Centraal Planbureau

Startnotitie Keuzes in Kaart

Het CPB biedt politieke partijen, net als bij de voorgaande verkiezingen, de mogelijkheid om de economische gevolgen van verkiezingsprogramma's door te laten rekenen. De tiende editie van Keuzes in Kaart zal op 1 maart 2021 verschijnen.

Ook in deze tijd van onzekerheid door het coronavirus is een doorrekening van de verkiezingsprogramma's zinvol.

CPB Notitie

september 2020

1 Inleiding

Het CPB biedt politieke partijen de mogelijkheid om de economische gevolgen van verkiezingsprogramma's door te laten rekenen.[1] De doorrekening van verkiezingsprogramma's, 'Keuzes in Kaart' (KiK), staat inmiddels in een langjarige traditie, die ook internationaal navolging heeft gekregen. Het betreft een doorrekening van macro-economische gevolgen van beleid. Dat is uiteraard maar één aspect van de beleidskeuzes die bij verkiezingen voorliggen, macro-economische gevolgen zijn ook slechts een element in een bredere welvaartsafweging.[2] De doorrekening beoogt dan ook geen stemwijzer te zijn, het is een hulpmiddel voor politieke partijen om de economische gevolgen van hun beleidskeuzes consistent, in onderlinge samenhang en in vergelijking tot anderen te overzien en te presenteren. Deze notitie geeft nadere informatie over het proces en de wijze van doorrekening in de tiende editie van Keuzes in Kaart, die zal verschijnen ten behoeve van de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021.

De verkiezingen en dus ook de doorrekening vinden plaats in een bijzondere tijd. De coronacrisis heeft de samenleving in veel opzichten geraakt en ook de economische vooruitzichten zijn drastisch gewijzigd. Omdat het verdere verloop van de pandemie nog zeer onzeker is, is de onzekerheid rond de economische vooruitzichten bovendien ook (nog) groter dan normaal. Dit kan de vraag oproepen of een doorrekening op dit moment, bij zoveel onzekerheid, wel zinvol is. Het CPB heeft zichzelf die vraag ook gesteld, en hierop gereflecteerd met een aantal belangrijke stakeholders, onder wie vertegenwoordigers van politieke partijen. Het antwoord luidt een volmondig 'ja'. De waarde van de doorrekening is immers niet zozeer gelegen in een voorspelling van de uitkomsten van het beleid van een enkele partij, maar juist in de onderlinge vergelijking tussen partijen. De doorrekening is ook nu van waarde, doordat zij partijen ertoe aanzet concreet te maken welk beleid ze willen veranderen, en zo verkiezingsprogramma's vergelijkbaar maakt. Het is bovendien niet zo dat de grote onzekerheid op korte termijn automatisch impliceert dat ook de middellange termijn en lange termijn veel onzekerder zijn dan normaal. Het CPB maakt bij de ramingen voor de middellange en lange termijn altijd gebruik van technische veronderstellingen, zoals de aanname dat de economie zich aan het einde van de kabinetsperiode in een 'conjunctureel neutrale' toestand bevindt. Om niettemin recht te doen aan de perceptie van toegenomen onzekerheid, kiezen we ervoor om de bij de vergelijkende presentatie van de langetermijneffecten van beleid alleen een kwalitatieve duiding op te nemen. Dit wordt in paragraaf 4.3 nader toegelicht.

Deze notitie is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 beschrijft de spelregels rond het accepteren van maatregelen en bevat verwijzingen naar bronmateriaal. Paragraaf 3 beschrijft het proces van de doorrekening. Paragraaf 4 gaat in op de onderliggende economische en beleidsmatige veronderstellingen waartegen maatregelen worden afgezet (het 'basispad') en de wijze waarop de uitkomsten worden gepresenteerd. Paragraaf 5 gaat meer gedetailleerd in op de wijze waarop de budgettaire effecten van maatregelen ('ex ante') worden doorgerekend. In aanvulling verschijnt gelijktijdig het CPB Achtergronddocument 'Beleidsvarianten met Saffier II.1', dat de macro-economische effecten op middellange termijn laat zien van beleidsimpulsen.[3]

[1] Dit aanbod geldt voor alle partijen die bij de vorige verkiezingen zetels in de Tweede Kamer hebben behaald.
[2] Het PBL doet partijen een aanbod om effecten voor de leefomgeving van verkiezingsprogramma's in beeld te brengen.
[3] Kranendonk, H., L. Verstegen en E. van der Wal, 2020, Beleidsvarianten met Saffier II.1, CPB Achtergronddocument (link).

2 Maatregelen

2.1 Voorwaarden voor het meenemen van maatregelen

Het CPB legt een aantal criteria op alvorens maatregelen mee te nemen in de doorrekening. Alleen maatregelen die de Rijksoverheid zelf kan nemen, worden in de analyse betrokken. Er geldt een beperkte uitzondering ten aanzien van bestuurlijke akkoorden, zie hiervoor paragraaf 5.4 en 5.5.1. Daarnaast moet de maatregel in de komende kabinetsperiode worden doorgevoerd, dan wel een logisch ingroeipad hebben, met een eerste stap tijdens de komende kabinetsperiode. Dit houdt de focus op beleid dat de komende kabinetsperiode wordt ondernomen. Het CPB zal in de doorrekening veronderstellen dat de maatregelen in de verkiezingsprogramma's geleidelijk tijdens de kabinetsperiode zullen worden ingevoerd vanaf het moment dat dit uitvoeringstechnisch mogelijk is. In sommige gevallen zal dit dus niet in het eerste jaar van de kabinetsperiode zijn. Voor beperktere maatregelen, of maatregelen waarvan een geleidelijke ingroei niet voor de hand ligt, zal het CPB invoering op het eerst mogelijke moment veronderstellen.

Het CPB toetst op hoofdlijnen of een maatregel juridisch houdbaar en uitvoeringstechnisch haalbaar is. Deze toetsing heeft niet de zwaarte van een formele juridische of uitvoeringstechnische analyse, zoals de Belastingdienst of andere uitvoeringsorganisaties die uitvoeren bij wetsvoorstellen. Verder wordt niet beoordeeld of stapeling van maatregelen binnen een bepaald domein tot capaciteitsproblemen leidt of ten koste gaat van modernisering van verouderde systemen.[4] Wel wordt gekeken of een maatregel past binnen de grondwettelijke en internationale wettelijke kaders en past binnen de reikwijdte van het stelsel van uitvoering, handhaving en invordering. De resultaten van deze toetsing hebben gevolgen voor de rapportage in Keuzes in Kaart. Maatregelen die juridisch of uitvoeringstechnisch onmogelijk blijken, worden niet meegenomen in de doorrekening. Daarnaast is het moment van inwerkingtreding van een maatregel afhankelijk van de uitvoeringstechnische beoordeling. Tot slot rapporteert het CPB de juridische of uitvoeringstechnische knelpunten of risico's expliciet wanneer deze aanzienlijk zijn als de maatregel wordt meegenomen.

De budgettaire doorrekening richt zich op de grote lijnen van het beleid voor de komende kabinetsperiode. Daarom, en om doorrekening in korte periode behapbaar te houden, zal het CPB geen maatregelen opnemen die een ex-ante budgettair effect hebben dat kleiner is dan 100 mln euro (uitzondering hierop zijn maatregelen die al beoordeeld zijn in Zorgkeuzes in Kaart, waar een ondergrens van 50 mln euro is gehanteerd). Een verzamelpost van 100 mln euro aan taakstellende intensiveringen is mogelijk. Deze post zal worden geboekt bij overige uitgaven, of bij een van de functies als alle intensiveringen op deze functie betrekking hebben.

2.2 Kansrijk, ZiK, en andere beleidsopties

De planbureaus en verschillende ambtelijke werkgroepen hebben op verschillende terreinen reeds (effecten van) beleidsopties in kaart gebracht. In 2015 is het CPB, in samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), begonnen met de reeks Kansrijk Beleid. Studies in deze reeks verkennen per thema een aantal beleidsopties, waarbij op basis van bestaande literatuur en/of onderzoek een uitspraak wordt gedaan over de gevolgen van het implementeren van de desbetreffende

[4] Voor waarschuwingen en aanbevelingen ten aanzien van uitvoeringscapaciteit, zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer (2019). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (link); Van der Vlist, H., en D. Heerschop (2020). Werk aan Uitvoering, Fase 1: Probleemanalyse (link). Heerschop, D. en H. van der Vlist (2020). Werk aan Uitvoering, Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse (link).

opties.[5] De reeks kan als input dienen voor politieke partijen bij het opstellen van hun verkiezingsprogramma, uiteraard staat het partijen vrij om ook beleidsopties in te dienen die niet in Kansrijk besproken zijn. Momenteel zijn in deze reeks de volgende (deels geactualiseerde) studies gepubliceerd:

- Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update actief arbeidsmarktbeleid
- Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid
- Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update sociale zekerheidsbeleid
- Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update uittreedleeftijd en AOW[6]
- Kansrijk armoedebeleid
- Kansrijk belastingbeleid
- Kansrijk innovatiebeleid (update)
- Kansrijk mobiliteitsbeleid
- Kansrijk onderwijsbeleid (update)
- Kansrijk woonbeleid (update)

Zorgkeuzes in Kaart (ZiK)[7] 2020 inventariseert een breed scala aan beleidsopties voor de zorg voor de volgende kabinetsperiode. Negen politieke partijen hebben hiertoe maatregelen aangeleverd. Daarnaast bevat de rapportage een actualisatie van maatregelen uit ZiK 2015. De analyse is uitgevoerd door het CPB en ambtenaren van de ministeries van VWS en Financiën en is door de ministers van VWS en Financiën zonder kabinetsreactie aan de Tweede Kamer aangeboden.

Naast deze publicaties zijn ook verschenen:

- Ministerie van Financiën, 2020, Brede Maatschappelijke Heroverwegingen
- Ministerie van Financiën, 2020, Bouwstenen voor een beter belastingstelsel
- Ministerie van Financiën, 2020, Ombuigings- en intensiveringslijst
- Adviescommissie belastingheffing Multinationals, 2020, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting
- Brief van de 16e studiegroep begrotingsruimte, Uitstel 16e Studiegroep Begrotingsruimte
- IBO Toeslagen
- Commissie Regulering van Werk (Commissie Borstlap), 2020, In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk

De volgende publicaties moeten nog verschijnen:

- Studiegroep Begrotingsruimte, 2020, 16e studiegroeprapport
- CPB / SCP, 2020, Kansrijk integratiebeleid (verschijnt 15 oktober 2020)

[5] Niet alle beleidseffecten die in Kansrijk worden genoemd, worden in KiK meegenomen, de zogenoemde 'programmaeffecten' blijven net als de vorige keer buiten beschouwing. Zie voor een toelichting CPB (2018), Evaluatie Keuzes in Kaart 2018-2021 (link).
[6] Zie addendum voor toevoeging van maatregel 'invoering kostendelersnorm in AOW' (link).
[7] Centraal Planbureau, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Financiën, 2020, Zorgkeuzes in Kaart: Analyse van beleidsopties van politieke partijen voor de zorg (link).

