



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 31 mei 2012

Nadere informatie doorrekening verkiezings- programma's



CPB Notitie

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070) 3383 380
I www.cpb.nl

Aan: Contactpersonen politieke partijen

Contactpersonen

Datum: 31 mei 2012

J.F.P. Hers (CPB)
S. Kruitwagen (PBL)

Betreft: Nadere informatie doorrekening verkiezingsprogramma's

Nadere informatie doorrekening verkiezingsprogramma's

Deze notitie geeft achtergrondinformatie voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Deze notitie beoogt zoveel mogelijk transparantie over hoe maatregelen in Keuzes in Kaart (KIK) gewaardeerd en gepresenteerd worden. Wel behouden wij ons het recht voor in de presentatie nog wijzigingen aan te brengen als de doorrekening daar aanleiding toe geeft (bijvoorbeeld als er op bepaalde dimensies geen verschillen tussen partijen blijken). In beginsel worden dezelfde uitgangspunten gehanteerd als bij de doorrekening in KIK 2011-2015. Per thema in de doorrekening wordt ingegaan op de wijze waarop zal worden omgegaan met commentaar uit de evaluatie van KIK 2011-2015. Daarnaast is in een aantal gevallen sprake van aangescherpte procedures en van voortschrijdend inzicht ten aanzien van de effecten van bepaalde beleidsmaatregelen, bijvoorbeeld als gevolg van het beschikbaar komen van meer / betere empirie. Als dit tot substantiële verschillen leidt met de vorige doorrekening, is dat aangegeven.

De thema's waarop de programma's worden doorgerekend zijn dezelfde als bij *Keuzes in Kaart 2011-2015*, en daarnaast macro-economische effecten en koopkracht. Maatregelen worden niet voor alle thema's doorgerekend, maar alleen voor die thema's waar zij evident op gericht zijn en effecten sorteren (bijvoorbeeld: het effect van een verhoging van de pensioenleeftijd op mobiliteit wordt niet in kaart gebracht). Achtereenvolgens wordt hierna op deze thema's ingegaan en indien relevant gemeld wat de belangrijkste veranderingen zijn ten opzichte van KIK 2011-2015.

Inhoud

1	Budgettaire effecten	4
1.1	Ombuigingen op het overheidsapparaat.....	4
1.2	Ambtenarensalarissen en lonen in de zorgsector	5
1.3	Belasting op financiële instellingen of transacties	5
1.3.1	De bankenbelasting	5
1.3.2	De Financiële transactiebelasting (FTT).....	8
1.4	Wijziging lastenbegrip	9
2	Macro-economische effecten	11
2.1	Verhoging algemene btw-tarief	12
2.2	Verhoging loon- en inkomstenbelasting	13
2.3	Verlaging materiële overheidsbestedingen	14
2.4	Verlaging van alle uitkeringen	15
2.5	Verlagen overdrachten aan het buitenland	16
2.6	Hogere eigen bijdrage in de zorg	17
3	Koopkracht	18
4	Structurele werkgelegenheid	19
5	Houdbaarheid van de overheidsfinanciën.....	20
6	Bereikbaarheid (co-productie van CPB en PBL)	21
6.1	Indicatoren die we in kaart brengen	21
6.1.1	Effecten van maatregelen	21

6.1.2	Technische informatie over het gebruikte verkeers- en vervoermodel	22
6.2	Informatie over enkele specifieke maatregelen	23
6.2.1	Belastingopbrengst op vliegverkeer.....	23
6.2.2	Op te vragen informatie	23
7	Energie en klimaat (PBL)	24
8	Natuur (PBL)	35
8.1	Indicatoren, aanpak en analyse.....	35
8.2	Maatregelen (beleidsopties)	39
9	Onderwijs en innovatie.....	41
9.1	Onderwijs.....	41
9.2	Innovatie	45
9.2.1	Aanpak.....	46
9.2.2	Legitimiteit	47
9.2.3	Effectiviteit	48
9.2.4	Efficiëntie.....	50
9.2.5	Presentatie in Keuzes in Kaart.....	51
10	Woningmarkt	54
11	Zorg.....	56
12	Bijlage memo technische eisen en tips	60

1 Budgettaire effecten

Alleen maatregelen die de rijksoverheid zelf kan nemen, worden in de analyse betrokken. In de doorrekening worden alleen maatregelen meegenomen die in principe juridisch haalbaar zijn. Dit wil niet zeggen dat voor iedere maatregel een uitgebreid juridisch haalbaarheidsonderzoek is gedaan, al kan hierover wel contact zijn met de IRF van het ministerie van financiën. Juridische haalbaarheid is niet onze expertise en bovendien wordt het juridisch kader door de politiek zelf vastgesteld. Juridische haalbaarheid is daarmee tot op zekere hoogte ook een kwestie van politieke prioriteiten. Echter, het wetgevingsproces en bestaande rechtsposities, waaronder de grondwet en internationale verdragen, stellen wel grenzen aan het mogelijke. Waar die overschreden worden, zijn maatregelen niet meegenomen. De budgettaire doorrekening richt zich op de grote lijnen van het beleid voor de komende regeringsperiode. Daarom, en om de doorrekening in korte periode mogelijk te maken zullen wij geen maatregelen in de doorrekening opnemen die een kleiner budgettair effect hebben dan 50 mln euro. Hierna wordt ingegaan op vier onderwerpen, namelijk (generieke) taakstellingen op het ambtenarenapparaat, de opbrengsten van een nullijn voor ambtenaren, de opbrengsten van een bankenbelasting en een wijziging in het te hanteren lastenbegrip.

1.1 Ombuigingen op het overheidsapparaat

Omvangrijke efficiencywinsten op het overheidsapparaat zijn moeilijk in één kabinetsperiode te realiseren. Hetzelfde geldt voor een drastische inperking van taken. Het CPB hanteert daarom net als bij de vorige doorrekening van de verkiezingsprogramma's maxima voor de ombuigingen op het Rijk (inclusief zbo's en exclusief defensie en politie) en op de lokale overheden. Het bij de vorige verkiezingen gehanteerde maximum voor de periode 2011-2015 vermeerderd met de ombuigingen van Balkenende IV¹ is hierbij als uitgangspunt genomen voor de ombuigingen in 2016 en 2017. Hierdoor resulteert een maximaal mogelijke ombuiging voor het Rijk van 0,9 mld euro en voor de lokale overheden van 1,2 mld euro voor 2017 (inclusief besparingsverliezen).² Zie tabel 1 voor de maxima voor de verschillende jaren. Het maximum voor de lokale overheden ligt met name hoger, omdat de maximale korting voor de periode 2011-2015 nog niet is bereikt.

Op basis van ervaringen uit het verleden³ kunnen dergelijke grote ombuigingen als zeer ambitieus worden gekwalificeerd. Het aanpassen van het arbeidsrechtelijke regime voor ambtenaren (zoals reeds gemeld in het financieel kader van het regeer- en gedoogakkoord) kan helpen bij het verkleinen van de publieke sector, desalniettemin blijven de huidige maxima voor taakstellingen op het Rijk en de lokale overheden onverminderd zeer ambitieus.

¹ CPB Notitie 2010/33 Analyse effecten financieel kader, p. 3.

² Bij de bepaling van de maximaal mogelijke ombuiging is zoals gebruikelijk rekening gehouden met een gelijkmatige oploop van de ombuigingen en aflopende besparingsverliezen.

³ Het vijfjaarsmaximum voor het Rijk en zbo's is bijvoorbeeld relatief fors hoger dan de bij de Vernieuwing Rijksdienst gerealiseerde taakstelling voor de vijfjaarsperiode 2007-2011.

Tabel **Maximaal mogelijke ombuigingen: Rijk en lokale overheden (inclusief besparingsverlies)**

	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel in mld euro (prijzen 2012)
Maxima incl. besparingsverlies: Rijk	0,0	0,0	0,0	0,4	0,9	1,1
Maxima incl. besparingsverlies: Lokale overheden	0,2	0,3	0,3	0,7	1,2	1,5

1.2 Ambtenarensalarissen en lonen in de zorgsector

Voorstellen waarbij de ambtenarensalarissen en/of lonen in de zorgsector structureel achterblijven bij de loonontwikkeling marktsector worden niet gehonoreerd.⁴ In het basispad van de mlt is voor ambtenaren een nullijn opgenomen in 2011, 2012 en 2013. Er is gezien de algemene arbeidsmarktsituatie en de specifieke ontwikkeling bij openbaar bestuur daarbij aangenomen dat dit in latere jaren tot een inhaalstijging bij de ambtenarensalarissen zal leiden. Het tijdelijke effect van een maatregel die één extra jaar nullijn voor ambtenarensalarissen impliceert kan in de doorrekening worden meegenomen. In het basispad zit geen ingreep in de lonen in de zorgsector. Voor ingrijpen in de lonen in de zorgsector is een loonwet nodig. Ingrepen in de zorgsector voor een beperkt aantal jaren zullen worden meegenomen in de doorrekening, waarbij, anders dan voor ambtenarensalarissen, een direct uitverdieneffect via incidentele lonen in de zorgsector wordt meegenomen.

1.3 Belasting op financiële instellingen of transacties

Deze notitie bevat, onder enig voorbehoud, een voorlopige indicatie van de wijze waarop het CPB in Keuzes in Kaart om zal gaan met de opbrengsten en economische effecten van een bankenbelasting.

1.3.1 De bankenbelasting

We gaan uit van het voorstel voor een bankenbelasting langs de lijnen die door de Minister in het [Voorstel van Wet Bankenbelasting](#) d.d. 15 december 2011 zijn beschreven, en zoals dat in mei 2012 door de Tweede Kamer is aangenomen.⁵ De grondslag voor de belasting bestaat uit de totale bezittingen van in Nederland actieve banken, minus de door de overheid gegarandeerde spaartegoeden en minus onder meer het zogenaamde toetsingsvermogen. (Zie het Voorstel van Wet voor nader detail).

Economische ratio

Een belasting kan een instrument zijn om inkomsten te genereren of om verstoringen te corrigeren, of een combinatie van beide. Het huidige voorstel wil beide doelen realiseren. Deels vormt de belasting een

⁴ Zie CPB, 2010, Analyse economische effecten financieel kader, CPB Notitie, [27 september](#). Zie ook CPB, 2012, Wat levert de nullijn voor de ambtenaren in 2011 op?, kader in *Centraal Economisch Plan 2012*, [maart](#).

⁵ Zie ook de [nota](#) met de kabinetsreactie op kamervragen naar aanleiding van het voorstel.

vergoeding voor de kosten die impliciete garanties voor de financiële sector met zich meebrengen. Daarnaast probeert het voorstel ook verstoringen te corrigeren die ontstaan doordat rentebetalingen op schuld belastingaftrekbaar is, terwijl dividenduitkeringen dat niet zijn. Door onderscheid te maken naar de looptijd van de verplichtingen geeft de belasting banken bovendien prikkels om langer te financieren en zo de kwetsbaarheid voor liquiditeitsrisico's te verkleinen. De achterliggende gedachte hierbij is dat dit systeemrisico zou verminderen.

Winsten kunnen door externe omstandigheden van jaar op jaar fluctueren. Dat impliceert dat de overheid zich zou moeten committeren om de tarieven, na deze vastgesteld te hebben, in de toekomst ongemoeid te laten. Latere tariefsverhogingen die niet gemotiveerd kunnen worden door de (externe) kosten die de belasting dient te beprijken dragen het risico in zich de kredietverlening schade toe te brengen. Banken zullen dan terughoudend worden met het verlenen van krediet uit vrees snel daarna geconfronteerd te worden met hogere belastingen voor de financiering van de juist aangegane leningen.

De belasting zal uiteindelijk deels⁶ worden doorberekend in de rentetarieven die banken hanteren, en zo een nadelig effect op economische activiteit hebben. Deels kan de belasting ook ten koste gaan van de winst van banken. Dit kan ten laste gaan van dividenduitkeringen, maar ook van verdere groei van het eigen vermogen. De bankenbelasting kan daarmee de snelheid waarmee banken eigen vermogen kunnen opbouwen zonder minder leningen te verstrekken aantasten. Overigens kan een bank ook extern eigen vermogen aantrekken door aandelen uit te geven. Hier zijn banken over het algemeen terughoudend mee vanwege de signaalwerking die hiervan uitgaat. De overheid kan die signaalwerking beperken door banken te verplichten om aandelen uit te geven.

Verwachte opbrengsten

De opbrengst van een bankenbelasting zoals in het genoemde kabinetsvoorstel, waarbij de tarieven 2,2 basispunten (ofwel 0,022 procent) voor kortlopende financiering bedraagt, en 1,1 basispunten (ofwel 0,011 procent) voor langlopende financiering, is eerder geraamd op circa 0,3 mld euro⁷, en is in het Begrotingsakkoord 2013 verdubbeld naar 0,6 mld. De opbrengsten (en ook de economische effecten) hangen uiteraard af van de keuze van de tarieven. De opbrengsten en kosten zijn afhankelijk van mogelijke aanpassingen in het volume van de schuldfinanciering door banken, en in de samenstelling daarvan. Naar verwachting zullen bij hogere tarieven grotere wijzigingen in de samenstelling van de grondslag plaatsvinden; de omvang hiervan is onzeker.

Uitverdieneffecten

De bankenbelasting kan op verschillende manieren tot uitverdien effecten leiden. Ten eerste kunnen banken hun prijzen voor leningen aan bedrijven of particulieren verhogen. Hogere rentelasten voor bedrijven gaan ten koste van investeringen van bedrijven. Dat heeft een negatief effect op de groei. Ten tweede kan de belasting ten koste van de winst van banken gaan. Dit leidt tot lagere dividenduitkeringen aan de houders van aandelen, consumenten en pensioenfondsen.

⁶ afhankelijk van de mate van concurrentie op de markt.

⁷ Bij een doelmatigheidsvrijstelling van 20 miljard euro.

Volgens [cijfers van de ECB](#) groeide het kredietvolume aan niet-financiële instellingen met 6,2% per jaar. Onder de veronderstelling dat (1) banken geen kapitaal uit de markt kunnen aantrekken om deze groei te financieren en (2) banken deze groei niet uit hun eigen winst kunnen financieren omdat ze anders niet aan de kapitaalseisen kunnen voldoen kan een lagere winst ertoe leiden dat de kredietgroei beperkt wordt. Dit lijkt onwaarschijnlijk gezien het hoge risicogewogen kapitaal dat Nederlandse banken hebben een tier 1 ratio van 11,79% en de ongeveer 10 mld euro winst die de banken maakten in 2010 en 2011.

Een dergelijk effect is waarschijnlijk omdat de bankenbelasting de kosten van het aantrekken van nieuwe financiering voor het verstrekken van nieuwe leningen aan de marge beïnvloedt: voor elke marginale lening zal een bank, bij gelijkblijvende kapitaalstructuur, voor een deel gebruik maken van schuldfinanciering op de kapitaalmarkt. Dit betekent dat ook de af te dragen bankbelastingen aan de marge een kostenpost vormen, die naar verwachting tot uitdrukking zal komen in de tarieven. De Nederlandsche Bank heeft een inschatting gemaakt van het effect op de tarieven (deze inschatting wordt genoemd in het [Nader rapport wetsvoorstel bankenbelasting](#), dat door de Minister van Financiën op 15 december 2011 aan de Tweede Kamer heeft toegestuurd). Voor de tarieven als in het kabinetsvoorstel (1,1 basispunten respectievelijk 2,2 basispunten voor lang- respectievelijk kortlopende verplichtingen) bedraagt het geschatte effect op de leenrente voor bedrijven en particulieren 1 basispunt. De eerdergenoemde [nota](#) met kabinetsreactie op kamervragen bevat een indicatie van deze berekening. Daarnaast zal ook de winst van banken afnemen.

Uitverdieneffecten kunnen sterker toenemen dan naar rato wanneer er belangrijke terugkoppelingseffecten optreden van de economie naar de bancaire sector. Wanneer de economische vooruitzichten verslechteren, maakt dat banken terughoudender om krediet te verlenen. Om zulke terugkoppelingseffecten te verdisconteren zal het CPB uitgaan van een stapsgewijs toenemend marginaal uitverdieneffect, leidend tot 1 basispunt opslag op de leenrente voor bedrijven bij een opbrengst van 300 miljoen euro, 2,5 basispunt opslag voor een opbrengst van 600 miljoen, 4,5 basispunt opslag bij een opbrengst van 900 miljoen, 6,9 basispunt opslag bij een opbrengst tot 1200 miljoen, en 8,6 basispunt opslag bij een opbrengst van 1500 miljoen euro. Voor KiK zal het CPB uitgaan van een maximaal effect op de belastingopbrengsten van 1,5 miljard euro. In het mlt-basispad is al een bankbelasting van 0,6 mld euro opgenomen. Dit betekent dat het CPB voor Keuzes in Kaart maximaal een verhoging van 0,9 mld euro zal honoreren. Onderstaande tabel geeft de verdeling over rente en winst weer.⁸

Totale opbrengst	Via hogere rente	Via lagere winst	Effect op bbp ⁹
300	175	125	-0,03%
600	438	162	-0,08%
900	788	112	-0,15%
1200	1.200	0	-0,23%
1500	1.500	0	-0,28%

⁸ Uitgaande van een totaal belastbaar bedrag van 1751 miljard euro.

⁹ Volgens tabel 5.2 in CPB, 2010, SAFFIER II: 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen, CPB Document 217, zorgt een 1% hogere langetermijnrente voor 3,3% lager bbp en 1,5% hogere werkloosheid.

1.3.2 De Financiële transactiebelasting (FTT)

Het voorstel

De Europese Commissie ([COM/2011/594](#)) heeft in 2011 een voorstel gedaan voor een EU-brede belasting op transacties door financiële instellingen, de zogenaamde financiële transactiebelasting (of FTT, Financial Transaction Tax). Dit voorstel is in Europa nog onderwerp van discussie. Het voorstel betreft een belasting op transacties door financiële instellingen gevestigd in een lidstaat van de EU. De belasting wordt gedifferentieerd naar type transactie, waarbij voor derivaten een lager tarief geldt van 0,01 procentpunt per transactie, en voor aandelen en schuldpapier 0,1 procentpunt per transactie. Aangezien instrumenten vaak meerdere keren verhandeld worden, zullen de belastingen per instrument cumuleren en bedraagt de totale belasting per instrument een veelvoud van de belasting per transactie.

Economische ratio

De doelstelling van de FTT is enerzijds om de financiële sector een bijdrage te laten leveren aan de kosten van het inperken of oplossen van de risico's van die sector op de maatschappij, en anderzijds om prikkels te geven om zulke risico's te beperken. De effecten van het FTT-voorstel van de Europese Commissie zijn eerder beoordeeld in een [CPB Notitie](#) van 21 december 2011, en een bijbehorend [Achtergronddocument](#). Hierin is beargumenteerd dat de FTT niet overtuigend bijdraagt aan een stabielere financiële sector. De lasten worden voornamelijk gedragen door eindgebruikers, in de vorm van bijvoorbeeld lagere spaarrentes of hogere investeringskosten. Andere vormen van belasting (zoals de bankenbelasting, maar ook bijvoorbeeld het invoering van BTW voor financiële diensten) zijn directer gericht op het corrigeren van marktfalen in de sector of het heffen van efficiënte belasting.

Verwachte opbrengsten

De grondslag voor de FTT is zeer elastisch: het volume aan transacties zal sterk dalen bij toenemende belastingen. Dit geldt naar verwachting in sterkere mate voor derivatentransacties dan voor aandelen- en obligatietransacties. De opbrengsten zijn bovendien sterk afhankelijk van de vraag of een FTT Europabreed wordt ingevoerd, dan wel alleen in Nederland of enkele landen. In het tweede geval vindt naar verwachting sterkere ontwijking plaats en dalen de opbrengsten. Voor het FTT-belastingvoorstel volgens de lijnen van de Europese Commissie (EU-breed ingevoerd) heeft het CPB een inschatting gemaakt van de opbrengsten voor Nederland. Een middenwaarde bedraagt circa 3 miljard euro. Bij unilaterale invoering door Nederland zal dit bedrag aanzienlijk lager liggen. Ervaring met eenzijdige invoering in Zweden heeft geleerd dat circa 50% van de handel in aandelen eenvoudig kan weglekken naar andere landen (zie het eerdergenoemde achtergronddocument). Voor derivaten daarentegen is de weglek naar verwachting veel groter. Aangezien circa twee derde van de EU-brede opbrengsten uit derivatentransacties voortkomen, resteert bij unilaterale invoering een opbrengst van circa een zesde van de verwachte opbrengst bij EU-brede invoering. Voor KiK zal CPB daarom uitgaan van een maximale opbrengst van 0,5 miljard euro bij unilaterale invoering.

