersteld. Zie Jongen, E. en A. van Vuren, 2009, De spaar-WW: mirakel of mythe?, *Kwartaalschrift Economie* 6(1), pp. 29-58

en voor een deel uit een gedragseffect (600 mln euro). Het gedragseffect treedt op doordat de gemiddelde wajong-uitkering met 19% zou dalen.

(4.2 – 4.3) Aanpassen hoogte bijstandsuitkering in relatie tot kinderen

De bijstandsuitkering voor alleenstaande ouders wordt met 10 %-punt verlaagd (van 90 tot 80% wml inclusief toeslag; optie (4.2)). De bijstandsuitkering van paren zonder kinderen wordt verlaagd van 100 naar 90% wml (optie (4.3)).

Uitgangspunten

- Het aantal alleenstaande ouders in de bijstand is 68 000 personen (CBS Statline).
- Het aantal paren zonder kinderen in de bijstand is 23 000 personen (ministerie van SZW).
- 90% van het wml is gelijk aan 14 010 euro, 80% van het netto wml is gelijk aan 12 450 euro.
- Verlaging van de bijstandsuitkering met één euro leidt tot een daling van het netto inkomen met 70 eurocent. Dit komt door hogere kortingen en toeslagen bij een lager inkomen.⁵
- De uitkeringselasticiteit voor de ww is gelijk aan 0,5.⁶ Over de uitkeringselasticiteit voor mensen in de bijstand is minder bekend. Voor paren zonder kinderen veronderstellen we dezelfde elasticiteit als bij de ww. Alleenstaande ouders in de bijstand zijn vermoedelijk minder gevoelig voor de uitkeringshoogte, een elasticiteit van 0,25 is voor hen aannemelijk.

Effecten: alleenstaande ouders

- De maatregel levert zonder gedragseffect een besparing op van 150 mln euro.
- Een daling in de uitkering van 8% ($= 0,7 * (90-80)/90$) leidt bij een elasticiteit van 0,25 tot een daling in het aantal uitkeringen voor alleenstaande ouders in de bijstand met 2%, oftewel een daling in het aantal uitkeringen voor alleenstaande ouders met 1350.
- De budgettaire besparing als gevolg van het gedragseffect bedraagt circa 20 mln euro.
- De totale besparing ten laste van de bijstand voor alleenstaande ouders bedraagt derhalve circa 170 mln euro (besparingsoptie (4.2)).

Effecten: paren zonder kinderen

- De maatregel levert zonder gedragseffect een besparing op van 50 mln euro.
- Een daling in de uitkering van 7% leidt bij een elasticiteit van 0,5 tot een daling in het aantal uitkeringen voor paren zonder kinderen in de bijstand met 3,5%, ofwel een daling in het aantal uitkeringen voor paren zonder kinderen met circa 800.
- De budgettaire besparing als gevolg van het gedragseffect is 10 mln euro.

⁵ Merk op dat we met dit effect alleen rekening houden bij de bepaling van gedragseffecten, d.w.z. de achteruitgang die ww-ers zelf in hun inkomen ervaren en waarop zij zullen reageren. Vanuit de optiek van overheidsfinanciën rekenen we deze effecten op toeslagen en kortingen daarentegen niet mee (zie algemene uitgangspunten van de notitie).

⁶ Zie Jongen, E. en A. van Vuren, 2009, De spaar-WW: mirakel of mythe? *Kwartaalschrift Economie*, 6(1), pp. 29-58.

- De totale besparing ten laste van de bijstand bij paren zonder kinderen is derhalve 60 mln euro (besparingsoptie (4.3))

Totale effecten

- De totale budgettaire besparing van deze besparingsoptie komt uit op circa 250 mln euro.

B. Maatregelen in de wia

De meeste besparingsopties die in deze categorie vallen hebben betrekking op de wga (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten). In de eerste uitkeringsfase van de wga – de loongerelateerde fase – is de uitkering de eerste twee maanden gelijk aan 75% van het voormalige loon, en daarna 70%. Bij werken worden de inkomsten in mindering gebracht op het voormalige loon.⁷ Afhankelijk van het arbeidsverleden varieert de duur van de loongerelateerde fase van 3 tot 38 maanden. In de tweede uitkeringsfase wordt bij benutting van minimaal 50% van de verdiencapaciteit een loonaanvulling verstrekt. Deze aanvulling bedraagt 70% van het verschil tussen het voormalige loon en het loon bij volledige benutting van de resterende verdiencapaciteit. Bij het niet of minder dan 50% benutten van de verdiencapaciteit wordt een vervolguitkering verstrekt van 70% van het minimumloon, vermenigvuldigd met het arbeidsongeschiktheidpercentage.

(4.4) Loonaanvulling alleen bij volledige benutting resterende verdiencapaciteit

De loonaanvulling in de wga wordt alleen uitgekeerd bij volledige benutting van de resterende verdiencapaciteit.

Uitgangspunten

- Volgens het ministerie van SZW bedraagt de gemiddelde loonaanvulling voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte wga'ers 2 500 euro per jaar, ofwel een kwart van de totale uitkering.
- De maatregel is op termijn relevant voor circa 35 000 personen, ofwel een vijfde van de structurele wga-populatie.
- De structurele uitkeringslasten van de wga bedragen circa 2,4 mld euro.
- Conform eerdere CPB-analyses wordt een uitkeringselasticiteit van 1,5 gehanteerd (zie tekstkader 'Uitkeringshoogte en gebruik arbeidsongeschiktheidsverzekering').

⁷ De uitkering tijdens de loongerelateerde fase bedraagt dus $r \cdot (\text{voormalige loon} - \text{inkomsten})$, waarbij r gelijk is aan 75 of 70%.

Uitkeringshoogte en gebruik arbeidsongeschiktheidsverzekering

Gedurende de periode 1972-1986 verschilden de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tussen Quebec en de rest van Canada aanzienlijk, maar voor en na deze periode waren de uitkeringen gelijk. Op basis van deze variatie in uitkeringsvoorwaarden schat Gruber de 'participatie-elasticiteit',^a die het effect van een (relatieve) verandering van de arbeidsongeschiktheidsuitkering op de arbeidsparticipatie aangeeft:

$$\varepsilon_{NP} = \frac{\% \text{verandering } NP}{\% \text{verandering } r}$$

Hierbij is r de hoogte van de uitkering en NP de kans dat men niet participeert op de arbeidsmarkt. Gruber specificeert deze kans met behulp van een logistische verdeling en gebruikt twee benaderingswijzen om de elasticiteit te schatten. Ten eerste bepaalt hij het precieze verschil in de ontwikkelingen in Quebec en de rest van Canada in een zogenaamde difference-in-difference schatting. Door deze schatting te relateren aan de veranderingen in de uitkeringen volgt een schatting voor de participatie-elasticiteit van 0,36. In de tweede benadering wordt de elasticiteit direct geschat met behulp van voorspelde uitkeringshoogten voor een aantal categorieën van werknemers. De geschatte participatie-elasticiteit bedraagt dan 0,28. De participatie-elasticiteit kan worden omgerekend naar de 'uitkeringselasticiteit', die het effect van een (relatieve) verandering van de arbeidsongeschiktheidsuitkering op het gebruik van de arbeidsongeschiktheidsverzekering aangeeft:

$$\varepsilon = \frac{\% \text{verandering } AO}{\% \text{verandering } r}$$

Hierbij is AO de kans dat men gebruik maakt van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Blijkens gegevens in een eerdere studie van Gruber is het aandeel arbeidsongeschikten in de groep niet-participanten gelijk aan 1/5.^b Daardoor is de uitkeringselasticiteit 5 maal zo hoog als de participatie-elasticiteit ($\varepsilon = 5 * \varepsilon_{NP}$). De door Gruber geschatte participatie-elasticiteiten impliceren daarom een uitkeringselasticiteit die gelijk is aan 1,5.

^a Zie: J. Gruber, 2000, Disability Insurance Benefits and Labor Supply, *Journal of Political Economy* 108(6), 1162-1183.

^b Zie: J. Gruber, 1996, Disability Insurance Benefits and Labor Supply, NBER Working Paper 5866, Dec. 1996.

Effecten

- Voor wga'ers in de tweede fase is gemiddeld sprake van een uitkeringsverlaging met 25%. Voor de gehele populatie wga'ers bedraagt de gemiddelde uitkeringsverlaging daarom 5%. De structurele besparing is echter minder groot dan 5% van 2,4 mld euro, omdat de vervolgutkering – waar het onderhavige voorstel betrekking op heeft – lager is dan de gemiddelde wga-uitkering. Gebruikmakend van een uitkeringselasticiteit van 1,5 impliceert dit een daling van de uitkeringslasten met 3%, ofwel 90 mln euro.
- Tezamen met het door het ministerie van SZW berekende directe budgettaire effect van 60 mln euro bedraagt de totale besparing als gevolg van dit voorstel 150 mln euro.
- De maatregel stimuleert de arbeidsparticipatie doordat wga'ers met een vervolgutkering een relatief sterkere prikkel ervaren om hun verdien capaciteit volledig te benutten.