3 Proces

3.1 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.

Vertrouwelijkheid is essentieel bij de doorrekening. Wij behandelen de informatie die wij krijgen van politieke partijen strikt vertrouwelijk en het is essentieel dat ook politieke partijen dit doen met de informatie die zij van het CPB krijgen, tot en met de persconferentie bij publicatie. Het CPB doet ook geen mededeling over welke politieke partijen hun verkiezingsprogramma laten doorrekenen. Indien partijen onverhoopt zelf informatie over proces of inhoud van de doorrekening naar buiten brengen, behoudt het CPB zich het recht voor om daarop te reageren. Voor partijen die zich tevens 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, behoudt het CPB wel het recht voor om maatregelen met het PBL uit te wisselen ten behoeve van een consistentiecheck. Het CPB legt waar nodig maatregelen voor aan derden (bv de Belastingdienst) om de uitvoeringstechnische en juridische haalbaarheid te bespreken, maar doet dit altijd op geanonimiseerde wijze.

3.2 Tijdschema

Het tijdschema biedt weinig speling, de doorrekening vraagt een serieuze inspanning van zowel de partijen als het CPB. Het proces van doorrekening vraagt van het CPB een maximale inspanning. Er is een beperkt aantal iteraties mogelijk om tot een definitieve set maatregelen te komen. Het proces bevat daartoe een aantal deadlines, die gerespecteerd dienen te worden om tijdige oplevering van het rapport niet in gevaar te brengen. Het is belangrijk dat deelnemende partijen er in hun planning rekening mee houden dat er op een aantal momenten, ook buiten werktijd, snel geschakeld moet kunnen worden. Er bestaat daarnaast een risico dat COVID-19 de capaciteit van het CPB of de deelnemende partijen in gevaar brengt. Hoewel we in onze planning zoveel mogelijk flexibiliteit en achtervang proberen te organiseren, is denkbaar dat we gedurende het proces vanwege capaciteitsproblemen moeten besluiten om de doorrekening geheel of gedeeltelijk te beperken. Bij een dergelijke beslissing zullen we steeds in overleg met de deelnemende partijen handelen. Het staat partijen te allen tijde vrij om hun deelname te heroverwegen.

Gezien de krappe tijdsplanning is het CPB niet in staat om nu nog nieuwe ingrijpende voorstellen te analyseren. Dit is eerder gemeld aan politieke partijen, waarbij het aanbod is gedaan om grote, niet eerder doorgerekende hervormingen in een vroegtijdig stadium (buiten het verkiezingsseizoen) te analyseren.[8] Het CPB behoudt zich daarom, mede in het licht van de krappe planning, het recht voor om zeer ingrijpende, niet eerder doorgerekende voorstellen af te wijzen of alleen taakstellend (dwz zonder uitspraak of het gewenste resultaat wordt behaald) in te boeken.

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

Tabel 2 Globaal werkschema

Actie	Periode	Inhoud
CPB en partij	Oktober	Startbijeenkomst
Partij	Oktober	Partij geeft aan of een doorrekening gewenst is
Partij	30 november	Aanleveren pakket van maatregelen (in Excel-format met toelichting) inclusief financiële onderbouwing, randvoorwaarden en stuurvariabelen
CPB en partij	Eind december	Gesprekken over pakket
CPB	7 januari	Rapportage begroting ex ante
Partij	11 januari	Aanleveren definitieve pakket
CPB	5 februari	Rapportage overige uitkomsten
Partij	8 februari	Laatste marginale aanpassingen (alleen schrappen of aanpassen bedragen bestaande maatregelen)
CPB	17 februari	Concepteindrapportage gereed
Partij	22 februari	Reactie op conceptrapportage
CPB	1 maart	Persconferentie

4 Basispad, uitkomstmaten en presentatie

4.1 Het basispad

Het basispad vormt de achtergrond waartegen maatregelen worden doorgerekend. In november wordt de op Prinsjesdag gepubliceerde Middellangetermijnverkenning 2022-2025 (MLT) geactualiseerd. Dit meerjarenbeeld vormt het basispad voor Keuzes in Kaart. Het basispad geeft de economische ontwikkeling in de komende kabinetsperiode weer bij ongewijzigd beleid.[9] De economische en budgettaire ontwikkelingen worden wel beïnvloed door eerder genomen maatregelen die pas op termijn hun volledige beslag krijgen of afgebouwd worden. Voor de overheidsbegroting wordt voor de MLT gebruik gemaakt van de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2021, met inachtneming van een beperkt aantal wijzigingen dat gerapporteerd wordt in de (update van de) MLT. De actualisatie van de MLT in november kan maatregelen aan het huidige basispad toevoegen, onttrekken of wijzigen. Dit kan de effecten van de maatregelen genoemd in paragraaf 5 wijzigen. Voor de zorg is aangesloten bij de methodiek die is aanbevolen door de technische werkgroep Zorgkeuzes in Kaart 2015,[10] en die ook gebruikt is in de MLT-zorg uit 2019 en het huidige basispad in de MLT-update bij de Macro Economische Verkenningen 2021.

Bij Keuzes in Kaart worden zowel mutaties ten opzichte van het basispad, als mutaties inclusief het effect van het basispad gerapporteerd. Uit de evaluatie van de vorige doorrekening[11] bleek dat de presentatie van partij-effecten ten opzichte van het basispad soms tot verwarring leidt. Een voorbeeld is de stijging van de zorguitgaven. Voor alle partijen gold in de vorige doorrekening dat ze uitgingen van een reële uitgavenstijging in de zorg, ook indien partijen ombogen ten opzichte van het basispad. Wanneer in de discussie dan 'partij X

[9] In het basispad eindigt het steun- en herstelbeleid vanwege COVID-19 halverwege 2021.
[10] Zeilstra A. ea (2019), Middellange termijnverkenning Zorg 2022-2025.CPB Notitie (link).
[11] Lejour en Smid, 2018, Evaluatie Keuzes in Kaart 2018-2021, CPB Notitie (link).

buigt om in de zorg ten opzichte van het basispad' wordt verengd tot 'partij X bezuinigt op de zorg', kan de indruk ontstaan dat de partij minder geld aan de zorg wil uitgeven dan het huidige niveau, in plaats van minder groei in te boeken. Om deze verwarring te voorkomen, zal in de doorrekening bij vergelijkingen tussen partijen het effect inclusief de mutatie van het basispad getoond worden, waarbij ook de mutatie van het basispad wordt uitgesplitst. In de afzonderlijke partijhoofdstukken wordt (net als de vorige keer) het partijeffect ten opzichte van het basispad getoond, omdat dit inzichtelijker maakt waar de partij accenten legt.

4.2 Uitkomstmaten op middellange termijn

4.2.1 Macro-economische effecten

De macro-economische doorwerking van de beleidspakketten wordt gepresenteerd op de middellange termijn. De middellange termijn (hier gedefinieerd als 2025, het einde van de volgende kabinetsperiode) is de relevante horizon voor veel van de macro-economische ('ex post') effecten van partijprogramma's. De voornaamste uitkomstmaten die we hanteren zijn het bbp-volume, de werkgelegenheid (uitgesplitst naar markt, overheid en zorg), de werkloosheid, het EMU-saldo en de overheidsschuld. Een beschrijving van de doorrekening en enkele voorbeelden van de macro-economische doorwerking van maatregelen zijn te vinden in het gelijktijdig met deze notitie gepubliceerde CPB Achtergronddocument 'Beleidsvarianten met Saffier II.1'.[12] Daarnaast rapporteren we de koopkrachtmutatie op middellange termijn, zie hieronder.

Waar de maatvoering of aard van de maatregelen de grenzen van Saffier II.1 te buiten gaan, is afwijking mogelijk. De effecten zoals beschreven in de beleidsvarianten zijn tot op zekere hoogte lineair en symmetrisch: de effecten bewegen mee met de gekozen maatvoering. Het model is echter vooral geschikt voor beperkte aanpassingen ten opzichte van het huidige beleid. Indien de gekozen (stapeling van) omvang van maatregelen dusdanig is dat de modeluitkomsten naar het oordeel van het CPB minder betrouwbaar zijn, kan er gekozen worden op basis van expert judgement af te wijken van deze uitkomsten, of het model aanvullende restricties op te leggen. Indien maatregelen (door aard of maatvoering) gepaard gaan met significante onzekerheden of effecten die het model niet goed kan vangen, kan ervoor gekozen worden om hier kwalitatief melding van te maken.

4.2.2 Koopkracht

De berekening en presentatie van de koopkrachteffecten op de middellange termijn is grotendeels vergelijkbaar met de koopkrachtberekening in de reguliere CPB-ramingen. We gaan uit van de statische koopkrachtdefinitie,[13] de effecten worden berekend met microsimulatiemodel Mimosi. Ook de presentatie van de koopkrachteffecten is grotendeels vergelijkbaar met die in de reguliere ramingen.[14] Per partij wordt een boxplot opgenomen met de statische koopkrachtontwikkeling over de periode 2022-2025. De boxplot toont de mediane koopkrachtontwikkeling en de spreiding hieromheen. Met een puntenwolk wordt de spreiding van de koopkrachtontwikkeling tevens nog een laagje dieper in kaart gebracht.

Een verschil met de reguliere ramingen is dat niet het jaareffect, maar het gemiddelde effect per jaar in de periode 2022-2025 wordt getoond. Dit geldt zowel voor de boxplot als de puntenwolk. Deze gemiddelde koopkrachtontwikkeling per jaar is ook toegepast bij de vorige doorrekening, Keuzes in Kaart 2018-2021.

In de presentatie wordt zowel het koopkrachteffect van het pakket getoond, als het koopkrachteffect van het pakket inclusief de koopkrachtontwikkeling in het basispad. Voor iedere partij worden dus twee boxplots gepresenteerd. Deze werkwijze is ook gehanteerd in de doorrekening van het Klimaatakkoord door het CPB.[15]

[12] Kranendonk, H., L. Verstegen en E. van der Wal, 2020, Beleidsvarianten met Saffier II.1, CPB Achtergronddocument (link).
[13] Zie Koot et al (2016): MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht (link).
[14] Zie Koot en Vlekke (2018): Toelichting aanpassingen-presentatie-koopkrachtramingen-cpb (link).
[15] Zie CPB (2019): Doorrekening Klimaatakkoord (link).

