

Bijlage J Achtergrond en aanpak analyse

Bijlage J.1 Ombuigingen op het overheidsapparaat

De belangrijkste principes bij de beoordeling en verwerking van voorstellen tot ombuiging op het overheidsapparaat in deze KIK zijn als volgt:

- Voorstellen worden zo goed mogelijk vertaald naar waar zij neerslaan. Dit is vooral van belang bij generieke of onduidelijk geformuleerde maatregelen, zoals apparaatkorting, minder uitbesteden, minder overhead en niet uitkeren prijsbijstelling. Dit betekent bijvoorbeeld dat de apparaatkorting op rijk en zbo's uit heroverwegingsrapport 19, variant 1 niet alleen betrekking heeft op de functie openbaar bestuur, maar ook neerslaan bij de functies veiligheid (bijvoorbeeld Dienst Justitiële inrichtingen en ondersteuning voor de rechtspraak), defensie (bijvoorbeeld defensie telematica organisatie) en bereikbaarheid (Rijkswaterstaat). Partijen kunnen hierbij natuurlijk ook aangeven dat zij op bepaalde delen, bijvoorbeeld veiligheid, minder of niet bezuinigen en op andere delen eventueel extra.

	Apparaatkorting rijk en zbo's (HO 19.1)	Halvering inhuur externen	Inhouden prijsbijstelling
	mld euro		
Totaal bedrag	2,00	0,60	0,30
Openbaar bestuur	1,20	0,24	0,07
Rijk	0,80	0,24	0,07
overig	0,40	0,00	0,00
Veiligheid	0,60	0,19	0,03
Defensie	0,10	0,06	0,04
Bereikbaarheid	0,10	0,11	0,09
Onderwijs	0,00	0,00	0,07

- De voorstellen in de heroverwegingsrapporten bevatten soms dubbeltellingen door overlappende maatregelen. Deze dubbeltellingen worden zo goed mogelijk verwijderd. Diverse specifieke bezuinigingen bij het lokaal bestuur, zoals apparaatkorting, verplicht bankieren bij het rijk en shared services bij de bedrijfsvoering van gemeenten, kunnen worden gebruikt om de meer algemeen geformuleerde ombuigingen, zoals een korting op het gemeente- en provinciefonds van 2 mld euro, in te vullen.

- De relatieve omvang van ombuigingen wordt bepaald in mld euro en in hun effecten op de werkgelegenheid.¹ Dit illustreert niet alleen het economisch belang van de maatregelen, maar geeft ook een indruk van de plausibiliteit en uitvoerbaarheid van de maatregelen.
- Kosten gaan voor de baten uit. Dit wordt expliciet gemaakt door een simpele regel over reorganisatiekosten. In het eerste jaar wordt uitgegaan van een besparingsverlies van 25%, aflopend tot 0% in vijf gelijke stappen in de jaren daarna. Bij een gelijkmatige oploop van de ombuigingen resulteert dan na vijf jaar een besparingsverlies van 15%; vier jaar later is dit besparingsverlies 0% en kan ten behoeve van de berekening van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën de gehele voorgenomen bezuiniging worden meegenomen.
- Bij veel overheidsdiensten is efficiencywinst te boeken. In de Economische Verkenning 2011-2015 is het CPB daarom ook uitgegaan van een productiviteitsstijging in de collectieve sector. Extra efficiencywinst is echter moeilijk af te dwingen. De diverse overheidsdiensten verrichten verschillende taken binnen verschillende omgevingen. Het is niet aannemelijk dat door een aanwijzing vanuit 'Den Haag' overheidsdiensten opeens efficiënter gaan werken. Hiervoor zijn goede extra prikkels nodig voor management en medewerkers. Het CPB gaat ervan uit dat het simpelweg korten op het budget hiervoor niet volstaat. Zonder efficiencywinst komt een korting op het budget neer op het verminderen van de dienstverlening. Daarbij is het zonder nadere besluitvorming veelal onduidelijk welke taken moeten worden afgestoten.
- Omvangrijke efficiencywinsten op het overheidsapparaat zijn moeilijk in één kabinetsperiode te realiseren. Hetzelfde geldt voor een drastische inperking van taken. Het CPB gebruikt daarom maxima voor de ombuigingsvoorstellen voor komende kabinetsperiode:
 - Voor het rijk en zbo's, zoals UWV, is dit 2 mld euro in 2015 (exclusief besparingverlies). Dit komt overeen met het structurele effect van de apparaatkorting in de heroverwegingsrapporten (variant HO 19.1) en is dubbel zo groot als het effect van deze variant in 2015.
 - Voor lokaal bestuur is dit ook 2 mld euro in 2015 (exclusief besparingsverlies).² Dit komt ruwweg overeen met een 10% korting op het gemeentefonds en een 20% korting op het provinciefonds. Ook is het ongeveer gelijk aan de structurele besparingen bij een forse schaalvergroting van het middenbestuur (variant HO 18.A). Grotere ombuigingen op de uitkeringen van het rijk aan het lokaal bestuur zijn in principe mogelijk. Verondersteld wordt echter dat dit deze komende kabinetsperiode niet tot extra bezuinigingen bij het lokaal bestuur leiden, maar tot een vermindering van hun financiële vermogens. Voor het EMU-saldo van de totale overheid is dit laatste niet relevant.

¹ Ombuigen op het overheidsapparaat betreft ook aankoop van goederen en diensten (bijv. kosten huisvesting en inhuur externen). Voor het bepalen van de werkgelegenheidseffecten bij de collectieve sector wordt een ombuiging vertaald naar effect op de loonsom en op de aankoop van goederen en diensten. Hiervoor wordt de vuistregel van 2/3 en 1/3 aangehouden. Een ombuiging van 1.5 miljard is dan een ombuiging van 1 mld euro op de loonsom; op basis van een gemiddeld loon kan dan het werkgelegenheidseffect worden berekend.

² Bij gemeenten en provincies is sprake van grote vermogens- en daarmee inkomensongelijkheid. In heroverwegingsrapport 19 wordt daarom geadviseerd de verdeelsleutels aan te passen. Om een redelijk uniform minimum voorzieningenniveau te blijven garanderen moet vooral op de rijke gemeenten en provincies worden gekort.

- Voor delen van de overheid die buiten deze maxima vallen, zoals politie en defensie, kunnen door politieke partijen daarnaast nog desgewenst aanzienlijke ombuigingen worden ingezet. Deze ombuigingen komen bovenop de ombuigingen die – met name voor het lokaal bestuur – al in het basispad van de Economische verkenning 2011-2015 zijn verwerkt. Het CPB tekent aan dat deze maximale ombuigingen alleen onder strikte voorwaarden ten aanzien van politieke en ambtelijke sturing haalbaar zijn en zullen leiden tot minder dienstverlening.

Bijlage J.2 Loonmatiging collectieve sector

Naast voorstellen voor een beperking van de werkgelegenheid in de collectieve sector is er ook voorgesteld om de loonstijging in de collectieve sector te verlagen tot het niveau van de inflatie of zelfs daaronder. Het CPB acht het niet aannemelijk dat dergelijke voorstellen op (middel)lange termijn uitvoerbaar zijn en een budgettaire opbrengst genereren.

