

1 Achtergronden en aanpak

“There is no such thing as a free lunch”

1.1 Een moeilijke Ausgangssituatie

De Ausgangspositie van de rijksfinanciën voor de komende kabinetsperiode is zeer ongunstig. De kredietcrisis heeft in 2009 tot een krimp van de economie met 4% geleid, qua groei een historisch dieptepunt. De naweeën van die schok hebben geleid tot forse problemen bij de overheidsfinanciën. Het EMU-tekort zal in 2011 naar verwachting 4,9% bedragen. Tegelijkertijd trekt de vergrijzing een zwaardere wissel op de overheidsbegroting dan eerder werd geraamd. Wij leven steeds langer en in steeds betere gezondheid. Dat is goed nieuws, maar stelt de overheid wel voor financiële problemen. De combinatie van de kredietcrisis en de vergrijzing leidt bij ongewijzigd beleid tot een houdbaarheidstekort in 2015 van 4,5% van het bruto binnenlands product (bbp), ofwel 29 mld euro. Vroeg of laat zal de samenleving het eens moeten worden over maatregelen om dit tekort te dekken. Dit stelt politieke partijen voor een grote uitdaging, qua omvang vergelijkbaar met de bezuinigingen die na het Akkoord van Wassenaar uit 1982 zijn doorgevoerd. De voorliggende analyse laat zien dat alle betrokken partijen deze uitdaging hebben opgepakt.

Ombuigingen van deze orde van grootte zijn alleen haalbaar indien ook structurele maatregelen genomen worden. Dergelijke maatregelen hebben een gemeenschappelijk kenmerk: de vruchten van het beleid kunnen pas na verloop van tijd worden geplukt. Daarvoor zijn verschillende redenen. Allereerst moeten burgers de tijd krijgen zich voor te bereiden op het nieuwe beleid. Substantiële aanpassingen kunnen slechts geleidelijk worden ingevoerd. Daarnaast beïnvloedt veel nieuw beleid in eerste instantie niet het aantal mensen dat gebruik maakt van een regeling, maar de in- of de uitstroom van die regeling. De effecten op het aantal mensen —en daarmee op de overheidsfinanciën— zijn daarom pas op langere termijn merkbaar.

Op de korte termijn geldt juist het omgekeerde. De meeste ombuigingen leiden de eerste jaren tot een daling van de vraag en daarmee tot een lager bbp en een hogere werkloosheid. Een partij die meer bezuinigt heeft in aanvang meer last van dergelijke negatieve effecten. Op termijn herstelt de conjunctuur zich weer en krijgen de structurele effecten de overhand. Dit spoort ook met de ervaringen met de ombuigingen na het Akkoord van Wassenaar. Uiteindelijk heeft het tot 1990 geduurd voordat de gunstige gevolgen van de ombuigingen echt zichtbaar werden. Aangezien ombuigingen hoe dan ook onvermijdelijk zijn, zijn de negatieve effecten op de conjunctuur vanuit dit gezichtspunt dus vooral een kwestie van het tempo van bezuinigen. Vroeg of laat zullen die consequenties toch genomen moeten worden.

Juist bij de langetermijneffecten komen de fundamentele politieke keuzes van partijen aan het licht. Hecht een partij meer waarde aan inkomensgelijkheid of aan groei? Geeft een partij prioriteit aan het onderwijs voor jongere generaties of aan de zorg voor ouderen? Vindt een

partij het wel of niet de moeite waard om een hoge prijs te betalen voor een schoon milieu en de beperking van de uitstoot van broeikasgassen? Juist uit deze meer structurele keuzes blijkt de politieke prioriteitstelling van een partij. Bij de analyse van een verkiezingsprogramma zijn daarom niet alleen de gevolgen voor 2015 van belang, maar moet ook gekeken worden naar de structurele effecten op lange termijn. Deze nieuwste editie van *Keuzes in Kaart* bestendigt daarmee de trend waarin de aandacht voor de structurele langetermijneffecten van partijprogramma's toeneemt.