4.3 Uitkomstmaten op lange termijn

Naast de effecten op middellange termijn bevat de doorrekening net als de vorige keer op drie dimensies effecten op lange termijn, de presentatiewijze is echter veranderd. Het gaat om de lasten voor toekomstige generaties (voorheen "houdbaarheid overheidsfinanciën"), de structurele werkgelegenheid, en de inkomensgelijkheid op lange termijn. Samengenomen met de effecten op de middellange termijn ontstaat zo een completer beeld van de effecten van voorgenomen beleid. Sommige maatregelen kennen immers een geleidelijke ingroei of uitwerking, en hebben zo op langere termijn een ander effect dan alleen in de komende kabinetsperiode zichtbaar wordt. Voor deze lange termijn effecten achten we vooral de richting en de orde van grootte van de mutatie van belang. Bij vergelijking tussen partijen wordt daarom gebruikt gemaakt van een vijfpuntsschaal.[16] De effecten worden gepresenteerd ten opzichte van het effect van het basispad. Tabel 1 geeft de schaalgrenzen per uitkomstmaat, de indeling gebeurt op basis van niet-afgeronde cijfers. Deze indeling is gebaseerd op de historische spreiding in de uitkomsten. Voor het geval deze grenzen onvoldoende onderscheidend blijken, behouden we ons het recht voor om deze grenzen aan te passen, een eventuele schaalaanpassing zal tijdig aan de deelnemende partijen worden gecommuniceerd. De volgende subparagrafen beschrijven de uitkomstmaten op lange termijn in detail.

Tabel 1 Schaling uitkomstmaten op lange termijn, mutatie ten opzichte van het basispad

Uitkomstmaat	↓↓	↓	<>	↑	↑↑
Lasten voor toekomstige generaties[17]	> 2	0,5 tot 2	-0,5 tot 0,5	-0,5 tot -2	< -2
Structurele werkgelegenheid[18]	< -3	-3 tot -0,5	-0,5 tot 0,5	0,5 tot 3	> 3
Inkomensgelijkheid op lange termijn[19]	> 4	1 tot 4	-1 tot 1	-4 tot -1	< -4

4.3.1 Lasten voor toekomstige generaties

Bij ongewijzigd beleid is er sprake van intergenerationele herverdeling. Het houdbaarheidssaldo bedraagt in de basisverkenning van september 2020 -3,0% bbp (te updaten in november 2020). Dit tekort geeft een indicatie van de mate waarin, uitgaande van constante collectieve arrangementen, lastenverzwaringen nodig zijn om de overheidsfinanciën op de lange termijn te stabiliseren.

De indicator voor lasten voor toekomstige generaties laat de mutatie zien van het houdbaarheidssaldo als gevolg van het beleidspakket, in % bbp. De doorrekening hiervan gebeurt met het model GAMMA. In een eerdere studie wordt de berekening toegelicht en zijn diverse beleidsvarianten en gevoeligheidsanalyses gepresenteerd.[20] Een hoger houdbaarheidssaldo betekent dat er minder lasten zijn voor toekomstige generaties.

In KiK zullen we naast het effect op het houdbaarheidssaldo twee andere indicatoren laten zien: een schuldprojectie in 2060 en de verdeling van netto profijt in verschillende periodes. Het effect van een beleidspakket op het houdbaarheidssaldo is een van de manieren om de lasten voor toekomstige generaties in kaart te brengen. Ddoor ook andere maatstaven te tonen ontstaat een completer beeld. Met een schuldprojectie rapporteren we de effecten op staatsschuld als % bbp in 2060 met een rente op staatsobligaties gebaseerd op de rentetermijnstructuur met UFR.[21] We gaan hier uit van constante arrangementen.

[16] In de partijhoofdstukken worden de uitkomsten wel op 1 decimaal gepresenteerd.
[17] Het betreft de mutatie in het houdbaarheidssaldo, als % bbp (zie 4.3.1).
[18] Het betreft de procentuele mutatie in gewerkte uren (zie 4.3.2).
[19] Het betreft de mutatie van de gini-coëfficiënt (zie 4.3.3).
[20] Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen, hoofdstuk 5 en 6 (link).
[21] Dit gaat om de rentetermijnstructuur die door DNB wordt vastgesteld er bepaling van de actuele waarde van de pensioenverplichtingen (link). Deze rente komt in plaats van de uniforme discontovoet die in de vergrijzingssommen gebruikelijk is (zie Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen, paragraaf 3.1 (link) en bevat geen onzekerheid over de inkomsten en uitgaven van de overheid. De rente die gebruikt wordt tijdens Keuzes in Kaart zal worden vastgesteld bij de update van de MLT in november 2020.

Beleidspakketten kunnen zowel via uitgaven en inkomsten (primair saldo) doorwerken op de schuldquote in 2060, als via structurele werkgelegenheid op de economische groei (noemereffect). We laten de effecten op het geaggregeerde netto overheidsprofijt in drie verschillende perioden zien: de volgende kabinetsperiode, de periode 2026-2060, en de periode na 2060.[22] Het geaggregeerde netto overheidsprofijt (NP) is gedefinieerd als het saldo van de baten van overheidsvoorzieningen en de kosten van belastingbetalingen.[23] Door het netto profijt in verschillende perioden te onderscheiden, wordt duidelijk hoe de kosten van het houdbaar maken van de overheidsfinanciën worden verdeeld over de tijd. Dit is een ruwe benadering voor de verdeling tussen generaties.

De spelregels bij de berekening van de lasten voor toekomstige generaties zijn onveranderd gebleven ten opzichte van de doorrekening van 2017:

- 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 tijdpad daarna.
- In de regel worden maatregelen alleen meegenomen voor zover ze in de komende kabinetsperiode tot verandering in beleid leiden; vanaf 2025 wordt de dan gerealiseerde beleidsverandering constant verondersteld. Bij deze regel geven we ter illustratie drie toepassingen. Een eerste voorbeeld is een ontkoppeling van de uitkeringen; deze worden na 2025 opnieuw gekoppeld aan de lonen. Een tweede voorbeeld is een lastenverzwaring in de loon- en inkomstenbelasting door het niet of gedeeltelijk indexeren van de tariefschijven; na 2025 wordt de belastingdruk constant gehouden via indexatie met de loongroei. En als derde voorbeeld bezuinigingen bij de algemene publieke uitgaven (openbaar bestuur, defensie e.d.): de effecten ervan worden verondersteld na 2025 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 sluizen door middel van een gekoppelde maatregel (bijvoorbeeld: 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.

4.3.2 Structurele werkgelegenheid

De invloed van verkiezingsprogramma's op de arbeidsmarkt op de lange termijn wordt weergegeven door de invloed op de structurele werkgelegenheid. De structurele werkgelegenheid is het aantal gewerkte uren op de lange termijn, wanneer mensen hun gedrag volledig hebben aangepast aan het nieuwe beleid. Daarbij wordt een conjunctureel neutrale economie verondersteld. Voor de meeste maatregelen geldt dat de effecten op de structurele werkgelegenheid binnen tien jaar zijn gerealiseerd. Bij maatregelen die langer doorlopen, zoals bijvoorbeeld een verandering in de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting, duurt het langer voordat het structurele werkgelegenheidseffect is bereikt. Het gepresenteerde

[22] CPB (2020), Actualisatie MLT 2022-2025 (link).
[23] Als sluitingsregel nemen we aan dat de overheid aan haar langetermijnverplichtingen voldoet door vanaf 2060 de resterende houdbaarheidsopgave te voldoen door de overheidsuitgaven te verlagen.

werkgelegenheidseffect betreft het totale effect in uren. Dit is het gecombineerde effect op het aantal personen en het aantal uren per persoon.

De structurele werkgelegenheidseffecten worden zoveel mogelijk berekend met het microsimulatiemodel MICSIM[24] en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. In Kansrijk Belastingbeleid staan de uitkomsten van specifieke beleidsopties die met MICSIM zijn doorgerekend.[25] De effecten van maatregelen die niet met MICSIM kunnen worden doorberekend, worden gebaseerd op inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Hier gaat het bijvoorbeeld om maatregelen op het terrein van uittreedleeftijd, minimumloon, sociale zekerheid en actief arbeidsmarktbeleid. In de verschillende Kansrijk studies van het CPB in 2020 zijn de effecten van deze maatregelen op de structurele werkgelegenheid in kaart gebracht.[26] Maatregelen die geen ex-ante budgettair effect hebben, maar wel een effect op de structurele werkgelegenheid (bijvoorbeeld loondoorbetaling bij ziekte) zullen wel worden meegenomen.

In de doorrekening per partij rapporteren we de effecten op de structurele werkgelegenheid in procenten. Een stijging (daling) van de structurele werkgelegenheid met 0,1% komt overeen met een toename (afname) met ongeveer 7500 arbeidsjaren.[27] De uitkomsten van de partijprogramma's worden afgezet tegen de uitkomst van het basispad, waarbij wordt uitgegaan van reeds ingezet beleid (en de demografie) op basis van laatste middellangetermijnverkenning. In het basispad voor de doorrekeningen is verondersteld dat al het doorlopend beleid dat nog niet is ingegroeid, volledig is ingevoerd.[28]

4.3.3 Inkomensgelijkheid op lange termijn

Om de langetermijneffecten van beleidsmaatregelen op het inkomen van huishoudens te berekenen hanteren we, net als in Keuzes in Kaart 2018-2021, de Gini-coëfficiënt. De Gini-coëfficiënt is de meest gebruikte indicator voor inkomensgelijkheid, waarmee de mate van inkomensgelijkheid wordt uitgedrukt in een getal tussen 0 (volledig gelijke inkomensverdeling) en 1 (volledig ongelijke inkomensverdeling).

In Keuzes in Kaart wordt de procentuele mutatie van de Gini-coëfficiënt gerapporteerd. In het basispad kijken we naar de mutatie van de Gini-coëfficiënt tussen 2022 en 2060 als gevolg van reeds ingezet beleid. Vervolgens berekenen we de procentuele mutatie van de Gini-coëfficiënt per partij. Dat is de toe- of afname van de Gini-coëfficiënt door een beleidspakket ten opzichte van het basispad. In formulevorm:

Procentuele mutatie Gini-coëfficiënt =
(Gini-coëfficiënt na doorvoeren beleidspakket – Gini-coëfficiënt basispad)/(Gini-coëfficiënt basispad)

Een hogere Gini-coëfficiënt betekent vervolgens een lagere inkomensgelijkheid.

Voor de Gini-coëfficiënt gelden verder dezelfde uitgangspunten als voor koopkracht. Voor de berekening van de Gini-coëfficiënt worden hetzelfde rekenmodel (Mimosi), dezelfde selectie van huishoudens en dezelfde

[24] Voor een beschrijving van het model en de onderliggende empirische analyses zie Jongen, E., e.a., 2014, MICSIM - A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument (link); De Boer, H.W., e.a., 2020, Micsim 2.0, CPB Achtergronddocument (link) en Van Elk, R., e.a., 2020, Arbeidsaanbodelasticiteiten in Micsim, CPB Achtergronddocument (link).
[25] Lejour, A., e.a., 2020, *Kansrijk belastingbeleid* (link).
[26] Zie Zulkarnain, A., e.a., 2020, Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update uittreedleeftijd en AOW (link); Paans, J. en J.M. van Sonsbeek, 2020, Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid (link); Van Sonsbeek, J.M., e.a., 2020, Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update sociale zekerheid (link); Van den Berge, W. en E. Jongen, 2020, Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update actief arbeidsmarktbeleid (link).
[27] In de meeste gevallen stijgt (daalt) de structurele werkgelegenheid omdat maatregelen mensen stimuleren (ontmoedigen) om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt, een stijging (daling) van het arbeidsaanbod. Dit leidt op de middellange termijn tot een toename (afname) van de werkloosheid.
[28] Dit betekent bijvoorbeeld dat de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het netto-referentieminimumloon voor de bijstand tot een keer de algemene heffingskorting volledig is doorgevoerd.

definities gehanteerd als in de koopkrachtramingen van het CPB (zie paragraaf 3.2.1). Voor meer informatie hierover verwijzen we naar het achtergronddocument over Mimosi.[29]

Waar de koopkrachtramingen de effecten op het inkomen op de middellange termijn in kaart brengen, geldt dat de Gini-coëfficiënt de structurele situatie in kaart brengt. Soms is er sprake van beleidsmaatregelen die een geleidelijke ingroei kennen, waardoor niet alleen effecten optreden op de korte of middellange termijn, maar ook effecten na de middellange termijn. Deze langetermijneffecten worden volledig meegerekend in de berekening van de Gini-coëfficiënt. Een voorbeeld van een dergelijke maatregel in het basispad is de geleidelijke verlaging van de bijstand tot en met 2035, via de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon. Waar in de koopkrachtramingen alleen de afbouw tot en met 2025 zichtbaar wordt, geldt in de berekening van de Gini-coëfficiënt dat de bijstandsverlaging volledig wordt doorgevoerd. Wel geldt dat het referentiejaar hetzelfde is als in de koopkrachtramingen. Alle beleidswijzigingen na 2021 worden meegenomen in de berekening van de Gini-coëfficiënt.