Uitverdieneffecten

De FTT werkt door op onder meer bedrijfsinvesteringen via een hogere rente: de cumulatieve belastingkosten per product worden immers doorberekend aan eindgebruikers. Het rente-effect wordt geschat op 25 basispunten (0,25 procentpunt) (zie CPB Notitie 21 december 2011). Aangezien bedrijven voor hun financiering grotendeels afhankelijk zijn van in Nederland gevestigde banken nemen we aan dat eenzelfde effect zal optreden bij unilaterale invoering, bij gelijke tariefstelling. Daarmee is ook het negatieve effect op de economische groei veel groter dan dat van de bankenbelasting. Een verhoging van de rente voor bedrijven met 25 basispunten leidt dan tot 0,88% lager bbp.

1.4 Wijziging lastenbegrip¹⁰

Het CPB gaat over op een nieuwe indicator voor de lastenontwikkeling: de beleidsmatige lastenontwikkeling op EMU-basis (blo). De microlastenontwikkeling (mlo) wordt vervangen door deze nieuwe indicator. Deze indicator voor de lastenontwikkeling sluit het beste aan bij de ontwikkeling van het EMU-saldo, waardoor de aansluiting tussen de lastenontwikkeling en de ontwikkeling van het EMU-saldo helderder wordt. De indicator is consistent met het collectieve lastendrukbegrip binnen de Nationale Rekeningen en sluit aan bij internationaal gebruikte indicatoren. Financieringsverschuivingen, die door velen als complex werden beschouwd, hoeven hierdoor niet meer bij de lasten en de collectieve uitgaven te worden gerapporteerd. De indicator betreft wijzigingen in tarieven en heffingsgrondslagen en geldt ex-ante in mld euro. Presentatie van een lastenindicator blijft naar het oordeel van het CPB noodzakelijk om een indicatie van (de mutatie in) de verstoringende werking van belastingheffing op de Nederlandse economie te geven¹¹.

Vanaf de huidige KMEV/MLT 2013-2017 zal al op deze manier gerapporteerd worden. Ook bij KIK 2013-2017 zal de nadruk liggen op de beleidsmatige lastenontwikkeling op EMU-basis. Net als voor de tot nu toe gehanteerde indicator (mlo) zal worden aangegeven welk deel van de lastenontwikkeling gezinnen en bedrijven betreft. Ook zal nu worden aangegeven welk deel het buitenland betreft.

Niet-EMU-relevante lastenontwikkelingen

Daarnaast zal het CPB afzonderlijk rapporteren over de niet-EMU-relevante lastenontwikkeling. De niet-EMU-relevante lastenontwikkeling bestaat uit lastenontwikkelingen die ook in eerdere KiK-bijlagen zijn genoemd:

- Schuiven tussen collectieve lasten en particuliere lasten, zoals pakketmaatregelen en eigen betalingen in de zorg, een verplicht aandeel duurzame energie, en quota voor het aantal arbeidsgehandicapten¹²,
- Verschuivingen tussen collectieve lasten en collectieve uitgaven, indien het gaat om het uitkeerbaar maken van heffingskortingen, een schuif tussen zorgtoeslag en ziektekostenpremie en bruterings-effecten (afwijkende mutatie van bruto AOW t.o.v. bruto wettelijk minimum loon),
- Intertemporele schuiven bij maatregelen waarbij de omkeerregeling van de inkomstenbelasting in het geding is, zoals bij aanpassing van het Witteveen-kader.

De EMU-relevante lastenontwikkeling en de niet-EMU-relevante lastenontwikkeling samen tellen op tot de 'oude' mlo.

¹⁰ Deze tekst is besproken in de Studiegroep Begrotingsruimte.

¹¹ Deze indicator moet echter niet verward worden met een welvaartstheoretische analyse van economische verstoringen van lastenmaatregelen. Het betreft een pragmatische aanpak waarbij lastenverzwaringen en lastenverlichtingen gemeten en opgeteld worden op basis van hun ex-ante effect op de overheidsbegroting in mld euro.

¹² Omdat deze indicator zich beperkt tot de lastenkant worden koopkrachtrelevante maatregelen aan de uitgavenkant zoals de kinderopvangtoeslag niet meegenomen.

Aanpak laatste jaren

De microlastenontwikkeling (mlo) was sinds 1994 in gebruik als indicator voor de lastenontwikkeling. Doel hiervan is weergave van “de lastenmutatie van maatregelen op het gebied van collectieve lasten voor zover hierdoor materieel de economische keuze tussen consumptie en sparen, tussen vrije tijd en arbeid, of de keuze tot investeren verandert.” De mlo werd gepubliceerd in CEP/MEV en MLT publicaties en in Keuzes in Kaart. De bij KIK 2011-2015 gebruikte BKW zal niet meer worden gepubliceerd (zie koopkracht hierna). Daarnaast presenteerde het CPB in CEP/MEV ramingen de ontwikkelingen beleidsmatige lastenontwikkeling op EMU-basis in % bbp, waarbij in een voetnoot een aansluiting wordt gemaakt met de mlo. De mlo wordt vervangen door de beleidsmatige lastenontwikkeling op EMU-basis en de niet-EMU-relevante lastenontwikkeling.

2 Macro-economische effecten

Bij *Keuzes in Kaart* (KiK) worden de macro-economische effecten t/m 2017 berekend met het macro-econometrische model SAFFIER. Dat model is gedocumenteerd in [CPB document 217](#), waarin enkele technische varianten staan. Deze notitie laat de uitkomsten van enkele beleidsvarianten zien:

- Verhoging algemene btw-tarief
- Verhoging loon- en inkomstenbelasting
- Verlaging materiële overheidsbestedingen
- Verlaging van alle uitkeringen
- Verlagen overdrachten aan het buitenland
- Hogere eigen bijdrage in de zorg

Voor de vergelijkbaarheid is de impuls in alle varianten 1 miljard. Deze notitie gaat in op de effecten tot en met 2017, voor de structurele effecten bij KiK worden ander modellen gebruikt. Net als bij *Keuzes in Kaart* is voor deze notitie de jaarversie van het model gebruikt. Voor analyses die specifiek gericht zijn op de korte termijn gebruikt het CPB meestal de kwartaalversie, maar bij de KiK ligt de nadruk op de resultaten voor een vijfjaarsperiode en daarnaast is het efficiënter om alleen de jaarversie te gebruiken.

In onderstaande tabellen staan de effecten van een variant in gecumuleerde afwijkingen van het basispad. Het gaat dus om een niveau-effect op variabelen. Zo laat tabel 2.1 zien dat een verhoging van de btw-opbrengst met 1 mld euro het niveau van het bbp met 0,2% verlaagt na vijf jaar ten opzichte van het basispad. In de *KiK*-publicatie presenteren we effecten op de gemiddelde groei van variabelen in de periode 2013-2017. Het gemiddelde effect op de jaarlijkse bbp-groei 2013-2017 is ongeveer -0,04% en dat is het effect wat in de macro-economische tabel komt te staan. Uiteraard vermelden we daar alleen het effect van het totale verkiezingsprogramma en niet van afzonderlijke maatregelen, afgerond op 1 decimaal. De tabel in het samenvattende hoofdstuk zal iets beknopter zijn. Verder zal het EMU-saldo in een aparte paragraaf worden gepresenteerd, met onder voorbehoud ook het structurele EMU-saldo waarin gecorrigeerd wordt voor de stand van de conjunctuur (EC-methode) en de effecten op de schuldquote.

Onderstaande varianten zijn gedraaid met de meest recente versie van SAFFIER en ten opzichte van een voorlopige versie van het basispad tot en met 2017. Het definitieve basispad was op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. In deze varianten zijn de ZVW-premies niet meer lastendekkend (in het basispad wel). Dit sluit aan bij de aanpak van de Zorg bij KiK, zie paragraaf 11 van de notitie *Nadere informatie doorrekening verkiezingsprogramma's*. De nominale premies zijn gelijk gehouden aan die in het basispad, net als de fracties van de inkomensafhankelijke premies ten opzichte van de loonsom. Dit betekent voor alle varianten dat de uitkomsten kunnen afwijken van eerder gepubliceerde varianten, hoewel het verschil meestal beperkt zal zijn. Voor varianten die de ZVW betreffen is het effect wel duidelijk zichtbaar. Een bezuiniging op de ZVW-uitgaven zorgt nu, bij gelijkblijvende premies, voor een overschot dat meetelt voor het EMU-saldo.

2.1 Verhoging algemene btw-tarief

In deze variant worden de ex-ante btw-opbrengsten verhoogd met 1 mld euro. In de uitgangssituatie zijn de btw-opbrengsten bijna 42 mld. De btw drukt niet alleen op de gezinsconsumptie (circa 50%) maar ook op investeringen (m.n. woningen, circa 25%), overheidsconsumptie en uitvoer.

De hogere btw-tarieven leiden tot een stijging van de afzetprijzen. De hogere consumptieprijs wordt deels al in het eerste jaar afgewenteld op de contractlonen. Daardoor is de daling van de consumptie in het eerste jaar beperkt en neemt de arbeidsinkomensquote toe. Bovendien wordt de btw niet alleen over de consumptie geheven, maar is de grondslag breder. De concurrentiepositie verslechtert door de hogere lonen, waardoor de uitvoer afneemt ten opzichte van het basispad. Het bbp komt ook lager uit. In de jaren daarna neemt het bbp verder af door zowel lagere consumptie, investeringen en uitvoer. De werkloosheid loopt op waardoor de contractlonen uiteindelijk lager uitkomen dan in het basispad. De verbetering van het EMU-saldo neemt snel af.

Zie de beschrijving in CPB document 217 (tabel 5.10) vanaf p.94 voor een uitgebreidere toelichting.

Tabel 2.1 Effecten verhoging btw met 1 mld, gecumuleerde effecten in afwijking basispad

	2013 in %	2014	2017
Volume bestedingen			
Bruto binnenlands product	0,0	-0,1	-0,2
Consumptie huishoudens	0,0	-0,1	-0,2
Overheidsbestedingen	0,0	0,0	0,0
Investeringsbedrijven	-0,1	-0,2	-0,3
Uitvoer goederen en diensten	0,0	-0,1	-0,1
Lonen en prijzen			
Contractloon marktsector	0,2	0,2	-0,1
Prijs consumptie	0,2	0,2	0,1
Reële arbeidskosten marktsector	0,1	0,0	-0,1
Arbeidsmarkt			
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0,0	-0,1	-0,1
w.v. marktsector	0,0	-0,1	-0,2
	niveau		
Werkloze beroepsbevolking (in %)	0,0	0,0	0,1
Arbeidsinkomensquote marktsector (in %)	0,1	0,1	0,0
Collectieve sector			
EMU-saldo (in mld)	0,9	0,6	0,3

2.2 Verhoging loon- en inkomstenbelasting

In deze variant stijgt de loon- en inkomstenbelasting (LB/IB) met ex-ante 1 mld. Dit verlaagt het beschikbare inkomen van gezinnen. Dit wordt deels gecompenseerd door afwenteling op de werkgevers via de contractlonen. Op korte termijn is de afwenteling 30%. De gezinsconsumptie neemt af ten opzichte van het basispad. Deze daling is groter dan bij de btw-variant, omdat de LB/IB helemaal door gezinnen betaald wordt en de btw niet (de lastenverzwaring voor gezinnen is in deze variant dus groter). Bovendien is de afwenteling op de lonen bij de btw groter dan bij de LB/IB op korte termijn.¹³ Daardoor is het effect op de arbeidsinkomensquote kleiner. Na het eerste jaar neemt de werkloosheid toe, daalt de consumptie verder en neemt het effect op het EMU-saldo af.

Deze variant staat ook in CPB document 217, tabel 5.9. Zie de beschrijving vanaf p.92 voor een uitgebreidere toelichting.

Tabel 2.2 Effecten verhoging LB/IB met 1 mld, gecumuleerde effecten in afwijking basispad

	2013 in %	2014	2017
Volume bestedingen			
Bruto binnenlands product	0,0	-0,1	-0,2
Consumptie huishoudens	-0,1	-0,3	-0,4
Overheidsbestedingen	0,0	0,0	0,0
Investeringsbedrijven	-0,1	-0,2	-0,4
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,0	0,0
Lonen en prijzen			
Contractloon marktsector	0,1	0,1	0,0
Prijs consumptie	0,0	0,0	0,0
Reële arbeidskosten marktsector	0,1	0,0	-0,1
Arbeidsmarkt			
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0,0	-0,1	-0,1
w.v marktsector	0,0	-0,1	-0,2
niveau			
Werkloze beroepsbevolking (in %)	0,0	0,0	0,1
Arbeidsinkomensquote marktsector (in %)	0,1	0,0	0,0
Collectieve sector			
EMU-saldo (in mld)	0,9	0,6	0,5

¹³ Dit volgt uit de schatting van de loonvergelijking, waarin op korte termijn de coëfficiënt voor de prijs van de consumptie (incl. btw) aanmerkelijk hoger is dan die voor de belastingdruk van de LB/IB.

2.3 Verlaging materiële overheidsbestedingen

Een verlaging van de materiële overheidsbestedingen met 1 mld resulteert in een afname van het bbp en de productie in de marktsector. De werkgelegenheid daalt en de werkloosheid neemt toe. Vooral na het eerste jaar dalen de lonen ten opzichte van het basispad. Vanaf het tweede jaar daalt de consumptie van huishoudens, met name als gevolg van het lagere looninkomen.

Het EMU-saldo neemt met 0,7 mld toe in het eerste jaar. De uitverdieneffecten komen door de lagere lonen en werkgelegenheid, wat resulteert in minder belastingen en premies. Overigens zijn de uitverdieneffecten van overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen vrijwel het zelfde.

Deze variant staat ook in CPB document 217, tabel 5.11 (met omgekeerd teken). Zie de beschrijving vanaf p.96 voor een toelichting.

Tabel 2.3 Effecten verlaging materiële overheidsconsumptie met 1 mld, gecumuleerde effecten in afwijking basispad

	2013 in %	2014	2017
Volume bestedingen			
Bruto binnenlands product	-0,1	-0,1	-0,1
Consumptie huishoudens	0,0	-0,1	-0,1
Overheidsbestedingen	-0,5	-0,5	-0,5
Investeringen bedrijven	-0,2	-0,3	-0,2
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,0	0,1
Lonen en prijzen			
Contractloon marktsector	0,0	-0,2	-0,3
Prijs consumptie	0,0	0,0	-0,1
Reële arbeidskosten marktsector	-0,1	-0,1	-0,1
Arbeidsmarkt			
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	-0,1	-0,1	-0,1
w.v. marktsector	-0,1	-0,2	-0,1
niveau			
Werkloze beroepsbevolking (in %)	0,0	0,1	0,0
Arbeidsinkomensquote marktsector (in %)	0,1	-0,1	-0,1
Collectieve sector			
EMU-saldo (in mld)	0,7	0,4	0,6

2.4 Verlaging van alle uitkeringen

In deze variant worden alle uitkeringen door de overheid aan gezinnen verlaagd (o.m. bijstand, WW, AOW, WAO, kinderbijslag). De verlaging betreft 1 mld. Dit verlaagt de inkomens van gezinnen. Bovendien dalen de contractlonen met circa 0,2%-punt omdat de replacement rate daalt (de terugvalpositie in geval van werkloosheid verslechtert). De lagere uitkeringen en de lagere lonen zorgen er in het tweede jaar voor dat de consumptie van huishoudens 0,3% lager uitkomt dan in het basispad. In het eerste jaar dalen de belastinginkomsten vooral vanwege lagere inkomstenbelasting (zowel op lonen als uitkeringen). De verbetering van het EMU-saldo in het eerste jaar is 0,6 mld.

In de volgende jaren dalen de lonen verder en wordt ook het bestedingseffect van de lagere uitkeringen nog iets groter. Dit zet de consumptie verder onder druk. Er is wel een verbetering van de concurrentiepositie waardoor de uitvoer kan toenemen. Het EMU-saldo verbetert met 0,6 mld in de eerste twee jaar, oplopend tot 0,9 mld in het vijfde jaar.

In CPB document 217 staat een variant waarin de uitkeringen die gekoppeld zijn aan het minimumloon, met 5% afnemen. In de huidige variant worden alle uitkeringen verlaagd, de impuls is kleiner dan in document 217.

De effecten van deze variant op het bbp zijn gematigder dan de effecten van lagere overheidsbestedingen doordat er een dempend effect is via de gezinsbesparingen en doordat er een relatief sterkere krimp is van de invoer.

Tabel 2.4 Effecten verlaging uitkeringen met 1 mld, gecumuleerde effecten in afwijking basispad

	2013 in %	2014	2017
Volume bestedingen			
Bruto binnenlands product	0,0	-0,1	0,0
Consumptie huishoudens	-0,1	-0,3	-0,3
Overheidsbestedingen	0,0	0,0	0,0
Investeringsbedrijven	0,0	-0,1	-0,1
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,0	0,1
Lonen en prijzen			
Contractloon marktsector	-0,2	-0,3	-0,3
Prijs consumptie	-0,1	-0,1	-0,1
Reële arbeidskosten marktsector	-0,2	-0,1	-0,1
Arbeidsmarkt			
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0,0	0,0	0,0
w.v marktsector	0,0	0,0	0,0
niveau			
Werkloze beroepsbevolking (in %)	0,0	0,0	0,0
Arbeidsinkomensquote marktsector (in %)	-0,1	0,0	-0,1
Collectieve sector			
EMU-saldo (in mld)	0,6	0,6	0,9

2.5 Verlagen overdrachten aan het buitenland

In deze variant komen de overdrachten aan het buitenland 1 mld lager uit.¹⁴ De impuls betreft de overdrachten, zonder rekening te houden met effecten op de Nederlandse werkgelegenheid of uitvoer. Daardoor is er geen doorwerking naar variabelen anders dan de overheidsbegroting. Het EMU-saldo verbetert met 1 mld.

Tabel 2.5 Effecten verlaging overdrachten aan buitenland met 1 mld, gecumuleerde effecten in afwijking basispad

	2013 in %	2014	2017
Volume bestedingen			
Bruto binnenlands product	0,0	0,0	0,0
Consumptie huishoudens	0,0	0,0	0,0
Overheidsbestedingen	0,0	0,0	0,0
Investeringsbedrijven	0,0	0,0	0,0
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,0	0,0
Lonen en prijzen			
Contractloon marktsector	0,0	0,0	0,0
Prijs consumptie	0,0	0,0	0,0
Reële arbeidskosten marktsector	0,0	0,0	0,0
Arbeidsmarkt			
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0,0	0,0	0,0
w.v marktsector	0,0	0,0	0,0
niveau			
Werkloze beroepsbevolking (in %)	0,0	0,0	0,0
Arbeidsinkomensquote marktsector (in %)	0,0	0,0	0,0
Collectieve sector			
EMU-saldo (in mld)	1,0	1,0	1,1

¹⁴ Er is bij deze variant geen rekening gehouden met economische of juridische haalbaarheid.

2.6 Hogere eigen bijdrage in de zorg

In deze variant¹⁵ nemen de eigen betalingen in de zorg toe, met 1 mld. Het betreft hier het deel dat valt onder de ZVW. De collectief gefinancierde zorg daalt met het zelfde bedrag, maar er is mee gerekend dat de nominale zorgpremies die gezinnen betalen vooralsnog niet veranderen, net als de inkomensafhankelijke premiequotes van werkgevers. De eigen bijdrage heeft een remmend effect op de zorgconsumptie. Gegeven de omvang van de impuls is aangenomen dat de vraag naar zorgconsumptie die valt onder de ZVW met 0,15 mld extra daalt vanwege gedragseffecten.

Er treedt een verschuiving op van collectieve zorgconsumptie (overheidsbestedingen) naar consumptie huishoudens. Het beschikbaar inkomen van consumenten verandert echter niet, zodat de besparingen in eerste instantie afnemen. Na het eerste jaar is de consumptie van huishoudens weer terug op het basispad. De hogere eigen betalingen in de zorg verdringen dan de overige consumptie.

Het bbp komt 0,1% lager uit door de maatregel. Het EMU-saldo verbetert met ongeveer 1 mld omdat de uitgaven aan ZVW lager uitkomen terwijl er mee is gerekend dat de premies ZVW en de zorgtoeslag gelijk blijven aan die in het basispad. Het verschil is relevant voor het EMU-saldo.

