Rijksoverheid

Kiezen voor duurzame groei

Rapport Studiegroep Duurzame Groei

Juli 2016

Inhoudsopgave

Vooraf 3

1 Inleiding 5

2 Toerusten voor verandering 8
- 2.1 Investeren in het jonge kind 9
- 2.2 Investeren in leraren, schoolleiders en bestuurders 11
- 2.3 Soepele transities & permanent leren 14

3 Stappen zetten naar een duurzame economie 18
- 3.1 Energietransitie: aanpassen en investeren 19
- 3.2 Werken aan een circulaire economie 22
- 3.3 Mobiliteit: slimmer en duurzamer op weg 24

4 Onevenwichtigheden verminderen 29
- 4.1 Een betere spreiding van consumptie over de levensloop 30
- 4.2 Woningmarkt in beweging 33
- 4.3 Kiezen voor een minder verstorende belastingmix 35
- 4.4 Naar een arbeidsmarkt in balans 40

5 Ruimte maken voor vernieuwing 45
- 5.1 Wetenschap en innovatie voor maatschappelijke uitdagingen 47
- 5.2 Dynamiek in het financieringslandschap 50
- 5.3 Profiteren van de digitale economie 52
- 5.4 Voorwaarden voor vernieuwing in de zorg 54

6 Tot slot: een lerende overheid 59

Verantwoording 63

Bijlagen
- I Taakopdracht 65
- II Samenstelling Studiegroep Duurzame Groei 66
- III Uitwerking van beleidsrichtingen 68

Vooraf

Dit rapport is tot stand gekomen op basis van de inbreng van ambtelijke werkgroepen. Daarnaast zijn externe deskundigen geconsulteerd. De werkgroeprapporten die als input hebben gediend, bevatten een breder palet aan denkbare beleidsmaatregelen. Ook dit bredere palet kan, in de aanloop naar een volgend kabinet, interessant zijn voor politieke partijen. De werkgroeprapporten zijn daarom als achtergronddocumenten met de publicatie van dit rapport digitaal beschikbaar gemaakt op rijksoverheid.nl/studiegroepduurzamegroei. Het voorliggende rapport is zelfstandig leesbaar.

Interactief rapport

Dit rapport is een doorklikbare pdf met interne links. De knoppenbalk bovenaan de pagina bevat snelkoppelingen naar de verschillende hoofdstukken en biedt de mogelijkheid tot printen van het document. U kunt direct terug naar de inhoudsopgave met de knop en deze inhoudsopgave is ook volledig aanklikbaar.

In de linkerkantlijn van de tekst staan koppelingen naar refererende bijlagen bijlage 1
Bij de bijlage staat een link Terug

1 Inleiding

1 Inleiding

Hoe ziet de wereld van morgen eruit? Drones vliegen af en aan, bezorgen bestellingen aan de deur. Zelfrijdende auto's rijden in optocht door de straat. Ze laten files tot het verleden behoren en maken zelfs rijbewijzen overbodig. 's Avonds afspreken in het café, maar dan thuis, zittend op de bank, verborgen achter een Virtual Reality-bril...

Het is de mens eigen te denken op het breukvlak tussen geschiedenis en toekomst te verkeren, op de drempel van radicale verandering. De socioloog Jib Fowles sprak van chrono-centrisme: "*the belief that one's times are paramount, that other periods pale in comparison*".[1] Terwijl het tempo van verandering zich makkelijk laat overschatten, ligt ook onderschatting op de loer. Wie een blik werpt op de ranglijsten kan moeilijk anders dan concluderen dat Nederland er op vele terreinen goed voor staat, of het nu gaat om concurrentiekracht, niveaus van productiviteit en participatie, geluk of de kwaliteit van onze beroepsbevolking. Die uitgangspositie is de verworvenheid van generaties. Een adaptieve houding – creatief, ondernemend, geörienteerd op de wereld om ons heen, altijd gericht op samenwerking binnen Europa en daarbuiten – maakte van Nederland als klein land op het internationale speelveld een speler van belang.

Een goede uitgangspositie kan echter ook leiden tot genoegzaamheid. We doen het toch goed? Wie tot de voorhoede behoort, heeft veel te verliezen. Verworvenheden kunnen bovendien een houding ingeven die vooral gericht is op het behoud van wat we gewend zijn, op het tegengaan van verandering. We zien het in Nederland en in de landen om ons heen. Een open houding verandert in een meer gesloten houding. Internationale integratie wordt, voor het eerst in lange tijd, reëel bedreigd door desintegratie.

In een dynamische wereld is verandering een constante. Die verandering is behalve onontkoombaar ook noodzakelijk en gewenst. Verandering door vernieuwing - door het voortdurend leren om dingen anders en slimmer te doen dan vandaag de dag - helpt productiever te worden, onze collectieve voorzieningen betaalbaar te houden en de oplossingen te vinden voor maatschappelijke uitdagingen, zoals de grote verduurzamingsopgave waarvoor Nederland en de wereld zich gesteld zien. Verandering biedt kansen voor groei en werkgelegenheid, maar brengt onvermijdelijk ook onzekerheid. Ze vraagt - van mensen, van bedrijven en van de overheid – om aanpassingsvermogen, maar ook om het vermogen op verandering te anticiperen en in te spelen, om zo ook richting te kunnen geven aan vernieuwing en de verandering die deze brengt.

Beleid zal moeten reageren. De opkomst van de deeleconomie, en de beweging die deze brengt van bezit naar gebruik. De consument die ook producent wordt. De digitalisering, die vraagstukken rondom cyberveiligheid en privacy met urgentie op de agenda zet. Anno 2016 is bovendien sprake van noodzakelijke veranderingen, die zonder actieve rol van de overheid niet vanzelfsprekend tot stand komen. De transitie naar een duurzame economie heeft consequenties voor de wijze waarop we produceren en consumeren. Deze mondiale noodzaak, die nationaal en lokaal wordt gevoeld, brengt voor het energie-intensieve Nederland grote uitdagingen. De energietransitie vergt bijvoorbeeld aanpassingen in de fysieke omgeving, zoals de overgang van gasnetten naar warmtenetten en de verduurzaming van bestaande bouw.

Dit advies gaat over de brede vraag wat onontkoombare, noodzakelijke verandering betekent voor de beleidsagenda van een volgend kabinet. Ingesteld naar aanleiding van de motie Nijboer/Harbers is de Studiegroep Duurzame Groei verzocht om, naast en analoog aan de onafhankelijke Studiegroep Begrotingsruimte, advies uit te brengen over versterking van het verdienvermogen ten behoeve van

[1] Zie ook: Garretsen & Stoker, Vanaf 2016 wordt alles anders behalve ikzelf: de zin en onzin van voorspellingen, MeJudice 2016

werkgelegenheid en duurzame welvaartsgroei. In het debat in de Tweede Kamer werd gevraagd om een handzaam rapport, met tevens aandacht voor investeringsopties.[2]

De formele taakopdracht is breed geformuleerd en door de Studiegroep ook als zodanig opgevat. Duurzame groei gaat niet over bbp-groei alleen, maar over groei van de brede welvaart. Het gaat om alles wat voorziet in behoeftebevrediging van mensen, voor zover daarvoor een beroep moet worden gedaan op schaarse middelen zoals vrije tijd, grondstoffen of schone lucht. Zoals tevens onderstreept in het advies van de tijdelijke Tweede Kamercommissie Breed Welvaartsbegrip speelt in het breed welvaartsbegrip behalve de impact op 'later' ook de impact van het handelen 'elders' een rol. Een duurzame groei van de welvaart behelst dat in de behoeftes van de huidige generatie wordt voorzien zonder het vermogen van toekomstige generaties aan te tasten om in hún behoeftes te voorzien. Naast economische aspecten, zoals inkomen en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, spelen sociaal-economische aspecten een rol, waaronder verdeling en sociale cohesie, evenals milieuaspecten, de druk op natuurlijk kapitaal in brede zin.

De Studiegroep ziet, vertrekkend vanuit het brede welvaartsbegrip, vier brede opgaven. Ze kunnen worden geïnterpreteerd als voorwaarden voor duurzame welvaartsgroei. Ten eerste vraagt constante verandering om beleid dat bijdraagt aan een goede toerusting voor die verandering, zowel als rand-voorwaarde voor economische groei, om de kansen van vernieuwing te kunnen grijpen, als gelet op de sociaaleconomische pijler onder het brede welvaartsbegrip. Ten tweede vraagt de transitie naar een duurzame economie om krachtige stappen in beleid. Deze transitie betreft een radicale verandering waarvan we met zekerheid weten dat ze de komende decennia zal moeten plaatsvinden. Nederland moet zijn bijdrage leveren, vanwege het mondiale belang, maar zeker ook vanwege het nationale belang en gelet op de kansen die de transitie tegelijkertijd biedt. De studiegroep constateert, ten derde, dat sprake is van verschillende onevenwichtigheden in de Nederlandse economie. Ze zijn soms al jaren bekend. Ook het volgend kabinet zal stappen moeten zetten om deze te adresseren. Onze instituties dienen bij de tijd te worden gebracht. Wendbaarheid en schokbestendigheid zijn daarbij belangrijke sleutelbegrippen. Ten vierde en ten slotte is de Studiegroep van mening dat op verschillende terreinen, met een gerichte beleidsinzet, meer ruimte kan worden gemaakt voor de vernieuwing die voor groei zo noodzakelijk is.

Toerusten voor verandering. Stappen zetten naar een duurzame economie. Onevenwichtigheden verminderen. Ruimte maken voor vernieuwing. Deze vier opgaven bepalen de structuur van dit rapport. Elk van de vier brede opgaven wordt hierna nader toegelicht en uitgewerkt in beleidsrichtingen en concrete maatregelen, zo nodig toegelicht in de bijlages bij dit rapport. In het slothoofdstuk van dit advies is aandacht voor de vraag hoe de overheid haar lerende vermogen kan versterken, onder andere door een grotere durf tot experimenteren aan de dag te leggen.

[2] Handelingen TK 2015-2016, 8, item 4.

2 Toerusten voor verandering

2 Toerusten voor verandering

Niet iedereen ervaart verandering op dezelfde manier. Sommigen zien kansen in verandering, voelen zich uitgedaagd. Anderen ervaren onzekerheid als bedreigend en hebben zorgen of zijn zelfs angstig dat uiteindelijk het eventuele profijt van verandering ongelijk zal zijn verdeeld. In de actuele discussie rondom robotisering en de veranderende en onzekere impact van technologische vooruitgang worden beide geluiden gehoord.

Het begint bij menselijk kapitaal. Dit geldt vanuit ieders perspectief. Voor bedrijven geldt dat zij nergens zouden zijn zonder goed opgeleide mensen; ook op het internationale speelveld is een goed opgeleide beroepsbevolking vestigingsplaatsfactor nummer één. Nog belangrijker is het menselijk kapitaal voor mensen zelf. De vaardigheden van een individu zijn niet alleen in belangrijke mate voorspellend voor iemands productiviteit en daarmee inkomen, maar tevens van grote invloed op de sociale deelname in brede zin. Gedurende het leven is het eigen menselijk kapitaal stellig de belangrijkste bron om met verandering om te kunnen gaan.

De eisen die worden gesteld aan mensen nemen toe. We werken steeds langer door. Het belang van kennis en vaardigheden, en het op peil houden daarvan, neemt verder toe. Hetzelfde geldt voor de eisen die aan kennis en vaardigheden worden gesteld. Nederland kent een gunstige uitgangspositie, zoals onlangs nog onderstreept door de OESO in haar doorlichting van het Nederlandse onderwijsbeleid.[3] Het gemiddelde vaardighedenniveau van onze beroepsbevolking behoort momenteel tot de topdrie van de wereld. De Studiegroep heeft zichzelf de vraag gesteld, zonder uitputtend te willen zijn, op welke terreinen, gegeven de goede prestaties, duidelijke verbeteringen mogelijk zijn via gerichte investeringen of hervormingen.

Vaardigheden worden aangeleerd in verschillende fases van het leven. Leren begint al op jonge leeftijd, nog voor de deelname aan onderwijs. Tijdens het leven vergen vaardigheden voortdurend onderhoud in de vorm van investeringen via formeel en informeel leren, om maatschappelijk actief te blijven zodat, ook bij verandering van omstandigheden, in het eigen onderhoud kan worden voorzien. Met het groeien van de lengte van het werkzame leven groeit het belang van post-initieel leren, zowel formeel en informeel. Het valt daarbij op dat achterstanden opgelopen in de ontwikkeling voorafgaand aan het werkende leven persistent kunnen zijn en moeilijk in te halen: leren op latere leeftijd vergt dat men op jonge leeftijd heeft geleerd om te leren.

Verbeteringen zijn mogelijk door gerichte investeringen en hervormingen. De Studiegroep onderscheidt hierna, aansluitend bij de verschillende levensfases, drie terreinen waarop in de Nederlandse context sprake is van duidelijke aangrijpingspunten voor beleid. Paragraaf 2.1 gaat in op investeren in het jonge kind. Paragraaf 2.2 besteedt aandacht aan de mogelijkheden om de kwaliteit van leraren, schoolleiders en bestuurders en daarmee onderwijs in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs naar een hoger plan te tillen. Paragraaf 2.3 gaat in op de bijdrage die beleid kan leveren aan soepeler transities gedurende het werkende leven.

[3] OESO, Reviews of National Policies for Education: Netherlands 2016. Foundations for the future, 2016.

2.1 Investeren in het jonge kind

Context

De jonge leeftijd is een sensitieve periode in de ontwikkeling van mensen. Het is een periode waarin de hersenen zeer gevoelig zijn voor de ontwikkeling van taal- en cijfervaardigheid maar ook sociale en emotionele ontwikkeling. De internationale literatuur wijst op effecten op opleidingsniveau, inkomen, gezondheid en criminaliteit.[4]

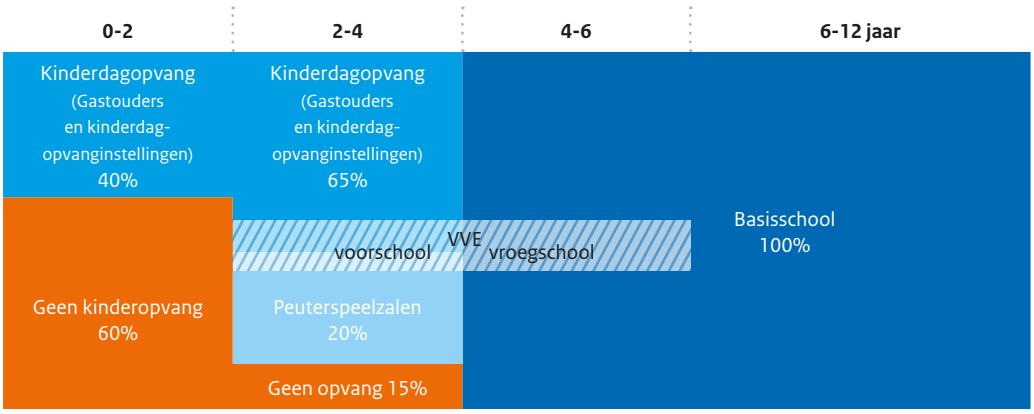
Voorzieningen voor jonge kinderen dienen in Nederland verschillende doelen. Daartoe behoren het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg voor kinderen, het bestrijden van achterstanden en het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen. Daarnaast kunnen voorzieningen voor jonge kinderen bijdragen aan sociale integratie.

De baten van kwalitatief hoogwaardige voorschoolse voorzieningen zijn hoog. Dit geldt voor alle kinderen, maar vooral voor jonge kinderen met risico op een achterstand. De Studiegroep ziet potentie om de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen te verbeteren. De focus ligt op de ontwikkeling van kinderen in de peuterleeftijd (2 tot 4 jaar).

Aanknopingspunten voor beleid

Verschillende typen voorzieningen bestaan naast elkaar. Deze bedienen elk een andere doelgroep en worden op een andere wijze bekostigd. In totaal gaat circa 85 procent van de peuters (leeftijd 2 - 4 jaar) naar een voorschoolse voorziening (kinderdagverblijf, peuterspeelzaal of gastouderopvang).[5] Werkende ouders kunnen hiervoor kinderopvangtoeslag aanvragen en gemeenten subsidiëren een voorschools aanbod voor peuters van niet-werkende ouders. Specifiek voor peuters (vanaf 2 jaar) met (een risico op) een taalachterstand is er voorschoolse educatie. Gemeenten hebben de wettelijke taak om zorg te dragen voor deze voorschoolse educatie, die wordt aangeboden op een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal. Het huidige stelsel van voorzieningen voor peuters leidt ertoe dat verschillende doelgroepen peuters naar verschillende voorzieningen gaan. Bovendien gaat een deel van de peuters niet naar een voorschoolse voorziening (ongeveer 15 procent in de leeftijd 2 - 4 jaar). Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de effecten op de sociale integratie van de huidige en alternatieve vormen van peutervoorzieningen.

Figuur 2.1 ***Verschillende typen voorzieningen voor het jonge kind bestaan naast elkaar***



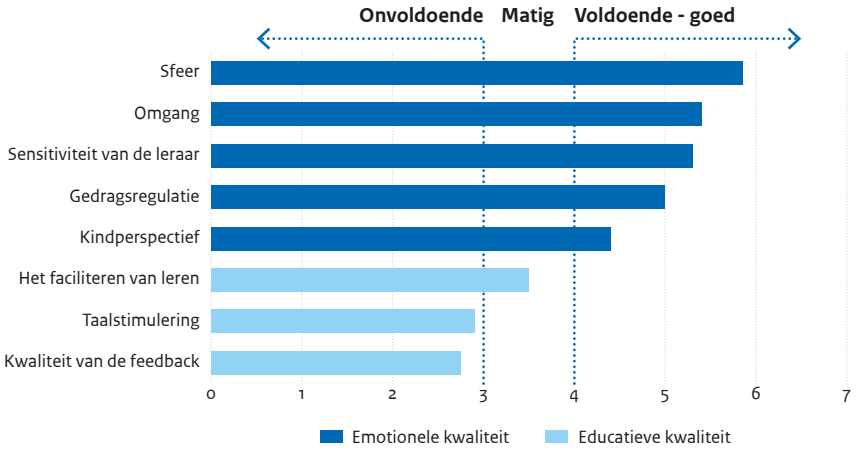
Bron: Gebaseerd op gegevens SZW

[4] Elango *et al.*, Early Childhood Education, 2015; Melhuish *et al.*, A review of research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on child development, 2015; Onderwijsraad, Een goede start voor het jonge kind, 2015; SER, Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen, 2016

[5] SER, Gelijk goed van start, 2016

De kwaliteit van voorzieningen is in Nederland laag tot gemiddeld. De sociaal-emotionele kwaliteit van kinderopvang en peuterspeelzalen is over het algemeen voldoende tot hoog, maar de educatieve/ pedagogische kwaliteit is laag tot gemiddeld.[6] Juist deze vorm van kwaliteit is de belangrijkste bepalende variabele voor de positieve effecten van peutervoorzieningen op de ontwikkeling van kinderen. In het keuzeproces van ouders speelt de educatieve / pedagogische kwaliteit maar een beperkte rol. Dit komt deels omdat deze kwaliteit niet goed zichtbaar is en kwaliteit ook geld kost. Het lijkt instellingen daarom te ontbreken aan prikkels om hogere kwaliteit na te streven. Voor voor – en vroegschoolse educatie (vve) gelden aanvullende kwaliteitseisen bovenop de kwaliteitseisen voor voorschoolse voorzieningen in de Wet kinderopvang (WKO). Toch is ook hier verbetering nodig in met name de educatieve kwaliteit. Zo staan het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerkers, het gebruikte programma en het effectieve aantal uren in het vve-beleid ter discussie. Om positieve(re) effecten te bereiken voor de ontwikkeling van kinderen is verhoging van de kwaliteit van de reguliere kinderopvang en van het vve-aanbod noodzakelijk.[7]

Figuur 2.2 De educatieve kwaliteit van vve is matig tot onvoldoende



Bron: Kohnstamm Instituut, Pre-COOL cohortonderzoek Resultaten over de voorschoolse periode, 2015

Programma's voor voor- en vroegschoolse educatie bevatten niet altijd voldoende uren. In de wetenschappelijke literatuur bestaat consensus dat - mits de kwaliteit op orde is - intensievere programma's en programma's met een langere duur een groter positief effect hebben dan minder intensieve of kortere programma's. Té intensieve programma's (hele dagen, hele week) kunnen daarentegen leiden tot negatieve effecten op sociaal gedrag. Vve moet op basis van wet- en regelgeving in Nederland voor minimaal 10 uur per week worden aangeboden, terwijl de deelname aan, bijvoorbeeld, Head Start in de VS gemiddeld 24 tot 28 uur bedraagt. Maatschappelijke organisaties waaronder de SER en de Onderwijsraad, pleiten daarom voor meer uren vve.

Het bereik van vve wordt niet voldoende consistent gemonitord. Uit de bestandsopname van de Onderwijsinspectie en uit onderzoek van het Kohnstamm Instituut, blijkt dat gemeenten voldoende vve-plekken bieden voor de kinderen met een risico op taalachterstand binnen hun gemeenten, maar het is onduidelijk of die kinderen ook daadwerkelijk deelnemen. Gemeenten hebben de vrijheid hun eigen doelgroep te definiëren, maar monitoren niet altijd het bereik van vve. Naar schatting wordt ruim 80 procent van de doelgroep bereikt op basis van de eigen doelgroepdefinitie van gemeenten.[8]

[6] Fukkink *et al.*, Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0-tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2012, 2013; Veen *et al.*), Deelname aan voor- en vroegschoolse educatie en de ontwikkeling van kinderen, 2013; Veen en Leseman, Pre-COOL cohortonderzoek. Resultaten over de voorschoolse periode, 2015

[7] SER, Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen, 2015; Veen en Leseman, Pre-COOL cohortonderzoek. Resultaten over de voorschoolse periode, 2015

[8] Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2014-2015, 2016

Beleidsrichtingen

Verbeteren van de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen en vve. Er lopen op dit moment al verschillende trajecten om de educatieve kwaliteit in de voorschoolse voorzieningen en vve te onderzoeken en te verbeteren. Hierop kan worden voortgebouwd. Effectieve interventies zijn het verhogen van de opleidingsgraad en het bevorderen van de reflectieve houding van medewerkers door het cursusaanbod te vergroten, kwaliteitseisen voor instellingen te verhogen, ontwikkeldoelen voor jonge kinderen te specificeren en de aansluiting op de basisschool te verbeteren. Intensiever toezicht van inspecties op kwaliteit en het inzichtelijk presenteren daarvan kan instellingen helpen om kwaliteit op een hoger plan te krijgen en ouders helpen bij het maken van keuzes.

bijlage 1

Verhogen van de intensiteit van en deelname aan vve. Verhogen van de intensiteit en deelname is alleen zinvol als de kwaliteit van vve op een hoger plan is gebracht. De positieve effecten van vve kunnen vervolgens toenemen door meer uren per week aan te bieden. Uit de literatuur volgt geen optimaal aantal uren. Het huidige aanbod van 10 uur per week kan worden uitgebreid naar 12 uur (vergelijkbaar met de pilot startgroepen), 16 uur (conform SER-advies), of 24 uur (vergelijkbaar met het Amerikaanse programma *Headstart*). Verhoging zou geleidelijk en langs experimentele weg kunnen worden gerealiseerd, ondersteund door een goede effectmonitoring. Om te zorgen dat peuters die het nodig hebben ook echt gebruik maken van vve, is bovendien een beter zicht nodig op het bereik. De Rijksoverheid kan dit bewerkstelligen door gemeenten te ondersteunen in de monitoring of gemeenten wettelijke monitoringsverplichtingen op te leggen. Ook kan van gemeenten een inspanningsverplichting voor vergroting van het bereik worden gevraagd.

bijlage 2

Op termijn kan een integratie van voorzieningen voor het jonge kind worden overwogen. Met het doel de intensiteit en de deelname te verhogen, een doorlopende leerlijn te borgen en segregatie tegen te gaan, kan worden verkend hoe de verschillende type voorzieningen kunnen worden geïntegreerd. Daarbij zijn verschillende denkrichtingen mogelijk: 1) alle ouders met kinderen van 2,5-4 jaar krijgen recht op 12 of 16 uur kinderopvangtoeslag per week; 2) gratis kinderopvang voor alle kinderen voor 12 of 16 uur per week; en 3) een leerrecht vanaf 2,5 jaar op de basisschool. Bij al deze varianten geldt dat er een afweging moet worden gemaakt op basis van de soms substantiële kosten en de onzekere baten. Om meer zicht te krijgen op de potentiële baten kan ervoor worden gekozen eerst met pilots te experimenteren analoog aan de opzet van de pilot Startgroepen voor Peuters.[9]

bijlage 3

2.2 Investeren in leraren, schoolleiders en bestuurders

Context

De kwaliteit van professionals is cruciaal voor de leerwinst die leerlingen boeken. Zowel voor leraren als meer recent voor schoolleiders is een significante en in omvang behoorlijke impact op de leerwinst aangetoond.[10] Ander onderzoek laat zien dat leraren niet alleen impact hebben op leerwinst, maar ook op non-cognitieve uitkomsten zoals verzuim, schorsingen, studietempo, en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.[11] Ten slotte blijkt uit de bevindingen van de Onderwijsinspectie dat hoe sterker besturen de kwaliteit van scholen bewaken en stimuleren, hoe beter de schoolleiders en docenten zijn. Schoolbesturen worden daarom steeds meer het primaire aangrijpingspunt voor kwaliteitsonderzoeken.

[9] Gedurende een vierjarige pilot werkten verspreid over het land peuterspeelzalen en/of kinderdagverblijven samen met scholen om een rijkere leeromgeving te creëren voor peuters. Een aantal van de beleidsopties in dit rapport zijn gebaseerd op de kennis die is opgedaan tijdens deze pilot.

[10] Voor leraren, zie o.a. Zie o.a. Rockoff (2004), Rivkin *et al.* (2005), Aaronson *et al.* (2007), Kane & Staiger (2008) and Hanushek & Rivkin (2010). Voor schoolleiders, zie o.a. Bloom *et al.* (2015; Grissom *et al.* (2015; Branch *et al.* (2012)

[11] Jackson, Non-Cognitive Ability, Test Scores, and Teacher Quality: Evidence from 9th Grade Teachers in North Carolina, 2015

Aanknopingspunten voor beleid

De professionele ontwikkeling van leraren vraagt om een levensloopbenadering. Belangrijke aanknopingspunten voor verbetering van de kwaliteit van leraren en de aantrekkingskracht van het lerarenberoep zijn gelegen in het verbeteren van de begeleiding van startende leraren en het creëren van en tijd en ruimte voor diverse carrièrepaden voor leraren. Zowel het aandeel startende docenten dat begeleiding krijgt behoeft aandacht, als de kwaliteit van die begeleiding. Ruim 70 procent in het primair onderwijs en een krappe 90 procent van alle startende docenten in het voortgezet onderwijs krijgt een vorm van begeleiding.[12] Het zicht op de kwaliteit en intensiteit ontbreekt. Wel is bekend dat de begeleiding die startende docenten krijgen vaak vooral organisatorisch van aard is in plaats van pedagogisch. In de recent verschenen *Education Policy Review* beveelt de OESO bovendien aan werk te maken van de verdere ontwikkeling van een carrièrestructuur voor leraren.[13] Uit Kansrijk Onderwijsbeleid blijkt dat coaching op basis van lesobservaties en gerichte feedback effectief is.[14] Ten slotte is het voor scholen nu nog vaak lastig flexibel personeelsbeleid te voeren met diverse carrièrepaden en/of niet goed presterende leraren te ontslaan, vanwege de hoge kosten aan boven- en nawettelijke WW. Zo heeft een leraar van 55 jaar met 30 dienstjaren recht op ruim 10,5 jaar WW.

Er is sprake van een lerarentekort. Recente ramingen (Centerdata) wijzen op een forse en oplopende, onvervulde vraag naar leraren in het basisonderwijs de komende kabinetsperiode, en aanhoudende schaarste in specifieke vakken (vooral bètavakken) in het voortgezet onderwijs. Te weinig instroom in de lerarenopleidingen kan leiden tot een daling van de gemiddelde kwaliteit via oplopende onbevoegdheid. Het blijkt dat Nederland achterblijft in de ontwikkeling van carrièremogelijkheden voor leraren. Gebrekkige carrièreperspectieven zijn de belangrijkste reden voor studenten om te kiezen voor een ander beroep.

Er is te weinig aandacht voor de kwaliteit van schoolleiders en schoolbesturen. Voor schoolleiders is de afgelopen kabinetsperioden veel minder aandacht geweest dan voor leraren. Dat terwijl de Onderwijsinspectie constateert dat er grote verschillen bestaan in de kwaliteit van schoolleiders in Nederland. Meer dan een derde scoort onder de standaard op een of meer competenties en er zijn maar weinig schoolleiders die goed of excellent scoren.[15] Schoolbesturen hebben een grote rol in het bewaken van de kwaliteit van de schoolleiders. Ook de kwaliteit van bestuursleden wisselt echter. Een op de tien schoolbesturen in het PO en een op de vijf in het VO houden geen jaarlijkse beoordelingsgesprekken met hun schoolleiders.[16] Bijna 40 procent van de schoolleiders geeft aan dat de beoordelingsgesprekken met hun schoolbesturen niet heeft geleid tot concrete maatregelen om hun professionele ontwikkeling te ondersteunen.[17]

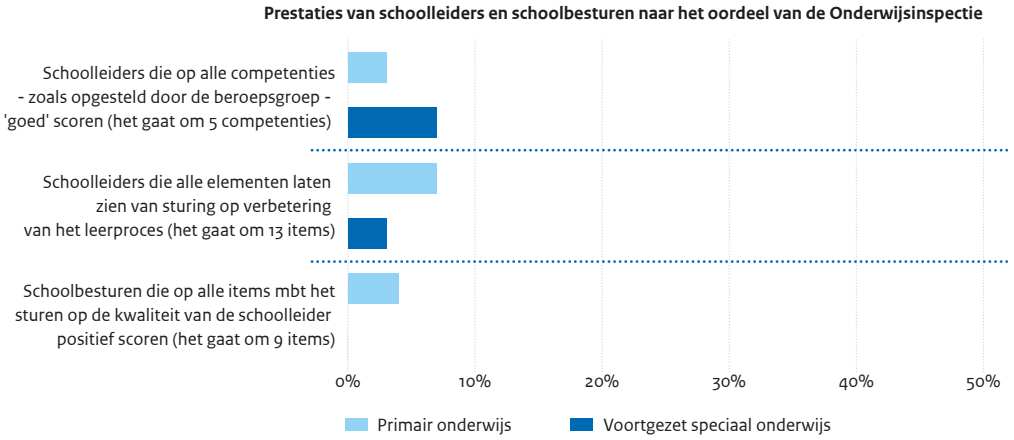
Beleidsrichtingen

Inzet op de kwaliteit van leraren. Een intensiever startersprogramma is noodzakelijk om de begeleiding van startende leraren op het gewenste niveau te brengen. Hierin kan worden voorzien door middel van een driejarig programma met meer ondersteuning vanuit de lerarenopleiding en een getrainde coach vanuit de school. Ook kunnen carrièrepaden voor leraren beter worden gefaciliteerd aan de hand van: 1) scholingsvouchers voor specialisatie in een bepaalde track zoals leraar-ontwerper, leraar-mentor/coach, leraar-onderzoeker en ict-specialist; 2) extra tijd voor docenten om zich bezig te houden met specialistische werkzaamheden, bijvoorbeeld behorende bij een bepaalde track; en 3) het toevoegen van posities in hogere salarisschalen.

bijlage 4

[12] Centerdata & Mooz, Loopbaanmonitor 2015, 2016
[13] OESO, Zie OECD, 2016, Netherlands 2016: Foundations for the Future, Reviews of National Policies for Education, 2016
[14] CPB, Kansrijk onderwijsbeleid, 2016
[15] Inspectie van het Onderwijs, De kwaliteit van Schoolleiders in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs, 2014
[16] Inspectie van het Onderwijs, De kwaliteit van Schoolleiders in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs, 2014
[17] Nederlandse Schoolleiders Academie, Onderzoeksrapport Professionalisering van schoolleiders, 2012

Figuur 2.3 ***Er is nog ruimte voor verbetering bij schoolleiders en schoolbestuurders***



Bron: Inspectie van het onderwijs, De kwaliteit van Schoolleiders in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs, 2014

Voorkomen van lerarentekorten. Het is van belang kwantitatieve tekorten te voorkomen door betere communicatie over de carrièremogelijkheden in het onderwijs en extra middelen voor beurzen voor lerarenopleidingen van tekortvakken in het voortgezet onderwijs. Voor het primair onderwijs kan overwogen worden de recent aangescherpte intrede-eisen bij de pabo's om te vormen tot eisen die behaald moeten worden gedurende de opleiding, in combinatie met gerichte ondersteuningsprogramma's voor studenten. Dit gezien de significante afschrikeffecten die deze eisen met zich mee hebben gebracht in combinatie met de voorspelde snel oplopende tekorten in deze sector. De eerder genoemde maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van leraren bieden ook hier soelaas: minder uitval door betere begeleiding van starters en het aantrekken van nieuw talent door aantrekkelijkere carrièreperspectieven te bieden, helpen de kwantiteit op peil te houden.

bijlage 4

Versterking van de kwaliteit van schoolleiders en bestuurders. Met de beroepsgroep kan worden afgesproken om beroepsstandaarden voor schoolleiders en bestuurders op te stellen en indien al aanwezig aan te scherpen en te concretiseren. Deze moeten vervolgens bij de werving en bij functioneringsgesprekken worden gebruikt door schoolbesturen en raden van toezicht. Op basis hiervan kan dan ook het opleidingsaanbod voor schoolleiders en bestuurders worden doorontwikkeld en een inwerkprogramma voor alle startende schoolleiders verplicht worden gesteld. Voor die schoolleiders die voldoen aan de aangescherpte beroepsstandaarden kunnen vervolgens de beloningen worden verhoogd.

bijlage 5

Gerichte verbetering van de kwaliteit van zwakke scholen en achterstandsscholen. Een *pool* van excellente bestuurders en schoolleiders kan worden ingezet voor het bieden van ondersteuning aan kwetsbare scholen waar de kwaliteit onder druk staat. Dit naar analogie van het Britse model van '*National leaders of Governance en Local leaders of Education*'. Bovendien kunnen leerkrachten op achterstandsscholen beter worden voorbereid op hun taak door middel van een extra specialisatie 'sociaal-pedagogische vaardigheden' op de lerarenopleiding. Ook moeten zij daarnaast meer gebruik kunnen maken van gespecialiseerde coaches van buiten de eigen school. Na het op deze manier verhogen van de kwalificaties en vaardigheden van docenten op achterstandsscholen kan een hogere beloning helpen om goede leraren op deze scholen aan te trekken en te behouden.

bijlage 6

2.3 Soepele transities & permanent leren

Context

De eisen die aan werkenden worden gesteld veranderen voortdurend. Versnelling van technologische ontwikkeling, toenemende internationale concurrentie en internationale verwevenheid van economische activiteiten dwingen organisaties tot permanente aanpassing van hun organisaties en verdienmodellen. Dat leidt tot voortdurend veranderende eisen aan werkenden: zij moeten regelmatig nieuwe kennis en vaardigheden leren; of zij nu dezelfde baan uitvoeren of van baan wisselen.[18]

In het algemeen is sprake van een hoge deelname aan post-initieel leren. De deelname aan post-initiële scholing ligt internationaal op een hoog niveau en oudere werknemers nemen hieraan steeds vaker deel.[19] De deelname aan post-initiële scholing zegt echter niet alles. Leren gebeurt niet alleen met cursussen en opleidingen. Uit onderzoek blijkt dat meer dan 90 procent van de leertijd van werkenden aan informeel leren wordt besteed, dat willen zeggen het leren op de werkvloer.[20] Tevens blijkt dat het leerrendement van informeel en formeel leren gelijk is.

Als werkloosheid ontstaat, duurt die vaak lang, vooral bij ouderen. Over de periode 2002-2014 ligt het aandeel langdurig werklozen in Nederland gemiddeld op 34 procent. Daarmee zit Nederland langjarig boven het gemiddelde van een groep van vergelijkbare landen zoals Duitsland, België, Oostenrijk, Denemarken, Finland en Zweden.[21] Dit komt vooral door een langere werkloosheidsduur van ouderen in Nederland.[22]

Aanknopingspunten voor beleid

Laagopgeleiden zijn zich van het belang van permanent leren vaak nog beperkt bewust. Deelname aan scholing blijkt vaak af te hangen van de stimulans van de werkgever om aan scholing deel te nemen. Bij enkele kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt doet deze situatie zich versterkt voor. Specifiek werknemers met een lage opleiding en een laag inkomen denken over het algemeen weinig of helemaal niet na over duurzame inzetbaarheid. Deze groep leert op het werk ook minder in informele zin.[23]

Het aanbod aan post-initiële scholing sluit nog onvoldoende aan op de vraag vanuit de arbeidsmarkt. Er is in Nederland nog te weinig sprake van een samenhangend en goed op de regio afgestemd aanbod van deeltijdopleidingen.[24] Afstemming van vraag en aanbod vindt onvoldoende systematisch plaats. De invloed van de huidige werkgever en sectoraal georganiseerde O&O-fondsen op de financiering van scholing draagt onvoldoende bij aan arbeidsmobiliteit van krimpende sectoren naar kansrijke nieuwe economische activiteiten. Bovendien blijven regionale partijen zoals de Centra voor Innovatief vakmanschap (CIV's) en Centres of Excellence (CoE) nog achter op de doelstelling om de mobiliteit en de flexibiliteit van zittend personeel bij bedrijven te vergroten.[25]

Instituties zijn nog niet erg activerend, met name voor ouderen. Behalve permanent leren blijkt ook periodieke arbeidsmobiliteit goed voor de duurzame arbeidsmarktpositie.[26] De baanduren van oudere werknemers zijn in Nederland erg lang, onder meer doordat onze instituties vrijwillige arbeidsmobiliteit

18 WRR, Naar een lerende economie, 2013
19 Formeel leren kan worden gedefinieerd als: leren binnen een georganiseerde en gestructureerde context of omgeving, die expliciet ontworpen is als leeromgeving en leidt tot een diploma. Een voorbeeld van formeel leren is het volgen van deeltijdonderwijs aan een hogeschool of universiteit. Non-formeel leren of non-formele educatie kan worden omschreven als iedere georganiseerde educatieve activiteit buiten het formele systeem (workshops, cursussen, trainingen).
20 Borghans *et al.*, Werken en leren in Nederland, 2014
21 OECD.stats; Incidence of umemployment by duration; 2002-2014
22 CPB, Policy Brief Langdurige werkloosheid, 2015
23 Borghans *et al.*, Een leven lang leren in Nederland, 2011
24 WRR, Naar een lerende economie, 2013
25 Commissie Van der Touw, Auditrapportage 2014, 2014
26 Deelen *et al.*, "Oudere werknemer is kwetsbaarder bij ontslag dan jongere", Me Judice, 1 oktober 2014

remmen.[27] Zo is de transitievergoeding gebaseerd op anciënniteit en maakt het afspiegelingsbeginsel het nog steeds aantrekkelijk om lang(er) bij dezelfde werkgever te blijven. Ook kan pensioen een rol spelen in de beslissing om (niet) mobiel te zijn. Een overstap naar een ander pensioenfonds kan kostbaar zijn.[28] In geval van werkloosheid vergroot de in deze kabinetsperiode ingezette duurverkorting van de WW de noodzaak om tijdig aan de slag te gaan. Maar de transitie van 38 maanden naar 24 maanden duurt lang en eventuele bovenwettelijke aanvullingen zullen de beoogde positieve participatie-effecten teniet doen. Ook de soms alleen digitale ondersteuning bij re-integratie helpt niet alle ouderen even effectief om snel weer een nieuwe baan te vinden.

Beleidsrichtingen

De belangrijkste verantwoordelijkheid ligt bij werkgevers en het individu. Zij hebben het meeste belang bij het op peil houden en ontwikkelen van kennis en vaardigheden omdat zijzelf van investeringen – in de vorm van scholing, adequate mobiliteit en sociale innovatie op de werkvloer - baat hebben. De meeste tijd wordt informeel geleerd, op de werkvloer, buiten de directe invloed van de overheid. De overheid kan wel een rol spelen om de ontwikkeling van een leercultuur aan te jagen.

Bevorderen bewustwording van het belang van permanent leren. Systematische afstemming tussen de relevante partijen komt niet vanzelf tot stand. Een partij met een aanjagende, ondersteunende en coördinerende rol kan meerwaarde hebben. Het is daarom zinvol te experimenteren met een betere toerusting van het regionaal investeringsfonds (RIF). Het RIF is momenteel toegerust om de aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt te verbeteren, door de samenwerking tussen mbo's, de publieke sector en het bedrijfsleven te verbeteren. Experimenteren kan gaan over: 1) flexibiliseren van het onderwijsaanbod; 2) het zichtbaar maken van de baten van informeel leren en 3) ondersteuning bieden bij het maken van een zinvolle verbinding tussen formeel en informeel leren zodat er aantrekkelijke leerroutes ontstaan.

bijlage 7

Onderwijsinstellingen - privaat en publiek - ondersteunen bij het opzetten van het onderwijsaanbod voor werkenden. Internationaal onderzoek wijst erop dat een modulair aanbod van post-initiële scholing met mogelijkheden tot stapeling een kritische succesfactor is. Om dat te bevorderen adviseert de Studiegroep om het ook voor private aanbieders mogelijk te maken arbeidsmarktrelevante delen van mbo- of ho-opleidingen af te sluiten met een door de overheid erkend certificaat. Daarnaast kan een steunpunt onderwijsinstellingen helpen met het toepassen van validering van eerder verworven competenties (EVC) en bij het opzetten van het onderwijsaanbod voor werkenden.

bijlage 8

Gerichte financiële ondersteuning van specifieke groepen volwassenen. Het verdient aanbeveling te verkennen hoe laagopgeleiden beter kunnen worden gemotiveerd om meer te investeren in leren, onder andere door (financiële) ondersteuning effectiever op deze groep te richten. Zo kan worden verkend hoe het beschikbaar stellen van scholingsvouchers voor laagopgeleiden de deelname aan post-initiële scholing kan verhogen. Voor 55-plussers ligt het in de rede ook voor hen het levenlang-lerenkrediet ter beschikking te stellen. Ten slotte kan er voor alle werkenden die met werkloosheid worden bedreigd en die een grote kans hebben om langdurig werkloos te worden, worden geëxperimenteerd met een scholingsfonds. Inzet moet zijn op van-werk-naar-werktrajecten aan de hand van leer/werktrajecten waarbij scholing en werken worden gecombineerd in een nieuwe baan.

bijlage 9

[27] CPB, Policy Brief Langdurige werkloosheid, 2015
[28] DNB, Position Paper DNB ten behoeve van de nationale pensioendialoog, 2015

Arbeidsmarktinstituties kunnen meer activerend worden vormgegeven. In de WW kan dit door een kortere duur en een afbouwtrapje in de uitkeringshoogte. Dit zal werkzoekenden extra attenderen op de toenemende urgentie om werk te accepteren met het verlopen van de tijd. Ook de dienstverlening vanuit het UWV kan worden verbeterd door bewezen effectieve re-integratie-interventies consequent uit te voeren. Mits doelgroepen goed worden afgebakend en geselecteerd en men *evidence-based* te werk gaat kan het maatschappelijk rendement opleveren om het re-integratie-instrumentarium te intensiveren.[29] Ten slotte, zullen – zonder af te doen aan waarborgen tegen willekeur – de voorstellen van de Studiegroep die de opbouw en het maximum van de transitievergoeding verlagen ervoor zorgen dat de rem om vrijwillig van baan te wisselen afneemt. Dit wordt nader besproken in paragraaf 4.4.

bijlage 10

[29] CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid Deel 2, 2016

3

Stappen zetten naar een duurzame economie

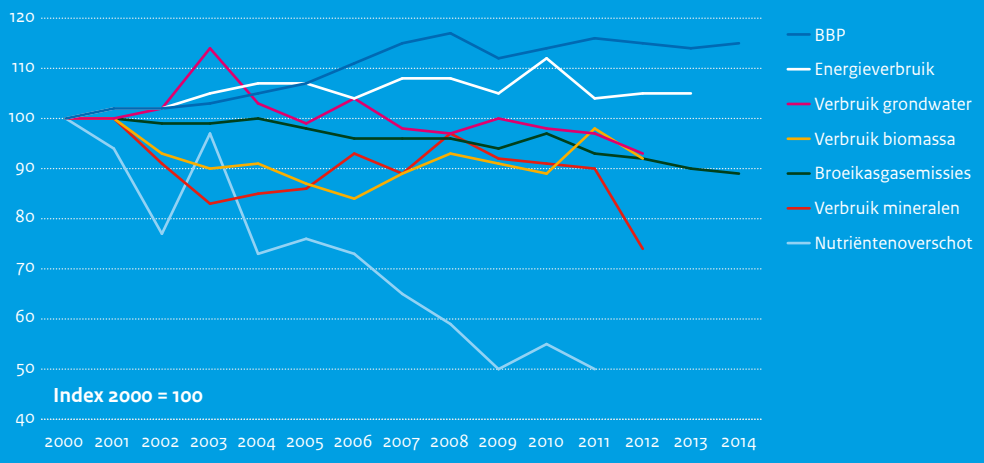
3 Stappen zetten naar een duurzame economie

Het streven naar een duurzame economie brengt grote uitdagingen. Denk aan de uitdagingen rond verduurzaming van de energievoorziening, rond biodiversiteit, gebruik van *biobased*-materialen en bodem-, water- en luchtkwaliteit. De uitdagingen hebben vaak met elkaar te maken. Een voorbeeld is voedsel, waar opgaven op het gebied van ecologische houdbaarheid, volksgezondheid en voedselvoorziening samen komen.[30] Verduurzamingsopgaven zijn vaak mondiaal van karakter maar worden op alle niveaus gevoeld, internationaal, nationaal en lokaal, en vragen dan ook op al die niveaus om gecoördineerde actie.