Voor meer duiding van de toepassing van de Gini-coëfficiënt door het CPB verwijzen we naar ons achtergronddocument over de Gini-coëfficiënt uit 2019.[30] In verschillende Kansrijk studies van het CPB in 2020 zijn verder de effecten van specifieke beleidsopties op de Gini-coëfficiënt in kaart gebracht.[31]

[29] Zie Koot et al. (2016): Mimosi: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht (link).
[30] Koot, P. (2019). Het ramen van beleidseffecten op de inkomensverdeling via de Gini-coëfficiënt (link).
[31] Zie bijvoorbeeld CPB en SCP (2020): Kansrijk armoedebeleid (link).

4.4 Voorbeeldfiguren en tabellen

De voorbeeldtabellen en figuren in deze paragraaf geven een voorlopige indruk van de presentatie van de belangrijkste uitkomsten. Aan deelnemende partijen zal voorafgaand aan de start van de doorrekening een 'dummy-publicatie' worden verspreid, waarin een volledig overzicht van de te publiceren tabellen en figuren is opgenomen.

Tabel 2 Vergelijkende tabel begrotingsmutaties

	stand 2021	partij 1	partij 2	partij 3	partij 4	partij 5	partij 6	partij 7	partij 8	partij 9	partij 10	partij 11	*waarvan mutatie basispad 2021-2025*
	mld euro	*mutatie t.o.v. 2021 (effect beleidspakket + mutatie in basispad) in mld euro*											
Overheidsuitgaven													
Sociale zekerheid	101,5	6,2	14,5	17,1	8,2	10,6	11,3	9,7	13,1	8,0	8,8	10,4	9,9
Zorg	84,9	18,3	15,5	11,2	20,0	13,3	16,0	12,5	15,0	15,5	12,3	13,1	13,2
Openbaar bestuur	83,6	3,4	4,6	4,1	4,3	5,5	6,4	4,3	4,9	5,0	4,4	4,2	4,7
Onderwijs	41,9	3,7	1,0	6,3	1,5	4,2	2,8	4,6	3,9	2,8	7,9	5,5	3,6
Overdrachten bedrijven	31,1	-15,5	-11,4	-16,9	-18,4	-15,0	-15,5	-21,1	-15,9	-16,0	-15,6	-16,5	-15,9
Internat. samenwerking	15,8	-4,1	0,6	-0,9	-5,6	-0,3	-0,4	0,7	-1,2	0,7	-1,2	-1,6	-1,4
Veiligheid	13,1	0,8	0,5	1,4	1,1	0,4	0,2	0,3	0,6	-0,3	0,5	0,0	0,1
Bereikbaarheid	12,2	3,7	3,1	1,7	7,7	3,2	4,7	2,7	5,7	1,0	4,8	1,5	2,7
Defensie	8,9	0,3	2,8	1,4	-3,9	4,0	0,8	-6,6	0,4	1,1	0,4	-0,1	0,2
Klimaat en milieu	2,0	-0,3	4,0	4,1	0,1	-0,3	0,7	8,6	0,8	4,2	0,9	4,5	1,5
Overig	1,7	-1,0	-0,5	-0,5	-0,2	-1,2	-0,8	-0,8	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-0,8
Totale uitgaven	396,7	15,3	39,7	37,5	15,0	27,2	31,1	16,9	31,6	23,0	21,7	22,0	17,8
Beleidsmatige lastenontwikkeling		-5,6	16,4	12,0	3,4	3,0	2,5	9,9	1,3	15,7	-0,1	15,5	6,4
wv Gezinnen		-10,5	-3,7	-3,4	4,2	-3,2	-1,4	0,3	-1,6	9,2	-1,5	-4,1	4,2
wv Bedrijven		4,8	19,5	14,7	-0,9	5,9	3,3	8,2	2,1	5,9	1,3	19,5	2,1
wv Buitenland		0,1	0,6	0,7	0,1	0,3	0,6	1,4	0,8	0,6	0,1	0,1	0,1

Tabel 3 Vergelijkende tabel macro-economische doorwerking

	Basispad	partij 1	partij 2	partij 3	partij 4	partij 5	partij 6	partij 7	partij 8	partij 9	partij 10	partij 11
		totaaleffect 2025 (beleidspakket + basispad)										
Bbp-volume (%, a)	1,6	2,0	1,9	1,9	1,8	1,9	1,8	1,7	1,8	1,8	1,7	2,0
Werkgelegenheid (*in uren*)	1,0	1,0	1,3	1,3	1,2	1,3	1,2	1,1	1,2	1,2	1,1	1,4
Werkloosheid (%, b)	4,5	4,1	3,4	3,7	3,5	4,1	4,2	3,4	3,7	4,1	4,1	3,4
Koopkracht (*mutatie mediaan in %*, c)	-0,1	-0,1	1,1	1,0	0,9	0,6	0,7	0,9	1,2	0,9	0,1	1,1
EMU-saldo (% *bbp*)	-1,7	-0,8	-2,4	-2,6	-2,0	-2,4	-2,5	-2,1	-1,9	-2,0	-1,3	-2,5
EMU-schuld (% *bbp*)	66,8	70,4	68,6	68,7	66,0	68,3	67,6	67,0	66,0	66,3	65,7	68,4
a: gemiddelde % per jaar. b: in % van beroepsbevolking. c: mediaan alle huishoudens.												

Tabel 4 Vergelijkende tabel lange termijn indicatoren

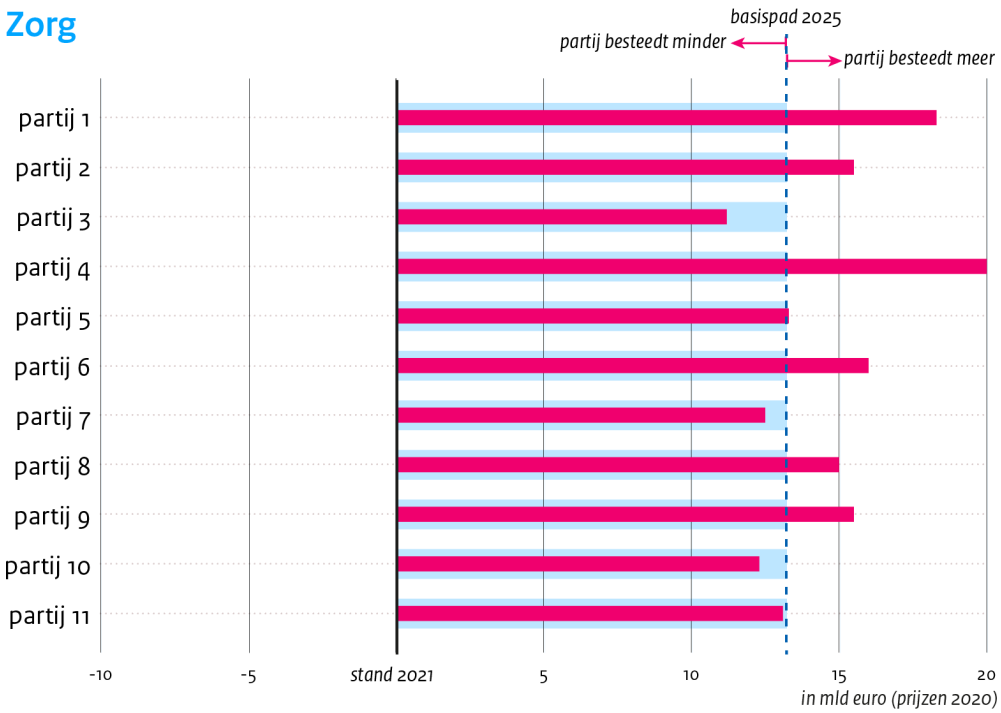
	Lasten voor toekomstige generaties	Structurele werkgelegenheid	Inkomensgelijkheid
	Hoger betekent dat toekomstige generaties meer lasten dragen om de huidige voorzieningen te behouden	*Hoger betekent een toename van het aantal gewerkte uren*	*Hoger betekent meer gelijkheid*
basispad	↑	↔	↓
partij 1	↓↓	↑	↓↓
partij 2	↓↓	↔	↔
partij 3	↓	↓↓	↓
partij 4	↑	↓	↑
partij 5	↑	↑	↔
partij 6	↔	↓	↑
partij 7	↑	↑	↓↓
partij 8	↑	↓↓	↑↑
partij 9	↑	↔	↑
partij 10	↓	↑	↓↓
partij 11	↔	↑	↓
legenda	↓↓ = 2,0 of meer ↓ = 0,50 tot 2,0 ↔ = -0,5 tot 0,5 ↑ = -2,0 tot -0,5 ↑↑ = -2,0 of minder	↓↓ = -3,0 of minder ↓ = -3,0 tot -0,5 ↔ = -0,5 tot 0,5 ↑ = 0,5 tot 3,0 ↑↑ = 3,0 of meer	↓↓ = 4,0 of meer ↓ = 1,0 tot 4,0 ↔ = -1 tot 1 ↑ = -4,0 tot -1,0 ↑↑ = -4,0 of minder

