



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 3 oktober 2016

Startnotitie Keuzes in Kaart 2018-2021

Aanvullende informatie



CPB Notitie

Aan: Contactpersonen politieke partijen

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (088) 984 60 00
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Johannes Hers en Wim Suyker

Datum: 3 oktober 2016

Betreft: Startnotitie Keuzes in Kaart 2018-2021, aanvullende informatie

1	Inleiding	4
2	Belastingen	5
2.1	Gedragseffecten	5
2.2	Belasting op vliegverkeer	6
2.3	Prijsbeleid wegverkeer	6
2.4	Financiële transactiebelasting	7
2.5	Bankenbelasting	8
2.6	Vermogensheffing en vermogensrendementsheffing	9
3	Zorg	9
4	Aardgasproductie	10
5	Macro-economische effecten op middellange termijn	11
5.1	Effecten Nederlandse investeringsbank	11
6	Koopkracht op middellange termijn	12
7	Inkomensongelijkheid op lange termijn	12
8	Structurele werkgelegenheid	14
9	Houdbaarheid en pensioenen	16
10	Praktische zaken	18
10.1	Werkafspraken	18
10.2	Tijdschema	19

1 Inleiding

Deze notitie geeft voor politieke partijen en andere belangstellenden informatie over de komende doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB. Daarmee beoogt het CPB zo transparant mogelijk te zijn over de wijze van doorrekening en presentatie. Wel behouden wij ons het recht voor in de presentatie nog wijzigingen aan te brengen als de doorrekening daar aanleiding toe geeft (bijvoorbeeld als er op bepaalde dimensies geen verschillen tussen partijen blijken). In beginsel worden dezelfde uitgangspunten gehanteerd als bij de vorige doorrekening van de verkiezingsprogramma's en de tegenbegrotingen. Als er sprake is van substantiële veranderingen ten opzichte van de vorige doorrekening en tegenbegrotingen, dan worden deze expliciet gemarkeerd in deze notitie.

De tijdshorizon van de berekeningen is 2018-2021. Daarnaast is er aandacht voor de effecten op lange termijn. De basis voor de doorrekening is het basispad van de Middellangetermijnverkenning (MLT) 2018-2021.¹ De *thema's* waarop de programma's worden doorgerekend, zijn beperkt ten opzichte van *Keuzes in Kaart 2013-2017*.² Elk programma wordt doorgerekend op budgettaire, macro-economische en koopkrachteffecten in de periode 2018-2021, structurele werkgelegenheid, houdbaarheid van de overheidsfinanciën en inkomensongelijkheid op lange termijn.

De inschatting van effecten van tekortreducerende maatregelen door het CPB komt in grote lijnen overeen met die van de ambtelijke staf van het ministerie van financiën in de ombuigingslijst.³ Belangrijkste verschil betreft het verlagen van de netto-netto-gekoppelde uitkeringen (AOW, ANW en bijstand). Een verlaging met 10%-punt leidt volgens het CPB tot een bezuiniging van 8 mld euro structureel, in de ombuigingslijst staat 10 mld euro.

Deze notitie gaat in op de thema's waarop de programma's worden doorgerekend, en gaat gedetailleerd in op de omgang met gedragseffecten bij de belastingen. Een eerdere notitie is al ingegaan op budgettaire effecten.⁴ Er volgt nog een notitie over energie- en milieumaatregelen.

¹ Zie CPB, 2016, *Macro Economische Verkenning 2017*, hoofdstuk 4 ([link](#)).

² Zie CPB, 2013, *Vernieuwing doorrekening verkiezingsprogramma's*, CPB Notitie. ([link](#)).

³ Ministerie van financiën, 2016, *Ombuigingslijst*. ([link](#))

⁴ CPB, 2016, *Startnotitie Keuzes in Kaart 2018-2021: de budgettaire effecten*, CPB Notitie, 10 augustus ([link](#)).

2 Belastingen

Voor aanpassingen van bestaande belastingen corrigeert het CPB de ex-ante bedragen voor eerste-orde-gedragseffecten zoals recentelijk geadviseerd door de Studiegroep Begrotingsruimte. Dit is in afwijking van de aanpak bij de doorrekening in 2012 toen eerste-ordegedragseffecten niet in de ex-ante budgettaire gegevens tot uitdrukking kwamen.

De eerste paragraaf gaat voor een aantal belastingsoorten in op de omvang van die correctie. Naast aanpassingen van bestaande belastingen kunnen politieke partijen overwegen om nieuwe belastingen in te voeren. Vanaf paragraaf 2.2 volgt informatie over een belasting op vliegverkeer, prijsbeleid wegverkeer, een financiële-transactiebelasting, een bankenbelasting, een vermogensheffing en een vermogenswinstbelasting.

2.1 Gedragseffecten

Eerste-ordegedragseffecten maken onderdeel uit van de ex-ante budgettaire doorrekening, zoals geadviseerd door de Studiegroep Begrotingsruimte.⁵ Het gaat hierbij om het directe effect van een belastingmaatregel op de desbetreffende grondslag. Een verhoging van de accijns op sigaretten met 1 euro heeft een statisch effect van 0,5 mld euro. Na correctie voor het eerste-ordegedragseffect komt het ex-ante budgettaire effect in 2021 uit op 0,3 mld euro.