Box 3.1 *Hoe gaat het met de verduurzaming van de Nederlandse economie?*

Een manier om de verduurzaming van Nederland in beeld te brengen, is de mate waarin Nederlandse economische groei samengaat met druk op het milieu. Volgens cijfers van het CBS ging groei in Nederland in de periode 2000-2014 samen met een daling van de milieudruk ('absolute ontkoppeling') op alle terreinen behalve voor het energieverbruik. Tussen energieverbruik en de groei van onze economie is wel sprake van relatieve ontkoppeling. Volgens de laatste Monitor Duurzaam Nederland heeft de Nederlandse economie in vergelijking met andere EU-landen een hoge energie-intensiteit en hoog niveau van CO_2-emissies. Ook op lokale milieukwaliteit (fosfor- en stikstofoverschot, kwaliteit oppervlaktewater), biodiversiteit en de omvang van invoer van natuurlijke hulpbronnen heeft Nederland een relatief lage positie.

Figuur 3.1 Economische groei in Nederland ging in 2000-2014 gepaard met daling in milieudruk



Bron: CBS, Green growth in the Netherlands, 2015

In essentie is sprake van twee verduurzamingstransities. Centraal staan de transitie naar een CO_2-arme economie in de strijd tegen klimaatverandering en de transitie naar een circulaire economie, waarmee wordt gedoeld op een economie die natuurlijke hulpbronnen niet uitput. Nederland kan en moet, ook gegeven internationale afspraken, een bijdrage leveren aan de oplossingen voor deze uitdagingen. Dit is vanuit een breed welvaartsperspectief van belang, maar net zo goed gelet op de economische groei in enge zin. Als uitdagingen onvoldoende worden geadresseerd, worden niet alleen kansen gemist, maar wordt ook het toekomstig verdienvermogen ondermijnd.

[30] WRR, Naar een voedselbeleid, 2014

Internationale doelen geven richting aan de transitie naar een CO_2-arme economie. De ambitie te komen tot een CO_2-arme economie is vervat in internationale afspraken. Met het sluiten van het klimaatakkoord in Parijs eind 2015 is een belangrijke stap gezet om in internationaal verband klimaatverandering tegen te gaan. Alle 195 bij de Verenigde Naties aangesloten landen hebben unaniem uitgesproken dat ze de opwarming van de aarde tot ruim onder de 2 graden zullen beperken en zullen streven naar een beperking tot 1,5 graad. De Europese Unie heeft in Parijs namens de lidstaten de ambitie ingebracht om in 2030 de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 40 procent te verminderen ten opzichte van 1990. Uit de internationale afspraken volgt een heldere richting voor het beleid op het nationale niveau. In het bijzonder op het terrein van de energietransitie liggen grote opgaven. Paragraaf 3.1 gaat hier op in.

De transitie naar een circulaire economie kent nog geen duidelijke marsroute. De circulaire economie gaat over de volledige productieketen, van winning van grondstoffen, via ontwerp, naar productie, reparatie, hergebruik en recycling. Een circulaire economie gaat uit van de herbruikbaarheid van materialen en natuurlijke hulpbronnen. Er is bij veel verschillende partijen ambitie om een circulaire economie tot stand te brengen. Circulaire economische activiteiten zijn zeker niet nieuw, ze gebeuren al jaren binnen onze economie. In sommige productketens is reeds sprake van vergaand hergebruik van grondstoffen, zoals in bijvoorbeeld in de papier-, glas- en de auto-industrie, gebaseerd op duidelijke regelgeving en rendabele businessmodellen. Ook op andere terreinen ontwikkelen circulaire bedrijfsmodellen zich steeds verder. Als beleidsveld is de circulaire economie volop in ontwikkeling: welke rol kan de overheid vervullen in de transitie een circulaire economie? Deze vraag staat centraal in paragraaf 3.2.

Mobiliteit is een van de terreinen waarop het beleid twee vliegen in één klap kan slaan. Slimmere mobiliteit, door een betere benutting, betekent ook: duurzamer, bijdragend aan CO_2-reductie. Trends op het terrein van technologie en duurzaamheid komen samen. Beide hebben impact op de investeringsbehoefte. Een centrale vraag is of bestaande kaders voldoende rekening houden met de voorziene en onvoorziene veranderingen als gevolg van verduurzaming en een steeds snellere technologische ontwikkeling. Hierover gaat paragraaf 3.3.

3.1 Energietransitie: aanpassen en investeren

Context

Ongeveer driekwart van onze emissies is gerelateerd aan energie. De potentie om broeikasgassen te reduceren is groot. Hier ligt ook een grote uitdaging. Om de Europese klimaatdoelstellingen te realiseren zal de energievoorziening in 2050 CO_2-arm moeten zijn[31]. Dat betekent dat er op verschillende terreinen – in de gebouwde omgeving en elektriciteitsvoorziening, bij industriële processen en vervoer – grote veranderingen nodig zijn.

De energietransitie vraagt om adequate beprijzing van CO_2-uitstoot. Zonder een adequate beprijzing vinden er vanuit maatschappelijk oogpunt onvoldoende investeringen plaats in CO_2-arme technieken. Beprijzing van uitstoot in de Nederlandse elektriciteitssector en de energie-intensieve industrie vindt plaats door het Europese Emissiehandelssysteem (ETS). Doordat het ETS in Europees verband een plafond stelt aan de CO_2-uitstoot, worden in beginsel op een kosteneffectieve manier en met behoud van gelijk speelveld binnen Europa emissies gereduceerd. Door onder andere de financiële crisis en de hogere dan voorziene inzet van overheden op hernieuwbare energie en energiebesparing is er momenteel een groot overschot aan emissierechten op de markt. Hierdoor is de (verwachte) prijs van emissierechten de komende jaren relatief laag. Sectoren die voor het grootste deel niet onder het ETS vallen zijn verkeer en vervoer, de gebouwde omgeving en de land- en tuinbouw.

[31] De nationale inzet voor de verduurzaming van de energievoorziening is te vinden in het Energierapport 2016: Transitie naar duurzaam.

De energietransitie vergt een consistent transitiepad. Deze transitie zal een substantiële impact hebben op de Nederlandse economie. Richting een duurzame economie zullen andere, CO_2-arme en CO_2-neutrale kapitaalgoederen nodig zijn. De meeste van de bestaande kapitaalgoederen worden vervangen binnen de horizon van de transitie naar 2050, waardoor de economische kosten beperkt worden. Om vroegtijdige afschrijving van nieuwe kapitaalgoederen te voorkomen, is een duidelijk en consistent langetermijntransitiepad noodzakelijk. Daarbij is speciale aandacht nodig voor investeringen in infrastructuur met een levensduur van meerdere decennia, zoals gebouwen, transportnetten en installaties voor grootschalige energieopwekking.

Innovatie is nodig om de energietransitie tegen acceptabele kosten te realiseren. De opgave is wereldwijd. Nederland kan vanuit de eigen sterktes een bijdrage leveren. Nieuwe technologieën voor energieopwekking en verbetering van de bestaande technologieën zijn hiervoor de sleutel. Zonder additionele overheidsinterventie bovenop het generieke innovatiebeleid vindt onvoldoende innovatie plaats in schone technologie om de transitie effectief en efficiënt te laten verlopen.

Maatschappelijke acceptatie van oplossingen is van doorslaggevend belang. Door de transitie naar een duurzame energievoorziening zal het uiterlijk van woonwijken, industrieterreinen en landelijke gebieden veranderen. Dit geldt zowel voor grootschalige productie (bijvoorbeeld windparken), transport via hoogspanningskabels, ondergrondse opslag van CO_2 (CCS) als voor kleinschalige initiatieven met bijvoorbeeld zonnepanelen. Voor de ruimtelijke inpassing is een belangrijke rol weggelegd voor het Rijk en de decentrale overheden. Daarbij is acceptatie door burgers en bedrijven essentieel voor een succesvolle energietransitie.

Aanknopingspunten voor beleid

In het beleid ligt nu een sterke nadruk op uitrol van bestaande technologie. De overheid zet momenteel met de SDE+ sterk in op de implementatie van bestaande en goedkopere hernieuwbare energietechnologieën. Gelet op de gestelde doelen in 2020 en 2023 ligt het accent in het huidige beleid op het op de korte termijn zo kosteneffectief mogelijk bereiken van het hernieuwbare energiedoel. Veel minder aandacht gaat uit naar het doorontwikkelen van (nu nog) duurdere technieken die voor de lange termijn nodig zijn. Relatief weinig financiële middelen zijn gericht op de eerste fases van de innovatieketen, waar de externe effecten theoretisch groter zijn. In 2016 werd 100 miljoen euro vroeg in de keten ingezet (innovatie) ten opzichte van 1,4 miljard euro in 2016 laat in de keten (uitrol).

Voor de ETS-sectoren is het Europese Emissiehandelssysteem "first-best". In een first best wereld is het ETS de drijvende kracht achter verduurzaming van de elektriciteitssector en de energie-intensieve industrie. In beginsel maakt het ETS op Europees niveau een subsidie op nationaal niveau voor duurzame energieproductie of energiebesparing in de industrie overbodig. Het ETS beoogt de negatieve externe effecten van CO_2 te internaliseren en leidt tot efficiënte afwegingen: CO_2-reductie komt tot stand waar en met welke technologie dit tegen de laagste kosten kan plaatsvinden (zon in Zuid-Europa, waterkracht in Noord-Europa etc.). Nationale subsidies en regelgeving in ETS-sectoren werken dan tegen die efficiënte allocatie in. Als echter een substantieel aantal landen additioneel duurzaamheidsbeleid voert in ETS-sectoren (zonder additionele verlaging van het ETS-emissieplafond), zal de ETS-prijs structureel laag zijn waardoor deze in mindere mate een bepalende factor wordt bij investeringsbeslissingen in emissiebeperkende technologie. In dat geval garandeert het ETS weliswaar het halen van het reductiedoel, maar werkt het niet als efficiënt allocatiemechanisme.

De energietransitie gaat gepaard met grote investeringen in de energie-infrastructuur. Dan gaat het om investeringen in zowel nieuwe netwerken, zoals andere distributiekabels, -buizen en -leidingen, als nieuwe productiefaciliteiten, zoals windparken op zee. Als gevolg van toenemende elektrificatie kunnen zwaardere elektriciteitsnetten nodig zijn. Een toename in het aandeel hernieuwbare energie stelt de elektriciteitsvoorziening bovendien voor de uitdaging hoe om te gaan met een meer flexibel aanbod. In de gebouwde omgeving zal een omslag moeten plaatsvinden van verwarming op gas naar een groter aandeel elektrisch of warmte via warmtenetten in combinatie met energiebesparing. De aanleg van warmtenetten om tot verduurzaming van de warmtevoorziening te komen vergt grote investeringen.

Investeringen in duurzame warmte en elektrificatie worden door de huidige vormgeving van regulering belemmerd. Vanwege de ruime beschikbaarheid van aardgas wordt op dit moment niet op regionaal niveau de afweging gemaakt over een optimale warmtevoorziening. Om tot een duurzamere warmtevoorziening te komen zal meer moeten worden aangesloten bij lokale omstandigheden en plannen. Door de afweging en beslissing te beleggen op gemeente- of regioniveau wordt het mogelijk om voor verwarming van huizen, kantoren en kassen een integrale afweging te maken tussen behouden van het gasnet, verzwaren van het elektriciteitsnet en aanleg van een warmtenet.

Verduurzaming van de bestaande bouw komt niet vanzelfsprekend tot stand. Het tempo voor verduurzaming van nieuwbouw is gereguleerd door EU-normen, waardoor vanaf 2020 alle nieuwbouw bijna energieneutraal is. Verduurzaming van de bestaande bouw blijkt nog een uitdaging. Met woningcorporaties worden afspraken gemaakt, ondersteund door subsidieregelingen en de mogelijkheid om een energieprestatievergoeding te vragen. Eigenaar-bewoners nemen echter zelfs rendabele maatregelen niet altijd. Financiering en informatie-asymmetrie worden gezien als belangrijke knelpunten. Echter, hoewel maatregelen als het verplichte energielabel en aantrekkelijke leenmogelijkheden via het Nationaal Energiebesparingsfonds bestaande belemmeringen wegnemen, blijken ze vooralsnog niet afdoende om verduurzaming op grote schaal op gang te brengen.

Beleidsrichtingen

Een versterking van het Emissiehandelssysteem is nodig. Een goed functionerend ETS is in beginsel de meest effectieve en efficiënte manier om CO_2-reductie te realiseren. Al enige jaren is echter een debat gaande over de effectiviteit van het ETS in het licht van de volatiliteit van de CO_2-prijs en de verwachtingen van een beperkte prijsontwikkeling binnen het ETS-systeem op langere termijn. Als gevolg hiervan gaat thans vanuit het ETS een verminderd effect uit op de ontwikkeling en toepassing van CO_2-arme technieken die passen bij de langetermijndoelstelling in 2050. Op dit moment wordt in Europa onderhandeld over de herziening van het ETS. Deze onderhandelingen bieden een kans om het ETS na 2020 te versterken, bijvoorbeeld door het verder verlagen van het ETS-plafond. Tevens kan overwogen worden om de onzekerheid over de langetermijnontwikkeling van het ETS-systeem weg te nemen door een richtinggevend reductiepad van het ETS-plafond op de lange termijn richting 2050 vast te stellen.

Er kunnen twee redenen zijn om in ETS-sectoren duurzame oplossingen te blijven subsidiëren. Ten eerste als Europese lidstaten er gezamenlijk niet in slagen om het ETS als geloofwaardig instrument te laten functioneren om op termijn sturend te zijn voor verduurzaming van de elektriciteitsvoorziening en de energie-intensieve industrie. In dat geval kunnen subsidies nodig zijn om een effectieve transitie in Nederland door te maken. Ten tweede kunnen subsidies een rol (blijven) spelen als nationale (politieke) ambities niet aansluiten bij de ambities van het ETS. In het laatste geval moet wel worden bedacht dat subsidies tot gevolg hebben dat dit voor Nederland extra kosten met zich meebrengt in de transitie naar een CO_2-arme economie.

Een focus in beleid op de lange termijn biedt ruimte aan vernieuwende technologie. In de volgende kabinetsperiode moet de beleidsinzet voorbij de doelstellingen in 2020 gericht worden. Dit biedt ruimte voor een heroriëntatie op de inzet van middelen zodat vernieuwende technologieën die op lange termijn een groot potentieel hebben meer ondersteuning krijgen. Voor een succesvolle energietransitie is een blijvende en substantiële inzet nodig van de nationale overheid in samenwerking met andere lidstaten, medeoverheden, bedrijfsleven, onderzoeksinstellingen, milieuorganisaties en andere stakeholders; dat strekt van fundamenteel en toegepast onderzoek tot ondersteuning bij demonstratieprojecten en uitrol. Op korte termijn kunnen al kleinere maatregelen worden genomen om innovatie gericht op CO_2-reductie te versterken, zoals een vermindering van de overlap tussen bestaande regelingen, meer continuïteit in ondersteuning door de gehele innovatieketen heen en een hogere inzet op demonstratieprojecten. Dichter op de markt, waarbij de overheid mee-investeert of garanties afgeeft om marktintroducties tot stand te brengen, kan een publieke investeringsinstelling als instrument worden overwogen om maatschappelijk gewenste investeringen tot stand te brengen. Zie 5.2.

bijlage 11

Om een integrale afweging op regioniveau mogelijk te maken, is een stelselherziening van de warmtevoorziening nodig. Waar nu een aansluitplicht voor gas geldt, is het zinvol om te komen tot een 'recht op warmte', met eenduidige regulering van warmtenetten, in samenhang met gas en elektriciteit. Daarbij is de vraag wie besluit over lokale invulling van lokale warmtevoorziening. Een andere vraag is of warmtenetten een nutsfunctie in publieke handen zouden moeten zijn, zoals de gas- en elektriciteitsnetten. Het is van belang dat de transitie niet geremd wordt door een stelseldiscussie. Om investeringsonzekerheid weg te nemen zijn er verschillende manieren denkbaar om warmteprojecten te stimuleren.

bijlage 12

Om verduurzaming in de gebouwde omgeving een impuls te geven kunnen maatregelen worden genomen gericht op particuliere woningeigenaren. Gemiddeld wordt elk gebouw tot 2050 nog maar één keer ingrijpend gerenoveerd. Om te komen tot een CO_2-arme gebouwde omgeving is het verstandig deze renovatiemomenten goed te benutten. Een mogelijkheid is een subsidie die huishoudens stimuleert hun woningen vergaand te isoleren of stappen te zetten naar een zeer energiezuinige woning op termijn (het huis nul-op-de-meter 'ready' maken). Ook kan een minimum energieprestatie-eis voor bestaande koopwoningen worden overwogen.

bijlage 13

Intensiveren integratie (Noordwest) Europese energiemarkt. Hoe flexibeler de energiemarkt en hoe beter geïntegreerd met omliggende landen, hoe sneller duurzame energie in de markt kan worden ingepast. Dit vraagt om versterking van de (Noordwest) Europese energiemarkt en integratie van onze markt met die van omliggende landen. Verdergaande afspraken met de Pentalerale landen (Benelux, Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk) kunnen bijdragen aan voorzieningszekerheid, gelijke marktregels en het gezamenlijk stimuleren van CO_2-reductie. Met de landen rond de Noordzee kunnen gezamenlijke stappen worden gezet om de kosten van wind op zee te reduceren, bijvoorbeeld door samen te werken op het gebied van de maritieme ruimtelijke ordening en het ontwikkelen van gezamenlijke technische standaarden en regels voor wind-op-zee.

3.2 Werken aan een circulaire economie

Context

In een circulaire economie worden grondstoffen optimaal gebruikt. Dat wil zeggen: ze worden steeds gebruikt in een toepassing met de hoogste waarde voor de economie en de minste schade voor het milieu.[32] Een meer circulaire economie betekent dat de levensduur van producten, grondstoffen en materialen wordt verlengd. Dit vermindert de hoeveelheid afval en behoudt grondstoffen in de keten. Door efficiënt gebruik van grondstoffen raken natuurlijke hulpbronnen minder snel uitgeput en voorzien we duurzamer in onze welvaart.

De meer circulaire economie vergt een betere inrichting van (internationale) ketens. De Monitor Duurzaam Nederland 2014 laat zien dat het gebruik in Nederland van metalen en mineralen al absoluut is ontkoppeld van economische groei. Daar staat tegenover dat het grondstoffenverbruik in het buitenland ten behoeve van onze economie groter wordt. Om te komen tot een meer circulaire economie moeten (internationale) ketens zo worden ingericht dat volledige sluiting mogelijk wordt. Dit kan onder meer door het circulair ontwerpen, reduceren, circulair inkopen, hergebruiken en recyclen.

Een meer circulaire economie kan zowel de materiële als niet-materiële welvaart vergroten. TNO schat de totale, potentiële marktwaarde van de circulaire economie voor de Nederlandse economie op 7,3 miljard euro.[33] Deze economische activiteit zit onder andere in het onderhoud, opknappen en recyclen van materialen. De maatschappelijke welvaart neemt toe door het beter gebruik van grond-

[32] PBL (2016) Waarom een circulaire economie?
[33] TNO, Kansen voor de circulaire economie in Nederland, 2013

stoffen, betere benutting van geproduceerde goederen en hergebruik van grondstoffen en (onderdelen van) producten.

Er kan in Nederland worden voortgebouwd op specifieke sterktes. Nederland heeft al vroeg maatregelen genomen om het storten van afval terug te dringen. Onze recyclingpercentages behoren tot de hoogste in Europa. Nederland heeft veel kennis over scheidingstechnologie en het logistieke systeem rondom afvalinzameling en recycling. Deze ervaring en kennis kunnen worden gebruikt in de verdere ontwikkeling van een circulaire economie in Nederland, maar ook daarbuiten.

Aanknopingspunten voor beleid

Als beleidsveld is de circulaire economie volop in ontwikkeling. Anders dan in de transitie naar een CO_2-arme economie bestaat er nog geen breed gedragen beleidsaanpak om het Europees afgesproken streefbeeld van een grondstoffenefficiënte economie concreet in Nederland gestalte te geven. Een invulling zal worden gegeven door het Rijksbrede programma circulaire economie dat momenteel wordt ontwikkeld. Een complexiteit is dat de circulaire economie betrekking heeft op verschillende terreinen. Per terrein kan steeds weer sprake zijn van andersoortige belemmeringen en methoden om gedrag te beïnvloeden. Ook zijn de macro-economische effecten nog beperkt onderzocht en zijn er weinig wetenschappelijke economische onderzoeken, mkba's of studies beschikbaar. Daar is wel grote behoefte aan.

Verduurzamen van ketens gaat niet vanzelf. Bij een circulaire economie is de afvalstof van de ene partij de grondstof van de andere partij. Benutting van de kansen die dit biedt vergt coördinatie en onderlinge afspraken. Door onvoldoende regie en samenwerking binnen ketens worden kansen voor verdere circulariteit soms gemist. Met een inspanning gericht op bewustwording en afspraken, kunnen vraag en aanbod van producten en diensten beter worden afgestemd en kan er voor worden gezorgd dat producten op de juiste wijze worden gebruikt, hergebruikt en gerecycled. Hierbij is de overheid soms ook zelf een belangrijke speler, bijvoorbeeld als inkoper.

De transitie naar een circulaire economie vraagt om zowel technologische als sociale innovatie. Technische innovatie moet het mogelijk of rendabel maken om producten en materialen opnieuw te gebruiken. Daarnaast is innovatie nodig om materialen te gebruiken die hernieuwbaar en duurzaam zijn en die schadelijke materialen kunnen vervangen. Ook het optimaliseren, verkorten en radicaal veranderen van productieketens vraagt om technologische innovatie. Tot slot zal sociale innovatie moeten plaatsvinden. Verandering van gedrag en grotere bewustwording zijn van belang om een transitie mogelijk te maken.

Nederland heeft belang bij een sterke Europese inzet. De circulaire economie staat inmiddels Europees op de agenda. Vorig jaar heeft de Europese Commissie binnen het kader van het 'Circular Economy Package' ambities voorgesteld om tot een meer circulaire economie te komen.[34] Dit is hoopgevend. Ketens zijn meestal internationaal. Hetzelfde geldt voor de regelgeving die op die ketens van toepassing is. Voorts kan van gemeenschappelijke, eenduidige definities op internationaal niveau, waaraan het nu nog ontbreekt, een sterk richtinggevende werking uitgaan. Een internationale inzet is dus om verschillende redenen van groot belang. Nederland heeft er bovendien vanwege sterktes op het gebied van onder andere logistiek en chemie groot belang bij dat de ambities ook daadwerkelijk leiden tot een effectieve, internationale beleidsinzet. Een circulaire economie blijft immers een utopie als circulariteit niet in Europese regelgeving wordt verankerd.

Beleidsrichtingen

Bevorderen recycling door invoering van een brede afvalstoffenbelasting. Om hergebruik en recycling aantrekkelijker te maken kan de invoering van een brede afvalstoffenbelasting worden

[34] EU (2015) Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy

overwogen. Deze belasting zou, anders dan nu, kunnen gelden voor alle afvalstoffen die worden verbrand of gestort in Nederland, dus ook voor de nu vrijgestelde stromen zoals buitenlands afval, afval verbrand in biomassa-energiecentrales en zuiveringsslib. Dit zorgt voor een gelijk speelveld gericht op recycling van alle afval dat in Nederland wordt verwerkt. In deze overweging moet worden meegenomen dat sturen op input in principe efficiënter is dan sturen op output. Om deze maatregel mogelijk te maken dient tevens een Europeesrechtelijk houdbare en te handhaven oplossing te worden gevonden waarmee ook Nederlandse afvalstoffen die in een ander land worden verwerkt in de heffing kunnen worden betrokken. Ook kan een exportheffing nader worden onderzocht om te voorkomen dat met name bij een hoger tarief recyclebare afvalstromen weglekken naar het buitenland om daar te worden verbrand of gestort. Ten slotte dient in ogenschouw te worden genomen dat enkele van de stoffen die onder deze afvalstoffenheffing zouden komen te vallen op dit moment worden ingezet als brandstof in de hernieuwbare energievoorziening. Introductie van een afvalstoffenheffing voor die stoffen zal de bestaande installaties onrendabel maken en nieuwe installaties duurder, met negatieve consequenties voor het behalen van de doelen voor hernieuwbare energie.

Kansrijke *business cases* mogelijk maken door een impuls te geven aan circulair inkopen. Er is ten aanzien van de circulaire economie geen sprake van een *one-size-fits-all*-aanpak. In plaats daarvan past een probleemgerichte aanpak, waarbij de overheid zich inspant om knelpunten die in de praktijk kansrijke *business cases* in de weg staan weg te nemen waar dat kan, bijvoorbeeld op het terrein van regelgeving. Ook kan de overheid door circulair inkopen een rol spelen bij het creëren van een eerste markt voor onder andere *biobased*-producten. In de huidige praktijk besteden overheden aan op de prijs van een product, waarbij nog maar beperkt gelet wordt op milieuprestaties en de maatschappelijke kosten tijdens en na de levensduur van het product. Als dit wel gebeurt, kunnen de totale levenscycluskosten omlaag worden gebracht (door bijvoorbeeld langere levensduur en lagere onderhoudskosten). Bovendien stimuleert dit de productie van duurzame en circulaire producten en diensten. Om de Europese criteria voor circulair inkopen door overheden voortvarend te implementeren kan overwogen worden om in Nederland het voortouw te nemen bij de ontwikkeling van de Europese methodiek. Een fonds kan circulair inkopende overheden financieel ondersteunen.

bijlage 14

De overheid kan op verschillende manieren ook een aanjagende rol vervullen. Bij vraagstukken rondom de circulaire economie zijn per definitie veel verschillende stakeholders betrokken. De overheid kan de coördinatie versterken door intensief relevante partijen te betrekken: ondernemers, burgers, kennisinstellingen, NGO's en decentrale overheden. Dit kan door gemeenschappelijke ambities en doelen te formuleren die gezamenlijke initiatieven richting geven. Een nadrukkelijke koppeling met het innovatiebeleid ligt daarbij voor de hand (zie ook paragraaf 5.1), maar ook andere instrumenten zoals aanpassingen in regelgeving (ruimte in regels) en ondersteuning van maatschappelijke initiatieven.

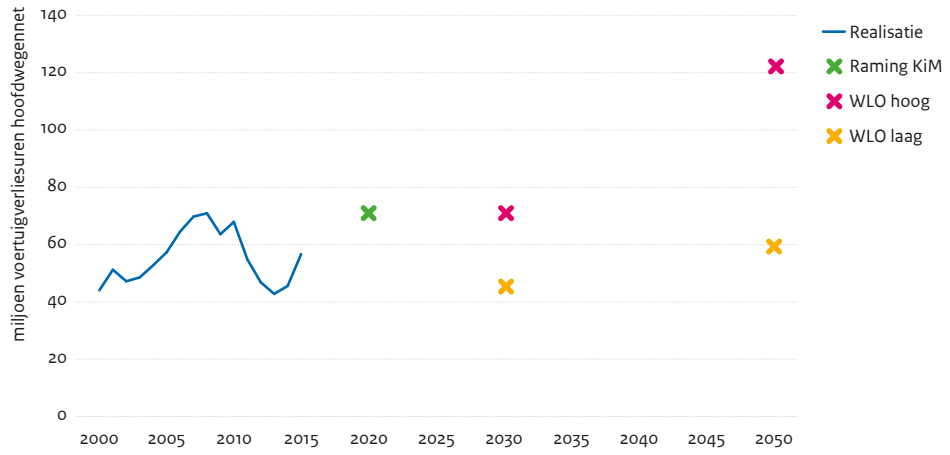
3.3 Mobiliteit: slimmer en duurzamer op weg

Context

In mobiliteit worden de komende jaren grote (technologische) veranderingen verwacht. In het verleden had de aanleg van grootschalige, harde infrastructuur een grote impact op het vergroten van de mobiliteit. Voor de toekomst wordt verwacht dat technologische ontwikkelingen bepalend zullen zijn, zoals intelligente transportsystemen (ITS), integrale vervoersconcepten en ontwikkelingen op het terrein van duurzame mobiliteit. Door ICT-toepassingen worden nieuwe mobiliteitsconcepten mogelijk, zoals de zelfrijdende auto en autodeling. De richting en het tempo van de technologische ontwikkelingen zijn nog onzeker. Die onzekerheid vergt een adaptieve rol van de overheid. De overheid kan een stimulerende en faciliterende rol vervullen om gebruik van nieuwe technologie mogelijk te maken. De kostenontwikkeling en maatschappelijke acceptatie zijn bepalend voor het uiteindelijke succes.

De komende jaren stijgt de congestiedruk op wegen naar het niveau van 2010. Verkenningen van PBL en CPB verwachten dat zowel bij relatief lage als hoge economische groei de personenmobiliteit per auto en trein tot 2050 zal groeien.[35] In de komende jaren stijgt de congestie sterk, waardoor het congestieniveau volgens het KiM in 2020 10 procent hoger uitkomt dan het niveau van 2010.[36] De groei in reizigerskilometers is niet evenredig verdeeld over Nederland. De grootste groei in mobiliteit zal plaatsvinden in en rondom steden. Tussen 2020 en 2030 neemt de congestie niet veel verder toe, mede vanwege de realisatie van nu al voorgenomen projecten. Volgens de verkenningen van CPB en PBL kan de congestie bij hoge groei in 2030 met 10 procent toenemen ten opzichte van 2010, bij lage groei met 30 procent afnemen.[37] Na 2030 zal in een scenario van hoge groei de congestiedruk weer oplopen, vooral in de Randstad. Verwacht wordt op de langere termijn dat door toenemende verstedelijking nieuwe en complexe bereikbaarheidsopgaven ontstaan in, rond en tussen de steden. In de stedelijke omgeving gaat dat bijvoorbeeld over het reizen in de zogenaamde *first and last mile*. Dit vraagt om keuzes in het mobiliteitsbeleid, niet alleen rond het accommoderen van mobiliteitsvraag maar ook om andere factoren als de verdeling van functies in de stad, de balans tussen woon- en werklocaties in de stedelijke regio en de invloed van die ingrepen op de gezondheid en veiligheid van inwoners.

Figuur 3.2 Congestiedruk op het hoofdwegennet



Bron: RWS, KIM, CPB/PBL

Aanknopingspunten voor beleid

De investeringsmiddelen tot 2028 zijn belegd. Investeringen in het wegnemen van knelpunten worden gedaan vanuit het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) en worden gefinancierd vanuit het Infrastructuurfonds. De systematiek van het Infrastructuurfonds en de spelregels van het MIRT zorgen voor een meerjarige afweging van en continuïteit in de uitvoering van zowel projecten als beheer en onderhoud. Een keerzijde van deze systematiek is dat financiële middelen voor lange tijd op een relatief gedetailleerd niveau worden vastgelegd. Het huidige MIRT is tot en met 2028 vrijwel volledig belegd met projecten en biedt daarmee (zonder ingrepen) weinig tot geen ruimte meer voor aanpassing. Dit zorgt ervoor dat soms onvoldoende rekening kan worden gehouden met nieuwe technologische, maatschappelijke en macro-economische ontwikkelingen en vraagstukken. Nieuwe potentie voor welvaartsverhogende investeringen kan gaandeweg ontstaan, bijvoorbeeld als gevolg van de richting van ontwikkeling van de stedelijke regio's en mainports. Tegelijkertijd kennen sommige reeds geplande investeringen een ongunstig mkba-saldo.

[35] CPB en PBL (2015). Nederland in 2030-2050: twee referentiescenario's – Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO)
[36] KiM (2016), Trendprognose wegverkeer 2016-2021 voor RWS
[37] CPB en PBL (2015). Nederland in 2030-2050: twee referentiescenario's – Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO)

Er zijn mogelijkheden voor betere benutting van netwerken en lagere CO_2-uitstoot. Andere wijzen van gebruik van bestaande netwerken kunnen leiden tot een betere benutting. Dit kan bijvoorbeeld door weg- en spoorgebruikers te stimuleren om op andere tijden of via andere modaliteiten te reizen, of door helemaal geen gebruik te maken van fysieke netwerken. Mogelijkheden om gedrag te beïnvloeden zijn bijvoorbeeld slimme ICT-toepassingen en beprijzingsmaatregelen. Beprijzing geeft de overheid de mogelijkheid om een balans tussen de positieve en negatieve effecten van mobiliteit aan te brengen en de capaciteit op basis van het nut te verdelen. Maatschappelijk draagvlak en complexiteit in de uitvoering zijn daarbij aandachtspunten. De vormgeving en maatvoering van beprijzingsmaatregelen zijn bepalend voor zowel de effectiviteit als het maatschappelijke draagvlak.

Schone brandstoffen van belang voor verduurzaming van vervoer. De transitie naar een duurzame economie betekent dat een omslag plaatsvindt in het transportsysteem waarbij voertuigen zuiniger en schoner dienen te worden. Schone brandstoffen zullen van groot belang zijn in deze omslag. In de transportsector is een adequate publiek toegankelijke laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen en tankinfrastructuur voor waterstof een belangrijke voorwaarde om een grootschalige transitie mogelijk te maken.

Beleidsrichtingen

Herprioriteren in het MIRT en de reikwijdte vergroten. Door ruimte te creëren in het MIRT ontstaan mogelijkheden om via welvaartsverhogende investeringen in te spelen op nieuwe opgaven. De economische situatie en de stand van de rijksbegroting beperken echter de mogelijkheden voor het aanvullen van het Infrastructuurfonds. Daarom is het raadzaam de prioritering van de belegde infrastructuurprojecten in het MIRT opnieuw te bezien. Daarbij is van belang te kijken naar de economische meerwaarde van individuele investeringen. Tevens dienen allereerst de *no-regret*maatregelen te worden uitgevoerd: projecten die knelpunten aanpakken die zich reeds bij lage economische groei manifesteren. Daarnaast is van belang dat niet alleen gekeken wordt naar investeringen in traditionele zin, maar er ook ruimte wordt geboden aan (deel-)investeringen in verduurzaming, klimaatadaptatie en intelligente transportsystemen (ITS). Tevens kan de financiële MIRT-grens voor decentrale projecten worden vergroot zodat meer kansrijke decentrale projecten en projecten in stadsregio's kunnen worden meegenomen in de afweging.

bijlage 15

Op korte termijn extra investeren in de aanpak van knelpunten. In selectieve stedelijke regio's (filelocaties) kunnen investeringen in kleine maatregelen de mobiliteitsgroei op de kortere termijn opvangen en mogelijk grotere investeringen uitstellen. Om dit te bereiken kan de 'Beter Benutten'-aanpak worden verlengd en geïntegreerd in het Infrastructuurfonds.

bijlage 16

Beprijzing op de weg. Beprijzing kan, afhankelijk van de vormgeving, het bezit van een auto goedkoper en het gebruik van de auto duurder maken. Dit kan positieve milieueffecten hebben en bij een gerichte vormgeving ook drukke delen van het netwerk ontlasten. Voor het terugdringen van schadelijke milieugevolgen kan een generieke, vlakke heffing voor personenvervoer met een vast bedrag per kilometer overwogen worden. Gegeven het huidige niveau van congestie is deze maatregel volgens het CPB evenwel niet welvaartsverhogend. Indien beoogd wordt om congestiedruk te verkleinen, is een specifieke congestieheffing wenselijker dan een vlakke heffing. Een specifieke heffing wordt alleen geheven op bepaalde plaatsen en tijden om filedruk te verminderen. Dit maakt deze heffing wel lastig uitvoerbaar. Dit vraagt (regionaal) maatwerk. Om de milieueffecten van vrachtvervoer beter te internaliseren kan een kilometerbeprijzingssysteem voor vrachtwagens worden geïntroduceerd, in navolging van Duitsland en België. Door het hanteren van een beprijzing naar milieukenmerken kan dit bovendien tot effect hebben dat minder verouderde (en vervuilende) vrachtwagens over het wegennet zullen rijden.

bijlage 17

Verbeteren benutting van het spoor en stedelijk OV. Op dit moment bestaat er tijdens de spitsuren een piekbelasting op het spoor, waarbij zich geregeld capaciteitsproblemen voordoen. Buiten de spitsuren is vaak sprake van onderbenutting. Een betere spreiding van de vraag kan leiden tot een

efficiëntere inzet van het beschikbare materieel en infrastructuur. Een effectieve maatregel om de drukte in de spits te verminderen is om gedurende de spitstijden het tarief dat per kilometer wordt afgerekend te verhogen en in de daluren te verlagen. Daarnaast kan gekozen de piekbenutting in de trein en stedelijk OV in de spits worden verlicht door het onderscheid te laten vervallen tussen een weekend- en week-OV-kaart voor studenten en hiervoor in de plaats vrij reizen in de daluren in te voeren. Tevens kan ervoor worden gekozen om de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging van het spoor meer bij vervoerders in rekening te brengen. Hierbij kan gedifferentieerd worden naar milieukenmerken. Dit is een effectieve maatregel om de bestaande spoorcapaciteit beter te benutten, de onderhoudskosten te beperken en milieugevolgen te verminderen.

bijlage 18

Stimulans voor duurzaam vervoer via investeringen in laadinfrastructuur. Het op gang brengen van een consumentenmarkt voor duurzaam vervoer vergt een adequate, dekkende laadinfrastructuur voor zowel elektrisch vervoer als vervoer op basis van waterstof. Het Rijk kan hieraan bijdragen, samen met gemeenten, zolang de private *business case* nog niet sluitend is.

bijlage 19

4

Onevenwichtigheden verminderen

4 Onevenwichtigheden verminderen

Verschillende stappen zijn gezet om onevenwichtigheden in de economie te adresseren. De arbeidsmarkt is hervormd om meer balans te brengen tussen flex en vast. Op de woningmarkt zijn maatregelen genomen om de verstorende werking van subsidiëring van de huur- en koopsector te verminderen. Wijzigingen in hypotheekregels en de fiscale behandeling van eigenwoningschuld dragen bij aan de verkorting van de lange balansen van Nederlandse huishoudens.

Desondanks blijven kwetsbaarheden bestaan. Terwijl op verschillende terreinen beleid in de juiste richting gaat, is het zonneklaar dat zonder additioneel beleid onevenwichtigheden blijven bestaan. Dit geldt op verschillende van de hervormingsdossiers die de afgelopen jaren prominent in beleidsdiscussies hebben gefigureerd, zowel die terreinen waarop reeds stappen zijn gezet, zoals de arbeidsmarkt en woningmarkt, als terreinen waar hervormingen achterwege zijn gebleven, zoals fiscaliteit, of in een voorbereidende fase zitten, zoals pensioen. In de ogen van de Studiegroep zal een volgend kabinet op alle terreinen verdere stappen moeten zetten.

Vergroting van de schokbestendigheid vormt een belangrijke prioriteit. Een dynamische omgeving vraagt niet alleen om wendbaarheid, maar ook om het vermogen met schokken om te gaan. Dit geldt op verschillende niveaus. Zo bleken in de financiële crisis Nederlandse huishoudens vanwege hun lange balansen relatief gevoelig voor de vermogensschok die zich voordeed. Ontwikkelingen op het microniveau hadden macrogevolgen. In Nederland volgde een grotere terugval in consumptie dan in ons omringende landen. Het herstel van de economie, van groei en werkgelegenheid, liet mede als gevolg hiervan langer op zich wachten. Een beperkte schokbestendigheid kwam dus niet alleen tot uiting op het microniveau, maar had op het macroniveau ook grote gevolgen voor de economische ontwikkeling.

Levensloopperspectief biedt nieuwe inzichten voor beleid. Vergroting van de schokbestendigheid gaat over de blootstelling aan financiële schokken en raakt daarmee verschillende beleidsdossiers: woningmarkt, pensioen en fiscaliteit. Instituties op deze terreinen hangen nauw samen. Ze beïnvloeden mede de financiële planning van huishoudens over de levensloop en daarmee de bestendigheid tegen onverwachte én verwachte schokken. Dit levensloopperspectief biedt nieuwe inzichten voor beleid. Het huidige beleid rondom pensioenen en eigen woning stelt mensen onvoldoende in staat om hun consumptie (optimaal) over de levensloop te spreiden. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk staat daarom het levensloopperspectief centraal. Geschetst wordt welke institutionele instrumenten de overheid op de verschillende terreinen tot haar beschikking heeft om mensen tot een betere financiële planning in staat te stellen.

Geloofwaardige eindbeelden kunnen het beleid richting geven. In paragrafen 4.2, 4.3 en 4.4 wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de terreinen woningmarkt, fiscaliteit en arbeidsmarkt. De afgelopen kabinetsperiode is het houdbaarheidstekort van de overheid omgebogen in een houdbaarheidsoverschot. De houdbaarheid van instituties strekt echter verder dan de financiële houdbaarheid en heeft betrekking op de borging van publieke belangen in den brede. Op verschillende terreinen kunnen eenduidige, geloofwaardige en gedragen eindbeelden verdere stappen richting geven, waar het nu nog vaak aan zulke eindbeelden ontbreekt.

Verdere hervormingen vragen moeilijke politieke keuzes. De Studiegroep schetst geen marsroute. Dit zou geen recht doen aan de politieke keuzes die op de verschillende institutionele terreinen voorliggen. Daarom zijn verschillende varianten in kaart gebracht die de politiek helpen die keuzes te maken. Dat keuzes nodig zijn, staat volgens de Studiegroep buiten kijf. Uitstel van keuzes houdt onzekerheid onnodig in stand. Noodzakelijke veranderingen kunnen in goede banen worden geleid door richting geloofwaardige eindbeelden heldere paden te schetsen die mensen in staat stellen zich aan te passen aan veranderende omstandigheden.

4.1 Een betere spreiding van consumptie over de levensloop

Context

Nederlandse huishoudens bouwen gemiddeld genomen veel vermogen op. Dit zit veelal in de eigen woning en pensioen. Mede als gevolg van fiscale facilitering staat daar een aanzienlijke hypotheekschuld tegenover. Deze 'lange balansen' zijn de afgelopen decennia gegroeid. In 2015 bedroeg de waarde van het Nederlandse woningvermogen ruim 180 procent van het bbp, tegenover een hypotheekschuld van ruim 90 procent van het bbp. Anders dan in veel andere landen hebben Nederlandse huishoudens daarnaast nog veel (verplicht) gespaard voor hun pensioen.

Instituties lijken aan te zetten tot suboptimaal (spaar)gedrag. De Nederlandse besparingen gaan met evidente voordelen gepaard, zoals een goede voorbereiding op de oude dag. Tegelijkertijd hebben zowel het Centraal Planbureau als De Nederlandsche Bank vraagtekens gezet bij de huidige beleidsmix. Die vraagtekens betreffen de invloed van (en de samenloop van) beleid op het terrein van de woningmarkt en pensioen, de schokbestendigheid van de economie en huishoudens en de spreiding van consumptie over de levensloop.

Aanknopingspunten voor beleid

Vermogensschokken werken sterk door in de Nederlandse economie. De vermogensschokken in de periode 2000-2013 hebben de relatief grote kwetsbaarheid van de Nederlandse economie aan de oppervlakte gebracht. De keerzijde van de relatief grote blootstelling aan vermogen uitte zich in twee ronden: de financiële crisis en reeds daarvoor de dotcom-crisis. Na een sterke stijging van de huizenprijzen in de jaren negentig en het begin van de 21ste eeuw, daalden de huizenprijzen in de periode 2008-2013 nominaal met 21,5 procent, resulterend in een daling van het woningvermogen van ruim 40 procentpunt van het bbp.[38] De dekkingsgraden van de pensioenfondsen kelderden met ruim een derde. Pensioenpremies verdubbelden in enkele jaren, deels om de dekkingsgraden te repareren, deels omdat ze verlaagd waren tot onder kostendekkend niveau. Naast verdubbeling van pensioenpremies uitte de kwetsbaarheid zich in 'onderwaterhypotheken'. Tijdens de crisis werd ruim een derde van de huishoudens met een hypotheek (bijna 1,3 miljoen) geconfronteerd met een hogere schuld dan de woningwaarde. Het ging hierbij vooral om jonge huishoudens met nog weinig vermogensopbouw.

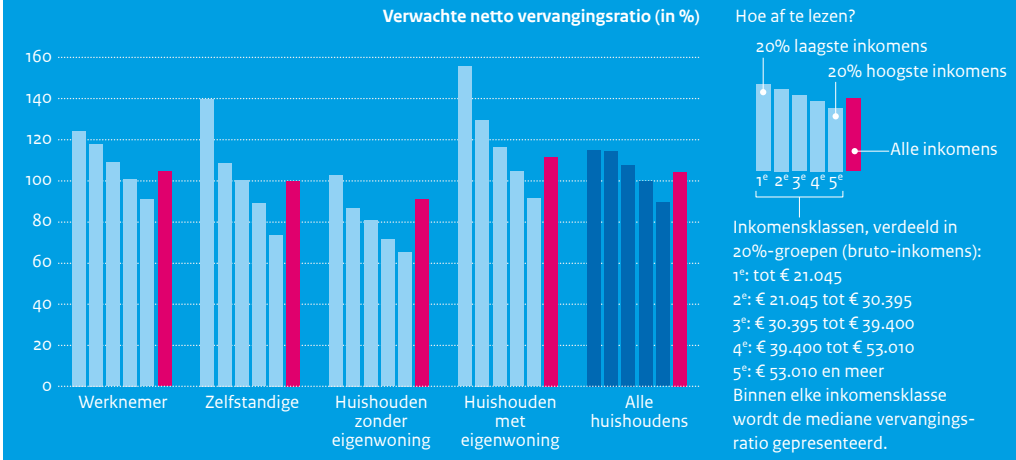
De schokgevoeligheid loopt via verschillende kanalen. De daling van de huizenprijzen drukte de huishoudconsumptie via negatieve vermogenseffecten en negatieve vertrouwenseffecten. Doordat de transacties op de woningmarkt sterk afnamen, kwam de consumptie nog meer onder druk te staan, onder andere omdat verhuizingen ook consumptie genereren. Volgens CPB-analyses kan bijna de helft van de consumptiedaling tussen 2008-2012 worden toegeschreven aan de waardedaling op de woningmarkt. [39] Schokken op de financiële markten werken ook door via het pensioenstelsel. Bij kapitaalgedekte pensioenen resulteren vermogens- en renteschokken in extra premiebetalingen en/of lagere pensioenuitkeringen. Ten tijde van een economische neergang vergroten deze extra premies en of lagere uitkeringen de druk op het besteedbaar inkomen van huishoudens. Daardoor slaat macro-economisch het effect van de negatieve vermogensschok groter uit dan anders het geval zou zijn geweest.