Juridische haalbaarheid

De hoogte van de salarissen in de collectieve sector is in overeenstemming tussen werkgevers en werknemers tot stand gekomen en dient ook in overeenstemming te worden aangepast. Deze overeenstemmingsvereiste is wettelijk vastgelegd, bovendien vereisen internationale verdragen (ILO) dat over de arbeidsvoorwaarden vrije onderhandelingen plaatsvinden tussen werknemers en werkgevers. De overheid kan wel eenzijdig het budget voor aanpassing van de eigen arbeidsvoorwaarden korten, maar of dit bij de bestaande instituties resulteert in loonmatiging (of achterblijvende verbetering van de arbeidsvoorwaarden ten opzichte van de marktsector) is onzeker. In het OVA-convenant is vastgelegd dat de vergoeding voor de arbeidsvoorwaarden in de zorgsector marktconform wordt aangepast. Dit past bij het recht op zorg en de invoering van marktwerking in deze sector. Sommige partijen zijn bereid om de bestaande wetten aan te passen en de verdragen en het convenant op te zeggen; of dit juridisch haalbaar is, is onzeker.

Economische haalbaarheid

Het CPB gaat ervan uit dat in een vrije markteconomie de arbeidsvoorwaarden worden bepaald door vraag en aanbod. Door de economische crisis is de werkloosheid gestegen en zal de loonontwikkeling op korte termijn gematigd zijn. Bij een conjunctureel herstel, in combinatie met de uittreding van de naoorlogse babyboomgeneratie, kan de werkloosheid echter vrij snel afnemen. De collectieve sector is relatief sterk vergrijsd, waardoor relatief veel personeel zal uittreden wegens pensionering (zie BZK, 2010). In hoeverre is het denkbaar dat in een dergelijke situatie de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de collectieve sector achterblijft bij die van de marktsector en, zo ja, wat zijn hiervan dan de gevolgen?

Tabel J.2.1	Loonontwikkeling bij markt en overheid, 1970-2008		
	1970-2008	1994-2002	2003-2007
Marktsector			
Contractloon	4,4	2,7	1,5
Incidenteel	0,9	1,1	1,2
Brutoloon	5,4	3,8	2,7
Sociale lasten werkgevers	0,1	0,0	0,0
Loonvoet	5,4	3,8	2,7
Overheid			
Contractloon	3,8	2,6	1,7
Incidenteel	1,2	1,2	0,9
Brutoloon	4,9	3,6	2,6
Sociale lasten werkgevers	0,2	0,0	0,8
Loonvoet	5,1	3,7	3,4

Beleidsmatige kortingen op het budget voor arbeidsvoorwaarden hebben afgelopen decennia slechts kortdurend effect gehad. In 1983, toen de contractlonen bij de overheid met 4,2% werden verlaagd, bedroeg de incidentele loonstijging bij de overheid 3,2% tegenover 0,8% in de marktsector. De arbeidsvoorwaarden bij de overheid verslechterden wel, maar een substantieel deel van de verlaging werd gecompenseerd door extra incidentele loonstijging (extra periodieken). In 1994-1996 en in 2004-2005 bleef de contractloonstijging bij de overheid achter bij die in de marktsector na een beleidsmatige korting op het budget voor arbeidsvoorwaarden. In 2001-2002 en in 2006-2007 volgde echter een inhaalslag en werd de achterstand alweer ingelopen. De incidentele loonstijging bij de overheid verschilt ook nauwelijks van die in de marktsector, ondanks dat het budget hiervoor bij de overheid substantieel lager ligt. De ruimte voor loonstijging bij de overheid blijft gedurende de MLT-periode cumulatief al ruim 2% achter bij de marktsector wegens het lage budget voor incidentele loonstijging. Het is onwaarschijnlijk dat de arbeidsvoorwaarden bij de overheid meer dan dat zullen achterblijven bij de marktsector.

In een evenwichtige of krappe arbeidsmarkt zal een versobering van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector ten opzichte van de marktsector met name jongeren prikkelen niet in de collectieve sector te gaan werken of om van de collectieve sector over te stappen naar de marktsector. Ouderen hebben een lagere baan-baanmobiliteit, dus ouderen in de collectieve sector zullen minder snel overstappen. De vermindering van het aandeel jongeren zal een opwaarts effect hebben op het gemiddelde loon in de collectieve sector (hogere incidentele loonontwikkeling). Indien de budgetten voor arbeidsvoorwaarden toch worden gekort en de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector achterblijven bij die van de marktsector leidt dit mogelijk wel tot minder werkgelegenheid in de collectieve sector.

BZK, 2010, De grote uittocht.

Bijlage J.3 De opbrengst van een hoger toptarief

Volgens de Laffer-curve is er een omgekeerd U-vormig verband tussen het tarief en de opbrengst van een belasting: niet alleen bij een laag tarief, maar ook bij een hoog tarief is de opbrengst laag omdat mensen hun gedrag aanpassen bij hoge tarieven. Op de top van de Laffer curve is de opbrengst maximaal. De vraag is hoe het Nederlandse toptarief in box 1 van de loon- en inkomstenbelasting zich verhoudt tot deze top.

Saez, Slemrod en Giertz (2009) karakteriseren de top van de Laffer curve door de volgende vergelijking: $t^* = 1/(1+\alpha\cdot\varepsilon)$, waarbij t^* de som van toptarief in box 1 en de gemiddelde indirecte belastingdruk, α een parameter is voor de dichtheid van de verdeling van topinkomens en ε de elasticiteit van het belastbare inkomen. In deze elasticiteit worden alle gedragseffecten meegenomen, dus ook ontwijkgedrag en ontduiking. Voor de VS gebruiken zij $\alpha = 1,6$ en $\varepsilon = 0,5$ zodat $t^* = 56\%$. In Europa, inclusief Nederland, is de dichtheid van topinkomens lager waardoor $\alpha \approx 4$. Dat impliceert dat $t^* = 33\%$, een ongeloofwaardig laag tarief. Saez e.a. concluderen echter ook dat recentere studies nauwkeuriger zijn in het schatten van ε en tot waarden komen ergens tussen de 0,1 en 0,4. $\alpha = 4$ en $\varepsilon = 0,1$ zou betekenen dat $t^* = 72\%$.

In onze analyse houden we rekening met gedragseffecten bij voorstellen waarbij het toptarief in box 1 wordt aangepast. Ten eerste analyseren we de effecten op het structurele arbeidsaanbod. Uit empirisch onderzoek blijkt dat topinkomens echter vrij ongevoelig zijn in hun urenbeslissing waardoor dit gedragseffect qua omvang beperkt is. Ten tweede houden we rekening met een additioneel effect van belastingontwijking. Dit effect zetten we op een conservatieve waarde van 0,1, d.w.z. de ondergrens van de recente studies naar ε . Een verhoging van het toptarief van 52% naar 60% impliceert dan een totaal uitverdieneffect in de orde van ca. 75%.

E. Saez, J.B. Slemrod and S.H. Giertz, 2009, The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: a critical review, NBER Working Paper 15012.

Bijlage J.4 Bepaling bereikbaarheidseffecten

De bereikbaarheidseffecten van de maatregelen uit de verkiezingsprogramma's zijn in beeld gebracht met behulp van het autoparkmodel Dynamo en het LMS (Landelijk Model Systeem, het verkeersprognosemodel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dynamo is gebruikt om het effect van de invoering van een kilometerprijs op de omvang, samenstelling en gebruikskosten van het autopark te berekenen. Met het LMS zijn vervolgens de veranderingen in mobiliteit berekend voor het prognosejaar 2020. De analyse richt zich op het wegverkeer en het openbaar vervoer.