Het CPB veronderstelt in beginsel een eerste-ordegedragseffect bij aanpassing van de accijnzen, de vennootschapsbelasting (vpb), box 3, het toptarief in box 1 en de kansspelbelasting (zie tabel 2.1). In de tabel zijn alleen gedragseffecten opgenomen van relatief eenvoudige aanpassingen van een aantal standaardtarieven. Bij meer specifieke maatregelen (bijvoorbeeld in de vpb, ten aanzien van innovatiebox of de invoering van een bronbelasting op rente en royalty's), of zeer omvangrijke wijziging van de tarieven kunnen gedragseffecten aanzienlijk groter zijn en hangen zij af van de vormgeving van de maatregel. Bij taakstellende maatregelen veronderstellen we dat het gedragseffect onderdeel uitmaakt van het ex-ante budgettaire effect. Getoetst wordt of het budgettaire effect, gegeven gedragseffecten, realistisch is.⁶

⁵ Studiegroep Begrotingsruimte, 2016, Van saldosturing naar stabilisatie ([link](#)). Alleen de eerste-ordegedragseffecten zijn onderdeel van de ex-ante budgettaire doorrekening. De macro-economische effecten zoals berekend door Saffier zijn geen onderdeel van het ex-ante begrip.

⁶ Bij een taakstellende verhoging van de energiebelasting voor grootverbruikers met 0,3 mld euro gaan we er bijvoorbeeld vanuit dat dit gegeven de gedragseffecten een realistische opbrengst is.

Tabel 2.1 Eerste-ordegedragseffecten belastingen

Belasting	Eerste-ordegedragseffect
Dieselaccijns	-20% (standaard) en- 50% (bij substantiële grenseffecten)
Benzineaccijns	-20%
Tabaksaccijns (a)	-40%
Bier- en wijnaccijns	-20%
Alcoholaccijns	-30%
Kansspelbelasting	-30%
Vennootschapsbelasting (algemeen tarief)	-20%
Box 3 (bij hoge vermogens)	-20%
Toptarief box 1	-50%

(a) Een tabaksaccijnsverhoging leidt vaak tot kaseffecten tussen jaren als gevolg van hamsteren. Om die reden gaat het CPB voor het eerste jaar van de verhoging uit van een gedragseffect van -60%.

Anders dan in voorgaande doorrekeningen zullen geen niet-EMU-relevante lastenontwikkelingen worden gepresenteerd. De lastenbeleving van burgers wordt weergegeven in de koopkrachtplaatjes.

2.2 Belasting op vliegverkeer

Op dit moment wordt in Nederland geen belasting geheven op het vliegverkeer. Van 1 juli 2008 tot 1 juli 2009 was er wel een vliegbelasting voor vertrekkende passagiers uit Nederland van kracht (deze belasting gold niet voor transferpassagiers en luchtvracht). De maximale jaarlijkse opbrengst van een nieuwe en optimaal gedifferentieerde vliegbelasting voor zowel herkomst- en bestemmingspassagiers, transferpassagiers als luchtvracht wordt door het CPB geschat op 1 mld euro.⁷ Het substantiële eerste-ordegedragseffect maakt deel uit van deze inschatting.

2.3 Prijsbeleid wegverkeer

Momenteel is er geen sprake van prijsbeleid voor auto's en vrachtwagens op de Nederlandse wegen. De invoering van deze maatregel kan op verschillende manieren, die elk verschillende budgettaire gevolgen kennen. Daarbij valt te denken aan: (1) een congestieheffing op drukke wegvakken in de spits, (2) een vlakke heffing voor alle (hoofd)wegen en momenten van de dag, (3) een spitsheffing op (hoofd)wegen in Midden-Nederland, (4) een combinatie van de vlakke en de congestieheffing, en/of (5) een zogeheten MAUT-heffing voor het vrachtverkeer in Nederland. Uiteraard zijn er andere vormen van prijsbeleid mogelijk. Voor alle varianten geldt dat ze in meer of

⁷ Deze inschatting is in lijn met de maximale jaarlijkse opbrengst van een vliegbelasting die tijdens Keuzes in Kaart 2013-2017 werd gehanteerd (zie ook CPB, 2012, Aanvullende informatie voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's, CPB Notitie [\(link\)](#)). Voor de overige effecten van belasting op vliegverkeer zie CPB, 2016, Kansrijk mobiliteitsbeleid, CPB Boek 23. [\(link\)](#).

mindere mate effecten hebben op economie en leefomgeving (zie ook de CPB/PBL-publicatie *Kansrijk Mobiliteitsbeleid* van mei 2016 [\(link\)](#)).

Aangenomen wordt verder dat prijsbeleidsmaatregelen, waartoe in 2017 wordt besloten, geheel kunnen zijn ingevoerd in de komende kabinetsperiode. Tot 2021 worden de jaarlijkse investerings- en aanloopkosten begroot op 0,1 mld euro. Vanaf 2021 komen de exploitatie- en vervangingskosten uit op 0,2 à 0,3 mld euro per jaar, afhankelijk van de desbetreffende heffingsvariant. De opbrengsten van prijsbeleidsmaatregelen variëren met de exacte tariefstelling en de bijbehorende eerste-ordegedragseffecten.

2.4 Financiële transactiebelasting

De Europese Commissie deed in 2011 een voorstel voor een EU-brede financiële transactiebelasting (FTT).⁸ Dit voorstel is nog steeds onderwerp van discussie. Het voorstel betreft een belasting op transacties door financiële instellingen gevestigd in een lidstaat van de EU. Voor aandelen en schuldpapier geldt een belasting van 0,1 procentpunt per transactie, voor derivaten geldt een lager tarief van 0,01 procentpunt per transactie.