1.2 Begrotingstekort, bbp en welvaart

Bij de analyse van verkiezingsprogramma's gaat het vanzelfsprekend niet alleen om de effecten op het huishoudboekje van de overheid. De kiezer is ook geïnteresseerd in de effecten van de voorgestelde programma's op het bbp en meer in brede zin op de welvaart van Nederland. Zoals gebruikelijk hanteren we een breed welvaartsbegrip: alles wat burgers van belang vinden wordt meegewogen, inclusief bijvoorbeeld milieu, reistijd, geluidshinder en vrije tijd. In deze studie beperken wij ons noodgedwongen tot effecten van substantieel belang en effecten waarover voldoende informatie beschikbaar is om daarvan een betrouwbare inschatting te geven. Als de stand van de wetenschap onvoldoende basis biedt voor een weloverwogen oordeel, dan zullen kiezers en politici op andere gronden een keuze moeten maken. Als de wetenschap geen betrouwbare inschatting van de welvaartseffecten kan geven, dan wil dat dus niet zeggen dat de betreffende voorstellen van een partij de toets der kritiek niet kunnen doorstaan. Er is alleen onvoldoende informatie beschikbaar voor een afgewogen oordeel.

Deze terughoudende aanpak heeft in de praktijk ook nadelen. Voor partijen die een groot gewicht aan een dergelijk voorstel toekennen, is het vaak moeilijk deze terughoudendheid te aanvaarden. Het is echter onverenigbaar met de rol van de planbureaus om zonder gedegen informatie een oordeel te geven. Wel werken de planbureaus ook tussen verkiezingen door aan een verdere uitbreiding van de kennis, zodat bij een volgende editie beter op de bestaande behoefte aan informatie kan worden ingespeeld. Overigens zijn de politieke partijen daarmee zelf een belangrijke kracht achter de steeds verdergaande analyse van hun verkiezingsprogramma's door de planbureaus, omdat zij er op aandringen de welvaartseffecten in beeld te brengen op steeds meer terreinen.

Een ander nadeel van de terughoudende aanpak van de planbureaus is dat partijen de neiging hebben geen middelen uit te trekken voor beleidsterreinen waarvoor het moeilijk is een goede inschatting van de welvaartseffecten te geven, omdat partijen het gevoel hebben dat dergelijke uitgaven moeilijker aan de kiezer te verantwoorden zijn. Deze problemen doen zich bijvoorbeeld voor bij voorstellen voor institutionele hervorming in de gezondheidszorg. Ze doen zich ook voor bij voorstellen voor het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling. Het is bekend dat onderzoek en ontwikkeling belangrijke positieve externe effecten hebben, maar er zijn weinig gedegen studies die inzicht geven hoe de overheid die effectief kan stimuleren.

Aangezien de planbureaus zich van een politiek oordeel onthouden —dat is immers strikt het prerogatief van politieke partijen— kan die analyse voor zover het de budgettaire effecten betreft alleen gebaseerd zijn op een feitelijke analyse, en waar het de maatschappelijke doorwerking op bbp en welvaart betreft, alleen op een breed gedeeld wetenschappelijk oordeel. Een dergelijke wetenschappelijk onderbouwde analyse vereist een zorgvuldige voorbereiding, inclusief een toetsing door deskundigen van buiten. Het is aan de planbureaus om permanent te bewaken op welke terreinen een dergelijk wetenschappelijk oordeel mogelijk is.