(4.5) Verlaging uitkeringspercentage iva en wao

Het uitkeringspercentage in de iva en de wao wordt verlaagd van 75 naar 70% van het laatstverdiende loon. De uitkeringsverlaging in de wao heeft alleen effect op de korte en middellange termijn, omdat er in principe geen instroom meer plaatsvindt in deze regeling. Voor het structurele gedragseffect beperken wij ons derhalve tot het effect op de iva.

Uitgangspunten

- De structurele uitkeringslasten van de iva bedragen circa 2,4 mld euro.
- Volgens het ministerie van SZW bedraagt de weglek naar andere regelingen (Toeslagenwet, aanvullende bijstand) circa 10%.⁸
- Omdat voor deze specifieke groep mogelijk sprake is van een lagere uitkeringselasticiteit dan gemiddeld – iva'ers moeten in principe aan strenge keuringseisen voldoen – wordt de maatregel doorgerekend met een elasticiteit van 0,75.⁹

Effecten

- Bij een uitkeringsverlaging van 6,7% ($=5/75$) vermindert het gebruik van de iva met 5% ($=0,75*6,7\%$).
- Een tiende deel van de besparing door het verminderde gebruik lekt weg naar andere regelingen. Per saldo resulteert een besparing op de uitkeringslasten van circa 100 mln euro.
- Tezamen met het door het ministerie van SZW berekende directe budgettaire effect van 150 mln euro bedraagt de totale besparing als gevolg van dit voorstel circa 250 mln euro.
- Deze maatregel impliceert een (bescheiden) stijging van de arbeidsparticipatie aangezien een deel van de mensen die geen iva-uitkering meer ontvangen arbeid gaat aanbieden.

(4.6) Risque social krijgt aow-niveau

Deze variant behelst een aanpassing van de uitkeringshoogte voor niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid (risque social) op aow-niveau. In het nieuwe systeem wordt dus

⁸ Het betreft hier louter 'weglek' via alternatieve vormen van sociale zekerheid. Weglek via bijvoorbeeld de zorgtoeslag en huurtoeslag wordt niet meegerekend (zie ook de inleiding).

⁹ Een waarde van 0,75 is in de CPB-doorrekening van de WIA als gevoeligheidsvariant gepresenteerd, zie P. Dekker en F. Suijker, 2005, *Structurele effecten van de WIA*, CPB Memorandum 114. Deze waarde mag in het huidige tijdsgewricht hoog lijken omdat tot nog toe een zeer strenge keuringspraktijk geldt bij toelating tot de iva. Op langere termijn zijn er echter twee redenen aan te wijzen waarom de elasticiteit hoger zal uitvallen. Ten eerste zal sprake zijn van 'secundaire instroom', ofwel instroom vanuit de wga van mensen die in eerste instantie als 'niet-duurzaam arbeidsongeschikt' waren beoordeeld. Deze populatie bevat bijvoorbeeld ook mensen met psychische klachten en is gevoeliger voor 'moral hazard' dan de directe instroom in de iva. Ten tweede wordt in de iva geen rekening gehouden met mogelijk herstel van de uitkeringsontvanger. Mocht een iva-uitkeringsgerechtigde onverhoopt (gedeeltelijk) herstellen, dan is de prikkel om arbeid aan te bieden in de regel gering. De iva is immers de meest genereuze sociale verzekering die bestaat.

onderscheid gemaakt naar risque professionnel en risque social (zie het tekstkader ‘Risque social en risque professionnel: algemene uitgangspunten bij de doorrekening’).

Uitgangspunten

- Conform de lange termijnprojectie van het ministerie van SZW bedragen de structurele uitkeringslasten van de iva circa 2,4 mld euro en van volledig wga’ers circa 1,5 mld euro. De structurele uitkeringslasten van de werkzame gedeeltelijk wga’ers bedragen circa 480 mln euro en die van de werkloze gedeeltelijk wga’ers circa 350 mln euro.
- Volgens een raming van het ministerie van SZW kan circa 20% van het wia-bestand worden aangemerkt als betrekking hebbend op beroepsziekten en bedrijfsongevallen. De voorgestelde besparingsoptie heeft zodoende betrekking op 80% van het (structurele) wia-bestand. In de berekening wordt geabstraheerd van het mogelijke probleem dat de keuringsarts in de praktijk moeite heeft om onderscheid te maken tussen beroepsgerelateerde en niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid.
- De structurele iva- en wga-volumes bevatten respectievelijk 141 000 en 160 000 personen.
- Voor de wga geldt een uitkeringselasticiteit van 1,5 (zie tekstkader ‘Uitkeringshoogte en gebruik arbeidsongeschiktheidsverzekering’)
- Voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (iva) geldt een lagere elasticiteit dan voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten. De uitkeringselasticiteit is gelijk aan 0,75.
- De wga kent twee uitkeringsfasen: een loongerelateerde en een loonaanvullende fase. Gebaseerd op de geraamde gemiddelde uitkeringsniveaus van SZW wordt het huidige uitkeringspercentage tijdens de loonaanvullende fase voor werkzame respectievelijk werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten vastgesteld op 55% en 53%.¹⁰
- De veronderstelling is dat de uitkeringshoogte op aow-niveau gelijk is aan 70% van het wml, ofwel de bijstandsuitkering voor alleenstaanden. Uit het gemiddeld uitkeringsniveau extrapoleren we een gemiddeld laatstverdiend loon voor volledig arbeidsongeschikten van circa 23 000 euro. Dit is bijna het dubbele van 70% van het wml. Het uitkeringspercentage voor volledig arbeidsongeschikten wordt daarmee vastgesteld op ongeveer 50% van hun laatstverdiende loon. Het gemiddelde uitkeringsniveau voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten ligt ongeveer 25% lager dan de gemiddelde uitkering van volledig arbeidsongeschikten, waardoor de uitkering als percentage van het laatst verdiende loon uitkomt op circa 40%.
- In de berekeningen wordt verondersteld dat de zgn. bovenwettelijke aanvullingen in de wga niet veranderen (‘wga-hiaatverzekering’). Daardoor is de eventuele vermindering van het wettelijke uitkeringspercentage gelijk aan de vermindering van het uitkeringspercentage inclusief de bovenwettelijke aanvullingen. In een alternatieve berekening (“variant b”) wordt daarentegen verondersteld dat de helft van de verlaging van het uitkeringspercentage in cao’s wordt

¹⁰ Conform eerdere CPB-analyses wordt de inkomsterugval steeds berekend over een periode van 10 jaar en bedraagt de discontovoet 10%. Zie bijvoorbeeld P. Dekker en F. Suijker, 2005, *Structurele effecten van de WIA*, CPB Memorandum 114.

‘gerepareerd’ via bovenwettelijke aanvullingen. In het verleden is het voorgekomen dat uitkeringsverlagingen op deze manier (deels) werden teniet gedaan (bijv. de reparatie van het wga-hiaat).

- Volgens berekeningen van het ministerie van SZW bedraagt de weglek van de iva naar de ww 22%. De weglek van de iva naar andere regelingen is verwaarloosbaar. Gedurende de loongerelateerde fase is de weglek vanuit de wga naar de ww 100%. 37% van de wga-uitkeringen betreft de loongerelateerde fase. De weglek vanuit de wga (vervolgfase) naar andere regelingen (o.a. Toeslagenwet) is gelijk aan circa 12%.

Risque social en risque professionnel: algemene uitgangspunten bij de doorrekening

In de besparingsopties (4.6) en (4.7) wordt onderscheid gemaakt tussen beroepsgerelateerde ('risque professionnel') en niet-beroepsgerelateerde ('risque social') risico's bij de polisvoorwaarden van arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het voorstel sluit aan bij de beroepsziektelijsten die andere Europese landen gebruiken. Bijna alle EU-lidstaten hanteren lijsten van beroepsziekten om het onderscheid tussen risque professionnel en risque social te kunnen maken. De wia blijft één regeling met verschillende regimes voor beroepsgerelateerde en niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid. Ook blijft de systematiek van de wia intact met het onderscheid tussen iva en wga en met in de wga een loongerelateerde fase en een vervolgfase met een loonaanvullingsregeling bij het benutten van de verdien capaciteit. De uitkeringsvoorwaarden onder het risque professionnel-regime wijzigen niet ten opzichte van de huidige regeling, maar de aanspraken voor niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschikten zijn in de voorgestelde maatregelen lager dan in de huidige regeling.