Figuur 1 Vergelijkende figuur budgettaire keuzes

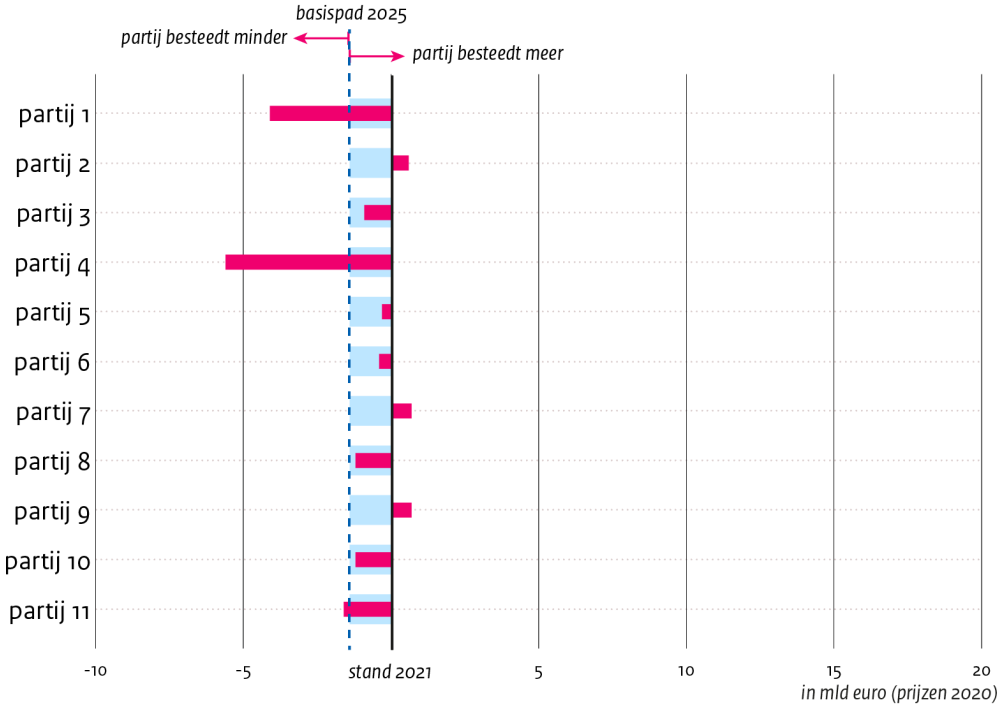
Verandering netto uitgaven t.o.v. basisjaar 2021

verandering basispad t.o.v. 2021 *totale verandering (beleidspakket + basispad) t.o.v. 2021*

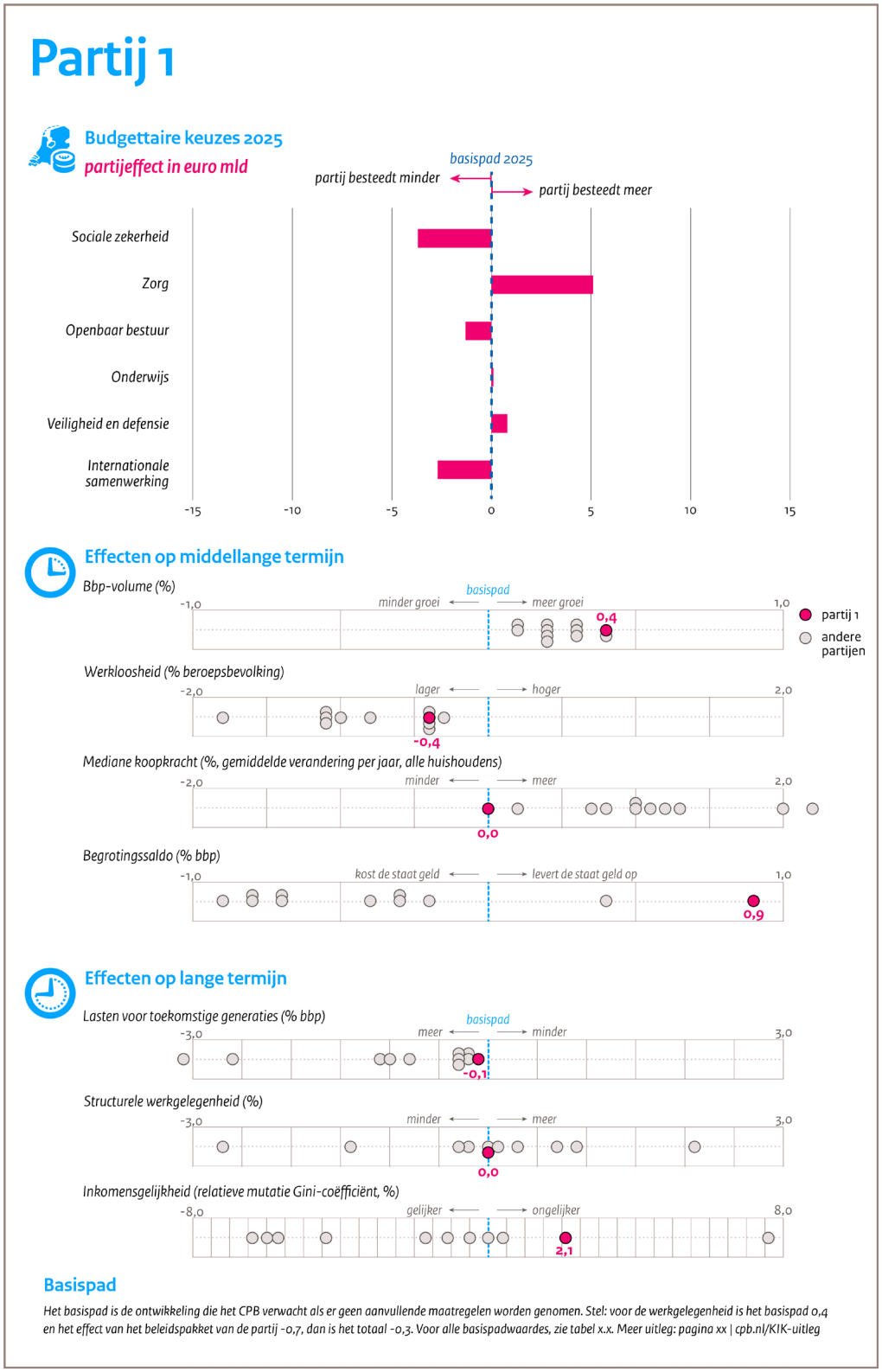
Zorg



Internationale samenwerking



Figuur 2 Overzichtsfiguur per partij



5 Budgettaire effecten

5.1 Ex-ante begrip

De ex-ante effecten zijn exclusief de budgettaire effecten als gevolg van de macro-economische doorwerking, maar inclusief de eerste-ordegedragseffecten. Dit sluit aan bij het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte 2016 over de budgettaire omgang met gedragseffecten.[32] Het eerste-ordegedragseffect bij lastenmaatregelen is het directe effect van een beleidswijziging op de grondslag van de betreffende belastingsoort, voor zover deze niet reeds in de macro-economische doorwerking besloten ligt (zie paragraaf 4.2).[33] Denk aan een accijnsverhoging, waarvan bekend is dat een tariefswijziging een relatief sterk effect heeft op de grondslag. Aan de uitgavenkant gaat het om de statische budgettaire effecten, en de evidente doorwerking (denk aan aanzuigende werking die bijvoorbeeld optreedt in de zorg als gevolg van de toegenomen kwaliteit van zorg) voor zover deze niet reeds in de macro-economische doorwerking besloten ligt. Voor maatregelen met betrekking tot de sociale zekerheid is het ex-ante effect inclusief eerste-orde substitutie-effecten, zoals het stijgen van een toeslag uit de Toeslagenwet (TW) als de moederuitkering uit de WIA of WW daalt, maar exclusief de budgettaire doorwerking op fiscale toeslagen en kortingen. Naast de rapportage van ex-ante belastingmaatregeleffecten zal ook aandacht worden gegeven aan de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo, zie 5.8.9).

5.2 Ombuigingen op het overheidsapparaat

Net als in voorgaande doorrekeningen worden maxima voor de bezuinigingen op het overheidsapparaat van het Rijk gehanteerd. Grote ombuigingen op het overheidsapparaat bleken in het verleden te ambitieus. Mede op basis van recent onderzoek is de maximale generieke korting op het overheidsapparaat bepaald op 0,5% per jaar.[34] Voor het Rijk komt dit maximum neer op een ombuiging van 0,3 mld euro in 2025 en 0,3 mld euro structureel. Deze bedragen zullen worden herzien bij de publicatie van de nieuwe middellangetermijnverkenning in november 2020.

Evenzo worden maxima voor de bezuinigingen op het overheidsapparaat van lokale overheden gehanteerd. Voor de lokale overheden komt de maximale korting neer op een ombuiging op het Gemeente- en Provinciefonds van 0,4 mld euro in 2025 en 0,5 mld euro structureel.[35] Deze bedragen zullen worden herzien bij de publicatie van de nieuwe middellangetermijnverkenning in november 2020. Dit zijn ombuigingen ten opzichte van het basispad. In dit basispad zijn de budgettaire meerjarencijfers van het Gemeente- en Provinciefonds gecorrigeerd voor de sterke oploop van de opschalingskorting, omdat deze geen wettelijke basis heeft.[36] Mochten partijen de opschalingskorting onverkort willen voortzetten, dan wordt dit gezien als een invulling van de maximaal mogelijke korting.

Deze ombuigingen zijn alleen haalbaar onder strikte voorwaarden ten aanzien van politieke en ambtelijke sturing en kunnen leiden tot kwaliteitsverlies en minder dienstverlening. Mogelijk negatieve

[32] Studiegroep Begrotingsruimte, 2016, Van saldosturing naar stabilisatie, Rapport van de 15e Studiegroep Begrotingsruimte, 1 juli. (link).
[33] Waar relevant wordt voor maatregelen aan de inkomstenkant ook rekening gehouden met het effect van een gedragsreactie op de grondslag van een andere belasting, dit ter beoordeling door het CPB.
[34] Zie Mellens M. en C. Deijl, 2020, Kan de Nederlandse overheid Baumol verslaan?, CPB Notitie (te verschijnen) en Mellens M. en M. Stoel, 2017, Productiviteitsontwikkeling Nederlandse overheid, CPB Notitie 8 november 2017 (link), en Mellens, M., A. Trommelen en E. Verkade, 2018, Productiviteitsgroei Nederlandse overheid 2012-2015, CPB Notitie 7 december 2018 (link).
[35] Via een vaste verdeelsleutel leidt deze korting tot lagere uitgaven aan Wmo/jeugd en de functie openbaar bestuur.
[36] Zie voetnoot 39 in Centraal Planbureau, 2020, Actualisatie van de middellangetermijnverkenning 2022-2025 (link).

effecten van ombuiging op onder meer de kwaliteit van de dienstverlening worden in de doorrekening niet in beeld gebracht. Maatregelen bovenop deze maximale ombuigingen zullen niet worden gehonoreerd.

Kortingen en intensiveringen op het Gemeente- en Provinciefonds worden naar rato van de uitgaven in het fonds verdeeld over de uitgavenfuncties. Dit komt doordat middelen in het Gemeente- en Provinciefonds niet geoormerkt zijn. Verder is het niet mogelijk om tegelijkertijd een generieke korting op te leggen aan het fonds en middelen toe te voegen aan het fonds.

Het overhevelen van taken van het Rijk naar lokale overheden is mogelijk, maar efficiencykortingen worden niet gehonoreerd, tenzij er overtuigend empirisch bewijs is dat deze behaald zullen worden. Stelselherzieningen gaan op korte tot middellange termijn gepaard met transitiekosten van jaarlijks 1,5% van de budgettaire grondslag.[37] Het overhevelen van de bekostiging van taken van de algemene uitkering naar een specifieke uitkering gaat daarnaast gepaard met structureel 10% hogere kosten vanwege administratieve lasten die gepaard gaan met de specifieke uitkering alsmede het wegvallen van een doelmatigheidsprikkel.