Zoals gezegd: idealiter brengen wij de effecten op de welvaart in beeld. Soms is dat te hoog gegrepen, maar is het wel mogelijk de effecten op het bbp in kaart te brengen. Zo zijn we voor de analyse van de woningmarkt in staat een redelijk inzicht te geven in de welvaartseffecten, terwijl we ons bij investeringen in kennis moeten beperken tot de effecten op het bbp. Welvaart en bbp zijn gerelateerde begrippen, maar ze zijn beslist niet identiek.¹

1.3 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

In deze studie wordt uitgebreid ingegaan op de gevolgen van de partijprogramma's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Grofweg zijn de overheidsfinanciën houdbaar als bij handhaving van de huidige instituties ('ongewijzigd beleid') de staatsschuld niet explodeert. Bij de huidige instituties dreigt er wel een explosie van de schuld. Er is sprake van een houdbaarheidstekort van 29 mld euro per jaar, gemeten in 2015. Dit probleem kan op veel verschillende manieren worden opgelost. Een partij kan bijvoorbeeld voorstellen om met onmiddellijke ingang 29 mld euro om te buigen. Een partij kan echter ook voor een meer geleidelijke weg kiezen, door de ombuigingen ieder jaar met één mld euro te laten toenemen. Een partij kan ook besluiten om de keuze deels voor zich uit te schuiven en pas in latere kabinetsperioden aan te geven hoe de ombuigingen moeten worden gerealiseerd. Vanuit economisch oogpunt is het tempo van ombuigingen — binnen strikte randvoorwaarden² — vooral een politieke keuze. Er is echter veel voor te zeggen nu al aan te geven hoe en wanneer de ombuigingen zullen worden gerealiseerd. Onzekerheid daarover is slecht voor het investeringsklimaat. In deze studie wordt het palet aan mogelijkheden om het houdbaarheidstekort op te vangen op twee manieren in beeld gebracht. Ten eerste wordt aangegeven voor welk deel van het houdbaarheidstekort een partij nu al met concrete voorstellen komt. Voor het resterende deel schuift die partij de keuze dus voor zich uit.³ Ten tweede geven we per partij een grove indicatie hoe de voornemens van die partij de lasten van de noodzakelijke aanpassing over generaties verdelen, door het verloop van het profijt van de

¹ De effecten op het bbp zijn vaak eenvoudiger weer te geven dan die op de welvaart.

² De randvoorwaarde is dat financiële markten het vertrouwen houden dat de schulden ooit worden afgelost. Door de sterke oploop van het begrotingstekort in 2009 en 2010 is Nederland op dit punt dichterbij de kritische grens gekomen.

³ Om een consistent beeld te geven veronderstellen wij daarbij dat het houdbaarheidstekort in 2040 hoe dan ook is weggewerkt, of partijen nu wel of niet aangeven hoe ze dat willen realiseren.

overheid in de loop van de tijd in beeld te brengen. Hoe hoger het profijt in de eerste jaren, des te meer worden lasten doorgeschoven naar toekomstige generaties.⁴

Bij de houdbaarheidsanalyse wordt rekening gehouden met de invloed van veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking op de effecten van een voorgestelde beleidsmaatregel. Bijvoorbeeld: een verlaging van de aow-toeslag heeft thans reeds een gunstig effect op het EMU-saldo, maar in de toekomst wordt dat effect nog groter doordat dan meer ouderen hier recht op hebben. Daarnaast krijgen sommige van de voorgestelde maatregelen pas geleidelijk hun beslag. Zo bepleit een aantal partijen een geleidelijke verhoging van de aow-leeftijd. Bij de houdbaarheidsanalyse wordt dan ook rekening gehouden met de doorwerking van maatregelen na het einde van de volgende kabinetsperiode. Wij nemen echter alleen maatregelen in de berekeningen mee, die al in de komende kabinetsperiode daadwerkelijk gevolgen hebben voor individuele burgers, hetzij in hun inkomen, dan wel doordat hun gedrag in de komende jaren bepalend is voor de rechten die zij voor de toekomst opbouwen. Maatregelen die pas in latere kabinetsperiodes reële effecten hebben, blijven in deze studie buiten beeld. Verder worden de instituties in alle gevallen vanaf 2040 constant gehouden. Maatregelen die over een lange periode zeer geleidelijk instituties veranderen, zoals een bevrozing van de maximale schuld waarover de hypotheekrente aftrekbaar is, worden dus in 2040 afgekapt.