De grondslag voor de FTT is zeer elastisch: het volume aan transacties zal sterk dalen bij toenemende belastingen. De opbrengsten hangen bovendien sterk af van de vraag of een FTT in heel Europa wordt ingevoerd, dan wel alleen in Nederland of enkele landen. In het tweede geval vindt naar verwachting sterkere ontwijking plaats en dalen de opbrengsten. Bij unilaterale invoering door Nederland gaan we uit van een opbrengst van 0,5 mld euro.

De FTT werkt door op onder meer bedrijfsinvesteringen via een hogere rente: de cumulatieve belastingkosten per product worden immers doorberekend aan eindgebruikers. Bij Europese invoering wordt het rente-effect geschat op 25 basispunten (0,25 procentpunt)⁹. Aangezien bedrijven voor hun financiering grotendeels afhankelijk zijn van in Nederland gevestigde banken, nemen we aan dat eenzelfde effect zal optreden bij unilaterale invoering, bij gelijke tariefstelling. Een verhoging van de rente voor bedrijven met 25 basispunten leidt dan tot een aanzienlijk negatief bbp-effect.

⁸ Europese Commissie, 2011, Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties en tot wijziging van Richtlijn 2008/7/EG, COM2011/594 [\(link\)](#).

⁹ CPB, 2011, Evaluatie van de financiële transactiebelasting, CPB Notitie 21 [\(link\)](#).

2.5 Bankenbelasting

Een bankenbelasting beïnvloedt de kosten van het aantrekken van nieuwe financiering voor het verstrekken van nieuwe leningen aan de marge. Voor elke nieuwe lening zal een bank, bij gelijkblijvende kapitaalstructuur, voor een deel gebruik maken van schuldfinanciering op de kapitaalmarkt. Dit betekent dat ook de af te dragen bankenbelasting aan de marge een kostenpost vormt, die banken onder normale omstandigheden zullen doorberekenen in de rentetarieven.¹⁰

Uitgaande van de in 2012 geïntroduceerde bankenbelasting bestaat de grondslag uit de totale verplichtingen van in Nederland actieve banken, minus de door de overheid gegarandeerde spaartegoeden en het zogenaamde toetsingsvermogen. (Zie het Voorstel van Wet voor nader detail). Met de huidige tarieven van 2,2 basispunten (ofwel 0,022 procent) voor kortlopende financiering en 1,1 basispunten (ofwel 0,011 procent) voor langlopende financiering wordt een opbrengst van 0,6 mld gegenereerd.

De opbrengsten (en ook de economische effecten) hangen uiteraard af van de keuze van de tarieven. Bij een opbrengst van 0,6 mld euro gaan we uit van een opslag op de leenrente voor bedrijven met 3,3 basispunten. Een hogere bankbelasting leidt tot een evenredig hogere renteopslag. In het MLT-basispad is al een bankbelasting van 0,6 mld euro opgenomen. Een verder verhoging van de bankenbelasting met 1 mld euro verhoogt het EMU-saldo in 2021 met 0,8 mld euro en verlaagt het bbp met 0,05%..¹¹

Varianten van de bankenbelasting waarbij hybride vermogen (bv coco's) ook worden belast, behandelen we op dezelfde manier.¹² Immers, prudente regelgeving schrijft de minimale ratio's van hybride vermogen voor, waardoor een belasting hierop niet verstorend zal werken.

¹⁰ Zie DNB, 2012, Effecten van bankbelasting op kredietverlening, brief aan de Tweede Kamer. [\(link\)](#)

¹¹ In 2012 rekenden we een groter uitverdieneffect toe omdat de kredietverlening aan bedrijven terugliep door enerzijds een afnemende kredietvraag van bedrijven en anderzijds aanbodfactoren als gevolg van een strenger kredietbeleid van banken.

¹² Het belasten van coco's betekent dat het toetsingsvermogen wordt aangepast.

2.6 Vermogensheffing en vermogenswinstbelasting

Het omvormen van de vermogensrendementsheffing in box 3 tot een vermogenswinstbelasting leidt, gegeven een tarief van 30%, op lange termijn tot vergelijkbare opbrengsten als het in het basispad geldende stelsel. Op korte en middellange termijn hangt de opbrengst af van de ontwikkeling van de rente, de huizenprijzen en de aandelenmarkt. De budgettaire effecten op korte en middellange termijn zijn mede afhankelijk van de gekozen vormgeving van de belasting op het daadwerkelijk rendement. Bij de introductie van een vermogenswinstbelasting zullen gedurende een lange periode aanloopverliezen optreden omdat niet al het vermogen jaarlijks wordt verkocht. Bij een vermogensaanwasbelasting bestaat dit effect niet. Een belasting gebaseerd op daadwerkelijke rendementen is uitvoerbaar in deze kabinetsperiode.

3 Zorg

Voor de inschatting van de budgettaire effecten van zorgmaatregelen verwijst het CPB partijen naar eerdere publicaties, zoals *Zorgkeuzes in Kaart*¹³ en de startnotitie *Keuzes in Kaart 2018-2021: de budgettaire effecten*, dd. 10 augustus 2016. Hieronder geeft het CPB een aantal aanvullende opmerkingen.

3.1.1 Lastendeckende premies

In het basispad is gerekend met lastendeckende Zvw-premies. Zowel de nominale Zvw-premie als de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw stijgen in de jaren 2018-2021 om de stijgende zorguitgaven te dekken. Bijgevolg stijgt ook de zorgtoeslag in het basispad.