[38] DNB, 2014, Overzicht Financiële Stabiliteit; werkgroeprapport Huishoudenbalans
[39] Bijlsma, M., J. Hers en R. Mocking, 2013, De Nederlandse woningmarkt – hypotheekrente, huizenprijzen en consumptie. CPB notitie

BOX 4.1 *Verwachte vervangingsratio's in Nederland hoog*

De netto vervangingsratio wordt hier gedefinieerd als de verhouding tussen de netto vrije bestedingsruimte tijdens de werkende fase en na pensionering.[40] De eerste kolommen in onderstaande figuur laten zien dat gemiddeld genomen de meeste Nederlandse huishoudens naar verwachting een hoge vervangingsratio zullen hebben. Het merendeel van de huishoudens kent, wanneer de lagere woonlasten ten gevolge van een afgeloste hypotheek worden meegerekend, een verwachte vervangingsratio van rond de 100 procent. Voor de verschillende groepen huishoudens geldt dat de vervangingsratio afneemt naarmate het inkomen stijgt. Het eerstepijlerpensioen (AOW), dat voor elke groep huishoudens hetzelfde is, maakt een groter deel uit van het inkomen naarmate het inkomen voor pensionering lager is. Daarnaast speelt de aftopping van het fiscaal gefacilieerde pensioeninkomen een dempende rol bij de tweedepijlerpensioenen van hoge inkomens.

Figuur 4.1 Verwachte netto vervangingsratio's voor diverse huishoudtypes naar inkomensklassen



Hoge beklemde besparingen drukken het beschikbaar inkomen 'onnodig'. Een meerderheid van de huishoudens in Nederland zet per saldo veel geld opzij voor later. Het blijkt dat het pensioensysteem en het eigenwoningbezit voor veel gepensioneerden bijdragen aan een hoge vrije bestedingsruimte na pensionering. De zogeheten vervangingsratio's (zie box 4.1) behoren zowel bruto als netto (na belastingen en toekenning van uitkeringen/toeslagen), tot de hoogste van de wereld.[41] Het merendeel van de huishoudens kent, wanneer lage woonlasten als gevolg van een (deels) afgeloste hypotheek worden meegenomen, een netto vervangingsratio van rond de 100 procent.[42] Voor zowel werknemers in loondienst als zelfstandigen geldt dat de helft van de huishoudens een netto vervangingsratio heeft van meer dan 100 procent. Een netto vervangingsratio van hoger dan 100 procent wijst op een vrije bestedingsruimte die na pensionering hoger is dan gedurende werkende fase. Het is aannemelijk dat dan tijdens de werkende fase, en in het 'spitsuur' van het leven, in feite 'te veel' geld is doorgeschoven naar de toekomst. De cumulatie van pensioenopbouw en vermogensopbouw in de eigen woning spelen

[40] Steeds wordt de mediane vervangingsratio gepresenteerd. Bron: Knoef e.a., 2016; Voor de werkende fase wordt gekeken naar het netto arbeidsinkomen in 2012. Voor de fase na pensionering houden de berekeningen, naast het pensioeninkomen (eerste en tweede pijler pensioen), rekening met de baten van het opgebouwde vermogen. De private vrijwillige besparingen worden verdeeld over de resterende verwachte levensjaren. Daarnaast wordt rekening gehouden met lagere woonlasten voortkomend uit het feit dat veelal (een deel van) de hypotheek van de eigenwoning is afgelost. Er wordt niet vanuit gegaan dat huishoudens de eigenwoning "opeten". Recente aanpassingen in het beleid rondom aflossing van de hypotheek, in het Witteveenkader en de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting zijn opgenomen in de berekeningen.

[41] Knoef, M., K. Goudswaard, J. Been en K. Caminada, 2015, Nederlandse pensioenopbouw in internationaal perspectief. Netspar design paper 41

[42] Uitgaande van het mediane vervangingsratio binnen elke inkomensklasse.

hierbij een belangrijke rol. Eigenwoningbezitters hebben in vrijwel alle gevallen een hogere vervangingsratio dan huishoudens met een vergelijkbaar inkomen die huren.

Maar niet iedereen bouwt veel vermogen op voor de oude dag. Er bestaat ook een groep huishoudens die na pensionering een daling van de financiële ruimte kent. Dit doet zich met name voor bij hogere inkomens. 10 procent van alle huishoudens heeft een netto vervangingsratio die lager is dan 65 procent. 25 procent van de huishoudens heeft een netto vervangingsratio lager dan 84 procent. Onder zelfstandigen bouwt 25 procent van de huishoudens een netto vervangingsratio van minder dan 69 procent op. Zelfstandigen sparen niet verplicht voor een aanvullend pensioen, maar kunnen hier vrijwillig toe besluiten. Een deel van de zelfstandigen bouwt hierdoor geen aanvullend pensioen op.

Beleidsrichtingen

Minder sturing op vermogensopbouw ligt voor de hand. Terwijl een klein deel van de huishoudens in Nederland te weinig spaart, lijkt een groot deel van de huishoudens juist te oversparen voor de oude dag. De samenloop van instituties op het terrein van de woningmarkt en pensioen spelen daarbij een grote rol. Vermindering van de prikkels tot oversparen kan leiden tot een betere financiële levensloopplanning, zodat huishoudens meer overhouden in de levensfase waarin zij dat het meest nodig hebben. De kleinere blootstelling van huishoudens op de woningmarkt en de financiële markten zal mensen en de economie als geheel beter bestand maken tegen vermogensschokken.

Op de woningmarkt is een snellere afbouw van de hypotheekrenteaftrek wenselijk. Deze resulteert in minder verstoring in de keuze voor het aangaan van hypotheekschulden en voor het aanschaffen van een eigen woning. De kleinere blootstelling op de woning- en hypotheekmarkt maakt huishoudens minder gevoelig voor huizenprijsschokken. De verstoring in de keuzes rondom spreiding van consumptie en vermogensopbouw neemt af via de beperktere fiscale prikkel en omdat een (vrije) huurwoning daarmee financieel relatief aantrekkelijker wordt.

Verlichting van de prikkel tot volledige aflossing kent zowel voor- als nadelen. Huishoudens worden bij het afsluiten van een hypotheek fiscaal gestimuleerd om deze volledig af te lossen. Terwijl dit de schokbestendigheid vergroot, kan dit vanuit levensloopperspectief suboptimaal zijn als het oversparen in de hand werkt. Versoepeling van de aflossingseis voor het recht op hypotheekrenteaftrek zou voor sommige huishoudens een betere spreiding van consumptie mogelijk maken. Deze maatregelen kent echter ook nadelen. De schulden van huishoudens worden minder snel afgebouwd. Tevens neemt het risico op 'onderwater' staan toe ten opzichte van huidige starters die hun hypotheek wel volledig aflossen. Ook versterkt het versoepelen van deze eis de fiscale stimulering van eigenwoningbezit (en daarmee de verstoring van de woningmarkt). Verlichting van de aflossingseis zou daarom altijd moeten worden overwogen met maatregelen die het aangaan van eigenwoningschuld tegengaan, zoals het sneller en verder afbouwen van het maximale aftrektarief, zodat de maatregel niet leidt tot een extra fiscale subsidie op eigenwoningbezit. In beginsel biedt de zogeheten combinatiehypotheek als alternatief een uitkomst. Deze hypotheekvorm maakt het binnen de huidige regels mogelijk 50 procent op de eigenwoningschuld af te lossen. In de markt komt de combinatiehypotheek echter nog onvoldoende tot stand. De voordelen die de hypotheek kan bieden vanuit levensloopperspectief geven aanleiding om samen met aanbieders te (her)bezien of het mogelijk is het gebruik van de combinatiehypotheek te faciliteren.

Ook op het terrein van pensioen kunnen stappen worden gezet. Een verbeterd pensioencontract, zoals dat in de lopende toekomstdiscussie wordt verkend, kan bijdragen aan een grotere schokbestendigheid en de financiële levensloopplanning van huishoudens beter dienen. Met het mogelijk maken van verbeterde premieregelingen wordt hiertoe reeds een stap gezet. Ook de door de SER nader verkende varianten, zoals met name de varianten met persoonlijk pensioenvermogen, scoren goed op premiestabiliteit en kennen een minder procyclische macro-economische doorwerking. Deze varianten vergroten daarmee de schokbestendigheid. De grotere transparantie over individuele rechten en risico's schept vertrouwen en maakt het meenemen van pensioen gemakkelijker en inzichtelijker. De afschaf-

fing van de doorsneesystematiek verruimt de mogelijkheden voor maatwerk en keuzevrijheid door een actuarieel neutralere premiestelling, waarmee voorkomen kan worden dat mensen te veel of op het verkeerde moment in hun leven moeten sparen. Eigenwoningbezitters zouden dan bijvoorbeeld kunnen kiezen voor minder pensioenopbouw, hetgeen in het huidige pensioenstelsel nog niet mogelijk is. Er is sprake van een afruil met de mate van risicodeling. Meer risicodeling in het pensioencontract kan leiden tot een stabieler pensioenresultaat, maar gaat meestal ten koste van de transparantie en van de mogelijkheden voor maatwerk en keuzevrijheid. Gelet op de geschetste problematiek rondom 'oversparen' rijst ten slotte op het terrein van pensioen de vraag of de fiscale behandeling nu optimaal is vormgegeven. Een verdere versobering van het Witteveenkader kan als mogelijkheid worden overwogen om oversparen te verminderen en tegelijk de financiële ruimte en/of schokbestendigheid in de actieve fase te vergroten.

Ook verschuivingen in de belastingmix kunnen een betere levensloopplanning dienen. De gemiddelde belastingdruk is voor AOW-gerechtigden lager dan voor werkenden. De historische oorsprong is gelegen in de indertijd grotere kans op armoede na pensionering. De hier gepresenteerde vervangingsratio's bevestigen echter het recente beeld dat de kans op armoede onder ouderen tegenwoordig gering is, ook in internationaal perspectief. Door de tarieven van de AOW-premie voor AOW-gerechtigden gelijk te trekken met die van werkenden, ontstaat een gelijkmatigere belastingheffing over de levensloop, die een betere financiële levensloopplanning zou kunnen dienen. Ook aanpassingen in de schenk- en erfbelasting kunnen worden overwogen. Een verhoging van de erfbelasting zal ouderen stimuleren om al eerder hun opgebouwde vermogen over te dragen aan jongere generaties zodat de balansen van beide kanten korter worden. Daarnaast kan het gelijktrekken van de huidige lagere tarieven en grotere vrijstellingen voor partner en kinderen met die voor kleinkinderen worden overwogen. Dit stimuleert het overdragen van vermogen richting kleinkinderen. Vanuit het levensloopperspectief is het te verwachten dat het extra nut van een erfenis groter is voor kleinkinderen, met gemiddeld genomen kleinere vermogens en grotere schulden, dan voor kinderen.

4.2 Woningmarkt in beweging

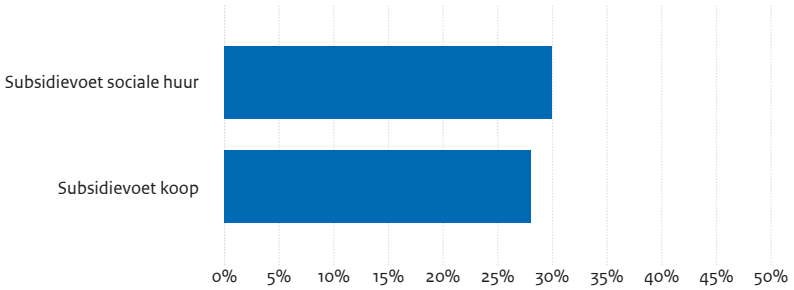
Context

Bij het huidige beleid blijven grote knelpunten op de woningmarkt bestaan. Koop wordt gestimuleerd, de sociale huursector is groot, de vrije huursector klein. Er zijn discussies over betaalbaarheid en flexibiliteit ('de woningmarkt zit op slot'). Om die reden is nationaal en internationaal gepleit voor verdere hervorming van de Nederlandse woningmarkt. Diverse maatregelen zijn genomen om de woningmarkt vlot te trekken, maar bij het huidige beleid blijven verstoringen bestaan die leiden tot forse welvaartsverliezen. Niet alleen op de woningmarkt zelf, maar ook via de invloed van de woningmarkt op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt, de financiële stabiliteit en de consumptie. Het herstel van de markt en de lage rente zijn een goede aanleiding om naar verdere maatregelen te kijken.

Aanknopingspunten voor beleid

De stimulering van zowel koop als huur blijft aanzienlijk. Dit vermindert de welvaart, doordat woonkeuzes van huishoudens worden verstoord en meer belasting moet worden geheven. De stimulering van koop heeft schulden opgedreven, vermogensrisico's bij met name starters vergroot en de schokbestendigheid van de economie verminderd. De (impliciete) subsidies op huur komen ook terecht bij huishoudens die deze niet nodig hebben. Ze vergroten ook de vraag met wachtlijsten tot gevolg.

Figuur 4.2 ***Subsidiëring koop en huur uitgedrukt als percentage van de gemiddelde woonlast***



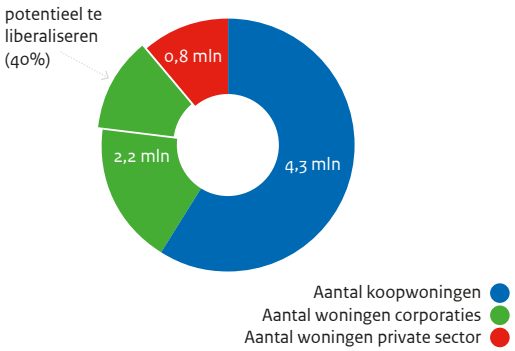
Bron: CPB

Het vrije particuliere huursegment is gemarginaliseerd. Het aanbod in het particuliere segment is klein (zie figuur 4.3) en de prijzen zijn hoog, terwijl de behoefte aan een vrij middensegment toeneemt. Dit hangt samen met de (impliciete) subsidies op koop en sociale huur. De vrije huur biedt, in potentie, flexibiliteit en leidt bovendien niet tot de vermogensrisico's die in 4.1 zijn besproken. Een vrij middensegment zou juist geschikt zijn voor starters en huishoudens die (net) niet in aanmerking komen voor sociale huur.

In de sociale huur zijn te weinig betaalbare woningen beschikbaar. Een deel wordt bewoond door huishoudens met een hoog inkomen ('goedkope' scheefwoners). Dit aantal is weliswaar afgenomen, maar nog steeds aanzienlijk. Het aantal goedkope huurwoningen is afgenomen en het aantal huishoudens met een laag inkomen en een relatief hoge huur ('dure scheefwoners') toegenomen. De laatste jaren bouwen de corporaties wel goedkoper. De inkomensontwikkeling van de afgelopen jaren heeft een negatief effect gehad op de betaalbaarheid.

De vraag naar woningen verandert sneller dan het woningaanbod. In vergelijking met andere landen reageert het aanbod in Nederland relatief traag op veranderingen in de vraag. In gewilde gebieden is sprake van belemmeringen in het ruimtelijk beleid, zodat marktpartijen niet aan de lokale vraag tegemoet kunnen te komen. Daarbij is sprake van afwegingen met andere publieke belangen, zoals het behoud van natuur.

Figuur 4.3 ***Verdeling woningvoorraad***



Bron: WoOn

De knelpunten op de woningmarkt hangen nauw met elkaar samen. Minder verstoring bij koop en/of huur zal bijvoorbeeld meer ruimte bieden voor het vrije huursegment. Ook kan hierdoor het aantal 'goedkope' scheefwoners afnemen en de beschikbaarheid van betaalbare huurwoningen toenemen. Vanwege de samenhang bij de knelpunten, verdient het aanbeveling om een samenhangend pakket aan maatregelen voor de hele woningmarkt samen te stellen.

Beleidsrichtingen

Knelpunten adresseren binnen het huidige stelsel. Binnen het huidige stelsel kunnen stappen worden gezet om de grootste knelpunten aan te pakken. De Studiegroep heeft een beleidsvariant uitgewerkt ('onderhoud') waarin de (impliciete) subsidies voor koop en huur worden teruggebracht door afbouw van de hypotheekrenteaftrek (die tevens leidt tot een betere schokbestendigheid, zie 4.1), vereenvoudiging van het woningwaarderingsstelsel (WWS) en bevriezing van de liberalisatiegrens. Het vrijehuursegment krijgt hierdoor meer ruimte door toename van vraag en aanbod. Periodieke inkomenstoetsing en een beter gerichte huurtoeslag dragen bij aan betaalbaarheid en beschikbaarheid.

bijlage 20

Kiezen voor langetermijnhervorming. In het huidige stelsel worden drie uitgangspunten gecombineerd: ruimte voor de markt, ruimte voor lokale afspraken en sturing vanuit de rijksoverheid. Bij een langetermijnhervorming van de woningmarkt kan gekozen worden voor een eindbeeld dat aansluit bij één van deze drie uitgangspunten. De Studiegroep heeft drie varianten uitgewerkt, waarbij de voorgestelde maatregelen gezien kunnen worden als stappen die het volgende Kabinet in het kader van de langetermijnhervorming kan zetten. In de variant 'ruimte' worden subsidies en regelgeving zoals het WWS volledig afgebouwd en de liberalisatiegrenzen en toewijzingsgrenzen verlaagd, waardoor meer ruimte voor de markt ontstaat om een middensegment tot stand te brengen. De huurtoeslag wordt volledig inkomensafhankelijk gemaakt. In de variant 'lokale afspraken' kunnen betaalbaarheid en het vrije huursegment regionaal worden ingevuld door lokale partijen, omdat de huursom en passendheidstoets worden afgeschaft en lokaal gekozen kan worden voor een lagere liberalisatiegrens. In de variant 'regie' worden de impliciete subsidies beperkt tot de corporatiesector (de particuliere huursector wordt geliberaliseerd) en wordt er vanuit het Rijk op gestuurd dat ze gericht worden op de huishoudens die ze het meest nodig hebben. Dit beperkt de huurtoeslag en draagt bij aan betaalbaarheid door passend bouwen.

bijlage 21
bijlage 22
bijlage 23

Loan to Value-limiet. In de geschetste woningmarktvarianten is geabstraheerd van de LTV. Verlaging van de in internationaal perspectief nog altijd hoge LTV-limiet is ook een manier om de bestendigheid voor huizenprijsschokken te verbeteren voor huishoudens. Verlaging van de LTV leidt er wel toe dat jonge huishoudens die in het spitsuur van hun leven een huis willen kopen langer moeten sparen voor de aanschaf van hun woning. Dit betekent dat het aanbod in het middenhuursegment moet worden vergroot.

4.3 Kiezen voor een minder verstorende belastingmix

Context

Een economisch efficiënt belastingstelsel beïnvloedt keuzes – waar dat niet is beoogd – zo min mogelijk. Belastingheffing is onmisbaar in een welvaartstaat. De wens om met belastingen herverdeling te realiseren wordt breed gedeeld. Daarvoor betalen we wel een prijs. Zo gaan mensen minder werken door belastingen op arbeid, maken mensen andere keuzes door consumptiebelastingen en investeren bedrijven minder of elders door winstbelastingen. De keuzes voor een efficiënter belastingstelsel kunnen nooit los gezien worden van het effect daarvan op de inkomensverdeling. De afruil tussen meer herverdeling en economische groei is bij uitstek een politieke keuze. Anderzijds is het de vraag of het stelsel – gegeven de mate van herverdeling – efficiënter kan worden ingericht.

De mate waarin de belastingheffing economische beslissingen verstoort, verschilt naar grondslag. In hoeverre belastingheffing keuzes beïnvloedt hangt onder meer af van het aantal mensen en bedrijven dat wordt beïnvloed door de belastingheffing (de dichtheid), hun gevoeligheid daarvoor (de elasticiteit) en de vormgeving van de belasting (in welke mate progressieve/degressieve tarieven, aantal vrijstellingen en kortingen). Ook is van belang op wie de belastingdruk wordt afgewenteld: dat zijn uiteindelijk altijd 'echte' mensen in Nederland of daarbuiten. De OESO[43] heeft empirisch onderzoek gedaan naar het verband tussen de belastingstructuur en groei en zo vastgesteld welke belastinggrondslagen meer of juist minder verstorend zijn. Belastingen op vermogen (met name onroerend goed) zijn het minst verstorend.[44] Gevolgd door belasting op consumptie. Belastingen op persoonlijk inkomen / arbeid zijn relatief verstorend. Het meest verstorend zijn belastingen op bedrijfswinst. Daarnaast zijn belastingen waarmee een extern effect wordt beprijsd economisch efficiënt als de belastingheffing in verhouding staat tot het externe effect. Hierbij kan gedacht worden aan accijnzen of milieubelastingen. De grondslag van deze belastingsoorten is minder solide dan van andere belastingen, wat inherent is aan het sturen op gedrag.[45]

Niet alleen de mate van verstoring bepaalt de vanuit welvaartsoogpunt optimale belastingmix. Belastinggrondslagen verschillen in omvang, conjunctuurgevoeligheid en soliditeit. Ook de uitvoerbaarheid is een factor waarmee uitdrukkelijk rekening moet worden gehouden. Een onoverzichtelijk of ingewikkeld stelsel vraagt meer van burgers, bedrijven en de Belastingdienst. Voorts is niet elke belastinggrondslag even geschikt om herverdeling te realiseren. Daarvoor is – mede door de omvang - met name de belasting op persoonlijk inkomen / arbeid aangewezen. Ook een belasting op onroerend goed en een schenk- en erfbelasting lenen zich goed om herverdeling te bewerkstelligen. Bij andere belastingen op vermogen bestaat het risico dat vooral de middengroepen de lasten dragen en dat de mensen met grotere vermogens gebruik zullen maken van ontwijkingsmogelijkheden. Voor deze vermogensbelastingen ligt het dus meer voor de hand om ontwijkingsmogelijkheden verder in te perken om via die weg een meer gelijke vermogensverdeling te bereiken. Indirecte belastingen zoals de btw zijn ongericht en daardoor inefficiënt voor het realiseren van herverdeling.

Aanknopingspunten voor beleid

Er is potentie voor een groeivriendelijker belastingstelsel. De Nederlandse belastingmix wordt in vergelijking met andere, soortgelijke landen gekenmerkt door relatief hoge lasten op arbeid, een gemiddelde belasting op winst en relatieve lage belasting op vermogen en consumptie (zie tabel 4.4). Het aandeel van de belastingdruk op arbeid binnen de belastingmix ligt binnen de EU12-landen alleen in Duitsland hoger. Als enige land binnen de EU heeft Nederland negatieve belastingdruk op kapitaalinkomen van huishoudens. Dit heeft alles te maken met de hypotheekrenteaftrek. De omvang van deze als negatieve belasting op kapitaalinkomen van huishoudens geregistreerde post overtreft onder andere de in box 3 geheven belasting. Ook de belasting op kapitaalgoederen is relatief laag. Dat komt met name door de relatief lage belastingdruk op vastgoed in de vorm van de onroerendezaakbelasting (OZB). Door te schuiven tussen grondslagen kan een groeivriendelijkere belastingheffing worden bereikt.

Aantrekkelijke elementen in de vennootschapsbelasting hebben ook een keerzijde. Het Nederlandse vpb-stelsel is competitief, met voor bedrijven aantrekkelijke elementen, zoals het uitgebreide verdragennetwerk, mogelijkheid van zekerheid vooraf (*rulings*) en een betrouwbare Belastingdienst, de deelnemingsvrijstelling, de afwezigheid van bronheffing op rente en royalties en meer specifieke instrumenten zoals de Innovatiebox. Een aantal van die elementen kent ook een keerzijde. Ze maken Nederland aantrekkelijk als schakel in een netwerk van landen om belasting te ontwijken. Door de internationale initiatieven vanuit OESO en EU worden de grondslagen van de vpb

[43] Tax Policy Study No. 20 - Tax Policy Reform and Economic Growth, Annex B, OECD, 2010.
[44] Met name een belasting op onroerend goed scoort goed. Een belasting op erfenissen en vooral een vermogensbelasting scoren theoretisch iets minder goed dan een belasting op consumptie, maar beter dan een belasting op persoonlijk of bedrijfsinkomen. Een belasting over vermogenstransacties scoort juist erg slecht.
[45] Een belastingsoort waarvan de groei van de grondslag achterblijft bij de trendmatige bbp-groei zonder nader beleid op lange termijn is niet solide.

steeds verder geharmoniseerd. Dit leidt abstraherend van gedragsreacties van bedrijven voor Nederland tot een hogere opbrengst bij ongewijzigde tarieven en een verslechtering van het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat.

Tabel 4.4 ***Rangschikking EU12-landen naar aandeel van verschillende belastingsoorten in de belastingmix (2014)***

	Belasting op kapitaal		Belasting op arbeid		Totale belastingen op consumptie	
		Aandeel (%)		Aandeel (%)		Aandeel (%)
hoogste	Verenigd Koninkrijk	28,0	Duitsland	56,7	Griekenland	37,4
één na hoogste	Luxemburg	26,1	Nederland	54,5	Portugal	35,2
positie NL	**11e plaats**	**17,7**	**2e plaats**	**54,5**	**7e plaats**	**27,8**
één na laagste	Nederland	17,7	Griekenland	40,2	Frankrijk	24,1
laagste	Duitsland	16,4	Verenigd Koninkrijk	38,3	België	22,8
EU12-gemiddelde		22,3		48,3		29,4
EU28-gemiddelde		21,2		50,5		28,3

Bron: DG Taxud

Het verschil in fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen is één van de belangrijkste verstoringen in de vennootschapsbelasting. De kosten van eigen vermogen (dividend) zijn niet aftrekbaar van de winst, terwijl de kosten van vreemd vermogen (rente) dat wel zijn. Dit verschil in fiscale behandeling kan ertoe leiden dat bedrijven geneigd zijn om investeringen eerder met vreemd en minder met eigen vermogen te financieren, die leidt tot relatief veel schuldfinanciering bij bedrijven, wat bijdraagt aan belastingontwijking en een risico vormt voor de economische en financiële stabiliteit.

Binnen de btw zorgen vrijstellingen en het verlaagde tarief voor welvaartsverliezen. De vrijstellingen en het verlaagde tarief binnen de btw zoals die nu bestaan veroorzaken economische verstoringen en welvaartsverliezen. Tegelijkertijd wordt niet aantoonbaar bijgedragen aan de met het verlaagde tarief beoogde doelen, waaronder het realiseren van herverdeling en het stimuleren van de werkgelegenheid in bepaalde sectoren. Dat blijkt ook uit onderzoek van het CPB. Het (meer) uniformeren van de btw-tarieven neemt verstoringen in de consumptiebeslissing weg en is om die reden economisch meer doelmatig. Daarnaast is sprake van lagere administratieve lasten voor het bedrijfsleven en nemen de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst die samenhangen met twee tarieven af door het verdwijnen van afbakenings- en interpretatieproblemen over de tariefindeling en levert het een minder fraudegevoelig btw-stelsel op.

Stimulering van de arbeidsparticipatie via de fiscaliteit loopt tegen grenzen aan. De arbeidsparticipatie in personen is relatief hoog in Nederland. Het gemiddeld aantal gewerkte uren per persoon is daarentegen relatief laag. Nederland kent een scala aan instrumenten om de arbeidsparticipatie te stimuleren. De potentie om via de fiscaliteit de participatie verder te stimuleren neemt af: de reeds hoge participatiegraad leidt tot afnemende meeropbrengsten van beleid. De effectiviteit van generiek fiscaal beleid is veel beperkter dan in het verleden. Fiscaal beleid gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt levert per euro meer werkgelegenheid op dan generiek beleid. Tevens geldt dat aan de onderkant van het inkomensgebouw nauwelijks belasting wordt betaald, zodat de ruimte voor additionele fiscale stimulansen aan de aanbodzijde beperkt is. De grootste effecten op de werkgelegenheid zijn te vinden bij wijzigingen in de kindregelingen, met prikkels gericht op de participatie van minstverdienende partners. Ook hier geldt echter de wet van de afnemende meeropbrengst.

Herverdeling vindt met name plaats via de belasting op arbeid. Binnen de belastingen vindt vooral herverdeling plaats door de inkomsten uit arbeid en vermogen te belasten. Daarbij is het herverdelende

karakter van de belasting op inkomen uit arbeid sterker dan bij het inkomen uit vermogen. Dit komt door de progressieve tarieven in box 1, terwijl in box 2 en 3 een vlak tarief geldt. Daarnaast gelden voor vermogensinkomsten relatief veel en grote vrijstellingen of uitstelfaciliteiten (zie bijvoorbeeld de behandeling van de eigen woning, het pensioen, of vermogen in een eigen onderneming). Directeuren-grootaandeelhouders (dga's) hebben – in vergelijking met werknemers – meer ruimte om zelf hun arbeids- en winstinkomen te bepalen en/of uit te stellen. Zo blijkt dat zij sterk reageren op belastingregels bij het vaststellen van hun loon en de vraag of zij wel of geen winst aan zichzelf uitkeren. Hierdoor valt een deel van het ondernemersvermogen buiten de herverdeling die met belastingheffing wordt nagestreefd. De verschillende behandeling van verschillende vormen van inkomen kan mede worden verklaard door het meer mobiele karakter van vermogen, waarbij hogere tarieven leiden tot sterkere gedragsreacties (waaronder ontwijking). Daarnaast geldt dat niet alle vormen van vermogen direct kunnen worden aangewend. Niettemin bestaan er aanknopingspunten om herverdeling op minder verstorende wijze vorm te geven.

Er is potentie voor verdere vergroening, dat raakt wel het internationale speelveld. De Nederlandse milieubelastingen zijn relatief hoog. Ze slaan vooral neer bij kleinverbruikers en zijn (daarmee) verre van neutraal bij gelijke milieuschade. Dat komt door degressieve tariefstructuren, de onbalans tussen de tarieven op gas en elektriciteit (energiebelasting) en een lagere belastingdruk voor bijvoorbeeld vrachtvervoer en bestelauto's ten opzichte van personenauto's. Deze structuren zijn in belangrijke mate ingegeven door de wens om in internationaal opzicht niet te sterk uit de pas te lopen als het gaat om milieubelasting voor bedrijven.

Het belastingstelsel is complex voor de uitvoering en ondoorzichtig voor de burger. De belastingtarieven bepalen in belangrijke mate de marginale druk. Het sturen op gedrag door aftrekposten en andere grondslagversmallers zorgt voor een verschil tussen de tarieven en de werkelijke marginale druk. Dit is tevens een van de belangrijkste bronnen van complexiteit. Ook door de op- en afbouw van heffingskortingen en toeslagen kunnen desalniettemin (grote) verschillen ontstaan tussen het belastingtarief en de feitelijke marginale druk. Dit komt de inzichtelijkheid van het fiscale stelsel niet ten goede. Dat is onnodig als de op- en afbouwtrajecten geen duidelijke functie hebben. Voor de afbouw van de algemene heffingskorting geldt bijvoorbeeld dat deze het inzicht in de daadwerkelijke belastingdruk onnodig vertroebelt.

Het stelsel van toeslagen heeft een duidelijke functie. Het huidige belastingstelsel is gebaseerd op een inkomensheffing op individueel niveau. Bij inkomensondersteuning via de toeslagen wordt daarentegen uitgegaan van het huishoudinkomen. Dit sluit aan bij de wens om enerzijds belasting te heffen op het niveau van het individu en daarmee ook de arbeidsparticipatie te stimuleren, en anderzijds via de toeslagen ook gerichte inkomensondersteuning te bieden aan huishoudens op de laagste inkomensniveaus. Noch een volledig geïndividualiseerd belasting- en toeslagenstelsel, noch een stelsel volledig op huishoudinkomen lijkt daarom welvaartsoptimaal. Alternatieven voor het vermeende 'rondpompen van geld' zijn moeilijk te realiseren en leiden vaak tot forse inkomenseffecten of tot een toenemende complexiteit.

Beleidsrichtingen

Tariefsverlaging door grondslagverbreding in de vpb. Aangejaagd door initiatieven vanuit OESO en EU worden de grondslagen van de vpb steeds verder geharmoniseerd. Het is aannemelijk dat landen zullen blijven concurreren met hun winstbelasting om zo binnenlandse en buitenlandse investeringen te stimuleren en aan zich te binden. De internationale afspraken beperken zich vooralsnog tot harmonisering van grondslagen, zodat concurrentie in de toekomst meer via het tarief zal verlopen. Andere landen hebben aangekondigd hun statutaire vpb-tarieven te zullen verlagen of zijn daar al mee begonnen. Een tariefsverlaging gefinancierd door grondslagverbreding sluit aan bij de internationale trend. Het is daarnaast wenselijk gegeven het feit dat bij investeringen de aandacht voor het statutaire tarief vaak relatief groot is.

bijlage 25

Bij herverdeling kunnen vermogenscomponenten worden betrokken. Als de wens bestaat om meer herverdeling te bereiken, of die op een economisch efficiëntere manier vorm te geven, verdient de route om vermogen en vermogensoverdrachten meer in de heffing te betrekken uit economisch oogpunt de voorkeur, boven een verdere herverdeling binnen box 1. Daarbij is ook relevant dat uit onderzoek van het CPB blijkt dat nauwelijks tot geen winst is te behalen door het toptarief te verhogen. Vanuit het principe dat belasting naar draagkracht wordt geheven is er veel voor te zeggen om (inkomsten uit) vermogen en vermogensoverdrachten meer in de heffing te betrekken. Naar het belasten van het werkelijk rendement in box 3 loopt een onderzoek. Op Prinsjesdag wordt over de voortgang hiervan gerapporteerd. De Studiegroep meent dat eventuele aanpassingen in box 3 niet los kunnen worden gezien van de uitkomsten van dit onderzoek en doet daarom hier geen voorstellen ten aanzien van box 3.

bijlage 26

Een beter belastingstelsel: geen blauwdruk, maar een wenkend perspectief. In een belastingherziening wordt geschoven tussen belastinggrondslagen om een meer efficiënte belastingheffing te bereiken. In een dergelijke herziening gaan belastingen op relatief verstorende grondslagen omlaag (arbeid en winst), terwijl die op consumptie en (immobiel) vermogen worden verhoogd. Aanzienlijke herverdelingseffecten zijn in een belastingherziening onvermijdelijk. Deze vergen moeilijke politieke keuzes. De Studiegroep heeft hierom nadrukkelijk geen blauwdruk willen neerleggen. In plaats daarvan is een variant uitgewerkt die zou kunnen dienen als 'wenkend perspectief' op wat met een belastingherziening kan worden bereikt in termen van de tariefsverlaging op de relatief verstorende grondslagen arbeid en winst (zie box 4.5). De variant is opgebouwd uit maatregelen waar de Belastingdienst in 2018 of 2019 mee uit de voeten kan.

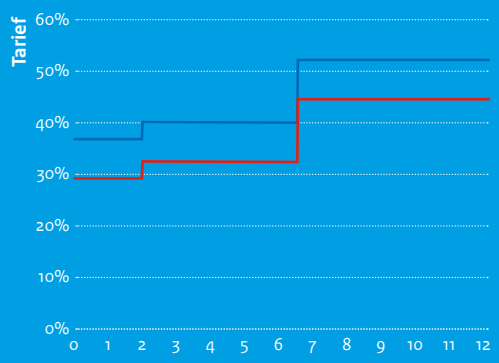
bijlage 27

BOX 4.5 *Een wenkend perspectief: lagere lasten op arbeid en winst*

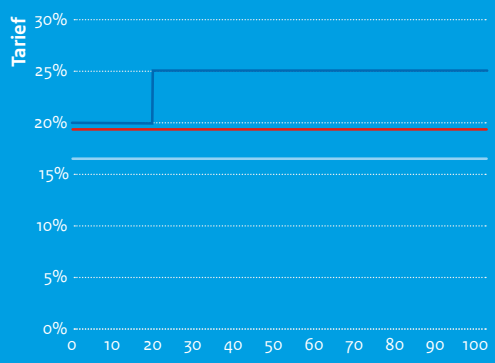
Om te illustreren welke tariefsverlaging op arbeid en winst budgetneutraal kan worden bereikt heeft de Studiegroep een wenkend perspectief uitgewerkt. Ter financiering van de tariefsverlaging worden in dit perspectief verschillende maatregelen doorgevoerd die passen in een economisch minder verstorende belastingmix. De variant houdt de verdeling van de belastingdruk tussen bedrijven en burgers grosso modo onveranderd en toont dat de tarieven in de inkomstenbelasting structureel met (afgerond) 8 procentpunt zouden kunnen worden verlaagd, terwijl het tarief in de vpb naar 17 procent kan worden verlaagd. De lasten op consumptie gaan omhoog door het btw-tarief te harmoniseren. De belastingen op immobiel vermogen worden verhoogd, onder andere door maatregelen ten aanzien van de fiscale behandeling van de eigenwoning(schuld), zoals bepleit in 4.2, en een verruiming van het lokaal belastinggebied. Hiernaast wordt gekozen voor meer neutraliteit in de behandeling van werknemers en ondernemers. Tevens wordt een aantal aftrekposten geschrapt wegens beperkte effectiviteit. In de vpb wordt gekozen voor de in deze paragraaf beschreven bredere grondslag. Een deel van de belastingdruk op bedrijven verschuift bovendien naar andere grondslagen (bijvoorbeeld milieu en onroerend goed). Ook aan de kant van burgers wordt gekozen voor verdere vergroening.

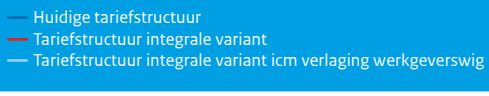
Bij de terugsluis voor bedrijven geeft een volledige terugsluis in de vpb de meest heldere illustratie van de orde van grootte waaraan gedacht kan worden in termen van tariefsverlaging. Een alternatief voor een lagere belastingdruk op winst is een verlaging van de werkgeverslasten. Zo kan ervoor worden gekozen maatregelen buiten de vpb (hogere milieubelastingen en hogere OZB) in de werkgeverslasten terug te sluizen. Ook in dat geval blijft de gemiddelde belastingdruk op bedrijven ongewijzigd. Dit heeft, aldus het CPB, een vergelijkbaar effect op de werkgelegenheid.

Figuur 4.5a Structurele verlaging van de tarieven in de inkomstenbelasting (8%-punt over alle schijven)



Figuur 4.5b Structurele verlaging van het vpb-tarief, met en zonder gedeeltelijke terugsluis in de werkgeverswig





4.4 Naar een arbeidsmarkt in balans

Context

De Nederlandse arbeidsmarkt kent grote institutionele verschillen. In Nederland gelden voor werkenden grote verschillen in behandeling. Werknemers kennen een uitgebreide wettelijk opgelegde bescherming tegen de financiële gevolgen van tegenslag: ontslag, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en verlies aan verdiencapaciteit bij ouderdom. Zelfstandigen kennen een veel soberder collectief vangnet: zonder private verzekering resten minimumuitkeringen in de vorm van de bijstand en bij ouderdom de AOW. Fiscaal kennen zelfstandigen (onder voorwaarden) een bijzondere aftrek waardoor veel van hen minder belasting betalen. Belastingen en verzekeringen voor werkenden worden betaald uit de loonruimte waardoor bij eenzelfde besteedbaar inkomen werknemers duurder zijn dan zelfstandigen. Op minimumloonniveau kan dit verschil oplopen tot 43 procent.[46] Ook tussen werkenden met een arbeidscontract zijn er grote verschillen. Dit gaat om de combinatie van de ketenbepaling, het uitzendbeding, de arbeidsvoorwaarden van payrollmedewerkers, loondoorbetaling bij ziekte en de ontslagbescherming van het vaste contract. Het verschil in bescherming tussen vaste en tijdelijke contracten is nergens in het OESO-gebied zo groot als in Nederland.[47]

Het gebruik van contracttypen is in Nederland de afgelopen decennia fors veranderd. Waar in 2003 nog 72 procent werkte met een vast dienst verband is dat anno 2016 nog 60 procent. De daling van het gebruik van vaste dienstverbanden gaat hand in hand met de stijging van het gebruik van flexibele arbeidsrelaties en de opkomst van zelfstandigen zonder personeel. Inmiddels werken in Nederland 2 miljoen mensen op basis van een flexibele arbeidsrelatie en 1,4 miljoen zelfstandigen.[48] De groei van tijdelijk werk en het zzp-schap valt in internationaal perspectief op, het is dan ook aannemelijk deze voor een belangrijk deel institutioneel gedreven is. De doorstroom vanuit flex naar vast is de afgelopen jaren geslonken waardoor 30 procent van de flexwerkers langer dan drie jaar in relatief hoge werkonze-

[46] Ministerie van Financiën, IBO ZZP, 2015
[47] CPB, Kansrijk arbeidsbeleid, 2015
[48] CBS statline, geraadpleegd op 14 april 2016

kerheid verkeert.[49] Zo slaat de economische behoefte aan flexibiliteit neer bij een bepaalde groep mensen die steeds groter wordt. Laagopgeleiden, allochtonen en mensen met een arbeidsbeperking zijn hierin oververtegenwoordigd.[50]

Aanknopingspunten voor beleid

Er is een te grote knip tussen een vast en een flexibel arbeidscontract. Deze grote knip zorgt voor grote verschillen in de baanbescherming van werknemers. Zo is er een uitdijende groep van flexwerkers die langdurig nog slechts kortdurende contracten krijgt aangeboden. Hier tegenover staat (een steeds kleiner wordende) groep met een vast contract die – ook internationaal gezien – de hoogste graad van bescherming geniet.[51] Deze situatie heeft zowel economische als maatschappelijke nadelen. Sociaal zijn de baanvindkansen voor buitenstaanders hierdoor lager, maken kwetsbare groepen minder kans op een langdurig contract en doen zij een hoger beroep op de WW. Naast de daarmee samenhangende lagere werkzekerheid, komen zij daardoor ook minder in aanmerking voor door de werkgever betaalde (non) formele scholing.[52] Economisch gezien wordt Nederland gekenmerkt door een lage arbeidsmobiliteit (vrijwillig en onvrijwillig) waardoor er voor iedereen minder kansen zijn om een baan te vinden die (nog) beter bij de eigen voorkeuren en talenten past.[53]

Ongelijke behandeling van werkenden leidt tot ongewenste uitkomsten. Vanwege de grote institutionele verschillen gelden voor een uur werken zeer verschillende regels.[54] Daarmee is het mogelijk dat voor werknemers wel verplichte bescherming geldt terwijl er voor een zelfstandige geen verplichte bescherming bestaat. Vanwege het verschil in loonkosten bestaat er daarbij een natuurlijke druk op degenen met een lage arbeidsproductiviteit om voor het stelsel te 'kiezen' met de minste bescherming. Bovendien geldt voor alle werkenden dat de keuze om een inkomensverzekering af te sluiten niet altijd volledig rationeel wordt gemaakt. Werknemers nemen we verregaand tegen dit 'menselijk falen' in bescherming, zelfstandigen vaak helemaal niet, terwijl al deze werkenden in grote lijnen dezelfde menselijke eigenschappen (en daarmee beperkingen) hebben. Andersom gelden er internationaal gezien veel collectieve regelingen voor werknemers die deels de arbeidsparticipatie drukken en deels de toevlucht naar zelfstandigheid bevorderen.[55]

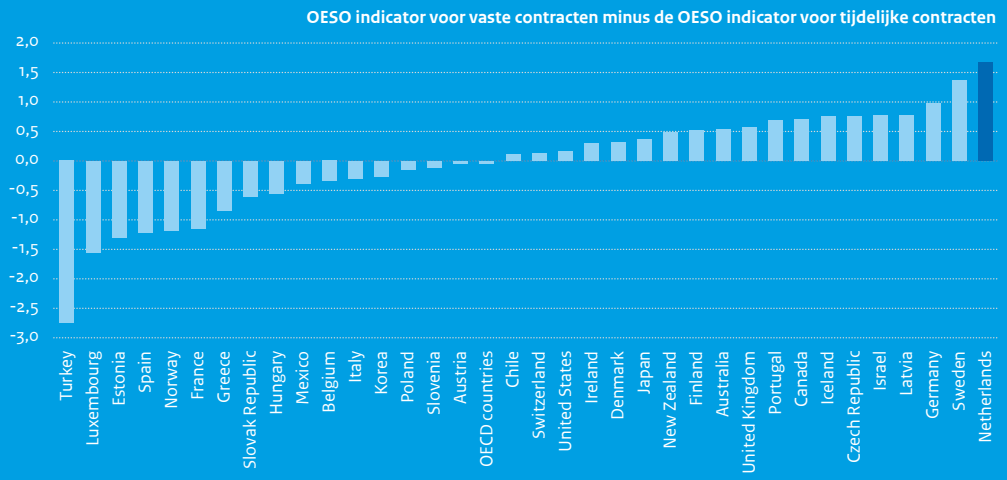
Beleidsrichtingen

De stip op de horizon is een arbeidsmarkt met (veel) minder institutionele verschillen naar contractvorm. In deze situatie kunnen arbeidsmarktpartijen contractvormen kiezen die aansluiten bij hun preferenties en de aard van het werk zonder dat kwetsbare groepen minder bescherming krijgen dan maatschappelijk gewenst. Bovendien draagt dit eraan bij dat werknemers op de plek zitten waar ze het beste tot hun recht komen. Naast meer werkplezier bevordert dit het verdienvermogen van Nederland. De precieze maatvoering van een dergelijk stelsel voor werkenden is daarbij afhankelijk van de gewenste mate van bescherming en keuzevrijheid. De Studiegroep heeft drie varianten uitgewerkt die inzichtelijk maken hoe beleid ter bevordering van de balans op de arbeidsmarkt samenhangend kan worden vormgegeven, afhankelijk van de politieke preferentie voor bescherming en keuzevrijheid. Alle varianten hebben gemeen dat ze aangrijpen bij de voornaamste knelpunten zoals hiervoor beschreven. De gemene delers in de oplossingsrichtingen worden hierna besproken.