Tabel 2.6 Effecten hogere eigen bijdrage zorg met 1 mld, gecumuleerde effecten in afwijking basispad

	2013 in %	2014	2017
Volume bestedingen			
Bruto binnenlands product	-0,1	-0,1	-0,1
Consumptie huishoudens	0,2	0,0	-0,1
Overheidsbestedingen	-0,6	-0,7	-0,7
Investeringsbedrijven	0,0	-0,2	-0,2
Uitvoer goederen en diensten	0,0	0,0	0,1
Lonen en prijzen			
Contractloon marktsector	0,0	-0,1	-0,3
Prijs consumptie	0,0	0,0	-0,1
Reële arbeidskosten marktsector	0,0	-0,1	-0,1
Arbeidsmarkt			
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0,0	-0,1	-0,1
w.v marktsector	0,0	-0,1	-0,1
	niveau		
Werkloze beroepsbevolking (in %)	0,0	0,0	0,1
Arbeidsinkomensquote marktsector (in %)	0,0	0,0	-0,1
Collectieve sector			
EMU-saldo (in mld)	1,0	0,9	1,1

¹⁵ We maken het voorbehoud dat deze zorgvariant nu alleen macro is doorgerekend voor de globale effecten en dat bij eventuele latere finetuning via zorg/SZ-modellen de cijfers nog wat kunnen veranderen.

3 Koopkracht

In tegenstelling tot KIK 2011-2015 worden in deze KIK ook weer koopkrachteffecten gepresenteerd. Deze zullen worden doorgerekend met ons microsimulatiemodel Mimosi. De manier van berekenen is gelijk aan de koopkrachtberekeningen voor de reguliere CEP- en MEV-ramingen: we berekenen de statische koopkrachtmutatie voor een steekproef van huishoudens. Bij de statische koopkracht blijven individuele overgangen zoals trouwen, scheiden, baanverlies en promotie buiten beschouwing.

De presentatie van de uitkomsten is als volgt (zie ook KIK 2008-2011). Per partij wordt de medianentabel opgenomen met de gemiddelde statische koopkracht over de periode 2013-2017. Deze tabel bevat het effect van de partij, wat berekend wordt als het verschil in koopkracht voor het basispad inclusief partij minus koopkracht van het basispad. Daarnaast wordt in de tabel de koopkracht van het basispad inclusief de partij getoond. Om de spreiding van de koopkracht te laten zien worden de puntenwolken opgenomen van de gemiddelde koopkracht voor het basispad inclusief partij over de periode 2013-2017. Er worden net als bij CEP en MEV zes puntenwolken opgenomen: voor werkende alleenverdieners, tweeverdieners en alleenstaanden, voor alleenstaande uitkeringsgerechtigden, alleenstaande AOW'ers en tweeverdiener AOW'ers.

In de medianentabel zijn niet alle inkomensbronnen vertegenwoordigd: zelfstandigen, vutters, studenten en directeurs ontbreken. Als er opvallende maatregelen zijn die deze groepen treffen zullen we dit in de tekst over de koopkracht opnemen. Dat geldt ook voor maatregelen die niet in de statische koopkracht tot uitdrukking komen, zoals de verhoging van de AOW-leeftijd.

4 Structurele werkgelegenheid

De berekening en rapportage van de structurele werkgelegenheidseffecten blijven vrijwel gelijk aan die in KIK 2011-2015.^[1] De belangrijkste uitzondering is dat de effecten van onderwijsbeleid niet meer meegenomen zullen worden in de structurele werkgelegenheid. Voor een toelichting hierop zie paragraaf 9 Onderwijs en Innovatie. De bbp-effecten van onderwijsbeleid zullen wel in beeld gebracht worden, evenals het geval was in KIK 2011-2015.

In aanvulling op de bbp-effecten van onderwijsbeleid, zal in KIK 2013-2017 ook gerapporteerd worden over de bbp-effecten van hervormingen van het ontslagstelsel. KIK 2011-2015 bevatte slechts tekstuele kwalificaties over het effect van dergelijke hervormingen. Nu wordt dit effect gekwantificeerd. Het effect van hervormingen op het niveau van ontslagbescherming zal worden gewaardeerd op basis van de OESO-index voor ontslagbescherming voor vaste contracten (zie <http://www.oecd.org/document/11/epl>). Een punt lagere score op deze index – hetgeen een verlaging van het niveau van ontslagbescherming impliceert – zal leiden tot een 1,2% extra bbp op de lange termijn. Hervormingen van het ontslagstelsel hebben een gering effect op de structurele werkgelegenheid (<http://www.cpb.nl/publicatie/employment-protection-legislation-lessons-theoretical-and-empirical-studies-dutch-case>).

De structurele werkgelegenheid zal dus worden bepaald door maatregelen op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en pensioenleeftijd. De structurele werkgelegenheid heeft vervolgens, conform KIK 2011-2015, een effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn.

^[1] Voor een recent overzicht van de structurele werkgelegenheidseffecten van belastingmaatregelen, zie <http://www.tpedigitaal.nl/assets/static/Jongen-Folmer-1-2010.pdf>

5 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën¹⁶

In de komende MLT 2013-2017 wordt de nieuwe houdbaarheidsopgave bepaald. Hierin houden wij onder andere rekening met een nieuwe demografie, een verhoging van de aow-leeftijd naar 68 jaar in 2040 en een actualisatie van de overheidsbegroting. In KiK 2013-2017 zal worden bepaald hoe en in hoeverre partijen de nieuwe houdbaarheidsopgave oplossen. De systematiek rondom houdbaarheidsmaatregelen blijft onveranderd¹⁷:

- Alleen maatregelen die in de komende kabinetsperiode ingaan en waarbij een substantiële eerste stap in deze periode wordt gezet worden meegenomen in de berekening. Zo moet bij aanpassing van het aow-plan een eerste stap in de periode 2013-2017 gedaan worden.
- In de regel worden maatregelen alleen meegenomen voor zover ze in de komende kabinetsperiode tot verandering in beleid leiden; vanaf 2017 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 2017 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 2017 wordt de belastingdruk constant gehouden via indexatie met de loongroei. Een derde voorbeeld is een ombuiging in de zorg; deze groeit na 2017 mee met zowel de lonen als de demografie (conform de groei in het basispad).
- 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 koppeling van de aow-leeftijd aan de levensverwachting en afbouw van de hypotheekrenteaftrek. Ook voor deze maatregelen geldt echter dat ze alleen worden meegenomen als een eerste substantiële stap in de komende kabinetsperiode wordt gezet.
- Deze geleidelijke invoer of afbouw van maatregelen wordt voor de berekening van de houdbaarheid gehonoreerd tot 2040, waarna de dan gerealiseerde beleidsverandering constant verondersteld wordt.

¹⁶ Deze tekst is besproken in de Studiegroep Begrotingsruimte.

¹⁷ Voor een recent overzicht van de houdbaarheidseffecten van verschillende varianten, zie <http://www.cpb.nl/publicatie/vergrijzing-verdeeld-toekomst-van-de-nederlandse-overheidsfinancien>

6 Bereikbaarheid (co-productie van CPB en PBL)

De bereikbaarheidseffecten worden in kaart gebracht met behulp van het autoparkmodel Dynamo en vooral het LMS (Landelijk Model Systeem): het verkeersprognosemodel van het ministerie van I&M dat ook voor veel MIRT-projecten wordt gebruikt.

De bereikbaarheidseffecten van maatregelen die in de jaren 2013 tot en met 2017 worden genomen, worden geanalyseerd. De effecten van de maatregelen worden voor het zichtjaar 2020 gepresenteerd. De analyse richt zich op het wegverkeer en het openbaar vervoer. De opzet en rapportage van de analyse zullen een grote overeenkomst vertonen met de uitgevoerde analyse uit de vorige beoordeling van verkiezingsprogramma's (Keuzes in Kaart, KIK 2011-2015).

6.1 Indicatoren die we in kaart brengen

De volgende vijf indicatoren worden in kaart gebracht¹⁸:

- Reizigerskilometers per auto ('autogebruik')
- Reizigerskilometers per openbaar vervoer ('ov-gebruik')
- Voertuigverliesuren (VUU) op het Hoofdwegennet (effect op congestie)
- Reistijdbaten door verbeterde bereikbaarheid
- Welvaartsverlies door minder autogebruik. Door de congestie- en vlakke heffing wordt autogebruik (en evt. andere maatregelen) duurder en treedt vraagtval op

In KIK 2011-2015 (tabel 2.4, pagina 37) zijn van de volgende maatregelen de bereikbaarheidseffecten bepaald. De meest genoemde maatregelen zijn: (i) Kilometerprijs auto en vrachtverkeer (vaste en/of spits- of congestieheffing), (ii) Verandering OV-tarieven, (iii) Verandering maximum snelheid (iv) Meer of minder investeren in weginfrastructuur (v) Meer of minder investeren in treininfrastructuur, (vi) Meer of minder geld voor regionaal OV. Mogelijk kunnen ook de effecten van andere bereikbaarheidsmaatregelen worden doorgerekend, maar dit kan niet in alle gevallen worden gegarandeerd.

6.1.1 Effecten van maatregelen

Een goede eerste indruk van de effecten van bereikbaarheidsmaatregelen kan worden gevonden in KIK2011-2015 (tabel 2.4, pagina 37). Daarin staan de effecten van meerdere maatregelen weergegeven. Omdat we in deze KIK 2013-2017 gebruik maken van een geactualiseerd verkeers- en vervoersmodel (LMS) en ook meerdere sociaal-economische trends in twee jaar zijn gewijzigd, passen hierbij de volgende opmerkingen:

- de effecten van bereikbaarheidsmaatregelen (infrastructuur en/of prijsbeleid) op auto- en ov-gebruik (reizigerskilometers) zullen grotendeels overeenkomen van de vorige KIK

¹⁸ De effecten op verkeersveiligheid en lokale voertuigemissies worden niet in kaart gebracht. Eerder is gemeld dat we - indien mogelijk - hiertoe een poging zouden doen. Inmiddels is besloten beide effecten in deze KIK 2013-2017 niet te analyseren.

- de effecten op congestie van maatregelen zijn waarschijnlijk vergelijkbaar met de vorige KIK. Het effect kan iets minder zijn. Dit vanwege de - nog door te rekenen - effecten van het Begrotingsakkoord 2013 (met name het belasten van woon-werkvergoedingen).

Daarnaast wordt op dit moment het nieuwe basispad (incl. Begrotingsakkoord 2013) doorgerekend. Met name de maatregelen op het terrein van woon-werkverkeer hebben mogelijk een substantieel effect. Op 14 juni a.s. kan hier nadere informatie over worden opgevraagd. Deze informatie betreft het basispad en de verkeerseffecten van enkele typische bereikbaarheidsmaatregelen.

6.1.2 Technische informatie over het gebruikte verkeers- en vervoermodel

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. Bij deze doorrekening maken we gebruik van de geactualiseerde versie van het Landelijk Model Systeem (LMS). De geactualiseerde versie van het LMS wordt standaard gebruikt sinds 1 april 2011 en is o.a. gebruikt voor de in de Tweede Kamer besproken Nationale Markt en CapaciteitsAnalyse Mobiliteit (NMCA-studie¹⁹).

Het geactualiseerde model maakt gebruik van recente informatie over het mobiliteitsgedrag en neemt congestie verbeterd mee. Vergelijking van scenario ontwikkelingen en de reistijden en reiskosten elasticiteiten van het 'oude' LMS v.7.0 (gebruikt in KIK 2011-2015) met de geactualiseerde versie van het model laten een consistent beeld zien. Dit houdt in dat de gedragsreacties op infrastructuurmaatregelen of prijsbeleid uitgedrukt in reizigerskilometers hoogstens in beperkte mate zullen afwijken.

Het beter meenemen van de congestie in de geactualiseerde versie bestaat uit een gedetailleerder wegennetwerk voor het onderliggende wegennet waardoor een betrouwbaarder beeld van reistijdverliezen ontstaat. In de geactualiseerde versie is de procentuele ontwikkeling in voertuigverliesuren (VVU) vergelijkbaar, maar het absolute niveau van het aantal voertuigverliesuren is vooral op het overige wegennet hoger dan in het 'oude' LMS v.7.0. De effecten van maatregelen op de VVU in absolute waarden zullen hierdoor in het algemeen beperkt hoger kunnen uitvallen maar de procentuele verschillen zijn vergelijkbaar, mits alle overige invoervariabelen identiek zijn.

Als invoervariabelen voor het model gaan we uit van de huidige inzichten over bevolkingsgroei, economische ontwikkeling, autokosten (olieprijs) en beschikbare infrastructuur. De verwachte bevolkingsgroei is iets hoger dan 2 jaar geleden, maar de economische groeiverwachting tot 2020 is verlaagd. Definitieve vaststelling van basispad voor transport, inclusief de maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 zoals BTW-verhoging en afschaffen vergoeding woon/werk verkeer, zal gelijktijdig met de MLT 2013-2017 plaatsvinden op 14 juni. Uitgaande van de huidige inzichten verwachten wij dat dit per saldo leidt tot een mogelijk vergelijkbaar congestieniveau in vergelijking met KIK2011-2015.

De effecten van de bereikbaarheidsmaatregelen op de CO₂-uitstoot worden meegenomen bij het thema Energie en Klimaat.

¹⁹ Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/06/14/nationale-markt-en-capaciteitsanalyse-nmca.html>

6.2 Informatie over enkele specifieke maatregelen

6.2.1 Belastingopbrengst op vliegverkeer

De opbrengst van een vliegbelasting wordt thans aanzienlijk lager ingeschat dan de 2 mld euro, waar vanuit werd gegaan in KIK2011-2015. Destijds had de heffing betrekking op een ticketheffing van 30 euro, een heffing van 30ct/km vracht en een LTO-heffing gedifferentieerd naar NOx-uitstoot in de LTO-fase. Deze wijziging heeft vooral te maken een hogere inschatting van de uitverdieneffecten. In het algemeen is vrachtvervoer erg gevoelig voor prijsverhogingen. Zou de lastenverzwaring volledig betrekking hebben op passagiervervoer dan betekent dit, uitgaande van 50 mln passagiersbewegingen per jaar, bij volledige doorberekening dat de ticketprijzen gemiddeld met 40 euro zouden toenemen per vliegbeweging. Een retourticket is 2 vliegbewegingen, een retour met transfer op Schiphol is 4 vliegbewegingen. Een recente CPB second opinion²⁰ over prijsgevoeligheid van transferpassagiers op Schiphol spreekt van een mogelijke prijselasticiteit van -5 voor transfervervoer. Dat betekent dat bij de voorgestelde ticketheffing het transfervervoer via Schiphol aanzienlijk zou afnemen. Maar ook een niet gering deel van het bestemmingsverkeer zou mogelijk uitwijken naar vliegvelden in omringende landen (en/of personen zouden minder reizen met het vliegtuig gaan maken). Voor een heffing op luchtvracht geldt iets soortgelijks.

Op grond van deze recente inzichten wordt de maximale opbrengst van deze vliegheffing op herkomst/bestemmingsverkeer, transferreizigers en vracht tezamen thans ingeschat op een bedrag van 0,5 mld euro per jaar.

6.2.2 Op te vragen informatie

De maximaal te bezuinigen bedragen uit het Infrastructuurfonds zijn op dit moment nog niet bekend. Dit wordt nog uitgezocht. Belangrijk is hierbij te weten welke bedragen er gereserveerd staan en welk deel daarvan reeds juridisch verplicht is. Hierbij is tevens van belang welke veronderstellingen er worden gemaakt in het MLT-pad voor de jaren 2013-2017 (d.w.z. welke bezuinigingen worden er reeds ingeboekt in het 'basispad'). Door deze reeds ingeboekte bezuinigingen kan mogelijk in sommige jaren er weinig tot niets extra worden bezuinigd. Nadere informatie kan - zodra beschikbaar - op verzoek worden nagezonden.

Tevens kan - zodra bekend - nader informatie worden opgevraagd over de investeringskosten, exploitatiekosten en invoeringstermijnen van enkele vormen van prijsbeleid.

²⁰ CPB notitie 8 april 2011, <http://www.cpb.nl/publicatie/de-prijsgevoeligheid-van-transferpassagiers-op-schiphol-een-second-opinie>

7 Energie en klimaat (PBL)

Inleiding

Deze paragraaf geeft aan welke indicatoren binnen het thema ‘Energie en klimaat’ in kaart worden gebracht en geeft ruwe informatie over het referentiepadd. Daarnaast wordt informatie gegeven over de beleidsopties die doorgerekend kunnen worden, wat partijen indien gewenst als input kunnen gebruiken bij het opstellen van de maatregellijst. Voor de doorrekening is van belang dat partijen voldoende informatie over de vormgeving van maatregelen aangeven. Politieke partijen zijn vrij om met andere maatregelen te komen maar wij kunnen niet op voorhand garanderen dat al deze maatregelen kunnen worden doorgerekend bijvoorbeeld omdat er EU-besluitvorming nodig is of vanwege de beperkte doorlooptijd van de doorrekening.

Indicatoren

De indicatoren die worden doorgerekend zijn:

- Emissie van broeikasgassen van de niet- ETS sector in 2020
- Emissie van broeikasgassen van de ETS sector in 2020
- Aandeel hernieuwbare energie in 2020

Deze indicatoren zijn ingegeven door de Europese afspraken over energie en klimaat voor Nederland:

- Vanuit Europa geldt voor Nederland in 2020 een broeikasgasemissiereductieverplichting voor de niet-ETS sector van -16% ten opzichte van 2005. Deze verplichting voor de niet-ETS sector komt overeen met 105 Mton CO₂-equivalent in 2020. Dit emissieplafond betreft nog een indicatie.
- Vanuit Europa geldt voor Nederland een verplichting voor hernieuwbare energie van 14% van het finaal energetisch eindgebruik in 2020.

Een groot deel van het brandstofverbruik van de industrie en de energiesector valt onder het Europese handelssysteem (Emission Trade System (ETS)) voor broeikasgassen. Maatregelen met effecten op dit brandstofverbruik en de bijbehorende broeikasgasemissie kunnen wel de broeikasgasemissie in Nederland beïnvloeden maar hebben geen effect op de Europese broeikasgasemissie. Die is immers door een vast ETS-plafond voor 2020 begrensd. Nederland heeft geen eigen doel of EU-verplichting voor deze uitstoot. Omdat zij mogelijk wel van belang kunnen zijn voor de voortzetting van het Nederlandse en Europese energie- en klimaatbeleid en de lange termijn broeikasgasemissies worden de emissies en emissiereducties van de Nederlandse ETS-bedrijven wel in kaart gebracht.

Andere indicatoren zoals de omvang van energiebesparing, energievoorzieningszekerheid en luchtverontreinigende stoffen worden niet geanalyseerd.

Naast de fysieke effecten op emissies en hernieuwbare energie, worden ook de kosten van maatregelen in de vorm van gevolgen voor de uitgaven van de overheid en lasten voor bedrijven en gezinnen in kaart gebracht. Hiervoor sluiten we aan bij de methode zoals gebruikt in KiK 2011-2015.

Aanpak van de analyse (Modelinstrumentarium)

De raming van het effect van de beleidsinstrumenten die door de partijen worden voorgesteld wordt in nauwe samenwerking met ECN uitgevoerd. Daarbij worden de diverse sectorale simulatiemodellen ingezet die ECN en PBL onder beheer hebben, alsmede een databestand waarin toekomstige effecten van technische maatregelen in kaart zijn gebracht (het Optiedocument (ECN/PBL, 2010a)).

Referentiepad

Het referentiepad wordt ontleend aan de Geactualiseerde Referentieraming 2012 die op verzoek van het kabinet momenteel wordt opgesteld door PBL en ECN. De bijlage geeft een overzicht van het beleid dat in deze raming is meegenomen. De effecten van de energie- en klimaatmaatregelen van het Begrotingsakkoord 2013 zijn op dit moment nog niet doorerekend maar zullen voor de doorrekening van de KiK worden toegevoegd aan het referentiepad. Het referentiepad waarin de gevolgen van het Begrotingsakkoord 2013 zijn opgenomen volgt medio juni.

Beleidsopties

Het doel van deze paragraaf is om politieke partijen verder te helpen bij de nadere invulling van de maatregelen die zij indienen om doorerekend te worden.

Hieronder worden enkele mogelijke beleidsmaatregelen aangegeven. De genoemde effecten zijn indicatief en geven een grootteorde van wat PBL verwacht bij de doorrekening van de maatregelen. Van enkele recent voorgestelde nationale beleidsopties wordt aangegeven dat zij doorerekend kunnen worden indien er voldoende informatie over de omvang van de rijksmiddelen en de vormgeving van de maatregel wordt gegeven.