Bij de analyse van verkiezingsprogramma's wordt vastgehouden aan dit premiebeeld. Uitgavenmaatregelen Zvw in verkiezingsprogramma's hebben daarmee geen automatisch effect op de Zvw-premies en de zorgtoeslag. Ze hebben wel een effect op het exploitatiesaldo Zvf (zorgverzekeringsfonds), en bij definitie dus op het EMU-saldo.

Het kan zijn dat een partij niet wil dat een uitgavenmaatregel Zvw effect heeft op het EMU-saldo, maar slechts op de Zvw-premies en de zorgtoeslag. Deze partijen dienen vooraf te melden met hoeveel de Zvw-premies verlaagd/verhoogd moeten worden

¹³ Maatregelen uit ZiK die individueel minder dan 100 mln euro zijn kunnen geclusterd worden per zorgcategorie. Andere zorgmaatregelen met een budgettair beslag van minder dan 100 mln euro zullen niet worden meegenomen.

ten opzichte van het basispad.¹⁴ De zorgtoeslag stijgt of daalt automatisch mee met de hoogte van de nominale premies en het eigen risico.

3.1.2 Actualisering ZiK-maatregelen naar MLT 2018-2021

De budgettaire effecten van maatregelen in *Zorgkeuzes in Kaart* (ZiK) zullen worden aangepast naar het basispad voor *Keuzes in Kaart*. Dit basispad is de MLT-update bij de *Macro Economische Verkenning 2017*. De budgettaire effecten worden getoond voor het jaar 2021 (in prijzen 2017). Bij ZiK zijn voor de grondslagen de niveaus van de zorguitgaven in 2017 (stand VWS-begroting 2015) gehanteerd. Deze aanpassing betekent dat de getoonde budgettaire effecten groter zullen zijn.

Deze aanpassing illustreren we aan de hand van maatregel 021d uit ZiK: afschaffen van het eigen risico. In ZiK leidde deze maatregel tot 3,7 mld euro hogere netto collectieve zorguitgaven. Bij deze KiK leidt deze maatregel echter tot 4,5 mld euro hogere netto collectieve zorguitgaven in 2021 (in prijzen 2017).¹⁵ Het budgettaire effect voor 2017 is eerst geschaald van ZiK naar de recente raming in de *Macro Economische Verkenning 2017*. Vervolgens groeit de opbrengst uit 2017 mee naar 2021 op basis van de MLT-update. Belangrijke determinanten voor het grotere budgettaire effect zijn daarmee het hogere eigen risico per persoon (450 euro per persoon in 2021), de hogere zorguitgaven per persoon en de toename van het aantal verzekerden.

4 Aardgasproductie

Een politieke partij kan besluiten tot aanpassing van de aardgasproductie, met gevolgen voor de aardgasbaten en vennootschapsbelasting op de aardgasproductie. Een verlaging van het plafond voor de gasproductie in het Groningenveld met 3 mld m³ kost bij de in het basispad gehanteerde gasprijzen ex ante 420 mln euro en vermindert het bbp met 0,1%. Een substantiële verlaging van het productieplafond kan gevolgen hebben voor de leveringszekerheid, aanvullende investeringen in infrastructuur (stikstofinstallatie) nodig maken en kan leiden tot claims van de gasproducenten.

¹⁴ Een voorbeeld. Stel een partij verwijderd 0,4 mld euro aan goedkopere medicijnen uit het collectieve pakket, en stel dat verzekerden naar raming 0,3 mld euro zelf gaan betalen voor die geneesmiddelen. In de doorrekening verbetert het EMU-saldo dan met 0,4 mld euro; 0,3 mld euro komt ten laste van de koopkracht van gezinnen. Als een partij vooraf aangeeft dat de Zvw-premies wel verlaagd moeten worden met 0,4 mld euro, dan verloopt de doorrekening (in grote lijnen) als volgt. Het EMU-saldo verbetert met 0,1 mld vanwege de lagere zorgtoeslag. Er komt 0,2 mld euro aan premies ten gunste van bedrijven. Er komt 0,2 mld euro aan premies ten gunste van gezinnen, 0,1 mld euro aan zorgtoeslag ten laste van gezinnen en 0,3 mld euro aan eigen betalingen ten laste van gezinnen. Per saldo komt 0,2 mld euro ten laste van de koopkracht van gezinnen.

¹⁵ Wanneer bij afschaffing of verlaging eigen risico de nominale premie niet automatisch stijgt (zie paragraaf 3.1.1) leidt dit tot een lagere zorgtoeslag. Deze daling is hier niet meegerekend.

5 Macro-economische effecten op middellange termijn

De macro-economische effecten op middellange termijn zullen worden berekend met het macro-economische model Saffier.¹⁶ Recentelijk zijn uitkomsten van een aantal beleidsvarianten met dit model gepubliceerd.¹⁷

5.1 Effecten Nederlandse investeringsbank

Er is een voorstel voor een nationale investeringsbank waarbij de overheidsbanken FMO, NWB, BNG en de financieringsregelingen van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) met elkaar fuseren.¹⁸ Door het samenvoegen van de instituten kunnen schaalvoordelen ontstaan. Denk aan het samenvoegen van de verschillende IT- en administratiesystemen, risicomanagementafdelingen e.d. Ook kunnen met het samenvoegen van de balansen kapitaalvoordelen ontstaan. De hoeveelheid geld die hiermee wordt vrijgespeeld hangt af van de manier waarop de entiteiten worden samengevoegd. Een deel van de vrijval kan ook zonder samenvoeging van de entiteiten worden gerealiseerd.