49 SEO, De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers, 2013
50 CBS, Statline - arbeidsdeelname; kerncijfers; 2014
51 CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel I, 2015
52 ROA, Werken en leren in Nederland, 2014; SEO, De sociaal economische situatie van langdurig flexibele medewerkers, 2013
53 CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, 2015; OECD, Unemployment outlook, 2013
54 Ministerie van Financiën, IBO ZZP, 2015
55 CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, 2015

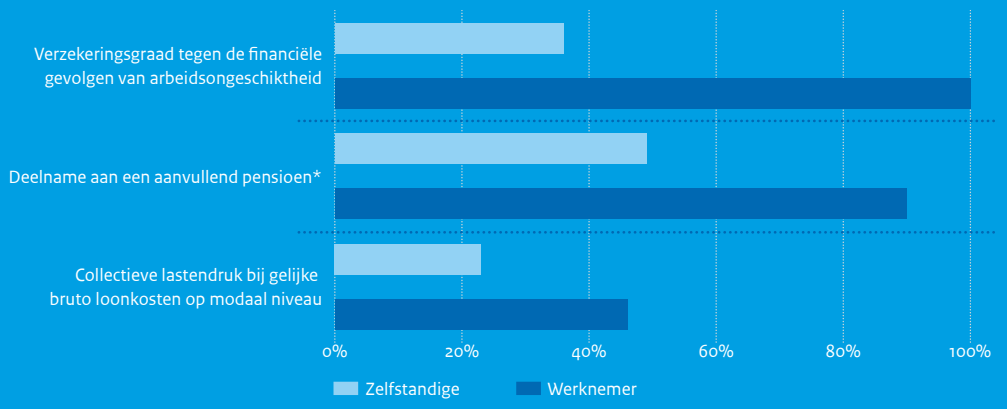
Box 4.6 Werkenden in Nederland hebben zeer uiteenlopende rechten en plichten

Figuur 4.6a Nederland kent het grootste verschil in de bescherming tussen vaste en tijdelijke werknemers van het OESO-gebied ...



Bron: CPB, Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel I, 2015

Figuur 4.6b ... en grote verschillen in de behandeling van werkenden.



** Met een beoogde vervangingsratio van ten minste 70% van het huidige inkomen.*
Bron: Ministerie van Financiën, IBO ZZP, 2015

Verkleinen van de knip tussen vaste en flexibele arbeidscontracten. De Studiegroep presenteert opties om zowel de ontslagbescherming van het vaste contract te verlagen als de rechten van werknemers met tijdelijke contracten te verhogen. Vast kan minder vast worden gemaakt door onder meer het verlagen van de opbouw van de transitievergoeding en het verlagen van de maximale vergoeding.[56] Het vaste contract wordt zo een aantrekkelijker alternatief ten opzichte van tijdelijke contracten en het gebruik van zelfstandigen. Om de gevolgen van ontslag te verlichten doet de Studiegroep tegelijkertijd

[56] Het doel dat de Studiegroep voor ogen heeft is het bevorderen van kansengelijkheid en verdienvermogen. Voorwaarde daarvoor zijn werkbare ontslaggronden die enerzijds voldoende ruimte bieden aan werkgevers voor ontbinding van een arbeidsovereenkomst tegen betaling van de wettelijke transitievergoeding, maar anderzijds voldoende bescherming bieden aan werknemers tegen willekeur. N.a.v. de motie Backer uit de Eerste Kamer loopt onderzoek naar de vraag of de redelijke gronden voor het ontbinden van een arbeidsovereenkomst in de praktijk toereikend zijn voor de verscheidenheid aan gevallen die voordoen. De werkgroep wijst op het belang van dit onderzoek dat voor 1 juli 2016 wordt afgerond.

voorstellen om van-werk-naar-werktransities te ondersteunen. Doel moet zijn een arbeidsmarkt waarbij onvrijwillige werkloosheid maar kort hoeft te duren.[57] De ontslagbescherming van tijdelijke contracten kan worden verhoogd door de transitievergoeding vanaf dag één te laten uitkeren en de maximale duur van de meest flexibele arbeidsrelaties, zoals bij payrolling en uitzenden, wettelijk in te korten. Ook kunnen slecht uitlegbare verschillen in de arbeidsvoorwaarden voor payrollmedewerkers verder worden verkleind. Ten slotte ligt het in de rede het gemiddeld hogere gebruik van de WW door flexwerkers te beprijzen door voor deze contractvormen een hogere WW premie te laten afdragen en een lagere premie voor vaste dienstverbanden.

Verkleinen van de verschillen tussen zelfstandigen en werknemers. Het vergt een grote omslag in de instituties om het arbeidsmarktbestel te richten op de werkende in plaats van de huidige situatie waarin onderscheid wordt gemaakt op basis van de contractvorm op basis waarvan de arbeid wordt verricht. Vanuit economisch perspectief ligt het voor de hand de fiscale ongelijkheid tussen werknemers en zelfstandigen te verminderen. De verdere vormgeving van een stelsel voor werkenden zal afhangen van de politieke voorkeuren voor bescherming en keuzevrijheid die in het eindbeeld als wenselijk worden geacht. Onder meer: wil men werkenden (verplicht) beschermen tegen arbeidsongeschiktheid? Wil men een (verplicht) tweedepijlerpensioen? Wanneer het wenselijk wordt gevonden om werkenden tegen kortzichtigheid of slechte risico's inzake arbeidsongeschiktheid te beschermen is het logisch daarin op korte termijn stappen te zetten. Dit kan middels introductie van een verplichte arbeidsongeschiktheids-verzekering, bijvoorbeeld op minimumniveau. Om tegelijkertijd het arbeidscontract minder duur te maken kunnen de financiële risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid wat worden verschoven van werkgevers naar werknemers. Daartoe is het gewenst om bovenwettelijke regelingen in cao's – die de participatie negatief beïnvloeden – af te bouwen.

bijlage 28
bijlage 29
bijlage 30

[57] Het gevoel van werkzekerheid is hoger in landen met een lagere ontslagbescherming. Vermoedelijk omdat de gevolgen van ontslag - langdurige onvrijwillige werkloosheid - beperkter zijn: zie OECD, OECD Umemployment outlook 2013, 2013

5 Ruimte maken voor vernieuwing

5 Ruimte maken voor vernieuwing

Het relatieve belang van arbeidsproductiviteit als drijver van bbp-groei wordt groter. De groei van het bbp wordt gedreven door de groei van het arbeidsaanbod en de groei van de arbeidsproductiviteit. De participatiegraad in Nederland is reeds hoog. Dat wil niet zeggen dat er geen ruimte meer is om de participatie verder te verhogen, bijvoorbeeld onder ouderen, maar de potentie voor participatiewinst neemt wel af. Tegelijkertijd drukken demografische ontwikkelingen de bijdrage van het arbeidsaanbod aan de groei. Het relatieve belang van de arbeidsproductiviteit voor duurzame groei van de materiële welvaart, en daarmee ook voor het economisch draagvlak onder collectieve voorzieningen, zoals op het terrein van de zorg, neemt toe.

Productiviteitsgroei vraagt om vernieuwing. De productiviteit ligt in Nederland op een hoog niveau (zie box 5.1). De groei van de productiviteit wordt gedreven door verschillende factoren, waarbij de 'snelheidslimiet' altijd wordt bepaald door de mondiale 'stand van technologie'. Op het meso- en microniveau is sprake van een complex proces van vernieuwing dat neerkomt op het voortdurend leren om dingen slimmer te doen dan vandaag de dag. Mondiaal betekent dit te proberen de grens van het kunnen te verleggen. Maar vernieuwing betekent ook, en vooral, een dagelijkse zoektocht naar slimme verbeteringen van processen, producten en diensten op basis van een steeds betere benutting van beschikbare kennis en technologie, zoals ICT. Vernieuwing is vanuit macroperspectief van belang voor groei, maar ook een belangrijk middel in de zoektocht naar de oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen, zoals op het terrein van energie, klimaat, water en voedsel.

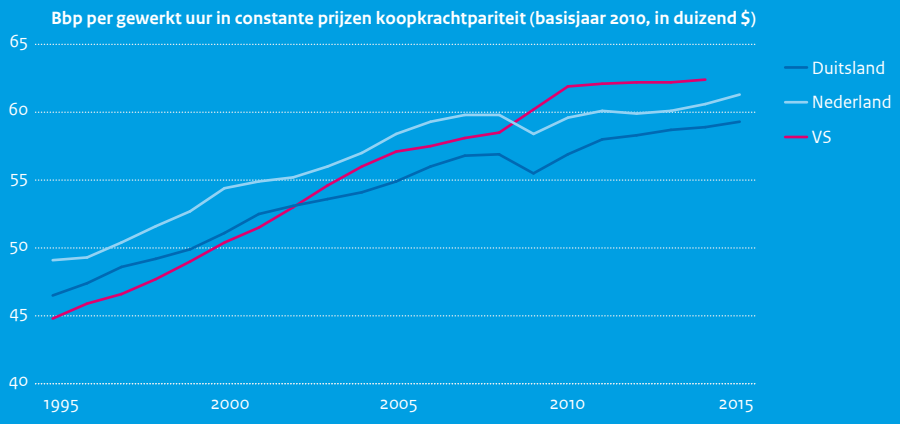
De overheid schept de voorwaarden waaronder vernieuwing tot stand komt. Zij doet dit onder andere door ervoor te zorgen dat marktcondities op orde zijn. Zij borgt publieke belangen en staat daarbij in een voortdurend veranderende context voor de vraag of wetten en regels in balans zijn, gelet op de gewenste ruimte voor vernieuwing. De overheid is actief als investeerder in het wetenschaps- en innovatiesysteem waarin publieke en private partijen samenkomen. De overheid is voorts een actor die richtinggevend kan zijn, bijvoorbeeld als inkoper, *launching customer* of door innovatie in het licht van maatschappelijke uitdagingen te entameren. Zij is immers, in het publieke belang, vragende partij omdat de maatschappij er bij gediend is dat vernieuwing juist op die thema's tot stand komt.

De ruimte voor vernieuwing kan op verschillende terreinen worden vergroot. De opgave om, gegeven de publieke belangen, te komen tot een maximale ruimte voor vernieuwing is dwarsdoorsnijdend. De Studiegroep licht hierna vier terreinen uit waarop zij concrete aanknopingspunten ziet voor beleid. Paragraaf 5.1 gaat in op de vraag hoe wetenschap en innovatie gericht kunnen bijdragen aan maatschappelijke uitdagingen. Paragraaf 5.2 beziet het financieringslandschap. Paragraaf 5.3 gaat in op een aantal beleidsopties die ruimte geven aan de digitale economie. Paragraaf 5.4 beziet betere voorwaarden voor vernieuwing in de zorg, een sector met een groot en groeiend belang voor de Nederlandse economie waar vernieuwing momenteel nog niet altijd vanzelfsprekend tot stand komt.

Box 5.1 Trends in arbeidsproductiviteit

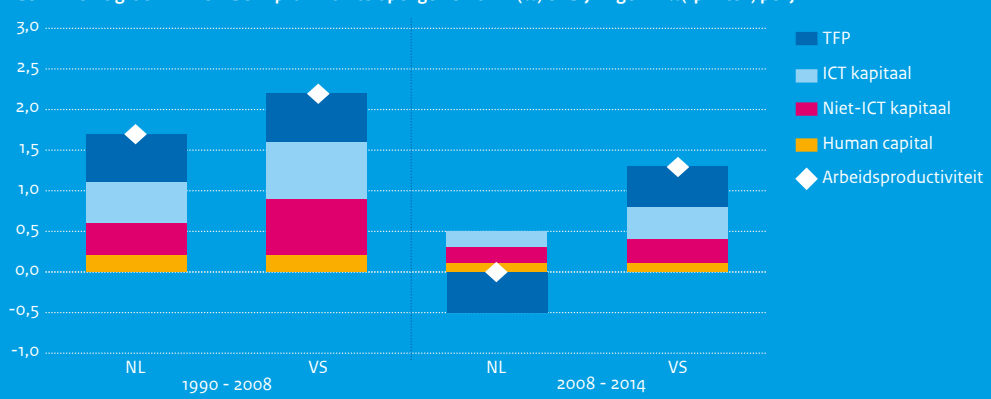
De arbeidsproductiviteit ligt internationaal vergeleken op hoog niveau. In de jaren zeventig presteerde de Nederlandse economie nog ondermaats. Onze productiviteit per gewerkt uur lag aanvankelijk zo'n 20 procent lager dan de VS. Die achterstand werd ingehaald. Vanaf halverwege de jaren negentig behoorde Nederland vaak tot de groep productiefste landen. Sinds het uitbreken van de grote recessie dreigt Nederland uit deze groep weg te vallen. De vraag is nog in hoeverre dit een conjunctuureffect betreft of een blijvend effect. Recente verschillen met de VS in de ontwikkeling van productiviteit stroken met de observatie dat schokken in de economie in de VS meer worden opgevangen in de werkgelegenheid (vanwege de lagere ontslagbescherming) en arbeidsparticipatie (door ontmoediging). Al langer blijken investeringen in ICT-kapitaal, ook in de jaren voor de crisis, het verschil in arbeidsproductiviteitsgroei tussen Nederland en de VS te verklaren. Dit onderstreept het belang om de kansen van de digitale economie te benutten. Mondiaal is sprake van een dalende trend in productiviteitsgroei. De OESO heeft onlangs gewezen op het feit dat deze voortkomt uit een groter wordend gat tussen productieve, koplopende bedrijven en 'de rest'. Het CPB zal de komende jaren onderzoek doen naar de arbeidsproductiviteit en zal daarbij ok onder de loep nemen hoe Nederland zich tot die trend verhoudt.

Figuur 5.1a Ontwikkeling arbeidsproductiviteitsniveau



Bron: OESO

Figuur 5.1b Drijvende factoren arbeidsproductiviteitsontwikkeling



Bron: The Conference Board.

5.1 Wetenschap en innovatie voor maatschappelijke uitdagingen

Context

Het belang van R&D voor innovatie en daarmee duurzame groei is groot. Investeringen in onderzoek en ontwikkeling gaan gepaard met maatschappelijke baten. Zo zijn ze nodig om de oplossingen te kunnen vinden voor maatschappelijke uitdagingen. De overheid schept, in verschillende rollen, de voorwaarden voor een goed functionerend wetenschaps- en innovatiesysteem waarin tal van publieke en private partijen samenwerken: universiteiten, publieke onderzoeksinstellingen, hogescholen en bedrijven.

Goede prestaties worden geleverd met relatief weinig middelen. Een hoogwaardig wetenschaps- en innovatiesysteem is voor een economie die de ambitie heeft om tot de voorhoede van de wereld te behoren een essentiële voorwaarde. De Nederlandse prestaties van het wetenschaps- en innovatiesysteem zijn in internationaal perspectief goed. Op macroniveau is sprake van een hoge productiviteit bij relatief lage investeringsniveaus. De publieke en private uitgaven aan R&D tezamen liggen in Nederland op 2 procent van het bbp, onder het gemiddelde van de OESO (2,37 procent) en tevens achterblijvend bij de (inter)nationale doelstelling (2,5 procent). Met name de R&D-inspanning van het bedrijfsleven is – hoewel de afgelopen jaren licht gestegen – internationaal vergeleken laag. De lage R&D-intensiteit houdt verband met de Nederlandse sectorstructuur. Binnen sectoren benadert de R&D-intensiteit het OESO-gemiddelde.

Aanknopingspunten voor beleid

De publieke uitgaven ten behoeve van wetenschap en innovatie lopen terug. De publieke uitgaven aan wetenschap en innovatie (zie tabel 5.2) lopen bij ongewijzigd beleid per saldo de komende jaren terug, waarna ze stabiliseren op een in vergelijking met de ons omringende landen laag niveau. De overheidsinvesteringen houden daarmee geen gelijke tred met de ontwikkeling van de (aantrekkende) economie, zodat het streven om in Nederland in 2020 2,5 procent van het bbp te besteden aan R&D verder uit zicht raakt. Van de Europese Commissie (in 2015) en de OESO (in 2016[58]) heeft Nederland dan ook de aanbeveling gekregen om meer publieke middelen te investeren in R&D en de randvoorwaarden te verbeteren om meer private R&D-investeringen uit te lokken.

Tabel 5.2 publieke uitgaven aan R&D (in miljoenen euro's)

	2014	2015	2016	2017	2018
Fundamenteel onderzoek	3.243	3.326	3.296	3.273	3.250
Toegepast onderzoek bij TO2-instellingen[59]	435	397	388	370	365
Uitgaven departementen, resterend	1.335	1.559	1.359	1.290	1.243
Fiscale middelen voor R&D en innovatie	1.671	1.668	1.779	1.756	1.756
Totaal	6.684	6.949	6.821	6.689	6.614

Bron: EZ (2016), 'Nationaal Hervormingsprogramma 2016, p10.

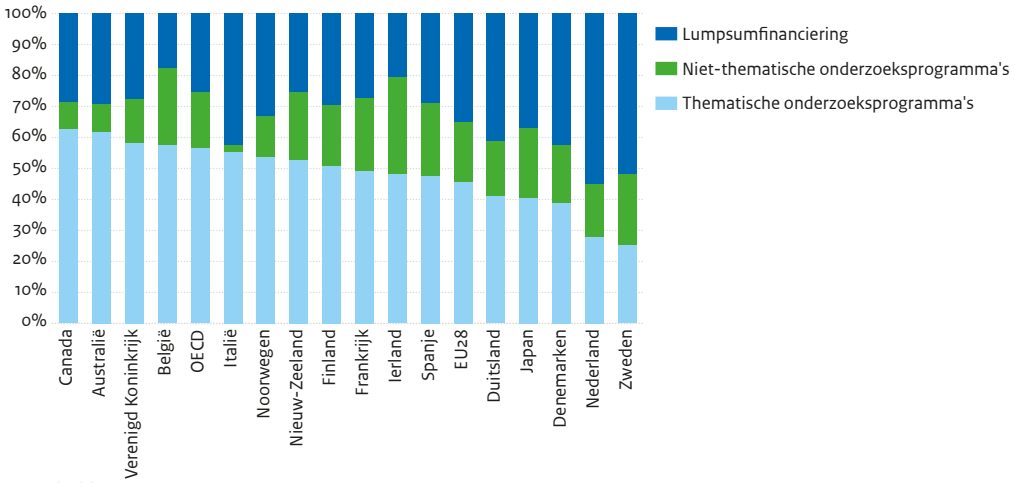
De overheid stelt geen scherpe maatschappelijke prioriteiten. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de besteding van onderzoeksmiddelen. Het percentage R&D-middelen dat thematisch is gericht is in internationale vergelijking klein. In de driehoek onderzoek, bedrijfsleven, overheid kiest de overheid er momenteel voor weinig sturing uit te oefenen op maatschappelijke prioriteiten. Het primaat ligt bij het onderzoeksveld, en voor een deel van de middelen bij het bedrijfsleven. Een aantal adviesorganen,

[58] OESO (2016), 'OECD economic surveys: the Netherlands'.
[59] Exclusief middelen uit de TKI-toeslag.

waaronder de WRR en de AWTI, heeft gesteld dat meer betrokkenheid van de overheid nodig is om een rol te kunnen spelen bij maatschappelijke uitdagingen.[60] De innovatie-opgave op het terrein van de energietransitie kwam al aan bod in paragraaf 3.1 van dit rapport. Breder geldt dat aan de transitie naar een duurzame economie innovatievragen verbonden zijn, bijvoorbeeld op het terrein van water en voedsel. Voorbij de transitie naar een duurzame economie is veiligheid een concreet voorbeeld van een terrein waarop sprake is van maatschappelijke innovatievragen (zie box 5.4).

Nederland is goed in kennisproductie, maar minder goed in kennisbenutting. Terwijl het vermogen tot (internationaal) samenwerken tussen onderzoekers van universiteiten en instellingen in Nederland goed ontwikkeld is, is de samenwerking met andere partijen in het systeem voor verbetering vatbaar. De WRR spreekt over eenrichtingsverkeer in relatie tot de samenleving: kennis wordt slechts doorgegeven via artikelen, intellectueel eigendom of afgestudeerden.[61] Ook de intensiteit van samenwerking van Nederlandse bedrijven met hogeronderwijsinstellingen en publieke kennisinstellingen blijkt lager dan in omringende landen.[62] Uit internationale benchmarks blijkt dat Nederland goed is in de kennisproductie, maar minder goed in het benutten ervan.[63] Innovatie- en valorisatiekansen blijven daardoor onbenut.

Figuur 5.3 Nederland zet relatief weinig publieke onderzoeksmiddelen thematisch in



Bron: OESO

Beleidsrichtingen

Gerichte inzet op maatschappelijke uitdagingen: van 'hoe' naar 'waarom'. Continuïteit vormt in het Nederlandse beleid ten aanzien van wetenschap en innovatie een belangrijk aandachtspunt. De OESO heeft gewezen op de onzekerheid die de frequente veranderingen gedurende de afgelopen decennia meebrengen voor de verschillende actoren, terwijl juist behoefte bestaat aan stabiliteit.[64] De beleidswijzigingen houden dikwijls verband met de vraag 'hoe' middelen worden verdeeld. Meer aandacht in beleid voor het 'waarom' kan een manier zijn om meer continuïteit te brengen in beleid en overheidsinvesteringen in zowel onderzoek als faciliteiten, de beide terreinen waar nu in het veld knelpunten worden ervaren, richting te geven. Een gerichtere inzet op de maatschappelijke uitdagingen die een noodzakelijke bijdrage van wetenschap en innovatie vragen, is hiertoe aan te bevelen. Dit vergt heldere keuzes van de overheid. In de allocatie van middelen ten behoeve van publiek en publiek-privaat onderzoek kunnen maatschappelijke uitdagingen nadrukkelijk aandacht worden gegeven. Verdeling van middelen rond het waarom sluit aan bij de ontwikkeling richting samenwerking over traditionele grenzen

60 AWTI (2015), Briefadvies: Blijf scherp op continue ontwikkeling topsectorenaanpak
61 WRR, Naar een lerende economie, 2013.
62 RVO, 'Beleid in cijfers innovatie', 2015.
63 De meeste recente internationale benchmarks zijn opgenomen in: EZ, Monitor Bedrijvenbeleid, 2015.
64 OESO, Innovation Policy Review; the Netherlands, 2014.

van sectoren en vakgebieden heen en voorziet de allocatie van additionele middelen bovendien van een sterke legitimatie in het publieke belang. Prioritering helpt focus en massa te creëren en een versnipperde inzet van middelen tegen te gaan. Een overheid die daadwerkelijk stuurt op maatschappelijke uitdagingen zet ook 'pull'-factoren in die oplossingen met beleid ondersteunen. Daarbij kan worden gedacht aan de overheid in de rol van wetgever (normering), launching customer en aanjager van innovatieve bestedingen. In dat geval stelt de overheid specifieke, ambitieuze doelen die complexe (mondiale) maatschappelijke uitdagingen concretiseren naar op te lossen problemen. Zulke doelen worden dan richtinggevend zijn bij de inzet van financiële en niet-financiële beleidsinstrumenten.

bijlage 31

Inzet op samenwerking tussen partijen blijft van belang. De samenwerkingsverbanden die de afgelopen jaren zijn opgebouwd vormen een logisch vertrekpunt. Sinds 2010 is in het bedrijvenbeleid via de Topsectoren nadrukkelijker ingezet op publiek-private samenwerking (PPS). Publieke inspanningen zijn erop gericht geweest meer privaat gefinancierd onderzoek uit te lokken in publiek-private onderzoeks- en innovatieprogramma's, in aansluiting op de bevinding dat juist valorisatie van kennis in de Nederlandse context een aandachtspunt vormt. Recent is de samenwerking tussen alle partners in de kennisketen van een nieuwe impuls voorzien met de Nationale Wetenschapsagenda. Hiermee wordt eveneens ingezet op versterking van de inhoudelijke samenwerking, die tevens kan bijdragen aan verhoging van de (relatief lage) private R&D-uitgaven.

Financiële en fiscale stimulering van private R&D. Binnen de nationale beleidsmix neemt fiscale stimulering van private R&D een prominente plek in. De OESO heeft Nederland geadviseerd additionele ondersteuning vorm te geven in de vorm van directe subsidies en daarbij in te zetten op PPS. De OESO wijst erop dat zoiets als een ideale verhouding in de beleidsmix tussen directe en indirecte overheidssteun aan private R&D niet bestaat. Tussen landen zijn sterke verschillen zichtbaar.[65] Daarbij geldt tevens dat verschillende vormen van ondersteuning voor private R&D niet simpelweg kunnen worden gezien als substituten. Het CPB geeft in Kansrijk Innovatiebeleid aan dat een intensivering van het fiscale instrumentarium een beperkte meeropbrengst heeft vanuit welvaartsperspectief.[66] Het IMF heeft daarentegen onlangs het belang van fiscale stimulering van R&D juist onderstreept en ziet ook voor Nederland potentie voor welvaartswinst door een hoger percentage van R&D-kosten te subsidiëren.[67]

Box 5.4 Nederlandse sterktes in relatie tot maatschappelijke uitdagingen

Overheden wereldwijd staan voor maatschappelijke uitdagingen. Veel maatschappelijke uitdagingen kunnen bij de huidige stand van de technologie niet worden opgelost. De Nederlandse wetenschap en het bedrijfsleven kunnen bijdragen om die technologie te ontwikkelen, in het bijzonder op een aantal gebieden waar sprake is van comparatieve voordelen.

Energie & Klimaat. Hoe komen we tot CO_2-arme energievoorziening? Hoe kunnen duurzame oplossingen met succes worden ingepast in de fysieke omgeving? Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen werken vanuit hun sterktes (o.a. rond semiconductors en materialen) aan integrale concepten voor het decentraal opwekken van energie, energieopslag en -transport via slimme netwerken. Daarnaast kunnen sterktes in de chemie en logistiek worden benut voor bioraffinage om onder andere biobrandstoffen aan heel West-Europa te leveren.

65 OESO, OECD Science Technology and Industry Scoreboard, 2015.
66 CPB, Kansrijk Innovatiebeleid, 2016.
67 IMF, Acting now, acting together, chapter 2: fiscal policies for innovation and growth, 2016.

Voedsel. De Nederlandse agro-voedselsector is kennisintensief en technologisch zeer sterk ontwikkeld. Als spil in internationale ketens kan Nederland een voortrekkersrol vervullen in de noodzakelijke, mondiale transformaties die op voedselgebied zullen moeten plaatsvinden. Hoe kunnen we een bijdrage leveren aan het voeden van 9 miljard mensen in 2050? Hoe kunnen agroproductiesystemen worden verduurzaamd? Hoe kunnen kringlopen sluitend worden gemaakt? Kansrijke terreinen zijn productiemethoden in de veeteelt die emissies en nutriëntenstromen volledig benutten, alternatieve eiwitbronnen (algen, zeewier), gezondere voedingsmiddelen, energie-producerende kassen en methoden en gewassen geschikt voor landbouw op verzilte grond.

Veiligheid. Veiligheid staat hoog op de agenda, mede als gevolg van de sterk toenemende digitalisering van onze maatschappij. Die digitalisering, in combinatie met analyse van data die door drones en satellieten wordt verzameld biedt tegelijkertijd kansen voor het oplossen van veiligheidsvraagstukken, variërend van anti-(cyber)terreur tot dijkbewaking vanuit de ruimte en *blockchain*-technologie voor veilige financiële transacties. Onderzoek en innovatie uit diverse disciplines kunnen hieraan bijdragen, in Nederland onder andere op het terrein van ICT-netwerken, gedrag, cultuur en sociale cohesie. Nederland kent met The Hague Security Delta het grootste veiligheidscluster van Europa.

Water. Op het gebied van water heeft Nederland wereldwijd een goede reputatie. Een belangrijke uitdaging is erin gelegen een grotere weerbaarheid van urbane gebieden tegen het water te verbinden aan oplossingen voor andere transities, zoals op het gebied van energie en voeding. Voorbeelden zijn de kweek van biomassa en plantaardige eiwitten uit zeewier voor de kust en energie-producerende woningen die op eilanden worden gebouwd en die in staat zijn energie op te slaan en zeewater om te zetten naar drinkwater.

Zorg. Zorgkosten nemen toe, onder andere door dure medicijnen en technologieën. Niet het stimuleren van meer kennis- en technologieproductie is de grote opgave. De uitdaging ligt elders: Hoe kunnen slimme innovaties bijdragen aan preventie? Hoe kunnen kostencurves versneld omlaag worden gebracht? Mogelijkheden liggen in de uitbouw van kennissterktes rond gedrag en cognitie (in combinatie met voeding) en innovaties op het grensvlak van biotechnologie, mobiel internet, sensoren, dataverwerking, -analyse en visualisering.

Key Enabling Technologies. Sleutel-technologieën vormen de basis voor radicale innovaties in bijna alle sectoren en zijn daarmee ook essentieel voor het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. In Europees verband zijn de volgende Key Enabling Technologies (KETs) geïdentificeerd: (i) micro- en nano-elektronica, (ii) fotonica, (iii) nanotechnologie, (iv) geavanceerde materialen, (v) biotechnologie en (vi) geavanceerde fabricagesystemen en -processen. Nederland behoort tot de top van Europese landen in alle zes de technologiegebieden en verkeert daarmee in een goede uitgangspositie.[68] Nederlandse onderzoekers en bedrijven zijn zeer actief, van grensverleggend onderzoek en ontwikkeling tot aan marktintroductie, en maken deel uit van vele samenwerkingsverbanden, zowel nationaal als Europees.

5.2 Dynamiek in het financieringslandschap

Context

Het Nederlandse bedrijfsleven is, net als elders in Europa, voor financiering sterk afhankelijk van bancaire kredietverlening. Met een geschat aandeel van 80 procent is bankfinanciering voor het mkb veruit de belangrijkste verstrekker van vreemd vermogen. Daarnaast is de bancaire sector sterk geconcentreerd. Zo verstrekken drie grootbanken al jaren meer dan 85 procent van de totale bancaire

[68] Europese Commissie, KETs Observatory report, 2015.

financiering aan het mkb. Uit onderzoek blijkt dat sterk geconcentreerde banksystemen doorgaans minder concurrerend zijn en ook minder innovatie voortbrengen.

Naar aanleiding van de crisis is het financieringslandschap veranderd en ook de komende jaren zal het landschap zich ontwikkelen. Door de crisis is de concentratie in de bankensector nog verder toegenomen. In de verdere ontwikkeling van het financieringslandschap is daarom van belang dat nieuwe toetreders kunnen toetreden en dat alternatieve financieringskanalen zich verder ontwikkelen. Tegen die achtergrond bieden de opkomst van FinTech-bedrijven, bigdatatoepassingen en alternatieve financiers mogelijkheden voor vernieuwende vormen van financiering.[69]

Aanknopingspunten voor beleid

Potentiële nieuwe marktpartijen ervaren toetredingsbarrières. Het stelsel van prudentieel toezicht is op dit moment vooral toegesneden op grote banken. Dit werpt barrières op voor nieuwe, kleine en innovatieve spelers en bevoordeelt daarmee impliciet bestaande partijen. Een belangrijke belemmering vormt het huidige '*one size fits all*'-vergunningenstelsel voor bancaire activiteiten. De wet voorziet erin dat, ook wanneer de activiteiten van het voorgenomen bedrijfsmodel beperkt zijn, een vergunning in beginsel voor alle (bancaire) activiteiten geldt. Een strikt vergunningenbeleid beschermt tegen toetreders die ongewenste risico's nemen. Een onbedoeld en ongewenst effect is echter de belemmering voor nieuwe toetreders die '*too small to comply*' zijn.

De toegang tot de kapitaalmarkt voor mkb-bedrijven kan verder worden verbeterd. In de VS maken mkb-bedrijven vaker dan in Europa gebruik van financiering via de kapitaalmarkt. Dit lijkt ook voor Nederlandse bedrijven een aantrekkelijke aanvulling op bancaire financiering. Bovendien kan op de kapitaalmarkt niet alleen vreemd vermogen worden opgehaald maar ook eigen vermogen (via uitgifte van aandelen). De overheid kan hierbij helpen, onder meer door bedrijfsinformatie beter toegankelijk te maken en door standaardisatie.

Het huidige landschap van publieke financieringsinstrumenten is versnipperd. In de loop der jaren is in Nederland een lappendeken ontstaan van publieke financieringsinstrumenten. Zo kent Nederland een breed scala op het bedrijfsleven gerichte regelingen (garanties, leningen, participaties, subsidies) om innovatie, internationalisering en duurzaamheid te bevorderen, zowel bij verschillende ministeries, als op regionaal niveau. Daarnaast bestaan verschillende banken en waarborgfondsen die zich inzetten voor de financiering van publieke zaken zoals sociale woningbouw en de zorginstellingen. Dit roept de vraag op of de huidige *governance* efficiënt is en daarnaast effectief en flexibel genoeg om op nieuwe ontwikkelingen kan inspelen, zoals op het gebied van de energietransitie en Europese initiatieven om maatschappelijke investeringen te stimuleren (zoals het Europees Fonds voor Strategische Investeringen, EFSI).

Beleidsrichtingen

Differentiatie in het vergunningenstelsel. Om nieuwe (innovatieve) toetreders toe te kunnen laten tot de Nederlandse financiële sector is het wenselijk dat DNB in haar vergunningverlening meer differentiatie mogelijk maakt. Door bijvoorbeeld vergunningen te verstrekken die slechts betrekking hebben op een beperkt aantal specifieke activiteiten van financiële instellingen – zogeheten deelvergunningen – kan worden volstaan met een toets die in overeenstemming is met de (beperkte) activiteiten, omvang, risico's en complexiteit van de aspirant-toetreder. Ook kan gedacht worden aan een voorwaardelijk vergunning. Dit houdt in dat weliswaar een vergunning wordt verleend, ook als nog niet aan alle voorwaarden is voldaan. De vergunning stelt ondernemingen in staat de bedrijfsvoering in te richten (aannemen personeel, vormgeving IT omgeving, ophalen kapitaal) alvorens marktactiviteiten te gaan ontplooien. De vergunning bevat voorschriften die deze situatie afdekken. Tot slot kan hierbij gedacht worden aan tijdelijke vergunningen voor experimentele diensten ('proeftuin', zoals onlangs aangekon-

[69] DNB (2016), Technologische innovatie en de Nederlandse financiële sector, 2016.

digd door de Britse gedragstoezichthouder FCA). Belangrijk aandachtspunt bij een meer proportionele en op nieuwe (innovatieve) spelers toegespitste wet- en regelgeving en bijbehorende toezichtkaders, is dat net als bij de traditionele spelers de stabiliteit centraal staat en voldoende oog is voor de risico's.

bijlage 32

Verbetering van kredietwaardigheidsinformatie. De toegang tot kapitaalmarktfinanciering kan worden vergroot door betere informatieverstrekking over de kredietwaardigheid van mkb-bedrijven en door lagere transactiekosten. Een aantal maatregelen is denkbaar. Ten eerste kan een standaard worden afgesproken voor het aanleveren van kredietinformatie. Deze verlaagt de transactiekosten tussen mkb en financiers. De standaard kan ook worden gebruikt door niet-bancaire platforms waar ondernemingen aanvragen kunnen indienen bij financiers, zoals een *crowdfunding*-platform. De overheid kan, in samenwerking met de markt, het initiatief nemen om een standaard op te stellen voor kredietinformatie. Ten tweede kan een kredietregister worden opgericht. Zo'n register helpt bedrijven om een reputatie van goede betaler op te bouwen. Verschillende landen hebben een kredietregister voor bedrijven (waaronder België, Frankrijk, Italië, Spanje, Portugal, Duitsland en Oostenrijk) en onderzoek laat zien dat dit de toegang tot financiering vergroot. Ten derde kan worden gedacht aan een wettelijke verplichting voor banken om informatie te delen. Dit maakt het voor ondernemers gemakkelijker om aanvragen in te dienen bij andere financiers en voor deze financiers om de aanvraag te beoordelen.

bijlage 33

Publieke financiële instelling als instrument voor overheidsfinanciering en -investeringen. Een publieke financiële instelling kan worden overwogen om bestaande financieringsinstrumenten te bundelen en maatschappelijk gewenste investeringen tot stand te brengen. Het huidige landschap is versnipperd en in landen om ons heen bestaan voorbeelden van publieke financiële instellingen die een groot scala aan instrumenten samenbrengen, zoals de British Business Bank in het Verenigd Koninkrijk en de KfW in Duitsland. Ook in Nederland zou zo'n clustering van instrumenten voordelen kunnen hebben, zoals grotere flexibiliteit en professionalisering. Waar nu subsidies worden verstrekt om maatschappelijke investeringen aan te jagen, kan de overheid ook mee-investeren. De overheid kan in dat geval delen in de financiële winst van initiatieven. De overheid loopt dan wel meer risico. Tegen deze achtergrond kan een publieke instelling met goede *checks and balances* worden overwogen om publieke financiering tot stand te brengen. Dit kan gaan om publieke financiering van maatschappelijke investeringen, zoals op het gebied van de energietransitie. In het Verenigd Koninkrijk is daartoe bijvoorbeeld een green investment bank opgericht. Ook kan het betrekking hebben op bedrijfsgerichte financieringsinstrumenten.

bijlage 34

5.3 Profiteren van de digitale economie

Context

ICT verandert het aanzien van de economie fundamenteel. Ongeveer een derde van de productiviteitsgroei is inmiddels ICT-gedreven. Ondernemers krijgen te maken met een geheel nieuwe marktdynamiek, terwijl de overheid zich gesteld ziet voor nieuwe vraagstukken ten aanzien van mededinging en de borging van publieke belangen. Bescherming van privacy en de waarborging van cyberveiligheid zijn in het digitale tijdperk onderscheidende vestigingsplaatsfactoren geworden die in toenemende mate om aandacht vragen.

Nederland heeft een goede uitgangspositie. Deze is met name te danken aan een zeer goede digitale infrastructuur. Dit blijkt uit verschillende internationale ranglijsten, zoals de *Networked Readiness Index* van het *World Economic Forum* en de *Digital Economy and Society Index 2016* van de Europese Unie. De uitdaging voor de toekomst is om aan steeds hogere eisen die aan infrastructuur worden gesteld te blijven voldoen. Het datagebruik, bijvoorbeeld als gevolg van cloudopslag, zal verder toenemen, de behoefte aan snelle toegankelijkheid eveneens. Ook nieuwe internet-of-thingstoepassingen vragen om een betrouwbaarder verbinding met minder vertraging dan de huidige 4G-netwerken kunnen leveren.

Aanknopingspunten voor beleid

Het bedrijfsleven is kwetsbaar voor cyberaanvallen. Nederland is steeds vaker doelwit van cyberaanvallen uit het buitenland. De wereldwijde schade van *cybercrime* en spionage werd in 2014 geschat op ongeveer 400 miljard euro.[70] Deloitte schat de schade voor Nederland op circa 10 miljard euro per jaar.[71] Met de groei van de digitale economie nemen de kwetsbaarheden naar verwachting toe.

De overheid benut het potentieel van ICT onvoldoende. De digitale overheid is in ontwikkeling. Denk aan de vooraf ingevulde belastingaangifte, DigiD/eHerkenning, de MijnOverheid Berichtenbox en het Ondernemingsdossier. Er blijft evenwel sprake van onbenut potentieel. (Door)ontwikkeling van en innovatie in digitale generieke voorzieningen komen onvoldoende tot stand. Individuele overheidsorganisaties kunnen of willen de benodigde investeringen in vernieuwing niet opbrengen; een van de voornaamste redenen hiervoor is een complex bestuurlijk landschap waar het betalen aan een voorziening en het baat hebben van die voorziening in de meeste gevallen niet direct aan elkaar verbonden zijn.

De benutting van ICT blijft nog achter, bijvoorbeeld in de dienstensector. Terwijl Nederlandse consumenten bekendstaan om hun snelle adoptie van nieuwe digitale toepassingen, zoals internetwinkelen en -bankieren, blijft de toepassing van ICT bij bedrijven in internationaal perspectief achter. Zo maakt maar ongeveer 6 procent van de bedrijven met meer dan vijftig medewerkers gebruik van de mogelijkheden die 'big data' biedt. De Europese Commissie noemt de achterblijvende benutting als belangrijk aandachtspunt voor de Nederlandse digitale economie. Met name de dienstensector blijft qua productiviteit en de toepassing van ICT-mogelijkheden achter.

Beleidsrichtingen

Versterken van de weerbaarheid tegen Cyberdreiging. De weerbaarheid tegen cyberdreiging kan worden versterkt door in te zetten op kennisontwikkeling en publiek-private samenwerking. In zogeheten *Information Sharing and Analysis Centres* (ISAC's) leren bedrijven van elkaar en kan bijstand worden verleend indien (acute) problemen zich voordoen. Tevens kan een mkb-cybercentrum worden ingericht dat bestaande kennis, initiatieven en netwerken toegankelijk maakt voor het mkb, zzp'ers en starters. Behalve een bedreiging, kunnen ontwikkelingen op het terrein van cybersecurity tegelijkertijd kansen bieden. Ten slotte verdient het aanbeveling om binnen publiek-privaat onderzoek cybersecurity (extra) aandacht te geven.

bijlage 35

Inzet digitale overheid. Verdere, succesvolle digitalisering van de overheid vraagt om een goede governance, met minder verkokering en versnippering en een duidelijke bundeling van verantwoordelijkheden. Eerste voorwaarde vormt daarbij een solide en robuuste digitale basisinfrastructuur. De huidige inrichting van de ontwikkeling en financiering van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) staat een optimale inzet van digitale middelen binnen de overheid in de weg waardoor kansen voor productiviteitsverbetering en betere overheidsdienstverlening worden misgelopen. Een financieringsarrangement dat meeademt met de groei van het gebruik van de GDI is daarom gewenst, evenals concentratie van bestaande overheidsmiddelen bestemd voor de GDI en een grotere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de doorontwikkeling van de GDI.

bijlage 36

Experimenteerruimte bieden voor bedrijven. De lage ICT-benutting is in beginsel een probleem van bedrijven zelf. Zij zijn immers zelf verantwoordelijk voor digitalisering van hun processen om productiviteitswinst te realiseren. De overheid kan desgewenst wel een aanjagende rol spelen. In de afgelopen jaren zijn goede ervaringen opgedaan met proeftuinen voor de maakindustrie (Smart Industry). Deze dragen bij aan de versnelling van digitalisering in de maakindustrie en toepassing van innovatieve ICT-kennis. Deze aanpak kan worden verbreed, bijvoorbeeld richting digitalisering van de dienstensector. Digitale proeftuinen bieden ondernemers en kennisinstellingen daarbij de ruimte om nieuwe

[70] McAffee/centre for strategic and internaitonal Studies, Net Losses: Estimating the Global Cost of Cybercrime, 2014.
[71] Deloitte, Cyber value at risk in the Netherlands, 2016.

bijlage 37

digitale technologieën (big data, blockchain, internet of things/sensoren, robotica, draadloze communicatie) en relevante toepassingen te ontwikkelen, te testen en te implementeren.

5.4 Voorwaarden voor vernieuwing in de zorg

Context

De zorg is van belang voor de brede welvaart. Goede zorg levert direct een bijdrage aan het welzijn van mensen. Een goede gezondheid is tevens van belang voor arbeidsproductiviteit en participatie.[72] De zorg als sector levert op dit moment ongeveer 7 procent van de totale productie in ons land en biedt werkgelegenheid aan meer dan 1 miljoen mensen.[73] Tegelijkertijd verhogen zorguitgaven de collectieve lasten en concurreren daarmee met de consumptie van c.q. investeringen in andere collectieve dan wel private goederen. Bovendien draagt betaalbare zorg bij aan draagvlak voor het zorgstelsel en zorgt er daarmee voor dat ook toekomstige generaties kunnen blijven genieten van goede en toegankelijke zorg.

Een duurzaam evenwicht tussen kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid is het streven. Door lange wachtlijsten liet de toegankelijkheid van de zorg eind jaren negentig te wensen over. Onder invloed van investeringen zijn de wachtlijsten vanaf het jaar 2000 grotendeels weggewerkt. Hierdoor is de aandacht verschoven naar het samenspel tussen kwaliteit en betaalbaarheid. Na jaren van zeer hoge groei loopt de groei van de collectieve zorguitgaven sinds 2012 weer in de pas met het nationale inkomen. Bij ongewijzigd beleid zullen de zorguitgaven in de nabije toekomst naar verwachting echter opnieuw sterker groeien dan de rest van de economie. Voor de periode 2018-2021 verwacht het CPB bij ongewijzigd beleid een groei van de collectieve zorguitgaven van 4,9 procent per jaar. In 2021 beslaan de collectieve zorguitgaven daarmee bijna 10 procent van het bbp – circa 80 miljard euro – tegenover 8 procent van het bbp in 2006.[74]

Betere voorwaarden voor dynamiek en vernieuwing kunnen aan opgaven in de zorg een grote bijdrage leveren. Naast de verwachte stijging van de zorguitgaven moet rekening worden gehouden met een sterke verandering van de zorgvraag. De zorgsector krijgt te maken met steeds meer chronisch zieken, die steeds vaker meerdere aandoeningen hebben. Ook is er sprake van een toenemende behoefte bij cliënten en patiënten om eigen regie te voeren. Terwijl informatie- en communicatietechnologie (ICT) steeds meer mogelijkheden biedt. Dit vergt nieuwe bedrijfsmodellen in de zorg. Met het oog op de betaalbaarheid van dit alles, moeten de nieuwe modellen ook tot verdringing van verouderde zorgvormen leiden.

