



Centraal Planbureau

Keuzes in Kaart 2022-2025

Economische analyse van
verkiezingsprogramma's

- Hoofdstuk 12
Verantwoording
- Hoofdstuk 13
Toelichting op
enkele
inhoudelijke
onderwerpen

10 partijen

2000 maatregelen



CPB

maart 2021

12 Verantwoording

Vertrouwelijkheid tijdens de doorrekening is cruciaal, des te belangrijker is het om achteraf verantwoording af te leggen. Politieke partijen beschikken niet over complexe economische modellen en kunnen dus niet op voorhand alle economische effecten van hun beleidskeuzes voorspellen. Daarom is het belangrijk dat ze op basis van initiële resultaten kunnen bijsturen, opdat een evenwichtig beeld ontstaat van hun prioriteiten. Om die reden is alle contact met partijen tijdens de doorrekening vertrouwelijk. Omdat de resultaten onderdeel worden van het politieke debat voorafgaand aan de verkiezingen, is het echter wel essentieel dat transparant en navolgbaar is wat het CPB heeft berekend, en hoe dat is gebeurd. Dit hoofdstuk legt verantwoording af over de gehanteerde uitgangspunten, het gevolgde proces, en de wijze van berekenen van de economische effecten. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de beperkingen en onzekerheden van de doorrekening. Het volgende hoofdstuk gaat nader in op enkele specifieke inhoudelijke onderwerpen die deze editie nadere toelichting vergen.

12.1 Doel

Keuzes in Kaart is gericht op budgettaire gevolgen en economische effecten op middellange en lange termijn, het is geen analyse van brede welvaart. Het betreft een doorrekening van de macro-economische gevolgen van beleid, dat is één aspect van een bredere welvaartsafweging. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) draagt met zijn analyse van verkiezingsprogramma's een aantal andere elementen aan. Bij verkiezingen zijn uiteraard nog meer overwegingen van belang. De doorrekening dient dan ook nadrukkelijk niet te worden gezien als een stemwijzer, maar als een hulpmiddel om de effecten van verkiezingsprogramma's op één dimensie concreet en vergelijkbaar te presenteren.

Ook binnen het doel van het in kaart brengen van macro-economische effecten zijn er beperkingen. Maatregelen op het gebied van onderwijs, innovatie en infrastructuur kunnen een positief effect hebben op de productiviteit van de Nederlandse economie op langere termijn. Deze effecten zijn met de huidige stand van de wetenschap moeilijk te kwantificeren, zowel in omvang als in de timing van het effect. Net al in de vorige editie van Keuzes in Kaart worden deze effecten daarom niet meegenomen in de doorrekeningen. Het CPB ontkent daarmee echter niet het grote belang van investeringen in menselijk kapitaal voor het groeivermogen van de Nederlandse economie.

Wel draagt de doorrekening bij aan een objectief, goed geïnformeerd debat over de budgettaire en economische prioriteiten van partijen. Deelname dwingt partijen om hun keuzes concreet te maken: hoeveel extra geld wil de partij precies uittrekken voor een beleidsterrein? Welke lasten worden precies verlicht? Ook worden economische afruilen als gevolg van beleidskeuzes zichtbaar: kiest de partij voor prikkels om meer te gaan werken of voor grotere inkomensgelijkheid? Legt de partij financiële lasten bij huidige of bij toekomstige generaties? Door partijen langs dezelfde meetlat te leggen, worden uitkomsten vergelijkbaar en komen de verschillen tussen partijen helder in beeld: wie intensiveert het meest in veiligheid? Welke partij laat de koopkracht van ouderen het meest stijgen? Hoe de partijen met de resultaten van de doorrekening in het politieke debat omgaan, is uiteraard aan hen.

12.2 Uitgangspunten en verschillen met de vorige editie

De belangrijkste uitgangspunten die het CPB bij de doorrekening hanteert, zijn een gelijke behandeling van partijen, duidelijkheid en tijdige communicatie gericht op het voorkomen van verrassingen. Zo is de aanpak van het proces en de omgang met inhoudelijke kwesties zoveel mogelijk van tevoren beschreven in de startnotitie en uit de doeken gedaan in een startbijeenkomsten.³⁴ Nadere invulling van deze ‘spelregels’ is steeds aan alle deelnemende partijen meegedeeld. Om partijen inzicht te geven in de effecten van beleidskeuzes hebben de gezamenlijke planbureaus de reeks ‘Kansrijk Beleid’ geüpdatet en uitgebreid. Samen met de ministeries van VWS en Financiën heeft het CPB ‘Zorgkeuzes in Kaart’ gepubliceerd, waarin maatregelen zijn gekwantificeerd die door partijen zijn aangedragen (zie paragraaf 13.5). Daarnaast is, ook om de doorrekening te ontlasten, partijen de mogelijkheid geboden om complexe maatregelen al voorafgaand aan de start van Keuzes in Kaart door te rekenen. Ook is een notitie met “spoorboekjes” uitgebracht die de economische gevolgen van enkele standaardvarianten in beeld brengt.³⁵

Dit is de tiende keer dat het CPB verkiezingsprogramma’s doorrekent, de aanpak is geleidelijk geëvolueerd. De evaluatie van de laatste editie van Keuzes in Kaart gaf geen aanleiding tot een grote koerswijziging.³⁶ Naar aanleiding van de evaluatie en aanvullende gesprekken met partijen in de aanloop naar deze editie zijn wel enkele accenten verlegd (zie voor meer toelichting op het contact met partijen paragraaf 12.4). Zo is ervoor gekozen om in de presentatie van de resultaten vaker de effecten inclusief de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid te tonen (‘inclusief basispad’), in plaats van ten opzichte van de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid (‘partijeffect’). Daarnaast zijn aanvullende indicatoren opgenomen om de financiële lasten voor toekomstige generaties te illustreren, om zo een breder beeld te schetsen (zie voor meer toelichting paragraaf 12.9). Tot slot worden de langetermijnindicatoren in deze editie meer kwalitatief gepresenteerd (zie voor meer toelichting paragraaf 12.9.5). Deze verschillen in aanpak zijn voorafgaand aan het proces met partijen besproken. Ook deze editie zal weer worden onderworpen aan een grondige evaluatie.

12.3 Corona en andere onzekerheden

Hoewel de coronacrisis op korte termijn voor grote economische onzekerheid zorgt, is de onzekerheid op (middel)lange termijn niet veel groter dan anders. Corona heeft de economische werkelijkheid in korte tijd fors veranderd: de economische activiteit is hard geraakt, de vooruitzichten voor het herstel zijn onzeker. Dit kan de vraag opwerpen wat de waarde van een doorrekening op dit moment is. Hoe lang het duurt voor de pandemie onder controle is gebracht en in welk tempo herstel vervolgens mogelijk blijkt, is immers van grote invloed op de economische uitkomsten in de komende jaren. Tegelijk moet deze onzekerheid niet overdreven worden, deze geldt namelijk vooral de kortere termijn. Keuzes in Kaart is gericht op de middellange termijn (tot 2025) en de lange termijn, en daar is de onzekerheid als gevolg van corona beperkt.

De toegevoegde waarde van de doorrekening is vooral de vergelijking tussen partijen, niet zozeer de precieze uitkomsten van individuele partijen. Het ramen van de economische ontwikkeling voorbij de korte termijn is in iedere economische context een hachelijke onderneming. De exacte uitkomsten op middellange en lange termijn hebben daarom altijd in hoge mate een technisch karakter, de onderliggende economische ontwikkeling is immers zeer onzeker. De structurele gevolgen van beleidskeuzes zijn echter niet erg afhankelijk van het economische gesternte, waardoor de vergelijking tussen partijen veel minder onzeker is.

³⁴ CPB, 2020, Startnotitie Keuzes in Kaart 2022-2025, CPB Notitie. ([link](#))

³⁵ Kranendonk H., L. Versteegen en E. van der Wal, 2020, Beleidsvarianten met Saffier II.1, CPB Achtergronddocument. ([link](#))

³⁶ CPB, 2020, Evaluatie Keuzes in Kaart 2018-2021, CPB Notitie. ([link](#))

In de doorrekening is geen kortetermijnbeleid opgenomen, dit geldt ook voor steunbeleid gericht op de coronacrisis. Keuzes in Kaart beoogt de structurele gevolgen van consequent doorgevoerde beleidskeuzes van partijen weer te geven. Incidenteel beleid is daarom in beginsel niet toegestaan (zie voor meer toelichting op de criteria voor het toelaten van maatregelen paragraaf 12.6). Hierom is eventueel steunbeleid in de komende kabinetsperiode niet opgenomen.

Ten opzichte van eerdere doorrekeningen is er wel een andere bron van verhoogde onzekerheid: de hervormingsambities van partijen. Bij deze Keuzes in Kaart valt op dat er ten opzichte van eerdere edities relatief grote beleidspakketten zijn doorgerekend. Een aantal partijen met hervormingsambities kiest voor ingrijpende stelselwijzigingen, bijvoorbeeld in het fiscale en socialezekerheidsbeleid, waarmee soms verschuivingen van tientallen miljarden euro zijn gemoed (netto zijn de verschuivingen overigens vaak kleiner). Dergelijke grote aanpassingen leiden tot uitkomsten die met meer dan de gebruikelijke onzekerheid zijn omgeven. Economische modellen en inschattingen van gedragseffecten zijn altijd in zekere mate geschat op, vaak relatief kleine, effecten van (beleids-)wijzigingen in het verleden. Hoe groter de voorgestelde aanpassingen, des te groter de onzekerheid rond de uitkomsten is (zie voor meer toelichting op het gebruik van modellen paragraaf 12.8).

Er is ook onzekerheid over het tijdstip waarop deze grote stelselhervormingen doorgevoerd kunnen worden. Naarmate een hervorming uitvoeringstechnisch complexer wordt, zal de invoeringstermijn langer worden. Wanneer stelselhervormingen pas na het einde van de kabinetsperiode hun eerste effecten sorteren, blijven ze grotendeels buiten beeld in deze publicatie. Ook is het vanwege consistentie in de doorrekening over de partijen heen niet wenselijk dat grote stelselhervormingen van verschillende partijen verschillende invoerjaren kennen. Er is daarom gekozen voor een generiek invoerjaar 2024 voor de grote stelselhervormingen, wat in de praktijk uitdagend zou kunnen blijken te zijn.

12.4 Deelname, proces en contact met partijen

Deelname aan de doorrekening is vrijwillig, hiervoor zijn de partijen uitgenodigd die bij de vorige verkiezingen zetels in de Tweede Kamer hebben behaald. De doorrekening is een intensief proces in een kort tijdsbestek, en de capaciteit van het CPB is beperkt. Om de kwaliteit te kunnen waarborgen, is het niet mogelijk om de programma's van alle partijen die meedoen aan de Tweede Kamerverkiezingen door te rekenen – ditmaal zijn dat er 37. Daarom zijn uitsluitend de dertien partijen die bij de vorige Tweede Kamerverkiezingen zetels hebben behaald uitgenodigd voor deelname.