Effecten

- De inkomensterugval in de iva is gemiddeld ongeveer gelijk aan 23%. Het gebruik van de iva neemt daardoor af met 17% ($=0,75 \cdot 23\%$). De uitkeringslasten van de iva dalen met circa 250 mln euro. Vanwege weglek bedraagt de netto besparing circa 200 mln euro.
- De inkomensterugval van volledig arbeidsongeschikte wga'ers is gemiddeld ongeveer 19%. Deze inkomensterugval vermindert het gebruik van de volledig wga'ers met 28% ($=1,5 \cdot 19\%$). De uitkeringslasten van volledig arbeidsongeschikte wga'ers dalen daardoor met circa 280 mln euro. Vanwege weglek bedraagt de netto besparing circa 200 mln euro.
- De inkomensterugval van werkende gedeeltelijk wga'ers is gemiddeld ongeveer 23%. Het gebruik van werkende gedeeltelijk wga'ers neemt daardoor af met circa 34% ($=1,5 \cdot 23\%$). De uitkeringslasten van de werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten dalen daardoor met circa 100 mln euro. Rekening houdend met de weglek naar andere regelingen, bedraagt de netto besparing op de uitkeringslasten circa 50 mln euro.
- De inkomensterugval van werkloze gedeeltelijk wga'ers is gemiddeld ongeveer 22%. Deze terugval vermindert het gebruik van de wga door deze groep met 33% ($=1,5 \cdot 22\%$). De uitkeringslasten dalen daardoor met circa 70 mln euro. Een vijfde deel hiervan lekt weg naar andere regelingen, waardoor de netto besparing op de uitkeringen circa 50 mln euro bedraagt.

- Per saldo bedraagt de netto besparing als gevolg van gedragsveranderingen circa 500 mln euro. Samen met de door het ministerie van SZW berekende ex ante besparing op de uitkeringslasten van 550 mln euro komt het totale effect van deze maatregel uit op circa 1050 mln euro.
- Het gedragseffect zou echter lager uitvallen wanneer de sociale partners zouden besluiten tot reparatie van de inkomensterugval van arbeidsongeschikten middels bovenwettelijke aanvullingen (“variant b”).¹¹ Gebeurt dat in de helft van de gevallen, dan zou het gedragseffect halveren tot circa 250 mln euro. De totale besparing bedraagt in dat geval 800 mln euro.

(4.7) Duur risque social beperkt tot 5 jaar

Volgens deze maatregel wordt in de wia onderscheid gemaakt naar risque professionnel en risque social (zie het tekstkader ‘Risque social en risque professionnel: algemene uitgangspunten bij de doorrekening’). De duur voor de risque social-uitkering wordt beperkt tot 5 jaar. Daarna volgt een uitkering op bijstandsniveau met partnertoets (excl. vermogenstoets).

Uitgangspunten

- Conform de eerste acht uitgangspunten van maatregel (4.6).
- Na 5 jaar volgt een uitkering op bijstandsniveau met partnertoets (excl. vermogenstoets). In de berekening wordt bij benadering uitgegaan van een uitkering op aow-niveau.
- Volgens berekeningen van het ministerie van SZW bedraagt de weglek 50% van het volume en 35% (40%) van de uitgaven voor iva (wga).

Effecten

- De inkomensterugval in de iva is ongeveer 12%. Uitgaande een elasticiteit van 0,75 neemt het gebruik van de iva af met 9%. De iva-uitkeringslasten dalen daardoor structureel met 150 mln euro. Door weglek komt de netto besparing uit op circa 100 mln euro.
- De inkomensterugval van de volledig wga’ers is ongeveer 10%. Hierdoor vermindert het gebruik van de wga door volledig arbeidsongeschikten met 15% (=1,5*10%) en dalen de uitkeringslasten met circa 160 mln euro. Hiervan lekt 40% weg, waardoor de netto besparing op de uitkeringslasten uitkomt op circa 100 mln euro.
- De inkomensterugval van de gedeeltelijk wga’ers is ongeveer 8%. Het gebruik van de wga door werkende, gedeeltelijk arbeidsongeschikten daalt met 12%. De uitkeringslasten dalen daardoor met circa 40 mln euro. Twee vijfde hiervan lekt weg, waardoor de netto besparing op de uitkeringslasten uitkomt op circa 25 mln euro.
- De inkomensterugval van de gedeeltelijk wga’ers is ongeveer 7%. Het gebruik van de wga door werkloze, gedeeltelijk arbeidsongeschikten daalt daardoor met 11%. De uitkeringslasten dalen

¹¹ In dat geval zou sprake zijn van een navenante stijging van de microlasten (MLO).

met circa 30 mln euro, waarvan door weglek van 40% een netto besparing op de uitkeringslasten van circa 15 mln euro resteert.

- Per saldo resulteert een netto besparing van circa 250 mln euro doordat mensen hun gedrag aanpassen aan de nieuwe situatie. Samen met het door het ministerie van SZW berekende structurele budgettaire effect van 1,1 mld euro, komt het totale effect van deze maatregel daarmee uit op circa 1,4 mld euro.
- Het gedragseffect zou echter lager uitvallen wanneer de sociale partners zouden besluiten tot 'reparatie' van de inkomstensterugval van arbeidsongeschikten middels bovenwettelijke aanvullingen ("variant b").¹² Wanneer dat in de helft van de gevallen gebeurt, zou het gedragseffect halveren tot (afgerond) circa 100 mln euro. De totale besparing bedraagt in dat geval circa 1,3 mld euro.

¹² In dat geval zou sprake zijn van een navenante stijging van de microlasten (MLO).

5 Benutten en creëren van baanmogelijkheden

(5.1) Verlaging re-integratiebudget met 500 mln

Deze maatregel omvat een korting op het re-integratiebudget van 500 mln.

Uitgangspunten

- De sleutelvariabele bij de berekening van het besparingseffect van re-integratiekortingen vormt het uitverdieneffect op uitkeringen. Met als uitgangspunt de analyse die CPB in 2007 in opdracht van SZW heeft uitgevoerd stellen we dit effect gelijk aan 50%.¹³ Afhankelijk van de mate van substitutie van bestaande banen door re-integratie variëren gevonden effecten voor de wwb in deze analyse tussen de 46% en 61% .

Effecten

Een bruto daling van de budgetten van re-integratie levert netto een besparing op van 250 mln

(5.2) Verlagen wettelijk minimumloon en bijstand met 10%

Zowel het Wettelijk minimumloon (wml) als het sociaal minimum worden verlaagd met 10%, zonder doorkoppeling naar de aow.

Uitgangspunten

- Afgezien van het effect van het wml is deze variant in essentie een geschaalde versie van maatregel (4.1). De gedragseffecten zijn dan ook afgeleid uit de uitgangspunten van deze maatregel.
- Een wwb-uitkering is gemiddeld gelijk aan 13 000 euro.

Effecten

- De maatregel levert zonder gedragseffecten een budgettaire besparing op van 400 mln euro.
- Het nieuwe uitkeringsniveau, exclusief het weglekeffect door kortingen en toeslagen, is 11 500 euro (dit past bij een directe budgettaire besparing van 400 mln euro)
- De daling in het aantal werklozen is circa 10 000 personen. Dit betreft enerzijds het effect van wml verlaging (3000) en anderzijds het geschaalde effect van maatregel (4.1), dat gelijk is aan 7 500 personen ($400/700=57\%$ van 13 000).

¹³ CPB (2007), De maatschappelijke kosten en baten van re-integratie, 6 juli 2007. Zie http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/notitie/06jul2007_2/notitie.pdf, pagina 16. In deze berekeningen zijn extra belastingopbrengsten door re-integratie weliswaar geïncorporeerd, maar deze effecten zijn gering. Bovendien ligt het uitverdieneffect over de regelingen dat we hebben genomen iets onder het gemiddelde uitverdieneffect van de wwb-maatregelen.

- De wwb-besparing als gevolg van deze gedragseffecten is gelijk aan 120 mln euro (10 000 personen * 11 500 euro).
- De totale besparing ten laste van de wwb komt daarmee na afronding uit op circa 500 mln euro.

Overige maatregelen

(F) Ontkoppelen (4 jaar)

Het sociaal minimum wordt gedurende vier jaar bevroren, zonder doorkoppeling naar de aow.

Uitgangspunten

- De besparingsoptie is in essentie een geschaalde versie van maatregel (4.1). De gedragseffecten zijn dan ook overeenkomstig de bij deze maatregel behorende effecten.
- Door de bevroering stijgt het sociaal minimum tot en met 2015 met 2,5% minder per jaar, wat leidt tot een structurele verlaging van 9,8%.
- Verlaging van de bijstandsuitkering met één euro leidt tot een daling van het netto inkomen met 70 eurocent. Dit komt door hogere kortingen en toeslagen bij een lager netto inkomen.
- Bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen heeft deze maatregel alleen een effect op het wajong-volume, omdat de wia-uitkeringen in de structurele situatie gekoppeld zijn aan de contractloonstijging.
- De uitkeringselasticiteit van personen in de wajong is gelijk aan 0,75. Dit is lager dan de elasticiteit van 1,5 die meestal gebruikt wordt bij de wia-maatregelen omdat een belangrijk deel van de volledig en duurzaam arbeidsongeschikten beperkte participatiemogelijkheden kent (zie ook paragraaf 1).
- De structurele uitkeringslasten van de wajong bedragen 5,1 miljard euro.