Daarbij is voor de basisveronderstellingen (als bevolkingsomvang, inkomen etc) aangesloten bij de meest recente CBS bevolkingsprognose van 2008. De uitgangspunten voor de economische ontwikkeling zijn overgenomen uit de referentieraming 'Schoon en Zuinig'. Deze zijn in lijn met de meest recente middellangetermijnverkenning (MLT) van het CPB. Voor het infrastructuraanbod en de veronderstelde treindiensten is aangesloten bij het MIRT 2010, inclusief het pakket 6-maatwerk van het programma hoogfrequent spoor.

De volgende vijf indicatoren zijn in kaart gebracht:.

- Reizigerskilometers per auto: de per jaar afgelegde kilometers als autobestuurder en als autopassagier.
- Reizigerskilometers per openbaar vervoer: de per jaar afgelegde kilometers per trein, bus, tram en metro.
- Voertuigverliesuren (VVU) op het Hoofdwegennet: extra reistijd in uren als gevolg van wachttijd voor weggebruikers in files, zoals in het verkeersmodel is berekend voor situaties waarin de capaciteit van de weg kleiner is dan de te verwerken verkeersstroom. Is als zodanig ook gebruikt in Nota Mobiliteit, Welvaart en Leefomgeving en studies verkeerskundige effecten Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM)
- Reistijdbaten door verbeterde bereikbaarheid: Effect op deur tot deur reistijd en reisafstand voor weggebruikers en OV-reizigers. Het berekende bedrag betreft de jaarlijkse welvaartseffecten (in 2020) als gevolg van deze verandering.
- Welvaartsverlies door minder autogebruik. Door de congestie- en vlakke heffing wordt autogebruik duurder en treedt vraaguitval op. Het berekende bedrag betreft de jaarlijkse welvaartseffecten (in 2020) als gevolg van deze vraaguitval

Structurele effecten

Het LMS berekent structurele effecten. Dat houdt in dat het LMS in één keer de verkeerskundige effecten berekent van een prijsmaatregel in de langetermijnevenwichtssituatie, ofwel in de situatie dat de maatregel al vele jaren van kracht is en de gedragsreacties die volgen uit de maatregel volledig zijn doorgewerkt. Met het LMS is het niet mogelijk de 'ingroei' van deze langetermijneffecten te bepalen. In de afgelopen jaren is in verschillende studies wel met het LMS getracht inzicht te geven in de korte termijn mobiliteitseffecten van prijsmaatregelen (De Jong et al., 1999; Harmsen et al., 2007; Van den Brink en Geurs, 2007). Uit deze studies komt het beeld naar voren dat het verhogen van de variabele autokosten op korte termijn tot lagere volumereducties leidt dan op lange termijn. De tijd waarin de langetermijnevenwichtssituatie zich instelt varieert in deze studies van circa 8 tot 15 jaar.

De in dit rapport gegeven effecten op de bereikbaarheid zijn *niet* gecorrigeerd voor de ingroei van langetermijneffecten. Verondersteld is dat de langetermijneffecten al in 2020 optreden.

Voor de bepaling van de milieu-effecten die voortvloeien uit de bereikbaarheidsmaatregelen is *wel* gecorrigeerd voor de ingroei van langetermijneffecten. Aangenomen is dat in 2020 circa 60-70% van de mobiliteitseffecten door bereikbaarheidsmaatregelen is gerealiseerd. De reden voor deze correctie is dat er voor het thema klimaat veelal wordt gekeken naar een specifiek zichtjaar (2020). Het opvoeren van langetermijneffecten zou een overschatting geven van de milieu-effecten in 2020 en een te gunstig beeld geven van de kans op doelbereik.

De belangrijkste reden waarom deze correctie nodig is, is de invoering van kilometerbeprijzing. Voor de partijen die voor deze maatregel kiezen is de veronderstelling gehanteerd dat kilometerbeprijzing niet eerder kan worden ingevoerd dan 2014. In 2020 zijn dan nog niet de volledige mobiliteitseffecten gerealiseerd. Kilometerbeprijzing leidt tot een forse reductie van het aantal gereden kilometers wat zich rechtreeks vertaalt in een vermindering van emissies.

Alhoewel de effecten zijn bepaald voor het jaar 2020, zijn alleen maatregelen meegenomen (bijvoorbeeld bezuinigingen of extra uitgaven voor weg of ov) uit de jaren 2011-2015. Eventuele voorgenomen additionele uitgaven of besparingen op weg of ov-infrastructuur van partijen na 2015 komen dus niet tot uitdrukking in de gerapporteerde bereikbaarheidseffecten. De enige uitzondering betreft de verschillende vormen van kilometerbeprijzing. Invoering van deze maatregel start weliswaar wel in periode 2011-2015, maar volledige invoering daarvan zal veelal na 2015 plaatsvinden. Bij de berekende effecten voor 2020 is aangenomen dat de kilometerheffing (waarvan de vormgeving verschilt tussen partijen) volledig operationeel is in het jaar 2020.

In het LMS is om praktische redenen voor terreinen buiten bereikbaarheid uitgegaan van 'staand beleid', dat wil zeggen dat door partijen voorgestelde maatregelen op andere terreinen (bijvoorbeeld op het terrein van de Ruimtelijke Ordening) die mogelijk invloed hebben op de bereikbaarheid, niet zijn meegenomen. Vanzelfsprekend zijn hiermee interacties veronachtzaamd. De afwijking in de resultaten die hiermee geïntroduceerd wordt, is op nationale schaal echter beperkt van omvang.

Referenties

Brink, R.M.M. van den en K.T. Geurs, 2007, Milieueffecten Eerste Stap Anders Betalen voor Mobiliteit, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

Harmsen, J., M. van Schijndel, W. Spit en K. Vervoort, 2007, Kosten-batenanalyse varianten Eerste Stap Anders Betalen voor Mobiliteit, Rotterdam: ECORYS.

Jong, G.C. de, L. Biggiero, P. Coppola et al., 1999, Elasticity Handbook: Elasticities for prototypical contexts (Deliverable 5), Brussel: Europese Commissie.

Bijlage J.5 Kernenergie

Beoordeling van politieke partijen ten aanzien van kernenergie

Energiemaatschappij Delta heeft het voornemen om in Borselle een tweede kerncentrale te bouwen met een elektrisch vermogen van 1800 tot 2500 MW. Volgens de planning van Delta wordt deze centrale in 2018 in bedrijf genomen. De wettelijke procedure ter voorbereiding van de vergunningsaanvraag voor een kerncentrale is gestart. Naar verwachting dient Delta medio 2011 een vergunningaanvraag in voor het bouwen van een nieuwe kerncentrale.

Alle politieke partijen geven in hun verkiezingsprogramma's hun visie op de (on)wenselijkheid van de komst van een nieuwe kerncentrale in Nederland. Het CDA, de PVV en de VVD zijn hier expliciet voorstander van, de SGP vindt dit een 'acceptabele tussenoplossing'. De PvdA, D66, de ChristenUnie, de SP en GroenLinks zijn tegen de komst van een nieuwe kerncentrale. GroenLinks wil bovendien de huidige kerncentrale bij Borssele sluiten.