In de zomer van 2020 is contact gezocht met partijen om proces en inhoud van de doorrekening te bespreken. Daarbij is onder andere gesproken over reikwijdte, methoden en modellen, het tijdschema en de opzet van deze publicatie. Naar aanleiding van deze gesprekken is besloten het tijdschema in te dikken en enkele weken naar achter te schuiven. Dit gaf partijen meer tijd om hun partijprogramma's te finaliseren, aangezien de coronacrisis de voorbereiding van veel partijen had vertraagd. Een nadeel van het aanpassen van het tijdschema is dat de publicatie hierdoor wat dichterbij de verkiezingsdatum verschijnt dan gebruikelijk en onder grotere tijdsdruk tot stand is gekomen.

In aanloop naar de doorrekening is er vervolgens op een aantal momenten contact met partijen geweest:

- September: publicatie van de startnotitie (spelregels, proces, toelichting op een aantal inhoudelijke onderwerpen); publicatie doorrekening standaardvarianten (het 'spoorboekje').

- Oktober: brief met formele uitnodiging voor deelname aan alle partijen die bij de vorige verkiezingen zetels hebben behaald; digitale informatiebijeenkomst voor partijen (toelichting op werkwijze en gelegenheid tot stellen van vragen).
- November: deelnemende partijen hebben technische instructies voor aanlevering ontvangen, en een dummypublicatie om inzicht te geven in de te publiceren grafieken en tabellen.

Deelnemende partijen hebben vanaf dit punt een eigen contactpersoon toebedeeld gekregen. Na aanmelding is het contact met het CPB via een vaste contactpersoon verlopen, die de verbinding vormt tussen de partij en de inhoudelijke experts die de daadwerkelijke doorrekening doen. De contactpersoon houdt overzicht over het gehele pakket, de experts werken thematisch, over de partijen heen. Deze werkwijze bevordert een gelijke behandeling van de partijen.

Het tijdschema van de doorrekening zag er vervolgens op hoofdlijnen als volgt uit:

- 30 november: deadline aanlevering pakket, vanaf dit moment begint een eerste fase van intensieve interactie met de partij met het oog op verduidelijking van het pakket.
- 17 december: partijen ontvangen een memo met eerste analyse van het pakket: een overzicht van waar de doorrekening waarschijnlijk significant afwijkt van de door de partij aangeleverde inschatting, gesignaleerde uitvoeringstechnische of juridische belemmeringen, en resterende openstaande vragen.
- 21/22/23 december: gesprekken tussen partij en projectleiding naar aanleiding van dit memo, CPB-experts aanwezig voor nadere toelichting.
- 7/8 januari: partijen ontvangen budgettaire effecten van het pakket; eerste gelegenheid tot mutaties in het pakket naar aanleiding van dit beeld.
- 5 februari: partijen ontvangen gewijzigd budgettaire beeld en alle overige economische uitkomsten van het pakket, tweede gelegenheid tot (beperkte) mutaties in het pakket.
- 17 februari: partijen ontvangen een concept van hun partijhoofdstuk voor controle op feitelijke onjuistheden.
- 1 maart: publicatie.

12.5 Uitgangssituatie: het basispad

Het basispad vormt de achtergrond waartegen maatregelen zijn doorgerekend en is gebaseerd op de recente actualisatie van de middellangetermijnverkenning.³⁷ Het basispad is het pad van de geraamde economische ontwikkeling voor de periode 2022-2025 bij ongewijzigd beleid. In deze periode herstelt de economie geleidelijk van de corona-recessie waarin het bbp een klap heeft gekregen en de werkloosheid is opgelopen. De geraamde bbp-groei in 2022-2025 bedraagt gemiddeld 1,5% per jaar en overtreft de potentiële groei (1,0% per jaar) door inhaalgroei. In 2025 is de output gap gesloten verondersteld. De potentiële groei wordt vooral bepaald door de structurele ontwikkeling van arbeidsaanbod en arbeidsproductiviteit. Ondanks herstel in 2022-2025 leidt de corona-uitbraak tot een bbp-niveau in 2025 dat 4% lager ligt dan in de verkenning uit maart 2020 waarin nog geen rekening was gehouden met de corona-uitbraak. De werkloosheid loopt op tot 6,1% in 2021 en daalt daarna geleidelijk tot 4,5% in 2025. De statische koopkracht neemt in 2022-2025 niet toe. Het overheidstekort loopt, op basis van ongewijzigd beleid, terug tot 1,2% bbp in 2025.

³⁷ CPB, 2020, Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025 (november 2020). ([link](#))

Het uitgangspunt voor het basispad voor 2022-2025 is ongewijzigd beleid, gebaseerd op de begrotingscijfers van de departementen, met een aantal uitzonderingen.³⁸ Zo is de methodiek van de raming van de zorg vastgelegd in de middellangetermijnverkenning zorg.³⁹ De Baangerelateerde Investeringskorting (BIK) heeft in het basispad vanaf 2023 de vorm van een generieke lastenverlichting in de loonheffing voor werkgevers. De opschalingskorting op het gemeente- en provinciefonds is lager dan gehanteerd in de budgettaire meerjarencijfers omdat deze geen wettelijke basis heeft.

De consequenties van reeds ingezet beleid voor de jaren 2022-2025 worden wel meegenomen. Het gaat daarbij met name over het Pensioenakkoord, Klimaatakkoord en veranderingen in de fasering van de uitgaven van Defensie en Infrastructuur. Uitgaven voortvloeiend uit het Pensioenakkoord, met name hogere AOW-uitgaven, leiden tot een verslechtering van 3,3 mld euro van het EMU-saldo in de periode 2022-2025. Uitgaven voortvloeiend uit het Klimaatakkoord leiden tot een verslechtering van 2 mld euro van het EMU-saldo in 2025, terwijl het budget voor de Stimuleringsregeling Duurzame Energietransitie (SDE++) oploopt tot bijna 4 mld euro in 2025. De maatregelen uit het Klimaatakkoord die verwerkt zijn in de raming, verlagen de lasten in 2025 met circa 0,1% bbp. Het gaat daarbij vooral om de maatregelen in de energiebelasting. Daarnaast zijn de uitgaven uit het Nationaal Groeifonds van cumulatief 20 mld euro in de periode 2021-2028 verwerkt (zie paragraaf 13.3).

Er zijn verschillen tussen het basispad van het CPB en PBL.⁴⁰ Het PBL baseert zijn basispad op de Klimaat en Energieverkenning 2020, waarin de economische verwachtingen en het vastgestelde en voorgenomen beleid tot en met 1 mei 2020 is verwerkt. Het CPB heeft voor zijn basispad in november 2020 de economische verwachtingen geactualiseerd en beleidsuitgangspunten tot en met 13 november verwerkt. CPB en PBL gaan dus uit van (beperkt) verschillende economische scenario's die samenhangen met het moment waarop de verkenning die het uitgangspunt vormt voor de doorrekeningen is gefinaliseerd. De uitgaven van het Nationaal Groeifonds zitten wel in het basispad van het CPB en niet in het basispad van PBL. Voor de Stimuleringsregeling Duurzame Energietransitie (SDE++) rekent het CPB met het budget dat in de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is vastgelegd. Het PBL verwacht dat bij het vastgestelde en voorgenomen beleid de uitgaven lager zullen uitvallen. Het PBL neemt de CO₂-heffing voor de industrie, die per 1 januari 2021 is ingegaan, niet mee in het basispad waar het CPB dat wel doet. In het basispad van het PBL is de vrachtwagenheffing ingevoerd. Daarbij zijn de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens en het eurovignet vervallen. Bij het CPB is de vrachtwagenheffing niet als beleidsuitgangspunt aangeleverd en dus niet in het basispad opgenomen. Bij het CPB maakt het budget voor de structurele aanpak stikstof deel uit van het basispad, bij het PBL niet. De gevolgen van verschillen in het basispad zijn niet onoverkomelijk, aangezien de waarde van de doorrekening vooral ligt in de vergelijking tussen partijen.

12.6 Maatregelen

Het CPB baseert zich voor de doorrekening op door de partijen aangeleverde informatie en controleert de consistentie met het verkiezingsprogramma niet. Het is niet doenlijk om alle uitingen die een partij doet naast de aangeleverde set maatregelen te leggen. Uit het oogpunt van transparantie is in deze publicatie een bijlage opgenomen met een volledig overzicht van alle maatregelen die zijn meegenomen in de doorrekening, zodat derden de consistentie kunnen controleren.

³⁸ Zie p.36 van CPB (2020a), Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025, CPB Notitie ([link](#)) voor een overzicht van en redenen voor de verschillen tussen de begrotingscijfers van de departementen en het basispad.

³⁹ Zie CPB (2020b), Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025, CPB Notitie. ([link](#))

⁴⁰ Zie CPB en PBL (2020), Aansluiting tussen analyses van verkiezingsprogramma's door CPB en PBL, Notitie. ([link](#))

Partijen maken vaak gebruik van eerder aangedragen maatregelen, maar dit is geen must. In aanloop naar de verkiezingen publiceren het CPB en andere instellingen overzichten van mogelijke beleidsmaatregelen. De gezamenlijke planbureaus hebben de reeks ‘Kansrijk beleid’ geüpdatet en uitgebreid en het CPB heeft samen met de ministeries van VWS en Financiën ‘Zorgkeuzes in Kaart’ gepubliceerd, waarin maatregelen zijn gekwantificeerd die door partijen zijn aangedragen. Daarnaast zijn er diverse ambtelijke rapporten verschenen (Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, Bouwstenen voor een beter Belastingbeleid, Intensiverings- en ombuigingslijst), en hebben commissies (Borstlap, Ter Haar) beleidsopties aangedragen. Partijen maken bij het opstellen van hun maatregelpakketten veel gebruik van al deze rapporten, maar het staat partijen uiteraard vrij om geheel nieuwe maatregelen voor te stellen, dit is ook volop gebeurd.