Effecten op wwv

- De maatregel levert zonder gedragseffecten een directe besparing op van circa 400 mln euro.
- Het nieuwe uitkeringniveau, exclusief het weglekeffect door kortingen en toeslagen, is 11 000 euro.
- De daling in het aantal werklozen is circa 7 500 personen. Dit is gelijk aan 57% (400/700) van 13 000 personen (zie schaling op maatregel (4.1)).
- De budgettaire besparing als gevolg van dit gedragseffect is 80 mln euro (7 500 personen * 11 000 euro).
- De totale budgettaire besparing ten laste van de wwv is na afronding 500 mln euro.

Effecten op wajong

- De maatregel levert zonder gedragseffecten een directe besparing op van 500 mln euro. Dit is 9,8% van de structurele uitkeringslasten van 5,1 mld euro.
- De budgettaire besparing als gevolg van het gedragseffect is 350 mln euro. Dit is 11,1%, vermenigvuldigd met de uitkeringselasticiteit van 0,75, toegepast op de resterende 4,65 mld euro.

- De totale budgettaire besparing ten laste van de wijong is (afgerond) 850 mln euro.

Totale effect

- Het totale effect van deze besparingsoptie komt daardoor op circa 1,35 mld euro.

(G) Koppelen aan cpi i.p.v. wka (4 jaar)

Het sociaal minimum wordt vier jaar lang gekoppeld aan de cpi (consumenten prijs index) in plaats van de jaarlijkse contractloonsstijging. Dit gebeurt zonder doorkoppeling naar de aow.

Uitgangspunten

- De maatregel is in essentie een geschaalde versie van maatregel (4.1). De gedragseffecten zijn dan ook overeenkomstig de bij deze maatregel behorende effecten.
- Door de bevrozing stijgt het sociaal minimum tot en met 2015 met 1,0% minder per jaar, wat leidt tot een structurele verlaging van 3,7%.
- Verlaging van de bijstandsuitkering met één euro leidt tot een daling van het netto inkomen met 70 eurocent. Dit komt door hogere kortingen en toeslagen bij een lager netto inkomen.
- Bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen heeft deze maatregel alleen een effect op het wijong-volume, omdat de wia-uitkeringen in de structurele situatie gekoppeld zijn aan de contractloonsstijging.
- De uitkeringselasticiteit van personen in de wijong is gelijk aan 0,75. Dit is lager dan de elasticiteit van 1,5 die meestal gebruikt wordt bij de wia-maatregelen omdat een belangrijk deel van de volledig en duurzaam arbeidsongeschikten beperkte participatiemogelijkheden kent (zie ook paragraaf 1).
- De structurele uitkeringslasten van de wijong bedragen 5,1 miljard euro.

Effecten op wwv

- De maatregel levert een directe budgettaire besparing op van 130 mln euro.
- Het nieuwe uitkeringsniveau, exclusief het weglekeffect door kortingen en toeslagen, is 12 500 euro.
- De daling in het aantal werklozen is 2 500 personen ($130/700 * 13\ 000$; zie maatregel (4.1)).
- De besparing als gevolg van deze gedragseffecten is 30 mln euro ($=12\ 500 * 2\ 500$).
- De totale budgettaire besparing ten laste van de wwv is dan (afgerond) circa 150 mln euro.

Effecten op wijong

- De maatregel levert zonder gedragseffecten een directe besparing op van 200 mln euro. Dit is 3,7% van de structurele uitkeringslasten van 5,1 mld euro.

- De budgettaire besparing als gevolg van het gedragseffect is 150 mln euro. Dit is 3,7%, vermenigvuldigd met de uitkeringselasticiteit van 0,75, van de overgebleven 5,0 mld euro.
- De totale budgettaire besparing ten laste van de wajong is daarmee circa 350 mln euro.

Totale effect

- Het totale effect van deze besparingsoptie komt daarmee op circa 500 mln euro.

(H) Herinvoering sollicitatieplicht alleenstaande ouders

De ontheffing van de sollicitatieplicht wordt opgeheven voor alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar.

Uitgangspunten

- Het aantal alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 jaar is 20 000 personen.
- De gemiddelde bijstandsuitkering is 13 000 euro.
- Door de sollicitatieplicht vindt naar verwachting circa 5% van de alleenstaande ouders een baan of wordt afgeschrikt door deze verplichting.

Effecten

- Als gevolg van de maatregel daalt het bijstandsvolume met 1000 personen.
- Het totale structurele besparingseffect komt uit op afgerond 10 mln euro. Het effect op participatie komt neer op circa 1000 personen.

(K – L) Integreren wwik en bbz in wwv

Personen die onder de wwik of bbz vallen, krijgen met dezelfde polisvoorwaarden als de wwv te maken. Concreet betekent dit een introductie van een partnertoets en beperken van bijverdienmogelijkheden voor kunstenaars in de wwik. Bij de bbz betekent dit dat deze personen geen kredieten meer krijgen en geen hulp bij het starten of voortzetten van de onderneming.

Uitgangspunten

- In 2009 wordt 30 mln euro uitgegeven aan de wwik en 100 mln euro aan de bbz. Deze bedragen worden als structureel beschouwd, aangezien deze in het verleden ook vrijwel constant zijn geweest.
- Het ministerie van SZW schat dat circa de helft van de personen in de wwik in aanmerking komt voor een wwv-uitkering. De wwv-uitkering is iets hoger dan de wwik-uitkering. Naast de wwv-uitkering zullen enkelen ook een beroep doen op het participatiebudget.

Effecten

- Door afschaffing van de bbz wordt 80% van de huidige uitgaven bespaard.¹⁴ Dit komt overeen met circa 80 mln euro.
- Door afschaffing van de wwik wordt uiteindelijk 33% van de huidige uitgaven bespaard. Dit is ongeveer gelijk aan 10 mln euro.
- De totale structurele besparing komt daarmee op circa 90 mln euro.

¹⁴ Zie SEO, 2008, Zelfstandig uit de Bijstand, Tabel S.3. Hier bedragen de kosten per persoon in de Bbz 12250 euro en de opbrengsten 2340. De opbrengsten van de BBZ zijn dan 20% van de kosten, waardoor bij afschaffing 80% wordt bespaard.

Datum : 26 maart 2010
Aan : Werkgroep 10: Werkloosheid

Doorrekening voor werkgroep werkloosheid

De heroverwegingswerkgroep werkloosheid heeft het CPB verzocht tot doorrekening van een aantal hervormingsvarianten op het terrein van werkloosheid en werking arbeidsmarkt. De notitie bespreekt kwantitatieve effecten van wijzigingen in de toegang, hoogte en duur van de werkloosheidsregelingen, van structurele stelselwijzigingen in het ontslagrecht en van de introductie van een spaar-ww. De notitie geeft een overzicht en onderbouwing van de effecten van de besparingsopties die zijn opgenomen in de verschillende varianten. De indeling van de varianten volgt de nummering van het eindrapport. Er gelden de volgende uitgangspunten:

- *Structurele effecten*: de geraamde effecten gaan over de lange termijn en het deel dat in 2015 gerealiseerd zal zijn. Overgangsregelingen worden kort besproken.¹
- *Berekening besparingen*: bij alle varianten vindt doorrekening plaats van besparingen aan de uitgavenkant van de overheidsbegroting. De besparingen bestaan uit *ex ante besparingen*, i.e. de besparingen die worden gerealiseerd zonder rekening te houden met veranderingen in gedrag, en uit besparingen door gedragsveranderingen van individuen (*gedragseffecten*). Wanneer een uitkering wordt verlaagd, dan bestaat de *ex ante* besparing uit de directe bezuiniging die daaruit voortvloeit en het gedragseffect uit de besparing die voortvloeit uit het verminderde gebruik van de uitkering. Het laatste effect treedt op omdat individuen gevoelig zijn voor financiële prikkels. Een deel van de besparingen 'lekt weg' door toename in het gebruik van andere socialezekerheidsregelingen en toeslagen. De *ex ante* besparingen, inclusief de effecten door weglek, zijn overgenomen van berekeningen van het ministerie van SZW ten behoeve van de werkgroep. De gedragseffecten zijn door het CPB bepaald.
- *In- en uitverdieneffecten*: de berekeningen zijn exclusief lagere belastingopbrengsten door minder en lagere uitkeringen, en door hogere inkomensafhankelijke toeslagen. Ze zijn ook exclusief hogere belastingopbrengsten door werkgelegenheidsgroei. De extra kosten en baten

¹ In de regel wordt onder 'lange termijn' verstaan een periode van ongeveer tien jaar. Hierbij zij aangetekend dat veel sociale zekerheidsarrangementen al eerder een nieuw evenwicht kunnen bereiken. Zo kent de WW momenteel een maximale duur van 3 jaar en 2 maanden. Voor een spaar-ww dient een overgangsregeling te worden ingesteld.

zijn relevant voor de houdbaarheid voor de overheidsfinanciën. Ze behoren formeel echter niet tot de taakopdracht van de werkgroep en de effecten worden niet in deze notitie gerapporteerd.²

Iedere variant bestaat uit een pakket van meerdere maatregelen. De basis is de inperking van de ww-duur. In de basisvariant heeft de werkloze maximaal één jaar recht op een loongerelateerde ww-uitkering; aansluitend heeft hij maximaal zes maanden recht op een ww-vervolguitkering op het niveau van het sociale minimum (zonder partner- en vermogenstoets). Verder bevatten de meeste varianten een afschaffing van de ioaw, een beperking van herhaald ww-gebruik, een individueel recht op scholing en een korting op het re-integratiebudget.