Over de volgende beleidsopties is al informatie beschikbaar:

- a) De voorgenomen maatregelen in de Geactualiseerde Referentieraming
- b) Aanvullende beleidsopties Schoon en Zuinig 2010
- c) Recent voorgestelde nationale beleidsopties

a) De voorgenomen maatregelen in de Geactualiseerde Referentieraming

De doorrekening van de KiK vindt plaats tegen de achtergrond van de door het beleid *vastgestelde* maatregelen van de Geactualiseerde Referentieraming. In het kader van de Geactualiseerde Referentieraming zijn ook separaat *voorgenomen* maatregelen doorerekend. In de bijlage staat een lijst met vastgestelde en voorgenomen maatregelen. De voorgenomen maatregelen kunnen op verzoek van de politieke partijen worden meegenomen.

b) Aanvullende beleidsopties Schoon en Zuinig 2010

In 2010 heeft het projectbureau Schoon en Zuinig aan ECN en PBL gevraagd een inschatting te geven van effecten van een selectie van mogelijke beleidsmaatregelen. De maatregelen en hun inschatting zijn gepubliceerd in het rapport 'Aanvullende beleidsopties Schoon en Zuinig' (ECN/PBL, 2010).

Ten behoeve van de KiK geven we hieronder de belangrijkste maatregeloptyes uit de samenvattende tabellen (pagina 10 en 11) met de effecten uit het genoemde rapport en de verandering daarvan ten opzichte van de Geactualiseerde Referentieraming. De verandering komt voort uit wijzigingen in de ontwikkelingen van de economie, energieprijzen en beleid alsmede nieuwe inzichten.

Tabel Effecten en kosten van een aantal beleidsopties

Maatregel	Schatting ECN/PBL 2010			Schatting KiK 2013-2017 ten opzichte van ECN/PBL 2010
	BKG	BKG niet-ETS	Hernieuwbaar	
	[Mton CO ₂ -eq]	[Mton CO ₂ -eq]	[PJ]	
<i>Gebouwde omgeving</i> ²¹				
Energieprestatie-eis voorraad woningcorporaties (minimaal Label-B)	1,1	1,1	-	100%
Vanaf 2015 verbod op G label particuliere huur- en koopwoningen	1,2	1,2	-	100 %
Handhaving Wet Milieubeheer utiliteitsbouw	1,0	0,6	-	80%
Witte certificaten vanaf 2015	0,2 - 1,3	0,2 - 1,3	-	90%
<i>Industrie</i>				
1) Verhoging van de energiebelasting	1,2 - 2,0	0,05 - 0,15	-	90%
8) Tender voor energiebesparing	2 tot 4	0,2 - 0,4	-	80%
<i>Verkeer en vervoer</i>				
10 naar 14% hernieuwbare energie Verkeer en Vervoer	0.6 - 1.2	0.6 - 1.2	8 - 16	90%
Beprijzen privé- km's zakelijk autoverkeer	0.2 - 0.4	0.2 - 0.4	0.2	PM
Invoering CO ₂ heffing € 30/ton CO ₂	0.2 - 0.4	0.2 - 0.4	0.2	90%
<i>Landbouw</i>				
Verhoging van de energiebelasting	0,2 - 0,4	-0,1 - 0,05	-	95%
<i>Hernieuwbare energie</i>				
SDE voor hernieuwbare warmte en groen gas	2,2	2,2	40	Deels al geïmplementeerd
Meestookverplichting ²² van 30% in combinatie met SDE	3,3	0		100%
			35	

²¹ De hier weergegeven instrumenten betreffen alle ingrijpende verplichtingen. Beleid dat inspeelt op renovatiemomenten heeft een minder groot effect maar is makkelijker maatschappelijk te implementeren. Zie voor meer mogelijkheden het rapport 'Aanvullende beleidsopties Schoon en Zuinig' (ECN/PBL, 2010c)

²² Bij de variant van de actualisatie van de referentieraming met vastgesteld beleid is er geen verplichting. Bij voorgenomen beleid in deze raming wordt uitgegaan van een verplichting voor biomassa meestook oplopend tot 20% in 2020.

Tabel Effecten overheveling van emissiebronnen van niet-ETS naar ETS sector waarbij de emissieruimte in niet-ETS blijft.

	Schatting ECN/PBL 2010	Schatting KiK 2013-2017 ten opzichte van ECN/PBL 2010
BKG niet-ETS sector		
	[Mton CO ₂ -eq]	
Procesemissies chemiebedrijven	4,7	100%
Alle decentrale WKK onder ETS	0,8 – 1,3	100%
Puntbronnen van emissies van overige broeikasgassen	0,9	160%

c) Recent voorgestelde nationale beleidsopties

In het maatschappelijke debat worden diverse energie- en klimaatmaatregelen bediscussieerd die anders zijn dan de hierboven genoemde maatregelen. Een aantal daarvan kan worden doorgerekend indien de politieke partij voldoende informatie geeft over de omvang van de financiële rijksmiddelen en vormgeving van de maatregel. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de hoogte van de eis van een energieprestatienorm, het beslag van een subsidie op de rijksbegroting, de hoogte van een fiscale regeling (aftrekpost) en de hoogte van een belasting.

Aan maatregelen met een vrijwillig karakter zoals een convenant wordt geen afzonderlijk effect toegekend. Deze maatregelen worden gezien als flankerend beleid. In onderstaande tabel wordt per beleidsmaatregel aangegeven welke specificering minimaal nodig is om het effect daarvan te kunnen ramen.

Algemeen

Maatregel	Wettelijke verplichting en/of prestatienorm	Omvang en/of hoogte van subsidie of fiscale regeling
Overheid als voorbeeld	- labelsprong- of norm - geforceerd of natuurlijk moment - type overheden	Eventueel extra 'subsidie' middelen
Groene investeringsbank (vgl Duitsland) of revolving fund		Hoogte jaarlijks (subsidie)bedrag dat beschikbaar komt beneden markttrente

Gebouwde omgeving

Maatregel	Wettelijke verplichting en/of prestatienorm	Omvang en/of hoogte van subsidie of fiscale regeling
Groen beleggen gericht op energiebesparing gebouwen		Hoogte jaarlijks (subsidie)bedrag dat beschikbaar komt beneden marktrente
Stimuleren energiebesparing woningen		Hoogte jaarlijkse (subsidie)bedrag en aangrijpingspunt

Verkeer

Maatregel	Wettelijke verplichting en/of prestatienorm	Omvang en/of hoogte van subsidie of fiscale regeling
Aanpassing onbelaste vergoeding Woon/werkverkeer		
Beprijzen zakelijk verkeer (wijziging lease-auto's)		Hoogte beprijzing
Fiscaliteit personenauto's (wijzigingen in hoogte en tariefdifferentiatie MRB en BPM; kilometerprijs)		wijzigingen in hoogte en tariefdifferentiatie MRB en BPM; kilometerprijs
Kilometerheffing vrachtverkeer		hoogte kilometerheffing
Aanpassingen fiscale bijtelling auto's van de zaak		Aanpassing fiscale bijtelling

Maatregel	Wettelijke verplichting en/of prestatienorm	Omvang en/of hoogte van subsidie of fiscale regeling
Nationale bodemprijs CO ₂ in ETS		Bodemprijs opgeven tot en met 2020 en eventueel toespitsen voor welke ETS-sectoren dit geldt.
Ondersteuning smart grids		Flankerend
Vangnet regeling WKK		Hoogte jaarlijks bedrag, voor welk type WKK
Uitbreiding EIA		Hoogte jaarlijks (subsidie)bedrag, eventueel technologie specificeren
Verplichting (of stimulering?) energiebesparing raffinaderijen	Specificeren hoe verplichting aangrijpt	-Hoogte en aangrijpingspunt jaarlijkse heffing of subsidie specificeren.
Energy Performance Standard elektriciteitscentrale	Hoogte van de norm specificeren (evt. per categorie opwekking: kolen, gas, meestook, WKK).	
Energy Performance Standard elektriciteitscentrale met subsidie	- Idem, en hoogte jaarlijks subsidiebedrag specificeren - Ook voor bestaande centrales?	
CCS verplichting elektriciteitscentrales	-Specificeren bij welke categorie opwekking (kolen, gas, meestook, WKK). -Aangeven per wanneer -Aangeven of verplichting ook voor bestaande centrales geldt	
Opheffen vrijstelling kolenbelasting elektriciteitscentrale		
Accijnsverhoging rode diesel		Aangeven of accijnsverlaging gedeeltelijk of volledig vervalt.
Energiebesparing glastuinbouw	Bij verplichting: specificeren hoe een verplichting of norm aangrijpt	Bij financiële stimulering: specificeren waar deze op aangrijpt en hoogte jaarlijkse heffing of subsidie.

Hernieuwbare energie

Maatregel	Wettelijke verplichting en/of hoogte van prestatienorm	Omvang en/of hoogte van subsidie of fiscale regeling
BTW-verlaging of subsidie zon-PV Salderingsgrens van 5000 kWh opheffen Verhogen SDE+-budget		Hoogte BTW tarief of subsidie Aangeven jaarlijks bedrag
Hybride verplichting	Aangeven waar en op wie verplichting betrekking op heeft, hoe hoog de verplichting is, op welke technologieën nog subsidie zit, en welk jaarlijks bedrag daarvoor beschikbaar is	Zie kolom hiernaast
Garantstellingen duurzame energie (bv. geothermie)		Welke verandering ten opzichte van huidige regeling? Jaarlijks bedrag aangeven beneden marktconform risico
Groene gas infrastructuur (extra hubs)	Flankerend	Omvang subsidie
Stimulering biobased economy		Subsidie op vermeden fossiel in bepaalde categorieën Jaarlijks bedrag, aangrijpingspunt

Overige broeikasgassen

Maatregel	Wettelijke verplichting en/of prestatienorm	Omvang en/of hoogte van subsidie of fiscale regeling
Landbouw innovatie veevoer en mestvergisting		Subsidiebedrag
Aanscherpen BEMS methaanslip wkk inclusief subsidie (MIA/VAMIL)	- Norm en aangrijpingspunt specificeren - Voor nieuw/bestaand - Hoe handhaven	Zie bijvoorbeeld (ECN/PBL 2010c)

**Bijlage Meegenomen (staand) en voorgenomen beleid in de Geactualiseerde Referentieraming
(exclusief het Begrotingsakkoord 2013)**

Sector	Maatregel	Vastgesteld beleid	Voorgenomen beleid
Algemeen	VAMIL/MIA-regeling	X	
Algemeen	EIA-regeling	X	
Algemeen	Klimaatconvenant met provincies en gemeenten	Flankerend ¹	
Algemeen	SLOK-regeling	Flankerend ¹	
Algemeen	Expertisecentrum Warmte	Flankerend ¹	
Algemeen	InnovatieAgenda	Gestopt	
Algemeen	Europese CO ₂ -emissiehandel (ETS)	X (EU)	
Algemeen	Energiebelasting	X	
Algemeen	Green Deals	X	X (voor sommige onderdelen is nieuw beleid nodig)
Algemeen	Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties (BEMS)	X (aanscherping per 1 april 2010)	
Verkeer	Besluit hernieuwbare energie vervoer (opvolger van Besluit biobrandstoffen wegverkeer)	X	
Verkeer	Richtlijn hernieuwbare energie	X (EU)	
Verkeer	Aangepaste Richtlijn Brandstofkwaliteit (98/70/EC)	X (EU)	
Verkeer	Subsidieprogramma Tankstations Alternatieve Brandstoffen	X	
Verkeer	Fiscale vergroening (conform Belastingplan 2008 en 2009)	X	
Verkeer	Fiscale vergroening (conform Belastingplan 2010)	X	
Verkeer	Fiscale vergroening (conform Belastingplan 2011)	X	
Verkeer	Fiscale vergroening (conform Belastingplan 2012, inclusief uitwerking 'Autobrief')	X	
Verkeer	EU-norm CO ₂ -uitstoot nieuwe personenauto's	X (130 g/km in 2015) (EU)	X (95 g/km in 2020) (EU)
Verkeer	Verordening rolweerstand autobanden (EG/661/2009)	X (EU)	

Verkeer	EU-norm CO ₂ -uitstoot nieuwe bestelauto's	X (175 g/km in 2017 (EU)	X (147 g/km in 2020) (EU)
Verkeer	Duurzaam inkoopbeleid	X	
Verkeer	Proeftuinen voor duurzame mobiliteit (elektrisch vervoer)	X	
Verkeer	Proeftuinen voor duurzame mobiliteit (waterstof en overig)	X	
Verkeer	Programma duurzame logistiek	X	
Verkeer	Platform slim werken slim reizen	X	
Verkeer	Meerjarenafspraken energiebesparing NS	X	
Verkeer	Sectorconvenant Verkeer en Vervoer: Duurzaamheid in Beweging	X	
Verkeer	130 km/u	X (proeffase)	X (uitbreiding)
Verkeer	EEDI/SEEMP zeeschepen	X	
Verkeer	Slim Reisbudget		X
Industrie	Meerjarenafspraak energie-efficiency ETS-bedrijven (MEE)	X	
Industrie	Benchmarking Convenant		
Industrie	Meerjarenafspraken energie-efficiency	X (MJA3)	
Industrie	N ₂ O salpeterzuurindustrie onder ETS	X	
Energie	Ecodesign richtlijn	X	X (aanscherping/verbreding)
Energie	Energielabelling	X	X (uitbreiding)
Energie	Kolenconvenant		
Energie	MEP-regeling		
Energie	SDE-regeling		
Energie	SDE+ regeling	X	
Energie	Congestie management		X
Energie	CCS	X (demo's bij Buggenum, K12, voorloper ROAD)	X (demo's ROAD, Pegasus, Air Liquide)
Landbouw (inclusief glastuinbouw)	Convenant (oftewel Innovatie- en Actieprogramma) Schone en Zuinige Agrosectoren	X (budget 0,5 mln per jaar; bijdrage overheid is 50%)	
Landbouw (inclusief glastuinbouw)	Innovatiecontracten		X

Glastuinbouw	Voortzetting afspraken Kas als Energiebron	Valt onder het Convenant (budget voor onderzoek is 2 mln per jaar; bijdrage overheid is 50%)	
Glastuinbouw	Proof-of-principle (onderdeel afspraken Kas als Energiebron)	X (budget 1 mln per jaar; bijdrage overheid 50%)	
Glastuinbouw	Regeling Marktintroducties energie-innovaties (MEI)		X (budget 12 mln per jaar; bijdrage overheid is 40%)
Glastuinbouw	Regeling Investerings in energiebesparing (IRE)		X (budget 5 mln per jaar; bijdrage overheid 20%)
Glastuinbouw	Garantstellingsfaciliteit aardwarmte	X	X (optimalisatie)
Glastuinbouw	CO ₂ -kostenvereveningssysteem		X
Landbouw	Demonstratieprojecten Schoon en Zuinig	X (budget 5 mln per jaar)	
Landbouw	Innovatieprogramma Samenwerken bij Innovatie (inclusief Nieuwe Uitdagingen)	X (budget 11,5 mln)	
Landbouw	Innovatieprogramma Precisielandbouw	X (budget 10 mln)	
Landbouw	Innovatieprogramma Emissiearm veevoer	X	
Landbouw	Innovatieprogramma biobased economy	X (InnovatieContract Biobased Economy)	
Landbouw	Small Business Innovation Research programma	X	
Landbouw	Regeling Boerenklimaat	X	
Landbouw	Investeringsregeling energiebesparing	X	
Landbouw	Subsidieregeling Praktijknetwerken	X (1,8 mln voor kleine netwerken; 3 mln voor grote)	
Landbouw	Subsidieregeling Milieuvriendelijke maatregelen	X (budget 15 mln)	
Gebouwde omgeving	Energie Prestatie Normen en Begrotingsakkoord 2013	X (EPC van 0,6 voor woningen)	X (verdere aanscherping naar 0,4 in 2015)
			X (aanscherping uliteitsbouw 50% in 2015)
Gebouwde omgeving	Voorbeeldrol Rijksgebouwendienst	X	
Gebouwde omgeving	Convenant Meer met Minder voor bestaande gebouwen	X (geen u-bouw meer)	

Gebouwde omgeving	Regeling groenprojecten	Flankerend ¹
Gebouwde omgeving	Btw-verlaging isolatie	X
Gebouwde omgeving	Convenant met woningcorporaties	X
Gebouwde omgeving	Aanpassing Woningwaarderingstelsel	X
Gebouwde omgeving	Handhaving Wet Milieubeheer	X
Gebouwde omgeving	Blok-voor-Blok aanpak	X

Referenties

ECN/PBL (2010a) <http://www.ecn.nl/nl/units/ps/themas/nationaal-energie-en-klimaatbeleid/optiedocument/>

ECN/PBL (2010b) Referentieraming energie en emissies 2010 – 2020, Petten/Bilthoven, 2010

ECN/PBL (2010c) Aanvullende beleidsopties Schoon en Zuinig, Petten/Bilthoven 2010

8 Natuur (PBL)

Inleiding

Deze notitie is bestemd voor de politieke partijen die meedoen aan Keuzes in Kaart. De notitie geeft aan welke indicatoren binnen het thema 'Natuur' in kaart worden gebracht en van welk 'staand beleid' wordt uitgegaan, inclusief het Begrotingsakkoord 2013. Deze notitie geeft ook informatie over de beleidsopties die doorgerekend kunnen worden, wat partijen indien gewenst als input kunnen gebruiken bij het opstellen van de maatregellijst. Ook wordt van verschillende soorten maatregelen en instrumenten de efficiëntie indicatief geëvalueerd.

8.1 Indicatoren, aanpak en analyse

Natuur vervult vele diensten. De doorrekening van de verkiezingsprogramma's richt zich op 2 van de 3 belangrijkste aspecten, te weten biodiversiteit en beleving (PBL, 2012a). Doorrekening van het derde aspect, duurzaam gebruik van natuur, blijft achterwege vanwege de beperkt beschikbare tijd voor de doorrekening. Biodiversiteit en beleving wordt ingevuld met een selectie van deelindicatoren. Daarnaast beperkt de doorrekening zich tot de effecten op landnatuur en de regionale wateren. De geselecteerde deelindicatoren worden hieronder kort besproken evenals het analysekader dat gebruikt wordt om deze indicatoren te berekenen. De gevolgen van voorstellen van partijen voor de overheidsfinanciën worden uiteraard bij de budgettaire effecten meegenomen. Daar waar partijen maatregelen voor de landbouw voorstellen ter wille van de natuurkwaliteit met substantiële gevolgen voor de landbouwsector, worden die zo veel mogelijk kwantitatief geëvalueerd.

Tabel Indicatoren Natuur

	Deelindicatoren	Methode doorrekening
Biodiversiteit	Duurzaam te behouden soorten: CBD en VHR	Kwantitatief, index
Beleving en recreatie	Belevingswaarde natuur en landschap	Kwalitatief, klassen van verandering

Biodiversiteit

Indicatoren

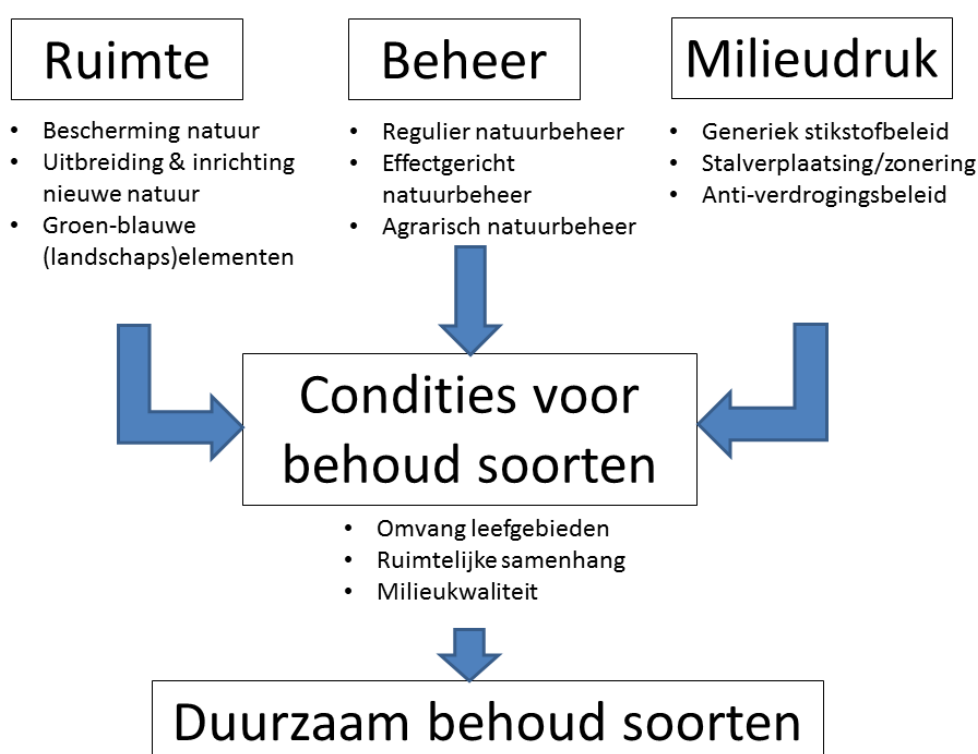
De resultaten van de doorrekening worden in 2 indicatoren gepresenteerd:

1. Het 'percentage duurzaam te behouden (doel) soorten'. Deze indicator beschouwt alle (doel)soorten en sluit aan op de nationale en internationale biodiversiteitsdoelen (conform de Convention on Biological Diversity (CBD))
2. Het 'percentage duurzaam te behouden beschermde soorten voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR)'. Deze indicator focust op een selectie van beschermde soorten, conform de EU-afspraken in de VHR.