Het CPB hanteert enkele criteria voor de door te rekenen maatregelen. Deze criteria zijn erop gericht dat maatregelen concreet en geloofwaardig zijn, dat partijen niet door middel van timing kunnen sturen op gunstiger uitkomsten, en dat de focus van de doorrekening op structureel beleid ligt. Het gaat om de volgende criteria:

- Maatregelen moeten eenzijdig door het Rijk kunnen worden doorgevoerd. Maatregelen die strijdig zijn met bindende Europese of internationale afspraken, of waar medeoverheden of marktpartijen voor nodig zijn, worden niet meegenomen in de doorrekening. Op deze regel is een beperkte uitzondering mogelijk voor bestuurlijke akkoorden, zie voor meer informatie de startnotitie.⁴¹
- Maatregelen dienen juridisch en uitvoeringstechnisch mogelijk te zijn. De juridische toets heeft niet de zwaarte van een formele juridische analyse, maar er is wel gekeken of een maatregel past binnen de grondwettelijke en internationale wettelijke kaders. Waar juridische risico's bestaan maar de maatregel niet evident onmogelijk is, is de maatregel wel toegestaan, onder vermelding van deze risico's. Ook de uitvoeringstoets is er één op hoofdlijnen, en ook hier is het 'voordeel van de twijfel' gehanteerd, met waar relevant vermelding van uitvoeringstechnische risico's. Er is daarbij geen rekening gehouden met de consequenties van stapeling op de uitvoeringspraktijk. Samenloop van maatregelen kan tot aanvullende uitvoeringstechnische risico's of zelfs onmogelijkheden leiden. Het enkele feit dat een maatregel in Keuzes in Kaart is opgenomen dient uitdrukkelijk niet te worden geïnterpreteerd als een oordeel dat de maatregel juridisch houdbaar en uitvoeringstechnisch haalbaar is, daar is aanvullende analyse voor nodig.
- Maatregelen moeten in de komende kabinetsperiode worden doorgevoerd. Een uitzondering is mogelijk voor maatregelen waarbij een langdurig ingroeipad inherent logisch is (zoals een verandering in de hypotheekrenteaftrek), in zo'n geval dient wel een betekenisvolle eerste stap in de kabinetsperiode te worden genomen.
- Partijen kunnen het invoermoment en ingroeitempo van maatregelen niet zelf bepalen. Maatregelen gaan in op het eerst mogelijke moment, en groeien lineair in naar het einde van de kabinetsperiode. Voor maatregelen die een wetswijzing vereisen is doorgaans 2023 als ingangsjaar verondersteld, voor maatregelen die complexe uitvoeringsaanpassingen vergen (zoals het bouwen van een nieuw ICT-systeem of het rekruteren van voldoende specialistische medewerkers) is 2024 of zelfs 2025 verondersteld.
- Pakketten van maatregelen met majeure macro-economische gevolgen hebben we per 2024 laten ingaan, ook als sommige onderdelen eerder in zouden kunnen gaan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de grote stelselwijzigingen in de inkomenssfeer. Wanneer stelselhervormingen pas na het einde van de kabinetsperiode hun eerste effecten sorteren, blijven ze grotendeels buiten beeld in deze publicatie. Om goed te kunnen inschatten wanneer deze stelselwijzigingen daadwerkelijk in zouden kunnen gaan, is een uitvoeringstoets nodig.

⁴¹ CPB, 2020, Startnotitie Keuzes in Kaart 2022-2025, CPB Notitie. ([link](#))

- Bij de kilometerheffing is een technische veronderstelling gemaakt dat deze in 2025 in kan gaan. Het is niet zeker dat dit ook daadwerkelijk kan, ook hier is een uitvoeringstoets nodig.
- Maatregelen zijn in beginsel structureel, dat wil zeggen dat ze na de kabinetsperiode onverminderd doorlopen. Uitzondering zijn maatregelen die naar hun aard niet anders dan incidenteel kunnen zijn zoals het uitbetalen van een schadevergoeding aan een afgebakende groep, of het uitkopen van een schaars goed (sluiten kolencentrales, terugdringen veestapel). Deze uitzondering geldt niet voor maatregelen die weliswaar afgebakend zijn, maar deel uitmaken van structureel beleid (zoals een infrastructuurproject, of verduurzaming van gebouwen), deze worden structureel ingezet. Een tweede uitzondering op deze maatregel is het alternatief aanwenden van de middelen die gereserveerd zijn voor het Nationaal Groeifonds (zie paragraaf 13.3).

12.7 Samenwerking en onafhankelijkheid

Het CPB maakt voor de doorrekening gebruik van de expertise van andere organisaties, maar komt uiteindelijk altijd tot een eigen oordeel. Er vindt tijdens de doorrekening veelvuldig overleg plaats met derden, bijvoorbeeld het PBL, ministeries en uitvoeringsorganisaties. Informatie over maatregelen wordt daarbij alleen waar noodzakelijk en altijd geanonimiseerd (niet herleidbaar tot een partij) gedeeld.⁴² Het kan gaan om overleg over de uitvoerbaarheid of juridische haalbaarheid van maatregelen, maar ook bijvoorbeeld om het verkrijgen van informatie over grondslagen of kosteninschattingen. Het ministerie van Financiën heeft op verzoek van het CPB berekeningen gemaakt van de budgettaire gevolgen van sommige wijzigingen in het belastingstelsel. De aldus verkregen informatie wordt niet onverkort overgenomen, maar eerst beoordeeld en gewogen door het CPB. De in Keuzes in Kaart genoemde bedragen en effecten zijn daarmee altijd voor rekening van het CPB.

Collega's van de ministeries van Financiën en SZW, en van De Nederlandsche Bank hebben ook rechtstreeks meegewerkt aan Keuzes in Kaart. Deze collega's zijn voor de duur van het project aan het CPB uitgeleend om het project mogelijk te maken. Onafhankelijkheid en geheimhouding zijn door middel van een detacheringsovereenkomst vastgelegd. Het CPB is alle organisaties die hun mensen, middelen en kennis beschikbaar hebben gesteld om de doorrekening mogelijk te maken zeer erkentelijk.

12.8 Modellen

Modellen zijn in de doorrekening een onmisbaar hulpmiddel. Modelgebruik kent in het ruim 75-jarig bestaan van het CPB een rijke geschiedenis. Het gebruik van modellen zorgt voor een consistente, onderling vergelijkbare analyse van de pakketten. Het CPB heeft een aantal modellen in gebruik om de effecten van beleidsmaatregelen door te rekenen, en om algemene evenwichtseffecten in de economie te kwantificeren. In de doorrekening nemen deze modellen een centrale plaats in.

Maar modeluitkomsten dienen wel geïnterpreteerd te worden. Modellen dienen, zoals een oud-CPB-directeur placht te zeggen, met het 'brein aan' gebruikt te worden. Het is essentieel om steeds te bevragen of een bepaald model geschikt is om de effecten van deze specifieke maatregel in deze specifieke context te bepalen. Daarbij is het belangrijk om de onderliggende aannames en beperkingen in het modelinstrumentarium te kennen, bijvoorbeeld om na te gaan of en hoe bepaalde te verwachten

⁴² Uitzondering hierop vormt de samenwerking met het PBL. CPB en PBL hebben informatie uitgewisseld om ervoor te zorgen dat voor partijen die bij beide planbureaus deelnemen dezelfde maatregelen zijn doorgerekend. Hoewel er dus naar consistentie is gestreefd, zijn partijen uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor een consistente aanlevering, onverhoopte verschillen zijn dus voor hun rekening.

gedragsreacties gemodelleerd zijn. Het is altijd noodzakelijk om de uitkomsten op plausibiliteit te toetsen en waar nodig modellen bij te stellen, of te kiezen voor een alternatieve berekeningswijze.

12.8.1 Saffier

Het macro-econometrische model Saffier (versie II.1) staat centraal in de doorrekening op middellange termijn.⁴³ De middellange termijn (hier gedefinieerd als 2025, het einde van de volgende kabinetsperiode) is de relevante horizon voor de geraamde macro-economische ('ex post') effecten van partijprogramma's, zoals economische groei, inflatie, werkgelegenheid, werkloosheid en doorwerkingseffecten op de overheidsfinanciën. De effecten van partijprogramma's worden berekend op partijniveau en niet voor individuele maatregelen. Op korte en middellange termijn zijn bestedingsimpulsen bepalend voor bbp en werkloosheid, daarnaast wordt Saffier II.1 gevoed met effecten op het arbeidsaanbod en de woningmarkt. De belangrijkste recente wijziging in het model betreft de wijziging van de loonvergelijking.⁴⁴ Op basis van de internationale literatuur zijn de effecten van de vervangingsratio (de verhouding tussen het beschikbaar inkomen van uitkeringsgerechtigden en werkenden) op de loonstijging nu langzamer en kleiner. Ook reageren de lonen nu langzamer op de prijsontwikkeling en langzamer en minder op veranderingen in de belasting- en premiedruk.

12.8.2 MIMOSI

Het microsimulatiemodel MIMOSI is een model voor ramingen op de samenhangende terreinen van loonkosten, sociale zekerheid, loon- en inkomstenheffing en koopkracht.⁴⁵ MIMOSI wordt ingezet om de effecten te bepalen van wijzigingen in beleid op de overheidsfinanciën en op de koopkracht. Daarnaast wordt MIMOSI ingezet voor de berekening van beleidseffecten op de Gini-coëfficiënt,⁴⁶ een veelgebruikte maat voor inkomensgelijkheid. De effecten in MIMOSI worden bepaald aan de hand van microsimulatie. Voor een steekproef van 85.000 personen plus hun huishoudleden (een steekproef met in totaal ongeveer 240.000 personen, representatief voor de Nederlandse bevolking) worden beleidswijzigingen gesimuleerd, en wordt gekeken hoe deze uitpakken voor bijvoorbeeld de belastinginkomsten, overheidsuitgaven en het inkomen van huishoudens. De onderliggende microdata zijn afkomstig uit het InkomensPanelOnderzoek 2016 van het CBS.

12.8.3 Micsim

Het microsimulatiemodel Micsim wordt gebruikt voor de analyse van de wijzigingen in de inkomstenbelasting, toeslagen en een deel van de sociale zekerheid (bijstand) op de werkgelegenheid.⁴⁷ Met Micsim worden de effecten van beleidswijzigingen op de structurele werkgelegenheid bepaald (zie paragraaf 12.9.4). Het model is gebaseerd op een empirische analyse van gedragsreacties van verschillende typen huishoudens en een gedetailleerde en actuele modellering van het belastingstelsel. Een overzicht van de structurele werkgelegenheidseffecten van diverse belastingmaatregelen die met Micsim zijn gesimuleerd, is te vinden in de publicatie *Kansrijk Belastingbeleid*.⁴⁸

12.8.4 Gamma

Het CPB gebruikt het langetermijnmodel Gamma voor berekeningen rondom de financiële lasten voor toekomstige generaties. Hiermee worden de effecten van de partijprogramma's op het houdbaarheidssaldo,

⁴³ CPB, 2010, SAFFIER II: 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen, CPB Document 217. ([link](#))

⁴⁴ Kranendonk, H., L. Versteegen en E. van der Wal, 2020, Beleidsvarianten met Saffier II.1, CPB Achtergronddocument. ([link](#))

⁴⁵ Voor meer informatie over MIMOSI zie Koot et al (2016): CPB-achtergronddocument MIMOSI ([link](#))

⁴⁶ Voor meer duiding van de mutatie van de Gini-coëfficiënt verwijzen we naar het achtergronddocument over het meten van inkomensongelijkheid bij het CPB (Koot, 2019): ([link](#))

⁴⁷ Voor een beschrijving van het model en de onderliggende empirische analyses zie Jongen, E., e.a., 2014, MICSIM - A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument ([link](#)); De Boer, H.W., e.a., 2020, Micsim 2.0, CPB Achtergronddocument ([link](#)) en Van Elk, R., e.a., 2020, Arbeidsaanbodelasticiteiten in Micsim, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

⁴⁸ Lejour, A., e.a., 2020, Kansrijk belastingbeleid ([link](#)).