De basisvariant levert 1 100 miljoen in 2015 op (tabel 1). Varianten 10.B en 10.C beperken de ontslagbescherming en introduceren premiedifferentiatie voor werkgevers. Variant 10.B levert 2 100 miljoen op. Variant 10.C beperkt de ww-duur tot maximaal één jaar en introduceert een spaar-ww. De variant levert 2 400 miljoen op. Variant 10.D hervormt de regeling voor ontslagbescherming en verlengt de opzegtermijn voor werkgevers. De variant levert 1 400 miljoen op. Variant 10.E beperkt de ww-duur tot maximaal één jaar en maakt onderscheid tussen vaste en tijdelijke contracten. De variant levert 1 250 miljoen op. Variant 10.F verlaagt het maximum dagloon en verhoogt de uitkeringsvoet. De variant levert 1 000 miljoen op.

Tabel 1: Overzicht van besparingen in miljoenen, zes varianten^a

	Besparing zonder gedrag ^b	Mutatie werkloosheid (in dzd)	Besparing met gedrag ^c	Besparing met gedrag, 2015 ^d
10.A (basisvariant)	- 700	- 60	- 1450	- 1100
10.B	- 1700	- 65	- 2500	- 2100
10.C	- 2400	- 105	- 3350	- 2400
10.D	- 1000	- 75	- 1750	- 1400
10.E	- 800	- 70	- 1600	- 1250
10.F	- 650	- 60	- 1300	- 1000

^b Afronding bij besparingen: 50-tallen, bij mutatie werkloosheid: 5-tallen. De besparingen en de mutatie werkloosheid betreffen de lange termijn, alleen de laatste kolom gaat over het jaar 2015.

^b De besparing zonder gedrag, ook wel de ex ante besparing genoemd, is berekend door SZW.

^c Het gedragseffect is berekend door CPB.

^d Berekend onder veronderstelling dat 50% van de gedragseffecten in 2015 zijn gerealiseerd. Voor de doorwerking van de loonvorming op het gedragseffect, zie Kranendonk en Verbruggen, 2006, SAFFIER, een 'multi-purpose'-model van de Nederlandse economie voor analyses op korte en middellange termijn, CPB Document 123. De gedragseffecten van de hervormingen gaan echter deels via veranderingen in zoekgedrag van werklozen. Vandaar dat de aanpassings-snelheid groter is dan in het genoemde document. De aanpassing van het gedragseffect in 2015 van variant 10.C gaat langzamer door de overgangsregeling van de spaar-ww.

² Deze effecten zijn in de regel kleiner dan de genoemde gedragseffecten. Maar ze zijn niet noodzakelijkerwijs gering, de varianten leiden tot een hogere werkgelegenheid en meer belastingopbrengsten. Bij de doorrekening van de verkiezings-programma's zal het CPB wel naar de volledige effecten op het EMU-saldo kijken, inclusief de in- en uitverdieneffecten.

Basisvariant (10.A)

In de basisvariant wordt de ww-duur beperkt tot maximaal anderhalf jaar. De werkloze heeft maximaal één jaar recht op een loongerelateerde ww-uitkering. Aansluitend heeft hij maximaal zes maanden recht op een ww-vervolguitkering op het niveau van het sociale minimum (zonder partner- en vermogenstoets). De regeling wordt uitgebreid met een loonverzekering van maximaal één jaar bij acceptatie van een baan met een inkomen onder het oude loonniveau. De ontslagvergoeding wordt gemaximeerd op één jaarsalaris en 75 000 euro. De ioaw wordt afgeschaft. De ww-duur bij herhaalwerkloosheid wordt beperkt door verdiscontering met eerder ww-gebruik. Er komt een individueel recht op scholing en het re-integratiebudget wordt gekort.

Tabel 2: Overzicht van besparingen in miljoenen, onderdelen van basisvariant (10.A) ^a

	Besparing zonder gedrag	Mutatie werkloosheid (in dzd)	Besparing met gedrag	Besparing met gedrag 2015
Inkorten maximum ww-duur ^b	- 600	- 50	- 1200	- 900
Loonverzekering ^c	30	nihil	30	30
Verlagen ontslagvergoeding ^d	nihil	nihil	nihil	nihil
Afschaffing ioaw	- 100	- 10	- 200	- 150
Beperking herhaald gebruik ww	- 50	- 5	- 80	- 60
Korting re-integratie	- 70	nihil	- 50	- 60
Besparing uitvoeringskosten ww ^e	- 10	0	- 40	- 30
Individueel recht scholing ^e	150	nihil	150	150
Doorwerking WGA	- 40	nihil	- 60	- 50
Totaal	- 700	- 60	- 1450	- 1100

^a Zie het rapport van de werkgroep voor de precieze omschrijving van de maatregelen. Afronding bedragen boven 100: 50-tallen, afronding beneden 100: 10-tallen. Door afronding tellen bedragen en mutatie werkloosheid niet precies op tot het totaal. Verder zie voetnoten tabel 1.

^b Maximale ww-duur één jaar, daarna maximaal zes maanden vervolguitkering op niveau sociaal minimum.

^c Maximaal één jaar.

^d Maximaal één jaarsalaris, niet hoger dan 75 000 euro.

^e Besparing met gedrag afkomstig van SZW.

De totale budgettaire besparing van de maatregelen in de basisvariant is 1 050 miljoen euro in 2015 (tabel 2). Het grootste deel van de besparing komt door de beperking van de ww-duur. Als gevolg hiervan gaan werklozen harder op zoek naar een baan en accepteren ze eerder een baan. Dit geldt voor werklozen die onder het huidige stelsel recht hebben op een uitkeringsduur van meer dan 18 maanden. Daarnaast geldt het deels ook voor werklozen die een recht hebben op een duur van minder dan 18 maanden. De laatste zes maanden van de uitkering zijn namelijk op een minimum niveau, en dat perspectief wenkt al aan het einde van het eerste jaar. Werklozen met een uitkering boven het minimum gaan er na een jaar financieel aanzienlijk op achteruit. Naast het effect op het zoekgedrag van werklozen verslechtert de onderhandelingspositie van werknemers met een lang arbeidsverleden. Als ze werkloos worden gaan ze er namelijk

aanzienlijk op achteruit tegenover de huidige situatie. Mede door de uitkering op minimum niveau. Daardoor dalen de lonen en de loonkosten voor vooral deze groep van werknemers. Dat zullen vooral oudere werknemers zijn. En bijvoorbeeld niet herintredende vrouwen of vrouwen die later in hun carrière weer meer uren willen werken. Door de dalende loonkosten neemt de arbeidsvraag toe en daalt de werkloosheid.

De loonverzekering maakt het accepteren van een baan relatief aantrekkelijk. Maar dan wel in de periode waarin de werkloze recht heeft op de loonaanvulling, in de periode daarvoor kan uitstel van het accepteren van een baan aantrekkelijk zijn. Het saldo effect op het zoekgedrag en daarmee op de werkloosheid is vermoedelijk gering.

De maximering van de ontslagvergoeding heeft slechts een gering effect op de mate van ontslagbescherming. Het effect van de maatregel op de werkloosheid is gering.³

Het huidige budgettaire beslag van de ioaw is gelijk aan circa 150 mln euro. Op termijn neemt het enigszins toe door de demografie en de toenemende participatie van ouderen. Vanwege dit laatste komen op termijn meer mensen in aanmerking voor de ww, en daarmee (deels) voor de ioaw. Verondersteld wordt dat het budgettaire beslag op de lange termijn gelijk is aan circa 200 mln euro. Het structurele ex ante budgettaire effect van afschaffing van de ioaw is gelijk aan dit bedrag verminderd met het verhoogde gebruik van alternatieve regelingen. In dit geval zal het gebruik van de ww toenemen. Ouderen met weinig vermogen komen in aanmerking voor een bijstandsuitkering, waardoor de sociale zekerheidsuitgaven met circa 100 mln euro toenemen. Voorts leidt afschaffing van de ioaw tot gedragseffecten die vergelijkbaar zijn met de gedragseffecten van de ww-duurverkorting. Mensen die dreigen langdurig werkloos te geraken gaan harder zoeken en zullen eerder een nieuwe baan accepteren. Daarnaast leidt de maatregel tot neerwaartse druk op de lonen, waardoor de werkgelegenheid toeneemt. Per saldo impliceert afschaffing van de ioaw een structurele besparing van circa 200 mln euro.

Herhaald gebruik van de ww zit vooral bij werknemers met tijdelijke contracten. Zij bouwen vaak voldoende rechten op om aanspraak te maken op een uitkering, en tussen twee contracten zit vaak een periode van werkloosheid. Naast het directe budgettaire effect heeft de maatregel ook een effect op het zoekgedrag van vooral deze groep werklozen.