Bij de beoordeling van de verkiezingsprogramma's is verondersteld dat als partijen voorstander zijn van uitbreiding van het nucleaire vermogen, de geplande kerncentrale rond 2018 daadwerkelijk in bedrijf is. Omgekeerd is verondersteld dat als partijen tegenstander zijn van nieuw vermogen, er op deze termijn geen nieuwe kerncentrale komt. In de praktijk hangt de eventuele komst van een nieuwe kerncentrale uiteraard van meer factoren af dan alleen van de vergunningverlening door een nieuw kabinet. Zo is de financiering van de geplande kerncentrale momenteel nog onzeker. Bovendien kunnen er vertragingen optreden, waardoor de centrale pas na 2020 in bedrijf wordt genomen. Volgens de brief van de ministers van Economische zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer (d.d. 29 april 2010) zal een nieuwe kerncentrale pas na 2020 operationeel kunnen zijn, mede omdat de internationale markt voor de bouw van kerncentrales erg krap is. Desalniettemin is bij de analyse van de verkiezingsprogramma's de planning van Delta gevolgd om het effect van kernenergie op de reductie van broeikasgassen inzichtelijk te kunnen maken.

Effect van een nieuwe kerncentrale op CO₂-emissies ten opzichte van het basispad

In het basispad blijft de huidige kerncentrale bij Borssele in bedrijf, maar vindt geen uitbreiding van het nucleaire vermogen plaats. Dat betekent dat als een partij tegenstander is van uitbreiding van het nucleaire vermogen, er de facto geen verandering optreedt in de in het basispad geraamde CO₂-emissie. Als een partij daarentegen voorstander is van uitbreiding, is verondersteld dat de CO₂-emissie in 2020 lager is dan die in het basispad. Een extra kerncentrale met een vermogen van 1800 tot 2500 MW_e leidt namelijk tot een verlaging van de groothandelsprijzen voor elektriciteit met 1 tot 3 euro per MWh, waardoor de inzet van vooral gascentrales en in mindere mate van kolencentrales minder rendabel wordt. Naar verwachting zullen gascentrales (afhankelijk van het vermogen van de kerncentrale: 1800 of 2500 MW_e) circa 9 tot 13 TWh minder elektriciteit gaan produceren, en kolencentrales circa 2 tot 4 TWh.

Daardoor zijn de CO₂-emissies 5 tot 7 Mton lager dan in het basispad. Ook de emissies van stikstofoxiden (NO_x) en zwaveldioxide (SO₂) zullen daardoor lager uitvallen.

Een lagere inzet van kolencentrales betekent daarnaast dat de mogelijkheid om biomassa mee te stoken kleiner wordt. Verondersteld is echter dat de hoeveelheid biomassa die daardoor niet in kolencentrales kan worden meegestookt, in zelfstandige biomassacentrales zal worden gebruikt. Er heeft daarom bij partijen die voorstander zijn van kernenergie geen neerwaartse correctie plaatsgevonden op het aandeel hernieuwbare energie dat zij met hun maatregelen voor hernieuwbare energie kunnen realiseren.

Veiligheid, kernafval en proliferatie

In de analyse van de verkiezingsprogramma's is geen aandacht besteed aan de vraagstukken rond veiligheid, kernafval en proliferatie. De veiligheid van kerncentrales is de afgelopen decennia toegenomen, maar het risico op ongelukken is niet uitgesloten. De vraag of kernafval veilig kan worden opgeslagen, is wereldwijd nog in discussie. Evenmin is er een bruikbare maat die de kans duidt op proliferatie van nucleair materiaal voor gebruik in kernwapens. Of de risico's die samenhangen met kernenergie opwegen tegen de voordelen ervan (te weten een lage kostprijs en vermeden CO₂-uitstoot), is uiteindelijk een politieke afweging.

Bijlage J.6 Hybride verplichtingensysteem voor aandeel hernieuwbare energie

Inleiding

Op dit moment is de groei van hernieuwbare energie in Nederland vooral te danken aan de regeling Subsidie Duurzame Energie (sde). Hiermee worden de onrendabele toppen van specifieke hernieuwbare energietechnieken gefinancierd, zoals wind op land, wind op zee en zon-pv. Bekostiging hiervan drukt echter zwaar op de rijksbegroting. Eén van de mogelijkheden om deze druk te verminderen, is de overschakeling op een hybride verplichtingensysteem. Zeven politieke partijen willen in min of meerdere mate een (hybride) verplichtingensysteem invoeren.

Beoordeling voorstellen van de politieke partijen

De werking van een (hybride) verplichtingensysteem hangt sterk af van de specifieke invulling en maatvoering. De voorstellen in de partijprogramma's geven hierover onvoldoende uitsluitel om de effecten op prijzen en budgetten nauwkeurig te kwantificeren. Pas als een meer specifieke vormgeving en maatvoering bekend is, kan mogelijk een robuuste kwantificering van het verplichtingensysteem worden gemaakt.

Voor de politieke partijen die een verplichtingensysteem nastreven, is daarom in de berekening van het aandeel hernieuwbare energie uitgegaan van een optimaal functionerend hybride verplichtingensysteem. Hierbij is verondersteld dat het aandeel hernieuwbare energie even

groot is als bij continuering van de regeling sde zonder begrenzing van het budget van de Rijksoverheid.

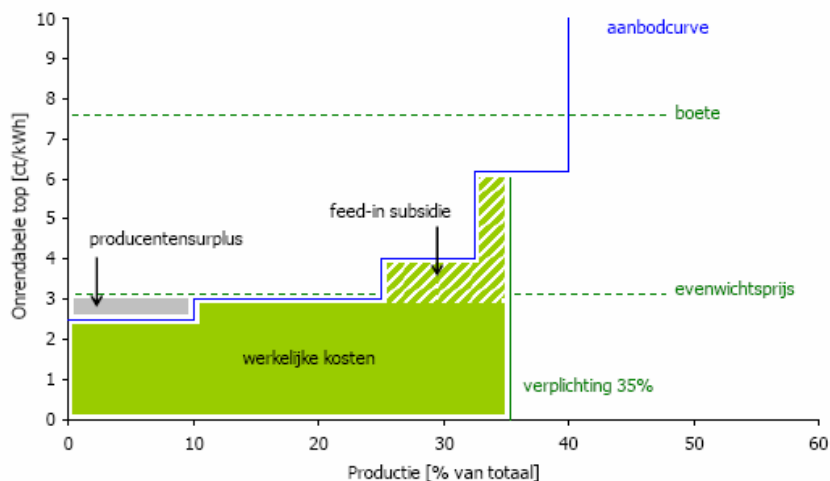
Hoe werkt het hybride verplichtingensysteem?

Met een verplicht aandeel hernieuwbare energie wordt aan energieproducenten of -leveranciers de verplichting opgelegd om een (stijgend) percentage hernieuwbare energie (elektriciteit) te leveren. Marktpartijen kunnen hun verplichte aandeel invullen door de hernieuwbare energie zelf te produceren of te kopen van derden via verhandelbare certificaten. Indien het verplichte aandeel niet gehaald wordt, moet over het ontbrekende gedeelte een boete worden betaald. De marktpartijen moeten de meerkosten van de verplichting zelf betalen en zullen die mogelijk doorberekenen aan de energiegebruikers.