Methodiek

Het 'percentage duurzaam te behouden soorten' wordt bepaald met een rekenmodel (zie Natuurverkenning 2010-2040, Quick-scan Herijking EHS en Beoordeling Natuurakkoord). Het rekenmodel beschrijft hoe maatregelen op het gebied van ruimte, beheer en milieu de 'condities voor behoud van soorten' beïnvloeden (figuur 1). Bij de doorrekening houdt het PBL rekening met het uiteenlopende belang van de ruimtelijke-, beheer- en milieucondities, de effectiviteit van de verschillende maatregelen op de condities, alsmede met de haalbaarheid en tijdige realiseerbaarheid van de maatregelen.

Figuur 1 Methodiek: analysekader biodiversiteit. Andere belangrijke deelindicatoren voor 'biodiversiteit' ontbreken, het gaat dan met name om ecosysteemkwaliteit.



Beleving en recreatie

Indicator

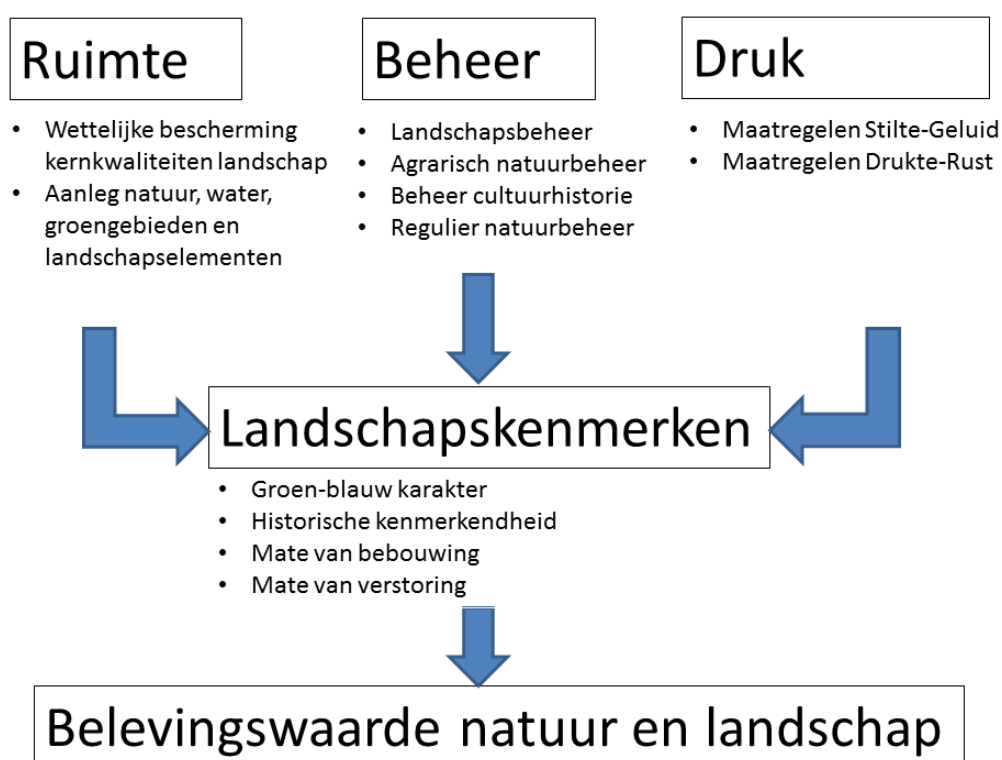
De 'belevingswaarde van natuur en landschap' is de kernindicator waarmee het PBL rapporteert in balansen en verkenningen. Deze indicator sluit aan bij de algemene nationale beleidsdoelstelling en beschrijft een belangrijke ecosysteemdienst.

Methodiek

Het PBL kan met een rekenmodel veranderingen in de belevingswaarde van natuur en landschap in beeld brengen in afhankelijkheid van (fysieke) landschapskenmerken. De huidige 'belevingswaarde' is in beeld gebracht door enquêtes onder Nederlanders (zie Natuurverkenning 2010-2040). De landschapskenmerken worden beïnvloed door maatregelen in ruimte, beheer en (milieu)druk (figuur 2). Het modelschema uit figuur 2 zal worden gebruikt om de maatregelen uit de partijprogramma's op basis van expertoordeel te vertalen naar een verandering in (fysieke) landschapskenmerken. De uiteindelijke 'belevingswaarde van natuur en landschap' is een resultante van veranderingen in de afzonderlijke landschapskenmerken.

Crommentuijn et al., 2006 geeft aan in welke mate de landschapskenmerken de belevingswaarde beïnvloeden. Toename in het groen-blauw karakter en historische kenmerkendheid wordt hierbij positief gescoord terwijl toename van bebouwing en verstoring negatief scoren. De mate waarin veranderingen in kenmerken de belevingswaarde beïnvloeden, varieert per kenmerk. De uiteindelijke verandering in 'belevingswaarde van natuur en landschap' zal gepresenteerd worden in 5 klassen: twee klassen van toename, een klasse zonder significante verandering en 2 klassen van afnamen. De verandering wordt daarbij steeds afgezet tegen de belevingswaarde in het referentiep pad.

Figuur 2: Methodiek: Analyse kader Belevingswaarde.



NB: Drukke – Rust refereert naar de verhouding tussen de recreatieve opvangcapaciteit en het aantal mensen dat in de omgeving woont

Referentiep ad

Het referentiep ad weerspiegelt de natuurkwaliteit die het gevolg is van de verwachte ontwikkelingen van de voor natuur relevante factoren (zie figuur 1 en 2). Daarbij worden de effecten van het huidige vastgestelde beleid meegenomen, inclusief het Begrotingsakkoord 2013. Het referentiep ad waarin de gevolgen van het Begrotingsakkoord 2013 zijn meegenomen, volgt medio juni.

Meegenomen (staand) beleid

Beheer	De provincies zijn vanaf 2014 financieel verantwoordelijk zijn voor het beheer van de EHS, inclusief ganzenbeheer, Faunafonds, functieverandering ²³ en het effectgerichte beheer ²⁴ in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (volgens Natuurakkoord). Provincies verplichten zich tot een eigen bijdrage in het beheer van 60 tot 65 miljoen euro per jaar. Het Rijk stelt voor beheer vanaf 2014 105 miljoen euro per jaar beschikbaar aan de provincies. Middels het Begrotingsakkoord 2013 is 60 miljoen euro extra per jaar beschikbaar voor beheer.
Ruimte	Voor de herijkte EHS zal ten opzichte van de situatie per 1 januari 2011 nog 40.000 hectare natuur worden ingericht, waarvan nog 17.000 hectare moet worden verworven. De financiering van deze opgave wordt deels gedekt door de opbrengst uit verkoop van gronden, het zogenoemde grond-voor-grondprincipe. Tot 2016 mag maximaal 6.000 ha van de ruilgronden worden ingezet. Middels het Begrotingsakkoord 2013 is voor het afronden en inrichten van robuuste natuurgebieden 120 miljoen euro per jaar extra beschikbaar. De begrenzing van de EHS wordt uiterlijk medio 2013 vastgesteld, waarna verwerving en inrichting kan beginnen.
Milieudruk	Voor de financiering van de verdrogingsbestrijding is vanuit het Begrotingsakkoord 2013 20 miljoen euro per jaar beschikbaar. De daling van de stikstofdepositie is mede het gevolg van de uitvoering van het 4 ^e actieprogramma Mestbeleid, de continuering van de derogatie van 250 kg Stikstof op zand, de evenwichtsbemesting met fosfaat en de uitvoering van Gotenburg-protocol in binnen- en buitenland. Bij het bepalen van de stikstofdepositie is ook rekening gehouden met de afschaffing van de melkquota in 2015 en de veranderingen in de veestapel die daardoor optreden. Voor het nemen van effectgerichte beheersmaatregelen (EGM) op vermesting in Natura 2000-gebieden tegen te gaan is in het natuurakkoord en het Begrotingsakkoord 2013 geld gereserveerd. Deze maatregelen worden genomen in het kader van de PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) en zijn onderdeel van het referentie pad.

Beleving

Meegenomen (staand) beleid

Beheer	De kosten voor het beheer van landschap (buiten EHS) en recreatie buiten de stad kan mede gefinancierd worden uit het Begrotingsakkoord 2013. Binnen de EHS worden de beheerkosten gefinancierd op een vergelijkbare manier als bij natuurbeheer het geval is.
Ruimte	De Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte (I&M, 2012) geeft geen rijkvisie meer op landschap in brede zin, wat wel het geval was in de Nota Ruimte (VROM, 2006). In de SVIR is alleen het onderdeel cultuurhistorie uitgewerkt voor de UNESCO Werelderfgoed gebieden, wederopbouwgebieden en gebouwd erfgoed (beschermde

²³waardedaling van landbouwgrond als deze een natuurbestemming krijgt.

²⁴ in rapportages over de PAS is dit aangeduid met de term herstelbeheer. In de voorliggende rapportage wordt de term tijdelijk herstelbeheer gebruikt.

stads- dorpsgezichten en rijksmonumenten). Het rijksbeleid voor landschap dat was vastgelegd in de Nota Ruimte, Agenda Vitaal Platteland, Agenda Landschap, Nota Belveldere en de Structuurvisie Zicht op mooi Nederland is opgeheven. In het bestuursakkoord met provincies en gemeenten is vastgelegd dat provincies verantwoordelijk zijn voor het landschapsbeleid. Het natuurakkoord focust op het realiseren van de EHS en het beheer daarvan. Het Rijk laat andere taken vervallen op het gebied van natuur buiten de EHS (leefgebiedenbenadering, overige natuur), landschap (landschap generiek, nationale parken, nationale landschappen, rijksbufferzonebeleid) en recreatie. Het is de autonome bevoegdheid van de provincie of zij inzet pleegt op deze onderwerpen of niet.

Stopzetting van groen rond de stad en aanleg van nieuwe wegen.

Druk

8.2 Maatregelen (beleidsopties)

Behoud en herstel van biodiversiteit en beleving kan beïnvloed worden door tal van verschillende maatregelen. De tekst hieronder beschrijft het belangrijkste type maatregelen en geeft voorbeelden. Grosso modo geldt dat de volgorde waarin de maatregelen beschreven worden, de volgorde in efficiëntie (de meeste natuurwinst per bestede euro) van de maatregelen weerspiegelt. Maar hier geldt geen lineair verband: de efficiëntie hangt mede af van de mate waarin de maatregel wordt ingezet, de wijze waarop, de gebiedsgerichtheid en de omvang waarin de maatregel wordt ingezet (bijvoorbeeld het aantal hectares en de hoeveelheid financiële middelen).

Biodiversiteit

De belangrijkste oorzaken van achteruitgang van biodiversiteit op het land zijn het tekort aan geschikt leefgebied, versnippering van dat leefgebied en een lage kwaliteit van dat leefgebied door verdroging en vermessing (PBL, 2011). De meeste planten en dieren die achteruitgaan, worden negatief beïnvloed door één of meerdere knelpunten. Maatregelen op het gebied van beheer, ruimte en milieudruk kunnen knelpunten verkleinen:

1. **Beheer** van de bestaande natuurgebieden is een eerste vereiste om soorten te behouden. Zeker nu de milieu-, water- en ruimtecondities voor natuur nog niet op orde zijn. Met meer financiële middelen kunnen meer gebieden beheerd worden waardoor meer soorten behouden kunnen blijven. Afname van de middelen zal leiden tot versnelde achteruitgang van soorten.
2. **Verbetering van de kwaliteit** in bestaande natuurgebieden, door het oplossen van knelpunten in milieu en ruimte is een tweede prioriteit. Dat kan effectief door de inrichting van bestaande natuurgebieden en door gericht die gebieden te vergroten waar de verdrogingsproblematiek de meest nadelige gevolgen voor natuur heeft. Een globale inschatting geeft aan dat het dan zou gaan om 30.000 hectare extra natuur voor het oplossen van knelpunten (m.n. verdroging) in de meest prioritaire gebieden (PBL, 2011). Een deel van de prioritaire gebieden ligt buiten de verwachte herijkte EHS. Opties om de kwaliteit te verbeteren zijn herbegrenzing van de EHS en aangepast agrarisch beheer met hogere grondwaterstanden. Daarnaast kan gekozen worden voor een toename van het aantal hectares waar anti-verdrogingsmaatregelen getroffen worden. Voor het effectiever oplossen van verdroging is overigens niet alleen extra grond nodig maar zijn ook financiële middelen voor inrichting van gebieden en bestuurlijke daadkracht voor uitvoeren van anti-verdrogingsmaatregelen nodig (MNP, 2009). Uitbreiding van anti-verdrogingsbeleid van de Natura 2000-gebieden naar andere natuurgebieden met beschermde natuur kan bijdragen aan het beter realiseren van

internationale biodiversiteitsdoelen. Met het effectgericht beheer (EGM) in natuurgebieden kunnen tijdelijk knelpunten in vermesting worden tegengegaan. Verbetering van sommige milieuecondities, zoals de stikstofdepositie, hebben een lange termijn karakter waardoor de effecten hiervan op natuur mogelijk pas na 2020 optreden.

3. Het **vergroten en verbinden** van natuurgebieden om een robuust netwerk te vormen is de derde prioriteit, samen met het verbeteren van de milieuecondities op langere termijn. De huidige plannen voor het GLB zullen het agrarische gebied niet snel toegankelijker maken (PBL, 2012b). Wel zijn er opties voor aanpassing van het GLB, waarmee natuurkwaliteit een grotere impuls is te geven (PBL, 2012b).

Beleving

De beleving van natuur en landschap wordt nadelig beïnvloed door verlies van landschappelijke kenmerken bijvoorbeeld door verdwijnen van historische landschapselementen, toename van bebouwing van open gebieden, uitbreiding van grote gebouwen (zoals stallen en bedrijfshallen) en hoge bouwsels zoals windmolens en toename van drukte (bezoekersdichtheden en geluid). Maatregelen gericht op ruimtelijke bescherming, beheer en toename van natuur, verbetering van de waterkwaliteit, de toename van groene gebieden en landschapselementen kunnen de belevingswaarde positief beïnvloeden. Om doorrekening mogelijk te maken moet duidelijk zijn welke financiële middelen beschikbaar komen of verdwijnen en welke ruimtelijke restricties blijven of veranderen. Wat betreft de effectiviteit van maatregelen voor behoud en herstel van de belevingswaarde van natuur en landschap geldt globaal de onderstaande prioritering:

1. **Beheer van bestaande natuurlijke en cultuurhistorische landschapselementen** is een belangrijke factor voor de belevingswaarde. Met specifieke invulling van GLB gelden, zou het beheer (en de toename) van landschapselementen een impuls kunnen geven aan de belevingswaarde (Beoordeling Natuurakkoord, 2012). In natuurgebieden draagt regulier natuurbeheer bij aan behoud van deze elementen.
2. Het **reguleren van ruimtelijke ontwikkelingen** die conflicteren met beschermde kwaliteiten van landschappen is een tweede prioriteit. In het meegenomen beleid is het rijksbeleid op gebied van nationale landschappen, nationale parken, rijksbufferzones en recreatieve verbindingen stopgezet. Hierdoor neemt de kans op bebouwing toe hetgeen de belevingswaarde negatief beïnvloedt. Provincies hebben nog geen plannen ontwikkeld om ruimtelijke ontwikkelingen te reguleren.
3. **Verlaging van de druk op landschap** is voor belevingswaarde van vooral van belang in de nabijheid van grote steden. Een groeiende bevolking in stedelijk regio's vergroot de recreatiedruk en verlaagd daarmee de belevingswaarde van het landschap. Rijksinvestering in groen om de stad zijn komen te vervallen en slechts een enkele provincie (Zuid-Holland, Utrecht) wil dit beleid uit eigen middelen (deels) voortzetten.

Literatuur

Crommentuijn, L.E.M., J.M.J. Farjon, C. den Dekker & N. van der Wulp (2007). Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006; nulmeting landschap en groen in en om de stad. MNP, Bilthoven
I&M, 2012. Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte. I&M, Den Haag.
MNP, 2007. Optimalisatie EHS. MNP, Bilthoven.
MNP, 2009. Milieubalans 2009. MNP, Bilthoven.
PBL, 2011. Quicksan Herijking. PBL, Den Haag.
PBL, 2012a. Natuurverkenning 2010-2040. PBL, Den Haag.
PBL, 2012b. Doorrekening natuurakkoord. PBL, Den Haag.
VROM, 2006. Nota Ruimte. VROM, Den Haag.

9 Onderwijs en innovatie

9.1 Onderwijs

De doorrekening van de kennismaatregelen (onderwijs en wetenschap) zal nagenoeg gelijk verlopen aan de doorrekening uit Keuzes in Kaart 2011-2015. De intensiveringen en ombuigingen op het gebied van onderwijsbeleid worden opgedeeld in drie categorieën: kansrijk, niet-kansrijk en effect onbekend. Een maatregel is kansrijk of niet-kansrijk, als de empirie voldoende uitsluitsel biedt over haar effectiviteit. Een maatregel is kansrijk als de maatschappelijke baten naar verwachting hoger zullen zijn dan de maatschappelijke kosten verbonden aan het instrument. De overige maatregelen krijgen effect onbekend.

Waar mogelijk zullen wij maatregelen kwantificeren in termen van een verhoging of verlaging van het structurele bbp niveau. In die berekening worden de directe onderwijskosten, het arbeidsaanbodeffect en het arbeidsproductiviteitseffect meegenomen. Een uitgebreide beschrijving van de algemene aanpak, de kwalificatie van de verschillende onderwijsthema's, de beschikbare empirie en voorbeeld doorrekeningen zoals gehanteerd in Keuzes in Kaart 2011-2015, zijn te vinden in Van Elk et al.(2011), <http://www.cpb.nl/publicatie/onderwijsbeleid-nederland>.

Door nieuwe empirische evidentie zijn de effecten op een drietal onderwijsthema's bijgesteld. Voor deze drie thema's hanteren we daarmee een aangepaste werkwijze ten opzichte van de beschrijving in het achtergronddocument. Het gaat om de effecten op prestatiebeloning, late selectie en verhoging van de private bijdrage in het hoger onderwijs.

Prestatiebeloning

Op basis van recente inzichten zal het effect van prestatiebeloning op leerlingprestaties worden verkleind naar 0,04 standaarddeviaties op basis van buitenlandse literatuur en bij gelijke argumenten uit KiK 2011-2015 voor de vertaling van deze studies naar Nederland. De maatregel blijft kansrijk.

Op basis van de literatuur over de effecten van prestatiebeloning op toetsscores werd in KiK 2011-2015 uitgegaan van een gemiddeld effect van 0,07 standaarddeviaties. Dit betekent dat de Cito score van een leerling gemiddeld met 0,7 punten toeneemt.²⁵ Deze literatuur richtte zich zowel op evaluaties van individuele beloningsprogramma's als van teambeloningsprogramma's en betrof met name interventies in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs en niet op andere onderwijsniveaus. De uitkomsten uit de wetenschappelijke literatuur werden vervolgens gehalveerd door rekening te houden met de risico's die verbonden zijn aan het invoeren van prestatiebeloning, zoals manipulatie van onderwijsprestaties door bijvoorbeeld zwakkere leerlingen uit te sluiten van deelname aan de toetsen of door teaching-to-the-test. Bovendien zou prestatiebeloning volledig nieuw zijn binnen het Nederlandse onderwijssysteem. Mogelijk zou het gemeten marginale effect onder scholen die veelal positief staan ten opzichte van prestatiebeloning daarbij beperkter kunnen uitpakken bij volledige invoering.

²⁵ 1standaarddeviatie toetsscores voor Cito komt overeen met 10 punten. De cito score ligt tussen de 500 en 550 punten.

Recente studies vinden geen of geen significante effecten onafhankelijk van het type beloning, zie bijvoorbeeld Springer et al. (2010), Glazerman and Seifullah (2010) en Fryer (forthcoming). Springer et al. (2010) vinden geen significante effecten op de toetsscores van leerlingen. De studie door Glazerman and Seifullah (2010) evalueert een experiment in basisscholen in Chicago. Deze studie vindt geen significante effecten op toetsscores nog op behoud van docenten. De studie door Fryer (forthcoming) evalueert een experiment in openbare scholen in New York City, VS. Fryer (forthcoming) vindt geen effecten maar geeft zelf aan dat dit misschien komt omdat hun *scheme* te complex was voor docenten om te begrijpen en om gerichte acties op te kunnen zetten. In dezelfde lijn toont de studie van Englmaier et al. (2012) dat vooral de opvallendheid (*salience*) van prikkels heel belangrijk is voor het bereiken van effecten.