Vanwege de duurverkorting van de ww wordt het re-integratiebudget gekort. De ex ante budgettaire besparing bedraagt 70 miljoen euro. Gegeven het gedragseffect dat al optreedt als gevolg van de duurverkorting kan het additionele gedragseffect van de onderhavige maatregel niet groot zijn. Het ligt echter wel in de rede dat de arbeidsmarktkansen van werklozen enigszins slinken als gevolg van deze korting op het re-integratiebudget.⁴ De structurele besparing inclusief gedragseffecten wordt geschat op 50 miljoen euro.

³ Het effect op de mate van ontslagbescherming is bepaald op basis van OECD, 2004, Employment Outlook, Employment Protection Regulation and Labour Market Performance, OECD Parijs.

⁴ Zie Bosch en Koning, 2008, De maatschappelijke baten van re-integratie doorgelicht, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, Vol. 24(1). Zij berekenen een gemiddeld inverdieneffect van re-integratie van 50%.

Variante 10.B

De ww-rechten van werknemers zijn als in de basisvariant. Dus maximaal één jaar recht op een loongerelateerde ww-uitkering en aansluitend maximaal zes maanden recht op een ww-ervolguitkering op het niveau van het sociale minimum (zonder partner- en vermogenstoets). De huidige regelingen voor ontslagbescherming worden vervangen door één in de wet vastgelegde procedure. Het huidige preventieve en duale ontslagstelsel wordt vervangen door een civielrechtelijk repressief stelsel. De werknemers kan uiteraard bij de rechter in beroep. De opzegtermijn gaat standaard naar 2 maanden. Na de opzegtermijn gaat de ww-periode in. Er is sprake van premiedifferentiatie voor werkgevers, de gebruikte ww-kosten van een voormalige werknemer worden deels op de werkgever verhaald (één maand per dienstjaar, minimaal drie maanden voor vaste contracten). Verder heeft de werknemer recht op een ontslagvergoeding van een kwart maandsalaris per dienstjaar, met een maximum van een half jaarsalaris. Tot slot als in de basisvariant: afschaffing ioaw, beperking herhaald ww-gebruik, individueel recht op scholing en korting re-integratiebudget.

Tabel 3: Overzicht van besparingen in miljoenen, onderdelen van variant 10.B^a

	Besparing zonder gedrag	Mutatie werkloosheid (in dzd)	Besparing met gedrag	Besparing met gedrag 2015
Inkorten maximum ww-duur ^b	- 600	- 50	- 1200	- 900
Loonverzekering	30	nihil	30	30
Premiedifferentiatie ^c	- 1050	- 5	- 1050	- 1050
Beperken ontslagbescherming ^d	nihil	nihil	- 20	- 10
Afschaffing ioaw	- 100	- 10	- 200	- 150
Beperking herhaald gebruik ww	- 50	- 5	- 80	- 0
Korting re-integratie	- 70	nihil	- 50	- 60
Besparing uitvoeringskosten ww	30	0	0	10
Individueel recht scholing	150	nihil	150	150
Doorwerking WGA	- 40	nihil	- 60	- 50
Totaal	- 1700	- 65	- 2500	- 2100

^a Zie voetnoten tabellen 1 en 2. Zie het rapport van de werkgroep voor precieze omschrijving van de maatregelen.

^b Als in basisvariant.

^c Werkgever betaalt mee aan ww-kosten van ontslagen werknemers.

^d Civielrechtelijk repressief stelsel, ontslagvergoeding kwart maandsalaris per dienstjaar (maximum half jaarsalaris).

De totale budgettaire besparing van de maatregelen is 2 100 miljoen euro in 2015 (tabel 3). Een deel van de besparing komt door de beperking van de uitkeringsduur, net als in de basisvariant. Een ander deel komt door de premiedifferentiatie. De herziening van het ontslagstelsel heeft een gering effect op de werkloosheid, maar er is wel een effect op de werking van de arbeidsmarkt.

Het nieuwe ontslagstelsel vereenvoudigt de procedures. Daardoor kunnen werkgevers makkelijker werknemers ontslaan. Ook wordt de ontslagvergoeding lager. Dit verlaagt de lasten

voor werkgevers. Ondanks de inperking van de rechten van werknemers is het effect op het niveau van de werkloosheid gering.⁵ Enerzijds kunnen werkgevers in het nieuwe stelsel makkelijker werknemers ontslaan. Anderzijds zullen ze ook sneller werknemers aannemen. De arbeidsmarkt wordt dynamischer en de in- en uitstroom van de ww neemt toe. Beiden nemen echter zodanig toe dat het niveau van de werkloosheid slechts in geringe mate lager wordt.

Naast de herziening van het ontslagstelsel verandert de introductie van premiedifferentiatie de prikkels voor werkgevers en werknemers. Het effect op de werkloosheid is wederom gering. Dat komt omdat de verschillende effecten van de maatregel elkaar grotendeels opheffen. Ten eerste betalen werkgevers mee aan werkloosheid en zullen ze minder snel werknemers ontslaan. Ten tweede zullen werkgevers meer gaan bijdragen aan de algemene kennis van werknemers zodat het vinden van een nieuwe baan bij werkloosheid makkelijker wordt. De eerste twee effecten hebben een drukkend effect op de werkloosheid. Deze effecten worden echter grotendeels teniet gedaan door het derde effect: werkgevers weten dat ze mee moeten betalen aan werkloosheid. Daarom zullen ze terughoudender worden bij het aannemen van werknemers. Verder verhoogt het ook de lasten voor werkgevers.

De herziening van het ontslagstelsel en de introductie van premiedifferentiatie samen stimuleren de werking van de arbeidsmarkt.⁶ De procedure voor ontslag wordt eenvoudiger en goedkoper, maar werkgevers betalen wel mee indien ze werknemers ontslaan (de vervuiler betaalt). Door het laatste aspect bespaart de overheid op de collectieve uitgaven.

De maatregelen pakken anders uit voor verschillende groepen werknemers. Werknemers met een lang arbeidsverleden gaan erop achteruit omdat hun recht op ontslagvergoeding wordt ingeperkt. Voor een deel is dit effect beoogd. Ze zullen langer op de arbeidsmarkt actief blijven doordat de lagere ontslagvergoeding het moeilijker maakt om vervroegd te stoppen met werken. Maar het blijft natuurlijk een inperking van hun rechten.⁷ Verder gaan werkgevers meebetalen aan werkloosheid van tijdelijke werknemers. Dat maakt een tijdelijke contract relatief duurder.

Voor de werkgevers als totale groep is de verandering niet bijzonder groot. Enerzijds is de procedure eenvoudiger en zijn de ontslagvergoedingen lager, maar anderzijds dienen ze mee te betalen aan de ww-regeling. Wel kunnen de maatregelen anders uitpakken voor verschillende groepen werkgevers. De effecten daarvan zijn moeilijk te kwantificeren.

De overige aspecten en hun effecten zijn gelijk aan de basisvariant. Dat geldt voor de loonverzekering, de afschaffing van de ioaw, en de beperking van herhaald ww-gebruik.

⁵ Voor een discussie van de effecten van ontslagbescherming op de arbeidsmarkt, zie Deelen, Jongen en Visser, 2006, *Employment protection legislation; lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case*, CPB Document 135.

⁶ Voor een economische onderbouwing van dit stelsel, zie Blanchard en Tirole, 2008, The joint design of unemployment insurance and employment protection: a first pass, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 6(1), pp. 45-77.

⁷ Voor een bespreking van de invoeringsproblematiek van een dergelijk stelsel, zie Teulings, 2010, Inkomensprofielen, ontslagbescherming en de arbeidsmarkt voor oudere werknemers. In: R. Batenburg, P. de Beer, J. Mevissen en K. Tijdens (red.), *Arbeid in crisis*. Den Haag: Lemma (te verschijnen).

Variant 10.C

Werkgevers en werknemers worden samen verantwoordelijk voor de ww-regeling en de huidige regelingen voor ontslagbescherming worden vervangen door één procedure. De regeling voor ontslagbescherming is als in variant 10.B, maar dan zonder ontslagvergoeding. Het eerste half jaar van de ww-regeling is ook volgens variant 10.B, ofwel de ww-kosten worden verhaald op de werkgever (één maand per dienstjaar, minimaal drie maanden voor vaste contracten). Het tweede halve jaar wordt door de werknemer zelf gefinancierd uit opgebouwde rechten in de spaar-ww. Niet gebruikte rechten zijn vrij aanwendbaar aan het einde van het werkzame leven, terwijl eventuele tekorten worden verrekend met het pensioenvermogen. Verder als in de basisvariant: afschaffing ioaw, individueel recht op scholing en korting re-integratiebudget.