In deze doorrekening beweegt het Gemeente- en Provinciefonds in eerste instantie niet mee met veranderingen in de accres-relevante rijksuitgaven (de trap-op-trap-af-systematiek). De partij kan ervoor kiezen om het Gemeente- en Provinciefonds wel te laten meebewegen met de veranderingen in de accres-relevante rijksuitgaven, mits dit niet leidt tot het overschrijden van de maximale korting op de lokale overheden. Het basispad tot en met 2025 volgt wel de huidige trap-op-trap-af-systematiek; de keuze van de partij heeft dus alleen betrekking op beleidsmatige veranderingen in de accres-relevante rijksuitgaven ten opzichte van het basispad.

5.3 Business case toezicht en inspectie

Versterken van toezicht of inspectie door uitvoeringsorganisaties is begrensd en leidt in Keuzes in Kaart niet tot netto-opbrengsten. De bedoelde maatregelen zien bijvoorbeeld op intensiveringen in uitvoeringsorganisaties met het oog op het versterken van de controle van aangiften, extra controles bij bedrijven die fiscaal ongewenst gedrag vertonen en capactiteitsvergroting voor de invordering. De maximale intensivering ten behoeve van dit doel is telkens 20% van het huidige budget van de uitvoeringsorganisatie.[38] De maatregel is geen lastenverzwaring, omdat de fiscale regelgeving niet wordt aangescherpt. De verwachte opbrengst van dergelijke maatregelen is maximaal de helft van de intensivering. Het CPB houdt bij een (netto-) apparaatskorting op de Belastingdienst en andere instituten voor fraudebestrijding geen rekening met een negatief effect op de inkomsten, wel gelden uiteraard de algemene regels ten aanzien van apparaatskortingen (zie 5.2).

5.4 Bestuurlijke akkoorden en lonen in de publieke sector

Bestuurlijke akkoorden die een intensivering bevatten staan we toe in alle sectoren, mits de verhoging redelijkerwijs aansluit op het doel waaraan het bedrag besteed wordt. Of het doel behaald wordt is onzeker, omdat het Rijk afhankelijk is van de medewerking van derden. We doen geen uitspraak over de haalbaarheid of de uitkomst van het bestuurlijk akkoord. Dit betekent dat maatregelen als een taakstellende intensivering worden ingeboekt, waarbij we aannemen dat de algemene uitgaven worden verhoogd. Uitzonderingen hierop zijn specifieke zorgmaatregelen (zie paragraaf 5.5.1) en loonsverhogingen.

---

[37] Hierbij hanteren we dezelfde rekenregels als in ZiK: transitiekosten bedragen jaarlijks 1,5% van de budgettaire grondslag. Afhankelijk van de transitieduur (2, 5, of 8 jaar) zijn de (transitie)kosten dus 3%, 7,5% of 12%. Zie Centraal Planbureau, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Financiën, 2020, Zorgkeuzes in Kaart: Analyse van beleidsopties van politieke partijen voor de zorg (link).

[38] Ook hierbij geldt de voorwaarde dat het budgettaire belang minstens 100 mln euro moet behelzen.

Bij bestuurlijke akkoorden over loonsverhogingen gaan we ervan uit dat deze daadwerkelijk tot hogere lonen leiden. Het gaat hierbij om loonsonderhandelingen in organisaties waar de overheid geen onderhandelingspartner aan de cao-tafel is, zoals defensie, onderwijs, politie en zorg. De overheid kan de hogere lonen niet opleggen, want bij cao-onderhandelingen geldt het principe van contractvrijheid. Wel zou de overheid voorwaardelijk aan de uitkomst van cao-onderhandelingen geld ter beschikking kunnen stellen.

Bij een bestuurlijk akkoord dat beoogt de uitgaven te verlagen wordt alleen een budgettaire korting toegekend als het Rijk een eenzijdige maatregel kan nemen om het budgettaire doel te realiseren. In het geval dat het beoogde bestuurlijke akkoord niet tot de gewenste besparing leidt, kan het Rijk hiermee het budgettaire doel alsnog behalen. Een voorbeeld hiervan is het macrobeheersinstrument voor hoofdlijnakkoorden in de Zvw. De ombuigingen die verbonden zijn aan bestuurlijke akkoorden maken deel uit van de maxima die op verschillende terreinen gelden voor toegestane kortingen (zie paragraaf 5.2 en 5.5.1).

Bezuinigingen op salarissen van ambtenaren of in de zorg, zoals een nullijn, hebben geen effect op het EMU-saldo. Op middellange termijn volgt de contractloonontwikkeling van de overheid die van de marktsector, omdat er sprake is van één arbeidsmarkt. Ervaringen uit de periode 2010-2014, toen een nullijn van kracht was, leren dat lagere contractlonen gecompenseerd worden door hogere incidentele lonen, zodat de totale loonkosten niet dalen.[39] In de zorg is een lagere loonontwikkeling enkel mogelijk middels een loonmaatregel door de Minister van SZW. Aan de criteria van de artikel 10 van de Wet op de Loonvorming wordt in de huidige economische situatie niet voldaan.

5.5 Zorg

5.5.1 Budgetmaatregelen en bestuurlijke akkoorden in de zorg

Een bestuurlijke akkoord dat leidt tot een verhoging van de collectieve zorguitgaven wordt onder voorwaarden gehonoreerd (zie paragraaf 5.4). In specifieke gevallen wordt afgeweken van de aanname dat de algemene uitgaven worden verhoogd, zoals beschreven in ZiK. Een voorbeeld hiervan is het verhogen van de personeelsnorm in verpleeghuizen (ZiK-maatregel 6).

Intensiveren op WMO/jeugd kan langs twee routes. De eerste route is via intensiveringen op het gemeentefonds, die via een vaste verdeelsleutel tot hogere uitgaven aan Wmo/jeugd leiden (zie paragraaf 5.2). De tweede optie is het oormerken van alle Wmo/jeugd-middelen binnen het gemeentefonds, zie ook ZiK-maatregel 14. Omdat oormerken de doelmatigheidsprikkel vermindert en leidt tot extra administratieve lasten, wordt gerekend met een stijging van 10% van de totale uitgaven aan Wmo/jeugd-uitkeringen als gevolg van oormerken, oftewel 1,1 mld euro (in 2025, prijspeil 2021).

Het CPB hanteert maxima voor budgetkortingen in de zorg, die niet gepaard gaan met corresponderende beperking van de aanspraken of maatregelen die de doelmatigheid verbeteren. Zo'n generieke korting verbetert namelijk op zichzelf niet de doelmatigheid in de zorg en leidt daarom tot minder zorg en/of kwaliteitsverlies. Dit is mogelijk strijdig met het recht op zorg. De maxima in deze paragraaf zijn gebaseerd op de MLT bij de Macro Economische Verkenning 2021. Voor Keuzes in Kaart hanteert het CPB maxima op basis van de MLT in het najaar (waarin ook het basispad wordt vastgesteld). De maximaal mogelijke kortingen ten opzichte van het basispad zijn, net als bij de vorige doorrekening van verkiezingsprogramma's, over het algemeen bepaald door de helft te nemen van de groeicomponenten inkomen per hoofd en overige groei.[40] De maxima gelden ook voor bestuurlijke akkoorden die beogen de zorguitgaven te verlagen (zie paragraaf 5.4).

[39] Zie kader 'Verschil in loonontwikkeling markt en overheid klein ondanks nullijn' in de Macro Economische Verkenning 2017 (link)
[40] Merk op dat een korting op de Wlz alleen neerslaat bij de gehandicaptenzorg, omdat de groeicomponenten inkomen per hoofd en overige groei voor het verpleeghuisdeel op nul staan in het basispad vanwege de noodremprocedure en de invoering van

Voor respectievelijk de Wlz en Wmo/jeugd hanteert het CPB in KiK ook maxima voor kortingen zonder corresponderende beperking van de aanspraken.[41] De kortingen gaan gepaard met minder werkgelegenheid in de zorg. Bij Wlz gaat het om een korting van maximaal 0,5 mld euro in 2025 (prijspeil 2021). Bij Wmo/jeugd betreft het een onderdeel van de korting op het gemeentefonds, die via een vaste verdeelsleutel onder meer tot lagere uitgaven aan Wmo/jeugd leidt. De maximale korting van het Gemeente- en Provinciefonds bedraagt 0,4 mld euro in 2025 en 0,5 mld euro structureel. Hiervan slaat 0,2 mld euro in 2025 (prijspeil 2021) neer bij Wmo/jeugd, zie ook paragraaf 5.2.

In de Zvw hanteert het CPB voor de sectoren ziekenhuiszorg, huisartsenzorg, geestelijke gezondheidszorg en wijkverpleging een korting van maximaal 0,4 mld euro in 2025 (prijspeil 2021) ten opzichte van het basispad. Voorwaarde is wel dat partijen voornemens zijn een bestuurlijk akkoord af te sluiten, met een generiek macrobeheersingsinstrument (MBI) als stok achter de deur. De kortingen gaan gepaard met minder werkgelegenheid in de zorg.

Tijdens Keuzes in Kaart leiden preventiemaatregelen alleen tot besparingen in de Zvw als ze onderdeel zijn van een bestuurlijk akkoord. Hiermee wordt voorkomen dat de lagere zorgvraag door de productieprikkel van zorgaanbieders teniet wordt gedaan. Omdat bestuurlijke akkoorden een beperkte looptijd hebben, worden eventuele oplopende besparingen na de MLT-periode bij bestuurlijke akkoorden niet meegenomen. Ook voor preventiemaatregelen gelden de maxima voor generieke kortingen die hierboven zijn opgenomen.

5.5.2 Lastendekkende premies

In het basispad is gerekend met lastendekkende Zvw-premies. Zowel de nominale Zvw-premie als de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw stijgen in de jaren 2022-2025 om de stijgende zorguitgaven te financieren. Bijgevolg stijgt ook de zorgtoeslag in het basispad. Bij de analyse van verkiezingsprogramma's wordt vastgehouden aan het huidige premiebeeld. Uitgavenmaatregelen in de Zvw 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.

Partijen kunnen wel een maatregel indienen om de Zvw-premies te verlagen of verhogen ten opzichte van het basispad. De zorgtoeslag stijgt of daalt dan automatisch mee met de hoogte van de nominale premies en het eigen risico.