Latere Selectie

Het thema 'latere selectie' zal als 'effect onbekend' worden gekwalificeerd en niet zoals tijdens KiK 2011-2015 als 'kansrijk'. Dit eerdere effect was met name gedreven door de effecten uit een studie naar vroege selectie in Nederland op leerlingen met een mavo (vmbo-tl) advies (Van Elk et al., 2009). Hieruit bleek dat een later tijdstip van selectie de kans op deelname aan (en het afronden van) een hoger onderwijs opleiding doet toenemen. Nieuwe evidentie wijst echter op de negatieve gevolgen van late selectie voor leerlingen met een vwo-advies. Van der Steeg (2011) laat zien dat een later tijdstip van selectie voor deze leerlingen de kans op deelname aan (en het afronden van) een universitaire opleiding doet afnemen. Tegenover de positieve effecten van late selectie voor vmbo-leerlingen lijken dus negatieve effecten voor vwo-leerlingen te staan. Deze twee effecten zijn niet zonder meer tegen elkaar weg te strepen. Beide studies betreffen verschillende uitkomstmaten waarvan niet per direct helder is hoe deze zich tot elkaar verhouden. Daarnaast is de vraag welke samenstelling van de beroepsbevolking optimaal is en in welke mate de huidige samenstelling hierop aansluit. Het vraagt om kennis over de rol van werknemers met verschillende opleidingsniveaus op de arbeidsmarkt en kennis over de verschillende maatschappelijke kosten en baten die zij kunnen realiseren.

Verhoging private bijdrage in het hoger onderwijs

De behandeling van de verhoging van de private bijdrage in het hoger onderwijs wordt uitgebreid. Wij maken daarbij onderscheid in prijsverhogingen gekoppeld aan onderwijskosten en prijsverhogingen zoals het afschaffen van de OV-jaarkaart of het deel van de uitwonende beurs bestemd voor ondersteuning in levensonderhoud. Verhoging van de private bijdrage op kosten voor huisvesting, levensonderhoud of vervoer geven wij effect onbekend. Studenten kunnen ten gevolge van deze maatregelen mogelijk hun studiekeuze of woonbeslissing aanpassen. Voor zover zij dat niet doen kunnen deze kosten worden gezien als noodzakelijk bij subsidie op studeren. Over deze effecten is echter geen empirie beschikbaar. Voor zover de prijsverhoging kosten van het onderwijs betreft, zullen wij de effecten op het structurele bbp niveau doorrekenen. Dat betreft maatregelen zoals afschaffen van de thuiswonende beurs in de bachelorfase en/of masterfase en verhoging van het collegegeld. Wij kwalificeren deze maatregel als empirie bekend, welvaartseffect onbekend.²⁶ Voor zover een student beperkingen ondervindt om te lenen tegen toekomstig inkomen, kan het sociaal leenstelsel een effectieve weg zijn om deze kapitaalmarktproblematiek te ondervangen. De sociale component verzekert het individu tegen de onzekerheid over toekomstig werk en inkomen.

²⁶ Lanser, 2012, Verhoging van de private bijdrage in het hoger onderwijs, CPB notitie.

Voor een beperkte verhoging van de private bijdrage in het hoger onderwijs blijft de oude analyse gehandhaafd. In KiK 2011-2015 kwalificeerde het CPB het afschaffen van de basisbeurs voor de masterfase met vervanging door een sociaal leenstelsel als neutraal. Evidentie uit o.a. de VS over verhoging van het collegegeld met 1000-3000 dollar per jaar in de VS leidde tot een afname van het aantal afgestudeerden met 3%. Vervolgens werd dit effect vertaald naar Nederland. Met de koppeling van de prijsverhoging aan een leenstelsel en enige empirische evidentie over de prijs inelasticiteit van Nederlandse studenten werd gerekend met een 0% effect op de deelname van deze prijsverhoging.

De huidige voorstellen wijzen op grotere prijsverhogingen voor de student. De vraag is of bij deze verhogingen studenten niet alsnog zullen reageren door middel van een afname in onderwijsdeelname. De empirie uit de VS dient daarbij als uitgangspunt. Een prijsverhoging van 3000 dollar leidt tot een afname in het aantal geslaagden van 3%. Wij nemen aan dat de helft van deze afname wordt veroorzaakt door leenproblematiek. Een student is in de markt niet in staat deze prijsverhoging via een lening te bekostigen.²⁷ De andere helft wordt veroorzaakt door de prijsgevoeligheid van de student. Verder nemen wij aan dat de Nederlandse student bij een prijsverhoging tot 1000 euro inelastisch is. Oftewel, zijn onderwijsdeelname verandert niet ten gevolge van een prijsstijging van de studie. Die grens komt overeen met het bedrag gekoppeld aan het afschaffen van de masterfase thuiswonende beurs.

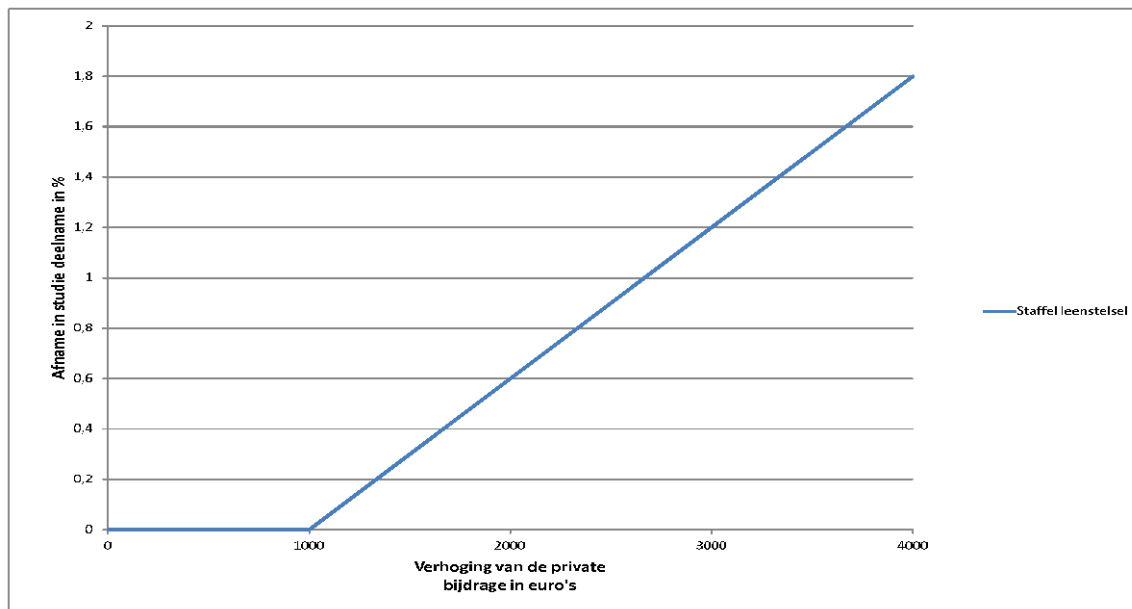
Tabel 1 illustreert de deelname effecten bij een verhoging van de private bijdrage met respectievelijk 1000, 2000, 3000 en 4000 euro. Een prijsverhoging van meer dan 1000 euro resulteert in een afname van de studiedeelname met 0,6% per 1000 euro. Daarbij is uitgaan van de invoering van een sociaal leenstelsel. Voor het geval de student geen geld kan lenen, neemt de deelname per 1000 euro prijsverhoging af met een extra 0,6%. De 'staffel' verloopt zodanig dat een prijsverhoging met 3000 euro resulteert in een deelname afname van 3% overeenkomstig aan Dynarski.²⁸ Voor de volledige staffel verwijzen wij naar figuur 1 en figuur 2. In beide figuren wordt op de horizontale as de verhoging van de private bijdrage gegeven en op de verticale as de procentuele daling in de deelname aan het hoger onderwijs.

Het afschaffen van de basisbeurs kan effect hebben op de beslissing om wel of niet te gaan studeren. Wij rekenen dan ook met het bedrag van de beurs over de volledige looptijd van de betreffende studieperiode. Oftewel bij afschaffen basisbeurs voelt de student een prijsverhoging van ongeveer 3×1000 euro, in de masterfase is dat 1×1000 euro.

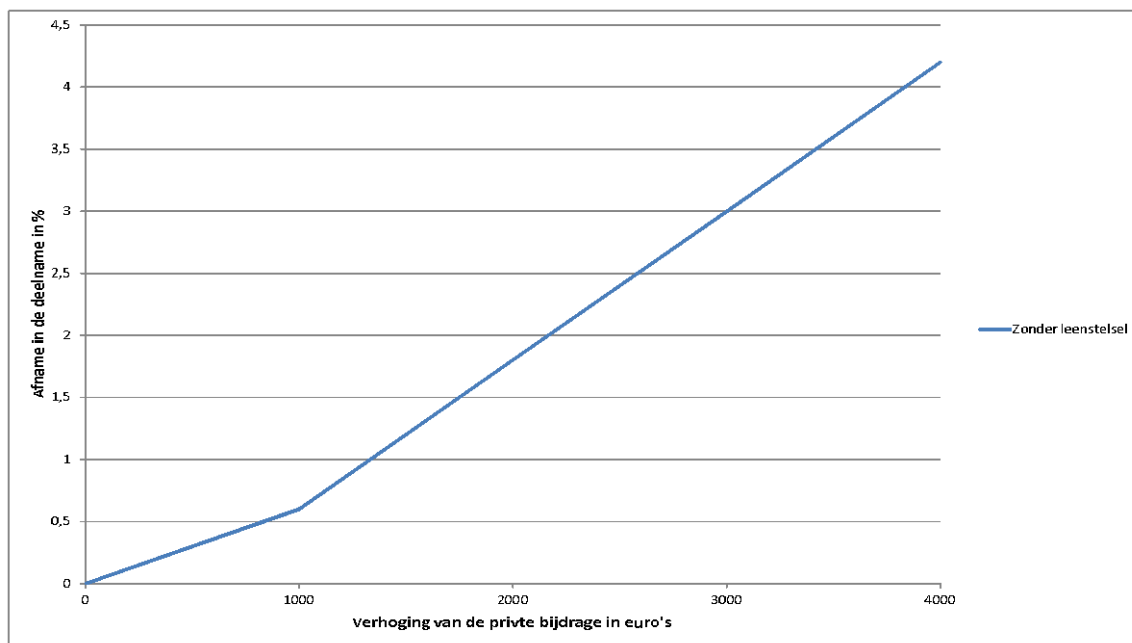
²⁷ Lochner (2011).

²⁸ Geen leenstelsel: De afname van de deelname is als volgt berekend. Naar Amerikaans voorbeeld weten wij dat bij een prijsverhoging van 3000 dollar geldt: $3 \times \text{effect kredietmarktbeperkingen} + 2 \times \text{effect prijs} = 3\%$ (afname in de deelname).

Figuur 1 Staffel effect op de deelname ten gevolge van een prijsverhoging in euro's met leenstelsel



Figuur 2 Staffel effect op de deelname ten gevolge van een prijsverhoging in euro's zonder leenstelsel



Arbeidsaanbodeffecten

Op basis van de meest recente data heeft het CPB de effecten van onderwijsniveau op arbeidsaanbod in beeld gebracht.²⁹ De analyse laat afnemende meeropbrengsten van onderwijs op arbeidsparticipatie zien. Een verhoging van het onderwijsniveau van basisonderwijs naar het mbo leidt tot een 19%-punt toename (was 23%-punt) in arbeidsparticipatie, terwijl een verhoging van mbo tot wo leidt tot een 7%-punt toename (was 11%-punt).³⁰ De uitkomsten worden gebruikt om de effecten van onderwijs op arbeidsaanbod te berekenen.

Tabel 1 Effect in afname % deelname bij een verhoging van de private bijdrage van respectievelijk 0, 1000, 2000 en 3000 euro.

	Met leenstelsel	Zonder leenstelsel
Verhoging private bijdrage in euro's		
0	0	0
1000	0	0,6
2000	0,6	1,8
3000	1,2	3,0

Doorwerking naar structurele werkgelegenheid en houdbaarheid

In tegenstelling tot de vorige Keuzes in Kaart zullen de werkgelegenheidseffecten van onderwijsbeleid niet worden meegenomen in het structurele werkgelegenheidssaldo en in houdbaarheid. Dat heeft een tweetal redenen.

- De relatie tussen onderwijs en houdbaarheid is incompleet. Naast een arbeidsaanbodeffect leidt meer onderwijs tot een toename in de levensverwachting. De omvang van dit effect is echter onbekend. Een toename van de levensverwachting zal resulteren in een negatief houdbaarheidseffect, dat mogelijk het effect op arbeidsaanbod en dus op houdbaarheid teniet kan doen.
- De behandeling van het thema sluit zo beter aan bij de wijze waarop de effecten van andere thema's (bijvoorbeeld zorg of woningmarkt) worden doorgezet naar houdbaarheid. Zo zou een verbeterde zorg naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een hogere levensverwachting. De omvang van dit effect is onbekend en kent zodoende geen kwantitatieve doorwerking. Voor een evenwichtige vertaling van de empirie naar houdbaarheid wil het CPB op dit punt haar eerdere aanpak heroverwegen.

9.2 Innovatie

Deze paragraaf schetst op welke wijze het CPB voorgestelde maatregelen op het gebied van innovatie zal beoordelen. Het CPB zal per maatregel een kwalitatieve uitspraak doen over de (verwachte) gevolgen voor innovatie. Het CPB doet dus net als bij de vorige Keuzes in Kaart (CPB, 2010) geen kwantitatieve uitspraken

²⁹ Zie Van Elk, Lanser en Gerritsen, 2012, Relatie Opleidingsniveau en Arbeidsaanbod, CPB Achtergronddocument: <http://www.cpb.nl/publicatie/relatie-opleidingsniveau-en-arbeidsaanbod>.

over de gevolgen van innovatiemaatregelen op het bbp. De procedure is een quick-scan zoals die bij kosten-batenanalyses (kba's) van het CPB gebruikelijk is (bijvoorbeeld de kba's voor het Fonds Economische Structuurversterking, zie o.a. Ossokina en Verrips (2009) en Huizinga en Verrips (2009)). Alle maatregelen die partijen voorstellen, worden beoordeeld als "kansrijk", "neutraal", "niet-kansrijk" of "effect onbekend".

Er zijn twee verschillen met de vorige Keuzes in Kaart 2011-2015. Ten eerste doet het CPB nu per maatregel waar mogelijk een uitspraak over de legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie van de voorgestelde maatregel. Iedere voorgestelde maatregel wordt daarbij op 14 subcriteria geanalyseerd. Het voordeel van deze meer gedetailleerde aanpak is dat het van tevoren duidelijker is op welke manier een maatregel beoordeeld wordt.

Het tweede verschil is dat de (geplande) overheidsuitgaven voor innovatiebeleid sterk zijn gestegen sinds de vorige KiK.³¹ Daarbij komt dat deze uitgaven omvangrijk zijn in verhouding tot de R&D-uitgaven van het bedrijfsleven. In zijn algemeenheid zullen intensiveringen daarom minder kansrijk zijn dan bij de vorige KiK.

9.2.1 Aanpak

Er zijn twee redenen waarom het CPB alleen kwalitatieve uitspraken doet over innovatiemaatregelen. Ten eerste zijn de empirische studies op het terrein van innovatie die voldoen aan de criteria voor kwalitatief hoogwaardige beleidsevaluatie dun gezaaid (Lanser en van der Wiel 2011 en Rekenkamer 2011). Het is vaak moeilijk om vast te stellen of een toe- of afname in, bijvoorbeeld, R&D-uitgaven niet zou zijn gebeurd zonder overheidsinterventie. Zo vervangen innovatiesubsidies soms een deel van de uitgaven die een bedrijf anders zelf zou hebben opgepakt. We noemen dit de 'additionaliteit' van een maatregel: hoeveel euro wordt er meer aan private R&D uitgegeven door 1 euro extra overheidsuitgaven. De methodologisch beperkte evaluaties, inclusief evaluaties met effectmeting, zijn gedocumenteerd in het CPB Document Kansrijk Kennisbeleid van Cornet et al. (2006).

Een tweede reden voor een kwalitatieve beoordeling is dat de schattingen over het effect van innovatie op bbp sterk uiteen lopen. Dit maakt de vertaling van beleidsevaluaties naar een bbp-effect moeizaam. Een kort overzicht van de schattingen uit de literatuur staat in Kansrijk Kennisbeleid (2006, Tabel 5.1). Voor een uitgebreid overzicht van schattingen van de effecten van innovatiebeleid, inclusief resultaten voor private en maatschappelijke rendementen, verwijzen wij naar een recent overzichtsartikel van Hall et al. (2009), waarin zij een kwart eeuw rendementsonderzoek op een rij zetten.

Bij het beoordelen van maatregelen en projecten hanteert het CPB drie algemene criteria: legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie. Een maatregel is legitiem als er vanuit de economische theorie gezien een reden is voor overheidsingrijpen. Is er echt een maatschappelijk probleem (marktfalen) en hoe kan de overheid dit probleem in theorie oplossen?

Het tweede algemene criterium is effectiviteit van de maatregel. Omdat het uiteindelijke effect van innovatiebeleid op de innovativiteit en groei van de Nederlandse economie onbekend is, hanteren we twee

³¹ De geplande budgettaire omvang van het bedrijfslevenbeleid (exclusief de WBSO) stijgt van 1,4 mld euro in 2012 naar 2,1 mld euro in 2015 (EL&I 2011, p. 65). Volgens het CBS bedroegen de totale R&D uitgaven van Nederlandse bedrijven 10,8 mld euro in 2010.

maatstaven die als noodzakelijke voorwaarden gezien kunnen worden voor de uiteindelijke effectiviteit van de maatregel. Dit zijn de effectiviteit van de maatregel op het gedrag van ondernemingen die mee doen aan de maatregel (“directe effectiviteit”) en de gevolgen van de maatregel voor concurrentie. In een aantal gevallen zijn er empirische schattingen van de directe effectiviteit. Over de gevolgen van innovatiebeleid voor concurrentie is minder empirie beschikbaar en zal vertrouwd moeten worden op theoretische inzichten.

Efficiëntie is het derde algemene criterium. Wegen de baten van de maatregel op tegen de kosten? Omdat de uiteindelijke baten van een maatregel onzeker zijn, richten we ons op twee randvoorwaarden voor de uiteindelijke efficiëntie van de maatregel. Dit zijn een goed ontwerp van het beleidsinstrument en de continuïteit van beleid.

Bij de criteria “Effectiviteit” en “Efficiëntie” worden respectievelijk zeven en zes subcriteria langsgelopen. De volgende paragrafen geven een nadere toelichting hierop. “Legitimiteit” is niet onderverdeeld in subcriteria.

De uiteindelijke waardering van een maatregel is de laagste van de waardering die behaald is op de drie hoofdcriteria: “Legitimiteit”, “Effectiviteit” en “Efficiëntie”. Naarmate partijen meer details verschaffen over de voorgenomen maatregel wordt de kans groter dat het CPB een duidelijk oordeel kan geven (“kansrijk”, “neutraal” of “niet-kansrijk”). Hoe minder gedetailleerd het voorstel is, hoe groter de kans op “effect onbekend”. De aanpak, zoals hieronder verder uitgewerkt, is een denkkader. Het kan zijn dat voor sommige voorgestelde maatregelen bepaalde criteria ontbreken. Mocht dit voorkomen, dan zullen we politieke partijen hierover informeren. Het valt verder niet uit te sluiten dat het CPB een maatregel in de toekomst anders beoordeelt als er meer informatie over die maatregel beschikbaar komt.

Naast Kansrijk Kennisbeleid (2006) zal de beoordeling van voorgestelde maatregelen gebaseerd zijn op Lanser en van der Wiel (2011) en recente evaluatiestudies van Nederlands beleid, zoals de WBSO-evaluatie (EIM, 2012), de evaluaties van de Programmatische Aanpak (zie o.a. Dialogic, 2012) en ervaringen in andere landen.

9.2.2 Legitimiteit

De economische theorie draagt meerdere redenen aan waarom innovatiebeleid welvaartsverhogend zou kunnen zijn. Uitgangspunt hierbij is dat overheidsbeleid gunstig kan zijn als initiatieven vanuit de markt niet vanzelf voor een optimaal resultaat zorgen (“marktfalen”). Het bekendste argument voor innovatiebeleid is de aanwezigheid van kennispillowers. Kennispillowers treden op als een onderneming nieuwe kennis genereert die ook voordelen voor andere ondernemingen heeft, terwijl die andere ondernemingen niet hebben meebetaald aan de nieuwe kennis. In deze situatie kan er minder in kennisontwikkeling worden geïnvesteerd dan maatschappelijk gezien optimaal is.