de schuldquote in 2060 en het netto profijt van de overheid bepaald (zie paragraaf 12.9.3). Gamma is een algemeen evenwichtsmodel met overlappende generaties voor de Nederlandse economie. Dit maakt het mogelijk om de langetermijneffecten van beleidspakketten op de overheidsfinanciën te analyseren, rekening houdend met demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing. Meer informatie is te vinden in de meest recente vergrijzingsstudie⁴⁹ en de bijbehorende modelbeschrijving.⁵⁰

12.8.5 Woningmarktmodel

Voor het bepalen van de effecten op huren en huizenprijzen is het CPB-woningmarktmodel ingezet. Deze effecten worden als input gebruikt voor het macro-economische model Saffier. Daarin leiden hogere huren tot een hogere inflatie en dat verlaagt onder andere de koopkracht van huishoudens. Een stijging van de huizenprijzen verhoogt het vermogen van eigenaren van woningen en leidt via dat mechanisme tot een hogere consumptie. De effecten zijn berekend op partijniveau en niet voor individuele maatregelen.⁵¹

Het woningmarktmodel is een algemeen evenwichtsmodel waarin het gedrag van aanbieders en gebruikers van woningen is gemodelleerd.⁵² Het model maakt onderscheid tussen de koopsector, de vrije huursector en de gereguleerde huursector en is met name geschikt voor het modelleren van de vraag naar koop- en huurwoningen. De vraag naar woningen neemt toe als de mate van subsidiëring op de woningmarkt toeneemt of als het besteedbaar inkomen van huishoudens stijgt. De verandering van het besteedbaar inkomen van huishoudens is gebaseerd op het hele pakket aan maatregelen van partijen en dit effect is berekend met de modellen Saffier (tijdens de kabinetsperiode) en Gamma (lange termijn). Huren in de gereguleerde huursector komen niet tot stand door vraag en aanbod en zijn afhankelijk van huurprijnsregulering en activiteiten van woningcorporaties. Als de lasten van woningcorporaties afnemen, bijvoorbeeld door een verlaging van de verhuurderheffing, dalen de gemiddelde huren omdat woningcorporaties lagere huren kunnen vragen en hun aandeel in de totale huurmarkt toeneemt.⁵³

12.8.6 Eigenbetalingenmodel

De budgettaire effecten van wijzigingen van het verplichte eigen risico in de Zvw zijn berekend met het eigenbetalingenmodel van het CPB. Dit is een microsimulatiemodel geschat op de individuele Zvw-zorguitgaven van alle verzekerden in Nederland.⁵⁴ Het model simuleert twee effecten van eigen betalingen in de Zvw: het gedragseffect en de financieringsschuif.

Het gedragseffect is het effect van een eigen betaling op het gedrag van verzekerden. Door een hogere eigen betaling zullen sommige verzekerden minder zorg gebruiken, wat leidt tot een besparing van zorgkosten. Er is dan een ombuiging van de collectieve uitgaven. Andersom leidt een verlaging van een eigen betaling tot meer zorggebruik en een intensivering van de collectieve uitgaven.

Met de financieringsverschuiving wordt het effect bedoeld dat verzekerden zelf een bedrag uit eigen zak moeten betalen vanwege de eigen betaling. Deze zorgkosten komen voor rekening van verzekerden en hoeven dus niet meer worden betaald uit de premies. Een verhoging van een eigen betaling betekent een extra ombuiging van de collectieve uitgaven, omdat verzekerden meer uit eigen zak gaan betalen voor zorg. Dat

⁴⁹ Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen, CPB Vergrijzingsstudie ([link](#)).

⁵⁰ I. van Tilburg, S. Kuijpers, A. Nibbelink en P. Zwaneveld, 2019, Gamma: een langetermijnmodel voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

⁵¹ In *Kansrijk Woonbeleid* zijn de woningmarkteffecten van individuele maatregelen gepresenteerd. Zie Centraal Planbureau, 2020, *Kansrijk Woonbeleid: update*. ([link](#))

⁵² Voor een uitgebreide beschrijving van het CPB-woningmarktmodel, zie Groot, S.P.T. en J.L. Möhlmann, 2020, CPB-Woningmarktmodel 2020, Centraal Planbureau, Achtergronddocument. ([link](#))

⁵³ Een kwalitatieve analyse van woningbouwmaatregelen is opgenomen in de Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's van het Planbureau voor de Leefomgeving.

⁵⁴ Voor een gedetailleerde beschrijving van het model zie Remmerswaal, M. en J. Boone, Eigen betalingen in de Zorgverzekeringswet, CPB Achtergronddocument ([link](#))

betekent voor hen een lastenverzwaring. Voor een verlaging van een eigen betaling geldt het omgekeerde: er is een extra intensivering van de collectieve uitgaven, omdat verzekerden minder uit eigen zak betalen en een lastenverlichting vanuit het perspectief van de verzekerde.

12.9 Indicatoren

Ten opzichte van de laatste editie van Keuzes in Kaart zijn de getoonde indicatoren op hoofdlijnen hetzelfde. In deze paragraaf wordt er een aantal uitgelicht. Op drie plaatsen zijn er wijzigingen op de indicatoren aangebracht. Ten eerste is voor de lastenontwikkeling de nieuwe definitie gehanteerd die het CPB samen met het ministerie van Financiën in 2020 heeft ontwikkeld. Ten tweede zijn aanvullende indicatoren opgenomen om de financiële lasten voor toekomstige generaties te illustreren, om een breder beeld te schetsen. Tot slot worden de langetermijnindicatoren in deze editie meer kwalitatief gepresenteerd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

12.9.1 Beleidsmatige lastenontwikkeling

De beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) meet het deel van de ex-ante lastenontwikkeling voor gezinnen, bedrijven en het buitenland dat door beleid wordt veroorzaakt. De blo beziet beleidswijzigingen aan de lastenkant, dat wil zeggen; in belastingen, wettelijke (zorg)premies en fiscale regelingen, maar niet de wijzigingen in toeslagen en uitkeringen. De definitie van de indicator is bij de MEV-2021 in samenwerking met het ministerie van Financiën herzien. Een volledige beschrijving van de nieuwe definitie is te vinden in het bijbehorende achtergronddocument.⁵⁵

De blo deelt lasten toe aan de belastinggroep of -categorie waar deze ex-ante neerslaan en corrigeert voor kasvertragingen, anticipatie-effecten of vooruitbetalingen. Hiermee wijkt de blo af van de EMU-richtlijnen wat in het bijzonder zichtbaar is bij verzilverbare heffingskortingen of -voordelen.⁵⁶ De toedeling van de lasten aan de betalende groep en bijbehorende belastingcategorie is ex-ante, voor economische doorwerking. Ex post drukken de lasten via verschillende mechanismen vooral op huishoudens. De onderverdeling is verder grofmazig en onzeker, omdat lang niet altijd evident is wie de belasting betaalt en in welke functie dat gebeurt (als burger of ondernemer).

12.9.2 Structureel EMU-saldo

Het structurele begrotingssaldo schoont het EMU-saldo in 2025 voor de stand van de economie en incidentele factoren. De correctie voor de conjuncturele component wordt bepaald door de geschatte afwijking tussen het geraamde en het potentiële bbp (de output gap) te vermenigvuldigen met de gevoeligheid van het EMU-saldo voor mutaties van het bbp (de begrotingselasticiteit). Voor de berekening van het potentiële bbp en het structureel saldo worden de methodes gebruikt die de Europese Commissie daarvoor heeft ontwikkeld.⁵⁷ Het structurele saldo houdt geen rekening met aanpassingen van het beleidspakket, de arbeidsmarkt en de economie na de kabinetsperiode. Het structurele saldo is een van de variabelen die de Europese Commissie gebruikt in de beoordeling van de overheidsfinanciën.

⁵⁵ Het CPB hanteerde voorheen een beleidsmatige lastenontwikkeling die aansloot bij de effecten van fiscaal beleid op de collectievelastendruk en het EMU-saldo. Zie ook Badir M. en M. van Kempen, Herdefiniëring beleidsmatige lastenontwikkeling, CPB Achtergronddocument, 2020. ([link](#))

⁵⁶ Zie ook verzilverbare heffingskortingen in hoofdstuk 13.

⁵⁷ Zie Havik, K., e.a., 2014, The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, European Economy. Economic Papers 535. ([link](#)) en Mourre, G. et al, 2014, Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, European Economy, Economic Papers 536. ([link](#))

12.9.3 Financiële lasten voor toekomstige generaties

De ontwikkeling van de financiële lasten voor toekomstige generaties wordt onder meer getoond in het houdbaarheidssaldo. De mutatie van het houdbaarheidssaldo als gevolg van het beleidspakket wordt uitgedrukt in % bbp. Een hoger houdbaarheidssaldo betekent dat er minder financiële lasten zijn voor toekomstige generaties. Dit geeft een indicatie van de mate waarin ombuigingen of lastenverzwaringen nodig zijn om de overheidsfinanciën op de lange termijn te stabiliseren, uitgaand van ‘constante arrangementen’ en rekening houdend met effecten van vergrijzing, structurele werkgelegenheid en beleidsveranderingen op de overheidsfinanciën op de lange termijn. Een belangrijke nuancering is dat deze indicator niets zegt over toekomstige brede welvaart, zoals lasten die kunnen samenhangen met klimaatverandering, om deze reden wordt ook expliciet gesproken over *financiële* lasten voor toekomstige generaties.

Nieuwe indicatoren voor de financiële lasten voor toekomstige generaties bij deze editie van Keuzes in Kaart zijn de schuldprojectie in 2060 en de verdeling van het netto profijt in verschillende periodes. Het effect van een beleidspakket op het houdbaarheidssaldo is één van de manieren om de lasten voor toekomstige generaties in beeld te brengen. Door ook andere maatstaven te tonen, ontstaat een completer beeld. Met een schuldprojectie worden de effecten op de schuldquote in 2060 gerapporteerd, uitgaand van een rente op staatsobligaties gebaseerd op de rentetermijnstructuur met UFR.⁵⁸ Beleidspakketten kunnen zowel via uitgaven als inkomsten doorwerken op de schuldquote in 2060, alsmede via de economische groei (noemereffect). We laten ook de effecten op het geaggregeerde netto overheidsprofijt in drie verschillende periodes zien: de volgende kabinetsperiode, de periode 2026-2059, en de periode vanaf 2060.⁵⁹ Het geaggregeerde netto overheidsprofijt is gedefinieerd als het saldo van de baten van overheidsvoorzieningen en de kosten van belastingbetalingen.^{60, 61} Door het netto profijt in verschillende periodes te onderscheiden, wordt duidelijk hoe de kosten van het houdbaar maken van de overheidsfinanciën worden verdeeld over de tijd. Dit is een ruwe benadering voor de verdeling tussen generaties van lasten en baten vanuit de overheid.