In dit verplichtingensysteem wordt de prijs voor hernieuwbare elektriciteit bepaald door de hoogte van de certificaatprijs. De duurste hernieuwbare optie die nodig is om aan de verplichting te voldoen, is bepalend voor de certificaatprijs. Producenten die hernieuwbare elektriciteit produceren tegen een lagere kostprijs (de zogenaamde intramarginale producenten) zullen dan overwinsten behalen. Dit effect wordt groter naarmate de doelstellingen ambitieuzer zijn waardoor aan de marge duurdere opties moeten worden ingezet. Overhaaste invoering van een verplichtingensysteem zou het producentensurplus in de vorm van 'windfall profits' extra groot kunnen maken.

Vanuit het perspectief van kosteneffectiviteit en lastendruk is daarom een overgang naar een enkelvoudig verplichtingssysteem weinig aantrekkelijk, gegeven de huidige doelstellingen voor Nederland. Door bepaalde dure opties een extra subsidie te geven, bovenop de inkomsten uit de verkoop van elektriciteit en certificaten, kunnen 'windfall profits' worden verminderd (Jansen et al., 2005; Van Tilburg et al., 2007; Jansen, 2010) en wordt de efficiëntie van het verplichtingensysteem sterk verbeterd. De werking van een zogenaamd hybride verplichtingensysteem is schematisch weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur J.6.1 Producentensurplus bij een hybride verplichtingssysteem



Figuur 4.2 *Producentensurplus bij een hybride verplichtingssysteem*

Op welke termijn kan een hybride verplichtingssysteem worden ingevoerd?

Volgens het rapport “Brede heroverweging Energie en Klimaat” kan invoering van een hybride verplichtingssysteem voor leveranciers plaatsvinden in 2020 indien aan de noodzakelijke voorwaarden van een voldoende liquide en transparante markt is voldaan. Volgens Van Tilburg (2007) vergt de technische invoering van een hybride verplichtingssysteem voor leveranciers naar schatting 3 tot 4 jaar. Dan moeten alle besluiten en voorbereidende stappen al achter de rug zijn. Het is daarom onzeker of een optimaal functionerend systeem haalbaar is in 2020. In ieder geval dient aan vele randvoorwaarden te worden voldaan, waarmee tegelijk ook de risico’s in beeld komen.

Wat zijn de randvoorwaarden en risico’s?

De belangrijkste risico’s bij de invoering van een hybride systeem zijn:

- De overgang naar een nieuw systeem creëert inherent onzekerheid voor investeerders. Deze onzekerheid kan zich vertalen in een (tijdelijke) terugval in het tempo van investeren in hernieuwbare energie. Dit hangt samen met:
 - De behoefte aan consistentie en voorspelbaarheid van het overheidsbeleid;
 - De tijd die gemoeid gaat met de besluitvorming en de veranderingen in de uitvoering kosten tijd;
 - De certificatenprijs die vooral in de eerste jaren volatiel kan zijn wegens onvoorspelbaarheid van het aanbod, gedrag van (andere) marktpartijen en onduidelijke spelregels.

De onzekerheid of er op nationaal schaalniveau een voldoende aanbod is van hernieuwbare energieprojecten. Dit vertaalt zich in het mogelijk ontbreken van een liquide markt en dus

volatiliteit in de certificatenprijs. Dit is weer afhankelijk van het schaalniveau van invoering van het systeem: een internationale markt verkleint dit risico.

Randvoorwaarden en andere factoren die met bovenstaande risico's samenhangen, zijn:

- De vormgeving van het verplichtingssysteem. Ervaringen in het buitenland tonen aan dat kleine verschillen in het ontwerp van een verplichtingssysteem tot grote verschillen in de marktwerking cq prijsvorming kunnen leiden;
- Het bestaan van politiek draagvlak om te zorgen voor een op de lange termijn stabiel investeringsklimaat, ambitieuze en evenwichtige doelstellingen en het ontstaan van een voldoende liquide en transparante markt (Van Tilburg, 2007).
- De uitwerking van een verplicht aandeel hernieuwbare elektriciteit op de bijdrage van biomassa is onzeker. Een hoge certificatenprijs kan biomassa zo aantrekkelijk maken dat een extra kolencentrale winstgevend wordt vanwege de premie op het meestoken van biomassa. Omgekeerd: bij een verplicht aandeel van meestook van biomassa worden kolencentrales mogelijk stopgezet indien de grondstofprijs voor biomassa te hoog is.

Bovenstaande punten maken duidelijk dat meer onderzoek nodig is naar een op maat gesneden systeem met flankerend beleid en het deels handhaven van subsidies.

Wat zijn de financiële gevolgen?

De overgang van de sde naar een hybride verplichtingssysteem betekent een vermindering van de sde-uitgaven.³ Hiertegenover staan de kosten voor certificaten en boetes voor de partijen die aan de verplichting moeten voldoen. Deze kosten zullen geheel of gedeeltelijk worden doorberekend aan de energieafnemers. Daardoor worden de lasten voor bedrijven en gezinnen hoger.

Is een aandeel van 20% hernieuwbare energie haalbaar in 2020?

De haalbaarheid van de doelstelling van een aandeel van 20% hernieuwbare energie⁴ in 2020 wordt beperkt door de onmogelijkheid om in relatief kort tijdsbestek de productiecapaciteit uit te breiden. Het zijn zowel technische, infrastructurele als institutionele factoren die de haalbaarheid beperken. Een keuze voor verplichtingen in plaats van subsidie heft de

³ Op grond van artikel 14, lid 1 onderdeel c van het Besluit Stimulering Hernieuwbare Energieproductie kunnen ook de SDE-uitgaven ten behoeve van reeds afgegeven SDE-beschikkingen verminderd worden.

⁴ Volgens de Nederlandse definitie van hernieuwbare energie. Het aandeel hernieuwbare energie volgens de Nederlandse definitie kan afwijken van de in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers, die berekend zijn volgens de Europese definitie. Een belangrijke reden is dat in de Nederlandse definitie gerekend wordt met de hoeveelheid fossiele brandstof die door hernieuwbare elektriciteit wordt vermeden, terwijl in de Europese definitie het verbruik van (hernieuwbare) elektriciteit als zodanig in de berekeningen wordt meegenomen. Bij een grote bijdrage van hernieuwbare elektriciteit in de totale hoeveelheid hernieuwbare energie zal het aandeel volgens de Nederlandse definitie daarom hoger zijn dan het aandeel volgens de Europese definitie, en vice versa. Er is niet nagegaan welk aandeel hernieuwbare energie de partijen volgens de Nederlandse definitie realiseren.

beperkingen niet op. Indien geprobeerd wordt door middel van verplichtingen een aandeel van 20% hernieuwbare energie voor 2020 te realiseren, is het risico van buitensporige maatschappelijke kosten reëel. Met een subsidiesysteem zijn deze kosten beter te beheersen.

Bijlage J.7 Onderwijsmaatregelen

Deze bijlage beschrijft de methodologie die ten grondslag ligt aan de analyse van de onderwijsmaatregelen van de politieke partijen. Bij het bepalen van de effectiviteit van een specifiek beleidsinstrument laten wij ons leiden door de wetenschappelijke empirie van beleidsevaluaties. Wij baseren ons enkel op die studies waarvan het design en de data van een zodanige kwaliteit zijn dat met voldoende zekerheid een causale relatie tussen het beleid en de uitkomst kan worden vastgesteld.