Deze opbrengsten kunnen ofwel eenmalig worden uitgekeerd aan de aandeelhouders, of worden aangewend om de leencapaciteit van de nationale investeringsbank uit te breiden. Wanneer het geld wordt uitgeleend aan de overheid (bv een gemeente), tellen de uitgaven aan het project als overheidsuitgaven en komen ze ten laste van het EMU-saldo. Wanneer het geld wordt uitgeleend aan een private partij kan dit tegen een lagere dan marktconforme rente, vanwege het ontbreken van een winsttoegmerk bij de nationale investeringsbank. Het aantal private projecten met een positieve mkba dat hierdoor privaat rendabel wordt, is naar verwachting zeer beperkt. Projecten die al rendabel waren, hoeven niet door de nationale investeringsbank gefinancierd te worden. Het uiteindelijke bbp-effect lijkt daarom gering. Tot slot; gezien het gespreide aandeelhouderschap van de beoogde fusiepartners is het daarnaast onwaarschijnlijk dat het Rijk eenzijdig tot samenvoeging kan beslissen, een belangrijke voorwaarde voor het meenemen van een maatregel in de doorrekening.

¹⁶ CPB, 2010, SAFFIER II: 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen, CPB Document 217 ([link](#)).

¹⁷ Es, F. van, 2015, Beleidsvarianten met Saffier II, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

¹⁸ Dit komt op hoofdlijnen overeen met het voorstel van een Nederlandse Financieringsinstelling voor Economische Ontwikkeling (NFEIO). ([link](#))

6 Koopkracht op middellange termijn

De koopkrachteffecten op middellange termijn zullen worden berekend met het microsimulatiemodel Mimosi.¹⁹ De manier van berekenen is gelijk aan de koopkrachtberekening voor de reguliere CEP- en MEV-ramingen: wij berekenen de statische koopkracht voor een steekproef van huishoudens.²⁰

De presentatie is vergelijkbaar met die in CEP en MEV. Per partij wordt de medianentabel opgenomen met de gemiddelde statische koopkracht over de periode 2018-2021. Deze tabel bevat het gemiddelde effect per jaar van het pakket van de partij. Daarnaast wordt in de tabel de koopkracht van het basispad inclusief effect van het pakket van de partij getoond. Om de spreiding van de koopkracht te laten zien, worden de puntenwolken opgenomen van de gemiddelde koopkracht voor het basispad inclusief de maatregelen van de partij over de periode 2018-2021. Er worden net als bij CEP en MEV zes puntenwolken opgenomen: voor werkende alleenverdieners, tweeverdieners en alleenstaanden, voor alleenstaande uitkeringsgerechtigden, alleenstaande gepensioneerden en gepensioneerde tweeverdieners.

Naast deze met CEP en MEV vergelijkbare presentatie, worden, net als in Keuzes in Kaart 2013-2017, koopkrachtverschillen gepresenteerd in het samenvattend overzicht (laagste t.o.v. hoogste inkomens, uitkeringen t.o.v. werkenden, gepensioneerden t.o.v. werkenden).

7 Inkomensongelijkheid op lange termijn

Om de langetermijneffecten van beleidsmaatregelen op het inkomen van huishoudens te berekenen, hanteren we sinds de *Macro Economische Verkenning 2016* de mutatie van de Gini-coëfficiënt. Soms is er sprake van beleidsmaatregelen die een geleidelijke transitie vergen, waardoor niet alleen effecten optreden op de korte of middellange termijn, maar ook effecten na de middellange termijn. Om de verschillende langetermijneffecten evenwichtig in kaart te brengen, kijken we niet alleen naar de effecten op werkgelegenheid en overheidsfinanciën, maar ook naar de effecten op de inkomensverdeling. Als maatstaf hanteren we de toe- of afname van de Gini-coëfficiënt als gevolg van beleid.

¹⁹ Koot, P., e.a. ,2016, MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

²⁰ Zie ook Gielen, M. en M. Wilkens, 2014, Koopkracht, een kw estie van kw artjes, CPB Policy Brief 2014/11 ([link](#)).

Wat is de Gini-coëfficiënt?

De Gini-coëfficiënt is een veel gebruikte indicator voor (inkomens-)ongelijkheid, waarmee de mate van ongelijkheid wordt uitgedrukt in een getal tussen 0 (volledig gelijke verdeling) en 1 (volledig ongelijke verdeling). De Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen in Nederland tussen 2000 en 2014 is redelijk stabiel, met een Gini-coëfficiënt van tussen de 0,275 en 0,285.

Toepassing van de Gini-coëfficiënt bij het CPB

Voor de huishoudens die meelopen in de reguliere koopkrachtberekeningen van het CPB, berekent het CPB ook een Gini-coëfficiënt²¹. De Gini-coëfficiënt wordt in de doorrekening gehanteerd als indicator voor de (ex-ante) effecten van beleid op de inkomensverdeling op langere termijn. We rapporteren daartoe de procentuele mutatie van de Gini-coëfficiënt. Dat is de Gini-coëfficiënt van een beleidsvariant ten opzichte van de Gini-coëfficiënt in de basissituatie.

In formulevorm:

Procentuele mutatie Gini-coëfficiënt:

$$= (\text{Gini-coëfficiënt variant} - \text{Gini-coëfficiënt basis}) / (\text{Gini-coëfficiënt basis})$$

Langetermijneffecten van doorlopend beleid op de Gini-coëfficiënt

Als gevolg van reeds ingezette veranderingen in het beleid neemt de Gini-coëfficiënt op de lange termijn toe, met 2,9% na 2021²². Deze toename is onder andere toe te schrijven aan de verlaging van de belastingtarieven in de tweede, derde en vierde schijf (als compensatie voor de beperking van de hypotheekrenteaftrek), de (verdere) beperking van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting en de (verdere) verlaging van de bijstand, alle gezien vanaf 2021. De beperking van de hypotheekrenteaftrek verlaagt de Gini-coëfficiënt juist.