Aanknopingspunten voor beleid

Zorginkoop is nog te weinig gericht op waarde voor de patiënt. Idealiter maximaliseren zorgverzekeraars, zorgkantoren en gemeenten met hun zorginkoop de waarde voor patiënten. Dat wil zeggen maximale gezondheidswinst tegen de laagste kostprijs. Ze kopen hierbij zorg in bij de aanbieders die de beste prijs/kwaliteitverhouding bieden. Zij kopen dus actief en selectief in. In dat geval winnen goede innovaties de concurrentiestrijd van verouderde en onnodig dure zorg. Op dit moment staan de volgende knelpunten een dergelijke ontwikkeling nog in de weg. Ten eerste is het onderscheid tussen verzekeringsproducten voor geneeskundige zorg beperkt inzichtelijk. Daardoor lijkt het overstappen naar een ander verzekeringsproduct voor verzekerden beperkt interessant en gaan verzekerden die wel overwegen om over te stappen vooral af op de hoogte van de premie. Hierdoor worden verzekeraars slechts beperkt geprikkeld om kwalitatief goede zorg in te kopen. Ten tweede kiezen patiënten doorgaans een zorgaanbieder op basis van een voorkeur voor bekende en nabije partijen in plaats van op kwaliteit, terwijl die kwaliteit van zorg tussen aanbieders aanzienlijk kan verschillen. Ten derde beschikken sommige ziekenhuizen over een aanzienlijke mate van marktmacht ten opzichte van

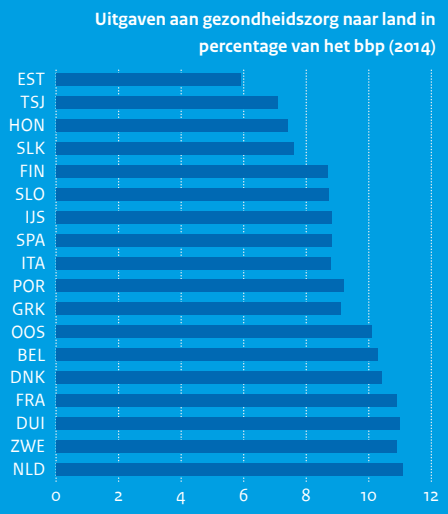
[72] Fogel, Economic Growth, Population Theory, And Physiology: The Bearing Of Long-Term Processes On The Making Of Economic Policy, 1993
[73] Boer & Croon, De bedrijfstak Zorg Onderzoek naar economische betekenis van de zorgsector, 2009
[74] CPB, Middellange-termijnverkenning 2018-2021, 2016

zorgverzekeraars die selectief willen inkopen.[75] Selectieve zorginkoop op basis van een integrale weging van prijs én kwaliteit komt door bovenstaande factoren nog maar mondjesmaat van de grond. Dat hier nog winst te behalen valt uit zich onder andere in onverklaarbare praktijkvariatie en een aanhoudende noodzaak tot macrokostenbeheersing. Op termijn kan goede zorginkoop een bijdrage leveren aan het oplossen van beide problemen.

Er is nog veel onverklaarde praktijkvariatie. Het klinkt logisch: verouderde zorg verdwijnt, nadat er meer kosteneffectieve alternatieven zijn verschenen. Dit gebeurt idealiter overal en altijd in de zorg, maar de praktijk is weerbarstig. Zo zijn er veel onverklaarde verschillen. Een voorbeeld: een gemiddelde Noord-Hollander heeft meer dan twee keer zoveel kans om voor spataderen te worden geopereerd dan een vergelijkbare persoon in de Achterhoek.[76] Ook het gebruik van verpleeghuiszorg kent regionale verschillen die deels onverklaard blijven. Vaak zijn de persoonlijke opvattingen van zorgverleners – en de beschikbaarheid van de relevante infrastructuur – doorslaggevend voor wat er uiteindelijk gebeurt.[77] Hier zijn doelmatigheidswinsten te behalen. Hoe veel precies staat niet vast, maar voor de curatieve zorg zijn bedragen van 4 tot 8 miljard euro genoemd.[78]

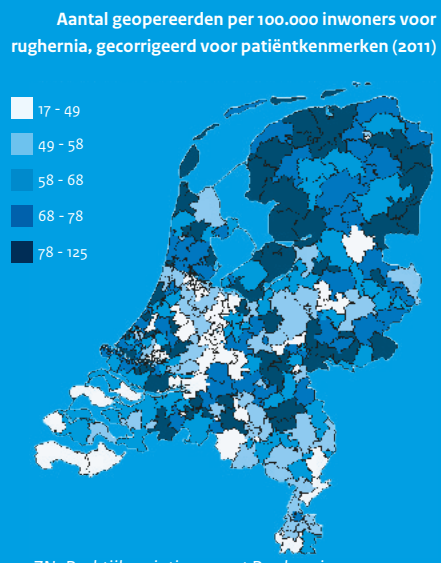
Box 5.5 Nederlanders geven relatief veel uit aan zorg en worden niet altijd gelijk behandeld

Figuur 5.5a Nederland besteedt het meeste aan gezondheidszorg in de EU.



Bron: OECD.stat

Figuur 5.5b Waar een patiënt woont, bepaalt mede of iemand wordt geopereerd.



Bron: ZN, Praktijkvariatierapport Rughernia, 2013

Bij ongewijzigd beleid zullen de zorguitgaven naar verwachting opnieuw sterker groeien dan de rest van de economie. Sturen op meer doelmatigheid staat niet per definitie gelijk aan kostenbeheersing. Dit komt bijvoorbeeld omdat de precieze zorgvraag niet vaststaat. Zorgaanbod creëert ook deels zijn eigen vraag. Een voorbeeld: als goede zorg de verouderde zorg verdringt, ontstaan besparingen op microniveau. Tegelijkertijd wordt vrijgekomen capaciteit vaak weer opgevuld en kunnen kwaliteitsverbeteringen weer aanleiding geven voor extra zorgvraag. Bij doelmatige zorginkoop, gedreven vanuit

[75] KPMG, Evaluatie Zorgverzekeringswet, 2014
[76] Vektis en Plexus, Rapportage indicatoren indicatiestelling, 2011
[77] Cutler *et al.*, Physician Beliefs and Patient Preferences: A New Look at Regional Variation in Health Care Spending, 2015
[78] Booz & Co., Kwaliteit als medicijn. Aanpak voor betere zorg en lagere kosten, 2012; BCG, Zorg voor waarde, 2011

integrale waardeoptimalisatie voor de patiënt, wordt een gebalanceerde afruil gemaakt tussen kwaliteit, prijs en volume. De prognose is echter dat zonder nieuw beleid de zorguitgaven tussen 2018 en 2021 opnieuw een stuk harder zullen groeien dan de economie.[79] Uiteindelijk is een dergelijke groei – als deze lange tijd doorzet – niet duurzaam en zal ten koste gaan van andere maatschappelijke prioriteiten dan wel van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Beleidsrichtingen

Binnen de huidige stelsels kan meer ruimte voor vernieuwing worden geboden. Dit beeld wordt bevestigd in een aantal recente studies die de stand van zaken op maken na jaren van ingrijpende stelselwijzigingen.[80] Terwijl de rollen en verantwoordelijkheden grotendeels bij dezelfde partijen kunnen blijven liggen, kan men zich effectiever tonen in het creëren van waarde voor de patiënt/cliënt. Daartoe kan de overheid meer ruimte bieden. Bijvoorbeeld door te investeren in een effectieve ICT-ondersteuning, zodat de randvoorwaarden aanwezig zijn voor partijen om patiënten meer eigen regie te geven en hen efficiënter te bedienen. Ook kan de overheid er strikter op aansturen dat partijen hun verantwoordelijkheden daadwerkelijk (kunnen) nemen.

bijlage 38

Meer ruimte voor zorgverzekeraars voor inkoop op basis van kwaliteit. Om zorgverzekeraars meer op waarde te kunnen laten inkopen moet er meer ruimte worden gemaakt voor selectieve inkoop en het openbaar maken van kwaliteitsinformatie. De studiegroep adviseert hiertoe 1) versnelde openbaarmaking van reeds beschikbare informatie over de uitkomsten van zorg; 2) de versnelde ontwikkeling van nieuwe uitkomstindicatoren en 3) verschaffing van inzicht in de kwaliteit van zorg op het niveau van de verzekeringspolis. Tevens kan verzekeraars en verzekerden meer vrijheid worden geboden om bij het afsluiten van een verzekeringsproduct vergoedingen voor niet-gecontracteerde zorg overeen te komen. Dit laatste vergt wijziging van artikel 13 van de Zorgverzekeringswet.

bijlage 39

Versterkte sturing op doelmatigheid in de Wet langdurige zorg (Wlz). Twee mogelijke richtingen sluiten elkaar uit. De eerste is om de beschikbare budgetten minder op basis van historisch zorggebruik en meer op basis van objectieve criteria te verdelen over zorgkantoorregio's. Dit sluit aan bij het uitgangspunt dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Een alternatieve optie is het verder vergroten van de persoonsvolgendheid van de Wlz. Hierdoor krijgen cliënten en hun naasten meer keuzemogelijkheden om te bepalen welke zorg en dienstverlening zij van welke aanbieder willen afnemen. Aanbieders worden zo sterker geprikkeld om persoonsgericht te werken en te innoveren. Meer persoonsvolgendheid kent ook nadelen en risico's. Om die te ondervangen, is het nodig dat: 1) aanbieders keuze-informatie beschikbaar maken; 2) voldoende cliëntondersteuning beschikbaar blijft; 3) zorgkantoren zeer specialistische Wlz-zorg blijven inkopen; 4) in het geval van faillissement en/of overname van een zorgaanbieder continuïteit van zorg voor cliënten is geborgd en 5) wordt besloten hoe om te gaan met budgettaire risico's. Extra zorgvraag – en de budgettaire gevolgen – kan worden geaccepteerd of gemitigeerd met behulp van tariefkortingen. Het laatste kan ertoe leiden dat cliënten minder zorg en ondersteuning gaan ontvangen.

bijlage 40
bijlage 41

Budgettaire beheersing blijft nodig. Wanneer zorginkopers in hun kracht staan en hun rol optimaal op zich nemen zullen zij doelmatigheidswinst in de zorgpraktijk vertalen in lagere premies en zo de totale collectieve zorguitgaven drukken. Om doelmatigheidswinst op microniveau om te zetten in macrobeheersing van de uitgaven worden momenteel aanvullend macrobeheersingsinstrumenten ingezet. Eventuele aanvullingen op dit instrumentarium zijn vanwege de focus op doelmatigheid bij de totstandkoming van dit rapport niet verkend. In het voorjaar van 2017 zal de Technische werkgroep Beheersinstrumentarium Zorguitgaven rapporteren over mogelijke verbeteringen van en aanvullingen op dit instrumentarium, om zo de beheersing en houdbaarheid van de zorguitgaven te verbeteren.

[79] CPB, Middellangetermijnverkenning 2018-2021, 2016
[80] CPB, Vijf aanknopingspunten voor doelmatigheid in de curatieve zorg, 2015; SCP en CPB, Keuzeruimte in de langdurige zorg, 2015

Box 5.6 Zorgvernieuwing en preventie door participerende overheid

Voor innovatie en zorgvernieuwing kan het nodig zijn dat de Rijksoverheid actief participeert in veelbelovende initiatieven en verbindingen legt tussen partijen in de zorg en daarbuiten. Met wettelijke experimenteerruimtes kunnen kansen worden geboden aan vernieuwende zorgmodellen, waarvan verwacht mag worden dat zij een bijdrage leveren aan doelmatigheid. Een preventiefaciliteit, waarin verschillende verzekeraars hun middelen samenbrengen om pre-concurrentieel te investeren in lokale initiatieven die gericht zijn op voorzorg in plaats van genezing, kan zorgen voor de financiële experimenteerruimte die nodig is om bewijslast te verzamelen omtrent de kosteneffectiviteit van dergelijke initiatieven. Als gevolg daarvan ontstaan extra kansen om het beschikbare geld te laten landen bij de meest kosteneffectieve aanbieders. Dit draagt bij aan doelmatigheid. Uit experimenten kunnen lessen worden getrokken. Die kunnen worden doorvertaald in andere delen van de zorgsector. Een dergelijke insteek sluit aan bij een bredere noodzaak om beleidsideeën uit te blijven werken in co-productie met experts uit de zorgpraktijk. Zo kunnen de ervaringen van koplopers worden benut om andere zorgaanbieders te prikkelen en verleiden om in versneld tempo mee te veranderen.

6

Tot slot: een lerende overheid

6 Tot slot: een lerende overheid

Wat is effectief beleid? Het antwoord op die vraag kan door de tijd heen veranderen. Beleid kan in het licht van nieuwe ontwikkelingen niet langer voldoen om publieke belangen te borgen. Soms is beleid niet langer nodig of werkt het belemmerend voor vernieuwende initiatieven. Soms vragen nieuwe ontwikkelingen juist om nieuw beleid. Een overheid die adaptief is, treedt nieuwe ontwikkelingen met open vizier tegemoet. In dit advies zijn verschillende richtingen geschetst hoe de overheid ruimte voor vernieuwing kan bieden. Of het nu gaat om ruimte voor vernieuwers in de financiële sector, ruimte voor inpassing van de energietransitie in de gebouwde omgeving of ruimte voor adaptieve investeringsbeslissingen in het licht van vernieuwende vervoerstechnieken en slimme mobiliteitstoepassingen.

Nieuwe dingen durven proberen is een eerste voorwaarde voor een overheid die wil leren. Zo mogelijk gebeurt dat eerst in het klein. Bijvoorbeeld door, samen met een aantal lokale overheden, te bezien of beleid – zoals op terrein van sociale zekerheid, onderwijs, zorg – werkt. Pas hierna vindt de definitieve besluitvorming plaats over de exacte vormgeving van beleid bij grootschalige uitrol. Het doel staat centraal. Vervolgens is de oplossing nog een zoektocht waaraan vele partijen kunnen bijdragen. De overheid maakt oplossingen mede mogelijk, bijvoorbeeld door, vraaggericht, binnen de bestaande kaders de benodigde ruimte te scheppen. De Rijksoverheid kan ook zelf partijen uitdagen, om zo vernieuwing uit te lokken. Zo organiseerde in de Verenigde Staten het ministerie van Transport de Smart City Challenge. De Amerikaanse stad met het beste plan om de vernieuwende technologie op het gebied van mobiliteit, zoals zelfrijdende auto's en slimme sensoren, in te passen in de ruimtelijke omgeving, wint de financiering om haar plan te realiseren.[81]

Een lerende overheid vergt ook dat systematisch kennis wordt opgedaan over de effectiviteit van beleid. Een lerende overheid probeert dus niet alleen, maar evalueert de effecten van beleid ook op consequente wijze. Kennis over de effectiviteit van beleid helpt beleidsmakers vervolgens gefundeerde keuzes te maken, zo ook voor de onderbouwing van dit advies van die kennis is gebruikgemaakt.

Het komt echter geregeld voor dat sterke evidentie over de effectiviteit van beleid niet voorhanden is. Ook deze Studiegroep heeft moeten constateren dat we veel (nog) niet weten. Niet alleen bewezen effectief beleid is goed beleid. In een onzekere omgeving zou dit betekenen dat de overheid niet zou kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen. Dat is ongewenst: een overheid moet kunnen ontdekken en daarbij fouten durven en kunnen maken. Altijd is echter een goede monitoring en evaluatie van belang, zodat van ervaringen wordt geleerd.

In beginsel is evaluatie van beleid in Nederland sterk verankerd. De effectiviteit wordt daarbij nu vooral achteraf geëvalueerd. Het blijkt dan dat effecten van beleid soms moeilijk zijn vast te stellen. Komt een bepaald effect door beleid of door andere factoren?[82] Experimenten kunnen het beleidsevaluatieprobleem helpen oplossen. Experimenteren mét beleid is nadrukkelijk iets anders dan in beleid ruimte bieden vóór experimenten. Dit kan door voorafgaand aan grootschalige uitrol van een maatregel een kleinschalig beleidsexperiment uit te voeren, waarin verschillende beleidsalternatieven aan verschillende, willekeurig gevormde groepen worden voorgelegd. Een andere mogelijkheid is om een nieuwe beleidsmaatregel weliswaar direct in te voeren, maar de invoering zodanig vorm te geven dat twee vergelijkbare groepen ontstaan waarvan slechts één met het beleid te maken krijgt.

[81] Zie www.transportation.gov/smartcity
[82] CPB, Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren, 2004.

Beleidsexperimenten gaan soms met een lastige afweging gepaard. Mag een groep mensen of bedrijven een *mogelijk* succesvolle interventie, bijvoorbeeld een subsidie op duurzame energie, worden onthouden? Hiertegenover staan echter evidente voordelen: er wordt met experimenten op efficiënte wijze kennis opgedaan over de effectiviteit van beleid die kan worden benut voor beter beleid in de toekomst.

De Studiegroep meent dat het lerend vermogen van de overheid in algemene zin sterk kan worden vergroot door ook in Nederland een grotere durf tot experimenteren aan de dag te leggen. De introductie van scholingsvouchers is een van de vele voorbeelden van beleid dat zich goed zou lenen voor zo'n experimentele opzet. Om van experimenten ook te leren is het van belang dat opgedane kennis over effectiviteit van beleid op een effectieve manier wordt verspreid en in de praktijk wordt toegepast.

Ook hier is nog winst te behalen. Niet alleen binnen Den Haag, maar juist ook tussen decentrale overheden. Een gedecentraliseerd beleid brengt mee dat ervaringen in de ene gemeente andere gemeenten kunnen helpen. Soms krijgen zij immers met vergelijkbare problemen te maken. In dit kader is het onderzoek naar de effectiviteit van re-integratieinstrumenten door de Dienst Werk en Inkomen van de gemeente Amsterdam noemenswaardig. Met behulp van onderzoekers van de Vrije Universiteit werd een experiment opgezet, waaruit bleek dat een zoekperiode de instroom in de WWB vermindert, tot meer inkomen uit werk leidt en de uitkeringslast verlaagt. [83] Met dergelijke resultaten kunnen andere gemeenten hun voordeel doen. Goede kennisdeling over dergelijke resultaten is van belang, zodat het wiel niet steeds opnieuw hoeft te worden uitgevonden. Een inspirerend voorbeeld hoe dergelijke kennisdeling kan worden vormgegeven vinden we over de grens, in het Verenigd Koninkrijk. Hier werd drie jaar geleden door de nationale overheid het *What Works Initiative*[84] opgezet, dat ten doel heeft bestaande overtuigende kennis over beleidseffectiviteit bijeen te brengen en nieuwe kennis te genereren. Dit gebeurt door financiering van experimenten en de evaluatie daarvan door onafhankelijke onderzoeksteams, en vervolgens de resultaten op toegankelijke wijze, bijvoorbeeld in de vorm van overzichtelijke 'toolkits'[85], voor toepassing in de praktijk beschikbaar te maken. Dit voor iedereen die met beleid te maken heeft, zowel met het maken van het beleid als met de uitvoering daarvan. Inmiddels zijn zeven *What Works Centres* opgezet, onder andere op het terrein van gezondheidszorg, criminaliteit, onderwijs en lokaal economisch beleid.

Het *What Works*-netwerk toont hoe het concept van de lerende overheid in een complexe wereld kan worden verankerd. Een van de succesfactoren van het *What Works*-netwerk is dat ook niet-publieke partijen bij het leerproces worden betrokken. Dit is van belang, zeker waar het gaat om maatschappelijke vraagstukken waarbij andere partijen dan de overheid eerst aangewezen zijn om bij te dragen aan oplossingen. De inzetbaarheid van werknemers is een voorbeeld. Met bewezen effectief HRM-beleid kunnen bedrijven hun voordeel doen. De overheid zit niet aan de knoppen, maar kan in het maatschappelijk belang wel een aanjagende rol spelen om kennisdeling tussen bedrijven op gang te brengen. Een dergelijke aanpak past bij een nieuwe rol van de overheid in het licht van 'ongetemde' problemen die nog in ontwikkeling zijn en met onzekerheden omgeven, die zich bijvoorbeeld ook rondom een thema als de circulaire economie voordoen. De overheid heeft dan niet de oplossingen voorhanden die zij op een presenteerblad kan aandragen. Zij moet samen met relevante partijen naar oplossingen op zoek.

De Britse aanpak, waarbij kennisdeling over de effectiviteit van beleid nadrukkelijk wordt aangejaagd in netwerken, biedt inspiratie voor handelingsperspectief in een complexer wordende wereld. Binnen Den Haag is de afgelopen jaren, eveneens naar voorbeeld van de Britten, reeds op kleine schaal interdepartementaal ingezet op een betere toepassing in beleid van inzichten uit de gedragseconomie, vanuit het idee dat dergelijke inzichten, bijvoorbeeld op het terrein van energiebesparing maar ook de werking van

[83] Bolhaar, J., Ketel,N., Van der Klaauw, B. (2014) 'Onderzoek naar effectiviteit inzet re-integratieinstrumenten DWI' (Vrije Universiteit)
[84] Zie www.gov.uk/guidance/what-works-network
[85] Zie als voorbeeld van een dergelijke toolkit voor onderwijsinterventies: https://educationendowmentfoundation.org.uk/evidence/teaching-learning-toolkit/

'prikkels' binnen de fiscaliteit, bij kunnen bijdragen aan beter, effectiever beleid. Eerste resultaten tonen aan dat kleine details in de uitvoering al impact kunnen hebben (zie box 6.1).

Een volgend kabinet zou, voortbouwend op de kleinschalige initiatieven die nu al worden ondernomen, het startschot kunnen geven om nadrukkelijker in te zetten op versterking van het lerend vermogen van de overheid. Meer ruimte voor experimenten, bij voorkeur voorafgaand aan grootscheepse uitrol; brede aandacht voor gedragseconomische kennis in beleid, uitvoering en toezicht; en verkenning van de vraag wat structuren als het *What Works*-netwerk in de Nederlandse context zouden kunnen betekenen zijn daarin de denkbare elementen.

Box 6.1 Eerste inzichten uit gedragsexperimenten

Kleine veranderingen in de uitvoering van beleid kunnen soms al impact hebben. Een brief waarin de Belastingdienst verschillende gedragsinzichten verwerkte (zoals het gebruikmaken van een sociale norm: "de meerderheid levert op tijd aangifte in"; of het inspelen op wederkerigheid: "wij hebben voor u alvast een portvrije envelop toegevoegd") leidde tot een 10 procent hogere respons onder mensen die geregeld de belastingbetaling uitstellen. Soms kan het eenvoudiger opschrijven en het makkelijker maken om een vervolgactie uit te voeren al voldoende zijn om verschil te maken. Zo maakt het ministerie van EZ voortgangsrapportages voor bedrijven die aan de meerjarige energie-convenanten meedoen. Hierin staan de prestaties van sectorgenoten centraal. Door de e-mail waarin wordt meegedeeld dat de bedrijven hun rapportages kunnen downloaden te vereenvoudigen en het downloaden te vergemakkelijken, is het aantal bedrijven dat de voortgangsrapportages downloadt met ruim een factor 3,5 toegenomen van 14 procent naar 51 procent. Dit draagt bij aan een grotere bewustwording van de eigen energiebesparingsprestaties in relatie tot de prestaties van de sector. Op het terrein van leengedrag bij studenten is recent een ander voorbeeld te vinden van hoe het toepassen van gedragsinzichten gedrag significant kan beïnvloeden. Het weghalen van een vinkje maximaal lenen als optie bij de aanvraag van een lening ging gepaard met een halvering van het aandeel nieuwe studenten met een lening dat maximaal leende. Na het weghalen van het vinkje werden studenten gedwongen zelf na te denken over het bedrag dat ze wilden lenen en dit in een vakje in te vullen. Dit voorbeeld toont de impact aan die defaults (standaardopties) kunnen hebben, zoals dat ook bijvoorbeeld al eerder is aangetoond op het vlak van beslissingen ten aanzien van pensioensparen.

Verantwoording

Verantwoording

Vele terreinen zijn op duurzame groei van invloed. Dit advies heeft geraakt aan een aantal van die terreinen, maar lang niet alle. Er is, gelet op het beperkte tijdsbestek én de wens van de Tweede Kamer om te komen tot een handzaam advies, niet gekozen voor een uitputtende verhandeling: in de selectie van beleidsthema's zijn keuzes gemaakt. Met die keuzes wil de Studiegroep niet uitstralen dat slechts de thema's die aan de orde zijn geweest voor duurzame groei van belang zijn. Een voorbeeld betreft het hoger onderwijs. Dit thema ontbreekt in dit rapport, wat niet wil zeggen dat verdere investeringen en/of hervormingen in het hoger onderwijs niet bij zouden kunnen dragen aan duurzame groei. Dit advies moet worden gelezen als een verkenning van beleidswijzigingen die - in concrete zin, binnen het handelingsperspectief van een volgend kabinet – kunnen bijdragen aan duurzame groei en om die reden in de economisch beleidsagenda van een volgend kabinet niet zouden misstaan.

Thema's kunnen ook ontbreken omdat ervoor is gekozen om dubbelingen met lopende (strategische) trajecten zoveel mogelijk uit de weg te gaan. Aan het curriculum van het funderend onderwijs besteedt dit advies bijvoorbeeld geen aandacht, vanwege het feit dat de toekomstbestendigheid hiervan reeds uitvoerig aan de orde in het traject 'Onderwijs 2032'. Een ander voorbeeld betreft de pensioendiscussie. De Studiegroep acht het belang van die discussie zeer groot, maar heeft toch besloten hieraan alleen zijdelings aandacht te besteden, vanwege de beperkte meerwaarde naast het vele analytische werk dat in het kader van de Pensioendialoog wordt verricht.

Dit advies moeten worden bezien binnen de complexe beleidscontext waarvan heden ten dage sprake is. Het economische beleid zoals dat in Den Haag wordt geformuleerd staat uiteraard niet op zichzelf. Nederland is vanouds sterk met de internationale economie verweven. Die verwevenheid is door de jaren heen steeds groter geworden. Dat geldt ook voor het economisch beleid. Bijna op ieder beleidsterrein is op de een of andere manier sprake van raakvlakken met beleid op veelal het Europese niveau. Soms is dat beleid volledig overgedragen, zoals het monetaire beleid, in andere gevallen wordt de nationale context in meer of mindere mate beïnvloed door wat gezamenlijk op Europees niveau is afgesproken, zoals dat bijvoorbeeld geldt voor de ambities ten aanzien van de transitie naar een CO_2-arme economie in 2050.

Ook de coördinatie en interactie met beleid op regionaal niveau neemt toe; een logisch gevolg van het feit dat steeds meer verantwoordelijkheden op regionaal niveau zijn belegd. In de regio komen verschillende uitdagingen bij uitstek samen, zoals tevens beschreven in het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur. De doelen zijn steeds dezelfde. Goed en betaalbaar wonen, goede zorg dichtbij huis, een goede aansluiting tussen onderwijs en de lokale arbeidsmarkt, goede bereikbaarheid en leefbaarheid. De vraagstukken op de weg richting die doelen kunnen evenwel sterk tussen regio's verschillen. De trek naar de steden zal toenemen; de economische groei zal zich in toenemende mate in de grote stedelijke gebieden concentreren, terwijl aan de randen van Nederland krimpregio's ontstaan. Beide bewegingen van groei en krimp leveren, verdeeld over Nederland, andersoortige vraagstukken op, die gevolgen hebben voor beleid op nationaal niveau. Zo is het van belang om investeringen, bijvoorbeeld op het terrein van infrastructuur, juist op die regio's te richten waar deze de grootste bijdrage kunnen leveren aan groei.

De nauwe verwevenheid tussen beleid op verschillende niveaus impliceert een sterke onderlinge afhankelijkheid. Het Rijk heeft de regio nodig en omgekeerd. Hetzelfde geldt in internationaal verband. De EU heeft de lidstaten nodig, maar ook - juist, gegeven publieke belangen die in toenemende mate een mondiaal karakter kennen - omgekeerd. Trends op het terrein van milieu en technologie, en de daardoor voortgestuwde globalisering, beperken zich niet tot de landsgrenzen. Voor veel vraagstukken geldt dat ze alleen in samenwerking kunnen worden opgelost.

Bovenal geldt dat beleid niet in een ivoren toren wordt bedacht. Het komt neer op een proces, en steeds vaker op een gezamenlijke zoektocht naar de antwoorden op complexe beleidsvraagstukken. De Studiegroep hoopt met dit advies aan die zoektocht een zinvolle bijdrage te hebben geleverd.

Bijlagen

Taakopdracht

Aan de voorzitter en leden van de studiegroep Duurzame Groei

Den Haag, 11 december 2015

Geachte voorzitter en leden van de Studiegroep Duurzame Groei,

Ten behoeve van de volgende kabinetsperiode wordt de Studiegroep Duurzame Groei verzocht om, naast en analoog aan de onafhankelijke Studiegroep Begrotingsruimte, advies uit te brengen over versterking van het verdienvermogen ten behoeve van werkgelegenheid en duurzame welvaartsgroei.

De Studiegroep wordt gevraagd om met een dwarsdoorsnijdende blik concrete beleidsopties in kaart te brengen over de volle breedte van het overheidsbeleid en daarbij ook concrete structurele hervormingsvarianten uit te werken.

De Studiegroep wordt verzocht advies uit te brengen voor de zomer van 2016.

Hoogachtend,

H.G.J. Kamp
Minister van Economische Zaken

II Samenstelling Studiegroep Duurzame Groei

Voorzitter

Maarten Camps	Secretaris-Generaal, Ministerie van Economische Zaken

Leden

Guido Biessen	Loco Secretaris-Generaal en Directeur Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische zaken
Marcelis Boereboom	Waarnemend Secretaris-Generaal, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Coen Hogendoorn	Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek, Ministerie van Financiën
Paul Huijts	Secretaris-Generaal, Ministerie van Algemene Zaken
Renee Jones-Bos	Secretaris-Generaal, Ministerie van Buitenlandse Zaken
Laura van Geest	Directeur, Centraal Planbureau
Manon Leijten	Secretaris-Generaal, Ministerie van Financiën
Katja Mur	Directeur Macro-Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Lidewijde Ongering	Secretaris-Generaal, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Job Swank	Directeur, De Nederlandsche Bank
Hans van der Vlist	Secretaris-Generaal, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Charles Wijnker	Directeur Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Richard van Zwol	Secretaris-Generaal, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

Secretariaat

Ayolt de Groot	Directie Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken
Victor Joosen	Directie Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken
Vincent Locht	Directie Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken

Voorts hebben aan de vergaderingen van de Studiegroep Duurzame Groei deelgenomen:
Jan Marc Berk (De Nederlandsche Bank), Michiel Boots (Ministerie van Algemene Zaken), Diederik Dicou (De Nederlandsche Bank), Ellen van Doorne (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Feite Hofman (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), Erik-Jan van Kempen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Guido Landheer (Ministerie van Buitenlandse Zaken), Hanneke Schuiling (Ministerie van Financiën), Annemarie Sipkes (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), Frans Suijker (Ministerie van Economische Zaken)

Dankwoord

De voorzitter en het secretariaat van de Studiegroep willen de medewerkers bij de departementen, CPB en DNB die betrokken waren bij de totstandkoming van het rapport hartelijk danken.

Voorzitters en secretarissen van werkgroepen:
Arbeidsmarkt en sociale zekerheid: Martin Flier (voorzitter), Iris Boukris, Frans de Haan, Mark Polling (SZW)
Bereikbaarheid: Emiel Reiding (voorzitter), Luuk Huttenhuis (I&M)
Digitale Economie: Mark Bressers (voorzitter), Bram van Dijk, Martin Jan Hurenkamp, Niels van der Poel, Marieke Pondman (EZ)
Duurzaamheid: Anita van den Ende (voorzitter), Frans Duijnhouwer (I&M), Ans Harthoorn (EZ)
Financieringslandschap: Gita Salden (voorzitter), Jaap Akerboom, Wouter Elsenburg (FIN), Mark te Pas (EZ)
Fiscaliteit: Michiel Sweers (voorzitter), Jaco Groenewoud, Erik Kranendonk (FIN)
Huishoudenbalans: André de Jong (voorzitter), Suzanne Kok (FIN)
Menselijk kapitaal: Bas Derks (voorzitter), Marc van der Steeg (OCW)
Wetenschap & onderzoek, ontwikkeling & innovatie: Michiel van den Hauten, Luuk Klomp (voorzitters, resp. OCW, EZ), Richard Derksen, Angela Förch (OCW), Peter Keet, Sander Kes, Ellen van der Velden (EZ)
Woningmarkt: Jelte Theisens (voorzitter), Daphne Bisterbosch, Elvira Quaden (BZK/W&R)
Zorg: Richard Doornbosch (voorzitter), Roy van Egmond, Ron Linssen (VWS)

Leden van werkgroepen en contactpersonen van departementen:
Niels Achterberg, Joost Baeten, Sander Baljé, Robert Barker, Paul Biemans, Marloes Blonk, Robin Bode, Linda Brinke, Loes Brinkman, Mariska de Bruijne, Bart van Burken, Geert Buijs, Dirk Simon Buytendorp, Steven Datema, Aart Dekkers, Oscar Delnooz, Jasper Deuten, Paul Diederen, Sanne Echten, Roel van Elk, Rob Euwals, Monique Fasol, Tim Gelissen, Ben Geurts, Marloes de Graaf, Menno de Graaf, Jos de Groot, Jaron Haas, Robin Hamerlinck, Aldert Hanemaaijer, Lyda den Hartog, Hans Hilbers, Wouter Hogervorst, Geert Holterman, Jos Jansen, Jasper de Jong, Jelte de Jong, Egbert Jongen, Steven Jonk, Niels Kastelein, Stan Kaatee, Karlijn Kersten, Sander Kes, Marcel Klok, Willibrord Kruijsen, Krista Kuipers, Nils Langemeijer, Debby Lanser, Arjan Lejour, Irene Linthorst, Henk Massink, Arne Meeter, Peter Paul Mertens, Sander Methorst, Mark Mink, Jan Möhlmann, Remco van Montfoort, Esther Mot, Kyra van Onselen, Sander Oosterloo, Rocus van Opstal, Jante Parlevliet, Mathilde Reitsma, Gijs Roelofs, Gerbert Romijn, Karen de Ruijter, Johan van Rijn, Koen van Schie, Guido Schotten, Rutger Schouwink, Peter Simonse, Dirk Jan Sinke, Ronald Slomp, Bert Smid, Arjan Soede, Elise Splint, Michiel Stal, Bas Straathof, Rogier Tesson, Chris Thissen, Joost Trienekens, Sander van Veldhuizen, Pascal van Velzen, Dorien Verbeek, Manon Verkooijen, Annemiek Verrips, Eric Verweij, Ewout Visser, Joens Visser, Cees Vos, Daniël Waagmeester, Jan van der Waard, Maarten van der Wagt, Kimberley Wedage, Gerco Weenink, Remko ter Weijden, Karen van der Wiel, Pieter van Winden, Martijn van Winkelhof, David van der Woude, Jelle Wijnstok, Eddie Zondervan, Peter Zwaneveld

Speciale dank gaat tot slot uit naar de volgende externe deskundigen die de Studiegroep heeft geraadpleegd:
Marko Bos (SER), Marjolein Demmers (Groene Zaak), Arnold Devreese (SER), Guusje Dolsma (VNO-NCW), Chris Driessen (FNV), Casper van Ewijk (Netspar, Uva), Harry Garretsen (RuG), Henri de Groot (SER), Thomas Grosfeld (VNO-NCW), Mariëtte Hamer (SER), Lex Hoogduin (GloComNet,RuG), Bas van der Klaauw (VU), Jeroen Kreijkamp (Utrecht), Willem Lageweg (MVO Nederland), Michel Nijlant (CNV), Kajsa Ollongren (Amsterdam), Koen de Snoo (Den Haag), Luc Soete (UM), Maarten Struijvenberg (Rotterdam), Anthony Stigter (VNO-NCW), Véronique Timmerhuis (SER), Tjerk Wagenaar (Natuur & Milieu), Robert Went (WRR), Romke van der Veen (SER), Marc de Wit (The Circle Economy)

III Uitwerking van beleidsrichtingen

Investeren in het jonge kind
1. Verbeteren kwaliteit voorschoolse voorzieningen en vve
2. Verhogen intensiteit en bereik vve, als de kwaliteit op orde is
3. Integratie van voorzieningen voor het jonge kind

Investeren in de kwaliteit van leraren/professionals
4. Versterking van de kwaliteit en kwantiteit van leraren
5. Versterking van de kwaliteit van schoolleiders en bestuurders
6. Gerichte verbetering van de kwaliteit van zwakke scholen

Soepele transities & permanent leren
7. Bewustwording permanent leren
8. Versterken van het onderwijsaanbod ten behoeve van permanent leren
9. Gerichte (financiële) ondersteuning van specifieke groepen volwassenen ten behoeve van permanent leren en duurzame inzetbaarheid
10. WW en re-integratie ten behoeve van soepele transities

Energietransitie: aanpassen en investeren
11. Stroomlijnen van het energie-innovatie instrumentarium
12. Aanpassing in de warmteregulering
13. Stimuleren van vergaande verduurzaming van bestaande bouw

Werken aan een circulaire economie
14. Circulair inkopen door de overheid

Mobiliteit: slimmer en duurzamer op weg
15. Herprioriteren in het MIRT en reikwijdte vergroten
16. Op korte termijn extra investeren in aanpak congestieknelpunten
17. Beprijzing op de weg
18. Verbeteren benutting van het spoor en stedelijk OV
19. Uitrol van laadinfrastructuur voor waterstof en elektrisch vervoer

Woningmarkt in beweging
20. Variant A: ‘Onderhoud’
21. Variant B: ‘Ruimte’
22. Variant C: ‘Lokale afspraken’
23. Variant D: ‘Regie’
24. Aanvullende maatregelen in alle varianten

Kiezen voor een minder verstorende belastingmix
25. Grondslagverbreding en tariefsverlaging van de Vpb
26. Herijking draagkrachtbeginsel
27. Een wenkend perspectief voor een minder verstorende belastingmix

Naar een arbeidsmarkt in balans
28. Variant A: ‘Bescherming’
29. Variant B: ‘Stroomlijning’
30. Variant C: ‘Keuzevrijheid’

Wetenschap en innovatie voor maatschappelijke uitdagingen

31. Gerichte inzet wetenschap en innovatie op maatschappelijke uitdagingen

Dynamiek in het financieringslandschap

32. Differentiatie in het vergunningenstelsel voor financiële instellingen
33. Verbeteren van kredietwaardigheidsinformatie
34. Publieke financiële instelling

Profiteren van de digitale economie

35. Versterken van de weerbaarheid tegen cyberdreiging
36. Toekomstbestendige financiering Generieke Digitale Infrastructuur van de overheid
37. Experimenteerruimte voor digitale technologie

Randvoorwaarden voor vernieuwing in de zorg

38. ICT-ondersteuning om gegevensuitwisseling tussen zorgverleners en met patiënten beter mogelijk te maken
39. Ruimte voor zorgverzekeraars voor inkoop op basis van kwaliteit
40. Persoonsgerichte 24-uurs zorg voor ouderen, gehandicapten en psychiatrische patiënten
41. Objectieve verdeling Wlz-middelen over zorgregio's

Terug

1. Verbeteren kwaliteit voorschoolse voorzieningen en vve

Omschrijving maatregelen

Deze bijlage bestaat uit twee mogelijke pakketten van maatregelen, die los van elkaar of in combinatie kunnen worden ingezet:

1. Verhogen van de educatieve kwaliteit van vve.
2. Verhogen van de educatieve kwaliteit van de kinderopvang.

Toelichting

Ad 1:

- Verhogen eisen t.a.v. het aantal hbo'ers op de vve-groep. Te denken valt aan een inzet per groep van 16 peuters van één mbo opgeleide en van één hbo opgeleide pedagogisch medewerker (pm'er).
- Verbeteren van het toezicht, waarbij meer nadruk komt te liggen op direct toezicht op de (educatieve) kwaliteit van vve naast het huidige toezicht op de randvoorwaarden voor kwaliteit. Als de uitkomsten van dat toezicht ook op een inzichtelijke manier kan worden ontsloten, kan het ook een rol spelen in het keuzeproces van ouders.
- Verhogen van de kwaliteitseisen en daarmee samenhangend verhogen bekostiging aan gemeenten. Bijvoorbeeld implementeren van een ontwikkelkader in vve waarin educatieve inhoud, rijke taal en cognitieve stimulering ingebed is in gevarieerde speelwerkvormen gedurende het hele dagdeel, continue professionalisering van de beroepskrachten en meer ouderbetrokkenheid.
- Nader veldonderzoek vve en verspreiding goede voorbeelden, zodat gemeenten van elkaar kunnen leren en niet zelf het wiel hoeven uit te vinden.
- Verbeteren aansluiting voorschool op vroegschool.
  + Door een ontwikkelkader in vve dat aansluit op de basisschool. Hier zou een sterkere regiefunctie op moeten zitten bij bijvoorbeeld de gemeente.
  + In de wetgeving gecombineerde bevoegdheden kinderopvang-onderwijs mogelijk maken, waardoor pm'ers ook als klassenassistent kunnen werken in het onderwijs en leraren en intern begeleiders ook kunnen worden ingezet in de vve zodat een multidisciplinair team kan worden gevormd dat een educatief aanbod verzorgt voor de leeftijd van 2,5-12 jaar.

Ad 2:

Op het moment is additioneel beleid in ontwikkeling om de kwaliteit van kinderopvang te verhogen. De beoogde inwerkingtreding van deze maatregelen is 1 januari 2018. Onderstaande maatregelen kunnen in aanvulling daarop worden genomen.

- Een kwaliteitsoordeel van de toezichthouder dat op een inzichtelijke wijze wordt gepresenteerd en vergelijking van instellingen mogelijk maakt. Dit geeft ouders meer inzicht in de kwaliteit van een kinderopvanginstelling.
- Het verder vergroten van de inzet van hbo-krachten. Deze inzet wordt verdubbeld van 50 uur per fte formatief naar 100 uur per fte formatief per jaar en van 10 uur per fte bovenformatief naar 20 uur per fte per jaar.
- Het opnemen van een curriculum voor jonge kinderen. In het curriculum kunnen ontwikkeldoelen opgenomen worden per leeftijd, aansluitend bij de doelen in het onderwijs. Nederland heeft als een van de weinige landen alleen een losse beschrijving van ontwikkelingsdoelen voor 2,5-4 jaar.
- Inrichten scholingsbeurs: voor de huidige pedagogisch medewerkers kan een scholingsbeurs worden opgezet waarmee zij een (gerichte) hbo-opleiding kunnen volgen (conform lerarenbeurs in het onderwijs);
- In gesprek gaan met mbo- en hbo-instellingen om meer opleidingen te ontwikkelen die zich specifiek richten op werken met jonge kinderen.

Effecten

Uit onderzoek blijkt dat investeren in jonge kinderen met een achterstand een positief effect heeft op de ontwikkeling van die kinderen en dat dit ook op de lange termijn bij kan dragen aan een hoger opleidingsniveau van deze kinderen. Vve kan bredere welvaartseffecten kennen zoals een betere gezondheid op latere leeftijd, minder criminaliteit, minder verslavingen, etc. Positieve effecten van betere kwaliteit kinderopvang zijn minder evident.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1.	-	77	77	77	70
2.	2	25	25	25	25

Terug

2. Verhogen intensiteit en bereik vve, als de kwaliteit op orde is

Omschrijving maatregelen

Onderstaande maatregels zijn alleen zinvol als eerst de kwaliteit van de vve is verbeterd (zie bijlage 1). Vervolgens kunnen deze maatregelen los van elkaar of in combinatie worden ingezet:

1. Verhogen van de intensiteit van vve.
2. Vergroten van het bereik van vve.

Toelichting

Ad 1:

- Meer uren. De positieve effecten van vve kunnen toenemen door meer uren per week aan te bieden. De literatuur geeft niet eenduidig een bepaald aantal uren aan dat optimaal is, maar wel dat de effecten groter zijn naarmate de intensiteit hoger is. Daarom geven we meerdere mogelijkheden aan. Het huidige aanbod van 10 uur per week kan worden uitgebreid naar 12 uur (vergelijkbaar aan de pilot startgroepen), 16 uur (conform SER-advies), of 24 uur (vergelijkbaar aan het Amerikaanse programma Headstart).
- Startleeftijd vervroegen naar 1,5 jaar. Vve wordt nu aangeboden vanaf 2 of 2,5 jaar oud. Op die leeftijd hebben achterstandspeuters al een forse achterstand opgelopen. Het is een optie om vve aan te bieden vanaf een vroegere leeftijd. Bijvoorbeeld tussen de 1 en 1,5 jaar oud (loopleeftijd).

Ad 2:

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het definiëren van de vve-doelgroep, het toeleiden van doelgroeppeuters naar vve-plekken en het aanbieden van voldoende voorschoolse educatie. De Rijksoverheid heeft drie opties om het bereik te vergroten:

a. Gemeenten extra ondersteuning bieden bij het monitoren van hun bereik en het faciliteren van het leren van elkaar (verspreiden goede voorbeelden).
b. Wettelijke verplichting opnemen voor gemeenten om de bereikgegevens van de gemeentelijke doelgroep te monitoren.
c. Gemeenten wettelijk verplichten om niet alleen te zorgen voor voldoende aanbod, maar ook een inspanningsverplichting op te leggen om het bereik van de gemeentelijke doelgroep op orde te hebben.

Effecten

Vve van goede kwaliteit heeft positieve effecten op de ontwikkeling van doelgroepkinderen. Deze effecten nemen toe door meer uren per week aan te bieden, zo blijkt uit de beschikbare empirische evidentie. Achterstandspeuters van 2 tot 2,5 jaar oud kunnen al een forse achterstand hebben op hun leeftijdgenoten. Dit kan mogelijk voorkomen worden door vve al eerder aan te bieden. Dit leidt uiteindelijk tot betere prestatie van deze kinderen en heeft een positief effect op hun arbeidsmarktpositie. Vve kan bredere welvaartseffecten kennen zoals een betere gezondheid op latere leeftijd, minder criminaliteit, en minder verslavingen.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1.A - 12,5 uur	-	-	75	75	75
1.B - 16 uur	-	-	150	150	150
1.C - 24 uur	-	-	350	350	350
1.D - 1,5 jaar	-	-	225	225	225
2. *	0	0	0	0	0

** Er zijn geen extra kosten verbonden aan het vergroten van het bereik. Gemeenten kunnen dit oppakken binnen de bestaande middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.*

Terug

3. Integratie van voorzieningen voor het jonge kind

Omschrijving maatregelen

Integratie van voorzieningen voor het jonge kind kan op meerdere manieren worden vormgegeven. Daarom worden drie varianten gepresenteerd. Ook kan ervoor worden gekozen deze varianten door de tijd door te voeren, beginnend bij variant A en eindigend bij variant C:

A. Kinderopvangtoeslag voor alle ouders van peuters.
B. Gratis basisvoorziening voor peuters.
C. Gratis toegankelijk leerrecht vanaf 2,5 jaar op de basisschool.