Wij kwalificeren maatregelen als ‘kansrijk’, ‘niet kansrijk’, of ‘neutraal’ als de empirie uitsluitsel geeft over de effectiviteit. Een maatregel is *kansrijk* als zij daadwerkelijk bijdraagt aan de maatschappelijke baten en die maatschappelijke baten naar verwachting hoger zijn dan de maatschappelijke kosten verbonden aan het instrument. De overige maatregelen krijgen de kwalificatie ‘*effect onbekend*’. Dit betekent dat er op basis van de beschikbare wetenschappelijke empirie geen uitsluitsel kan worden gegeven over de effectiviteit van de betreffende maatregel.

Voorbeelden van *kansrijke* beleidsinstrumenten zijn scholing van leraren, prestatiebeloning, voor-en vroegschoolse educatie, intensieve coachingprogramma’s voor risicoleerlingen, prestatiebekostiging, transparantie en toegankelijkheid van informatie over schoolkwaliteit, inspectietoezicht en centrale examens. Voorbeelden van *niet kansrijke* maatregelen zijn klassenverkleining, meer ict in het onderwijs, en het bevorderen van instroom van bèta studies. De introductie van het sociaal leenstelsel is een voorbeeld van een maatregel met kwalificatie ‘*neutraal*’. Deze maatregel zorgt voor een financieringsschuif tussen publieke en private middelen en heeft geen effecten op de kwaliteit van het onderwijs.

Een overzicht van de *kansrijke* en *niet kansrijke* maatregelen per partij is te vinden in de tabellen in bijlage K.1.

Maatregelen met een kwalificatie *kansrijk* of *niet-kansrijk* zullen we vervolgens kwantificeren in termen van bbp. Uit de microliteratuur van beleidsevaluaties volgt per beleidsinstrument een basiseffect in termen van een toename in toetsscores, het aantal jaren onderwijs of slagingskansen. Voor Nederland kan een aanpassing gemaakt worden van deze effecten, al naar gelang de Nederlandse Ausgangssituatie of de omvang van reeds ingezet beleid. Aangezien het aantal beleidsevaluaties met een langere tijdshorizon beperkt is, zullen we voor een aantal maatregelen bepaalde aannames moeten maken over de doorwerking van beleid op de lange

termijn. Voor wat betreft de maatregelen die aangrijpen op de onderwijsinputs (zoals scholing van leraren of kleinere klassen) gaan we uit van afnemende meeropbrengsten van beleid. Hoe bepalen wij vervolgens het bbp-effect van de maatregel? Allereerst bepalen we de doelgroep van leerlingen die bereikt wordt met een bepaalde maatregel. De micro-evidentie geeft de invloed van de maatregel op de beoogde doelgroep van de leerlingenpopulatie. De leerlingen die bereikt worden, zullen als gevolg van de maatregel hoger scoren op toetscores of hoger opgeleid worden. In een cohortmodel volgen wij deze leerlingen, die uiteindelijk met hogere toetscores of meer jaren onderwijs in de beroepsbevolking instromen. De veranderende samenstelling van de totale beroepsbevolking resulteert in een afwijking ten opzichte van het verwachte lange termijn gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking en dus in een afwijkend lange termijn bbp-niveau, omdat hoger opgeleide mensen productiever zijn. Het kwantitatieve effect van de maatregel wordt nu gegeven door het verschil van dit bbp-niveau ten opzichte van het lange termijn bbp-niveau uit het basispad.

Naast de bbp-opbrengsten brengen wij de directe kosten van de maatregel en het arbeidsaanbod effect in beeld. De directe kosten betreffen de budgettaire kosten van de maatregel en de kosten die gepaard gaan met een mogelijke verlenging van de onderwijsduur voor een deel van de leerlingenpopulatie. Aangezien wij geen kwantitatieve welvaartsanalyse toepassen, kwantificeren wij niet de overige maatschappelijke kosten en baten van een maatregel. Voor bepaalde maatregelen kunnen die effecten aanzienlijk zijn. Zo kan voor- en vroegschoolse educatie bijvoorbeeld een positief welvaartseffect genereren door reductie van de criminaliteit van leerlingen uit de doelgroep.

De figuren in hoofdstuk 3 laten de bbp-effecten zien van de onderwijsmaatregelen per partij. In eerste instantie zijn de kosten van de maatregelen groter dan hun (financiële) opbrengsten. Deze kosten zijn deels budgettair. Daarnaast gaan mensen als gevolg van de maatregelen langer naar school, wat leidt tot extra onderwijskosten en een daling van het arbeidsaanbod. Na verloop van tijd neemt het arbeidsaanbod weer toe, omdat hoger opgeleide mensen meer participeren op de arbeidsmarkt. Per saldo resulteert meestal een positief arbeidsaanbodeffect op de lange termijn. Naast dit positieve arbeidsaanbodeffect komt het grootste deel van de opbrengsten voort uit een stijging van de arbeidsproductiviteit ten gevolge van de maatregelen. Het volledige effect is pas na lange tijd bereikt. Op dat moment is de gehele beroepsbevolking door de maatregelen beter geschoold. Het totale effect op het bbp is de som van de hogere arbeidsproductiviteit en het hogere arbeidsaanbod, minus de budgettaire- en onderwijskosten.

Er kunnen grote verschillen bestaan tussen maatregelen wat betreft budgettaire kosten, bbp-effecten en tijdsduur voordat de opbrengsten van de maatregel gerealiseerd zijn.

Klassenverkleining is bijvoorbeeld een relatief dure maatregel, terwijl institutionele maatregelen zoals prestatiebekostiging nauwelijks extra middelen vereisen.

Verschillen in bbp-effecten kunnen worden verklaard door een verschil in de effectiviteit van de maatregel (volgend uit de micro-evidentie) of een verschil in de doelgroep die bereikt wordt met de maatregel. Met prestatiebeloning kan in principe de volledige leerlingenpopulatie bereikt worden, terwijl een maatregel gericht op de aanpak van voortijdig schoolverlaten wordt ingezet op een specifieke doelgroep in het vmbo en mbo. Met deze laatste maatregel worden minder leerlingen, en daarmee een kleiner percentage van de beroepsbevolking bereikt.

Het tijdstip waarop alle opbrengsten van een maatregel gerealiseerd zijn, hangt ook af van de doelgroep van de maatregel. Specifieke inzet in het hoger onderwijs zal eerder opbrengsten genereren, aangezien deze mensen op relatief korte termijn de arbeidsmarkt zullen betreden.

Middelen voor voor-en vroegschoolse educatie worden juist ingezet op jonge leerlingen, waardoor het langer duurt voordat de baten van deze maatregel gerealiseerd worden.