1.4 Een bedreiging voor de democratie?

Dit is inmiddels al de zevende editie van *Keuzes in Kaart*. De analyse van de partijprogramma's is daarmee tot een instituut geworden. Dat er een serieuze maatschappelijke behoefte aan *Keuzes in Kaart* bestaat, blijkt uit het almaar toenemende aantal politieke partijen dat het eigen programma laat analyseren, de steeds verdergaande vragen die zij aan de planbureaus stellen en de grote maatschappelijke belangstelling die er voor de uitkomst van deze analyse bestaat. Tot nog toe was Nederland het enige land waar een dergelijke analyse werd gedaan. Bij de recente verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk heeft het *Institute of Fiscal Studies* op eigen initiatief eveneens een analyse van de verkiezingsprogramma's uitgevoerd, die ook daar grote aandacht heeft getrokken. Die behoefte blijkt inmiddels dus ook niet meer uniek voor Nederland.

Dat *Keuzes in Kaart* inmiddels een instituut is geworden, wil niet zeggen dat deze analyse onomstreden is. Meer nog dan bij vorige verkiezingen is deze *Keuzes in Kaart* al voor publicatie onderwerp geweest van publiek debat. Een veelgenoemd punt van kritiek is dat *Keuzes in Kaart* het politieke proces inperkt. De planbureaus zouden partijen rapportcijfers geven, die in de plaats komen van het noodzakelijke politieke debat en de uiteindelijke politieke keuzes die op dat debat moeten volgen. Op zichzelf is het niet verbazingwekkend dat dit debat deze keer heviger is dan bij vorige verkiezingen. De kredietcrisis en de omvang van het houdbaarheidstekort maken dat het budgettaire beleid bij deze verkiezingen een belangrijk

⁴ Het patroon van het profijt van de overheid in de loop van de tijd geeft slechts een eerste indicatie van de verdeling van de lasten over generaties. Immers, het maakt uit of het profijt van oudere of van jongere generaties wordt geraakt. In het kader van de huidige studie ontbrak echter de tijd voor deze meer gedetailleerde analyse.

thema is. Het is daarom nuttig om nader stil te staan bij de betekenis van *Keuzes in Kaart* in het democratische proces.

Allereerst: deze analyse gebeurt louter op verzoek van de betrokken partijen zelf. Partijen zijn geheel vrij om aan deze analyse mee te doen en zijn geheel vrij om daar hun eigen conclusies uit te trekken. Alleen partijen die dat willen, doen mee. De analyse is *geen* rapportcijfer of goedkeuringsstempel, en al helemaal geen stemadvies. Alle programma's zijn goed, zij behelzen echter uiteenlopende *politieke keuzes*. Als in deze studie wordt geconcludeerd dat een politieke partij weinig doet om de CO₂-uitstoot te beperken, dan is dat geen waardeoordeel, maar een feitelijke constatering. Het is goed denkbaar dat deze partij klimaatverandering geen serieus probleem vindt en daarom geen geld wil uitgeven aan beperking van de uitstoot. Dat is een legitieme politieke keuze. Het is aan de betreffende partij om die keuze te verdedigen en het is aan de kiezer om daarover een oordeel te vellen.