Effecten beleidsopties op de Gini-coëfficiënt

Het CPB heeft de afgelopen jaren in verschillende publicaties gekeken naar de effecten van beleidsvarianten op de Gini-coëfficiënt. In de onderstaande tabel volgt een (actueel) overzicht voor een aantal algemene beleidsopties, waarbij uitgegaan wordt van het langetermijnbelastingstelsel.

²¹ Het CPB kan een aantal groepen niet meenemen in de koopkrachtberekeningen. Het gaat onder andere om zeer lage of zelfs negatieve inkomens en intramurale huishoudens. Zie voor meer toelichting het MIMOSI-achtergronddocument van Koot et al. (2016) ([link](#)). Hierdoor ligt de Gini-coëfficiënt van de koopkrachthuishoudens lager dan de Gini-coëfficiënt van het CBS.

²² Voor een volledig overzicht van maatregelen die meelopen in deze berekening, verwijzen we naar de middellangetermijnverkenning van het CPB ([link](#)). Voor deze berekening wordt het langetermijnbeleid geprojecteerd op de stand van het belastingstelsel en de demografie in 2021. Doorlopend beleid wordt afgekapd bij de stand in 2060.

Tabel 7.1 Effecten beleidsopties op de Gini-coëfficiënt

Variant (a)	Mutatie van de Gini-coëfficiënt t.o.v. basispad
	Effect lastenverlichting (1 mld euro)
Verlaging tarief eerste schijf	-0,2%
Verlaging tarief tweede en derde schijf	+0,3%
Verlaging tarief vierde schijf	+0,7%
Verhoging maximale algemene heffingskorting	-0,3%

(a) Voor doorrekeningen van meer specifieke beleidsopties verwijzen we naar de CPB-studies *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 1* ([link](#)) en 2 ([link](#)), MIMOSI-achtergronddocument ([link](#)), en De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid ([link](#)).

Uit de tabel blijkt dat lastenverlichtingen via het eersteschijftarief en de algemene heffingskorting tot een afname leiden van de Gini-coëfficiënt (lagere inkomens hebben hier het meest profijt van). Bij het inzetten van deze 1-miljard maatregelen neemt de inkomensongelijkheid nog steeds toe op de lange termijn, maar minder hard dan in het basispad.

Lastenverlichtingen via de tweede en derde, of vierde schijf leiden juist tot een verdere toename van de Gini-coëfficiënt (lagere inkomens hebben hier geen profijt van). De aanpassing van het vierdeschijftarief ter waarde van 1 mld euro heeft het grootste effect (0,7%) en zou, inclusief de ontwikkeling in het basispad, leiden tot een ophoop van de Gini-coëfficiënt op de lange termijn met 3,6%.

8 Structurele werkgelegenheid

De invloed van verkiezingsprogramma's op de arbeidsmarkt op de lange termijn wordt weergegeven door de invloed op de structurele werkgelegenheid. De invloed op de structurele werkloosheid en de structurele arbeidsproductiviteit wordt niet gerapporteerd.

De structurele werkgelegenheidseffecten zullen zoveel mogelijk worden berekend met het microsimulatiemodel MICSIM.²³ Recentelijk is een aantal beleidsvarianten met dit nieuwe model gepubliceerd.²⁴ Maatregelen die niet met MICSIM kunnen worden doorgerekend, worden gebaseerd op inzichten uit wetenschappelijke literatuur en eerdere CPB-studies.²⁵ De publicaties *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 1* en 2 bevatten voorbeelden van doorrekeningen van effecten van maatregelen op de structurele werkgelegenheid. Maatregelen uit deze publicaties die geen budgettair

²³ Jongen, E., H-W de Boer en P. Dekker, 2015, De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid, CPB Policy Brief 2015-02 ([link](#)); Jongen, E., H-W de Boer en P. Dekker, 2014, MICSIM: A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

²⁴ CPB, 2015, De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid, CPB Policy Brief 2015-02 ([link](#)) en CPB, 2015, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid* ([link](#)).

²⁵ Zie de hierboven genoemde publicaties en CPB, 2016, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 2* ([link](#)).

effect hebben maar wel een effect op de structurele werkgelegenheid (bijvoorbeeld: premiedifferentiatie WW), zullen wel worden meegenomen. Een substantiële verhoging van wettelijk minimum jeugdloon heeft ook een negatief effect op de structurele werkgelegenheid. In aanvulling op de eerder gepubliceerde varianten zijn in onderstaande tabel ook de structurele werkgelegenheidseffecten van een verandering van het (hoge) vpb-tarief, de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling weergegeven.

Tabel 8.1 Structurele werkgelegenheidseffecten VPB en maatregelen zelfstandigen

	In uren	In personen
	procentuele mutaties	
Verlagen vpb (1,5 mld euro)	0,1	0,1
Verhogen MKB-winstvrijstelling (0,5 mld euro)	+0,0	+0,0
Verhogen zelfstandigenaftrek (0,5 mld euro)	+0,0	+0,0

Een verlaging van de vpb betekent een daling van de lasten voor werkgevers. Vervolgens nemen we in MICSIM aan dat deze verlaging van de werkgeverslasten op de lange termijn wordt doorgegeven in de vorm van een hoger bruto uurloon.^{26,27} Een hoger bruto loon maakt werken financieel meer aantrekkelijk. Hierdoor stijgt de structurele werkgelegenheid met 0,1%.