Bijlage J.8 Innovatie en wetenschappelijk onderzoek

De effecten van de maatregelen met betrekking tot innovatie en wetenschappelijk onderzoek worden kwalitatief beoordeeld. Een evenwichtige kwantitatieve beoordeling is niet mogelijk. Dat heeft een drietal belangrijke oorzaken. Ten eerste is het aantal empirische studies dat op overtuigende wijze het causale effect van een beleidsmaatregel op innovatie en wetenschap aantoon, beperkt. Het beperkte aantal beschikbare evaluaties inclusief effectmeting zijn gedocumenteerd in Kansrijk Kennisbeleid (2006).⁵ Ten tweede is het veelal moeilijk om vast te stellen welk deel van het innovatie beleid additioneel is. Oftewel, welk deel van de toe- of afname in innovatieactiviteit zou zonder overheidsinterventie niet hebben plaatsgevonden? Zo vervangen innovatiesubsidies soms een deel van de uitgaven die een bedrijf anders zelf zou hebben opgepakt. Ten derde lopen de schattingen over het effect van innovatie en wetenschap op het bbp sterk uiteen, zodat het moeilijk is beleidsevaluaties naar een bbp-effect te vertalen.

Een kwalitatieve beoordeling van verschuivingen en drastische aanpassingen in het huidige instrumentarium van innovatiesubsidies is wel mogelijk.⁶ Deze beoordeling loopt langs de volgende hoofdlijnen.

- Een drastische bezuiniging op het terrein van innovatiebeleid zal de welvaart op lange termijn waarschijnlijk schaden. Innovatie heeft een positief effect op de welvaart en overheidsinterventie op dit terrein is in beginsel legitiem om onderinvestering in innovatie te ondervangen. De enige mogelijkheid om zonder maatschappelijke kosten te bezuinigen is de reductie van inefficiënties binnen het huidige instrumentarium. De omvang van deze inefficiënties is waarschijnlijk niet zo groot dat met een reductie daarvan een bezuiniging van 20% kan worden bereikt. Deze 20% hanteren wij dan ook als een richtlijn. Ombuigingen van

⁵ Cornet, M., F. Huizinga, B. Minne en D. Webbink, 2006, Kansrijk Kennisbeleid, CPB Document 124.

⁶ Hiervoor dient de argumentatie in de notitie van het CPB, die als bijlage 7 is toegevoegd aan het 'Rapport Brede heroverwegingen, Innovatie en toegepast onderzoek', nummer 8.

netto meer dan 20% op het innovatie-instrumentarium krijgen de kwalificatie ‘niet kansrijk’. Beperkte veranderingen in het budget worden beoordeeld op basis van de beschikbare evidentie op de betreffende deelterreinen.

- Een verschuiving in de verhouding tussen generieke innovatiesubsidies en specifieke themasubsidies in de richting van het generieke instrumentarium⁷ lijkt in vergelijking tot het huidige beleid kansrijk. Het huidige themaspecifieke beleid als geheel kiest namelijk slechts in beperkte mate voor specifieke innovatiethema's en werkt daarom grotendeels uit als een generieke subsidie. Als gevolg hiervan is de verandering van de effectiviteit van een euro bezuiniging op generiek beleid vrijwel gelijk aan de verandering van de effectiviteit van een euro bezuiniging op themaspecifiek beleid. De efficiëntie van die euro generiek beleid is daarentegen groter door lagere uitvoeringskosten van de overheid, lagere aanvraagkosten voor subsidie door bedrijven en minder welvaartsverstoring door interventie van belangenorganisaties.

Een *verandering in de vormgeving* van het huidige specifieke thematische beleid kan mogelijk wel de welvaart verhogen. De overheid zal dan ten opzichte van het huidige innovatiebeleid wel beter moeten kunnen discrimineren tussen verschillende thema's op basis van de verschillen in maatschappelijke opbrengsten van die thema's. Met andere woorden, de overheid moet in staat zijn de omvang van de marktfalens (met name kennisspillovers) op de verschillende terreinen te onderscheiden. Dit is niet gemakkelijk en brengt het risico van overheidsfalen met zich mee. Bovendien, als de marktfalens tussen de thema's in omvang nauwelijks verschillen, heeft specifiek beleid weinig zin en kan een generieke subsidie volstaan. Een verschuiving in de richting van themaspecifieke subsidies met inzet van een gericht keuzemechanisme wordt daarom aangeduid als ‘mogelijk kansrijk vergeleken met het huidige beleid, maar risicovol vanwege een grote kans op overheidsfalen’.

- Een verschuiving in de verhouding tussen een euro innovatiesubsidie voor het MKB vergeleken met het grootbedrijf. Het huidige beleid geeft per euro besteed aan onderzoek en ontwikkeling door het MKB 47 eurocent subsidie, bijna 5 keer zoveel als aan het grootbedrijf dat hiervoor gemiddeld 10 eurocent ontvangt. De mogelijke aanwezigheid van meer kennisspillovers bij het MKB, de belemmering die uit kan gaan van de beperkte mate waarin het MKB gebruik kan maken van schaalvoordelen en de aanwezigheid van kapitaalmarktfalens voor het MKB kunnen dit verschil mogelijk verklaren. Het verschil in omvang ten opzichte van het grootbedrijf lijkt echter aanzienlijk. Bovendien ontbreekt empirische evidentie die aannemelijk maakt dat dit grote verschil gunstig is voor de welvaart. Maatregelen die dit verschil dan ook verder vergroten, worden aangeduid als ‘waarschijnlijk niet kansrijk’. Daarbij moet worden aangetekend dat de huidige inrichting van de wbo het MKB sterker bevoordeelt dan het

⁷ Dit onderscheid is leidend geweest bij de Brede Heroverweging Innovatie en Toegepast Onderzoek. Een aantal partijen kiest voor uitvoering van de ‘variant Generiek beleid’ in de Brede heroverweging, no. 8, die vooral bezuinigt op subsidies voor specifieke thema's en de generieke subsidie WBSO vrijwel ongemoeid laat.

huidige themabeleid. Een verschuiving van themaspecifieke subsidies naar de wbo vergroot dus het verschil tussen subsidie aan MKB en grootbedrijf. Dat neveneffect is dus ook ‘waarschijnlijk niet kansrijk’.

- De voorziening in maatschappelijke wensen van een beter milieu en schonere energie. Voor het beleid luidt de vraag: hoe kan het marktfalen van negatieve externe effecten bij energie en milieu effectief en het meest efficiënt worden bestreden? In het algemeen is aanscherping van wet- en regelgeving het beste antwoord op deze vraag. Er zijn echter situaties denkbaar dat specifiek additioneel innovatiebeleid als ‘second best’ optie nodig is. Dat is bijvoorbeeld het geval als aangetoond kan worden dat de markt voor innovatie op dit terrein te klein is, waardoor de gewenste innovatie niet tot stand komt ondanks nieuwe wet- en regelgeving.