Tabel 4: Overzicht van besparingen in miljoenen, onderdelen van variant 10.C ^a

	Besparing zonder gedrag	Mutatie werkloosheid (in dzd)	Besparing met gedrag	Besparing met gedrag 2015
Premiedifferentiatie	- 1050	- 5	- 1050	- 1050
Spaar-ww ^{b,c}	- 1350	- 95	- 2100	- 1250
Beperken ontslagbescherming ^d	nihil	nihil	- 20	- 10
Afschaffing ioaw	- 100	- 10	- 200	- 150
Korting re-integratie	- 70	nihil	- 50	-60
Besparing uitvoeringskosten ww	60	0	- 10	0
Individueel recht scholing	150	nihil	150	150
Doorwerking WGA	- 40	nihil	- 60	- 50
Totaal	- 2400	- 105	- 3350	- 2400

^a Zie voetnoten tabellen 1 en 3. Zie het rapport van de werkgroep voor precieze omschrijving van de maatregelen.

^b Tweede half jaar, uitkering wordt gefinancierd uit gespaard vermogen in regeling voor spaar-ww. Voor de bepaling van het gedragseffect in 2015 wordt rekening gehouden met een overgangperiode van 12 jaar. Door deze periode is de besparing met gedrag in 2015 lager dan de besparing zonder gedrag (op de lange termijn). In de eerste jaren zullen de uitkeringen nog grotendeels uit de collectieve middelen betaald worden.

^c Bij de bepaling van het gedragseffect is uitgegaan van een regeling met sterke individuele prikkels. Collectieve elementen in de regeling kunnen de omvang van het gedragseffect enigszins temperen. Voor een preciezere duiding dient de regeling echter verder uitgewerkt te worden. Hetzelfde geldt voor de bepaling van de fiscale derving, zie ook het rapport van de werkgroep.

^d Civielrechtelijk repressief stelsel, geen ontslagvergoeding.

De totale budgettaire besparing van de maatregelen is 2 400 miljoen euro in 2015 (tabel 4). De regeling voor ontslagbescherming, inclusief het effect ervan is vrijwel conform variant 10.B. Alleen de ontslagvergoeding vervalt. Het grote verschil met de vorige variant komt door de afschaffing van de ww-regeling en de introductie van een spaar-ww.

Aan de vormgeving van de spaar-ww zitten twee aspecten die beiden een aanzienlijk effect hebben op het ww-gebruik. Ten eerste zijn de rechten van werknemers beperkter doordat het recht op een werkloosheidsuitkering nu maximaal één jaar is (afhankelijk van de omvang van

de besparingen). Door deze beperking van de ww-rechten zal het gebruik dalen. Ten tweede gaat een aanzienlijk prikkelende werking uit van de spaar-ww. Gebruik gaat immers ten koste van de eigen besparingen. Doordat een eventuele schuld op het einde van het werkzame leven wordt verrekend met het pensioenvermogen is er ook een prikkelende werking voor werknemers met een relatief laag inkomen. In het stelsel zullen vrijwel alle werklozen hun best doen om snel een nieuwe baan te vinden, zeker nadat de eerste periode van zes maanden voorbij is. Het effect is daarom bijna gelijk aan het effect van een inkorting van de maximum ww-duur naar zes maanden. Het effect is echter niet precies hetzelfde omdat een minder sterke financiële prikkel kan ontstaan voor werknemers met een laag pensioenvermogen. Bij deze groep is namelijk niets meer te halen. Extra inkomen uit arbeid wordt alleen gebruikt voor het aflossen van schulden. Het accepteren van een baan levert voor deze groep weinig voordeel op. Het probleem speelt echter voor een beperkte groep. Omdat gebruik van gespaard vermogen voor de meeste werknemers ten koste gaat van de eigen financiële middelen is het totale gedragseffect van de spaar-ww groot.⁸

De variant vereist een overgang van het huidige omslagstelsel voor de ww-regeling naar een kapitaaldekkingstelsel voor de spaar-ww. Omdat werknemers eerst voldoende rechten dienen op te bouwen zal er overgangsregeling nodig zijn. De variant voorziet in een overgangsperiode van 12 jaar. Het gedragseffect van de spaar-ww is nog relatief gering in 2015. In de jaren daarna neemt de omvang van het gedragseffect aanzienlijk toe en in het jaar 2024 wordt het volledige effect.

De variant bevat verder de afschaffing van de ioaw en de korting op het re-integratiebudget, de effecten daarvan zijn conform de basisvariant.

⁸ Voor een discussie van de effecten van een spaar-ww, zie Jongen en van Vuren, 2009, *Individuele spaarrekeningen voor werkloosheid: mirakel of mythe?* Kwartaalschrift economie, Vol. 6(1), pp. 29-58. Voor een economische onderbouwing van besparingen voor sociale verzekeringen, zie Bovenberg en Sorensen, 2004, *Improving the equity-efficiency trade-off: Mandatory savings accounts for social insurance*, *International Tax and Public Finance*, Vol. 11(4), 507-529.

Variant 10.D

De ww-regeling is als in de basisvariant: maximaal één jaar recht op een loongerelateerde ww-uitkering en aansluitend maximaal zes maanden recht op een vervolguitkering op het niveau van het sociale minimum (zonder partner- en vermogenstoets). De regelingen voor ontslagbescherming worden gewijzigd. De UWV procedure wordt de leidende route voor ontslag en verplicht de werkgever tot een opzegtermijn van maximaal negen maanden. Gedurende de opzegtermijn is de werknemer vrijgesteld van werkzaamheden. De werknemer krijgt het restant van het loon uitgekeerd als hij binnen de periode ander werk vindt. De ontslagvergoeding van de kantonrechter bedraagt in beginsel eveneens maximaal negen maanden en wordt, voor die gevallen waarin verwijtbaarheid van de werkgever aan de orde is, beperkt tot twee maal het maandsalaris per dienstjaar met een maximum van negen in aanmerking te nemen dienstjaren. Na de opzegtermijn volgt de normale instroom in de ww-regeling. Verder als in de basisvariant: afschaffing ioaw, beperking herhaald ww-gebruik, individueel recht op scholing en korting van het re-integratiebudget.

Tabel 5: Overzicht van besparingen in miljoenen, onderdelen van variant 10.D^a

	Besparing zonder gedrag	Mutatie werkloosheid (in dzd)	Besparing met gedrag	Besparing met gedrag 2015
Inkorten maximum ww-duur ^b	- 900	- 60	- 1450	- 1200
Loonverzekering	30	nihil	30	30
Herziening ontslagstelsel ^c	nihil	nihil	nihil	nihil
Afschaffing ioaw	- 100	- 10	- 200	- 150
Beperking herhaald gebruik ww	-50	- 5	- 80	- 65
Korting re-integratie	- 70	nihil	- 50	- 60
Besparing uitvoeringskosten ww	- 10	0	- 70	- 60
Individueel recht scholing	150	nihil	150	150
Doorwerking WGA	- 40	nihil	- 60	- 50
Totaal	- 1000	- 75	- 1750	- 1400

^a Zie voetnoten tabellen 1 en 2. Zie het rapport van de werkgroep voor precieze omschrijving van de maatregelen.

^b Als in basisvariant, maar dan na de opzegtermijn van maximaal negen maanden.

^c Hervorming huidige stelsel.

De totale budgettaire besparing van de maatregelen is 1 400 miljoen euro in 2015 (tabel 5). Het grote verschil met de basisvariant zit in de verlenging van de opzegtermijn. Werknemers zitten langer bij hun huidige werkgever en dat leidt tot een lagere instroom in de ww-regeling. De herziening van het ontslagstelsel heeft een gering effect op de werkloosheid, maar het verandert de prikkels voor werkgevers en werknemers.

De variant beoogt de rechtsongelijkheid tussen werknemers weg te nemen. Het bestaande stelsel van ontslagbescherming kent namelijk rechtsongelijkheid tussen werknemers. De ontslagroute via het UWV leidt alleen tot ontslag onder strikte voorwaarden, maar kent geen

ontslagvergoeding. De ontslagroute via de kantonrechter kan onder minder strikte voorwaarden tot ontslag leiden, maar kent wel een ontslagvergoeding. In tegenstelling tot varianten 10.B en 10.C worden de rechten van werknemers in variant 10.D nauwelijks beperkt. De reductie van de rechtsongelijkheid pakt wel anders uit voor verschillende groepen werknemers en werkgevers. Werknemers die in de oude situatie via het UWV zouden zijn ontslagen krijgen een verlenging van hun opzegtermijn. Daar staat tegenover dat de mogelijke ontslagvergoeding van oudere werknemers met een langdurig dienstverband wordt beperkt. De totale (geaggregeerde) mate van ontslagbescherming verandert hierdoor nauwelijks en het effect op het niveau van de werkloosheid is gering.⁹

Het effect van de verlenging van de opzegtermijn op werknemers is tweeledig. Ten eerste hebben werknemers een prikkel om snel een nieuwe baan te accepteren. Ze krijgen immers het overige salaris uitgekeerd. Dit zal vooral ten goede komen aan werknemers met goede arbeidsmarktperspectieven. Ten tweede hebben werknemers met minder goede perspectieven juist een beperktere prikkel. De periode waarin ze inkomen krijgen van de oude werkgever en uit de ww-regeling wordt immers verlengd.¹⁰ Deze verlenging geldt overigens in vergelijking met de basisvariant, door de inperking van de ww-duur wordt de totale duur van inkomensondersteuning voor een grote groep werknemers wel degelijk beperkt in vergelijking met de huidige regelingen. Door de tegengestelde prikkels van deze variant is het verschil in besparing zonder en met gedrag ongeveer even groot als in de basisvariant, in beide gevallen is het verschil 550 tot 600 miljoen euro.