Recentelijk heeft het CPB het MICSIM-model uitgebreid met zelfstandig ondernemers. Het betreft hier de beslissing aan de extensieve marge (keuze wel/geen zelfstandig ondernemer). MICSIM kan hierdoor ook maatregelen simuleren die specifiek gericht zijn op zelfstandigen, zoals de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Tabel 8.1 toont de werkgelegenheidseffecten van een verhoging van de MKB-winstvrijstelling en een verhoging van de zelfstandigenaftrek met 0,5 mld euro. In beide varianten wordt het financieel aantrekkelijker om zelfstandig ondernemer te worden. Het effect op de werkgelegenheid (in uren en personen) is afgerond 0,0%. Dit komt doordat vooral werknemers de overstap maken tot zelfstandig ondernemer in beide varianten.²⁸

De gepresenteerde structurele werkgelegenheidseffecten betreffen de effecten van het pakket van maatregelen op lange termijn. Deze effecten zijn binnen tien jaar gerealiseerd. Het extra arbeidsaanbod komt in de eerste vijf jaar tot stand, en kan in die periode leiden tot een toename van de werkloosheid.

²⁶ Empirische studies op basis van geaggregeerde data geven aan dat op de lange termijn het merendeel, zo niet alle, werkgeverslasten worden afgewenteld op werknemers. Zie bijvoorbeeld het overzicht en de meta-analyse Melguizo, A. en J. Gonzalez-Paramo, 2013, Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach, *SERIEs*, 4, 247-271 ([link](#)).

²⁷ Zie de CPB-studies *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid* voor een uitgebreidere toelichting.

²⁸ De urenbeslissing van zelfstandig ondernemers is niet gemodelleerd. Belangrijkste reden hiervoor is dat we de uren van zelfstandigen niet w aarnemen in onze dataset. In de berekeningen wordt daarom aangenomen dat de gemiddelde arbeidsduur van zelfstandig ondernemers gelijk is aan de gemiddelde arbeidsduur van werknemers.

Maatregelen op het terrein van ontslagbescherming zullen, in afwijking van KiK 2013-2017, niet worden doorgerekend. In *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid* is beargumenteerd dat de effecten van beleid op dit terrein op het niveau van de werkgelegenheid en productiviteit daarvoor te onzeker zijn. Ingrepen in de ontslagbescherming beïnvloeden vooral de stromen op de arbeidsmarkt en niet zozeer het structurele niveau van de werkgelegenheid. Ook zaken als de arbeidsproductiviteit (als gevolg van een betere match tussen vraag en aanbod), en de ongelijkheid tussen groepen werknemers, de kansen van outsiders en dergelijke worden beïnvloed. In de publicaties *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid* hebben we aangegeven wat kansrijke mogelijkheden zijn om het ontslagbeschermingsbeleid in Nederland te hervormen vanuit deze optiek.

9 Houdbaarheid en pensioenen

Bij ongewijzigd beleid is er geen houdbaarheidsopgave. Het houdbaarheidssaldo is recentelijk geschat op +0,4% bbp.²⁹ Dit betekent dat de overheidsfinanciën nog houdbaar zijn als de overheidsuitgaven vanaf 2017 met 0,4% bbp verhoogd zouden worden.³⁰ In een eerdere studie zijn diverse gevoeligheidsanalyses voor de houdbaarheid gepresenteerd.³¹

De systematiek rondom houdbaarheidsmaatregelen is onveranderd gebleven ten opzichte van de doorrekening van 2012:

- Alleen maatregelen die in de komende kabinetsperiode ingaan en waarbij een substantiële eerste stap in deze periode wordt gezet, worden meegenomen in de berekening. Bij aanpassing van maatregelen die al in het basispad zitten geldt ook de eis van een substantiële (vervolg)stap tijdens de kabinetsperiode en een consistent tijdspad daarna.
- In de regel worden maatregelen alleen meegenomen voor zover ze in de komende kabinetsperiode tot verandering in beleid leiden; vanaf 2021 wordt de dan gerealiseerde beleidsverandering constant verondersteld. Bij deze regel geven we ter illustratie vier toepassingen. Een eerste voorbeeld is een ontkoppeling van de uitkeringen; deze worden na 2021 opnieuw gekoppeld aan de lonen. Een tweede voorbeeld is een lastenverzwaring in de loon- en inkomstenbelasting door het niet of gedeeltelijk indexerend van de tariefschijven; na 2021 wordt de belastingdruk constant gehouden via indexatie met de loongroei. Een derde voorbeeld is een ombuiging in de zorg; deze groeit na 2021 mee met de demografie (conform de groei in het basispad). En als vierde voorbeeld

²⁹ CPB, 2016, *MEV 2017*, hoofdstuk 4 ([link](#)).

³⁰ Smid, B., e.a., 2014, *Minder zorg om vergrijzing* ([link](#)).

³¹ Smid, B., e.a., 2014, *Minder zorg om vergrijzing*, hoofdstuk 5 ([link](#)).

bezuinigingen bij de algemene publieke uitgaven (openbaar bestuur, defensie e.d.): de effecten ervan worden verondersteld na 2021 constant te blijven als aandeel van het potentiële bbp.