5.5.3 Actualisering ZiK

Zorgkeuzes in Kaart (ZiK) vormt de basis voor de inschatting van de budgettaire effecten van zorgmaatregelen tijdens Keuzes in Kaart.[42] Deze budgettaire effecten worden aangepast aan het basispad voor Keuzes in Kaart, de MLT-update in het november. De budgettaire effecten worden getoond voor het jaar 2025 (in prijzen 2021). In tegenstelling tot ZiK wordt er bij KiK wel rekening gehouden met de reële stijging van de zorguitgaven tussen 2021 en 2025, waardoor de budgettaire effecten veelal groter zijn dan bij ZiK. Deze aanpassing illustreren we aan de hand van maatregel 54 variant 1d uit ZiK: geen verplicht eigen risico en de MLT-update bij de Macro Economische Verkenning 2021. In ZiK leidde deze maatregel tot 5,3 mld euro hogere netto collectieve zorguitgaven in 2025 (in prijzen 2021). Op basis van de MLT-update bij de Macro Economische

benchmarking. Zie paragraaf 2.1 van de mlt-zorg 2019 (link) en zie box 1 van de mlt-zorg 2019 (link) voor een toelichting op de groeicomponenten.

[41] Een generieke korting in de Wlz en Wmo/jeugd valt niet te combineren met een gelijktijdige generieke intensivering. Per (hoofd)sector is alleen de netto intensivering of ombuiging te zien.

[42] Centraal Planbureau, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Financiën, 2020, Zorgkeuzes in Kaart: Analyse van beleidsopties van politieke partijen voor de zorg (link).

Verkenning 2021 leidt deze maatregel echter tot 6,2 mld euro hogere netto collectieve zorguitgaven in 2025 (in prijzen 2021).

Nieuwe informatie sinds de publicatie van ZiK kan leiden tot aanpassing van de budgettaire effecten van maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn beleidsmaatregelen die na de publicatie van ZiK al (deels) zijn genomen of veranderingen in het basispad als gevolg van de corona-uitbraak.

5.6 Intensiveringen in infrastructuur

Bij intensiveringen in infrastructuur is de stikstofproblematiek relevant. Na de Programma Aanpak Stikstof (PAS)-uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 is de behandeling van nieuwe omgevingsvergunningen voor infrastructurele projecten grotendeels vertraagd.[43] Vanwege de stikstofproblematiek worden intensiveringen in infrastructurele projecten op hoofdlijnen getoetst op uitvoerbaarheid en juridische haalbaarheid (conform paragraaf 2.1). Partijen zijn zelf verantwoordelijk voor het aanleveren van mitigerende maatregelen om een eventuele extra stikstofuitstoot te compenseren (zoals het uitkopen van boeren), zodat de aangeleverde intensiveringen in de infrastructuur doorgang kunnen vinden. Indien een partij stikstofbeperkende maatregelen in het basispad wil terugdraaien, zijn compenserende maatregelen nodig. Ook hier is de partij verantwoordelijk voor het aandragen van alternatieven.

5.7 Belastingen

Net als in de vorige Keuzes in Kaart zijn de ex-ante budgettaire effecten van belastingmaatregelen exclusief macro-economische doorwerking. Wel wordt rekening gehouden met eerste-ordegedragseffecten voor zover deze niet in de macro-economische doorwerking zitten.

De eerste paragraaf hieronder gaat voor een aantal belastingsoorten in op de omvang van die correctie. In de daaropvolgende paragrafen wordt ingegaan op enkele specifieke belastingen: belasting op vliegverkeer, prijsbeleid wegverkeer, een digitale dienstenbelasting, een financiële transactiebelasting, de bankenbelasting, en vermogensbelastingen. Tot slot wordt de omgang met niet-EMU-relevante lasten behandeld en de verhouding met de beleidsmatige lastenontwikkeling toegelicht.

5.7.1 Gedragseffecten

Eerste-ordegedragseffecten maken onderdeel uit van de ex-ante budgettaire doorrekening. Het gaat hierbij om het directe effect van een belastingmaatregel op de relevante belastinggrondslagen voor zover deze effecten niet in de macro-economische doorwerking besloten zitten.

Het CPB beoordeelt in beginsel per belastingmaatregel of set van maatregelen of een eerste-ordegedragseffect van toepassing is. In tabel 5 is de omvang opgenomen van relatief eenvoudige aanpassingen van een aantal standaardtarieven. Bij meer specifieke maatregelen (bijvoorbeeld in de energiebelasting, de vpb, ten aanzien van innovatiebox of de invoering van een bronbelasting op rente en royalty's), of omvangrijke wijziging van de tarieven kunnen gedragseffecten aanzienlijk groter zijn en hangen zij af van de vormgeving van de maatregel. In dat geval kan CPB afwijken van de standaard gedragseffecten in de tabel. Bij taakstellende maatregelen veronderstellen we dat het gedragseffect onderdeel uitmaakt van het ex-ante budgettaire effect. Getoetst wordt of het budgettaire effect, gegeven de gedragseffecten, realistisch is.

[43] Zie CPB Decemberraming Economisch vooruitzicht 2020 (link).

Tabel 5 Eerste-ordegedragseffecten van enkele belastingen

Belasting	Eerste-ordegedragseffect
Dieselaccijns	-20% (standaard) en- 50% (bij substantiële grenseffecten)
Benzineaccijns	-20%
Tabaksaccijns (a)	-40% (standaard) en -65% (bij substantiële verhogingen)
Bier- en wijnaccijns	-20%
Alcoholaccijns	-30%
Kansspelbelasting	-30%
Vennootschapsbelasting (vanaf 500 dzd euro)	-20%
Toptarief box 1 (inkomens boven 100 dzd euro) (b)	-50%
Box 2 (c)	-20%
Box 3 (vermogens vanaf 100 dzd euro)	-20%
Een tabaksaccijnsverhoging leidt vaak tot kaseffecten tussen jaren als gevolg van hamsteren. Hiervoor wordt gecorrigeerd. Het gedragseffect wordt toegepast bij een belastbaar inkomen vóór aftrekposten van 100 dzd euro en meer, voor zover het marginale tarief boven de 40% ligt, en geldt ook voor enkele andere wijzigingen in het marginale tarief (mkb-winstvrijstelling, IAB-Zvw, etc.). Enkel bij generieke box-2 maatregelen.	

5.7.2 Vliegbelasting

Het overheidsbeleid in het basispad voorziet in een vliegbelasting die per 1 januari 2021 voor vertrekkende passagiers- en vrachtvluchten gaat gelden. Het tarief is 7 euro per vertrekkende passagier, ongeacht de bestemming. Voor vrachtvluchten geldt een gedifferentieerd tarief per maximaal laadgewicht (MTOW) van 3,85 euro per ton voor geluidsklasse-A-vrachtvliegtuigen en 1,925 euro per ton voor de stillere geluidsklasse-B-vrachtvliegtuigen. Transferpassagiers vallen buiten de heffing. Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020 bespreekt beleidsmaatregelen zoals het afschaffen of verdubbelen van de vliegbelasting. Een sterke verhoging van de tarieven kan leiden tot een aanzienlijke afname van het aantal vertrekkende passagiers en een aanzienlijke toename van passagiers die uitwijken naar buitenlandse luchthavens. Een hoger tarief leidt dan niet meer of nauwelijks tot een hogere jaarlijkse opbrengst van de belasting.

Een sterke verhoging van de tarieven kan leiden tot een aanzienlijke daling in het aantal vluchten. Het effect van een tariefstijging op de ex-ante budgettaire opbrengst is daarom niet lineair. Het CPB beschouwt een verhoging van de jaarlijkse opbrengst met 1,5 mld euro ten opzichte van het basispad haalbaar in 2025, als het effect van de coronacrisis op het aantal passagiersvluchten tijdelijk is.

5.7.3 Prijsbeleid wegverkeer

Momenteel is er geen sprake van prijsbeleid voor auto's in het basispad, maar wel een vrachtwagenheffing. De vrachtwagenheffing wordt in 2024 ingevoerd voor zowel binnenlandse als buitenlandse vrachtwagens. Hiermee wordt een aantal vaste belastingen (mrb voor vrachtwagens, Eurovignet) omgezet in een belasting naar gebruik. Motorrijtuigen met een maximum toegestane massa tot 3.500 kg vallen niet onder de heffing. Het heffingstarief zal gemiddeld 15 cent per gereden kilometer bedragen (met differentiatie naar gewichtsklasse en euro-emissieklasse) en zal gelden op vrijwel alle autosnelwegen plus een aantal N-wegen waar naar verwachting substantiële uitwijk zal plaatsvinden. Het Eurovignet mag conform de Eurovignetrichtlijn niet tegelijkertijd bestaan met een vrachtwagenheffing en komt daarom te vervallen. In Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020 is gerapporteerd over beleidsopties met andere varianten voor een vrachtwagenheffing ten opzichte van dit basispad.

Prijsbeleid voor auto's kan op verschillende manieren, die elk verschillende budgettaire gevolgen kennen. Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020 bespreekt: (1) een vlakke kilometerheffing, (2) meerdere varianten van een congestieheffing en (3) meerdere varianten van een cordonheffing. De publicatie maakt naast de effecten op bereikbaarheid en leefomgeving ook een inschatting van de eenmalige investerings- en aanloopkosten van de verschillende maatregelen en de structurele afschrijvings- en exploitatiekosten. De opbrengsten van prijsbeleidsmaatregelen variëren met de exacte tariefstelling. Zie Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020 voor verdere informatie over de kosten en de jaarlijkse opbrengsten. Bij sterk oplopende kosten van een bepaalde vorm van mobiliteit, bijvoorbeeld door een stapeling van maatregelen gericht op de personenauto, kan de betreffende vorm van mobiliteit aanzienlijk afnemen. Hogere tarieven voor deze vorm van mobiliteit leiden dan niet meer of nauwelijks tot een hogere jaarlijkse opbrengst van de belasting of accijns.

5.7.4 Digitale dienstenbelasting

Een digitale dienstenbelasting (DST), zoals omschreven in Kansrijk Belastingbeleid,[44] bedraagt een percentage van de bruto-omzet afkomstig uit specifiek omschreven digitale diensten waarvan Nederlandse gebruikers worden geacht een grote rol te hebben gespeeld in de waardecreatie. Dat zou dan kunnen gaan om de omzet op het plaatsen van gerichte advertenties op een digitaal platform, het uitbaten van een digitaal platform en de verkoop van gebruikersdata.

De opbrengst van een DST is afhankelijk van het gehanteerde tarief en de resulterende prikkel tot gedragsreacties. Bij een tarief van 3% wordt een opbrengst, afgerond naar beneden, van 0,2 mld euro verondersteld voor Nederland. Daarbij is geen rekening gehouden met de mogelijkheid tot verrekening met de vpb, hetgeen afhankelijk is van de vormgeving van de DST. Bij hogere tarieven zal een opbrengstderving optreden door internationale belastingontwijking door de getroffen multinationals. [45] Het CPB schat in dat tot een tarief van 5% de opbrengsten van de DST toenemen, ondanks de grotere doelmatigheidsverliezen. De opbrengst kan dan maximaal 0,4 mld euro bedragen (naar boven afgerond).

5.7.5 Vermogensbelasting

Het CPB beziet de voorstellen in Keuzes in Kaart ten opzichte van het basispad met daarin de aanpassingen van box 3 zoals voorgesteld in het Wetsvoorstel Wet aanpassing box 3.[46] Daarin is het heffingsvrijvermogen verhoogd naar 50 duizend euro voor alleenstaanden en 100 duizend euro voor partners, het begin van de 2e en 3e schijf vastgesteld op respectievelijk 100 duizend euro en 1 mln euro, en het tarief verhoogd naar 31%. De berekende effecten zullen vanwege deze wijzigingen afwijken van die gerapporteerd zijn in Kansrijk Belastingbeleid.