Hoe valt de grote belangstelling voor *Keuzes in Kaart* te verklaren? Kunnen partijen niet zelf hun prioriteiten bij de kiezer verdedigen? Waarom bestaat er behoefte aan een onafhankelijke en feitelijke analyse van de programma's? Of anders geformuleerd: wat kan een onafhankelijke analyse bijdrage aan het politieke proces? Die meerwaarde ligt erin dat politieke partijen de neiging hebben of ervan verdacht worden hun boodschap mooier te verkopen dan de feiten rechtvaardigen. Door hun programma aan een onafhankelijke feitelijke analyse te onderwerpen, vergroten zij de geloofwaardigheid van hun boodschap. De vergelijking klinkt misschien cru, maar het is niet wezenlijk anders dan de verkoper die in zijn verkoopverhaal het oordeel van een onafhankelijke organisatie verwerkt. Dat is de keuze van de verkoper zelf. Het is aan de klant om te beslissen welk product zijn voorkeur heeft, maar hij kan bij zijn keuze beschikken over het oordeel van een onafhankelijke instantie over de kwaliteit van de verschillende alternatieven. Op dezelfde manier is *Keuzes in Kaart* dus niet een inperking van het politieke proces. Een analyse op basis van wetenschappelijke inzichten komt niet in de plaats van de politieke campagne. De analyse maakt het partijen mogelijk om hun boodschap in die campagne met meer geloofwaardigheid voor het voetlicht te brengen en het maakt het kiezers mogelijk hun keuze meer weloverwogen te maken. Dat het politieke debat centraal staat betekent niet dat feiten en wetenschappelijke inzichten irrelevant zijn. *Keuzes in Kaart* versterkt juist het politieke debat, door feiten en wetenschappelijke inzichten een plaats te geven. Ook dwingt deze analyse de partijen om hun plannen concreet te maken.

Naast de dienstverlening aan de kiezer hebben vorige edities van *Keuzes in Kaart* ook in het formatieproces na de verkiezingen een nuttige rol gespeeld. De analyse geeft een inventarisatie van de gevolgen van uitvoering van de voorstellen van de diverse partijen. Die inventarisatie biedt een handvat voor de onderhandelingen over een regeerakkoord voor een volgend kabinet. Bij alle politieke verschillen van inzicht die er uit de aard der zaak tussen partijen bestaan, vergemakkelijkt de planbureauanalyse zo een goede informatiewisseling tussen partijen over de gevolgen van hun programma's. Maar ook hier geldt: het is aan de partijen en aan de (in)formateur om te bepalen of en hoe zij van deze studie gebruik willen maken.

1.5 Praktische werkwijze

De planbureaus geven een zo goed mogelijke raming van de kosten en opbrengsten van maatregelen en van de gevolgen van die maatregelen. Alle programma's worden op dezelfde manier beoordeeld. De analyse beoogt een discussie over feiten te voorkomen, zodat het verkiezingsdebat kan gaan waar het over moet gaan: over politieke keuzes. De analyse zorgt ervoor dat het niet lonend is om vanuit een ongefundeerd optimisme de voordelen van het eigen voorstel groter voor te stellen dan gerechtvaardigd (en/of de kosten lager). Partijen kunnen een euro daarbij maar één keer uitgeven. Bovendien vergroot de analyse de vergelijkbaarheid tussen partijen. Indien twee partijen precies hetzelfde project voorstellen, wordt daarvoor ook met dezelfde kosten en opbrengsten gerekend. Deze studie gaat uit van de maatregelen zoals partijen deze aan de planbureaus hebben voorgelegd. Wij hebben niet gecontroleerd of deze maatregelen overeenkomen met wat partijen in hun verkiezingsprogramma hebben voorgesteld. Aan de hand van de in deze studie opgenomen beschrijving van de voorgestelde maatregelen kan de lezer dat in principe zelf nagaan.