12.9.4 Structurele werkgelegenheid

De structurele werkgelegenheid is het aantal gewerkte uren op de lange termijn, wanneer mensen hun gedrag volledig hebben aangepast aan het nieuwe beleid. Daarbij wordt een conjunctureel neutrale economie verondersteld. Voor veel maatregelen geldt dat het volledige werkgelegenheidseffect binnen tien jaar is bereikt. Bij maatregelen die langer doorlopen, zoals bijvoorbeeld een verandering in de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting, duurt het langer voordat het structurele werkgelegenheidseffect is bereikt.

Het kost ook tijd voordat de arbeidsmarkt en de economie zich hebben aangepast. Bij een hoger arbeidsaanbod kan de werkloosheid op de korte en middellange termijn oplopen, zeker als de vraag naar arbeid onder druk staat door een recessie. De coronacrisis kan er dus toe leiden dat het langer duurt voordat mensen een baan vinden en het structurele werkgelegenheidseffect is gerealiseerd. Op lange termijn is te verwachten dat een stijging in het arbeidsaanbod grotendeels wordt geabsorbeerd en leidt tot meer werkgelegenheid. De structurele werkgelegenheid stijgt ook als de werkloosheid op lange termijn daalt.

⁵⁸ Dit gaat om de rentetermijnstructuur die door DNB wordt vastgesteld ter bepaling van de waarde van de pensioenverplichtingen ([link](#)). De nominale rente die tijdens Keuzes in Kaart is gebruikt is 0,5% in 2060, zoals vastgesteld bij de novemberraming 2020. Deze rente bij de schuldprojectie komt in plaats van de uniforme discontovoet die in de vergrijzingsommen gebruikelijk is (zie Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen, paragraaf 3.1 ([link](#))) en bevat geen onzekerheid over de inkomsten en uitgaven van de overheid.

⁵⁹ CPB (2020), Actualisatie MLT 2022-2025 ([link](#)).

⁶⁰ Het netto profijt is gerelateerd aan het overheidssaldo, maar de twee begrippen meten niet precies hetzelfde. Zo blijven EMU-relevante transacties met het buitenland (waaronder uitgaven aan ontwikkelings samenwerking en belastingen betaald door het buitenland) buiten het netto profijtbegrip en bevat het netto profijt een toegerekend rendement op de kapitaalgoederenvoorraad van de overheid.

⁶¹ Als sluitingsregel nemen we aan dat de overheid aan haar langetermijnverplichtingen voldoet door vanaf 2060 de resterende houdbaarheidsopgave te voldoen middels een verlaging van de overheidsuitgaven.

In de doorrekening per partij rapporteren we de effecten op de structurele werkgelegenheid in procenten. Een stijging (daling) van de structurele werkgelegenheid met 0,1% komt overeen met een toename (afname) met ongeveer 7500 voltijdswaarden. De uitkomsten van de partijprogramma's worden afgezet tegen de uitkomst van het basispad, waarbij wordt uitgegaan van reeds ingezet beleid (en de demografie) op basis van de laatste middellangetermijnverkenning. Het jaar waarin het structurele werkgelegenheidseffect wordt bereikt verschilt per maatregel, dit is meestal binnen tien jaar. In het basispad groeit de structurele werkgelegenheid in uren de komende 10 jaar met 2,3%.

De structurele werkgelegenheidseffecten worden zoveel mogelijk berekend met het microsimulatiemodel Micsim (zie paragraaf 12.8.3). De effecten van maatregelen die niet met Micsim kunnen worden doorgekeerd, worden gebaseerd op inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Hier gaat het bijvoorbeeld om maatregelen op het terrein van uittreedleeftijd, minimumloon, sociale zekerheid en actief arbeidsmarktbeleid. In de verschillende Kansrijk-studies die het CPB in 2020 heeft uitgebracht zijn de effecten van deze maatregelen op de structurele werkgelegenheid in kaart gebracht.⁶²

12.9.5 Presentatie vergelijking langetermijnindicatoren

In het vergelijkende hoofdstuk in deze publicatie is er ditmaal voor gekozen om de lange termijnindicatoren op kwalitatieve wijze te presenteren. Het gaat om de financiële lasten voor toekomstige generaties, de structurele werkgelegenheid, en de inkomensgelijkheid op lange termijn. De langetermijnindicatoren zijn een belangrijke aanvulling op de effecten tijdens de kabinetsperiode. Sommige maatregelen kennen immers een geleidelijke ingroei of uitwerking, en hebben zo op langere termijn een ander effect dan alleen in de komende kabinetsperiode zichtbaar wordt. Voor deze langetermijneffecten achten we vooral de richting en de orde van grootte van de mutatie van belang. Bij vergelijking tussen partijen wordt daarom gebruikt gemaakt van een vijfpuntsschaal.⁶³ De effecten worden gepresenteerd ten opzichte van het effect van het basispad. Tabel 12.1 geeft de schaalgrenzen per uitkomstmaat, de indeling gebeurt op basis van niet-afgeronde cijfers. Deze indeling is gebaseerd op de historische spreiding in de uitkomsten.

Tabel 12.1 Schaling uitkomstmaten op lange termijn, mutatie ten opzichte van het basispad

Uitkomstmaat	↓↓	↓	<>	↑	↑↑
Financiële lasten voor toekomstige generaties (a)	> 2	0,5 tot 2	-0,5 tot 0,5	-0,5 tot -2	< -2
Structurele werkgelegenheid (b)	< -3	-3 tot -0,5	-0,5 tot 0,5	0,5 tot 3	> 3
Inkomensgelijkheid op lange termijn (c)	> 4	1 tot 4	-1 tot 1	-4 tot -1	< -4
a) mutatie houdbaarheidssaldo in % bbp					
b) verandering gewerkte uren in %					
c) mutatie Gini-coëfficiënt in %					

⁶² Zie Zulkarnain, A., e.a., 2020, Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update uittreedleeftijd en AOW ([link](#)); Paans, J. en J.M. van Sonsbeek, 2020, Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid ([link](#)); Van Sonsbeek, J.M., e.a., 2020, Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update sociale zekerheid ([link](#)); Van den Berge, W. en E. Jongen, 2020, Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update actief arbeidsmarktbeleid ([link](#)).

⁶³ In de partijhoofdstukken worden de indicatoren wel op 1 decimaal gepresenteerd.

13 Toelichting op enkele inhoudelijke onderwerpen

13.1 Ex-ante begrip

Keuzes in Kaart presenteert onder andere de ex-ante budgettaire effecten van de doorgerekende maatregelen. We spreken naast ex-ante ook wel van het initieel effect van het beleidspakket. De *ex-ante* kwalificatie houdt in dat de effecten telkens exclusief de budgettaire effecten als gevolg van de macro-economische doorwerking worden berekend. Wel wordt waar nodig gecorrigeerd voor eerste-ordegedragseffecten, substitutie-effecten en directe doorwerking op gerelateerde maatregelen. Het voorgaande kent verschillende uitwerkingen voor de verschillende beleidsterreinen, waarbij voor Keuzes in Kaart als uitgangspunt geldt dat dubbelstellingen met de (gemodelleerde) macro-economische doorwerking voorkomen worden.

Bij lastenmaatregelen wordt onder het eerste-ordegedragseffect verstaan: het directe effect van een beleidswijziging op de grondslag van de betrokken en eventuele gerelateerde belastingen, voor zover dit effect niet reeds in de macro-economische doorwerking besloten ligt. Een overzicht van gehanteerde gedragseffecten is terug te vinden in de startnotitie.⁶⁴ Het CPB beoordeelt in beginsel per belastingmaatregel of per set van maatregelen of een eerste-ordegedragseffect van toepassing is. Bij generieke maatregelen betreft het veelal een standaard gedragseffect, meer complexe of ingrijpende maatregelen vereisen specifieke benaderingen die van de standaard gedragseffecten afwijken. Bij taakstellende maatregelen veronderstellen we dat het gedragseffect onderdeel uitmaakt van het ex-ante budgettaire effect. Aan de inkomstenkant wordt waar nodig ook rekening gehouden met het effect van een gedragsreactie op de grondslag van gerelateerde belastingen, zoals het effect van een wijziging in de bpm op brandstofaccijnzen.

Aan de uitgavenkant en in de sociale zekerheid betreft het ex-ante bedrag doorgaans het statische budgettaire effect plus de evidente doorwerking voor zover deze niet reeds in de macro-economische doorwerking besloten ligt. In het ex-ante effect zitten als evidente doorwerking bijvoorbeeld eerste-orde substitutie-effecten, zoals het stijgen van een toeslag uit de Toeslagenwet (TW) als de moederuitkering uit de WIA of WW daalt. De budgettaire doorwerking op fiscale toeslagen en kortingen wordt meegenomen waar deze niet reeds onder de gemodelleerde macro-economische doorwerking valt. Hetzelfde geldt voor meer of minder gebruik van uitkeringen wanneer deze worden aangepast. Fiscale aftrekbaarheid van premies of belastingen over uitkeringen of ambtenarensalarissen, vallen niet onder het ex-ante begrip van Keuzes in Kaart.⁶⁵

Het gehanteerde ex-ante begrip wijkt in sommige gevallen af van de gerapporteerde bedragen in bijvoorbeeld de Kansrijk-reeks of eerdere doorrekeningen. De Kansrijk-onderdelen bevatten zelfstandige analyses die volledigheidshalve soms effecten rapporteren, die strikt genomen onder macro-economische doorwerking zouden vallen. Zo is bij socialezekerheidsregelingen in Keuzes in Kaart gekozen voor consistentie in de presentatie over de regelingen heen. Meer of minder gebruik van de uitkeringen is daarom in de Kansrijk-reeks altijd in de ex-ante bedragen inbegrepen. In Keuzes in Kaart is dat alleen het geval wanneer die

⁶⁴ Zie paragraaf 5.7.1. in CPB 2020, Startnotitie Keuzes in Kaart 2022-2025, CPB Notitie. ([link](#))

⁶⁵ Er gelden uitzonderingen, in het bijzonder bij primair niet-EMU-relevante maatregelen zoals private verzekeringen en maatregelen in de 2e- en 3e pensioenpijler.

niet in de macro-economische doorwerking tot uiting komen. Omdat in Keuzes in Kaart bijna het volledige (ex-post) modelinstrumentarium wordt benut, wordt in dergelijke gevallen een correctie op die bedragen uitgevoerd. In andere gevallen is er sinds de publicatie van eerdere rapporten geput uit nieuwe, recentere databronnen, kennis of onderzoek waardoor de bedragen in Keuzes in Kaart herijkt zijn. Tot slot speelt voor stelsels van samenhangende maatregelen dat de volgorde van invoering of afschaffing van invloed is op de budgettaire effecten toegekend aan individuele maatregelen. In die gevallen is voor iedere partij dezelfde vaste volgorde van implementatie gehanteerd. Dergelijke interactie-effecten kunnen een oorzaak zijn van het feit dat Keuzes in Kaart afwijkt van eerder gerapporteerde bedragen.