De overige aspecten en hun effecten zijn gelijk aan de basisvariant. Dat geldt voor de loonverzekering, de afschaffing van de ioaw en de beperking van herhaald ww-gebruik.

⁹ Voor een discussie van de effecten van ontslagbescherming op de arbeidsmarkt, zie Deelen, Jongen en Visser, 2006, [Employment protection legislation; lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case](#), CPB Document 135. Het effect op de mate van ontslagbescherming is bepaald op basis van OECD, 2004, [Employment Outlook, Employment Protection Regulation and Labour Market Performance](#), OECD Parijs.

¹⁰ Voor een werknemer met minder goede perspectieven is het accepteren van een onaantrekkelijke baan in de eerste maanden niet bijzonder attractief. Weliswaar krijgt hij het resterende loon uitgekeerd, maar hij verliest ook aanspraak op een ww-uitkering. Daarmee verliest hij tijd en dus de kans om toch een aantrekkelijke baan te vinden. Het werkloosheidscijfer pakt overigens wel lager uit dan in de basisvariant omdat werknemers tijdens de opzegtermijn een baan hebben.

Variant 10.E

De variant maakt onderscheid naar werknemers met een vast en een tijdelijk contract. Verder worden de ww-rechten van werknemers beperkt tot een maximum duur van één jaar. Het eerste jaar met de loongerelateerde ww is hetzelfde als in de basisvariant, maar de vervolguitering van maximaal zes maanden komt te vervallen. De referte-eisen worden aangepast in het voordeel van werknemers met een beperkt arbeidsverleden. De arbeidsjareneis wordt aangepast naar twee uit drie jaren (i.p.v. huidige vier uit vijf). De opbouw bedraagt een maand plus een maand per jaar. De sectorfondsen worden afgeschaft en werkgevers betalen een hogere premie voor tijdelijke contracten. De ketenbepaling wordt aangepast: een vast contract moet worden aangeboden bij het derde (i.p.v. huidige vierde) contract of na het tweede (i.p.v. huidige derde) jaar. Verder als in de basisvariant: afschaffing ioaw, beperking herhaald ww-gebruik, individueel recht op scholing en korting re-integratiebudget.

Tabel 6: Overzicht van besparingen in miljoenen, onderdelen van variant 10.I^a

	Besparing zonder gedrag	Mutatie werkloosheid (in dzd)	Besparing met gedrag	Besparing met gedrag 2015
Inkorten maximum ww-duur ^b	- 700	- 60	- 1350	- 1050
Loonverzekering	30	nihil	30	30
Afschaffing ioaw	- 100	- 10	- 200	- 150
Beperking herhaald gebruik ww	- 50	- 5	- 80	- 60
Korting re-integratie	- 70	nihil	- 50	- 60
Besparing uitvoeringskosten ww	- 10	0	- 50	- 40
Individueel recht scholing	150	nihil	150	150
Doorwerking WGA	- 40	nihil	- 60	- 50
Totaal	- 800	- 70	- 1600	- 1250

^a Zie voetnoten tabellen 1 en 2. Zie het rapport van de werkgroep voor precieze omschrijving van de maatregelen.

^b Maximum ww-duur naar twaalf maanden, aanpassen referte-eis en ketenbepaling.

De totale budgettaire besparing van de maatregelen is 1 250 miljoen euro in 2015 (tabel 6).

Door de verdere beperking van de maximum ww-duur is de besparing groter dan in de basisvariant. De hogere premies voor tijdelijke contracten maakt dit arbeidscontract duurder tegenover andere soorten arbeidsrelaties.

In vergelijking met de basisvariant verandert het recht op ww op twee aspecten. Ten eerste wordt de referte-eis versoepeld. Hierdoor wordt de besparing lager, ongeveer 50 miljoen voor de besparing zonder gedrag. Het effect van de beperking van de maximum ww-duur is echter aanzienlijk groter. Hierdoor is de besparing duidelijk groter dan in de basisvariant.

In deze variant betalen werkgevers een hogere premie voor tijdelijke contracten. In het huidige stelsel hebben werknemers met een tijdelijk contract een aanzienlijk grotere kans gebruik te maken van de ww. Dit grote gebruik wordt in deze variant doorberekend in de vorm

van een hogere prijs voor de verzekering voor tijdelijke contracten. Dit heeft een effect op de werking van de arbeidsmarkt. Voor werkgevers worden tijdelijke werknemers duurder. Voor een deel zal dit worden afgewenteld op de lonen van tijdelijke werknemers. Ofwel, hun lonen worden lager. De positie van werknemers verbetert overigens door de lagere referentie-eis. Maar dat geldt voor alle werknemers en het compenseert niet specifiek werknemers met een tijdelijke contract.

De genoemde effecten maken het tijdelijke contract duidelijk minder aantrekkelijk voor zowel werkgevers als werknemers. Enerzijds zullen werkgevers tijdelijke contracten selectiever gaan gebruiken. Bijvoorbeeld door ze echt alleen aan te bieden bij tijdelijke klussen. Meer werknemers zullen hierdoor een vast contract aangeboden krijgen. Ofwel, het aantal 'insiders' op de arbeidsmarkt zal toenemen en deze 'insiders' genieten iets minder bescherming. Anderzijds zullen werkgevers ook uitwijken naar andere soorten arbeid. In plaats van tijdelijke werknemers zullen ze bijvoorbeeld meer zelfstandigen inhuren. Verder is het ook mogelijk dat werkgevers bepaalde werknemers in het geheel niet meer willen inhuren, ze kunnen immers moeilijker gebruik maken van de tijdelijke contracten. Het saldo effect van de tegengestelde effecten op de werkloosheid en de aard van de werkgelegenheid hangt af van veel aspecten en is moeilijk te bepalen.

Variant 10.F

De ww-regeling is hetzelfde als in basisvariant, maar er zijn belangrijke wijzigingen in het maximum dagloon en de hoogte van uitkering. Het maximum dagloon wordt verlaagd naar modaal en de hoogte van de uitkering bedraagt 90% in de eerste twee maanden, 80% voor de volgende vier maanden, en 70% voor de overige maanden. Verder als in de basisvariant: afschaffing ioaw, beperking herhaald ww-gebruik, individueel recht op scholing en korting van het re-integratiebudget.

Tabel 7: Overzicht van besparingen in miljoenen, onderdelen van variant 10.ii^a

	Besparing zonder gedrag	Mutatie werkloosheid (in dzd)	Besparing met gedrag	Besparing met gedrag 2015
Inkorten maximum ww-duur ^b	- 550	- 45	- 1050	- 800
Loonverzekering	30	nihil	30	30
Afschaffing ioaw	- 100	- 10	- 200	- 150
Beperking herhaald gebruik ww	- 50	- 5	- 80	-60
Korting re-integratie	- 70	nihil	- 50	- 60
Besparing uitvoeringskosten ww	- 10	0	- 40	- 30
Individueel recht scholing	150	nihil	150	150
Doorwerking WGA	- 40	nihil	- 60	- 50
Totaal	- 650	- 60	- 1300	- 1000

^a Zie voetnoten tabellen 1 en 2. Zie het rapport van de werkgroep voor precieze omschrijving van de maatregelen.

^b Als in basisvariant, maximum dagloon naar modaal en verhoging uitkeringsvoet in eerste maanden

De totale budgettaire besparing van de maatregelen is 1 000 miljoen euro in 2015 (tabel 7). De verlaging van het maximum dagloon leidt tot een besparing die groter is dan in de basisvariant. De hogere uitkeringsvoet leidt echter juist tot hogere uitgaven. Per saldo bespaart deze variant minder dan de basisvariant.

In deze variant neemt de inkomensbescherming voor werknemers met hoge lonen af, en voor werknemers met lage lonen neemt de bescherming juist toe. De verlaging van het maximum dagloon leidt tot een duidelijk lagere uitkering voor hogere inkomens. De hogere uitkeringsvoet compenseert die verlaging enigszins. Werknemers met een hoge lonen worden dus sterker geprikkeld snel een nieuwe baan te vinden. Voor werknemers met lage lonen geldt het tegenovergestelde. Het niveau van de uitkering gaat omhoog omdat de uitkeringsvoet hoger is, terwijl de verlaging van het maximum dagloon geen effect heeft. Tegenover de basisvariant worden zij minder sterk geprikkeld om snel een nieuwe baan te vinden. Tegenover de huidige situatie neemt die prikkel overigens nog wel toe, ook voor deze groep wordt de duur van de ww-uitkering duidelijk beperkt.