Kapitaalmarktfalen kan een tweede reden zijn voor innovatiebeleid. Het kan moeilijk zijn voor een ondernemer om het kapitaal aan trekken wat nodig is een nieuw product op de markt te brengen. Potentiële investeerders zijn terughoudend bij het financieren van innovatie omdat het onzeker is of hun kapitaal goed geïnvesteerd wordt. De ondernemer weet altijd meer over zijn bedrijf dan de investeerder (dit is een vorm van “informatieasymmetrie”). De onzekerheid zal kleiner zijn naarmate investeerders meer kennis over de innovatie hebben en meer tijd besteden aan het monitoren van de onderneming. Kapitaalmarktfalen is niet eenvoudig door overheidsbeleid te verhelpen omdat de overheid meestal tegen dezelfde informatieasymmetrie aanloopt als investeerders.

Een derde reden voor innovatiebeleid is het “hold-up” probleem. Als twee partijen willen samenwerken op het gebied van innovatie, dan zullen ze vaak bedrijfsgeheimen met elkaar moeten delen. Een partij zal alleen zijn geheimen willen onthullen als het vast staat dat de samenwerking tot stand komt. De voorwaarden voor samenwerking kunnen echter alleen uitonderhandeld worden als beide partijen over alle informatie beschikken, waardoor de samenwerking mogelijk niet tot stand komt. (Het is een kip-of-het-ei-probleem.) Zo zal een uitvinder terughoudend zijn met het onthullen van de werking van zijn uitvinding aan potentiële investeerders, zeker als hij geen octrooi op de uitvinding heeft aangevraagd. Hold-up problemen kunnen een oorzaak zijn van kapitaalmarktfalen. De overheid kan hold-up problemen reduceren door te bemiddelen tussen partijen (bijvoorbeeld door te certificeren) of door intellectueel eigendomsrechten te beschermen.

Coördinatieproblemen vormen een vierde reden voor innovatiebeleid. Soms is er synergie mogelijk tussen ondernemingen wanneer zij hun beslissingen op elkaar afstemmen. Zo kan het gebruik van standaarden het mogelijk maken dat producten van verschillende producenten samen gebruikt kunnen worden. Een ander voorbeeld kan zijn dat ondernemingen zich op gerelateerde technologieën richten indien deze technologieën elkaar versterken. Zeker wanneer het aantal betrokken partijen groot is, kan de overheid een rol spelen bij het beperken van coördinatieproblemen, onder andere door standaarden te introduceren en/of verplicht te stellen (bijvoorbeeld 220 volt wisselstroom).

Bij de onderbouwing moet worden aangegeven hoe het beleidsinstrument waar de maatregel betrekking op heeft marktfalen kan reduceren. Ombuiging van uitgaven aan een beleidsinstrument met een gebrekkige legitimiteit kan daarbij positief scoren.

9.2.3 Effectiviteit

Het effect van innovatiebeleid op de innovativiteit en groei van de Nederlandse economie is moeilijk te bepalen. Daarom richten we ons op twee soorten randvoorwaarden voor effectiviteit: directe effectiviteit en concurrentie.

Directe effectiviteit is de effectiviteit van een maatregel voor ondernemingen (of andere partijen) die deelnemen aan het beleidsinstrument waar de maatregel betrekking op heeft. Deze deelname kan vrijwillig of verplicht zijn. Als een maatregel hoog scoort op directe effectiviteit, betekent dat niet automatisch dat de maatregel ook goed is voor de Nederlandse economie. De maatregel kan bijvoorbeeld geen effect hebben op of zelfs ongunstig zijn voor innovatie door ondernemingen die niet participeren aan het beleidsinstrument. Ook kan een maatregel nadelig werken voor startende ondernemingen of voor buitenlandse ondernemingen die in Nederland actief willen worden.

Meer geld uitgeven aan een beleidsinstrument met een hoge directe effectiviteit is niet altijd een maatregel die zelf ook hoog scoort op directe effectiviteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de WBSO (“Wet bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk”). Zoals Kansrijk Kennisbeleid (2006, pp. 61-62) aangeeft, zorgt een euro WBSO-subsidie gemiddeld voor 50 tot 100 cent meer private R&D. Bij intensivering van de WBSO, levert elke extra WBSO-euro echter slechts 10 tot 20 cent meer private R&D op. De WBSO als geheel is kansrijk als het gaat om directe effectiviteit, maar een maatregel die voorstelt om het budget voor de WBSO te vergroten is dat niet.

Het kan zijn dat de effectiviteit van een maatregel samenhangt met andere maatregelen. Zo zal de effectiviteit van een verhoging van de RDA (“R&D Aftrek”) toenemen als tegelijkertijd de WBSO wordt verlaagd omdat beide maatregelen een zekere overlap kennen.

Voor directe effectiviteit zijn er drie subcriteria:

1. Meer innovatie. Een maatregel wordt positief gewaardeerd als het bekend is dat de maatregel zal leiden tot nieuwe producten, diensten, productieprocessen, of patenten bij deelnemende ondernemingen. Voor veel beleidsinstrumenten is het onbekend of ze voor meer innovatie zorgen.
2. Meer R&D-uitgaven. Een maatregel wordt positief gewaardeerd als het bekend is dat de maatregel zal leiden tot hogere R&D uitgaven bij deelnemende ondernemingen. Hogere R&D-uitgaven leiden niet perse tot meer innovatie, maar zijn wel beter waarneembaar dan innovatie.
3. Meer kennisuitwisseling en/of kennisdiffusie. Een maatregel wordt positief gewaardeerd als het bekend is dat de maatregel zal leiden tot meer kennisuitwisseling bij deelnemende ondernemingen of andere organisaties. Kennisuitwisseling tussen deelnemers en niet-deelnemers wordt ook positief gewaardeerd. Meer kennisuitwisseling leidt niet per se tot meer innovatie, maar is in een aantal gevallen wel beter waarneembaar dan innovatie, bijvoorbeeld wanneer beleid zorgt voor nieuwe samenwerkingsverbanden. Om een positieve waardering te krijgen op kennisuitwisseling moet er sprake zijn van een (financieel) commitment bij deelnemers, vrijblijvende samenwerkingsverbanden worden neutraal gewaardeerd.

Over de effectiviteit van maatregelen waarmee de overheid er voor kiest om een specifieke bedrijfstak, technologie, of regio te steunen ("specifiek beleid"), is minder bekend dan over de effectiviteit van maatregelen die voor alle ondernemingen gelden ("generiek beleid"). Over de directe effectiviteit van maatregelen die betrekking hebben op de WBSO kan dus meer gezegd worden dan over de directe effectiviteit van maatregelen die betrekking hebben op bijvoorbeeld Topsectoren. In paragraaf 5.8 van Kansrijk Kennisbeleid (2006) wordt dit uitgebreid toegelicht.

Voor de innovatievouchers en de verstrekking van venture capital is de conclusie uit Kansrijk Kennisbeleid (2006) achterhaald. Voor deze maatregelen is na de evaluatie de beleidsintensiteit aanzienlijk toegenomen, waardoor het effect van een aanpassing van het huidige beleid aan de marge niet langer aan de evaluatie is af te meten. Zij krijgen bij intensivering effect onbekend mee bij subcriterium "Meer R&D-uitgaven".

Een maatregel kan (onbedoelde) effecten hebben op concurrentie tussen ondernemingen. De relatie tussen concurrentie en innovatie heeft twee kanten. Enerzijds kan meer concurrentie zorgen voor lagere winstmarges, waardoor het minder lonend is om een nieuw product op de markt te brengen. Dit is vooral het geval wanneer nieuwe producten snel en veel nagemaakt worden. Anderzijds geeft concurrentie ondernemingen een prikkel om zich te onderscheiden van concurrenten. Als concurrentie sterk is, betekent dat dat met bestaande producten weinig winst gemaakt kan worden omdat er veel aanbieders zijn (of omdat het makkelijk is om tot de markt toe te treden). Ondernemingen kunnen in dit geval wel winst maken door producten op de markt te brengen die anders of beter zijn dan de producten van concurrenten. Zonder concurrentie kunnen ondernemingen winst maken met bestaande producten en is de prikkel om te innoveren klein (Aghion et al. 2005, Aghion et al. 2011).

In de Nederlandse situatie zal het tweede effect in veel gevallen belangrijker zijn dan het eerste effect omdat intellectueel eigendom hier beschermd wordt en Nederlandse producten vaak relatief complex zijn wat imitatie kostbaar maakt. Beleid wat concurrentie vermindert, zal daarom waarschijnlijk negatief uitpakken op innovatie.

Om de effectiviteit van een maatregel op het gebied van concurrentie te waarderen zijn er vier extra subcriteria:

4. Meer concurrentie tussen bestaande ondernemingen. Maatregelen die er op gericht zijn om ondernemingen meer te laten samenwerken, kunnen negatief uitpakken voor concurrentie. Maatregelen waarbij ondernemingen concurreren om een subsidie, opdracht, krediet etc. positief.
5. Stimuleert toetreding nieuwe ondernemingen. Maatregelen die mede worden vormgegeven door bestaande ondernemingen kunnen negatief uitpakken voor nieuwe ondernemingen, vooral voor starters die een radicaal ander businessmodel hebben dan bestaande ondernemingen.
6. Stimuleert toetreding buitenlandse ondernemingen. Maatregelen die mede worden vormgegeven door bestaande (Nederlandse) ondernemingen kunnen negatief uitpakken voor buitenlandse ondernemingen die (in de toekomst) in Nederland actief willen worden. Toetreding van buitenlandse ondernemingen kan toegang verschaffen tot de kennis van die ondernemingen.
7. Geen bevoordeling van zwakke ondernemingen. Beleid waar zwakke ondernemingen disproportioneel veel voordeel van hebben, vermindert de prikkel om te concurreren en is niet goed voor innovativiteit van de Nederlandse economie. Met zwakke ondernemingen bedoelen we ondernemingen met een lage productiviteit en/of zonder gunstig toekomstperspectief. Generiek beleid zoals de WBSO scoort neutraal op dit subcriterium, specifiek beleid gericht op de best-presterende ondernemingen wordt positief gewaardeerd en specifiek beleid gericht op minder goed presterende ondernemingen wordt negatief gewaardeerd.

9.2.4 Efficiëntie

Omdat de uiteindelijke effectiviteit van innovatiebeleid moeilijk te bepalen is, geldt hetzelfde voor efficiëntie. De waardering die een maatregel krijgt voor “Efficiëntie” hangt daarom af van twee randvoorwaarden: is het beleidsinstrument waar een maatregel betrekking op heeft goed ontworpen en wat is invloed van de voorgestelde maatregel op de continuïteit van beleid?

Een goed ontworpen beleidsinstrument is een voorwaarde voor een goede implementatie ervan. Zonder goede implementatie zal een beleidsinstrument niet effectief zijn – en zeker niet efficiënt. Voorgestelde maatregelen die goed ontworpen beleidsinstrumenten intensiveren zijn daarom kansrijk, net als maatregelen die slecht ontworpen maatregelen afbouwen.

Voor een goed ontwerp van een beleidsinstrument zijn er vijf subcriteria:

1. Kosten voor overheid zijn redelijk. Wanneer de kosten van een maatregel voor de overheid nihil zijn (zoals bij regelgeving), dan is de waardering positief. Als het zeer onwaarschijnlijk is dat de (uitvoerings) kosten van de maatregel lager zijn dan de potentiële maatschappelijke baten, dan is de waardering negatief.
2. Transparant en lage administratieve lasten. Naarmate de werking van een instrument duidelijker is, wordt het instrument aantrekkelijker voor ondernemingen waarvan de opportuniteitskosten van het management hoog zijn, zoals bij jonge en snelgroeiende ondernemingen.
3. Ongevoelig voor asymmetrische informatie. Zeker bij specifiek beleid is de overheid afhankelijk van informatie over marktkansen afkomstig van de private sector bij de vormgeving van het beleid (Kansrijk Kennisbeleid 2006, pp. 69-70). Omdat dergelijke informatie voor beleidsmakers moeilijk te controleren valt, moet het beleid er op gericht zijn om ondernemingen een prikkel te geven om de juiste informatie te verschaffen. (Specifiek) beleid waarbij het bedrijfsleven een deel van een investering door de overheid financiert (‘matching’), scoort positief omdat de overheid in dat geval minder snel investeert in nutteloze projecten. Daarnaast is de bereidheid van bedrijven om mee te betalen ook nuttige informatie bij het bepalen van de omvang van overheidsinvestering. Generiek

beleid scoort positief omdat het veel minder afhankelijk is van (moeilijk controleerbare) informatie.

4. Goed evalueerbaar. Als de effectiviteit van een beleidsinstrument goed te meten is, kunnen fouten in de werking ervan opgespoord worden. Evaluaties werken hierdoor ook disciplinerend. Voor een goede evaluatie is het vooral van belang dat de doelen van het instrument goed meetbaar zijn en dat er een controlegroep is van ondernemingen die niet meedoen aan het instrument, maar die wel goed vergelijkbaar zijn met de deelnemende ondernemingen (Lanser en Van der Wiel, 2011). Intensivering van goed-evalueerbare instrumenten werken positief uit.
5. Geen bijwerkingen. Soms heeft een beleidsinstrument onbedoelde effecten, bijvoorbeeld omdat ondernemingen beneden een bepaalde grenswaarde anders behandeld worden dan ondernemingen boven die grenswaarde. Complexe instrumenten zullen gevoeliger voor onbedoelde effecten zijn dan simpele instrumenten. Lerner (2009) geeft een aantal belangrijke voorbeelden van de manier waarop beleidsinstrumenten hun doel kunnen missen. Ook de samenhang met ander beleid wordt hier tegen het licht gehouden. Innovatieve ondernemingen komen vaak in aanmerking voor meerdere beleidsinstrumenten. Invoering van een nieuw instrument kan de werking van andere instrumenten veranderen, zowel in positieve als negatieve zin. Een voorbeeld is de invoering van de RDA, waardoor de subsidie op R&D-loonkosten van de WBSO nu gepaard gaat met een belastingvoordeel voor andere R&D kosten. Door de RDA worden verschillende R&D-kosten meer op dezelfde manier behandeld.

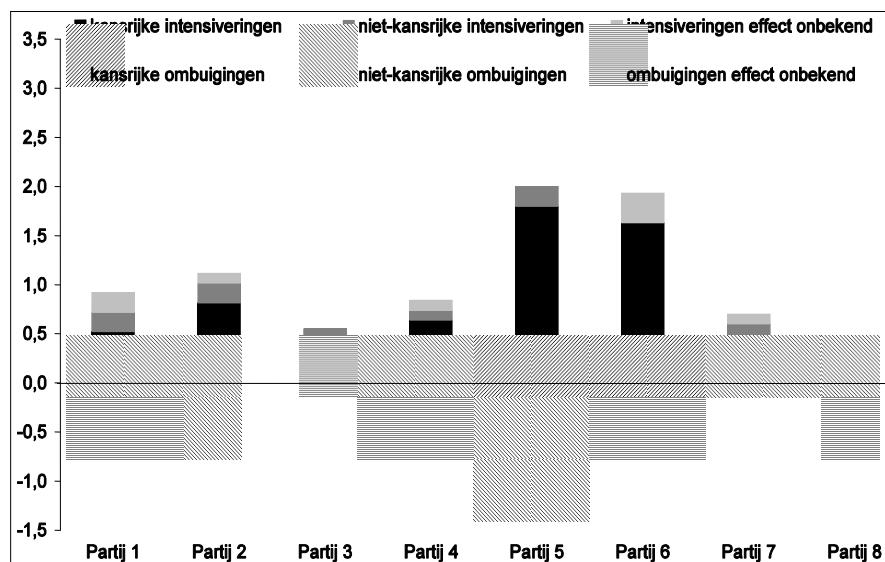
Naast deze vijf subcriteria gerelateerd aan het ontwerp van het beleidsinstrument, voegen we een zesde subcriterium toe voor de continuïteit van het beleid.

6. Continuïteit beleid. Bij innovatie plannen ondernemingen vaak meerdere jaren vooruit (soms zelfs decennia zoals in de farmaceutische industrie). Innovatiebeleid kan het innovatiegedrag van ondernemingen daarom alleen beïnvloeden als het over een langere periode (>5 jaar) consistent wordt uitgevoerd (Lerner 2009). Maatregelen die tot grote veranderingen in beleid leiden, hebben een negatieve uitwerking op continuïteit. Een bijkomend argument is dat de effecten van kortdurend beleid moeilijk te meten zijn.

9.2.5 Presentatie in Keuzes in Kaart

Bij de vergelijking van de verkiezingsprogramma's laat het CPB per partij in een staafdiagram zien welk deel van de intensiveringen en ombuigingen de kwalificatie kansrijk, neutraal, niet-kansrijk of effect onbekend hebben. Figuur 1 geeft hier een voorbeeld van. Het CPB onderbouwt dit kwalitatief vanuit de criteria legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie, waarbij het eindoordeel van een maatregel bestaat uit de laagste waardering op deze drie criteria. De reden hiervoor is dat alle drie de criteria noodzakelijk zijn voor een beleidsmaatregel die de welvaart verhoogt.

Figuur 1. Intensiveringen en ombuigingen per partij voor innovatiemaatregelen in mld euro's inclusief kwalificering van deze middelen naar kansrijk, neutraal, niet-kansrijk en effect onbekend.



Referenties

Aghion, P., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith, en P. Howitt, 2005, Competition and innovation: an inverted-U relationship, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 120, nr. 2, pag. 701-728.

Aghion, P., M. Dewatripont, L. Du, A. Harrison en P. Legros, 2011, Industrial Policy and Competition, CEPR Discussion Paper 8619.

Algemene Rekenkamer, 2011, Innovatiebeleid, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011-2012, 33009, 28 september 2011.

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

CPB, 2010, *Keuzes in Kaart 2011-2015: Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*.

EIM, 2012a, Evaluatie WBSO 2006-2010: Effecten, doelgroepbereik en uitvoering.

EIM, 2012b, Evaluatie WBSO 2006-2010: Bijlagenrapport.

EL&I, 2011, Naar de Top: Het bedrijfslevenbeleid in actie(s).

Dialogic, 2012, Evaluatie van de programmatische aanpak.

Hall, B.H., J. Mairesse en P. Mohnen, 2009, Measuring the returns to R&D, NBER Working Paper 15622.

Huizinga, F. en A. Verrips, 2009 Beoordeling projecten innovatie en onderwijs 2008: analyse ten behoeve van toewijzing FES-gelden, CPB Document 183.

Lanser, D., H.P. van der Wiel, 2011, Innovatiebeleid in Nederland: De (on)mogelijkheid van effectmeting, CPB Achtergronddocument, 16 mei 2011.

Lerner, Josh, 2009, *Boulevard of broken dreams: why public efforts to boost entrepreneurship and venture capital have failed - and what to do about it*, Princeton University Press.

Ossokina, I. en A. Verrips, 2009, Toelichting beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen, CPB Memorandum 232.

10 Woningmarkt

Gebruikt instrumentarium en aanpassingen ten opzichte van de evaluatie KIK 2011-2015

Woningmarkteffecten worden doorgerekend met het CPB-woningmarktmodel. Voor een beschrijving van dat model en de overwegingen erachter zie [CPB Bijzondere Publicatie 84](#). Om een beeld te krijgen van wat verschillende typen maatregelen zoal met zich mee brengen is het document [CPB Gebruikershandleiding woningmarktmodel](#) gemaakt. Daar wordt een groot scala aan beleidsvoorstellen die met het model zijn doorgerekend besproken. Het gaat om onze eigen ideeën, om de ideeën die gelanceerd zijn voor de Heroverweging, om ideeën van de SER/CSER (“22 economen”) en om de plannen van de politieke partijen zoals ze zijn door gerekend ten behoeve van KIK 2011-2015.

Op basis van deze doorrekeningen en de daarbij gerapporteerde effecten kunnen politieke partijen de effecten van hun keuzes bepalen. Daarbij geldt overigens wel een voorbehoud: Alle maatregelen hebben effect op de woningmarkt via de effecten op beschikbaar inkomen. Het voert daarmee te ver om alle maatregelen die partijen voorstellen door te rekenen voor hun effecten op de woningmarkt. Bij de KIK woningmarktanalyses beperken we ons dus tot maatregelen die evident gericht zijn op de woningmarkt. De rapportage op basis van het woningmarktmodel is gericht op de mate dat partijen erin slagen inefficiënties in het woningmarktbeleid te slechten. Het gaat daarbij met name om de woninghuurprijsregulering, de fiscale subsidie voor koopwoningen en de mate waarin sprake is van overheidsgaranties in het sociale huursegment.