De analyses in deze studie zijn erg vergemakkelijkt door het voorbereidende werk dat eerder dit jaar is gedaan in de twintig ambtelijke heroverwegingscommissies. Deze commissies hebben tal van ombuigingsvoorstellen geïnventariseerd en geanalyseerd. Politieke partijen hebben dankbaar gebruik gemaakt van deze analyses. Het CPB was als waarnemer bij het werk van het merendeel van deze commissies betrokken, het PBL bij drie commissies op het gebied van de leefomgeving. De planbureaus hebben bijgedragen aan de analyses, en waar die analyses door anderen zijn gedaan hebben de planbureaus zich een oordeel kunnen vormen over de kwaliteit daarvan. In de grote meerderheid van de gevallen zijn de inzichten van deze commissies daarom onverkort overgenomen in *Keuzes in Kaart*. Op sommige punten wijkt het oordeel van het CPB af van dat van een van de commissies. Het CPB heeft dat meteen bij het uitkomen van de heroverwegingsrapporten gemeld aan de politieke partijen.⁵ Dit illustreert ook dat wij — mede op verzoek van de deelnemende politieke partijen — maximale transparantie nastreven over de wijze waarop wij beleidsvoorstellen beoordelen.

In hoeverre is de uitkomst van deze analyse gevoelig voor *strategisch gedrag van politieke partijen*? Of, om het nog wat scherper te stellen: kunnen partijen misbruik maken van eigenschappen van de modellen van de planbureaus? Dat is niet het geval. Wil een partij een bepaald effect bereiken, dan moeten hiervoor maatregelen worden voorgesteld die naast opbrengsten ook kosten kennen. Hier is het citaat bovenaan dit hoofdstuk van toepassing, of een andere lijfspreuk van het CPB: *No pain, no gain*. Politiek is het maken van keuzes. Bijna altijd zijn er bij dergelijke keuzes zowel winnaars als verliezers. Dat is inherent aan de politiek. Immers, als er een maatregel zou zijn met alleen maar winnaars, dan ligt het voor de hand dat die maatregel allang was ingevoerd. Iedere maatregel heeft dus waarschijnlijk zowel een zon- als een schaduwzijde. Zo zal hogere arbeidsparticipatie de economische groei verhogen, maar

⁵ Zie bijvoorbeeld Aanvullende informatie over de zorg, CPB Notitie, CPB, Den Haag, www.cpb.nl, 31 maart 2010.

welvaart is meer dan groei alleen: het gaat bijvoorbeeld ten koste van de vrije tijd van burgers. Andere afruilen betreffen onder meer groei versus inkomensgelijkheid of lasten voor de huidige generaties versus voor toekomstige generaties. Partijen bepalen zelf welke afwegingen zij hierbij willen maken.

De planbureaus brengen de zon- en schaduwzijden steeds naar eer en geweten in beeld. Als de analyse van een maatregel in eerste instantie alleen een zonzijde laat zien, dan is dat reden tot argwaan. Immers, als er een *free lunch* beschikbaar is, waarom is die dan niet al veel eerder door iemand anders geconsumeerd. Is zo'n maatregel wel realiseerbaar? Een typisch voorbeeld is 'efficiënter werken bij de overheid'; 'lagere ambtenarensalarissen' is een andere. Alle politieke partijen zijn voor een zo efficiënt mogelijke overheid. Als het mogelijk zou zijn om de overheid veel efficiënter te maken, waarom is dat dan nog niet eerder gebeurd? Een dergelijke bezuiniging kan alleen geloofwaardig zijn als concreet wordt aangegeven welke activiteiten in het vervolg niet meer door de overheid worden uitgevoerd. Dan is de voorgestelde maatregel geen *free lunch*, en kan de kiezer beoordelen of hij de kosten in termen van verminderde dienstverlening vindt opwegen tegen de baten van een verminderd beslag op de staatskas. En als de collectieve sector in staat zou zijn om ook met lagere salarissen de juiste mensen te vinden om in hun sector te werken, waarom heeft zij dan al die jaren teveel betaald? Vandaar dat met de nodige scepsis naar dit soort maatregelen wordt gekeken. Omdat juist over deze twee punten voorafgaande aan de publicatie van deze studie al veel debat is geweest, besteden wij in hoofdstuk 2 en de bijlagen uitgebreid aandacht aan de mogelijkheden en onmogelijkheden op het terrein van efficiency van de overheid en lonen in de collectieve sector. Iets soortgelijks geldt voor de bijdrage aan de EU. Vermindering van die bijdrage lijkt typisch een *free lunch*: wie is daar nu tegen? Op al deze punten zijn de planbureaus van nature sceptisch. Het staat partijen vanzelfsprekend vrij om voor dergelijke maatregelen te pleiten, en dergelijke pleidooien dragen misschien zelfs bij aan een goedkopere overheid en een goedkopere EU, omdat zij die organisaties dwingen tot een efficiëntere bedrijfsvoering, maar het kan ook leiden tot minder dienstverlening of tot een uitholling van het EU-budget door een *race to the bottom* tussen de lidstaten van de EU. Er is geen objectieve grondslag op basis waarvan de planbureaus hieraan een opbrengst kunnen toekennen.