Het CPB veronderstelt een eerste-ordegedragseffect bij aanpassingen aan box 3 als door de aanpassing het effectieve marginale tarief wijzigt voor vermogens boven de 100 duizend euro. In deze gevallen verlaagt het gedragseffect het budgettaire effect met 20%. In *Kansrijk Belastingbeleid* is ook een maatregel doorgerekend waarbij schulden niet langer verrekend worden met brutobezit. Bij deze maatregel wordt rekening gehouden met een gedragseffect waarbij 20% van de schulden worden afgelost door verkoop van bezittingen.

De budgettaire effecten van een heffing op werkelijk rendement kunnen bij een vermogensaanwasbelasting wel doorgerekend worden, bij vermogenswinstbelasting niet. De vermogensaanwasbelasting en de vermogenswinstbelasting belasten het werkelijke rendement op bezittingen minus de werkelijke rentelasten. Bij een vermogensaanwasbelasting wordt zowel het gerealiseerde rendement

[44] Zie CPB, 2020, Opbrengsten van een digitale dienstenbelasting, Erratum bij Kansrijk Belastingbeleid (link).
[45] Europese Commissie, 2018, Fair Taxation of the Digital Economy (link).
[46] Ministerie van Financiën, 15 sep 2020, Wetsvoorstel Wet aanpassing box 3 (link).

als het ongerealiseerde rendement (door een verandering van de waarde van het bezit, zoals koerswinst of -verlies) belast. Voor het bepalen van het budgettaire effect van de vermogensaanwasbelasting kunnen we ons baseren op de geraamde macro-rendementen voor spaargeld, obligaties, aandelen en onroerend goed in het model Mimosi. Daarbij wordt uitgegaan van de werkelijke vermogenssamenstelling van huishoudens. Bij de vermogenswinstbelasting worden alleen de gerealiseerde rendementen belast. Dat betekent dat de verandering van de waarde van het bezit niet jaarlijks wordt belast, maar alleen bij verkoop. Een raming van het budgettaire effect van deze maatregel is niet mogelijk. Dat komt doordat er geen gegevens zijn over de frequentie waarmee huishoudens winsten of -verliezen realiseren waarop we de doorrekening kunnen baseren.

Bij een vermogensbelasting wordt ook een gedragseffect verondersteld. De huidige heffing in box 3 belast het forfaitaire rendement op vermogen. Een additionele of alternatieve belasting betreft een vermogensbelasting, waarbij niet rendement maar het vermogen zelf belast wordt. In *Kansrijk Belastingbeleid* heeft het CPB een variant doorgerekend waarbij 1% belasting wordt geheven op nettovermogens[47] van 1 mln euro of hoger. Bij deze en vergelijkbare varianten gaan we uit van een (gedrags)effect van 20% in de budgettaire effecten.

5.7.6 Bankenbelasting

Een structurele verhoging van de bestaande bankenbelasting leidt tot negatieve bbp-effecten. De bankenbelasting beïnvloedt de kosten van het aantrekken van nieuwe financiering voor het verstrekken van nieuwe leningen aan de marge, wat doorberekend wordt in de rentetarieven. Met de tarieven van 4,4 basispunten (ofwel 0,044%) voor kortlopende financiering en 2,2 basispunten (ofwel 0,022%) voor langlopende financiering wordt in het MLT-basispad een opbrengst van 0,4 mld euro gegenereerd.

De opbrengsten en economische effecten hangen af van de keuze van de tarieven. Bij een opbrengst van 0,4 mld euro gaan we uit van een opslag op de leenrente voor bedrijven met 3 basispunten. Een hogere bankbelasting leidt tot een evenredig hogere renteopslag. Een verdere verhoging van de bankenbelasting met 1 mld euro verlaagt het bbp met 0,05%. Varianten van de bankenbelasting waarbij hybride vermogen (bv coco's) ook wordt belast, behandelen we op dezelfde manier. Prudentiële regelgeving schrijft de minimale kapitaalvereisten voor en de beslissing van banken om een deel daarvan in te vullen met hybride vermogen, wordt hierdoor naar verwachting nauwelijks beïnvloed.

5.7.7 Financiële transactiebelasting

De financiële transactiebelasting (FTT) houdt in dat een belasting wordt ingevoerd met als grondslag de waarde van bepaalde financiële transacties in de secundaire markt. Daarbij zijn verschillende varianten mogelijk. Bij voorstellen van de Europese Commissie uit 2011[48] en 2013[49] gaat het om een belasting van 0,01% op transacties in financiële derivaten (zoals opties) en van 0,1% op transacties in overige financiële instrumenten (zoals aandelen, obligaties en beleggingsfondsen). De belasting wordt geheven bij Nederlandse financiële instellingen. Een andere variant is een heffing van 0,2% enkel op aandelentransacties van binnenlandse beursgenoteerde bedrijven met een marktkapitalisatie van minimaal 1 mld euro. Deze heffing geldt ook voor buitenlandse partijen. Dit vormt in onderhandelingen tussen EU-lidstaten een alternatief voor het Commissievoorstel. Frankrijk heeft een dergelijke heffing en hanteert sinds 2017 een tarief van 0,3%.

---

[47] Het vermogen na aftrek van het heffingsvrije vermogen.
[48] Europese Commissie, 2011, Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties en tot w ijziging van Richtlijn 2008/7/EG, COM/2011/594 (link).
[49] Europese Commissie, 2011, Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD betreffende een gemeenschappelijk stelseltot uitvoering van de nauwere samenwerking op het gebied van belasting op financiële transacties en tot w ijziging van Richtlijn 2008/7/EG, COM/2011//071 (link).

Het aantal transacties is sterk elastisch met betrekking tot transactiekosten. Voor de budgettaire raming gaan we uit van unilaterale invoering door Nederland, waardoor waarschijnlijk veel transacties verplaatst worden naar andere landen binnen de EU. Bij een FTT zoals vormgegeven in het EC-voorstel is de budgettaire opbrengst geraamd op 1,0 mld euro.[50] Bij een FTT naar Frans voorbeeld wordt de opbrengst geraamd op 0,5 mld euro.

De belasting kan, afhankelijk van de vormgeving, tot negatieve bbp-effecten leiden. Doordat de financiële transactie wordt doorbelast aan eindgebruikers (bedrijven) door middel van een hogere rente of een hogere rendementseis, leidt de maatregel tot minder bedrijfsinvesteringen. Bij Europese invoering wordt het rente-effect geschat op 25 basispunten (0,25 %-punt).[51] Aangezien bedrijven voor hun financiering grotendeels afhankelijk zijn van in Nederland gevestigde banken, nemen we bij het EC-voorstel voor een FTT 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. Bij een FTT zoals in Frankrijk wordt verondersteld dat geen bbp-effect optreedt.[52]

5.7.8 Niet-EMU-lasten (NEL)

Niet-EMU-relevante lasten (NEL) zijn lasten voor gezinnen en bedrijven om te voldoen aan nieuwe normen en voorschriften, en worden in Keuzes in Kaart gerapporteerd. De doorrekening maakt niet alleen de EMU-relevante lasten inzichtelijk (lasten met een relatie met het overheidssaldo), maar ook de zogenoemde niet-EMU-relevante lasten. Dit zijn de kosten die gezinnen en bedrijven moeten maken om te voldoen aan door de overheid opgelegde verplichtingen, waarvoor geen directe tegenprestatie geldt en die geen effecten hebben op de belasting- en premieontvangsten. Deze lasten spelen vooral op het terrein van mobiliteits- en klimaatbeleid zoals bij brandstof(bijmeng)normen en verplichte verduurzaming van woningen. In specifieke gevallen kunnen ook lasten die indirect door overheidsbeleid worden veroorzaakt, worden beschouwd als NEL.[53] In de rapportage van de niet-EMU-relevante lasten wordt onderscheid gemaakt tussen gezinnen en bedrijven.

5.7.9 Verhouding tot beleidsmatige lastenontwikkeling (blo)

Sinds de MEV 2021 hanteert het CPB, samen met het ministerie van Financiën, een nieuwe, gezamenlijke definitie van beleidsmatige lasten. Voorheen was de beleidsmatige lastenontwikkeling een weergave van het effect van fiscale beleidsmaatregelen op het EMU-saldo en de collectievelastendruk. In de herziene definitie sluit de blo beter aan bij de ervaren lastendruk van gezinnen, bedrijven en het buitenland. Een volledige beschrijving van de nieuwe definitie is te vinden in het bijbehorende achtergronddocument.[54]

De herziene definitie van de blo zal gebruikt worden om de lastenontwikkeling in Keuzes in Kaart te rapporteren. Net als voorheen zal de beleidsmatige lastenontwikkeling voor gezinnen, bedrijven en het buitenland gerapporteerd worden. Het voornaamste verschil met de oude definitie op EMU-basis is dat toerekening van lasten aan het jaar van (kas)ontvangsten niet meer leidend is. Dit maakt in het bijzonder uit bij fiscale maatregelen die anticipatiegedrag uitlokken, zoals het verhogen van de tabaksaccijns.[55]

---

[50] Deze raming is geactualiseerd op basis van de huidige omvang van de financiële sector in Nederland en 11 andere EU-landen en de opbrengstschatting van de Europese Commissie uit 2013 voor die 11 landen.
[51] CPB, 2011, Evaluatie van de financiële transactiebelasting, CPB Notitie 21 (link).
[52] Europese Commissie, 2014, Did the new French tax on financial transactions influence trading volumes, price levels and/or volatility on the taxed market segment? A trend analysis (link).
[53] Een voorbeeld is de hogere nettarieven bij energiebedrijven als gevolg van de vereiste netverzwaring door de extra aanleg van windmolen- of zonnecelparken.
[54] M. Badir en M. van Kempen, 2020, Herdefiniëring beleidsmatige lastenontwikkeling, CPB achtergronddocument (link).
[55] Een verhoging van tabaksaccijnzen op 1 januari 2023 leidt tot 'hamster'-effecten die in december 2022 zichtbaar zijn in het EMU-saldo. De daadwerkelijke beleidswijziging, en dus de lastenonwikkeling (blo) vindt echter plaats in 2023 en wordt daarom gecorrigeerd voor dit effect.

De nieuwe definitie staat toe dat maatregelen zoals wijzigingen in verzilverbare/uitkeerbare heffingskorting worden meegerekend als lastenverlichting of lastenverzwaring. In dat geval geldt:

- Het deel van de verzilverbare/uitkeerbare heffingskorting dat in aftrek op de belastingen komt, zal volledig als lastenverlichting gezien worden in de beleidsmatige lastenontwikkeling.
- Het deel van de verzilverbare/uitkeerbare heffingskorting dat de aftrek te boven gaat en dus tot uitkering leidt, zal niet meetellen in de beleidsmatige lastenontwikkeling.