- Uitzondering vormen die maatregelen waarvan het in de aard van het beleid ligt om ze geleidelijk in te voeren of af te bouwen. Voorbeelden hiervan zijn maatregelen met betrekking tot de AOW-leeftijd, de afbouw van de hypotheekrenteaftrek en de geleidelijke afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. Ook voor deze maatregelen geldt echter dat ze alleen worden meegenomen als een eerste substantiële stap in de komende kabinetsperiode wordt gezet.
- Het is mogelijk om de opbrengst van een dergelijke maatregel die geleidelijk oploopt in de tijd, in hetzelfde tempo terug te sluisen door middel van een gekoppelde maatregel (bv: de opbrengst van een versnelling van de afbouw hypotheekrenteaftrek kan teruggesluisd worden met een gekoppelde IB-verlaging).
- Deze geleidelijke invoer of afbouw van maatregelen wordt voor de berekening van de houdbaarheid gehonoreerd tot 2060, waarna de dan gerealiseerde beleidsverandering constant verondersteld wordt; het budgettaire effect na 2060 wordt wel meegenomen.

Tabel 9.1 Houdbaarheidseffect van aanpassing AOW-leeftijd en pensioenleeftijd

Maatregel	Ex-ante effect (a)	Ex-post effect
	% bbp	
Vastzetten AOW-leeftijd op 67 jaar vanaf 2021	-0,6	-1,2
Vastzetten AOW-leeftijd op 66 jaar vanaf 2018	-0,8	-1,5
Vastzetten AOW-leeftijd op 65 jaar vanaf 2018	-1,0	-1,8

(a) De houdbaarheidseffecten zijn geactualiseerd op het basispad van de MLT van september 2016.

De AOW-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd zijn in het basispad gekoppeld aan de resterende levensverwachting boven 65 jaar; de duur van de pensioenperiode stabiliseert hierdoor op gemiddeld ongeveer 20 jaar. De AOW-leeftijd in 2060 bedraagt, uitgaande van de bevolkingsprognose van het CBS, ruim 71 jaar. Voorgestelde wijzigingen in het tijdpad voor de AOW-leeftijd werken door in het tijdpad voor de pensioenrichtleeftijd. Bij een wijziging in de pensioenleeftijd worden de reeds opgebouwde pensioenrechten actuariael neutraal herrekend; een verlaging van de pensioenleeftijd met één jaar leidt tot een verlaging van het aanvullende pensioen met ongeveer 6%. De premie voor nieuwe opbouw wordt aangepast aan de nieuwe pensioenleeftijd. De effecten van aanpassing van de AOW-leeftijd op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën staan in tabel 9.1. Een verlaging van de AOW-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd met 1 jaar verlaagt de structurele werkgelegenheid (in uren) met naar schatting 0,5%. De doorwerking van de

werkgelegenheidseffecten zit niet in de ex-ante effecten, maar wel in de ex-post effecten op het houdbaarheidssaldo.

10 Praktische zaken

Gezien de krappe tijdsplanning is het CPB niet in staat om nu nog nieuwe innovatieve ideeën te analyseren en te honoreren. Dit is al eerder gemeld aan politieke partijen, waarbij het aanbod is gedaan om grote innovatieve hervormingen in een vroegtijdig stadium (buiten het verkiezingsseizoen) te analyseren.³²

Vertrouwelijkheid is essentieel bij de doorrekening. Wij doen dit met de informatie die wij krijgen van politieke partijen en het is essentieel dat politieke partijen dit doen met de vertrouwelijke informatie die zij van het CPB krijgen. Voor partijen die zich ook melden bij het PBL voor een doorrekening, geldt dat partijen verantwoordelijk zijn voor het bewaken van de consistentie tussen aanleveringen bij CPB en PBL. Voor de partijen die zich zowel bij CPB als bij PBL melden voor doorrekening, behouden we ons wel het recht voor om maatregelen met het PBL uit te wisselen ten behoeve van een consistentiecheck.

Het CPB doet geen mededeling over de partijen die hun verkiezingsprogramma laten doorrekenen.

10.1 Werkafspraken

Iedere partij heeft binnen het CPB een contactpersoon voor de doorrekening van het verkiezingsprogramma. Vragen van de politieke partij aan het CPB worden door de contactpersoon beantwoord, al dan niet na raadpleging van CPB-experts. Eventuele vragen van CPB-experts aan een politieke partij verlopen ook via de CPB-contactpersoon.

Partijen die hun verkiezingsprogramma laten doorrekenen, ontvangen aanvullende praktische informatie over de wijze van aanlevering van hun pakket van maatregelen.

³² CPB, 2013, Vernieuwing doorrekening verkiezingsprogramma's, Evaluatie 'Keuzes in Kaart 2013-2017', CPB Notitie [\(link\)](#).

10.2 Tijdschema

Tabel 10.1 Globaal werkschema

Actie	Periode	Inhoud
CPB en partij	3 oktober	Startbijeenkomst
Partij	Uiterlijk 14 oktober	Partij geeft aan of een doorrekening gewenst is
Partij	Uiterlijk 7 november	Aanleveren pakket van maatregelen (in Excel-format met toelichting) inclusief financiële onderbouwing, randvoorwaarden en stuurvariabelen
CPB en partij	Begin december	Gesprekken over pakket
CPB	12 december	Rapportage begroting ex ante
Partij	19 december	Aanleveren definitieve pakket
CPB	20 januari	Rapportage(s) overige uitkomsten
Partij	25 januari	Laatste marginale aanpassingen (alleen schrappen of aanpassen bedragen bestaande maatregelen)
CPB	Begin februari	Concepteindrapportage gereed
Partij	Week 1 februari	Reactie op conceptrapportage
CPB	Week van 13 februari	Gedrukte versie eindrapport beschikbaar



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Oktober 2016