In deze studie worden alleen maatregelen meegenomen die in principe juridisch haalbaar zijn. Dit wil niet zeggen dat voor iedere maatregel een uitgebreid juridisch haalbaarheidsonderzoek is gedaan. Dat is niet onze expertise en bovendien wordt het juridisch kader door de politiek zelf vastgesteld. Juridische haalbaarheid is daarmee tot op zekere hoogte ook een kwestie van politieke prioriteiten. Echter, het wetgevingsproces en bestaande rechtsposities, waaronder de grondwet en internationale verdragen, stellen wel grenzen aan het mogelijke. Waar die overschreden worden, zijn maatregelen niet meegenomen.

Dit alles maakt duidelijk dat behalve een veelheid aan modellen voor specifieke markten, *gezond verstand* een onontbeerlijke input is voor deze analyse: iedere maatregel wordt geëvalueerd op haalbaarheid. Het zijn dus het geheel van analytische instrumenten waarover de

planbureaus beschikken én hun ervaring die het mogelijk maken om per maatregel te bezien welk analytisch instrument het meest geschikt is voor de analyse.

1.6 Veranderingen in de analyse

Deze editie van *Keuzes in Kaart* verschaft allereerst een analyse van de effecten die de diverse verkiezingsprogramma's hebben op de overheidsfinanciën in de volgende kabinetsperiode en op lange termijn. Ook worden de *gemiddelde* inkomenseffecten en de werkgelegenheidseffecten op lange termijn in kaart gebracht. Daarnaast analyseren de planbureaus de effecten op een aantal specifieke terreinen: bereikbaarheid; klimaat en energie; landbouw, natuur en landschap; onderwijs en innovatie; woningmarkt; zorg.

Door de vervroeging van de verkiezingen was er onvoldoende tijd voor een analyse van de macro-economische effecten op middellange termijn en voor de koopkrachteffecten voor verschillende groepen huishoudens. Gezien de vérgaande voorstellen die in de verkiezingsprogramma's worden gedaan is dit wel een gemis. Bij de analyse van een nieuw regeerakkoord zal het CPB wel de macro-economische effecten en de koopkrachteffecten in de komende kabinetsperiode kunnen analyseren.

De beleidsmatige effecten op koopkracht en winst (bkw) van de verschillende programma's zijn wel globaal bepaald op basis van de budgettaire cijfers. De bkw geeft een globaal inzicht van de effecten van maatregelen aan zowel de uitgavenkant als aan de inkomstenkant op het beschikbaar inkomen en op de winstgevendheid. Voor koopkracht betreft het maatregelen met betrekking tot subsidies en toeslagen, collegegeld, studiefinanciering en kinderbijslag, de hoogte van uitkeringen en lastenmaatregelen voor gezinnen. Voor de winst gaat het om subsidies en om lastenmaatregelen voor bedrijven.