Toelichting

Deze bijlage presenteert verregaande stelselwijzigingen die kunnen volgen op de verhoging van de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen (zie bijlage *Verbeteren kwaliteit voorschoolse voorzieningen en vve*). Zeker varianten B en C hebben niet geringe budgettaire consequenties, terwijl er beperkt bewijs is voor de positieve effecten van een universele voorziening voor de ontwikkeling van alle kinderen. Daarom kan worden overwogen om eerst op kleinere schaal met de toepassing ervan te experimenteren.

Ad A:
Kinderopvangtoeslag voor alle ouders met kinderen van 2,5 - 4 jaar voor 12 of 16 uur per week. Alle ouders (met kinderen tussen de 2,5 - 4 jaar) kunnen voor een maximum aantal uren per week kinderopvangtoeslag aanvragen, ongeacht de arbeidsduur, met extra uren voor werkende ouders.

Ad B:
Gratis basisvoorziening voor alle kinderen voor 12 of 16 uur per week.
In plaats van de 12 of 16 uur vorm te geven in een toeslag, kan ook gekozen worden voor aanbodfinanciering van de kinderopvang. In deze variant hoeven ouders voor de eerste uren geen eigen bijdrage te betalen.

Ad C:
Gratis toegankelijk leerrecht vanaf 2,5 jaar op de basisschool voor 12 of 16 uur per week.
Alle kinderen mogen vanaf 2,5 jaar naar de basisschool voor 12 of 16 uur per week (3 of 4 ochtenden). Deze uren zijn voor ouders gratis. Het Rijk bekostigt het basisaanbod voor alle peuters.

Bij deze variant kan ervoor gekozen worden om peuteronderwijs en kleuteronderwijs te integreren.

Voor alle varianten geldt dat doelgroep-peuters in deze uren een intensiever (vve-)aanbod krijgen aangeboden, dat werkende ouders extra uren toeslag kunnen krijgen en dat de opvang voor de leeftijd 0 - 2,5 jaar in huidige vorm blijft bestaan.

Effecten

Integratie van verschillende type voorzieningen kan de kwaliteit en het bereik vergroten. Dit zou kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van (bepaalde) kinderen. Dit is echter moeilijk te voorspellen en te kwantificeren. Het CPB veronderstelt op basis van de (beperkt) beschikbare evidentie bij alle varianten geen effecten op de ontwikkeling van kinderen.
Positieve effecten op de arbeidsparticipatie van ouders zijn mogelijk, maar lastig te voorspellen. Lagere kosten voor ouders zoals bij varianten B en C leiden tot een hogere participatie, maar dit effect wordt beperkt door substitutie van informele naar formele opvang.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
A.1 - 12 uur	-	-	50	100	100
A.2 - 16 uur	-	-	125	225	225
B.1 - 12 uur	-	-	400	600	600
B.2 - 16 uur	-	-	550	900	900
C.1 - 12 uur	-	-	-	675	675
C.2 - 16 uur	-	-	-	975	1.075

N.B.: De overgang naar een nieuwe voorziening leidt tot transitiekosten, die momenteel nog niet in beeld zijn gebracht. Met name variant C heeft grote gevolgen voor de kinderopvang- en onderwijssector.

4. Versterking van de kwaliteit en kwantiteit van leraren

Omschrijving maatregelen

Het verdient de aanbeveling onderstaande maatregelen in samenhang door te voeren:

1. Verbeteren van de begeleiding van startende leraren.
2. Ontwikkelen van meer carrièrepaden voor leraren en flexibilisering van de inzet van personeel.
3. Hogere instroom in de lerarenopleidingen.

Toelichting

Ad 1:

Instellen van een verplicht hoogwaardig en intensief startersprogramma voor startende leraren. Het programma heeft de volgende kenmerken:

- Duur van 3 jaar.
- Tijd van de startende docent voor het starters-programma is 20 procent van de tijd ofwel 8 uur per FTE per week.
- Aanbod vanuit lerarenopleiding voor begeleiding voor gemiddeld is 0.1 FTE per starter per week.
- Tijd van een coach vanuit de school is gemid-deld 2 uur per FTE startende leraar per week.
- De startersfase wordt afgesloten met een formele beoordeling (evt. jaar langer in statersprogramma indien nodig geacht of gewenst vanuit leraar zelf).

Ad 2:

Structureel

- Ter beschikking stellen van scholingsvouchers voor voorbereiding op specialistische tracks zoals: leraar-ontwerper, leraar-mentor/coach, leraar-onderzoeker en ict specialist. Uitgangspunt is dat 4% van de docenten per jaar in aanmerking komt voor een dergelijke specialisatiebeurs.
- Meer tijd vergoeden voor het uitvoeren van specialistische taken behorend bij een track (bv. coaching, ontwerpen), uitgangspunt is voor 20 procent van de leraren voor gemiddeld 20 procent van de tijd.
- Versterken van competenties van - met name de kwalitatief mindere - leraren door coaching, lesobservaties en feedback door goed functio-nerende leraren die een specialisatietrack als coach volgen.
- Extra posities creëren in hogere schalen: bijvoorbeeld 15 procentpunt meer leraren in de hoogste schalen, ten koste van de lagere schalen.

Eenmalig

- Ontwikkeling en validatie kwalitatief hoogwaar-dig opleidingsaanbod voor de relevante tracks.
- Goede inbedding carrièretracks in het lerarenregister.
- Inzet van scholen op deelname aan carrièrepa-den en op het verbeteren van competenties van leraren als positieve indicator lagen meewegen in het toezichtkader van de Onderwijsinspectie.
- Uitfasering van de boven- en nawettelijke WW. De maatregel kan worden vormgegeven door extra middelen voorwaardelijk te koppelen aan bestuurlijke afspraken met sociale partners om de Cao-regeling op dit punt om te vormen.

Ad 3:

- Studiebeurzen voor deelnemers 1e graads universitaire lerarenopleidingen in tekortvakken. Uitgegaan wordt van beurzen van €5.000 voor masters in de talentekortvakken en €8.000 voor masters in de bèta-tekortvakken.
- Omvormen van de intrede-eisen bij pabo's naar te behalen toetsen gedurende de pabo;
- Het opzetten van een volledig universitaire pabo.
- Optimaliseren van de communicatie naar potentiele studenten aan lerarenopleidingen over het lerarenberoep, de carrièremogelijkhe-den, de financiële ondersteuningsmogelijkheden en de gunstige arbeidsmarktkansen.

Effecten

Hogere kwaliteit van leraren vertaalt zich door in hogere leeropbrengsten van de leerlingen en daarmee een hogere productiviteit en bbp.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.*
1.**	97	164	227	209	188
2.	228	366	506	655	903
3.	9	9	9	9	9
Totaal	334	540	742	873	1.100

**Dit betreft de berekende kosten in 2025.*

*** de kosten van de inzet van de coaches (en de extra vraag naar docentcapaciteit die dit creëert) zijn hier niet in opgenomen. Deze vallen onder maatregel 2 (carrièrepaden leraren). De kosten van de inzet van coaches voor begeleiding van starters betreffen naar schatting circa 23, 44, 62 en 57 miljoen euro in de jaren 2018-2021.*

Terug

5. Versterking van de kwaliteit van schoolleiders en bestuurders

Omschrijving maatregelen

Deze bijlage bestaat uit twee pakketten van maatregelen, die los van elkaar of in combinatie kunnen worden ingezet:

1. Pakket van maatregelen ter versterking van de kwaliteit van schoolleiders.
2. Pakket van maatregelen ter versterking van de kwaliteit van bestuurders.

Toelichting

Ad 1:

- Opstellen (MBO) en aanscherpen/concretiseren (PO en VO) van de beroepsstandaarden voor schoolleiders.
- Instellen van een begeleidingstraject voor startende schoolleiders. De belangrijkste uitgangspunten zijn:
  + Duur: 3 jaar;
  + Bereik: alle startende schoolleiders;
  + Kosten: €1.500 per startende schoolleider per jaar.
- Scholingsbeurzen voor nieuwe en bestaande schoolleiders. Een jaarlijks bereid wordt nagestreefd van 10% van de schoolleiders. Het gaat om tweejarige beurzen voor studiekosten voor nieuwe schoolleiders en eenjarige beurzen voor studiekosten voor bestaande schoolleiders. Er is gerekend met €30.000 voor eindverantwoordelijk schoolleiders en €20.000 voor middenmanagement. Bij startende schoolleiders gaan deze bedragen keer twee vanwege een verondersteld intensiever opleidingstraject.
- Hogere beloning van schoolleiders in PO en VO, conditioneel op registratie in het schoolleidersregister en waarbij de eisen voor (her-)registratie worden aangepast aan de aangescherpte beroepsstandaarden. Deze hogere beloning is:
  + 25% hogere beloning voor schoolleiders in het PO.
  + 10% hogere beloning voor schoolleiders in het VO.
- Faciliteren van leernetwerken voor eindverantwoordelijke schoolleiders:
  + Bereik van 50% van alle schoolleiders.
  + Kosten €1.500 per deelnemende schoolleider per jaar (gebaseerd op 3 leernetwerkbijeenkomsten van gemiddeld 10 deelnemers per netwerk).

Ad 2:

- Competentieprofielen en kwaliteitsmaatstaven opstellen, aanscherpen en valideren vanuit beroepsgroep.
- Scholingsbeurzen voor nieuwe en bestaande bestuurders ná vaststelling van de competentieprofielen. Uitgangspunten zijn:
  + De scholingsbeurzen voor bestuurders kennen geen component van compensatie voor verlof, in tegenstelling tot de scholingsbeurzen voor schoolleiders.
  + €10.000 per beurs.
  + Jaarlijks bereik van 10% van alle bestuurders.
- Leernetwerken gericht op versterken van competenties en het versterken van een verbetercultuur. De belangrijkste uitgangspunten hierbij zijn:
  + Kosten €1.500 per deelnemer (gebaseerd op 3 leernetwerkbijeenkomsten met gemiddeld 10 deelnemers).
  + Jaarlijks bereik van 25% van alle bestuurders en toezichthouders.

Effecten

Onderzoek laat positieve effecten zien van een hogere kwaliteit van schoolleiders en bestuurders op de kwaliteit van leraren. Hogere kwaliteit van leraren vertaalt zich door in hogere leeropbrengsten van de leerlingen en daarmee een hogere productiviteit en bbp.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1.	306	351	334	320	311
2.	27	27	24	24	24

Terug

6. Gerichte verbetering van de kwaliteit van zwakke scholen

Omschrijving maatregelen

De maatregelen hebben tot doel de kwaliteit van het geboden onderwijs (PO, VO en MBO) aan de onderkant van de verdeling te verbeteren. Het verdient de aanbeveling deze maatregelen in samenhang te nemen:

1. Opzetten van een coachingspool van excellente bestuurders en schoolleiders.
2. Extra ondersteuning van leraren.
3. Hogere beloning van leraren.

Toelichting

Ad 1:

- Het werven, opzetten en onderhouden van een bestand van excellente bestuurders en schoolleiders die zich hebben gekwalificeerd voor de rol van coach van schoolleiders en bestuurders van zwakke scholen.
- Training/scholing en het faciliteren van een netwerk voor deze excellente bestuurders en schoolleiders om te leren van elkaars ervaringen. Gerekend is met €5.000 aan kosten per excellente schoolleider en bestuurder.
- Compensatie aan toeleverende scholen voor gedeelte van de tijd dat excellente schoolleiders en bestuurders bezig zijn met begeleiding. Uitgangspunt is compensatie van €20.000 per excellente schoolleider of bestuurder per jaar. Dit is gebaseerd op een dagtarief van €500 per dag en een inzet van 40 dagen per jaar
- Toelage van €5.000 per jaar voor excellente schoolleiders en bestuurders gedurende de periode dat ze deze rol vervullen.

Ad 2:

- Het (bij)scholen van leraren op zwakke scholen middels een specialisatie 'sociaal-pedagogische vaardigheden'. Leraren kunnen tijdens de opleiding kiezen voor deze specialisatie, die hen optimaal voorbereidt op werken met de doelgroep van kinderen (en ouders) die op achterstandsscholen onderwijs geniet.
- Startende en zwakke leerkrachten op achterstandsscholen worden extra begeleid. Dit is een gefocuste vorm van de algemene extra aandacht voor coaching zoals voorgesteld onder A. Deze extra coaching kan worden gegeven door een gespecialiseerde coach van buiten de school of van binnen de school. Uitgangspunten hierbij zijn:
  + €5.000 per leraar voor (extra) inhuur/inzet coach.
  + Voor een derde van de leerkrachten op deze scholen.

Ad 3:

- De functiemix op achterstandsscholen wordt zodanig versterkt dat deze een schaal omhoog wordt getild. Dit betekent in het PO van LA en LB naar LB en LC, en in het VO van LB, LC en LD naar LC, LD en LE.
- In het PO kan een achterstandsschool worden gedefinieerd als een school met minimaal 30% gewichtenleerlingen. Het betreft dan ca. 8% van de scholen in het PO. In het VO kan een achterstandsschool worden gedefinieerd als een school met minimaal 30% zogenoemde leerplusleerlingen. Het betreft dan ca. 12% van de scholen in het VO.

Effecten

Positieve effecten in de vorm van een hogere productiviteit van de beroepsbevolking door hogere leeropbrengsten voor leerlingen en studenten op zwakke scholen en achterstandsscholen.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1.	27	27	27	27	27
2.	30	29	29	29	29
3.	18	40	63	85	103
Totaal	75	96	119	141	159

7. Bewustwording permanent leren

Omschrijving maatregelen

Doel is het bewerkstelligen van een lerende werkcultuur. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij werk- en opdrachtgevers en werkenden. De overheid kan een rol spelen in de bevordering van de bewustwording van het belang van permanent leren en het samen brengen van vraag en aanbod van post-initiële scholing. Onderstaande maatregelen kunnen daartoe het beste in samenhang worden genomen:

1. Initiëren van een nationale strategische agenda permanent leren.
2. Experimenteren met het intensiveren van de rol van het regionaal investeringsfonds.
3. Afspraken maken met sociale partners over duurzame inzetbaarheid en O&O-fondsen

Toelichting

Maatregel 1 is randvoorwaardelijk voor maatregel 2. Maatregel 3 kan in samenhang maar ook losstaand wordt uitgevoerd.

Ad 1:

- Opzetten promotiecampagnes over het belang van permanent leren voor individu en organisaties.
- Onderzoek laten doen naar kenmerken van succesvolle vormen van informeel leren (d.w.z. leren op het werk) en in het kaart brengen van landelijke 'best practices'.
- In kaart brengen van landelijke 'best practices' van verbindingen tussen informeel leren en formeel leren (cursussen / opleidingen) en van toepassingen van validatie van eerder verworven competenties (EVC).
- Verkennen van de succesfactoren van een aantal regionale initiatieven (vb Techniekpact, Zorgpact, VSV, Brainport, etc) en op basis daarvan het opstellen van formats voor de regionale aanpak (zie 2).

Ad 2:

Experimenteren met het intensiveren van de rol van het regionaal investeringsfonds ten behoeve van:

- Flexibiliseren van het onderwijsaanbod.
- Het zichtbaar maken van de baten van informeel leren.
- Ondersteuning bieden bij het maken van een zinvolle verbinding tussen formeel en informeel leren zodat er aantrekkelijke leerroutes ontstaan.

Activiteiten kunnen zijn:

- In kaart brengen van de (latente) vraag naar post-initiële scholing als prikkel voor het realiseren van een regionaal dekkend publiek en privaat scholingsaanbod voor volwassenen.
- Verbinden van de bestaande infrastructuur en kennis zoals die aanwezig kan zijn bij: O&O fondsen, onderwijsinstellingen, bedrijven die voorop lopen.
- Voorzien in toegankelijke arbeidsmarkt-informatie op basis waarvan bedrijven en werkenden (nog) beter geïnformeerde scholingsbeslissingen kunnen maken.

Omdat vooralsnog de evidentie over de effectiviteit van een dergelijke (regionale) aanpak ontbreekt, verdient het de aanbeveling een beleidsexperiment uit te voeren.

Ad 3:

- Stimuleren en faciliteren dat sociale partners afspraken maken over (faciliteiten voor) duurzame inzetbaarheid van werkenden - bv in de cao - en dat werkgevers en werkenden er ook daadwerkelijk mee aan de slag gaan. Bijvoorbeeld door kennis en praktijkervaring over wat werkt actief te delen.
- Specifiek om belemmeringen voor sectorale en intersectorale mobiliteit weg te nemen, kan met de sociale partners en de besturen van de O&O en A&O fondsen afspraken gemaakt worden om te komen tot een sterkere onderlinge samenwerking.
- Samen met de sociale partners onderzoeken of op termijn van een systeem van individuele leerrechten wenselijk is.

Effecten

De maatregelen beogen generiek een lerende werkcultuur en investeringen permanent leren te bevorderen. Dit kan positief bijdragen bij aan de arbeidsproductiviteit en via een kortere werkloosheidsduur ook aan de arbeidsparticipatie. Van de hier voorgestelde maatregelen is nog geen empirie over de effecten bekend.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1.	16	18	19	23	23
2.	112	117	122	127	127
3.	12,5	12,5	25	25	25
Totaal	140,5	147,5	166	175	175

Terug

8. Versterken van het onderwijsaanbod ten behoeve van permanent leren

Omschrijving maatregelen

Deze bijlage bevat twee maatregelen die in samenhang elkaar versterken:

1. Bewerkstelligen dat in het niet-bekostigd onderwijs arbeidsmarktrelevante delen van mbo- of hbo-opleidingen kunnen worden afgesloten met een door OCW erkend certificaat.
2. Inrichten van een steunpunt dat mbo en ho instellingen helpt bij het uitbreiden van het scholingsaanbod voor werkenden.

Toelichting

Ad 1:

- In samenwerking met het bedrijfsleven ontwikkelen landelijke kwalificatiestructuur op basis van leerresultaten voor het hoger onderwijs.
- In samenwerking met het bedrijfsleven vaststellen van arbeidsmarktrelevante onderdelen van opleidingen.
- Gelijk speelveld van onderwijsaanbieders wordt gewaarborgd doordat opleidingen gericht op het behalen van een certificaat niet door OCW wordt bekostigd. Deze opleidingen kunnen zowel worden verzorgd door de private tak van bekostigde mbo- en ho-instellingen als door erkende niet-bekostigde mbo- en ho-instellingen.

Ad 2:

- Oprichting van een landelijk steunpunt dat onderwijsinstellingen in mbo en hoger onderwijs ondersteunt bij:
  + het valideren van eerder verworven competenties (EVC).
  + doorontwikkeling van het onderwijsaanbod voor werkenden en werkzoekenden.
- Door een actieve stimulering van instrumentontwikkeling, kennisdeling, voorlichting en uitwisseling wordt deze expertise binnen onderwijsinstellingen in mbo en ho vergroot.
- Het verdient de aanbeveling deze ondersteuning dicht bij de (examencommissies van) onderwijsinstellingen te organiseren.

Effecten

De maatregelen beogen het scholingsaanbod aantrekkelijker te maken voor werkenden. Dit kan positief bijdragen bij aan de deelname van werkenden aan permanent leren en daarmee aan de arbeidsproductiviteit en via een kortere werkloosheidsduur ook aan de arbeidsparticipatie.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1.	4	7	6	4	1
2.	2	2	2	2	2
Totaal	6	9	8	6	3

9. Gerichte (financiële) ondersteuning van specifieke groepen volwassenen ten behoeve van permanent leren en duurzame inzetbaarheid

Omschrijving maatregelen

Deze bijlage bestaat uit maatregelen die los van elkaar of in combinatie kunnen worden ingezet:

1. Scholingsvouchers voor laagopgeleiden.
2. Uitbreiding levenlanglerenkrediet naar 55-plussers.
3. Experimenteren met een scholingsfonds voor van-werk-naar-werk trajecten.
4. Stimuleren dat er afspraken worden gemaakte tussen werkgevers en werknemers over duurzame inzetbaarheid.

Toelichting

Ad 1:

- Vanuit de overheid wordt jaarlijks een bedrag beschikbaar gesteld voor scholingsvouchers voor laagopgeleiden. Deze vouchers kunnen vervolgens verzilverd worden voor een opleidingstraject bij goedgekeurde, aangesloten opleiders.
- De huidige scholingsaftrek lijkt niet erg effectief. Een optie is om de huidige scholingsaftrek af te schaffen en hieruit scholingsvouchers (deels) te financieren. Vandaar dat hier geen budgettair beslag voor deze maatregel is opgenomen.

Ad 2:

- Uitbreiden van het levenlanglerenkrediet naar de leeftijdsgroep boven 55 jaar. Het levenlanglerenkrediet is een leenfaciliteit voor studenten die geen recht hebben op studiefinanciering om tegen gunstige voorwaarden hun collegegeld of lesgeld te lenen voor de nominale duur van de opleiding. Het krediet kan worden benut voor geaccrediteerde opleidingen in het hoger onderwijs of mbo-bol.
- Toestaan om levenlanglerenkrediet aan te vragen voor onderdelen van opleidingen (modules) en niet-geaccrediteerde opleidingen.

Ad 3:

- Gericht op alle werkenden (vast-flex-zzp) die op korte termijn met werkloosheid worden bedreigd en een grote kans hebben op langdurige werkloosheid.
- Het gaat bij voorkeur om een leer/werktraject, waarbij scholing en werken worden gecombineerd in één dienstverband.
- Uitgaande van een gemiddeld bedrag per deelnemer van €2.500 en een beoogd jaarlijks bereik van 120.000 werkenden zou €300 mln benodigd zijn.
- Omdat vooralsnog de evidentie over de effectiviteit van een dergelijk fonds ontbreekt kan voorafgaand aan uitrol een beleidsexperiment worden overwogen, bijvoorbeeld in een tekortsector.

Ad 4:

- Afspraak op hoofdlijnen tussen Stichting van de Arbeid / SZW over de aanpak.
- Convenanten sluiten met sectoren.
- Publiekscampagne ter verhoging van de bewustwording bij werkenden.
- UWV verschaft informatie over vraag en aanbod per sector/regio.
- Kosten: €25 mln structureel.

Effecten

De maatregelen beogen dat groepen waar nu sprake is van een relatief lage investering in permanent leren en duurzame inzetbaarheid, meer gaan deelnemen. Dit kan positief bijdragen bij aan de arbeidsproductiviteit en via een kortere werkloosheidsduur ook aan de arbeidsparticipatie. Alleen voor scholingsvouchers voor laagopgeleiden is er empirie over de effecten bekend: een voucher van € 1000 voor laagopgeleiden leidt tot een hogere deelname aan bijscholing van 7% en heeft een positief (maar niet nader gekwantificeerd) effect op het loon.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1.	0	0	0	0	0
2.*	3	3	3	3	18
3.	-	150	300	300	300
4.	25	25	25	25	25

** Vanwege de kredietverlening door de overheid die deze maatregel behelst, kan het effect op de EMU-schuld oplopen tot zo'n €300 mln.*

10. WW en re-integratie ten behoeve van soepele transities

Omschrijving maatregelen

Het verdient de aanbeveling onderstaande maatregelen in samenhang door te voeren:

1. Aanpassen WW.
2. Intensiveren van effectieve re-integratie interventies.

Toelichting

Ad 1:

De WW kan meer op activering worden gericht door een combinatie van een kortere WW-duur en/of een afbouwtrapje in de uitkeringshoogte. Om het brede politieke spectrum te bedienen worden vanuit deze logica drie varianten gepresenteerd.

Variant A

- De WW krijgt meer het karakter van een transitie-fase tussen banen in. De maximale duur wordt korter, maar de besparing van deze duurverkorting wordt ingezet voor meer inkomensbescherming bij korte periodes van werkloosheid:
  + Uitkeringshoogte van 90% gedurende de eerste paar maanden en 80% in de overige maanden.
  + Verlenging minimumduur van de WW van drie naar vier maanden.
  + Een verkorting van de maximale uitkeringsduur naar één jaar.

Variant B

- De maximale WW-duur gaat naar 18 maanden.

Variant C

- De WW krijgt een afbouwtrapje van 80% naar 60% en wordt ingekort naar 1 jaar:
  + De maximale duur gaat naar 12 maanden.
  + Eerste twee maanden naar 80%.
  + En daarna vanaf maand drie tot en met maand zes 70%.
  + Vanaf maand zes 60%.

Ad 2:

Mits doelgroepen goed worden 'geprofiled' en men evidence-based te werk gaat kan het maatschappelijk rendement opleveren om het re-integratie-instrumentarium te intensiveren. Aan de hand van *profiling*, *targeting* en *evidence-based* werken krijgen bepaalde groepen werklozen voortaan een intensievere begeleiding naar (ander) werk:

- Meer face-to-face dienstverlening voor geselecteerde groepen.
- Pilot in de vorm van een beleidsexperiment waarin nazorg wordt geboden voor de oude WW populatie die op dat moment nog niet weer aan het werk is.
- Pilot in de vorm van een beleidsexperiment waarin de werkgeversdienstverlening wordt geïntensiveerd (naar het voorbeeld van het sectorplan MKB Limburg).

Effecten

Alle maatregelen beogen een lagere langdurige werkloosheid. Naar verwachting zal variant C hierin het meest slagen en variant A het minst. In de varianten A en C neemt de inkomensverzekering toe voor mensen die kortdurend werkloos zijn en neemt af voor mensen die langdurig werkloos zijn. Variant A kan bijdragen aan een betere allocatie op de arbeidsmarkt omdat mensen die werkloos raken (altijd) even te tijd krijgen om een baan te zoeken die goed bij ze past.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1.A	-	10	100	600	-10
1.B	-	10	0	0	-200
1.C	-	10	50	-200	-800
2.	60	60	50	50	50

- De kosten ad €10 miljoen in 2019 bij het aanpassen van de WW betreffen eenmalige uitvoeringskosten.
- In de drie varianten wordt uitgegaan van invoering per 1 juli 2020.
- De stijging van het budgettaire beslag in de eerste jaren in de varianten A en C wordt veroorzaakt door de invoering van een trapje in de WW die bij introductie tijdelijk leidt tot een stijging van de WW-uitgaven.
- De besparingen door een duurverkorting naar 18 maanden worden bij invoering per 1 juli 2020 vanaf 1 januari 2022 gerealiseerd.

11. Stroomlijnen van het energie-innovatie instrumentarium

Omschrijving maatregelen

Om de energie-innovatie instrumenten te stroomlijnen zijn er twee met elkaar samenhangende maatregelen mogelijk:

1. Eén brede regeling gericht op stimulering van R&D gericht op CO_2-arme technieken
2. Eén demonstratieregeling die pilot- en demonstratieprojecten mogelijk maakt voor CO_2-reducerende technieken

Toelichting

- De huidige inrichting van het specifieke innovatie-instrumentarium voor CO_2-arme oplossingen is gefragmenteerd en per innovatiefase ingericht. Met bovenstaande maatregelen wordt het instrumentarium gestroomlijnd door overlap tussen bestaande regelingen te verminderen en meer continuïteit aan te brengen door de gehele innovatieketen.
- Door vergelijkbare criteria te formuleren voor R&D, voor de demonstratieregeling en voor de stimulering van eerste uitrol creëer je 'doorlopende leerlijnen', waarbij projecten indien succesvol in een innovatiefase zicht krijgen op vervolgfinanciering in een volgende innovatiefase.

Ad 1:

- Voorstel is om tweemaal per jaar een tender in te richten, waarbij voorstellen hoger gerankt worden naarmate het project meer bijdraagt aan CO_2-reductie, de mogelijke bijdrage van het project aan de Nederlandse economie groter is, etc. De projectvoorstellen concurreren onderling op deze criteria en de beste voorstellen krijgen subsidie. Budget wordt voorgesteld op jaarlijks €80 mln aan verplichtingenbudget.
- Door alle R&D te bundelen in één regeling gericht op de maatschappelijke opgave van CO_2-reductie waarbij projecten onderling concurreren, wordt het R&D subsidie instrumentarium voor ondernemers sterk vereenvoudigd.
- Door bij het vormgeven van de regeling(en) de focus te verbreden naar innovaties gericht op CO_2-reductie vermindert verkokering, aangezien relevante ontwikkelingen plaatsvinden zowel binnen de huidige topsectoren energie, chemie, HTSM, water, logistiek en agro als op raakvlakken tussen deze sectoren. Voordeel is dat de opzet van de regeling beter aansluit bij de demonstratieregeling.
- De financiering van de regeling kan plaatsvinden uit het budget van topsector Energie regelingen (€35 mln. vanaf 2017), de helft van het budget van de hernieuwbare energieregeling (€25 mln.) en een structurele intensivering van €20 mln.

Ad 2:

- Voorstel is om een krachtige demonstratieregeling op te zetten die pilot- en demonstratieprojecten mogelijk maakt voor CO_2-reducerende technieken, analoog aan de R&D-regeling. Denk onder andere aan hernieuwbare energieprojecten, energiebesparingsprojecten (onder andere in de industrie) en CO_2-reducerende *biobased* projecten. Projectplafond €15 mln. en budgetplafond €100 mln jaarlijks.
- Momenteel zijn er twee regelingen die (deels) zien op demonstratie: de Demonstratieregeling Energie-Innovatie (DEI) en de hernieuwbare energieregeling, beiden met een beperkte scope (specifieke focus op energiebesparing en hernieuwbare energie) en budget. Deze worden samengevoegd.
- De financiering van de demonstratieregeling kan plaatsvinden uit het budget van de DEI (€50 mln. vanaf 2017)de helft van het budget van de hernieuwbare energieregeling (€25 mln.) en een structurele intensivering van €25 mln.

Effecten

Maatregelen dragen bij aan innovatie in CO_2-arme technieken. Hierdoor worden technieken die noodzakelijk zijn voor de transitie naar een duurzame economie verder ontwikkeld en marktrijp gemaakt.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1	20	20	20	20	20
2	25	25	25	25	25

Bovenstaande zijn intensiveringen ten opzichte van de bestaande budgetten voor de hernieuwbare energieregeling (€50 mln.), middelen uit de topsector energieregelingen (€35 mln.) en de DEI-regeling (€50 mln.)

Terug

12. Aanpassing in de warmteregulering

Omschrijving maatregelen

Voorstel is om een stelselherziening op het gebied van ruimtewarming in te zetten. Belangrijke elementen zijn een recht op energie (ten behoeve van verwarming), in plaats van de huidige aansluitplicht voor gas en eenduidige regulering van alternatieve warmtebronnen zoals warmtenetten.

Ter overbrugging van de periode dat de stelseldiscussie loopt wordt voorgesteld om de ondersteuning te bieden. Er zijn verschillende opties:

A. *Schuif energiebelasting, tarieven gas eerste schijf omhoog en elektriciteit omlaag*
   Een budgetneutrale schuif die uitkomt op een gelijke balans tussen gas en elektriciteit in termen van CO_2-uitstoot betekent een verhoging van het aardgastarief met 5,25 cent per m^3 en een verlaging van het elektriciteitstarief met 2,82 cent per kWh.

B. *Een subsidieregeling*
   Voorstel is om projecten te ondersteunen door een subsidie van de onrendabele top. Geraamd is dat de komende vier jaar een bedrag van €210 mln. nodig is om de lopende initiatieven ten uitvoering te brengen.

C. *Directe participatie van de overheid*
   Voorstel is om warmtenetten publiek te financieren vergelijkbaar met de huidige financiering van gas- en elektriciteitsnetten. Een integrale benadering van de infrastructuren wordt hierdoor mogelijk. De overheid geeft hiermee op meer consistente wijze invulling aan zijn publieke verantwoordelijkheid voor energie-infrastructuur.

Toelichting

- Er zijn twee knelpunten op dit moment: 1) het gasnet is momenteel de standaardwarmtevoorziening terwijl dit vanuit breder perspectief niet altijd optimaal is. Duurzame alternatieven, zoals warmtenetten en 'all electric' oplossingen, komen momenteel niet goed in de markt; en 2) de beslissingsbevoegdheid wat het meest kosteneffectieve en duurzame alternatief is voor een gasnet is niet belegd op wijk-, stads- of regioniveau. Dit is inefficiënt en kan met een stelselherziening worden ondervangen.

Ad varianten A, B en C:

- Op dit moment lijkt vooral behoefte bij warmteprojecten aan risicokapitaal om de onrendabele top en de eerste vollooprisico's af te dekken. Zowel een belastingmaatregel als een subsidieregeling zijn mogelijkheden om de onrendabele top af te dekken.
- In het geval van volledige participatie van de overheid kan de keuze gemaakt worden om te investeren in projecten die maatschappelijk gewenst lijken, ondanks dat lagere dan marktconforme rendementen worden verwacht. Eventuele participaties in warmtenetten kunnen ook in de toekomst weer worden afgestoten.

Effecten

- Afhankelijk van vormgeving van de warmtemarkt zal de prijs van de verschillende vormen van warmte (elektriciteit, directe warmtelevering, hernieuwbaar gas) voor afnemers op buurtniveau kunnen verschillen.
- De schuif in de energiebelasting heeft een lastenverschuiving van huishoudens naar bedrijven tot gevolg van circa €80 mln. De lasten zullen vooral stijgen voor de detailhandel, gezondheidszorg, openbaar bestuur en defensie.
- Voorstel bevordert de businesscase van energiezuinige warmtepompen en warmteprojecten (warmte-koude opslag, geothermie, restwarmte), draagt bij aan doelen voor hernieuwbare energie en leidt per saldo ook tot verbetering van energie-efficiency.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
A	0	0	0	0	0
B	53	53	53	53	0
C*	235	235	235	235	0

** Hier staan inkomsten uit transporttarieven tegenover (inkomsten geraamd op €730 mln. over 30 jaar)*

Terug

13. Stimuleren van vergaande verduurzaming van bestaande bouw

Omschrijving maatregelen

Om vergaande verduurzaming in de bestaande bouw te stimuleren zijn drie varianten mogelijk:

A. Subsidieregeling gericht op de particuliere woningeigenaar.
B. Als alternatieve maatregel kan een minimum energieprestatie-eis voor bestaande koopwoningen worden overwogen.
C. Ook is een combinatie van een subsidieregeling met een energieprestatie-eis die verder in de tijd ligt voorstelbaar.

Toelichting

Ad A en C:

- Een subsidie waarvoor huishoudens in aanmerking komen wanneer woningen worden geïsoleerd tot een vergaand niveau, vergaand worden geëlektrificeerd of op een collectieve duurzame warmtevoorziening worden aangesloten. Tweede grond is wanneer planmatig delen van het gebouw worden verbeterd gericht op het realiseren van een zeer energiezuinige woning op termijn. De renovatie moet aangetoond worden met een energieprestatiegarantie. De subsidie heeft als hoogte 20% van de investeringskosten.
- Door de subsidie kunnen aanbieders particuliere woningeigenaren renovatiepakketten met kortere terugverdientijden aanbieden. Het meerjarige karakter van de subsidieregeling moet aanbieders ook voldoende zekerheid bieden om te gaan investeren in een slimme aanpak waarbij rekening gehouden wordt met de diversiteit aan wensen onder particuliere woningeigenaren en zij gericht worden ontzorgd. Door het aantonen van de gerealiseerde energiebesparing met een energieprestatiegarantie wordt transparantie en kwaliteitsborging in de bouwsector gestimuleerd. Door zowel in te zetten op besparing als op (collectieve) vormen van duurzame energie kan gebiedsgericht voor de meest efficiënte combinatie van besparing en verduurzaming gekozen worden.
- Een gebiedsgerichte uitvoeringsvariant is mogelijk, waarbij regionale overheden in samenwerking met marktpartijen een aanpak voor een bepaald gebied ontwikkelen. Voordeel van deze aanpak kan zijn dat er meer schaal wordt gecreëerd en tegelijkertijd op de lokale behoeften en situatie wordt ingespeeld. Via een tender kunnen deze projecten worden aanbesteed zodat deze tegen de laagste kosten gerealiseerd worden.
- Met een subsidie kunnen in vier jaar naar verwachting 100.000 bestaande particuliere woningen CO_2-neutraal worden gemaakt en/of een veelvoud daarvan worden verbeterd tot een bepaalde minimale energieprestatie, als (efficiënte) tussenstap om op termijn richting CO_2-neutraal te komen.

Ad B en C:

- Met een energieprestatie-eis kunnen meer particuliere eigenaren worden bereikt en het budgettair beslag is lager. Het is echter onzeker of deze maatregel op korte termijn al effect kan sorteren en vergaande renovatieconcepten kan stimuleren. Er is immers tijd nodig voor particuliere woningeigenaren en marktpartijen om zich op een energieprestatie-eis voor te bereiden en een eis kan niet proportioneel worden geacht en daarmee juridisch onhaalbaar zijn.

Effecten

De maatregelen dragen op korte termijn bij aan het reduceren van de CO_2-uitstoot in niet-ETS sectoren. Het is op voorhand onduidelijk welke kwantitatieve bijdrage deze maatregel levert, daarmee is ook de kosteneffectiviteit van de maatregel niet te beoordelen. Beoogde lange termijneffecten liggen in elk geval in het op gang brengen van een structurele ontwikkeling waarbij de toepassing van vergaande verduurzamingsconcepten de standaard kan worden, doordat de kosten als gevolg van schaalvergroting zijn gedaald en een aantrekkelijker aanbod is gecreëerd.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
A en C	250	225	200	175	0
B	0	0	0	0	0

De financiële reeks van de subsidieregeling loopt af in verband met de verwachte kostendaling in verduurzaming van woningen.

Terug

14. Circulair inkopen door de overheid

Omschrijving maatregelen

Om de implementatie van circulair inkopen te versnellen zijn twee maatregelen mogelijk:

1. Nederland neemt het voortouw bij een Europees consortium die de methodiek ontwikkelt waarmee levenscycluskosten worden meegenomen in aanbestedingen.
2. Een fonds wordt opgericht waar alle inkopende overheden een beroep op kunnen doen om de hogere startkosten te dekken die gepaard gaan met circulair inkopen.

Toelichting

Ad 1:

- De nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn schrijft voor dat in aanbestedingen levenscycluskosten *(Total Cost of Ownership)* moeten worden meegenomen (artikel 68).
- Voor een effectieve implementatie van de richtlijn is gewenst dat er een Europese methodiek voor het bepalen van de levenscycluskosten beschikbaar komt.

Ad 2:

- Uit onderzoek van Ecorys blijkt dat overheden nu nog maar in 7% van de gevallen *Total Cost of Ownership* standaard toepassen, waardoor overheden in latere jaren vaak onnodig hoge kosten moeten maken.
- Het toepassen van het Total Cost of Ownership principe kan resulteren in een hogere aanschafprijs, die in een later stadium van de levenscyclus van een product wordt terugverdiend door lagere (maatschappelijke) kosten.
- Om overheden in staat te stellen deze hogere initiële kosten te dekken, kan gekozen voor een fonds van het Rijk, waar alle inkopende overheden een beroep op kunnen doen om de hogere startkosten te dekken.
- Hieruit kunnen onderzoeken en pilots worden gefinancierd die verkennen hoe de marktvraag van de overheden op een manier kan worden ingevuld die duurzaam met grondstoffen omgaat.

Effecten

Circulair inkopen leidt tot beter gebruik van grondstoffen en stimuleert de productie van duurzame en circulaire producten en diensten. De maatregelen hebben tot doel de implementatie van circulair inkopen te versnellen.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1 en 2	15	15	15	15	0

Terug

15. Herprioriteren in het MIRT en reikwijdte vergroten

Omschrijving maatregelen

1. Herprioriteren binnen het MIRT en het Infrastructuurfonds.
2. Proceswijzigingen in het MIRT met als doel dat kleinere maatregelen (van decentrale overheden) ook structureel in het MIRT worden betrokken; primair gaat het om verlaging van de bestaande financiële MIRT-grens voor decentrale projecten.

Toelichting

Ad 1:

- Indien alle huidige projecten in het MIRT ongewijzigd worden uitgevoerd is er tot en met 2028 nagenoeg geen ruimte voor nieuwe projecten.
- Herprioriteren in de huidige projecten creëert ruimte binnen het Infrastructuurfonds zodat gericht (nieuwe) knelpunten kunnen worden aangepakt. Daarbij zou de maatschappelijke welvaart kunnen worden vergroot indien projecten die momenteel niet juridisch vastliggen en een negatieve MKBA hebben worden vervangen voor projecten die wel een positief MKBA saldo hebben. Door te focussen op de economische meerwaarde van projecten kan een goede afweging gemaakt worden in hoeverre de projecten optimaal bijdragen aan het verdienvermogen van Nederland.
- Het nadeel van herprioriteren en dus het schrappen van projecten is dat bestuurlijke afspraken herzien dienen te worden. Een variant hierop is in overleg met de betrokken overheden bezien of (met behoud van de nationale bereikbaarheidsdoelen) een andere inzet van de voor die regio beschikbare financiële middelen ten opzichte van de nu in het MIRT opgenomen projecten tot betere uitkomsten voor die regio leidt. Hierdoor blijven de financiële middelen in de regio maar kan met nieuwe kennis overwogen worden om andere projecten te kiezen.
- Het is raadzaam om ruimte te maken om proactief te kunnen inspelen op vernieuwingen in Intelligente Transportsystemen (ITS) en duurzame mobiliteit. Op termijn kan ITS op deelterreinen tot besparingen leiden en kan de doorstroming op de netwerken hierdoor bevorderd worden.
- Tevens is van belang aandacht te hebben voor de transitie naar slim, duurzaam en klimaatbestendig vervoer en deze transities te betrekken bij elke investeringsbeslissing (ITS en 'harde' infrastructuur integreren; ook bij groot onderhoud en vervanging).

Ad 2:

- De bestaande opzet van het MIRT zorgt ervoor dat met name grootschalige regionale/decentrale projecten worden uitgevoerd. Toch zijn er ook kleinere ingrepen die potentieel hoge welvaartseffecten kunnen hebben, juist gezien de toenemende druk op steden.
- Door verlaging van de financiële MIRT-grens voor decentrale projecten (momenteel: €112,5 mln. resp. €225 mln. voor stadsregio's) is er meer kans op alternatieve maatregelen met relatief hoge maatschappelijke baten tegen relatief lage kosten.
- Gedacht kan worden aan een grens van €75 mln. voor decentrale projecten respectievelijk €150 mln. voor stadsregio's. Bij het kiezen van een nieuwe grens, dient goed afgewogen te worden dat een verlaging van de grens meer aanvragen zal opleveren.

Effecten

Ad 1:

Een aanpak gericht op de projecten met de grootste economische meerwaarde kan een impuls geven aan de economie. Ruimte bieden voor investeringen in duurzame mobiliteit kan positieve milieueffecten hebben.

Ad 2:

Bereikbaarheid kan toenemen door gerichte investeringen in een divers pakket aan maatregelen, afgewogen conform de MIRT-procedure.

Budgettaire impact

Ad 1:

Neutraal.

Ad 2:

Meer te beoordelen projecten in MIRT-verband kan een verzwaarde onderzoeklast opleveren en mogelijke druk op de gevraagde budgetten.

Terug

16. Op korte termijn extra investeren in aanpak congestieknelpunten

Omschrijving maatregelen

- Investeren in specifieke stedelijke regio's (filelocaties) in kleine maatregelen gericht op congestieknelpunten die op korte termijn kunnen optreden.

Toelichting

- In en rond de economische kerngebieden neemt de behoefte aan bereikbaarheid toe op alle netwerken. Volgens het KiM neemt de congestiedruk tot 2020 toe tot 10% boven het niveau van 2010. Ook het OV kampt met volle treinen en behoefte aan een grotere betrouwbaarheid.
- De Beter Benutten aanpak heeft de afgelopen jaren resultaten geboekt: het eerste programma heeft gezorgd voor 19% reductie van de files op specifieke corridors in de drukste gebieden van het land t.o.v. een situatie zonder het programma.
- Het huidige programma Beter Benutten stopt na 2017.
- Doel van deze maatregel is de Beter Benutten-werkwijze te integreren in het Infrastructuurfonds.

Effecten

Deze maatregel kan de bereikbaarheid en leefbaarheid van de stedelijke gebieden verbeteren en de benuttingsmaatregelen kunnen leiden tot uitstel (of in sommige gevallen zelfs afstel) van grotere infrastructurele investeringen.
De maatregel kan ook positieve milieueffecten hebben. De jaarlijkse milieueffecten van het eerste programma van Beter Benutten zijn geschat op: CO_2-reductie van 70.000 ton, reductie van NO_x van 183 ton en van PM_{10} van 12 ton. Dit is 1% tot 2% van de totale uitstoot in stedelijke gebieden. In de praktijk heeft dit effect op locaties met de grootste luchtkwaliteitsproblematiek omdat deze samenvallen met grote verkeersknelpunten.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

2018	2019	2020	2021	struc.
100	100	100	100	0

Deze reeks betreft de Rijksbijdrage, met als uitgangspunt additionele 50% cofinanciering door regionale en/of private partijen.

Terug

17. Beprijzing op de weg

Omschrijving maatregelen

De volgende opties kunnen overwogen worden (eventueel tegelijkertijd):

1. Vlakke heffing auto's
2. Congestieheffing auto's
3. Kilometerheffing voor vrachtwagens

Toelichting

Ad 1:

- Met een vlakke heffing wordt voor alle wegen gedurende alle uren een tarief betaald (bv 7 cent per kilometer). Deze heffing zou gelden voor auto's en bestelauto's.
- Het maatschappelijk rendement van prijsbeleid hangt af van het doel en de gerichtheid van de maatregel. Een vlakke heffing waarbij het tarief afhangt van milieukenmerken van het voertuig heeft positieve milieueffecten. Een verschuiving kan optreden van vervoersoort richting OV of fiets. Congestie wordt echter met een vlakke heffing niet gericht aangepakt.