In veel gevallen is onbekend wat de invloed is van veranderingen in het budget voor wetenschappelijk onderzoek op de welvaart van Nederland. Een kansrijke beleids optie bij wetenschap is om de bekostiging van onderzoek aan universiteiten, de zogenoemde eerste geldstroom, sterker afhankelijk te maken van onderzoeksprestaties. Een andere kansrijke richting is een grotere rol van prestatieprikkels bij de verdeling van onderzoeksmiddelen uit de tweede geldstroom. Verder worden bezuinigingen op maatregelen die de immigratie van kenniswerkers stimuleren als niet kansrijk gekwalificeerd, omdat zij de welvaart op lange termijn waarschijnlijk schaden.⁸

Bijlage J.9 Woningmarkt

Reikwijdte van de woningmarktdoorrekening

De woningmarkteffecten zijn bepaald met behulp van het woningmarktmodel van het CPB.⁹ Dit model is door het CPB ontwikkeld om inzicht te krijgen in de consequenties van mogelijke hervormingen van het woonbeleid. Deze effecten hangen af van diverse gedragsreacties van de economische agenten. Het woningmarktmodel maakt daarbij expliciet onderscheid tussen de markt voor koopwoningen en de markt voor huurwoningen, alsmede met de interactie tussen beide. Ook houdt het woningmarktmodel expliciet rekening met de toekomstige ontwikkelingen die juist bij voor de woningmarkt van groot belang zijn vanwege het voorraadkarakter van woningen. Zo hebben verwachte ontwikkelingen in de verre toekomst al direct gevolgen voor woningprijzen nu. Dit stelt ons in staat om ook rekening te houden met anticipatie-effecten en gefaseerde invoering van woningmarkthervormingen. Tenslotte houdt het model rekening met de interactie tussen huizenprijzen, nieuwbouw en ontwikkeling van de woningvoorraad. Het model maakt -buiten huur en koop- verder geen onderscheid tussen woningmarktsegmenten,

⁸ Zie Cornet et al. (2006).

⁹ Zie Donders, J.H.M., M.F. van Dijk en G. Romijn, 2010, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, Den Haag, Bijzondere CPB Publicatie 84.

zoals verschillen tussen dure en goedkope woningen, verschillen tussen rijke en arme bewoners, of tussen regionale woningmarkten.

Bij het bepalen van de woningmarkteffecten van de verkiezingsprogramma's van de partijen is de analyse beperkt tot maatregelen die direct aangrijpen op de woningmarkt. De inkomens van huishoudens hebben echter ook een belangrijk effect op de woningmarkt. Hogere inkomens leiden tot meer vraag, hogere woningprijzen en uiteindelijk een groter woningaanbod.

Maatregelen die een effect hebben op de inkomens van huishoudens – hetgeen geldt voor vrijwel alle maatregelen – zullen dus een effect hebben op de woningmarkt. In deze analyse is echter geen rekening gehouden met de effecten via het inkomen van huishoudens.

De effecten van maatregelen van de verschillende partijen zijn berekend ten opzichte van het basispad. Het basispad geeft weer hoe huren, koopwoningprijzen en woonconsumptie¹⁰ zich zonder beleid structureel zouden ontwikkelen. Het basispad is een zogeheten stabiel groeipad voor de lange termijn. Dit groeipad is gebaseerd op het Welvaart en leefomgevingsscenario *Transatlantic Markets*.¹¹ Het aantal huishoudens groeit met ruim 0,3% per jaar en het reële huishoudinkomen met ruim 1,3% per jaar. De uitgaven aan wonen zijn een vast percentage van het inkomen en groeien dus met een kleine 1,7% per jaar. Dit valt uiteen in een volumegroei van een kleine 0,7% per jaar (huur en koop) en een reële prijsstijging van 1% per jaar voor zowel huren als koopwoningprijzen.

Woningcorporaties

Diverse partijen treffen maatregelen gericht op een institutionele herziening van de positie van woningcorporaties. Achterliggend idee is dat het vermogen van woningcorporaties groter is dan maatschappelijk wenselijk en noodzakelijk. De maatregelen verschillen per partij qua omvang en vormgeving. De meeste partijen stellen een heffing voor op woningcorporaties. Andere partijen hevelen de financiering van de huurtoeslag over naar de woningcorporaties. In het meest vergaande voorstel worden de woningcorporaties op termijn opgesplitst in een niet-commerciële vermogensbeheersstichting die de huurtoeslag uitkeert en een vennootschap die de commerciële activiteiten van woningcorporaties – de exploitatie van huurwoningen – voortzet. Woningcorporaties in hun huidige vorm zullen dan niet langer bestaan.

Al deze maatregelen zijn omgeven door een aanzienlijke mate van juridische onzekerheid en vereisen nadere juridische analyse. In de vorige *Keuzes in Kaart 2008-2011* is hier al uitvoerig op gewezen.¹² Ook het rapport *Brede heroverweging wonen* gaat uitgebreid in op de juridische haken en ogen van een heffing die specifiek is gericht op woningcorporaties. Zo memoreert het rapport dat een specifieke heffing ten laste van woningcorporaties (en haar huurders) niet in

¹⁰ Met woonconsumptie wordt bedoeld het voor kwaliteit gecorrigeerde volume aan geconsumeerde woningdiensten. Woningdiensten zijn de diensten die een huis de bewoners ervan gedurende een jaar verschaft. Naarmate een woning kwalitatief beter is, verschaft het zijn bewoners meer woningdiensten. De woonconsumptie kan dus toenemen doordat er meer woningen komen, maar ook doordat de kwaliteit van woningen toeneemt.

¹¹ CPB, MNP en RPB, 2006, Welvaart en Leefomgeving; een scenariostudie voor Nederland in 2040, Den Haag. Zie ook www.welvaartenleefomgeving.nl.

¹² *Keuzes in kaart 2008-2011*: Bijlage J.4 Woningcorporaties.

strijd mag zijn met het gelijkheidsbeginsel of het verbod op discriminatie. Verder blijkt de juridische haalbaarheid in grote mate afhankelijk van de precieze invulling van de maatregel: wat zijn de rechtvaardigingsgronden voor de maatregel, aan wie komt de opbrengst ten goede en wat is de duur en omvang van de maatregel.¹³

Ondanks deze aanzienlijke juridische onzekerheid, is ervoor gekozen om inzicht te geven in de woningmarkteffecten en budgettaire opbrengsten van de voorstellen. Hierbij wordt opgemerkt dat er geen integrale analyse beschikbaar is van de balanspositie van corporaties. Een dergelijke analyse komt pas later beschikbaar.

Het aanspreken van de vermogenspositie van woningcorporaties kan leiden tot structurele gedragseffecten van de corporaties. De jaarlijkse cashflow van corporaties lijkt namelijk onvoldoende om de heffing volledig op te brengen; een aanzienlijk deel van het vermogen van corporaties is immers belegd in woningen. Woningcorporaties kunnen reageren door de huren te verhogen, woningen te verkopen, minder te investeren in nieuwbouw en renovatie, of inefficiënties in de bedrijfsvoering weg te nemen.¹⁴ Diverse partijen onderkennen deze gedragsreacties en bieden additionele ruimte aan woningcorporaties om de huren te laten stijgen. Zonder deze additionele ruimte leidt een heffing op woningcorporaties tot minder nieuwbouw en een kleiner aanbod van huurwoningen. Het rantsoeneringprobleem de huurmarkt wordt erger en de wachtlijsten worden langer.

Een heffing van gelijke omvang zal overigens ook regionaal sterk verschillend uitwerken. In dunbevolkte regio's is de mogelijkheid voor huurstijging veel beperkter, omdat de feitelijke huren dicht bij het marktconforme niveau liggen. De heffing zal zich daar sterker dan elders vertalen in een kleiner aanbod van huurwoningen.

¹³ Rapport *Brede Heroverweging Wonen* (4), paragraaf 5.2.

¹⁴ Er is momenteel geen volledig zicht op de gevolgen van de voorgestelde verbeteringen op de efficiency van corporaties.