Het is de eerste keer dat de gevolgen van de programma's voor bereikbaarheid als apart thema worden geanalyseerd en gepresenteerd. Voor de analyse is gebruik gemaakt van het Landelijk Model Systeem Verkeer en Vervoer.⁶

Sinds de afgelopen verkiezingen heeft het CPB veel geïnvesteerd in een instrument om niet alleen kwalitatief, maar ook kwantitatief de effecten van kennisbeleid op (materiële) welvaart in beeld te brengen. Helaas heeft de val van het kabinet de voorbereidingstijd hiervoor flink bekort. Desalniettemin kunnen we deze keer wel de effecten van een groot deel van de onderwijsmaatregelen op het bbp-niveau op lange termijn bepalen. .

Voor de analyse van maatregelen op het terrein van de woningmarkt is eveneens nieuw instrumentarium ontwikkeld.⁷ Dit instrumentarium is nog niet geheel afgerond. Bij de analyse van een nieuw regeerakkoord zal zo mogelijk ook de vermogensboekhouding van corporaties worden gepresenteerd en zal rekening worden gehouden met de welvaartseffecten van de

⁶ Dit is het 'standaard' verkeers- en vervoersmodel op nationaal schaalniveau en is onder meer gebruikt voor het doorrekenen van de Nota Mobiliteit (2004) en de Nota Mobiliteitsaanpak (2008).

⁷ Zie J.H.M. Donders, M.F. van Dijk en G. Romijn (2010), Hervorming van het Nederlandse woonbeleid, Bijzondere Publicatie 84, CPB, Den Haag.

overdrachtsbelasting en een differentiatie naar prijsniveau van koopwoningen bij de effecten van aanpassing van de hypotheekrenteaf trek.

De beperkte tijd liet niet toe de effecten van maatregelen op alle milieuthema's in kaart te brengen. We hebben ons geconcentreerd op het thema klimaat omdat partijprogramma's hierover belangrijke verschillen laten zien, zowel wat betreft de nagestreefde doelen als de maatregelen die hiervoor zijn voorgesteld. Bovendien vergen de reductie van de uitstoot van broeikasgassen en het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie substantiële investeringen. Over de vraag of de overheid hierbij een taak heeft en hoe deze eruit ziet (normen stellen, belasting opleggen, subsidie vestrekken) zijn tussen de partijen belangrijke verschillen waar te nemen. Voorzover de voorgestelde klimaatmaatregelen ook gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit in Nederland, zijn deze meegenomen in de analyse.

Voor de analyse van de partijvoorstellen voor de natuur in Nederland is gekeken naar de effecten op de omvang van de ecologische hoofdstructuur (ehs) en op de kwaliteit van de natuur. De laatste wordt onder meer bepaald door de omvang van de emissies uit de landbouw, de mate van verdroging, de genomen beheermaatregelen binnen en buiten de ehs, de aanwezige verbindingen tussen de verschillende natuurgebieden en de omvang van de natuurgebieden zelf. Daarbij is sprake van een afruil tussen de omvang en de winstgevendheid van de landbouwsector en de omvang en kwaliteit van de natuur in Nederland. Tevens is geanalyseerd welke effecten de maatregelen van partijen hebben voor de kwaliteit van het Nederlandse landschap. Deze wordt onder andere bepaald door de aanwezigheid van cultuurhistorische elementen (houtwallen) en de mate van openheid van het landschap.

1.7 Opbouw van deze studie

De opbouw van deze publicatie is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een samenvattend overzicht op hoofdlijnen. Hoofdstukken 3 tot en met 11 schetsen per partij het voorgestelde beleid, de ex ante budgettaire effecten, de effecten op koopkracht en winst, de effecten op de werkgelegenheid op lange termijn en op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Deze hoofdstukken geven verder een analyse van de effecten op bereikbaarheid, milieu, natuur, onderwijs, woningmarkt en zorg. De bijlagen, die beschikbaar zijn op de website van het CPB (www.cpb.nl), geven per partij een overzicht van de concreet voorgestelde beleidsmaatregelen. Tot slot zijn er nog enkele bijlagen met toelichting op de aanpak van de analyse en met overzichten van de maatregelen en effecten van alle partijen op een bepaald beleidsterrein.