13.2 Verzilverbare heffingskortingen

De doorgerekende uitkeerbare (verzilverbare) heffingskortingen en -voordelen in Keuzes in Kaart vergen een complexe inkomsten- en uitgavenboekhouding. Voor de raming van het EMU-saldo volgt het CPB de internationaal geharmoniseerde richtlijnen voor de boekhouding van overheidsfinanciën uit het Europees systeem van Rekeningen versie 2010 (ESR 2010). Heffingskortingen die volledig of gedeeltelijk uitkeerbaar zijn, worden door de richtlijnen gerekend tot de uitgavenzijde van het EMU-saldo.⁶⁶ Het gaat daarbij niet enkel om het daadwerkelijk uitgekeerde deel van de korting, maar ook om het volledige bedrag inclusief het deel dat verrekend wordt met de belasting.

Het CPB kiest, in afwijking van deze boekhoudkundige richtlijnen, voor een presentatiewijze waarin wordt aangesloten op de beleidsmatige herkenbaarheid van lasten en uitgaven. Afhankelijk van de vormgeving en omvang van de heffingskorting zal het voornaamste deel niet als uitgave herkenbaar zijn bij de ontvangers of bij de overheid, omdat deze verrekend worden binnen de verschuldigde belasting. Bij de rapportage van overheidsuitgaven toont het CPB daarom enkel het deel van de heffingskorting dat daadwerkelijk tot uitkering leidt omdat het niet verrekend wordt. In de beleidsmatige lastenontwikkeling wordt het resterende deel dat in aftrek komt op de belasting, geclassificeerd als lastenverlichting.

13.3 Nationaal Groeifonds

In het basispad tellen de uitgaven van het Nationaal Groeifonds op tot 20 mld euro. In de Miljoenennota 2021 heeft het kabinet de oprichting van het Nationaal Groeifonds bekendgemaakt met een budgettair beslag van 20 mld euro. Er is in het basispad verondersteld dat de uitgaven oplopen tot 4 mld euro per jaar in 2025 en daarna weer aflopen tot en met 2028. Vanaf 2029 zijn er geen uitgaven meer verondersteld. Het is nog niet bekend waar de middelen uit het groeifonds aan zullen worden besteed. Daarom is bij het CPB een technische verdeelsleutel gebruikt om de gelden uit het fonds toe te wijzen aan uitgavencategorieën, waarbij 4/9 uit subsidies bedrijven bestaat, 3/9 uit infrastructuur (bereikbaarheid) en 2/9 onder de functie openbaar bestuur valt.

Partijen kunnen de bestedingen uit het groeifonds aanpassen. De hoofdregel in Keuzes in Kaart is dat maatregelen structureel zijn, tenzij de aard van het beleid incidenteel is of als het in de aard ligt om de maatregel geleidelijk in te voeren. De middelen van het groeifonds zijn echter in het basispad incidenteel. Een partij kan ervoor kiezen om de middelen van het groeifonds anders in te zetten, aangezien deze nog niet concreet ingevuld zijn. Wanneer de middelen besteed worden aan tijdelijke investeringen en/of een transitie op het gebied van kennis, infrastructuur en ontwikkeling en innovatie dan zijn deze in afwijking van de

⁶⁶ Zie de artikel 20.167 en 20.168 in de Verordening betreffende de European system of national and regional accounts (ESR), bladzijde 467. ([link](#))

hoofdregeel incidenteel geboekt, tot het maximum van 20 mld euro. Een alternatieve invulling van (een deel van) het groeifonds heeft daarmee in beginsel geen ex-ante effecten op het EMU-saldo en mogelijk beperkte macro-economische doorwerkingseffecten, afhankelijk van de aard van de maatregel. Intensiveringen van het groeifonds boven de 20 mld euro zijn als structurele uitgaven geboekt.

13.4 Baangerelateerde investeringskorting

In het basispad is budget opgenomen voor de Baangerelateerde Investeringskorting (tot en met 2022) en een daaropvolgende structurele verlaging van de werkgeverslasten (vanaf 2023). Het kabinet is voornemens de Baangerelateerde Investeringskorting (BIK) tijdelijk in te voeren in 2021 en 2022. Het budget van de BIK (2 mld euro per jaar) wordt door het kabinet vanaf 2023 gereserveerd voor een nader in te vullen verlaging van de werkgeverslasten. In het basispad heeft deze tijdens de novemberraming voorlopig de vorm gekregen van een generieke lastenverlichting in de loonheffing voor werkgevers.

Tijdens KiK kunnen partijen op drie manieren de BIK en de daarbij behorende lastenverlichting voor werkgevers muteren. De drie opties zijn (i) de BIK en de reservering voor lastenverlichting beide afschaffen, (ii) de BIK en reservering met gelijke omvang opwaarts of neerwaarts aanpassen of (iii) de BIK en reservering behouden waarbij de mogelijkheid bestaat om de laatste naar eigen zicht (deels) in te vullen, mits het ook om lastenverlichting voor werkgevers gaat. Alleen de BIK of de lastenverlichting afschaffen is geen mogelijkheid tijdens KiK, omdat beide als één samenhangende reeks worden beschouwd. Het muteren van ofwel de BIK, ofwel de reservering, zou strijdig zijn met de algemene criteria voor maatregelen: geen tijdelijk beleid, ingroeit zodra mogelijk (zie 12.6).

Zeven van de tien partijen schaffen de BIK en de bijbehorende lastenverlichting voor werkgevers uit het basispad af. De VVD is de enige partij die de BIK behoudt en de lastenverlichting voor werkgevers na 2023 naar eigen inzicht volledig invult. 50PLUS en de SGP passen de BIK en reservering niet aan.

13.5 Aanvullingen en update ten opzichte van ZiK

In KiK zijn enkele aanvullingen en een update van Zorgkeuzes in Kaart (ZiK) gehanteerd. In voorbereiding op KiK is in samenwerking met de ministeries van Financiën en VWS ZiK gepubliceerd, waarin zorgmaatregelen zijn doorgerekend die door politieke partijen zijn aangeleverd. Op drie hieronder beschreven punten is van ZiK afgeweken, in aanvulling op afwijkingen die eerder zijn gemeld in de startnotitie.⁶⁷ Deze wijzigingen zijn tijdens het proces aan alle partijen meegedeeld, om een gelijk speelveld te bewaren.

13.5.1 Instrument voor beperken groei zorgkosten in Zvw

In haar rapport uit oktober 2020 beveelt de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte (SBR)⁶⁸ aan de automatische groei van de zorgkosten te beheersen. Voor een belangrijk deel stijgen de collectieve zorguitgaven door vergrijzing. Doordat in de zorgwetten is vastgelegd dat zorg naar stand van de wetenschap en praktijk onderdeel uitmaakt van het basispakket, stijgen de uitgaven ook doordat de kwaliteit van de zorg toeneemt. Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte zorgt dit automatisme voor ongelijke behandeling van collectieve sectoren: voor een stijging van uitgaven in andere sectoren dan de zorg is een kabinetsbesluit nodig, terwijl de zorg automatisch extra geld krijgt.

⁶⁷ Zie paragraaf 5.5 in CPB 2020, Startnotitie Keuzes in Kaart 2022-2025, CPB Notitie. ([link](#))

⁶⁸ Zie [link](#)

Om tegemoet te komen aan de vraag van partijen of het mogelijk is om al in de komende kabinetsperiode de groei van de zorgkosten te beheersen, heeft het CPB een fiche samengesteld en partijen de mogelijkheid gegeven dit fiche op te nemen in het maatregelenpakket. Dit is een aanvulling op ZiK.

Fiche Instrument voor beperken groei zorgkosten in Zvw

Naast de bestaande instrumenten van pakketverkleining en verhogen van de eigen betalingen en een bestuurlijk akkoord honoreren we ook het invoeren van een kostenbeheersingsinstrument waarbij een onafhankelijke autoriteit de wettelijke opdracht krijgt om de groei van de zorgkosten te beperken tot x% per jaar.

Het kabinet stelt dit percentage bij aanvang voor de kabinetsperiode vast, waarbij de toegestane groei in ieder geval voldoende moet zijn om de groei uit hoofde van demografie en lonen en prijzen te accommoderen. Deze autoriteit heeft het mandaat het pakket dusdanig te beperken dat de stijging van de zorgkosten niet groter is dan x% per jaar. Het instellen van een dergelijke autoriteit vereist een wetswijziging, waardoor deze pas vanaf 2023 ingevoerd kan worden.

Overschrijdingen in lopende jaren zullen door middel van pakketingrepen in opvolgende premiejaren budgettair moeten worden gecompenseerd.

Deze maatregel kan ten koste gaan van de hoeveelheid en de kwaliteit van de geleverde zorg.

Het is niet mogelijk deze maatregel te combineren met wijzigingen in het verzekerd pakket in de zin dat men onverzekerde of aanvullend verzekerde zorg onder wil brengen in het basispakket of vice versa.

De maximale budgettaire opbrengst van deze maatregel wordt bereikt als de toegestane groei wordt gemaximeerd op de groei uit hoofde van demografie en lonen en prijzen en bedraagt 0,9 mld euro in 2025.

Mogelijk flankerend beleid

Zodra wordt voorgenomen om deze autoriteit in te stellen start het Zorginstituut in samenwerking met het veld met een risicogerichte analyse van alle behandelingen in het basispakket op effectiviteit en kosteneffectiviteit. Met de uitkomst van deze analyse krijgt de autoriteit meer houvast om haar pakketkeuzes te maken. Hiervoor is een structurele capaciteitsuitbreiding bij het Zorginstituut opgenomen en budget om meer evaluatieonderzoek te realiseren. Tezamen is dit een intensivering van 0,1 mld euro.

13.5.2 Herberekening maximeren inkomen medisch specialisten in loondienst op WNT

Door beschikbaarheid van niet eerder gebruikte gegevens over inkomens boven WNT (Wet normering topinkomens) van medisch specialisten in loondienst, is er meer informatie over de inkomensverdeling van medisch specialisten in loondienst. Met deze informatie kan een nauwkeuriger inschatting worden gemaakt van het budgettaire effect van ZiK-maatregel 37, variant 1 ('inkomen artsen maximeren op WNT').

Het budgettaire effect van het maximeren van het inkomen van medisch specialisten in loondienst op WNT hangt sterk samen met een tweetal andere maatregelen die partijen kunnen nemen. Ten eerste is dat het verplichten van alle medisch specialisten om in loondienst te gaan. Dit zorgt er niet alleen voor dat het inkomen van een grotere groep medisch specialisten gemaximeerd wordt op WNT, maar ook dat medisch specialisten die op dit moment in loondienst zijn niet meer maximering van hun inkomen op WNT kunnen ontwijken door als vrijgevestigd specialist te gaan werken. Ten tweede hangt het budgettaire effect samen met een winstverbod voor zorgaanbieders, omdat het zonder zo'n verbod naar verwachting mogelijk is om maximering van het inkomen op WNT te ontwijken door zorg aan te bieden in een zelfstandig behandelcentrum (zbc) en naast het salaris op WNT-niveau een winstuitkering van de zbc te ontvangen. Voor weglek van een deel van het budgettaire effect als één of beide van deze maatregelen niet genomen worden, zijn de weglek-percentages conform ZiK 2015 gehanteerd.