Ad 2:

- Bij een congestieheffing wordt een heffing geheven wanneer structureel sprake is van file in de spits. Op deze manier wordt selectief prijsbeleid ingevoerd om drukke delen van het netwerk te ontlasten. Deze heffing zou gelden voor auto's en bestelauto's.
- De maatregel is bij de huidige stand van de techniek lastig uitvoerbaar. Indien tot invoering wordt besloten, dient tijd te worden genomen voor nadere verkenning.
- Ook de maatschappelijke acceptatie is een aandachtspunt, omdat automobilisten juist betalen als er filedruk is. Dit kan voelen als betalen voor in de file staan.
- De vormgeving en maatvoering van beprijzingsmaatregelen (regionaal maatwerk) zijn bepalend voor zowel de effectiviteit als het maatschappelijke draagvlak.
- Overwogen kan worden te starten met proefprojecten in stedelijke gebieden, omdat daar de verwachte congestie het grootst is. Dit kan helpen om de techniek te verbeteren en acceptatie te vergroten.

Ad 3:

- Deze heffing kan uitgevoerd worden via kastjes in vrachtauto's die afstand, plaats en tijd van de rit kunnen vastleggen en communiceren naar de heffende instantie.
- Invoering van een kilometerheffing conform het bestaande Duitse of Belgische systeem is mogelijk bij uittreding uit het Eurovignet. Net als nu in het Eurovignet kan worden gedifferentieerd naar gewicht van het voertuig en milieukenmerken.

Effecten

Ad 1:

De variant is doeltreffend om bewust autogebruik te bevorderen en schadelijke milieugevolgen terug te dringen. Enkel om filedruk te beperken, is de maatregel volgens het CPB maatschappelijk niet rendabel: slechts bij een sterke toename van de filedruk. Het significant terugdringen van het gebruik van de weg betekent dat de mobiliteit van mensen afneemt, wat negatieve effecten heeft voor de economie. Een gerichtere congestieheffing is dan kansrijker vanuit economisch perspectief.

Ad 2:

Invoering kan bijdragen aan de economische groei en welvaart aangezien door gerichte kilometerbeprijzing de reistijdbaten toenemen en de bereikbaarheid toeneemt.

Ad 3:

Een kilometerheffing voor vrachtwagens kan externe (milieu-)kosten internaliseren. Het hanteren van beprijzing naar milieukenmerken kan de milieubijdrage vergroten aangezien minder verouderde vrachtwagens over het wegennet zullen rijden. Dit systeem is niet geschikt voor het vergroten van bereikbaarheid vanwege het beperkte effect op het terugdringen van files. De Duitse opzet (heffing alleen op snel-/hoofdwegen) kan plaatselijk wel leiden tot sluipverkeer. De uitvoeringskosten van een kilometerheffing zijn hoog vergeleken met autobelastingen.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

Ad 1 en 2: Neutraal. In beide gevallen kan de heffing worden verrekend met BPM en MRB waardoor een verschuiving plaatsvindt van betalen voor bezit naar betalen voor gebruik. Investerings- en exploitatiekosten en accijnsderving zijn hierin niet meegenomen. De kosten hangen af van de uitvoering.

Ad 3: Neutraal of positief. De inkomsten van de kilometerheffing komen in de plaats van de inkomsten uit het Eurovignet. Gekozen kan worden om de tarieven meer in lijn te brengen met de externe kosten wat inkomsten voor de schatkist oplevert.

Terug

18. Verbeteren benutting van het spoor en stedelijk OV

Omschrijving maatregelen

1. Prijsdifferentiatie treinkaartje
2. Aanpassen OV-studentenkaart in de spits
3. Aanpassen gebruiksvergoeding spoor

Toelichting

Ad 1:

- Momenteel bestaan kortingskaarten waardoor treinreizigers worden gestimuleerd om buiten de spits te reizen, maar de overige gebruikers ervaren nog niet deze prikkel.
- In deze maatregel wordt het tarief per kilometer van treinkaartjes gedifferentieerd naar drukte: een hoger tarief bij spitsuren, een lager tarief tijdens daluren. Het gaat hierbij zowel om het aanpassen van de tarieven voor abonnementen als voor enkele kaartjes.
- CPB en PBL (2016) schatten de marginale kosten voor vervoer per reizigerskilometer op €11,2 cent in de spitsuren en €5,5 cent in de daluren. De prijzen in de daluren zijn echter gemiddeld €17 cent voor voltarief en €10 cent voor reizigers met voordeelkaart. Aangezien de prijs van een treinkaartje in de daluren dus ver boven de marginale kosten ligt zal het welvaartsbevorderend zijn om de tarieven buiten de spits te verlagen.
- Om deze maatregelen door te voegen zijn aanvullende afspraken met de NS nodig.
- Wat de meest effectieve mate van differentiatie is, zal nader afgewogen moeten worden.

Ad 2:

- In deze variant wordt voorgesteld om het onderscheid tussen een weekend en week OV-kaart voor studenten te laten vervallen en hiervoor in de plaats vrij reizen in de daluren in te voeren. Reizen in de spits zou dan met 50% korting mogelijk zijn. Op deze manier wordt de beperkte capaciteit in de trein en het stedelijk OV in de spits beter benut.
- Bij deze maatregel dienen ook mogelijke effecten op de toegankelijkheid en kwaliteit van onderwijs te worden meegewogen. De Taskforce 'Beter benutten onderwijs en openbaar vervoer' heeft in 2015 aanbevolen om de OV-studentenkaart in de huidige vorm te behouden en in te zetten op het stabiliseren van de uitgaven aan de OV-studentenkaart.

Ad 3:

- De kosten voor beheer, onderhoud en vervanging van het spoor worden voor ca. 80% gedekt door een rijksbijdrage (ca. €1,2 mld. per jaar). De overige ca. 20% wordt door de gebruiksvergoeding aan de spoorvervoerders doorberekend (ca. €330 mln. per jaar). In deze variant wordt voorgesteld om een groter deel van de kosten bij vervoerders in rekening te brengen.
- Daarnaast wordt voorgesteld om de gebruiksvergoeding voor het spoor te differentiëren afhankelijk van milieukenmerken, en om bij overbelaste infrastructuur heffingen in te voeren om vervoerders te prikkelen op andere tijden te vervoeren.
- Voor het aanpassen van de vergoeding op selectieve trajecten (indien nog geen sprake is van overbelaste infrastructuur) is aanpassing van Europese regelgeving vereist.

Effecten

Ad 1:

Door deze maatregel zal de capaciteit van het spoornetwerk beter worden benut door spreiding van het gebruik over de dag.

Ad 2:

Dit is een effectieve maatregel om de drukte in de spits op het spoor en in het stedelijk OV te verminderen.

Ad 3:

Indien het doel is om de capaciteit beter te benutten, de onderhoudskosten te beperken of milieugevolgen te beperken, kan dit een effectieve maatregel zijn.

Budgettaire impact

Ad 1 en 2:

NS heeft in de huidige concessie onder voorwaarden recht op een compensatie bij deze maatregelen. Het budgettair effect is daarom onzeker, maar doordat er zowel sprake zal zijn van het verhogen als het verlagen van de prijzen zal het budgettair effect beperkt zijn. Daarnaast zullen regionale overheden vragen om een compensatie.

Ad 3:

Een differentiatie van de gebruiksvergoeding kan budgettair neutraal. Een hogere gebruiksvergoeding zal daarbij een paar honderd miljoen opbrengen. Wel zullen de kosten van de vervoerregio's, in veel mindere mate, toenemen. Deze zouden derhalve hiervoor gecompenseerd kunnen worden.

Terug

19. Uitrol van laadinfrastructuur voor waterstof en elektrisch vervoer

Omschrijving maatregelen

1. Tijdelijk verlengen van de regeling / green deal Openbaar Toegankelijke Elektrische Laadinfrastructuur en deze generiek open te stellen voor alle soorten laadmogelijkheden.
2. Instellen van een subsidieregeling voor het realiseren van 25 waterstoftankstations, waarvan 20 openbare tankstations voor reguliere voertuigen en 5 voor waterstofbussen. Bij enkele stations wordt geëxperimenteerd met de koppeling aan de productie van duurzame elektriciteit.

Toelichting

- Voor de ontwikkeling van elektrisch vervoer is het van belang dat er een goed toegankelijke laadinfrastructuur is met voldoende laadpunten voor de EV-rijder. Goede laadinfra draagt bij aan het tot stand komen van een consumentenmarkt.
- Van belang is om de regeling te richten op de functie 'laden' en om de regeling verder technologieneutraal vorm te geven, zodat zowel snelladers, reguliere laadpalen en innovatieve laadmogelijkheden in aanmerking komen voor subsidie. De huidige regeling sluit enkele technieken uit.
- Het voorgaande geldt tevens voor elektrisch rijden op waterstof dat zich thans, vergeleken met EV, nog in een eerdere marktfase bevindt, de fase van marktvoorbereiding. Enkele autofabrikanten bieden reeds een waterstof-auto aan en in de komende jaren zullen meer fabrikanten volgen.
- Wil rijden op waterstof een kans van slagen hebben dan is een verdere beschikbaarheid van tankmogelijkheden noodzakelijk. De kosten van een tankstation bedragen ongeveer €1 mln. per station. Waterstof kan een belangrijke rol spelen om een overschot van duurzame energie tijdelijk op te slaan.

Effecten

Dit voorstel zal naar verwachting een positief milieueffect hebben, enerzijds op het gebied van de uitstoot van vervuilende emissies, anderzijds op het gebied van leefbaarheid en gezondheid zoals bijvoorbeeld geluid. Bij inpassing van elektrisch vervoer in het elektriciteitsnet zal er ook minder verlies van duurzaam opgewekte energie zijn wat ook positieve milieueffecten heeft. Hetzelfde geldt voor het tijdelijk opslaan van een overschot van duurzame energie in waterstof.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1	25	0	0	0	0
2	25	0	0	0	0

Bovenstaande budgetten gaan uit van cofinanciering door decentrale overheden en private partijen (zoals nu het geval in de green deal Openbaar Toegankelijke Elektrische Laadinfrastructuur) en een afname van de Rijksbijdrage richting 2020. Diverse partijen zoals het Nationaal Kennisplatform Laadinfrastructuur streven er naar de business case tegen 2020 positief te hebben.

Terug

20. Woningmarkt in beweging

Variant A: 'Onderhoud'

Omschrijving maatregelen

- Snellere afbouw hypotheekrenteaftrek: 1%-punt per jaar; uitkomend op 30% over 20 jaar.
- Vereenvoudiging WWS en zwaardere weging WOZ. Langere bevriezing liberalisatiegrens.
- Mogelijkheid periodieke inkomenstoets in sociale huurcontract
- Kwaliteitskorting huurtoeslag gaat in vanaf de eigen bijdrage, en de eigen bijdrage wordt verlaagd.

Deze variant bevat tevens de aanvullende maatregelen zoals beschreven bijlage 24.

Toelichting

- Er wordt grotendeels vastgehouden aan het ingezette beleid om de opbouw van schulden op de koopwoningmarkt te beperken. De lage rente maakt het daarbij mogelijk om het ingezette beleid zonder grote gevolgen te versnellen.
- Met de vereenvoudiging van het WWS en de zwaardere weging van de WOZ wordt meer ruimte geboden om de huur in overeenstemming te brengen met de marktconforme huur. De liberalisatiegrens wordt langer bevroren totdat deze overeenkomt met de lage aftoppingsgrens (op dit moment circa €580), zodat deze huurgrens op termijn beter aansluit bij het inkomen van de toewijzingsgrens. Dit vermindert ook de verstoring in de huurmarkt.
- Naast de inkomensafhankelijke huurverhoging wordt de mogelijkheid geboden om een periodieke inkomenstoet in het huurcontract op te nemen, waarmee scheefwonen sneller kan worden aangepakt.
- Binnen het bestaande systeem van de huurtoeslag worden de uitgaven beheerst en wordt de toeslag beter gericht op de inkomensgroepen met de laagste betaalbaarheid.
- Gemeenten worden gestimuleerd om verantwoord ruimtelijk en grondbeleid te voeren, zonder winstoogmerk, door aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds. Als gevolg hiervan komen de lokale ruimtelijke doelen meer centraal te staan.

Effecten

- Dit pakket levert, ten opzichte van de andere varianten, een doelmatigheidswinst op van 0,2% bbp per jaar (rond de € 1,5 miljard).
- Het aandeel van de commerciële huursector neemt iets toe. Deze stijging kan groter zijn als corporaties er bij een lagere liberalisatiegrens voor kiezen om meer woningen commercieel te verhuren of te verkopen.
- De afbouw van de hypotheekrenteaftrek wordt teruggesluisd door het afschaffen van de overdrachtsbelasting. Om budgettair neutraal uit te komen wordt dit in de doorrekening gecompenseerd door het tarief in de vierde schijf met 2,6%-punt te verhogen. Gemiddeld genomen is het inkomenseffect positief. Om een hogere loonbelasting te voorkomen, kan in de praktijk gekozen worden voor een andere dekking voor het afschaffen van de overdrachtsbelasting.
- In de variant stijgen de woningprijzen iets minder dan in het basispad. Het aandeel vermogenrisico's wordt hierdoor beperkt verhoogd, met 1,9%-punt. De betaalrisico's blijven gelijk. Door de maatregelen in de huursector is wel sprake van een herverdeling binnen de laagste inkomensgroep. Degenen met de laagste huren gaan erop vooruit, terwijl degenen met een hoge huur erop achteruit gaan. Deze initiële inkomenseffecten nemen af naarmate meer huishoudens verhuizen naar een huurwoning die beter aansluit bij hun inkomens.

Budgettaire impact

De variant is budgetneutraal vormgegeven.

Terug

21. Woningmarkt in beweging

Variant B: 'Ruimte'

Omschrijving maatregelen

- Snellere afbouw hypotheekrenteaftrek: 1%-punt per jaar.
- Verhoging eigenwoningforfait: 0,1%-punt per jaar.
- Vanaf 2043 kan bij een aftrek van 30% en een forfait van 3% de eigen woning worden overgeheveld naar box 3.
- Afschaffing WWS en huursom.
- Verhoging verhuurdersheffing
- Verlaging liberalisatie- en toewijzingsgrens.
- Verplichting voor corporaties om te liberaliseren bezit juridisch af te splitsen
- Huurtoeslag op basis van een genormeerde huur.
- Regionale samenwerking bij ruimtelijk beleid.

Deze variant bevat tevens de aanvullende maatregelen zoals beschreven bijlage 24.

Toelichting

- Eindbeeld is een woningmarkt zonder impliciete subsidies en met zo min mogelijk verstoring van de keuze tussen koop en huur.
- Het WWS en de huursom worden afgeschaft. Er wordt vanuit gegaan dat corporaties de huren geleidelijk verhogen naar markthuren over een periode die gelijk is aan de afbouw van de hypotheekrenteaftrek.
- De verhuurderheffing loopt geleidelijk op, waarmee de extra inkomsten worden afgeroomd. Op korte termijn zorgen het verlagen van de liberalisatie- en toewijzingsgrens voor een gereguleerd segment dat (meer) gericht is op de doelgroep.
- Er komt meer ruimte voor het vrije huursegment. Corporaties zullen een groter deel van het bezit marktconform exploiteren. In combinatie met de passendheidstoets komt er een prikkel om goedkope woningen bij te bouwen. De overdracht moet geleidelijk plaatsvinden om te voorkomen dat de levensvatbaarheid van de DAEB-tak en/of de beschikbaarheid voor de doelgroep in het geding komt.
- Doordat de huurtoeslag niet langer afhankelijk is van de feitelijke huur wordt de prijsopdrijvende werking ervan beperkt. Geleidelijke ingroei voorkomt grote schokeffecten en zorgt ervoor dat huishoudens kunnen anticiperen door te verhuizen naar een beter passende woning.
- Het ruimtelijk ordeningsbeleid wordt geënt op regionale samenwerking, om zo beter aan de woonbehoefte in de regio tegemoet te komen. Gemeenten werken hiervoor samen met provincie, marktpartijen en corporaties. Gemeenten worden gestimuleerd om over te gaan op faciliterend grondbeleid. Om de winst die wordt behaald op grond vanwege bestemmingswijzigingen toe te laten komen aan het collectief kan worden gedacht aan een gemeentelijke heffing op bijvoorbeeld bouwgrond.

Effecten

- Door afnemende verstoringen neemt de doelmatigheid toe (1% bbp structureel, rond de €7 miljard).
- Structureel neemt het aandeel commerciële huur flink toe, met 15,2%-punt. De huurprijzen in deze sector dalen, met 7,3%. Hier staan voor met name huizenbezitters effecten tegenover.
- Het beleidseffect op de woningprijzen is -18,8% in 2021 en -12% structureel. Voor de komende jaren wordt nu een aanzienlijke woningprijsstijging verwacht. Deze kan het effect van beleid deels compenseren.
- De beperking van de fiscale stimulans voor de koop wordt teruggesluisd door het afschaffen van de overdrachtsbelasting en het verlagen van de tweede en derde met 0,69%-punt. Hiermee worden inkomenseffecten zo veel mogelijk gecompenseerd. Tevens wordt het negatieve effect op de huizenprijsdaling gedempt (doordat het besteedbaar inkomen en daarmee de woonconsumptie toeneemt).
- Het aantal huiseigenaren met een restschuld (vermogensrisico) neemt toe met 13,2%-punt (2021). Door de geleidelijke invoering van de genormeerde huurtoeslag neemt de nettohuur in de sociale huursector in 2021 met 4,8% toe. Het aandeel huurders met een betaalrisico neemt relatief beperkt toe met 2%-punt (2021). Structureel ligt de huur in het sociale segment met ruim 30% aanzienlijk hoger, mede doordat de genormeerde huurtoeslag niet wordt verrekend in de netto huur. Gefaseerde ingroei stelt huishoudens in staat hun woonsituatie aan te passen.

Budgettaire impact

De variant is budgetneutraal vormgegeven.

Terug

22. Woningmarkt in beweging

Variant C: 'Lokale afspraken'

Omschrijving maatregelen

- Snellere afbouw hypotheekrenteaftrek: 2%-punt per jaar.
- Verlaging van het eigenwoningforfait: 0,05%-punt per jaar.
- Vanaf 2043 is de eigen woning (hiermee) volledig gedefiscaliseerd.
- Mogelijkheid om lokaal een lagere liberalisatiegrens af te spreken.
- Ruimte voor lokaal maatwerk door afschaffing maximale huursomstijging en passendheidstoets.
- Versoepeling verkoopregels voor corporatiewoningen enmarkttoets vervangen door een tender.
- Landelijke huurtoeslag op basis van genormeerde huur, met ruimte voor lokaal maatwerk.
- Er komt een krimpfonds.

Deze variant bevat tevens de aanvullende maatregelen zoals beschreven bijlage 24.

Toelichting

- Eindbeeld is een woningmarkt waarin lokale partijen binnen Europese kaders zelf afspraken maken over het noodzakelijke aanbod, leefbaarheid, de doelgroep en de mate van impliciete subsidiëring.
- De uitvoering van de, op genormeerde huur gebaseerde, huurtoeslag kan worden gedecentraliseerd naar gemeenten. Het budget kan worden toegevoegd aan het gemeentefonds ter financiering van gemeentelijk woonbeleid. Alternatief is om het gemeentelijk woonbeleid te financieren met (hogere) algemene gemeentelijke belastingen, zodat de besparing voor het Rijk op de huurtoeslag kan worden benut voor lastenverlaging op arbeid.
- De eigen woning wordt gedefiscaliseerd. Op lokaal niveau kunnen koop en huur gelijk belast worden. Hiermee kan bijvoorbeeld een bijdrage worden geleverd aan objectsubsidies of herstructurering.
- De lagere liberalisatiegrens maakt het mogelijk om in regio's met lage huurprijzen meer woningen naar de vrijehuursector over te hevelen.
- De huursom en de passendheidstoets worden afgeschaft. Binnen de regels van de inkomensafhankelijke huurverhoging maken partijen zelf afspraken over betaalbaarheid en het tegengaan van scheefwonen.
- Om grote inkomenseffecten te voorkomen kan een huurtoeslag op basis van normhuren geleidelijk worden ingevoerd. Gemeentes kunnen ervoor kiezen wonen (in gewilde wijken) voor lagere inkomens of specifieke groepen bereikbaar houden via een model als de bijzondere bijstand.
- Partijen zijn primair zelf aan zet om leefbaarheid bij krimp te borgen. Bij gebrek aan lokale draagkracht springt het Rijk bij vanuit een krimpfonds.

Effecten

- De uitkomst van lokale afspraken is moeilijk te voorspellen. Niet alle maatregelen zijn door te rekenen. Met name door de aanpassingen in de fiscale behandeling van de eigenwoning en de huurtoeslag wordt structureel een doelmatigheidswinst gerealiseerd van 0,4% bbp.
- Het effect op de woningprijzen in is -6,6% in 2021 en -3,8% structureel. Voor de komende jaren wordt nu een aanzienlijke woningprijsstijging verwacht. Deze kan het effect van beleid deels compenseren. Het aandeel van de commerciële huur neemt toe met 2,1%-punt. De huur in de vrije huursector daalt structureel met 2,3%.
- De aftrekbeperking wordt teruggesluisd door het afschaffen van de overdrachtsbelasting. Om budgettair neutraal uit te komen wordt dit in de doorrekening gecompenseerd door het tarief in de vierde schijf met 2,82%-punt te verhogen. Gemiddeld genomen is het inkomenseffect positief. Om een hogere loonbelasting te voorkomen, kan in de praktijk gekozen worden voor een andere dekking voor het afschaffen van de overdrachtsbelasting. Het aantal huishoudens met een vermogensrisico neemt toe met 4,9%-punt (2021). Ondanks een stijging van de huren met 3,8% in het sociale segment, neemt het aantal huurders met een betaalrisico af met 0,1%-punt (2021). Dit komt mede doordat de huurtoeslag op basis van de genormeerde huur (anders dan de huidige huurtoeslag) niet wordt verrekend in de nettohuur (omdat er geen koppeling meer bestaat met de huur), maar wel wordt betrokken bij het bepalen van de betaalrisico's.

Budgettaire impact

De variant is budgetneutraal vormgegeven.

Terug

23. Woningmarkt in beweging

Variant D: 'Regie'

Omschrijving maatregelen

- Snellere afbouw hypotheekrenteaftrek, met 1%-punt per jaar.
- Verhoging eigenwoningforfait, met 0,1%-punt per jaar.
- Na 20 jaar wordt de eigen woning overgeheveld naar box 3, met een vrijstelling van 50% WOZ.
- Liberaliseren private huursector.
- Extra inkomensafhankelijke huurverhoging voor hoge inkomens.
- Inkomensvoorwaardelijk sociaal huurcontract
- Toewijzingsgrens differentiëren naar huishoudtype.
- Verdergaande passendheidstoets
- Solidariteitsfonds

Deze variant bevat tevens de aanvullende maatregelen zoals beschreven bijlage 24.

Toelichting

- In het eindbeeld is sprake is van een duaal stelsel. Het private segment is volledig geliberaliseerd. Corporaties nemen onder regie van het Rijk alleen de doelgroep voor hun rekening en zorgen voor betaalbaar aanbod (deels door impliciete subsidies).
- Het Rijk schrijft in deze variant voor meer inkomensgroepen een maximale huur voor. Deze verdergaande passendheidstoets zet aan tot goedkoper bouwen en afstemming van de woningvoorraad op de doelgroep. Andere verhuurders krijgen ruimte door liberalisering van het private huursegment.
- De huurtoeslag wordt alleen nog verstrekt voor corporatiewoningen, omdat er in het geliberaliseerde private segment niet langer een rem zit op het prijsopdrijvende effect van de huurtoeslag. Bestaande huurtoeslagontvangers worden ontzien.
- De toewijzingsgrens wordt gedifferentieerd. Omdat kleine huishoudens meer kunnen betalen en minder ruimte nodig hebben dan grote gezinnen, wordt de toewijzingsgrens voor alleenstaanden op 70% van de huidige grens gesteld.
- De verdergaande passendheidseisen beperken de uitgaven aan de huurtoeslag. Corporaties dragen bij aan betaalbaarheid door het verlenen van impliciete subsidies. Omdat deze subsidies alleen bedoeld zijn voor de doelgroep worden inkomensvoorwaardelijke huurcontracten geïntroduceerd. Om bestaande, extreme scheefwoonsituaties sneller aan te kunnen pakken wordt aan de inkomensafhankelijke huurverhoging een extra categorie toegevoegd, waarbij de huur voor huishoudens met een inkomen boven €60.000 in niet meer dan vijf jaar wordt verhoogd naar maximaal redelijk onder WWS. De passendheidseisen geven een prikkel om potentieel te liberaliseren woningen over te brengen naar niet-DAEB, waardoor deze ten goede komen aan het vrije huursegment.
- Voor een betere aansluiting tussen beschikbare middelen en volkshuisvestelijke uitdagingen op lokaal niveau wordt via een solidariteitsfonds corporatievermogen herverdeeld. Minder vermogende corporaties met grote opgaven, bijvoorbeeld herstructurering in de steden, kunnen aanspraak maken op het fonds.

Effecten

- Dit pakket levert een doelmatigheidswinst op van 0,6% bbp structureel.
- Het aandeel van de commerciële huur neemt flink toe, met 9,5%-punt.
- Door de overheveling naar Box 3 wordt de eigen woning netto belast. Door de vrijstelling blijft echter nog wel een kleine subsidie op koop bestaan. De invloed op de woningprijzen is kleiner dan in variant B.
- Het effect op de woningprijzen is -11,1% in 2021 en -6% structureel. Voor de komende jaren wordt nu een aanzienlijke woningprijsstijging verwacht. Deze kan het effect van beleid deels compenseren. De aftrekbeperking wordt teruggesluisd via het afschaffen van de overdrachtsbelasting en het verlagen van de tweede en derde schijf met 0,69%-punt, zodat inkomenseffecten zo veel mogelijk worden gecompenseerd. Het aantal huishoudens met een vermogensrisico neemt toe met 7,5%-punt.
- De huur in de vrije huursector daalt met zo'n 3,7%. De nettohuur (inclusief huurtoeslag) in de sociale huursector blijft gelijk. Ook het aantal huurders met een betaalrisico blijft gelijk, doordat bij de liberalisatie van het private huursegment de zittende huurders recht houden op huurtoeslag. Nieuwe huurders uit de doelgroep moeten terecht kunnen in de corporatiesector.

Budgettaire impact

De variant is budgetneutraal vormgegeven.

24. Woningmarkt in beweging

Aanvullende maatregelen in alle varianten

Omschrijving maatregelen

Een aantal beleidsopties kan het woningmarktbeleid versterken en past in elke variant. In alle varianten zijn derhalve opgenomen:

1. Overdrachtsbelasting afschaffen
2. Uitfaseren Wet Hillen
3. Beperken aftrekbaarheid erfpachtcanon

In aanvulling daarop worden in de verschillende varianten meer en minder verdergaande stappen voorgesteld.

Toelichting

Ad 1:
In combinatie met de verdere afbouw van de hypotheekrenteaftrek wordt het afschaffen van de overdrachtsbelasting voorgesteld, omdat het afschaffen van deze belasting de stimulans voor het kopen van een huis vergroot en zorgt voor een belastingderving. Hiermee wordt het beperken van de subsidie deels gecompenseerd met een lagere belasting. De overdrachtsbelasting werkt als een verhuisbelasting en verstoort zo de doorstroom op de woningmarkt en de optimale arbeidsallocatie.

Ad 2:
De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (Hillen-regeling) beoogt te bevorderen dat belastingplichtigen eigen middelen inzetten bij de aankoop van een nieuwe eigen woning en voor de aflossing van de eigenwoningschuld van een bestaande eigen woning. Voor hypotheken waarvoor de annuïtaire aflossingseis geldt, gaat van de Hillen-regeling echter weinig extra stimulans tot aflossen uit. Aangezien op deze hypotheken al volledig moet worden afgelost, zal de budgettaire derving van de aftrekpost in de toekomst sterk oplopen. Hoe eerder de aftrekbaarheid wordt afgeschaft of uitgefaseerd, hoe minder de pijn.

Ad 3:
De aftrekbaarheid van erfpachtcanonbetalingen is in het verleden ingevoerd om gelijke behandeling van hypotheekrente en erfpacht tot stand te brengen. Door de invoering van de aflossingseis per 1 januari 2013 is er nu opnieuw sprake van een ongelijke behandeling die kan worden rechtgetrokken door de aftrekbaarheid van de erfpachtcanon te beperken.

Effecten

De maatregelen zijn opgenomen in varianten A t/m D. Zie derhalve de integrale beschrijving van effecten bij deze varianten.

Budgettaire impact

De maatregelen zijn opgenomen in varianten A t/m D, die budgetneutraal zijn vormgegeven.

Terug

25. Grondslagverbreding en tariefsverlaging in de vpb

Omschrijving maatregelen

Met de opbrengst van grondslagverbreding wordt in 2021 een verlaging van het algemene vpb-tarief met 3,8% bereikt, structureel met 5,1%. Het tariefopstapje in de vpb verdwijnt.

Onderdeel van de grondslagverbreding zijn de maatregelen die volgen uit het BEPS-traject van de OESO en/of de ATAD-richtlijn van de Europese Commissie. In aanvulling hierop wordt in deze variant gekozen voor grondslagverbreding via de volgende maatregelen:

- Aftrekbeperking van rente
- Afschaffing van de aftrek voor de betaalde vergoeding over zogenoemde additioneel Tier-1 instrumenten (voor banken en vergelijkbare instrumenten voor verzekeraars)
- Verhoging van het effectieve tarief in de innovatiebox naar 10%
- Afschaffing van de kleinschaligheids-investeringsaftrek (KIA)
- Versobering van verliesverrekening

Toelichting

- De (verdere) beperking van de renteaftrek verkleint het verschil in behandeling van eigen en vreemd vermogen. Dit zorgt voor minder schuldscheefheid, lagere faillissementskansen en meer investeringen waarvoor eigen vermogen de aangewezen financieringsvorm is (bijvoorbeeld innovatieve, risicovolle projecten). Aanvullend daarop wordt ook een maatregel genomen die ook effect heeft op banken: Afschaffing van de aftrek voor de betaalde vergoeding over zogenoemde additioneel Tier-1 instrumenten geeft een sterkere prikkel voor banken in de richting van het aanhouden van 'puur' eigen vermogen. Deze maatregel komt tevens de financiële stabiliteit ten goede.
- Als gevolg van de verhoging van het effectieve tarief van de innovatiebox van 5 naar 10% zou Nederland internationaal een middenpositie gaan innemen. Deze maatregel verdeelt de lagere belastingdruk over een groter deel van de bedrijven.
- De KIA wordt afgeschaft omdat het bij deze regeling ontbreekt aan een sterke onderbouwing, niet gericht is op doorgroei en een grote dead weight loss heeft.
- Het versoberen van de verliesverrekening (carry forward van 9 naar 6 jaar) zorgt voor een bredere grondslag.
- In de variant wordt het tariefopstapje in de vpb afgeschaft omdat er economisch geen ratio is voor het lager belasten van bescheiden winsten.

Effecten

- Een lager vpb tarief heeft gunstige effecten op de economie. De gemiddelde belastingdruk - belangrijk voor de vestigingsplaatskeuze - blijft gemiddeld gelijk, maar is door een lager statutair tarief meer 'zichtbaar' voor potentiële investeerders. Daarnaast daalt het marginale tarief voor uitbreidingsinvesteringen. Dit heeft een klein positief effect op investeringen en daarmee op productiviteit en bbp.
- De tariefverlaging zorgt er tevens voor dat multinationals meer winst in Nederland zullen rapporteren, waardoor de vpb grondslag breder wordt. Een lager vpb tarief maakt tegelijkertijd belastingontwijking minder aantrekkelijk.
- De grondslagverbredende maatregelen slaan neer bij verschillende groepen. Zo raken de renteaftrekbeperkingen grotere bedrijven die relatief veel met vreemd vermogen zijn gefinancierd. Ook het hogere tarief van de innovatiebox raakt vooral grote bedrijven. Het afschaffen van de aftrek voor voor de betaalde vergoeding over additioneel Tier-1 instrumenten heeft vooral gevolgen voor de bankensector.
- Het afschaffen van de KIA slaat vooral neer bij bedrijven die relatief kleine investeringen doen, veelal kleinere bedrijven. De inperking van verliesverrekening raakt alle bedrijven.

Budgettaire impact

De variant is budgetneutraal vormgegeven.

26. Herijking draagkrachtbeginsel

Omschrijving maatregelen

Vanuit het principe dat belasting naar draagkracht wordt geheven is het een mogelijkheid om vermogen en vermogensoverdrachten meer in de heffing te betrekken. Herijking van het draakrachtbeginsel in de belastingheffing van particulieren en ondernemers kan worden bereikt door de volgende maatregelen, waarbij de terugsluis generiek kan plaatsvinden door de tarieven in box 1 te verlagen:

- Vermogen en vermogensoverdrachten worden nadrukkelijker in de heffing betrokken.
- Verbetering van de vormgeving van box 2 zodat de belastingheffing beter aansluit bij het tijdstip waarop het inkomen wordt verdiend.
- Specifieke aanpassingen in box 1.

Toelichting

- Door de vermogenstoetsen bij de toeslagen budgetneutraal te vervangen door een vermogensbijtelling voor alle toeslagen (inclusief kinderopvangtoeslag) wordt het vermogen op een evenwichtigere manier betrokken bij de bepaling van de hoogte van de toeslagen en vervalt het alles-of-niets karakter van de huidige systematiek.
- Verkrijgingen via schenkingen en erfenissen vormen een economisch weinig verstorende grondslag. Er kan worden gedacht aan een extra opbrengst van € 500 miljoen, nader in te vullen door aanpassing van de tarieven en/of vrijstellingen. Ten opzichte van de huidige opbrengst (€ 1,7 miljard in 2016) een stijging met ruim 25%.
- Uitstel van belastingheffing wordt ontmoedigd door de belastingheffing bij de dga meer in evenwicht te brengen met de werknemer. Conform het advies van de Commissie Van Dijkhuizen wordt de marge in het gebruikelijk loon verlaagd naar 10%. Een progressieve schijvenstructuur in box 2 (een tarief van 25% over de eerste 50.000 euro en 30% over het meerdere) leidt – in combinatie met het afschaffen van de doorschuiffaciliteiten – tot een stimulans om overtollige middelen in de onderneming sneller uit te keren.
- De variant bevat tevens specifieke aanpassingen om het draagkrachtbeginsel tussen verschillende typen huishoudens in box 1 en de toeslagen meer in balans te brengen:
  + Het bedrag van de alleenstaande ouderkop op het kindgebonden budget wordt verlaagd en de afbouw versneld. Momenteel krijgt de alleenstaande ouder een relatief ruime compensatie. Bij een modaal inkomen ontvangt de alleenstaande ouder nog steeds bijna €4000 aan kindgebonden budget.
  + Omzetting van aftrekposten in heffingskortingen maakt het voordeel per euro voor iedere belastingplichtige gelijk. Hierdoor is er ook geen doorwerking meer in het toetsingsinkomen voor de toeslagen. In combinatie met de terugsluis is deze maatregel naar verwachting gemiddeld gunstig voor lagere inkomens.
  + Afschaffing van de verzilvering van de inkomensafhankelijke combinatiekorting en arbeidskorting via de partner past bij een verdere individualisering van het belastingstelsel. Dit beperkt het belastingdrukverschil (op huishoudenniveau) tussen tweeverdieners (waarvan een van de partners een laag inkomen heeft) en eenverdieners. De maatregel vergroot de prikkel voor de minstverdiendende partner met een kleine baan om meer te gaan werken, maar verlaagt de prikkel voor de niet-werkende partner om te gaan werken. Per saldo is er geen werkgelegenheidseffect.

Effecten

De mediane inkomenseffecten zijn beperkt. Het gemiddelde huishouden gaat er 0,7%-punt op vooruit. 89% van de huishoudens heeft een inkomenseffect tussen de -/-2% en + 2%. 4% van de huishoudens gaat er meer dan 5% op achteruit. Alleenverdieners (mediaan: + 0,9%), werkenden en huishoudens zonder kinderen (mediaan: + 0,8%) gaan er gemiddeld het meest op vooruit. De verschillen zijn over de hele linie beperkt. De maatregelen die vooral hogere inkomens raken (dga-maatregelen en verhoging schenk- en erfbelasting) konden niet in de doorrekening worden meegenomen.

Budgettaire impact

De variant is budgetneutraal vormgegeven.

27. Een wenkend perspectief voor een minder verstorende belastingmix

Omschrijving maatregelen

Een wenkend perspectief voor een economisch minder verstorende belastingmix, met oog voor (andere) aspecten die de brede welvaart raken, zoals inkomensherverdeling en effecten op milieu, kent de volgende elementen:

- Structurele verlaging van de tarieven in de inkomstenbelasting met afgerond 8%-punt.
- Structurele verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting met (afgerond) 8 procent naar (afgerond) 17%.

De € 39 miljard die hiervoor nodig is wordt opgehaald door:

1. Verhoging lasten op (immobiel) vermogen
2. Verhoging lasten op consumptie
3. Vergroeningsmaatregelen
4. (Meer) fiscale neutraliteit tussen werknemers en ondernemers
5. Afschaffen van een aantal aftrekposten
6. Grondslagverbreding in de Vpb
7. Herijking van het draagkrachtbeginsel

Toelichting

Ad 1:
Een groter aandeel van de belastingdruk op onroerend goed wordt gerealiseerd worden door i) de herintroductie van de OZB voor gebruikers van woningen, een gemeentelijke belasting. Via een verlaging van het Gemeentefonds worden de lasten op arbeid verlaagd; ii) een specifieke schuif tussen een hogere belasting op vastgoed (niet-woningen) en een lagere op winst voor bedrijven. In de literatuur wordt wel geopperd dat zo ook belastingontwijking wordt tegengegaan. In de integrale variant is illustratief een schuif van €1,5 miljard meegenomen tussen een (rijks)OZB voor niet-woningen en de vpb. Anders dan bij de OZB voor gebruikers moet zo'n schuif nog verder worden uitgewerkt om de voor- en nadelen in kaart te brengen; iii) Een zwaardere belastingdruk op de eigen woning (zie de maatregelen in bijlage 21); iv hogere erf- en schenkbelasting.

Ad 2:
In de integrale variant wordt een verschuiving van de lasten op arbeid naar de lasten op consumptie gerealiseerd door de opbrengst van € 12,8 miljard voortvloeiend uit het uniformeren van de btw-tarieven in te zetten voor lagere lasten op arbeid.

Ad 3:
De opbrengst van een vliegbelasting wordt ingezet om de lasten op arbeid te verlagen. Het vpb-tarief wordt verlaagd met de opbrengst uit een verhoging van de kolenbelasting, een minder degressieve tariefstructuur in de energiebelasting en een verdere differentiatie van belastingheffing op vracht naar Euronormen in de MRB. Het afschaffen van de bijzondere regelingen in de MRB en BPM gaat gepaard met lagere lasten op arbeid en een lager vpb-tarief. Opgemerkt moet worden dat de vliegbelasting, kolenbelasting en energiebelasting in samenhang moeten worden bezien met het ETS.

Ad 4:
Het verkleinen van het verschil in fiscale behandeling tussen (IB-)ondernemers en werknemers is beschreven in bijlage 28. Het afschaffen van de zelfstandigenaftrek, meewerkaftrek, stakingsaftrek wordt teruggesluisd via een verlaging van de lasten op arbeid. Het ligt bij een nadere uitwerking het meest voor de hand om dat te doen in de vorm van een lagere arbeidskorting, net als de zelfstandigenaftrek lasten op arbeid.
Meer neutraliteit tussen dga's en werknemers (beschreven in bijlage 26) maakt eveneeens een verlaging van de lasten op arbeid mogelijk.

Ad 5:
In deze variant worden afgeschaft vanwege beperkte effectiviteit: de giftenaftrek; de aftrek scholingsuitgaven; de aftrek specifieke zorgkosten; landbouwvrijstelling.

Ad 6/7:
Conform beschreven in resp. bijlage 25 & 26.

Effecten

In de hier gepresenteerde terugsluis blijft de verdeling van de belastingdruk tussen bedrijven en burgers grosso modo onveranderd. De variant dient slechts als illustratie van wat er mogelijk is in termen van tariefsverlaging van de meest verstorende belastingen (vpb en IB). Uiteraard gaat de variant gepaard met forse positieve en negatieve inkomenseffecten voor (groepen) burgers en bedrijven. Desgewenst kan gekozen worden voor een terugsluis die hiermee rekening houdt. De terugsluis richting bedrijven kan ook deels via een lagere werkgeverswig worden vormgegeven.

Budgettaire impact

De variant is budgetneutraal vormgegeven.

Terug

28. Arbeidsmarkt in balans

Variant A: 'Bescherming'

Omschrijving maatregelen

- Een deel van de belastingvoordelen van zzp-ers wordt afgeschaft; namelijk de zelfstandigenaftrek, meewerkaftrek en de stakingsaftrek (zie 1 in budgettaire tabel).
- Er komt een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers, op minimumniveau.
- Alle medewerkers (vast en tijdelijk) krijgen voortaan vanaf dag één recht op de transitievergoeding, de opbouw voor tijdelijke medewerkers wordt voortaan 1/2 maandsalaris per dienstjaar en hen mag nog maximaal 2 keer in 2 jaar een tijdelijk contract worden aangeboden. Hiervan kan niet meer worden afgeweken per cao, behalve bij seizoenswerk.
- Het uitzendbeding wordt beperkt tot 26 weken en payrollwerknemers krijgen gelijke arbeidsvoorwaarden.
- Ontslag wordt goedkoper door het normeren van de billijke vergoeding, het maximeren van de opzegtermijn op 1 maand en door loon tijdens de opzegtermijn te verrekenen met transitievergoeding.
- De transitievergoeding bij een vast contract wordt verlaagd:
  + De opbouw bedraagt voortaan 1/4 maandsalaris per dienstjaar.
  + De hogere opbouw na 10 dienstjaren vervalt.
  + De maximale vergoeding gaat naar 4 maandsalarissen.
- De WW premie voor vaste contracten wordt lager en voor tijdelijke contracten hoger (zie 2 in de budgettaire tabel).
- Er wordt ingezet op een sociaal akkoord over het beperken van de bovenwettelijke inkomensverzekeringen voor loondoorbetaling bij ziekte, WIA en WW.

Toelichting

- De ongelijke fiscale behandeling van zzp'ers wordt sterk verminderd.
- De dualiteit op de arbeidsmarkt wordt verkleind, met name door een betere bescherming voor tijdelijke werknemers en zzp'ers.
- De maatschappelijke kosten van tijdelijk werk, zoals het hogere beroep op de WW, worden in deze variant beprijsd door een hogere WW-premie voor tijdelijke contracten.
- Door differentiatie van de WW-premie en de transitievergoeding wordt een tijdelijk contract relatief minder aantrekkelijk voor werkgevers.
- Om de kansen op vast werk te vergroten, wordt het vaste contract aantrekkelijker gemaakt.

Effecten

Het aantal vaste arbeidsrelaties neemt toe, het aantal tijdelijke arbeidsrelaties en zzp-contracten neemt af. Het goedkoper maken van vaste werknemers heeft een positief inkomenseffect voor hen. Voor zzp'ers en mensen met een tijdelijk contract geldt het omgekeerde. De maatregelen beogen tegelijkertijd de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur te verhogen.

Budgettaire impact (in miljoenen euro)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1.	-2.000	-2.000	-2.000	-2.000	-900
2.	-	10	10	10	10
Totaal	-2.000	-1.990	-1.990	-1.990	-890

- De verplichte AO voor zelfstandigen zal de collectieve lasten met €1,3 miljard doen stijgen via premie-inning bij zelfstandigen.
- Vanwege de nominale bevriezing van de zelfstandigenaftrek in het basispad zijn de budgettaire opbrengsten van het verminderen van de belastingvoordelen voor zzp'ers in de eerste jaren hoger.
- Het in deze variant gepresenteerde pakket om de balans op de arbeidsmarkt te verbeteren levert structureel €890 mln op voor de Rijksbegroting. De lagere transitievergoeding kan de *baan*zekerheid voor mensen met een vast contract verlagen. Om dit om te zetten in een hogere *werk*zekerheid voor alle werkenden ligt het in deze beschermingsvariant voor de hand om een deel van de vrijvallende middelen in te zetten voor bekostiging van post-initiële scholing en intensivering van de re-integratie middelen voor uitkeringsgerechtigden. Concrete maatregelen hiertoe zijn opgenomen in de bijlage 'WW en re-integratie' en 'Scholing en duurzame inzetbaarheid'.

Terug

29. Arbeidsmarkt in balans

Variant B: 'Stroomlijning'

Omschrijving maatregelen

- Een deel van de belastingvoordelen van zzp-ers wordt afgeschaft: de zelfstandigenaftrek wordt omgezet in een heffingskorting en het budgettaire beslag wordt gehalveerd en de meewerkaftrek, startersaftrek en de stakingsaftrek worden afgeschaft (zie 1 in de budgettaire tabel).
- Er komt een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers, op minimumniveau.
- Alle medewerkers (vast en tijdelijk) krijgen voortaan vanaf dag één recht op de transitievergoeding en tijdelijke medewerkers mogen nog maximaal 2 keer in 2 jaar een tijdelijk contract worden aangeboden. Hiervan kan niet meer worden afgeweken per cao, behalve bij seizoenswerk.
- Het uitzendbeding wordt beperkt tot 52 weken en payrollwerknemers krijgen gelijke arbeidsvoorwaarden.
- Ontslag wordt goedkoper door het normeren van de billijke vergoeding, het maximeren van de opzegtermijn op 1 maand en door loon tijdens de opzegtermijn te verrekenen met transitievergoeding.
- De transitievergoeding wordt verlaagd door het laten vervallen van de hogere opbouw na 10 dienstjaren en door de maximale vergoeding te verlagen naar 9 maandsalarissen.
- De WW premie voor vaste contracten wordt lager en voor tijdelijke contracten hoger (zie 2 in de budgettaire tabel).
- Er wordt ingezet op het beperken van bovenwettelijke inkomensverzekeringen, d.m.v.: een sociaal akkoord, extra fiscale belasting of een begrenzing in de wet.