De maatregelen uit het Regeerakkoord 2012-2015 zijn verwerkt in het basispad³²

De effecten van beleidsmaatregelen die partijen voorstellen zullen vergelijkbaar zijn met eerdere berekeningen. Daarbij wordt wel rekening gehouden met de effecten van maatregelen van het Kabinet Rutte. Effecten van maatregelen wijken dus af van wat er in KIK 2011-2015 is gemeld, afhankelijk van de mate waarin maatregelen overlappen met maatregelen die al door het Kabinet Rutte zijn ingevoerd of in het Begrotingsakkoord 2013 zijn voorzien. De volgende maatregelen van het Kabinet Rutte zijn verwerkt in het basispad:

- De overdrachtsbelasting wordt tijdelijk verlaagd naar 2%. Het verlaagde tarief geldt tussen juli 2011 en juli 2012. Deze maatregel wordt in het Begrotingsakkoord 2013 structureel gemaakt.
- Er worden 25 extra woningpunten toegekend aan huurwoningen in de tien corop-gebieden met de hoogste gemiddelde woz-waarde per vierkante meter woonoppervlak. Dit betekent dat er meer ruimte ontstaat voor huurverhogingen vanwege de jaarlijkse huurverhoging, maar ook vanwege huurharmonisatie bij mutatie. Dit laatste betekent dat een huurwoning een huurprijsprong maakt richting maximaal redelijk als er een nieuwe bewoner in komt wonen (ongeacht zijn inkomen).
- Met ingang van 2013 (het jaar dat een inkomensonderscheid bij huurverhogingen op zijn vroegst mogelijk is) bedraagt de maximale jaarlijkse huurverhoging maximaal 5%-punt boven de inflatie voor huishoudens met een bruto huishoudinkomen boven de 43 dtd euro. Voor huishoudens met

³² De maatregelen van het Begrotingsakkoord 2013 die verwerkt worden in het basispad zullen in ieder geval als beleidsuitgangspunten bij de MLT worden geëxpliciteerd.

een bruto huishoudinkomen lager dan 43 dzd die niet verhuizen blijft de maximale huurstijging gelijk aan het algemene inflatietempo.

- Vanaf 2014 wordt een heffing ingevoerd voor verhuurders van $\frac{3}{4}$ mld euro ter (mede)financiering van de huurtoeslag. Dit tempert de toegenomen aantrekkelijkheid van de verhuur van woningen vanwege de extra huurverhoging. Per saldo betekent dat er op termijn extra huurwoningen worden aangeboden. Dit heeft een drukkend effect op de prijzen van koopwoningen.
- De banken (NVB) voeren een verscherpte Gedragscode Hypothecaire Financiering in. Dit heeft structureel een beperkt drukkend effect op huizenprijzen.

Maatregelen waarvan effecten afwijken ten opzichte van eerdere exercities

De rapportage in KIK 2013-2017 vindt grotendeel plaats langs de lijnen van KIK 2011-2015, dus een tabel met structurele effecten op welvaart, rijksbegroting, huizenprijzen, huren, en geconsumeerde volumes woningdiensten van huur- en koopwoningen. Effecten op huren en huizenprijzen worden ook voor het laatste jaar van de kabinetsperiode (2017) gepresenteerd. Daarnaast wordt gerapporteerd in hoeverre de uitkomsten van het woningmarktmodel input vormen voor de macro-economische analyses en wat het betekent voor koopkracht.

11 Zorg

Gebruikt instrumentarium en aanpassingen nav de evaluatie KIK 2011-2015

Mede naar aanleiding van de evaluatie van de KiK 2012-2015 is in het basispad niet gerekend met extra verhogingen van eigen betalingen om de groei van de collectief gefinancierde zorg in te perken tot een houdbaar pad. In de publicatie van de middellange termijn raming wordt wellicht zo'n variant gepresenteerd, maar die variant wordt verder niet gebruikt bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's.

Maatregelen waarvan effecten afwijken ten opzichte van eerdere exercities

De ZVW premies in de doorrekening van de verkiezingsprogramma's.

In het basispad is gerekend met lastendekkende ZVW-premies. Zowel de nominale ZVW-premie als de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW stijgen in de jaren 2013-2017 fors om de stijgende zorguitgaven te dekken. Bijgevolg stijgt ook de zorgtoeslag in het basispad.

Bij de analyse van verkiezingsprogramma's wordt vastgehouden aan dit premiebeeld. Uitgavenmaatregelen ZVW in verkiezingsprogramma's vertalen zich dus niet in lagere/hogere ZVW-premies dan in het basispad en ook niet in een lagere/hogere zorgtoeslag dan in het basispad. Ze vertalen zich in een positief of negatief exploitatiesaldo Zvf, en bij definitie dus tot een positief of negatief effect op het EMU-saldo. Het kan zijn dat een partij juist niet wil dat een uitgavenmaatregel ZVW zich vertaalt in een hoger/lager EMU-saldo maar wel in lagere of hogere ZVW-premies en zorgtoeslag. Dan dient de partij vooraf te melden met hoeveel de ZVW-premies en de zorgtoeslag verlaagd/verhoogd moeten worden ten opzichte van het basispad.³³

ZVW-premies meer inkomensafhankelijk

Een partij kan kiezen voor een andere verhouding tussen de nominale en de procentuele ZVW-premies, onder gelijktijdige verlaging van de zorgtoeslag. Uitgangspunt is het premiebeeld in het basispad 2012-2017. Er zal gerekend worden met variant 2 uit de CPB Notitie van 4 november 2011 (nominale premie verlagen naar 400 euro).³⁴ Alleen partijen die het huidige verzekeringsstelsel willen vervangen door regionale zorgkantoren (zie onder) kunnen ook opteren voor variant 1 (tevens het eigen risico afschaffen) of variant 3 (nominale premie verlagen naar 150 euro).

³³ Een voorbeeld. Stel een partij verwijdt 0,4 mld aan goedkopere medicijnen uit het collectieve pakket, en stel dat verzekerden naar raming 0,3 mld uit eigen zak gaan betalen voor die geneesmiddelen. In de doorrekening verbetert het EMU-saldo met 0,4 mld, 0,3 mld komt ten laste van de koopkracht van gezinnen.

Als een partij vooraf aangeeft dat de ZVW-premies wel verlaagd moeten worden met 0,4 mld euro dan verloopt de doorrekening (in grote lijnen) als volgt. Het EMU-saldo verbetert met 0,1 mld vanwege de lagere zorgtoeslag. Er komt 0,2 mld aan premies ten gunste van bedrijven. Er komt 0,2 mld aan premies ten gunste van gezinnen, 0,1 mld aan zorgtoeslag ten laste van gezinnen en 0,3 mld aan eigen betalingen ten laste van gezinnen. Per saldo komt 0,2 mld ten laste van de koopkracht van gezinnen.

³⁴ SP alternatief voor de premiestelling ZVW, CPB Notitie d.d. 4 november 2011.

Het MBI ziekenhuizen en het budget voor medisch specialisten

Onderzoek wijst er op dat er sprake is van overbehandeling in de ziekenhuiszorg. Omdat het "het recht op zorg" strikt genomen niet toepasbaar is op overbehandeling lijkt er nog ruimte te zijn om de groei van het volume van de ziekenhuisbehandelingen in te perken. Empirisch is er grote onzekerheid met betrekking tot de hoeveelheid overbehandeling. Het CPB honoreert daarom maximaal een jaarlijkse extra volumereductie van 0,5% per jaar bij het specialistenbudget en bij het MBI ziekenhuizen. Dat wil zeggen dat de volumegroei van 2½% per jaar die is overeengekomen in de convenanten met de sector wordt verlaagd naar 2% per jaar. Het vereist wel dat de bestaande convenanten tot 2015 moeten worden heronderhandeld. De volumereductie zal moeten worden gemonitord. Over de gehele kabinetsperiode 2013-2017 levert dit een besparing op van 0,5 mld.

Een veel verdere reductie zonder ondersteunende maatregelen lijkt niet goed mogelijk omdat men in toenemende mate aanloopt tegen het "recht op zorg". In plaats van het schrappen van overbehandelingen kan het strikter toepassen van budgetten ook leiden tot mindere kwaliteit van zorg of een toename van de wachtlijsten. Daarom zal het CPB een vergelijkbare reductie van budgetten voor de periode na 2017 niet honoreren. Overigens is het zelfs voor de komende kabinetsperiode de vraag of de besparing gerealiseerd kan worden aangezien er nog weinig ervaring is opgedaan met toepassing van het specialistenbudget en met het MBI ziekenhuizen. Het ligt voor de hand te blijven zoeken naar mogelijkheden om de werking van beide instrumenten in de toekomst te verbeteren.

Aanpassing honoraria medisch specialisten

Bij Keuzes in Kaart 2011-2015 stelde het CPB een bovengrens aan wat haalbaar is bij een verlaging van de norminkomens van medische specialisten, namelijk een maximale besparing van 0,525 mld euro. Er werd bovendien gerekend met een belastingderving van de helft, zodat de netto besparing 0,25 mld euro bedroeg. Er zijn de afgelopen jaren al een aantal maatregelen bij de specialisten doorgevoerd (o.a. via het specialistenbudget en het MBI ziekenhuizen). Het CPB honoreert daarom een verdere verlaging van de honoraria met maximaal 0,1 mld (dwz een verlaging van het honorarium van een specialist met gemiddeld ongeveer 7500 euro). De onzekerheid met betrekking de maatregel speelt ook een rol, zo zijn er ontwijkingsconstructies denkbaar.

Vrijgevestigde specialisten in loondienst

Deze maatregel kent veel onzekerheden, het CPB zet het effect daarom op PM. De onzekerheden bij deze maatregel betreffen juridische onzekerheden, zoals de kosten van de afkoop van de goodwill van specialisten en de verandering van pensioenstelsel. Ook is moeilijk in te schatten in hoeverre vrijgevestigde specialisten in loondienst meer of minder produceren dan vrijgevestigde specialisten met een specialistenbudget. Daarvoor is nog te weinig ervaring opgedaan met het specialistenbudget. Daarnaast is niet zeker in hoe verre het in loondienst nemen als zodanig het speelveld veel verandert, omdat het ook in loondienst mogelijk is om sterke volumepraktijken in te bouwen, via bonussen etc.

Preferentiebeleid geneesmiddelen cq. herberekening Geneesmiddelen Vergoedingen Systeem

De regering kan het preferentiebeleid geneesmiddelen van verzekeraars ondersteunen door wettelijk ook substitutie naar geneesmiddelen met niet-identieke stoffen toe te staan. Verzekeraars zullen echter naar verwachting nauwelijks tot geen gebruik gaan maken van die mogelijkheid, om de indruk te vermijden dat zij 'op de stoel van de arts' gaan zitten.

Het CVZ heeft een opbrengstberekening gemaakt van een eventuele herberekening van het GVS. In de brief van 6 september 2010 gaat de minister daar op in. Zij concludeert dat de opbrengst van een herberekening

van het GVS per saldo ten hoogste € 28 miljoen zou bedragen en dat, afhankelijk van het prijsgedrag van fabrikanten, er een risico is dat herberekening zelfs tot hogere uitgaven leidt. Het CPB rekent met een mogelijke besparing van 0,03 mld.

Het zorgverzekeringsstelsel

In het basispad is gerekend met de maatregel uit het RA om het model van gereguleerde concurrentie op de zorginkoopmarkt (variant B uit de Brede Heroverweging Curatieve Zorg) gedeeltelijk verder uit te werken.

Kiest een partij voor volledige invoering van variant B dan levert dat een additionele besparing op van 0,09 mld in 2017 oplopend tot 0,325 mld structureel.

Kiest een partij echter voor zorginkoop door regionale zorgkantoren (variant A uit de Brede Heroverweging Curatieve Zorg) dan wordt de keus uit het RA voor Variant B ongedaan gemaakt en vervalt de hierboven genoemde besparing. Per saldo resulteert bij overstap naar variant A een besparing van 0,14 mld in 2017 oplopend naar een structureel effect in 2020 van 0,265 mld. Kiest men voor variant A dan kiest men bijvoorbeeld ook voor het schrappen van het recht op zorg. De curatieve zorg wordt in dat geval een voorziening, net als in de WMO. Strakker budgetteren dan in het basispad is mogelijk, met de aantekening dat het ten koste zal gaan van de hoeveelheid verleende zorg. Er zullen weer wachtlijsten gaan ontstaan.

BTW compensatiefonds voor de zorg

Er wordt wel gepleit voor de instelling van een BTW compensatiefonds voor de zorg. Vanwege Europese regelgeving is de zorg vrijgesteld van BTW. Een BTW compensatiefonds, naar analogie van het BTW compensatiefonds voor gemeenten, kan maken dat zorginstellingen een betere afweging maken tussen uitbesteden van bepaalde werkzaamheden of zelfdoen. In Keuzes in Kaart 2011-2015 is gerekend met 0,2 mld efficiencywinst. Sindsdien zijn de twijfels over het positieve effect van de maatregel toegenomen. De baten zouden wel eens tegen kunnen vallen en de uitvoeringskosten hoger dan aanvankelijk gedacht. Voorzichtigheidshalve kent het CPB daarom geen besparingsbedrag meer toe aan deze maatregel.

Scheiden wonen zorg in de AWBZ

In de discussie over 'scheiden wonen en zorg in de AWBZ' heeft de nadruk tot nu toe vrijwel helemaal gelegen op de lastenverschuiving die het teweeg brengt (tussen bewoners, de zorginstellingen, het AFBZ, en de rijksbegroting). Onvoldoende werd onderkend dat de grotere keuzevrijheid voor de gebruikers een aanzuigende werking op het gebruik van zorg zal hebben.

In Keuzes in Kaart 2011-2015 werd gerekend met een efficiency winst van 0,1 mld in 2015 oplopend naar 0,3 mld structureel. In het basispad is, op grond van de voornemens uit het regeerakkoord, gerekend met deze ombuiging. De maatregel is in de Programmabrief Langdurige Zorg nog niet helemaal ingevuld. Het is nog niet eenvoudig om een vormgeving te vinden zodanig dat een aanzuigende werking wordt voorkomen.

Uitvoering AWBZ door zorgverzekeraars (UAZ)

In het RA is besloten om de uitvoering van de AWBZ over te hevelen van de regionale zorgkantoren naar individuele zorgverzekeraars 'met hun risico's' (variant Zorg Verzekerd uit de Brede Heroverweging Langdurige Zorg). Echter, onderbrenging van langdurige risico's bij private verzekeraars vereist onder andere financiering op basis van kapitaaldekking. Dat vraagt om het aanleggen van een vermogensbuffer in de orde van grootte van 30 mld. Daar werd niet in voorzien. In de Programmabrief Langdurige Zorg ziet de regering af van risicodragende uitvoering van de AWBZ door zorgverzekeraars. Het CPB had aan deze maatregel geen besparing toegekend, ervan uitgaande dat risicodragende uitvoering toch niet mogelijk zou zijn.

De regering heeft echter gekozen voor niet-risicodragende uitvoering door zorgverzekeraars (UAZ). Dit zal een opwaarts effect hebben op de kosten van de AWBZ. Allereerst op de apparaatskosten, de 'kleine geldstroom'. Momenteel bedragen die kosten 1¼% van de uitkeringen. Dat is bijna even weinig als de kosten voor uitvoering van de AOW. Spreiding van de uitvoering over verschillende verzekeraars zal mogelijk leiden tot een hoger niveau van dienstverlening, maar ook tot hogere uitvoeringskosten. Bij de uitvoering van pensioenregelingen zijn dit soort schaafeffecten ook duidelijk waarneembaar. Gerekend is met een stijging tot 2¼% van de uitkeringen, een toename met 1%-punt ofwel ¼ mld euro. Voorts zal er een opwaartse druk ontstaan op het niveau van de uitkeringen, de 'grote geldstroom'. In de nieuwe situatie zullen niet alleen de gebruikers van zorg en de zorgverleners maar ook de zorgverzekeraars belang krijgen bij zoveel mogelijk budget. De enige *countervailing power* komt dan nog van het onafhankelijk Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Het CIZ is daar, bijvoorbeeld in vergelijking met het Duitse zusterinstituut, onvoldoende voor toegerust. Het zal moeilijker worden om de uitgaven binnen een strak budgettair kader te houden. Gerekend is met een extra groei van ¼% per jaar gedurende de periode 2014-2017. Dat is cumulatief eveneens 1% van de uitkeringen ofwel ¼ mld euro. In het basispad komen de AWBZ uitgaven in 2017 vanwege UAZ dus ½ mld hoger uit.

Andere varianten voor uitvoering van de AWBZ

Een keuze voor een van de drie andere varianten van uitvoering van de AWBZ uit de Brede Heroverweging Langdurige Zorg impliceert dat de uitgavenverhoging uit hoofde van UAZ niet plaats zal vinden. Een partij zal dan wel onverkort voor een andere variant moeten kiezen. Kiest men bijvoorbeeld voor de variant Eigen Regie, dan kiest men ook voor het vervangen van het recht op langdurige zorg door zorg als voorziening, enz. Bij een keuze voor de variant AWBZ Versoberd zal niet gerekend worden met 3% doelmatigheidswinst, omdat in het basispad al gerekend is met de gebruikelijke jaarlijkse doelmatigheidswinsten. Ook kunnen de bedragen die genoemd werden in het rapport van de Brede Heroverweging lager uitvallen omdat in het RA en het Begrotingsakkoord 2013 al elementen uit deze varianten zijn opgenomen.

12 Bijlage memo technische eisen en tips

Het is essentieel dat de communicatie tussen u en ons zo efficiënt mogelijk verloopt. Daarom hieronder een aantal technische eisen en tips.

1. De maatregelen dienen ten opzichte van het basispad te worden aangeleverd. Het basispad is op basis van Begrotingsakkoord 2013 en regeer- en gedoogakkoord, voor zover niet controversieel verklaard door de Kamer. Dit betekent dat partijen die maatregelen uit Begrotingsakkoord 2013 en/of niet-controversieel verklaarde maatregelen uit het regeer- en gedoogakkoord niet willen, deze expliciet terug dienen te draaien.
2. Het pakket van maatregelen dient in een Excel-file te worden aangeleverd.
3. Onze voorkeur is dat u de meegezonden file gebruikt.
4. Onze voorkeur is dat u uw inschatting van budgettaire effecten van de maatregelen aanlevert in miljarden euro's (in prijzen van 2012). Voor de thema's 'natuur' en 'energie en klimaat' geldt dat ook maatregelen die geen budgettair effect hebben - bijvoorbeeld verplichtingen voor sectoren - opgenomen moeten worden.
5. De bedragen voor de afzonderlijke jaren moeten in afzonderlijke kolommen staan. Dat impliceert dus 6 kolommen: 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 en structureel. Plus een kolom met het jaartal waarin het structurele bedrag naar uw inschatting bereikt wordt. Graag o invullen als uw inschatting voor een jaar nul is.
6. Zoals al in hoofdstuk 1 is aangegeven zullen we maatregelen met een budgettair beslag van minder dan 0,05 mld euro niet doorrekenen en opnemen in de publicatie.
7. De maatregelen dienen zo expliciet en gedetailleerd mogelijk te worden omschreven. Vage omschrijvingen van maatregelen (bijvoorbeeld uitvoering plan professor X) zullen slechts tot vragen voor verduidelijking van onze kant leiden. Wij zullen in KIK neutrale, zakelijke omschrijvingen van maatregelen hanteren.
8. Sommige maatregelen zijn mogelijk eerder meegenomen in doorrekeningen. Wij stellen het zeer op prijs als u dit aangeeft in de beschrijving van de maatregel. Dit kan in een kolom 'eerder genoemd' in de Excel file. U kunt daarbij verwijzen naar de vorige KIK, het financiële kader van het regeer- en gedoogakkoord, een vorige tegenbegroting, de doorrekening van de tegenpakketten dit voorjaar, het Catshuisakkoord of het Begrotingsakkoord 2013.
9. Onze voorkeur is dat u de reden of beoogd politiek doel van de maatregel niet omschrijft. Deze informatie is voor ons niet relevant en maakt het moeilijker uw informatie die wel relevant voor ons is (omschrijving maatregel) te vinden.
10. De aangeleverde maatregelen dienen genummerd te worden. Graag gehele getallen gebruiken.
11. Het is wenselijk om de maatregelen te clusteren (bijvoorbeeld alle zorgmaatregelen bij elkaar).
12. Mocht u in een later stadium een maatregel aanpassen dan is het wenselijk om een nieuwe regel op te nemen voor de aangepaste maatregel en aan te geven dat deze maatregel met nr. x vervangt.
13. Mocht u een toelichting in Word toevoegen aan de Excel-file, dan graag de pagina's nummeren.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Mei 2012