In de WNT (Art.7.3) is een overgangperiode van zeven jaar vastgelegd voor het onder WNT brengen van inkomens die nu boven WNT zitten: eerst vier jaar standstill en daarna in drie jaar stapsgewijze verlaging naar WNT-niveau. Vanaf de invoering van de maatregel komen er geen nieuwe medisch specialisten meer bij met een inkomen boven WNT. Ook kunnen er geen nieuwe dienstverbanden meer aangegaan worden met een inkomen boven WNT. Hierdoor is er in 2025 slechts een klein effect zichtbaar en wordt het structurele effect pas zeven jaar na invoering bereikt.

Het maximaal bereikbare budgettaire effect van het maximeren van het inkomen van medisch specialisten in loondienst op WNT (dus bij gelijktijdig verplichten van medisch specialisten tot loondienst en een winstverbod voor zorgaanbieders) bedraagt 0,4 mld euro structureel. In 2025 is er een beperkt budgettair effect.

13.5.3 Experiment met regulering softdrugs

In ZiK is geconcludeerd dat legalisering en/of regulering van softdrugs strijdig is met het Europees en internationaal recht. Sindsdien is geen nieuwe informatie beschikbaar gekomen die tot een andere conclusie leidt.

Tegelijkertijd vindt op dit moment een experiment met teelt en verkoop van softdrugs plaats, dat doorloopt tot in de volgende kabinetsperiode. De Raad van State heeft hierover opgemerkt dat dit vermoedelijk in strijd is met het geldende internationale en Europees recht, maar dat een onderzoek naar ander beleid - in de vorm van een experiment - mogelijk ook in het belang kan zijn van de volksgezondheid, criminaliteitsbestrijding en openbare orde, doelen die ook ten grondslag liggen aan de internationale verdragen en het Europees recht.

Het CPB toetst in Keuzes in Kaart op hoofdlijnen of een maatregel juridisch houdbaar en uitvoeringstechnisch haalbaar is. Deze toetsing heeft niet de zwaarte van een formele juridische of uitvoeringstechnische analyse. Op basis van het voorgaande leidt dit tot de volgende conclusies:

- Volledige (structurele) legalisering of regulering van softdrugs wordt in Keuzes in Kaart niet juridisch houdbaar geacht.
- Een experiment met regulering van softdrugs kent grote juridische risico's, maar lijkt niet evident onhaalbaar. Om die reden wordt dit wel toegestaan, voor de duur van de komende kabinetsperiode. De juridische risico's worden hierbij benoemd. Er is een maximale opbrengst mogelijk van 0,2 mld euro in 2025, uit het veilen van vergunningen, een nationale verbruiksbelasting of dividenduitkeringen door een staatsbedrijf (conform KiK 2018-2021). Er is geen structurele opbrengst, aangezien het een tijdelijk experiment betreft.

13.6 Stikstofproblematiek

Door een uitspraak van de Raad van State in mei 2019 werd het veel moeilijker om vergunningen af te geven voor stikstofuitstotende activiteiten. Nederland heeft een probleem met de toestand van de natuur in veel Natura 2000-gebieden. Dit heeft onder andere te maken met een teveel aan stikstof in stikstofgevoelige natuur. Het Programma Aanpak Stikstof (PAS), waarop de vergunningverlening was gebaseerd, bleek te botsen met de Europese Habitatrichtlijn. Als reactie op de problemen met stikstof ontwikkelde het ministerie van LNV de structurele stikstofaanpak en de Wet stikstofreductie en natuurverbetering.

In Keuzes in Kaart is geen rekening gehouden met een mogelijke beperking van nieuwe economische activiteiten door de stikstofproblematiek. Ondanks de structurele stikstofaanpak kan het afgeven van vergunningen voor nieuwe activiteiten met stikstofuitstoot moeilijk blijven in de volgende kabinetsperiode.

Het is echter niet mogelijk om te bepalen hoe moeilijk de vergunningverlening zal zijn zonder ecologische analyses te doen voor specifieke projecten op een bepaalde locatie.

Politieke partijen die zich inspannen om de stikstofproblematiek te verminderen, verkleinen de kans op juridische problemen voor gebieden waar de stikstofdepositie onder de kritische depositiewaarde komt.⁶⁹ Maatregelen waardoor de veehouderij krimpt en de uitstoot van ammoniak daalt en natuurmaatregelen voor uitbreiding of kwaliteitsverbetering helpen bij het behalen van de natuurdoelen van de Habitatrictlijn. Dergelijke maatregelen geven nog altijd geen garantie dat specifieke projecten op een bepaalde plaats kunnen doorgaan, omdat er bij vergunningverlening altijd een ecologische toets moet worden gedaan voor een specifiek gebied.

Politieke partijen die geen maatregelen voor stikstofreductie of voor de natuur nemen hebben minder mogelijkheden om vergunningsruimte te creëren voor nieuwe economische activiteiten. Partijen kunnen plannen hebben die leiden tot extra stikstofuitstoot zoals impulsen voor de woningbouw of het verhogen van de onbelaste reiskostenvergoeding. Als niet ook maatregelen worden voorgesteld die de stikstofdepositie verlagen, lopen dergelijke partijen grotere risico's rond vergunningverlening voor projecten. Zij nemen immers geen maatregelen om de toestand van natuurgebieden te verbeteren of 'stikstofruimte' te creëren, waardoor op termijn de vergunningverlening gemakkelijker zou kunnen worden.

D66, GroenLinks, de PvdA en de SP nemen gerichte maatregelen om de stikstofproblematiek te verminderen. Zo willen deze partijen de veestapel inkrimpen en landbouwgrond een nieuwe bestemming geven, deels als natuur en deels als extensieve landbouw. Die plannen leiden tot een daling van ammoniakemissie vanuit de landbouw. Bij sommige partijen is de daling door de extra maatregelen groter dan de daling door de structurele stikstofaanpak (PBL, 2021).⁷⁰ De analyse van het PBL tekent daar wel bij aan dat verschillende factoren de uitvoering van dergelijke plannen bemoeilijken. Bij vrijwillige opkoopregelingen moet er voldoende animo zijn van boeren om te verkopen. Bij meer gerichte en dwingende opkoopregelingen kan weerstand tot tijdrovende processen leiden. Bij bestemming van grond voor extensieve landbouw moeten boeren bereid worden gevonden om hun werk binnen de randvoorwaarden te doen. Verder is dit planologisch een grote en ingewikkelde operatie en is de medewerking van provincies nodig gegeven de rol die zij spelen in natuurbeleid. In het verleden is het voor provincies moeilijk gebleken om op grote schaal grond aan te kopen voor nieuwe natuur.

Een aantal overige partijen heeft beperktere middelen gereserveerd om stikstofemissies tegen te gaan. De VVD heeft hiervoor 0,2 mld euro gereserveerd, CU en SGP 0,1 mld euro. Het is onduidelijk hoeveel de maatregelen van deze partijen kunnen bijdragen aan het behalen van de natuurdoelen van de Habitatrictlijn. Het is daarom onzeker of dit voldoende is om de kans op juridische problemen te verkleinen bij nieuwe economische activiteiten.

13.7 Apparaatskorting overheid en budgetkorting zorg

Net als in voorgaande doorrekeningen worden maxima voor de bezuinigingen op het overheidsapparaat van het Rijk gehanteerd. Grote ombuigingen op het overheidsapparaat bleken in het verleden te ambitieus. Mede op basis van recent onderzoek is de maximale generieke korting op het overheidsapparaat bepaald op 0,5% per jaar. Voor het Rijk komt dit maximum neer op een ombuiging van 0,4 mld euro in 2025 en 0,4 mld

⁶⁹ De kritische depositiewaarde (KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door atmosferische stikstofdepositie (zie [link](#)).

⁷⁰ PBL (2021), Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's 2021-2025.

euro structureel. Evenzo worden maxima voor de bezuinigingen op het overheidsapparaat van lokale overheden gehanteerd. Voor de lokale overheden komt de maximale korting neer op een ombuiging op het gemeente- en provinciefonds van 0,4 mld euro in 2025 en 0,5 mld euro structureel. Dit zijn ombuigingen ten opzichte van het basispad. In dit basispad zijn de budgettaire meerjarencijfers van het gemeente- en provinciefonds gecorrigeerd voor de sterke oploop van de opschalingskorting, omdat deze geen wettelijke basis heeft.⁷¹ Mochten partijen de opschalingskorting onverkort willen voortzetten, dan wordt dit gezien als een invulling van de maximaal mogelijke korting.

Deze ombuigingen zijn alleen haalbaar onder strikte voorwaarden ten aanzien van politieke en ambtelijke sturing en kunnen leiden tot kwaliteitsverlies en minder dienstverlening. Mogelijk negatieve effecten van ombuiging op onder meer de kwaliteit van de dienstverlening worden in de doorrekening niet in beeld gebracht. Maatregelen boven op deze maximale ombuigingen zullen niet worden gehonoreerd.

Ook in de zorg hanteert het CPB maxima voor budgetkortingen, die niet gepaard gaan met corresponderende beperking van de aanspraken of maatregelen die de doelmatigheid verbeteren. De maximaal mogelijke kortingen ten opzichte van het basispad zijn, net als bij de vorige doorrekening van verkiezingsprogramma's, over het algemeen bepaald door de helft te nemen van de groeicomponenten inkomen per hoofd en overige groei.⁷² In de Zvw hanteert het CPB voor de sectoren ziekenhuiszorg, huisartsenzorg, geestelijke gezondheidszorg en wijkverpleging een korting van maximaal 0,3 mld euro in 2025 (prijspeil 2021) ten opzichte van het basispad. Voorwaarde is wel dat partijen voornemens zijn een bestuurlijk akkoord af te sluiten, met een generiek macrobeheersingsinstrument (MBI) als stok achter de deur. Een alternatief is een kostenbeheersingsinstrument in de Zvw, waarbij een onafhankelijke autoriteit de wettelijke opdracht krijgt om door middel van het beheer van het verzekerde pakket de groei van de zorgkosten te beperken tot de groei uit hoofde van demografie en lonen en prijzen. Zonder flankerend beleid is de maximale ombuiging in 2025 dan 0,9 mld euro. Bij Wlz gaat het om een korting van maximaal 0,5 mld euro in 2025 (prijspeil 2021). Bij Wmo/jeugd betreft het een onderdeel van de korting op het gemeentefonds, die via een vaste verdeelsleutel onder meer tot lagere uitgaven aan Wmo/jeugd leidt. De maximale korting van het gemeente- en provinciefonds bedraagt 0,4 mld euro in 2025 en 0,5 mld euro structureel. Hiervan slaat 0,2 mld euro neer bij Wmo/jeugd in 2025 (prijspeil 2021).