Toelichting

- Het afschaffen van een deel van de belastingvoordelen voor zzp'ers verkleint het fiscale verschil tussen zzp'ers en werknemers, maar minder dan in variant A.
- De dualiteit op de arbeidsmarkt wordt verkleind door meer bescherming voor kortdurende arbeidsrelaties en anderzijds het goedkoper maken van langdurige arbeidsrelaties.
- In combinatie met premiedifferentiatie in de WW wordt een tijdelijk contract daardoor relatief minder aantrekkelijk voor werkgevers.
- De maatschappelijke kosten van tijdelijk werk, zoals het hogere beroep op de WW, worden beprijsd.
- Om de kansen op vast werk te vergroten, wordt het vaste contract aantrekkelijker gemaakt.

Effecten

Het aantal vaste arbeidsrelaties neemt toe, het aantal tijdelijke arbeidsrelaties en zzp-contracten neemt af, maar minder dan in variant A. Het goedkoper maken van vaste werknemers heeft een positief inkomenseffect voor hen. Voor zzp'ers en mensen met een tijdelijk contract geldt het omgekeerde, maar de effecten zijn minder dan in variant A. Ook deze variant beoogt de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur te verhogen, maar meer dan in variant A.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1.	-	-1.200	-1.200	-1.200	-600
2.	-	10	10	10	10
Totaal	-	-1.190	-1.190	-1.190	-590

- De verplichte AO voor zelfstandigen zal de collectieve lasten met €1,3 miljard doen stijgen via premie-inning bij zelfstandigen.
- Vanwege de nominale bevriezing van de zelfstandigenaftrek in het basispad zijn de budgettaire opbrengsten van het verminderen van de belastingvoordelen voor zzp'ers in de eerste jaren hoger.
- Het in deze variant gepresenteerde pakket om de balans op de arbeidsmarkt te verbeteren levert structureel €590 mln op voor de Rijksbegroting. Om de arbeidsparticipatie te bevorderen kan worden overwogen de vrijvallende middelen in te zetten voor verlaging van de lasten op arbeid door middel van het verhogen van de het lage-inkomensvoordeel en/of de arbeidskorting.

Terug

30. Arbeidsmarkt in balans

Variant C: 'Keuzevrijheid'

Omschrijving maatregelen

- De zelfstandigenaftrek wordt omgezet in een heffingskorting; de meewerkaftrek en de stakingsaftrek worden afgeschaft (zie 1 in de budgettaire tabel).
- De vrijwillige arbeidsongeschiktheids-verzekering voor zzp'ers wordt aantrekkelijker gemaakt (zie 2 in de budgettaire tabel):
  + de vrijwillige ZW- en WIA-verzekering worden gecombineerd tot één vrijwillige verzekering.
  + de premie wordt gemaximeerd op de gemiddelde ZW/WIA premie (ca. 10%).
  + het tekort wordt dan gedekt via een Rijksbijdrage (ca. €210 mln struc.).
- Alle medewerkers (vast en tijdelijk) krijgen voortaan vanaf dag één recht op de transitievergoeding en het uitzendbeding wordt beperkt tot 52 weken.
- De ketenbepaling blijft maximaal drie tijdelijke contracten in twee jaar, daar kan niet langer bij cao van worden afgeweken, behalve bij seizoenswerk. Tevens komt er meer ruimte voor een tweede langdurig tijdelijk contract.
- Ontslag wordt goedkoper door het maximeren van de opzegtermijn op 1 maand en door loon tijdens de opzegtermijn te verrekenen met transitievergoeding.
- Het ontslagrecht wordt verder versoepeld door versoepeling van de ontslaggronden en het afschaffen van de preventieve toets.
- De transitievergoeding voor het vaste contract wordt verlaagd door het laten vervallen van de hogere opbouw na 10 dienstjaren en door de maximale vergoeding te verlagen naar 9 maandsalarissen.
- Het onderscheid tussen risque social / risque professionel wordt ingevoerd.
- Uitsluitend nog kernbepalingen uit cao's worden algemeen verbindend verklaard.

Toelichting

- Het fiscale verschil tussen zzp'ers en werknemers wordt verkleind, maar minder dan in varianten A en B.
- De dualiteit op de arbeidsmarkt wordt in deze variant vooral verkleind door het afbouwen van verplichtingen die kleven aan langdurige arbeidsrelaties.
- Om de kansen op vast werk te vergroten, wordt het vaste contract voor werkgevers aantrekkelijker gemaakt.
- Tegenover het goedkoper maken van vaste contracten staat meer bescherming van kortdurende arbeidsrelaties, weliswaar in beperkte mate.

Effecten

Het aantal vaste arbeidsrelaties neemt toe, het aantal tijdelijke arbeidsrelaties en zzp-contracten neemt af, maar minder dan in de varianten A en B. Het goedkoper maken van werknemers heeft een positief inkomenseffect voor hen. Voor zzp'ers geldt het omgekeerde, maar in mindere mate dan in de varianten A en B. Het pakket aan maatregelen resulteert per saldo in een betere allocatie op de arbeidsmarkt en daardoor tot een hogere economische dan in de andere twee varianten.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1.	-	-400	-400	-400	-200
2.	-	-	10	50	210
Totaal	-	-400	-390	-350	10

- Het onderscheid tussen risque social / risque professionel levert een besparing van €1,1 mld op aan WIA-uitgaven die via verlaging van de Aof-premie voor werkgevers resulteert in een daling van de collectieve lasten met hetzelfde bedrag.
- Vanwege de nominale bevriezing van de zelfstandigenaftrek in het basispad zijn de budgettaire opbrengsten van het verminderen van de belastingvoordelen voor zzp'ers in de eerste jaren hoger.

31. Gerichte inzet wetenschap en innovatie op maatschappelijke uitdagingen

Omschrijving maatregelen

Een gerichtere inzet van wetenschap & innovatie op maatschappelijke uitdagingen kan op verschillende wijzen worden vormgegeven:

- Via de Nationale Wetenschapsagenda, die is opgesteld door een brede kenniscoalitie[86] en thans geïmplementeerd wordt.
- Via specifieke maatschappelijke doelen die, in het kader van bevordering van duurzame groei, door de overheid worden geformuleerd.

Steeds vormt samenwerking over grenzen van sectoren, tussen publiek en privaat en tussen disciplines het uitgangspunt.

Toelichting

- De Nationale Wetenschapsagenda (NWA) benoemt verschillende 'routes' voor onderzoek. Deze routes vormen een clustering van vragen rondom een thema en bestrijken de volledige kennisketen. Routes richten zich op fundamentele wetenschap, toegepast onderzoek, praktijkgericht onderzoek en experimenteel onderzoek bij bedrijven. Financiële prioritering op de routes is een manier om onderzoeks-middelen beter te richten. De NWA is nog in ontwikkeling, zodat op dit moment nog niet bekend is welke routes kwalificeren voor investeringen. Gezocht wordt naar vraagstukken waarbij zowel sprake is van hoge maatschappelijke urgentie als specifieke Nederlandse wetenschappelijke en economische sterktes. De NWA is bedoeld als responsief instrument, dat in de tijd ruimte biedt om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.
- De overheid kan richting geven door een extra accent te leggen op routes die aansluiten bij maatschappelijke uitdagingen. Het ligt, in het kader van bevordering van duurzame groei, voor de hand die routes uit te lichten die aansluiten bij specifieke Nederlandse sterktes en een goede publiek-private inbedding kennen. De Nederlandse sterktes in de *Key Enabling Technologies*, die voor maatschappelijke uitdagingen dwarsdoorsnijdend van belang zijn, kunnen daarbij een logisch technologisch startpunt vormen.
- In de uitvoering zal maatwerk belangrijk zijn, omdat niet elk thema eenzelfde aanpak vraagt. Er kan worden voortgebouwd op PPS-netwerken die de afgelopen jaren zijn opgebouwd in het kader van de topsectorenaanpak. Daarnaast kunnen de routes uit de NWA nieuwe kansen bieden voor samenwerking tussen fundamenteel, toegepast en praktijkgericht onderzoek, en het onderzoek bij het bedrijfsleven. De routes van de NWA zijn zo opgezet dat disciplines, middelen en partijen (publiek en privaat) met elkaar worden verbonden.
- Een overheid die werkelijk stuurt formuleert specifieke maatschappelijke doelen die leidend zijn bij de inzet van middelen en instrumenten. Een regierol voor departementen met inhoudelijk en financieel commitment ligt daarbij voor de hand. In de zoektocht naar oplossingen voor geformuleerde maatschappelijke doelen speelt niet alleen onderzoek een rol, maar wordt ook de toepassing van oplossingen in beleid ondersteund. Daarbij kan worden gedacht aan de overheid in de rol van wetgever (normering), launching customer en aanjager van innovatieve aanbestedingen.
- Om flexibele financiële ondersteuning vanuit de overheid mogelijk te maken, ook in de latere fases van de innovatieketen, kan een doorontwikkeling van het Toekomstfonds worden overwogen. Het huidige Toekomstfonds is beperkt effectief vanwege een beperkte voeding en de expliciete eis van revolverendheid. Een vernieuwd, breed toegankelijk 'Toekomstfonds+', verbonden aan specifieke maatschappelijke doelen, zou ook investeringen die niet of beperkt revolverend zijn kunnen financieren.

Effecten

Met een sterke inzet op maatschappelijke uitdagingen wordt aan oplossingen voor deze uitdagingen een bijdrage geleverd. Leereffecten hebben spillovers naar de rest van de economie. Dit effect is onzeker en niet te kwantificeren.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

2018	2019	2020	2021	struc.
200	300	400	400	400

De inzet van middelen is een politieke keuze. De kenniscoalitie heeft eerder voor de uitvoering van thematisch onderzoek in het kader van de NWA een bedrag van €500 miljoen genoemd.

[86] De kenniscoalitie bestaat uit KNAW, MKB Nederland, NFU, NWO, TO2, Vereniging Hogescholen, VNO-NCW en VSNU.

Terug

32. Differentiatie in het vergunningenstelsel voor financiële instellingen

Omschrijving maatregelen

Om nieuwe (innovatieve) toetreders toe te kunnen laten tot de Nederlandse financiële sector is het wenselijk dat DNB in haar vergunningverlening meer differentiatie mogelijk maakt.

Mogelijkheden daartoe zijn:

1. Vergunningen te verstrekken die slechts betrekking hebben op een beperkt aantal specifieke activiteiten van financiële instellingen, zogeheten deelvergunningen. Hierbij kan worden volstaan met een toets die in overeenstemming is met de (beperkte) activiteiten, omvang, risico's en complexiteit van de aspirant-toetreder.
2. Vergunningen onder voorwaarden te verstrekken. Dit houdt in dat weliswaar een vergunning wordt verleend, ook als nog niet aan alle voorwaarden is voldaan. De vergunning stelt ondernemingen in staat de bedrijfsvoering in te richten (aannemen personeel, vormgeving IT omgeving, ophalen kapitaal) alvorens marktactiviteiten te gaan ontplooien. De vergunning bevat voorschriften die deze situatie afdekken.
3. Tot slot kan gedacht worden aan tijdelijke vergunningen voor experimentele diensten ('proeftuin', zoals onlangs aangekondigd door de Britse gedragstoezichthouder FCA).

Toelichting

- Bovenstaande maatregelen hebben tot doel om toetreding van nieuwe (innovatieve) spelers te faciliteren en op die manier meer verschillende (typen) spelers actief te laten zijn in de Nederlandse financiële sector.
- Belangrijk aandachtspunt bij een meer proportionele wet- en regelgeving en bijbehorende toezichtkaders, is dat net als bij de traditionele spelers de stabiliteit centraal staat en voldoende oog is voor de risico's.
- De laatste jaren is er weinig toetreding van nieuwe spelers in de Nederlandse financiële sector. Vooral toetreding van meer "traditionele" bancaire partijen, die een breed spectrum aan activiteiten uitvoeren, is minimaal. Bij nieuwe partijen gaat het vaak om kleinere spelers met een beperkt dienstenpakket. Tegelijkertijd zijn financiële systemen die gedomineerd worden door banken veelal niet het meest concurrerend en innovatief. Dit hangt ondermeer samen met het prudentiële toezicht op banken, dat drempels opwerpt voor kleine, nieuwe spelers en daarmee leidt tot een impliciete bevoordeling van bestaande spelers.
- Een belangrijke ontwikkeling die in dit kader een rol speelt, is de technologische innovatie in de financiële dienstverlening. FinTech bedrijven - een verzamelbegrip voor (vaak jonge of startende) ondernemingen in de financiële sector die gebruik maken van technologische ontwikkelingen en een innovatief bedrijfsmodel hanteren - willen toetreden tot de Nederlandse financiële sector en de gevestigde instellingen trotseren.
- Op dit moment lopen deze potentiële toetreders tegen belemmeringen aan om ook daadwerkelijk actief te kunnen zijn in de Nederlandse financiële sector. Eén van de belemmeringen waar zij op dit moment tegen aan lopen is het huidige "one size fits all" vergunningenstelsel dat DNB voor banken hanteert. Het is tot nu toe gebruikelijk dat DNB zogenaamde universele bankvergunningen verstrekt. Dit houdt in dat, ook wanneer de activiteiten van het voorgenomen bedrijfsmodel beperkt zijn, een vergunning in beginsel wordt verstrekt voor alle (bancaire) activiteiten. Dit is jarenlang usance geweest, omdat spelers vroeger het universele bankmodel hanteerden. Een strikt vergunningenbeleid is gewenst in zoverre het de markt beschermt tegen toetreders die ongewenste risico's nemen. Een onbedoeld en ongewenst effect kan zijn dat dit kleine instellingen juist hindert om toe te treden. Dit effect staat bekend als 'too small to comply' en kan leiden tot een concentratie van grote spelers in de markt.

Effecten

Een diverse en onderling concurrerende bankensector kan de behoeften van consumenten en bedrijven zo goed mogelijk ondersteunen. Op die manier kan de bankensector bijdragen aan de economische groei en maatschappelijke welvaart.

Budgettaire impact

Neutraal

Terug

33. Verbeteren van kredietwaardigheidsinformatie

Omschrijving maatregelen

Om toegang tot kapitaalmarktfinanciering te vergroten door betere informatieverstrekking over de kredietwaardigheid van mkb-bedrijven en lagere transactiekosten, zijn de volgende maatregelen te overwegen:

1. Standaardisatie. Op basis van de momenteel lopende pilots, kan een standaard worden afgesproken voor het aanleveren van kredietinformatie.
2. Centraal kredietregister (CKR). Een CKR administreert per bedrijf welke leningen zijn aangegaan. Het register is toegankelijk voor potentiële financiers, inclusief kopers van bedrijfsobligaties. Informatie wordt verzameld over alle uitstaande leningen (inclusief obligaties), door financiers te verplichten leningen aan Nederlandse bedrijven te registreren.
3. Kredietreferentieplatform. Dit platform registreert net als een CKR informatie over leningen en andere betalingsverplichtingen die een bedrijf aangaat, maar daarnaast registreert dit platform ook afgewezen kredietaanvragen.

Toelichting

Ad 1:

- De overheid kan, in samenwerking met de markt, een standaard opstellen voor kredietinformatie.
- In Nederland loopt een pilot (FINK) om via Standard Business Reporting (SBR) financieringsinformatie te verbeteren. Deze pilot kan de basis zijn voor een standaard.
- Een standaard voor kredietinformatie verlaagt de transactiekosten tussen mkb en financiers. De standaard kan ook worden gebruikt door niet-bancaire platforms, zoals crowdfundingplatforms.
- Hoewel op deze manier meer informatie over mkb-ers beschikbaar komt, is een nadeel dat standaardisatie niet leidt tot informatie over het betaalgedrag van mkb-ers of over afgewezen kredietaanvragen.

Ad 2:

- Juist het mkb heeft vaak een gebrek aan onderpand. Oprichting van een kredietregister maakt het mogelijk een reputatie van goede betaler op te bouwen. Op basis van dit "reputatiekapitaal" is het voor mkb-ers eenvoudiger financiering aan te trekken, zowel van banken als van de kapitaalmarkt. Onderzoek in landen met een CKR heeft aangetoond dat toegang tot financiering toeneemt.
- Verschillende landen hebben een kredietregister voor bedrijven, zoals België, Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk. Wereldbank, IMF en de OESO hebben Nederland aangeraden een kredietregister op te richten om het financieringsaanbod van het mkb te verbeteren.
- Nadelen van een CKR zijn dat hiermee (oprichtings-)kosten zijn gemoeid en dat het leidt tot extra administratieve lasten. Ook kunnen banken en andere financiers onterecht dreigen met een negatieve kredietregistratie richting bedrijven bij factuurdisputen.
- Bekeken zal moeten worden of het CKR daarom onderdeel zou moeten zijn van het BKR of het beter past bij de centrale bank, waar vanwege nieuwe ECB-standaarden al veel informatie over bedrijfsleningen wordt verzameld, of onderdeel kan zijn van het Handelsregister.

Ad 3:

- Voor een kredietregistratieplatform gelden dezelfde voor- en nadelen als voor maatregel 2.
- Daarnaast zorgt de verplichting voor banken om het platform ook te informeren over afgewezen kredieten ervoor dat ook deze informatie beschikbaar is voor andere financiers. Voor hen worden de screeningkosten dus lager. Wel leidt een kredietreferentieplatform tot extra administratieve lasten, aangezien banken verplicht zijn om ook informatie te delen over afgewezen kredieten.

Effecten

De maatregelen kunnen leiden tot een breder financieringsaanbod voor het mkb.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1.	0	0	0	0	0
2.	0-9	0-9	0-9	0-9	0-9
3.	0-9	0-9	0-9	0-9	0-9

Ad 2 en 3: De kosten kunnen neerslaan bij de overheid, maar ook bij de gebruikers, afhankelijk van de gekozen betalingsvariant.

Terug

34. Publieke financiële instelling

Omschrijving maatregelen
Een publieke financiële instelling kan bestaande en mogelijk nieuwe financieringsinstrumenten gaan uitvoeren.

Eigenschappen van een nationale financiële instelling kunnen zijn:
1. 100% eigendom van overheid.
2. Neemt functies over van bestaande instellingen op Rijksniveau en is aanvullend aan regionale instellingen. Regionale instellingen worden wel aangemoedigd om aansluiting te zoeken.
3. Operationeel functioneert de instelling op enige afstand van de politiek.
4. Activiteiten zijn beperkt tot ondervangen van marktfalen.
5. Instelling met eigen balans en toezicht middels speciale toezichtwet.

Toelichting

- Maatschappelijke uitdagingen, zoals de energietransitie en de transitie naar een duurzame economie, vragen om investeringen. Indien de keuze wordt gemaakt voor publieke financiering van deze maatschappelijke investeringen, zijn instrumenten nodig om deze te realiseren.
- Nederland heeft al een aantal partijen die financieringen en investeringen namens de overheid doen, zoals BNG en NWB. Deze partijen richten zich op deelsegmenten van de financieringsmarkt. Mogelijk zijn er nog segmenten waar marktfalens optreden die momenteel niet bediend worden, zoals duurzaamheid. In het VK is hiertoe een green investment bank opgericht.
- Publieke financiering kan ook via alternatieve instrumenten worden uitgevoerd, bijvoorbeeld rechtstreeks via de departementen of via financieringsinstrumenten zoals nu bij RVO.
- Een instelling kan uitvoering geven aan financieringsinstrumenten van EZ en BZ. Dit kan als voordeel hebben dat er grotere flexibiliteit is in aanpassing van instrumenten (in vergelijking met aanpassing van ministeriële regelingen).
- Een nationale instelling kan de aansluiting op Europese initiatieven verbeteren. Een voorbeeld van een huidig knelpunt is dat het sluiten van contracten met de Europese Investeringsbank een privaatrechtelijke contractpartner vereist, terwijl RVO aangemerkt wordt als overheid.
- Een nationale instelling kan kwaliteit, flexibiliteit en slagkracht verbeteren, maar hoeft niet per definitie te leiden tot een nieuw op te richten organisatie. Uitbreiding van het mandaat van een bestaande partij, zoals BNG, FMO of RVO is een mogelijkheid. Uitbouw van de NIA (dat momenteel formeel slechts een samenwerking is tussen Rijk, provincies en RVO) tot zelfstandige uitvoeringsorganisatie is ook een optie.
- Aan een instelling met een eigen balans -bijvoorbeeld gefinancierd door uitgifte van door de Staat gegarandeerde obligaties -kleven risico's, zoals het sterk groeien van de balans (onder politieke druk of in crisissituaties) en daarmee de overheidsschuld terwijl dit moeilijk controleerbaar is. Goede 'checks and balances' in governance en toezicht zijn dus noodzakelijk om deze risico's in te perken. Alternatief kan ook gekozen worden voor een instelling zonder expliciete garantie, in dat geval zullen de financieringskosten van de instelling hoger zijn, of een alternatief waarbij middelen via de rijksbegroting lopen.
- Oprichten en operationaliseren van een instelling zal vele jaren duren; dit ligt onder andere in overleg met de Europese Commissie over staatssteun en mededinging, voorhangprocedure, ontwerpen toezicht (via een toezichtwet), en ontwerpen governance (ook wettelijk verankeren).

Effecten

Een investeringsinstelling kan efficiëntie van publieke financiering verhogen, aansluiting op Europese initiatieven vergemakkelijken en het level playing field herstellen met landen die wel in het bezit zijn van een nationale investeringsbank of -instelling. Wel bestaat het risico op 'crowding out' van private financiering.

Budgettaire impact

- Oprichten van een instelling met balans vraagt een forse investering. Uitbreiden van een mandaat van een bestaande instelling kan leiden tot lagere oprichtingskosten.
- Financiering van de instelling via obligaties met een staatsgarantie leiden tot een begrotingsrisico en een forse uitbreiding van de garantstelling van het Rijk.
- Mogelijk leidt de instelling wel tot een kostenbesparing ten opzichte van huidige instrumenten.

Terug

35. Versterken van de weerbaarheid tegen cyberdreiging

Omschrijving maatregelen

De weerbaarheid tegen cyberdreiging kan worden versterkt door:

1. Ontwikkelen van *Information Sharing and Analysis Centres* (ISAC's). Dit zijn publiek-private samenwerkingsverbanden waarin deelnemers onderling informatie en ervaringen uitwisselen over cybersecurity.
2. Inrichten van een cybercentrum die voor mkb, zzp'ers en starters bestaande kennis, initiatieven en netwerken toegankelijk maakt.
3. Oprichten van een publiek-privaat innovatieprogramma op het gebied van cybersecurity.

Toelichting

Ad 1:

- De oprichting van ISACS richt zich op de weerbaarheid van sectoren die het meest aantrekkelijk zijn voor cyberaanvallen. Het voorstel is om de huidige aanpak voor de vitale sectoren uit te breiden naar andere sectoren en het innovatieve mkb.
- Cyberspionageactiviteiten die in Nederland worden waargenomen zijn onder andere gericht op de top van het Nederlandse innovatieve bedrijfsleven, zoals de hightech-, gentech-, agrarische, tuinbouw-, maritieme, energie- en chemiesector.
- Deze aanvallen zijn veelal gericht op het stelen van waardevolle bedrijfsinformatie die cruciaal is voor de concurrentiekracht en het voortbestaan van deze bedrijven.
- Door samenwerking binnen ISACS wordt schaalgrootte gecreëerd om afdoende verdediging te kunnen bieden tegen complexe aanvallen die voor individuele bedrijven niet haalbaar is.

Ad 2:

- Het MKB Cybercentrum richt zich op het versterken van de informatiepositie van ondernemers zodat zij beter op de hoogte zijn van de mogelijke risico's en instrumenten die zij kunnen inzetten. Uit onderzoek is bekend dat onder deze groep ondernemers de onbekendheid met cyberrisico's het grootst is.
- Het centrum is het eerstelijns en tweedelijns aanspreekpunt voor vragen van ondernemers op het terrein van cybersecurity. Zo kan het centrum helpen bij het in kaart brengen en aanpakken van de belangrijkste ICT-kwetsbaarheden, bij het helpen van ondernemers met cybersecurity opleidings- en trainingsfaciliteiten. Het centrum wordt ook verantwoordelijk voor creëren van bewustwording op het gebied van cyber security. Hier kan actuele informatie van de overheid over cyberdreigingen verkregen worden. Andersom kan het centrum ook informatie over incidenten bundelen en delen met relevante overheden.

Ad 3:

- Het publiek-private innovatieprogramma ziet erop toe dat de mogelijke onderinvestering in kennis op het gebied van cybersecurity wordt geadresseerd.
- Kortlopend toegepast onderzoek kan met *Small Business Innovation Research-programmering* (SBIR) worden gestimuleerd om oplossingen te vinden voor concrete problemen.
- Langer lopend (promotie) onderzoek naar cybersecurityvraagstukken kan worden gedaan via publiek-private samenwerking.
- Test- en experimenteerfaciliteiten maken, ondersteunend aan kort en langer lopend onderzoek, mogelijk dat bedrijfsleven en kennisinstellingen mogelijke oplossingen/testen.

Effecten

Grotere weerbaarheid versterkt veiligheid en vertrouwen. Dit zijn randvoorwaarden voor investeringen door bedrijven. De maatregelen kunnen ook leiden tot nieuwe bedrijvigheid en tot het aantrekken van buitenlandse bedrijven in Nederland.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
1.	11	6	6	6	6
2.	3	3	3	3	0
3.	15	15	15	15	0

Terug

36. Toekomstbestendige financiering Generieke Digitale Infrastructuur van de overheid

Omschrijving maatregelen

De generieke digitale infrastructuur van de overheid (GDI) bestaat uit standaarden, producten en voorzieningen die gezamenlijk gebruikt worden door overheden en publieke organisaties. Denk bijvoorbeeld aan DigiD en MijnOverheid. Om te zorgen dat er voldoende middelen voor de digitale infrastructuur zijn en deze ingezet worden waar ze het meest nodig zijn, kunnen twee maatregelen worden genomen:

1. Aanpassing in het financieringsarrangement zodat dit meeademt met de groei van het gebruik van de GDI en concentratie van bestaande overheidsmiddelen voor de GDI.
2. Grotere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de doorontwikkeling van de GDI.

Toelichting

Een digitale overheid vraagt om een solide en robuuste digitale basisinfrastructuur. Er spelen daarbij op dit moment een aantal knelpunten.

Ad 1:

- De huidige financieringssystematiek heeft tot gevolg dat het betalen aan een digitale voorziening en baat hebben van deze voorziening in de meeste gevallen niet direct aan elkaar verbonden zijn. Hierdoor komt ontwikkeling van en innovatie in voorzieningen onvoldoende tot stand omdat individuele overheidsorganisaties de benodigde investeringen niet kunnen of willen opbrengen.
- Aanpassing van het financierings-arrangement kan door middel van het factureren van exploitatiekosten aan publieke en private dienstverleners op basis van gebruik (doorbelastingsarrangement). Dit zou de kosten van de investering en gebruik eerlijk moeten verdelen over de “launching customers” en late intreders. Ook is mogelijk om kosten aan eindgebruikers (burgers en bedrijven) door te belasten, zoals nu al gebeurt in het geval van Idensys (digitale identificatie en authenticatie door bedrijven).
- Concentratie van middelen kan door het inrichten van een parallel budget, te plaatsen op een aparte begrotingspost, dat bestaat uit de huidige GDI-middelen op de begrotingen van BZK en EZ en de middelen in de aanvullende post GDI.
- Dit budget zal met name betrekking hebben op incidentele kosten (investering, noodzakelijke (door-)ontwikkeling en vervanging) binnen de vier GDI-clusters dienstverlening, identificatie en authenticatie, gegevens en interconnectiviteit, aangezien de structurele kosten van de GDI-voorzieningen (beheer en onderhoud) worden gefactureerd op basis van gebruik. De opstartkosten van nieuwe voorzieningen kunnen uit dit budget worden gedekt, waarna het doorbelastingsarrangement in werking treedt als de voorziening een meer volwassen stadium heeft bereikt.

Ad 2:

- Een andere factor die het potentieel van GDI beperkt is de wijze waarop deze wordt ontwikkeld. Ontwikkelingen in de markt en in bedrijfsvoerings-/softwarepakketten die door bedrijven worden gebruikt, worden nu nog onvoldoende benut bij de ontwikkeling en uitrol van de GDI. Tegelijk zijn hiervan al wel goede voorbeelden van publiek-private samenwerking, zoals standard business reporting en e-factureren.
- Door private partijen de gelegenheid te bieden de ontwikkeling van onderdelen van de digitale basisinfrastructuur op zich te nemen en deze als optie aan te bieden bij bestaande pakketten kunnen de kosten van GDI worden gereduceerd.

Effecten

De genoemde knelpunten wegnemen in de financiering van GDI kan leiden tot efficiënter overheidsapparaat, betere toegang tot informatie en dienstverlening van de overheid, hogere informatieveiligheid en bevordering van actieve burgerparticipatie. Betrokkenheid van bedrijven kan de markt verbreden en innovatie bevorderen.

Budgettaire impact

Neutraal aangezien het alleen gaat om het anders financieren van voorzieningen. Door toekomstige groei en verdere innovatie van de GDI zullen de kosten (en baten) wel toenemen. Aandachtspunt is dat deze systematiek ertoe kan leiden dat de dienstverlening van de afnemers verslechtert. Zij hebben veelal de besparingen door ICT al ingezet terwijl zij geen rekening hebben gehouden met de investeringskosten. Om deze reden kan het verstandig zijn om hiervoor extra geld uit te trekken zodat het doorbelastingsarrangement soepeler kan worden ingevoerd.

Terug

37. Experimenteerruimte voor digitale technologie

Omschrijving maatregelen

- Continueren en verbreden aanpak Smart Industry naar dienstensector

Toelichting

- De mate waarin bedrijven nieuwe digitale technologie toepassen blijft in internationaal perspectief achter.
- Er doen zich verschillende redenen voor waarom bedrijven in de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologische mogelijkheden worden afgeremd:
  + De toepassing van nieuwe technologie kan vragen om zeer specifieke en kostbare (digitale) infrastructuur. Bijvoorbeeld zeer betrouwbare communicatie-infrastructuur (inzet van 5de generatie mobiele telecommunicatie) om zorgoperaties op afstand uit te voeren.
  + Er is geen veilige en/of laagdrempelige omgeving waarin ondernemers de toepassing van nieuwe digitale technologie kunnen testen. Deze is nodig om er voor te zorgen dat eventuele fouten geen grote gevolgen hebben. Denk bijvoorbeeld aan een afgebakend terrein voor het testen van zelfsturende auto's of het toetsen van de cyberveiligheid van nieuwe toepassingen.
  + Bestaande wet- en regelgeving bieden geen ruimte of verbieden een bepaalde activiteit.
- Experimenteerruimten kunnen een combinatie van deze problemen ondervangen. Deze komen in de markt echter lastig vanzelf tot stand. Ten eerste omdat investeringen in dergelijke innovatieve faciliteiten met veel onzekerheid zijn omgeven, ten tweede omdat het vraagt om grote investeringen die de mogelijkheden van veel individuele partijen te boven gaat, en ten derde omdat baten veelal zijn versnipperd over verschillende bedrijven en (kennis)instellingen.
- In de afgelopen jaren zijn goede ervaringen opgedaan met proeftuinen voor de maakindustrie (Smart Industry). Deze dragen bij aan de versnelling van digitalisering in de maakindustrie en toepassing van innovatieve ICT-kennis. Deze aanpak kan worden verbreed, bijvoorbeeld richting digitalisering van de dienstensector. Digitale proeftuinen bieden ondernemers en kennisinstellingen daarbij de ruimte om nieuwe digitale technologieën (big data, blockchain, internet of things/sensoren, robotica, draadloze communicatie) en relevante toepassingen te ontwikkelen, te testen en te implementeren.
- Een proeftuin kan ook gebruikt worden om (tijdelijk) te werken op basis van (experimentele) wetten en regels, bijvoorbeeld rond privacy. Zo kan proefondervindelijk worden onderzocht en bepaald wat de meest effectieve manier is om nieuwe technologische mogelijkheden te reguleren.
- Voor het continueren van de bestaande aanpak voor de maakindustrie en het verbreden van deze aanpak naar de dienstensector is een bedrag van indicatief €160 mln. nodig, dat voor 40% met private en 60% publieke middelen gefinancierd wordt (gebaseerd op ervaringscijfers). Daarnaast levert de overheid een (niet-financiële) bijdrage door partijen bijeen te brengen (matchmaking) en institutionele belemmeringen weg te nemen (Ruimte in regels). Voorwaarde voor een bijdrage van het Rijk is dat een proeftuin wordt georganiseerd rond een maatschappelijk relevant thema zoals zorg, mobiliteit, veiligheid (cyber security), privacy of financiële dienstverlening. Uitgangspunt hierbij is dat er vraag is vanuit het bedrijfsleven.

Effecten

De proeftuinen leiden tot grotere ontwikkeling en toepassing van nieuwe kennis, meer kenniscirculatie en versnelde toepassing van ICT en ontwikkeling ICT innovaties. Op termijn kan dit grotere productiviteitsgroei en aantrekken van buitenlandse investeringen en economische activiteiten tot gevolg hebben.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

2018	2019	2020	2021	struc.
24	24	24	24	0

38. ICT-ondersteuning om gegevensuitwisseling tussen zorgverleners en met patiënten beter mogelijk te maken

Omschrijving maatregelen

De volgende maatregelen kunnen worden genomen:

1. Uitrol van 'elektronische identiteitsbewijzen' (eID-middelen).
2. Creëren van interoperabiliteitsstandaarden in de zorg en afspraken over de beschikbaarheid van en beveiligde toegang tot gezondheidsgegevens.

Toelichting

Op het gebied van elektronische informatie uitwisseling tussen zorgverleners zijn al veel initiatieven, waaronder het zogenaamde Landelijk Schakelpunt. Ook op het gebied van informatie uitwisseling tussen de zorgverlener en de patiënt worden al stappen gezet. Zo ligt op het moment van schrijven het wetsvoorstel Cliëntenrechten bij elektronische verwerking van gegevens ter behandeling in de Eerste Kamer. Desondanks komt één en ander op beide gebieden nog onvoldoende van de grond. Er zijn binnen de geldende privacy normen nog stappen mogelijk. Hierbij kunnen meerdere ambitieniveaus worden nagestreefd:

- Binnen een zorginstelling worden patiëntendossiers digitaal en gestandaardiseerd bijgehouden en zijn zij beschikbaar voor relevante zorgverleners.
- Ook tussen zorginstellingen worden gegevens van patiënten digitaal uitgewisseld wanneer de patiënt daar toestemming voor geeft.
- Om de voordelen van voorgaande niveaus verder op te schalen, wordt een vorm van een persoonlijk gezondheidsdossier (PGD) ingericht. Dit is een afsprakenstelsel waarmee patiënten op afstand en in samenhang hun eigen gegevens bij hun zorgverleners kunnen inzien en aanvullen.
- Gegevens over ziektebeelden, patiëntengroepen en zorgonderzoek komen op een zorgvuldige wijze (voldaan aan alle privacy wetgeving) beschikbaar voor big data analyse.

Ad 1:
Beschikbaarheid van mogelijkheden voor online identificatie en authenticatie (eID-middelen) een randvoorwaarde. Op dit moment is nog geen sprake van brede beschikbaarheid van dergelijke middelen op voldoende hoog betrouwbaarheidsniveau. Daarom wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een publiek eID-middel. Naar verwachting kunnen in 2018 de eerste identificatiemiddelen worden 'omgeruild' voor een identiteitsdocument met eID-functionaliteit). Een geleidelijke uitrol (het bovengenoemde omruilen vindt plaats als het identiteitsdocument van mensen is verlopen) duurt 10 jaar. Een versnelde uitrol is mogelijk. Dan ontvangen mensen in 2018 en 2019 een identiteitsdocument met eID-functionaliteit.

Ad 2:
Het is nodig om interoperabiliteitsstandaarden in de zorg te realiseren, en heldere afspraken te maken ('trust framework') over beschikbaarheid van en beveiligde toegang tot de gezondheidsgegevens door belanghebbenden. Het ligt daarom voor de hand om de afspraken op te stellen onder verantwoordelijkheid van VWS en de minister doorzettingsmacht te geven. Het proces kan ondersteund worden met pilots.

Effecten

Elektronische informatie uitwisseling tussen zorgverleners onderling en tussen zorgverleners en patiënten biedt in potentie gezondheids- en doelmatigheidswinst. Onder meer wordt zorg gepaster gebruikt omdat (diagnostische) handelingen niet dubbel hoeven plaats te vinden en de patiënt meer regie kan nemen over zijn gezondheid.

Daarnaast biedt interoperabele digitalisering van medische dossiers bijkomstige voordelen voor onderzoek, innovatie en het inzichtelijk maken van de kwaliteit van de zorg. Tot slot kunnen meer betrouwbare eID-middelen door hun brede toepasbaarheid aanvullende voordelen opleveren in andere sectoren.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

2018	2019	2020	2021	struc.
pm*	pm*	pm*	pm*	pm*

** Naar verwachting kost een geleidelijke uitrol van eID-middelen €750 miljoen over 10 jaar. Versnelde uitrol kost indicatief eenmalig ca. €250 miljoen extra. Het is op dit moment niet mogelijk om een goede inschatting te maken van de spreiding van de uitgaven over de jaren.*

Terug

39. Ruimte voor zorgverzekeraars voor inkoop op basis van kwaliteit

Omschrijving maatregelen

Het verdient de aanbeveling de volgende maatregelen in samenhang te nemen:

1. Verhogen van de transparantie rondom de kwaliteit van zorg.
2. Verruimen van de regels mbt vergoedingen voor niet-gecontracteerde zorg.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

2018	2019	2020	2021	struc.
0	0	- pm*	- pm	- pm

** Naar verwachting worden besparingen gerealiseerd waarvan de omvang moeilijk is in te schatten.*

Toelichting

Ad 1:

Intensiveren van de huidige inzet op transparantie rond kwaliteit van zorg door:

- het beschikbaar maken van uitkomstinformatie (waar de huidige kwaliteitsinformatie vooral focust op proces en structuur) door: i) voor verzekerden en patiënten relevante uitkomstinformatie die al beschikbaar is openbaar te maken en ii) in de Transparantiekalender een ontwikkelpad naar tripartiet (dat wil zeggen door aanbieders, verzekeraars en patiëntenorganisaties) aangeboden uitkomstindicatoren op te nemen. Bijvoorbeeld: in 2019 is 20% van de indicatoren gericht op uitkomsten.
- zorgverzekeraars te verplichten om op gestandaardiseerde wijze inzicht te bieden in de kwaliteit van de zorg waar een verzekeringsproduct toegang toe biedt.

Ad 2:

Artikel 13 van de Zorgverzekeringswet wijzigen zodat verzekeraars en verzekerden de vrijheid krijgen om bij het afsluiten van een verzekeringsproduct naar eigen inzicht en met wederzijds goedvinden te bepalen welke vergoedingen zij overeenkomen voor niet-gecontracteerde zorg.

Effecten

Snellere verbetering productiviteit in de zorgsector. Dit leidt tot meer of betere zorg tegen dezelfde kosten. Of tot even goede zorg tegen lagere kosten. Doet het laatste zich voor, dan kan de besparing op collectieve uitgaven worden aangewend voor andere maatschappelijke prioriteiten of voor lagere lasten op arbeid. Wanneer de middelen hierop worden in gezet stijgt de koopkracht en de arbeidsparticipatie.

40. Persoonsgerichte 24-uurs zorg voor ouderen, gehandicapten en psychiatrische patiënten

Omschrijving maatregelen

Het verdient de aanbeveling onderstaande maatregelen in samenhang te nemen. Daarbij zijn er twee varianten wanneer het zorggebruik als gevolg van deze wijzigingen stijgt:

A. Geen aanvullende maatregelen.
B. Verlaging van de tarieven.

Toelichting

- De productieafspraken tussen zorgkantoren en aanbieders komen te vervallen. Hierdoor lopen populaire aanbieders niet langer het risico dat zij, wanneer zij meer cliënten aannemen dan hun productieafspraken toestaan, deze zorg en dienstverlening niet vergoed krijgen. Zo wordt het voor populaire aanbieders aantrekkelijker om te groeien en zo wachtlijsten te reduceren.
- De rol van zorgkantoren wordt kleiner en zal bestaan uit:
  + inkoop van zeer specialistische Wlz-zorg, zoals de zorg en aanpalende dienstverlening voor mensen met extreme gedragsproblematiek.
  + vergoeden van landelijk uniforme tarieven per geïndiceerde zorgzwaarte. De tarieven worden voortaan jaarlijks vastgesteld. Waar nodig worden de nu geldende zorgprofielen en/of de daaraan gekoppelde bekostigingssystematiek aangepast.
  + opstellen van een lijst van toegelaten zorgaanbieders die aan minimum kwaliteitseisen voldoen. Mensen met een indicatie voor de Wlz kunnen kiezen van welke zorgaanbieders op deze lijst zij zorg in natura willen ontvangen. De cliënt maakt zelf afspraken over het zorgplan met de zorgaanbieder. De zorgplicht blijft bij de zorgkantoren.
- Waar mogelijk wordt de procedure voor het verkrijgen van de status toegelaten instelling vereenvoudigd.

Omdat meer persoonsvolgendheid ook nadelen en risico's heeft zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk voor een goede werking:

- Zorgaanbieders aanmoedigen om keuze-informatie op gestandaardiseerde wijze openbaar en inzichtelijk te maken. Dit gebeurt onder regie van het Kwaliteitsinstituut, dat doorzettingsmacht kan inzetten wanneer veldpartijen onderling niet tijdig tot overeenstemming komen.
- Speciale aandacht en behoud van ondersteuning voor cliënten die niet in staat zijn om te kiezen en evenmin beschikken over naasten die het keuzeproces kunnen organiseren.
- Zeer specialistische Wlz-zorg uitzonderen van de hierboven genoemde maatregelen. Vanwege de complexiteit van deze zorg en de concentratie van het aanbod is inkoop door zorgkantoren hier het meest geschikte middel.

Naar verwachting leidt de toegenomen aantrekkelijkheid van het aanbod tot meer gebruik. Hiermee kan als volgt worden omgegaan:

A. Geen aanvullende maatregelen. Indien aanzuigende werking optreedt resulteert dit in hogere uitgaven.
B. Budgetneutraal. Indien aanzuigende werking optreedt wordt voor de budgettaire effecten hiervan in jaar t+2 gecompenseerd met lagere tarieven. De omvang van de dienstverlening per persoon wordt dan kleiner tenzij de efficiëntie toeneemt.

Effecten

Meer innovatie en betere aansluiting van zorg en aanpalende dienstverlening op individuele voorkeuren. Een meer dynamisch zorgaanbod kan leiden tot een toename van faillissementen en/of overnames onder instellingen. Mogelijk vergt dit laatste extra aandacht voor de continuïteit van zorg.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
A.	0	0	240	240	240
B.*	0	0	pm	pm	0

** Variant B kan in bepaalde jaren leiden tot hogere uitgaven maar is structureel budgetneutraal.*

Terug

41. Objectieve verdeling Wlz-middelen over zorgregio's

Omschrijving maatregelen

De regionale contracteerruimte van de zorgkantoren voor ouderenzorg binnen de Wet langdurige zorg (Wlz) wordt voortaan bepaald op basis van objectieve criteria. Er zijn verschillende aanpakken mogelijk voor het bepalen van het macrobudget. Daartoe worden drie varianten geschetst:
A. Het totale budget blijft gelijk.
B. Er komt een kleine korting op het macrobudget.
C. Er komt een grote korting op het macrobudget.

Toelichting

Op dit moment bestaan er aanzienlijke regionale verschillen wat betreft het Wlz-zorggebruik per inwoner. In verschillende onderzoeken is getracht deze regionale verschillen te verklaren. Deze onderzoeken leidden tot de conclusie dat de op dit moment beschikbare objectieve criteria (bijv. leeftijd en geslacht van de inwoners) de variatie niet volledig verklaren. Dit wordt mede in stand gehouden door de manier waarop de budgetten worden verdeeld. Dat gebeurt op basis van historisch zorggebruik. Terwijl het uitgangspunt van de Wlz is dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden, kan het in de praktijk daardoor uitmaken waar iemand woont voor hoeveel zorg iemand krijgt. Het op objectieve gronden verdelen van de middelen zou de historisch gegroeide ondoelmatigheden kunnen verkleinen en de beschikbare middelen daarmee eerlijker kunnen verdelen.

Om te komen tot een objectievere verdeling van de middelen kunnen de volgende maatregelen worden genomen:

- Op korte termijn beginnen met een geleidelijk ingroeipad gebruikmakend van een verdeelmodel op basis van de nu bekende objectieve voorspellers voor behoefte aan Wlz-zorg.
- Om de regionale verschillen te verkleinen op een manier die zoveel mogelijk recht doet aan de regionale omstandigheden, is aanvullend onderzoek noodzakelijk. Naarmate de ingroei vordert kan het verdeelmodel geoptimaliseerd worden.

Variant A:
Het totale budget blijft gelijk. In deze variant is alleen sprake van herverdeling van middelen tussen zorgregio's.

Varianten B en C:
Er komt een korting op het macrobudget. Om te voorkomen dat dit voornamelijk leidt tot grotere wachtlijsten, zijn mogelijk ook aanpassingen in de indicatiestelling nodig. Dit moet nader worden uitgewerkt.

Effecten

Het gebruik van Wlz-zorg wordt meer gelijk getrokken over de regio's. De maatregel verbetert naar verwachting ook de allocatie van middelen: zorg vindt plaats waar deze het meest nodig is. De maatregel leidt naar verwachting tot een hogere kwaliteit van de ingekochte zorg omdat een objectievere verdeling van Wlz-middelen het makkelijker maakt om regio's onderling te benchmarken. Besparingsvarianten B en C leiden tot lagere publieke uitgaven en dragen bij aan de arbeidsparticipatie door middel van lagere Wlz-premies.

Budgettaire impact (in miljoenen euro's)

	2018	2019	2020	2021	struc.
A.	0	0	5	5	5
B.	0	0	5	-5	-70
C.	0	0	5	-30	-210