Generieke kortingen verbeteren op zichzelf niet de doelmatigheid in de zorg en kunnen daarom leiden tot minder zorg en/of kwaliteitsverlies. In het algemeen gaan ombuigingen in de zorg gepaard met minder werkgelegenheid in de zorg, een lagere kwaliteit of minder zorg. Dit is mogelijk strijdig met het recht op zorg. Om er voor te zorgen dat deze bezuinigingen niet leiden tot een lagere kwaliteit van zorg dienen partijen hierop aanvullende afspraken te maken.

13.8 Taken en middelen van decentrale overheden

Provincies en gemeenten hebben een zekere mate van beleidsvrijheid in het uitvoeren van de taken die bij hen zijn belegd. Voor taken die (deels) worden bekostigd uit de algemene uitkering van het gemeente- en provinciefonds, of uit eigen inkomsten van gemeenten en provincies, heeft het Rijk beperkte invloed op de bestedingen. Daarom kunnen partijen de uitgaven aan bijvoorbeeld jeugdzorg niet zomaar met bedrag X verhogen. Partijen kunnen wel intensiveren in het gemeente- en provinciefonds met het oog op hogere uitgaven aan jeugdzorg. Omdat gemeenten uiteindelijk hun eigen budgettaire afwegingen maken, verdelen we zulke

⁷¹ Zie voetnoot 39 in CPB, 2020, Actualisatie van de middellangetermijnverkenning 2022-2025 ([link](#)).

⁷² Merk op dat een korting op de Wlz alleen neerslaat bij de gehandicaptenzorg, omdat de groeicomponenten inkomen per hoofd en overige groei voor het verpleeghuisdeel op nul staan in het basispad vanwege de noodremprocedure en de invoering van benchmarking.

intensiveringen volgens een vaste verdeelsleutel over de uitgavenfuncties Openbaar bestuur en Zorg. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de door de partij beoogde intensiveringen in de jeugdzorg en Wmo afwijken van de intensivering die is geboekt onder de uitgavenfunctie Zorg.

Partijen kunnen meer controle uitoefenen op de bestedingen van decentrale overheden door middelen beschikbaar te stellen via een specifieke uitkering. Voor een specifieke uitkering geldt een bestedings- en verantwoordingsverplichting. Intensiveren via een specifieke uitkering kan alleen als alle uitgaven aan de betreffende taak die al in het basispad zitten ook in de specifieke uitkering worden ondergebracht. Anders is er immers nog geen garantie dat decentrale overheden per saldo meer gaan uitgeven aan de betreffende taak. Het oormerken van middelen via een specifieke uitkering gaat gepaard met extra kosten van bestedingsverantwoording en het verlies van doelmatigheidsprikkels. Deze extra kosten worden geraamd op 10% van de totale grondslag (uitgaven in het basispad plus intensivering).

Bij een uitbreiding van het takenpakket van decentrale overheden is verondersteld dat het Rijk de benodigde middelen toevoegt aan het gemeente- en provinciefonds. Als taken vervallen, kunnen partijen de betreffende middelen in mindering brengen op het gemeente- en provinciefonds. Daarnaast kunnen partijen de belastingen die decentrale overheden heffen taakstellend verhogen en de opbrengst in mindering brengen op het gemeente- en provinciefonds. Het omgekeerde is ook mogelijk: partijen kunnen de lokale lasten verlagen mits ze het gemeente- en provinciefonds met hetzelfde bedrag verhogen. In KiK wordt enkel naar macrobedragen gekeken, de verdeling over gemeenten of provincies blijft buiten beschouwing. Bij sommige klimaat- en milieumaatregelen is er nog een onvolledig beeld welke extra taken naar decentrale overheden gaan en hoe ze bekostigd worden. Dit zal nader moeten worden uitgewerkt door betrokken partijen.

Het basispad van het gemeente- en provinciefonds beweegt mee met de veranderingen in de rijksuitgaven die in het basispad zitten (de trap-op-trap-af-systematiek). Een verhoging of verlaging van de rijksuitgaven ten opzichte van het basispad, door beleidskeuzes van partijen, werkt alleen door in het gemeente- en provinciefonds als partijen daarvoor kiezen. Dat wordt dan expliciet vermeld bij de betreffende maatregel.

13.9 Minimumloon

Het CPB geeft maatregelen omtrent het minimumloon op een uniforme manier weer als een procentuele stijging ten opzichte van het basispad. Het wettelijk minimumloon bedraagt per 1 januari 2021 1684,80 euro per maand voor volwassenen. Nederland kent momenteel geen minimum-uurloon. Het minimumloon per maand kan wel omgerekend worden naar een minimumloon per uur. Dat varieert van 9,72 euro voor werknemers met een 40-urige werkweek tot 10,80 euro voor werknemers met een 36-urige werkweek. We presenteren in Keuzes in Kaart alleen procentuele mutaties en geen niveau van het minimumloon. Dat niveau is niet eenduidig te presenteren, maar hangt af van verschillende factoren, zoals het al dan niet hanteren van een minimum-uurloon en het al dan niet meenemen van de doorwerking van de effecten op cao-lonen van de beleidspakketten.

Negen van de tien partijen verhogen in Keuzes in Kaart het minimumloon. Vijf partijen stellen voor om een minimum-uurloon in te voeren op basis van een 36-urige werkweek: CDA, ChristenUnie, D66, PvdA en de SP. Voor de gemiddelde werknemer, die 37,3 uur per week werkt, komt dat neer op 3,6% stijging van het minimumloon. Daarbovenop verhogen vier van deze partijen het minimumloon met een bepaald percentage, variërend van 10% voor ChristenUnie en D66 en 13,3% voor de PvdA tot 22,3% voor de SP. Vier andere partijen handhaven het minimumloon per maand, zoals we dat nu kennen: 50PLUS, DENK, GroenLinks en de VVD. Zij

verhogen het minimumloon op maandbasis met een bepaald percentage, variërend van 10% voor 50PLUS, DENK en de VVD tot 20% voor GroenLinks.

Een verhoging van het minimumloon leidt tot hogere loonuitgaven voor de collectieve sector en afhankelijk van de keuze van de partij tot hogere uitkeringen. Een verhoging van het minimumloon heeft een doorwerking naar de uitkeringen (zoals WW en bijstand) via de wettelijke koppeling van uitkeringen aan het minimumloon. Parameters van de toeslagen hangen eveneens af van het minimumloon. De partij kan ervoor kiezen deze koppelingen los te laten bij de voorgestelde verhoging van het wml. Een hoger wml betekent dat instellingen bij de overheid en de zorg hogere loonkosten hebben. Verondersteld is dat het loonbudget van de collectieve sector autonoom wordt verhoogd om deze kosten te financieren. Dit bedrag wordt toegevoegd aan de middelen die gangbare systematiek bepaalde ontwikkeling van het loonbudget van de collectieve sector. De autonome verhoging van het loonbudget is geboekt als een ex-ante budgettair effect.

13.10 Arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen

Het CPB geeft maatregelen omtrent de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen weer als wijziging ten opzichte van de variant in het basispad. In het Pensioenakkoord uit 2019 is onder andere overeengekomen om een verplichte verzekering tegen arbeidsongeschiktheid in te voeren voor zelfstandigen. Zo'n verzekering bestaat nu nog niet. Omdat de exacte vormgeving van de nieuwe verzekering niet bekend is, wordt in het KiK-basispad als technische veronderstelling uitgegaan van de variant die is opgenomen in *'Ransrijk Arbeidsmarktbeleid – update sociale zekerheid' (2020)* als variant AZ6. Deze variant is vrijwel gelijk aan de minimumvariant uit het *'IBO Zelfstandigen zonder personeel (2015)'* die tijdens de vorige Keuzes in Kaart door verschillende partijen is voorgesteld. In die variant is de deelname verplicht voor iedereen met inkomsten uit zelfstandige onderneming, gebruikelijk loon of overige arbeid en zijn er geen uitzonderingen voor specifieke groepen. De uitkeringsgrondslag is gemaximeerd op 100% van het wettelijk minimumloon en de wachttijd (eigenrisicoperiode bij ziekte) is 24 maanden, net zo lang als de duur van de loondoorbetaling bij ziekte voor werknemers. De uitkering bedraagt 75% van de uitkeringsgrondslag voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten (zoals bij de IVA) en 70% voor arbeidsongeschikten met kans op herstel (zoals bij de WGA) en is naar rato van de mate van arbeidsongeschiktheid, waarbij de toegangdrempel net als voor de WIA op 35% ligt. De mogelijkheid bestaat om de uitkeringsgrondslag te middelen over de drie voorgaande jaren. Aangezien het inkomen van zelfstandigen relatief veel fluctueert, zal de uitkeringsgrondslag door middeling naar verwachting 10% hoger uitvallen dan de premiegrondslag. Bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering in het KiK-basispad zijn de totale uitgaven gelijk aan de totale premieopbrengst en bedragen structureel 1,4 mld euro, bij een premie van 5,83%.

13.11 Stimuleringsregeling Duurzame Energietransitie (SDE++)

Met de afspraken in het Klimaatakkoord is verdere uitwerking gegeven aan de Stimuleringsregeling Duurzame Energietransitie (SDE++). De beschikbare SDE++-middelen zijn vastgelegd in de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, oplopend tot 3,8 mld euro in 2024 en daarna aflopend naar 3,4 mld euro in 2030.⁷³ Het CPB gaat er van uit dat het beschikbare budget volledig wordt aangewend en rekent dan ook met bovengenoemde bedragen in het basispad van Keuzes in Kaart 2022-2025. In het basispad van PBL dat volgt uit de Klimaat- en Energieverkenning (KEV 2020), is de verwachte benutting van SDE++-middelen op

⁷³ Zie ook Rijksbegroting 2021, Economische Zaken en Klimaat, tabel 27 ([link](#)).

basis van vastgesteld en voorgenomen beleid lager dan de in de rijksbegroting daarvoor gereserveerde middelen.⁷⁴

Partijen die wijzigingen willen doorvoeren in de SDE++ zien dit bij het CPB en PBL op een vergelijkbare wijze terug. Als uitgangspunt bij generieke intensiveringen in de SDE++ geldt dat de extra middelen bij het CPB tot hogere overheidsuitgaven en een ex-ante verslechtering van het EMU-saldo leiden voor zover de totale uitgaven boven de projectie van het CPB-basispad uitstijgen. Voor de consistentie in beide doorrekeningen is bij de berekening van de SDE++-intensivering of -ombuiging aangesloten bij het saldo van de totale SDE++-bestedingen in de doorrekening van het PBL, gecorrigeerd voor het verschil in basispaden. In 2030 (het structurele jaar) bedraagt dit verschil in basispaden 0,4 mld euro. Op korte tot middellange termijn leidt een intensivering niet tot budgettaire effecten, vanwege de lange aanlooptijd bij de implementatie van extra SDE++-benutting. Juridische verplichtingen beperken in diezelfde periode de mogelijke besparingen op het SDE++-budget.

⁷⁴ Zie CPB en PBL (2020), Aansluiting tussen analyses van verkiezingsprogramma's door CPB en PBL, Notitie. ([link](#))